



Jahresbericht 2000

des Rechnungshofs von Berlin

gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin und § 97 der Landeshaushaltsordnung

Der Senat von Berlin hat am 14. September 1999 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 1998 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 13/4094). Der Rechnungshof hat diese Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe gemäß Artikel 95 VvB und § 88 LHO geprüft. Der nachstehende Bericht enthält das wesentliche Ergebnis dieser Prüfung (§ 97 LHO) sowie Feststellungen, die sich bei der Prüfung von landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts ergeben haben. Der Rechnungshof legt ihn dem Abgeordnetenhaus zur Feststellung der wesentlichen Sachverhalte und zum Beschluss über einzuleitende Maßnahmen im Rahmen des Entlastungsverfahrens vor (§ 114 LHO).

Berlin, den 28. März 2000

Rechnungshof von Berlin

G r y s c z y k

Präsident



Jahresbericht 2000

I.

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 14. März 2000 beschlossen worden.

Mitglieder des Kollegiums sind Präsident Horst Grysczyk, Vizepräsident Dr. Hans-Joachim Kerkau sowie die Direktoren bei dem Rechnungshof Volker Diederichs, Georg Wartenberg, Erika Ueltzen, Lutz Becker, Dr.-Ing. Hartmut-Kurt Brüdgam, Alfred Fenske und Christian Koch.

II.

Die Rechnung des Rechnungshofs wird vom Abgeordnetenhaus geprüft, das auch die Entlastung erteilt (§ 101 LHO). Die Einnahmen und Ausgaben sind im Einzelplan 20 nachgewiesen. Die Entlastung für das Rechnungsjahr 1998 ist am 23. September 1999 erteilt worden (Plenarprotokoll 13/68).

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzbezeichnungen		6

I. Allgemeines

A. Vorbemerkungen		
1. Der Rechnungshof prüft, berichtet und berät	1	7
2. Der Rechnungshof unterrichtet das Abgeordnetenhaus in seinem Jahresbericht 2000 über wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen .	6	7
B. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	11	8

II. Prüfungsergebnisse

A. Zur Finanzlage des Landes Berlin		
1. Entwicklung des Steueraufkommens	25	10
2. Verschuldung	35	11
3. Aufnahme von Darlehen	52	18
4. Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten	58	20
5. Verlust von Transparenz durch unvollständige Darstellung besonderer Finanzierungsvorgänge im Haushaltsplan	63	21
6. Entwicklung der Stellenzahlen in der Berliner Verwaltung	65	22
7. Entwicklung der Versorgungsausgaben für Beamte und Richter, insbesondere vorzeitiges Ausscheiden mit Pensionsanspruch, sowie Überversorgung von Ruhegeldempfängern der Berliner Verkehrsbetriebe	79	27
8. Verwaltungsreform einschließlich des neuen Führungs- und Steuerungssystems	96	31
B. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 1998		
1. Haushaltsplan	104	33
2. Rechnungslegung	107	34
3. Haushaltsrechnung	109	34
4. Vermögensrechnung	160	42
5. Ergebnis	172	43
C. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie gutachtliche Untersuchungen		
1. Informationstechnik		
a) Erhebliche Verzögerungen und Gefahren für die Wirtschaftlichkeit des IT-Projekts Integrierte Personalverwaltung des Landesverwaltungsamtes	174	43

	T-Nr.	Seite
b) Mängel beim automatisierten Beihilfeverfahren im Landesverwaltungsamt	181	44
c) Ungenügende Planung und mangelhafte Durchführung des IT-Einsatzes zur Vorbereitung der Bundestagswahl	190	46
2. Inneres		
a) Zweifelhafter Einsparerfolg durch unwirtschaftliche Umsetzung einer rechtswidrigen Vorruhestandsregelung für Beamte	202	47
b) Erheblicher finanzieller Schaden durch überlange Vertragslaufzeiten und Mängel bei der Vergabe von Reinigungsleistungen in Bürodienstgebäuden	215	50
c) Unterlassene Umsetzung der Stellplatzanweisung des Senats bei Polizei und Feuerwehr	234	53
d) Rechtswidrige Gewährung der Feuerwehrzulage an und vorgezogene Altersgrenze für nicht zum Einsatzdienst gehörende Mitarbeiter der Feuerwehr	240	54
3. Schule, Jugend und Sport (einschließlich Familie)		
a) Finanzielle Nachteile aufgrund zunächst unterlassener Prüfung der Verwendung von Zuwendungen	250	56
b) Ungerechtfertigte Ausgaben für zwei überregionale Einrichtungen des Sports in Berlin	256	57
c) Unzureichende Wirtschaftlichkeit der bezirklichen Volkshochschulen	273	59
4. Arbeit, Soziales und Frauen (einschließlich Berufliche Bildung und Gesundheit)		
a) Weitere finanzielle Nachteile für Berlin aus einer Rahmenvereinbarung mit einem Bankenkonsortium zur Finanzierung von Investitionen	287	64
b) Finanzielle Nachteile Berlins bei der Übertragung einer geriatrischen Klinik	294	65
c) Fortgesetzt unwirtschaftliches Verhalten der Senatsverwaltung beim Berliner Betrieb für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben ..	303	67
d) Weitere Versäumnisse der Senatsverwaltung bei der Privatisierung der Gesundheitlich-sozialen Zentren Berlin	313	69
e) Schäden in Millionenhöhe infolge ungerechtfertigter Ausgaben für Bestattungen durch die Bezirksamter	321	70
f) Erhebliche Mängel bei der Abrechnung von Sozialhilfeleistungen und unzureichende Verfolgung von Kostenerstattungsansprüchen durch das Bezirksamt Lichtenberg	332	72
5. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Umweltschutz, Wohnen und Verkehr)		
a) Unwirtschaftlicher Umgang mit Treuhandmitteln in fünf Entwicklungsbereichen	340	73
b) Schwerwiegende Verstöße aufgrund mangelnder Sorgfalt der damaligen Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr bei der Vorbereitung des Berliner Vergabegesetzes und bei der Erarbeitung der vorangegangenen Rundschreiben zur Tariftreue bei öffentlichen Bauaufträgen	359	76
c) Unwirtschaftliche Rahmenverträge für Bauunterhaltungsleistungen	368	77
d) Geringe Mängel bei der Einhaltung von Zahlungsfristen durch Baudienststellen	378	79
e) Unzureichende Einsparungen bei der Wartung und Instandhaltung von technischen Anlagen in Gebäuden	384	80
f) Erhebliche finanzielle Nachteile Berlins durch wiederholte Mängel und Versäumnisse bei der Gewährung von Zuwendungen	393	82
g) Nicht ausgeschöpfte Einnahmemöglichkeiten bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen durch die Bezirksamter	420	85

	T-Nr.	Seite
6. Finanzen		
a) Missachtung von Auflagenbeschlüssen des Abgeordnetenhauses durch die Beteiligungsverwaltung	430	87
b) Erhebliche Mängel bei der Steuerfahndung	452	91
c) Mängel bei der Festsetzung und Erhebung der Zweitwohnungssteuer	468	93
d) Verluste in Millionenhöhe beim Verkauf landeseigener Grundstücke	478	94
e) Verluste in Millionenhöhe durch zu niedrig bemessenen Mietzins und auffällige Verrechnungen von Mietforderungen mit vorgeblichen Kosten für bauliche Instandsetzungen bei einem landeseigenen Grundstück durch das Bezirksamt Kreuzberg	487	96
7. Wissenschaft, Forschung und Kultur		
a) Auffällig unwirtschaftliches Verhalten des ehemaligen Virchow-Klinikums bei der Vorbereitung und Entwicklung von IT-Verfahren	498	97
b) Mängel in der Organisation und Stellenausstattung des Studentenwerks	514	99
c) Fragwürdige Entscheidungspraxis und Überzahlungen im Personalbereich beim Studentenwerk	530	105
d) Zögerliche und unvollständige Umsetzung des Theaterfinanzierungskonzepts	542	107
8. Öffentlich-rechtliche Unternehmen		
a) Überhöhte Entgelte der Berliner Stadtreinigungsbetriebe für Abfallentsorgung und -verwertung sowie Straßenreinigung	556	110
b) Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Hafen- und Lagerhausbetriebe	581	113
c) Auffällig unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Bäder-Betriebe	587	114
 Anlagen		
Anlage 1: Erforderliche Stellungnahmen zum Jahresbericht 2000		118
Anlage 2: Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 1999		120
Anlage 3: Ergebnisbericht 2000 Folgen der Beanstandungen aus dem Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs		123

Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzbezeichnungen

AktG	Aktiengesetz
AO	Abgabenordnung
ASOG Bln	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz)
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften -
BauGB	Baugesetzbuch
BB	Zeitschrift „Der Betriebsberater“
BBBG	Gesetz über die Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts Berliner Bäder-Betriebe (Bäder-Anstaltsgesetz)
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBesO	Bundesbesoldungsordnung
BerlBG	Berliner Betriebesgesetz
BerlHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BesGr.	Besoldungsgruppe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DB	Zeitschrift „Der Betrieb“
DBI.	Dienstblatt des Senats von Berlin
DVBl.	Zeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“
DÖD	Zeitschrift „Der öffentliche Dienst“
EBG	Erschließungsbeitragsgesetz
Fluchtliniengesetz	Gesetz, betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung (Allgemeiner Teil)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr ... (Haushaltsgesetz ...)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)
HStrG	Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts (Haushaltsstrukturgesetz)
IT	Informationstechnik
KHG	Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LBG	Landesbeamten-gesetz
LGr.	Lohngruppe
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKG	Landeskrankenhausgesetz
LuV	Leistungs- und Verantwortungszentrum
OrdZG	Gesetz über die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden
SGB	Sozialgesetzbuch
Sportförderungsgesetz	Gesetz über die Förderung des Sports im Lande Berlin
VGG	Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz)
VGr.	Vergütungsgruppe
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VvB	Verfassung von Berlin
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZTR	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes

I. Allgemeines

A. Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof prüft, berichtet und berät

- 1 Der Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Er überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Er prüft die Haushalts- und Vermögensrechnung des Senats. Ferner kontrolliert er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Betriebe Berlins (z. B. Theater- und Krankenhausbetriebe) sowie von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Sender Freies Berlin, Berliner Stadtreinigungsbetriebe, Universitäten) und prüft die Beteiligung Berlins an privatrechtlichen Unternehmen (z. B. Berlin-Brandenburg-Flughafen-Holding GmbH, Bankgesellschaft Berlin AG, städtische Wohnungsbaugesellschaften). Außerdem nimmt er eine Reihe weiterer gesetzlich vorgesehener Aufgaben wahr (z. B. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen privaten Rechts unter bestimmten Voraussetzungen, Prüfung der den Fraktionen des Abgeordnetenhauses zur Verfügung gestellten Mittel).
- 2 Ziel seiner Tätigkeit ist es, darauf hinzuwirken, dass die Verantwortlichen der Verwaltung mit öffentlichen Mitteln wirtschaftlich, sparsam und ordnungsgemäß umgehen und dass durch wirksameres Handeln der Verwaltung bessere Ergebnisse erzielt werden. Der Rechnungshof handelt damit auch im Interesse der Steuer- und Gebührenzahler. Er ist offen für Anregungen und Hinweise auf möglicherweise unwirtschaftliches Verhalten der Verwaltung.
- 3 Wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Bedeutung der zu prüfenden Einrichtungen und Vorgänge setzt der Rechnungshof in jedem Jahr für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht dabei von seinem Ermessen Gebrauch, die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen. Er bestimmt aufgrund seiner Unabhängigkeit Zeit, Art und Umfang seiner Prüfungen.
- 4 Der Rechnungshof berichtet jährlich dem Abgeordnetenhaus über die Ergebnisse seiner Prüfungen, die für die Entlastung des Senats von Bedeutung oder sonst von Interesse sein können. Gleichzeitig unterrichtet er den Senat und die Öffentlichkeit. Der Bericht dient dem Abgeordnetenhaus im Rahmen des Entlastungsverfahrens zur Feststellung der wesentlichen Sachverhalte und als Grundlage für seine Beschlüsse über Missbilligungen und einzuleitende Maßnahmen. Damit unterstützt der Rechnungshof die parlamentarische Finanzkontrolle. Er selbst hat nicht das Recht, die geprüften Stellen anzuweisen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen, sondern muss sie überzeugen.
- 5 Darüber hinaus berät der Rechnungshof das Abgeordnetenhaus, den Senat und die Verwaltung aufgrund seiner Prüfungserfahrungen. Schon während der Prüfungen und in den Prüfungsmittelungen gibt der Rechnungshof häufig Hinweise für ein zweckmäßigeres und wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln. Das führt in vielen Fällen unmittelbar zu Verbesserungen, ohne dass der Rechnungshof darüber öffentlich berichtet. Auch in seinen Jahresberichten verbindet er seine Beanstandungen mit konkreten Empfehlungen und Vorschlägen an Senat und Abgeordnetenhaus. Aber auch außerhalb seiner turnusmäßigen Berichterstattung äußert sich der Rechnungshof in besonderen Stellungnahmen – meist gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses – zu aktuellen finanziell bedeutsamen Fragen.

2. Der Rechnungshof unterrichtet das Abgeordnetenhaus in seinem Jahresbericht 2000 über wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen

In seinem Jahresbericht 2000 fasst der Rechnungshof die bedeutsamen Ergebnisse seiner Prüfungen bis Anfang des Jahres 2000 zusammen. Er berichtet in 45 Einzelbeiträgen insbesondere über

- die Finanzlage des Landes Berlin,
- Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 1998 (Drucksache 13/4094) sowie
- Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins.

Die Beiträge sind – mit Ausnahme der Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung – nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt. Sie erfassen Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich. Der Jahresbericht 2000 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 1998.

Da der Rechnungshof Prüfungsschwerpunkte setzt und seine Prüfungen beschränkt und zudem der Jahresbericht nur eine Auswahl von Prüfungsfeststellungen enthält, kann dieser kein vollständiges Bild der Qualität des Verwaltungshandelns vermitteln. Daraus kann sich ergeben, dass über einige Verwaltungen mehr als über andere berichtet wird. Dies lässt jedoch nicht zwingend den Schluss zu, dass diejenigen Verwaltungen, über die der Rechnungshof berichtet, insgesamt schlechter gearbeitet hätten als andere oder dass die anderen Verwaltungen von Mängeln frei seien.

Der Rechnungshof hat den betroffenen Stellen Gelegenheit gegeben, sich zu den Beiträgen des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kollegiums über den Bericht vorlagen, sind sie berücksichtigt. Im Übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den betroffenen Stellen erörtert worden. Insofern ist grundsätzlich davon auszugehen, dass über die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte Übereinstimmung besteht. Abweichende Auffassungen zur Bewertung gibt der Rechnungshof im Bericht mit ihren wesentlichen Inhalten wieder.

Die Wirkung der Arbeit des Rechnungshofs geht über das aus dem Jahresbericht Erkennbare hinaus. Neben den hier wegen ihrer besonderen Bedeutung beschriebenen Fällen hat der Rechnungshof eine Vielzahl von weiteren Prüfungen und Untersuchungen vorgenommen. Des Weiteren hat er wie in den vorangegangenen Jahren aufgrund von Ersuchen aus dem Abgeordnetenhaus geprüft und hierüber berichtet oder zu einzelnen aktuellen Themen Stellung genommen. Dem Jahresbericht ist eine Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 1999 beigelegt (Anlage 2). Darüber hinaus hat sich der Rechnungshof zu einer Reihe von Entwürfen von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geäußert.

Der Rechnungshof begnügt sich nicht allein damit, im Rahmen seiner Prüfungen Versäumnisse, Fehler und Missstände aufzuzeigen und hierüber zu berichten. Er kontrolliert auch,

ob geprüfte Stellen die notwendigen Konsequenzen aus wesentlichen Beanstandungen ziehen, zugesagte Verbesserungen eintreten und Auflagen des Parlaments erfüllt werden. Einen zusammenfassenden Überblick darüber, was die Beanstandungen im Jahresbericht 1998 bewirkt haben, enthält der diesem Jahresbericht erstmals beigelegte Ergebnisbericht (Anlage 3). Er soll veranschaulichen, wie Abgeordnetenhaus

und Rechnungshof im Rahmen des Entlastungsverfahrens zusammenwirken, und dokumentieren, zu welchen Ergebnissen dies führte. Obwohl der Rechnungshof selbst nicht über Weisungsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten verfügt, ist seine Arbeit wirkungsvoll. Das zeigen – wie schon in den vorangegangenen Jahresberichten – ausgewählte Beispiele (vgl. T 11 bis 24).

B. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

- 11 Die mit zusätzlichen Ausgaben verbundene Bestellung von Vorarbeitern in den bezirklichen Natur- und Grünflächenämtern ist vielfach dienstlich nicht notwendig. Die Beanstandungen durch den Rechnungshof im Vorjahresbericht (T 146 bis 158) haben über die bereits dort in T 150 genannten Einsparungen von fast 346 000 DM hinaus zu weiteren jährlichen Einsparungen von 240 000 DM geführt. Die vom Rechnungshof angeregte Festlegung einer Obergrenze bei der Bestellung von Vorarbeitern hat sich als realistische Bezugsgröße erwiesen, wengleich mehrere Bezirke organisatorische Probleme bei der Umsetzung vorgeben. Der Rechnungshof wird mit Nachdruck auf eine möglichst einheitlich begrenzte Ausstattung hinwirken.
- 12 Im Jahresbericht 1998 hatte der Rechnungshof auf unangemessen hohe Abschlagszahlungen an Betreuungsvereine durch die Justiz hingewiesen (T 170 bis 183). Nachdem die Präsidentin des Kammergerichts im Laufe des Jahres 1998 mit den Betreuungsvereinen Änderungs- und Ergänzungsverträge geschlossen hatte, sind von den ursprünglich ermittelten Überzahlungen von 6,3 Mio. DM nach Feststellung des Rechnungshofs nur noch knapp 2 Mio. DM abzuwickeln (Stand Ende Dezember 1999). Der Rechnungshof wird weiterhin auf den baldigen Ausgleich der noch offenen Überzahlungen hinwirken.
- 13 Der Rechnungshof hatte die Schulverwaltungen der Bezirke aufgefordert, Reinigungsleistungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Darüber hinaus hatte er Hinweise für die Auftragsvergabe, die Vertragsgestaltung, die Kontrolle der Vertragserfüllung sowie den Reinigungsumfang gegeben (Jahresbericht 1998 T 184 bis 196). Nachfragen bei den Schulverwaltungen der Bezirke haben gezeigt, dass die Schulträger nunmehr strenge wirtschaftliche Maßstäbe bei der Vergabe von Reinigungsleistungen angelegt haben und aufgrund geänderter Reinigungsverträge bereits Einsparungen von 3,7 Mio. DM jährlich erzielen konnten. Der Rechnungshof wird auch künftig darauf achten, dass Reinigungsverträge regelmäßig daraufhin überprüft werden, ob das Preis-/Leistungsverhältnis noch marktgerecht ist und ob die Reinigungsleistungen spätestens nach drei Jahren öffentlich ausgeschrieben werden.
- 14 Der Rechnungshof hatte festgestellt, dass Einsparmöglichkeiten in Millionenhöhe im Zusammenhang mit der Verwertung und Entsorgung von Abfällen an den Schulen nicht ausgeschöpft werden (Vorjahresbericht T 211 bis 226). Die hierzu vom Rechnungshof im Zeitraum der Untersuchungen 1995 bis 1998 gegebenen Hinweise haben dazu geführt, dass an den Schulen die Abfalltrennung und -entsorgung als umweltpädagogische Aufgabe verstanden worden und die Bereitschaft zur Umsetzung der Einsparmöglichkeiten erkennbar ist. Dies spiegelt sich auch in der Entwicklung der jährlichen Ausgaben für die Abfallentsorgung an den Schulen wider; sie haben sich von 8,4 Mio. DM im Jahre 1996 auf 7,2 Mio. DM im Jahre 1998 verringert. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung kritisch beobachten.
- 15 Eine Prüfung der Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der Altenhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz in ausgewählten Bezirken im Jahre 1997 hatte Verstöße gegen dieses Gesetz und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ergeben. Zudem hatte der Rechnungshof aufgezeigt, dass im Vergleich der Jahre 1993 und 1996 trotz der Verschlechterung

der Haushaltslage keine wesentliche Minderung der steuerbaren Ausgaben der Altenhilfe zu verzeichnen war. Er hatte die Bezirke daher aufgefordert, alle notwendigen Anstrengungen zu einer haushaltsentlastenden Ausgestaltung der Altenhilfe zu unternehmen und insbesondere künftig nicht mehr als Reiseveranstalter tätig zu werden (Jahresbericht 1998 T 222 bis 230). Eine Gegenüberstellung der Ausgaben der Jahre 1993 und 1998 zeigt, dass die Kritik des Rechnungshofs von den meisten Bezirken aufgenommen worden ist. Bei der Altenhilfe ist ein Rückgang der Jahresausgaben um 2,4 Mio. DM und bei Erholungsreisen um 880 000 DM zu verzeichnen.

Der Rechnungshof hatte im Vorjahresbericht (T 293 bis 302) über fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung sowie während der Durchführung von Baumaßnahmen berichtet. Um alle Baubehörden und Baudienststellen in die Lage zu versetzen, bei den vielfältigen Entscheidungsprozessen während der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen nachweislich nur die jeweils wirtschaftlichsten Lösungen zu realisieren, hat es der Rechnungshof als dringend geboten angesehen, dass die für Bauen zuständige Senatsverwaltung einen für die praktische Anwendung geeigneten Leitfadens für konkrete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument und als Instrument der Erfolgskontrolle bei Baumaßnahmen erarbeitet. Die Senatsverwaltung hat die Forderung des Rechnungshofs bereitwillig aufgenommen und im September 1999 einen ersten Entwurf des Leitfadens vorgelegt, diesen mit dem Rechnungshof erörtert und zugesagt, gegebene Hinweise bei der weiteren Bearbeitung zu berücksichtigen. Nach Einschätzung des Rechnungshofs können durch regelmäßige konkrete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen bei Baumaßnahmen Einsparungen in zweistelliger Millionenhöhe erzielt werden.

Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hatte den Zentralen Omnibusbahnhof seit 1985 einem privaten Unternehmen unentgeltlich überlassen, ohne jemals Vergleichsangebote eingeholt zu haben. Der Rechnungshof hatte die Senatsverwaltung daher aufgefordert, den Vertrag zu kündigen und den für Berlin günstigsten Betreiber im Wettbewerb zu ermitteln (Jahresbericht 1998 T 267 bis 275). Die Senatsverwaltung hat daraufhin eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt; das Verfahren ist inzwischen abgeschlossen. Die Berliner Verkehrsbetriebe haben vom 1. Januar 2000 an die Verwaltung und Betriebsführung des Zentralen Omnibusbahnhofs übernommen. Das monatliche Nutzungsentgelt, über das nach Ablauf von mindestens drei Jahren neu verhandelt werden kann, beträgt zunächst 10 000 DM. Darüber hinaus ist ein Gewinnanteil von 50 v. H. an das Land Berlin abzuführen.

Mehrere Berliner Finanzämter hatten dem Land Berlin zustehende Steueransprüche in Millionenhöhe erst auf Veranlassung des Rechnungshofs gegenüber anderen Bundesländern geltend gemacht. Die Finanzämter waren aufgefordert, unterlassene Arbeiten nachzuholen. Außerdem hatte der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hingewiesen, dass es zweckmäßig sei, die Arbeitsabläufe zu verbessern und – soweit möglich – maschinell zu unterstützen (Vorjahresbericht T 397 bis 410). Die Finanzämter konnten in der Zwischenzeit zwar nicht alle beanstandeten Fälle abschließend bearbeiten. Die von ihnen im Jahre 1999 erledigten Fälle führten aber zu weiteren Steuereinnahmen des Landes Berlin von mehr als 2,3 Mio. DM.

- 19 Angesichts der ineffizienten Beitreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen im Wege der Amtshilfe durch die Finanzämter (z. B. Forderungen des Polizeipräsidenten bei Halte- und Parkverstößen) hatte der Rechnungshof grundlegende Veränderungen der Verfahrensabläufe und eine verbesserte IT-Unterstützung gefordert (Jahresbericht 1998 T 364 bis 382). Er hatte allein die mit der Erfassung der jährlich mehr als 200 000 Amtshilfeersuchen des Polizeipräsidenten verbundenen Personalkosten auf etwa 360 000 DM geschätzt. Diese Amtshilfeersuchen werden den Finanzämtern inzwischen in Form von Druckdateien zur Verfügung gestellt. Der mit der bisherigen manuellen Erfassung verbundene Verwaltungsaufwand entfällt damit weitestgehend.
- 20 Der Rechnungshof hatte die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur und die Hochschulen aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass in Zukunft die Mitgliedsbeiträge für die Studentische Darlehnskasse e. V. nicht mehr aus dem Hochschulhaushalt, sondern von den Studentenschaften gezahlt werden (Jahresbericht 1997 T 564 bis 568). Bei zwei Hochschulen konnten dadurch bereits insgesamt 50 000 DM freigesetzt werden, die sie im Rahmen der ihnen vertraglich zugesicherten konsumtiven Zuschüsse des Landes Berlin für andere Aufgaben verwenden können. Da andere Studentenausschüsse eine solche Kostenübernahme ablehnen, sollen nunmehr durch eine entsprechende Änderung des Berliner Hochschulgesetzes (Drucksache 13/4015) die Studentenschaften hierzu verpflichtet werden. Hierdurch könnten die betroffenen Hochschulen insgesamt 150 000 DM für andere Aufgaben verwenden.
- 21 Das frühere Virchow-Klinikum (jetzt Universitätsklinikum Charité, Campus Virchow-Klinikum) hatte für die Humboldt-Universität zu Berlin Beteiligungen an privatrechtlichen Dienstleistungsunternehmen begründet, obwohl es an einer Ermächtigungsnorm hierfür fehlte (Jahresbericht 1998 T 402 bis 413). Darüber hinaus war das Vorgehen des Klinikums wirtschaftlich fragwürdig und führte zu Umsatzsteuerverlusten für das Land Berlin. Aufgrund der im Oktober 1999 in Kraft getretenen Änderung des Berliner Hochschulgesetzes liegt nunmehr jedenfalls eine Rechtsgrundlage für Beteiligungen an und für die Gründung von Unternehmen vor. Das Gesetz schreibt außerdem vor, ein Prüfungsrecht des Rechnungshofs gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO sicherzustellen sowie eine Personenidentität zwischen einem Beauftragten für den Haushalt und der Geschäftsführung des Unternehmens auszuschließen. Der Rechnungshof wird weiter beobachten, ob die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur und das Klinikum die gesetzlichen Vorgaben auch für die bereits bestehenden Beteiligungen umsetzen.
- 22 Der Rechnungshof hatte bei seiner Prüfung der Stellenausstattung beim Konzerthaus Berlin/Schauspielhaus am Gendarmenmarkt festgestellt, dass mindestens 23 Stellen und künstlerische Funktionen abgebaut sowie 15 Arbeitsgebiete abgewertet und somit 1,6 Mio. DM eingespart werden könnten (Jahresbericht 1995 T 597 bis 612). Die für Kultur zuständige Senatsverwaltung hatte in den Jahren 1995 und 1996 zunächst zugesagt, eine Reihe von Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen, und weitere Maßnahmen mit dem Ziel künftiger Personaleinsparungen angekündigt, zugleich aber auf zeitliche Verzögerungen und Schwierigkeiten bei der Einführung neuer Strukturen im Konzerthaus hingewiesen, die sich aus der zum 1. September 1995 wirksamen Umwandlung des Konzerthauses in einen Betrieb Berlins nach § 26 Abs. 1 LHO ergaben. Der Rechnungshof hatte die Prüfung 1996 unterbrochen, weil die weitere Entwicklung wegen fehlender kulturpolitischer Entscheidungen (Fusion des Berliner Sinfonie-Orchesters mit dem Orchester der Komischen Oper, Höhe der künftigen Finanzierung) nicht verlässlich einschätzbar war. Im Jahre 1999 hat sich der Rechnungshof im Rahmen einer Nachschau einen Überblick über die wirtschaftliche Situation des Konzerthauses verschafft. Nach finanziellen Defiziten in den Jahren 1995 und 1996 hat die Einrichtung seit 1997 allein durch den Wegfall von 20 Stellen und künstlerischen Funktionen Personalausgaben von jährlich 1,4 Mio. DM eingespart. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat inzwischen bestätigt, dass weitere zwei Stellen eingespart und mindestens zehn Stellen abgewertet werden. Darüber hinaus soll das Orchester bis zum 31. Dezember 2001 von 120 auf 113 Funktionen vermindert werden; eine weitere Reduzierung auf 108 Musiker ist angekündigt. Bei Umsetzung der Zusagen könnten jährlich weitere 1,2 Mio. DM eingespart werden.
- Die Deutsche Oper Berlin hatte seit 1985 den Orchestermitgliedern aufgrund einzelvertraglicher Nebenabreden für ihre Mitwirkung bei Darbietungen für Rundfunk und Fernsehen Pauschalvergütungen (Medienabgeltung) gezahlt. Im Hinblick darauf, dass die Abgeltung dieser Rechte nicht annähernd in einem angemessenen Verhältnis zu den aus der Verwertung der Rechte erzielten Einnahmen stand, hatte der Rechnungshof gefordert, diese Nebenabreden zu kündigen und nur noch die tatsächlich geleisteten Mitwirkungen zu vergüten (Jahresbericht 1998 T 427 bis 429). Nachdem 1999 die Hälfte der Medienpauschale einbehalten wurde, sind die Nebenabreden nunmehr zum 31. Dezember 1999 gekündigt worden. Vom 1. Januar 2000 an werden keine pauschalen Medienabgeltungen an die Orchestermitglieder mehr gezahlt. Entsprechendes gilt auch für den Chor der Deutschen Oper. Die jährlichen Einsparungen belaufen sich auf bis zu 1,9 Mio. DM.
- Der Rechnungshof hatte erhebliche Mängel bei der Gewährung von Zuwendungen durch die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur an eine Serviceeinrichtung zur Sicherung des Bestandes an Künstlerateliers aufgezeigt (Vorjahresbericht T 428 bis 432). Aufgrund der Forderung des Rechnungshofs werden die Verwendungsnachweise durch die Senatsverwaltung jetzt zeitnah geprüft. Hieraus haben sich aus den Jahren 1993 bis 1998 Rückforderungen an die Serviceeinrichtung von insgesamt 169 000 DM ergeben. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung Maßnahmen zur Umstrukturierung des Atelierförderprogramms eingeleitet, die noch nicht abgeschlossen sind. Hierdurch soll u. a. eine stärkere Kontrolle der wirtschaftlichen Situation der Künstler mit Auswirkungen auf deren finanzielle Beteiligung veranlasst werden, die künftig zu einer weiteren, derzeit nicht bezifferbaren, Verminderung der Zuwendungen führt.

II. Prüfungsergebnisse

A. Zur Finanzlage des Landes Berlin

1. Entwicklung des Steueraufkommens

Der Anteil Berlins am Steueraufkommen belief sich 1999 auf über 16,6 Mrd. DM und lag damit um 1,6 Mrd. DM über dem 1996 erzielten Ergebnis. Ursächlich hierfür sind hauptsächlich Mehreinnahmen bei den Gemeinschaftsteuern sowie den Zerlegungsanteilen.

- 25 Der Rechnungshof hat zuletzt in seinem Jahresbericht 1997 (T 23 bis 31) über die Entwicklung des Steueraufkommens berichtet. Der Anteil Berlins am Aufkommen der Gemeinschaftsteuern einschließlich der Zerlegungsanteile (zum Begriff vgl. Vorjahresbericht T 398) sowie die Landessteuern und Gemeindesteuern haben sich in den Jahren 1996 bis 1999 wie folgt entwickelt:

Jahr	Anteil Berlins am Steueraufkommen	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Veränderung gegenüber 1996
	Mio. DM		
1996	15 013	—	—
1997	15 511	3,32	3,32
1998	15 838	2,11	5,50
1999	16 620	4,94	10,70

Für die Jahre 2000 bis 2003 werden folgende Anteile erwartet:

Jahr	Anteil Berlins am Steueraufkommen	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Veränderung gegenüber 1996
	Mio. DM		
2000	16 892	1,64	12,52
2001	17 606	4,23	17,27
2002	17 782	1,00	18,44
2003	18 576	4,47	23,73

Diese Angaben beruhen für die Jahre 2000 bis 2003 auf der vom Senat am 25. Januar 2000 beschlossenen „Finanzplanung von Berlin 1999 bis 2003“. Sie liegen jeweils geringfügig über den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 1999.

- 26 Der Anteil Berlins am Steueraufkommen ist 1999 um 1 607 Mio. DM gegenüber dem Jahr 1996 gestiegen. Zu der Steigerung haben vor allem die Mehreinnahmen aus den Landes- und Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftsteuern (vgl. T 27 bis 31) und aus den Zerlegungsanteilen an der Lohn- und Körperschaftsteuer sowie am Zinsabschlag beigetragen. Sowohl die Landes- und Gemeindeanteile an den Gemeinschaftsteuern als auch die Zerlegungsanteile haben sich jeweils um etwa 500 Mio. DM erhöht. Zugleich sind auch die Einnahmen aus den Landes- und Gemeindesteuern (vgl. T 32 bis 34) angestiegen. Der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen des Landes Berlin betrug 36,2 v. H. im Jahre 1996; 1998 belief er sich auf 36,9 v. H. Während der Anteil im Stadtstaat Hamburg deutlich höher liegt (65,0 v. H.

im Jahr 1996 und 70,5 v. H. im Jahr 1998), ist er im Stadtstaat Bremen in den Vergleichsjahren gesunken (41,2 v. H. im Jahr 1996 und 37,3 v. H. im Jahr 1998), liegt 1998 aber immer noch geringfügig über dem Anteil Berlins.

Das Gesamtaufkommen der für das Land Berlin bedeutsamsten Gemeinschaftsteuern – nämlich der Lohn-¹⁾ ²⁾, Einkommen- (einschließlich der Kapitalertrag- und Zinsabschlagsteuer¹⁾, Körperschaft-¹⁾ und Umsatzsteuer, von dem Berlin nur einen Anteil erhält (vgl. T 25), hat sich folgendermaßen entwickelt:

Jahr	Lohnsteuer	Einkommensteuer	Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer
	- Mio. DM -			
1996	12 185	1 457	620	6 724
1997	11 800	1 036	832	6 883
1998	11 819	1 363	1 017	6 587
1999	12 090	1 612	466	7 153

Die Lohnsteuer – eine besondere Erhebungsform der Einkommensteuer – war wie in den Vorjahren die bedeutendste Steuerquelle für Berlin. Das Aufkommen hat 1999 um 95 Mio. DM unter dem 1996 erreichten Aufkommen gelegen; gegenüber 1998 hat es sich allerdings um 271 Mio. DM erhöht. Die Senatsverwaltung für Finanzen sieht die allmähliche konjunkturelle Erholung als mitursächlich für die Erhöhung auch des Lohnsteueraufkommens an. Einnahmемindernd wirkt sich das steuerliche Kindergeld aus, das seit 1996 aus dem Lohnsteueraufkommen geleistet wird.

Die Einnahmen aus der Einkommensteuer haben sich 1999 im Vergleich zu 1996 um 155 Mio. DM erhöht; gegenüber dem Vorjahr sind sie sogar um 249 Mio. DM angestiegen. Einnahmемindernd haben sich die zulasten der Einkommensteuer ausgezahlten Investitionszulagen sowie die Lohn- und Einkommensteuererstattungen, die sich bei der Durchführung der Einkommensteuerveranlagungen oder Antragsveranlagungen ergeben haben, ausgewirkt.

Der in den Jahren 1997 und 1998 zu verzeichnende Anstieg der Körperschaftsteuereinnahmen gegenüber den Vorjahren hat sich 1999 nicht fortgesetzt. Die Entwicklung hat sich vielmehr ins Gegenteil verkehrt. Die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer haben sich 1999 um 154 Mio. DM gegenüber 1996 verringert.

Die Summe der von den Berliner Finanzämtern erhobenen Umsatzsteuer und der vom Bund (Zoll) erhobenen und anteilig überwiesenen Einfuhrumsatzsteuer hat sich 1999 um 429 Mio. DM gegenüber 1996 erhöht. Im Vergleich zu 1998 haben sich die Einnahmen aus der Umsatzsteuer und der Einfuhrumsatzsteuer sogar um 566 Mio. DM gesteigert. Hier hat sich ausgewirkt, dass der allgemeine Umsatzsteuersatz vom 1. April 1998 an von 15 v. H. auf 16 v. H. erhöht wurde.

¹⁾ ohne Zerlegungsanteile

²⁾ von 1996 an gemindert um das steuerliche Kindergeld

32 Die Einnahmen aus den Landessteuern und den Gemeindesteuern haben sich wie folgt entwickelt:

Jahr	Landessteuern	Gemeindesteuern ¹⁾	Summe
1996	1 542	2 283	3 825
1997	1 597	2 504	4 101
1998	1 548	2 548	4 096
1999	1 814	2 570	4 384

¹⁾ ohne den Gemeindeanteil an den gemeinschaftlichen Steuern und Zerlegungsanteile

33 Die Einnahmen aus den Landessteuern haben sich von 1 542 Mio. DM im Jahr 1996 auf 1 814 Mio. DM im Jahr 1999 um 272 Mio. DM erhöht. Ursächlich hierfür war insbesondere die Verdoppelung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer von 418 Mio. DM auf 844 Mio. DM - vor allem aufgrund der Anhebung des Steuersatzes von 1997 an von 2 v. H. auf 3,5 v. H. - sowie der Anstieg der Einnahmen aus der Erbschaftsteuer um 134 Mio. DM. Die Erhöhung der Einnahmen aus diesen beiden Steuerarten hat auch dazu beigetragen, die Mindereinnahmen von 299 Mio. DM aus der Vermögensteuer, die für die Jahre von 1997 an nicht mehr erhoben wird, auszugleichen.

34 Die Einnahmen aus den Gemeindesteuern (vgl. Fußnote 1 zu Tabelle in T 32) haben sich 1999 gegenüber 1996 um 287 Mio. DM von 2 283 Mio. DM auf 2 570 Mio. DM erhöht. Diese Steigerung beruht überwiegend auf Mehreinnahmen aus der Gewerbesteuer von 152 Mio. DM und aus der Grundsteuer von 113 Mio. DM. Der Hebesatz der Gewerbesteuer wurde im gleichen Zeitraum von 340 v. H. auf 410 v. H. angehoben.

2. Verschuldung

Der jährliche Zuwachs der Verschuldung ist zwar rückläufig, die Schulden steigen aber wegen der fortgesetzten Netto-Neuverschuldung bis zum Jahre 2009 auf 84,7 Mrd. DM kontinuierlich. Trotz sinkender Netto-Neuverschuldung erhöhen sich die Zinsausgaben, die sich im Jahre 2003 gegenüber dem Jahr 1994 mehr als verdoppelt haben werden. Die Prognosen des Senats zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits gehen von sehr optimistischen Erwartungen aus. Der Rechnungshof bezweifelt insbesondere, dass die Steuereinnahmen in der erwarteten Höhe steigen und dass die Personalausgaben tatsächlich auf den Stand des Jahres 2000 mit 13,7 Mrd. DM begrenzt werden können. Zudem bergen die Neuordnung des Finanzausgleichs und die auf das Jahr 2001 vorgezogene Steuerreform hohe Risiken für den Berliner Haushalt. Der Rechnungshof erkennt an, dass der Senat die Neuverschuldung in den nächsten Jahren, wenn auch zeitlich gestreckt, weiter zurückführen und langfristig einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung erreichen will. Dieses finanzpolitische Ziel ist aber nur dann realisierbar, wenn die Kreditobergrenze der Artikel 115 GG und 87 VvB in den kommenden Haushaltsjahren deutlich unterschritten wird.

Der Rechnungshof berichtet seit 1992 jährlich über die Entwicklung der Verschuldung des Landes Berlin. Die Perspektiven haben sich im Vergleich zum Vorjahr auch wegen des zeitlich gestreckten Abbaus der Netto-Neuverschuldung bis zum Jahre 2009 verschlechtert. Die Schulden des Landes Berlin werden für die Jahre 1994 bis 2009 wie folgt ausgewiesen:

35

Jahr	Schulden ¹⁾	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. DM	v. H.
1994 ²⁾	36 094,5	+ 15,0
1995 ²⁾	46 354,0	+ 28,4
1996 ²⁾	52 634,4	+ 13,5
1997 ²⁾	56 718,6	+ 7,8
1998 ²⁾	61 045,2	+ 7,6
1999 ²⁾	64 994,0	+ 6,5
2000 ³⁾	68 664,6	+ 5,6
2001 ⁴⁾	72 220,0	+ 5,2
2002 ⁴⁾	75 685,4	+ 4,8
2003 ⁴⁾	78 536,0	+ 3,8
2004 ⁵⁾	80 586,0	+ 2,6
2005 ⁵⁾	82 231,0	+ 2,0
2006 ⁵⁾	83 461,0	+ 1,5
2007 ⁵⁾	84 281,0	+ 1,0
2008 ⁵⁾	84 691,0	+ 0,5
2009 ⁵⁾	84 691,0	-

¹⁾ Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat durch Beschluss vom 8. April 1997 entschieden, dass die „Vereinbarung über die Vorfinanzierung von Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen“, die der Senat am 26. September 1995 mit der Investitionsbank Berlin geschlossen hat, als Kreditaufnahme zu werten ist. Der modellmäßige Barwert (nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen 788,2 Mio. DM, Stand vom 31.12.98) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen.

²⁾ Schuldenstand am 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres laut Statistik über den Schuldenstand der Länder

³⁾ Soll

⁴⁾ Der Zuwachs für die Jahre 2001 bis 2003 beruht auf der Finanzplanung 1999 bis 2003.

⁵⁾ Zuwachs gemäß Finanzplanung 1999 bis 2003 nur aufgrund der Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt

Diese Schulden setzen sich wie folgt zusammen:

Schulden

- aus Kreditmarktmitteln,
- bei öffentlichen Haushalten und
- aus Ausgleichsforderungen (bis 1994).

Darin sind Kassenverstärkungskredite, selbst diejenigen, die nicht nur dem kurzfristigen Liquiditätsausgleich dienen (vgl. T 60 bis 62), kreditähnliche Rechtsgeschäfte und sonstige Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen (z. B. aus „Umgehungstatbeständen“, vgl. Vorjahresbericht T 49 bis 56 und T 57 bis 64, sowie aus Kreditaufnahmen für die Entwicklungsbereiche, vgl. T 357 f.), nicht enthalten.

- 36 Die Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln ist finanzpolitisch am bedeutsamsten:

Jahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln ¹⁾	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. DM	v. H.
1994 ²⁾	31 505,8	+ 18,8
1995 ²⁾	42 143,1	+ 33,8
1996 ²⁾	48 690,5	+ 15,5
1997 ²⁾	53 041,6	+ 8,9
1998 ²⁾	57 543,4	+ 8,5
1999 ²⁾	61 619,5	+ 7,1
2000 ³⁾	65 419,5	+ 6,2
2001 ⁴⁾	69 119,5	+ 5,7
2002 ⁴⁾	72 719,5	+ 5,2
2003 ⁴⁾	75 699,5	+ 4,1

¹⁾ vgl. Fußnote 1 zu Tabelle in T 35

²⁾ Schuldenstand am 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres laut Statistik über den Schuldenstand der Länder

³⁾ Soll

⁴⁾ Der Zuwachs für die Jahre 2001 bis 2003 beruht auf der Finanzplanung 1999 bis 2003.

Obwohl der jährliche Zuwachs der Verschuldung rückläufig ist, steigt die Gesamtverschuldung kontinuierlich an. Der Zuwachs setzt sich wegen des zeitlich gestreckten Abbaus der Netto-Neuverschuldung bis zum Jahre 2009 auf 84 691 Mio. DM (T 35) fort.

- 37 Die Netto-Neuverschuldung ergibt sich aus der Summe der Darlehensaufnahmen am Kapitalmarkt und aus dem öffentlichen Bereich unter Abzug der Tilgungen. Sie erreicht folgende Größen:

Jahr	Netto-Neuverschuldung	
	tatsächlich laut Haushalts- und Vermögensrechnung	geplant laut Haushaltsplan bzw. Finanzplanung
	- Mio. DM -	
1994	7 192,3	7 235,7
1995	6 565,2	6 552,1
1996	5 920,1	5 902,8
1997	5 186,2	5 267,9
1998	4 624,9	4 666,3
1999	—	3 986,2
2000 ¹⁾	—	3 670,6
2001 ¹⁾	—	3 555,4
2002 ¹⁾	—	3 465,4
2003 ¹⁾	—	2 850,6

¹⁾ Die Zahlen für die Jahre 2001 bis 2003 beruhen auf der Finanzplanung 1999 bis 2003.

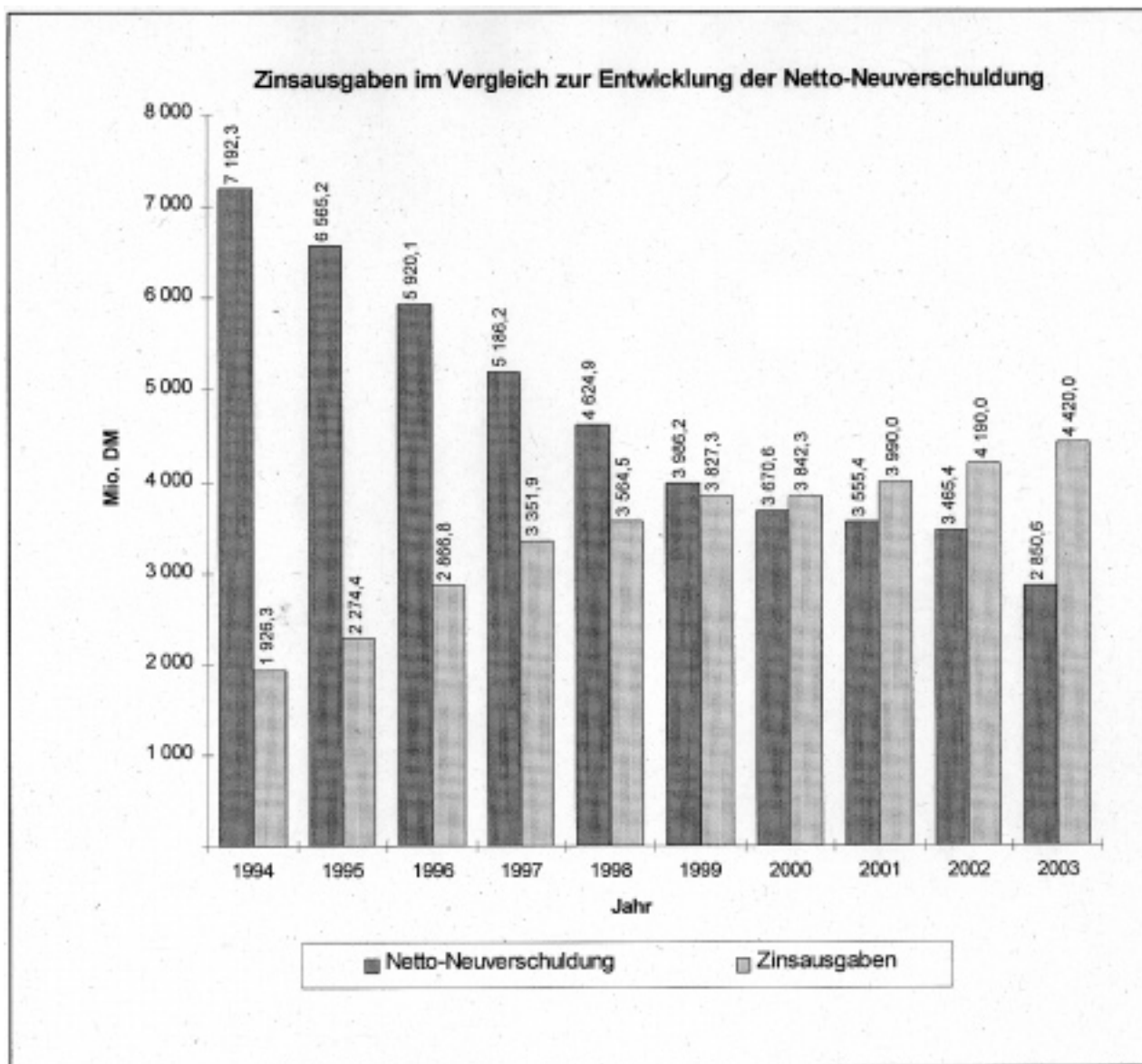
- 38 Trotz sinkender Netto-Neuverschuldung steigen die Zinsausgaben an. Sie werden sich im Jahre 2003 gegenüber dem Jahr 1994 mehr als verdoppelt haben. Dies ist vor allem auf den wachsenden Schuldenberg zurückzuführen. Dass die Prognosezahlen für die Jahre 2000 bis 2002 gegenüber den dem Vorjahresbericht zugrunde liegenden Planungen niedriger sind,

ist darauf zurückzuführen, dass der Senat weiterhin eine günstige Kapitalmarktentwicklung erwartet. Hier liegt ein erhebliches Risiko. Schon eine Zinsanhebung von 1 v. H. ergäbe eine jährlich höhere Zinsausgabe von über 600 Mio. DM.

Zinsausgaben im Vergleich zur Entwicklung von Schuldenstand und Netto-Neuverschuldung in Mio. DM

Jahr	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Schuldenstand	36 094,5	46 354,0	52 634,4	56 718,6	61 045,2	64 994,0	68 664,6	72 220,0	75 685,4	78 536,0
davon: Netto-Neuverschuldung	7 192,3	6 565,2	5 920,1	5 186,2	4 624,9	3 986,2	3 670,6	3 555,4	3 465,4	2 850,6
Zinsausgaben	1 926,3	2 274,4	2 866,8	3 351,9	3 564,5	3 827,3	3 842,3	3 990,0 ¹⁾	4 190,0 ¹⁾	4 420,0 ¹⁾

¹⁾ Auswirkungen bei Einrichtung eines Liegenschaftsfonds blieben unberücksichtigt.



- 39 Die Gesamtbelastung des Haushalts durch Zinsausgaben und Schuldendiensthilfen zeigt sich an dem Verhältnis dieser Ausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen:

Jahr	bereinigte Gesamteinnahmen ¹⁾	Zinsen	Schuldendiensthilfen	Bindung der bereinigten Gesamteinnahmen durch Zinsen und Schuldendiensthilfen	
				- Mio. DM -	
1994	33 412,3	1 926,3	1 856,9	3 783,2	11,3
1995	32 483,0	2 274,4	1 816,2	4 090,6	12,6
1996	31 878,8	2 866,6	1 937,2	4 803,8	15,1
1997	39 416,9	3 351,9	2 336,6	5 688,5	14,4
1998	36 352,5	3 564,5	2 479,8	6 044,3	16,6
1999 ²⁾	37 669,8	3 827,3	2 585,2	6 412,5	17,0
2000 ²⁾	37 282,1	3 842,3	2 492,0	6 334,3	17,0
2001 ³⁾	39 531,7	3 990,0	2 580,9	6 570,9	16,6
2002 ³⁾	35 939,1	4 190,0	2 552,3	6 742,3	18,7
2003 ³⁾	36 319,8	4 420,0	2 506,5	6 926,5	19,1

¹⁾ Gesamteinnahmen vermindert um Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stocks, Einnahmen aus Überschüssen von Vorjahren, Haushaltstechnische Verrechnungen

²⁾ Soll

³⁾ Die Zahlen für die Jahre 2001 bis 2003 beruhen auf der Finanzplanung 1999 bis 2003. Auswirkungen bei Einrichtung eines Liegenschaftsfonds blieben unberücksichtigt.

Die Tabelle zeigt, dass mit steigender Tendenz ein erheblicher Teil der bereinigten Gesamteinnahmen für den Schuldendienst - ohne Tilgung bestehender Landesschulden - ausgegeben werden muss und damit nicht für die Finanzierung der staatlichen Aufgaben zur Verfügung steht.

- 40 Aussagekräftige Indikatoren für die Leistungsfähigkeit eines Landes sind u. a. die Zins-/Steuerquoten. Sie verdeutlichen, in welchem Vomhundertsatz die Steuereinnahmen für Zinsausgaben gebunden sind, d. h. nicht für andere Ausgaben zur Verfügung stehen. Die Quoten ergeben sich aus Faktoren, die unterschiedlich sein können. Der Rechnungshof hat in der folgenden Tabelle die Schuldendiensthilfen jeweils eingerechnet, da sie zinsgleiche Wirkung haben und in Berlin von besonderem Gewicht sind (vgl. T 39). Diese Zins-/Steuerquoten - ohne und mit Einrechnung der Einnahmen aus Bundeshilfe und Fonds Deutsche Einheit bzw. von 1995 an aus dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinn/zuzüglich Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) - ergeben für 1994 bis 2003 folgendes Bild:

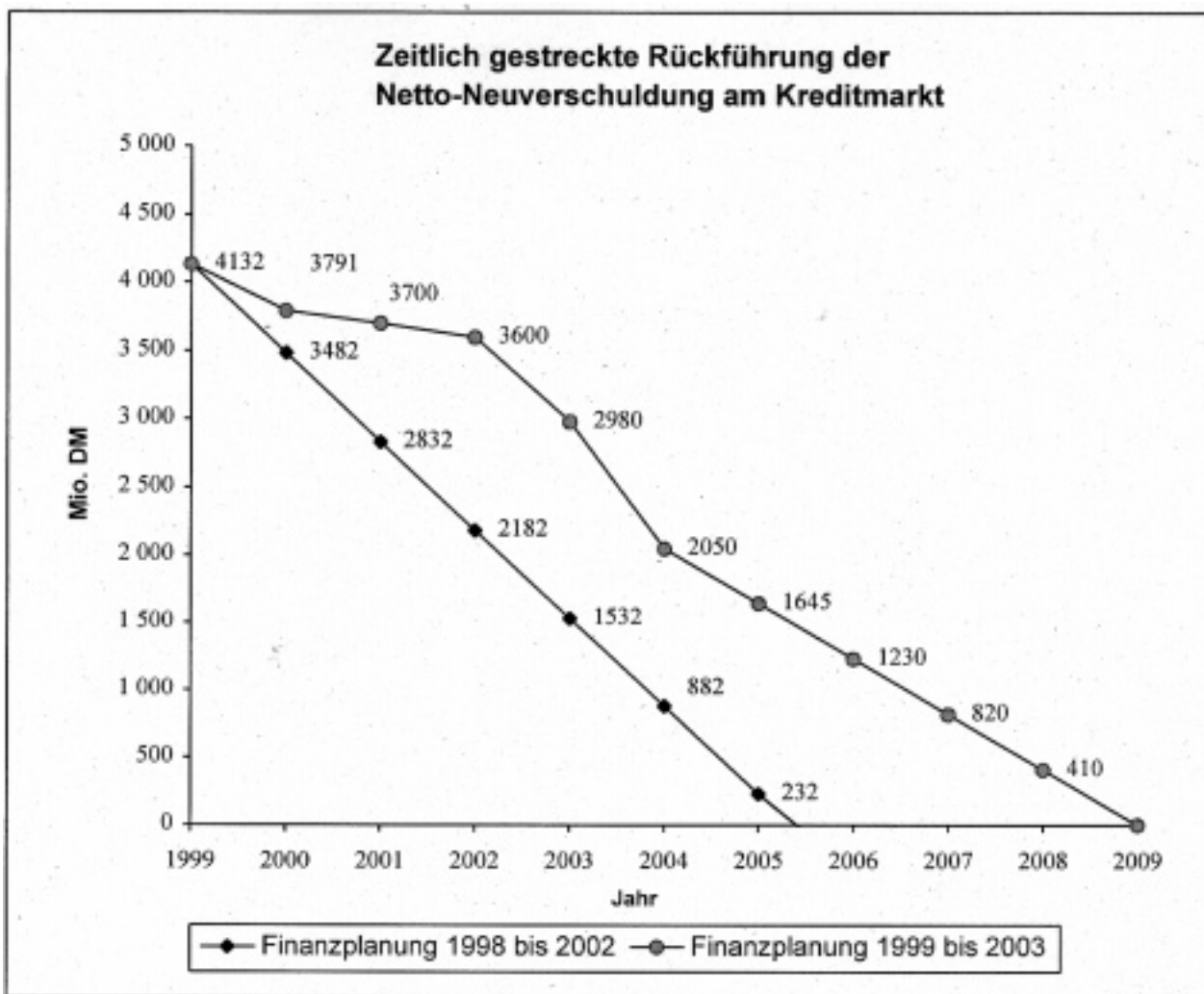
Jahr	Zins-/Steuerquote (nur Steuereinnahmen)	Zins-/Steuerquote (zuzüglich Zuweisungen)
	- v. H. -	
1994	22,9	15,2
1995	26,1	20,8
1996	32,0	24,1
1997	36,7	27,4
1998	38,2	27,8
1999	39,0	28,7
2000	37,5	27,4
2001	37,3	27,5
2002	37,9	27,6
2003	37,3	27,1

Der Anteil der für Zinsausgaben und Schuldendiensthilfen gebundenen Steuereinnahmen bleibt weiterhin auf hohem Niveau.

- 41 Gegenüber der bisherigen Finanzplanung ergeben sich für die Rückführungsschritte bei der Netto-Neuerschuldung am Kreditmarkt folgende Änderungen:

Rückführung der Netto-Neuerschuldung in Mio. DM

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Finanzplanung 1998 bis 2002 (Rückführungsschritte)	4 132	3 482 (650)	2 832 (650)	2 182 (650)	1 532 (650)	882 (650)	232 (650)	0 (232)			
Finanzplanung 1999 bis 2003 (Rückführungsschritte)	4 132	3 791 (341)	3 700 (91)	3 600 (100)	2 980 (620)	2 050 (930)	1 645 (405)	1 230 (415)	820 (410)	410 (410)	0 (410)



Danach vollzieht sich die vom Senat weiterhin angestrebte Rückführung der Netto-Neuerschuldung nicht mehr linear in Schritten von 650 Mio. DM pro Jahr bis zum Jahr 2006, sondern sie wird bis zum Jahr 2009 mit unterschiedlichen Jahresbeträgen (von 91 bis zu 930 Mio. DM) gestreckt. Der Senat begründet dies damit, dass „diese Planung (...) sich jedoch angesichts der finanzpolitischen und stadtpolitischen Gegebenheiten als so nicht fortführbar erwiesen (hat); sie hätte zudem einen wesentlich höheren Einsatz von Vermögen zur Abfederung zwischenzeitlicher Finanzierungslücken erfordert, als tatsächlich zur Verfügung gestellt werden kann“. Nähere Angaben zu den stadtpolitischen Gegebenheiten, die der Senat an anderer Stelle seiner Finanzplanung auch als stadtpolitische Verträglichkeiten bezeichnet, oder zu den

erforderlichen Vermögenseinsätzen enthält die Finanzplanung nicht. Damit begibt sich der Senat der Chance, die Netto-Neuverschuldung in den bisher geplanten Schritten abzubauen und damit ein weiteres Ansteigen der Zinsausgaben zu vermeiden. Der Senat selbst sieht diese Gefahr, wenn er darauf hinweist, dass jeder auch nur teilweise Verzicht auf eine Absenkung der Neuverschuldung zu höheren Zinsbelastungen in den Folgejahren führt, die ihrerseits die Finanzierungsmöglichkeiten anderer Ausgaben einschränken. Ausgehend von der Netto-Neuverschuldung im Jahre 1999 strebt der Senat an, die Netto-Neuverschuldung bis zum Jahr 2004 zu halbieren. Er begründet aber nicht, warum die Sachzwänge in den Jahren 2000 bis 2002 eine Rückführung nur um 190 Mio. DM zulassen, in den folgenden zwei Jahren jedoch eine Rückführung um insgesamt 1,6 Mrd. DM möglich sein soll, obwohl in den Jahren 2003 und 2004 keine Vermögensveräußerungen mehr geplant sind. Der Rechnungshof sieht hierin nicht nur einen Mangel an Realismus, sondern auch ein Verschieben der Probleme in die Zukunft.

Senat und Bundesregierung erwarten eine Verbesserung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage. Das Wirtschaftswachstum würde in Berlin aber – so der Senat – gemessen an der Höhe im bundesweiten Durchschnitt um etwa einen Prozentpunkt niedriger ausfallen. Bis zum Ende des Planungszeitraums würde der Rückstand gegenüber der bundesweiten Wirtschaftsentwicklung mehr und mehr aufgeholt sein. Dies hält der Rechnungshof für sehr optimistisch. Ausgehend von der Steuerschätzung vom Mai 1999 (Mittelfrist-Prognose) hat der Senat auf der Grundlage der Kurzfrist-Prognose vom November 1999 und der tatsächlichen Entwicklung der Steuereinnahmen die Zahlen der Finanzplanung aktualisiert und erwartet Mehreinnahmen gegenüber diesen Prognosen in Höhe von 20 Mio. DM jährlich. Er geht dabei davon aus, dass die zu erwartenden Mindereinnahmen aus den Gesetzesbeschlüssen zum Familienleistungsausgleich und zum Steuerbereinigungsgesetz 1999 durch laufende Steuermehreinnahmen ausgeglichen werden. Die jüngsten Überlegungen der Bundesregierung insbesondere zum Vorziehen der ursprünglich für das Jahr 2002 geplanten Stufe der Steuerreform auf das Jahr 2001 seien in der Planungslinie nicht berücksichtigt worden. Der Rechnungshof meint, dass steigende Steuereinnahmen auch in Berlin Grundlage für eine positive Entwicklung werden könnten. Er warnt aber davor, diese Entwicklung als Automatik anzusehen. Ferner bestehen vom Jahre 2003 an Einnahmerisiken in Milliardenhöhe aus der Neuordnung des Finanzausgleichs. Der Senat weist zu Recht darauf hin, dass die finanziellen Konsequenzen aus der Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 11. November 1999 über die Normenkontrollanträge zum Finanzausgleichsgesetz derzeit nicht absehbar sind. Er will sich in den Bundesländer-Verhandlungen insbesondere für den Erhalt einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Stadtstaaten im Allgemeinen und Berlins als Bundeshauptstadt im Besonderen einsetzen. Der Rechnungshof befürchtet, dass eine Neuordnung des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs zulasten Berlins gehen wird. Er geht davon aus, dass der Senat seine Verhandlungslinie rechtzeitig wissenschaftlich fundiert vorbereitet und mit Entschiedenheit verfolgt.

42 Der vom Senat geplante Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits korrespondiert mit der Rückführung der Netto-Neuverschuldung. Der Berliner Haushalt weist folgende strukturelle Finanzierungsdefizite aus:

Jahr	strukturelles Finanzierungsdefizit ¹⁾	Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	Deckungslücke nach Netto-Neuverschuldung	abzudeckender Fehlbetrag ²⁾
- Mio. DM -				
1994	9 797,0	7 399,6	2 397,4	273,0
1995	12 317,0	6 750,0	5 567,0	2 412,9
1996	10 845,0	6 100,0	4 745,0	2 935,1
1997	9 160,0	5 450,0	3 710,0	822,4
1998	8 130,0	4 800,0	3 330,0	299,7
1999 ³⁾	7 339,6	4 132,0	3 207,6	3 244,3
2000	6 196,0	3 790,5	2 405,5	
2001	5 170,0	3 700,0	1 470,0	
2002	4 170,0	3 600,0	570,0	
2003	3 050,0	2 980,0	70,0	

Der Senat erwartet für das Jahr 1999 einen Fehlbetrag von 3,2 Mrd. DM. Er muss diesen Fehlbetrag spätestens im Jahr 2001 ausgleichen, wie er dies auch in seiner aktuellen Finanzplanung vorgesehen hat. Darüber hinaus müssen im Jahr 2001 zusätzlich Steuermindereinnahmen von 1,2 Mrd. DM bewältigt werden, die auf die vorgezogene Steuerreform der Bundesregierung zurückzuführen sind.

¹⁾ Die Zahlen sind der Finanzplanung 1999 bis 2003 entnommen (für das Jahr 1999 vgl. Fußnote 3).

²⁾ Der Fehlbetrag für die Jahre 1994 bis 1998 ist der jeweiligen Haushalts- und Vermögensrechnung entnommen.

³⁾ Vorläufiges Ist zum Stand 31. Januar 2000 gemäß Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen

Der Rechnungshof hat in seinen letzten Jahresberichten (Vorjahresbericht T 33, Jahresbericht 1998 T 32) begrüßt, dass der Senat Anstrengungen unternimmt, das strukturelle Finanzierungsdefizit abzubauen. Wie die Tabelle zeigt, hat sich das strukturelle Finanzierungsdefizit nach seinem Höchststand im Jahr 1995 bis zum Jahr 1999 um rund 5 Mrd. DM vermindert und soll auch in den Planungsjahren weiter zurückgeführt werden. Diese positive Einschätzung beruht allerdings auf höchst ungewissen Annahmen (z. B. steigende Steuereinnahmen, Begrenzung der Personalausgaben auf den Stand des Jahres 2000, sinkende Investitionsausgaben) und vor allem auf dem pauschal eingestellten „Handlungsbedarf zum Ausgleich der Haushalte“, der sich in den Jahren 2001 bis 2003 in einer Höhe zwischen 1,2 und 1,6 Mrd. DM pro Jahr bewegt. Damit ist der Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits zwar nach wie vor politisches Programm; die Zahlen für die Finanzplanungsjahre bis 2004 gehen aber von zu optimistischen Erwartungen aus. Die Rückführungsschritte von 2004 an sind mit den Rückführungsschritten bei der Netto-Neuverschuldung dann nahezu identisch.

Unabhängig von der ohnehin weiter anwachsenden Verschuldung Berlins sowie den weiterhin hohen Finanzierungsdefiziten stellt sich die Frage, ob die in der Verfassung geforderte Schuldenbegrenzung in der Haushaltspraxis hinreichend eingehalten wird¹⁾. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes die derzeit haushaltsrechtlich geltenden Definitionen für den Investitionsbegriff zur Bestimmung der Obergrenze für die Nettokreditaufnahme problematisiert. Der Rechnungshof sieht in diesen Ausführungen bemerkenswerte Ansätze einer zukunftsgerichteten Neuorientierung, nimmt sie in seine folgenden Hinweise auf und überträgt dabei die grundsätzlichen Fragestellungen auf die Berliner Situation. Nicht berücksichtigt wurden die derzeit in diesem Zusammenhang finanziell weniger bedeutsamen Bereiche der vom Land gewährten Darlehen und der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

Der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff der Artikel 115 GG und 87 VvB orientiert sich am Grundsatz einer gerechten generationsübergreifenden Lastenverteilung. Dieser Grundsatz beruht auf dem Leitgedanken, dass öffentliche Investitionen als langlebige Wirtschaftsgüter im Gegensatz zu konsumtiven Ausgaben auch in künftigen Jahren gesamtwirtschaft-

¹⁾ vgl. z. B. Bundesbank – Monatsbericht 4/99, S. 29 ff., 44, wo auf „institutionelle Mängel“ des Artikels 115 GG im Hinblick auf eine wirksame Kreditbegrenzungsfunktion hingewiesen wird

lichen Nutzen bringen. Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen stellt die Regel-Obergrenze für die Nettokreditaufnahme dar (Artikel 115 GG und 87 VvB). Eine Überschreitung ist nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Für den Haushalt bildet die Summe der Investitionsausgaben damit die Grenze der zulässigen Netto-Neuverschuldung. Weitgehend unbestritten handelt es sich bei der gesetzlichen Konkretisierung des Investitionsbegriffs durch Artikel 115 GG und 87 VvB und §§ 10 HGrG, 13 LHO um eine Obergrenze, die keine Erweiterungen in Richtung der Ausweisung eines höheren Investitionsvolumens zulässt²⁾. Soweit Investitionen durch Kredite finanziert werden, entstehen hieraus Belastungen künftiger Haushalte durch Zins- und Tilgungsausgaben. Ausgaben für Investitionen sind nach der gesetzlichen Definition (§§ 10 Abs. 3 HGrG, 13 Abs. 3 Nr. 2 LHO):

- Ausgaben für Baumaßnahmen,
- Ausgaben für den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden,
- Ausgaben für den Erwerb von unbeweglichen Sachen,
- Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,
- Darlehensausgaben,
- Ausgaben für die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen sowie
- Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Investitionen Dritter (z. B. anderer Gebietskörperschaften oder Unternehmen).

Der Schwerpunkt der Investitionsausgaben im Berliner Haushalt liegt bei Zuschüssen für Investitionen an sonstige Bereiche sowie nominell beim Erwerb von Beteiligungen, der sich fast ausschließlich auf die Kapitalzuführung an die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) bezieht. Auf diesen Sektor entfallen für die Jahre 1997 bis 1999 zwischen 65 v. H. im Soll und 67 v. H. im Ist der Investitionsausgaben des Landes Berlin.

- 47 Der Anteil der **Sachinvestitionen** liegt in Berlin beim Ist bei etwa 21 v. H. der Investitionsausgaben des Landes, beim Soll (1999) bei rund 24 v. H. der Investitionsausgaben. Der Hauptanteil der Sachinvestitionen entfällt auf Hoch- und Tiefbaumaßnahmen. Zu den Sachinvestitionen gehört auch der Erwerb von unbeweglichen und beweglichen Sachen. Die jährlichen Ausgaben hierfür liegen bei etwa 3,5 bis 5 v. H. der Investitionsausgaben des Landes. Ausgaben für den Erwerb beweglicher Sachen werden erst ab 10 000 DM Wertgrenze den Investitionsausgaben zugerechnet. Überlegungen, diese Wertgrenze herabzusetzen, werden nicht weiterverfolgt, weil auch die Mehrheit der Finanzministerien der Bundesländer sich dagegen ausgesprochen hat. Von den Ausgaben für die Sachinvestitionen werden die Wertminderungen der Investitionsgüter nicht abgesetzt. Wertverluste an den hergestellten oder beschafften Investitionsgütern mindern jedoch ihren

²⁾ vgl. BVerfGE Bd. 79, S. 311; S. 337 f.

gesamtwirtschaftlichen Nutzen und wären daher grundsätzlich vom brutto ermittelten Investitionsvolumen abzuziehen. Die derzeit noch bestehenden Schwierigkeiten bei der Kalkulation der Abschreibungen könnten mit einer Verbesserung der Vermögensrechnung auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Bewertungsmaßstäbe, wie sie auch die Kosten- und Leistungsrechnung enthalten sollte, überwunden werden. Ferner sind Angaben zum Bestand und zur Veränderung des Immobilienvermögens sowie zu den Abschreibungen auf Gebäude miteinzubeziehen. Die Wertgrenze für den Erwerb beweglicher Sachen ist durch die fehlende Anpassung an die Preisentwicklung in ihrer Wirkung zur Begrenzung der Kreditaufnahme zurückgegangen. Sie sollte mittelfristig erhöht werden, um zu vermeiden, dass geringwertige Verbrauchsgüter ohne messbaren wirtschaftlichen Wachstumseffekt mit langfristigen Krediten finanziert werden.

Die Ausgaben für den **Erwerb von Beteiligungen** und sonstigem Kapitalvermögen zählen neben dem Aufwand für den Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen zu den investiven Ausgaben. Die jährlichen Ausgaben für diesen Zweck haben in den letzten Jahren einen Anteil von rund 20 v. H. der Investitionsausgaben des Landes (wegen des BVG-Anteils vgl. T 46). Den Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen stehen Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen (Privatisierungseinnahmen) gegenüber. Diese Einnahmen werden bisher nicht von den Ausgaben abgesetzt und wirken sich somit nicht auf die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze aus. Die in den letzten Jahren erzielten Einnahmen aus Privatisierung überschreiten mit über 3 Mrd. DM (Ausnahme 1997 mit 6,5 Mrd. DM) die Ausgaben für den Beteiligungserwerb mittlerweile erheblich. Da der Erwerb von Beteiligungen nach der gesetzlichen Definition eine Investition im Sinne von Artikel 115 GG und 87 VvB ist, sind Veräußerungen dieser Vermögensgüter finanzwirtschaftlich „Desinvestitionen“. Es wäre daher unter dem Gesichtspunkt der Generationengerechtigkeit und entsprechend dem daraus resultierenden Grundgedanken der finanziellen Nachhaltigkeit naheliegend, sie bei der Ermittlung der Kreditobergrenze abzusetzen. Dies gilt auch für die anderen Einnahmen aus Vermögensverwertungen, z. B. den Verkauf von beweglichen und unbeweglichen Sachen, deren Erwerb seinerzeit die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze erhöht hat. Insbesondere aufgrund der hohen Beteiligungserlöse der letzten Jahre würde sich die Kreditobergrenze deutlich vermindern, wenn man die Erlöse aus Vermögensverwertung bei der Begrenzung der Nettokreditaufnahme entsprechend berücksichtigt. Durch eine Absetzung der Einnahmen aus Vermögensverwertungen würden Verschuldungsgrenze und Nettovermögenszuwachs deutlich angenähert. Zudem würde sichergestellt, dass Privatisierungen vorwiegend aus ordnungspolitischen und haushaltswirtschaftlichen Gründen und nicht aus kurzfristigen Finanzierungsinteressen durchgeführt werden.

Das Gebot, **nicht eigenfinanzierte Investitionen** aus Einnahmen von Dritten (z. B. EU, Bund) von den Investitionsausgaben abzusetzen, wird auch vom Senat nicht mehr ernsthaft in Zweifel gezogen. Es handelt sich um Beträge zwischen 2,3 und 2,7 Mrd. DM (vgl. T 50 sowie Vorjahresbericht T 42).

48

49

- 50 Berücksichtigt man alle den jeweiligen Investitionsausgaben gegenüberstehenden Einnahmen bei der Ermittlung der Kreditobergrenze, hätte dies erhebliche Auswirkungen. Für die Jahre 1997 bis 1999 wäre eine Kreditaufnahme ausgeschlossen gewesen:

	1997		1998		1999	
	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist ¹⁾
	- Mio. DM -					
Investitionsausgaben	6 090,8	5 482,0	5 821,8	5 153,9	5 398,2	
abzüglich Einnahmen aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen Dritter	2 704,8	2 716,3	2 622,1	2 352,7	2 579,7	
Kreditobergrenze nach Artikel 115 GG und 87 VvB	3 386,0	2 765,7	3 199,7	2 801,2	2 818,5	
abzüglich Erlöse aus Vermögensverwertungen	6 089,8	6 531,7	6 128,2	3 066,6	3 426,1	
bereinigte Kreditobergrenze	- 2 703,8	- 3 766,0	- 2 928,5	- 265,4	- 607,6	
Nettokreditaufnahme	5 267,9	5 186,2	4 666,3	4 624,9	3 986,2	
Differenz	- 7 971,7	- 8 952,2	- 7 594,8	- 4 890,3	- 4 593,8	

¹⁾ Die Haushalts- und Vermögensrechnung 1999 lag bis zum Redaktionsschluss nicht vor.

Von der bereinigten Kreditobergrenze nach vorstehender Tabelle wären noch die in T 45 genannten Einnahmen aus Darlehensrückflüssen, Bürgschaften usw. sowie die derzeit nicht bezifferbaren Abschreibungen von Anlagegütern abzusetzen. Wertverluste an den hergestellten oder beschafften Investitionsgütern mindern deren gesamtwirtschaftlichen Nutzen. Zieht man sie vom brutto ermittelten Investitionsvolumen ab, erhält man die Netto-Investitionen, womit zum einen die Kreditobergrenze sinkt und zum anderen eine Kreditfinanzierung von Ersatzinvestitionen ausgeschlossen bleibt. Ersatzinvestitionen dienen lediglich dem Vermögenserhalt.

- 51 Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Auswirkungen der jährlichen Neuverschuldung auf die Verschuldungsentwicklung des Haushalts sollte geprüft werden, ob der Investitionsbegriff der Artikel 115 GG und 87 VvB gesetzlich stärker zu konkretisieren wäre. Dies gilt insbesondere für die Behandlung von „Desinvestitionen“ (Vermögensveräußerungen oder -übertragungen) und für solche Maßnahmen, die ausschließlich der Substanzerhaltung dienen. Der Rechnungshof erkennt an, dass der Senat die Neuverschuldung in den nächsten Jahren, wenn auch zeitlich gestreckt, weiter zurückführen und langfristig einen ausgeglichenen Haushalt ohne Neuverschuldung erreichen will. Dieses finanzpolitische Ziel ist aber nur dann realisierbar, wenn die Kreditobergrenze der Artikel 115 GG und 87 VvB in den kommenden Haushaltsjahren deutlich unterschritten wird.

3. Aufnahme von Darlehen

Die haushaltsgesetzlichen Höchstbeträge für die Darlehensaufnahme für das Haushaltsjahr 1998 wurden nicht überschritten. Die Kreditobergrenze der Verfassung ist wie in den Vorjahren erheblich überschritten, da die Netto-Neuverschuldung um 1,8 Mrd. DM über der Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben liegt.

- 52 Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte für das Haushaltsjahr 1998 gemäß Haushaltsgesetz 1998 (HG 98) vom 19. Dezember 1997 folgende Ermächtigungen:

- Restermächtigung (§ 18 Abs. 3 LHO) aus 1997;
- Ermächtigung zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 1 HG 98);
- Ermächtigung für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan (§ 3 Abs. 2 HG 98);
- Ermächtigung für sonstige Tilgungen (§ 3 Abs. 3 HG 98);
- Ermächtigung zur Kreditaufnahme, insbesondere aus Mitteln des Bundes (§ 3 Abs. 4 HG 98).

Zur Deckung von Ausgaben war die Senatsverwaltung für Finanzen auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite

- im Jahre 1997 für 1998 sowie
- im Jahre 1998 für 1999

aufzunehmen (§ 3 Abs. 5 HG 97 und HG 98). Sie hat die Inanspruchnahme sämtlicher Ermächtigungen in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1998 richtig dargestellt:

Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme	Überschreitung
	- DM -		
Restermächtigung Haushaltsjahr 1997	–	–	–
Vorgriffsermächtigung Haushaltsjahr 1997	2 285 811 745,00	310 226 223,69	–
Ermächtigung für Ausgaben	4 800 000 000,00	4 800 000 000,00 ¹⁾	–
Ermächtigung für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan	3 823 900 000,00	3 821 157 518,93	–
Ermächtigungen für sonstige Tilgungen	ohne ²⁾	17 743 149,81	–
Ermächtigung für Mittel des Bundes	30 000 000,00	10 127 053,00	–
Vorgriffsermächtigung	2 240 089 020,00	–	–

¹⁾ Davon sind 310 226 223,69 DM im Wege des Vorgriffs im Haushaltsjahr 1997 aufgenommen worden.

²⁾ vgl. § 3 Abs. 3 HG 98

Die Höchstbeträge sind nicht überschritten worden.

- 53 Nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Die Netto-Neuerschuldung war nach dem Haushaltsplan für 1998 mit 4 666,3 Mio. DM veranschlagt. Dem standen an veranschlagten Investitionen Ausgaben von 5 821,8 Mio. DM gegenüber. Die Netto-Neuerschuldung 1998 betrug:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt insgesamt	8 638 900 668,74 DM
Einnahmen aus Krediten vom Bund abzüglich Tilgungen	10 127 053,00 DM
am Kreditmarkt insgesamt	– 3 838 900 668,74 DM
im öffentlichen Bereich	– 185 225 191,95 DM
Netto-Neuerschuldung	4 624 901 861,05 DM

Die Gesamtsumme der getätigten Investitionsausgaben betrug 5 153,9 Mio. DM. Nach dieser Berechnung, die der Senat dem Haushaltsabschluss zugrunde legt, wäre die Kreditobergrenze nicht überschritten.

- 54 Zu diesem Ergebnis kommt der Senat allerdings nur durch eine unkritische Addition der Zahlen der für die Investitionen bestimmten Hauptgruppen 7 und 8. Er berücksichtigt hingegen nicht, dass ein Teil der Investitionsausgaben Berlins durch entsprechende Zahlungen des Bundes, der EU oder sonstiger Dritter finanziert wurde, die das Land Berlin bei den

Obergruppen 33 - Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich - und 34 - Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen - vereinnahmt hat. Mit dieser Betrachtungsweise steht der Senat innerhalb der Länder allein. Demgegenüber legt der Rechnungshof - dem allgemeinen Verständnis der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze folgend - bei deren Ermittlung nur noch die von Berlin selbst finanzierten Investitionsausgaben zugrunde. Hiernach überschreitet die Netto-Neuverschuldung wie in den Vorjahren die (bereinigte) Kreditobergrenze:

Einhaltung der Kreditobergrenze 1998 in Mio. DM:	
Netto-Neuverschuldung	4 624,9
Investitionsausgaben insgesamt	5 153,9
abzüglich	
Zuweisungen der Obergruppen 33 und 34	- 2 352,7
eigenfinanzierte Investitionsausgaben	<u>2 801,2</u>
Überschreitung der bereinigten Kreditobergrenze	<u>1 823,7</u>

Der Senat verschließt sich letztlich diesem Ergebnis nicht. Nach seinen Worten müsse es Ziel sein, bis zum Ende der Legislaturperiode - also bis zum Jahr 2004 - einen Zustand herzustellen, bei dem die Netto-Neuverschuldung die Höhe der eigenfinanzierten Investitionen unterschreitet; dies entspräche insoweit dem „Idealzustand“ der Verfassung, als in der Höhe der eigenfinanzierten Investitionen eine Neuverschuldung in jedem Falle zu rechtfertigen sei. Folgerungen für die Höhe der Kreditaufnahme hat er aber derzeit noch nicht gezogen. Der Verfassungsverstoß dauert an (zu neueren Überlegungen zum Investitionsbegriff und zur Kreditobergrenze s. T 45 bis 51).

55 Aus dem Haushaltsjahr 1998 verbleibt keine Restermächtigung:

Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 HG 98	4 800 000 000 DM
abzüglich Inanspruchnahme	4 800 000 000 DM
verbleibende Restermächtigung	<u>0 DM</u>

56 Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat durch Beschluss vom 8. April 1997 entschieden, dass die „Vereinbarung über die Vorfinanzierung von Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen“, die der Senat am 26. September 1995 mit der Investitionsbank Berlin (IBB) geschlossen hat, als Kreditaufnahme zu werten ist. Nach § 4 dieser Vereinbarung ermittelt die IBB bei Zinserhöhungen gemäß §§ 18 a ff. Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen (Wohnungsbindungsgesetz) einen Ergänzungsbarwert, den sie Berlin zur Verfügung stellt. Im Jahr 1998 hat Berlin auf der Grundlage dieser Vertragsbestimmung keine krediterhöhenden Einnahmen erzielt (vgl. Vorjahresbericht T 44).

57 Gemäß § 3 Abs. 6 HG 98 dürfen im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen getroffen werden, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken usw. bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (so genannte Derivatgeschäfte). Im Haushaltsjahr 1998 hat die Senatsverwaltung für Finanzen weiterhin in kleinem Umfang derartige Geschäfte abgeschlossen. Es handelt sich ausnahmslos um Zinsswaps, die einen Austausch von festen gegen ursprünglich vereinbarte variable Zinssätze und umgekehrt zum Inhalt haben. Die Derivatgeschäfte sind an neue und bestehende Kredite geknüpft worden. In seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 1999 führt der Senat hierzu aus, dass sich der Umfang des Derivatgeschäftes des Landes Berlin weiter in einem sehr geringen Umfang halte. Mit der endgültigen

Festlegung der Rahmenbedingungen und einer internen Dienstanweisung sei eine stärkere Ausdehnung dieses Aufgabengebietes vorgesehen. Die bisherigen Geschäfte würden zum Teil in Verbindung mit einer Kreditneuaufnahme und zu einem Teil zur Zinsreduzierung bei Darlehen des Altbestandes abgeschlossen. In der Dienstanweisung sei auch eine jährliche Berichterstattung über den Derivateinsatz vorgesehen, die dem Rechnungshof ebenfalls zur Verfügung gestellt werde. Der erste Bericht sei für das Ende des Haushaltsjahres 1999 vorgesehen, im Rahmen dieses Berichts werde auch eine Aufstellung über Aufwand und Ertrag aus dem Derivatgeschäft vorgelegt. Für das Jahr 1997 habe sich per 31. Dezember eine Zinersparnis von knapp 2,5 Mio. DM ergeben. Die angekündigten Unterlagen liegen nunmehr vor. Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

4. Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten

Das Land Berlin musste wie in den Vorjahren auch 1998 über das gesamte Jahr Kassenverstärkungskredite aufnehmen. Der Sockelbetrag war mit 553 Mio. DM im Haushaltsjahr 1998 allerdings deutlich niedriger als im Vorjahr. Der zulässige Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite wurde nicht überschritten.

Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen. Nach § 3 Abs. 7 HG 98 durften für 1998 als Höchstbetrag Kassenverstärkungskredite bis zu 14 v. H. des in § 1 dieses Gesetzes festgestellten Betrages von 44 801 780 400 DM aufgenommen werden. Der Höchstbetrag belief sich somit auf 6 272 249 256 DM. 58

Von der Ermächtigung hat die Senatsverwaltung für Finanzen erneut über das ganze Jahr Gebrauch gemacht, sie hat dabei aber den eingeräumten Höchstbetrag nicht überschritten. Die Kreditaufnahme betrug stets mindestens 553 Mio. DM (Sockelbetrag). Der Ausschöpfungsgrad der Ermächtigung lag somit regelmäßig mindestens bei 8,5 v. H. Am 6. März 1998 wurde mit der höchsten Aufnahme von insgesamt 5 430,1 Mio. DM die Ermächtigung zu 87 v. H. in Anspruch genommen. 59

Mit der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten dürfen lediglich Schwankungen bei der Verfügbarkeit der Kassenmittel ausgeglichen werden. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 1998 (T 321) sowie im Vorjahresbericht (T 46 bis 48) darauf hingewiesen, dass der seit Jahren benötigte Sockelbetrag an Kassenkrediten nicht zum Ausgleich von kurzfristigen Liquiditätsengpässen, sondern der Finanzierung von Ausgaben dient. Der über das gesamte Haushaltsjahr 1998 benötigte Sockelbetrag von 553 Mio. DM ist zwar erheblich niedriger als der des Vorjahres. Die Verwendung von Kassenverstärkungskrediten zur Finanzierung von Ausgaben bleibt aber weiterhin zu beanstanden. 60

Dem Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 17. Juni 1999 (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 16. 06. 99 - Drucksache 13/3857 -), dass Kassenkredite nicht mehr zur Deckung von Ausgaben herangezogen werden dürfen, ist die Senatsverwaltung für Finanzen nicht nachgekommen. Sie vertritt die Auffassung, dass ein Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften nicht vorliegt, solange sich die Höhe der Kassenkredite im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung bewegt. Davon unabhängig verweist sie darauf, dass der durchschnittlich benötigte Kassenkredit mit 2 569,5 Mio. DM erheblich unter dem des Vorjahres lag (4 744,5 Mio. DM) und somit die Konsolidierungsmaßnahmen bereits greifen. Als weiteres Indiz für die positive Entwicklung wertet sie den für das Haushaltsjahr 1999 verringerten Ermächtigungsrahmen für Kassenverstärkungskredite. Schließlich hat die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hingewiesen, dass sich die Inanspruchnahme des Kassenkredits zur Aufrechterhaltung einer geordneten Haushaltswirtschaft nicht vermeiden lassen werde, solange die Einnahmen aus 61

Vermögensveräußerungen einen großen Anteil an der Finanzierung des Haushalts haben und noch nicht realisierte Vermögensveräußerungen aus den Vorjahren die Liquidität belasten. Diese Überbrückungsmaßnahmen würden jedoch nicht zur Deckung von Ausgaben, sondern dem Ersatz von vorübergehend ausgefallenen Einnahmen dienen und nicht gegen das Haushaltsrecht verstoßen.

- 62 Gerade diese Einlassung untermauert die Feststellung des Rechnungshofs, dass zumindest die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Form eines dauerhaften Sockelbetrages als Kreditaufnahme zur Deckung von Ausgaben zu werten ist (vgl. T 60). Dieser Betrag ist auf die Kreditobergrenze anzurechnen (T 53, 54). Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen mit dem Ziel weiterverfolgt, Kassenverstärkungskredite nur noch für den haushaltsrechtlich zulässigen Zweck der kurzfristigen Liquiditätssicherung in Anspruch zu nehmen. Dabei weist der Rechnungshof vorsorglich darauf hin, dass bei der Berechnung des zulässigen Höchstbetrages der aufgenommenen Kassenkredite vom Haushaltsjahr 1999 an auch die Kassenkredite zu berücksichtigen sind, die von den Eigenbetrieben nach § 13 Abs. 3 Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin (Eigenbetriebsgesetz - EigG) vom 13. Juli 1999 aufgenommen werden.

5. Verlust von Transparenz durch unvollständige Darstellung besonderer Finanzierungsvorgänge im Haushaltsplan

Der zunehmende Einsatz besonderer Finanzierungen darf nicht zu einem Verlust von Transparenz insbesondere für das Abgeordnetenhaus führen.

- 63 Angesichts ihres weiterhin engen finanziellen Handlungsrahmens sucht die Verwaltung nach neuen Wegen der Finanzierung öffentlicher Aufgaben außerhalb des Haushalts. Der Rechnungshof hat sich schon in den vergangenen Jahren im Rahmen seiner Prüfungen mit einzelnen alternativen Finanzierungen wie Leasing und ähnlichen Sonderfinanzierungen (Jahresbericht 1994 T 50 bis 53 und T 60, Jahresbericht 1996 T 389 bis 409, Vorjahresbericht T 74 bis 78), Finanzierung eines Krankenhausinvestitionsprogramms (Jahresbericht 1996 T 287 bis 302), Vorfinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen durch treuhänderische Entwicklungsträger (Vorjah-

resbericht T 49 bis 56) sowie Errichtung eines Liegenschaftsfonds (Vorjahresbericht T 68 bis 73) auseinandergesetzt. Der vorliegende Jahresbericht enthält weitere ähnlich gelagerte Beispiele dafür, dass wesentliche Finanzierungsvorgänge nicht oder nicht vollständig im Haushalt ausgewiesen sind. So hat sich die Senatsverwaltung für Justiz bei Einführung des Elektronischen Grundbuchs für eine Finanzierung völlig außerhalb des Haushalts durch eine private Investorin entschieden und künftige Gebührenforderungen an diese abgetreten (vgl. Anlage 2). In zwei anderen Fällen haben die beteiligten Senatsverwaltungen beim Verkauf landeseigener Grundstücke (T 478 bis 486) und das Bezirksamt Kreuzberg im Zusammenhang mit der Vermietung eines landeseigenen Gewerbeobjekts (T 487 bis 497) finanzwirksame Vorgänge im Haushaltsplan nur unvollständig unter Verzicht auf die erforderliche Transparenz für das Abgeordnetenhaus und unter Verstoß gegen das Bruttoprinzip (§§ 15 Abs. 1 Satz 1, 35 Abs. 1 Satz 1 LHO) dargestellt.

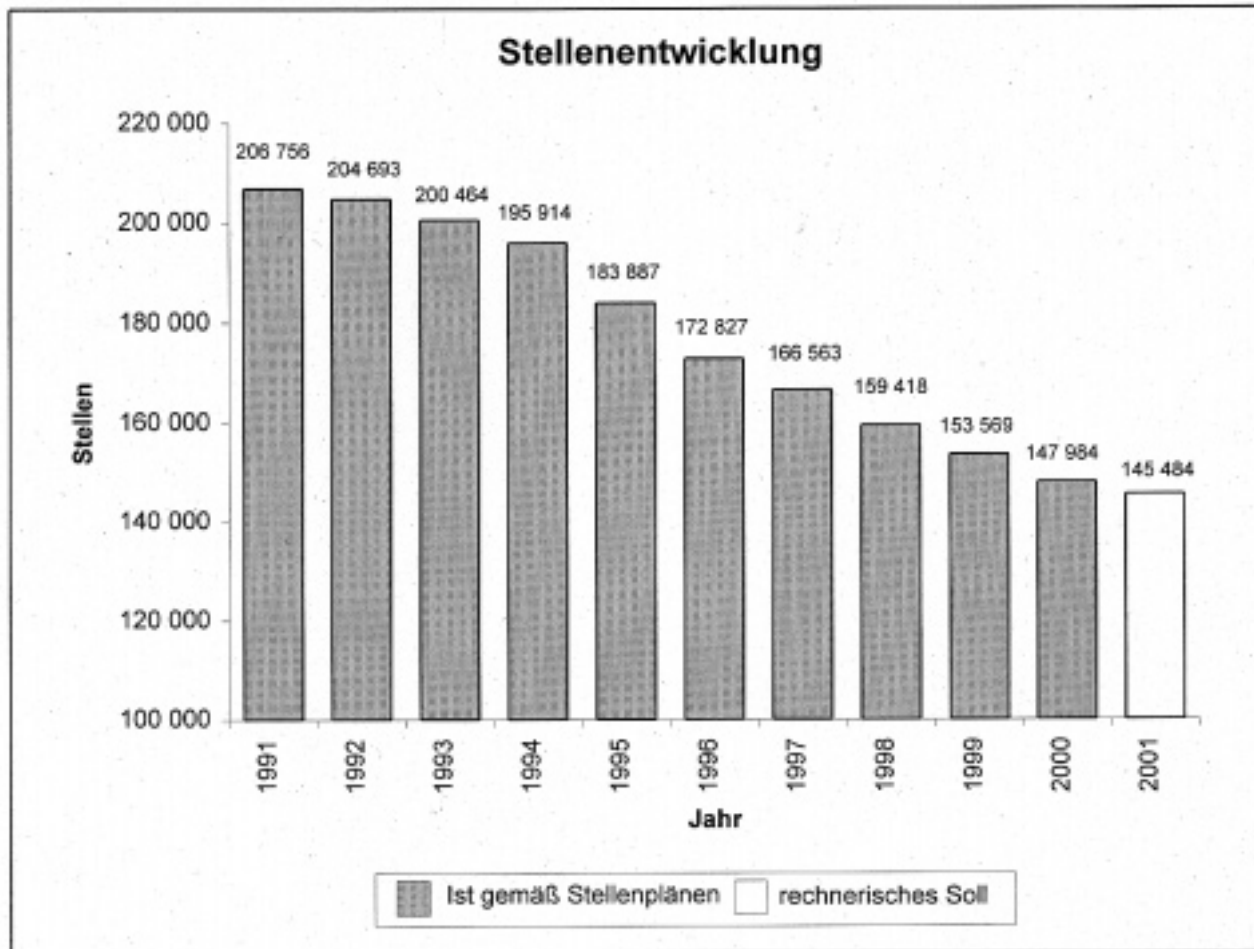
Unabhängig von der jeweils im Einzelnen vorzunehmenden Bewertung dieser Rechtsgeschäfte hat der Rechnungshof grundsätzlich Verständnis für Initiativen der Verwaltung, neue Lösungen zur Bewältigung der Finanzierungsprobleme zu suchen. Dies darf aber weder Unwirtschaftlichkeit zur Folge haben noch dazu führen, dass wesentliche Finanzierungsvorgänge nicht oder nicht ausreichend transparent im Haushalt abgebildet und damit auch wichtige Daten über Haushaltsvolumen, Investitions- und Kredithöhe verschleiert werden. Jeder Verlust von Transparenz birgt die Gefahr in sich, dass es dem Abgeordnetenhaus erschwert wenn nicht sogar unmöglich gemacht wird, den für die Ausübung seines Budgetrechts und seiner parlamentarischen Finanzkontrolle notwendigen Überblick über die Staatsfinanzen zu behalten. Auch für eine verantwortungsvolle Haushaltswirtschaft ist das Prinzip der Haushaltsklarheit von Bedeutung. Haushaltsgesetz und Haushaltsplan müssen nach dem verfassungsrechtlichen Gebot der Vollständigkeit des Haushalts die Entwicklung der Landesfinanzen transparent machen. Diesem Gebot entspricht die Pflicht des Parlaments, sich selbst und der Öffentlichkeit in einer tatsächlich wirksamen Weise Rechenschaft über die voraussichtlichen Einnahmen und Belastungen des Landes abzulegen. Der Rechnungshof erwartet deshalb, dass der Senat solche Entscheidungen und ihre Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben Berlins sowie die daraus resultierenden Belastungen für die Zukunft ausnahmslos im Haushaltsplan, ggf. in der Finanzplanung und der Vermögensrechnung, vollständig und nachvollziehbar unter Beachtung des Bruttoprinzips darstellt.

64

6. Entwicklung der Stellenzahlen in der Berliner Verwaltung

Um Personalausgaben zu sparen, ist ein weiterer drastischer Stellenabbau erforderlich. Die Bezirksgebietsreform bietet hierfür rechnerisch ein Einsparpotenzial von 11 328 Stellen mit 850 Mio. DM.

- 65 Der Rechnungshof berichtet seit 1995 regelmäßig über die Entwicklung der Stellenzahlen und Personalausgaben in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne Betriebe Berlins nach § 26 LHO). Die folgende Grafik zeigt die bisherige Entwicklung der Stellen und Beschäftigungspositionen (im Folgenden Stellen):



Die 206 756 Stellen im Jahr 1991 sollen nach dem Entwurf des Haushaltsplanes auf 147 984 Stellen im Jahr 2000 reduziert werden. Damit sind gegenüber dem Nachtragshaushalt 1991 insgesamt 58 772 Stellen weggefallen. Darin sind jedoch 15 451 Stellen enthalten, durch deren Wegfall der Haushalt nicht dauerhaft entlastet wird. Somit wurde bisher ein realer Sparerfolg von 43 321 Stellen erzielt. Nach den Vorgaben der Haushaltsstrukturgesetze sowie den Beschlüssen des Senats sollten 47 300 Stellen bis zum Jahr 2000 eingespart werden. Die für das Jahr 2000 vorgegebene Rate von 3 750 Stellen ist mit der Einsparung von 5 585 Stellen deutlich überschritten worden. Dies gleicht jedoch nicht die Einspardefizite der letzten Jahre aus. Es fehlen insgesamt noch fast 4 000 Stellen an dem vorgegebenen Sparsoll. Die weiterhin angespannte Haushaltslage Berlins (vgl. T 41 bis 44) erfordert, darüber hinaus, um Personalausgaben einzusparen, auch künftig Stellen in erheblichem Umfang abzubauen.

66 Die Personalausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Jahr	Ansatz	Rechnung	Abweichung	Sollzahlen nach dem Haushaltsstrukturgesetz 1996/1998 ¹⁾
- Mio. DM -				
1991	12 189,8	11 471,1	- 718,7	
1992	13 878,2	13 167,5	- 710,7	
1993	14 050,0	14 044,6	- 5,4	
1994	13 988,1	14 226,8	+ 238,7	
1995	14 248,0	14 280,3	+ 32,3	
1996	14 243,6	14 296,8	+ 53,2	
1997	14 179,3	14 062,3	- 117,0	
1998	13 676,2	13 892,2	+ 216,0	
1999	13 424,1	13 950,6 ²⁾	+ 526,5 ²⁾	13 250
2000	13 710,0			13 180

¹⁾ Sollzahlen nach dem Entwurf des Haushaltssanierungsgesetzes 2000: 2000 bis 2004 13 710 Mio. DM jährlich

²⁾ vorläufiges Ergebnis

Nach dem durch Artikel I Haushaltsstrukturgesetz 1998 geänderten Haushaltsstrukturgesetz 1996 (Haushaltsstrukturgesetz 1996/1998) sollten im Haushaltsjahr 1999 die Personalausgaben 13 250 Mio. DM nicht überschreiten. Bereits der Ansatz der Personalausgaben lag aber mit 13 424 Mio. DM um 174 Mio. DM höher. Das vorläufige Ergebnis des Jahresabschlusses 1999 weist mit 13 950,6 Mio. DM eine Überschreitung des Ansatzes von 526,5 Mio. DM aus. Damit sind die Personalausgaben gegenüber dem Vorjahr wieder angestiegen und haben das im Haushaltsstrukturgesetz angestrebte Ziel bei weitem nicht erreicht. Nach dem Haushaltsstrukturgesetz 1996/1998 sollte im Haushaltsjahr 2000 der Ansatz für Personalausgaben 13 180 Mio. DM nicht übersteigen. Insbesondere aufgrund des verhältnismäßig hohen Tarifabschlusses 1999 konnte diese Vorgabe nicht eingehalten werden. Der Entwurf des Haushaltsplans 2000 sieht nunmehr Personalausgaben von 13 710 Mio. DM vor, die nach dem Entwurf des Haushaltssanierungsgesetzes 2000 für die gesamte Legislaturperiode festgeschrieben werden, um die Gesamtausgaben zu senken und langfristig die Neuverschuldung zurückzuführen. Diese Festschreibung ist jedoch mit erheblichen Haushaltsrisiken verbunden, denn sie unterstellt den Abbau von 7 000 Stellen bis zum Jahr 2004, eine relativ geringe Tarifvorsorge und eine weiterhin erhebliche Nichtausschöpfung von Ausbildungs- und ABM-Mitteln.

Der Rechnungshof hat bereits in seinem Vorjahresbericht (T 81) auf die mit den kw-Stellen verbundenen Haushaltsrisiken hingewiesen. Durch Maßnahmen des Personalmanagements werden im Laufe eines Jahres die kw-Stellen reduziert. So hat sich deren Zahl zum Stichtag 1. August 1999 nahezu halbiert. Da aber jeweils zu Beginn des nächsten Haushaltsjahres neue Sparraten zu erbringen sind, steigt die Zahl der kw-Stellen wieder an. Die statistischen Daten zur Altersstruktur der Beschäftigten zeigen, dass das Problem durch natürliche Fluktuation immer schwerer zu lösen ist. Die immer noch hohe Zahl der nicht finanzierten Stellen stellt auf der Basis eines pauschalen Durchschnittssatzes von 75 000 DM je Stelle weiterhin eine zusätzliche im Haushaltsplan nicht vorgesehene Belastung des Haushalts von 285 Mio. DM dar. Der Rechnungshof hat bei dieser Berechnung die Zahl der Stellen mit Wegfallvermerk nur zu zwei Dritteln einbezogen, da sie - wie dargestellt - im Jahresverlauf erfahrungsgemäß abnimmt. Zusätzlich besteht ein Haushaltsrisiko von 41 Mio. DM, die als pauschale Minderausgaben im Rahmen der Haushaltsberatungen nicht aufgelöst wurden und von den Bezirken bis zum Jahresende 2000 stellenmäßig zu belegen sind.

67 Einzusparende, aber noch besetzte Stellen werden nicht mehr finanziert und erhalten den Vermerk „künftig wegfallend“ (kw-Stellen). Die Senatsverwaltung für Inneres sieht damit die Einsparung als erreicht an. Die Personalausgaben für die auf kw-Stellen beschäftigten Dienstkräfte müssen aber noch aus Personalmitteln des laufenden Haushalts geleistet werden und belasten ihn damit. Die Zahl der kw-Stellen hat sich folgendermaßen entwickelt:

Jahr	Stellen mit Wegfallvermerk
1995/1996	4 454
1997	6 608
1998	7 391
1999	7 903
2000	5 701 ¹⁾

¹⁾ Stand Entwurf Haushaltsplan 2000

Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 1997 (T 56) zur Einführung des Globalsummenhaushalts in der Hauptverwaltung darauf hingewiesen, dass sich in der Personalwirtschaft die bisher verbindliche Stellenplanwirtschaft immer mehr in eine Mittelwirtschaft wandelt. Mit dem Dritten Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz - VGG -) sind u. a. auch die Vorschriften zur Deckungsfähigkeit von Ausgaben (§ 20 LHO) so geändert worden, dass die konsumtiven Sachausgaben und die Investitionen einseitig gegenüber den Personalausgaben deckungsberechtigt sind. Die Haushaltswirtschaft lässt sich so flexibler handhaben. Durch dieses Vorgehen ist jedoch die Bindung von Stellen an Aufgaben nicht mehr erkennbar. Die Verpflichtung der Behörden der Berliner Verwaltung, ihre Personalwirtschaft an Stellenplänen auszurichten (vgl. § 17 Abs. 5 und 6 LHO), ist zwingend geboten, weil sie für eine ordnungsgemäße und transparente Personalwirtschaft unerlässlich ist. Der Senat beabsichtigt, künftig den Personalbedarf an Kennzahlen und durch den Wettbewerb über Leistungsvergleiche (vgl. § 4 VGG) zu ermitteln. Ein entsprechendes Instrumentarium ist aber noch immer nicht vorhanden. Es fehlen demnach Grundlagen zur organisatorischen Optimierung. Strukturen und Personalausstattung haben sich in

den letzten Jahren selbst in vergleichbaren Organisationseinheiten auseinander entwickelt. Dadurch wird der Zusammenschluss der Bezirke erheblich erschwert. Das Abgeordnetenhaus hat in einem Auflagenbeschluss zum Jahresbericht 1998 (T 42) vom 17. Juni 1999 (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 16.06.99 - Drucksache 13/3857 -) vom Senat gefordert, zur Festsetzung des Personalbedarfs im Rahmen des Globalsummenhaushalts sachgerecht und unverzüglich Kennzahlen zu erarbeiten und anzuwenden. Das zögerliche Verhalten des Senats führt zu ungerechten und unausgewogenen Personalausstattungen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat den Auflagenbeschluss zügig umsetzt.

- Bearbeitung von Außenständen bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen (vgl. T 421),
- Kontrolle der Sondernutzung öffentlichen Straßenlandes,
- Verbesserung der personellen Ausstattung der Untervorschussstellen,
- Verstärkung der Prüfdienste der bezirklichen Sozialämter zur Aufdeckung unberechtigter Sozialhilfeleistungen,
- Umweltstreifendienst im Rahmen des Projekts „Saubere Stadt“ zur Verbesserung des Stadtbildes Berlins,
- Bekämpfung von Schwarzarbeit und
- Unterstützung bei der Führerscheinstelle und bei der Ausländerbehörde im Landeseinwohneramt.

- 69 Der Senat und die Bezirke haben am 30. August 1999 mit den Vertretern der Arbeitnehmer (Hauptpersonalrat, Gewerkschaften) die Verwaltungsreform- und Beschäftigungssicherungsvereinbarung 2000 abgeschlossen. Schwerpunkte der Vereinbarung sind, auf betriebsbedingte Kündigungen bis zum Ende der Geltungsdauer am 31. Dezember 2004 zu verzichten, das Tarif- und Beamtenrecht bis zum Wirksamwerden der Bezirksamtsreform am 1. Januar 2001 anzugleichen, den Geltungsbereich der Vereinbarung auf die Bühnen auszudehnen und den Prämienbetrag für das freiwillige Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst auf insgesamt höchstens 100 000 DM zu erhöhen. Der Abschnitt über den Umgang mit dem Personalüberhang enthält u. a. auch die vom Rechnungshof schon mehrfach vertretene Auffassung, Überhangkräfte aus ihrem bisherigen Arbeitsgebiet herauszulösen. Darüber hinaus sollen den Beschäftigten frühzeitig landesweite interne Beschäftigungsmöglichkeiten bekannt gemacht und Anreize zur Förderung der Akzeptanz von Teilzeitbeschäftigung, Altersteilzeit und dem Ausscheiden mit dem 58. Lebensjahr geschaffen werden. Die damalige Senatorin für Finanzen hatte der vom Senator für Inneres geschlossenen Vereinbarung nicht zugestimmt, da sie u. a. eine Vereinfachung für den weiterhin erforderlichen Personalabbau vermisst und die Verhandlungsführung mit den Gewerkschaften nicht der Pflicht entsprochen habe, Chancen für die jüngere Generation zu schaffen.

Im Jahre 1999 sind tatsächlich 6,1 Mio. DM eingegangen, weitere 1,8 Mio. DM wurden festgesetzt. Für die folgenden Jahre erwartet der Senat jetzt nur noch Einnahmen von insgesamt 41,8 Mio. DM, davon sind 20 Mio. DM im Entwurf des Haushaltsplans 2000 als pauschale Mehreinnahmen veranschlagt. Dabei ist bisher nicht geprüft worden, ob die Ergebnisverbesserungen nicht auch mit den vorhandenen Mitarbeitern möglich gewesen wären. Der Rechnungshof hält einen vorübergehenden zusätzlichen Einsatz von Überhangkräften grundsätzlich für sachgerecht, zumal wenn damit auch Einnahmen erzielt werden. Mitarbeiter, deren Stellen wegfallen, sollten weiterhin vorrangig auf freiwerdende Stellen vermittelt und nur in Ausnahmefällen als kurzfristige Aushilfen eingesetzt werden. Der Rechnungshof hat wiederholt auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die sich für die Personalagentur mit einem sozialverträglichen Abbau des Personalüberhangs ergeben (vgl. Jahresbericht 1998 T 40 und Vorjahresbericht T 81), und sieht daher die Notwendigkeit, wegen der angespannten Haushaltslage nach Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten längerfristig auch betriebsbedingte Kündigungen in die Überlegungen einzubeziehen.

- 70 Mit dem Haushaltsgesetz 1999 wurde beim Kapitel 29 10 der Einnahmetitel 371 01 eingerichtet, bei dem 100 Mio. DM als pauschale Mehreinnahmen veranschlagt wurden, die durch den verstärkten Einsatz von Überhangkräften in Bereichen mit Vollzugsdefiziten erwirtschaftet werden sollten. Eine Umfrage der Senatsverwaltung für Inneres bei allen Bezirken ergab, dass zusätzliche Einnahmen von 48,1 Mio. DM bei einem Einsatz von 118 Überhangkräften für folgende Aufgaben erwartet wurden:

Nach § 4 Abs. 2 Haushaltsstrukturgesetz 1996 sollte unter Wahrung des Sparziels ein Einstellungskorridor von bis zu einem Drittel der freiwerdenden Stellen zur Wiederbesetzung verfügbar bleiben, um insbesondere Nachwuchskräften den Zugang zum öffentlichen Dienst offen zu halten. Die Zahl der Ausbildungspositionen in der unmittelbaren Landesverwaltung und die hierfür dezentral veranschlagten Mittel haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

71

Jahr	Hauptverwaltung	Bezirke	Summe	Mittel
	- Ausbildungspositionen -			DM
1994	13 344	5 127	18 471	495 947 600
1995	13 533	5 156	18 689	509 074 600
1996	12 666	4 762	17 428	490 844 900
1997	11 670	4 495	16 165	492 858 500
1998	10 698	4 511	15 209	507 595 500
1999	10 673	4 256	14 929	476 747 900

Die Ausbildungspositionen umfassen die Titel für Beamtenanwärter, Beamte zur Anstellung, Richter auf Probe, Referendare, Lehreranwärter, die für Beamte zum laufbahnmäßigen Nachteilsausgleich freizuhaltenden Stellen, Praktikanten und Volontäre sowie auszubildende Angestellte und Arbeiter. Während die Hauptverwaltung 1998 ihre Ausbildungsmittel zu 90 v. H. ausschöpfte, verausgabten die Bezirke nur 70 v. H. dieser Mittel. So wurden 63 Mio. DM aus dem Haushalt 1998 ins folgende Jahr übertragen. Die mangelnde Ausschöpfung dieser Mittel ist mehrfach im Plenum und in den Ausschüs-

sen des Abgeordnetenhauses diskutiert worden. Im Jahr 1999 haben die Bezirksämter ihren Haushaltsansatz für Ausbildungsmittel erneut um 45 Mio. DM unterschritten. In der unmittelbaren Landesverwaltung hat sich die Zahl der neu begründeten Ausbildungsverhältnisse zwar von 1 302 im Jahr 1998 auf 1 399 im Jahr 1999 insgesamt erhöht, ist aber in den Bezirken von 489 auf 436 gesunken. Wegen der Arbeitsmarktsituation und der Tatsache, dass viele Jugendliche zum Beginn des Ausbildungsjahres 1999 noch keinen Ausbildungsplatz hatten, hielt der Senat zusätzliche Bemühungen für geboten. Er hat daher beschlossen, das Ausbildungsangebot im öffentlichen Dienst um 150 Plätze zu erhöhen (Senatsbeschluss Nr. 2411/99 vom 24.08.99). Diese Absicht wird von den Ausbildungsbehörden jedoch nur zögerlich umgesetzt. Da auch das Auswahlverfahren für die Besetzung der Ausbildungsplätze zu diesem Zeitpunkt zum überwiegenden Teil bereits abgeschlossen war, werden sich die Ausbildungszahlen in dem vorgesehenen Umfang tatsächlich nicht erhöhen.

- 72 Wegen der Sparvorgaben und der Notwendigkeit, Überhänge abzubauen, wird es für alle Verwaltungen zunehmend schwerer, Arbeitsplätze nach der Ausbildung zur Verfügung zu stellen. Die meisten Behörden stellen deshalb die Auszubildenden bedarfsgerecht ein. Es stellt sich aber die Frage, ob nicht das Land Berlin wegen einer besonderen Verpflichtung gegenüber der jüngeren Generation und seiner Vorbildfunktion gegenüber der Wirtschaft Ausbildungsleistungen insbesondere im gewerblichen Bereich erbringen sollte, die über den Eigenbedarf hinausgehen.
- 73 Die Zahl der Bezirke wird zum 1. Januar 2001 von 23 auf 12 verringert. Berechnungen zum Gesetz über die Verringerung der Zahl der Bezirke (Gebietsreformgesetz) ergaben, dass durch Wegfall von Bezirksverordnetenversammlungen, Bezirksamtskollegien, Leitungsfunktionen und Grundausstattungen eine Einsparung von jährlich 196 Mio. DM möglich wäre. Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Jahresberichten 1995 (T 38), 1996 (T 61) und 1997 (T 76) dargestellt, dass nennenswerte Einsparungen bei einer deutlichen Reduzierung der Bezirke zu erzielen wären. Der Senat hatte in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 1995 bestätigt, dass er „in der angestrebten Gebietsreform einen Ansatz zur Angleichung der relativen Stellenausstattung der Bezirke sieht“. Der Rechnungshof hat ermittelt, welches weitere Einsparpotenzial sich aus der Zusammenlegung der Bezirksverwaltungen ergeben könnte:

Bezirk	Stellen ¹⁾	Einwohner ²⁾	Stellen je 1000 Einwohner	rechnerischer Minderbedarf	Personal- ausgaben je Einwohner in DM ³⁾
Prenzlauer Berg/Weißensee/Pankow	5 683,11	322 104	17,64	- 2 018	1 164
Mitte/Tiergarten/Wedding	5 531,72	319 512	17,31	- 1 896	1 374
Marzahn/Hellersdorf	4 898,11	268 818	18,22	- 1 839	1 224
Lichtenberg/Hohenschönhausen	4 761,24	264 211	18,02	- 1 755	1 170
Friedrichshain/Kreuzberg	4 341,70	243 720	17,81	- 1 568	1 329
Treptow/Köpenick	4 051,05	225 942	17,93	- 1 480	1 204
Spandau	2 788,10	216 681	12,87	- 322	1 031
Reinickendorf	3 072,50	248 570	12,36	- 244	989
Zehlendorf/Steglitz	3 346,25	285 879	11,71	- 93	994
Neukölln	3 563,10	305 735	11,65	- 84	967
Charlottenburg/Wilmersdorf	3 594,37	313 395	11,47	- 28	976
Schöneberg/Tempelhof	3 806,08	334 478	11,38	0	963
Berlin insgesamt	49 437,33	3 349 045	14,76	- 11 328	1 112

¹⁾ Stellen/Beschäftigungspositionen gemäß Stellenplan 1999.

²⁾ Quelle: Einwohnerregister Stand 30.06.99

³⁾ Grundlage: Ansatz für Personalausgaben der Bezirkshaushaltspäne 1999

Während im neuen Bezirk Marzahn/Hellersdorf 18,22 Stellen je 1 000 Einwohner vorhanden sind, stehen im Bezirk Schöneberg/Tempelhof 11,38 Stellen je 1 000 Einwohner für die Aufgabenerledigung zur Verfügung. Der Rechnungshof hält diesen neuen und nach Einwohnern dann größten Verwaltungsbezirk aufgrund seiner Alters- und Sozialstruktur für durchaus repräsentativ. Bei einer Modellberechnung mit einer Angleichung der übrigen Bezirke an diese Stellenausstattung ergibt sich bei pauschal 75 000 DM je Stelle ein rechnerisches Einsparpotenzial von 11 328 Stellen mit einer Summe von 850 Mio. DM jährlich. Auch die Bezirke Neukölln und Charlottenburg/Wilmersdorf weisen eine günstige Relation von Stellen zu Einwohnern aus und können nach der Benchmarking-Methode für eine Vergleichsrechnung herangezogen werden. Zwar kann nicht allein das Verhältnis von Einwohnerzahlen und Stellen als Maßstab für die Personalausstattung in den Bezirken zugrunde gelegt werden. Die erheblichen Unterschiede zeigen aber, dass durch die Bezirksgebietsreform auch unter Berücksichtigung unterschiedlicher Sozialstrukturen längerfristig - ungeachtet zunächst entstehender Fusionskosten - weitere erhebliche Einsparungen möglich sind. Sie können aber nur realisiert werden, wenn die bereits mehrfach begonnene Aufgaben- und Vollzugskritik (vgl. T 103) weitergeführt wird. Auch in den Bezirken Neukölln, Charlottenburg/Wilmersdorf und Schöneberg/Tempelhof sind weitergehende Einsparungen zu prüfen.

74 Das Abgeordnetenhaus hatte den Senat in seiner 56. Sitzung vom 11. Dezember 1998 aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Bezirken wegen der geplanten Fusionen sowie wegen der Verlagerung von Aufgaben in die Bezirke Sollstellenpläne zu entwickeln und dem Abgeordnetenhaus vorzulegen. Dazu hat eine Arbeitsgruppe aus Vertretern von sechs Bezirken und der Senatsverwaltung für Inneres einen Bericht erarbeitet und diesen dem Hauptausschuss am 9. Dezember 1999 zur Kenntnis übersandt. Der Entwurf des Sollstellenplans einschließlich der aufbauorganisatorischen Hinweise hat keinen bindenden Charakter. Er beruht auf einer reinen Ist-Stellen-Analyse, die die voraussichtlichen Einsparungen durch die Bezirkszusammenlegungen nicht berücksichtigt. Der Rechnungshof hält das bisherige Ergebnis der Arbeitsgruppe für nicht sachgerecht, da die vorhandene Überausstattung als Grundlage künftiger Planungen fortgeschrieben würde. Der Rechnungshof hält es wegen der angespannten Haushaltslage für unerlässlich, die künftige Ausstattung an den Stellenquoten der drei besten Bezirke auszurichten und dies rechtzeitig vor der geplanten Fusion zum 1. Januar 2001 mit den Bezirken abzustimmen.

75 Der Rechnungshof hat seit 1996 die Ausstattung Berlins mit Lehrerstellen wiederholt untersucht und dabei festgestellt, dass Berliner Lehrer gegenüber anderen Bundesländern weniger Unterricht zu leisten hatten, und zwar

- im Schuljahr 1995/1996 an allgemein bildenden Schulen durchschnittlich 1,4 Wochenstunden, gegenüber Hamburg sogar 2,7 Wochenstunden,
- im Schuljahr 1997/1998 durchschnittlich 1,8 Wochenstunden und - bei einem Vergleich in den einzelnen Schulsparten mit den niedrigsten und den höchsten Pflichtstundenzahlen im November 1998 - zwischen einer und vier Pflichtstunden, weil einige Bundesländer ihre Pflichtstundenzahl erheblich angehoben hatten.

Um den Unterricht in Mangelbereichen und die Unterrichtsversorgung zu gewährleisten, hat die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport mit den Lehrerverbänden und -gewerkschaften mit der Vereinbarung zum Ausgleich struktureller Ungleichgewichte und über einen Einstellungskorridor zur Deckung struktureller Bedarfe sowie weiterer Maßnahmen zur Organisation der Berliner Schule vom 25. Mai 1998 festgelegt, dass vom Schuljahr 1998/1999 an so genannte Arbeitszeitkonten eingerichtet werden können. Damit sollte die wöchentliche Pflichtstundenzahl z. B. für Lehrkräfte in allgemein bildenden Schulen, die zu Beginn des jeweiligen Schuljahres das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, je nach Schulart um eine oder zwei Stunden für die Dauer von

zwei Schuljahren erhöht werden. Später sollte festgelegt werden, ob ein Ausgleich vor dem Schuljahr 2003/2004 beginnen kann. Nach Einführung der Arbeitszeitkonten hat die Senatsverwaltung zum 1. November 1998 festgestellt, dass insgesamt 18 241 Lehrkräfte zusätzliche Unterrichtsstunden im Umfang von insgesamt 990 Vollzeitlehreereinheiten geleistet haben. Durch die Einrichtung von Arbeitszeitkonten werden die Pflichtstunden nicht erhöht, sondern lediglich zeitlich versetzt erfüllt. Ergänzend hat der Senat zur Sicherung des Unterrichts in Mangelbereichen im März 1999 u. a. beschlossen, zum Schuljahresbeginn 1999/2000 zusätzlich 400 Lehrer einzustellen (100 Sonderpädagogen, 200 Studienräte mit einer beruflichen Fachrichtung und 100 Lehrkräfte mit Mangelfächern). Die Finanzierung der zusätzlichen Stellen erforderte im Haushaltsjahr 1999 höhere Ausgaben von 13 Mio. DM. Der Rechnungshof hat bereits im Jahresbericht 1997 (T 310) gefordert, kurzfristig die Pflichtstundenzahl um mindestens eine Stunde zu erhöhen. In den allgemein bildenden Schulen können durch eine Erhöhung um eine Pflichtstunde rund 1 000 Lehrerstellen (73 Mio. DM) eingespart werden. Aufgrund der Finanzsituation Berlins und des im Ländervergleich weiterhin bestehenden erheblichen Ausstattungsvorsprungs erwartet der Rechnungshof nach wie vor, die Pflichtstundenzahl stufenweise an den Höchstwert in anderen Bundesländern anzugleichen.

In ihrer Stellungnahme hat die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport auf die geplante Anhebung der Pflichtstunden hingewiesen. In dem am 22. Februar 2000 beschlossenen Entwurf eines Haushaltssanierungsgesetzes 2000 hat der Senat vorgesehen, die Pflichtstundenzahl in allen Schulbereichen um eine Unterrichtsstunde zu erhöhen. In der Begründung stellt der Senat fest, „dass die Pflichtstundenzahl im Land Berlin im Vergleich zum übrigen Bundesgebiet in allen Schulstufen am unteren Ende der Vergleichsskala liegt“. Diese Erhöhung um eine Stunde ist nur ein erster Schritt für eine Angleichung. Der Rechnungshof hält daher an seinen weitergehenden Erwartungen fest.

Bei seinen Prüfungen hat der Rechnungshof auch den Umfang der so genannten Ermäßigungs- und Anrechnungstatbestände untersucht, mit denen die Pflichtstundenzahl für Lehrer aus bestimmten persönlichen oder sachlichen Gründen ermäßigt werden kann. Der Anteil der Ermäßigungs- und Anrechnungsstunden war bezogen auf die zu leistenden Pflichtstunden im Schuljahr 1998/1999 mit 12 v. H. sehr hoch. Aufgrund der Forderung des Rechnungshofs im Jahresbericht 1997 (T 312) hatte der Senat in seiner Stellungnahme vom Januar 1998 (Drucksache 13/2337) zugesagt zu prüfen, welche Anrechnungstatbestände künftig wegfallen können. Entgegen dieser Zusage hat die zuständige Senatsverwaltung mit den Richtlinien für die Lehrerstundenbemessung und die Organisation des Schuljahres 1998/1999 vom 9. Juni 1998 die Zahl der Anrechnungstatbestände jedoch erhöht und den Umfang einzelner möglicher Ermäßigungen um 66 Stellen ausgeweitet. Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs hat das Abgeordnetenhaus den Senat mit Auflagenbeschluss vom 25. Juni 1998 (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 24. 06. 98 - Drucksache 13/2913 -) aufgefordert, die Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden durch Rechtsverordnung zu regeln und die entsprechenden Tatbestände deutlich zu verringern. Stattdessen ist die tatsächliche Inanspruchnahme dieser Stunden im Schuljahr 1998/1999 um 50 Stellen auf insgesamt 3 288 Stellen (80 526 Stunden) gestiegen. Die Rechtsverordnung ist bisher nicht erlassen. Damit wurde der Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses missachtet und der Landeshaushalt zusätzlich belastet. Das Abgeordnetenhaus hat diese Entwicklung missbilligt und den Senat mit Auflagenbeschluss vom 17. Juni 1999 (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 16. 06. 99 - Drucksache 13/3857 -) erneut aufgefordert, die Anrechnungs- und Ermäßigungstatbestände durch Rechtsverordnung zu regeln und den Umfang der Anrechnungen und Ermäßigungen vom Schuljahr 1999/2000 an deutlich zu reduzieren. Einen gleichzeitig bis zum 10. September 1999 geforderten Schlussbericht an den Hauptausschuss hat der Senat bis jetzt (Stand 15. 03. 00) nicht vor-

gelegt. Bei einer Verringerung der Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden um zunächst 30 v. H. könnten jährlich 72 Mio. DM (986 Stellen) eingespart werden. Der Rechnungshof beanstandet das hinhaltende und verschleppende Verhalten des Senats und hält es erneut für zwingend geboten, die Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden durch Rechtsverordnung zu regeln und endlich deutlich zu reduzieren.

78 Die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport hat in ihrer Stellungnahme u. a. ausgeführt, dass die Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung den für die Wahrnehmung der Funktion oder Aufgabe nötigen Zeitaufwand nicht ausgleicht. Der Rechnungshof erkennt an, dass Anrechnungsstunden in begründeten Fällen und angemessenem Umfang gewährt werden müssen. Allerdings hält er wegen des hohen Gesamtanteils und der Haushaltslage Berlins (vgl. T 41 bis 44) weiterhin eine deutliche Reduzierung der zahlreichen Tatbestände und der großen Zahl der Anrechnungsstunden für erforderlich.

7. Entwicklung der Versorgungsausgaben für Beamte und Richter, insbesondere vorzeitiges Ausscheiden mit Pensionsanspruch, sowie Überversorgung von Ruhegeldempfängern der Berliner Verkehrsbetriebe

Die Zahl der vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten und Richter im unmittelbaren Landesdienst hat sich von 701 im Jahr 1995 auf 1 716 im Jahr 1999 deutlich erhöht. Eine vorübergehende Zunahme, um Rechtsverschlechterungen durch die Reform des Beamtenversorgungsrechts zuvorzukommen, war zu erwarten. Ob der Trend zur vorzeitigen Pensionierung weiter anhält, bleibt abzuwarten. Frühestpensionierungen trotz kaum ins Gewicht fallender Tätigkeitsdauer im öffentlichen Dienst sollte jedoch wirksamer als bisher begegnet werden. Hier sind weitere Eingriffe und Maßnahmen erforderlich, z. B. eine wirksamere Kontrolle des Hinzuverdienstes von vorzeitig Pensionierten. Durch den vom Rechnungshof bereits wiederholt geforderten Abbau der Überversorgung von Ruhegeldempfängern der Berliner Verkehrsbetriebe ergäben sich längerfristig für Berlin geringere Ausgaben in insgesamt zweistelliger Millionenhöhe. Die Berliner Verkehrsbetriebe und der Senat sind aufgefordert, umgehend tätig zu werden.

79 Der Rechnungshof hat zuletzt 1995 über die Entwicklung der Versorgungsausgaben für Beamte und Richter berichtet (Jahresbericht 1995 T 46 bis 62). Seither ist eine Reihe von Gesetzen erlassen worden, die eine Reform des Beamtenversorgungsrechts zum Ziel haben und sich kostendämpfend auf die Versorgung auswirken sollen. Durch die Reformgesetzgebung des Bundes, das so genannte Dienstrechtsreformgesetz (1997) und das Versorgungsreformgesetz (1998) sowie daran anknüpfende landesgesetzliche Regelungen ergeben sich einschneidende Änderungen im Beamtenversorgungsrecht, insbesondere durch

- Anhebung der Antragsaltersgrenze für die Versetzung in den Ruhestand auf Antrag ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit vom 62. auf das 63. Lebensjahr;
- Einführung einer Teildienstfähigkeit und Verstärkung des Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“;
- Vorziehen des Versorgungsabschlags bei vorzeitigem Ausscheiden aufgrund der Antragsaltersgrenze;
- Versorgung bei Dienstunfähigkeit nicht mehr generell aus der Endstufe der Besoldungsgruppe;
- Verlängerung der Wartezeit für die Versorgung aus dem letzten Beförderungsamte auf drei Jahre mit der Maßgabe, dass die Bezüge mindestens für diese Zeit aus dem letzten Amte gezahlt werden;
- Verschärfung der Anrechnung des Hinzuverdienstes von vorzeitig Pensionierten;
- Einführung einer Versorgungsrücklage und Bildung eines Sondervermögens.

In welcher Höhe durch die genannten Maßnahmen nachhaltig finanzielle Entlastungen zu erwarten sind, ist noch nicht abzuschätzen. Dessen ungeachtet werden die Versorgungsausgaben für Beamte und Richter den Haushalt des Landes Berlin nach wie vor erheblich belasten. Der Entwicklung der Versorgungsausgaben ist daher weiterhin besondere Aufmerksamkeit zu widmen. In dem Zeitraum von 1995 bis 1999 hat die Zahl der Versorgungsempfänger des landesunmittelbaren Dienstes um 3 458 zugenommen; die jährlichen Versorgungsausgaben haben sich um 276,8 Mio. DM auf insgesamt 1 809,5 Mio. DM erhöht. Die Versorgungszahlungen für Anspruchsberechtigte nach Kapitel II des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen (im Folgenden Kapitel II G 131) sind hierin nicht enthalten, in nachstehender Übersicht aber gesondert aufgeführt, weil es sich um einen besonderen Personenkreis ohne Neuzugang handelt, der sich ständig abbaut und deshalb die Aussagen über die Entwicklung der Versorgungsausgaben nur verfälschen würde. Die Zahlenangaben stützen sich auf die vom Landesverwaltungsamt fortgeschriebenen Fallzahlen (Anzahl der Versorgungsfälle). Demgegenüber enthält der dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von der Senatsverwaltung für Inneres vorgelegte Versorgungsbericht des Senats vom 26. Oktober 1998 (rote Nr. 1874 B) teilweise ganz erheblich höhere Fallzahlen. Die Abweichungen konnte die Senatsverwaltung für Inneres nicht befriedigend erklären. Multipliziert mit dem errechneten Mittelwert je Versorgungsfall, ergäben sie eine um einen Betrag in dreistelliger Millionenhöhe höhere Belastung des Landeshaushalts. Um ein möglichst realistisches Bild über die Ausgabenbelastung zu erhalten, sollte der Senat dafür sorgen, dass künftig nur die tatsächlichen Zahlfälle berücksichtigt werden und von einheitlichen Grunddaten ausgegangen wird. Für die vom Landesverwaltungsamt fortgeschriebenen Fallzahlen spricht aus Sicht des Rechnungshofs jedenfalls dessen unmittelbare Sachnähe.

80

Jahr	Anzahl der Versorgungsempfänger ¹⁾					Versorgungsausgaben				
	insgesamt		landesunmittelbar	Kapitel II G 131		insgesamt		landesunmittelbar	Kapitel II G 131	
	- Anzahl -	v. H.		Anzahl	v. H.	- Mio. DM -	v. H.		Mio. DM	v. H.
1995	35 540	34 244	96,4	1 296	3,6	1 569,3	1 532,7	97,7	36,6	2,3
1996	35 915	34 772	96,8	1 143	3,2	1 617,1	1 584,8	98,0	32,3	2,0
1997	36 589	35 568	97,2	1 021	2,8	1 682,0	1 652,6	98,2	29,4	1,8
1998	37 307	36 391	97,5	916	2,5	1 765,5	1 739,1	98,5	26,4	1,5
1999	38 500	37 702	97,9	798	2,1	1 832,7	1 809,5	98,7	23,2	1,3

¹⁾ Grundlage: Landesverwaltungsamt

- 81 Gegenwärtig ist noch nicht abzuschätzen, ob die inzwischen eingetretenen Rechtsänderungen zu einem Rückgang der vorzeitigen Pensionierung führen. Zunächst ist sogar eine gegenläufige Entwicklung feststellbar. Die Zahl der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten stieg z. B. im Jahr 1998 von 1 110 (50 v. H. des jährlichen Gesamtzugangs aller Ruhestandsbeamten) auf 1 716 (71 v. H. des jährlichen Gesamtzugangs aller Ruhestandsbeamten) im Jahr 1999. Im Jahr 1995 lag dieser Anteil noch bei 43 v. H. (701 Beamte). Insbesondere bei den Lehrern und Feuerwehrbeamten ist allein von 1998 zu 1999 die Zahl der vorzeitigen Pensionierungen sprunghaft in die Höhe geschneit (1998: 292 bzw. 81 Fälle, 1999: 524 bzw. 217 Fälle). Ursache hierfür dürfte jedoch weniger ein auf breiter Front zu verzeichnender gesundheitlicher Einbruch sein als die Tatsache, dass vom Jahr 2001 an der Versorgungsabschlag auch von den wegen Dienstunfähigkeit vor Vollendung des 63. Lebensjahres in den Ruhestand versetzten Beamten erhoben wird. Für das Jahr 2000 wird noch einmal mit ähnlich hohen Fallzahlen von vorzeitigen Pensionierungen zu rechnen sein.

Jahr	Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit ¹⁾											
	insgesamt		Lehrer		Polizeivollzug		Feuerwehr		Justizvollzug		übrige Verwaltung	
	Anzahl	v. H.	Anzahl	v. H.	Anzahl	v. H.	Anzahl	v. H.	Anzahl	v. H.	Anzahl	v. H.
1995	701	43	198	51	135	28	38	36	90	60	240	49
1996	845	48	252	56	138	30	34	29	80	62	341	55
1997	989	49	327	54	189	36	66	46	98	64	309	54
1998	1 110	50	292	47	217	39	81	59	92	55	428	58
1999	1 716	71	524	79	305	49	217	77	100	69	570	81

¹⁾ Grundlage: Landesverwaltungsamt

- 82 Zur Vermeidung der vorzeitigen Versetzung von Beamten in den Ruhestand sind bei gesundheitlich bedingten Leistungseinbußen entsprechend dem Grundsatz „Rehabilitation vor Versorgung“ alle nach geltendem Beamtenrecht bestehenden Möglichkeiten zu nutzen, die eine angemessene Weiterverwendung des Beamten auf einem anderen Dienstposten gestatten. Auch das würde der Einsparung von Versorgungsausgaben dienen. Hiervon wird jedoch nach den bisherigen Erkenntnissen des Rechnungshofs kaum Gebrauch gemacht. Im Justizvollzugsdienst hatten sich beispielsweise in einigen Fällen nicht mehr vollzugsdiensttaugliche Beamte um einen Einsatz außerhalb des Vollzugsdienstes bemüht, um nicht in den Ruhestand versetzt zu werden. Dies scheiterte jedoch, weil sich keine anderweitige Unterbringungsmöglichkeit im Landesdienst fand. Die eigens zu diesem Zweck geschaffenen rechtlichen Möglichkeiten, die Weiterbeschäftigung von an sich noch leistungsfähigen Beamten zu erreichen, läuft – auch bedingt durch den hohen Personalüberhang (T 67) – weitgehend leer. Der Personalüberhang verhindert somit gegenwärtig, dass die gesetzlichen Vorgaben voll umgesetzt werden.
- 83 Nicht ausreichend erscheint dagegen das zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium, um „Frühestpensionierungen“ (Ruhestand vor Vollendung des 40. Lebensjahres vgl. T 84) wirksamer begegnen zu können. Unabhängig hiervon haben die Verwaltungen vor einer Verbeamtung auf Lebenszeit bei Anzeichen, die Zweifel an der Eignung und Befähigung begründen, dafür zu sorgen, dass die notwendigen dienstrechtlichen Entscheidungen rechtzeitig getroffen werden (T 85). Die Absenkung der Mindestversorgung (T 86, 87) könnte geeignet sein, dem Bestreben einzelner, sich frühzeitig „zur Ruhe zu setzen“, entgegenzuwirken. Zur Durchsetzung der bereits eingeführten verschärften Anrechnung von

Hinzuverdienst bei vorzeitiger Pensionierung (T 79) mangelt es an einer gesetzlich verankerten Auskunfts-, Mitwirkungs- und Nachweispflicht (T 88, 89). Regelungsdefizite bestehen auch, wenn sich das Zwangspensionierungsverfahren unverhältnismäßig lange hinschleppt und sich so der Ruhegehaltssatz weiter erhöht (T 90).

84 In dem Zeitraum von 1995 bis 1999 sind – mit steigender Tendenz – jährlich zwischen 67 und 102 Beamte (insgesamt 409) als Frühhestpensionäre, d. h. bereits vor Vollendung des 40. Lebensjahres, in den Ruhestand versetzt worden. Das sind durchschnittlich 7,6 v. H. aller in diesem Zeitraum wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzten Beamten des unmittelbaren Landesdienstes. Zwischen den einzelnen Beschäftigungsgruppen des unmittelbaren Landesdienstes ergeben sich zum Teil ganz erhebliche Unterschiede. Von den 1995 bis 1999 wegen Dienstunfähigkeit ausgeschiedenen Beamten waren – nach Berufsgruppen unterschieden – nicht älter als 40 Jahre: 7 Lehrer (0,4 v. H.), 19 Feuerwehrbeamte (4,4 v. H.), 156 Verwaltungsbeamte (8,3 v. H.), 108 Polizeivollzugsbeamte (11 v. H.) und 119 Justizvollzugsbeamte (25,9 v. H.). Hiervon waren in der Altersgruppe bis zum 35. Lebensjahr bereits 180 Frühhestpensionäre, davon allein 60 aus dem Justizvollzugsdienst, zu verzeichnen.

85 Eine auf Stichproben beschränkte Auswertung der Krankheitsbilder von 42 Versorgungsempfängern aus allen Bereichen, die zwischen dem 28. und 32. Lebensjahr wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden sind, ergab, dass hiervon allein 31 Beamte (74 v. H.) wegen psychischer Erkrankungen ausgeschieden sind. In mehreren Fällen wurde dies unmittelbar nach Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit festgestellt, vereinzelt sogar mit „Vorankündigung“ des Beamten. Auch waren bestimmte Entwicklungen bei kritischer Betrachtungsweise vorhersehbar. So wurden Anzeichen, die Zweifel an der erforderlichen Eignung und Befähigung hätten aufkommen lassen müssen, oder Bedenken des Amtsarztes nicht immer zum Anlass genommen, von einer Verbeamtung auf Lebenszeit abzusehen. Von den für die Personalführung und den Personaleinsatz verantwortlichen Führungskräften muss erwartet werden, dass sie Störungen im Leistungsbereich, charakterliche Mängel, gesundheitliche Beeinträchtigungen und sonstige Auffälligkeiten von Nachwuchsbeamten nicht nur sehr genau beobachten, sondern auch dafür sorgen, dass rechtzeitig die erforderlichen dienstrechtlichen Entscheidungen getroffen werden. Anhand einiger herausgegriffener Einzelfälle soll aufgezeigt werden, welche dienst- und versorgungsrechtlichen Folgewirkungen im Unterlassungsfall entstehen können:

- Ein Justizvollzugsbeamter wurde im Alter von 29 Jahren wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Bereits während der Probezeit wurden ihm mangelndes Engagement und fehlende Einsatzbereitschaft bescheinigt, und er wies erhöhte Fehlzeiten auf. Der Amtsarzt hatte jedoch keine gesundheitlichen Bedenken gegen eine Verbeamtung auf Lebenszeit. Einen Monat nach seiner Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit, gleichbedeutend mit der Zusicherung, im Alter oder im Falle der Dienstunfähigkeit versorgungsberechtigt zu sein, erkrankte er und nahm den Dienst – abgesehen von kurzen Unterbrechungen – nicht wieder auf. Zuvor hatte der Beamte bereits deutlich zu verstehen gegeben, dass nach Aushändigung der Urkunde mit ihm nicht mehr zu rechnen sei.
- Ein anderer Justizvollzugsbeamter erkrankte zwei Tage nach seiner Verbeamtung auf Lebenszeit so schwer, dass er in den Ruhestand versetzt werden musste. Auch hier lagen erhebliche dienstliche Mängel vor, die einer Verbeamtung auf Lebenszeit entgegenstanden, jedoch nicht zur Verlängerung der Probezeit führten. Das Zurruhesetzungsverfahren dauerte mehr als drei Jahre.
- Ein weiterer Justizvollzugsbeamter wurde im Alter von 32 Jahren in den Ruhestand versetzt. Bis zu seiner Verbeamtung auf Lebenszeit lagen keine Erkrankungen vor. Wenige Monate später begann eine Reihe von Erkran-

kungen, die schließlich nach fünf Jahren zur Versetzung in den Ruhestand führten. Vor Beginn seiner Erkrankungsserie hatte der Beamte die Genehmigung einer Nebentätigkeit als Taxifahrer beantragt, um gelegentliche Aushilfsfahrten im Betrieb seiner Schwiegereltern wahrnehmen zu können. Dem Antrag hatte die Dienstbehörde nicht entsprochen. Später teilte er der Dienststelle mit, dass er eine unbezahlte Nebentätigkeit als Taxifahrer im Betrieb seiner Ehefrau ausüben werde.

- Ein Polizeivollzugsbeamter wurde im Alter von 28 Jahren in den Ruhestand versetzt. Obwohl ihm bereits während der Probezeit bescheinigt wurde, dass er aufgrund seiner charakterlichen Mängel und seiner Einstellung zum Polizeiberuf wenig für diesen geeignet erscheint, hielt es niemand für nötig, hieraus dienstrechtliche Folgerungen zu ziehen. Elf Monate nach seiner Verbeamtung auf Lebenszeit wurde er wegen psychischer Erkrankung für polizeidienstuntauglich erklärt und weitere zehn Monate später in den Ruhestand versetzt. Da die an sich gebotene Entlassung während der Probezeit versäumt wurde, konnte die Verbeamtung auf Lebenszeit aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr wegen gesundheitlicher Probleme verweigert werden.

Voraussetzung für die Gewährung einer Versorgung ist grundsätzlich eine mindestens fünfjährige Dienstzeit. Diese Wartezeit entspricht der Regelung im Rentenrecht für eine Rente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit. Finanziell steht der Frühhestpensionär jedoch wesentlich besser da als ein vergleichbarer Frührentner. Die Höhe der Versorgung bemisst sich nach der ruhegehaltfähigen Dienstzeit, die für die Berechnung des Ruhegehaltssatzes wesentlich ist, und den ruhegehaltfähigen Dienstbezügen. Das Ruhegehalt beträgt für jedes Jahr 1,875 v. H., insgesamt jedoch höchstens 75 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge. Um auch bei nur kurzen Dienstzeiten den angemessenen Lebensstandard zu sichern, erhält der Beamte auf jeden Fall eine Mindestversorgung. Diese beträgt 35 v. H. der letzten ruhegehaltfähigen Dienstbezüge, und zwar auch dann, wenn der Beamte aufgrund seiner kurzen Verweildauer im öffentlichen Dienst diesen Ruhegehaltssatz noch lange nicht erdient hat, mindestens aber unabhängig von den Bezügen seines letzten Amtes 2 210,85 DM (Stand 1999). Die Mindestversorgung kommt bei der Altersgruppe bis zum 40. Lebensjahr in den meisten Fällen in Betracht. In den vom Rechnungshof untersuchten 78 Fällen haben 4 Beamte lediglich bis zu 5 Jahre, 25 Beamte zwischen 6 und 10 Jahre und lediglich 14 Beamte mehr als 19 Jahre erdient. Für einen im Alter von 35 Jahren in den Ruhestand versetzten Beamten, dem die amtsunabhängige Mindestversorgung gewährt wird, müssten ohne Berücksichtigung künftiger Erhöhungen z. B. bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze (65. Lebensjahr) Versorgungszahlungen (einschließlich Sonderzuwendung) von insgesamt 855 450 DM aufgewandt werden.

Auch wenn die Frühhestpensionäre, bezogen auf die Gesamtzahl der Ruhgeldempfänger, zahlenmäßig nicht besonders hervortreten, ergeben sich dennoch für jeden Einzelfall durch das frühe Einsetzen der Versorgung und den daraus resultierenden außergewöhnlich langen Versorgungszeitraum überdurchschnittlich hohe Versorgungsausgaben, die insgesamt ins Gewicht fallen. Schon deshalb sollten Überlegungen angestellt werden, wie eine Begrenzung vorgenommen werden kann, ohne in die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums einzugreifen. Der Rechnungshof ist sich durchaus bewusst, dass finanzielle Abstriche bei den Frühhestpensionären zwangsläufig die Frage aufwerfen, ob dies noch mit der Verpflichtung, den Beamten auch im Versorgungsfall amtsangemessen zu unterhalten, in Einklang zu bringen ist. Bestimmte Bereiche, insbesondere der Justizvollzugsdienst, werden wegen berufstypischer Besonderheiten – z. B. häufig späterer Eintritt in den öffentlichen Dienst und früheres Ausscheiden aufgrund der Belastungssituation – einer verallgemeinernden Bewertung nur schwer zugänglich sein. Gleichwohl sollten erbrachte Dienstleistung und Versorgung der

86

87

Beamten in einem angemessenen Verhältnis stehen. Der Rechnungshof regt an, die Höhe der Mindestversorgung zu überdenken. Für bestimmte Problembereiche wie z. B. den Justizvollzugsdienst könnte auch regelmäßig zunächst eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis vorgeschaltet werden, um so eine längere Erprobungsphase zu erreichen. Unabhängig davon müssen die Verwaltungen die Durchführungshinweise der Senatsverwaltung für Inneres zur Prüfung der gesundheitlichen Eignung von Beamten vor der Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit strikt einhalten. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die amtsärztliche Untersuchung im Zusammenhang mit der Verbeamtung auf Lebenszeit stets vor Ablauf der laufbahnrechtlichen Probezeit vorgenommen wird.

Höhe der Versorgung gezahlt; der Ruhegehaltssatz für die Bemessung der Versorgung erhöht sich jedoch weiter. Dies führt mitunter zu einem völlig unakzeptablen Ergebnis. In einem Einzelfall zieht sich das Zuruhesetzungsverfahren einer Beamtin im gehobenen Dienst bereits seit 1984 hin und ist selbst nach mehr als 15 Jahren noch nicht abgeschlossen. Anfangs stand der Beamtin ein Ruhegehaltssatz von 59 v. H. zu. Inzwischen hat sie den Höchstsatz von 75 v. H. erreicht und erhält monatlich 1 200 DM mehr als nach dem Ruhegehaltssatz zu Beginn des Verfahrens. Durch eine Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes sollte künftig verhindert werden, dass sich der Ruhegehaltssatz nach Einleitung des Zuruhesetzungsverfahrens weiterhin erhöht. Der Senat wird aufgefordert, entsprechende Schritte einzuleiten.

88 Um die wirtschaftliche Attraktivität der vorzeitigen Pensionierung zu verringern, ist durch das Versorgungsreformgesetz (T 79) auch der Hinzuverdienst für die wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten neu geregelt worden. Erwerbs- oder Erwerbserstatteinkommen sind nunmehr auch dann anzurechnen, wenn es sich um Einkünfte außerhalb des öffentlichen Dienstes handelt. Darüber hinaus wurde die Anrechnungsfreigrenze gesenkt. Die Versorgungsempfänger sind zwar gesetzlich verpflichtet, den Bezug und jede Änderung von Einkünften der Pensionsregelungsbehörde anzuzeigen (§ 62 Beamtenversorgungsgesetz). Das Landesverwaltungsamt hat allerdings mangels entsprechender gesetzlicher Grundlage keine Handhabe, generell die Vorlage von Nachweisen zu verlangen, um die Angaben der Versorgungsempfänger zu überprüfen. Bei Durchsicht der Versorgungsvorgänge insbesondere von Frühstepensionären sind häufig Anhaltspunkte feststellbar, die auf eine Erwerbstätigkeit schließen lassen, bisher jedoch nicht aufgeklärt werden konnten.

Die Reform des Beamtenversorgungsrechts sollte nicht auf dem gegenwärtigen Stand stehen bleiben, sondern zügig weiterentwickelt werden, um Missbräuche zu verhindern und die Versorgungslasten zu begrenzen. Die Vorschläge des Rechnungshofs verstehen sich daher als Anregung an den Senat, im Zusammenwirken mit dem Bund und den übrigen Ländern entsprechend tätig zu werden.

89 Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 1997 (T 222 ff.) beanstandet, dass dem Landesverwaltungsamt jegliche Übersicht fehlt, wer von den Versorgungsempfängern – obwohl vorzeitig dauernd dienstunfähig – neben seiner Versorgung noch über Erwerbseinkommen verfügt. Die vom Landesverwaltungsamt daraufhin durchgeführte Umfrage bei den Versorgungsempfängern führte zu Einsparungen von 313 000 DM (vgl. Jahresbericht 1998 T 5). Wegen angeblich zu hohen Verwaltungsaufwands steht das Landesverwaltungsamt weiteren umfassenden Aktionen allerdings kritisch gegenüber. Der Rechnungshof hält es jedoch weiterhin für erforderlich, zumindest bestimmte Altersgruppen in größeren Abständen zu überprüfen. Um überhaupt eine wirksamere Kontrolle ausüben zu können, müssten hierfür allerdings erst die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Das Beamtenversorgungsgesetz sollte um Regelungen zur Offenlegung der Einkommensverhältnisse erweitert werden. Ähnlich wie für andere Bereiche der Alterssicherung sollte auch im Beamtenversorgungsrecht eine umfassende Auskunftspflicht, Mitwirkungs- und Nachweispflicht statuiert werden; auf die einschlägigen Vorschriften des für Sonderversorgungssysteme geltenden Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetzes (AAÜG), der Sonderversorgungsleistungsverordnung (SVersLV) und der für das Rentenrecht maßgebenden Vorschriften des Sozialgesetzbuches (§§ 60 ff. SGB I, §§ 21 ff. und §§ 97 ff. SGB X) wird verwiesen. Auch hier sollte der Senat über eine Bundesratsinitiative tätig werden.

Ergänzend zu seinem damaligen Bericht über die Entwicklung der Versorgungsausgaben bis 1994 (vgl. T 79) hatte der Rechnungshof auch auf Probleme bei der Anpassung früherer Versorgungsvereinbarungen für Arbeitnehmer hingewiesen und den Abbau der Überversorgung dieses Personenkreises gefordert (Jahresbericht 1995 T 59 ff.). Der Senat hat sich in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht (Drucksache 13/274) der Auffassung des Rechnungshofs angeschlossen und deutlich gemacht, dass keine Möglichkeit ausgeschlossen werden dürfe, eine Änderung der bestehenden Regelungen zu erreichen. Für die von der früheren Versorgungsvereinbarung (VVA) des Landes Berlin erfassten Ruhegeldempfänger ist dies 1998 auch gelungen. Die Überversorgung wird seither in mehreren Teilschritten mit jeder allgemeinen Erhöhung der Versorgungsbezüge auf höchstens 76 v. H. (statt 85 v. H.) der ruhegeldfähigen Dienstbezüge (Brutto-Arbeitsentgelt) verringert. Dadurch konnten im Jahre 1999 bereits 5,3 Mio. DM eingespart werden, die jährliche Einsparung vom Jahre 2000 an beträgt 7 Mio. DM. Das gesamte Einsparvolumen wird vom Landesverwaltungsamt auf 29,3 Mio. DM geschätzt (Vorjahresbericht T 7).

90 Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit bereits wiederholt die säumige und fehlerhafte Bearbeitung von Personalangelegenheiten in Fällen langzeiterkrankter Beamter beanstandet (Jahresbericht 1994 T 125 bis 134, Jahresbericht 1996 T 95 bis 116). In aller Regel sind die Verwaltungen nunmehr um eine zügige Bearbeitung bemüht. Vereinzelt treten jedoch immer wieder Fälle auf, bei denen sich das Zuruhesetzungsverfahren aufgrund von Unzulänglichkeiten in der Bearbeitung, Besonderheiten in der Person des Beamten und fragwürdigem Vorgehen des Vertreters der Dienstbehörde jahrelang hinzieht. Zwar werden dem Beamten nach § 79 Abs. 4 Landesbeamtengesetz (LBG) während des Zuruhesetzungsverfahrens bis zum Beginn des Ruhestandes nur die Bezüge in

Obwohl die Ruhegeldbestimmungen der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) als vergleichbare beitragsabhängige Versorgungsregelung anzusehen sind und sich die Überversorgungsproblematik auch hier stellt, lehnte der Vorstand der BVG eine Änderung lange Zeit rundweg ab. Er begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Überversorgung des betroffenen Personenkreises gewollt und bereits im Zeitpunkt der Verabschiedung der Regelung erkennbar gewesen sei; im Übrigen sei eine Veränderung der Grundlagen für bereits eingetretene Versorgungsfälle nach der Rechtsprechung auch nahezu ausgeschlossen. Dieser Auffassung ist zu widersprechen, sie steht auch nicht im Einklang mit der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts. Es trifft zwar zu, dass die Überversorgung aus heute nicht mehr nachvollziehbaren Gründen von vornherein gewollt war, nicht aber eine immer weiter fortschreitende Besserstellung im Vergleich zu den noch Erwerbstätigen. Das Versorgungsziel war zu keiner Zeit auf eine rentenunabhängige Vollversicherung ausgelegt, sondern auf eine relative Überversorgung, festgelegt durch eine Gesamtversorgungsobergrenze. Sobald die Gesamtversorgung (Ruhegeld und Rentenleistung) die seit 1959 geltende Höchstgrenze von 95 v. H. des Berechnungseinkommens (Bruttobezüge als Arbeitnehmer) übersteigt, werden die Versorgungsbezüge gekürzt. Eine Gesamtversorgung in dieser Höhe lag seinerzeit bereits über den Nettobezügen eines vergleichbaren im Dienst befindlichen Arbeitnehmers. Die Entwicklung der Abgabenbelastung der Löhne und Gehälter mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen hat jedoch zu einem weiteren Ansteigen der Überversorgung geführt. So belief sich das Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit im Jahre 1959 noch auf 85,3 v. H. des Bruttoein-

kommens, im Jahre 1996 hingegen nur noch auf 75,7 v. H. (Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland 1961 und 1997). Die Nettoeinkünfte der aktiven Arbeitnehmer haben sich demzufolge um 10 v. H. vermindert. Da die Versorgungsberechtigten Sozialabgaben aber nur in vergleichsweise geringerer Höhe aufzubringen haben und sie weitgehende Steuervergünstigungen genießen, ist die heutige Versorgung inzwischen zu einer übermäßigen, in diesem Umfang nicht gewollten Überversorgung angewachsen. Entsprechend der vorstehend dargestellten Entwicklung der Nettoeinkommen hält der Rechnungshof für die BVG-Versorgung eine Absenkung des Ruhegeldes auf höchstens 85 v. H. und des Witwengeldes auf höchstens 45 v. H. der Bruttozüge für angezeigt und angemessen.

- 94 Die Bezugsgröße der Ruhegeldberechnung kann nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Wiederherstellung der Geschäftsgrundlage durchaus geändert und der tatsächlichen Entwicklung angepasst werden (BAG, DB 1999, 750 mit weiteren Nachweisen). Von einer Änderung zum Abbau von Überversorgungen sind Personen, die sich bereits im Ruhestand befinden, keineswegs ausgenommen, wie auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zeigt (BVerfG, DÖD 1992, 88). Durch eine wie bei der VVA zu vereinbarenden Übergangsregelung würde in den Besitzstand der Versorgungsempfänger auch nicht eingegriffen. Ebenso wie dort würde sich die Überversorgung schrittweise mit jeder allgemeinen Tarifierhöhung abbauen. Ein Abschmelzen der planwidrigen Überversorgung hätte längerfristig erhebliche finanzielle Einsparungen zur Folge. Die Aufwendungen der BVG für das betriebliche Ruhegeld betragen im Geschäftsjahr 1998 insgesamt 133,9 Mio. DM, die vom Land Berlin erstattet werden. Ende September 1999 waren noch 6 860 Ruhegeldempfänger oder deren Hinterbliebene anspruchsberechtigt. Nach Einschätzung des Rechnungshofs sind – wie bei der VVA – Einsparungen in insgesamt zweistelliger Millionenhöhe zu erwarten. Mit Schreiben vom 25. November 1999 hat der Rechnungshof die BVG aufgefordert, angesichts der angespannten finanziellen Situation der BVG und des Landes Berlin nunmehr umgehend die erforderlichen Schritte zum Abbau der Überversorgung einzuleiten, und angeregt, sich wegen etwaiger rechtlicher Schwierigkeiten bei der Umsetzung mit der zuständigen Aufsichtsverwaltung abzustimmen sowie die Senatsverwaltung für Inneres im Hinblick auf ihre Erfahrungen bei der VVA-Änderungsvereinbarung um Unterstützung zu bitten. Die Aufsichtsverwaltung und die übrigen im Aufsichtsrat bzw. der Gewährträgerversammlung vertretenen Senatsverwaltungen wurden gebeten, auf den Vorstand der BVG in geeigneter Weise einzuwirken. Inzwischen ist bei den BVG ein Meinungswandel eingetreten. Mit Schreiben vom 10. Februar 2000 haben die BVG, gestützt auf ein die Rechtsauffassung des Rechnungshofs bestätigendes Gutachten aus dem Jahr 1998, den Gesamtpersonalrat der BVG zu Gesprächen über den Abbau der Überversorgung aufgefordert. Der Vorstand ist nach eigenem Bekunden nun bestrebt, eine gleichlautende Regelung wie bei der VVA abzuschließen. Die Senatsverwaltung für Inneres hat die Bereitschaft bekundet, im Rahmen ihrer Zuständigkeit den Vorstand der BVG bei der Einschätzung von Rechtsfragen in diesem Zusammenhang zu unterstützen.

- 95 Der Rechnungshof erwartet, dass
- alle nach geltendem Beamtenrecht bereits bestehenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um vorzeitige Pensionierungen zu vermeiden (T 82, 85 und 87),
 - die Höhe der Mindestversorgung überdacht wird, um Frühstapensionierungen wirksamer begegnen zu können (T 87),
 - der Senat sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative für eine wirksamere Kontrolle des Hinzuverdienstes (T 89) und eine Festschreibung des Ruhegehaltssatzes während des Zuruhesetzungsverfahrens einsetzt (T 90) sowie
 - die Überversorgung nach den BVG-Ruhegeldbestimmungen umgehend abgebaut wird (T 93 und 94).

8. Verwaltungsreform einschließlich des neuen Führungs- und Steuerungssystems

Die Maßnahmen zur Reform der Berliner Verwaltung werden weiterhin mit hohem Aufwand betrieben. Die 1994 gesetzten Ziele und beabsichtigten Erfolge sind aber bisher zum größten Teil nicht oder nur teilweise erreicht worden. Obwohl mit dem Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz im Sommer 1999 konkrete Regelungen, organisatorische Vorgaben und Fristen für Reformmaßnahmen festgelegt wurden, zeigen erste Erfahrungen, dass viele Verwaltungen wegen fehlender verbindlicher Handlungsmuster nach wie vor überfordert sind und fast alle Bezirksämter die gesetzliche Ausnahmeregelung zur Organisationsstruktur extensiv handhaben. Gleichwohl halten die federführenden Senatsverwaltungen für Inneres und für Finanzen Vorgaben bisher nicht für erforderlich. Außerdem ist die seit 1997 gesetzlich vorgeschriebene flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung immer noch nicht umgesetzt. Der Rechnungshof erwartet, dass diese Senatsverwaltungen das Versäumte nachholen und dafür sorgen, dass die Ziele der Verwaltungsreform nunmehr zeitnah verwirklicht werden.

Mit der im Herbst 1994 begonnenen Reform der Berliner Verwaltung wollte der Senat, anknüpfend an den Bericht der Enquete-Kommission des Abgeordnetenhauses vom 30. Mai 1984, die Berliner Verwaltung effektiver, sparsamer und bürgernäher gestalten. Innerhalb des anspruchsvollen Gesamtvorhabens wurden insbesondere

- die Bezirksgebietsreform mit Gesetz vom 10. Juni 1998 beschlossen (äußere Verwaltungsreform),
- Maßnahmen zur Veränderung der Aufbau- und Ablaufstrukturen, des Personalmanagements und zur Einführung von betriebswirtschaftlichen Instrumenten einschließlich einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ergriffen (innere Verwaltungsreform) sowie
- eine Trennung von ministeriellen und Durchführungsaufgaben sowie die Verlagerung wesentlicher Aufgaben der Hauptverwaltung auf die Bezirksverwaltungen vorgeesehen (Funktionalreform).

Den für die innere Verwaltungsreform zunächst gewählten Weg, einzelne Senatsverwaltungen und Bezirke als „Reforminseln“ zu nutzen, um Konzepte zu erproben, hatte der Senat zugunsten einer auf Bezirksebene flächendeckenden Vorgehensweise verändert. Beratungsunternehmen wurden beauftragt, Konzepte zu erarbeiten und deren Erprobung zu begleiten. Der Rechnungshof hatte in seinen Jahresberichten 1995 bis 1998 über den Fortgang der Verwaltungsreform berichtet und dabei schwerwiegende Probleme aufgezeigt. Einige seiner Hinweise sind bei der begonnenen Umsetzung von Teilelementen berücksichtigt worden. So wurden erste Ansätze für einheitliche Strukturen von Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) in Bezirksämtern in das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz aufgenommen.

Die mit hohem Aufwand angestrebten Ergebnisse sind auch im sechsten Reformjahr nicht erreicht worden. So hat der Senat die Zeitplanung für die parallele Einführung von Teilelementen in den Bezirks- und Senatsverwaltungen wiederholt falsch eingeschätzt. Dadurch sind zusätzliche personelle Ressourcen in allen Verwaltungen gebunden worden. Die Sach- und Personalaufwendungen für die Reformmaßnahmen bewegen sich in dreistelliger Millionenhöhe, ohne dass der bisherige Gesamtumfang konkret und nachvollziehbar ermittelt wurde. Es gibt nur wenige konkrete Erfolge; beispielsweise haben einzelne Bereiche bereits Anforderungsprofile erstellt und führen strukturierte Auswahlverfahren durch. Ob die Anfang 1995 mit Beteiligung der Beratungsunternehmen entwickelten Konzepte in der gesamten Verwaltung Berlins einsetzbar sind, kann daher immer noch nicht beurteilt werden. Die federführenden Senatsverwaltungen für Inneres und für Finanzen haben auch versäumt, Elemente der Reformkonzepte, z. B. den Produktkatalog, auf der Grundlage von praktischen Erfahrungen in einzelnen Bereichen fortzuschreiben. Probleme bei der Durchführung einzelner Maß-

96

97

nahmen müssen individuell in den einzelnen Verwaltungen gelöst werden. Dadurch entstehen zahlreiche vermeidbare Mehrfacharbeiten. Die Senatsverwaltung für Inneres hat einen „Wegweiser zum VGG“ erarbeitet, der teilweise Hilfestellung sein kann. Der Inhalt hat allerdings Empfehlungs- und Erläuterungscharakter ohne verbindliche Umsetzungsvorgaben. Der Rechnungshof hält ein einheitliches und effizientes Vorgehen in der Berliner Verwaltung für dringend erforderlich.

98 Die KLR ist seit 1997 für die unmittelbare Landesverwaltung gesetzlich vorgeschrieben (§ 7 Abs. 3 LHO). Der Rechnungshof hatte zuletzt in seinem Jahresbericht 1998 (T 48 bis 53) über den bisher erreichten Stand der Einführung einer betriebswirtschaftlichen, IT-gestützten KLR berichtet. Inzwischen erstellen erst einige Bezirks- und Senatsverwaltungen individuelle Auswertungen zu Steuerungszwecken mit der KLR-Software. Der Zeitpunkt für den Abschluss der flächendeckenden einheitlichen Einführung der KLR ist weiterhin nicht abzusehen. In seinem Bericht an das Abgeordnetenhaus vom 29. Dezember 1999 bezeichnet auch der Senat den bisher erreichten Stand der Einführung der KLR „insgesamt als nur bedingt zufriedenstellend“ und lässt eigene Zweifel an einer erfolgreichen Einführung erkennen, indem er weiter ausführt: „Wenn die weitgehend bekannten Probleme von allen Beteiligten jetzt gemeinsam angegangen werden, besteht die berechtigte Hoffnung, dass man im Land Berlin zu einem Abschluss der Phase des Einführungsprozesses kommen kann, um dann über eine Phase der Stabilisierung zu einem Normalverfahren der Kosten- und Leistungsrechnung zu gelangen“ (vgl. Anlage 3, Ergebnisbericht zu T 43 bis 57 des Jahresberichts 1998). Dieser Stand ist nicht akzeptabel, da die KLR ein besonders wichtiger Bestandteil der Verwaltungsreform ist.

99 Für die Umsetzung der Verwaltungsreform in der Hauptverwaltung hatte der Senat am 11. Juni 1996 beschlossen (Beschluss Nr. 202/96), bis zum 31. Dezember 1996 in den Senatsverwaltungen, den nachgeordneten Behörden und den nichtrechtsfähigen Anstalten neue Zielstrukturen zu erarbeiten und diese bis zum 30. Juni 1997 zu realisieren. In weiteren Beschlüssen im Februar, April und Mai 1997 hat der Senat diese Vorgaben modifiziert. Für jede Senatsverwaltung und die Senatskanzlei sollten Ideal-Geschäftsverteilungspläne und Sollstellenpläne erstellt werden. Der Senat hat drei Termine im Jahr 1997 nicht eingehalten. Das Abgeordnetenhaus hat deshalb den Senat im Dezember 1997 aufgefordert, Sollstellenpläne für alle Senatsverwaltungen und nachgeordneten Einrichtungen bis zum 31. Januar 1998 vorzulegen. Eine vom Senat erbetene Terminverlängerung bis zum 30. Juni 1998 hat das Abgeordnetenhaus nur bis zum 31. März 1998 gewährt. In Zwischenberichten hat der Senat im März 1998 und im November 1998 Verzögerungen und Zwischenstände in den Senatsverwaltungen aufgezeigt. Mit Beschluss vom 10. November 1998 hat der Senat festgelegt, dass die Senatsverwaltungen die beschlossenen Zielstrukturen abschließend umsetzen. Hierüber sollten sie bis zum 31. Oktober 1999 der Senatsverwaltung für Inneres berichten. Diese sollte dem Senat die zusammengefassten Ergebnisse bis zum 30. Dezember 1999 vorlegen. Einige Senatsverwaltungen haben während des verzögerten Verfahrens zwar mehrfach ihre Verwaltung umorganisiert; nachhaltige Organisationsentscheidungen stehen aber immer noch aus. Die Zwischenberichte haben daher einen sehr begrenzten Informationswert. Damit hat der Senat auch dieses Vorhaben nach vier Jahren noch immer nicht abgeschlossen und die Forderung des Abgeordnetenhauses vom Dezember 1997 nicht erfüllt. Nach seiner Neubildung hat der Senat im Januar 2000 den Termin für den ihm vorzulegenden Bericht bis zum 17. Oktober 2000 verschoben (Beschluss Nr. 65/00). Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltungen die neuen Zielstrukturen rechtzeitig erarbeiten, damit die Ergebnisse auch zeitnah umgesetzt werden können.

100 Zur geplanten Verlagerung von Aufgaben aus der Hauptverwaltung in die Bezirke (Abschichtung) hatte der Senat im Januar 1998 beschlossen, eine Arbeitsgruppe unter Federfüh-

rung der Senatsverwaltung für Inneres einzurichten, die ihm bis zum 31. März 1998 entscheidungsreife Vorschläge für eine Neuverteilung der Aufgaben zwischen der Hauptverwaltung und den Bezirken vorlegen sollte. Das Zweite Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (2. Verwaltungsreformgesetz) von Juni 1998 teilt die Aufgaben der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltungen neu auf. Die Hauptverwaltung soll spätestens vom 1. Januar 2001 an im Wesentlichen nur noch Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahrnehmen, für alle anderen Aufgaben sind die Bezirke zuständig. Das Abgeordnetenhaus hatte den Senat am 28. Mai 1998 beauftragt, die bisher für abzuschichtende Aufgaben eingesetzten Stellen zum Stichtag 1. Januar 1997 und die Haushaltsmittel zum 1. Januar 1998 zu ermitteln, um sie sachgerecht auf die Bezirke verteilen zu können. Dabei sollten die bisherigen Stellen eingespart werden, soweit in der Hauptverwaltung bloße Doppeltätigkeiten wegfallen und die Bezirke durch die Arbeiten nicht zusätzlich belastet sind. Eine zusammenfassende nachrichtliche Vorlage des Senats erwartete das Abgeordnetenhaus bereits zu den Haushaltsberatungen für 1999. Die federführende Senatsverwaltung für Inneres hat daraufhin die Senatsverwaltungen im August 1998 aufgefordert, die zu verlagernden Aufgaben und das Stellenvolumen trennscharf und detailliert zu definieren, das Ergebnis mit den bezirklichen Gremien abzustimmen und bis spätestens Ende 1998 zur Beschlussfassung vorzulegen. Auf dieser Grundlage wollte die Senatsverwaltung dem Abgeordnetenhaus zusammenfassend berichten. Hierzu kam es nicht, weil die Senatsverwaltungen keine oder teils unzureichende Angaben lieferten. Bis Ende 1998 hat die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe keine Aufgaben für eine Verlagerung benannt. Die damaligen Senatsverwaltungen für Bauen, Wohnen und Verkehr, für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie und für Finanzen haben keine differenzierten Beschreibungen der zu verlagernden Aufgaben erarbeitet. Die Angaben der übrigen Senatsverwaltungen stellten lediglich vorläufige Teilergebnisse dar. Der Umsetzungsstand ist im Sonderausschuss Verwaltungsreform im Dezember 1998 als völlig unbefriedigend kritisiert worden. Von den Ergebnissen des Abschichtungsprozesses hängen wesentliche organisatorische und finanzwirksame Entscheidungen in den Bezirksämtern und den Senatsverwaltungen ab. Der Senat hat erst in seiner Sitzung am 27. Juli 1999 einen Zwischenbericht mit dem bis dahin ermittelten Umfang der Stellenumsetzungen (759 Stellen) zur Kenntnis genommen. Stellenwegfälle sind darin nicht enthalten. Der Rechnungshof hält es wegen der Bezirksgebietsreform für dringend geboten, den Abschichtungsprozess kurzfristig abzuschließen und dabei die nicht benötigten Stellen wegfallen zu lassen.

Ein Schwerpunkt der Berliner Verwaltungsreform ist das Personalmanagement mit den Instrumenten 101

- Personalplanung/-entwicklung,
- Rotation,
- Anforderungsprofil,
- Bewerberauswahlverfahren,
- Dienstliche Beurteilungen,
- Mitarbeiterbefragungen,
- Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche,
- Führungskräfte-Feedback und
- Führungskräftequalifizierung/-zirkel.

Dazu hat ein Beratungsunternehmen Anfang 1995 ein Konzept mit lehrbuchhaften und allgemein bekannten Vorschlägen erarbeitet und dafür ein Honorar in Millionenhöhe erhalten. In den Verwaltungen wurden verschiedene Führungsinstrumente pilothaft in so genannten Werkstätten erprobt. Auch hier sind die vorgesehenen Termine nicht eingehalten worden. Einzelne Elemente hierzu, wie z. B. Personal(-entwicklungs-)planungen und Rotation, sind noch immer von der seit Jahren angestrebten flächendeckenden Einführung weit entfernt. Dies wird durch jüngste Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Die Verzögerungen gerade beim

Personalmanagement führen zu einem hohen Motivationsverlust bei den Beschäftigten. Der Rechnungshof fordert den Senat auf, die Regelungen zum Personalmanagement vorrangig zu realisieren.

Gefahr, dass die Kostentransparenz für einen Vergleich zwischen den Bezirksämtern verloren geht. Er fordert den Senat auf, im Zusammenhang mit der bevorstehenden Bezirksgebietsreform alles zu tun, um klare, vollständige und einheitliche Organisationsstrukturen der Bezirksämter zu schaffen.

102 Der Senat hatte bereits 1996 bei der Verringerung der Bezirksamtsmitglieder von sieben auf fünf nicht verhindert, dass sich in den Bezirken unterschiedliche Organisationsstrukturen entwickeln, obwohl der Rechnungshof rechtzeitig empfohlen hatte, einheitliche Bezirksstrukturen vorzugeben (vgl. Jahresbericht 1996 T 59, 60). Für Behördenbesucher, Verbände und andere Ansprechpartner der Bezirke ist inzwischen ein schwer durchschaubares Organisationsgeflecht entstanden. Das Abgeordnetenhaus hatte den Senat im November 1996 aufgefordert, auf vergleichbare bezirkliche Aufbaustrukturen hinzuwirken. Nunmehr ist mit dem Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz auch § 37 Bezirksverwaltungsgesetz neu gefasst. Damit sind zehn von fünfzehn LuV einheitlich festgeschrieben. Die im § 37 Abs. 2 Bezirksverwaltungsgesetz bei bezirklichen Besonderheiten zugelassenen Teilungen und Ergänzungen von LuV müssen als Ausnahmeregelung eng begrenzt bleiben. Hieraus dürfen die Verwaltungen keinen breiten Raum für unterschiedliche Aufbaustrukturen herleiten. Kriterien für derartige Besonderheiten sollten eng umrissen werden. Der Rechnungshof hält unterschiedliche Organisationsstrukturen nicht für bürgerfreundlich und sieht die

Bei der Umsetzung der Reform der Berliner Verwaltung liegen trotz hoher Aufwendungen und des teilweise enormen Engagements der Beschäftigten über Jahre nur wenige konkrete und nachhaltige Ergebnisse vor. Dies beeinträchtigt die Erledigung der Aufgaben, geht zulasten der Bürger und demotiviert die Beschäftigten. Der Senat muss die seit Jahren angestrebten und verfolgten Ziele nunmehr in absehbarer Zeit realisieren. Er hat einen Senatsbeauftragten für die Gesamtsteuerung der Verwaltungsmodernisierung bestellt und eine Landeskommission eingesetzt (Senatsbeschluss Nr. 130/00). Ob dies zum Erfolg führt und ob der finanzielle Aufwand für den Landesbeauftragten (300 000 DM im Entwurf des Haushaltsplans 2000) angemessen ist, bleibt abzuwarten. Der Senat wird den Spagat zwischen einer besseren Qualität der Verwaltungsleistungen und den steigenden Anforderungen an insgesamt weniger Beschäftigte und geringeren Mitteln leisten müssen. Konsequente Aufgaben- und Vollzugskritik (vgl. T 73) wird daher künftig noch notwendiger sein als bisher. Der Rechnungshof wird die Verwaltungsreform weiterhin prüfen.

103

B. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 1998

1. Haushaltsplan

104 Der Haushaltsplan 1998 ist durch das Haushaltsgesetz 1998 vom 19. Dezember 1997 in Einnahmen und Ausgaben auf 44 801 780 400 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 5 726 051 200 DM festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 33 653 528 000 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 5 217 671 200 DM und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 11 148 252 400 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 508 380 000 DM und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

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

105 Im Vergleich zu den Vorjahren hat sich das Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	42 991,1	- 0,7	27 777,6	— ¹⁾	15 213,5	— ¹⁾
1996	42 410,7 ²⁾	- 1,4	31 398,2	+ 13,0	11 012,5 ²⁾	- 27,6
1997	45 716,2	+ 7,8	34 432,1	+ 9,7	11 284,1	+ 2,5
1998	44 801,8	- 2,0	33 653,5	- 2,3	11 148,3	- 1,2

¹⁾ keine Vergleichszahlen aufgrund fehlender Globalzuweisungen

²⁾ s. Jahresbericht 1998 T 63 letzter Satz

106 Die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen haben sich im Verhältnis zum Haushaltsvolumen bzw. zur jeweiligen Teilsumme in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Verpflichtungsermächtigungen					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	12 593,0	29,3	12 203,2	43,9	389,8	2,6
1996	6 876,3 ¹⁾	16,2	6 741,0 ¹⁾	21,5	134,9 ¹⁾	1,2
1997	8 928,8	19,5	8 376,7	24,3	552,1	4,9
1998	5 726,1	12,8	5 217,7	15,5	508,4	4,6

¹⁾ s. Haushalts- und Vermögensrechnung 1996, S. 251 bis 253

2. Rechnungslegung

107 Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung 1998 am 14. September 1999 beschlossen und mit Schreiben vom selben Tag dem Abgeordnetenhaus vorgelegt (Drucksache 13/4094). Er hat damit dem Abgeordnetenhaus fristgerecht über die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft und über das Vermögen und die Schulden Rechnung gelegt (vgl. Artikel 94 Abs. 1 VvB). Wie in den Vorjahren hat er auch für 1998 entgegen Nrn. 11.4.10 und 11.4.11 AV § 80 LHO insgesamt sechs Jahresabschlüsse für Krankenhausbetriebe und Betriebe Berlins nach § 26 LHO, die einen Wirtschaftsplan aufstellen, für das Geschäftsjahr 1998 nicht als Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung beigelegt. Ende Februar 2000 fehlten immer noch die bestätigten Jahresabschlüsse für die Weddinger Senioreneinrichtungen und den Marzahner Kommunalen Heimverbund. Da es sich bei dem Marzahner Kommunalen Heimverbund um einen neuen Betrieb handelt, dürften Umstellungsschwierigkeiten für die Zeitverzögerungen ursächlich sein. Die Weddinger Senioreneinrichtungen haben sogar den bestätigten Jahresabschluss für 1997 noch nicht vorgelegt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen nunmehr entsprechend dem Auftragsbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 17. Juni 1999 (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 16. 06. 99 - Drucksache 13/3857 -) finanzielle Sanktionen gegen den Bezirk verhängt.

108 Die Bezirke erstellen daneben eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die den Bezirksverordnetenversammlungen vorzulegen sind (vgl. § 4 Abs. 3 Bezirksverwaltungsgesetz). Die Bezirkshaushaltsrechnungen blieben bei der Prüfung der Rechnungslegung des Landes Berlin durch den Rechnungshof unberücksichtigt.

3. Haushaltsrechnung

Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist folgendes Gesamtergebnis aus (vgl. auch T 125 ff.):

	Einnahmen	Ausgaben
- DM -		
Ist	42 883 185 679,36	45 953 086 480,62
verbliebene Haushaltsreste	3 183 298 817,00	413 097 703,18
Summe	46 066 484 496,36	46 366 184 183,80
Ansatz einschließlich Haushaltsreste aus Vorjahren (mit Abschlussergebnis des Vorjahres)	46 070 999 969,98	46 058 244 775,98
Differenz ungünstiger	4 515 473,62	307 939 407,82
Verschlechterung	312 454 881,44	
Überschuss nach dem Haushaltsplan	18 786,00	
Fehlbetrag nach der Rechnung	312 436 095,44	

Die bei den Ausgaben in Zeile 4 in der Summe von 46 058 244 775,98 DM enthaltenen Ansätze von 44 801 761 614 DM sind gegenüber denen des Haushaltsplanes (44 801 780 400 DM; vgl. T 104) um 18 786 DM zu niedrig ausgewiesen. Die Differenz resultiert aus der fehlgeschlagenen Korrekturbuchung im Haushaltsjahr 1998 bei den bereits 1997 zu hoch ausgewiesenen Haushaltsresten aus Vorjahren (vgl. Vorjahresbericht T 92).

- 111 Darüber hinaus sind in der Summe von 46 058 244 775,98 DM enthaltene Haushaltsreste aus Vorjahren von 394 369 073,91 DM um 4 115 DM zu niedrig ausgewiesen. Die Differenz entstand in den Einzelplänen 40 und 41 durch Fehlbuchungen bei der Umsetzung von Haushaltsresten des Bezirks Spandau, die dort nicht bemerkt wurden. Auch die Senatsverwaltung für Finanzen hat das Bezirksamt nicht zur Bereinigung seiner Haushaltsreste aufgefordert. Erst auf Nachfrage des Rechnungshofs wurden Korrekturbuchungen durch das Bezirksamt veranlasst, die im Haushaltsjahr 1999 den Ausgleich bewirken sollen.
- 112 Der Senatsverwaltung für Finanzen war die Differenz zum Zeitpunkt der Erstellung des Druckstücks bekannt (vgl. Fußnote 1 zum Abschlussbericht auf S. 5). Sie hat weder in der Haushaltsrechnung (vgl. S. 77 und 78 aaO) noch in deren Anlagen (vgl. S. 229 und 230 aaO) darauf hingewiesen. Sie hat erneut unterlassen darzustellen, welche Auswirkungen dies auf den Fehlbetrag hat. Der Fehlbetrag ist unter Berücksichtigung der genannten Differenzen um insgesamt 14 671 DM zu niedrig ausgewiesen. Er beträgt danach 312 450 766,44 DM.
- Der Rechnungshof erwartet, dass künftig bei der Bereinigung der Haushaltsreste von der Senatsverwaltung für Finanzen kontrolliert wird, ob Korrekturbuchungen das gewünschte Ergebnis haben. Weiterhin erwartet er, dass sie festgestellte Differenzen mit Auswirkung auf den Haushaltsabschluss künftig unverzüglich nach Bekanntwerden klärt und in der Haushalts- und Vermögensrechnung erläutert.
- In den Anlagen zur Haushaltsrechnung sind der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss (§§ 82 und 83 LHO) der Einzelpläne 01 bis 59, untergliedert nach den Teilabschlüssen der Einzelpläne 01 bis 29 (Abschluss der Hauptverwaltung) sowie der Einzelpläne 31 bis 59 (Abschlüsse der Bezirke) und der Haushaltsvollzug dargestellt.
- Der kassenmäßige Abschluss stellt im ersten Teil den Unterschied zwischen den tatsächlich eingegangenen Einnahmen (Ist-Einnahmen) und den tatsächlich geleisteten Ausgaben (Ist-Ausgaben) dar. Er hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Kassenmäßiger Abschluß - Überschuss (+) oder Fehlbetrag (-) -		
	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. DM -		
1995	- 2 193,5	- 2 202,4	+ 8,9
1996	- 4 074,1	- 4 145,2	+ 71,1
1997	- 442,3	- 547,5	+ 105,2
1998	- 3 069,9	- 3 301,8	+ 231,9

Der kassenmäßige Abschluss ist um 391,90 DM zu niedrig ausgewiesen, weil der Bezirk Mitte die Ausgleichsbuchung des Fehlbetrages aus dem Haushaltsjahr 1997 in Höhe des im Haushaltsplan 1999 veranschlagten Ansatzes von 1 055 000 DM und nicht in Höhe des tatsächlichen Fehlbetrages vorgenommen hat. Der kassenmäßige Abschluss hätte danach als Fehlbetrag 3 069 901 193,16 DM ausweisen müssen.

- 116 Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben zeigten jeweils gegenüber den Vorjahren folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Einnahmen (Differenz zum Vorjahr)					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	- 3 216,4	- 7,2	— ¹⁾	— ¹⁾	— ¹⁾	— ¹⁾
1996	+ 294,8	+ 0,7	- 3 737,7	+ 14,6	- 3 442,9	- 22,2
1997	+ 7 644,0	+ 18,4	+ 7 837,5	+ 26,7	- 193,5	- 1,6
1998	- 6 219,9	- 12,7	- 6 246,3	- 16,8	+ 26,4	+ 0,2

¹⁾ keine Vergleichszahlen aufgrund fehlender Globalzuweisungen

Haushaltsjahr	Ausgaben (Differenz zum Vorjahr)					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	- 1 047,9	- 2,4	— ¹⁾	— ¹⁾	— ¹⁾	— ¹⁾
1996	+ 2 175,4	+ 5,0	+ 5 680,5	+ 20,4	- 3 505,1	- 22,6
1997	+ 4 012,2	+ 8,8	+ 4 239,7	+ 12,6	- 227,6	- 1,9
1998	- 3 592,3	- 7,3	- 3 492,0	- 9,2	- 100,3	- 0,9

¹⁾ keine Vergleichszahlen aufgrund fehlender Globalzuweisungen

117 Die als zweiter Teil zum kassenmäßigen Abschluss gehörende Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den tatsächlichen Finanzierungssaldo aus. Er betrug nach der für das Haushaltsjahr 1998 aufgestellten Finanzierungsrechnung minus 5 057 361 054,50 DM und ist damit wieder deutlich höher als im Vorjahr.

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. DM
1995	- 10 655,0
1996	- 10 758,0
1997	- 2 450,0
1998	- 5 057,4

Titeln der Obergruppe 91 - Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stocks). Beide Fonds werden im Unterschied zu den übrigen Rücklagen und Fonds nicht vom Land Berlin, sondern durch den Bund in Form nicht rechtsfähiger Sondervermögen des Bundes verwaltet (§§ 9 und 11 Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz sowie § 12 Schwerbehindertengesetz und § 35 Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung). Diese Abführungen sind nicht dem Geldbestand des Landes zuzurechnen; sie hätten deshalb bei der Berechnung des Finanzierungssaldos nicht berücksichtigt werden dürfen.

Die Zuführung an den Geldbestand ist insgesamt um 27 508 484,08 DM zu hoch und der Finanzierungssaldo um denselben Betrag zu günstig ausgewiesen. Der tatsächliche Finanzierungssaldo beträgt unter Berücksichtigung der vorgenannten Sachverhalte minus 5 084 869 930,48 DM. 120

Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos werden auch die in Vorjahren erzielten Abschlussergebnisse berücksichtigt (vgl. Vorjahresbericht T 101). Die Fehlbeträge der Bezirke Wilmersdorf und Hohenschönhausen wurden, weil entsprechende Buchungen bei den dafür vorgesehenen Titeln vorgenommen wurden, wiederum in die Berechnung einbezogen, sie sind jedoch tatsächlich auch 1998 nicht ausgeglichen worden. Der Finanzierungssaldo ist danach um weitere 26 802 113 DM ungünstiger. 121

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass „im Rahmen der Reform der Berliner Verwaltung ... die Bezirke eine Stellung im Finanzgefüge Berlins erhalten (haben), die die Elemente der gemeindlichen Stellung in Flächenstaaten aufgreift. Die Bezirkshaushaltspläne müssen sich nunmehr in Einnahmen und Ausgaben ausgleichen“. Auch wegen der Gleichbehandlung der Bezirke sind Mehrausgaben zur Deckung nicht bewilligt worden. Den Verstoß gegen die Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr (vgl. § 25 Abs. 3 LHO) hat sie bezogen auf diese Bezirke eingeräumt, eine neue Art der „Vorfinanzierung“ jedoch nicht erkannt. 122

Der Rechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass die Veranschlagung von pauschalen Minderausgaben zum Defizit- ausgleich, die von vornherein nicht erwirtschaftet werden können (T 121), haushaltsrechtlich unzulässig ist. Darüber hinaus handelt es sich um eine neue Art der „Vorfinanzierung“, weil die benötigte Liquidität aus Kassenverstärkungskrediten stammt und somit die Investitionen aus Krediten finanziert wurden, die nicht auf die Kreditemächtigung nach dem Haushaltsgesetz angerechnet worden sind. Bei selbstständigen Gemeinden hätte eine unzulässige „Kreditfinanzierung“ erhebliche Konsequenzen im Rahmen der Kommunal- aufsicht. 123

118 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in Fußnoten zu den Buchungen des Abschlussergebnisses des Vorjahres darauf hingewiesen, dass der Fehlbetrag des Vorjahres der Einzelpläne 01 bis 29 gemindert und der kassenmäßige Überschuss der Bezirke erhöht wurde. Begründet wird das „mit einer aus Vorjahren resultierenden Umbuchung aus der Hauptverwaltung an die Bezirksverwaltungen in Höhe von 52 334 011,19 DM“. Tatsächlich wollte die Senatsverwaltung für Finanzen Einnahme- und Ausgabehaushaltsreste, die sich in den Teilabschlüssen seit dem Haushaltsjahr 1995 nicht ausgeglichen haben, korrigieren. Sie hat dabei einen Ausgabehaushaltsrest beim Bezirksamt Prenzlauer Berg um 600 DM zu hoch angesetzt (vgl. Haushaltsrechnung 1994, S. 162). Unabhängig von diesem Fehler hatte die Umbuchung zur Folge, dass die Jahresabschlussergebnisse der einzelnen Bezirke sowie der Hauptverwaltung entgegen Nr. 7 AV § 76 LHO nur teilweise in Höhe der in der Haushalts- und Vermögensrechnung 1997 ausgewiesenen Beträge abgewickelt wurden. Obwohl der Rechnungshof die Absicht der Senatsverwaltung für Finanzen, die Differenzen bei den Haushaltsresten in den Teilabschlüssen zu beseitigen, begrüßt, beanstandet er die Verfahrensweise, weil Jahresabschlüsse des Haushaltsjahres 1997 bei der Abwicklung buchungstechnisch verändert wurden.

119 Neben einem geringfügigen Betrag von 391,90 DM (vgl. T 115), um den der Finanzierungssaldo zu günstig ausgewiesen ist, hat die Senatsverwaltung für Finanzen in die Berechnung des Finanzierungssaldos auch die Abführungen an den Ausgleichsfonds (21 564 961,08 DM) und an den Entschädigungsfonds (5 943 523,00 DM) einbezogen (Buchung bei

124 Das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis (Haushaltsabschluss) hat sich seit 1995 wie folgt verändert:

Haushaltsjahr	Rechnungsmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis - Überschuss (+) oder Fehlbetrag (-) -		
	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. DM -		
1995	- 2 412,9	- 2 445,2	+ 32,2
1996	- 2 935,1	- 3 031,8	+ 96,7
1997	- 822,4 ¹⁾	- 887,7	+ 65,3
1998	- 299,7 ²⁾	- 450,2	+ 150,5

¹⁾ Der für das Haushaltsjahr 1997 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 18 786 DM zu gering (vgl. Vorjahresbericht T 92).

²⁾ Der für das Haushaltsjahr 1998 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 15 062,90 DM zu gering (vgl. T 117).

125 Die im Haushaltsabschluss aufgeführten Beträge entsprechen nicht den in den abgeschlossenen Büchern ausgewiesenen Summen, weil die Senatsverwaltung für Finanzen die Einnahme- und Ausgabehaushaltsreste, die sich in den Teilabschlüssen der Einzelpläne seit dem Haushaltsjahr 1995 nicht ausgeglichen haben, korrigieren wollte (vgl. T 118).

126 Die als Fehlbetrag ausgewiesene Summe von 959 468 608,36 DM ist um 50 094 784,78 DM zu niedrig und die als kassenmäßiger Überschuss ausgewiesene Summe von 282 744 580,62 DM ist um 37 343 705,78 DM zu hoch ausgewiesen. Daraus ergibt sich eine Differenz von 12 751 079,00 DM. Die Senatsverwaltung für Finanzen wollte die seit 1995 bei den Haushaltsresten der Bezirke bestehende Differenz von insgesamt 52 334 011,19 DM ausgleichen lassen. Dazu waren Buchungen sowohl für die Hauptverwaltung als auch für die Bezirke nötig. Die Bezirke Tiergarten, Prenzlauer Berg, Tempelhof, Lichtenberg, Hohenschönhausen und Hellersdorf sind der Aufforderung der Senatsverwaltung für Finanzen zu dieser Restbildung nicht gefolgt, sodass ein Rest von insgesamt 19 064 199,83 DM nicht gebildet wurde. Weiterhin ist die vom Bezirksamt Friedrichshain nicht vorgenommene Restbildung nach Nr. 7.2.1 AV § 76 LHO in Höhe des Fehlbetrages des Haushaltsjahres 1997 von 2 239 226,41 DM und die ebenfalls nicht vorgenommene Einnahme-Restbildung des Bezirks Tempelhof nach Nr. 7.3 AV § 76 LHO in Höhe des kassenmäßigen Überschusses des Haushaltsjahres 1997 von 18 278 905,95 DM abzusetzen.

127 Weiterhin ist die in T 115 erläuterte Differenz von 391,90 DM sowie die Differenz von 4 115 DM aus T 111 zu berücksichtigen, sodass das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis einen Fehlbetrag von 299 700 079,34 DM hätte ausweisen müssen.

128 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Abweichungen des Haushaltsabschlusses von den abgeschlossenen Büchern nicht erläutert, somit ist das ausgewiesene Abschlussergebnis der Haushalts- und Vermögensrechnung nicht ausreichend nachvollziehbar. Der Rechnungshof erwartet, dass Differenzen zwischen dem Haushaltsabschluss und den abgeschlossenen Büchern künftig detailliert in der Haushalts- und Vermögensrechnung erläutert werden.

129 Der im Haushaltsabschluss ausgewiesene Fehlbetrag für die Einzelpläne 01 bis 29 von 450 221 000 DM ist im Entwurf des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2000 veranschlagt. Die in T 110 angeführte Differenz von 18 786 DM ist dabei nicht berücksichtigt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat angabegemäß die auf die Bezirke entfallenden Abschlussergebnisse in die Haushaltsplanentwürfe 2000 der Bezirke, allerdings ohne die in T 111 und 115 angeführten Differenzen, auf-

genommen. Dies kann zurzeit nicht bestätigt werden, da die Bezirkshaushaltsplanentwürfe 2000 dem Rechnungshof nicht vorliegen.

Der buchmäßige Fehlbetrag des Haushaltsjahres 1998 (vgl. T 109) von 312,4 Mio. DM ist deutlich geringer als in den Vorjahren, obwohl auch der Fehlbetrag aus dem Haushaltsjahr 1996 von 2 935,1 Mio. DM auszugleichen war. Der Fehlbetrag ist allerdings entscheidend durch die Bildung eines Einnahmerestes von 3,1 Mrd. DM für den erwarteten Erlös aus der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB) verringert worden. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung für Finanzen durch Bildung weiterer Einnahmereste, durch restriktive Handhabung der Ausgabereinstellung und durch Rückbuchungen von Erlösen aus dem Haushaltsjahr 1999 in das Haushaltsjahr 1998 das Jahresergebnis verbessert.

Zahlungen sind nach Haushaltsjahren getrennt zu buchen. Sie sind grundsätzlich für das Haushaltsjahr zu buchen, in dem sie eingegangen oder geleistet worden sind. Solange die Bücher noch nicht geschlossen sind, können Zahlungen, die im abgelaufenen Haushaltsjahr fällig waren, aber erst später eingegangen sind, noch dem abgelaufenen Haushaltsjahr zugerechnet werden (§ 72 Abs. 3 LHO). Buchungsschluss für das Haushaltsjahr 1998 war für die Einzelpläne nach dem Abschlussrundsreiben der Senatsverwaltung für Finanzen der 30. Dezember 1998 (vgl. § 76 Abs. 1 LHO).

In den ersten vier Monaten des Jahres 1999 gingen für 32 Grundstücksverkäufe 83,1 Mio. DM ein, die zunächst auch für dieses Haushaltsjahr gebucht wurden. Später hat die Senatsverwaltung für Finanzen den Buchungsschluss auf den 31. Juli 1999 verschoben. Aufgrund einer internen Regelung, die von der damaligen Senatorin gebilligt worden ist, hat die Senatsverwaltung für Finanzen darauf die 83,1 Mio. DM Einnahmen aus 1999 auf das Jahr 1998 zurückgebucht. Als maßgebendes Datum für die Entscheidung, diese Einnahmen dem abgelaufenen Haushaltsjahr zuzuordnen, hat sie nicht die Fälligkeit der Zahlung, sondern ganz überwiegend das Datum des Kaufvertrages oder des so genannten Zuordnungsbescheides angesehen. Ausgehend von der Fälligkeit hätten lediglich 0,8 Mio. DM dem Haushaltsjahr 1998 zugeordnet werden können; 82,3 Mio. DM wären für 1999 zu buchen gewesen.

Bereits die Verschiebung des Buchungsschlusses auf Mitte 1999 war ungewöhnlich und haushaltsrechtlich bedenklich. Sie sollte ermöglichen, Zahlungen, die bereits 1998 erwartet wurden, aber bis zum planmäßigen Buchungsschluss nicht eingingen, noch für 1998 zu buchen. Die von der Senatsverwaltung veranlassten Umbuchungen der Erlöse aus Grundstücksverkäufen waren willkürlich und dienten allein dem Zweck, das Abschlussergebnis des Haushaltsjahres 1998 rechnerisch zu verbessern. Die Senatsverwaltung hat damit nachhaftig gegen das Haushaltsrecht verstoßen.

- 134 Ebenfalls mit ausdrücklicher Billigung durch die damalige Senatorin hat die Senatsverwaltung für Finanzen im Zusammenhang mit dem Jahresabschluss 1998 im März, Mai und Juli 1999 bei Kapitel 45 09, 29 10 und 29 90 die Bildung von Einnahmeresten (§ 71 LHO) im Gesamtvolumen von 3,18 Mrd. DM veranlasst. Die Restebildung bezog sich auf erwartete EU-Mittel aus dem KONVER-Programm für den Zentralen Festplatz (4,8 Mio. DM), Erlöse aus Grundstücksverkäufen (46,9 Mio. DM), Einnahmen aus der Ablösung von Rückauffassungsvormerkungen für ein städtisches Wohnungsunternehmen (31,6 Mio. DM) sowie den erwarteten Erlös aus der Teilprivatisierung der BWB (3,1 Mrd. DM).
- 135 Die Bildung eines Einnahmerestes ist zwar haushaltsrechtlich zulässig, aber in der Haushaltspraxis unüblich und auch nicht notwendig, weil Mehreinnahmen jederzeit auch ohne Veranschlagung vereinnahmt werden können. Wegen der Auswirkungen auf den Haushaltsabschluss ist die Bildung von Einnahmehaushaltsresten nur dann zulässig, wenn mit der Realisierung der Einnahmen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit und zeitnah gerechnet werden kann.
- 136 Die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe hatte zum Jahresabschluss 1998 für bereits erhaltene aber noch nicht verbrauchte KONVER-Mittel bei Kapitel 13 00 einen Ausgabereist von 15,2 Mio. DM gebildet. Diese Mittel waren nicht projektgebunden und hätten auch für den Zentralen Festplatz zur Verfügung gestanden. Die Bildung eines Einnahmerestes war deshalb ebenso wie die Bildung eines Ausgabereistes in gleicher Höhe beim Bezirk Wedding nicht gerechtfertigt. Für die Grundstücksgeschäfte, die die Senatsverwaltung für Finanzen zum Anlass genommen hat, Einnahmereste zu bilden, lagen ihr zwar notariell beurkundete Verträge vor, in denen aber ausdrücklich Zahlungstermine im Jahr 1999, zum Teil sogar erst im Dezember 1999, festgelegt waren. Auch für diese Einnahmen war die Restebildung nicht gerechtfertigt, weil sie nach ihrer Fälligkeit eindeutig dem Jahr 1999 zuzurechnen waren. Die Verhandlungen mit einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft über die Ablösung einer Rückauffassungsvormerkung für 27 Grundstücke, die Berlin dieser Gesellschaft bereits 1994 übertragen hatte, standen Ende 1998 vor dem Abschluss. Nach der Bestätigung dieses Geschäftes durch den Aufsichtsrat der Gesellschaft im Dezember 1998 konnte die Senatsverwaltung für Finanzen zwar davon ausgehen, dass die Einnahmen grundsätzlich zu erzielen sein werden. Gleichwohl waren die vertraglichen Grundlagen hierfür noch nicht geschaffen. Der Vertrag wurde erst im Mai 1999 notariell beurkundet; Zahlungseingang war am 4. Juni 1999. Der Rechnungshof sieht auch in diesem Fall die Voraussetzungen für die Bildung eines Einnahmerestes nicht als gegeben an.
- 137 Ähnlich verhält es sich mit dem Erlös aus der Teilprivatisierung der BWB. Die Verhandlungen mit den Bietern führten erst im Juni 1999 zum Vertragsabschluss. Das Ergebnis der anschließenden kartellrechtlichen Prüfung durch die EU-Kommission lag erst im September 1999 vor. Aufgrund der frühzeitig angedrohten, im September 1999 eingereichten Verfassungsklage konnte die Senatsverwaltung für Finanzen bei Vorlage des Jahresabschlusses für 1998 noch nicht einmal davon ausgehen, dass die erhofften Einnahmen bis zum Jahresende 1999 fließen würden. Die Verkaufsverhandlungen im Haushaltsjahr 1998 genügen für sich allein nicht, um das haushaltsrechtliche Instrument des Einnahmerestes zu rechtfertigen. Somit verstieß die Bildung der Einnahmehaushaltsreste im Gesamtvolumen von 3,18 Mrd. DM gegen das geltende Haushaltsrecht. Sie wurden erneut ausschließlich zu dem Zweck gebildet, das Abschlussergebnis kosmetisch zu verbessern (vgl. Jahresbericht 1998 T 108 bis 110).
- 138 Die Senatsverwaltung für Finanzen ist weiterhin der Auffassung, dass sie Einnahmereste als legitimes Steuermittel für den Haushaltsabschluss einsetzen darf. Sie beruft sich dabei einerseits auf den Soll-Abschluss des Haushalts und behauptet andererseits, dass kein rechtlich gesicherter Anspruch auf den Eingang der in Rest gestellten Einnahmen bestehen muss. Sie will alle Umstände des Einzelfalls einbeziehen und nimmt bei ihrer Entscheidung einen weiten Ermessensspielraum in Anspruch. Wegen des Zeitpunkts des Abschlusses der Bücher verweist sie auf ihr Recht, den Zeitpunkt des Buchungsschlusses zu verschieben.
- Die wiederholten Einlassungen der Senatsverwaltung für Finanzen überzeugen den Rechnungshof nicht. Zu dem Hinweis auf den Soll-Abschluss erinnert der Rechnungshof daran, dass die Ausgabehaushaltsreste 1998 lediglich 0,5 Mrd. DM betragen haben, also weit geringer waren als die vorgeblich zu ihrer Deckung in Rest gestellten Einnahmen. Im Übrigen verweist der Rechnungshof auf seine Ausführungen in T 109 des Jahresberichts 1998. Bei der Festlegung des Buchungsschlusses kann die Senatsverwaltung nicht willkürlich verfahren. Da das Haushaltsjahr das Kalenderjahr ist (vgl. § 4 LHO), muss der Termin in engem zeitlichen Zusammenhang mit dem Ablauf des Kalenderjahres gewählt werden. Die Festlegung eines späteren Buchungsschlusses soll im Wesentlichen dazu dienen, technisch bedingte Zufälle (z. B. eine längere Überweisungsdauer) zu berücksichtigen. Das war hier nicht der Fall.
- Anknüpfend an die restriktiven Regelungen der Vorjahre hat die Senatsverwaltung für Finanzen für das Haushaltsjahr 1998 erstmals bestimmt, dass die Bildung von Ausgabereisten nur mit ihrer Einwilligung zulässig ist (vgl. Erläuterungsschreiben der Senatsverwaltung für Finanzen zum Abschlussrundschrift 1998 vom 17. 11. 98). Vom 10. Februar 1999 an hat sie die Bildung von Ausgabereisten - bis auf eine Ausnahme - generell abgelehnt. Sie hat diese Handhabung im Wesentlichen mit der zusätzlichen Belastung der Liquidität im Haushaltsjahr 1999 begründet.
- Der Rechnungshof hält es haushaltsrechtlich für unzulässig, die Bildung von Ausgabehaushaltsresten ohne Einzelfallprüfung zu verweigern, weil auf diese Weise die zum Eingehen von Verpflichtungen notwendige haushaltsrechtliche Ermächtigung nachträglich entfällt. Die Senatsverwaltung hat später zugesagt, ggf. Mehrausgaben ohne Ausgleich zuzulassen oder für die betroffenen Bezirke Basiskorrekturen vorzunehmen. Damit ist der haushaltsrechtswidrige Zustand allerdings nur für die Zukunft behoben worden. Auch die Restekappung diene vor allem dem Zweck, das rechnerische Abschlussergebnis zu verbessern.
- Die Senatsverwaltung für Finanzen hält die Restekappung für ein haushaltsrechtlich nicht zu beanstandendes Steuerungsmittel, das im Wesentlichen mit der zusätzlichen Liquiditätsbelastung im Folgejahr begründet ist. Sie verkennt dabei, dass aufgrund der Ausgabeansätze bei Investitionen Verpflichtungen für Folgejahre eingegangen werden dürfen, ohne insoweit Verpflichtungsermächtigungen in Anspruch nehmen zu müssen. Durch die undifferenzierte Kappung der Reste, die für das Haushaltsjahr 1999 ebenfalls beabsichtigt ist, wird diesen Verpflichtungen die Rechtsgrundlage entzogen (vgl. § 38 Abs. 4 LHO). Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen zu einer haushaltsrechtskonformen Praxis zurückkehrt.
- Die Senatsverwaltung für Finanzen hat durch die Rückbuchungen, die Einnahmerestebildung und die Kappung eines Teils der Ausgabereiste das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis um etwa 3 452 Mio. DM geschönt. Ohne diese kosmetische Verbesserung hätte ein Fehlbetrag für das Haushaltsjahr 1998 von 3 765 Mio. DM ausgewiesen werden müssen. Das wäre damit das schlechteste Jahresergebnis der letzten Jahre gewesen.
- Die in der Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse ausgewiesenen verwahrten Beträge stimmen nicht mit den Beständen in den entsprechenden Büchern überein. Das Bezirksamt Köpenick hatte im Zusammenhang mit der Einführung des PROFISKAL-Verfahrens für den Einnahmeteil auf Empfehlung der Senatsverwaltung für Finanzen im Mai 1999 den Bestand des Verwahrungsbuchs von

6 563 951,93 DM aus technischen Gründen manuell ins Haushaltsjahr 1999 umgebucht. Damit wurden alle der Landeshauptkasse gemeldeten Buchungsstellen für 1998 auf null gestellt. Die der Haushaltsrechnung als Anlage beigefügte Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse umfasst dagegen den Betrag von 6 563 951,93 DM, weil sie auf der Grundlage der zum 31. Dezember 1998 von den Kassen und Zahlstellen gemeldeten Bestände über die nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse erstellt worden ist. Der Rechnungshof erwartet, dass die in die Nachweisung aufgenommenen Bestände künftig mit den Buchbeständen abgeglichen und Abweichungen erläutert werden.

- 145 Im Laufe der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Haushaltsüberschreitungen in Form von über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen bedürfen der nachträglichen Genehmigung des Abgeordnetenhauses (vgl. Artikel 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (vgl. § 85 Nr. 1 LHO). Der Senat hat am 29. September 1999 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben von 1 594 160 139,15 DM und der Verpflichtungsermächtigungen von 359 802 276,00 DM dem Abgeordnetenhaus zur nachträglichen Genehmigung als Drucksache 13/4151 zugeleitet (Senatsbeschluss vom 14. 09. 99 zur Senatsvorlage Nr. 2454/99). Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 27. Januar 2000 entsprechend beschlossen (Drucksache 14/145).
- 146 Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1998 betragen nach der Übersicht des Senats 1 594 160 139,15 DM. Sie haben sich im Verhältnis zum Haushaltsvolumen bzw. zur jeweiligen Teilsumme in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Haushaltsüberschreitungen (Ausgaben)					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995						
überplanmäßig	1 478,1		828,9		649,2	
außerplanmäßig	450,0		178,1		271,9	
gesamt	1 928,1	4,5	1 007,0	3,6	921,1	6,1
1996						
überplanmäßig	1 186,0		405,4		780,6	
außerplanmäßig	323,5		208,9		114,6	
gesamt	1 509,6	3,6	614,3	2,0	895,3	8,1
1997						
überplanmäßig	935,0		488,9		446,1	
außerplanmäßig	300,8		205,3		95,5	
gesamt	1 235,8	2,7	694,2	2,0	541,6	4,8
1998						
überplanmäßig	1 077,5		597,9		479,5	
außerplanmäßig	516,7		392,2		124,6	
gesamt	1 594,2	3,6	990,1	2,9	604,1	5,4

- 147 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Juli 1999 eine außerplanmäßige Ausgabe bei Kapitel 29 10 - Übrige allgemeine Finanzangelegenheiten - Titel 916 02 - Zuführung an den Zukunftsfonds - von bis zu 310 Mio. DM für das längst abgelaufene Haushaltsjahr 1998 bewilligt. Dieser Betrag entsprach dem Anteil von 10 v. H. an dem erwarteten Erlös aus der Teilprivatisierung der BWB, der nach dem Beschluss

des Abgeordnetenhauses vom 29. April 1999 (Drucksache 13/3618, Ziffer III) in einen Zukunftsfonds eingebracht werden sollte. Im Hinblick auf die Bewilligungsvoraussetzungen für außerplanmäßige Ausgaben (§ 37 LHO) begründete sie die Unabweisbarkeit der außerplanmäßigen Ausgabe mit der bindenden Wirkung des Beschlusses des Abgeordnetenhauses vom 29. April 1999, die Unvorhergesehenheit für 1998 im Wesentlichen damit, dass dieser Beschluss erst 1999 gefasst wurde. Von vornherein war vorgesehen, die bewilligten Mittel weder 1998 noch 1999 auszugeben, sondern sie einer Rücklage zuzuführen.

- 148 Die für die Bewilligung einer außerplanmäßigen Ausgabe für 1998 erforderlichen Tatbestandsvoraussetzungen lagen entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung für Finanzen nicht vor. Schon die Tatsache, dass das Haushaltsjahr längst abgelaufen war, verbot eine solche nachträgliche Bewilligung. Auch die Unvorhergesehenheit und Unabweisbarkeit waren nicht gegeben. Unvorhergesehen ist jedes Bedürfnis, das tatsächlich, gleich aus welchen Gründen, bei der Aufstellung des Haushaltsplans oder bei dessen Beratung und Feststellung nicht gesehen worden ist. Unabweisbarkeit liegt vor, wenn die vorgesehene Ausgabe sachlich unbedingt notwendig und zugleich unaufschiebbar ist (vgl. BVerfGE 45, 1, 35 ff.). Das Bedürfnis, einen Zukunftsfonds zu errichten, ist möglicherweise bei der Aufstellung des Haushaltsplans für 1998 nicht gesehen worden. Es ist aber auch nicht im Jahr 1998, sondern erst im Jahr 1999 aufgetreten, sodass ggf. eine Haushaltsüberschreitung für das Jahr 1999 zu erwägen gewesen wäre. Eine sachliche und zeitliche Notwendigkeit für eine außerplanmäßige Ausgabe bestand ebenfalls nicht, weil Ausgaben für 1998 im Juli 1999 nicht mehr geleistet werden durften und die Verwaltung von Anfang an eine Zuführung an eine Rücklage, also gerade keine dringliche Ausgabe, plante. Die von der Senatsverwaltung für Finanzen zugelassene außerplanmäßige Ausgabe von 310 Mio. DM zulasten des Haushaltsjahres 1998 ist eine unzulässige Haushaltsüberschreitung und damit ein Verstoß gegen Artikel 88 VvB und § 37 LHO.
- 149 Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach der Übersicht des Senats im Haushaltsjahr 1998 insgesamt 359 802 276 DM. Ihr Umfang hat sich im Verhältnis zur jeweiligen Veranschlagung im Haushaltsplan wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Haushaltsüberschreitungen (Verpflichtungsermächtigungen)					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995						
überplanmäßig	718,9		691,6		27,3	
außerplanmäßig	961,4		565,6		395,8	
gesamt	1 680,3	13,3	1 257,2	4,5	423,1	2,8
1996						
überplanmäßig	777,1		770,0		7,1	
außerplanmäßig	1 307,9		1 116,9		191,0	
gesamt	2 085,0	30,3	1 886,9	6,0	198,1	1,8
1997						
überplanmäßig	65,3		62,7		2,6	
außerplanmäßig	202,7		156,9		45,8	
gesamt	268,0	3,0	219,6	2,6	48,4	8,8
1998						
überplanmäßig	89,4		88,7		0,7	
außerplanmäßig	270,4		262,0		8,4	
gesamt	359,8	6,3	350,7	6,7	9,1	1,8

150 Der Senat weist nicht zugelassene Mehrausgaben von 42 687 155,11 DM in einer Anlage zur Haushaltsrechnung (S. 227 ff.) aus.

Verwaltungen	Nicht zugelassene Mehrausgaben	
	Zahl der Fälle	DM
Hauptverwaltung	1	7 701 510,60
Bezirksverwaltungen	5	34 985 644,51
Insgesamt	6	42 687 155,11

269 000 DM für die noch nicht umgesetzte gekürzte Zuweisung aufgrund eines Beschlusses des Hauptausschusses für den ehemaligen Z-Teil (nicht steuerbare Ausgaben) vorgesehen. Die Entwicklung bei den Ausgaben des Z-Teils führte zu Mehrausgaben, die im Wege der Abfederung weitgehend zum Jahresende ausgeglichen wurden. Das Bezirksamt hat, da auch andere Einsparungen nicht zur Verfügung standen, pauschale Minderausgaben von 269 000 DM nicht erwirtschaftet.

Der Ansatz bei Kapitel 59 50 Titel 894 01 - Pauschale Minderausgaben für Investitionen - im Haushaltsplan des Bezirks Hohenschönhausen sollte die Aufstellung eines formal ausgeglichenen Haushaltsplans für 1998 ermöglichen, obwohl bei der Aufstellung des Haushaltsplans bereits klar war, dass dieser Betrag nicht erwirtschaftet werden kann. Der Haushalt 1998 war durch den Vortrag des Fehlbetrages 1996 belastet, der wiederum durch Mehrausgaben bei Investitionen entstanden war. Ein von der Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen der endgültigen Zuweisung für Investitionen noch für 1998 zur Verfügung gestellter Betrag von 383 000 DM sollte zwar zur Verringerung der vom Bezirksamt nicht erwirtschafteten Minderausgabe dienen, konnte aber infolge des Buchungsschlusses nicht mehr gebucht werden. Aus diesem Grunde sind in den Büchern des Bezirks 25 164 113 DM als nicht erwirtschaftete pauschale Minderausgaben ausgewiesen, obwohl nur 24 781 113 DM nicht erwirtschaftet wurden (vgl. Vorjahresbericht T 115).

151 Die nicht zugelassenen Mehrausgaben betreffen vier Titel der Hauptgruppe 4 - Personalausgaben -, einen Titel der Hauptgruppe 8 - Sonstige Investitionsausgaben und Ausgaben zur Investitionsförderung - sowie einen Titel der Hauptgruppe 9 - Besondere Finanzierungsausgaben -. Damit hat sich die Anzahl der Fälle gegenüber dem Jahresabschluss 1997 von acht auf sechs verringert; der Gesamtbetrag der nicht zugelassenen Mehrausgaben ist um 42 v. H. zurückgegangen.

Obwohl der Gesamtbetrag der nicht zugelassenen Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr erheblich reduziert wurde, ist er insbesondere im Hinblick auf die von den Bezirksamtern Prenzlauer Berg, Hellersdorf und Mitte nicht erwirtschafteten Einsparungen bei den Personalausgaben sowie die unverwertbare Veranschlagungspraxis des Bezirksamts Hohenschönhausen (vgl. Vorjahresbericht T 101, 102 und 115) zu beanstanden. Der Rechnungshof erwartet, dass nicht zugelassene Mehrausgaben künftig vermieden werden und absolute Haushaltsdisziplin eingehalten wird. Die Senatsverwaltung für Finanzen sollte prüfen, ob und in welchem Umfang künftig die Globalzuweisungen an die betroffenen Bezirke um den Betrag dieser Ausgaben vermindert werden können.

152 Die Steuerverwaltung (Kapitel 15 10 - Oberfinanzdirektion und Finanzämter -) hat nicht alle anstellungsreifen Beamten auf Planstellen umsetzen können, sodass die Bezüge weiter zulasten des Titels 422 11 - Bezüge der Beamten/Beamtinnen zur Anstellung - geleistet wurden. Sie hätte rechtzeitig einen Ausgleich im Wege der Deckungsfähigkeit herbeiführen müssen; entsprechende Einsparungen standen beim Titel 422 21 - Bezüge der Anwärter/innen - zur Verfügung. Ein finanzieller Nachteil für Berlin ist nicht entstanden.

Für das Haushaltsjahr 1998 sind insgesamt 381,0 Mio. DM pauschale Minderausgaben (0,8 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	228 963 200 DM
Bezirksverwaltungen	152 086 400 DM.

153 Im Haushaltsjahr 1998 waren in den Bezirken Prenzlauer Berg und Hellersdorf beim Kapitel 40 30 - Kindertagesstätten - Titel 425 01 - Vergütungen der planmäßigen Angestellten - insgesamt 214,96 Stellen mit Wegfallvermerken versehen und deshalb nicht finanziert. Da es den Bezirksamtern nur teilweise gelungen ist, den erheblichen Personalüberhang abzubauen, haben sie den Titel weiter zur Finanzierung der ihnen verbliebenen Dienstkräfte herangezogen ohne ihn zu verstärken. Nach ihrer Stellungnahme konnten die Mehrausgaben nicht oder nur teilweise durch entsprechende Einsparungen an anderer Stelle der bezirklichen Personalhaushalte erwirtschaftet werden. Die Bezirksamter haben versäumt, die Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen einzuholen.

Die Hauptverwaltung und die Bezirksverwaltungen haben nur einen Teil ihrer pauschalen Minderausgaben erwirtschaftet. Sie wiesen 7 701 510,60 DM bzw. 34 985 644,51 DM als nicht zugelassene Mehrausgaben aus (vgl. T 150). Auch das Bezirksamt Wilmersdorf hat erneut bei Kapitel 59 50 Titel 894 01 - Pauschale Minderausgaben für Investitionen - die Einsparungen nicht erwirtschaftet (vgl. T 121), den Ausgleich jedoch wie bereits im Vorjahr (vgl. Vorjahresbericht T 121) nicht als nicht zugelassene Mehrausgabe ausgewiesen. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig alle Bezirksamter einen korrekten Nachweis führen.

154 Im Haushaltsplan des Bezirks Mitte für das Haushaltsjahr 1998 wurde bei Kapitel 59 50 - Allgemeine Finanzangelegenheiten - Titel 462 01 eine pauschale Minderausgabe für Personalausgaben in Höhe eines zwischen der Senatsverwaltung für Inneres und dem Bezirksamt bei der Zuweisung der Teilglobalsumme für Personalausgaben strittigen Betrages veranschlagt. Eine Klärung zwischen den Verwaltungen konnte im Haushaltsjahr nicht erreicht werden. Das Bezirksamt hat keine Einsparungen zum Ausgleich der pauschal veranschlagten Minderausgaben für Personalausgaben erwirtschaftet.

Die verbliebenen Haushaltsreste haben sich in den letzten Jahren im Vergleich zum veranschlagten Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt:

155 Zum Ausgleich des Haushaltsplans des Bezirks Mitte für das Haushaltsjahr 1998 wurden bei Kapitel 59 50 Titel 972 03 pauschale Minderausgaben von insgesamt 3 272 000 DM veranschlagt. Ein Teilbetrag von 3 003 000 DM war für die noch nicht titelgenaue Verteilung des Konsolidierungsbeitrages zum Gesamthaushalt 1998 und der Restbetrag von

Haushaltsjahr	Einnahmehaushaltsreste					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1996	1 336,8	3,2	1 336,8	4,3	0,0	0,0
1997	14,2	0,1	14,2	0,1	0,0	0,0
1998	3 183,3	7,1	3 178,5	9,4	4,8	0,04

Zu den hohen Einnahmehaushaltsresten im Haushaltsjahr 1998 wird auf T 134 bis 139 verwiesen.

Haushaltsjahr	Ausgabehaushaltsreste					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	219,4	0,5	190,4	0,7	29,0	0,2
1996	197,8	0,5	171,7	0,6	26,1	0,2
1997	394,3	0,9	302,8	0,9	91,5	0,8
1998	413,1	0,9	327,6	1,0	85,5	0,8

Die verbliebenen Ausgabehaushaltsreste haben sich trotz restriktiver Handhabung im Haushaltsjahr 1998 gegenüber dem Vorjahr insgesamt nicht vermindert (vgl. T 140 und 141).

4. Vermögensrechnung

- 160 Die vom Senat für das Haushaltsjahr 1998 aufgestellte Rechnung über das Vermögen und die Schulden des Landes Berlin schließt wie folgt ab:

Vermögensteil	Vermögen	Schulden ¹⁾
	- DM -	
Verwaltungsvermögen	14 042 066 670	61 224 437 765
Betriebsvermögen	23 079 364 245	0
Rücklagevermögen	107 219 929	0
Finanzvermögen	64 445 629	11 000
Stiftungsvermögen	46 252 970	0
Insgesamt	37 339 349 443	61 224 448 765

¹⁾ Der modellmäßige Barwert von 788,2 Mio. DM (Stand vom 31. 12. 98 ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen (vgl. Fußnote 1 zu Tabelle in T 35).

- 161 Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Bestandsvorträge für jeden Vermögensteil sind aus der Vermögensrechnung 1997 zutreffend übernommen worden.

- 162 Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Gesamtbetrag des Vermögens um 2 066 598 838 DM verringert. Die Schulden erhöhten sich um 4 369 804 347 DM. Die besondere Struktur und Darstellungsweise des Staatsvermögens lassen derzeit Schlüsse aus dem Vergleich zwischen Schulden und Vermögen - anders als in der Privatwirtschaft - nicht zu. Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen angeregt, die Vermögensrechnung nach der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung transparenter und aussagekräftiger zu gestalten. Die Senatsverwaltung hat eine Prüfung zugesagt, der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

- 163 Zum Ende des Haushaltsjahres 1998 wurden immer noch Bestände auf Vermögenskonten beim Einzelplan 07 festgestellt, obwohl dieses Ressort inzwischen dem Einzelplan 10 - Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport - zugeordnet worden ist und die Senatsverwaltung für Finanzen bereits aufgrund der Vorjahresprüfung die Verwaltung schriftlich um entsprechende Umbuchungen gebeten hatte. Bis zum Ende Januar 2000 waren die Bestände noch nicht umbucht. Inzwischen hat die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport zugesagt, die Umbuchungen vorzunehmen.

In dem in der Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens ausgewiesenen Bestand zum 31. Dezember 1998 fehlen insgesamt 86 782 525 DM (Differenz der Salden zwischen den buchmäßigen Zu- und Abgängen im Rücklagevermögen und den haushaltmäßigen Zuführungen und Entnahmen an Rücklagen). Zum Beispiel hat die Senatsverwaltung für Finanzen die im Sachbuch für den Geldbestand gebuchten Rücklagen von insgesamt 372 766 594 DM für „Auskehr von Verkaufserlösen nach dem Investitionsvorranggesetz“ und „Zukunftsfonds“ in der Vermögensrechnung weder beim Rücklagevermögen noch bei einem anderen Vermögensteil nachgewiesen. Der Bezirk Pankow hat die im Haushaltsjahr 1997 als Zuführung zur allgemeinen Rücklage gebuchte Rückerstattung von 57 791 DM von Umlagemitteln für die Finanzierung der externen Unterstützung im Projekt Integrierte Personalverwaltung (IPV) auch 1998 noch nicht vermögensmäßig erfasst und dies damit begründet, dass der Betrag jederzeit abrufbar sein soll. Aufgrund der Vielzahl der auch schon in den Vorjahren festgestellten Unstimmigkeiten (vgl. Vorjahresbericht T 127 und 128) sind Aussagen über die Höhe des tatsächlichen Rücklagevermögens und des Gesamtvermögens für den Rechnungshof mit vertretbarem Aufwand nicht mehr möglich. Die Richtigkeit der Vermögensrechnung kann deshalb für das Rücklagevermögen und damit für die Summe des Gesamtvermögens nicht bestätigt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen nunmehr unverzüglich Maßnahmen ergreift, um die Vollständigkeit der Buchungen sicherzustellen. Notfalls sind die derzeit bestehenden Differenzen stichtagsbezogen zu bereinigen.

Die Nachweisung über die übernommenen Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen (Anlage zum Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung) hatte der Rechnungshof in seinem Vorjahresbericht (T 129 und 130) aufgrund der mangelnden Aussagefähigkeit beanstandet und einen stichtagsbezogenen Nachweis gefordert. Für 1998 ist der Nachweisung eine stichtagsbezogene Übersicht mit dem Anfangsbestand, Endbestand und den Veränderungen im Laufe des Haushaltsjahres allerdings nur für den Bereich Kultur beigefügt. Aus dieser Übersicht ergibt sich, dass der im Haushaltsgesetz festgesetzte Höchstbetrag für Gewährleistungen von 448 Mio. DM um 35,8 Mio. DM überschritten wurde. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur vertritt weiterhin die Auffassung, dass „die in den Vorjahren eingegangenen Gewährleistungen jeweils nur die Ermächtigungssumme des betreffenden Jahres belasten“. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat auf Absprachen mit der Senatsverwaltung für Finanzen aus dem Jahr 1994 verwiesen, wonach nur Neuverpflichtungen für den Höchstbetrag nach dem Haushaltsgesetz zu berücksichtigen sind.

- 166 Gewährleistungen sind gekennzeichnet durch die Übernahme der Haftung für den ungewissen Eintritt künftiger, fremder Risiken. Sie können zu Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen. Dem Haushaltsgesetzgeber soll ein Überblick über die im Extremfall höchstens aus dem Haushalt zu begleichenden Haftungsansprüche Dritter gegeben werden. Hierbei ist unerheblich, in welchem Jahr die Gewährleistungsverträge geschlossen worden sind. Der Rechnungshof geht daher davon aus, dass der im Haushaltsgesetz festgesetzte Höchstbetrag eben nicht nur die Neuverpflichtungen, sondern auch bestehende Gewährleistungen aus früheren Jahren abzüglich der erledigten Haftungsfälle einschließen muss.
- 167 Der Rechnungshof erwartet, dass künftig für die Veranschlagung des Höchstbetrages im Haushaltsgesetz die vollständigen Gewährleistungen u. Ä. berücksichtigt werden. Er erwartet ferner, dass die betroffenen Senatsverwaltungen - bisher nur die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur - ein dementsprechendes Überwachungsverfahren zur Einhaltung des Höchstbetrages einführen und die Senatsverwaltung für Finanzen künftig eine stichtagsbezogene Nachweisung über die übernommenen Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen - analog den Bürgschaftsverpflichtungen - der Haushalts- und Vermögensrechnung als Anlage beifügt. Der Schriftverkehr mit den Senatsverwaltungen ist noch nicht abgeschlossen.
- 168 Die in der Nachweisung über die Verpflichtungen Berlins aus übernommenen Bürgschaften nach dem Stand 31. Dezember 1998 (vgl. Anlage zum Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung) enthaltenen Bürgschaftsverpflichtungen nach den Kreditvaluten per 1. Januar 1998 sind gegenüber dem Bestand des Vorjahres per 31. Dezember 1997 um 283,1 Mio. DM höher ausgewiesen. Die Erhöhung resultiert aus in Vorjahren entstandenen Bürgschaftsverpflichtungen, die die Senatsverwaltung für Finanzen bisher nicht nachgewiesen hatte.
- 169 Die Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 1998 (Anlage zum Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung) enthält jedenfalls für die Grundstücksflächen außerhalb Berlins, für die die Senatsverwaltung für Finanzen 1998 Vermögensverwalter war, wiederum keine vollständigen und korrekten Angaben. In der Nachweisung ist der gleiche Betrag wie im Vorjahr ausgewiesen. Es wären zumindest Grundstücke mit einer Gesamtfläche nach der flächenmäßigen Nachweisung von 1 146 326 m², die im Jahr 1997 noch bei der damaligen Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales oder beim Bezirksamt Steglitz aufgeführt waren, bei der Senatsverwaltung für Finanzen zusätzlich nachzuweisen gewesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen geht davon aus, dass ein vollständiger Nachweis über die Grundstücke außerhalb Berlins im Rahmen der Haushaltsrechnung 1999 vorgelegt werden kann.
- Die flächenmäßige Zusammenstellung der Grundstücke Berlins für die Krankenhausbetriebe ist für 1998 ebenfalls unvollständig. Obwohl in der Nachweisung für 1997 vermerkt war, dass die Aufteilung der Flächen nach Nutzungsarten bei sieben Krankenhausbetrieben für 1998 vorgenommen wird, ist dies nicht geschehen, ohne Gründe hierfür anzugeben. Lediglich für das Wenckebach-Krankenhaus in Tempelhof liegen aktualisierte Angaben vor, die aber in der Nachweisung für 1998 nicht mehr berücksichtigt werden konnten.
- Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen sich nunmehr unverzüglich um den ordnungsgemäßen Nachweis der Grundstücke außerhalb Berlins bemüht sowie eine Aufteilung der Krankenhausflächen nach Nutzungsarten vornimmt.

5. Ergebnis

- Die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung aufgeführten Beträge stimmen nur zum Teil mit den in den Büchern und Vermögensnachweisen ausgewiesenen Beträgen überein. Gravierende Abweichungen zwischen Haushaltsabschluss und abgeschlossenen Büchern sind in der Anlage zur Haushaltsrechnung ausgewiesen (vgl. T 125 bis 128). Die Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens konnte vom Rechnungshof wegen nicht aufklärbarer Differenzen nicht mit vertretbarem Aufwand geprüft werden (vgl. T 164).
- Die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsrechnung 1973 waren, soweit der Rechnungshof geprüft hat, ordnungsgemäß belegt.

C. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie gutachtliche Untersuchungen

1. Informationstechnik

a) Erhebliche Verzögerungen und Gefahren für die Wirtschaftlichkeit des IT-Projekts Integrierte Personalverwaltung des Landesverwaltungsamtes

Der Einsatz des IT-Verfahrens Integrierte Personalverwaltung wird sich, ausgehend von den Planungen des Jahres 1996, um mindestens drei Jahre verschieben. Allein durch die Verzögerung im Jahr 1999 wird dem Land Berlin ein wirtschaftlicher Schaden von 58 Mio. DM entstehen. Da weitere Schwierigkeiten zu erwarten sind, ist die Wirtschaftlichkeit des IT-Projekts insgesamt gefährdet.

- 174 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1997 (T 249 bis 261) über schwerwiegende Mängel bei der Durchführung des IT-Projekts Integrierte Personalverwaltung (IPV) berichtet. Als erhebliche Mängel hatte er u. a. die unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die hohen Ausgaben für externe IT-Dienstleistungsunternehmen und die nicht konsequente Nutzung konventioneller Organisationsmaßnahmen festgestellt. Das Abgeordnetenhaus hat mit seinem Auflagen-

beschluss vom 25. Juni 1998 (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 24. 06. 98 - Drucksache 13/2913 -) den Senat aufgefordert, diese Mängel zu beseitigen. Die Senatsverwaltung für Inneres ist den damaligen Forderungen des Rechnungshofs und des Abgeordnetenhauses nur unzureichend nachgekommen. Auch der Empfehlung des Rechnungshofs, den Pilotbetrieb bis zur Klärung dieser Fragen auszusetzen, ist die Senatsverwaltung nicht gefolgt. Der Rechnungshof berichtet über das IT-Projekt aus aktuellem Anlass, weil erneut erhebliche Verzögerungen im Projektlauf aufgetreten sind.

- Die Senatsverwaltung für Inneres versucht seit Juni 1992, mit IPV die Aufgaben

- Personalwirtschaft,
- Personalaktenführung,
- Gehalts- und Lohnstellen sowie
- Büroleitung

neu zu strukturieren und mit einem einheitlichen IT-Verfahren zu automatisieren. Im Jahre 1998 hatte sie zudem entschieden, mit IPV ebenfalls die Personalbezüge zahlbar zu

machen. Zuerst wurde begonnen, das Softwaremodul „Zahlungsverfahren für die Beamtenbesoldung“ zu entwickeln. Dem soll sich die Zahlbarmachung der Vergütung für Angestellte und der Löhne für Arbeiter anschließen. Das IT-Projekt hat sich seit den Planungen im Jahr 1996 um drei Jahre verzögert. Damals war der Einsatz in den ersten Bezirken für Anfang 1997 vorgesehen. Nunmehr wird IPV in den ersten beiden Bezirksämtern (Wedding und Mitte) von Januar 2000 an eingesetzt. In allen übrigen Bezirksämtern und Senatsverwaltungen soll die Einführung von IPV spätestens am 1. Januar 2002 abgeschlossen sein. Sollte IPV zu diesem Zeitpunkt nicht in allen Behörden voll einsatzfähig sein, müsste das Landesverwaltungsamt zuvor die bisherigen Personalbezügeverfahren auf EURO umstellen. Um die IT-Verfahren EURO-fähig zu machen, müsste es spätestens im Frühjahr 2000 mit den Umstellungsarbeiten beginnen. Sofern auf die Möglichkeit verzichtet wird, Rückrechnungen durchzuführen, könnte der Termin auch noch verschoben werden. Ohne diese programmtechnische Unterstützung müssten die Lohn- und Gehaltsbuchhalter die Rückrechnungen jedoch manuell vornehmen, was zu einem erheblichen personellen Mehraufwand führen würde. Daher sieht der Rechnungshof diese Variante nur als Notlösung an.

nung sieht jedoch nur noch zwei Jahre (01.01.00 bis 01.01.02) für die Einführung von IPV vor. Damit gingen die eingetretenen Projektverzögerungen des Jahres 1999 voll zulasten dieses Einführungszeitraumes. Das ist aber unrealistisch, weil in diesem Zeitraum die Datenübernahme, die Schulung, das Umsetzen der fachorganisatorischen Veränderungen in der gesamten Verwaltung und eines behörden-spezifischen Datensicherheitskonzeptes, der Hard- und Softwareinstallation einschließlich Übungsbetrieb sowie die Freigabe durchgeführt werden müssen. Da IPV in mehr als 25 Verwaltungen einschließlich Landespolizeiverwaltungsamt, Justizverwaltungsamt, Landesschulamt und Oberfinanzdirektion einzuführen ist, hält der Rechnungshof die vorgelegte neue Zeitplanung nicht für realistisch, zumal die Schulungen zu wiederholen sind. In diesem Einführungszeitraum sind außerdem die umfangreichen organisatorischen Veränderungen in den fusionierenden Bezirksämtern durchzuführen. Der Rechnungshof hält den vorgesehenen Abschlusstermin für IPV für unrealistisch.

Bis zum Frühjahr 2000 muss das Landesverwaltungsamt entscheiden, ob es mit der Umstellung der alten Personalbezügeverfahren auf EURO beginnen wird, um hierfür noch ausreichend Zeit zur Verfügung zu haben. Wird hiervon abgesehen und verzögert sich das IT-Projekt IPV weiter, ist ebenfalls die Zahlbarmachung zumindest der Personalbezüge der Angestellten und Arbeiter der unmittelbaren Landesverwaltung gefährdet. Die erforderlichen Umstellungsarbeiten auf EURO werden jedoch erhebliche personelle Ressourcen des Landesverwaltungsamtes erfordern. Damit besteht die Gefahr, dass sich der Einsatz von IPV noch weiter verzögert.

Der Rechnungshof hält aufgrund der zeitlichen Verzögerungen die Wirtschaftlichkeit des IT-Projekts für gefährdet. Er beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Inneres

- für die Projektplanung wiederholt unrealistische Einföhrungstermine des IT-Verfahrens ausgewiesen hat,
- die Projektgruppe, bevor alle strategischen Entscheidungen getroffen wurden, zu früh aufgelöst hat,
- die bisherigen Forderungen des Rechnungshofs leichtfertig übergangen hat und dass sich durch eine nicht auflöhbare Projektverzögerung um ein Jahr die Wirtschaftlichkeit des IT-Verfahrens um insgesamt 58 Mio. DM vermindern wird.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres

- die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aktualisiert (Nachkalkulation),
- eine realistische neue Zeitplanung aufstellt, die einen ausreichenden Zeitraum für die Einföhrung des IT-Verfahrens in den Behörden berücksichtigt, und
- alle Vorkehrungen trifft, damit zumindest das alte Personalbezügeverfahren für die Angestellten und Arbeiter EURO-fähig gemacht werden kann, um die Zahlbarmachung der Personalbezüge für die unmittelbare Landesverwaltung vom 1. Januar 2002 an ohne personellen Mehraufwand sicherzustellen.

b) Mängel beim automatisierten Beihilfeverfahren im Landesverwaltungsamt

Beim automatisierten Beihilfeverfahren wurde vom Grundsatz des „Vier-Augen-Prinzips“ zugunsten einer zufallsbestimmten Überprüfung abgewichen, ohne die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen grundsätzlich zu gefährden. Außerdem konnte durch den IT-Einsatz die Qualität der Beihilfebescheide erheblich gesteigert werden. Allerdings ist die zufallsbestimmte Überprüfung verbesserungsbedürftig, denn sie beruht nicht auf einer mathematisch korrekten Stichprobe. Außerdem wird das IT-Verfahren seit mehreren Jahren ohne die für ein Zahlungsverfahren notwendigen Zahlungsbestimmungen betrieben.

176 Das Projekt verzögerte sich in den Jahren 1997 und 1998 im Wesentlichen deshalb, weil es schwierig war, Daten von IPV in die alten Personalbezügeverfahren zu übernehmen. Das von der Senatsverwaltung für Inneres beauftragte externe IT-Dienstleistungsunternehmen kündigte im Laufe dieser Entwicklungsarbeiten 1998 seinen Vertrag. Daraufhin entschied die Senatsverwaltung, auch die Personalbezüge mit Unterstützung des Softwareherstellers zahlbar zu machen. Am 1. April 1999 hat die Senatsverwaltung für Inneres die Projektgruppe aufgelöst, da sie die wesentlichen Projektaufgaben als erledigt angesehen hat. Nunmehr betreut das Landesverwaltungsamt das IT-Projekt IPV weiter. Bei der Entwicklung der Softwaremodule zur Zahlbarmachung der Personalbezüge sind jedoch wiederum Schwierigkeiten aufgetreten, die den Einsatz von IPV um ein weiteres Jahr verzögern.

177 Die Senatsverwaltung für Inneres erwartet mit der Einführung von IPV Personalkosteneinsparungen von 25 v. H. in den Bereichen Personalwirtschaft, Personalaktenführung, Büroleitung sowie Lohn- und Gehaltsstelle. Im Jahre 1996 hat sie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das IT-Verfahren IPV vorgelegt, in der sie Einsparungen von 200 Mio. DM bis zum Jahr 2005 errechnet hat. Bereits im Jahresbericht 1997 hatte der Rechnungshof auf Berechnungsfehler hingewiesen (T 252, 253) und kritisiert, dass sie den durch konventionelle organisatorische Maßnahmen erzielbaren Nutzen nicht gesondert ausgewiesen, sondern dem IT-Verfahren zugerechnet hat. Im Jahre 1998 hat die Senatsverwaltung eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt, die die Projektverzögerung von zwei Jahren sowie die Zahlbarmachung der Personalbezüge mit IPV berücksichtigt und nunmehr Einsparungen von 305 Mio. DM bis zum Jahr 2009 ausweist. Den vom Rechnungshof geforderten Änderungen in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist die Senatsverwaltung für Inneres jedoch bis heute nicht nachgekommen. Selbst auf der Grundlage dieser mangelbehafteten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung reduziert sich der Nutzen durch die einjährige erneute Projektverzögerung von 1999 an schon um insgesamt 58 Mio. DM durch höhere Projektkosten und später zu realisierende Einsparungen. Bereits beschaffte Hardware für neun Bezirksämter und eine Senatsverwaltung können zurzeit nur zu Test- oder Schulungszwecken eingesetzt werden. Vier Server werden bereits für ein anderes IT-Verfahren genutzt. Zudem entstehen weitere Kosten, weil die Schulungen zur Systembetreuung, die in den Jahren von 1997 an durchgeführt wurden, aufgrund der Projektverzögerungen zu wiederholen sind. Der Rechnungshof hält es nicht für wahrscheinlich, dass diese Projektverzögerung aufgeholt werden kann.

178 Im Jahre 1998 hatte die Senatsverwaltung für Inneres noch einen Einföhrungszeitraum für IPV von drei Jahren (01.01.99 bis 01.01.02) vorgesehen. Die aktuelle Zeitpla-

- 181 Das Land Berlin gewährt seinen Beschäftigten aufgrund beamten- oder tarifrechtlicher Grundlage finanzielle Beihilfen von jährlich über 200 Mio. DM zur medizinischen Versorgung. Bis zum Mai 1993 wurden die Beihilfen manuell berechnet. Seitdem wird im Landesverwaltungsamt ein dialogisiertes IT-unterstütztes Beihilfeabrechnungssystem (BABSY) eingesetzt. Dabei wird von den beim haushaltsmäßigen Verfahren im Land Berlin üblichen „Vier-Augen-Prinzip“ abgewichen und diese Kontrolle (bis auf Regelprüfungen für spezielle Einzelfälle) durch eine zufallsbestimmte Überprüfung ersetzt. Die Senatsverwaltung für Finanzen stimmte im Einvernehmen mit dem Rechnungshof diesem Prüfverfahren mit der Auflage zu, dass die Prüffälle stets zufällig und nicht vorhersehbar ausgewählt werden.
- 182 Die bisherige Prüfung der Auszahlungen oder Bescheide nach dem „Vier-Augen-Prinzip“ suggerierte hier eine weitgehende Sicherheit. Dabei wurde jedoch übersehen, dass sich beispielsweise oftmals Prüfer und Geprüfter kennen und dadurch die Möglichkeit zu Absprachen hatten oder dass beide teilweise jahrelang im selben Zimmer saßen und gegenseitig intensive Prüfungen als Misstrauen verstanden wird. Zudem ist die Prüfung aller Arbeitsergebnisse sehr zeitaufwendig und deshalb mit hohen Kosten verbunden gewesen.
- 183 Nach Einführung des IT-Verfahrens BABSY sind Sachbearbeiter und Prüfer organisatorisch und räumlich getrennt und es werden nur noch die Bearbeitungsfälle einer Regelprüfung unterzogen, bei denen Beihilfevorschriften oder besondere Umstände die Überprüfung eines Beihilfefalles durch einen nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Prüfer erforderlich machen. Hierzu zählen z. B. die Änderung der Daten der Antragsteller, besonders hohe Beihilfebeträge sowie Ermessensentscheidungen über die Höhe des zu berücksichtigenden Bemessungssatzes. Dadurch sollen die schadenträchtigsten Fehlerquellen beim IT-Verfahren BABSY frühzeitig ausgeschlossen oder wenigstens minimiert werden. Alle anderen Bearbeitungsfälle werden zufallsbestimmt überprüft. Dabei werden mit einem computerunterstützten Zufallsgenerator 15 v. H. der Beihilfefälle ausgewählt und einem nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Prüfer zugeordnet. Werden auffällig hohe Fehlerquoten eines Sachbearbeiters bekannt, so wird nach Ermessen des Vorgesetzten der Prüfumfang bei diesem Sachbearbeiter in Sprüngen auf 50, 75 oder gar 100 v. H. festgelegt. Eine Dokumentation der festgestellten Fehler findet allerdings nicht statt.
- 184 Die Qualität der Beihilfebescheide ist durch den Einsatz des IT-Verfahrens BABSY erheblich gestiegen. Die periodisch durchgeführten Prüfungen aller versandfertigen Bescheide ergab, dass die Fehlerquote von 20 v. H. beim manuellen Verfahren durch eine den Arbeitsablauf unterstützende Bedienung mit umfangreichen Plausibilitätskontrollen und durch die zufallsbestimmte Prüfmethode im Programm auf anfangs 7 v. H. und schließlich nochmals auf 3 v. H. gesunken ist. Absprachen zwischen Prüfer und Geprüfem sind wegen der zufallsbestimmten Zuordnung erschwert. Zudem werden mittlerweile deutlich mehr Beihilfefälle pro Sachbearbeiter erledigt, als durch den Einsatz von BABSY erwartet wurde. Das IT-Verfahren BABSY ist ein Beispiel dafür, wie eine hohe Fehlerfreiheit ohne wirtschaftlich hohen Aufwand erzielt werden kann.
- 185 Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung aber auch Fehler und Mängel festgestellt, die die insgesamt positive Beurteilung des IT-Verfahrens schmälern. So ist der Umfang der zufallsbestimmten Prüffälle von den Senatsverwaltungen für Finanzen und für Inneres mit 15 v. H. willkürlich, d. h. ohne mathematisch fundierte Begründung festgelegt worden. Bei einer korrekt angelegten Stichprobe, wie sie beispielsweise bei der Fertigung von Industrieprodukten oder bei Meinungsumfragen angewendet wird, ist zuerst die für den Vorgang tolerierbare Abweichung vom tatsächlichen Ergebnis festzulegen. Daraus kann dann die tatsächlich benötigte Zahl von zufällig auszuwählenden Prüffällen berechnet werden. Die Senatsverwaltung für Inneres bemerkt dazu, dass ihr ein solches Verfahren unbekannt sei. Dies ist umso unverständlich, als im dieser Senatsverwaltung nachgeordneten Statistischen Landesamt mathematische Stichproben beispielsweise für die regelmäßigen Statistiken des Bevölkerungszensus angewendet werden.
- Die Anpassung der Anzahl der zu prüfenden Fälle bei einem mit einer höheren Fehlerrate auffallenden Mitarbeiter entspricht ebenfalls nicht den Möglichkeiten einer Stichprobe. Dies gilt umso mehr, als keine Aufzeichnungen über die Fehlerhäufigkeit der einzelnen Mitarbeiter angefertigt werden, sondern nur auf besondere Auffälligkeiten, wie Anzahl von Beschwerden und Widersprüchen, oder aber auf Beobachtungen von Prüfern reagiert werden kann. Somit besteht die Gefahr, dass Mitarbeiter mit hohen Fehlerraten nicht oder erst zu spät entdeckt werden und dadurch die Bescheidqualität unnötig leidet. Zusätzlich steht die Anpassung in nur drei großen Sprüngen in keinem Verhältnis zu den statistischen Notwendigkeiten, um auch weiterhin eine vertretbare Sicherheit zu behalten. Dies kann zu einer zu hohen Anzahl von Prüffällen und damit zu unnötigem Personalaufwand führen. Die Senatsverwaltung für Inneres verweist darauf, dass sich „derartige qualifizierte Leistungsbemessungen . . . nur durch Einsatz von maschinellen Verfahrensmethoden hinreichend absichern (lassen) und . . . damit unter dem Aspekt einer Verhaltens- und Leistungskontrolle der Beteiligung der Personalvertretung“ unterliegen. Der Rechnungshof hält eine mitarbeiterbezogene Auswertung dennoch für unabdingbar. Er sieht zudem neben dem betrieblichen Nutzen auch Vorteile für die Mitarbeiter, da sie so frühzeitig durch zusätzliche Schulungs- oder Unterstützungsmaßnahmen in ihrer Arbeitsqualität gefördert werden können. Er begrüßt deshalb die Ankündigung der Senatsverwaltung für Inneres, dass sich das Landesverwaltungsamt um ein entsprechendes Konzept bemühen werde.
- Für IT-gestützte Zahlungsverfahren sind nach Nr. 6 Anlage 3 AV § 79 LHO i. V. m. § 103 LHO mit dem Rechnungshof abzustimmende Verwaltungsvorschriften zu erlassen, in denen die für die Sicherheit eines IT-Verfahrens notwendigen organisatorischen Rahmenbedingungen wie die Aufteilung von Funktionen und Verantwortungen geregelt werden. Dies ist für das IT-Verfahren BABSY noch nicht geschehen, obwohl es bereits seit 1995 im Echteinsatz ist. Die Senatsverwaltung für Inneres wurde auch nicht aktiv, nachdem bereits der Bundesrechnungshof anlässlich seiner Prüfung der aus Bundesmitteln finanzierten Beihilfefälle für Versorgungsempfänger (G 131) im Frühjahr 1998 das Fehlen endgültiger Zahlungsbestimmungen kritisiert hatte. Sie versuchte nur, diesen Mangel durch von ihr ohne Abstimmung erlassene vorläufige Zahlungsbestimmungen zu beheben. Der Rechnungshof hält dies für nicht ausreichend und beanstandet diese Verfahrensweise.
- Die landesweite Umsetzung des IT-Verfahrens BABSY fand nur sehr zögernd statt. So haben sich die Bezirksämter Marzahn und Hellersdorf erst nach der Prüfung durch den Rechnungshof entschlossen, ihre bisher dezentral und manuell durchgeführte Beihilfebearbeitung dem Landesverwaltungsamt zu übertragen. Das Bezirksamt Wedding beharrt auch weiterhin auf seiner manuellen Bearbeitung. Auch einige Einrichtungen der mittelbaren Landesverwaltung haben sich noch nicht dem IT-Verfahren BABSY angeschlossen.
- Der Rechnungshof fordert die Senatsverwaltung für Inneres auf,
- die derzeit willkürlich festgelegte Zahl der Zufallsprüffälle durch einen mathematisch korrekt berechneten Umfang (Stichprobe) zu ersetzen,
 - die bei den Prüfungen festgestellten Fehler auszuwerten und ggf. die Anzahl der Prüfungen bei Mitarbeitern mit hohen Fehlerraten gleitend anzupassen,
 - kurzfristig Zahlungsbestimmungen zu erlassen und
 - die landesweite Nutzung weiter voranzutreiben.

Der Rechnungshof empfiehlt dem Senat zu prüfen, ob die beim IT-Verfahren BABSYS festgestellten wirtschaftlichen Vorteile auch in den übrigen Zahlungsverfahren des Landes Berlin erzielt werden können.

**c) Ungenügende Planung
und mangelhafte Durchführung
des IT-Einsatzes zur Vorbereitung
der Bundestagswahl**

Bei der Planung des IT-Einsatzes für die Bundestagswahl 1998 sind weder die benötigten Anforderungen an die Software ausreichend definiert noch sorgfältig genug die Risiken des Scheiterns berücksichtigt worden. Dadurch konnten nicht alle möglichen Einsparungen erreicht werden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres für zukünftige Wahlen ein Konzept erarbeitet, um künftig Risiken auszuschließen und alle Einsparmöglichkeiten auszuschöpfen.

190 Die Aufgaben und Verantwortungen für die Vorbereitung und die Durchführung der Wahlen

- zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen,
- zum Bundestag und
- zum Europaparlament

sind nicht einheitlich geregelt. In Berlin stehen sie unter der Aufsicht der Senatsverwaltung für Inneres. Der Senat hat den Direktor des Statistischen Landesamtes auf unbestimmte Zeit zum Landeswahlleiter bestellt. Das Statistische Landesamt unterstützt den Landeswahlleiter. Der Schwerpunkt der Durchführung liegt bei den Bezirksämtern, die dazu Kreis- oder Bezirkswahlleiter bestellen. Über den Einsatz von Arbeitsmitteln (Wahlurne und -kabinen, Vordrucke, IT-Einsatz usw.) entscheiden die Bezirkswahlamtsleiter.

191 Vorbereitung und Durchführung der Wahlen verursachen regelmäßig Kosten in Millionenhöhe. Für die Bundestagswahl 1994 wurden fast 10 Mio. DM allein für zusätzliches Personal benötigt. Für die Bundestagswahl 1998 waren dafür zunächst 7,3 Mio. DM erwartet worden. Durch eine Tarifänderung der Deutschen Post wurde zudem das Porto für Sendungen mit nicht maschinenlesbaren Adressen, zu denen auch die Briefwahlunterlagen gehören, erheblich erhöht, sodass für die erwarteten etwa 200 000 Briefwahlanträge etwa 600 000 DM veranschlagt wurden. Daher beschlossen die Bezirkswahlamtsleiter im Juni 1996 auf Anregung der Senatsverwaltung für Inneres, die Aufgaben zumindest der Wahlvorbereitung erstmalig für die Bundestagswahl 1998 durch einen IT-Einsatz mit dem Ziel zu unterstützen, die zusätzlichen Personalausgaben zu senken und durch die Umstellung auf maschinenlesbar adressierten Versand die Portokosten für die ständig steigende Anzahl der Briefwahlunterlagen so gering wie möglich zu halten. Die Senatsverwaltung für Inneres hat eine aus Vertretern einiger Bezirke, der Geschäftsstelle des Landeswahlleiters, der Senatsverwaltung für Inneres, des Landesbetriebes für Informationstechnik und des Landeseinwohneramtes bestehende Arbeitsgruppe Wahlen gegründet. Sie sollte ein Konzept erarbeiten, wie die Kosten für die Bundestagswahl gesenkt werden können. Die Arbeitsgruppe kam im November 1996 zu dem Ergebnis, dass dies durch dezentral erstellte Wahlverzeichnisse und eine maschinelle Bearbeitung von Wahlscheinen möglich wäre.

192 Im August 1997 entschieden sich dann die Bezirkswahlamtsleiter zusammen mit dem Landeswahlleiter für eine unter dem Betriebssystem Windows NT laufende Software, die von der Bundestagswahl im September 1998 an eingesetzt werden sollte. Der erhebliche Anpassungsbedarf der Software an die Berliner Gegebenheiten wurde durch das Statistische Landesamt koordiniert. Erst im Juli 1998 waren die Änderungen so weit eingearbeitet, dass die Software tatsächlich eingesetzt werden konnte. Die Kosten für Hard- und Software, Ände-

rungen und Schulungen betragen insgesamt über 3 Mio. DM. Durch den IT-Einsatz sollten gegenüber den vorherigen Wahlen etwa 4 Mio. DM eingespart werden.

Der Rechnungshof hat geprüft, wie dieses IT-Projekt geplant und durchgeführt wurde. Dabei hat er Fehler in der Projektorganisation und -durchführung festgestellt, wie sie von ihm in anderem Zusammenhang bereits mehrmals in den letzten Jahren kritisiert wurden (Vorjahresbericht T 159 bis 169 und T 314 bis 324, Jahresbericht 1997 T 249 bis 261). Der Rechnungshof berichtet über die Ergebnisse der Prüfung, um Erkenntnisse für künftige Wahlen zu vermitteln. 193

So hat die Senatsverwaltung für Inneres keine Projektvereinbarung über die Zuordnung der Aufgaben und Verantwortungen mit den für die Durchführung der Wahlen zuständigen Behörden abgeschlossen. Die Arbeitsgruppe Wahlen hat das Projekt im Wesentlichen ohne schriftlichen Projektauftrag durchgeführt. Die Senatsverwaltung für Inneres hat die Vertreter der beteiligten Behörden nicht fest der Arbeitsgruppe Wahlen zugeordnet. Daher beteiligten sie sich teilweise nur für einen beschränkten Zeitraum unterschiedlich intensiv und teilweise nur sporadisch an der Projektarbeit. Aus den Unterlagen und der praktischen Arbeit war weder ersichtlich, wer das Projekt leitete, noch wer welche Entscheidungen treffen durfte. Dadurch war auch nicht eindeutig festgelegt, welche Änderungen an der ausgewählten Software tatsächlich vorzunehmen waren. Außerdem war es schwierig, die für die landesweiten und die bezirklichen Wahlvorbereitungen notwendigen unterschiedlichen Änderungen und Ergänzungen abzustimmen. 194

Der Landeswahlleiter und die Bezirkswahlamtsleiter haben eine Software ohne vorherige Ausschreibung ausgewählt. Sie kannten zwar einige der in den deutschen Städten und Gemeinden eingesetzten IT-Programme für die Wahlvorbereitung, hatten aber keine vollständige Marktübersicht. Die Arbeitsgruppe Wahlen brach mit der Auswahl der Software ihre Arbeit an einem detaillierten Pflichtenheft ab, ohne die notwendigen Anforderungen für die Durchführung zu definieren. Damit fehlte ein Anforderungsprofil als Grundlage, um die verschiedenen IT-Programme untereinander vergleichen zu können oder um entscheiden zu können, ob ein IT-Programm überhaupt für die Aufgaben ausreichend geeignet ist. Das Statistische Landesamt hat dann die ausgewählte Software freihändig beschafft, obwohl ihm die planerischen Mängel bekannt waren. Gründe hierfür sind nicht dokumentiert. Damit hat es gegen vergabe- und haushaltsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Den Einwand der Senatsverwaltung für Inneres, die Zeit für eine öffentliche Ausschreibung sei nicht mehr vorhanden gewesen, erkennt der Rechnungshof als Rechtfertigung nicht an, da der Zeitdruck selbst verschuldet war und bei einer sorgfältigen Projektorganisation vermieden worden wäre (vgl. T 197). Der Rechnungshof beanstandet die Verstöße gegen das Haushalts- und Vergaberecht. 195

Die Bezirkswahlamtsleiter haben mit dem Landeswahlleiter ohne ausreichende Berücksichtigung des vorhandenen IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung und ohne ausreichende Abstimmung mit den für den IT-Einsatz in den Bezirksverwaltungen zuständigen Stellen eine auf Windows NT basierende Software ausgewählt. Zum damaligen Zeitpunkt hatten aber die Bezirksämter und das Statistische Landesamt nur wenig bis gar keine Erfahrungen mit diesem Betriebssystem. Das hat dazu geführt, dass das Statistische Landesamt die Software geändert hat, weil nur so eine Integration in die mit den Systemen UNIX und Novell betriebenen Hausnetze der Bezirksämter möglich war. Die Änderungen führten aber zu Fehlern in der Software, die dann nur mit einem erheblichen Zeitaufwand zu beseitigen waren. Die Senatsverwaltung für Inneres vertritt dazu die Meinung, dass 1997 nur auf der Basis Windows NT eine zukunftssichere Entscheidung möglich gewesen sei. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass es sich hier um eine vornehmlich für die drei Wahlen in den Jahren 1998 und 1999 benötigte Software handelte, die 196

möglichst sicher und zuverlässig lauffähig sein sollte. Insofern barg die Entscheidung für Windows NT ein unkalkulierbares Risiko, auch wenn die Berliner Verwaltung dann wesentlich schneller als allgemein erwartet Windows NT eingeführt hat.

197 Der Landeswahlleiter und die Bezirkswahlamtsleiter haben die Zeit- und Terminplanung für die Einführung eines neuen, unbedingt zu einem bestimmten Zeitpunkt einzusetzenden IT-Verfahrens viel zu eng festgelegt. Wegen der damit verbundenen Risiken haben einige Bezirke die verwaltungsmäßige Abwicklung der Bundestagswahlen 1998 weiterhin manuell durchgeführt und hatten statt des erwarteten finanziellen Vorteils des neuen IT-Verfahrens sogar höhere Aufwendungen. Von März bis August 1997 klärte die Senatsverwaltung für Inneres die Finanzierung, ohne in dieser Zeit mit dem Anbieter über die dringend notwendigen Änderungen zu verhandeln. Zwar sollte grundsätzlich nur an ausfinanzierten Projekten gearbeitet werden. In diesem Fall handelte es sich aber um eine Software für eine nicht zu verschiebende Wahl. Bei der Auswahl des Anbieters wurde ferner nicht geprüft, ob er in der Lage ist, die umfangreichen Änderungen an der Software in der zur Verfügung stehenden Zeit durchzuführen. Wie sich in der Praxis herausstellte, kam es tatsächlich zu einem zeitlichen Engpass in der Anpassung der Software.

198 Trotz dieser Schwierigkeiten hat der IT-Einsatz nach Ansicht der Senatsverwaltung für Inneres die Kosten für die durchzuführenden Wahlen erheblich gesenkt. Sie geht zwar davon aus, dass pro Wahl über 5 Mio. DM eingespart wurden, ohne aber die Kosten tatsächlich ermittelt zu haben. So ist ihr nur bekannt, dass insgesamt Kosten von über 3 Mio. DM für Hard- und Software, Anpassungsarbeiten und Schulungen entstanden sind. Eine der Größenordnung und der Wichtigkeit des Verfahrens angemessene und haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle (§ 7 LHO) wurde weder von den einzelnen Bezirksämtern noch von der Senatsverwaltung für Inneres durchgeführt.

199 Der Rechnungshof bezweifelt die von der Senatsverwaltung für Inneres behaupteten Einsparungen, da ihr nicht einmal die Gesamtkosten bekannt sind. Auch Personalkosten für die Projektentwicklung blieben unberücksichtigt. Einige Bezirksämter haben zudem die für die Software überlassenen Rechner technisch aufgerüstet, um sie besser nutzen zu können. Außerdem haben mehrere Bezirksämter zumindest für die Bundestagswahl 1998 aus Sorge vor einem Scheitern der Wahlvorbereitung trotz des IT-Einsatzes zusätzliches Zeitpersonal eingestellt. Weil die Senatsverwaltung für Finanzen Personalmittel gestrichen hatte, haben die Bezirksämter dieses Personal aus anderen Titeln finanziert.

200 Im Übrigen muss die Senatsverwaltung für Inneres rechtzeitig klären, ob die Software nach den Einsätzen bei den drei Wahlen 1998 und 1999 zur nächsten Wahl noch einsetzbar ist. Zumindest muss für die nächste Wahl die Hardware neu beschafft werden, da die bisher eingesetzte zwischenzeitlich in den Bezirksämtern zweckmäßiger anders verwendet wird und bis dahin ohnehin veraltet sein kann.

201 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Inneres den IT-Einsatz nur unzureichend geplant, die Durchführung der Bundestagswahlen unnötig gefährdet und gegen das Vergabe- und Haushaltsrecht verstoßen hat. Er hat die Senatsverwaltung aufgefordert, eine sachgerechte Erfolgskontrolle durchzuführen, damit aus den Erkenntnissen über Nutzen und Wirksamkeit eine Strategie erarbeitet werden kann, um bei den nächsten Wahlen einen sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Einsatz zu gewährleisten. Der Schriftwechsel mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

2. Inneres

a) Zweifelhafter Einsparerfolg durch unwirtschaftliche Umsetzung einer rechtswidrigen Vorruhestandsregelung für Beamte

Die vom Senat Ende 1996 eingeführte Vorruhestandsregelung für Beamte war von Anfang an rechtswidrig. Die Beurlaubung von Beamten vom 55. Lebensjahr an bis zum Eintritt des Ruhestandes unter teilweiser Weiterzahlung der Bezüge - in der Regel 75 v. H. - hätte, wie Verwaltungsgericht und Oberverwaltungsgericht Berlin bestätigten, einer gesetzlichen Grundlage bedurft. Überdies wurde das damit verfolgte Ziel, durch Freistellung lebensälterer Beamter in großem Umfang Personalausgaben einzusparen, nicht erreicht. Der Einsparerfolg ist deutlich geringer ausgefallen als erwartet. Häufig sind höher dotierte Beamte ausgeschieden, aber nur geringerwertige Stellen weggefallen. Um 25 v. H. der Bezüge aller so beurlaubten Beamten tatsächlich einzusparen, muss die noch fehlende Differenz von insgesamt 2,5 Mio. DM zusätzlich von der für Personalausgaben jährlich zur Verfügung stehenden Globalsumme abgesetzt werden.

Der Senat hat am 5. November 1996 die Einführung einer Vorruhestandsregelung für Beamte im Rahmen der Verordnung über den Urlaub der Beamten und Richter aus besonderen Anlässen (SUrlVO; so genannte Sonderurlaubsverordnung) beschlossen (Beschluss Nr. 459/96), nachdem eine Berliner Bundesratsinitiative zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Beamtenrechtsrahmengesetz (Drucksache des Bundesrates 942/94) gescheitert war. Um schnell und dauerhaft einen Personalabbau bei den Beamten zu erreichen und in großem Umfang Personalausgaben einzusparen, wurde die Beurlaubung von Beamten vom 55. Lebensjahr an bis zum Eintritt des Ruhestandes unter teilweiser Weiterzahlung der Bezüge zugelassen (so genannte 55er-Regelung). Gestützt wurde die Regelung auf § 10 Abs. 2 SUrlVO, wonach Beamten, wenn ein überwiegendes dienstliches Interesse an der Beurlaubung besteht, Sonderurlaub unter Fortzahlung der Dienstbezüge in engen zeitlichen Grenzen gewährt werden kann, die oberste Dienstbehörde jedoch hiervon Ausnahmen zulassen kann. Tatsächlich handelt es sich jedoch nicht um die Gewährung von Urlaub aus besonderen Anlässen im Sinne der Sonderurlaubsverordnung, sondern - wie durch verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung bestätigt - um eine auf der Grundlage von Rundschreiben praktizierte rechtswidrige Vorruhestandsregelung (vgl. T 205).

Beamte, die von der 55er-Regelung Gebrauch machen wollten, mussten einen entsprechenden Antrag stellen. In Betracht kamen nur Personen, die bei Beginn des Sonderurlaubs mindestens 55 Jahre alt waren und den Höchstruhegehaltssatz von 75 v. H. erreicht hatten. In bestimmten Sonderfällen genügte auch ein Ruhegehaltssatz von 70 v. H. Die Bewilligung setzte voraus, dass die Planstelle des zu beurlaubenden Beamten eingespart oder eine andere Planstelle derselben Laufbahngruppe bzw. eine gleichwertige Stelle bzw. Beschäftigungsposition eingespart wurde oder es sich um eine Personalüberhangkraft handelte. Die Beamten mussten sich u. a. verpflichten, zum nächstmöglichen Zeitpunkt - ggf. auch unter Hinnahme eines Versorgungsabschlags - ihre Versetzung in den Ruhestand zu beantragen. Hiernach beurlaubten Beamten werden die letzten Dienstbezüge in Höhe des Ruhegehaltssatzes, in der Regel 75 v. H., weitergewährt.

Auf der Basis dieser Regelung hatte die jeweilige Dienstbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Die während der Beurlaubung fällig werdenden Bezüge gehen bis zum tatsächlichen Eintritt des Beamten in den Ruhestand weiterhin zulasten der beurlaubenden Dienststelle. Dies mag einer der Gründe gewesen sein, weshalb die Dienstbehörden bei der Umsetzung der Regelung eher zurückhaltend waren. Das ursprünglich verfolgte Ziel, durch Freistellung lebensälterer Beamter zu einem schnell zu realisierenden Stellenabbau und zu unmittelbaren finanziellen Einsparungen zu gelangen, wurde jedenfalls in weit geringerem Umfang

erreicht als geplant. Das Einsparziel von insgesamt 4 000 Beurlaubungen mit einem daraus sich ergebenden Konsolidierungsbeitrag von jährlich 70 Mio. DM war bereits frühzeitig auf 2 000 Beurlaubungen mit halbiertem Einsparvolumen nach unten korrigiert worden. Nachdem sich herausgestellt hatte, dass auch dieses Ziel nicht annähernd zu erreichen war - bis Juni 1998 waren lediglich 250 Beurlaubungen, davon 197 im Polizeibereich, bewilligt -, sah sich der Senat gezwungen, die Konditionen der Regelung zulasten des Landeshaushalts zu „verbessern“. Durch Senatsbeschluss vom 7. Juli 1998 (Beschluss Nr. 1556/98) wurde die Finanzierung des Sonderurlaubs durch die Dienststellen erleichtert. Danach belasten die während der Beurlaubung anfallenden Teildienstbezüge nur anfänglich noch den Personalhaushalt der jeweiligen Dienstbehörde und werden sodann stufenweise vom „Versorgungshaushalt“ übernommen. Um bei den Beamten mehr Interesse für eine Inanspruchnahme zu wecken, wurden auch die erforderlichen persönlichen Voraussetzungen gelockert. Der Ruhegehaltssatz wurde auf 70 v. H. gesenkt (Sonderfälle 60 v. H.). Die Verpflichtung, zum nächstmöglichen Zeitpunkt - ggf. unter Hinnahme von Versorgungsabschlägen - in den Ruhestand zu gehen, wurde bei Beamten, die bis zum 31. Dezember 1999 den Höchstruhegehaltssatz erreicht haben, aufgegeben.

Vorschrift. Eine langfristige Befreiung von der Dienstpflicht wäre allenfalls durch Gesetz möglich. Das Oberverwaltungsgericht Berlin hat dies bestätigt und ebenfalls festgestellt, dass die Verwaltungspraxis, Beamten vom 55. Lebensjahr an bis zum Eintritt in den Ruhestand Sonderurlaub unter teilweiser Zahlung der Dienstbezüge zu gewähren, gegen geltendes Recht verstößt (vgl. Urteil VG Berlin vom 28. 05. 99 - VG 5 A 11/99 - und Beschluss OVG Berlin vom 15. 10. 99 - OVG 4 N 30.99 -). Die Senatsverwaltung für Inneres hat nach vorheriger Erörterung im Senat die Dienstbehörden durch Rundschreiben vom Oktober 1999 davon unterrichtet, dass Sonderurlaub nach § 10 Abs. 2 SURIVO für Beamte vom vollendeten 55. Lebensjahr an nicht mehr bewilligt werden darf. Bei den bereits genehmigten Freistellungen, auch wenn diese erst später wirksam werden, beließ sie es jedoch bei der getroffenen Entscheidung, obwohl dies rechtlich fragwürdig ist.

Der Rechnungshof hat die praktische Umsetzung der Regelung und die tatsächlich erzielten Einsparungen untersucht. Während die Senatsverwaltung für Inneres zu Beginn der Beratungen über die Einführung der Vorruhestandsregelung für Beamte im Mai 1996 noch davon ausging, dass bei insgesamt 4 000 Beurlaubungen und einer Ersparnis je Fall von jährlich 17 500 DM (25 v. H. von durchschnittlich 70 000 DM) um 70 Mio. DM geringere Personalausgaben erwartet werden könnten (T 204), ging sie im September 1999 bei 559 Beurlaubungen nur noch von einer Ersparnis von 9,8 Mio. DM aus. Tatsächlich sind bis Ende 1999 nach den Erhebungen des Rechnungshofs insgesamt 702 Beurlaubungen ausgesprochen worden, davon 226, die erst im Laufe des Jahres 2000 wirksam werden. Am stärksten war die Altersgruppe zwischen 55 und 58 Jahren mit 472 vertreten. Die Altersstruktur der Beurlaubten ist aus nachstehender Übersicht zu ersehen:

205 Trotz dieser „Verbesserungen“ der 55er-Regelung blieb die Nachfrage verhältnismäßig gering. Auch haben einige Dienstbehörden entsprechende Anträge von Beamten abgelehnt. Die 55er-Regelung des Senats war von Anfang an rechtswidrig. Das Verwaltungsgericht Berlin hat hierzu ausgeführt, dass § 10 Abs. 2 SURIVO nicht als Rechtsgrundlage in Betracht komme. Faktisch handele es sich um einen vorgezogenen Ruhestand, hierfür mangle es jedoch an einer gesetzlichen

Alter	55	56	57	58	59	60	61	62	63
Anzahl	110	114	115	133	76	78	48	24	4

207 Nach dem von der Senatsverwaltung für Inneres zugrunde gelegten Durchschnittssatz je Fall von 17 500 DM ergäben sich bei 702 Beurlaubungen allenfalls Einsparungen von jährlich 12,3 Mio. DM. Der Rechnungshof hat bei seinen Erhebungen, um zu einem genaueren Ergebnis zu kommen, nicht den vorgenannten durchschnittlichen Betrag, sondern 25 v. H. der für die Veranschlagung von Personalausgaben maßgebenden Durchschnittssätze der Besoldungsgruppe der Beurlaubten zugrunde gelegt. Danach ist seit Beginn der Beurlaubungen im Jahre 1997 bis zum Jahre 2000 von folgenden Einsparungen auszugehen:

Beurlaubungs-jahr	Beurlaubte insgesamt	Gesamtbetrag nach Durchschnittssätzen	Einsparung (25 v. H. der Durchschnittssätze)
	Anzahl	- Mio. DM -	
1997	104	2,8	0,7
1998	246	15,3	3,8
1999	476	29,8	7,4
2000	702	45,0	11,2

208 Um den Einspareffekt von 25 v. H. (vgl. T 206 und 207) zu erzielen, ist es allerdings erforderlich, dass sich die Besoldungsgruppe des Beurlaubten mit der einzusparenden Stelle grundsätzlich deckt. Die praktische Handhabung durch die Senatsverwaltung für Inneres weicht von dem Wortlaut des Senatsbeschlusses Nr. 459/96 vom 5. November 1996, nach dem grundsätzlich eine gleichwertige Stelle wegfallen muss, ab und ist zudem widersprüchlich. Mit Rundschreiben vom

1. Dezember 1998 hat die Senatsverwaltung für Inneres den Verwaltungen hingegen mitgeteilt, dass der Stellenwegfall grundsätzlich durch die Zugehörigkeit zur selben Laufbahngruppe in seiner finanziellen Auswirkung dem Betrag der Besoldungsgruppe nahe kommen sollte, in Ausnahmefällen auch laufbahnübergreifend (z. B. A 14 gegen A 11 zuzüglich Restbetrag). Nach internen Absprachen innerhalb der Senatsverwaltung werden Abweichungen von bis zu zwei Besoldungsgruppen durchaus toleriert, ohne dass ein Restbetrag durch Kürzung der Globalsumme eingefordert wird. In anderen Fällen hat die Senatsverwaltung für Inneres jedoch entsprechende Ausgleichsbeträge gefordert. Diese uneinheitliche Vorgehensweise ist nicht sachgerecht. Um das Sparziel von 25 v. H. der Aktivbezüge überhaupt zu erreichen, ist ein gleichwertiger Stellenwegfall, bei geringerwertigem Stellenwegfall eine Kürzung der Globalsumme in Höhe der Differenz unabdingbar.

209 Keine der bei der Senatsverwaltung für Inneres beteiligten Stellen verfügte über vollständiges Datenmaterial darüber, in welchem Umfang durch Stellenwegfall oder Abbau des Personalüberhangs auf Dauer tatsächlich Personalausgaben eingespart werden. Bei der Personalagentur wurden zwar alle Beurlaubungsfälle registriert. So waren die Verwaltungen verpflichtet, der Personalagentur jeden Einzelfall vordruckmäßig zu melden und dabei anzugeben, ob eine andere Planstelle derselben Laufbahngruppe (des einfachen, mittleren, gehobenen oder höheren Dienstes) oder eine gleichwertige Stelle eingespart wird. Rückschlüsse auf die konkret wegfallende Stelle waren dadurch aber nicht möglich. Bei der Stellenrevision der Senatsverwaltung für Inneres wurden die Fälle erst dann erfasst, wenn eine Teil- oder Vollfinanzierung durch den Landeshaushalt in Betracht kam (vgl. T 204). Der Rechnungshof musste daher durch Umfrage alle Verwaltungen bitten, die für einen Abgleich erforderlichen Daten zu übermitteln. Dieser Bitte sind die Verwaltungen in kooperativer Weise nachgekommen.

210 Die Abweichungen zwischen den Besoldungsgruppen der beurlaubten Beamten und den durch die Beurlaubung wegfallenden Stellen sind zum Teil beträchtlich; sie betragen in einem Einzelfall sogar sechs, in einem weiteren fünf Besoldungsgruppen. In 66 Fällen betrug der Unterschied drei und vier Besoldungsgruppen. In 151 Fällen war der Wert der wegfallenden Stelle zwei und in 142 Fällen eine Besoldungsgruppe niedriger. Nur in 258 Fällen ist die Wertigkeit ausgeglichen oder es wurden höherwertige Stellen als Einsparung angeboten. In 83 Fällen steht die Entscheidung, welche Stelle wegfällt, noch aus. Auf die nachstehende Übersicht wird verwiesen:

Beurlaubte Beamte nach BesGr.	Wert und Anzahl der weggefallenen bzw. noch wegfallenden Stellen	Stellenwegfall steht noch aus
3 × C 3	1 × C 2 2 × C 3	
3 × B 3	2 × A 16	1
5 × B 2	1 × A 15 1 × A 14 2 × A 13	1
25 × A 16	4 × A 16 4 × A 15 5 × A 14 5 × A 13 2 × A 12	5

Beurlaubte Beamte nach BesGr.	Wert und Anzahl der weggefallenen bzw. noch wegfallenden Stellen	Stellenwegfall steht noch aus
46 × A 15	13 × A 15 11 × A 14 9 × A 13 1 × A 12 1 × A 12 und A 7 1 × A 9	10
51 × A 14	1 × A 15 25 × A 14 11 × A 13 1 × A 13 S 2 × A 12 1 × A 10 1 × A 9	9
155 × A 13	3 × A 16 1 × A 15 5 × A 14 8 × A 13 46 × A 13 S 14 × A 12 23 × A 11 8 × A 10 21 × A 9	26
126 × A 12	3 × A 13 S 41 × A 12 27 × A 11 17 × A 10 22 × A 9	
143 × A 11	1 × A 13 1 × A 12 49 × A 11 14 × A 10 74 × A 9	4
39 × A 10	1 × A 11 13 × A 10 18 × A 9 1 × A 8	6
89 × A 9	33 × A 9 35 × A 8 13 × A 7 3 × A 5	5
10 × A 8	1 × A 9 3 × A 8 3 × A 7 3 × A 6	
6 × A 7	1 × A 10 2 × A 7 2 × A 6 1 × A 5	
1 × A 6	1 × A 5	

211 Der mit der Beurlaubung beabsichtigte Einspareffekt von 25 v. H. der Dienstbezüge ist nur dann haushaltswirksam gesichert, wenn sich die Wertigkeit der Planstelle des Beamten mit der wegfallenden Stelle deckt. Das ist jedoch nicht immer der Fall (vgl. T 210). Nach den Erhebungen des Rechnungshofs beträgt die Einsparung nur 20,4 v. H. der Personalbezüge. Es fehlen umgerechnet noch insgesamt 2,5 Mio. DM – davon 2,2 Mio. DM bei den Senatsverwaltungen und 300 000 DM bei den Bezirksverwaltungen –, die von der für Personalausgaben zur Verfügung stehenden Globalsumme dauerhaft abgesetzt werden müssen. Auch bei den erst noch wegfallenden 83 Stellen (T 210) wird auf die Gleichwertigkeit zu achten sein. Welche Verwaltungen zusätzliche Einsparungen in größerem Umfang, d. h. mehr als 100 000 DM, noch zu erbringen haben, zeigt nachstehende Übersicht:

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung	728 000 DM
Senatsverwaltung für Inneres	400 000 DM
Oberfinanzdirektion	306 000 DM
Senatsverwaltung für Finanzen	303 000 DM
Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen	165 000 DM
Regierender Bürgermeister	117 000 DM

212 Frei gewordene höherwertige Stellen führen, sofern lediglich eine geringerwertige Stelle wegfällt, in der Regel zu Beförderungen. So sind z. B. 103 Stellen unmittelbar oder kurz nach Antritt des Sonderurlaubs wieder besetzt worden. Insbesondere bei der Polizei sind Beamte des gehobenen Dienstes beurlaubt worden, überwiegend aber Stellen der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes weggefallen. Dadurch ist ein Beförderungsschub ausgelöst worden. Längerfristig führen die vorgezogenen Beförderungen und der beschleunigte Generationenwechsel auch zu einem schnelleren Ansteigen der Versorgungslasten; der Rechnungshof hatte auf diese Problematik in seinem Jahresbericht 1997 (T 139) hingewiesen. Um diesem unerwünschten Nebeneffekt vorzubeugen, hatte z. B. Nordrhein-Westfalen festgelegt, dass bei ähnlicher Sachlage „Nachbeförderungen“ erst mit dem Ruhestand des beurlaubten Beamten möglich sind, der die Beförderungsstelle frei macht. Einige Berliner Verwaltungen sind ebenso vorgegangen.

213 Die Beurlaubung von lebensälteren Beamten vom 55. Lebensjahr an hatte der Senat zugelassen, um schnell und dauerhaft einen Personalabbau zu erreichen und Personalausgaben einzusparen (T 202). Das Hauptanliegen der Sparbemühungen im Personalbereich sollte darin liegen, die im Personalüberhang befindlichen Dienstkräfte zum Ausscheiden zu bewegen bzw. unterzubringen. Zum Stichtag 1. August 1999 waren z. B. noch 3 321 nichtfinanzierte Stellen besetzt; auf der von der Personalagentur geführten Personalmanagementliste wurden 1 565 Dienstkräfte geführt (Antwort der Senatsverwaltung für Inneres vom 18.01.00 auf die Kleine Anfrage Nr. 14/71; zur Anzahl der Stellen mit Wegfallvermerk insgesamt vgl. T 67). Ob sich der in der Personalmanagementliste erfasste Personenkreis durch die 55er-Regelung deutlich verringert hat, war nicht feststellbar. Bezweifelt werden muss auch der Einsparerfolg, wenn unbesetzte Stellen, die mit einem Wegfallvermerk (kw-Vermerk) versehen sind, zur Einsparung angeboten werden. Da der Abbau des Personalüberhangs ein länderübergreifendes Problem darstellt, hat z. B. das Land Nordrhein-Westfalen im Bundesrat den Entwurf eines Gesetzes zur Fortsetzung der Dienstrechtsreform (Drucksache des Bundesrates 589/99) eingebracht, mit dem die Ermächtigung zur Einführung einer Vorruhestandsregelung zum kurzfristigen Abbau von Personalüberhängen ermöglicht werden soll. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Allerdings wird hierbei auch zu berücksichtigen sein, inwieweit durch Zulassung des Vorruhestandes die gesetzlich bereits geregelte Altersteilzeit für Beamte unterlaufen wird.

214 Gemessen an dem ursprünglich erwarteten Potenzial fallen die Einsparungen deutlich niedriger aus (vgl. T 204). Um 25 v. H. der Bezüge der beurlaubten Beamten als Einsparsumme zu erzielen, erwartet der Rechnungshof, dass die noch fehlende Differenz von jährlich 2,5 Mio. DM von den Globalsummen dauerhaft abgesetzt werden und bei den später wirksamen Beurlaubungen gleichwertige Stellen wegfallen (T 211). Weitere Bemühungen des Senats sollten vordringlich darauf gerichtet sein, den Personalüberhang abzubauen. Die Feststellungen des Rechnungshofs zeigen, dass häufig nicht Beamte auf Stellen mit Wegfallvermerk, sondern andere leistungsfähige Beamte, deren Aufgaben weiterbestehen, Dienstbezüge erhalten, obwohl sie vorzeitig von der Dienstausbildung entbunden sind. Auch unter diesem Gesichtspunkt war die 55er-Regelung unwirtschaftlich und gerade auch angesichts der Haushaltslage (vgl. T 41 bis 44) nicht vertretbar.

b) Erheblicher finanzieller Schaden durch überlange Vertragslaufzeiten und Mängel bei der Vergabe von Reinigungsleistungen in Bürodienstgebäuden

Das Landesverwaltungsamt ist der Verpflichtung, Verträge für die Unterhalts- und Glasreinigung spätestens nach drei Jahren neu auszuschreiben, häufig nicht nachgekommen. Wegen der zwischenzeitlich eingetretenen Preisentwicklung sind dem Land Berlin in den Jahren 1994 bis 1998 finanzielle Nachteile von mehr als 4 Mio. DM entstanden. Die unsachgemäße und fehlerhafte Wertung von Angeboten führte dazu, dass wirtschaftlich günstige Angebote nicht berücksichtigt wurden. Bei sachgerechter Auswahl hätten im Einzelfall bis zu 100 000 DM jährlich eingespart werden können. Der Rechnungshof hat gefordert, verlässliche Vergleichsdaten zu erarbeiten und fortzuschreiben, um die Angebote sachgerecht werten zu können.

Das Landesverwaltungsamt ist für die Bewirtschaftung von Bürodienstgebäuden der Hauptverwaltung zuständig. Bei der Prüfung des Teilbereichs Hausreinigung (Reinigung der Räume, Flure und Treppen, im Folgenden Unterhaltsreinigung, sowie Glasreinigung) durch Unternehmen mit einem Gesamtauftragsvolumen von 8,5 Mio. DM hat der Rechnungshof festgestellt, dass

- die haushaltsrechtlich vorgesehene Laufzeit der Reinigungsverträge häufig überschritten wird (T 216 bis 219),
- die Aufträge nicht immer unter nachvollziehbaren Kriterien vergeben werden (T 220 bis 228) und
- die Vergabeentscheidungen häufig durch Rechenfehler und fehlerhafte Leistungsbeschreibungen beeinflusst werden (T 229 bis 231).

216 Ausschreibungen von wiederkehrenden Leistungen sind in der Regel spätestens nach Ablauf von drei Jahren zu wiederholen (Nr. 6.2 Satz 3 AV § 55 LHO). Dennoch betragen bei den vom Landesverwaltungsamt insgesamt etwa 120 verwalteten Bürodienstgebäuden (Stand 1997) die Laufzeiten der Verträge für die Unterhalts- und Glasreinigung in über 40 Fällen erheblich mehr als drei, häufig sogar fünf oder mehr Jahre. Aus welchen Gründen das Landesverwaltungsamt von der vorgeschriebenen Neuausschreibung abgesehen hatte, war nur in seltenen Fällen aktenkundig. Hier fand sich zum Teil der Hinweis, dass günstigere Preise als die bisher mit den Unternehmen vereinbarten auf dem Markt nicht zu erzielen seien. Dies wird jedoch durch die geprüften Vergabevorgänge widerlegt. Ihnen war zu entnehmen, dass aufgrund der Konkurrenzsituation neue Angebote regelmäßig wesentlich günstiger waren als die Altverträge. Sogar bisher langjährig vertraglich gebundene Anbieter gestalteten ihre neuen Angebote häufig so, dass sich bei vergleichbaren Leistungen wesentlich geringere Entgelte ergaben. In einem Fall bot ein seit mehr als sieben Jahren ohne Neuvergabe tätiges Unternehmen seine Leistungen anlässlich einer öffentlichen Ausschreibung Ende 1997 um mehr als 30 v. H. billiger an. Allein daraus ergaben

- sich unmittelbare Einsparungen von mehr als 130 000 DM jährlich. In einem anderen Fall wurden zuvor nicht ausgeschriebene Reinigungsarbeiten nur zwei Jahre später ohne wesentliche Veränderungen nach einer Ausschreibung um jährlich 43 000 DM niedriger vergeben.
- 217 Das Landesverwaltungsamt selbst hat die anderen Verwaltungen Berlins seit Jahren regelmäßig auf die Verpflichtung hingewiesen, Ausschreibungen spätestens nach drei Jahren zu wiederholen (T 216). Auch der Rechnungshof hat mehrmals - zuletzt in seinem Jahresbericht 1998 (T 184) - aufgezeigt, dass die Verwaltungen teilweise von dieser Verpflichtung abgewichen sind und damit unwirtschaftlich gehandelt haben. Durch die Neuausschreibung soll insbesondere sichergestellt werden, dass durch Wettbewerb die Leistung zu den wirtschaftlichsten Bedingungen vergeben wird. Zugleich werden Erkenntnisse über die aktuelle Marktlage und darüber gewonnen, ob sich das Preis-Leistungsverhältnis der auslaufenden Verträge noch im marktüblichen Rahmen hält. Hierbei handelt es sich daher nicht nur um eine formale Vorgabe. Sie hat erhebliche finanzielle Auswirkungen. Der Rechnungshof hat bei 20 geprüften Objekten festgestellt, dass wegen unterlassener Neuausschreibungen nach vorsichtiger Schätzung in den Jahren 1994 bis 1998 finanzielle Nachteile von mehr als 4 Mio. DM entstanden sind. Der Verstoß gegen die Neuausschreibungspflicht führt schon bei geringfügiger Überschreitung der 3-Jahres-Frist und auch bei kleineren Objekten zu deutlichen finanziellen Nachteilen für das Land Berlin. Zum Zeitpunkt der Prüfung bestanden noch 23 Vertragsverhältnisse seit mehr als drei Jahren, sodass auch hier noch erhebliche Einsparungen zu erwarten sind.
- 218 Der Rechnungshof hat das Landesverwaltungsamt aufgefordert, alle Reinigungsverträge, die länger als drei Jahre bestehen, und solche, die durch eine unmittelbar bevorstehende automatische Verlängerung eine Laufzeit von mehr als drei Jahren erreichen würden, zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und die Leistungen neu zu vergeben. Darüber hinaus hat er gefordert, dass die Gesamtlaufzeit neuer Verträge jeweils auf drei Jahre begrenzt wird, ohne bei Nichtkündigung eine Verlängerung zu vereinbaren, und eine entsprechende Änderung des Muster-Reinigungsvertrages angeregt.
- 219 Die Senatsverwaltung für Inneres hat in ihrer Stellungnahme die Forderungen des Rechnungshofs aufgegriffen: Verträge mit einer Laufzeit von mehr als drei Jahren werden gekündigt. Die Senatsverwaltung hat darauf hingewiesen, dass das Landesverwaltungsamt durch die Zusammenführung der Verwaltungen Berlins mit einem außergewöhnlich hohen Aufgabenzuwachs konfrontiert wurde. So habe sich z. B. die vom Landesverwaltungsamt zu verwaltende Bürofläche mehr als verdoppelt. Bei den Bürodienstgebäuden im Ostteil Berlins habe zunächst eine umfangreiche Bestandsaufnahme vorgenommen werden müssen, verbunden mit der baulichen Herrichtung der Gebäude. Der Rechnungshof verkennt zwar nicht die Schwierigkeiten, die von der Verwaltung gerade in der Anfangsphase der Vereinigung zu bewältigen waren. Für den Prüfungszeitraum geht dieser Hinweis jedoch fehl. Außerdem hätte zumindest versucht werden müssen, z. B. durch den Einsatz von Überhangkräften sowie durch gezielte Aus- und Fortbildungsmaßnahmen der neuen Dienstkräfte, auf eine sachgerechte Bearbeitung hinzuwirken.
- 220 Bei der Vergabe von Reinigungsarbeiten hat das Landesverwaltungsamt durch unsachgemäße und fehlerhafte Wertung von Angeboten wiederholt nicht dem für Berlin wirtschaftlichsten Angebot den Zuschlag erteilt. Die den Vergabeentscheidungen zugrunde liegenden Berechnungen enthalten außergewöhnlich viele Fehler. Darüber hinaus haben andere Mängel bis hin zu sachfremden Erwägungen, aber auch unkorrekte Leistungsbeschreibungen, zu Fehlentscheidungen geführt. Bei den vom Rechnungshof stichprobenartig geprüften Vergabevorgängen wären bei sachgerechter Wertung jährlich zwischen 10 000 DM und 100 000 DM im Einzelfall eingespart worden.
- Angebote sind unter Berücksichtigung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu werten. Als ein wesentliches Wertungskriterium berücksichtigt das Landesverwaltungsamt hierbei seit 1988 einen zunächst als Obergrenze gedachten Betrag, der sich aus dem aktuellen Tariflohn im Reinigungsgewerbe und einem Unternehmerzuschlag von 95 v. H. zusammensetzt. Allerdings geht das Landesverwaltungsamt häufig nur dann, wenn der Unternehmerzuschlag nahe bei 95 v. H. liegt, davon aus, dass der Bieter aufgrund seiner Kalkulation gewährleistet, entsprechend einer Forderung des Abgeordnetenhauses ausschließlich sozialversicherungspflichtiges und nach Tariflohn bezahltes Personal zu beschäftigen. Angebote, die dieser Voraussetzung nicht entsprechen, hat das Landesverwaltungsamt dann nicht berücksichtigt. Andererseits hat das Landesverwaltungsamt dieses Wertungskriterium sehr uneinheitlich - fast willkürlich - angewendet. So wurden z. B. 1998 als Unternehmerzuschlag 85 v. H. im März als zu niedrig, jedoch 50 v. H. im August, 75 v. H. im Oktober und 101 v. H. im Dezember als angemessen angesehen. Diese inkonsequente Handhabung führte in einigen Fällen zur Ablehnung wirtschaftlicherer Angebote.
- Es ist weder nachvollziehbar, nach welchen kalkulatorischen Kriterien das Landesverwaltungsamt einen Unternehmerzuschlag von 95 v. H. als Richtschnur ermittelt hat und ob er in dieser Höhe überhaupt noch zeitgemäß ist, noch wie die Verwaltung seine Angemessenheit im Einzelfall feststellt. Die bisherige Praxis des Landesverwaltungsamtes ist insgesamt fragwürdig. Allein die Höhe des Unternehmerzuschlages bietet keine Gewähr dafür, dass ausschließlich sozialversicherungspflichtige und tarifgerecht entlohnte Arbeitskräfte eingesetzt werden. Die Senatsverwaltung für Inneres teilt inzwischen im Wesentlichen die Auffassung des Rechnungshofs.
- Neben dem Unternehmerzuschlag sieht das Landesverwaltungsamt in der Arbeitsleistung der Reiniger ein weiteres wichtiges Wertungskriterium. In ihren Angeboten müssen die Bewerber angeben, mit welchem Aufwand an Arbeitsstunden sie täglich reinigen werden. Mit diesem Wert errechnet das Landesverwaltungsamt auf der Grundlage der durchschnittlich täglich zu reinigenden Gesamtfläche die Reinigungsleistung in m² pro Stunde und Arbeitskraft, ohne zwischen den einzelnen Flächenarten zu unterscheiden (z. B. Nassräume, Büroräume, Verkehrsflächen). Objektive Bewertungsgrundlagen stehen nicht zur Verfügung. Mitunter hat das Landesverwaltungsamt aufgrund von nicht nachvollziehbaren Annahmen die ermittelte Stundenleistung als zu hoch angesehen, um eine Reinigungsleistung erbringen zu können, die den Anforderungen entspricht. Die nach Auffassung des Landesverwaltungsamtes angemessene Stundenleistung wurde aber - wenn überhaupt - erstmals im Verlauf der Wertung der Angebote festgelegt. Oft schieden preisgünstige Bieter lediglich mit dem Hinweis auf die zu hohe Stundenleistung aus dem Auswahlverfahren aus, ohne dass die angemessene erscheinende Stundenleistung überhaupt genannt wurde.
- Die Bewertung der Stundenleistung ist für die Analyse eines wirtschaftlichen Angebots von erheblicher Bedeutung. Starre Festlegungen sollten allerdings vermieden werden, da ansonsten Bieter mit besserer Arbeitsorganisation, besserer Ausstattung mit Geräten und Maschinen oder höherer Arbeitsleistung der Arbeitnehmer unberücksichtigt bleiben würden. Sofern das Landesverwaltungsamt die Stundenleistung als Bewertungskriterium weiterhin berücksichtigt, erwartet der Rechnungshof daher, dass zuvor für die Plausibilitätskontrolle verlässliche Rahmendaten - getrennt nach Flächenarten - erarbeitet und fortgeschrieben werden. Höhere Stundenleistungen führen in der Regel zu niedrigeren Preisen. Die Senatsverwaltung für Inneres stimmt mit dem Rechnungshof grundsätzlich überein und hat die Ermittlung und kontinuierliche Pflege von Rahmendaten für die einzelnen Bürodienstgebäude bereits veranlasst.

- 225 Der Rechnungshof hat die monatlichen Gesamtkosten aller Ende 1998/Anfang 1999 vom Landesverwaltungsamt bewirtschafteten Bürodienstgebäude ausgewertet, um einen durchschnittlichen m²-Preis pro Reinigungsvorgang zu ermitteln und damit ein Beurteilungskriterium für die Angebotswertung zu gewinnen (T 232). Die Angebote der Unternehmer umfassen einen Gesamtpreis, der auf einer Mischkalkulation beruht. Dem Landesverwaltungsamt ist es daher nicht möglich, im Einzelnen festzustellen, unter welchen kalkulatorischen Gesichtspunkten der Bieter den Preis z. B. für spezifische Reinigungsflächen (Nassräume, Verkehrsflächen, unterschiedliche Bodenbeläge) ermittelt. Insofern bietet sich eine Gesamtbetrachtung (Gesamtreinigungsfläche im Verhältnis zum Gesamtpreis) durchaus an, die angesichts der umfassenden Betrachtung auch aussagekräftig sein dürfte. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs hätte der durchschnittliche m²-Preis pro Reinigungsvorgang bei monatlichen Gesamtreinigungsflächen von 5 000 bis 50 000 m² in der Regel nicht höher als 0,116 DM und bei mehr als 50 000 m² in der Regel nicht höher als 0,108 DM sein dürfen. Alle Preise, die erheblich über diesen Werten lagen, waren nicht marktgerecht und somit für das Land Berlin nicht wirtschaftlich. Bei mehreren Bürodienstgebäuden lag der m²-Preis pro Reinigungsvorgang jedoch deutlich über den vom Rechnungshof berechneten noch angemessenen Preisen, ohne dass Gründe hierfür erkennbar waren.
- 226 Bisher nicht bekannte Bieter hat das Landesverwaltungsamt mitunter nicht berücksichtigt, weil es angeblich aus Zeitgründen deren Leistungsfähigkeit nicht beurteilen konnte. Der mit einer öffentlichen Ausschreibung bezweckte Wettbewerb wird dadurch verhindert. Die Leistungsfähigkeit und Qualifikation haben die Bewerber nach den in den Ausschreibungsunterlagen genannten Bedingungen durch die Vorlage von Bescheinigungen und Angaben von Referenzen nachzuweisen. Wenn finanzielle Vorteile für das Land Berlin zu erwarten sind, müssen die Verwaltungen in jedem Falle versuchen, die Leistungsfähigkeit in geeigneter Weise zu klären. Bei öffentlichen Ausschreibungen muss auch die notwendige Zeit für eine sorgfältige und sachgerechte Wertung der Angebote eingeplant werden. Ist dies ausnahmsweise nicht möglich, erscheint allenfalls der Abschluss eines kurzfristigen Übergangsvertrages gerechtfertigt, welcher den Verwaltungen die für die ordnungsgemäße Durchführung des Auswahlverfahrens notwendige Zeit verschafft. Im Übrigen verstößt die Vergabe nur an „bekannte“ Auftragnehmer auch gegen die Richtlinien zur Korruptionsprävention, nach denen Aufträge zur Vermeidung von engen und lang andauernden Bindungen an denselben Auftragnehmer vermieden werden sollen (DBI. I 1998, S. 149). Ein wesentlich niedriger ausfallendes Angebot eines bisher nicht als Bieter aufgetretenen Unternehmens kann hingegen auch nach Auffassung der damaligen Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe bereits ein Indiz für Preisabsprachen des „üblichen“ Bieterkreises sein.
- 227 Unternehmen, die nicht in die Handwerksrolle Berlin eingetragen waren, schloss das Landesverwaltungsamt regelmäßig von der Vergabe aus. Dies hatte mehrfach zur Folge, dass wirtschaftlichere Angebote nicht berücksichtigt wurden. Das Landesverwaltungsamt berief sich dabei auf eine fast zwanzig Jahre alte Regelung der Senatsverwaltung für Inneres, auf die diese 1995 noch einmal hingewiesen hatte. Zwar wird dort die Eintragung der Unternehmen in die Handwerksrolle, aber nicht zwingend in die Berliner Handwerksrolle gefordert. Diese Regelung soll lediglich dem Zweck dienen, Gebäudereinigungsarbeiten nur an solche Unternehmen zu vergeben, die auch die erforderliche Qualifikation besitzen. Eine regionale Begrenzung des Bieterkreises ist angesichts des vorgeschriebenen bundes- und europaweiten Wettbewerbs unzulässig. Die Senatsverwaltung für Inneres hat mitgeteilt, dass das Landesverwaltungsamt die bisherige Praxis inzwischen aufgegeben hat.
- 228 Aufgrund einer entsprechenden Vorgabe der Senatsverwaltung für Inneres vergibt das Landesverwaltungsamt in langjähriger Praxis die Unterhalts- und Glasreinigung grundsätzlich je Dienstgebäude zusammengefasst an einen Auftragnehmer. Der Rechnungshof hat bei der Auswertung von Vergabeunterlagen festgestellt, dass sich die jährlichen Ausgaben für die Glasreinigung verringern ließen, wenn die genannten Reinigungsarbeiten getrennt vergeben würden. So wurden die Glasreinigungsarbeiten von nicht zum Zuge gekommenen Mitbewerbern um bis zu 13 000 DM im Einzelfall billiger angeboten als von den Unternehmen, die mit der gemeinsamen Unterhalts- und Glasreinigung beauftragt wurden. Das Landesverwaltungsamt konnte zunächst sachliche Gründe für die gemeinsame Vergabe der Unterhalts- und Glasreinigung nicht nennen. In ihrer Stellungnahme beruft sich die Senatsverwaltung für Inneres nunmehr auf eine Empfehlung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) aus dem Jahre 1991. Der Rechnungshof hält dies nicht für ausreichend; er erwartet, dass die von ihm aufgezeigten Einsparpotenziale eingehend analysiert und angesichts der angespannten Haushaltslage auch genutzt werden.
- Bei mehreren Vergabeverfahren führten Rechenfehler bei der Angebotsbewertung dazu, dass die preisliche Rangfolge der Bieter nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entsprach und somit nicht das wirtschaftlichste Angebot den Zuschlag erhielt. Einige Fehler sind so offensichtlich, dass es für den Rechnungshof unverständlich ist, dass sie nicht bemerkt worden sind. Eine Kontrolle der Richtigkeit des Zahlenwerks ist regelmäßig nicht dokumentiert und hat offenbar auch nicht stattgefunden. Die vorgefundenen Unterlagen lassen nur den Schluss zu, dass auch die Vorgesetzten die auf Sachbearbeiterebene erstellten Berechnungen und die ihnen zugrunde liegenden Überlegungen weitgehend ungeprüft hingenommen haben. Dem Land Berlin ist deshalb finanzieller Schaden in erheblicher Höhe entstanden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Vorgesetzten im Rahmen ihrer Kontrollfunktionen künftig eine sachgerechte Überprüfung der Berechnungen sicherstellen, um weiteren Schaden vom Land Berlin abzuwenden.
- Auch die Leistungsbeschreibungen sind nicht frei von Mängeln. So wurde z. B. eine Reinigungsfläche als „zweimal täglich“ zu reinigen ausgewiesen, gemeint war aber „zweimal wöchentlich“. Ein Teil der Bieter gab Angebote auf der Grundlage „zweimal täglich“ ab. Die anderen Anbieter, darunter auch der ausgewählte, waren jedoch auf ihre Anfrage hin über den tatsächlich erwarteten Leistungsumfang informiert und gaben ihr Angebot entsprechend ab. Die Folge war, dass die erstgenannten Bieter bei dieser Einzelposition um bis zu über 100 000 DM höher lagen als das ausgewählte Unternehmen. Sie fielen dadurch in der Gesamtbewertung chancenlos zurück. Damit hat das Landesverwaltungsamt gegen Vergabevorschriften verstoßen. Ähnliche Missverständnisse entstanden, wenn in Leistungsbeschreibungen für Glasreinigungsarbeiten der Begriff „Doppelfenster“ verwendet wurde. Einige Bieter nahmen an, dass die angegebene Fläche zu verdoppeln sei, und gaben ihr Angebot entsprechend ab. Andere Bieter wussten offenbar oder gingen davon aus, dass die angegebene Fläche bereits das verdoppelte Aufmaß darstellte, und lagen in ihrem Angebot entsprechend niedrig.
- Neben den unmittelbar entstandenen finanziellen Nachteilen für Berlin können unvollständige oder fehlerhafte Leistungsbeschreibungen nach höchstrichterlicher Rechtsprechung auch Schadensersatzansprüche des Bieters bzw. Auftragnehmers gegen den Auftraggeber aus Verschulden bei der Vertragsanbahnung bzw. beim Vertragsabschluss auslösen. Der Rechnungshof hat das Landesverwaltungsamt aufgefordert, Leistungsbeschreibungen zukünftig so eindeutig und erschöpfend abzufassen, dass Missverständnisse und Fehlinterpretationen weitgehend ausgeschlossen sind.
- Für eine sachgerechte Wertung der Angebote ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Verwaltung für eine Plausibilitätskontrolle bestimmte Vergleichsdaten intern ermittelt und festlegt, inwieweit eine einwandfreie Erledigung der vereinbarten Leistung überhaupt möglich ist, um festzustellen, ob Angebote einen angemessenen Rahmen weit überschreiten.

Hierzu bedarf es allerdings einer intensiven Beobachtung des Preisgefüges und organisatorischer Veränderungen. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof das Landesverwaltungsamt aufgefordert, zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen Berlins

- sich zunächst einen Überblick über die aktuelle Preissituation im Bereich der Reinigungsverträge für alle von ihr verwalteten Gebäude zu verschaffen und datenmäßig zu erfassen (T 224),
- verlässliche Vergleichsdaten zu erarbeiten und fortzuschreiben, die es ermöglichen, die Angebote anhand des aktuellen Preisgefüges in wirtschaftlicher Hinsicht vergleichen zu können (T 225) – hierbei könnten die allgemein bekannten methodischen Analysen der Wirtschaftlichkeit (Best-practice-Methode, Mittelwertmethode oder Benchmarking) verwendet werden –,
- den anderen Dienststellen des Landes Berlin die so gewonnenen Vergleichswerte zugänglich zu machen,
- durch organisatorische Maßnahmen auf eine einheitliche Verfahrensweise bei der Bearbeitung der Angebotswertung hinzuwirken und
- eine Bieterdatei anzulegen und zu pflegen, die einen Katalog von Bewertungskriterien vorsieht und in einer systematischen Form die Beurteilung möglicher Auftragnehmer gestattet.

In ihrer Stellungnahme hat die Senatsverwaltung für Inneres die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel grundsätzlich bestätigt und Abhilfe zugesagt.

- 233 Der Rechnungshof hat seine Prüfung fortgesetzt und sie auf weitere Teilbereiche der Kosten für die Bewirtschaftung von Grundstücken erstreckt. Er wird zu gegebener Zeit auch hierüber berichten, sieht sich aber schon jetzt zu folgenden Hinweisen veranlasst: Es ist unerlässlich, dass sich das Landesverwaltungsamt einen Überblick über die Gesamtkosten der einzelnen Dienstgebäude verschafft und die Gebäudewirtschaft neu organisiert. Das Landesverwaltungsamt bewirtschaftet allein für die Gebäudeverwaltung erhebliche Haushaltsmittel. So waren im Jahre 1999 über 7 Mio. DM an Mieteinnahmen und Ersatz von Bewirtschaftungsausgaben sowie über 64 Mio. DM an Ansätzen für Bewirtschaftung und Mieten (ohne Personal- und Baukosten) veranschlagt. Obwohl von 1997 an die Kosten- und Leistungsrechnung flächendeckend eingeführt werden sollte (§ 7 Abs. 3 LHO) und sich gerade dieser Bereich beispielhaft für die Einführung eignet, sind im Landesverwaltungsamt keine erkennbaren Vorbereitungen hierfür getroffen worden. Stattdessen werden innerhalb des Amtes die Ausgaben für allgemeine Betriebskosten, für Gebäudereinigung, für Schneeabseilung, für Bewachung und für kleinere Reparaturen getrennt voneinander verwaltet. Eine objektbezogene Zusammenführung der gesamten Aufwendungen findet nicht statt, weil eine Zuordnung von Aufwendungen und Erträgen auf die einzelnen Dienstgebäude teilweise unterbleibt. Ebenso wenig berücksichtigt das Landesverwaltungsamt die Personal- und Sachkosten, die ihm für die Verwaltung der Dienstgebäude entstehen. Das Gleiche gilt für die Kosten des Regiepersonals (z. B. Hausmeister, Pförtner) sowie für die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bewirtschafteten Bauunterhaltungsmittel. Auch wird nicht gegenübergestellt, in welchem Verhältnis etwaige Mieteinnahmen zu den für die Bewirtschaftung erforderlichen Ausgaben stehen. Zwar hat das Landesverwaltungsamt Ende 1999 damit begonnen, die Verwaltung der Dienstgebäude durch IT-Unterstützung zu optimieren, eine Gesamtlösung im Sinne eines modernen Gebäudemanagements, wie z. B. von der KGSt (Bericht Nr. 4/1996) empfohlen, ist damit jedoch noch nicht erreicht. In ihrer Stellungnahme weist die Senatsverwaltung für Inneres darauf hin, dass sie seit Jahren an einer solchen Gesamtlösung arbeitet. Seit dem 1. Januar 2000 hat das Landesverwaltungsamt ein Softwareprodukt eingeführt, um die Gebäudewirtschaft effizienter durchzuführen. Die Senatsverwaltung für Inneres muss sich verstärkt darum bemühen, die für eine wirtschaft-

liche Nutzung und Bewirtschaftung der Bürodienstgebäude erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten und dabei auch die Frage eines privaten Gebäudemanagements einbeziehen.

c) Unterlassene Umsetzung der Stellplatzanweisung des Senats bei Polizei und Feuerwehr

Die Senatsverwaltung für Inneres hat verhindert, dass bei Polizei und Feuerwehr von den Beschäftigten Entgelte für Parkplätze auf dienstlich genutzten Grundstücken erhoben werden. Dies führte allein im Jahr 1999 zu Mindereinnahmen von über 450 000 DM.

Der Senat hat am 30. August 1995 gemäß § 6 Abs. 1 AZG eine 234 von der Senatsverwaltung für Inneres vorgelegte Allgemeine Anweisung über die Bereitstellung von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (Stellplatzanweisung) erlassen. Diese sah ursprünglich vor, dass Stellplätze für Kraftfahrzeuge auf landeseigenen oder für Zwecke des Landes Berlin gemieteten Grundstücken, gepachteten oder aus sonstigen Gründen verfügbaren Flächen des Landes Berlin, die nicht zur Erfüllung der Aufgaben Berlins zwingend erforderlich sind, in Parkraumbewirtschaftungsgebieten an Dienstkräfte und Dritte gegen ein lagebezogenes (ortsübliches) Entgelt zu überlassen sind. Das Abgeordnetenhaus hat hierzu auf Empfehlung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung sowie des Hauptausschusses (Drucksache 13/1315) am 30. Januar 1997 beschlossen, die Stellplatzprivilegien für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ganz abzuschaffen und zugleich „den Senat, die Bezirke, die § 26 LHO-Betriebe und die Anstalten des öffentlichen Rechts aufgefordert“, bis zum 30. Juni 1997 eine generelle Entgeltspflicht einzuführen. Dementsprechend änderte der Senat seine Stellplatzanweisung am 4. März 1997, in Kraft seit dem 1. April 1997, und weitete die bisher nur auf Stellplätze in Parkraumbewirtschaftungsgebieten beschränkte Entgeltspflicht auf alle eigenen Stellplätze aus. Die Senatsverwaltung für Inneres wies in ihrem Rundschreiben vom 8. April 1997 ausdrücklich darauf hin, dass unverzüglich entsprechende entgeltliche Nutzungsvereinbarungen mit den interessierten Dienstkräften zu treffen seien. Die Stellplatzanweisung des Senats ist als Verwaltungsvorschrift auch für Polizei und Feuerwehr verbindlich. Sie dient u. a. dazu, die Regelungsbestände zu präzisieren und sie unter Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes einheitlich sowie gerecht zu gestalten.

Seit dem Zeitpunkt der Einführung der grundsätzlichen Entgeltspflicht für die Inanspruchnahme dienstlich nicht erforderlicher Stellplätze sind zwischenzeitlich drei Jahre vergangen. Gleichwohl haben Polizei und Feuerwehr die Allgemeine Anweisung des Senats bisher nicht umgesetzt, sodass die im Jahr 1999 bei den Kapiteln 05 20 – Polizeibehörde – und 05 21 – Feuerwehr – hierfür bereits veranschlagten Einnahmen von insgesamt 450 000 DM nicht realisiert worden sind. 235

Die Polizei hatte nach Abschluss eines personalvertretungsrechtlichen Einigungsverfahrens zunächst entschieden, die Vergabe von Stellplätzen nach Maßgabe ihrer Geschäftsanweisung vom 31. Mai 1999, die zahlreiche Ausnahmestände enthielt, vom 1. Juli 1999 an für die Dauer eines Jahres zu erproben. Zu diesem Zeitpunkt waren etwa 1 000 Bedienstete bereit, einen Stellplatz für monatlich 40 DM zu mieten. Zahlreiche Mietverträge wurden bereits rechtsverbindlich geschlossen und Lastschriftinzugsverfahren über die Landeshauptkasse eingeleitet. Das Vergabeverfahren bei der Feuerwehr befand sich auch nach mehr als zwei Jahren noch immer in der Planungsphase. Die Senatsverwaltung für Inneres wies Ende Juni 1999 Polizei und Feuerwehr an, die Entgeltspflicht für die Nutzung von Stellplätzen auf ihren Grundstücken vorerst nicht einzuführen. Daraufhin ordnete die Polizei an, dass bereits geschlossene Verträge bis auf Weiteres ruhen und die von Bediensteten geleisteten Zahlungen unverzüglich zu erstatten sind. Die Senatsverwaltung für Inneres begründete ihre Entscheidung lediglich damit, dass in 236

der Angelegenheit - „auch im parlamentarischen Raum“ - noch Fragen zu den spezifischen Belangen der beiden Sicherheitsbehörden aufgeworfen worden sind, die noch zu klären seien. Am 30. Juni 1999 fand im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses eine Besprechung über die „Stellplatzabgabe für Mitarbeiter in Sicherheitsbereichen (Polizei, Feuerwehr etc.)“ statt, die ohne Beschluss für erledigt erklärt wurde. Die Senatsverwaltung für Inneres leitete aus der kontroversen Diskussion zumindest die Bereitschaft einiger Ausschussmitglieder ab, weitere Sondertatbestände für Vollzugsdienstkräfte anzuerkennen. Sie rechtfertigte damit ihr Zuwarten.

237 Die Entscheidung der Senatsverwaltung für Inneres verstößt, mindestens soweit hiervon bereits geschlossene Mietverträge betroffen sind, gegen § 34 Abs. 1 LHO, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind. Entstehen Ansprüche nicht unmittelbar durch Rechtsvorschriften, sind im Übrigen unverzüglich durch geeignete Maßnahmen die notwendigen Voraussetzungen für ihr Entstehen zu schaffen (vgl. Nr. 3.1 Satz 2 AV § 34 LHO). Nachdem eine Gewerkschaft in einem Schreiben u. a. darauf hingewiesen hatte, dass „27 000 Beschäftigte der Berliner Polizei, gerade im Wahljahr,“ für ein Umdenken sehr dankbar wären, hat die Senatsverwaltung für Inneres durch die eigenmächtige Aussetzung der bereits begonnenen Stellplatzvergabe bewirkt, dass bei der Polizei im Jahr 1999 ein Einnahmeverlust von mindestens 240 000 DM sowie ein erheblicher Verwaltungsaufwand entstanden sind. Derartige Verhaltensweisen, die zu Schäden für das Land Berlin führen, sollten mindestens durch eine entsprechende Kürzung des Budgets bei der Haushaltsberatung oder durch eine haushaltswirtschaftliche Sperre (vgl. § 8 HG 99) zulasten der verantwortlichen Verwaltung gehandelt werden.

238 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres zwischenzeitlich aufgefordert, die Stellplatzanweisung bei Polizei und Feuerwehr umgehend umzusetzen und sich zu den vorgehaltenen Einnahmeausfällen zu äußern. Daraufhin teilte diese dem Rechnungshof mit, dass sie ein von der Polizei nunmehr vorgeschlagenes vereinfachtes Vergabeverfahren aufgegriffen habe. Danach sollen den Dienstkräften der Polizei und der Feuerwehr grundsätzlich keine festen Stellplätze vertraglich zugewiesen, sondern „Wechselstellplätze“ (ohne Anspruch auf einen bestimmten Parkplatz) für ein monatliches Entgelt von 10 DM angeboten werden. Dies erfordere allerdings eine Ergänzung der Stellplatzanweisung des Senats dahingehend, dass „für die Polizei und Feuerwehr aus Sicherheitsgründen und wegen einsatztaktischer und spezieller dienstlicher Notwendigkeiten Sonderregelungen auch über die Höhe des Entgelts getroffen werden können“. Zu dem Vorwurf des Rechnungshofs, mit dem Einnahmeverzicht gegen die Landeshaushaltsordnung verstoßen zu haben, hat sich die Senatsverwaltung trotz Erinnerung bisher nicht geäußert.

239 Die Stellplatzanweisung des Senats berücksichtigt in ihrer derzeitigen Fassung bereits Ausnahme- und Ermäßigungstatbestände für Vollzugsdienstkräfte, sodass ihre Änderung entbehrlich ist. Wegen der von der Senatsverwaltung für Inneres beabsichtigten äußerst geringen und unvertretbar niedrigen Stellplatzabgabe für Dienstkräfte der Polizei und der Feuerwehr verweist der Rechnungshof auf den allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung, der sachfremde Differenzierungen zwischen vergleichbaren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (hier: Gestaltung von Arbeitsbedingungen und Gewährung von Vergünstigungen im Land Berlin) verbietet. Auch wenn nicht zu verkennen ist, dass das von der Senatsverwaltung für Inneres jetzt favorisierte vereinfachte Stellplatzvergabeverfahren einen geringeren Verwaltungsaufwand erfordert, rechtfertigt es nicht ein derart niedriges Parkplatzentgelt. Für die Polizei vereinbart sich eine solche Verhaltensweise nicht mit der - auch allgemeinen politischen - Zielsetzung, gerade für Fahrten zwischen Wohnung und Dienststelle möglichst öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen. Die Polizei fördert vielmehr in besonderem Maße den Einsatz von meh-

ren tausend Privatkraftfahrzeugen (vgl. auch Jahresbericht 1997 T 278). Nicht zuletzt ist die in Rede stehende Entgeltregelung unvereinbar mit der Vorgabe des Haushaltsstrukturgesetzes 1996, dem strukturellen Ungleichgewicht des Landeshaushalts auch durch Erhöhung ressortspezifischer Einnahmen entgegenzuwirken. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

d) Rechtswidrige Gewährung der Feuerwehrzulage an und vorgezogene Altersgrenze für nicht zum Einsatzdienst gehörende Mitarbeiter der Feuerwehr

Feuerwehrbeamte im Einsatzdienst und vergleichbar tätige Angestellte erhalten zum Ausgleich für die gesundheitliche Gefährdung bei der unmittelbaren Brandbekämpfung und Hilfeleistung eine Stellenzulage (Feuerwehrzulage). Die Feuerwehr gewährt die Zulage hingegen nicht nur den Dienstkräften im Einsatzdienst, sondern nahezu allen Feuerwehrbeamten und feuerwehrtechnischen Angestellten. Dadurch entstehen ungerechtfertigte Ausgaben von 1,5 Mio. DM jährlich. Ferner wird die vorgezogene Altersgrenze auf alle Feuerwehrbeamten angewendet, wodurch weitere beachtliche Mehrbelastungen für den Haushalt entstehen. Der Rechnungshof hat bisher ohne Erfolg die Senatsverwaltung für Inneres als zuständige Aufsichtsverwaltung und die Feuerwehr auf die rechtswidrige Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreises hingewiesen. Er erwartet, dass die rechtswidrige Praxis umgehend eingestellt wird.

Der Rechnungshof hat die Personalausgaben der Feuerwehr geprüft und dabei u. a. festgestellt, dass nahezu allen Feuerwehrbeamten und Angestellten des feuerwehrtechnischen Dienstes (3 359 Beamte und 419 Angestellte) eine Stellenzulage (Feuerwehrzulage) gewährt wird, mit der die Besonderheiten des Einsatzdienstes abgegolten werden. Lediglich dauernd feuerwehrdienstunfähige bzw. dauernd eingeschränkt feuerwehrdienstfähige Beschäftigte sind seit dem 1. September 1998 von der Gewährung der Zulage ausgenommen.

Nach der Vorbemerkung Nr. 10 Abs. 1 zu den Bundesbesoldungsordnungen A und B (BBesO A/B) ist die Gewährung der Zulage auf Feuerwehrbeamte im Einsatzdienst beschränkt. Nicht im Einsatzdienst befindliche Dienstkräfte gehören nicht zum anspruchsberechtigten Personenkreis. Durch die Zulage werden auch weitere Besonderheiten des Einsatzdienstes der Feuerwehr, insbesondere der mit dem Nachtdienst verbundene Aufwand sowie der Aufwand für Verzehr, abgegolten (Vorbemerkung Nr. 10 Abs. 2 BBesO A/B). Die Zulage ist nicht ruhegehaltfähig; sie beträgt nach einer Dienstzeit von einem Jahr monatlich 124,57 DM und nach zwei Jahren 249,14 DM bzw. bei Beamten im Beitragsgebiet 86,5 v. H. dieser Beträge. Feuerwehrtechnische Angestellte erhalten die Zulage unter den gleichen Voraussetzungen, in der gleichen Höhe und in dem gleichen Umfang wie die entsprechenden Beamten (Nr. 2 Abs. 2 SR 2x BAT/BAT-O). Die Gewährung der Feuerwehrzulage an alle Feuerwehrbeamten und feuerwehrtechnischen Angestellten ohne Rücksicht auf Einsatzdienst entspricht nicht der Rechtslage. Der Rechnungshof hat deshalb insbesondere die rechtswidrige Zulagegewährung an die im Innendienst in den Abteilungen und Abschnitten tätigen Dienstkräfte beanstandet.

Nach dem System des Besoldungsrechts wird die angemessene Besoldung grundsätzlich bereits durch das Grundgehalt des verliehenen Amtes nebst Familienzuschlag sichergestellt. Eine weitere Differenzierung durch Zulagen ist nur ausnahmsweise gestattet. Nach § 42 Abs. 1 Satz 1 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) können für „herausgehobene Funktionen“ Stellenzulagen vorgesehen werden. Die Stellenzulagen dürfen nur für die Dauer der Wahrnehmung der herausgehobenen Funktionen gewährt werden (§ 42 Abs. 3 Satz 1 BBesG). Die Feuerwehrzulage setzt nicht nur die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Laufbahn voraus, sondern auch die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben, die durch die Besonderheiten des Einsatzdienstes geprägt sind.

- 243 Was unter „Einsatzdienst“ zu verstehen ist, hat das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung erläutert (vgl. Urteil BVerwG vom 21. 03. 96, ZTR 96, 380). Einsatzdienst leisten danach nur solche Beamte des Feuerwehrdienstes, die laufbahnentsprechend unmittelbar im Brandbekämpfungsdienst und Hilfeleistungsdienst eingesetzt werden. Zu den einsatztypischen Anforderungen gehören insbesondere die Möglichkeit des Einsatzes zu jeder Tages- und Nachtzeit, das Erfordernis, in schwierigen Situationen wie Brand, Notfällen und Naturkatastrophen unter physischer und psychischer Belastung schnell und verantwortlich tätig zu werden, sowie Einsätze unter widrigsten äußeren Bedingungen, die mit vielfältigen Risiken für Leben und Gesundheit verbunden sind. Es muss sich um „Einsätze vor Ort“ handeln; auf die Zahl der geleisteten Einsätze kommt es nicht an. Die Gewährung einer Stellenzulage setzt voraus, dass der Beamte in vollem Umfang in der zulageberechtigenden Funktion verwendet wird. Der Dienstposten muss somit generell durch die zulageberechtigende Funktion geprägt sein (vgl. Urteil BVerwG vom 05. 05. 95, ZBR 95, 273). Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, müssen die Einsätze derart dominieren, dass sie einen besonders umfangreichen Teil der dem Beamten zugewiesenen Gesamtaufgaben ausmachen. Andere als die zulageberechtigende Tätigkeit dürfen nur in geringfügigem Umfang, höchstens zu 20 v. H. der Gesamttätigkeit, ausgeübt werden (Nr. 42.3.4 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BBesG).
- 244 Der Feuerwehr ist die einschlägige Rechtsprechung seit Jahren hinlänglich bekannt. Bereits im Juli 1996 ist sie von der Senatsverwaltung für Inneres auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. März 1996 hingewiesen worden. Die Feuerwehr kam seinerzeit zwar auch zu der Erkenntnis, dass die Zulage nicht einsatzunabhängig gewährt werden kann und zumindest dauernd feuerwehrdienstunfähige sowie aus anderen Gründen nicht mehr einsatzfähige Dienstkräfte nicht mehr anspruchsberechtigt sein können. Sie sah aber keine Veranlassung, die ungerechtfertigten Zahlungen umgehend einzustellen. Erst nach zwei Jahren fand sich die Feuerwehr dazu bereit, in Einzelfällen die Zahlung der Zulage dann einzustellen, wenn Dienstkräfte aus gesundheitlichen Gründen dauernd nicht mehr einsatzfähig sind. Die längst überfällige Unterscheidung zwischen zulageberechtigten Dienstkräften im Einsatzdienst und sonstigen Feuerwehrmitarbeitern steht nach wie vor aus. Seit Dezember 1998 wird vielmehr der Einsatzdienst um Mitarbeiter in den Abteilungen und Abschnitten verstärkt, die bisher nicht im unmittelbaren Einsatzdienst tätig waren und auch weiterhin ganz überwiegend Innendienstaufgaben wahrnehmen. Sie werden durch Dienstpläne jährlich im Voraus zu gelegentlichem Einsatz eingeteilt. Begründet wird diese Maßnahme in erster Linie mit der Personalreduzierung im Einsatzdienst und einer Effektivitätssteigerung in der Sachbearbeitung durch mehr Praxisnähe. In einem Schreiben an die Feuerwehr vom 7. Dezember 1998, in welchem die Senatsverwaltung für Inneres das neue Einsatzkonzept billigt, weist sie allerdings auch darauf hin, dass nunmehr alle in den Einsatzdienst eingebundenen Mitarbeiter unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zulageberechtigt sind. Die Vorgehensweise der Feuerwehr ist also vorrangig von dem Bemühen geprägt, möglichst vielen Dienstkräften die Zulage zu erhalten, zumal auf der Ebene der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Länder Versuche gescheitert waren, durch Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes die Anspruchsvoraussetzungen wenigstens zugunsten der Beamten in den Leitstellen zu erweitern und dadurch die Folgen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. März 1996 abzumildern.
- 245 Die Neuorganisation des Einsatzdienstes seit Dezember 1998 begründet keinen Zulagenanspruch für Dienstkräfte, die für ihre überwiegende Dienstzeit nicht zum unmittelbaren Einsatzdienst zählen. Im Innendienst tätige Feuerwehrbeamte und feuerwehrtechnische Angestellte sind weiterhin nicht den Gefahren „vor Ort“ ausgesetzt; die bloße Möglichkeit eines Einsatzdienstes bzw. der gelegentliche Einsatz geben der Tätigkeit noch lange nicht das Gepräge (vgl. T 243). Dies gilt insbesondere auch für die Mitarbeiter in den Leitstellen sowie der so genannten rückwärtigen Dienste. Nach Einschätzung des Rechnungshofs erhalten mindestens 500 Dienstkräfte die Feuerwehrzulage zu Unrecht. Dies führt zu ungerechtfertigten Ausgaben von jährlich 1,5 Mio. DM. Im Juni 1999 hat der Rechnungshof der Senatsverwaltung für Inneres einen Fragenkatalog zur klaren Abgrenzung des zulageberechtigten Personenkreises zugeleitet und um Stellungnahme gebeten, in wie vielen Fällen es bisher zu Zahlungseinstellungen gekommen ist. Die Feuerwehr und die Senatsverwaltung für Inneres sind aufgefordert, eine klare Abgrenzung vorzunehmen, welche Dienstposten zum Einsatzdienst gehören und nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu einer Zulage berechtigen. Daran wird sich auch das in Vorbereitung befindliche neue Einsatzkonzept der Feuerwehr ausrichten haben. Die Gewährung der Zulage an Dienstkräfte, die nicht unmittelbar im Einsatzdienst tätig sind, ist umgehend einzustellen. Eine Stellungnahme der Senatsverwaltung für Inneres zur Zulagenberechtigung steht noch immer aus.
- In dem Schriftwechsel zwischen der Senatsverwaltung für Inneres und der Feuerwehr, der zum gegenwärtigen Einsatzkonzept (T 244) geführt hat, hat die Feuerwehr auf schwerwiegende Probleme bei der Besetzung der feuerwehrtechnischen Arbeitsplätze in den Abteilungen hingewiesen, die durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entstehen können. Der Wegfall der Zulage werde von Mitarbeitern, die vom Einsatzdienst in die Abteilungen und Abschnitte wechseln, als Benachteiligung empfunden. Diese Argumentation vernachlässigt aber die mit dem Wechsel verbundenen besseren Aufstiegschancen und die Milderung durch eine aufzehrbare Ausgleichszulage nach § 13 BBesG. Im Übrigen kann aber nach dem geltenden Besoldungsrecht (T 242) der Bedeutung und Verantwortlichkeit der Tätigkeit in der neuen Funktion nicht durch Fortgewährung einer auf die unmittelbare Gefährdung im Einsatzdienst abstellenden Zulage Rechnung getragen werden, sondern allein durch eine sachgerechte Ämterbewertung.
- 247 Die Zuordnung zum Einsatzdienst und die Art der dienstlichen Verwendung sind auch von Bedeutung für die Beendigung des Beamtenverhältnisses. Für Feuerwehrbeamte des Einsatzdienstes gilt nach § 108 i. V. m. § 106 Landesbeamten-gesetz (LBG) eine besondere Altersgrenze von 60 Jahren. Darüber hinaus erhalten sie bei Eintritt in den Ruhestand nach § 48 Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) wegen des früheren Ausscheidens einen „Ausgleich“ von 8 000 DM. Nach gegenwärtiger Praxis wendet die Feuerwehr die besondere Altersgrenze in Verkennung der Rechtslage unterschiedslos auf alle Feuerwehrbeamten an. Die vom Gesetz geforderte Beschränkung auf Beamte des Einsatzdienstes wird damit unterlaufen. Damit entstehen durch die Zahlung des „Ausgleichs“ und durch die früher einsetzenden Versorgungsausgaben weitere beachtliche Mehrbelastungen für den Landeshaushalt.
- 248 Die Senatsverwaltung hält auch in ihrer Stellungnahme an ihrer bisherigen Praxis fest. Die Wahrnehmung von Funktionen im Innendienst allein rechtfertigt nach ihrer Auffassung nicht, diese Beamten aus dem für die besondere Altersgrenze in Frage kommenden Personenkreis auszuschließen. Denn das würde bedeuten, gerade diejenigen Dienstkräfte länger im Dienst zu belassen, die bereits über Jahre den besonderen Belastungen des Einsatzdienstes ausgesetzt waren und gegen Ende ihres Berufslebens in den Leitstellen und Abteilungen mit einer geringeren körperlichen Beanspruchung Verwendung finden können. Auch nach Auffassung des Rechnungshofs könnte es zwar für Feuerwehrbeamte, die nach jahrelanger Tätigkeit im Einsatzdienst dauernd feuerwehrdienstunfähig bzw. eingeschränkt feuerwehrdienstfähig sind, eine Härte bedeuten, im Falle der Weiterbeschäftigung im Innendienst nicht nur die Feuerwehrzulage zu verlieren (T 246), sondern auch von der besonderen Altersgrenze nicht mehr erfasst zu werden. Dies rechtfertigt aber nicht, dass die Senatsverwaltung für Inneres an der rechtswidrigen Praxis festhält. Es böte

sich an, durch Änderung des § 108 LBG z. B. analog der früheren Vorbemerkung Nr. 3 a BBesO A/B zu bestimmen, dass nach einer längeren Verwendung als Beamter im Einsatzdienst - in Sachsen wird eine Beschäftigung im Einsatzdienst von 25 Jahren gefordert - die besondere Altersgrenze weiterhin Anwendung findet.

- 249 Der Rechnungshof erwartet aufgrund der eindeutigen Rechtslage, dass
- die Feuerwehruzulage nur Dienstkräften im Einsatzdienst gewährt wird (T 241 und 242),
 - eine klare Abgrenzung vorgenommen wird, welche Dienstposten zum Einsatzdienst gehören und zur Gewährung der Zulage berechtigen (T 245),
 - die Zulagengewährung an Dienstkräfte, die nicht in ausreichendem Maße unmittelbar im Einsatzdienst tätig sind, umgehend eingestellt wird (T 245) sowie
 - die besondere Altersgrenze (§ 108 i. V. m. § 106 LBG) grundsätzlich nur auf Feuerwehrbeamte im Einsatzdienst angewendet wird (T 247 und 248).

3. Schule, Jugend und Sport (einschließlich Familie)

a) Finanzielle Nachteile aufgrund zunächst unterlassener Prüfung der Verwendung von Zuwendungen

Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung hat die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der einem freien Träger gewährten Zuwendungen von jährlich 4 bis 6 Mio. DM über viele Jahre nicht abschließend geprüft. Nachträgliche Prüfungen auf Veranlassung des Rechnungshofs haben zu einem Rückforderungsbescheid über 2,5 Mio. DM geführt. Ausgaben von 800 000 DM hat die Senatsverwaltung nachträglich anerkannt und einen weiteren Rückforderungsanspruch von 410 000 DM erlassen. Sie hätte finanzielle Nachteile von 700 000 DM vermeiden können, wenn sie ihren Kontrollpflichten rechtzeitig nachgekommen wäre.

- 250 Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung gewährte einem Verein als Träger einer Sonderkindertagesstätte für behinderte und nichtbehinderte Kinder sowie zweier Ambulanzen Zuwendungen zu den Betriebskosten. Nachdem der Verein Ende der 80er Jahre in erhebliche finanzielle Schwierigkeiten geraten war, übertrug er die Betriebsführung von 1990 an einer gleichnamigen neu gegründeten Genossenschaft. Seitdem gewährt die Senatsverwaltung der Genossenschaft jährlich Zuwendungen von zunächst 6,5 Mio. DM (1990), dann zwischen 5,3 und 5,7 Mio. DM (1991 bis 1994) und in der Folgezeit zwischen 4,5 und 4,7 Mio. DM.
- 251 Bei seiner Prüfung stellte der Rechnungshof fest, dass die Senatsverwaltung die Verwendung dieser Zuwendungen letztmalig abschließend für das Jahr 1985 geprüft hatte. Die Zuwendungsvorgänge für 1986 bis 1988 waren nicht mehr auffindbar. Der nachträglich noch aufgefundene Vorgang für 1989 ergab, dass das Fachreferat als Bewilligungsstelle der Senatsverwaltung nach summarischer Durchsicht eine Rückforderung von 324 600 DM einschließlich Zinsen gegenüber dem Trägerverein geltend gemacht, die Forderung aber nicht konsequent weiterverfolgt hatte. Eine abschließende Bearbeitung durch die Prüfstelle im Haushaltsreferat fehlte. Die von der Genossenschaft eingereichten Verwendungsnachweise für 1990 und die Folgejahre hatte die Bewilligungsstelle erst mit erheblicher, zum Teil mehrjähriger Verzögerung an die Prüfstelle weitergeleitet. Für die Jahre 1990 bis 1992 hatte sie wiederum aufgrund einer ersten Durchsicht Rückforderungen von 1,13 Mio. DM geltend gemacht, ohne dass dies zu Rückzahlungen führte. Im Januar 1996 bemühte sich die Senatsverwaltung um die Zustimmung der Senatsverwaltung

für Finanzen zum Erlass der Rückforderungen. Diese machte ihre Zustimmung von der vorherigen Klärung einer umstrittenen Finanzierungszusage des Vereins gegenüber der Genossenschaft abhängig. Zu einem Erlass kam es ebenso wenig wie zu einer abschließenden Bearbeitung der Vorgänge durch die Prüfstelle.

Erst auf Veranlassung des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung Anfang 1998 geprüft, ob die öffentlichen Mittel zweckentsprechend, sparsam und wirtschaftlich nach Maßgabe der Zuwendungsbescheide verwendet worden sind. Sie hat für die Jahre 1990 bis 1995 Rückforderungsansprüche (einschließlich der bereits genannten 1,13 Mio. DM) von insgesamt über 2,5 Mio. DM einschließlich Zinsen ermittelt und durch - inzwischen bestandskräftigen - Rückforderungsbescheid vom Dezember 1998 geltend gemacht. Die Genossenschaft hat eine Teilrückzahlung von über 1 Mio. DM geleistet. In Höhe von 800 000 DM hat die Senatsverwaltung nachträglich Ausgaben als zweckentsprechend anerkannt und deshalb diesen Betrag nicht geltend gemacht. Der noch offene Restbetrag soll vereinbarungsgemäß in Raten bis April 2000 getilgt werden. Der darüber hinaus bestehende Rückforderungsanspruch von 324 600 DM (T 251) war inzwischen auf 410 000 DM einschließlich Zinsen angewachsen und ist von der Senatsverwaltung mit Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen im Mai 1999 erlassen worden („Endgültige Beseitigung der Altlasten der . . .“).

Die nachträgliche Anerkennung von Ausgaben von 800 000 DM betraf nach Angaben der Senatsverwaltung vor allem Vergütungszahlungen, die seinerzeit nicht anerkannt worden waren, weil die Mitarbeiternamen nicht mit den in den Bescheiden enthaltenen Mitarbeiterlisten übereinstimmten. In der abschließenden Bewertung habe sich „vielfach“ herausgestellt, dass es sich um zulässigerweise beschäftigte Vertretungskräfte gehandelt habe. Die Senatsverwaltung hat ferner nachträglich Ausgaben für Arbeitgeberleistungen zu einer Zusatzversorgung zugunsten der Beschäftigten der Genossenschaft anerkannt. Abgesehen davon, dass derartige Ausgaben nur ausnahmsweise als zuwendungsfähig anerkannt werden können, dürfen sie jedenfalls nicht höher sein als entsprechende Ausgaben für öffentliche Bedienstete. Dies folgt aus dem in den Nebenbestimmungen zu den Zuwendungsbescheiden auferlegten Besserstellungsverbot. Danach dürfen die Beschäftigten des Zuwendungsempfängers finanziell nicht besser gestellt werden als vergleichbare Dienstkräfte Berlins. Die Genossenschaft hatte hier arbeitsvertraglich eine höhere Zusatzversorgung für ihre Beschäftigten vereinbart als im öffentlichen Dienst. Die Senatsverwaltung hat dennoch den Unterschiedsbetrag von 188 000 DM nachträglich als zuwendungsfähig anerkannt, weil die Genossenschaft glaubhaft gemacht habe, dass ihr die Unzulässigkeit dieser Ausgaben nicht bekannt gewesen sei. Sie hat überdies die weitere Anerkennung bis zum 31. Dezember 1998 zugesagt, um der Genossenschaft Gelegenheit zu geben, diese Ausgaben über geeignete arbeitsrechtliche Maßnahmen vom Haushaltsjahr 1999 an zu vermeiden. Damit hat sie weiteren gegen das Besserstellungsverbot verstoßenden Ausgaben von schätzungsweise 100 000 DM zugestimmt.

Diese finanziellen Zugeständnisse der Senatsverwaltung in Höhe der Mehrausgaben von insgesamt 288 000 DM für die Arbeitgeberleistungen zur Zusatzversicherung hält der Rechnungshof für nicht vertretbar. Der Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen hatte bereits im Jahre 1984 seinen Mitgliedsorganisationen angeboten, den Beitragssatz so abzusenken, dass er zur Vermeidung einer Besserstellung dem der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder entspricht. Im Übrigen wären diese finanziellen Zugeständnisse mit dem entsprechenden Schaden für den Landshaushalt vermeidbar gewesen, wenn die Senatsverwaltung ihren Pflichten als Zuwendungsgeberin ordnungsgemäß nachgekommen wäre und die unzulässige Zusatzversorgung gleich zu Beginn der Förderung beanstandet hätte. Nach den Zuwendungsvorschriften hatte sie die eingereichten Verwendungsnachweise jeweils unverzüglich zu prüfen, unzulässige

Ausgaben zu beanstanden, ggf. Rückforderungen durchzusetzen und von einer weiteren Zuwendungsgewährung abzusehen, wenn Zweifel an einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung beim Zuwendungsempfänger bestanden. Die Senatsverwaltung hat dem Rechnungshof mitgeteilt, im Zusammenhang mit ihrem Rückforderungsbescheid über 2,5 Mio. DM vom Dezember 1998 (T 252) habe sich auch ihr die Frage gestellt, inwieweit noch von einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung bei der Genossenschaft ausgegangen werden könne. Diese Frage hätte sich die Senatsverwaltung bereits vor vielen Jahren und jährlich von neuem stellen müssen.

- 255 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung über viele Jahre ihren Pflichten als Zuwendungsgeberin nicht nachgekommen ist und dadurch finanzielle Nachteile von 700 000 DM (T 252 und 254) für den Landeshaushalt verursacht hat. Er erwartet, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport keine weiteren Zuwendungen gewährt, wenn die Genossenschaft ihren Tilgungsverpflichtungen nicht nachkommt und auch künftig eine ordnungsgemäße Geschäftsführung nicht gesichert ist.

b) Ungerechtfertigte Ausgaben für zwei überregionale Einrichtungen des Sports in Berlin

Das Land Berlin fördert seit Jahrzehnten die Führungs- und Verwaltungsakademie des Deutschen Sportbundes und das Deutsche Olympische Institut des Nationalen Olympischen Komitees für Deutschland durch unentgeltliche Bereitstellung von bebauten Grundstücken und durch Zuwendungen zu den Betriebskosten. Für beide Einrichtungen ist das erhebliche Interesse Berlins an der Förderung entfallen. Außerdem haben beide den Zweck der Förderung nicht erreicht. Die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport hat die Förderungen unverzüglich einzustellen.

- 256 Das Land Berlin fördert seit Jahrzehnten die Führungs- und Verwaltungsakademie (FVA) des Deutschen Sportbundes (DSB) - seit August 1999 nur noch als Führungs-Akademie Berlin bezeichnet - und das Deutsche Olympische Institut (DOI) des Nationalen Olympischen Komitees für Deutschland (NOK) durch die unentgeltliche Bereitstellung bebauter Grundstücke und die Gewährung von Zuwendungen zu den laufenden Betriebskosten (Folgekosten). Die Haushaltsansätze für 1999 betragen 930 000 DM (FVA) und 290 000 DM (DOI).
- 257 Für den Bau der FVA stellte das Land Berlin dem DSB ein Grundstück für die Dauer von 30 Jahren mit der Option auf weitere 30 Jahre unentgeltlich zur Verfügung und beteiligte sich mit 40 v. H. an den überwiegend vom Bund getragenen Baukosten. Die Folgekosten sollten ursprünglich zu 75 v. H. vom Bund und zu 25 v. H. von Berlin getragen werden. Der Bund beteiligte stattdessen den DSB an den Überschüssen der Lotterie „Glücksspirale“ und nahm seine Förderungszusage zurück. Daraufhin übernahmen Berlin zwei Drittel und der DSB ein Drittel der Folgekosten. Von 1982 an beteiligte sich der Bund doch noch mit 17,77 v. H. an den Folgekosten, worauf der DSB seinen Anteil auf 15,57 v. H. reduzierte. Der Anteil Berlins von über 1 Mio. DM jährlich ist auf inzwischen 930 000 DM zurückgegangen; er blieb prozentual aber unverändert. Aus eigenen Mitteln leistet der DSB zur Finanzierung seiner FVA allerdings nur einen Beitrag von etwa 15 000 DM oder 1 v. H., die restlichen Mittel bringen die Mitglieder des Vereins FVA e. V. auf, bei denen es sich vor allem um Landessportbünde und Sportfachverbände handelt. Zuwendungsempfänger des Bundes und des Landes ist nicht dieser Trägerverein, sondern der DSB. Der Rechnungshof hatte daher bereits in der Vergangenheit gefordert, dass die Beiträge der Vereinsmitglieder als den Zuwendungsbedarf für die FVA mindernde Einnahmen von dritter Seite zu berücksichtigen

sind. Stattdessen weist der DSB diese Einnahmen als Teil seines Eigenfinanzierungsanteils („Anteil des Sports“) aus (vgl. auch T 270).

Schon in seinem Jahresbericht Rechnungsjahr 1985 (T 139 bis 145) hatte der Rechnungshof die weitere Förderung der FVA durch Berlin wegen fehlender Zweckerreichung in Frage gestellt. Entsprechend ihrer anspruchsvollen Bezeichnung als Akademie sollte die FVA einen Studiengang einrichten, in dem Übungsleiter, Trainer und Organisationsleiter zu diplomierten, hauptberuflich tätigen Sportführungs- und Verwaltungskräften qualifiziert werden. Die FVA veranstaltete jedoch nur Kurse von zwei bis fünf Tagen Dauer und Diskussionsforen. Der Rechnungshof hatte daher allenfalls noch eine Mitfinanzierung Berlins in Höhe der so genannten Sitzlandquote von 25 v. H. für vertretbar angesehen. Dieser Auffassung war auch das Abgeordnetenhaus, das den Senat zu Verhandlungen über die Reduzierung des Berliner Finanzierungsanteils aufforderte. Erst nachdem der Rechnungshof in seinem Jahresbericht Rechnungsjahr 1988 (T 116 ff.) über die Untätigkeit des Senats berichtet und das Abgeordnetenhaus daraufhin das säumige Verhalten des Senats missbilligt hatte, ist dieser in Verhandlungen mit dem Bund und dem DSB über die Herabsetzung der Förderquote Berlins eingetreten. Diese führten jedoch bis heute nicht zu einem Erfolg.

Der Bund berief sich darauf, dass die Förderung der FVA nicht in den Kernbereich seiner Förderung des Hochleistungssports fiel und durch seine Förderquote von fast 18 v. H. dem Bundesinteresse bereits ausreichend Rechnung getragen worden sei. Der DSB verwies darauf, dass Berlin die FVA gewollt und deren bundesweites Angebot zur Stärkung der „Sportstadt Berlin“ beigetragen habe. Wenn Berlin seine Förderung auf die Sitzlandquote absenke und die Finanzierungslücke nicht geschlossen werden könne, müsse der DSB überlegen, die FVA an anderer Stelle zu errichten. Dies sei sicher nicht im Interesse Berlins, zumal damit ein negatives Signal an die für einen Umzug nach Berlin bereiten Sportverbände gegeben würde. Der DSB empfahl Berlin politisch zu entscheiden, welche der Bundeseinrichtungen des Sports vorrangig in Berlin gehalten werden sollen.

Nachdem auch die Bemühungen des Senats, die anderen Bundesländer zu einer Mitfinanzierung der FVA zu bewegen, gescheitert sind, sollte die Förderung nunmehr endgültig eingestellt werden. Die seinerzeitige großzügige Zusage Berlins, zwei Drittel der Folgekosten der FVA zu finanzieren, stand im Zusammenhang mit der damaligen geopolitischen Situation. Die FVA des DSB in Berlin sollte die „integrale Verbundenheit des Berliner Sports mit dem Sport der Bundesrepublik Deutschland“ dokumentieren. Diese Förderungsgrundlage ist längst entfallen. Auch die Haushaltslage Berlins (vgl. T 41 bis 44) hat sich wesentlich verschlechtert und zwingt umso mehr dazu, überkommene Förderungen in Frage zu stellen.

Darüber hinaus kann ein erhebliches Interesse Berlins (§§ 23, 44 LHO) an der Fortführung der Förderung der FVA nicht bejaht werden, weil die FVA bis heute ihre ursprünglich geplanten Aufgaben als Akademie nicht erfüllt. Der wissenschaftliche Leiter, die (durchschnittlich) zwei wissenschaftlichen Mitarbeiter und die Honorarkräfte der FVA mögen zwar durchaus anerkanntswürdige Arbeit auf dem Gebiet der Fortbildung von neben- und hauptamtlichen Übungsleitern und Trainern geleistet haben. Einen Studiengang mit staatlich anerkanntem Diplomabschluss („Vierte Lizenzstufe“) hat die FVA aber nicht eingerichtet. Hierfür dürfte inzwischen keine Notwendigkeit mehr bestehen, nachdem z. B. die Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel einen Studiengang „Sportmanagement“ mit Diplomabschluss anbietet. Der DSB teilt im Übrigen der für Sport zuständigen Senatsverwaltung mit, dass auch die Fortbildungsakademie der Wirtschaft eine Qualifizierung zum Wirtschafts-Sportreferenten und zum Sportstätten-Manager sowie die Fachhochschule Remagen einen Studiengang „Sportmanagement“ anbietet. Bei der Industrie- und Handelskammer (IHK) Düsseldorf werde ein

Pilotprojekt „Ausbildung zum IHK-Sportfachwirt“ durchgeführt. Die behaupteten Kooperationen der FVA mit diesen Ausbildungsträgern können entgegen der Auffassung von DSB und Senatsverwaltung aber nicht als Äquivalent für den vorgesehenen eigenen Studiengang der FVA angesehen werden. Der Rechnungshof erwartet deshalb, dass die Senatsverwaltung die Förderung der FVA einstellt und mit dem DSB unter Beteiligung des Bundes über eine vorzeitige Beendigung des noch bis Ende 2007 laufenden Vertrages über die unentgeltliche Grundstücksnutzung verhandelt.

262 Der Senat hatte im Juli 1989 beschlossen, dem NOK ein Angebot zur Ansiedlung des geplanten DOI (T 256) in Berlin zu machen. Durch das DOI sollte nach Aktenlage die Zugehörigkeit des Berliner Sports zum Sport der Bundesrepublik Deutschland sichtbar unterstrichen und die Bewerbung Berlins um die Ausrichtung der Olympischen Sommerspiele 2000 positiv beeinflusst werden. Da eine der konkurrierenden Städte dem NOK angeblich außer dem geforderten repräsentativen Gebäude auch eine Beteiligung an der Folgekostenfinanzierung angeboten hatte, hat der Senat sich hierzu ebenfalls entschlossen. Sein Angebot umfasste die Finanzierung von drei bis vier Stellen für wissenschaftliches Personal zu 100 v. H. in Höhe von zusammen 329 000 DM und einen Zuschuss von 10 v. H. zu den übrigen Betriebskosten von geschätzt 670 000 DM, insgesamt somit rund 400 000 DM jährlich. Nach der positiven Entscheidung des NOK im November 1989 stellte der Senat dem NOK für das DOI ein für 10 Mio. DM erworbenes Doppelgrundstück in bester Lage mit einer repräsentativen Villa und einem Fertighaus unentgeltlich zur Verfügung und übernahm auch die Umbau- und Sanierungskosten von 4 Mio. DM. Ein schriftlicher Nutzungsvertrag ist nicht geschlossen worden. Es existiert lediglich eine Entwurfsfassung, die eine Nutzungsdauer bis zum 31. Oktober 2000 vorsieht.

263 Das NOK hatte zusammen mit Landessportbünden, Sportfach- und weiteren Verbänden einen gleichnamigen Verein als Träger des DOI gegründet. Wie im Falle der FVA des DSB bewilligte die für Sport zuständige Senatsverwaltung auch hier nicht dem Trägerverein, sondern dem NOK die Zuwendungen. Die Prüfung der Zuwendungsgewährung ergab zahlreiche und schwerwiegende Mängel. Besondere Probleme bereitete der Senatsverwaltung die Umsetzung der seinerzeitigen Finanzierungszusage gegenüber dem NOK, weil diese aus einem Festbetrag für Personalkosten und einem Anteilsbetrag an den übrigen Betriebskosten bestand (T 262). Das Zuwendungsrecht gestattet nur die Wahl einer einheitlichen Finanzierungsart. Die Senatsverwaltung meinte, das Problem gelöst zu haben, indem sie in ihren Bewilligungsbescheiden die Fehlbedarfsfinanzierung zugrunde legte, diese jedoch in einen Festbetrag für Personalkosten und einen Anteilsbetrag für die übrigen Betriebskosten aufteilte. Bei der Abrechnung der Zuwendungen ließ sie allerdings die Fehlbedarfsfinanzierung außer Acht und ermittelte lediglich die Differenz zwischen dem Personalkosten-Festbetrag zuzüglich Betriebskosten-Anteilsbetrag und der ausgezahlten Zuwendungssumme. Überschüsse wurden in Anrechnung auf die Folgezuwendung belassen. Dieses Verfahren ist rechtswidrig.

264 Der Rechnungshof hat für die Zuwendung 1996 eine Vergleichsrechnung unter Zugrundelegung der Fehlbedarfsfinanzierung vorgenommen. Danach ergaben sich hier sowohl höhere Einnahmen als auch geringere Ausgaben gegenüber dem verbindlichen Finanzierungsplan von zusammen fast 120 000 DM, die nach den Bedingungen des Zuwendungsbescheides im vollen Umfang die Zuwendung ermäßigten. Hinzu kamen nicht verbrauchte Zuwendungsbeträge (Restmittel) aus dem Vorjahr von über 58 000 DM, die weder im Finanzierungsplan noch bei der Verwendungsprüfung berücksichtigt worden waren. Insgesamt hätte die Senatsverwaltung danach eine Überzahlung von 178 000 DM zurückfordern müssen. Sie hat jedoch lediglich die Restmittel aus dem Vorjahr und die neuen Restmittel von insgesamt fast 62 000 DM auf die nächstjährige Zuwendung angerechnet und belassen. Somit blieb allein im Falle der zum Prüfungszeit-

punkt 1998 von der Senatsverwaltung zuletzt geprüften Zuwendung für das Haushaltsjahr 1996 ein rechtswidriger Einnahmeverzicht von über 116 000 DM (Verstoß gegen § 34 Abs. 1 LHO). Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die entsprechenden Einnahmeverzichte für die anderen Jahre zu ermitteln und wegen des Gesamtschadens die Haftungsfrage zu prüfen. Er hat überdies gefordert, bei der Belassung nicht verbrauchter Zuwendungsbeträge die Verzinsung zu prüfen und das Bruttoprinzip zu beachten, d. h. die Beträge aus dem Ausgabetitel des folgenden Haushalts auf den entsprechenden Einnahmetitel (Rückzahlungen von Zuwendungen) umzubuchen. Dies hat die Senatsverwaltung zugesagt. In der Vergangenheit hat sie sich allerdings unzulässige Finanzpolster zugelegt, die durch die parlamentarische Mittelbewilligung nicht abgedeckt waren.

Mit der Gründung des DOI wollte das NOK ein Forschungs-, Studien- und Begegnungszentrum zur Förderung des „Olympismus“ schaffen. Das Institut sollte im Sinne der satzungsmäßigen Aufgaben des NOK zur olympischen Idee und Geschichte wissenschaftliche Forschung betreiben sowie Forschungsergebnisse und Studien veröffentlichen und auf Veranstaltungen diskutieren. Ferner sollte eine Dokumentation zu allen Bereichen der Olympischen Bewegung aufgebaut und fortgeführt werden. Die offizielle Eröffnung des DOI fand im Mai 1993 statt. Berlin gewährte aber schon von 1990 an Zuwendungen, seit Herbst 1991 war die Stelle des Gründungsdirektors und Institutsleiters besetzt. In der folgenden Aufbauphase ergaben sich massive finanzielle und personelle Probleme. Die vom NOK erwartete Mitfinanzierung des DOI durch den Bund war ausgeblieben. Personelle Querelen zwischen dem Institutsleiter und wissenschaftlichen Mitarbeitern behinderten eine sachbezogene Arbeit und führten zunächst zum Weggang einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin und im Herbst 1994 auch des Institutsleiters des DOI. Von da an wurde das DOI kommissarisch von dem letzten wissenschaftlichen Mitarbeiter geleitet. Er erhielt bis zum 31. Oktober 1996 Vergütung, obwohl er schon einige Monate früher seine Tätigkeit eingestellt hatte. Erst zum 1. April 1997 wurde ein neuer wissenschaftlicher Mitarbeiter eingestellt, der bis heute zugleich kommissarischer Leiter ist. Ihm steht ein im August 1996 eingestellter Geschäftsführer zur Seite, der mit den Aufgaben des Verwaltungsleiters betraut ist. Die geplanten Stellen von Fachkräften für Bibliothek, Dokumentation und Übersetzung wurden nie eingerichtet. Entsprechende Aufgaben werden angabegemäß von zwei Schreibkräften bzw. auf Honorarbasis wahrgenommen.

Nach Aktenlage hatte die Senatsverwaltung bereits 1994 konkrete Hinweise, dass das Institut seine satzungsmäßigen Aufgaben nicht erfüllt, insbesondere keine wissenschaftliche Arbeit leistet. Auch hatte der Institutsleiter des DOI anlässlich seines Ausscheidens mitgeteilt, dass die begrenzten Mittel wegen der fehlenden Finanzierungsbeteiligung des Bundes dem DOI neben der Deckung der laufenden Personal- und Sachkosten kaum Handlungsspielraum für seine satzungsmäßigen Aufgaben ließen. Dem Verwendungsnachweis für 1995 ist statt eines Sachberichts lediglich eine Aufstellung der im DOI durchgeführten 25 Veranstaltungen beigelegt, von denen das DOI keine einzige selbst verantwortet hat. Veranstalter waren vor allem Sportverbände und Universitäten, auch bei Themen mit speziellem Olympiabezug. Der Sachbericht für 1996 enthält außer Hinweisen zur Personalentwicklung ebenfalls nur die Auflistung von 30 im DOI durchgeführten Veranstaltungen, davon zwei des DOI. Der Sachbericht 1997 unterscheidet sich kaum von dem für 1996 und räumt offen ein, dass mit nur einem wissenschaftlichen Mitarbeiter empirische Forschung und selbst die Durchführung eigener Veranstaltungen nicht zu leisten sei. An dieser Situation hat sich bis heute nichts geändert.

Nachdem das Abgeordnetenhaus Kenntnis davon erhalten hatte, dass das DOI seine satzungsmäßigen Aufgaben im Wesentlichen nicht erfüllt, forderte es mit Beschluss vom 9. Dezember 1994 den Senat auf (Auflagenbeschluss aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans 1995/1996),

- mit dem DOI e. V., dem NOK und dem DSB Verhandlungen mit dem Ziel der Zusammenlegung von DOI und FVA und der gemeinsamen Unterbringung auf dem Gelände am Olympia-Stadion zu führen,
 - die Zuwendungsförderung mit Ablauf des Jahres 1995 einzustellen und
 - die Vereinbarung über die unentgeltliche Nutzung des DOI-Grundstücks zum 31. Dezember 1995 zu kündigen sowie Gebäude und Grundstück zum Vorteil der Landeskasse wirtschaftlich sinnvoll zu verwerten.
- 268 Ähnlich wie seinerzeit im Falle der FVA (T 258) war die Senatsverwaltung nach Aktenlage im Prinzip nicht gewillt, dem Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses zu entsprechen. Aufgrund von Berichtersuchen des Hauptausschusses stellte sie zwar Untersuchungen zu einer gemeinsamen Unterbringung von FVA und DOI in den von der früheren britischen Schutzmacht freigemachten Gebäuden auf dem Gelände am Olympia-Stadion an, kam aber wegen der Höhe der erforderlichen Sanierungs- und Umbaukosten zu einem negativen Ergebnis. Aktenkundig ist Schriftwechsel mit dem DSB und dem NOK, ernsthafte Verhandlungen sind jedoch nicht erkennbar. Die Senatsverwaltung machte sich die Tatsache zunutze, dass das parlamentarische Interesse sich mehr auf die Freimachung und Verwertung des dem DOI unentgeltlich überlassenen Grundstücks konzentrierte. Dementsprechend hat die Senatsverwaltung bis heute entgegen dem Beschluss des Abgeordnetenhauses weder die Zuwendungsgewährung an das NOK für das DOI eingestellt noch ein Entgelt für das vom DOI nach wie vor genutzte Grundstück erhoben.
- 269 Nach dem Zuwendungsrecht hat die Bewilligungsbehörde bei Prüfung des Verwendungsnachweises auch festzustellen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Erfolg erreicht worden ist. Dies war hier nicht der Fall, weil das DOI seine satzungsmäßigen Aufgaben im Wesentlichen nicht erfüllt hat und mangels ausreichender Finanzierung auch künftig nicht erfüllen kann. Die Senatsverwaltung hätte daher die weitere Zuwendungsgewährung längst einstellen müssen und wird dies nun endlich zu tun haben. Hinzu kommt, dass auch hier die seinerzeitige Förderungsgrundlage (vgl. T 262) entfallen und wegen der wesentlich verschlechterten Haushaltslage Berlins die Einstellung der Förderung besonders dringlich ist (vgl. T 260).
- 270 Darüber hinaus ergeben sich auch aus den Vorschriften des Gesetzes über die Förderung des Sports im Lande Berlin (Sportförderungsgesetz) Bedenken gegen die Förderung des DOI wie auch der FVA. In einem Schreiben an den Regierenden Bürgermeister vom 15. November 1990 vertritt die Senatsverwaltung die Auffassung, dass der DOI e. V. – obwohl Trägerverein – keine Zuwendungen erhalten könne, weil nach dem Sportförderungsgesetz nur als förderungswürdig anerkannte Sportorganisationen und ihre Verbände gefördert werden dürfen. Sportorganisationen seien nach § 2 Abs. 1 Sportförderungsgesetz Vereine, deren Hauptzweck die Durchführung eines selbstorganisierten Sportbetriebes sei, und ihre Verbände. Der DOI e. V. habe als Hauptzweck nicht die Durchführung eines selbst organisierten Sportbetriebes, sondern die Trägerschaft der Einrichtung mit Forschungs-, Studien- und Begegnungsaufgaben. Diese zutreffende Rechtsauffassung der Senatsverwaltung gilt gleichermaßen für den FVA e. V. Die Senatsverwaltung hat eine Lösung des Problems darin gesehen, statt den Trägervereinen dem DSB und dem NOK Zuwendungen zu gewähren. Nach der Sonderregelung des § 3 Abs. 3 Sportförderungsgesetz können der DSB, die ihm angeschlossenen Spitzenverbände und das NOK gefördert werden, wenn sie Maßnahmen und Aktivitäten in Berlin durchführen. Die Gewährung von Zuwendungen an DSB und NOK läuft hier aber auf eine Umgehung des Sportförderungsgesetzes hinaus, da beide Organisationen nicht Träger der geförderten Einrichtungen sind. Damit

gebieten auch rechtliche Gründe eine Einstellung der bisherigen Förderungen. Die Senatsverwaltung hat inzwischen sowohl den DSB als auch das NOK aufgefordert, die Trägerschaft der Einrichtungen ohne Zwischenschaltung der Trägervereine zu übernehmen, um die Einstellung der Zuwendung zu vermeiden.

Die Rechtsausführungen der Senatsverwaltung haben den Rechnungshof veranlasst, auch die Förderungen durch unentgeltliche Grundstücksüberlassung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Sportförderungsgesetz zu überprüfen. Nach § 14 Sportförderungsgesetz ist nur die (Mit-)Nutzung öffentlicher Sportanlagen für den Übungs-, Lehr- und Wettkampfbetrieb unentgeltlich. Sonstige landeseigene Grundstücke und Gebäude können nach § 13 Sportförderungsgesetz zu einem ermäßigten Entgelt vermietet oder verpachtet werden. Nach Ansicht der Senatsverwaltung handelt es sich bei den im Eigentum des Landes Berlin stehenden Grundstücken und Gebäuden der FVA und des DOI um Anlagen, die dem Lehrbetrieb anerkannter Sportorganisationen – ihnen nach § 3 Abs. 3 Sportförderungsgesetz gleichgestellt sind der DSB und das NOK – dienen. Nach den §§ 2 Abs. 2 und 3, 14 Abs. 2 Sportförderungsgesetz sei die Nutzung daher unentgeltlich zu gewähren, da die Anlagen öffentliche Sportanlagen seien. Diese Ansicht ist rechtsirrig. Die Senatsverwaltung versucht auch hier wiederum, sich die unvollständige Definition der öffentlichen Sportanlage in § 2 Abs. 3 Sportförderungsgesetz zunutze zu machen. Danach sind öffentliche Sportanlagen Anlagen, die im Eigentum des Landes Berlin oder einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts stehen, sowie das Olympia-Stadion einschließlich seiner Nebenanlagen. Aus § 7 Abs. 2 Sportförderungsgesetz ergibt sich jedoch, dass das Gesetz zwischen öffentlichen Sportanlagen und Sportanlagen auf landeseigenen Grundstücken unterscheidet und dass öffentliche nur diejenigen sind, deren Nutzung § 14 Sportförderungsgesetz beschreibt (Schulsport, Vereinssport, nicht organisierter Sport, Sportangebote der Bezirksämter). Da die Grundstücke der FVA und des DOI für eine solche öffentliche Sportnutzung nicht vorgesehen sind, können sie auch nicht als öffentliche Sportanlagen Berlins eingestuft werden. Die unentgeltliche Überlassung der Gebäude und Grundstücke an den DSB und das NOK ist somit nicht vereinbar mit dem Sportförderungsgesetz.

Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport die Förderung der FVA des DSB und des DOI des NOK wegen

- Nichterreicherung des mit der Förderung beabsichtigten Zwecks,
- Wegfalls der Förderungsgrundlage,
- wesentlicher Verschlechterung der Haushaltslage Berlins und
- Verstoßes gegen das Sportförderungsgesetz

unverzüglich einstellt (vgl. auch Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 09.12.94, T 267).

c) Unzureichende Wirtschaftlichkeit der bezirklichen Volkshochschulen

Die Einnahmen der Volkshochschulen haben 1998 die Ausgaben nur zu 41 v. H. gedeckt. Durch die Zusammenlegung der Bezirke können über die vom Senat vorgesehenen Einsparungen hinaus allein die Personalausgaben der Bezirke für die Volkshochschulen um jährlich insgesamt 4,6 Mio. DM verringert werden. Hierdurch und durch eine vollständige Deckung der Honorarausgaben auf 100 v. H. ließen sich mindestens 60 v. H. der genannten Ausgaben decken. Der Fehlbetrag nach der Rechnung des Jahres 1998 von 29,6 Mio. DM würde sich so um jährlich 13,6 Mio. DM auf 16,0 Mio. DM vermindern.

273 Die 23 bezirklichen Volkshochschulen, deren Aufgaben im Schulgesetz für Berlin (SchulG) geregelt sind (vgl. §§ 52 und 53 SchulG), bieten jährlich für Weiterbildungskurse bis zu 500 000 Unterrichtseinheiten von je 45 Minuten Dauer an. Die Bezirke wenden dafür erhebliche finanzielle Mittel auf, weil die erhobenen Entgelte und andere Einnahmen die Ausgaben nicht annähernd decken. Der Fehlbetrag hat im Jahr 1996 insgesamt 32,8 Mio. DM betragen. Die Gesamtausgaben sind seinerzeit nur zu 36 v. H. durch eigene Einnahmen gedeckt worden. Durch die Erhöhung der Teilnehmerentgelte innerhalb vorgegebener Bandbreiten (vgl. Allgemeine Anweisung über Entgelte der Volkshochschulen vom 10.03.98) und die Verringerung der Ausgaben ist der Fehlbetrag in den nachfolgenden Jahren gesenkt worden. Im Jahr 1998 hat er noch insgesamt 29,6 Mio. DM betragen. Der Fehlbetrag je Unterrichtseinheit hat sich in diesem Zeitraum im Durchschnitt um 10 DM von 68 DM auf 58 DM verringert. Die Volkshochschulen haben 1998 ihre Gesamtausgaben zu 41 v. H. aus eigenen Einnahmen - darunter die Ausgaben für Honorare aus Teilnehmerentgelten zu 75 v. H. - gedeckt. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittuntersuchung geprüft, ob der Grad der Ausgabendeckung weiter erhöht werden kann. Dabei hat er insbesondere die Personalausstattung (vgl. T 274 bis 276), die erhobenen Entgelte sowie die Honorare für Dozenten (vgl. T 277 bis 280) und die bezirklichen Zuständigkeiten (vgl. T 281) untersucht.

274 Bereits im Jahre 1996 hat die für die allgemeinen Angelegenheiten des Volkshochschulwesens zuständige Senatsverwaltung im Vorgriff zugelassen, dass die Entgelte der Volkshochschulen in Bandbreiten erhoben werden können. Die Grundlagen für eine weitere Erhöhung des Grades der Ausgabendeckung sind 1998 mit der Allgemeinen Anweisung über Entgelte der Volkshochschulen vom 10. März 1998 und dem Gesetz über die Verringerung der Zahl der Bezirke (Gebietsreformgesetz) geschaffen worden. Durch die Zusammenlegung von Bezirken sollen in zusammenzuführenden Volkshochschulen nur je eine Stelle für einen Volkshochschuldirektor (BesGr. A 15), einen Geschäftsführer (VGr. V b/IV b BAT) und seinen Stellvertreter (VGr. V c BAT) ausgewiesen werden (vgl. Anlage 4 zur Drucksache 13/1872). Insgesamt sind künftig 33 Stellen im Verwaltungsbereich der Volkshochschulen einzusparen. Auf der Grundlage der Erhebungen der Senatsverwaltung für Inneres ist von einem Einsparvolumen von insgesamt 3,8 Mio. DM (Durchschnittssätze 2000) auszugehen. Auf der Basis des Stellenplanes 1999 ergibt sich folgende Stellenausstattung:

Bezirke nach der Gebietsreform	Verwaltungspersonal einschließlich Direktor	pädagogisches Personal	sonstige Mitarbeiter ¹⁾	Insgesamt
Mitte/Tiergarten/Wedding	9	12	2,61	23,61
Prenzlauer Berg/Weißensee/Pankow	6,48	10	2	18,48
Friedrichshain/Kreuzberg	7	8	1,23	16,23
Charlottenburg/Wilmersdorf	9	8	1,33	18,33
Zehlendorf/Steglitz	10	8	1,67	19,67
Schöneberg/Tempelhof	11,5 ²⁾	7	1,74	20,24
Treptow/Köpenick	9	7,6	3,59	20,19
Lichtenberg/Hohenschönhausen	8	8	5,01	21,01
Marzahn/Hellersdorf	7	7	2,15	16,15
-----	-----	-----	-----	-----
Neukölln	7	3,5	1,22	11,72
Spandau	5,78	3,5	1	10,28
Reinickendorf	7	4	1,53	12,53
Insgesamt	96,76	86,6	25,08	208,44

¹⁾ nichtplanmäßige Angestellte und Arbeiter sowie Schulhausmeister aus dem Bereich der planmäßigen Angestellten

²⁾ davon sind nach Angabe des Bezirksamts Schöneberg nur 9 Stellen der Volkshochschule zuzurechnen

275 Somit werden den fusionierten Volkshochschulen für ein Unterrichtsvolumen von 28 000 bis 50 000 Unterrichtseinheiten 6,48 bis 10 Stellen für Verwaltungspersonal zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof geht jedoch von weitergehenden Einsparmöglichkeiten aus. Er berücksichtigt, dass nicht fusionierte Volkshochschulen ihre Aufgaben bei 27 000 Unterrichtseinheiten mit 5,78 Stellen und bei 73 000 Unterrichtseinheiten mit 7 Stellen – damit geringerer Personalausstattung – gewährleisten. Weiter sind mit der Zusammenführung von Volkshochschulen und der beabsichtigten Einführung einer Verwaltungssoftware die Aufgaben rationeller zu erledigen. Schließlich ist es nach der Fusion erforderlich, die bisherigen Volkshochschulverwaltungsstandorte an einer Stelle zusammenzufassen. Der Rechnungshof hält daher eine Personalausstattung je Volkshochschule mit höchstens 7 Stellen für Verwaltungsmitarbeiter einschließlich des Volkshochschuldirektors für angemessen. Insgesamt sind folgende Stelleneinsparungen beim Verwaltungspersonal erreichbar:

Bezirke nach der Gebietsreform	Stellen nach Umsetzung der Einsparvorgabe des Senats	Mögliche Einsparungen bei einer künftigen Ausstattung mit höchstens 7 Stellen
Mitte/Tiergarten/Wedding	9	2
Prenzlauer Berg/Weißensee/Pankow	6,48	0
Friedrichshain/Kreuzberg	7	0
Charlottenburg/Wilmersdorf	9	2
Zehlendorf/Steglitz	10	3
Schöneberg/Tempelhof	9	2
Treptow/Köpenick	9	2
Lichtenberg/Hohenschönhausen	8	1
Marzahn/Hellersdorf	7	0

Neukölln	7	0
Spandau	5,78	0
Reinickendorf	7	0
Insgesamt	94,26	12

Die wegfallenden Stellen sind regelmäßig nach VGr. VII/VI b bewertet, sodass 1,1 Mio. DM (Durchschnittssätze 2000) einzusparen sind.

276 Die bisherigen Einsparvorgaben des Senats erstrecken sich nicht auf das pädagogische Personal. Damit würde die Anzahl der pädagogischen Mitarbeiter der fusionierten Volkshochschulen trotz der Zusammenlegung nicht vermindert werden. Die Personalausstattung würde bezogen auf ein Unterrichtsvolumen zwischen 28 000 und 73 000 Unterrichtseinheiten bei 7 bis 12 Stellen je Volkshochschule liegen. Dagegen weisen die drei nicht fusionierten Volkshochschulen bei einem vergleichbaren Unterrichtsvolumen nur 3,5 und 4 Stellen auf. In allen zwölf Volkshochschulen werden die pädagogischen Mitarbeiter in der Regel fünf Programmbereiche (Politik – Gesellschaft – Umwelt / Kultur – Gestalten / Gesundheit / Sprachen / Arbeit – Beruf) betreuen; insofern wird für jeden Programmbereich höchstens eine Mitarbeiterstelle vorzusehen sein. Der Rechnungshof geht davon aus, dass je Volkshochschule zunächst höchstens 5 Stellen für pädagogische Mitarbeiter dem Bedarf entsprechen. Unter Berücksichtigung der Stellenausstattung der nicht fusionierten Volkshochschulen sind Möglichkeiten einer weiteren Stellenreduzierung im Einzelfall zu prüfen. Dies führt für das pädagogische Personal zu folgender Stellenausstattung:

Bezirke nach der Gebietsreform	Stellen nach der Fusion	Mögliche Einsparungen bei einer künftigen Ausstattung mit höchstens 5 Stellen
Mitte/Tiergarten/Wedding	12	7
Prenzlauer Berg/Weißensee/Pankow	10	5
Friedrichshain/Kreuzberg	8	3
Charlottenburg/Wilmersdorf	8	3
Zehlendorf/Steglitz	8	3
Schöneberg/Tempelhof	7	2
Treptow/Köpenick	7,6	2,6
Lichtenberg/Hohenschönhausen	8	3
Marzahn/Hellersdorf	7	2
<hr style="border-top: 1px dashed black;"/>		
Neukölln	3,5	0
Spandau	3,5	0
Reinickendorf	4	0
Insgesamt	86,6	30,6

Die Stellen im Bereich des pädagogischen Personals sind überwiegend bewertet nach der BesGr. A 13. Somit sind 3,5 Mio. DM (Durchschnittssätze 2000) einzusparen.

277 Durch eine noch differenziertere Gestaltung der Entgelte und Honorare lässt sich der Grad der Ausgabendeckung erhöhen und damit der Fehlbetrag verringern. Darauf deutet die Tatsache hin, dass bei den untersuchten Volkshochschulen die erreichten Honorardeckungsgrade (ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus Drittmitteln und der Verwaltungskostenpauschale sowie der Ausgaben für Zahlungen an arbeitnehmerähnliche Personen) bei vergleichbaren Stoffgebieten erheblich voneinander abweichen. Während die Volkshochschule Neukölln im Frühjahrssemester 1997 einen Honorardeckungsgrad von lediglich 34 v. H. erreicht hat, lag dieser im Bezirk Mitte bereits bei 89 v. H. Für ausgewählte Stoffgebiete, die im Folgenden dargestellt werden, übersteigen die Einnahmen in einigen Volkshochschulen sogar die Honorarausgaben für die Kurse des jeweiligen Stoffgebietes.

Geprüfte Bezirke	Honorardeckungsgrad						
	insgesamt ¹⁾	Mathematik, Naturwissenschaft, Technik	Verwaltung, Kaufmännische Praxis	Sprachen	Künstlerisches, Handwerkliches Gestalten	Hauswirtschaft	Gesundheitsbildung
	- v. H. -						
Mitte	89	105	107	97	104	116	116
Köpenick	76	84	86	84	79	100	99
Neukölln	34	56	67	76	69	25	93
Steglitz	72	94	77	88	99	69	130
Charlottenburg	50	32	69	88	59	73	113
Reinickendorf	84	103	100	100	85	87	167
Wedding	54	98	91	86	71	137	120

¹⁾ einschließlich der hier nicht genannten Stoffgebiete

278 Die erreichte Honorardeckung wird insgesamt bestimmt durch den Anteil der Ermäßigungen, die Auslastung der Kurse sowie die Entgelt- und Honorarhöhe. Zum Zeitpunkt der Programmplanung können die Volkshochschulen über die Entgelt- und Honorarhöhe je Kurs und die Zusammenarbeit in Programmteilen mit einer anderen Volkshochschule

auf ihr wirtschaftliches Ergebnis Einfluss nehmen. Während der Anmeldezeit und danach müssen sie insbesondere auf Unterschreitungen der geplanten Mindestteilnehmerzahlen reagieren. Ziel sollte sein, zumindest die Honorare zu 100 v. H. aus Teilnehmerentgelten zu finanzieren und damit den Fehlbetrag schrittweise um bis zu 5,2 Mio. DM (Basis Rechnung 1998) zu vermindern. Die durch Gewährung von Ermäßigungen gemäß Nrn. 5 und 7 der Allgemeinen Anweisung über Entgelte der Volkshochschulen entgangenen Einnahmen dürfen nur kalkulatorisch bei der Betrachtung des wirtschaftlichen Ergebnisses der Volkshochschule berücksichtigt werden.

279 Die Volkshochschulen haben vor allem für Kurse mit starker Teilnehmernachfrage vom Basiswert (3,20 DM je Unterrichtseinheit im Frühjahrssemester 1997) abweichende, höhere Entgelte bis zu 4,00 DM je Unterrichtseinheit festgelegt. Für alle anderen Kurse ist der Basiswert erhoben worden. Von den Teilnehmern für Kurse im Bereich „Deutsch als Fremdsprache“ wird grundsätzlich nur ein Entgelt von 0,80 DM je Unterrichtseinheit erhoben, obwohl die Förderrichtlinien des Sprachverbandes, der die Deutschkurse für ausländische Arbeitnehmer anteilig finanziert, ein Entgelt von bis zu 2,00 DM je Unterrichtseinheit zulassen. Des Weiteren nutzen die Volkshochschulen die Möglichkeiten, für Kurse mit geringer Teilnehmerzahl (unter zwölf, über acht Anmeldungen) ein unter Gesichtspunkten der Honorardeckung höheres Entgelt zu erheben, nur zögerlich aus. Der Rechnungshof erwartet, dass der Handlungsrahmen zur Festlegung der Entgelte in Bandbreiten durch die Volkshochschulen umfassend genutzt wird.

280 Weiter lässt sich der Grad der Ausgabendeckung erhöhen, wenn die Volkshochschulen die Honorare für Dozenten flexibler gestalten. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung in den Volkshochschulen ermittelt, dass im Frühjahrssemester 1997 bei nur 4 v. H. aller Kurse die Leistungen nach der in der Allgemeinen Anweisung über Honorare für freie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Volkshochschulen vom 11. Juli 1989 vorgegebenen niedrigsten Honorargruppe I vergütet wurden. Für 62 v. H. der Kurse ist die Honorargruppe II und für 24 v. H. der Kurse die höchste Honorargruppe III mit den Lehrkräften vereinbart worden. Für 10 v. H. der Kurse haben die Dozenten ein Honorar nicht gefordert oder ein Honorar für eine Einzelveranstaltung erhalten. Die Abstufung der Honorargruppen geht von unterschiedlichen Bildungsabschlüssen aus, die für den Kurs erforderlich sind. Die Volkshochschulen haben bei der Honorarbemessung zusätzlich die fachliche Kompetenz eines Dozenten, seine Fähigkeit im Umgang mit Erwachsenen, die Nachfrage von Teilnehmern nach einem bestimmten Dozenten und den finanziellen Erfolg eines Kursangebotes berücksichtigt. Dies hat dazu geführt, dass überwiegend die höheren Honorargruppen vereinbart worden sind. Eine Differenzierung der Honorarhöhe innerhalb der Honorargruppen nach den genannten Kriterien lässt die Honorarordnung für die Volkshochschulen aber nicht zu. Die nach § 6 Abs. 6 AZG bereits seit 1994 vorgesehene Einführung von Bandbreiten u. a. auch für die Honorarbemessung ist wegen der angestrebten Gesamtlösung für alle Honorarkräfte des Landes Berlin bisher nicht umgesetzt worden. Der Rechnungshof empfiehlt daher, den Volkshochschulbereich zunächst gesondert zu regeln, um weitere Verzögerungen zu vermeiden.

281 Der Rechnungshof regt darüber hinaus an zu prüfen, ob durch Konzentration von vergleichbaren Weiterbildungsaufgaben im Bezirk auf die Volkshochschulen oder durch verstärkte Regionalisierung von Teilen des Weiterbildungsprogramms die Arbeit effektiver gestaltet und sowohl das wirtschaftliche Ergebnis der Bezirke als auch der Volkshochschulen verbessert werden kann. Hierfür sprechen die vorhandenen personellen und infrastrukturellen Voraussetzungen der Volkshochschulen und die Einführung eines einheitlichen IT-Verfahrens.

Die Senatsverwaltungen für Finanzen, für Inneres, für Schule, Jugend und Sport sowie die sieben geprüften Volkshochschulen haben zu den Ergebnissen der Untersuchung des Rechnungshofs Stellung genommen. Einwände wurden insbesondere zu den ermittelten Personaleinsparungen erhoben. So haben die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport und die geprüften sieben Volkshochschulen in ihren Stellungnahmen die Forderung des Rechnungshofs nach weiteren Personalreduzierungen, die ein Einsparvolumen von 4,6 Mio. DM umfasst, als sachlich und fachlich nicht begründet zurückgewiesen. Gemessen am Verhältnis der Unterrichtseinheiten je pädagogischem Mitarbeiter und Verwaltungsmitarbeiter sei eine personelle Unterausstattung der Berliner Volkshochschulen im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten ab 500 000 Einwohner vorhanden. Weitere Personalreduzierungen würden negative Wirkungen auf die Qualität und Quantität der Weiterbildungsangebote haben. Darüber hinaus habe der Rechnungshof nicht berücksichtigt, dass unter den Bedingungen der Kosten- und Leistungsrechnung und der Budgetierung eine leistungsbezogene Personalausstattung notwendig sei. Es wird auf die Berichte zweier Strukturkommissionen (1996 und 1998) und der Ressourcenkommission Volkshochschulen/Musikschulen (1999) verwiesen, die u. a. Empfehlungen zur künftigen Personalausstattung der Volkshochschulen enthalten. Danach sollen Verwaltungs- und pädagogisches Personal nach Realisierung der fusionsbedingten Einsparvorgaben auf der Basis der Unterrichtseinheiten je Mitarbeiter (6 500 beim Verwaltungspersonal und 6 000 beim pädagogischen Personal) und der Einwohnerzahlen der Bezirke umverteilt werden.

Der Rechnungshof hält einen personellen Ausstattungsvergleich mit anderen deutschen Großstädten (ab 500 000 Einwohner) nicht für sachgerecht, da wesentliche Unterschiede nicht berücksichtigt werden. So versorgen die zwölf künftigen Berliner Volkshochschulen Gebiete mit einer Einwohnerzahl von nur 227 000 bis 338 000. Die zur Begründung einer Unterausstattung in die Berechnung aufgenommenen pädagogischen Mitarbeiter sind nicht wie in Berlin nur planend, sondern wie in Hamburg auch lehrend tätig. Auch zählt das jeweilige Land Zuschüsse zu den Personalkosten auf der Grundlage eines Weiterbildungsgesetzes, sodass das Personal nicht allein durch die Kommune finanziert werden muss. Eine Unterausstattung der Berliner Volkshochschulen ist daher nicht zu begründen. Der Rechnungshof legt – unabhängig vom Modell, welches zur Berechnung einer künftigen personellen Ausstattung der Volkshochschulen herangezogen wird –, die Personalausstattung der nicht fusionierten Volkshochschulen zugrunde. Unter dem Aspekt der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sind deren günstigere Leistungsparameter im Verhältnis Unterrichtseinheiten je Mitarbeiter und die sich daraus ergebende günstigere Kostenstruktur auf die zu fusionierenden Volkshochschulen zu übertragen. Unter dieser Voraussetzung stimmen die vom Rechnungshof insgesamt geforderten Personaleinsparungen mit den Ergebnissen anderer Berechnungsmodelle im Wesentlichen überein. Einer leistungsbezogenen Personalzumessung nach anderen Modellen – wie im Bericht der Strukturkommission Volkshochschulen/Musikschulen gefordert und vom Rat der Bürgermeister in seiner Sitzung am 30. November 1999 zustimmend zur Kenntnis genommen – sollte im Einzelfall erst zugestimmt werden, wenn konkrete Ergebnisse aus der Kosten- und Leistungsrechnung vorliegen.

In ihren Stellungnahmen weisen die Volkshochschulen auf eine fehlende übergreifende Einflussnahme des Landes auf die Ziele und Inhalte der Weiterbildung hin. Die Volkshochschulen sehen hierdurch und durch die bezirklichen Einsparvorgaben eine ausgewogene Entwicklung der Weiterbildungsangebote gefährdet, wenn Mindeststandards nicht durch ein entsprechendes Gesetz gesichert werden. In Zusammenhang mit der Schaffung von Leistungs- und Verantwortungszentren und deren Gestaltung in fusionierten Bezirken wird u. a. die Auffassung vertreten, dass ein tragfähiges Weiterbildungsgesetz erst vom Jahr 2004 an sachgerecht formulierbar sei. Die Senatsverwaltung für Finanzen befürcht-

tet, dass sich die Ausgaben des Landes durch eine gesetzliche Regelung erhöhen. In Anbetracht der anstehenden Umstrukturierung im Bereich der Volkshochschulen sollten nach Ansicht des Rechnungshofs vor einer gesetzlichen Regelung die Ergebnisse der Reformen abgewartet werden.

285 Der Rechnungshof erwartet, dass

- die Bezirke nach Umsetzung der Gebietsreform die Personalausgaben über die Einsparvorgaben des Senats hinaus im Umfang von 4,6 Mio. DM reduzieren,
- die Bezirke nach Vorliegen der Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung prüfen, ob und inwieweit weitere Korrekturen der personellen Ausstattung möglich sind,
- die fusionierten Bezirke unverzüglich die Verwaltung der Volkshochschule an einem Standort zusammenführen,
- die Bezirke bei der Festsetzung der Entgelte die vorgegebenen Bandbreiten ausschöpfen, damit die Honorarausgaben künftig mindestens zu 100 v. H. aus Teilnehmertentgelten gedeckt werden,
- der Senat für die Honorarausgaben Bandbreiten insbesondere nach bildungspolitischen Notwendigkeiten und dem Lehrerfolg der Veranstaltung innerhalb der abgestuften Honorargruppen vorgibt und von ausschließlich an der Vorbildung der Dozenten bemessenen Honoraren abbrückt,
- die Bezirke künftig die Honorare der Dozenten sachgerecht differenziert bemessen, um den Kostendeckungsgrad zu erhöhen sowie
- die Bezirke untersuchen, welche bezirklichen Aufgaben der Weiterbildung bei den Volkshochschulen konzentriert und welche Programmteile verstärkt regionalisiert werden können.

286 Werden die notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses der Volkshochschulen (einschließlich der Einsparvorgaben des Senats im personellen Bereich in Höhe von 3,8 Mio. DM, vgl. T 274) durchgesetzt, ließe sich der Ausgabendeckungsgrad von 41 v. H. (Stand 1998) auf 60 v. H. erhöhen. Der Fehlbetrag nach der Haushaltsrechnung 1998 würde sich damit schrittweise auf 16,0 Mio. DM verringern. Darüber hinaus regt der Rechnungshof auch im Hinblick auf die Haushaltslage (vgl. T 41 bis 44) an zu überprüfen, ob das gegenwärtige Angebot der Volkshochschulen und die Zahl von künftig 12 Volkshochschulen weiterhin finanzierbar sind.

4. Arbeit, Soziales und Frauen (einschließlich Berufliche Bildung und Gesundheit)

a) Weitere finanzielle Nachteile für Berlin aus einer Rahmenvereinbarung mit einem Bankenkonsortium zur Finanzierung von Investitionen

Aus einer Rahmenvereinbarung zwischen der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung und einem Bankenkonsortium über die Kreditvergabe an nichtstädtische Träger von Krankenhäusern sowie Pflege- und Behindertenheimen für Investitionen sind weitere finanzielle Nachteile Berlins zu befürchten, weil die gewährleistete Kreditabnahme nicht erreicht wird. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung umgehend Lösungsmöglichkeiten prüft. Finanzielle Nachteile sind für Berlin bereits dadurch entstanden, dass die Träger die Kredite vorzeitig abgerufen und dann nicht einmal für mindestens 30 Tage höher verzinslich angelegt haben. Die Vereinbarung einer Zinsbegrenzung als Absicherung gegen eine Hochzinsentwicklung durch die Senatsverwaltung war hier unnötig, sodass die Zahlung einer Prämie von 7,7 Mio. DM unwirtschaftlich war.

Im Jahre 1993 hatte der Senat ein Krankenhausinvestitions- und Finanzierungsprogramm für die Jahre 1995 bis 2004 zur Angleichung der Lebensverhältnisse in der Stadt beschlossen. Zu dessen Durchführung hat die damalige Senatsverwaltung für Gesundheit am 31. August 1995 eine Rahmenvereinbarung mit einem Bankenkonsortium geschlossen. Gegenstand der Rahmenvereinbarung ist die Kreditvergabe an nichtstädtische Krankenhausträger zur Finanzierung von in diesem Programm geplanten Baumaßnahmen. Anstelle der üblichen Einzelförderung der Investitionskosten durch direkten Zuschuss nach § 7 Abs. 1 LKG (§ 9 Abs. 1 KHG) kann die Senatsverwaltung nach § 7 Abs. 4 LKG den Schuldendienst von Investitionsdarlehen (§ 2 Nr. 3 Buchstabe b KHG) gewähren, soweit die Darlehen von den Krankenhausträgern mit ihrer Einwilligung aufgenommen werden. Für diese alternative gesetzliche Förderung hätte es zwar der Rahmenvereinbarung nicht bedurft. Diese hat die Senatsverwaltung dennoch mit dem Ziel geschlossen, für die Krankenhausträger besonders günstige Darlehensbedingungen zu erreichen. Dazu musste sie sich im Gegenzug verpflichten, für die vollständige Abnahme der vereinbarten Darlehenssumme einzutreten und den Schuldendienst mit befreiender Wirkung für die Krankenhausträger zu übernehmen. Der Rechnungshof hatte über diese Finanzierungsform in seinem Jahresbericht 1996 berichtet (T 287 bis 302) und beanstandet, dass sich die Senatsverwaltung in mehrfacher Hinsicht unwirtschaftlich verhalten hat.

Die Gesamtdarlehenssumme dieses Kreditfinanzierungsprogramms beträgt 1,4 Mrd. DM und wird in zwei Tranchen in den Jahren 1995 bis 2000 (900 Mio. DM) und 1998 bis 2002 (500 Mio. DM) realisiert; die Endfinanzierungsphase reicht bis Mitte 2015. Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung koordiniert den gesamten Kreditbedarf der Träger und stellt sicher, dass die Darlehensgesamtbeträge nach Auszahlung der jeweils letzten Rate einer Tranche nicht unter- oder überschritten werden. Die Rahmenvereinbarung und der 1. Nachtrag dazu enthalten für jede Tranche die von den Kreditnehmern insgesamt in Anspruch zu nehmenden Jahresbeträge (Abnahmesoll). Die tatsächliche Kreditabnahme darf um bis zu 20 v. H. unter oder über diesen Jahresbeträgen liegen, jedoch muss mit dem letzten Auszahlungstermin das vereinbarte Kreditvolumen der jeweiligen Tranche zu 100 v. H. in Anspruch genommen sein. In der ersten Tranche ist im Jahre 1995 das Abnahmesoll leicht überschritten worden. In den folgenden Jahren lagen die Kreditaufnahmen zwar innerhalb der zulässigen Bandbreiten, jedoch weit unter dem jeweiligen Abnahmesoll. Per 31. Dezember 1999 ist ein Abnahmedefizit von 78 Mio. DM eingetreten, denn von der Sollabnahme für die Jahre 1995 bis 1999 in Höhe von 800 Mio. DM sind zu diesem Zeitpunkt erst 722 Mio. DM abgerufen worden. Für die zweite Tranche ist das Abnahmesoll von 220 Mio. DM für die Jahre 1998 und 1999 bei Kreditabnahmen von 177 Mio. DM um 43 Mio. DM unterschritten. Die Abweichungen wären noch höher, wenn die Senatsverwaltung nicht dazu übergegangen wäre, außer Krankenhausbaumaßnahmen auch Baumaßnahmen nichtstädtischer Träger von Pflege- und Behindertenheimen im Rahmen des Kreditfinanzierungsprogramms zu fördern.

Für die erste Tranche endet der Auszahlungszeitraum mit einer letzten Quartalsrate am 15. Juni 2000. Zu diesem Zeitpunkt muss der Kreditbetrag von 900 Mio. DM in vollem Umfang in Anspruch genommen sein. Das ergibt für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 15. Juni 2000 noch eine feste Abnahmeverpflichtung von 178 Mio. DM. Für die bis zum Jahre 2002 laufende zweite Tranche über 500 Mio. DM beträgt das Abnahmesoll für den Zeitraum 1998 bis Ende 2000 310 Mio. DM, wovon unter Berücksichtigung der zulässigen Unterschreitung von 20 v. H. mindestens 248 Mio. DM in Anspruch genommen werden müssen. Nach Abzug der in den Jahren 1998 und 1999 abgerufenen 177 Mio. DM ergibt das eine weitere Abnahmeverpflichtung von 71 Mio. DM bis zum Ende des Jahres 2000. Insgesamt müssen danach für die erste und zweite Tranche im Jahre 2000 noch Darlehen von 249 Mio. DM für Baumaßnahmen abgenommen werden.

290 Der Rechnungshof hat erhebliche Zweifel, dass das gelingt. Durch die nach dem Krankenhausplan 1999 vorgesehene Aufgabe von Krankenhäusern, Krankenhausstandorten oder -abteilungen entfallen Investitionsmaßnahmen, die mit dem Kreditprogramm finanziert werden sollten. An ihre Stelle sollen zwar neue Baumaßnahmen im Krankenhaus-, Pflege- und Behindertenheim-Bereich in das Finanzierungsprogramm einbezogen werden, sodass die nach der Rahmenvereinbarung insgesamt bis zum Jahre 2002 in Anspruch zu nehmenden Kredite von 1,4 Mrd. DM von den nichtstädtischen Trägern der Baumaßnahmen aufgenommen sein sollen. Das trifft nach den Planungen der Senatsverwaltung aber nicht für das Jahr 2000 zu. Abweichend von der für dieses Jahr noch bestehenden Abnahmeverpflichtung von 249 Mio. DM (T 289) sieht ein Baufortschrittsbericht der Senatsverwaltung vom September 1999 Darlehensfinanzierungen von Krankenhaus-, Pflege- und Behindertenheiminvestitionen in Höhe von lediglich 198 Mio. DM vor. Die in den Jahren 1997 bis 1999 nicht annähernd erfüllten Planzahlen lassen zudem Darlehensaufnahmen in der geplanten Höhe nicht erwarten. Für diese Jahre hatte die Verwaltung mit Darlehensaufnahmen von insgesamt 706 Mio. DM gerechnet. Sie betrug tatsächlich nur 585 Mio. DM. Damit ist die Realisierung der Rahmenvereinbarung ernsthaft gefährdet. Der Rechnungshof hatte die Senatsverwaltung hierauf Mitte 1999 - ausgehend von den Darlehensaufnahmen bis Ende 1998 - hingewiesen und um Stellungnahme gebeten. Diese hat noch im Januar 2000 einen Handlungsbedarf in Abrede gestellt, obwohl die Darlehensaufnahmen auch bis Ende 1999 erheblich unter dem Abnahmesoll lagen und die Abweichung vom Planungsbetrag größer geworden war. Erst danach hat sie ihre Meinung geändert. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung umgehend Lösungsmöglichkeiten prüft. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

291 Die Krankenhausträger haben sich in einer Vereinbarung mit der Senatsverwaltung jeweils verpflichtet, die festgelegten Kreditbeträge in vierteljährlichen Bauraten abzurufen und sie so zu bemessen, dass sie innerhalb von drei Monaten für fällige Zahlungen verwendet werden. In ihren Mittelanforderungen bestätigen sie, dass die angeforderten Kreditraten unter Berücksichtigung der noch vorhandenen Mittel für voraussichtlich fällige Zahlungen im folgenden Dreimonatszeitraum benötigt werden. Eine Prüfung durch den Rechnungshof bei fünf Krankenhäusern ergab, dass diese generell mehr Mittel angefordert haben, als unter Berücksichtigung der noch vorhandenen Mittel notwendig waren. Sie ergab weiter, dass bei 52 Darlehensaufnahmen in 21 Fällen der Verbrauch im Folgezeitraum sogar geringer war als die abgerufenen Mittel ohne Berücksichtigung des jeweiligen Bestandes. Diese Bestände betrugen in 26 Fällen mehr als 50 v. H. der im vorangegangenen Zeitraum verbrauchten Mittel und beliefen sich auf Millionenbeträge. Durch die vorzeitige Aufnahme der Darlehen entstehen Berlin Zinslasten, die höher sind als die ihm zufließenden Zinserträge aus den Guthaben auf den Baukonten der Träger. Deshalb erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung in den verbleibenden Jahren die Mittelanforderungen kritischer überprüft.

292 Die Rahmenvereinbarung (T 287) sieht vor, dass die Darlehensnehmer zu verpflichten sind, vorübergehend nicht für fällige Zahlungen benötigte Mittel auf dem Baukonto nach einer Zinsvereinbarung zwischen dem Land und dem Konsortium anzulegen. Ziel der Vereinbarung ist es, „aus der Sicht des Landes keinen Zinstag zu verlieren und den Arbeitsablauf bei allen Beteiligten so gering wie möglich zu halten“. Sie sieht eine automatische Verzinsung durch das Konsortium für täglich verfügbares Geld gestaffelt nach der Höhe des Kontostandes vor. Geldanlagen von mindestens 3,5 Mio. DM und Laufzeiten ab 30 Tagen werden höher verzinst. Hierzu ist eine Anlagendisposition durch den Darlehensnehmer zu treffen. Von den fünf geprüften Krankenhäusern hat nur eines diese Verpflichtung umfassend beachtet, während die übrigen Häuser mögliche Anlagendispositionen unterließen. Dadurch haben sie Einnahmeverluste für Berlin verursacht. Ein Krankenhaus hatte von Mitte 1997 bis Ende 1998 fünfmal Bestände

von mehr als 3,5 Mio. DM über einen Zeitraum von mehr als einem Monat, die vom Bankenkonsortium wegen fehlender Anlagendisposition lediglich als täglich verfügbar verzinst wurden. Der Rechnungshof hat allein in diesem Fall einen Zinsverlust für Berlin von 20 000 DM ermittelt. Er erwartet, dass die Senatsverwaltung den geschilderten Fällen nachgeht und Vorsorge trifft, um weiteren Schaden abzuwenden.

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1996 (T 295 und 298) die Rahmenvereinbarung u. a. wegen der Vereinbarung einer Zinsbegrenzung auf einen Zinshöchstsatz von 7 v. H. als Absicherung gegen das Risiko einer Hochzinsentwicklung in der Zwischenfinanzierungsphase gegen eine Prämie in Millionenhöhe als unausgewogen zulasten Berlins angesehen, weil selbst die führende Konsortialbank das Erreichen dieses Höchstzinssatzes während dieser Zeit als unwahrscheinlich prognostiziert hatte. Diese Beanstandung hatte er mit der Erwartung verbunden, dass für die zweite Tranche bessere Konditionen für Berlin erreicht werden. Die Senatsverwaltung hat jedoch mit dem Nachtrag zur Rahmenvereinbarung vom 9. Mai 1997 auch für die Zwischenfinanzierungsphase der zweiten Tranche eine Zinsbegrenzung gegen Zahlung einer Prämie von 7,7 Mio. DM vereinbart. Sie hat den Abschluss erneut mit erforderlicher Planungssicherheit begründet, obwohl die Zwischenfinanzierungsphase der zweiten Tranche bereits im Jahr 2002 endet und das seit Mitte der 90er Jahre bestehende Zinstief die Prognose der führenden Konsortialbank, die zudem erst für die Zeit nach 2003 einen Zinssatz von mehr als 7 v. H. für möglich hielt, für die abgelaufene Zeit noch erheblich unterschritten hat. Die Senatsverwaltung hätte in diesem Fall auf den Abschluss des Zinsbegrenzungsgeschäfts verzichten müssen, weil mit einem Zinssatz über den Satz von 7 v. H. bis zum Jahre 2002 nicht zu rechnen war und ist. Der Rechnungshof sieht seine Auffassung auch dadurch bestätigt, dass zugleich für den Zeitraum der Endfinanzierungsphase der zweiten Tranche von 2002 bis zum Jahr 2015 ein Zinssatz vereinbart wurde, der um 0,72 v. H. unter dem liegt, der für die erste Tranche vereinbart worden war. Damit hat die Senatsverwaltung erneut unwirtschaftlich gehandelt.

b) Finanzielle Nachteile Berlins bei der Übertragung einer geriatrischen Klinik

Die damalige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales hat infolge von Fehlern und Versäumnissen vor und bei Abschluss eines Vertrages über die Übertragung einer geriatrischen Klinik Verbindlichkeiten zulasten eines Krankenhausbetriebes Berlins erlassen und damit einen finanziellen Schaden von 1 Mio. DM verursacht. Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen prüft, ob gegen die hierfür Verantwortlichen haftungsrechtliche Maßnahmen einzuleiten sind.

Der Senat hatte am 6. Oktober 1992 beschlossen (Beschluss Nr. 2338/92), dass die Planungen für ein Geriatriezentrum auf dem Gelände eines städtischen Krankenhausbetriebes mit dem Ziel einer privaten Trägerschaft fortgesetzt werden. Nach Angaben der damaligen Senatsverwaltung für Soziales bestand ein überregionales Interesse, die seit 1977 bestehende geriatrische Einrichtung für eine künftige Nutzung für geriatrische, medizinische und soziale Zwecke neu zu konzipieren und weiterzuentwickeln. Dieses Vorhaben wurde vom zuständigen Bezirksamt unterstützt, das das geplante Zentrum für die Versorgung älterer Menschen für notwendig hielt. Im September 1993 erteilte die Senatsverwaltung nach einer öffentlichen Ausschreibung dem privaten Unternehmen A den Zuschlag für Aufbau und Betrieb dieses Geriatrischen Zentrums (Rehabilitations-Klinik 90 Plätze, Tagesklinik 28 Plätze, Pflegewohnheim 120 Plätze, Seniorenwohnhäuser, Aus- und Fortbildungsschule, Ambulante Dienste) auf einem Grundstück eines städtischen Krankenhausbetriebes. Die Senatsverwaltung hatte entgegen § 7 LHO versäumt, vor der Ausschreibung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Analyse der Ausgangslage, Ziele/Zielkonflikte, Bedarfsermittlung, Lösungs-

möglichkeiten sowie deren Nutzen und Kosten, Kriterien und Verfahren der Erfolgskontrolle) durchzuführen. Ferner hatte sie die Bonität des Unternehmens A nicht ausreichend geprüft; zudem lag kein nachvollziehbares Finanzierungskonzept vor.

295 Als ersten Schritt zur Umsetzung des Gesamtkonzepts (T 294) haben die damaligen Senatsverwaltungen für Soziales und für Gesundheit die vorhandene geriatrische Klinik dem Unternehmen A und seinem zu diesem Zweck gegründeten Tochterunternehmen T per Betriebsübernahmevertrag zum 1. Januar 1995 übertragen. Bis zum Abschluss eines Kauf- oder Erbbaurechtsvertrages war jährlich ein Nutzungsentgelt von 363 000 DM zu zahlen. Die geriatrische Klinik wurde in eine Rehabilitations-Klinik umgewandelt. Weitere Schritte zum Aufbau des Geriatrischen Zentrums blieben aus. Die Senatsverwaltungen haben versäumt, einen Zustimmungsvorbehalt für das Land Berlin bei Abtretung von Geschäftsanteilen oder bei Eigentümerwechsel in den Vertrag zu übernehmen. Zum Abschluss eines Kauf- oder Erbbaurechtsvertrages über Grundstück und Gebäude zwischen dem Land Berlin und dem Unternehmen A bzw. T kam es nicht; beide Unternehmen haben nicht in den Aufbau des Geriatriezentrums investiert.

296 Der städtische Krankenhausbetrieb und das Unternehmen A schlossen im Februar 1995 einen Kooperationsvertrag über den Bezug von medizinischen Leistungen, die Speisen- und Wäscheversorgung sowie die bauliche Unterhaltung. Das Unternehmen A war berechtigt, seine Rechte und Pflichten aus diesem Vertrag auf das Unternehmen T zu übertragen. Dieses hatte keine einschlägigen Erfahrungen und handelte mit den Kostenträgern ungünstige Pflegesätze aus. Es kam daher beim Betrieb der Rehabilitations-Klinik bald zu erheblichen finanziellen Problemen. Allein die offenen Verbindlichkeiten gegenüber dem städtischen Krankenhausbetrieb für erbrachte Leistungen nach dem Kooperationsvertrag beliefen sich Ende August 1996 bereits auf 0,63 Mio. DM, Ende August 1997 auf 0,9 Mio. DM und Ende Dezember 1997 auf 2,3 Mio. DM. Um sich über die finanzielle Lage des Unternehmens T zu informieren, forderte der Krankenhausbetrieb die Jahresabschlüsse 1995 und 1996 beim Handelsregister ab. Entgegen § 325 HGB lagen dort jedoch keine Jahresabschlüsse des Unternehmens T vor. Mangels eigener Rechtspersönlichkeit konnte der Krankenhausbetrieb nicht die Vorlage der Jahresabschlüsse über ein Zwangsgeld gemäß § 335 HGB erzwingen; dies hätte die damalige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales veranlassen müssen. Da sie jedoch untätig blieb, hatte sie auch keinen Überblick über die finanzielle Lage des Unternehmens T.

297 Das Unternehmen A hatte im August 1996 wegen der finanziellen Probleme 55 v. H. seiner Anteile an dem Unternehmen T für etwa 2 Mio. DM an das Unternehmen B verkauft. Nachdem der damaligen Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft und ein rechtskräftiger Strafbefehl wegen Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen gegen den Gesellschafter und Geschäftsführer des Unternehmens A, der zeitweise auch einer von zwei Geschäftsführern des Unternehmens T war, bekannt geworden waren, bemühte sie sich im Frühjahr 1997 um die Aufhebung des Betriebsübernahmevertrages und des Kooperationsvertrages. Nach Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen führte die damalige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales eine beschränkte Ausschreibung unter den Bewerbern durch, die bei der ersten Ausschreibung (T 294) unberücksichtigt geblieben waren, und denen, die sich zwischenzeitlich als Interessenten gemeldet hatten. Das Unternehmen C erhielt den Zuschlag. Das am Unternehmen T beteiligte Unternehmen B machte die Zustimmung zur Aufhebung der Verträge zunächst davon abhängig, dass ihm das Unternehmen C die seinerzeit an das Unternehmen A gezahlten etwa 2 Mio. DM erstattet. Das Unternehmen C war dazu nicht bereit. Um den Trägerwechsel dennoch zu ermöglichen, erließ die damalige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales mit Aufhebungsvertrag

vom Dezember 1997 dem Unternehmen T Verbindlichkeiten von 1 Mio. DM „durch Verrechnung“ mit einem nicht nachvollziehbaren Unternehmenswert von 1,95 Mio. DM. Darüber hinaus verzichtete der Krankenhausbetrieb auf weitere Forderungen von 200 000 DM gegenüber dem Unternehmen T. Hierbei handelte es sich um Zinsen aus einem Ratenzahlungsvertrag und um wegen des bevorstehenden Aufhebungsvertrages nicht mehr in Rechnung gestellte Kosten. Dies führte zu einer Verschlechterung des ohnehin seit Jahren negativen Jahresergebnisses des Krankenhausbetriebes. Aufgrund eines Vertrages vom Februar 1998 wurde das Unternehmen C neuer Träger der geriatrischen Klinik. Trotz der negativen Erfahrungen mit den Unternehmen A und T hat die Senatsverwaltung Bonität und Finanzierungskonzept des neuen Trägers nur unzureichend geprüft. Auch seit dem erneuten Trägerwechsel wurde bisher kein Kauf- oder Erbbaurechtsvertrag über das betroffene Grundstück und die Gebäude geschlossen. Der Träger C zahlt aber ein Nutzungsentgelt von jährlich 260 000 DM.

Der Rechnungshof hält den Erlass insbesondere der Verbindlichkeiten von 1 Mio. DM für nicht vertretbar. Der Umstand, dass das Unternehmen B für die Mehrheit der Anteile am Unternehmen T einen erheblichen Betrag an das Unternehmen A gezahlt hat, darf nicht zu Nachteilen für das Land Berlin führen. Zudem ist nicht hinnehmbar, dass der geschäftsführende Gesellschafter des Unternehmens A (und zeitweise auch des Unternehmens T) über die für den Verkauf der Anteilsmehrheit am Unternehmen T erzielten 2 Mio. DM hinaus von dem Erlass der Verbindlichkeiten auf Kosten des Landes Berlin profitieren kann.

Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung 299 zusammengefasst beanstandet, dass sie

- versäumt hat, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, ein nachvollziehbares Finanzierungskonzept zu fordern und die Bonität der Träger A und C ausreichend zu prüfen,
- in den Betriebsübernahmevertrag mit dem Unternehmen A keinen Zustimmungsvorbehalt zugunsten Berlins für den Fall der Abtretung von Geschäftsanteilen aufgenommen hat,
- nicht versucht hat, beim Registergericht die Vorlage der Jahresabschlüsse des Unternehmens T durchzusetzen und
- Verbindlichkeiten von 1,2 Mio. DM aufgrund einer Verrechnung mit einem nicht nachvollziehbaren Unternehmenswert zulasten Berlins erlassen hat.

Die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen hat entgegnet, sie habe den Vorgang lediglich von der damaligen Senatsverwaltung für Soziales übernommen. Ihres Erachtens seien im Rahmen der Auswahlgespräche Nutzen-Kosten-Betrachtungen angestellt und finanzielle Konzepte erörtert worden. Nachweise hierfür liegen dem Rechnungshof aber trotz mehrfacher Anforderung nicht vor. Notwendige Zustimmungsvorbehalte in Trägerwechselverträgen will die Senatsverwaltung zusammen mit der Senatsverwaltung für Finanzen künftig auch aufgrund eines Ersuchens des Abgeordnetenhauses vom 12. Dezember 1996 (Drucksache 13/1485) durchsetzen. Im Übrigen sei es vorwiegend Aufgabe des Registergerichts, fehlende Jahresabschlüsse des Unternehmens T anzufordern. Eine laufende Übermittlung von Jahresabschlüssen käme nur in besonderen Fällen, in denen dies vereinbart sei, in Betracht. Darüber hinaus hätte die Forderung nach Jahresabschlüssen einen Konkurs auslösen können. Der für die Anteilsmehrheit vom Unternehmen B gezahlte Preis sei nicht bekannt gewesen. Nachdem die damalige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales aus politischen Gründen abgelehnt habe, die alleinige Trägerschaft am Geriatriezentrums dem Unternehmen B zu übertragen, habe dieses einen schnellen Aufhebungsvertrag gefordert. Da die Betriebsfähigkeit der Klinik bis zur Übernahme durch einen neuen Träger habe sichergestellt werden müssen,

sei mit dem Unternehmen B vereinbart worden, den Betrieb vorerst weiterzuführen. Dieses habe daraufhin unter Hinweis auf einen inzwischen erhöhten Unternehmenswert und überhöhte Preise aus dem Kooperationsvertrag Ausgleich gefordert. Nach späteren Angaben der Senatsverwaltung basierten die geforderten Ausgleich auf einer „Inanspruchnahme des Firmenwertes“. Als Ergebnis eines „Vergleichs mit fiktiven Werten“ sei auch aus politischen Gründen der Aufhebungsvertrag im Dezember 1997 geschlossen worden. Im Übrigen seien Vorteile für das Unternehmen A oder den geschäftsführenden Gesellschafter aus dem Erlass von Forderungen nicht erkennbar, da seine Geschäftsanteile „geruht“ hätten. Da der Forderungserlass den pflegesatzrelevanten Bereich des Krankenhausbetriebes betreffe, sei „der Landeshaushalt nicht tangiert“. Ein Schaden für den Krankenhausbetrieb sei nicht eingetreten, sondern abgewendet worden, da die Rehabilitations-Klinik andernfalls mit ihren Mitarbeitern dem Krankenhausbetrieb hätte angegliedert werden müssen und dort erhebliche Kosten verursacht hätte. Ein Erlass von Ansprüchen im Sinne von § 59 Abs. 1 LHO liege nicht vor, da § 113 Abs. 2 LHO dessen Geltung für den Krankenhausbereich ausnehme.

301 Die Einwendungen der Senatsverwaltung überzeugen nicht. Die Behauptung, die Vorlage der Jahresabschlüsse des Unternehmens T beim Handelsregister anzufordern, hätte die Gefahr eines Konkurses verursacht, geht an der Sache vorbei. Vielmehr hätte sich die Senatsverwaltung auf diesem Wege Gewissheit über die finanzielle Lage des Unternehmens verschaffen müssen, um weitere Schäden von vornherein zu vermeiden. Die Behauptung der Senatsverwaltung, ihr sei der Preis für den Verkauf der Anteilsmehrheit an den Träger B nicht bekannt gewesen, ist nicht glaubhaft. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war dieser Preis Basis für die Forderungen des Trägers B und ein wesentlicher Aspekt bei den Verhandlungen um den Aufhebungsvertrag. Der Senatsverwaltung war somit zumindest die Größenordnung bekannt. Ihre Darstellung, das Unternehmen B habe für die Weiterführung der Rehabilitations-Klinik Ausgleich gefordert, die Grundlage für den Forderungserlass gewesen seien, haben letztlich weder der Krankenhausbetrieb noch das Bezirksamt bestätigt. Die von der Senatsverwaltung vorgebrachten Begründungen gehen teilweise an der Sache vorbei, denn schon der Betrag von 1 Mio. DM (T 297) ist bisher ebenso wenig nachvollziehbar wie der im Aufhebungsvertrag genannte Unternehmenswert von 1,95 Mio. DM. Da der geschäftsführende Gesellschafter des Unternehmens A durch das Ruhen seiner Anteile lediglich Stimm- und Entscheidungsrechte, nicht jedoch finanzielle Ansprüche verloren hat, ist nicht ausgeschlossen, dass er von dem Erlass der Forderungen profitiert. Entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung kann der Landeshaushalt durchaus erheblich tangiert sein. So hat sie bereits im Rahmen der Anmeldung für den Haushalt 2000 – allerdings bisher erfolglos – beantragt, den städtischen Krankenhausbetrieben zunächst für die Jahre 2000 und 2001 insgesamt 10 Mio. DM zum Ausgleich der entstandenen erheblichen Verluste (z. B. aus Bettenabbau, Verzicht von Ansprüchen gegenüber den Krankenkassen) zu bewilligen. Der hier betroffene Krankenhausbetrieb sollte davon allein 4,2 bis 6,3 Mio. DM erhalten. Die Auffassung der Senatsverwaltung, dass Schaden vom Krankenhausbetrieb abgewendet wurde, überzeugt schon deshalb nicht, weil erst die Fehler und Versäumnisse der beteiligten Senatsverwaltungen für den Forderungserlass ursächlich waren. Es ist zwar richtig, dass aufgrund der Ausnahmenvorschriften für Krankenhausbetriebe kein Erlass von Ansprüchen nach § 59 LHO vorliegt. Für diese gelten aber die anstelle der Landeshaushaltsordnung im Wesentlichen gleichlautenden Regeln für die Wirtschaftsführung in den Krankenhausbetrieben des Landes Berlin. Auch danach ist ein Erlass dieser Größenordnung nur mit Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen statthaft, die aber nicht eingeholt wurde.

302 Nach alledem hat die Senatsverwaltung auffällig unwirtschaftlich gehandelt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen insbesondere prüft, ob gegen die für die Nachteile Berlins Verantwortlichen

haftungsrechtliche Maßnahmen einzuleiten sind. Um Investitionen für die Rehabilitations-Klinik und ggf. den Aufbau des seinerzeit geplanten Geriatriezentrums zu ermöglichen, hat die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen zusammen mit der Senatsverwaltung für Finanzen auf den Abschluss eines für Berlin sachgerechten Kauf- oder Erbbaurechtsvertrages mit dem neuen Träger über die betreffenden Immobilien hinzuwirken.

c) Fortgesetzt unwirtschaftliches Verhalten der Senatsverwaltung beim Berliner Betrieb für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat weder vor Errichtung des Berliner Betriebs für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben im Jahr 1995 noch in der Folgezeit aufgabenkritisch untersucht, welche staatlichen Aufgaben und öffentlichen Zwecken dienende Tätigkeiten durch Entstaatlichung und Ausgliederung oder Privatisierung wirtschaftlicher erfüllt werden können. Gleichwohl hat der Senat am 6. Juli 1999 beschlossen, den stark defizitären und zuschussbedürftigen Betrieb zu erhalten. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung das Versäumte umgehend nachholt, um endlich für Berlin eine wirtschaftliche Lösung zu erreichen.

Der Senat hat den Berliner Betrieb für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben (BBGes) mit Wirkung vom 1. Januar 1995 errichtet (Senatsbeschluss Nr. 5301/94 vom 01.11.94). In dem erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Betrieb Berlins nach § 26 LHO sind folgende nachgeordnete Einrichtungen des Gesundheitswesens mit ihren Aufgaben zusammengefasst:

- Landesuntersuchungsinstitut für Lebensmittel, Arzneimittel und Tierseuchen Berlin (LAT),
- Landesmedizinaluntersuchungsamt Berlin (LMUA),
- Landesinstitut für Tropenmedizin Berlin (LITrop),
- Landesberatungsstelle für Vergiftungserscheinungen und Embryonaltoxikologie (LBGift),
- Abteilung für klinische Toxikologie und Pharmakologie am Krankenhaus im Friedrichshain und
- Akademie für Arbeitsmedizin und Umweltmedizin Berlin (AfaUM) – bis zur Übernahme durch die Ärztekammer Berlin am 1. Januar 1998.

Der BBGes erbringt überwiegend für andere Dienststellen des Landes Berlin, insbesondere für die für Gesundheitswesen zuständigen Abteilungen der Bezirksämter, medizinisch-technische Leistungen und berät im Übrigen die Bevölkerung im Rahmen der öffentlichen Gesundheitsvor- und -fürsorge. Der Rechnungshof hat die Errichtung des Betriebes geprüft und seine Entwicklung kritisch beobachtet; er berichtet im Folgenden über die wesentlichen Ergebnisse.

Bereits die Entscheidung über die Errichtung des Betriebes war mangelhaft vorbereitet. Die damalige Senatsverwaltung für Gesundheit hat entgegen § 7 LHO versäumt, aufgabenkritisch zu untersuchen, inwieweit staatliche Aufgaben und öffentlichen Zwecken dienende Tätigkeiten wirtschaftlicher erfüllt werden können. Stattdessen hat sie einen Senatsbeschluss herbeigeführt, die nachgeordneten Einrichtungen ohne Änderung von Standorten, Organisationsstrukturen und Ausstattung zum BBGes zusammenzuschließen. Die ursprüngliche Zahl von neun Standorten wurde bis 1998 auf sieben vermindert; erst im Jahr 1999 reduzierte sich die Zahl mit noch vier Standorten deutlich. Auch der Stellenbestand verringerte sich von 465 auf 399 im gleichen Zeitraum, allerdings nur allmählich. Durch Rückgänge bei den Aufträgen sowie den Leistungen der Krankenkassen einerseits und steigende Aufwendungen andererseits haben sich die Ergebnisse des Betriebes trotz wachsender Zuschüsse durch die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung von 1995 bis 1998, mit denen auch die Vorhaltung „unverzichtbarer“ Kapazitäten und der Personalüberhang finanziert werden, deutlich verschlechtert:

Jahr	Betriebsleistungen		Aufwendungen für Betriebsleistungen	Betriebsergebnis	Jahresfehlbetrag
	insgesamt	darunter: Zuschüsse der Senatsverwaltung			
- Mio. DM -					
1995	48,4	5,2	52,7	- 4,3	- 4,1
1996	48,2	4,8	53,5	- 5,3	- 5,2
1997	47,1	8,1	56,7	- 9,6	- 9,6
1998	52,5	11,8	55,0	- 2,4	- 3,9

- 305 Die Kostenrechnung des Betriebes erfasst lediglich Kostenarten und -stellen; eine Kostenträgerrechnung liegt nicht vor. Im Übrigen hat der Rechnungshof folgende erhebliche Mängel festgestellt:
- Die Wirtschaftspläne enthielten in der Regel weit überhöhte Ansätze für Erträge und damit zu günstige Ergebnisprognosen.
 - In dem Betrieb gab es bis August 1999 weder eine Innenrevision noch ein Controlling.
 - Der Betrieb hat Investitionen weder ausreichend geplant noch ihre Wirtschaftlichkeit untersucht.
 - Mängel bei der Organisation der IT führten u. a. dazu, dass selbst der Routinebetrieb nur eingeschränkt gewährleistet war.
- Aufträge von Dritten kostendeckend übernommen werden können,
- es im Einzelfall im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung angebracht ist, Aufgaben durch andere Stellen wahrnehmen zu lassen und
- die Wirtschaftlichkeit des BBGes im Einzelfall durch eine Zusammenarbeit mit privaten Partnern verbessert werden kann.

Die Senatsverwaltung soll bis spätestens 31. Dezember 2000 über die Ergebnisse berichten.

Der Senat hat beschlossen, den BBGes als Betrieb Berlins nach § 26 LHO zu erhalten, ohne dass die Senatsverwaltung eine Aufgabenkritik und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hat. Dies wäre bereits vor Errichtung des Betriebes erforderlich gewesen, um den vorhersehbaren erheblichen Zuschussbedarf und die zu erwartenden Verluste so weit wie möglich verringern zu können. Die Senatsverwaltung hat damit auch ihre Zusage gegenüber dem Rechnungshof (T 306) nicht eingehalten. Die seit April 1999 neu eingesetzte Geschäftsleitung des BBGes hatte dem Rechnungshof zugesichert, dass noch im Jahr 1999 entscheidungsreife Vorschläge für die künftige Aufgabenstruktur des BBGes erarbeitet werden sollen. Hierzu liegt dem Rechnungshof aber bisher nur eine Auflistung vom Oktober 1999 über innerbetriebliche Strukturmaßnahmen des BBGes vor, die keine konkreten Vorschläge zur Aufgabenkritik enthält.

- 306 Die Senatsverwaltung hatte dem Rechnungshof zugesagt, seine Hinweise zu § 7 LHO künftig zu beachten. Sie legte kurz danach im Oktober 1998 ihren „Bericht über die Entwicklung des Berliner Betriebes für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben (BBGes)“ vor. Der Senat beschloss hierzu u. a. am 10. November 1998 (Beschluss Nr. 1782/98): „Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales wird beauftragt zu prüfen, ob die Wirtschaftlichkeit des BBGes im Einzelfall durch eine Zusammenarbeit mit privaten Partnern verbessert werden kann. In diese Prüfung ist auch die Möglichkeit einer gesellschaftlichen Beteiligung einzubeziehen. Über das Ergebnis ist spätestens bis zum 30. Juni 1999 zu berichten.“

Zu den fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat die Senatsverwaltung entgegnet, ein von ihr in Auftrag gegebenes Gutachten und ein Vergleich mit anderen Bundesländern würden inhaltlich den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsprüfung gerecht werden. Mit der Errichtung des BBGes sei der Bevölkerungsschutz, ähnlich wie durch Feuerwehr und Polizei, weiterhin sichergestellt. Zur Entlastung des Haushalts sei der Betrieb zwar bisher auch gehalten gewesen, sich wie ein Wirtschaftsunternehmen am Markt zu betätigen. Dies habe ihm aber angesichts der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur teilweise gelingen können. Das Aufgabenspektrum des Betriebes werde sehr wohl aufgabenkritisch überdacht, und es würden bis zum 31. Dezember 2000 Entscheidungen hierzu getroffen werden. Nach dem gegenwärtigen Stand der aufgabenkritischen Prüfungen zeichne sich nunmehr ab, dass die Kapazitäten des Betriebes auf das zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben erforderliche Maß zurückgeführt werden müssten.

- 307 Im Verlauf des Schriftwechsels hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung gebeten, darüber hinaus umfassend und sachgerecht zu untersuchen, welche derzeit beim BBGes angesiedelten Aufgaben zwingend vom Land Berlin erfüllt werden müssen. Die Senatsverwaltung erklärte hierzu im März 1999, es seien umfangreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes eingeleitet worden. Hierzu gehörten auch konkrete Betrachtungen zu dieser Grundsatzfrage. Die Senatsverwaltung kündigte an, hierüber auch dem Abgeordnetenhaus zu berichten.

- 308 Die Senatsverwaltung hat in ihrem „Zwischenbericht über die Neustrukturierung des Berliner Betriebes für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben - BBGes -“ vom Juli 1999 diverse Mängel eingeräumt und über erste Maßnahmen zur Verbesserung berichtet. Sie hat aber weder eine Aufgabenkritik noch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Den Prüfungsauftrag des Senats vom 10. November 1998 hatte sie noch nicht ausgeführt, „weil die vorrangig durchzuführende Aufgabenanalyse unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten noch nicht abgeschlossen ist“. Der Senat hat am 6. Juli 1999 (Beschluss Nr. 2291/99) beschlossen, dass der BBGes als Betrieb Berlins nach § 26 LHO erhalten bleibt. Die Senatsverwaltung wurde u. a. beauftragt, „ihre Bemühungen um die Neuorganisation des Betriebes fortzusetzen mit dem Ziel, den Betrieb in die Lage zu versetzen, seine Wirtschaftsführung so einzurichten, dass zumindest ein Zuschuss zur Deckung eines Betriebsverlustes vermieden und ein im Haushaltsplan vorgesehener Zuschuss mittelfristig gesenkt werden kann“. Dabei soll auch geprüft werden, ob

Die Einwendungen der Senatsverwaltung überzeugen nicht. Das von ihr angeführte Gutachten wurde bereits 1993 - und damit mehr als ein Jahr vor Errichtung des Betriebes - erstellt und enthielt überdies Empfehlungen, die die Senatsverwaltung nicht umgesetzt hat. Nicht einmal eine schriftliche Auswertung des Gutachtens liegt vor. Zudem ist der Vergleich zwischen BBGes und Feuerwehr sowie Polizei verfehlt, auch wenn einige Aufgaben des BBGes aufgrund von Gesetzen und ihres hoheitlichen Charakters bedeutsam sind. Dies rechtfertigt aber nicht, dass die Senatsverwaltung seit Jahren versäumt hat, die Struktur des Betriebes aufgabenkritisch zu

untersuchen und entsprechende Folgerungen zu ziehen. Dies wäre umso mehr erforderlich gewesen, als sie selbst einräumt, dass der Betrieb die seit seiner Gründung negative wirtschaftliche Entwicklung nicht vollständig kompensieren konnte. Sie hat deshalb erst sehr spät erkannt, „dass fach- und dienstaufsichtliches Eingreifen sich als nicht ausreichend wirksam erwies“, um die Aufgaben kostengünstiger wahrzunehmen. Erst im Laufe des Jahres 1999 hat hierzu eine neue Geschäftsleitung Maßnahmen eingeleitet.

- 312 Nach alledem hat die Senatsverwaltung sowohl vor als auch nach der Errichtung des Betriebes das Wirtschaftlichkeitsgebot bisher nachhaltig missachtet. Dies wiegt besonders schwer, da noch erhebliche Investitionen für den Ausbau der IT, die Modernisierung der apparativen Ausstattung und eine weitere Konzentration der Standorte geplant sind. Zudem ist der Rückgang von Aufträgen nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs auch darauf zurückzuführen, dass andere Dienststellen Berlins ihren Bedarf unter Hinweis auf hohe Preise, veraltete Geräte und organisatorische Mängel im BBGes anderweitig decken. Der Rechnungshof erwartet, dass die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen nunmehr umgehend die einzelnen Aufgaben untersucht und prüft, welche Aufgaben auch künftig notwendigerweise vom BBGes erfüllt werden müssen. Damit für Berlin die wirtschaftlichste Lösung erreicht wird, müssen verbleibende Aufgaben einer Vollzugskritik unterzogen werden.

d) Weitere Versäumnisse der Senatsverwaltung bei der Privatisierung der Gesundheitlich-sozialen Zentren Berlin

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat bei der Privatisierung der Gesundheitlich-sozialen Zentren Berlin, obwohl der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 1997 ihr auffällig unwirtschaftliches Verhalten beanstandet hatte, weitere finanzielle Nachteile für das Land Berlin von 3,1 Mio. DM verursacht. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung bei dem neuen Träger der Gesundheitlich-sozialen Zentren umgehend eine Abrechnung von Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Zahlung des Entgelts für das übernommene bewegliche Anlagevermögen durchsetzt und sofort Abschlagszahlungen verlangt.

- 313 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 1997 (T 355 bis 367) über das auffällig unwirtschaftliche Verhalten der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung bei der Privatisierung des landeseigenen Betriebes Gesundheitlich-soziale Zentren Berlin (GSZB) von 1996 an berichtet. In dem Betrieb sind insgesamt 31 ehemalige Polikliniken und Ambulatorien aus dem Ostteil Berlins zusammengefasst. Das Abgeordnetenhaus hatte daraufhin missbilligt, dass der Senat mit dem neuen Träger einen Vertrag geschlossen hat, der das Land Berlin einseitig finanziell benachteiligt. Der Rechnungshof berichtet im Folgenden über den Fortgang der Privatisierung, bei der die Senatsverwaltung weitere finanzielle Nachteile Berlins verursacht hat.

- 314 Nach § 4 des Trägerwechselvertrages vom 20. Oktober 1995 hatte der neue Träger für das übernommene bewegliche Anlagevermögen und das Vorratsvermögen ein Entgelt in Höhe des sich aus der Schlussbilanz zum 31. Dezember 1995 ergebenden Buchwertes unter Berücksichtigung der linearen Abschreibung abzüglich eines Sicherheitsabschlags von 10 v. H. zu entrichten. Nach dem Vertrag wird der Kaufpreis erst mit Vorlage der testierten Schlussbilanz (Stand 31. 12. 95) fällig. Es liegt noch immer keine testierte Schlussbilanz vor; der neue Träger hat deshalb bisher keine Zahlungen geleistet. Ursache hierfür ist der noch nicht testierte Jahresabschluss 1994; für den Jahresabschluss 1993 liegt nur ein eingeschränktes Testat vor. Zwar hat der damalige Staatssekretär der Senatsverwaltung am 30. September 1998 im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vorgetragen, dass den Wirtschaftsprüfern die erforderlichen Unterlagen vorlägen und die überarbeiteten Jahresabschlüsse 1994 und 1995 geprüft werden

könnten. Bisher haben aber die Wirtschaftsprüfer die Jahresabschlüsse mangels Prüffähigkeit der vorgelegten Unterlagen noch immer nicht testiert.

- Nach § 5 des Trägerwechselvertrages sollte der neue Träger nach dem Betriebsübergang die Forderungen und Verbindlichkeiten nach dem Stand vom 31. Dezember 1995 (Schlussbilanz) zum Stichtag 31. März 1997 unentgeltlich für das Land Berlin abwickeln. Eine Verzinsung des Saldos von Forderungen und Verbindlichkeiten bis zur Vorlage der Schlussbilanz war vertraglich nicht vereinbart. Zudem war eine Stundung bis zum 31. Dezember 1999 vorgesehen. Voraussetzung für die zinslose Stundung war, dass der neue Träger auf zwei der ihm zunächst für zehn Jahre entgeltfrei überlassenen acht landeseigenen Immobilien verzichtet. Der neue Träger hat zwar die beiden Immobilien weiter genutzt, aber dennoch die Vorteile einer Stundung ohne Verzinsung erhalten.

- Trotz mehrfacher Aufforderung des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung weder eine Abschlagszahlung verlangt noch auf eine Verzinsung der ausstehenden Forderungen hingewirkt. Dies wäre schon deswegen erforderlich gewesen, weil der neue Träger seiner Verpflichtung, eine testierte Schlussbilanz vorzulegen, noch immer nicht nachgekommen ist. Ein Festhalten an dem Vertrag war dem Land Berlin deshalb nicht zuzumuten. Die Senatsverwaltung hat dem Rechnungshof trotz wiederholter Nachfragen nicht einmal die Höhe der offenen Forderungen und Verbindlichkeiten, der Buchwerte der Wirtschaftsgüter und der zur Zeit des Trägerwechsels vorhandenen liquiden Mittel mitgeteilt. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 1994 und weiteren Erkenntnissen des Rechnungshofs ergeben sich folgende, zum Teil geschätzte Beiträge:

Forderungen	5 Mio. DM
liquide Mittel per 31. Dezember 1995	3 Mio. DM
Buchwert der übernommenen Wirtschaftsgüter	7 Mio. DM
abzüglich Lieferantenverbindlichkeiten	- 2,2 Mio. DM
Saldo zugunsten Berlins	<u>12,8 Mio. DM</u>

Darüber hinaus dürfte auch ein Teil der Rückstellungen (vorläufiger Jahresabschluss 1994: 3,3 Mio. DM) dem Land Berlin zustehen. Nach alledem gewährt das Land Berlin dem Träger der GSZB über vier Jahre einschließlich 1999 faktisch einen zinslosen Betriebsmittelkredit in zweistelliger Millionenhöhe. Der dadurch verursachte Zinsschaden Berlins beträgt 2,8 Mio. DM, bei Berücksichtigung der Rückstellungen zur Hälfte sogar 3,1 Mio. DM.

- Der neue Träger ist vertraglich verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2004 aus eigenen Mitteln Modernisierungen und Instandsetzungen für mindestens 20 Mio. DM durchzuführen. Er ist berechtigt, sich die Mittel hierfür durch Darlehen zu beschaffen und zu diesem Zweck die ihm unentgeltlich überlassenen Grundstücke Berlins mit Grundschulden bis zu einem Betrag von 40 Mio. DM zu belasten. Das Land Berlin hat sich verpflichtet, Modernisierungs- und Instandsetzungsarbeiten nach Maßgabe vorhandener Haushaltsmittel zu einem Drittel, höchstens jedoch mit insgesamt 24 Mio. DM, durch Zuwendungen zu finanzieren. Der neue Träger hat im Jahr 1997 die Bewilligung einer Zuwendung von 3 Mio. DM für die Grundsanierung von drei landeseigenen Gebäuden der ehemaligen GSZB beantragt. Die Senatsverwaltung gewährte Zuwendungen von 2,3 Mio. DM, das sind nicht ein Drittel, sondern 80 v. H. der tatsächlichen Gesamtkosten von 2,86 Mio. DM. Die Senatsverwaltung für Finanzen vertritt hierzu die Ansicht, dass der Einsatz der Landesmittel in den ersten Jahren mehr als ein Drittel der Gesamtfinanzierung des Jahres betragen könne. Entscheidend sei, dass spätestens nach sechs Jahren die vereinbarte Drittelfinanzierung insgesamt erreicht werde. Eine Verzinsung der Vorfinanzierung

wurde wiederum nicht vereinbart. Da die Zuwendungen nach Maßgabe vorhandener Haushaltsmittel in Aussicht gestellt sind und der neue Träger die ihm überlassene Grundstücke beleihen kann, ist nicht ersichtlich, dass die Abweichung von der vereinbarten Drittelfinanzierung zulasten Berlins erforderlich war. Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hätte die Zuwendung nicht gewähren dürfen, sondern wegen der offenen Forderungen Berlins (vgl. T 316) verweigern müssen.

- 318 Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, der neue Träger der GSZB habe es trotz ihrer Aufforderung vom Juni 1999 abgelehnt, die Jahresabschlüsse zu überarbeiten und die Schlussabrechnung, die Voraussetzung für die vereinbarte Zahlung nach dem Trägerwechselvertrag ist, zu erstellen. Auch eine erneute Aufforderung vom September 1999 sei zurückgewiesen worden. Die Senatsverwaltung wollte, nachdem eine erneute Frist am 24. Dezember 1999 abgelaufen war, prüfen, ob sie gegenüber dem Träger Verzugszinsen geltend macht. Diese Ankündigung hat sie bisher nicht wahr gemacht. Sie hat im Übrigen zu den Zinsverlusten entgegnet, diese seien in der Höhe für sie nicht nachvollziehbar und auf der Grundlage des bestehenden Vertrages auch nicht durchsetzbar. Zur Abweichung von der „Drittelfinanzierung“ bei den bisher gewährten Zuwendungen erklärte die Senatsverwaltung, bei den Zuwendungen im Jahr 2000 sei die Durchsetzung und Anwendung der vereinbarten Finanzierung vorgesehen.
- 319 Die Einlassungen der Senatsverwaltung gehen an der Sache vorbei und dokumentieren in bemerkenswerter Weise ihre noch immer nachlässige Haltung gegenüber finanziellen Interessen Berlins. Der Rechnungshof hält seine Beanstandungen in vollem Umfang aufrecht. Die Senatsverwaltung hat entgegen der im Jahresbericht 1997 geäußerten Erwartung, nachträglich eine Verbesserung der vertraglichen Konditionen zugunsten Berlins zu erreichen, weitere finanzielle Nachteile für Berlin von 3,1 Mio. DM verursacht. Sie hat nicht einmal zum Zeitpunkt der Weigerung des neuen Trägers der GSZB, die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen (T 318), versucht, Verzugszinsen für den bereits zurückliegenden langen Zeitraum durchzusetzen oder Abschlagszahlungen zu erreichen.
- 320 Der Rechnungshof erwartet, dass die nunmehr für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen eine umgehende Abrechnung von Forderungen und Verbindlichkeiten sowie die Zahlung des Entgelts für das übernommene bewegliche Anlagevermögen durchsetzt und sofort Abschlagszahlungen verlangt. Er erwartet außerdem, dass die Senatsverwaltung keine weiteren Zuwendungen bewilligt, solange der neue Träger seinen vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkommt. Im Falle weiterer Bewilligungen hat sie die Begrenzung der Finanzierung auf ein Drittel der zuwendungsfähigen Aufwendungen (T 317) einzuhalten. Der Rechnungshof wird den Fortgang beobachten.

**e) Schäden in Millionenhöhe
infolge ungerechtfertigter Ausgaben
für Bestattungen durch die Bezirksämter**

Die Bezirksämter, Abteilungen Sozialwesen, haben über viele Jahre ungerechtfertigt Bestattungsaufträge erteilt und hierfür Ausgaben geleistet sowie Bestattungskosten ohne ausreichende Prüfung übernommen. Dadurch sind bisher Schäden in Millionenhöhe verursacht worden. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat durch fehlerhafte und unzureichende Verwaltungsvorschriften hierzu in erheblichem Maße beigetragen.

- 321 Das Land Berlin hat im Jahre 1998 etwa 3,5 Mio. DM für Bestattungen aufgewendet. In rund 1 500 Todesfällen haben die Bezirksämter Bestattungen in Auftrag gegeben, weil Angehörige nicht tätig wurden, aus finanziellen Gründen die Kosten nicht tragen konnten oder hierzu z. B. mangels sozia-

ler Kontakte zum Verstorbenen nicht bereit waren. Der Rechnungshof hat diese Ausgaben bei etwa drei Vierteln aller bezirklichen Abteilungen Sozialwesen (im Folgenden Sozialämter) geprüft. Hinweise auf eine gehäuft fehlerhafte Verwaltungspraxis haben sich bestätigt.

Nach § 15 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sind die erforderlichen Kosten einer Bestattung – nicht nur bei Sozialhilfeempfängern – vom Sozialamt zu übernehmen, soweit dies dem hierzu Verpflichteten nicht zugemutet werden kann. Der von dieser Vorschrift erfasste sozialhilferechtliche Bedarf besteht nach höchstrichterlicher Rechtsprechung nicht in der Bestattung des Toten, sondern in der Entlastung verpflichteter Hinterbliebener von Bestattungskosten. Grundsätzlich ist dem Verpflichteten zuzumuten, die Bestattungskosten aus dem Nachlass, aus Sterbegeldzahlungen der gesetzlichen Krankenversicherung, Schadensersatzansprüchen gegen Dritte oder Ausgleichsforderungen gegen Miterben zu decken. Soweit dies nicht möglich ist, hängt die Unzumutbarkeit der Kostentragung von den finanziellen Verhältnissen des Verpflichteten und dem persönlichen Verhältnis zum Toten ab. Aus dem Wort „soweit“ in § 15 BSHG folgt, dass ggf. auch nur eine teilweise Bestattungskostenübernahme in Betracht kommt. Der Anspruch aus § 15 BSHG kann in Abweichung von den sozialhilferechtlichen Grundsätzen auch dann geltend gemacht werden, wenn der Verpflichtete die Bestattungskosten bereits übernommen hat. Anspruchsberechtigt nach § 15 BSHG sind in erster Linie diejenigen, die nach § 1968 BGB als Erbe zur Tragung der Bestattungskosten verpflichtet sind, ferner Unterhaltsverpflichtete nach §§ 1615 Abs. 2 und 1615 m BGB und nach öffentlichem Recht verpflichtete Angehörige (T 323), die nicht Erben sind, soweit sie für die Bestattung gesorgt haben.

Häufig stehen die Bezirksämter aber auch vor der Notwendigkeit, die Bestattung selbst zu veranlassen, weil Angehörige hierfür nicht oder nicht rechtzeitig sorgen oder keine Angehörigen vorhanden sind. Hierfür sind die Bezirksämter nicht als Sozialämter zuständig, sondern als Ordnungsbehörden auf dem Gebiet des Gesundheitswesens (§ 18 Nr. 8 Gesetz über die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden – OrdZG –). Maßgebliche Rechtsgrundlage ist hier das Gesetz über das Leichen- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz). Nach § 16 Abs. 1 Bestattungsgesetz haben (in der Reihenfolge der Aufzählung nacheinander) der Ehegatte, die volljährigen Kinder, die Eltern, die volljährigen Geschwister, die volljährigen Enkelkinder oder die Großeltern für die Bestattung zu sorgen. Wenn diese bestattungspflichtigen Angehörigen oder Dritte nicht oder nicht rechtzeitig für die Bestattung sorgen, ist das Bezirksamt hierzu verpflichtet (§ 16 Abs. 3 Bestattungsgesetz). Es erhebt dann die Bestattungskosten nach § 15 Abs. 2 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin (ASOG Bln) durch Leistungsbescheid von den Bestattungspflichtigen. Diese können sich ihrer öffentlich-rechtlichen Bestattungspflicht auch nicht durch Erbausschlagung entziehen. Eine Zumutbarkeitsprüfung findet hier nicht statt.

Aufgrund dieser Rechtslage sind die Sozialämter nur zuständig, wenn Angehörige ihnen gegenüber geltend machen, zur Tragung der Bestattungskosten verpflichtet zu sein, und konkret darlegen, dass ihnen dies nicht zuzumuten ist. Erklären Angehörige dem Sozialamt dagegen, es möge selbst für die Bestattung sorgen, oder wird dem Sozialamt von anderer Seite (Polizei, Krankenhäuser, Heime, Bestattungsunternehmen) die Notwendigkeit der Bestattung eines Toten übermittelt, so hat es die zuständige Ordnungsbehörde hiervon zu unterrichten und diese um Übernahme der Angelegenheit zu bitten. Tatsächlich unterscheiden die Sozialämter zumeist nicht zwischen Bestattungsangelegenheiten nach § 15 BSHG und nach § 16 Bestattungsgesetz. In den wenigsten Fällen stellten Angehörige Anträge auf Bestattungskostenübernahme nach § 15 BSHG. Nach vorsichtiger Einschätzung des Rechnungshofs hätten etwa zwei Drittel der Fälle als ordnungsbehördliche Bestattungsaufträge und nur ein Drittel als Bestattungskostenübernahmen nach § 15 BSHG behandelt werden dürfen.

- 325 Bei der weit überwiegenden Zahl ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle besteht nach § 16 Bestattungsgesetz grundsätzlich keine Verpflichtung Berlins, für die Bestattungskosten (endgültig) aufzukommen. Es geht also nicht nur um ein formales Zuständigkeitsproblem oder allein um die zutreffende Rechtsgrundlage. Da eine Erbausschlagung den Hinterbliebenen nicht von seiner öffentlich-rechtlichen Bestattungspflicht (T 323) entbindet, hat das Bezirksamt die Bestattungskosten von ihm zu erheben, wenn es für die Bestattung gesorgt hat. In den „echten“ Fällen von Anträgen auf Bestattungskostenübernahme nach § 15 BSHG durften Bewilligungen nur ausgesprochen werden, soweit die Anspruchsvoraussetzung der Unzumutbarkeit vorlag (vgl. T 322). Diese Prüfung unterließen die Sozialämter aber häufig oder begnügten sich mit unbewiesenen Behauptungen.
- 326 Die Sozialämter haben sich nur teilweise und dabei nicht immer ausreichend bemüht, nachträglich Ersatz für die übernommenen Bestattungskosten zu erhalten. Sie unterließen Nachforschungen nach weiteren Verpflichteten, und zwar selbst dann, wenn es sich um verstorbene Sozialhilfeempfänger handelte und die Hilfeakten hierzu Angaben enthielten. Die Sozialämter haben oft keine Auskünfte eingeholt, ob der Nachlass nicht doch wenigstens teilweise zur Deckung der Bestattungskosten ausreichte. Vereinzelt blieben sogar Anforderungen des Nachlasspflegers, Ansprüche gegenüber dem Nachlass anzumelden, unbeachtet. Teilweise sind die Sozialämter auch Sterbegeldansprüchen nach §§ 58, 59 SGB V gegen Krankenkassen nicht nachgegangen oder haben bei Nichtbeantwortung von Anfragen weitere Bemühungen unterlassen. In den Fällen ordnungsbehördlicher Bestattungen – soweit sie überhaupt als solche erkannt wurden – unterblieben Leistungsbescheide gegenüber den Bestattungspflichtigen, weil die Rechtsgrundlage für deren Heranziehung zu den Kosten unbekannt war. § 16 Abs. 4 Bestattungsgesetz führt nur aus, eine auf Gesetz oder Rechtsgeschäft beruhende Verpflichtung, die Kosten der Bestattung zu tragen, werde durch dieses Gesetz nicht berührt. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung sollte darauf hinwirken, dass diese Vorschrift um einen Hinweis auf § 15 Abs. 2 ASOG Bln ergänzt wird. Auf entsprechenden Hinweis des Rechnungshofs hat sie nunmehr durch Schreiben an alle Bezirksämter auf diese Rechtslage hingewiesen.
- 327 Hauptursache für das fast durchgängig fehlerhafte Verwaltungshandeln sind die fehlenden Rechtskenntnisse sowohl von Sachbearbeitern als auch von Leitungskräften. Ihnen war häufig der Unterschied zwischen den ordnungsrechtlich zu behandelnden Bestattungen und den sozialhilferechtlichen Bestattungskostenübernahmen nicht geläufig. Sie fassten § 15 BSHG fälschlich als eine die Bestattung gewährleistende Sachleistungsnorm zugunsten des Toten auf. Maßgebliche Verantwortung für das fehlerhafte Verwaltungshandeln der Bezirksämter trägt aber auch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung. Ihre Ausführungsvorschriften über Bestattungskosten in der Sozialhilfe (§ 15 BSHG) vom 17. November 1976 enthielten keinen Hinweis auf die Zuständigkeit der Ordnungsbehörden für Bestattungen, obwohl das Bestattungsgesetz bereits vom 2. November 1973 datiert. Im Jahre 1985 wurde die Senatsverwaltung von einigen Bezirksämtern auf diesen Missetand hingewiesen. Ungeachtet dessen hat sie die Bezirksämter im Dezember 1987 gebeten, bis zum Erlass neuer Ausführungsvorschriften weiterhin nach den 1986 außer Kraft getretenen alten Vorschriften zu verfahren.
- 328 Erst im Jahre 1993 erließ die Senatsverwaltung neue Ausführungsvorschriften über Bestattungskosten in der Sozialhilfe (§ 15 BSHG) und nach § 16 Abs. 3 des Bestattungsgesetzes. Diese gehen aber auf das Verhältnis der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen zueinander nicht ausreichend ein, sondern enthalten sogar Regelungen, die der Rechtslage widersprechen. So wird zu § 15 BSHG bestimmt, dass die Bestattung grundsätzlich von dem Träger der Sozialhilfe in Auftrag gege-

ben werden soll, obwohl diesem allenfalls die Übernahme der Bestattungskosten obliegt (T 324). Für Bestattungen nach § 16 Abs. 3 Bestattungsgesetz nennen die Ausführungsvorschriften nicht die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kosten (§ 15 Abs. 2 ASOG Bln). Anstelle der Bestattungspflichtigen nach § 16 Abs. 1 Bestattungsgesetz werden als Kostenschuldner fälschlich Erben und Unterhaltsverpflichtete genannt. Es fehlt auch jeglicher Hinweis darauf, dass entsprechend ordnungsrechtlichen Grundsätzen zunächst eine Aufforderung an die Bestattungspflichtigen ergehen muss, ihrer Pflicht nachzukommen. Hierauf kann nur in Eilfällen oder bei Verweigerung verzichtet werden. Die Senatsverwaltung bestreitet Unklarheiten und beruft sich bei der Auftragsvergabe auf Gründe der Praktikabilität. Diese Argumentation überzeugt schon angesichts der festgestellten Mängel im Verfahren der Bezirksämter nicht. Wie die Stellungnahmen der geprüften Bezirke zeigen, werden die Ausführungsvorschriften auch dort als unzureichend angesehen. Auch müssen Praktikabilitätsargumente hinter gesetzlichen Regelungen zurückstehen.

In den Ausführungsvorschriften von 1993 (T 328) hat die Senatsverwaltung die Zuständigkeit für ordnungsbehördliche Bestattungen in einer Anlage dargestellt. Von den insgesamt 23 Sozialämtern sind dort 16 ganz und 2 teilweise (für Bestattungen von Sozialhilfeempfängern bzw. von in Heimen Verstorbenen) als zugleich zuständig für ordnungsbehördliche Bestattungen aufgeführt, obwohl es sich hier gemäß § 18 Nr. 8 OrdZG um Ordnungsaufgaben auf dem Gebiet des Gesundheitswesens handelt. Die Zusammenlegung sozialhilferechtlicher und ordnungsrechtlicher Zuständigkeiten dürfte zu der fehlerhaften Verwaltungspraxis maßgeblich beigetragen haben (T 324).

Aufgrund der ganz überwiegend fehlerhaften Rechtsanwendung durch die Sozialämter ist bei vorsichtiger Einschätzung von einem Schaden von jährlich 500 000 DM auszugehen. Von den insgesamt 3,5 Mio. DM für Bestattungskosten im Jahre 1998 wurden etwa zwei Drittel fälschlich der Sozialhilfe zugeordnet – dies entspricht ungefähr 2 Mio. DM. In etwa der Hälfte dieser Fälle dürften mangels Bestattungspflichtiger und verwertbaren Nachlasses die Bestattungskosten vom Land Berlin ohnehin zu tragen gewesen sein. Bei den restlichen Ausgaben von 1 Mio. DM dürften 500 000 DM durch Sterbegeldansprüche und Nachlasswerte gedeckt gewesen sein, sodass die Verkennung der Rechtsgrundlage finanziell folgenlos blieb. Die verbleibenden Ausgaben von 500 000 DM wären bei vorschriftsgemäßer Bearbeitung vermeidbar gewesen. Hinzu kommen noch Ausgaben für Bestattungskostenübernahmen nach § 15 BSHG, die bei ordnungsgemäßer Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen nicht hätten geleistet werden dürfen. Insgesamt ist deshalb davon auszugehen, dass aufgrund der seit vielen Jahren fehlerhaften Rechtsanwendung in Bestattungsfällen dem Land Berlin Schäden in Millionenhöhe entstanden sind.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Bezirksämter seit Jahren in Bestattungsfällen die Rechtslage verkannt oder ignoriert und dadurch erhebliche Schäden für den Landeshaushalt verursacht haben. Er beanstandet ebenfalls, dass die Senatsverwaltung durch unzureichende und fehlerhafte Ausführungsvorschriften für Bestattungskostenübernahmen nach § 15 BSHG und Bestattungen nach § 16 Bestattungsgesetz hierzu maßgeblich beigetragen hat. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen umgehend neue, der Rechtslage und den Bedürfnissen der Praxis entsprechende Ausführungsvorschriften erlässt und darin unmissverständlich auf die Trennung sozialhilferechtlicher von ordnungsrechtlichen Zuständigkeiten hinweist. Er erwartet ferner, dass die Bezirksämter durch ausreichende Schulung der Mitarbeiter und Wahrnehmung der Leitungsverantwortung für eine weitgehend fehlerfreie Verwaltungspraxis bei Bestattungsfällen sorgen. Der Schriftwechsel mit den Verwaltungen ist noch nicht abgeschlossen.

f) Erhebliche Mängel bei der Abrechnung von Sozialhilfeleistungen und unzureichende Verfolgung von Kostenerstattungsansprüchen durch das Bezirksamt Lichtenberg

Das Bezirksamt Lichtenberg, Abteilung Sozialwesen, hat für suchtmittelabhängige Bewohner der Wohneinrichtung eines Selbsthilfeträgers im Jahre 1998 Sozialhilfeleistungen von insgesamt 900 000 DM rechtswidrig ohne Prüfung der individuellen Anspruchsvoraussetzungen als Abschlagszahlungen geleistet. Dadurch ist es zu Überzahlungen gekommen, die erst verspätet zurückgefordert wurden. Sozialhilfeprozesse waren ohne abschließende Bearbeitung auf und in Umzugskartons abgelegt. Kostenerstattungsansprüche gegenüber anderen Sozialhilfeträgern im Umfang von einer Dreiviertelmillion DM hat das Bezirksamt erst aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof realisiert.

- 332 Das Bezirksamt Lichtenberg, Abteilung Sozialwesen, konnte dem Rechnungshof bei einer routinemäßigen Prüfung von ihm erbetene Sozialhilfeprozesse zunächst nicht vorlegen. Sie waren angeblich nach Aufarbeitung der vom Rechnungshof im Vorjahr beanstandeten Mängel an andere nunmehr zuständige Sozialämter abgegeben worden. In dem ihm für die Prüfung zugewiesenen Raum entdeckte die Prüferin des Rechnungshofs dann mehrere Umzugskartons und darauf ungeordnet abgelegtes Schriftgut mit den erbetenen Sozialhilfeprozessen. Stichproben ergaben, dass sie keineswegs ordnungsgemäß und abschließend bearbeitet worden waren. Die Vorgänge betrafen Sozialhilfeleistungen, die die Abteilung Sozialwesen unzulässigerweise als pauschale Sammel-Abschlagszahlungen an den Träger einer Selbsthilfeeinrichtung für Suchtmittelabhängige bewirkt hatte.
- 333 Nach der Wiedervereinigung hatte ein schon langjährig in Berlin tätiger Träger mehrerer Selbsthilfeprojekte Suchtmittelabhängiger ein Fabrikgebäude im Bezirk Lichtenberg durch Um- und Neubau zu seiner zentralen Wohneinrichtung mit insgesamt 430 Wohnplätzen ausgestaltet; zum 30. September 1998 hat er das Gebäude zugunsten kleinerer Projekte wieder aufgegeben. In die Wohneinrichtung wurden nicht nur Berliner Suchtmittelabhängige, sondern Hilfesuchende aus dem gesamten Bundesgebiet aufgenommen. Straffällige Suchtmittelabhängige können durch die Aufnahme in eine Drogentherapieeinrichtung erreichen, dass eine Haftstrafe zurückgestellt oder ausgesetzt oder ein Aufenthalt bei dem Träger auf eine Haftstrafe angerechnet wird.
- 334 Entsprechend der Selbsthilfekonzeption finanzierte der Träger die Wohneinrichtung nicht durch Tagessätze gemäß § 93 Abs. 2 BSHG, sondern durch Zuwendungen, Spenden, Bußgelder, Erlöse seiner Zweckbetriebe (Spedition, Druckerei, Bäckerei, Keramikwerkstatt, Tischlerei usw.) und von ihm vereinbarte individuelle Sozialhilfeleistungen für seine Bewohner. Das Bezirksamt Lichtenberg war vom Bezug der Wohneinrichtung an für Sozialhilfeleistungen an die dort polizeilich gemeldeten Bewohner zuständig. Die Hilfeleistung umfasste wie bei jedem Hilfeempfänger, der laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhält, den Sozialhilferegelsatz, die Unterkunftskosten und pauschale Bekleidungsbeihilfen. Hinzu kamen als Hilfe in besonderen Lebenslagen die Übernahme von Krankenversicherungsbeiträgen oder die Gewährung von Krankenhilfe durch Ausgabe von Krankenscheinen. Dem allgemeinen Arbeitsmarkt standen die Bewohner grundsätzlich nicht zur Verfügung. Der als Arbeitstherapie gewertete Arbeitseinsatz in den trügereigenen Zweckbetrieben nach einer Phase der gesundheitlichen Stabilisierung hatte keine Auswirkungen auf die Höhe oder die Dauer der geleisteten Sozialhilfe, da der Träger grundsätzlich keine Arbeitsentgelte gezahlt hat. Bei der ersten Beantragung von Sozialhilfe bevollmächtigten die Bewohner den Träger, für sie künftige Anträge auf Leistungen zu stellen und für sie sämtliche Leistungen auf einem Konto des Trägers zu empfangen. Persönlich wurden die Hilfeempfänger in der Regel nicht mehr im Sozialamt vorstellig.

Das Bezirksamt Lichtenberg zahlte die Sozialhilfe, anders als in den sonstigen Hilfefällen, monatlich rückwirkend in einem Gesamtbetrag an den Träger, nachdem dieser für den vorangegangenen Monat Bewohnerlisten übersandt hatte. In den für die einzelnen Hilfeempfänger angelegten Akten waren die für sie geleisteten Zahlungen nicht zu erkennen. Die monatlichen Zahlungslisten wurden getrennt abgelegt. Erst von Oktober 1997 an begann das Bezirksamt, das Verfahren zu ändern und Leistungen mit dem automatisierten Verfahren monatlich im Voraus individuell für jeden Hilfeempfänger zahlbar zu machen und in den einzelnen Akten nachzuweisen.

Ursprünglich hatte der Träger mit dem Bezirksamt als Kosten der Unterkunft Pauschalbeträge von zuletzt monatlich 203,00 DM je Bewohner abgerechnet. Da ihm durch den Verkauf des Gebäudes an Dritte und Rückmietung höhere Aufwendungen entstanden, rechnete der Träger erstmals im Dezember 1996 mit dem Bezirksamt höhere Unterkunfts-kosten ab. Dafür hatte er mit allen Bewohnern nunmehr Wohnplatzverträge über eine am sozialen Wohnungsbau orientierte Miete von 533,17 DM geschlossen. Das Bezirksamt benötigte fast ein Jahr für seine Entscheidung, ob diese nun erheblich höhere Miete anerkannt werden sollte. Deshalb mussten die Akten wegen der Mietnachzahlungsansprüche für alle Bewohner rückwirkend von Dezember 1996 an nachbearbeitet werden. Da es nun einzelne Mietverträge gab, waren außerdem vorrangige Wohngeldansprüche zu berücksichtigen. Die Sachbearbeiter waren bereits wegen einer hohen Fluktuation bei den Bewohnern, insbesondere aber durch Ausweitung auf 430 Wohnplätze von Mitte 1996 an, mit einer Vielzahl neuer Sozialhilfefälle belastet. Durch die Umstellung auf das automatisierte Verfahren (T 335), die rückwirkende Nachberechnung von höheren Mietansprüchen und die Berücksichtigung von Wohngeldern gerieten sie mit der Aktenbearbeitung weiter in Rückstand. Es kam zu Zahlungsrückständen und sogar zur Zahlungseinstellung.

Auf Drängen des Trägers leistete das Bezirksamt dann im Februar 1998 zwei pauschale Abschlagszahlungen von insgesamt 440 000 DM, die sich an den ungeprüften Angaben des Trägers über den jeweiligen Zahlungsrückstand orientierten. Bereits im Mai 1998 hatte der Rechnungshof anlässlich einer anderen Prüfung auch diese rechtswidrige Verfahrensweise beanstandet (T 332). Obwohl das Bezirksamt zugesagt hatte, die Abschlagszahlungen umgehend einzustellen, leistete es im Laufe des Jahres 1998 weitere Abschlagszahlungen. Insgesamt sind im Jahre 1998 ohne Einzelprüfung von Sozialhilfeansprüchen 900 000 DM an den Träger überwiesen worden. Erst im März 1999 übersandte das Bezirksamt dem Träger eine „Abschlussrechnung“ und forderte eine festgestellte Überzahlung von über 100 000 DM zurück, die der Träger aber nicht anerkannte. Nachdem der Rechnungshof den Amtsleiter im April 1999 auf die Lagerung einer Vielzahl nicht abschließend bearbeiteter Akten nebst diverser ungeordneter Belege in mehreren Umzugskartons hingewiesen hatte (T 332), veranlasste dieser, sämtliche Akten zu überprüfen. Zuvor konnte die Rückforderungssumme des Bezirksamts in der „Abschlussrechnung“ vom März 1999 nicht belegt werden. Für den einzelnen Bewohner waren weder Anspruchszeiträume noch Anspruchsgründe festgestellt worden. Ferner waren Wohngeldansprüche nicht gebucht worden, sodass der hälftige Anteil des Bundes an den Wohngeldzahlungen bislang nicht realisiert werden konnte. Im Juli 1999 übersandte das Bezirksamt dem Träger eine erneute Schlussabrechnung mit einer auf 89 000 DM reduzierten Forderung. Dieser bat zwecks Prüfung der Forderung um Zahlungsaufschub bis November 1999, der auch gewährt wurde. Im Januar 2000 reduzierte das Bezirksamt die Rückforderung aufgrund eines „Rechenfehlers“ nochmals auf 82 000 DM. Hiervon hat der Träger in zwei Raten bisher 77 000 DM erstattet.

Eine besondere finanzielle Bedeutung kommt der achtlosen Lagerung der nicht abschließend bearbeiteten Sozialhilfeprozesse durch die Tatsache zu, dass eine Vielzahl von Hilfesuchenden aus anderen Bundesländern bei dem Selbsthilfe-

träger Aufnahme fand (T 333). Seit 1994 sieht § 107 BSHG vor, dass in den Fällen, in denen Hilfebedürftige aus anderen Bundesländern innerhalb eines Monats nach dem Aufenthaltswechsel in dem aufnehmenden Bundesland der Hilfe bedürfen, das aufnehmende Land von dem abgebenden Land zwei Jahre lang die Erstattung seiner Aufwendungen verlangen kann. Das Bezirksamt Lichtenberg hatte für die Bewohner des Selbsthilfeträgers daher eine Fülle von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber anderen Sozialhilfeträgern zu prüfen. Bei Aufnahme der Hilfeleistungen hatte es in der Regel zwar Anträge auf Kostenerstattungsanerkennung an andere Sozialhilfeträger übersandt. Die Geltendmachung der Erstattungsbeiträge nach Anerkenntnis ist aber nur aufgrund individueller Hilfeberechnungen und Aufstellung der für den Einzelnen erbrachten Leistungen möglich. Da entsprechende Aufstellungen individueller Sozialhilfeansprüche zunächst nicht vorlagen, konnten Kostenerstattungen nicht gefordert werden. In einer Vielzahl von Fällen hatte die intern zuständige Kosteneinzugsstelle von Kostenerstattungsstatbeständen überdies noch gar keine Kenntnis. Erst nachdem auf Hinweis des Rechnungshofs die in Umzugskartons lagernden Akten (T 332) bearbeitet worden waren, konnte die Kosteneinzugsstelle tätig werden. Aufgrund der Beanstandungen durch den Rechnungshof hat das Bezirksamt zwischenzeitlich eine Dreiviertelmillion DM an Einnahmen aus Kostenerstattung erzielt. Außerdem wurde nunmehr pauschalierendes Wohngeld von 160 000 DM gebucht, sodass der hälftige Anteil aus der Beteiligung des Bundes am Wohngeld realisiert werden konnte.

339 Der Rechnungshof beanstandet, dass das Bezirksamt Lichtenberg, Abteilung Sozialwesen,

- individuelle Sozialhilfeleistungen in großem Ausmaß rechtswidrig als pauschale Abschlagszahlungen an den Träger der Selbsthilfeeinrichtung geleistet hat, ohne die Leistungsvoraussetzungen im Einzelfall geprüft zu haben, wodurch es überdies zu Überzahlungen gekommen ist,
- Zusagen, bereits beanstandete Missstände umgehend zu beseitigen, nicht eingehalten hat und
- unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht Einnahmen aus Kostenerstattungsansprüchen erst nach Beanstandung verspätet erhoben hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt die Überzahlungen von Sozialhilfe vollständig zurückfordert, allen Kostenerstattungsansprüchen nachgeht und die Haftungsfrage prüft. Der Schriftwechsel mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

5. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Umweltschutz, Wohnen und Verkehr)

a) Unwirtschaftlicher Umgang mit Treuhandmitteln in fünf Entwicklungsbereichen

Die von Berlin in fünf städtebaulichen Entwicklungsbereichen eingesetzten treuhänderischen Entwicklungsträger haben ihre Planungen und Einnahmeerwartungen den veränderten Marktgegebenheiten zumeist nicht ausreichend angepasst. Die erwarteten Aufwendungen und Erträge sind in den Kosten- und Finanzierungsübersichten nicht nach einheitlichen Kriterien und teilweise in nicht nachvollziehbarer Höhe dargestellt. Einige Entwicklungsträger haben zudem Maßnahmen aus den Treuhandvermögen finanziert, die keinen oder nur einen mittelbaren Bezug zum jeweiligen Entwicklungsbereich hatten. Der Rechnungshof hat in allen Entwicklungsbereichen erhebliche Standard- und Bedarfsüberschreitungen für die geplanten Infrastrukturmaßnahmen festgestellt und bisher für vier Entwicklungsbereiche Vorschläge für Einsparungen von insgesamt mehr als 439 Mio. DM gemacht. Er erwartet weitere Einsparungen von mehr als 12 Mio. DM bei den Trägervergütungen bis zum Abschluss der Entwicklung, wenn

die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die vom Hauptausschuss gefassten Beschlüsse umsetzt. Für den fünften Entwicklungsbereich ist mit Einsparungen von mehr als 225 Mio. DM zu rechnen.

Berlin hat in den Jahren 1992 bis 1994 sechs Gebiete gemäß § 165 Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB) förmlich als städtebauliche Entwicklungsbereiche festgelegt, um der von Berlin erwarteten „stürmischen“ Entwicklung der neuen Hauptstadt Raum bieten zu können. Von diesen ist ein Gebiet, das so genannte Parlaments- und Regierungsviertel, nicht Gegenstand dieses Berichts. Die übrigen fünf hier behandelten Gebiete (T 342) umfassen eine Fläche von insgesamt mehr als 1 000 ha und weisen erhebliche städtebauliche Defizite auf. Die Durchführung der Entwicklungsmaßnahmen sowie vorbereitende und begleitende Maßnahmen (Planungsaufgaben, Steuerung, Öffentlichkeitsarbeit usw.) hat das Land Berlin jeweils einem treuhänderischen Entwicklungsträger übertragen. Nutzen-Kosten-Untersuchungen (§ 7 LHO) über die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Vorgehens haben die zuständigen Senatsverwaltungen nicht durchgeführt, obwohl ein Gesamtausgabenvolumen (Treuhandvermögen und Landeshaushalt) von 6,4 Mrd. DM in Rede stand. Ebenso wenig wurden den geltenden Vorschriften entsprechende Ausschreibungen zur Auswahl der leistungsfähigsten und kostengünstigsten Entwicklungsträger durchgeführt. Teilweise sind Auswahlentscheidungen nicht nachvollziehbar, teilweise wurden die Entwicklungsträger erst zur Durchführung der konkreten Maßnahmen gegründet. Sie verfügten in der Regel nicht über Erfahrungen mit der Betreuung von Entwicklungsbereichen.

Mittel für die soziale Infrastruktur in den Entwicklungsbereichen (Kindergärten, Schulen, Jugendfreizeitanlagen, Kinderspielplätze, Sportflächen, öffentliche Grün- und Freiflächen, Senioreneinrichtungen) und die überörtliche Erschließung (überörtliche Straßen, Brücken usw.) sollten überwiegend aus dem Landeshaushalt bereitgestellt werden. Die erforderlichen Mittel für die örtliche Erschließung (z. B. Wohnstraßen, Wege, Straßengrün), die Planungs- und Durchführungsleistungen sowie die Entgelte für die Entwicklungsträgergesellschaften sollten dagegen im Wesentlichen aus den Treuhandvermögen erwirtschaftet werden. Die Entwicklung soll nach derzeitigem Stand bis zum Jahr 2010 abgeschlossen sein. Für die bereits bei Errichtung der Entwicklungsbereiche erkennbaren Aufwendungen des Landes Berlin wurde eine nur unzureichende Vorsorge in der Finanz- und Investitionsplanung Berlins getroffen. Außerdem zeigte sich bald, dass die Einnahmeerwartungen und Ausgabeschätzungen aus unterschiedlichen Gründen unrealistisch waren und auch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes Berlin dem laufenden Finanzierungsbedarf nicht genügte.

Der Rechnungshof hat deshalb auf Ersuchen des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses fünf Entwicklungsbereiche dahingehend geprüft, welche rechtlichen Möglichkeiten eines Ausstiegs bzw. eines Teilausstiegs aus den Entwicklungsmaßnahmen bestehen und welche finanziellen Konsequenzen damit verbunden wären, sowie Vorschläge unterbreitet, wie die begonnenen Entwicklungsmaßnahmen – mit dem Ziel der Minimierung der Belastungen für den Landeshaushalt – sinnvoll beendet werden können. Er hat dabei von der Ermächtigung des Hauptausschusses Gebrauch gemacht, teilweise Externe zu beauftragen. Über das Ergebnis seiner Untersuchungen in vier Entwicklungsbereichen hat er bereits berichtet (vgl. Berichte an den Hauptausschuss vom 18. 02. 99, rote Nr. 2330, vom 29. 04. 99, rote Nr. 2413, vom 18. 06. 99, rote Nr. 2499 und vom 14. 09. 99, rote Nr. 2592). Der fünfte Bericht ist dem Abgeordnetenhaus im März zugeleitet worden.

Die Prüfung hat für alle fünf Entwicklungsbereiche ergeben, dass ein vollständiger Abbruch der Entwicklungsmaßnahmen aufgrund der bisher eingegangenen Verpflichtungen und des erreichten Entwicklungsstandes für Berlin finanziell nachteiliger wäre, als die Entwicklungen unter bestimmten – die Effizienz und die Wirtschaftlichkeit verbessernden – Auflagen

- weiterzuführen. Sofern sichergestellt werden kann, dass die Entwicklungsziele erreicht werden, sollten aber einzelne Grundstücke oder Gebietsteile möglichst frühzeitig aus dem Entwicklungsbereich entlassen werden, um den Aufgabenumfang und damit die Vergütung für die Entwicklungsträger kontinuierlich zu verringern. Teilgebiete, die nicht mit vertretbarem Aufwand in angemessener Zeit entwickelt und einer Nutzung zugeführt werden können, sollten ebenfalls entlassen werden. Die Prüfung der Vorschläge des Rechnungshofs durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ist noch nicht abgeschlossen.
- 344 Der Rechnungshof hat in allen geprüften Entwicklungsbereichen erhebliche Mängel festgestellt, die sowohl den beteiligten Senats- und Bezirksverwaltungen als auch den Entwicklungsträgergesellschaften anzulasten sind und die zu beträchtlichen finanziellen Mehrbelastungen für die Treuhandvermögen und für den Landeshaushalt geführt haben. Die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr hat z. B. hingenommen, dass die Entwicklungsträger regelmäßig die in den Wirtschaftsplänen vorgesehene Trägervergütung in vollem Umfang abrechneten, obwohl sie aus den unterschiedlichsten Gründen die von ihnen zu leistenden Aufgaben nur teilweise, zum Teil nur zu 30 v. H. innerhalb des abgeholzten Zeitraums erledigt hatten. Eine angemessene Honorarkürzung wäre sachgerecht gewesen. Der Rechnungshof hat u. a. deshalb eine verbesserte Steuerung der Entwicklungsträger angemahnt. Dies hat die Senatsverwaltung inzwischen zugesagt.
- 345 Ferner hat die Senatsverwaltung zugelassen, dass einige Entwicklungsträger in den Kosten- und Finanzierungsübersichten (KOFI) überhöhte Ansätze für Grundstücksverkaufserlöse und Einnahmen aus Ausgleichsbeträgen ausgewiesen haben, die auf überholten Planungen beruhten. Die in den KOFI angesetzten Einnahmen aus Grundstücksverkäufen und Ausgleichsbeträgen wurden von den Entwicklungsträgern nach unterschiedlichen Methoden und mit erheblich differierenden „Sicherheitsabschlägen“ ermittelt. Bei einem Entwicklungsträger ist überwiegend nicht nachvollziehbar, wie er die Einnahmeansätze ermittelt hat. Schließlich hat die Senatsverwaltung akzeptiert, dass die Entwicklungsträger bei der Berechnung der Finanzierungskosten unterschiedliche Zinssätze und Berechnungsmethoden angewendet haben. Somit waren die einzelnen KOFI der Entwicklungsträger kaum miteinander vergleichbar. Das Zahlenwerk der jährlichen Berichte an das Abgeordnetenhaus zu den städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen war deshalb und wegen einer Reihe von Fehlern in den KOFI nicht genügend aussagefähig. Die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat inzwischen erreicht, dass einheitliche Wartezeitabschläge (vgl. § 27 Abs. 2 Wertermittlungsverordnung) und Zinssätze berücksichtigt werden. Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass in den jährlichen Berichten an das Abgeordnetenhaus die Abweichungen von der jeweils vorangegangenen KOFI erläutert werden, um deutlich zu machen, wodurch Veränderungen bedingt sind.
- 346 Die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr hat zugelassen, dass die Entwicklungsträger in beträchtlichem Umfang Ausgaben für Gutachten zulasten der Treuhandvermögen geleistet haben, die keinen unmittelbaren Bezug zu den Maßnahmen in den Entwicklungsbereichen hatten. Vielfach handelte es sich um Gutachten zu übergreifenden Themen (z. B. Gutachten über die Gewerbeentwicklung im Umfeld eines Entwicklungsbereichs, über Wassertaxen als öffentliche Verkehrsmittel oder über die Sanierung von nicht zum Entwicklungsbereich gehörenden Gewässern). Weiterhin haben einige Entwicklungsträger Öffentlichkeitsarbeit aus den Treuhandvermögen finanziert, die im Wesentlichen gesamtstädtischen Bezug (Berlin-Werbung im weiteren Sinne, z. B. für die EXPO 2000) hatte oder die Aufgabe der in den Entwicklungsbereichen tätigen Investoren gewesen wäre. Die Ausgaben hätten – soweit sie überhaupt erforderlich waren – jeweils aus den Haushalten der zuständigen Senatsressorts oder von den Investoren geleistet werden müssen.
- Weiterhin hat die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr angeregt oder zugelassen, dass Entwicklungsträger Treuhandmittel zweckwidrig verwenden. So hat ein Entwicklungsträger entgegen den Bestimmungen des § 169 BauGB zulasten des Treuhandvermögens Baumaßnahmen durchgeführt. Des Weiteren wurden Zuwendungen für ein Forschungsprojekt gewährt und die finanzielle Beteiligung an einem Partnerschaftsprojekt Berlin – Moskau (Ausbau des Flughafens) geplant. Darüber hinaus hat diese Senatsverwaltung in Einzelfällen Büroausstattung (Computer, Faxgeräte, Kopierer) und Auslandsreisen für ihre fachlich zuständigen Verwaltungsangehörigen aus den Treuhandvermögen finanzieren lassen. Sie hat damit eine Interessenkollision in Kauf genommen. Dies fördert das Entstehen von Abhängigkeiten, erschwert eine unvoreingenommene Kontrolle und ist haushaltsrechtlich unzulässig. Der Rechnungshof erwartet, dass die jetzt zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nicht mehr zulässt, dass die Treuhandvermögen zur Finanzierung von vielleicht wünschenswerten, aber nicht entwicklungsbezogenen Maßnahmen herangezogen werden. Hierbei ist ein strenger Maßstab anzulegen.
- Weiterhin hat die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr unterschiedliche Vorgehensweisen bei den Bebauungsplanverfahren hingenommen. Während die Bebauungspläne in einigen Entwicklungsbereichen vor dem Baubeginn bereits rechtskräftig festgesetzt waren oder zumindest das Stadium der Planreife erreicht hatten, war in anderen Entwicklungsbereichen trotz Baubeginn noch nicht einmal die öffentliche Auslegung abgeschlossen. Der Rechnungshof hat den beteiligten Verwaltungen empfohlen, die Bebauungsplanverfahren in der Regel zeitlich dem Verlauf der Entwicklung folgen zu lassen und anzustreben, die Verfahren spätestens bei Beendigung der Baumaßnahmen ebenfalls abzuschließen.
- Die Entwicklungsträger setzen für die Durchführung der Entwicklungsmaßnahmen zum Teil eigenes Personal, zum Teil Fremdpersonal ein. Die KOFI (Stand 1999) für die fünf Entwicklungsbereiche weisen für die Aufgabendurchführung (Personal- und Sachkosten sowie Geschäftsbesorgung) vom Beginn der Maßnahmen bis zum vorgesehenen Abschluss der Entwicklung im Jahr 2010 Aufwendungen von insgesamt mehr als 319 Mio. DM aus; die Aufwendungen sind somit beträchtlich. Die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr hat mit den Entwicklungsträgern zum Teil überhöhte Stundensätze vereinbart und/oder diesen Jahresarbeitsstunden in unrealistischer Höhe zugebilligt und – im Verhältnis zur Aufgabenerledigung – die Abrechnung zu hohem Zeitaufwandes zugelassen. Der Rechnungshof hat die Höhe der Trägervergütungen in allen Entwicklungsbereichen beanstandet und Einsparungsmöglichkeiten von bis zu 30 v. H. ermittelt. Der Hauptausschuss ist den Vorschlägen des Rechnungshofs für vier Entwicklungsbereiche bereits gefolgt und hat die Senatsverwaltung aufgefordert, für eine Verringerung der Trägervergütungen um 25 v. H. zu sorgen. Die Senatsverwaltung teilt insoweit die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Aufwendungen der Entwicklungsträger für die Aufgabendurchführung gesenkt werden müssen. Der Schriftverkehr über den fünften Entwicklungsbereich ist noch nicht abgeschlossen.
- Die Entwicklungsträger haben gegenüber der nunmehr zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung dargelegt, dass die Kürzung der Trägervergütung in der Regel mit Leistungseinschränkungen verbunden wäre. Insbesondere würden Kernaufgaben der Entwicklungsträger (Abschluss von Kaufverträgen und Abwendungsvereinbarungen, Erschließungsmaßnahmen) erst mit zeitlicher Verzögerung erledigt werden können. Eine Entwicklungsträgergesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung Berlins will die Trägerkosten sogar nur dann im gebotenen Umfang reduzieren, wenn Berlin die ihrer Auffassung nach im Zusammenhang mit der Personalreduzierung entstehenden Sozialplankosten übernimmt. Der Aufsichtsrat des Unternehmens hat – mit den Stimmen der Vertreter Berlins – dem Land Berlin als Treugeber deshalb drin-

- gend empfohlen, insoweit von weiteren Kürzungen abzu-
sehen. Ein weiterer Entwicklungsträger mit mittelbarer Mehr-
heitsbeteiligung Berlins beruft sich auf vertragliche Bindun-
gen und will gegen Kürzungen der Trägervergütung ggf. den
Klageweg beschreiten. Der Aufsichtsrat dieses Unterneh-
mens hat mit den Stimmen der Vertreter Berlins eine höhere
Trägervergütung, als vom Rechnungshof vorgeschlagen und
vom Hauptausschuss empfohlen, beschlossen und in den
Wirtschaftsplanentwurf 2000 eingestellt. Bei einem Entwick-
lungsträger wurde die Kürzung umgesetzt. Die Senatsverwal-
tung für Stadtentwicklung hat den Vertrag mit einem weiteren
Entwicklungsträger vorsorglich gekündigt, um ausreichend
Zeit für Verhandlungen über die Höhe der Trägervergütung
oder ggf. für die Suche nach einem anderen Entwicklungsträ-
ger zu haben. Der Rechnungshof hat gegenüber der Senats-
verwaltung für Finanzen (Beteiligungsverwaltung) gerügt,
dass Interessenkollisionen der Vertreter Berlins in den Auf-
sichtsräten nicht durch entsprechende Besetzung verhindert
worden sind.
- 351 Die Entwicklungsträger berücksichtigen nicht ausreichend,
dass sich der Aufgabenumfang durch die Entlassung von Teil-
gebieten und organisatorische Maßnahmen der Senatsverwal-
tung für Stadtentwicklung kontinuierlich verringern wird und
rechtzeitig Maßnahmen zur Rückführung des Personalbe-
standes zu ergreifen sind. Ebenso würdigen einige Entwick-
lungsträger nicht, dass sie ihre Aufgaben aus Gründen der
Flexibilität in erheblichem Umfang (oder völlig) mit Fremd-
personal erfüllen. Vor dem eigenen Personal wäre in diesen
Fällen das Fremdpersonal zu reduzieren. Ein Sozialplan käme
dann nicht in Betracht. Im Übrigen sind weitere Einsparun-
gen zu erzielen, indem die Entwicklungsträger Dritte im Rah-
men der Aufgabenwahrnehmung nur in dem unbedingt not-
wendigen Maß einschalten.
- 352 In einigen Entwicklungsbereichen ist voraussichtlich mit wei-
teren Verzögerungen zu rechnen, weil sich die Beteiligten bis-
her nicht auf realistische Konzepte geeinigt haben. So ist die
Nutzung des Standorts Gerichtsgärten im Entwicklungsbe-
reich Rummelsburger Bucht noch immer zwischen den betei-
ligten Senatsverwaltungen streitig. Ebenfalls ist die städte-
bauliche Konzeption für die Insel Eiswerder im Entwick-
lungsbereich Wasserstadt Oberhavel (Spandauer See) weiter
ungeklärt, obwohl der größte private Grundstückseigentümer
auf der Insel zunächst zur Mitwirkung bereit war. Der Rech-
nungshof erwartet, dass sich die Senatsverwaltungen und die
Entwicklungsträger intensiv um die Festlegung neuer Ent-
wicklungskonzepte bemühen, und wird die Entwicklung wei-
ter beobachten.
- 353 In einem Entwicklungsbereich drohten Belange des Denk-
malschutzes das Treuhandvermögen mit zusätzlichem Auf-
wand in zweistelliger Millionenhöhe zu belasten sowie die
Entwicklung weiter zu verzögern, weil sich die beteiligten
Verwaltungen nicht über eine sowohl wirtschaftlich zumut-
bare als auch die Denkmalschutzbelange angemessen berück-
sichtigende Lösung einigen konnten. Der Rechnungshof hat
die Verwaltungen und den Entwicklungsträger dringend dazu
aufgefordert, im Interesse Berlins eine Konsenslösung anzu-
streben, um die Entwicklung nicht weiter zu behindern. Dem
haben die Beteiligten grundsätzlich zugestimmt. Die Senats-
verwaltung für Finanzen hat sich der Forderung des Rech-
nungshofs, insbesondere die finanziellen Aspekte für Berlin
stärker zu berücksichtigen, ausdrücklich angeschlossen. Der
Rechnungshof erwartet, dass die beteiligten Verwaltungen
eine gemeinsame Lösung mit dem Entwicklungsträger
finden, die auch das finanzielle Gesamtinteresse Berlins
berücksichtigt.
- 354 Der Grundsatz der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelver-
wendung, zu dessen Einhaltung alle Entwicklungsträger ver-
pflichtet sind, gebietet, dass in den Entwicklungsbereichen
die Erschließungsmaßnahmen nur unter Beachtung des zu
erwartenden Verkehrsaufkommens und der verbindlichen
Baustandards durchgeführt werden sowie nur der unbedingt
notwendige Bedarf an sozialer Infrastruktur realisiert wird.
- Dabei sind die jeweils aktuellen Bedarfs- und Kostenricht-
werte zu berücksichtigen. Die bisher in den Entwicklungsbe-
reichen fertiggestellten Straßen, Brücken, Spielplätze und
Grünflächen weisen zum Teil erhebliche Standard- aber auch
Bedarfsüberschreitungen auf, die zu unnötigen Mehrausga-
ben in Millionenhöhe geführt haben. Weiterhin gingen einige
Entwicklungsträger aufgrund noch nicht angepasster Planung
(vgl. T 345) von höherem Bedarf an sozialer Infrastruktur aus,
als sich bei der Anwendung aktueller Bedarfsrichtwerte und
aufgrund verringerter Baudichten ergab. Der Rechnungshof
hat den tatsächlichen Bedarf und die Kosten hierfür auf der
Grundlage der mit der damaligen Senatsverwaltung für
Bauen, Wohnen und Verkehr abgestimmten Planung ermit-
telt. In die Berechnungen hat er jeweils die im Entwicklungs-
bereich und im Umfeld vorhandenen Einrichtungen einbezo-
gen. Ferner hat er konkrete Einsparungen vorgeschlagen,
damit weitere Standardüberschreitungen und die nicht
bedarfsgerechte Ausstattung mit sozialer Infrastruktur,
Erschließungsanlagen einschließlich Grünflächen in den Ent-
wicklungsbereichen vermieden werden. Die für die Entwick-
lungsträger zuständige Senatsverwaltung hat zugesagt, künf-
tig auf die strikte Einhaltung der Bedarfs- und Kostenricht-
werte sowie der verbindlichen Standards zu achten.
- Mit seinen ersten vier Berichten hat der Rechnungshof dem
Hauptausschuss Einsparungs- und Kürzungsvorschläge von
insgesamt mehr als 451 Mio. DM unterbreitet. Während der
Umfang der Reduzierung bei den Trägervergütungen zum
Teil noch strittig ist, hat der Hauptausschuss für Erschlie-
ßungsmaßnahmen und für die soziale Infrastruktur die Kür-
zung der Ansätze um insgesamt 273 Mio. DM beschlossen.
Ferner hat er der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auf-
gegeben, weitere Kürzungsvorschläge von 166 Mio. DM zu
prüfen und über deren Umsetzbarkeit zu berichten. Die
Senatsverwaltung hat inzwischen mitgeteilt, dass sie die Trä-
gervergütung für einen Entwicklungsträger im Wirtschafts-
plan 2000 um 20 v. H. reduziert habe. Außerdem habe sie Kür-
zungen bei dem Ansatz für Öffentlichkeitsarbeit bei einem
Entwicklungsträger vorgenommen. Für drei Entwicklungsträ-
ger ist die Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen (vgl.
T 350). Die Überlegungen, ob und wie die weiteren Kür-
zungsvorschläge bei den Erschließungsmaßnahmen und der
sozialen Infrastruktur umgesetzt werden können, dauern
ebenfalls noch an. Der Rechnungshof erwartet, dass die Ein-
sparungen weitgehend erzielt werden.
- Der fünfte und letzte Bericht, den der Rechnungshof dem
Hauptausschuss inzwischen vorgelegt hat, enthält erneut
Kürzungsvorschläge im Gesamtvolumen von 225 Mio. DM,
die die Ausgaben sowohl für die Aufgabenerfüllung durch
den Entwicklungsträger (Kürzung um mehr als 20 v. H.) und
für Öffentlichkeitsarbeit (0,3 Mio. DM jährlich) als auch für
Erschließungsmaßnahmen und für soziale Infrastruktur (Ein-
sparvolumen zusammen bis zu 209 Mio. DM) bis zum
Abschluss der Entwicklung betreffen. Weitere wesentliche
Einsparungen für das Treuhandvermögen sind zu erwarten,
wenn es gelingt, sich aus einem Generalplanervertrag für
einen Entwicklungsbereich zu lösen, in dem zum Teil weit
überhöhte Zahlungen und zu einem anderen Teil Zahlungen
für nicht zu erbringende Leistungen vereinbart worden sind.
Der Schriftverkehr mit dem Entwicklungsträger, den betroffene
Senatsverwaltungen und dem Bezirksamt dauert noch an.
- Nach dem 6. Bericht zu den städtebaulichen Entwicklungs-
maßnahmen geht die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
von Gesamtverlusten von 703,2 Mio. DM für die fünf Treu-
handvermögen bis zum Jahr 2010 aus. Direkt aus dem Lan-
deshaushalt sind bis zu diesem Zeitpunkt voraussichtlich
noch etwa weitere 1 066,2 Mio. DM zu leisten. Der Rech-
nungshof ist allerdings der Meinung, dass mit einem deutlich
höheren Defizit zu rechnen ist, weil die von den Entwick-
lungsträgern erwarteten Einnahmen aus Grundstücksverkäufen
und Ausgleichsbeträgen noch immer zu hoch angesetzt
sind. Weiterhin erwartet er aufgrund der ungünstigen Markt-
situation Verzögerungen bei Vermarktung und Investitionen,
die höhere Finanzierungskosten zur Folge haben werden.

358 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat inzwischen in erheblichem Umfang Verpflichtungsermächtigungen für die Entwicklungsbereiche in den Haushalt eingestellt. Dadurch wird zumindest sichtbar gemacht, welche Belastungen auf Berlin zukommen. Zum Defizitabbau hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bisher allerdings nur 31 Mio. DM im Haushaltsentwurf 2000 vorgesehen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte ursprünglich gegenüber dem Hauptausschuss zugesagt, vom Jahr 2001 an etwa 50 bis 80 Mio. DM jährlich für den generellen Defizitausgleich vorzusehen. In ihrer Stellungnahme zu dem Bericht über den fünften Entwicklungsbereich nimmt sie von dieser Zusage jedoch wieder Abstand und verweist darauf, dass nicht sie, sondern die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Verantwortung für den Defizitausgleich trage. Der Rechnungshof sieht die finanzielle Gesamtverantwortung beim Senat und erwartet, dass alle beteiligten Stellen sich intensiv um eine Reduzierung des zu erwartenden Defizits durch

- Beschränkung der Ausgaben auf das unumgänglich Notwendige und
- regelmäßige jährliche Bereitstellung von hohen Zuschüssen an die Entwicklungsträger zur Vermeidung einer weiteren Kreditaufnahme

bemühen.

**b) Schwerwiegende Verstöße
aufgrund mangelnder Sorgfalt
der damaligen Senatsverwaltung für Bauen,
Wohnen und Verkehr bei der Vorbereitung
des Berliner Vergabegesetzes
und bei der Erarbeitung
der vorangegangenen Rundschreiben
zur Tariftreue bei öffentlichen Bauaufträgen**

Die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr hat es bei der Vorbereitung des Berliner Vergabegesetzes und bei der Erarbeitung der vorangegangenen Rundschreiben zur Tariftreue bei öffentlichen Bauaufträgen regelmäßig versäumt, systematisch und sorgfältig gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften vorzugehen. Aufgrund der Versäumnisse und der mangelnden Sorgfalt der Senatsverwaltung hat der Senat dem Abgeordnetenhaus ein Gesetz zur Beschlussfassung vorgelegt, dessen Nutzen und Kosten die Senatsverwaltung nicht untersucht hat, über dessen Auswirkungen auf den Haushalt sie das Abgeordnetenhaus im Unklaren gelassen hat, dessen Erfolgskontrolle sie nicht vorbereitet hat und das verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaft ist.

359 Die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr hatte von Dezember 1994 an mehrere Maßnahmen mit dem Ziel geplant, die regionale Bauwirtschaft zu unterstützen und die Arbeitslosenquote im „einheimischen“ Baugewerbe zu senken. Hierzu gehörten die Bekämpfung der Schwarzarbeit, eine möglichst weitgehende Reduzierung des Anteils von öffentlichen Aufträgen an Generalunternehmer, die Verpflichtung der Auftragnehmer, für den Einsatz von Nachunternehmern die Zustimmung des Auftraggebers einzuholen, sowie eine bevorzugte Beauftragung von regionalen Bauunternehmen durch befristete Heraufsetzungen der Wertgrenze für beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen zu bewirken (T 361). Schließlich sollten Auftragnehmer öffentlicher Bauaufträge zunächst durch entsprechende Rundschreiben und später durch das Berliner Vergabegesetz verpflichtet werden, ihre Arbeitnehmer nach den jeweils in Berlin geltenden Entgelttarifen zu entlohnen (T 362 bis 365).

360 Die Senatsverwaltung hatte bei der Vorbereitung dieser Maßnahmen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) zu beachten. Insbesondere war sie nach Nr. 2 AV § 7 LHO verpflichtet,

- den Nutzen und die Eignung der Maßnahmen zur Erreichung der verfolgten Ziele und

– die Kosten und die finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den Haushalt systematisch und sorgfältig zu untersuchen sowie

– Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen festzulegen.

In den Ausführungsvorschriften zu § 7 LHO ist ferner bestimmt, dass auch bei der Vorbereitung von finanzwirksamen Gesetzgebungsvorhaben durch die Exekutive angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und später Erfolgskontrollen durchzuführen sind.

Über die befristeten Heraufsetzungen der Wertgrenze für beschränkte Ausschreibungen von Bauleistungen, die der Senat auf Betreiben der Senatsverwaltung beschlossen hatte, hat der Rechnungshof bereits in seinem Vorjahresbericht (T 303 bis 313) berichtet. Durch diese befristeten Änderungen von Ausführungsvorschriften zu § 55 LHO hatte sich der Anteil der beschränkten Ausschreibungen deutlich erhöht. Dadurch konnten in zunehmendem Maße bevorzugt Berliner Bauunternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert und beauftragt werden. Der Anteil der öffentlichen Ausschreibungen hatte sich entgegen Auflagenbeschlüssen des Abgeordnetenhauses deutlich verringert. Die Senatsverwaltung hatte es versäumt, systematisch und sorgfältig zu untersuchen, welchen Nutzen die befristet heraufgesetzten Wertgrenzen haben, ob sie zur Erreichung der von ihr verfolgten Ziele geeignet sind und welche Kosten und finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt diese Maßnahmen verursachen. Ferner hat sie keine Kriterien und Verfahren zur Erfolgskontrolle festgelegt. Hätte sie das getan, hätte sie unschwer erkennen können, dass diese Maßnahmen weder geeignet sind, die Arbeitslosenquote im „einheimischen“ Baugewerbe wesentlich zu verringern noch die Wettbewerbsfähigkeit der Berliner Bauwirtschaft nachhaltig zu verbessern. Auch das ungünstige Nutzen-Kosten-Verhältnis hätte sie erkennen können.

Bei der Vorbereitung des Berliner Vergabegesetzes sowie bei der Erarbeitung der vorangegangenen Rundschreiben zur Tariftreue bei öffentlichen Bauaufträgen (SenBauWohnV VI Nr. 7/1995 vom 09.02.95, Nr. 10/1995 vom 16.05.95, Nr. 17/1996 vom 18.06.96, Nr. 25/1996 vom 23.12.96, Nr. 7/1997 vom 20.03.97, Nr. 16/1998 vom 16.07.98 und Nr. 23/1998 vom 05.11.98) hat die Senatsverwaltung weder den Nutzen noch die Eignung des Gesetzgebungsvorhabens und der Rundschreiben zur Erreichung der verfolgten Ziele systematisch und sorgfältig untersucht. So hat sie erst im Prüfungsschriftwechsel ihre Einschätzung mitgeteilt, dass das Volumen der öffentlichen Berliner Bauaufträge 10 bis 15 v. H. des gesamten Bauvolumens in Berlin betrage. Schon aufgrund dieser Einschätzung hätte die Senatsverwaltung erkennen müssen, dass der Nutzen des Vergabegesetzes und der vorangegangenen Rundschreiben für die regionale Bauwirtschaft nur gering sein kann. Auch mit grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Bedenken des damaligen Senators für Wirtschaft und Betriebe hat sich die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr nicht hinreichend auseinandergesetzt. Der damalige Senator für Wirtschaft und Betriebe hat es für „nicht hinnehmbar“ gehalten, „den Berliner Markt in so weiten Teilen vom Wettbewerb abzuschotten und damit letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der Berliner Unternehmen in anderen Märkten einzuschränken“. Insbesondere bei einer über den Kernbereich des Baugewerbes hinausgehenden Geltung des Vergabegesetzes würden die in den letzten zehn Jahren erzielten Erfolge der Berliner Wirtschaft, sich zunehmend in offenen Märkten durchzusetzen, „konterkariert“ werden. Insgesamt hätte die Senatsverwaltung bei einer ordnungsgemäßen Vorgehensweise feststellen müssen, dass ihre Rundschreiben und dementsprechend auch das Vergabegesetz in nur geringem Maße geeignet waren, die verfolgten Ziele zu erreichen, und dass der Nutzen nur begrenzt sein würde.

Die Senatsverwaltung hat auch die Kosten und die finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den Haushalt im Verhältnis zum volkswirtschaftlichen Nutzen nicht systema-

tisch und sorgfältig untersucht, obwohl sie bereits bei der Erarbeitung des ersten Rundschreibens vermerkt hat, dass die Verpflichtung zur Tariftreue „kostenerhöhend“ ist und damit finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt haben wird. Auch einen Hinweis des damaligen Senators für Wirtschaft und Betriebe, dass aufgrund des Vergabegesetzes „die finanziellen Mehrbelastungen des Haushalts durch die ‚teureren‘ Aufträge sicher erheblich sein werden“, hat die Senatsverwaltung nicht zum Anlass genommen, die finanziellen Auswirkungen des Vergabegesetzes auf den Haushalt sorgfältig zu untersuchen. In der Vorlage zur Beschlussfassung über das „Berliner Vergabegesetz für das Bau- und Gebäudereinigungsgewerbe“ hat die Senatsverwaltung zu den Auswirkungen des Gesetzes auf Einnahmen und Ausgaben lediglich ausgeführt, dass die bisher durch Rundschreiben und Vertrag geregelte Forderung nach Einhaltung der Tariftreue für öffentliche Bauaufträge nunmehr durch Gesetz gesichert werde und „insoweit“ keine Zusatzkosten entstünden. Die Senatsverwaltung hat zumindest für die Erarbeitung der Rundschreiben gegenüber dem Rechnungshof eingeräumt, dass „die möglichen finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt wie auch Kosten-Nutzenbetrachtungen seinerzeit nicht eingeflossen sind“.

364 Statt bei der Vorbereitung des Vergabegesetzes und bei der Erarbeitung der Rundschreiben Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen festzulegen, hat die Senatsverwaltung erst im Prüfungsschriftwechsel lediglich auf – nach ihrer Auffassung bestehende – Probleme bei den Erfolgskontrollen hingewiesen. Das geringe Wertgewicht der öffentlichen Berliner Bauaufträge am gesamten Baugeschehen von 10 bis 15 v. H. lasse eine genaue Wirkungskontrolle nicht zu. Darüber hinaus würden sich die bauwirtschaftlichen Parameter, wie Auftragsbestände, Beschäftigtenzahlen und die Arbeitslosigkeit, ständig ändern und könnten somit für eine umfassende Wirtschaftlichkeitskontrolle kaum herangezogen werden. Die Senatsverwaltung könne nur vermuten, dass ohne ihre Maßnahmen die Entwicklung in der Berliner Bauwirtschaft weitaus dramatischer verlaufen wäre. Sie könne – wenn überhaupt – auch künftig nur tendenzielle Aussagen zur Erfolgskontrolle machen. Die Einwände der Senatsverwaltung überzeugen nicht. Eventuell bestehende Schwierigkeiten bei Erfolgskontrollen entbinden die Senatsverwaltung nicht von der Verpflichtung, Erfolgskontrollen gemäß den Ausführungsvorschriften zu § 7 LHO durchzuführen und aus den Ergebnissen die gebotenen Konsequenzen für ihr künftiges Handeln zu ziehen.

365 Des Weiteren hätte die Senatsverwaltung bereits bei der Vorbereitung des ersten der insgesamt sieben Rundschreiben (T 362), die sämtlich Regelungen zur Einhaltung tarifvertraglicher Bestimmungen bei öffentlichen Bauaufträgen enthielten, die rechtlichen Rahmenbedingungen mit der gebotenen Sorgfalt prüfen müssen. Dies hat sie jedoch nicht getan. Die Senatsverwaltung musste die Rundschreiben mehrfach korrigieren. Nachdem die Senatsverwaltung erkannt hatte, dass ihre Rundschreiben keine zulässige Grundlage für die Verpflichtung zur Tariftreue waren, nutzte sie die Änderung des Vergaberechts, dafür eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Der Bundesgerichtshof hält das Berliner Vergabegesetz für verfassungswidrig; er hat es deshalb dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt (Beschluss vom 18. 01. 00, BB 2000, S. 432). Die Bedenken des Bundesgerichtshofs waren absehbar.

366 Die Senatsverwaltung hat eingewandt, dass es sich bei diesen Maßnahmen um „politische Entscheidungen“ gehandelt habe. Insbesondere bei dem Gesetzgebungsvorhaben hat sie die Verpflichtung in Frage gestellt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß Nr. 2 AV § 7 LHO auch dann durchführen zu müssen, „wenn der Landesgesetzgeber die Gesetzesbegründung zum Berliner Vergabegesetz sich zu eigen gemacht und die Fragestellung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als solche nicht zu seiner eigenen erhoben hat“. Andererseits hat sie selbst – zutreffend – festgestellt, dass „Maßnahmen“ im Sinne der Nr. 2 AV § 7 LHO stets solche der Exekutive und nicht solche der Legislative sind. Insgesamt

geht der Einwand der Senatsverwaltung fehl. Der Rechnungshof hat hier weder politische Zielsetzungen noch politische Entscheidungen bewertet, sondern sich ausschließlich mit dem Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung bei der Vorbereitung eines finanzwirksamen Gesetzgebungsvorhabens auseinandergesetzt.

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr bei der Vorbereitung des Berliner Vergabegesetzes und bei der Erarbeitung der vorangegangenen Rundschreiben zur Tariftreue bei öffentlichen Bauaufträgen regelmäßig versäumt hat, die rechtlichen Voraussetzungen umfassend zu prüfen und systematisch und sorgfältig gemäß § 7 LHO und den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften vorzugehen. Insbesondere beanstandet der Rechnungshof, dass der Senat aufgrund der Versäumnisse und der mangelnden Sorgfalt der Senatsverwaltung dem Abgeordnetenhaus ein Gesetz zur Beschlussfassung vorgelegt hat, dessen Nutzen und Kosten die Senatsverwaltung nicht untersucht hat, über dessen Auswirkungen auf den Haushalt sie das Abgeordnetenhaus im Unklaren gelassen hat, dessen Erfolgskontrolle sie nicht vorbereitet hat und das verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaft ist. Der Rechnungshof erwartet, dass die nunmehr für Bauen zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei allen finanzwirksamen Maßnahmen – also auch bei befristeten Änderungen von Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung sowie bei der Erarbeitung und Vorbereitung von Rundschreiben und Gesetzgebungsvorhaben – stets gemäß den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit handelt und angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie Erfolgskontrollen durchführt und aus den Ergebnissen die jeweils gebotenen Konsequenzen zieht. Der Vorgang ist noch nicht abgeschlossen.

c) Unwirtschaftliche Rahmenverträge für Bauunterhaltungsleistungen

Die Baudienststellen Berlins vergeben pro Jahr Bauunterhaltungsleistungen im Wert von etwa 250 Mio. DM auf der Grundlage von Rahmenverträgen. Diese sind aber nur für eilbedürftige und nicht vorherplanbare Reparaturen und Störungsbeseitigungen geringen Umfangs zweckmäßig und wirtschaftlich. Die Baudienststellen müssen für eine wirtschaftliche Bauunterhaltung fachgerechte Erhaltungsstrategien entwickeln und die Bauunterhaltung vorausschauend planen sowie die Bauunterhaltungsleistungen für jedes Objekt getrennt nach Fach- und Teillosen grundsätzlich öffentlich ausschreiben. Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung muss für Reparaturen und Störungsbeseitigungen geringen Umfangs zweckmäßige und wirtschaftliche Rahmenverträge erarbeiten. Die damit erzielbaren Einsparungen schätzt der Rechnungshof auf jährlich zumindest 25 Mio. DM.

Über einen besorgniserregenden Rückgang der für die Bauunterhaltung eingesetzten Haushaltsmittel hatte der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 1998 (T 263 bis 266) für den Bereich Hochbau und in seinem Vorjahresbericht (T 333 bis 339) für den Bereich Straßenbau berichtet. Obwohl immer weniger Haushaltsmittel für die Bauunterhaltung eingesetzt werden, haben die Baudienststellen Berlins (Hauptverwaltung, Bezirke, Universitäten) in den letzten Jahren trotzdem noch durchschnittlich jährlich insgesamt etwa 800 Mio. DM in allen Bereichen der Bauunterhaltung ausgegeben. Davon werden pro Jahr Bauunterhaltungsleistungen im Wert von insgesamt etwa 250 Mio. DM (etwa 30 v. H.) auf der Grundlage von Rahmenverträgen (in Berlin zumeist als Jahres-Zeitverträge bezeichnet) vergeben und abgerechnet. Die Rahmenverträge werden entweder von der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung entsprechend der von ihr erarbeiteten und vom Senat beschlossenen Allgemeinen Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau) geschlossen und von den Baudienststellen übernommen oder von diesen selbst nach

diesen Vorgaben geschlossen. Insbesondere im Hinblick auf die Größenordnung des Auftragsvolumens und die knappen für die Bauunterhaltung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel hat eine wirtschaftliche Ausgestaltung und Anwendung der Rahmenverträge erhebliche Bedeutung.

- 369 Im Rahmen seiner regelmäßigen Prüfungen der Bauunterhaltung hat der Rechnungshof die Preise von Leistungen in Rahmenverträgen der Senatsverwaltung mit denen entsprechender Rahmenverträge der Humboldt-Universität zu Berlin (HU) verglichen und festgestellt, dass sich nach den Rahmenverträgen der HU beachtliche wirtschaftliche Vorteile für Berlin aufgrund insgesamt deutlich niedrigerer Preise ergeben haben. Zum Beispiel lagen Einheitspreise der Rahmenverträge der HU zwischen bis zu 35 v. H. im Gewerk „Maler- und Lackierarbeiten“ und bis zu 66 v. H. im Gewerk „Gas-, Wasser- und Abwasser-Installationsarbeiten innerhalb von Gebäuden“ unter den Einheitspreisen der vergleichbaren Rahmenverträge der Senatsverwaltung.
- 370 Die insgesamt deutlich niedrigeren Preise der Rahmenverträge der HU sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bieter bei diesen Rahmenverträgen ihre Angebotspreise als Auf- und Abgebote gemäß § 6 Nr. 2 Verdingungsordnung für Bauleistungen – Teil A – (VOB/A) nach öffentlicher Ausschreibung mit der Kenntnis abgeben, dass nur die fünf bis acht Bieter mit den annehmbarsten Angeboten Einzelaufträge erhalten werden. Die HU bildet aus diesen Angeboten Mittelpreise, auf deren Grundlage sie denjenigen der fünf bis acht Bieter freihändig Einzelaufträge erteilt, die ihre Bereitschaft erklärt haben, Aufträge zu den Bedingungen und Preisen des jeweiligen Rahmenvertrages auszuführen.
- 371 Bei den Rahmenverträgen der Senatsverwaltung findet dagegen nur scheinbar ein Wettbewerb statt, denn bei diesen geben nach einem öffentlichen Teilnahmewettbewerb von der Senatsverwaltung ausgewählte Bieter ihre Angebotspreise im Rahmen einer „freihändigen Angebotseinholung“ mit der Kenntnis ab, dass die Möglichkeit, Einzelaufträge zu den Bedingungen des jeweiligen Rahmenvertrages zu erhalten, völlig unabhängig von der Höhe der Angebotspreise ist. Die Senatsverwaltung berücksichtigt bei der Festlegung der Preise in den Rahmenverträgen besonders niedrige Angebotspreise, die sie als nicht auskömmlich, oder besonders hohe Angebotspreise, die sie als stark überhöht bewertet, nicht. Sie erteilt zu den von ihr festgelegten Preisen (keine Mittelpreise) allen Bietern sowie auch allen anderen Unternehmen, die ihre Bereitschaft erklärt haben, Aufträge zu den Bedingungen und Preisen der Rahmenverträge auszuführen, freihändig Einzelaufträge.
- 372 Die derzeitigen Rahmenverträge – sowohl die der Senatsverwaltung als auch die der HU – sind darüber hinaus auch aus folgenden Gründen unwirtschaftlich: Rahmenverträge sind nur für eilbedürftige, im Einzelfall nicht vorhersehbare und nicht vorherplanbare, insgesamt aber regelmäßig vorkommende Reparaturleistungen und Leistungen für Störungsbeseitigungen geringen Umfangs zweckmäßig. Dementsprechend wurden Rahmenverträge ursprünglich häufig auch als Hausmeisterverträge bezeichnet. Die derzeitigen Rahmenverträge umfassen dagegen nahezu alle gängigen Leistungen und Gewerke für die Bauunterhaltung und damit ganz überwiegend vorhersehbare und planbare Leistungen, die bei fachgerechter Erhaltungsstrategie und vorausschauender Bauunterhaltungsplanung für jedes Objekt getrennt nach Fach- und Teillosen gemäß § 55 LHO grundsätzlich öffentlich auszuschreiben wären. In den Leistungsverzeichnissen der Rahmenverträge wird jeder Leistung der Mengenansatz 1 zugrunde gelegt. Da insbesondere die Losgröße und die Menge – vor allem wegen der einzurechnenden Gemeinkosten – einen ganz erheblichen Einfluss auf die Höhe der Preise haben, wirkt sich der Mengenansatz 1 grundsätzlich preissteigernd aus. Dem tragen die Rahmenverträge zwar durch Preisabschläge für größere Aufträge und die Begrenzung ihrer Anwendbarkeit auf maximal zulässige Auftragshöhen Rechnung. Die maximal zulässigen Werte der Einzelaufträge – bei

Hochbaumaßnahmen 30 000 DM, bei Tiefbaumaßnahmen 50 000 DM – sind aber viel zu hoch und widersprechen deutlich der Tatsache, dass Rahmenverträge grundsätzlich nur für kleinere Reparaturen und Störungsbeseitigungen zweckmäßig sind. Darüber hinaus sind die maximal zulässigen Auftragshöhen für die einzelnen Gewerke zu undifferenziert. Kleinere Reparaturen und Störungsbeseitigungen können z. B. im Gewerk „Elektrische Kabel- und Leitungsanlagen in Gebäuden“ nur äußerst selten einen derartigen Umfang haben, während dies im Gewerk „Dachdeckungs- und Dachabdichtungsarbeiten“ – z. B. zur Beseitigung von Sturmschäden – eher möglich ist.

Der Rechnungshof hat immer wieder Verhaltensweisen bei der Anwendung der Rahmenverträge festgestellt, die deren Unwirtschaftlichkeit noch verstärken:

- Baudienststellen verteilen häufig Bauunterhaltungsleistungen an einem Objekt mit einem höheren als dem maximal zulässigen Auftragswert auf mehrere Einzelaufträge (Kettenaufträge) und vergeben darüber hinaus Bauleistungen zu den Bedingungen der Rahmenverträge auch bei umfangreichen Erweiterungsbauten und Umbauten. Die Überschreitung der maximal zulässigen Höhen für Einzelaufträge sowie die Anwendung der Rahmenverträge bei Baumaßnahmen, die nicht ausschließlich der Bauunterhaltung zuzuordnen sind, ist äußerst unwirtschaftlich, da Struktur und Preisgestaltung der Rahmenverträge auf die begrenzten Auftragshöhen und die besonderen Gegebenheiten bei Reparaturen und Störungsbeseitigungen geringen Umfangs ausgerichtet sind.
- Baudienststellen vergeben regelmäßig Leistungen in erheblichem Umfang mit Stundenlohnverträgen, obwohl Einzelaufträge für Stundenlohnarbeiten möglichst vermieden werden sollen. Eine umfassende Kontrolle der geleisteten Stunden führen die Baudienststellen häufig nicht durch. Da Stundenlohnverträge eine Ausnahme von der Grundform des Leistungsvertrages sind, die nur bei lohnintensiven Bauleistungen geringen Umfangs in Betracht kommen kann, und da bei Stundenlohnverträgen die genaue Kontrolle der tatsächlich geleisteten Stunden zwingend notwendig ist, führen die dargestellten Verhaltensweisen der Baudienststellen zu unangemessen hohen Ausgaben.
- Baudienststellen erteilen häufig Einzelaufträge, bei denen Zahl und Menge von auszuführenden Leistungen teilweise nicht festgelegt sind. Erhebliche Überschreitungen der Höhe des ursprünglichen Einzelauftrages sowie insbesondere der für Einzelaufträge maximal zulässigen Auftragshöhen sind die Folge. Auch dies ist aus den bereits genannten Gründen unwirtschaftlich.
- Bei der Abrechnung von Einzelaufträgen setzen die Baudienststellen häufig die in den Rahmenverträgen vereinbarten Nachlässe für größere Einzelaufträge nicht ab. Dies führt zu ungerechtfertigten Ausgaben für Berlin.

Obwohl die Baudienststellen seit Jahren in Prüfungsmittellungen auf die festgestellten Mängel hingewiesen werden, haben sich die Verhaltensweisen nur in Einzelfällen verbessert.

Einige Baudienststellen berücksichtigen teilweise bereits die Beanstandungen des Rechnungshofs. So enthält eine Arbeitsanweisung der Hauptabteilung Hochbau der damaligen Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr eine grundsätzliche Anwendungsbeschränkung der Rahmenverträge auf Reparaturen und Störungsbeseitigungen, die generelle Begrenzung der Auftragshöhe auf 15 000 DM pro Einzelauftrag und die Vorgabe, Einzelaufträge für Stundenlohnarbeiten sowie Kettenaufträge zu vermeiden.

Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Bauunterhaltung müssen die Baudienststellen fachgerechte Erhaltungsstrategien entwickeln und die Bauunterhaltung vorausschauend planen sowie in der Regel die Bauunterhaltungsleistungen für jedes Objekt getrennt nach Fach- und Teillosen grundsätzlich

öffentlich ausschreiben. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung muss die Vorgaben für Rahmenverträge in der Anweisung Bau grundlegend überarbeiten. Insbesondere sind

- Rahmenverträge ausschließlich auf die Leistungen und Gewerke zu begrenzen, die für eilbedürftige und im Einzelfall nicht vorherplanbare Reparaturen und Störungsbeseitigungen geringen Umfangs erforderlich sind,
- die Rahmenverträge jährlich in einem Auf- und Abgabungsverfahren gemäß § 6 Nr. 2 VOB/A öffentlich auszuschreiben,
- die Preise der Leistungen in den Rahmenverträgen auf der Grundlage der jeweils annehmbarsten Angebote festzulegen,
- Einzelaufträge auf der Grundlage von Rahmenverträgen nur einer angemessenen Anzahl der nach öffentlicher Ausschreibung ermittelten günstigsten Bieter zu erteilen und
- die maximal zulässigen Werte der Einzelaufträge differenziert nach Gewerken deutlich herabzusetzen.

376 Diese Forderungen des Rechnungshofs berücksichtigen nach Auffassung der Senatsverwaltung teilweise die Interessen der mittelständischen Bauwirtschaft nicht angemessen. Sie hat auf § 97 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen verwiesen, nach dem öffentliche Auftraggeber seit dem 1. Januar 1999 verpflichtet sind, vornehmlich durch Teilung der Aufträge in Fach- und Teillose mittelständische Interessen angemessen zu berücksichtigen. Nach den derzeitigen Vorgaben der Senatsverwaltung würden die Aufträge zu den Bedingungen der Rahmenverträge breit gestreut und eine große Anzahl mittelständischer Unternehmen beschäftigt, während bei den Rahmenverträgen der HU nur fünf bis acht Unternehmen jährlich Aufträge je Rahmenvertrag erhalten. Die Einwände der Senatsverwaltung gehen fehl. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Rahmenverträge muss vor allem der Wettbewerb verstärkt werden. Dies kann insbesondere dadurch erreicht werden, dass zwischen der Möglichkeit Einzelaufträge auf der Grundlage von Rahmenverträgen zu erhalten und der Höhe der abgegebenen Angebotspreise eine unmittelbare Abhängigkeit hergestellt wird. Deshalb fordert der Rechnungshof, dass Einzelaufträge auf der Grundlage von Rahmenverträgen nur einer angemessenen Anzahl der nach öffentlicher Ausschreibung ermittelten günstigsten Bieter erteilt werden. Dies bedeutet, dass weder zwingend nur fünf bis acht Bieter - wie bei den Rahmenverträgen der HU - noch - wie bei den Rahmenverträgen der Senatsverwaltung - alle Unternehmen, die irgendwann den Rahmenverträgen beigetreten sind, bei der Auftragsvergabe berücksichtigt werden sollen. Durch die weiteren Forderungen des Rechnungshofs, einerseits die Anzahl der Leistungen und Gewerke der Rahmenverträge ausschließlich auf die Erfordernisse eilbedürftiger und im Einzelfall nicht vorherplanbarer Reparaturen und Störungsbeseitigungen geringen Umfangs strikt zu begrenzen, andererseits die bei fachgerechter Erhaltungsstrategie und vorausschauender Bauunterhaltungsplanung notwendigen Bauleistungen für jedes Objekt getrennt nach Fach- und Teillose grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, werden die Interessen der mittelständischen Bauwirtschaft in vollem Umfang berücksichtigt.

377 Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Baudienststellen für eine wirtschaftliche Bauunterhaltung fachgerechte Erhaltungsstrategien entwickeln und die Bauunterhaltung vorausschauend planen sowie die Bauunterhaltungsleistungen für jedes Objekt getrennt nach Fach- und Teillose grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Er erwartet weiter, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Vorgaben für Rahmenverträge grundlegend überarbeitet (T 375) und diese insbesondere auf die Leistungen und Gewerke begrenzt, die für eilbedürftige und im Einzelfall nicht vorherplanbare Reparaturen und Störungsbeseitigungen geringen Umfangs erforderlich sind. Die damit erzielbaren Einsparungen schätzt der Rechnungshof auf jährlich zumindest 25 Mio. DM. Der Vorgang ist noch nicht abgeschlossen.

d) Geringe Mängel bei der Einhaltung von Zahlungsfristen durch Baudienststellen

Wiederholte kritische Äußerungen in der Öffentlichkeit über die Zahlungsmoral öffentlicher Auftraggeber ließen Schadensersatzansprüche gegen Berlin befürchten. Der Rechnungshof hat deshalb im Rahmen seiner regelmäßigen Prüfungen bei 550 stichprobenweise ausgewählten Rechnungen für Bauleistungen überprüft, ob Baudienststellen der Hauptverwaltung und der Bezirke die vorgeschriebenen Zahlungsfristen eingehalten haben. Die Baudienststellen haben zwar 93 v. H. der Zahlungen fristgerecht geleistet, sie müssen aber noch in geringem Umfang bestehende Mängel bei der Bearbeitung von Rechnungen abstellen, damit auch die vom Senat zwischenzeitlich verkürzten Zahlungsfristen strikt eingehalten werden.

Wenn Baudienststellen Berlins Rechnungen verspätet bezahlen, begründet dies die Gefahr von Schadensersatzforderungen gegen Berlin wegen Zahlungsverzugs. Der Rechnungshof ist deshalb wiederholten kritischen Äußerungen in der Öffentlichkeit über die Zahlungsmoral öffentlicher Auftraggeber nachgegangen und hat im Rahmen seiner regelmäßigen Prüfungen bei 550 stichprobenweise ausgewählten Rechnungen für Bauleistungen gezielt überprüft, ob die Baudienststellen der Hauptverwaltung und der Bezirke die vorgeschriebenen Zahlungsfristen eingehalten haben. Zahlungsfristen bei Bauleistungen sind in § 16 Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil B - (VOB/B) und bei Lieferungen und Leistungen, die nicht unter die VOB fallen, in § 17 Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen - Teil B - (VOL/B) festgelegt. Nach § 16 VOB/B sind Abschlagszahlungen auf Antrag in Höhe des Wertes der jeweils nachgewiesenen vertragsgemäßen Leistungen in möglichst kurzen Zeitabständen spätestens binnen 18 Werktagen nach Zugang der Aufstellung der erbrachten Leistungen zu gewähren. Die Schlusszahlung ist alsbald nach Prüfung und Feststellung der vom Auftragnehmer vorgelegten Schlussrechnung zu leisten, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zugang. Die Prüfung der Schlussrechnung ist nach Möglichkeit zu beschleunigen. Verzögert sie sich, so ist das unbestrittene Guthaben als Abschlagszahlung sofort zu zahlen. Alle Zahlungen sind auf das Äußerste zu beschleunigen. Nach § 17 VOL/B ist der Rechnungsbetrag grundsätzlich nach Erfüllung der Leistung zu zahlen. Es können aber auch frühere Zahlungsfristen vereinbart werden. Fehlen solche Vereinbarungen, so ist die Zahlung des Rechnungsbetrages binnen eines Monats nach Eingang der prüfbareren Rechnung zu leisten. Sofern Abschlagszahlungen vorgesehen sind, sind sie in angemessenen Fristen auf Antrag entsprechend dem Wert der erbrachten Leistungen in vertretbarer Höhe zu leisten. Die Leistungen sind durch nachprüfbarere Aufstellungen nachzuweisen.

Von den stichprobenweise ausgewählten 550 Rechnungen aus den Jahren 1997 bis Anfang 1999 entfielen 239 Rechnungen auf die Hauptverwaltung und 311 auf die Bezirksverwaltungen. Für 502 Rechnungen galten die Zahlungsfristen der VOB, für 48 die der VOL. Bei den Zahlungen aufgrund der 550 Rechnungen handelte es sich um 171 Abschlagszahlungen und 379 Schlusszahlungen. Die Baudienststellen haben bei 510 Zahlungen (93 v. H.) die Zahlungsfristen eingehalten, bei nur 40 Zahlungen (7 v. H.) war dies nicht der Fall. Auffällige Unterschiede bei der Einhaltung oder Nichteinhaltung der Zahlungsfristen haben sich bei Vergleichen der Hauptverwaltung mit den Bezirksverwaltungen, der Zahlungen nach der VOB mit denen nach der VOL sowie beim Vergleich von Abschlagszahlungen mit Schlusszahlungen nicht ergeben.

Überschreitungen der Zahlungsfristen von bis zu vier Monaten ergaben sich insbesondere daraus, dass

- Rechnungen erst bis zu 40 Tage nach dem Datum, das auf der Rechnung ausgewiesen war, bei den Verwaltungen eingingen,
- umfangreicher Schriftwechsel über nicht prüfbarere oder fehlende Leistungsnachweise geführt wurde, ohne das unbestrittene Guthaben (T 378) auszuzahlen,

- die Bearbeitungszeiten zu lang waren, weil entweder die Rechnungen innerhalb der Baudienststellen nicht fristgerecht bearbeitet wurden oder – bei der Rechnungsbearbeitung durch beauftragte freischaffende Architekten und Ingenieure – die verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Arbeitsabläufe nicht ausreichend aufeinander abgestimmt waren oder durch andere Organisationsmängel die bearbeiteten Rechnungen nicht rechtzeitig angewiesen wurden.
- 381 Aufgrund der wiederholten kritischen Äußerungen über die Zahlungsmoral öffentlicher Auftraggeber hatte die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr bereits mit Rundschreiben VI Nr. 4/1997 vom 6. März 1997 die Baubehörden und Baudienststellen Berlins aufgefordert, die in der VOB vorgesehenen Zahlungsfristen unbedingt einzuhalten. Mit Arbeitsanweisung vom 27. Januar 1999 hat die Senatsverwaltung für ihren Zuständigkeitsbereich die Fristen für die Bezahlung von Bauleistungen gegenüber den Vorgaben der VOB verkürzt. Die Hauptabteilungen Hoch- und Tiefbau sind angewiesen worden, Abschlagszahlungen binnen zwölf Tagen nach Zugang der Aufstellung der erbrachten Leistungen und Schlusszahlungen sobald wie möglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Zugang einer prüffähigen Schlussrechnung zu leisten. Verzögert sich die Prüfung der Schlussrechnung, ist das unbestrittene Guthaben (vgl. T 378) sofort als Abschlagszahlung zu leisten.
- 382 Auf Antrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD hat das Abgeordnetenhaus in seiner Sitzung am 11. März 1999 beschlossen: Der Senat wird aufgefordert, die Bearbeitungszeiten von Rechnungen an die öffentliche Hand – eine ordnungsgemäße Auftragsausführung vorausgesetzt – so zu verkürzen, dass eine Zahlungsfrist von vier Wochen nicht überschritten wird. Hierzu hat der Senat aufgrund einer Vorlage der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr dem Abgeordnetenhaus mit der Mitteilung – zur Kenntnisnahme – vom 16. Juni 1999 (Drucksache 13/3875) berichtet, dass bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen eine Zahlungsfrist von annähernd vier Wochen bereits nach der VOL vorgesehen sei, da die Zahlungen grundsätzlich binnen eines Monats nach Eingang der prüfbareren Rechnung zu leisten sind. Im Bereich der VOB kann der Beschluss nach Auffassung des Senats nicht pauschal umgesetzt werden, da er bei Abschlagszahlungen gegen geltende Zahlungsvorschriften verstößt. Für den Bereich der VOB verweist der Senat auf die interne Arbeitsanweisung der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr, nach der Abschlagszahlungen binnen zwölf Werktagen nach Zugang der Aufstellung und Schlusszahlungen sobald wie möglich, spätestens innerhalb eines Monats nach Zugang einer prüffähigen Schlussrechnung zu leisten sind. Verzögert sich die Prüfung der Schlussrechnung, so ist das unbestrittene Guthaben als Abschlagszahlung sofort zu leisten. Eine gleichartige Fristenregelung für Abschlags- und Schlusszahlungen, hat der Senat mit Beschluss Nr. 2483/99 vom 21. September 1999 für alle Baudienststellen Berlins mit einer Allgemeinen Anweisung zur Verkürzung der Zahlungsfristen bei Bauaufträgen eingeführt.
- 383 Die Baudienststellen müssen noch in geringem Umfang bestehende Mängel bei der Bearbeitung von Rechnungen abstellen, damit auch die zwischenzeitlich verkürzten Zahlungsfristen strikt eingehalten werden. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.
- In seinem Jahresbericht 1996 (T 324 bis 342) hatte der Rechnungshof über finanzielle Nachteile für Berlin durch nicht ordnungsgemäße Vergabe und Abrechnung von Wartungsarbeiten an technischen Anlagen in Gebäuden, in seinem Jahresbericht 1997 (T 389 bis 396) über unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor dem Abschluss von Instandhaltungsverträgen berichtet. Das Abgeordnetenhaus hat daraufhin folgende Auflagen beschlossen: Wartungsarbeiten sind grundsätzlich nach öffentlicher Ausschreibung zu vergeben, Instandhaltungsverträge sind nur noch zu schließen oder weiterzuführen, wenn dies in besonderen Fällen aufgrund von betrieblichen und technischen Notwendigkeiten gerechtfertigt und die Wirtschaftlichkeit durch detaillierte Untersuchungen belegt ist; die vom Rechnungshof aufgezeigten Einsparmöglichkeiten sind zu realisieren.
- Der Rechnungshof hat bei 29 Baudienststellen (damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr, Polizei, Feuerwehr, 23 Bezirksämter, Freie Universität Berlin – FU –, Humboldt-Universität zu Berlin – HU –, Technische Universität Berlin – TU –), die für die Wartung und Instandhaltung der technischen Anlagen in Gebäuden zuständig sind, überprüft, inwieweit die Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses umgesetzt und in welcher Höhe dadurch Haushaltsmittel eingespart worden sind. Die Prüfung erstreckte sich auf folgende technische Anlagen in Gebäuden:
- Wärmeversorgungsanlagen,
 - Lufttechnische Anlagen,
 - Wasser- und abwassertechnische Anlagen,
 - Mess-, Steuer- und Regelanlagen,
 - Aufzugs- und Förderanlagen,
 - Stromversorgungs- und Verteilanlagen,
 - Telekommunikations-, Gefahrenmelde- und sonstige Fernmeldeanlagen,
 - Datenverarbeitungsanlagen und
 - Sonderanlagen.
- Die Baudienststellen haben bisher unter Berücksichtigung der Zu- und Abgänge von Anlagen und Gebäuden, ausgehend von einem Gesamtauftragsvolumen von 30,8 Mio. DM, insgesamt 4,7 Mio. DM jährlich eingespart.
- Zwei Baudienststellen (Bezirksämter Weißensee, Hohen-schönhausen) konnten Haushaltsmittel nur noch in geringer Höhe einsparen. Sie hatten bereits vor den Auflagenbeschlüssen des Abgeordnetenhauses Wartungsarbeiten an technischen Anlagen in Gebäuden grundsätzlich dem Wettbewerb unterstellt, Instandhaltungsverträge nicht geschlossen und sich insoweit wirtschaftlich und sparsam verhalten. Außerdem ist das Auftragsvolumen dieser beiden Baudienststellen relativ gering.
- 19 Baudienststellen (Senatsverwaltung, Polizei, Feuerwehr, Bezirksämter Mitte, Tiergarten, Prenzlauer Berg, Charlottenburg, Spandau, Wilmersdorf, Zehlendorf, Schöneberg, Steglitz, Neukölln, Köpenick, Pankow, Marzahn, Hellersdorf, FU, HU) haben die Auflagen des Abgeordnetenhauses zwar nicht vollständig, aber zumeist doch überwiegend erfüllt und dadurch bereits Haushaltsmittel in beachtlicher Höhe eingespart. Insbesondere haben sie Einsparungen erzielt, indem sie den Leistungsumfang der Wartungsarbeiten reduziert und diese Leistungen in größerem Umfang als zuvor im Wettbewerb vergeben haben. Vier Baudienststellen (Bezirksämter Spandau, Zehlendorf, Schöneberg sowie HU) haben zumindest einen Teil der Wartungsarbeiten entsprechend den Auflagenbeschlüssen des Abgeordnetenhauses öffentlich ausgeschrieben. Sechs Baudienststellen (Senatsverwaltung, Bezirksämter Spandau, Wilmersdorf, Steglitz, Neukölln, FU) haben, anstatt alle Wartungsleistungen entsprechend den Auflagenbeschlüssen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, teilweise lediglich Preisverhandlungen mit den bisherigen Auftragnehmern geführt. Elf Baudienststellen (Senatsverwaltung, Polizei, Feuerwehr, Bezirksämter Tiergarten, Charlottenburg, Spandau, Wilmersdorf, Zehlendorf, Schöne-

**e) Unzureichende Einsparungen
bei der Wartung und Instandhaltung
von technischen Anlagen in Gebäuden**

Die Baudienststellen haben bestehende Einsparmöglichkeiten bei der Wartung und Instandhaltung von technischen Anlagen in Gebäuden bisher nicht in ausreichendem Umfang realisiert. Sie können zusätzlich zu den bei Gesamtausgaben von 30,8 Mio. DM bisher eingesparten 4,7 Mio. DM jährlich noch weitere 5 Mio. DM jährlich einsparen.

berg, Steglitz, FU) haben Haushaltsmittel eingespart, indem sie teils den Leistungsumfang der Instandhaltungsverträge reduziert, teils Instandhaltungsverträge nicht weitergeführt, sondern auf Wartungsverträge umgestellt haben. Zusammen haben diese 19 Baudienststellen 4,1 Mio. DM jährlich eingespart, das sind 87 v. H. der bisherigen Einsparungen (T 385).

388 Die Baudienststellen haben in einzelnen Bereichen erhebliche Einsparungen zum Beispiel durch folgende Maßnahmen erreicht:

- Das Bezirksamt Charlottenburg hat Wartungsaufträge nur noch für sicherheitsrelevante Gefahrenmeldeanlagen und sonstige Fernmeldeanlagen mit reduziertem Leistungsumfang erteilt. Es hat die Leistungen so weit wie möglich zusammengefasst, im Wettbewerb vergeben und dadurch die jährliche Auftragshöhe von 280 000 DM um 80 v. H. auf 56 000 DM gemindert.
- Das Bezirksamt Zehlendorf hat die Wartungsleistungen für Aufzugsanlagen so weit wie möglich zusammengefasst, detailliert die Leistungen vorgegeben, Inspektions- und Wartungsintervalle angepasst, Instandhaltungs- auf Wartungsverträge umgestellt, die Leistungen öffentlich ausgeschrieben und dadurch die jährliche Auftragshöhe von 133 000 DM um 80 v. H. auf 27 000 DM gemindert.
- Die FU hat für die Wartung Lufttechnischer Anlagen durch Anpassung des Leistungsumfanges an den Bedarf und eine weitgehende Zusammenfassung der Leistungen die jährliche Auftragshöhe von 254 000 DM um 62 v. H. auf 97 000 DM gemindert.
- Das Bezirksamt Spandau hat die Wartungshäufigkeit bei Gefahrenmeldeanlagen und sonstigen Fernmeldeanlagen reduziert, die Leistungen öffentlich ausgeschrieben und dadurch die jährliche Auftragshöhe von 140 000 DM um 60 v. H. auf 50 000 DM gesenkt.
- Das Bezirksamt Schöneberg hat bei den Wartungsleistungen für Aufzugsanlagen – über frühere Einsparungen hinaus – durch eine beschränkte Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb die jährliche Auftragshöhe von 290 000 DM um 51 v. H. auf 143 000 DM gemindert.
- Die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr hat für die Wartung von Aufzugsanlagen – obwohl sie die Leistungen immer noch nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern freihändig vergeben hat – allein durch angepasste Inspektions- und Wartungsintervalle, Zusammenfassung von Leistungen, jährliche Preisanpassungen sowie überwiegende Umstellung von Instandhaltungs- auf Wartungsverträge insgesamt die jährliche Auftragshöhe für Wartungsleistungen von 1 411 000 DM um 36 v. H. auf 905 000 DM gesenkt.

Die Einsparungen der 19 Baudienststellen sind zwar beachtlich und durchaus positiv zu bewerten, sie zeigen aber auch, dass die Mittel für Wartungen und Instandhaltungen vor dem Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses von diesen Baudienststellen häufig nicht wirtschaftlich und sparsam eingesetzt worden sind.

389 Acht Baudienststellen (Bezirksämter Wedding, Friedrichshain, Kreuzberg, Tempelhof, Treptow, Lichtenberg, Reinickendorf, TU) haben die Auflagen des Abgeordnetenhauses nur teilweise oder nur in Teilbereichen erfüllt und insgesamt 561 000 DM jährlich eingespart, das sind 12 v. H. der bisherigen Einsparungen (T 385). So haben diese Baudienststellen insbesondere bei den Aufzugs- und Förderanlagen sowie bei den Telekommunikations-, Gefahrenmelde- und sonstigen Fernmeldeanlagen teilweise

- den Leistungsumfang nicht gemindert,
- die Leistungen nicht so weit wie möglich zusammengefasst,
- Instandhaltungsverträge nicht auf Wartungsverträge umgestellt,

- die Leistungen nicht grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben.

Ausgehend von den bisherigen Einsparungen schätzt der Rechnungshof die bei konsequenter und vollständiger Umsetzung der Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses noch möglichen Einsparungen insgesamt auf weitere 5 Mio. DM jährlich. Nach Einschätzung des Rechnungshofs können die 19 Baudienststellen, die zusammen bereits 4,1 Mio. DM eingespart haben (T 387), zusammen noch weitere 2,5 Mio. DM jährlich, die acht Baudienststellen, die zusammen bisher 561 000 DM eingespart haben (T 389), zusammen ebenfalls noch weitere 2,5 Mio. DM jährlich einsparen. Insbesondere müssen die Baudienststellen folgender Verwaltungen zur vollständigen Erfüllung der Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses die weiteren beispielhaft genannten Einsparungen realisieren, die zusammen bereits etwa ein Drittel der noch möglichen Einsparungen betragen:

- Die nunmehr für Bauen zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung muss für die Wartung der Gefahrenmelde- und sonstiger Fernmeldeanlagen Instandhaltungsverträge auf Wartungsverträge umstellen, den Leistungsumfang mindern, die Leistungen so weit wie möglich zusammenfassen und die Wartungsleistungen von derzeit insgesamt 3,2 Mio. DM jährlich öffentlich ausschreiben (geschätzte Einsparung mindestens 650 000 DM jährlich).
- Die TU muss für die Wartung der Aufzugsanlagen Instandhaltungsverträge auf Wartungsverträge umstellen, den Leistungsumfang mindern, die Leistungen so weit wie möglich zusammenfassen und die Wartungsleistungen von derzeit insgesamt 920 000 DM jährlich öffentlich ausschreiben (geschätzte Einsparung mindestens 350 000 DM jährlich).
- Das Bezirksamt Kreuzberg muss die Leistungen für die Wartung der Telekommunikations-, Gefahrenmelde- und sonstigen Fernmeldeanlagen so weit wie möglich zusammenfassen und die Wartungsleistungen von derzeit insgesamt 970 000 DM jährlich öffentlich ausschreiben (geschätzte Einsparung mindestens 200 000 DM jährlich).
- Die FU muss für die Wartung der Aufzugsanlagen Instandhaltungsverträge auf Wartungsverträge umstellen, den Leistungsumfang mindern, die Leistungen so weit wie möglich zusammenfassen und die Wartungsleistungen von derzeit insgesamt 430 000 DM jährlich öffentlich ausschreiben (geschätzte Einsparung mindestens 160 000 DM jährlich).
- Das Bezirksamt Neukölln muss die Leistungen für die Wartung der Aufzugsanlagen von derzeit insgesamt 385 000 DM jährlich so weit wie möglich zusammenfassen, Instandhaltungsverträge auf Wartungsverträge umstellen und die Leistungen öffentlich ausschreiben (geschätzte Einsparung mindestens 140 000 DM jährlich).
- Das Bezirksamt Lichtenberg muss für die Wartung der Gefahrenmelde- und sonstiger Fernmeldeanlagen den Leistungsumfang mindern, die Leistungen so weit wie möglich zusammenfassen und die Wartungsleistungen von derzeit insgesamt 250 000 DM jährlich öffentlich ausschreiben (geschätzte Einsparung mindestens 50 000 DM jährlich).

Die Baudienststellen haben überwiegend bestätigt, dass weitere Einsparmöglichkeiten bei der Wartung und Instandhaltung von technischen Anlagen in Gebäuden bestehen. Die Bezirksämter Wedding, Friedrichshain und Tempelhof haben aber darauf hingewiesen, dass sie nur noch geringe Mittel hätten einsparen können, da sie sich bereits vor den Auflagenbeschlüssen des Abgeordnetenhauses wirtschaftlich und sparsam verhalten oder die Auflagen des Abgeordnetenhauses kontinuierlich umgesetzt hätten. Die Bezirksämter Tempelhof und Lichtenberg haben eingewandt, dass die öffentliche

Ausschreibung für die Vergabe von Wartungsleistungen ungeeignet sei. Die TU hat eingewandt, dass die vom Rechnungshof geschätzten 350 000 DM jährlich (T 390) kurzfristig nicht einzusparen seien, realistisch seien zunächst nur Einsparungen von 100 000 DM jährlich. Die Hinweise und Einwände sind allenfalls in Teilbereichen gerechtfertigt, insgesamt gehen sie jedoch fehl. So vergeben die Baudienststellen der Bezirksämter Wedding und Tempelhof die Wartungsleistungen für Gefahrenmelde- und sonstige Fernmeldeanlagen sowie das Bezirksamt Wedding zusätzlich für Aufzugsanlagen entgegen den Auflagen des Abgeordnetenhauses noch immer freihändig. Das Bezirksamt Friedrichshain ist weiterhin für die Wartung der Telekommunikationsanlage langfristig an ein Unternehmen gebunden und erfüllt insoweit ebenfalls die Auflagen des Abgeordnetenhauses nur unvollständig. Der Einwand der Bezirksämter Tempelhof und Lichtenberg wird durch die Vergabepaxis von zumindest vier Baudienststellen und die dadurch erzielten Einsparungen (T 387) widerlegt. Insgesamt bleibt der Rechnungshof bei seiner Einschätzung, dass bei konsequenter und vollständiger Umsetzung der Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses noch Haushaltsmittel in beachtlicher Höhe eingespart werden können.

- 392 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für die Wartung und Instandhaltung von technischen Anlagen in Gebäuden zuständigen Baudienststellen die Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses bisher nicht vollständig umgesetzt haben. Er erwartet, dass sie die Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses konsequent und vollständig umsetzen und damit zusätzlich zu den bisher eingesparten 4,7 Mio. DM jährlich noch weitere etwa 5 Mio. DM jährlich einsparen.

f) Erhebliche finanzielle Nachteile Berlins durch wiederholte Mängel und Versäumnisse bei der Gewährung von Zuwendungen

Die für Umweltschutz zuständige Senatsverwaltung hat bei der Gewährung von Zuwendungen erneut durch schwerwiegende Mängel und Versäumnisse zum Teil in auffälliger Weise finanzielle Nachteile Berlins in Millionenhöhe verursacht. Sie hat auch keine umfassenden Erfolgskontrollen durchgeführt, obwohl sie dies zugesagt hatte. Der Rechnungshof erwartet, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Zuwendungsvorschriften im Interesse einer wirtschaftlichen Mittelverwendung endlich strikt beachtet und im Übrigen haftungsrechtliche Maßnahmen prüft.

- 393 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Vorjahresbericht (T 367 bis 384) den unzulässigen Verzicht auf Rückforderungsansprüche sowie unzureichende Verwendungsprüfungen und Erfolgskontrollen durch die für Umweltschutz zuständige Senatsverwaltung bei der Gewährung von Zuwendungen beanstandet. Dadurch sind dem Land Berlin erhebliche finanzielle Nachteile entstanden. Weitere schwerwiegende Mängel und Versäumnisse bei Bewilligung und Überwachung von Zuwendungen veranlassen den Rechnungshof, erneut zu berichten.
- 394 Die Senatsverwaltung hat für verschiedene Maßnahmen der Umweltberatung und -forschung in den Haushaltsjahren 1995 bis 1997 Zuwendungen von insgesamt 5,6 Mio. DM gewährt. Davon entfielen 1,2 Mio. DM auf Umweltberatung und 4,4 Mio. DM auf Umweltforschung. Der Rechnungshof hat das Zuwendungsverfahren einschließlich der Verwendung der ausgezahlten Mittel und der erforderlichen Erfolgskontrolle geprüft und dabei erhebliche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festgestellt.
- 395 Die Senatsverwaltung hat die Förderung der Umweltforschungsprojekte überwiegend von einer Servicegesellschaft als Projektträgerin durchführen lassen, die dafür weitere Zuwendungen im Wege der Projektförderung von insgesamt 1,3 Mio. DM erhalten hat. Sie hatte die Servicegesellschaft

1991 mit dem Ziel gegründet, einen Projektträger für Umweltförder- und Arbeitsmarktprogramme zu haben, der wissenschaftlich kompetent Aufgaben für die Berliner Verwaltung erledigt und auf den Berlin einen bestimmenden Einfluss ausüben kann. Das gesamte Stammkapital von 50 000 DM wurde durch eine Zuwendung finanziert, die die Senatsverwaltung aufgrund einer institutionellen Förderung im Wesentlichen zur Durchführung eines arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms gewährt hat. Der Gesellschaftsanteil wurde in zwei gleichen Teilen leitenden Mitarbeitern der Senatsverwaltung aufgrund einer Ermächtigung übertragen, die Gesellschaftsanteile im eigenen Namen zu übernehmen. Gleichzeitig hat die Senatsverwaltung die Mitarbeiter von sämtlichen damit verbundenen Kosten und Lasten freigestellt. Eine „Ermächtigungs- und Freistellungserklärung“ trägt die Unterschrift des damaligen Senators. Die Senatsverwaltung hat im Jahr 1998 den Gesellschaftsanteil an ein Tochterunternehmen der Berliner Wasserbetriebe veräußert.

Zur Tätigkeit der Servicegesellschaft gehörte die Vorbereitung von Umweltforschungsprojekten bis zur Gewährung einer Zuwendung durch die Senatsverwaltung, die Beratung und Begleitung bei der Projektabwicklung, die Prüfung von Verwendungsnachweisen sowie die inhaltliche Prüfung von Projektergebnissen. Sie hat von den erhaltenen Zuwendungen nach den vorgelegten Verwendungsnachweisen über 118 000 DM nicht verbraucht. Die Senatsverwaltung hat diese unnötig ausgezahlten Mittel weder zurückgefordert noch Zinsen verlangt. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung weitere Rückforderungsansprüche von 337 000 DM gegenüber der Servicegesellschaft nicht geltend gemacht. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um unzulässige Rückstellungen, mit denen der Zuwendungsempfänger Mittel im Hinblick auf erwartete Kürzungen künftiger Zuwendungen vorgehalten hat. Stattdessen hat die Senatsverwaltung einer Verrechnung mit Fehlbeträgen bei anderen Projekten der Servicegesellschaft zugestimmt. Insgesamt hat sie im Zuge der Verkaufsverhandlungen über den Gesellschaftsanteil an der Servicegesellschaft im Jahr 1998 Rückforderungen von 455 000 DM mit Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen erlassen.

Die Senatsverwaltung hat den Erlass der Rückforderungen damit begründet, dass die Finanzlage der Servicegesellschaft im Jahr 1998 angespannt gewesen sei. Bei Durchsetzung der Forderungen wäre der Konkurs und damit der Verlust von 60 Arbeitsplätzen unabwendbar gewesen; die wirtschaftliche Notlage sei nicht der Servicegesellschaft anzulasten. Der Rechnungshof ist dagegen der Auffassung, dass die Servicegesellschaft durch ständige Missachtung zuwendungsrechtlicher Vorgaben ihre schlechte wirtschaftliche Lage selbst verschuldet hat. Er hat hierzu beanstandet, dass die Senatsverwaltung aufgrund unzureichender Auswertung der Berichte des Wirtschaftsprüfers und fehlender Überleitungsrechnungen die tatsächliche Liquiditätslage der Servicegesellschaft nicht einschätzen konnte. Sie hat vielmehr seit 1995 die Angaben der Servicegesellschaft ungeprüft übernommen. Bemerkenswert ist, dass das Ersuchen an die Senatsverwaltung für Finanzen, dem Erlass von Rückforderungen zuzustimmen, von dem dienstlichen Stellvertreter eines der zwei „Gesellschafter“ der Servicegesellschaft (vgl. T 395) unterzeichnet ist. Der Rechnungshof geht diesem Themenkomplex im Rahmen einer gesonderten Prüfung nach.

Ein anderer Zuwendungsempfänger, eine privatrechtliche Stiftung, hat aus dem Bereich Umweltforschung für das Projekt „Modellhafte Entwicklung eines neuen Umweltinformations- und -motivationskonzepts für Großstädte am Beispiel Berlin“ in den Haushaltsjahren 1995 bis 1998 Zuwendungen von 1 Mio. DM im Wege der Projektförderung als Fehlbearbeitungsfinanzierung sowie zusätzlich 32 000 DM als Vollfinanzierung für so genannte „Personalsondermittel“ erhalten. An der Finanzierung des Projekts hat sich eine privatrechtliche Stiftung mit einer weiteren Million DM beteiligt. In der Mitteilung - zur Kenntnisnahme - an das Abgeordnetenhaus vom 3. August 1995 (Drucksache 12/5838) hatte der Senat im Rahmen des beabsichtigten Aufbaus eines Umweltberatungs-

netzes u. a. die Verknüpfung und zielgerichtete Vernetzung einzelner Projekte der Umweltinformation und -beratung als Zielsetzung dieses Modellprojekts definiert. Dabei sollte der Zuwendungsempfänger als zentrale Koordinierungs- und Beratungsstelle Anträge auf Projektförderungen der Umweltberatung bearbeiten und entsprechende Förderempfehlungen abgeben.

399 Die Senatsverwaltung hat die Anträge für dieses Modellprojekt nur unzureichend geprüft. Sie hat es entgegen den zuwendungsrechtlichen Vorschriften auch unterlassen, das Ergebnis der Antragsprüfung zu vermerken, sodass weder Notwendigkeit noch Angemessenheit dieser Zuwendungen nachgewiesen ist. Zudem hat sie dem Zuwendungsempfänger eine hohe Verwaltungskostenpauschale von insgesamt 145 000 DM (17 v. H. der bewilligten Personalmittel) zugestanden, ohne dokumentiert zu haben, ob diese Pauschale anhand detaillierter Unterlagen des Zuwendungsempfängers dem Grunde und der Höhe nach berechtigt war. Ferner war die Gewährung von „Personalsondermitteln“ (vgl. T 398) unzulässig, da diese ausschließlich zur nachträglichen und zudem projektfremden Finanzierung einer Abfindung sowie von Verfahrenskosten aus einem arbeitsgerichtlichen Vergleich dienten. Allein mit dieser rechts- und zweckwidrigen Bewilligung hat die Senatsverwaltung einen Schaden von 32 000 DM verursacht. Der Rechnungshof hat sie deshalb aufgefordert, die Haftungsfrage zu prüfen.

400 Nach dem Zuwendungsrecht (vgl. Nr. 11.1 AV § 44 LHO) hat die Bewilligungsbehörde den vom Zuwendungsempfänger vorgelegten Verwendungsnachweis, der bei der Projektförderung aus einer zahlenmäßigen Zusammenstellung und einem Sachbericht besteht, unverzüglich zu prüfen und insbesondere festzustellen, ob die Zuwendung zweckentsprechend und wirtschaftlich verwendet, der beabsichtigte Verwendungszweck erreicht wurde und ggf. Erstattungsansprüche geltend zu machen sind. Umfang und Ergebnis dieser Verwendungsprüfung sind in einem Vermerk festzuhalten. Die Senatsverwaltung hat jedoch weder die jährlichen Zwischenverwendungsnachweise noch den vorläufigen Schlussverwendungsnachweis des Zuwendungsempfängers während und nach der dreijährigen Laufzeit des Modellprojekts geprüft. Ihr ist dadurch entgangen, dass der Zuwendungsempfänger

- seine Verwaltungskosten eigenmächtig von ursprünglich 17 v. H. auf 20 v. H. und letztlich auf fast 40 v. H. der Personalkosten angehoben und gegenüber der Bewilligung hierfür insgesamt 345 000 DM statt 145 000 DM (vgl. T 399) abgerechnet,
- entgegen den Vergabevorschriften Aufträge von insgesamt 78 000 DM freihändig vergeben und
- insgesamt 31 000 DM der erhaltenen Fördermittel entgegen dem Zuwendungsbescheid als Zuwendungen an Dritte weitergeleitet

hat.

401 Die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat entgegnet, bei dem Modellprojekt habe es sich um ein Pilotvorhaben der privatrechtlichen Stiftung (vgl. T 398) gehandelt, und Berlin sei Kofinanzierer gewesen. Sie hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass die Stiftung nach einer (telefonischen) Vereinbarung die Gesamtausgaben des Projekts prüfe. Diese Einwände gehen fehl. Nach den geprüften Unterlagen beruhte das Projekt auf einer Initiative der Senatsverwaltung. Es ist unerheblich, ob sie oder die Stiftung Kofinanzierer war, denn die Senatsverwaltung hat als Bewilligungsbehörde eigenverantwortlich gehandelt und hatte demzufolge die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung zu kontrollieren. Im Übrigen wäre eine Prüfungsvereinbarung nur mit juristischen Personen des öffentlichen Rechts zulässig gewesen (Nr. 10.2 AV §§ 44/ 44 a LHO a. F.). Die Senatsverwaltung hat inzwischen zugesagt, die Verwendungsprüfung unverzüglich nachzuholen.

Die Zahlung der „Personalsondermittel“ (vgl. T 398) rechtfertigt die Senatsverwaltung mit politischen Vorgaben, die das Scheitern des Modellprojekts infolge von „arbeitsrechtlichen Altlasten“ des Zuwendungsempfängers verhindern sollten. Sie behauptet ferner, diese „von objektiven Gesichtspunkten geprägte und aus der damaligen Sicht zutreffende politische Entscheidung“ entziehe sich einer haftungsrechtlichen Prüfung. Die Argumente der Senatsverwaltung sind nicht nachvollziehbar. So ist weder der Inhalt von politischen Vorgaben dokumentiert noch ist aktenkundig, von wem diese Vorgaben stammen (vgl. T 399). Unabhängig hiervon ist auch die Senatsverwaltung in ihren Entscheidungen an Gesetz und Recht gebunden.

Grundlage der Bewilligung der Zuwendung von 1 Mio. DM (vgl. T 398) war ein Finanzierungsplan, den die Senatsverwaltung in ihrem Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärt hatte. In seinen Verwendungsnachweisen hat der Zuwendungsempfänger neue Einnahmen von insgesamt 83 200 DM und damit zusätzliche Deckungsmittel gegenüber dem Finanzierungsplan abgerechnet. Die Senatsverwaltung hat hieraus keine Konsequenzen gezogen. Nach dem dem Zuwendungsempfänger im Bescheid auferlegten Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) ermäßigt sich die Zuwendung bei der Fehlbedarfsfinanzierung um den vollen Betrag insoweit, als sich nach der Bewilligung die im Finanzierungsplan veranschlagten Gesamtausgaben reduzieren oder die Einnahmen erhöhen. In diesem Fall hat die Bewilligungsbehörde die Zuwendung in entsprechender Höhe zurückzufordern; ein Ermessen, hierauf zu verzichten, besteht nicht, da es sich hier um den Eintritt einer auflösenden Bedingung handelt (vgl. Nr. 8.2.1 AV § 44 LHO). Gleichwohl hat die Senatsverwaltung die Zuwendung von 83 200 DM bislang nicht zurückgefordert und damit einen Schaden zum Nachteil Berlins verursacht. Sie hat inzwischen zugesagt, nach Prüfung der Verwendungsnachweise die erforderlichen Rückforderungen zu veranlassen.

Zum wirtschaftlichen und sparsamen Verhalten nach § 7 LHO 404 gehört es auch, während und nach der Durchführung von finanzwirksamen Verwaltungsmaßnahmen Erfolgskontrollen durchzuführen. Dies gilt auch für Zuwendungen (vgl. Nr. 11.1.3 AV § 44 LHO). Die Senatsverwaltung hat dennoch keine begleitende Erfolgskontrolle durchgeführt, obwohl es sich um ein Modellprojekt handelte und außerdem ein besonderer Anlass hierfür aufgrund der ihr bekannten internen Probleme des Zuwendungsempfängers gegeben war. So wusste die Senatsverwaltung zum einen, dass sich der Vorstand des Zuwendungsempfängers generell unzufrieden über die im Rahmen des Projekts geleistete Arbeit geäußert sowie deren mangelnde Integration in die Arbeit des Zuwendungsempfängers kritisiert hatte. Zum anderen hatte die Projektleitung der Senatsverwaltung mitgeteilt, dass ihr für das Jahr 1998 keine Mittel mehr für Öffentlichkeitsarbeit, Aktionen und Kampagnen zur Verfügung stünden. Die tatsächlich eingeschränkte Projektdurchführung ist hauptsächlich auf die eigenmächtige Anhebung der Verwaltungskosten (vgl. T 400) zurückzuführen. Dennoch hat die Senatsverwaltung hieraus keine Konsequenzen gezogen. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltung entgegen ihrer ursprünglichen Intention keine für die Zielsetzung des Modellprojekts (vgl. T 398) erforderlichen Förderrichtlinien (Leitlinien) erlassen hat, wonach sich sämtliche Antragsteller für Projekte der Umweltberatung im Rahmen der Umweltforschung zunächst an den Zuwendungsempfänger als zentrale Anlaufstelle wenden sollten. Dieser hat selbst eingeräumt, er habe den „Anspruch einer zentralen Service- und Koordinierungsstelle inkl. fördertechnischer Beratung eines Umweltberatungsnetzes“ aufgrund der Rahmenbedingungen und der vorhandenen personellen Ressourcen nicht realisieren können. Mangels begleitender Erfolgskontrollen hat die Senatsverwaltung dieser konzeptionellen Fehlentwicklung nicht rechtzeitig entgegengewirkt. Da sie zudem bislang auch keine abschließende Erfolgskontrolle durchgeführt hat, ist nicht

- nachvollziehbar, welchen verwertbaren Nutzen die Senatsverwaltung aus diesem Modellprogramm zu ziehen gedenkt. Im Ergebnis ist der Erfolg dieses mit 1 Mio. DM von der Senatsverwaltung geförderten Projekts nicht nachgewiesen.
- 405 Die Senatsverwaltung hat auch bei mehreren Projekten der Umweltberatung sowie einem weiteren Projekt der Umweltforschung durch unzulängliche Beachtung der Zuwendungsvorschriften finanzielle Nachteile für Berlin verursacht:
- Aufgrund mangelhafter bzw. überhaupt nicht durchgeführter Antragsprüfung (vgl. T 399) sind Notwendigkeit und Angemessenheit verschiedener Verwaltungskostenpauschalen (Gemeinkostenanteile) von insgesamt 68 500 DM sowie einer Zuwendung für ein weiteres Modellprojekt von 55 800 DM nicht nachgewiesen.
 - Sie hat eine Zuwendung von 23 000 DM als nachträglichen Ersatz bereits geleisteter Ausgaben bewilligt.
- Infolge unzureichender Verwendungsnachweisprüfung (vgl. T 400) hat die Senatsverwaltung mögliche Rückforderungsansprüche von 29 400 DM wegen Verstoßes gegen das Besserstellungsverbot, wonach Beschäftigte von Zuwendungsempfängern nicht besser gestellt sein dürfen als vergleichbare Dienstkräfte Berlins, und wegen falscher Angaben des Zuwendungsempfängers nicht erkannt.
- 406 Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltung ihrer Verpflichtung zur Durchführung von Erfolgskontrollen (vgl. T 404) auch bei den geförderten Maßnahmen der Umweltberatung nur unzureichend nachgekommen ist, obwohl sie grundsätzliche Beachtung zugesagt hatte (vgl. Vorjahresbericht T 370). Die Erfolgskontrolle der Umweltprojekte besteht nach Auskunft der Senatsverwaltung zum einen aus der Auswertung der den jeweiligen Verwendungsnachweisen beigelegten Sachberichte. Zum anderen fänden zwischen ihren Mitarbeitern und Vertretern der Zuwendungsempfänger fachspezifische Gespräche statt. Dadurch erhalte sie differenzierte Einblicke in die Arbeit der betreffenden Projekte. Diese Angaben sind nicht nachvollziehbar, weil den Akten keine Aufzeichnungen oder Auswertungen zu entnehmen sind. Dieses Versäumnis wiegt um so schwerer, als die Senatsverwaltung zahlreichen Zuwendungsempfängern im Bescheid auferlegt hatte, im Rahmen des beabsichtigten Aufbaus eines Umweltberatungsnetzes mit dem Zuwendungsempfänger für das Modellprojekt (vgl. T 398) zusammenzuarbeiten. Wie der Projektträger selbst eingeräumt hat, ist die angestrebte systematische Vernetzung der Umweltberatungsangebote sowohl aus Gründen mangelnder Kooperationsbereitschaft vieler Projektbeteiligter als auch wegen fehlender Akzeptanz des Modellprojekts letztlich nicht erreicht worden. Mangels sachgerechter Erfolgskontrolle hat die Senatsverwaltung versäumt, dieser Fehlentwicklung rechtzeitig gegenzusteuern und ggf. das Modellprojekt vorzeitig zu beenden.
- 407 Die Senatsverwaltung hat hierzu entgegnet, die Prüfung von Verwendungsnachweisen führe in jedem Fall auch zu einer Erfolgskontrolle mit allen Erkenntnissen und unmittelbaren Folgerungen im Allgemeinen und für entsprechende Fälle. Dies habe im Falle der Umweltberatung dazu geführt, dass „neue Gewichtungen“ vorgenommen worden seien. Diese Ausführungen sind schon deshalb nicht schlüssig, weil die Senatsverwaltung für das Modellprojekt (vgl. T 398) nach eigenen Angaben bislang keine Verwendungsprüfung vorgenommen hat und Erfolgskontrollen für die Projekte der Umweltberatung nicht aktenkundig sind. Die „neuen Gewichtungen“ mit erheblichen Mittelkürzungen bei Maßnahmen der Umweltberatung vom Haushaltsjahr 1997 an sind allein auf die angespannte Haushaltslage Berlins zurückzuführen und nicht das Ergebnis einer sachgerechten Erfolgskontrolle. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung endlich sowohl begleitende als auch abschließende Erfolgskontrollen umfassend durchführt, die Ergebnisse dokumentiert und die notwendigen Folgerungen zieht.
- Die Senatsverwaltung hatte im Rahmen der Umweltförderprogramme (UFP) I und II einer gemeinnützigen Gesellschaft in den Haushaltsjahren 1991 bis 1996 Zuwendungen von 13,3 Mio. DM für die Errichtung einer zentralen Lackiererei mit Weiterbildungsstätte (UFP I), die sich nach Abschluss der Förderung wirtschaftlich selbst tragen sollte, und 0,4 Mio. DM für die Auswertung dieses Pilotvorhabens (UFP II) im Wege der Projektförderung als Vollfinanzierung bewilligt. Hiervon wurden insgesamt 13,6 Mio. DM an den Zuwendungsempfänger gezahlt. Auch in diesem Fall führten schwerwiegende Mängel und Versäumnisse der Senatsverwaltung zu weiteren erheblichen finanziellen Nachteilen Berlins.
- Sowohl die Senatsverwaltung als auch die mit der Durchführung der Umweltförderprogramme beauftragte Projektträgerin (vgl. T 395) haben die Antragsprüfung abermals teilweise nur unzureichend vorgenommen. Bereits im Februar 1993 stockte die Senatsverwaltung die ursprünglich für das Projekt im UFP I als Anteilfinanzierung bewilligte Zuwendung zur Vollfinanzierung auf, weil die gemeinnützige Gesellschaft erklärt hatte, sie sei nicht in der Lage, den Eigenanteil zu tragen. Vor Bewilligung des Anschlussvorhabens im UFP II teilte die Zuwendungsempfängerin der Senatsverwaltung im Dezember 1993 mit, dass die vorläufigen Gesamtkosten des Projekts im UFP I um 700 000 DM höher lägen als ursprünglich veranschlagt. Die Finanzierung dieser zusätzlichen Personal- und Gemeinkosten für 1994 sei unsicher, sodass die Umsetzung des Gesamtprojekts stark gefährdet sei.
- Die Senatsverwaltung bewilligte im Dezember 1993 die Zuwendungen für das Projekt im UFP II. Sie hat jedoch nicht geprüft, ob die Zuwendungsempfängerin, die als gemeinnützige Gesellschaft über keine Rücklagen verfügte, die Finanzierung sicherstellen konnte. Zuwendungen dürfen aber nur solchen Empfängern bewilligt werden, bei denen eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint. Das bedeutet, dass die ordnungsgemäße Verwendung und Unterhaltung der Anlagen nach der Förderung auch in finanzieller Hinsicht gewährleistet sein müssen. Die Folgekosten der Maßnahme dürfen die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers nicht übersteigen. Damit haben Senatsverwaltung und Projektträgerin ein grundlegendes Erfordernis der Antragsprüfung nicht beachtet.
- Der Rechnungshof hat ferner erneut Versäumnisse bei der Verwendungsnachweisprüfung festgestellt. Bei Zuwendungen für Baumaßnahmen ist die für Bauen zuständige Senatsverwaltung sowohl bei der Planung als auch bei der Ausführung und Abrechnung der Baumaßnahme zu beteiligen. Die Verwendungsnachweise für Baumaßnahmen sind nach deren Fertigstellung in fachlicher Hinsicht - insbesondere in Bezug auf Angemessenheit und Notwendigkeit - durch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung zu prüfen. Die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz beteiligte die damalige Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen zwar bei der Prüfung der Bauplanungsunterlagen zum Projekt im UFP I, nicht aber bei der Verwendungsnachweisprüfung. Stattdessen beauftragte sie einen weiteren Projektträger, der die Prüfung zusammen mit einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchführte. Da der überwiegende Teil der Zuwendungen für Bauausgaben gewährt wurde, wäre bei Beteiligung der damaligen Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen die Tätigkeit des Projektträgers und der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und damit der Aufwand hierfür insoweit entbehrlich gewesen.
- Die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat hierzu entgegnet, bei EU-kofinanzierten Bauvorhaben sei eine Verwendungsnachweisprüfung durch die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr nach Mitteilung der damaligen Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie nicht vorgesehen gewesen. Dieser Einwand ist haltlos, denn die Landeshaushaltsordnung enthält keine derartige Ausnahmeregelung. Der Rechnungshof erwartet daher weiterhin, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung künftig auch diese Vorschrift beachtet.

413 Im April 1995 stellte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in ihrem vorläufigen Prüfbericht Überzahlungen von 250 000 DM für das Projekt im UFP I fest. Der ergänzende Prüfbericht vom November 1995 wies sogar eine Überzahlung von mindestens 460 000 DM aus. Die Senatsverwaltung forderte diesen Betrag jedoch erst im April 1996 mit einem Schreiben ohne Angabe der Rechtsgrundlagen und ohne Rechtsbehelfsbelehrung zurück. Sie stundete zugleich diese Forderung bis Ende August 1996 und gewährte darüber hinaus eine Abschlagszahlung von 110 000 DM auf den Zuwendungsanteil von 240 000 DM für das Projekt im UFP II. Da der Zuwendungsempfänger im September 1996 Konkurs angemeldet hatte, wurden die Rückforderungsansprüche nicht mehr erfüllt. Nach Eröffnung des Konkursverfahrens widersprach die Senatsverwaltung die Bewilligungsbescheide für die Projekte im UFP I und II in voller Höhe für die Vergangenheit, weil der zweckentsprechende Einsatz der Zuwendungen innerhalb der zeitlichen Bindung von mindestens fünf Jahren nach Laufzeitende der Vorhaben nicht mehr gewährleistet war. Das Land Berlin erhielt das aus den Zuwendungsmitteln finanzierte Bauwerk zurück; es wird wieder für einen Gewerbebetrieb und als Ausbildungsstätte genutzt. Die Senatsverwaltung meldete weitere Forderungen von 2,1 Mio. DM bei dem Amtsgericht als Konkursgericht an, die jedoch aufgrund unzulänglicher Masse nicht befriedigt wurden. Das Verfahren ist im Juni 1999 abgeschlossen worden.

414 Die Senatsverwaltung hätte den finanziellen Schaden für Berlin von 2,1 Mio. DM verringern können, wenn sie die Rückforderungen unverzüglich geltend gemacht hätte. Obwohl ihr die schlechte wirtschaftliche Lage des Zuwendungsempfängers spätestens seit Februar 1996 bekannt gewesen war, hatte sie eine weitere Zahlung von 110 000 DM geleistet. Außerdem hat sie entgegen § 59 LHO Rückforderungsansprüche von 460 000 DM gestundet, ohne dass ein Antrag vorgelegen hat. Die Senatsverwaltung hat damit im besonderen Maße unwirtschaftlich gehandelt und in grober Weise auch gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen, wonach Einnahmen rechtzeitig und in voller Höhe zu erheben sind. Der Rechnungshof hat deshalb die Senatsverwaltung auch in diesem Falle aufgefordert, die Haftungsfrage zu prüfen.

415 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung will dieser Aufforderung nicht folgen. Sie hat mitgeteilt, die Entscheidung über die Abschlagszahlung von 110 000 DM habe der damals zuständige Staatssekretär „aus arbeitsmarktpolitischen Erwägungen“ getroffen. Diese „aus übergeordneten sachlichen Erwägungen heraus getroffene Entscheidung“ entziehe sich einer Haftungsprüfung. Auch diese Argumentation ist nicht nachvollziehbar (vgl. T 402).

416 Die Senatsverwaltung hatte einer landeseigenen Gesellschaft, der Planung und Realisierung von Projekten der Freiraumgestaltung sowie Organisation, Betrieb und Weiterentwicklung von zwei Parkanlagen obliegen, in den Haushaltsjahren 1995 bis 1997 Zuwendungen von 43,7 Mio. DM zur Deckung des Betriebsverlustes im Wege der institutionellen Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt. Hiervon wurden insgesamt 43,4 Mio. DM gezahlt. Mängel und Versäumnisse bei der Gewährung der Zuwendungen haben zu finanziellen Nachteilen Berlins geführt.

417 Die Senatsverwaltung hat die Mittelanforderungen des Zuwendungsempfängers abermals nur unzureichend geprüft. Sie hat insbesondere nicht geprüft, ob die auszahlenden Beträge nur für fällige Zahlungen oder auch für künftige Verbindlichkeiten bestimmt waren. So ist ihr entgangen, dass der Zuwendungsempfänger die für jeweils zwei Monate angeforderten Teilbeträge unzutreffend ermittelt hat. Dadurch ist es in den Jahren 1995 bis 1997 zeitweilig zu Überzahlungen von insgesamt 2,8 Mio. DM gekommen. Die Senatsverwaltung hat damit leichtfertig gegen das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung (§ 34 Abs. 2 LHO) verstoßen. Die Senatsverwaltung hat von dem Zuwendungsempfänger nicht einmal Zinsen für die überzahlten Beträge gefordert. Da

der Zuwendungsempfänger die überzahlten Beträge teilweise erst 18 Monate nach Ablauf des jeweiligen Förderzeitraumes zurückgezahlt hat, sind dem Land Berlin Zinsverluste von über 150 000 DM entstanden.

Die Senatsverwaltung hat dem Zuwendungsempfänger mit der institutionellen Förderung im Haushaltsjahr 1999 u. a. 60 000 DM für die Prüfung der Verwendungsnachweise 1997 bis 1999 durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen bewilligt. Zwar kann eine vom Zuwendungsempfänger unabhängige Prüfungseinrichtung (z. B. Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) die zweckentsprechende Verwendung gewährter Zuwendungsmittel prüfen und bestätigen (Nr. 11.5 AV § 44 LHO). Voraussetzung für eine beschränkte Prüfung der Verwendungsnachweise und der Belege durch den Zuwendungsgeber ist aber, dass die Prüfung durch die unabhängige Prüfungseinrichtung im Wesentlichen nach denselben Kriterien durchgeführt wird wie die Prüfung durch die Bewilligungsbehörde und dieses Verfahren nachgewiesenermaßen wirtschaftlicher ist (vgl. § 7 LHO). Hierbei ist der auch bei einer externen Prüfung weiterhin oder zusätzlich anfallende Arbeitsaufwand der Verwaltung für Vergabe und Überwachung des Prüfauftrags sowie für die Erfolgskontrolle zu berücksichtigen. Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet, dass diese Voraussetzung im vorliegenden Fall nicht erfüllt ist, zumal deren eigene Prüfstelle die Verwendungsnachweise für 1995 bis 1997 selbst geprüft hat. Die Senatsverwaltung hat nach Aufforderung des Rechnungshofs den Bewilligungsbescheid für das Haushaltsjahr 1999 teilweise widerrufen und die Mittel von 60 000 DM nicht an den Zuwendungsempfänger gezahlt.

Zusammengefasst beanstandet der Rechnungshof, dass die für Umweltschutz zuständige Senatsverwaltung bei der Gewährung von Zuwendungen durch schwerwiegende Mängel und Versäumnisse zum Teil in auffälliger Weise finanzielle Nachteile in Millionenhöhe verursacht hat. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat inzwischen ihre Mitarbeiter und die ihr nachgeordneten Sonderbehörden mit Schreiben vom 16. Februar 2000 angewiesen, „die einschlägigen Vorschriften des Zuwendungsrechts stringent einzuhalten und bei Verstößen haftungsrechtliche Prüfungen vorzunehmen“. Der Rechnungshof begrüßt diesen ersten Schritt. Er erwartet, dass sie die Beachtung der Zuwendungsvorschriften im Interesse einer wirtschaftlichen Mittelverwendung auch tatsächlich überwacht und im Übrigen auch aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs haftungsrechtliche Maßnahmen prüft.

g) Nicht ausgeschöpfte Einnahmemöglichkeiten bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen durch die Bezirksämter

Die bezirklichen Tiefbauämter können für eine Vielzahl von Erschließungsanlagen Erschließungsbeiträge in Millionenhöhe nicht berechnen und erheben, weil tatsächliche und rechtliche Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Damit Berlin diese Einnahmen rechtzeitig und vollständig erheben kann, müssen die Bezirksämter möglichst kurzfristig bestehende Hemmnisse bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen gezielt beseitigen und dazu zunächst ihre Erschließungsanlagen systematisch erfassen und sich unter Beachtung von Verjährungsfristen einen umfassenden Überblick über deren beitragsrechtlichen Status verschaffen.

Öffentliche Straßen, Wege und Plätze, Fuß- und Wohnwege, Sammelstraßen, Parkflächen und Grünanlagen sowie Anlagen zum Schutz von Baugebieten gegen schädliche Umwelteinwirkungen, wie z. B. Lärmschutzanlagen, sind nach § 127 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB) Erschließungsanlagen, die zunächst aus Haushaltsmitteln finanziert werden. Die Gemeinden erheben zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwandes für Erschließungsanlagen nach § 127 Abs. 1 BauGB einen Erschließungsbeitrag. Die Erschließungsbeiträge sind kommunale Abgaben, die von den Anlie-

gern als Gegenleistung für den mit der Erschließung verbundenen wirtschaftlichen Nutzen gefordert werden. Für das Entstehen von Erschließungsbeitragspflichten müssen regelmäßig mehrere tatsächliche und rechtliche Voraussetzungen gleichzeitig erfüllt sein. Insbesondere müssen Erschließungsanlagen grundsätzlich einem Bebauungsplan entsprechend (§ 125 Abs. 1 BauGB) und zum ersten Mal endgültig im Sinne des § 133 Abs. 2 BauGB hergestellt sein. Außerdem müssen die erschlossenen Grundstücke bebaubar sein. Nach § 132 BauGB regeln die Gemeinden die näheren Einzelheiten durch Satzung. In Berlin tritt an die Stelle der Satzung das Erschließungsbeitragsgesetz (EBG). Nach § 9 EBG haben die Anlieger 90 v. H. des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes zu tragen. Die Erschließungsbeiträge zu berechnen und zu erheben, ist Aufgabe der bezirklichen Tiefbauämter.

421 Einnahmen sind rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 LHO). Angesichts der Haushaltslage Berlins (vgl. T 41 bis 44) hat diese Verpflichtung besondere Bedeutung. Zu den Einnahmen Berlins gehören auch die Erschließungsbeiträge. Diese betragen 10,9 Mio. DM im Jahr 1997, 10,8 Mio. DM im Jahr 1998 und 16,4 Mio. DM im Jahr 1999. In einem Bericht an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 23. Juni 1999 über den Einsatz von Überhangkräften für die Erhebung von zusätzlichen Erschließungsbeiträgen teilte die Senatsverwaltung für Inneres mit, dass nach dem Ergebnis einer Abfrage bei allen Bezirksämtern die Möglichkeit besteht, zusätzlich Erschließungsbeiträge von insgesamt mindestens 41 Mio. DM einnehmen zu können. In einem weiteren Bericht an den Hauptausschuss vom 7. Februar 2000 teilte die Senatsverwaltung für Inneres mit, dass durch den Einsatz von Personalüberhangkräften bislang 2,1 Mio. DM festgesetzt bzw. kassenwirksame Mehreinnahmen erzielt werden konnten. Für die Folgejahre sei mit zusätzlichen Einnahmen von 30,3 Mio. DM zu rechnen. Der Rechnungshof hat die nicht ausgeschöpften Einnahmemöglichkeiten bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen in allen Bezirken untersucht.

422 Die rechtlichen Voraussetzungen für die Berechnung und Erhebung von Erschließungsbeiträgen haben sich in den westlichen und östlichen Bezirken unterschiedlich entwickelt. In den westlichen Bezirken werden Erschließungsbeiträge seit In-Kraft-Treten der ersten Fassung des Erschließungsbeitragsgesetzes vom 27. Juni 1962 berechnet und erhoben. In den östlichen Bezirken ist das Erschließungsbeitragsgesetz am 3. Oktober 1990 in Kraft getreten. Erschließungsbeiträge konnten jedoch nicht berechnet und erhoben werden, weil nach einer Regelung im Gesetz über die Vereinheitlichung des Berliner Landesrechts vom 28. September 1990, in Kraft getreten am 3. Oktober 1990, in den östlichen Bezirken und im Ortsteil West-Staaken § 4 EBG, der die Ermittlung des Erschließungsaufwandes nach Einheitssätzen regelt, nicht angewendet werden durfte. Diese Sonderregelung ist erst mit In-Kraft-Treten des neuen Erschließungsbeitragsgesetzes vom 20. Juli 1995 beseitigt worden. Im Bezirk Spandau sind durch den hinzutretenden Ortsteil West-Staaken beide Rechtssituationen vorhanden. Der Rechnungshof hat bei seiner Untersuchung noch bestehender Einnahmemöglichkeiten aus Erschließungsbeiträgen die unterschiedliche Entwicklung des Erschließungsbeitragsrechts in den Bezirken berücksichtigt.

423 Um festzustellen, für wie viele öffentliche Straßen, Wege, Plätze, Fuß- und Wohnwege und Sammelstraßen (Verkehrsanlagen) als Teil der Erschließungsanlagen noch Erschließungsbeiträge erhoben werden müssen, hat der Rechnungshof in den westlichen Bezirksämtern untersucht,

- wie viele Verkehrsanlagen sich insgesamt in den Bezirken befinden, für wie viele nach § 180 Abs. 2 Bundesbaugesetz - jetzt § 242 Abs. 1 BauGB - keine Erschließungsbeiträge mehr erhoben werden können und für wie viele nach In-Kraft-Treten des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 Erschließungsbeiträge bereits erhoben worden sind,

- durch welche Umstände rechtlicher oder tatsächlicher Art die Tiefbauämter im Einzelfall an der Berechnung und Erhebung gehindert sind,
- wie die Hemmnisse beseitigt werden können und
- ob im Interesse einer frühzeitigen Einnahme von Erschließungsbeiträgen von der Abschnittsbildung (§ 130 Abs. 2 BauGB) und der Kostenspaltung (§ 13 EBG) verstärkt Gebrauch gemacht wird.

Einige Tiefbauämter konnten wegen nicht ausreichend detaillierter Aufzeichnungen nicht belegen, ob die für Verkehrsanlagen nach In-Kraft-Treten des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 erhobenen Erschließungsbeiträge vollständig oder nur teilweise erhoben worden sind. Als Hinderungsgründe für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen haben die Tiefbauämter insbesondere langwierige oder noch nicht eingeleitete Bebauungsplanverfahren (vgl. T 420), vergebliche Bemühungen beim Grunderwerb sowie fehlende Haushaltsmittel für Grunderwerb und endgültige Herstellung der Verkehrsanlagen genannt. Möglichkeiten zur Beseitigung dieser Hemmnisse sehen einige Tiefbauämter in der Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel, andere Tiefbauämter in der (zweckgebundenen) Verwendung von Einnahmen aus Erschließungsbeiträgen zur Fertigstellung weiterer Verkehrsanlagen, wieder andere Tiefbauämter in der vorrangigen Anwendung von Abschnittsbildung und Kostenspaltung und in der Anmeldung des Ankaufs fehlender Grundstücke. Nur zwei Tiefbauämter sehen keine Möglichkeiten, die Hemmnisse zu beseitigen. Im Interesse einer frühzeitigen Einnahme von Erschließungsbeiträgen macht die Mehrzahl der westlichen Tiefbauämter von der Abschnittsbildung und der Kostenspaltung Gebrauch.

Um festzustellen, wie weit sich die östlichen Bezirksämter und das Bezirksamt Spandau für den Ortsteil West-Staaken einen Überblick über den beitragsrechtlichen Status ihrer Verkehrsanlagen verschafft haben, hat der Rechnungshof bei diesen insbesondere untersucht,

- was die Tiefbauämter veranlasst haben, um zu erkennen, ob für die vor der Währungsreform am 24. Juni 1948 (Stichtag nach Nr. 10 Abs. 1 der Ausführungsvorschriften zum Erschließungsbeitrag - AVEB -) hergestellten Verkehrsanlagen noch Erschließungsbeiträge berechnet und erhoben werden können,
- welche Unterlagen ihnen bei der Beurteilung älterer Verkehrsanlagen zur Verfügung stehen, um zu erkennen, ob es sich um vorhandene Straßen im Sinne von § 15 des Gesetzes betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften (so genanntes Fluchtliniengesetz) oder um historische Straßen im Sinne von § 12 Fluchtliniengesetz handelt,
- ob Unterlagen darüber existieren, welche Verkehrsanlagen in der Zeit vom 24. Juni 1948 bis zum 2. Oktober 1990 nach einem „erkennbaren Programm“ (Nr. 10 Abs. 1 AVEB) insgesamt technisch abgeschlossen hergestellt worden sind sowie
- ob diese Bezirksämter durch Straßenbaumaßnahmen, die sie nach dem 2. Oktober 1990 durchgeführt haben, Verkehrsanlagen erstmalig endgültig hergestellt und ob sie dafür Erschließungsbeiträge berechnet und erhoben haben.

Mehr als die Hälfte der Tiefbauämter hat zur Feststellung, ob für die Verkehrsanlagen, die vor der Währungsreform von 1948 hergestellt worden sind, noch Erschließungsbeiträge berechnet und erhoben werden können, Recherchen in Archiven, Chroniken, Bibliotheken usw. - teilweise fallbezogen - durchgeführt. Einige Tiefbauämter haben unter Hinweis darauf, dass ihre Straßen ortsüblich befestigt und auch endgültig hergestellt sind, derartige Untersuchungen nicht durchgeführt. Nur wenige Tiefbauämter verfügen über Unter-

lagen, aus denen abgeleitet werden kann, dass es sich bei älteren Verkehrsanlagen um vorhandene Straßen im Sinne von § 15 Fluchtliniengesetz oder um historische Straßen im Sinne von § 12 Fluchtliniengesetz handelt, sowie dass es „erkennbare Programme“ gegeben hat, nach denen Verkehrsanlagen in der Zeit vom 24. Juni 1948 bis zum 2. Oktober 1990 hergestellt worden sind. Einige Tiefbauämter haben durch Straßenbaumaßnahmen, die nach dem 2. Oktober 1990 durchgeführt worden sind, Verkehrsanlagen erstmalig endgültig hergestellt und damit die Voraussetzung dafür geschaffen, Erschließungsbeiträge berechnen und erheben zu können. Erschließungsbeiträge sind bisher aber nur in geringem Umfang eingenommen worden.

427 Aufgrund der Untersuchungsergebnisse (T 423 bis 426) hat der Rechnungshof den Tiefbauämtern empfohlen, alle Verkehrsanlagen, für die Erschließungsbeiträge bisher noch nicht oder noch nicht vollständig berechnet und erhoben worden sind, in einem Verzeichnis zu erfassen, das folgende Angaben enthalten sollte:

- noch herbeizuführende planungsrechtliche Festsetzungen;
- Art und Umfang der zur endgültigen Herstellung notwendigen Bauleistungen und die dafür benötigten Haushaltsmittel sowie
- die Höhe der zu erwartenden Erschließungsbeiträge.

428 Die Tiefbauämter von 18 Bezirken sind – teilweise mit einschränkenden Hinweisen auf personelle, finanzielle oder zeitliche Probleme – grundsätzlich bereit, der Empfehlung des Rechnungshofs zu folgen. Einige einschränkende Hinweise richteten sich insbesondere gegen die empfohlene Ermittlung der zu erwartenden Erschließungsbeiträge, da diese nur im Rahmen einer Veranlagung nach Herstellung der Erschließungsanlagen auf der Grundlage der tatsächlich entstandenen Baukosten möglich sei. Dieser Einwand überzeugt nicht. Eine überschlägliche Ermittlung der zu erwartenden Erschließungsbeiträge ist ausreichend. Dazu ist es nicht notwendig, die tatsächlichen Baukosten zugrunde zu legen. Der Rechnungshof bleibt deshalb bei seiner Empfehlung, die zu erwartenden Erschließungsbeiträge zu ermitteln, weil dies eine wichtige Voraussetzung für eine Prioritätensetzung zum gezielten Einsatz der äußerst knappen Haushaltsmittel zur endgültigen Herstellung von Verkehrsanlagen ist. Die Tiefbauämter der Bezirke Mitte, Tiergarten, Friedrichshain und Kreuzberg halten eine Erfassung ihrer Verkehrsanlagen nicht für notwendig, weil es in ihrem Bezirk keine oder nur sehr wenige Verkehrsanlagen gebe, für die das Erschließungsbeitragsgesetz Anwendung findet. Dieser Einwand überzeugt für den Fall, dass Verkehrsanlagen, für die das Erschließungsbeitragsgesetz anzuwenden ist, tatsächlich nicht vorhanden sind. Aber bereits bei einer geringen Anzahl von Verkehrsanlagen, für die Erschließungsbeiträge bisher noch nicht berechnet und erhoben worden sind, ist es geboten, diese – wie vom Rechnungshof empfohlen – systematisch zu erfassen. Das Tiefbauamt Charlottenburg hält eine Erfassung seiner Verkehrsanlagen nicht für ein sinnvolles Instrument, um die Einnahmen aus Erschließungsbeiträgen zu erhöhen, weil der hierzu erforderliche Aufwand in keinem Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen stehe. Nachweise hierfür hat es allerdings nicht vorgelegt. Die gesetzliche Verpflichtung, Erschließungsbeiträge zu erheben, besteht unabhängig von Nutzen-Kosten-Überlegungen.

429 Soweit die Tiefbauämter Einwendungen vorgebracht haben, überzeugen diese insgesamt nicht. Damit Berlin mögliche Einnahmen aus Erschließungsbeiträgen in Millionenhöhe rechtzeitig und vollständig erheben kann, müssen die Bezirksämter möglichst kurzfristig bestehende Hemmnisse bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen gezielt beseitigen und dazu zunächst ihre Erschließungsanlagen systematisch erfassen und sich unter Beachtung von Verjährungsfristen einen umfassenden Überblick über deren beitragsrechtlichen Status verschaffen.

6. Finanzen

a) Missachtung von Auflagenbeschlüssen des Abgeordnetenhauses durch die Beteiligungsverwaltung

Die Beteiligungsverwaltung kontrolliert in den Bereichen Banken, Wirtschaftsförderung und Rundfunk die Beteiligungsunternehmen Berlins trotz wiederholter Auflagen durch das Abgeordnetenhaus noch immer mangelhaft. Dies führt dazu, dass Risiken aus den mittelbaren Beteiligungen nicht erkannt werden. Darüber hinaus behindert die Beteiligungsverwaltung in bestimmten Bereichen durch mangelnde Unterrichtung des Rechnungshofs die parlamentarische Finanzkontrolle.

Der Rechnungshof hat immer wieder beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen (im Folgenden Beteiligungsverwaltung) die sich aus ihrer Stellung als Vertreterin der Interessen Berlins bei zahlreichen Beteiligungsunternehmen ergebenden Aufgaben unzureichend erfüllt (vgl. Jahresbericht 1994 T 560 ff. – Geschäftsführerdienstverträge –; Jahresbericht 1995 T 430 ff. – Nachfolgeeinrichtungen des ehemaligen Rundfunks der DDR – und T 472 ff. – Neuordnung der Bankenbeteiligungen –; Jahresbericht 1996 T 410 ff. – Bedeutende mittelbare Mehrheitsbeteiligungen –). Unter anderem hatte der Rechnungshof den unzureichenden Einfluss Berlins in den Aufsichtsräten und die mangelhafte Unterrichtung durch die Beteiligungsverwaltung gerügt. Das Abgeordnetenhaus hat aufgrund dieser Beanstandungen wiederholt die Erwartung geäußert, dass die Beteiligungsverwaltung ihre Aufgaben künftig ordnungsgemäß wahrnimmt. Ausdrücklich hat es erwartet, dass der Rechnungshof alle wesentlichen die Beteiligungsunternehmen betreffenden Informationen erhält (Auflagenbeschluss vom 28. 11. 96 – Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 27. 11. 96 – Drucksache 13/1102 –). Die Beteiligungsverwaltung hat diese Auflagen noch immer nicht in dem notwendigen Maße umgesetzt, obwohl der Rechnungshof hierzu auch auf Leitungsebene mehrfach Gespräche geführt hat. Er sieht sich deshalb veranlasst, erneut zu berichten, zumal er in weiteren Fällen bei seiner Arbeit für die parlamentarische Finanzkontrolle behindert wird.

Im Zusammenhang mit den Fusionsabsichten eines bedeutenden Beteiligungsunternehmens Berlins lag der Beteiligungsverwaltung ein sehr umfangreiches Bewertungsgutachten vor. Der Rechnungshof, der Mitte Dezember 1997 von der Beteiligungsverwaltung um Stellungnahme zu einem Teilvergang des komplexen Vorhabens gebeten worden war, bat um Aushändigung dieses Bewertungsgutachtens, um die Wirtschaftlichkeit der vom Senat befürworteten Fusion zu prüfen. Die Beteiligungsverwaltung und der Vertreter des Landes Berlin im Aufsichtsrat räumten dem Rechnungshof zwar die Einsichtnahme ein, untersagten aber das Fertigen von Ablichtungen mit der Begründung, das Gutachten sei nicht der Beteiligungsverwaltung, sondern nur dem Aufsichtsratsmitglied persönlich ausgehändigt worden und unterliege der besonderen Verschwiegenheitspflicht des Aufsichtsratsmitgliedes. Dieses sei dem Gesellschaftswohl verpflichtet. Das Gutachten werde von der Beteiligungsverwaltung nur für den Vertreter Berlins in seiner Eigenschaft als Aufsichtsratsmitglied und in dessen Auftrag verwahrt und bearbeitet. Mit derselben Argumentation hatte die Beteiligungsverwaltung wenige Monate vorher schon die uneingeschränkte Einsichtnahme in Rechtsgutachten zur Fusion zu verhindern versucht. Erst auf die nachhaltige Intervention des Rechnungshofs, der in der Verweigerung der Fotokopierbefugnis eine Behinderung des Rechnungshofs bei der Wahrnehmung seiner originären Aufgaben unter Verletzung der Einsichtsrechte (§ 95 LHO) und des Wirtschaftlichkeitsprinzips geltend machte, war die Beteiligungsverwaltung zur Aushändigung der Rechtsgutachten zu bewegen gewesen. Für das Bewertungsgutachten berief sich der Rechnungshof erneut auf die Auskunft- und Vorlagepflicht gemäß § 95 LHO. Trotzdem zeigte sich die Beteiligungsverwaltung erst mit mehrmonatiger Verzögerung und nach mehrfacher Aufforderung Mitte

März 1998 bereit, die für die sachgerechte Einschätzung des Vorhabens erforderlichen Bewertungsunterlagen auszuhändigen.

Weise wie gegenüber der für die Beteiligungsverwaltung zuständigen Verwaltungsbehörde. Er unterliegt ebenso wie diese der in § 395 AktG geregelten Verschwiegenheitspflicht.

432 Nachdem auf Seiten der Beteiligungsgesellschaft und der Beteiligungsverwaltung die Konditionen des Fusionsvertrages in ihren wesentlichen Bestandteilen abschließend abgestimmt waren, scheiterte der Unternehmensvertrag soweit erkennbar an den Gremien des potenziellen Fusionspartners wegen der veränderten wirtschaftlichen Lage des Berliner Beteiligungsunternehmens. Zuvor hatte der Vertreter Berlins im Aufsichtsrat ein aktualisiertes Bewertungsgutachten und ein Gutachten zur aktuellen Risikolage der Fusionspartner erhalten, die der Beteiligungsverwaltung vorlagen. Ungeachtet des Scheiterns der Fusionsabsicht verlangte der Rechnungshof die Einsichtnahme in das Bewertungsgutachten, um die Absichten der von der Beteiligungsverwaltung bis zum Scheitern der Fusion verfolgten Ziele auf Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen und Einzelheiten über die aktuelle wirtschaftliche Situation der Beteiligung zu erfahren und damit ggf. Risiken, die dem Land aus der Beteiligung entstehen oder aus dem Fusionsvorhaben hätten entstehen können, richtig einzuschätzen; ein Zusammenhang zwischen dem aktualisierten Bewertungsgutachten und dem Scheitern der Fusion liegt nahe. Die Beteiligungsverwaltung verweigerte die Herausgabe u. a. mit der Begründung, der Rechnungshof habe ein Prüfungsrecht nur für abgeschlossene Verwaltungsmaßnahmen. Um eine solche handele es sich deshalb nicht, weil das Fusionsverfahren „zurzeit nicht fortgeführt werde und keine endgültige Entscheidung der Exekutive über einen konkreten Vorgang getroffen worden ist“. Im Übrigen wiederholte sie ihre Argumentation, das Gutachten stehe nicht dem Land Berlin als Aktionär, sondern ausschließlich dem Vertreter der Interessen des Landes Berlin im Aufsichtsrat persönlich zu. Außerdem enthalte das Gutachten vertrauliche Angaben über den Fusionspartner, bei dem dem Rechnungshof von Berlin in keiner Weise Prüfrechte eingeräumt seien.

Unbeachtlich ist weiter der Umstand, dass in Bewertungsgutachten auch Unternehmensdaten eines potenziellen Fusionspartners enthalten waren. Es liegt in der Natur des Vorgangs und ist für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Fusionsgeschäftes unverzichtbar, alle Bewertungselemente für das Fusionsgeschäft zu kennen. Eine Beschränkung auf die Bewertung nur eines Fusionspartners würde die Beurteilung der Ausgewogenheit des Geschäftes und damit die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Handelns der Beteiligungsverwaltung vereiteln.

Unzutreffend ist die Auffassung der Beteiligungsverwaltung, der Rechnungshof habe nach dem Abbruch der Fusionsverhandlungen keinen Auskunftsanspruch, „weil es sich um keine abgeschlossene Verwaltungsmaßnahme“ handele. Die Verwaltung verkennt, dass auch abgegrenzte, selbstständig bewertbare und zu verantwortende (Teil-)Entscheidungen oder Verfahrensstufen abgeschlossene Maßnahmen im Sinne des § 89 Abs. 1 Nr. 2 LHO darstellen und deshalb prüffähig bleiben, auch wenn sie keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen haben. Jede eigenständige Entscheidung, die über das Stadium der bloßen Erwägung und Information hinausgeht und die bei der von der Verwaltung beabsichtigten Durchführung finanzielle Auswirkungen haben kann, unterliegt der Prüfung durch den Rechnungshof. Auf die tatsächliche Durchführung kommt es, unabhängig von den Gründen für die Beendigung, nicht an. Mit der Entscheidung in konkrete Verhandlungen zur Fusion einzutreten, hatte sich die Beteiligungsverwaltung eine abschließende Meinung gebildet, deren Ergebnis überprüfbar war und auch nach dem Scheitern der Verhandlungen überprüfbar bleibt.

433 Die wiederholte und nachhaltige Weigerung, dem Rechnungshof den Zugang zu wesentlichen Erkenntnissen über eine wirtschaftlich wie rechtlich bedeutsame Beteiligungsgesellschaft umfassend und rechtzeitig zu ermöglichen, verstößt gegen die Auskunfts- und Vorlagepflicht gemäß § 95 LHO. Nach dieser Vorschrift haben alle geprüften Stellen dem Rechnungshof die Unterlagen, die er für erforderlich hält, vorzulegen und die von ihm erbetenen Auskünfte zu erteilen. Die Beteiligungsverwaltung unterliegt dieser Auskunftsspflicht, sobald sie im Besitz der Unterlagen ist und diese für ihre Vorhaben verwendet hat. Sie kann sich nicht darauf berufen, dass sie ausschließlich im Auftrag eines im Interesse Berlins bestellten Aufsichtsratsmitgliedes handele. Jedes staatliche Handeln, auch das Handeln der Beteiligungsverwaltung für den Vertreter der Interessen Berlins in einem Aufsichtsrat, bedarf der öffentlichen Kontrolle einschließlich der parlamentarischen Finanzkontrolle. Zur Betätigung des Landes bei Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts gehört anerkanntermaßen auch die Tätigkeit der Mitglieder der Aufsichtsorgane, soweit sie vom Land Berlin entsandt oder auf Vorschlag des Landes Berlin gewählt worden sind. Folgerichtig verlangt die Beteiligungsverwaltung seit vielen Jahren von diesen Mitgliedern mit dem Entsendungsschreiben auch die Erklärung des Einverständnisses, dass der Rechnungshof von Berlin auf Verlangen Einsicht in die Unterlagen nimmt, die ihnen als Mitglied des Aufsichtsrates zugehen.

Ebenso wenig kann das Fehlen eines Senatsbeschlusses Prüfungsrechte des Rechnungshofs einschränken. Maßgeblicher Zeitpunkt für den Abschluss der Maßnahme ist die interne Entscheidung der Beteiligungsverwaltung. Die Verlagerung der Einsichtsrechte auf den Zeitpunkt nach der Entscheidung durch den Senat würde nicht nur den Prüfungszeitraum des Rechnungshofs unangemessen verkürzen, sondern auch die dem Auskunfts- und Prüfungsrecht immanente Beratungsmöglichkeit gegenüber Senat und Abgeordnetenhaus erschweren oder verhindern. Zu den wesentlichen Aufgaben des Rechnungshofs gehört es, Vermögensveränderungen des Landes zu begutachten und erforderlichenfalls Stellungnahmen hierzu so rechtzeitig abzugeben, dass Schaden für das Land vermieden wird. Unterlagen, die das Land nicht schon von sich aus vorlegt (§ 102 LHO), kann der Rechnungshof nach § 95 LHO anfordern, soweit er es zur Erfüllung seiner Aufgaben für erforderlich hält, ohne dass es insoweit einer Begründung bedarf.

Dem Geschäftsbericht einer im Mehrheitsbesitz des Landes Berlin stehenden Gesellschaft entnahm der Rechnungshof, dass sich diese über Tochterunternehmen an mehreren Unternehmen beteiligt, die sich u. a. gemeinsam mit der Errichtung und dem Betrieb einer aufwendigen Sporteinrichtung außerhalb des Landes Berlin befassen. Der mehrstufigen Beteiligung Berlins an diesen Gesellschaften liegen die folgenden Beteiligungsverhältnisse zugrunde:

434 Weder die Beteiligungsverwaltung noch die Vertreter der Interessen des Landes Berlin im Aufsichtsrat können sich auf die aktienrechtliche Verschwiegenheitspflicht gemäß § 116 i. V. m. § 93 Aktiengesetz (AktG) berufen. Diese Verschwiegenheitspflicht des Vertreters der Interessen der Gebietskörperschaft im Aufsichtsrat ist gegenüber der Gebietskörperschaft aufgehoben, wie Wortlaut und Normzweck der §§ 394 f. AktG unmissverständlich erkennen lassen. Das gilt gegenüber dem Rechnungshof der Gebietskörperschaft in gleicher

Das Beteiligungsunternehmen A hielt Gesellschaftsanteile an den Unternehmen B (75 v. H.), C (100 v. H.) und D (87 v. H.). Diese wiederum waren an dem Unternehmen E mit jeweils 30 v. H. beteiligt. Das Unternehmen A hielt darüber hinaus weitere 10 v. H. der Anteile an dem Unternehmen E unmittelbar. Außerdem war Berlin an dem Unternehmen B unmittelbar mit 24,99 v. H. beteiligt. Dies führt auf der Basis der Gesamtbetrachtung zu einer mittelbaren Mehrheitsbeteiligung Berlins an dem Unternehmen E von 57,94 v. H. Das Unternehmen E beteiligte sich mit 60 v. H. an der F-GmbH.

Daraus ergibt sich eine mittelbare Beteiligung Berlins an der F-GmbH von 34,6 v. H., also mehr als 25 v. H. (vgl. § 65 Abs. 3 LHO).

- 440 Aus allgemein zugänglichen Pressemitteilungen hat der Rechnungshof ferner Kenntnis davon erhalten, dass Berlin eine wesentliche mittelbare Beteiligung an einem Unternehmen im Baubereich hält. Die Gesellschaft E, an der Berlin mittelbar zu 57,94 v. H. beteiligt ist, hatte einen Anteil von 99 v. H. an der Gesellschaft G erworben. Hieraus errechnet sich eine mittelbare Beteiligung Berlins an der Gesellschaft G von 57,36 v. H.
- 441 Die Beteiligungsverwaltung hat den Rechnungshof über die Begründung dieser Beteiligungen bisher nicht unterrichtet. Weder der Hinweis auf die sich aus § 102 Abs. 1 i. V. m. § 65 Abs. 3 LHO ergebende Unterrichtungspflicht noch eine Anfrage des Rechnungshofs vom Oktober 1997, mit der er die bereits öffentlich diskutierten Risiken einer Beteiligung und den hohen Wertberichtigungsbedarf eines Tochterunternehmens problematisiert hatte, konnte die Beteiligungsverwaltung veranlassen, die obligatorische Unterrichtung des Rechnungshofs über Einzelheiten der Beteiligungen nachzuholen. Diese stellte sich auf den Standpunkt, bei der Berechnung der Beteiligung sei allein auf den einzelnen Strang Tochter/Enkelgesellschaft abzustellen. Weitere, denselben Unternehmensbereich betreffende Beteiligungsverhältnisse seien nicht hinzuzurechnen.
- 442 Die Rechtsauffassung der Beteiligungsverwaltung belegt eine unzureichende Wahrnehmung der Interessen Berlins als Gesellschafter bei privatrechtlichen Unternehmen und verstößt gegen die Landeshaushaltsordnung. Der Rechnungshof ist gemäß § 102 Abs. 1 Nr. 3 LHO unverzüglich zu unterrichten, wenn mittelbare Beteiligungen im Sinne des § 65 Abs. 3 LHO begründet werden. Diese Vorschrift erfasst den Erwerb von Beteiligungen durch ein im Mehrheitsbesitz Berlins stehendes Unternehmen, wenn diese mehr als 25 v. H. betragen. Diese Voraussetzungen sind in beiden Fällen erfüllt. § 65 Abs. 3 LHO differenziert insoweit nicht zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen und stellt auch nicht auf den einzelnen Beteiligungsstrang ab. Eine Trennung in einzelne Beteiligungsverbindungen würde auch zu unbefriedigenden, der gesetzgeberischen Zielsetzung widersprechenden Ergebnissen führen. Durch § 65 LHO soll insbesondere verhindert werden, dass Landesunternehmen über mittelbare Beteiligungen in Bereichen tätig werden, die nicht im Einklang stehen mit dem wichtigen Interesse des Landes an der unmittelbaren Beteiligung. Besteht aber ein definierbares öffentliches Interesse, soll die Beteiligungsverwaltung auch einen angemessenen Einfluss in den Überwachungsorganen herbeiführen (§ 65 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 3 LHO) und das Abgeordnetenhaus in angemessener Weise unterrichten (§ 65 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Abs. 2 Satz 2 LHO). Schließlich muss die Beteiligungsverwaltung auch verhindern, dass über eine Vielzahl mittelbarer Beteiligungen deren Risiken für die parlamentarische Finanzkontrolle Berlins intransparent werden.
- 443 Die Rechtsauffassung der Beteiligungsverwaltung steht auch nicht im Einklang mit anderen vergleichbaren gesetzlichen Regelungen. So werden z. B. bei der Berechnung der Beteiligungsverhältnisse gemäß § 53 HGrG sowohl die Anteile unterschiedlicher Gebietskörperschaften zusammengefasst (Abs. 1) als auch die Anteile an Sondervermögen und Beteiligungsunternehmen der Gebietskörperschaft hinzugerechnet (Abs. 2). Auch nach § 16 Abs. 4 AktG sind alle mittelbaren Beteiligungen an einem Unternehmen zusammenzufassen. Ebenso ist nach § 24 Abs. 1 Nr. 3 Gesetz über das Kreditwesen für die Ermittlung der maßgeblichen Beteiligung eines Kreditinstituts an einem anderen Unternehmen u. a. jeder Besitz an Geschäftsanteilen des betrachteten Unternehmens zu berücksichtigen.

Mangelhaft ist in Teilbereichen auch weiterhin die turnusmäßige Unterrichtung des Rechnungshofs über mittelbare Beteiligungen. Die Beteiligungsverwaltung bestreitet zwar nicht grundsätzlich ihre Verpflichtung zur Unterrichtung des Rechnungshofs nach § 69 LHO auch bei mittelbaren Beteiligungen, kam aber zumindest in einem für die Beteiligungs politik des Landes besonders wichtigen und risikoreichen Geschäftsfeld dieser Pflicht nur für die drei mittelbaren Beteiligungen nach, deren Anteile von dem unmittelbaren Beteiligungsunternehmen selbst gehalten wurden. Sie sieht keine darüber hinausgehende Pflicht zur Beschaffung der Jahresabschlussunterlagen von weiteren mittelbaren Beteiligungen. Sie begründet dies unter Hinweis auf die Vielzahl der mittelbaren Beteiligungen Berlins in diesem Bereich im Wesentlichen mit Praktikabilitätsgesichtspunkten. Diesem Gesichtspunkt Rechnung tragend, hatte der Rechnungshof angeregt, dass die Beteiligungsverwaltung die mittelbaren Beteiligungen oberhalb einer Gesamtquote von 25 v. H. auf ihre Bedeutung für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes sowie unter Risikogesichtspunkten untersucht und mit ihm einen Konsens über die Notwendigkeit der einzuholenden Informationen herbeiführt. Hierzu ist die Beteiligungsverwaltung allerdings nicht bereit; weder eine Auswahl von mittelbaren Beteiligungen, die für eine Unterrichtung gemäß § 69 LHO in Betracht kommen, noch eine Risikoeinschätzung liegt dem Rechnungshof bisher vor. Sie begründet ihre Weigerung damit, dass die Landeshaushaltsordnung als gegenüber den gesellschaftsrechtlichen Vorschriften nachrangiges Verwaltungsinnenrecht keinen Rechtsanspruch gegenüber dem Vorstand der jeweiligen mittelbaren Beteiligung auf Übersendung der Jahresabrechnungen und Wirtschaftsprüfungsberichte gebe. Zwar könne das Land Berlin als Gebietskörperschaft von allen Unternehmen, an denen es unmittelbar oder mittelbar mehrheitlich beteiligt ist, die Wirtschaftsprüferberichte nach § 53 HGrG verlangen. Hierbei handele es sich aber um eine Ermessensvorschrift, die „angesichts der Fülle der mittelbaren Beteiligungen der Senatsverwaltung einen sehr großen Spielraum“ gebe und daher sinnvoll einzugrenzen sei. Hieraus leitet die Beteiligungsverwaltung das Recht ab, von der Überwachung mittelbarer Beteiligungen weitgehend abzusehen. Obwohl vom Abgeordnetenhaus mit Auf lagenbeschluss vom 17. Juni 1999 (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 16.06.99 - Drucksache 13/3857 -) aufgefordert, Kriterien für die Einstufung mittelbarer Mehrheitsbeteiligungen als bedeutsam festzulegen, begründet die Beteiligungsverwaltung ihre Überwachungspraxis in dem Bericht an das Abgeordnetenhaus vom 28. Dezember 1999 und in einer weiteren Stellungnahme gegenüber dem Rechnungshof im Februar 2000 nur mit allgemeinen rechtlichen und praktischen, nicht jedoch beteiligungsbezogenen Erwägungen. Kriterien für die wirtschaftliche oder rechtliche Relevanz mittelbarer Mehrheitsbeteiligungen für das Land Berlin nennt sie nicht.

Die Auffassung der Beteiligungsverwaltung ist weder in der Begründung zutreffend noch vom Ergebnis her gerechtfertigt. 445
Zwar ist dem Einwand, dass ein unmittelbarer Rechtsanspruch gegenüber dem Vorstand auf Aushändigung von Unterlagen fehle, insoweit nicht zu widersprechen, als dieser nicht aus der Landeshaushaltsordnung herzuleiten ist. Dennoch ist die Schlussfolgerung verfehlt. Gemäß § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO soll die Beteiligungsverwaltung darauf hinwirken, dass Berlin auch bei einem Beteiligungserwerb über 25 v. H. durch Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar mit Mehrheit beteiligt ist, einen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsgremium erhält (§ 65 Abs. 3 Satz 2 LHO). Soweit diese Einflussnahme gesichert ist, sind zumindest die von den in das Überwachungsorgan entsandten Vertretern Berlins zu erstattenden Berichte einschließlich aller dazugehörigen Unterlagen dem Rechnungshof zu übersenden. Es mag zwar - worauf sich die Beteiligungsverwaltung auch beruft - im Einzelfall zutreffen, dass es dem mittelbaren Anteilseigner nicht möglich ist, auf die Besetzung der Gremien mittelbarer Gesellschaften mit Erfolg Einfluss zu nehmen und deshalb kein Vertreter der Interessen Berlins dem Überwachungsgre-

mium angehört. Allerdings setzt § 65 LHO mindestens das nachhaltige Bemühen um eine Einflussnahme voraus. Dies hat die Beteiligungsverwaltung aber in dem streitigen Bereich bisher noch nicht erkennen lassen. Der Rechnungshof sieht es als unverzichtbar an, dass die Beteiligungsverwaltung sich intensiv und nachhaltig um diese Einflussnahme bemüht.

446 Rechtsfehlerhaft ist der Einwand, § 53 HGrG gebe als Ermessensvorschrift der Beteiligungsverwaltung einen sehr großen Spielraum. Sowohl in einem Bericht an das Abgeordnetenhaus vom 28. Dezember 1999 als auch in einer weiteren Stellungnahme gegenüber dem Rechnungshof wendet die Beteiligungsverwaltung ein, sie behalte sich vor, bei anderen als den bisher als wesentlich eingestuften Mehrheitsbeteiligungen eine Prüfung vorzunehmen, „soweit diese im Hinblick auf besondere finanzielle Risiken für das Land Berlin erforderlich erscheint“. Es bleibt aber unklar, wie sie dem Land drohende Risiken ohne Prüfung erkennen will. In der Praxis sieht die Beteiligungsverwaltung von der Wahrnehmung ihrer Rechte aus § 53 HGrG bei einem wesentlichen Teil der mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen ab. Dies wertet der Rechnungshof als Verzicht auf die Rechtsausübung. Das besondere Informationsrecht des § 53 HGrG ist zwar als Kann-Vorschrift ausgestaltet. Gleichwohl steht die Ausübung dieses Rechts nicht zur freien Disposition. Die Formulierung hat vor allem den Zweck, den öffentlich-rechtlichen Anspruch gegen die Beteiligungsunternehmen klarzustellen. Wie sich aus § 68 Abs. 2 LHO ergibt, kann auf die Ausübung dieses Rechts dort, wo es nach den Berechnungsregeln des Haushaltsgrundsatzgesetzes (vgl. T 443) besteht, nur im Einvernehmen mit dem Rechnungshof verzichtet werden. Dieses Einvernehmen liegt nicht vor. Im Übrigen wäre ein solcher Verzicht am gesetzgeberischen Ziel der §§ 53, 54 HGrG zu messen. Dabei wäre zu berücksichtigen, dass die Vorschrift schon mit der Beschränkung auf die nach den Anrechnungsregeln zu ermittelnden Mehrheitsbeteiligungen der Rechtsausübung selbst Grenzen setzt. Mit der Ausgrenzung der von der Anteilsgröße unbedeutenden Beteiligungen durch § 53 Abs. 1 HGrG sind alle anderen Beteiligungen für das privatrechtliche Handeln des Staates zunächst als bedeutsam eingestuft. Im Regelfall ist damit auch das besondere Kontrollbedürfnis begründet.

447 Die Beteiligungsverwaltung lässt nicht erkennen, dass sie grundsätzlich bereit ist, im Rahmen ihres insoweit gebundenen Ermessens zu handeln. Im Hinblick auf die Möglichkeit von Ausnahmen kann es dahinstehen, ob jede in Betracht kommende mittelbare Mehrheitsbeteiligung die Interessen Berlins in einem Maße berührt, dass eine erweiterte Abschlussprüfung geboten ist. Jedenfalls ist es unzulässig, die besonderen Informationsrechte weitgehend nicht wahrzunehmen und dies mit der großen Zahl von Beteiligungen oder einer unzureichenden Personalkapazität der Beteiligungsverwaltung zu begründen. Dieser pauschale Hinweis auf praktische Probleme ist nicht sachorientiert, sodass die Beteiligungsverwaltung ermessensfehlerhaft handelt.

448 Wiederholt hat der Rechnungshof beanstandet, dass nach § 69 LHO übersandte Berichte, die die Beteiligungsverwaltung über ihre Prüfung der Jahresabschlussunterlagen zu erstellen hatte, nicht oder nicht in ausreichendem Maß erkennen ließen, ob eine wertende Auseinandersetzung mit dem Geschäftsergebnis stattgefunden hat. Die teilweise umfangreichen Berichte gaben in der Regel die Feststellungen der mit der Jahresabschlussprüfung beauftragten Wirtschaftsprüfer wieder, enthielten aber weder eine kritische Auseinandersetzung im Hinblick auf die besonderen Interessen Berlins an dem Fortbestand der Beteiligung und mit den Auswirkungen auf den Haushalt noch eine Einschätzung der für den Landeshaushalt bestehenden Risiken. In den an den Rechnungshof nach § 69 LHO zu übersendenden Prüfungsergebnissen ist darzulegen, inwieweit die mit der Beteiligung an dem jeweiligen Unternehmen verfolgten Ziele mit den gesellschaftsrechtlichen Möglichkeiten erreicht werden konnten. Besonderes Augenmerk ist dabei der Umsetzung des Einflusses Berlins auf die Haupt- oder Gesellschafterversammlung zu

richten und der Kontrolle der auf Veranlassung Berlins in die Überwachungsgremien entsandten Mitglieder zu widmen. Mit der bloßen Wiedergabe der Feststellungen des Jahresabschlussberichtes ohne erkennbare eigene Wertung und Gewichtung erfüllt die Beteiligungsverwaltung ihre Aufgabe nicht. Der Rechnungshof erwartet deshalb auch weiterhin, dass die Beteiligungsverwaltung in ihren Prüfungsberichten die Geschäftstätigkeit der Beteiligungsunternehmen an den Interessen des Landes und Zielvereinbarungen nachvollziehbar kritisch würdigt.

Spätestens seit 1995 ist der Beteiligungsverwaltung bekannt, dass es notwendig ist, Richtlinien für die Ausgestaltung der Dienstverhältnisse von Geschäftsführern bei kommunalen Wohnungsbaugesellschaften zu entwickeln, weil der Rechnungshof wiederholt auf Missstände bei Dienstverträgen mit Vorständen und Geschäftsführern in diesem Bereich aufmerksam gemacht hatte (vgl. Jahresbericht 1994 T 560 ff.). Das Abgeordnetenhaus hatte mit Auflagenbeschluss vom 28. November 1996 den Erlass von einheitlichen marktgerechten Grundsätzen für Anstellungsbedingungen verlangt. Wegen der fehlenden Umsetzung der Zusage der Beteiligungsverwaltung und weiterer Mängel hatte das Abgeordnetenhaus am 25. Juni 1998 die Erarbeitung verbindlicher Kriterien und Richtlinien für Anstellungsbedingungen angeordnet. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dagegen auch nach einer Fristverlängerung bis zum 31. März 1999 keine brauchbaren Regeln entwickelt. Das nunmehr für das Ende der Legislaturperiode (Oktober 1999) angekündigte Konzept eines Beratungsunternehmens lag auch zu Beginn der neuen Legislaturperiode noch nicht vor. Die Beteiligungsverwaltung hat dem Rechnungshof im Februar 2000 mitgeteilt, die Neukonzeption sei im Wesentlichen abgeschlossen, und angekündigt, dass die vom Abgeordnetenhaus geforderte Überarbeitung zum 1. Januar 2001 wirksam werden soll. Ein Entwurf der Neuregelung liegt dem Rechnungshof bisher nicht vor; darüber hinaus wird eine Umstellung zum frühestmöglichen Zeitpunkt noch im Laufe des Jahres 2000 - ohne Begründung - nicht in Erwägung gezogen. Unabhängig von den bisher schon durchgeführten und weiter geplanten Privatisierungen von Wohnungsbauunternehmen ist die Frage grundsätzlicher Natur und auch für alle anderen Beteiligungsgesellschaften Berlins von Bedeutung. Mit jeder Verlängerung und jedem Neuabschluss von Verträgen (allein zu Beginn des Jahres 2000 drei Verträge mit ehemaligen Angehörigen der Berliner Verwaltung) besteht die Gefahr, dass die zu beanstandenden Regelungen für die weitere Vertragslaufzeit festgeschrieben werden. Die Beteiligungsverwaltung bleibt deshalb aufgefordert, zügig und mit Nachdruck Kriterien für die Gestaltung von Dienstverträgen mit Geschäftsführern und Vorständen zu entwickeln, die geeignet sind, eine angemessene Vergütung festzulegen und Missstände zu verhindern.

In dem Auflagenbeschluss vom 28. November 1996 hat das Abgeordnetenhaus die unzureichende Tätigkeit der Senatsverwaltung für Finanzen als der für die Nachfolgeeinrichtungen des Rundfunks zuständigen Beteiligungsverwaltung missbilligt und seine Erwartung ausgedrückt, dass die nicht unerheblichen Forderungen gegen den Sender Freies Berlin unverzüglich geltend gemacht werden. In seinem Beschluss vom 30. Oktober 1997 hat das Abgeordnetenhaus die Missbilligung und Auflagen wiederholt. Am 25. Juni 1998 und 17. Juni 1999 hat das Abgeordnetenhaus erneut die Missachtung der bisherigen Auflagenbeschlüsse gerügt, weil die Forderungen Berlins gegen den Sender Freies Berlin noch immer nicht geltend gemacht worden waren. Auch diese Missbilligungen konnten die Beteiligungsverwaltung nicht dazu veranlassen, die Ergebnisse der Prüfung durch den Rechnungshof umzusetzen. In einem Zwischenbericht an das Abgeordnetenhaus vom 21. September 1999 hat sich die Beteiligungsverwaltung zwar erstmalig nachvollziehbar mit der Anspruchslage auseinandergesetzt, ohne jedoch zu einer abschließenden Meinung zu kommen. Erst aufgrund eines Gesprächs mit dem Liquidator der Nachfolgeeinrichtung im Januar 2000 hat sie in Teilbereichen zu einer eigenen Meinung gefunden, die ihr dem Grunde nach ermöglicht, die

Ansprüche Berlins gegen den Sender Freies Berlin geltend zu machen. Da alle entscheidungserheblichen Sachverhalte aus den Jahren 1991 und 1992 herrühren, wäre auf der Basis der Feststellungen des Rechnungshofs, die der Beteiligungsverwaltung seit 1994 bekannt sind, eine frühere Entscheidungsfindung möglich gewesen, zumal der Rechnungshof mehrfach die Sachverhalte aufbereitet und seine Rechtsauffassung, der sich die Beteiligungsverwaltung nunmehr zum Teil anschließt, schriftlich und mündlich erläutert hat.

- 451 Der Rechnungshof beanstandet erneut die in wichtigen Teilbereichen unzureichende Verwaltung der Landesbeteiligungen und fordert die Beteiligungsverwaltung auf
- sich ernsthaft und nachhaltig zu bemühen, den in § 65 LHO als Voraussetzung für eine Beteiligung vorgesehenen Einfluss auf die Beteiligungsunternehmen auszuüben,
 - ihre Rechte aus § 53 HGrG auch gegenüber mittelbaren Beteiligungen zielgerichtet und risikoorientiert wahrzunehmen und
 - Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses mit hoher Priorität und Nachdruck umzusetzen.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass er von der Beteiligungsverwaltung

- alle angeforderten Auskünfte und Unterlagen zu konkreten Vorhaben umfassend und zeitnah erhält,
- lückenlos über die Begründung und Änderung von unmittelbaren wie mittelbaren Beteiligungen unterrichtet wird, wobei die nach § 65 LHO maßgebliche Beteiligungsquote aus der Gesamtbeteiligung zu ermitteln ist, und
- alle Unterlagen erhält, die der Beteiligungsverwaltung unmittelbar oder über die von Berlin in Überwachungsorgane entsandten Vertreter zugänglich sind.

b) Erhebliche Mängel bei der Steuerfahndung

Die Steuerfahndung ist ihrer Aufgabe, unbekannte Steuerfälle aufzudecken, nur unzureichend nachgekommen. Insbesondere bei der Besteuerung ausländischer Bauunternehmen und der bei diesen Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer sind deshalb Steuerausfälle in mehrstelliger Millionenhöhe nicht ausgeschlossen. Des Weiteren ist zu befürchten, dass wegen der aufwendigen Ermittlungsarbeiten zur Enttarnung einer Vielzahl von Kapitalanlegern bei Geldinstituten im Ausland nachzufordernde Steuerbeträge von bis zu 280 Mio. DM erheblich verzögert festgesetzt werden.

(1) Versäumnisse bei der Aufdeckung und Ermittlung von unbekanntem Steuerfällen

- 452 Gemäß § 208 Abgabenordnung (AO) ist es Aufgabe der Steuerfahndung, Steuerstraftaten und -ordnungswidrigkeiten zu verfolgen, die Besteuerungsgrundlagen bei diesen Fällen zu ermitteln und unbekannte Steuerfälle aufzudecken. Bei der Berliner Steuerfahndungsstelle sind derzeit 113 Fahndungsprüfer für diese Aufgabe eingesetzt. Jeder Fahndungsprüfer bearbeitet durchschnittlich zehn bis zwölf Fahndungsfälle pro Jahr abschließend.
- 453 Die Hauptstadtfunktion und der Regierungsumzug haben Berlin zur größten Baustelle Europas gemacht, auf der nach Erhebungen der damaligen Senatverwaltung für Arbeit, Verkehr und Betriebe jährlich 30 000 bis 40 000 Arbeitnehmer aus Westeuropa und 8 000 aus Osteuropa beschäftigt sind. Auf diese Arbeitnehmer und ihre zumeist ebenfalls ausländischen Arbeitgeber sind die Bestimmungen des deutschen Steuerrechts unter Beachtung der Doppelbesteuerungsabkommen anzuwenden. So haben auch diese Arbeitgeber die von ihren Arbeitnehmern geschuldete Lohnsteuer von deren Arbeitslohn einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen, soweit Deutschland das Recht zusteht, die Arbeitslöhne zu besteuern. Dies trifft jedenfalls dann zu, wenn sich der einzelne

Arbeitnehmer an mehr als 183 Tagen im Jahr im Inland aufhält oder der Arbeitslohn von einer inländischen Betriebsstätte des ausländischen Arbeitgebers getragen wird. Die ausländischen Arbeitgeber sind im Inland erfahrungsgemäß häufig nur für einen kurzen Zeitraum erreichbar. Daher müssen die Finanzbehörden ihre Ermittlungen zeitnah durchführen, um etwaige Steueransprüche geltend machen und verwirklichen zu können.

Erfahrungen anderer Bundesländer aus der Mitte der 90er Jahre haben gezeigt, dass ein Teil der ausländischen Bauunternehmen seine steuerlichen Pflichten nicht erfüllt. Diese Unternehmen entrichten weder die Steuern, die sich aus ihrer Geschäftstätigkeit ergeben, noch kommen sie ihrer Verpflichtung zur Einbehaltung und Abführung der Lohnsteuer für ihre im Inland eingesetzten Arbeitnehmer nach. Die Steuerfahndungsstellen anderer Bundesländer hatten im Wege des Selbstaufgriffs zuvor unbekannte Steuerfälle ermittelt, die zu Steuernachforderungen von mehreren Millionen DM führten. In Kenntnis dieser Sachlage hätte die Berliner Steuerverwaltung angesichts der regen Bautätigkeit in der Hauptstadt spätestens zu diesem Zeitpunkt prüfen müssen, ob gleichgelagerte Sachverhalte auch in ihrem Zuständigkeitsbereich vorkommen.

Alle Arbeitgeber mit Sitz im Ausland, die in der Bundesrepublik Deutschland Bauleistungen erbringen, sind seit dem 1. Januar 1996 verpflichtet, die Normen der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge des Baugewerbes auf ihre in der Bundesrepublik Deutschland eingesetzten Arbeitnehmer anzuwenden (§ 1 Arbeitnehmer-Entsendegesetz - AEntG -). Sie haben seitdem vor Beginn jeder Bauleistung im Inland eine schriftliche Anmeldung bei dem zuständigen Landesarbeitsamt vorzulegen. Die Prüfung der Einhaltung der vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen obliegt gemäß § 2 Abs. 1 AEntG der Bundesanstalt für Arbeit und den Hauptzollämtern. Seit dem 1. Januar 1998 leiten die Arbeitsämter Abdrucke dieser Anmeldungen aufgrund einer Gesetzesänderung unverzüglich den Hauptzollämtern zur Weitergabe an die zuständigen Finanzämter zu. Die ausländischen Bauunternehmen müssen in den Anmeldungen angeben, welche Arbeitnehmer sie auf den inländischen Baustellen einsetzen werden. Die Anmeldungen sind für die Finanzämter somit ein geeignetes Hilfsmittel, um die Einhaltung der steuerrechtlichen Vorschriften zu überprüfen. Dieses Hilfsmittel hat die Berliner Steuerverwaltung nicht zeitnah genutzt. Erst im Januar 1999 hat die Steuerfahndungsstelle eine Sonderermittlungsgruppe eingerichtet, deren Aufgabe es ist, die zutreffende Besteuerung ausländischer Bauunternehmen und der in diesem Bereich beschäftigten Arbeitnehmer sicherzustellen.

Nach einer ersten Auswertung durch die Steuerfahndungsstelle betreffen die Anmeldungen etwa 900 ausländische Bauunternehmen. Die zuständigen Finanzämter hatten zum gleichen Zeitpunkt nur 109 derartige Bauunternehmen steuerlich erfasst und insoweit bis Mai 1999 Steuern von 8,2 Mio. DM für das Jahr 1998 festgesetzt. Die verhältnismäßig geringe Zahl der steuerlich erfassten Unternehmen deutet darauf hin, dass ein Teil der ausländischen Unternehmen seinen steuerlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen ist. Dem hätte die Steuerfahndungsstelle allein schon wegen ihres gesetzlichen Auftrags, unbekannte Steuerfälle aufzudecken und zu ermitteln, nachgehen müssen. Dies ist unterblieben. Konkrete Angaben zu den finanziellen Auswirkungen der Versäumnisse sind nicht möglich, weil das Auftragsvolumen und damit die etwaige Steuerschuld der einzelnen Unternehmen sehr unterschiedlich sein dürften. Vor dem Hintergrund der Prüfungserfahrungen anderer Bundesländer sind Steuerausfälle in mehrstelliger Millionenhöhe nicht auszuschließen. Die bestehenden Defizite haben zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen der Unternehmen geführt, die ihren steuerlichen Pflichten im Inland nicht nachkommen. Die Versäumnisse der Berliner Steuerverwaltung haben mit dazu beigetragen, dass der vom Gesetzgeber mit der Einführung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes verfolgte Zweck, die Wettbewerbsbedingungen inländischer und ausländischer Anbieter möglichst anzugleichen, nicht erreicht werden konnte.

(2) Auswirkungen der so genannten Bankenverfahren auf die Arbeitsbelastung der Steuerfahndungsstelle

457 Seit der Einführung der Zinsabschlagsteuer vom 1. Januar 1993 an unterliegen inländische Kapitalerträge grundsätzlich dem Steuerabzug. Die Schuldner der Erträge sind seitdem verpflichtet, 30 bzw. 35 v. H. der Erträge einzubehalten und an das Finanzamt abzuführen sowie den Gläubigern hierüber eine Steuerbescheinigung zu erteilen, die zur Anrechnung der einbehaltenen Beträge bei der Einkommen- oder Körperschaftsteueranmeldung berechtigt. Der Gesetzgeber wollte durch die Besteuerung der Erträge an der Quelle erreichen, dass der Staat seinen Besteuerungsanspruch bei Einnahmen aus Kapitalvermögen leichter durchsetzen kann. Zahlreiche Steuerpflichtige hatten zuvor im Vertrauen auf das Bankgeheimnis Einnahmen aus Kapitalvermögen in ihren Steuerklärungen ganz oder teilweise verschwiegen. Die Geldinstitute haben die Einführung der Zinsabschlagsteuer zum Anlass genommen, Tochterunternehmen in verschiedenen Ländern, vornehmlich in Luxemburg, zu gründen. Sie haben bei ihren Kunden dann massiv dafür geworben, das Kapital „diskret“ ins Ausland zu transferieren, „um Steuern zu sparen“.

458 Verschiedene Staatsanwaltschaften in anderen Bundesländern haben bereits in den Jahren 1994 und 1995 Ermittlungen gegen einzelne Geldinstitute aufgenommen, weil sich Anhaltspunkte dafür ergeben hatten, dass sich die Mitarbeiter durch den anonymen Transfer von Kundengeldern ins Ausland der Beihilfe zur Steuerhinterziehung schuldig gemacht haben. Zwischenzeitlich sind einzelne Verfahren bereits abgeschlossen. So wurden beispielsweise auf Betreiben der Staatsanwaltschaft Düsseldorf im Frühjahr 1999 die Verantwortlichen einer Großbank mit einer Geldbuße von 37 Mio. DM belegt; gegen deren ehemaligen Vorstandssprecher hat das zuständige Gericht einen Strafbefehl erlassen. Die strafrechtlichen Ermittlungen gegen die Verantwortlichen von Geldinstituten haben zur Aufdeckung einer Vielzahl von Straftaten geführt, da jeder einzelne Anleger, der die ausländischen Kapitalerträge in seiner Steuerklärung verschwiegen hatte, sich der Steuerhinterziehung schuldig gemacht hat. Die bei den strafrechtlichen Ermittlungen beschlagnahmten Unterlagen betreffen bundesweit mehrere hunderttausend Anleger, bei denen die Steuerbehörden für jeden Einzelfall die Steuerfestsetzungen strafrechtlich und steuerrechtlich zu überprüfen haben. Da die Unterlagen häufig anonymisiert sind, erfordert die Enttarnung der Anleger einen hohen Zeit- und Personalaufwand. Allein für Berlin zeichnen sich etwa 24 000 derartige Prüffälle ab. Lediglich 4 000 Anleger waren bis zum Frühjahr 1999 bereits namentlich bekannt. Die Enttarnung der übrigen 20 000 Anleger wird sich voraussichtlich bis zum Jahre 2001 hinziehen.

459 Nicht alle Anleger haben die ausländischen Kapitalerträge in ihren Steuerklärungen verschwiegen und sich damit der Steuerhinterziehung schuldig gemacht. Gleichwohl erhalten die Finanzämter zunächst für jeden namentlich festgestellten Anleger eine Kontrollmitteilung über die Kapitalerträge und prüfen dann anhand der Steuerakten, ob die Anleger möglicherweise Straftaten begangen haben. Soweit erforderlich, ändern sie die Steuerfestsetzungen und leiten Strafverfahren ein. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass nur etwa ein Drittel der Anleger die Kapitalerträge zutreffend in den Steuerklärungen angegeben hatte. Allein die bis zum 31. Dezember 1998 abgeschlossenen Fälle haben zu Steuernachforderungen von mehr als 33 Mio. DM geführt, die im Wesentlichen auch vereinnahmt werden konnten. Ausgehend von diesen Erfahrungswerten werden die noch zu erwartenden 20 000 Kontrollmitteilungen voraussichtlich Steuernachforderungen in einer Größenordnung von 280 Mio. DM auslösen, die – bedingt durch die späte Versendung der Mitteilungen an die Finanzämter – wahrscheinlich teilweise erst im Jahre 2002 festgesetzt werden können. Wegen der gesetzlich vorgesehenen Verzinsung von Steuernachforderungen (§ 233 a AO) und von hinterzogenen Steuern (§ 235 AO) ist ein Verzugschaden für das Land Berlin nicht zu erwarten.

Angesichts der finanziellen Auswirkungen und der sich abzeichnenden großen Zahl an Bearbeitungsfällen erwartet der Rechnungshof, dass die Steuerverwaltung Maßnahmen ergreift, um die Versendung der Kontrollmitteilungen zu beschleunigen. Hierzu bietet sich der Einsatz von Überhangkräften, insbesondere der Steuerverwaltung, an. Der Rechnungshof hält es für unumgänglich, dass die Steuerverwaltung die Arbeitssituation in den Veranlagungsstellen der Finanzämter und in der Bußgeld- und Strafsachenstelle laufend überwacht, um ggf. rechtzeitig sich abzeichnenden Bearbeitungsrückständen entgegenwirken zu können.

(3) Überhöhter Ausweis der bestandskräftig festgesetzten Beträge in den Jahresstatistiken

Die Steuerfahndungsstellen aller Bundesländer haben nach einheitlichen Maßstäben Jahresstatistiken zu erstellen, in denen die bestandskräftig festgesetzten Nachforderungen aus abgeschlossenen Bearbeitungsfällen nachzuweisen sind. Die Berliner Steuerfahndungsstelle hat gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen und gegenüber der Öffentlichkeit behauptet, für das Jahr 1998 „Mehrergebnisse von 148 Mio. DM“ erzielt zu haben. Diese Aussage ist unzutreffend, da in die Berechnung zu Unrecht auch Beträge eingeflossen sind, die noch nicht bestandskräftig waren oder von deren Festsetzung die Finanzämter gemäß § 156 Abs. 2 AO abgesehen hatten, weil feststand, dass die Nachforderungen nicht realisiert werden können. Die tatsächlich bestandskräftig festgesetzten Nachforderungen betragen im Jahr 1998 nur 69 Mio. DM.

Nicht alle bestandskräftig festgesetzten Beträge führen tatsächlich zu Haushaltseinnahmen. Es handelt sich bei diesen Beträgen um Sollbeträge, von denen die Finanzämter nach stichprobenartigen Erhebungen des Rechnungshofs nur etwa 28 v. H. tatsächlich vereinnahmen konnten. Die übrigen Beträge waren nicht realisierbar, weil die Schuldner entweder nicht über ausreichendes Vermögen verfügten oder sich den Beitreibungsversuchen entzogen hatten. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Steuerfahndungsstelle wegen des im Strafverfahren geltenden Legalitätsprinzips den Umfang ihrer Ermittlungen nicht von den Erfolgsaussichten bei der späteren Beitreibung abhängig machen darf, befürchtet aber, dass bei einer unkommentierten Veröffentlichung der Arbeitsergebnisse der Steuerfahndungsstellen der unzutreffende Eindruck entsteht, dass die genannten Mehrsteuern in voller Höhe zu zusätzlichen Haushaltseinnahmen führen. Der Rechnungshof fordert, die Statistik zu ergänzen.

(4) Zusammenfassende Bewertung

Das Tätigkeitsfeld der Steuerfahndung hat sich in den letzten Jahren im Vergleich zu früheren Zeiträumen deutlich verändert. Die Wirtschaftskriminalität ist allgemein angestiegen, und es bestehen engere wirtschaftliche Verflechtungen mit dem Ausland als früher. Diese Entwicklung wirkt sich nicht nur auf die Anzahl, sondern auch auf die Art der Delikte aus. Der Gesetzgeber hat versucht, diesem Umstand beispielsweise durch eine Änderung des Geldwäschegesetzes Rechnung zu tragen, um den Steuerfahndungsstellen mehr Ermittlungsmöglichkeiten einzuräumen als bisher. Der Rechnungshof befürchtet, dass die Steuerfahndungsstelle den künftigen Anforderungen ohne organisatorische Verbesserungen nicht gewachsen ist. Er hält es für dringend erforderlich, die Arbeitsabläufe soweit wie möglich zu rationalisieren. Als kurzfristige Hilfe sollten Überhangkräfte, insbesondere der Steuerverwaltung, zur Entlastung erfahrener Fahndungsprüfer eingesetzt werden, um die Kapazitäten der Steuerfahndungsstelle zu erhöhen.

Die Steuerverwaltung hat sich in ihrer ersten Stellungnahme überwiegend zu den Versäumnissen bei der Aufdeckung und Ermittlung von unbekanntem Steuerfällen (T 452 bis 456)

geäußert. Sie hat insbesondere vorgetragen, dass die ausländischen Bauunternehmen und deren Arbeitnehmer aufgrund der Doppelbesteuerungsabkommen und der darauf abgestellten Gestaltung ihrer Tätigkeit häufig nicht dem deutschen Steuerrecht unterlägen. Bei Ermittlungen in diesem Bereich seien deshalb keine erheblichen Steuernachforderungen zu erwarten. Die Sonderermittlungsgruppe bei der Steuerfahndungsstelle habe zwischenzeitlich die Meldungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz nahezu vollständig erfasst. Bisher hätten aber nur wenige Prüfungen abgeschlossen werden können. Auch in der Vergangenheit seien insoweit keine Versäumnisse aufgetreten, weil die Steuerfahndungsstelle allein im Jahr 1998 in insgesamt 178 Fällen wegen des Verdachts von Schwarzarbeit ermittelt habe.

- 465 Die Ausführungen der Steuerverwaltung überzeugen nicht, weil das Problem der steuerlichen Erfassung ausländischer Bauunternehmen und ihrer Arbeitnehmer in Berlin nicht erst seit dem Jahre 1998, sondern weitaus eher hätte energisch angepackt werden müssen. Dies hat die Steuerverwaltung unterlassen. Sie hat zudem ihre Behauptung, dass ausländische Unternehmen und ihre Arbeitnehmer im Inland regelmäßig keine Steuerpflicht begründen würden, bisher nicht belegen können. Der Rechnungshof hält Ermittlungen in diesem Bereich für dringend erforderlich.
- 466 Im Übrigen sind die Ausführungen der Steuerverwaltung irreführend. So handelt es sich bei den genannten 178 Fällen nicht um Ermittlungsfälle in dem Bereich der steuerlichen Erfassung von ausländischen Bauunternehmen und ihrer Arbeitnehmer, sondern um Fälle von herkömmlicher Schwarzarbeit, auf die sich die Untersuchung des Rechnungshofs gerade nicht erstreckt hat.
- 467 Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich noch nicht abschätzen, ob die von der Sonderermittlungsgruppe nunmehr ergriffenen Maßnahmen ausreichen und geeignet sind, eine gleichmäßige Besteuerung in- und ausländischer Bauunternehmen sicherzustellen. Im Rahmen einer Nachuntersuchung im Februar 2000 hat der Rechnungshof allerdings den Eindruck gewonnen, dass die Steuerfahndungsstelle die in Rede stehenden Fälle noch immer nicht zeitnah aufgreift. Er behält sich vor, diesen Bereich zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu überprüfen. Der Schriftwechsel mit der Steuerverwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

c) Mängel bei der Festsetzung und Erhebung der Zweitwohnungsteuer

Bis Ende 1999 hat das zuständige Finanzamt Zweitwohnungsteuer von 4,6 Mio. DM für den Besteuerungszeitraum 1998 und von bisher 3,6 Mio. DM für den Besteuerungszeitraum 1999 festgesetzt. Davon hat es insgesamt nur 5,6 Mio. DM vereinnahmt. Demgegenüber hatte die Senatsverwaltung für Finanzen zusätzliche jährliche Steuereinnahmen von 7,4 Mio. DM erwartet. Den Einnahmen stehen Aufwendungen für die Festsetzung und Erhebung der Zweitwohnungsteuer von 2,0 Mio. DM im Jahr 1998 und von 2,8 Mio. DM im Jahr 1999 gegenüber. Gleichzeitig sind durch die realitätsnähere Ausweisung der Hauptwohnsitze dem Berliner Haushalt aus dem Länderfinanzausgleich zusätzlich 59,8 Mio. DM zugeflossen.

- 468 Der Berliner Gesetzgeber hatte im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes 1998 im Dezember 1997 das Gesetz zur Einführung der Zweitwohnungsteuer im Land Berlin erlassen, das am 1. Januar 1998 in Kraft trat. Ausgangspunkt der Überlegungen zur Besteuerung einer Zweitwohnung war, dass seit Beginn der 70er Jahre zunächst zahlreiche Fremdenverkehrsgemeinden, seit einigen Jahren auch Städte und Gemeinden in Brandenburg, im Gegensatz zu Berlin eine Zweitwohnungsteuer erheben. Nicht nur in Fremdenverkehrsgemeinden, sondern auch in Großstädten nehmen die Zweitwohnungsinhaber die vorhandene Infrastruktur in Anspruch, ohne sie adäquat zu finanzieren. Ziel war es somit, auch in Berlin Zweitwohnungsinhaber in angemessener Weise an der

Finanzierung der örtlichen Infrastruktur zu beteiligen. Die erwarteten Mehreinnahmen sollten zur Konsolidierung des Berliner Haushalts beitragen. Daneben erwartete der Senat als Folge dieses Gesetzes mehr Klarheit über die mit Zweitwohnung gemeldete Zahl der Einwohner. Er ging davon aus, dass zur Vermeidung der Zweitwohnungsteuer bisherige Berliner Nebenwohnungen in Hauptwohnungen umgemeldet und damit auch die Meldedaten des Landeseinwohneramtes aktualisiert werden. Dies hätte gleichzeitig realitätsnähere Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich zur Folge.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte zunächst damit gerechnet, dass die Festsetzung und Erhebung der Zweitwohnungsteuer bei einem Steuersatz von ursprünglich 8 v. H. der Nettokaltmiete bzw. des maßgeblichen Mittelwerts des jeweils gültigen Mietpiegels zu zusätzlichen Steuereinnahmen von jährlich 10 Mio. DM führen würde. Nachdem die endgültige Gesetzesfassung jedoch nur noch einen Steuersatz von 5 v. H. vorsah, hat sie das zu erwartende Zweitwohnungsteueraufkommen im März 1999 auf jährlich 7,4 Mio. DM herabgesetzt. Sie ist dabei von 30 000 steuerpflichtigen Zweitwohnungsinhabern und einem durchschnittlichen Steueraufkommen von 246 DM je Fall ausgegangen. Das Landeseinwohneramt hat dem für die Festsetzung und Erhebung der Zweitwohnungsteuer zentral zuständigen Finanzamt Mitte/Tiergarten nach dem Stand vom 31. Dezember 1999 bisher 262 511 Datensätze zur Verfügung gestellt, aus denen sich eine Zweitwohnungsteuerpflicht ergeben könnte. 198 038 (75 v. H.) dieser Vorgänge hat das Finanzamt ohne größeren Bearbeitungsaufwand als steuerfrei gekennzeichnet und lediglich 19 112 Zweitwohnungsinhaber (7 v. H.) steuerlich erfasst. Die dabei festgesetzte Steuer beträgt durchschnittlich 236 DM je Fall. Das Finanzamt hat bis Dezember 1999 statt der erwarteten jährlich 7,4 Mio. DM für den Besteuerungszeitraum 1998 lediglich 4,6 Mio. DM und für den Besteuerungszeitraum 1999 bisher nur 3,6 Mio. DM Zweitwohnungsteuer festgesetzt. Davon hat es insgesamt nur 5,6 Mio. DM vereinnahmt. Das Zweitwohnungsteueraufkommen blieb somit um fast zwei Drittel hinter den bereits nach unten angepassten Erwartungen der Senatsverwaltung für Finanzen zurück.

Den Einnahmen stehen Ausgaben für die Festsetzung und Erhebung der Zweitwohnungsteuer von 2,0 Mio. DM im Jahr 1998 und von 2,8 Mio. DM im Jahr 1999 gegenüber. Die Senatsverwaltung für Finanzen war zu Beginn des Jahres 1999 davon ausgegangen, dass die Ausgaben für die Festsetzung und Erhebung der Zweitwohnungsteuer ebenso wie in Hamburg etwa 20 v. H. des Steueraufkommens betragen werden. Tatsächlich belaufen sich die Ausgaben für die Jahre 1998 und 1999 auf fast 86 v. H. der in diesem Zeitraum vereinnahmten Zweitwohnungsteuer.

Die Steuerverwaltung hat Steuergesetze konsequent anzuwenden. Die im April/Mai 1999 durchgeführte Untersuchung des Rechnungshofs zum Arbeitsstand und zur Arbeitsweise des für die Festsetzung und Erhebung der Zweitwohnungsteuer zuständigen Finanzamtes hat ergeben, dass es

- bei der Festsetzung der Zweitwohnungsteuer nicht immer die gesetzlichen Vorgaben beachtet hat,
- bei der Festsetzung der Zweitwohnungsteuer bei einem Drittel der betrachteten Steuerfestsetzungen nicht über die aktuellen Unterlagen zur Höhe des Mietzins verfügte,
- davon abgesehen hat, Außenprüfungen durchzuführen, auch wenn die Angaben des Zweitwohnungsinhabers unschlüssig oder nach Aktenlage nicht nachprüfbar waren und
- trotz entsprechend formulierter Erinnerungsschreiben bis mindestens Juni 1999 unterlassen hat, in den Fällen, in denen die Zweitwohnungsinhaber ihre Erklärung zur Zweitwohnungsteuer nicht abgegeben hatten, die Zweitwohnungsteuer durch Schätzung der Besteuerungsgrundlagen festzusetzen.

472 Die Zweitwohnungsteuer bemisst sich grundsätzlich nach der aufgrund des Mietvertrages im Besteuerungszeitraum geschuldeten Nettokaltmiete. Bei über der Hälfte der vom Rechnungshof überprüften Festsetzungen lag jedoch die vom Zweitwohnungsinhaber erklärte und dementsprechend vom Finanzamt angesetzte Nettokaltmiete je m² unabhängig von dem Baujahr des jeweiligen Gebäudes unter dem im Mietpiegel ausgewiesenen Mietmittelwert für Häuser, die bis 1918 bezugsfertig waren. Dies legt nahe, dass das Finanzamt die Angaben dieser Zweitwohnungsinhaber intensiver hätte überprüfen müssen. So waren bei einem Drittel der überprüften Steuerfestsetzungen die vom Zweitwohnungsinhaber vorgelegten Unterlagen, die als Nachweis für die Höhe des in dem Besteuerungszeitraum 1998 geleisteten Mietzinses dienen sollten, vor dem 1. Januar 1997 datiert. Bei Zweitwohnungsinhabern, die nicht zur Zahlung eines Mietzinses verpflichtet sind (z. B. Eigentümern), tritt an die Stelle der geschuldeten Nettokaltmiete der Betrag, der sich bei Anwendung des jeweils gültigen Mietpiegels auf die Zweitwohnung unter Berücksichtigung des darin angegebenen maßgeblichen Mittelwertes ergibt. Diese Gruppe der Zweitwohnungsinhaber ist im Ergebnis durch die derzeitige Bearbeitungsweise des Finanzamtes schlechter gestellt als die überwiegende Anzahl der zur Zahlung eines Mietzinses verpflichteten Zweitwohnungsinhaber.

473 Nach den allgemeinen Besteuerungsgrundsätzen haben die Finanzbehörden die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Insbesondere haben sie sicherzustellen, dass die Steuern nicht verkürzt werden. Zu diesem Zwecke können Außenprüfungen durchgeführt werden. Außenprüfer sollen u. a. in sich nicht schlüssige Steuererklärungen und schwierige Sachverhaltsfragen ohne langwierigen Schriftverkehr bei dem Steuerpflichtigen selbst aufklären oder auch vertiefte Sachverhaltsaufklärungen im Auftrage der Rechtsbehelfsstelle des Finanzamtes durchführen. Bei der Festsetzung der Zweitwohnungsteuer hat das Finanzamt solche Prüfungen bisher nicht vorgesehen, obwohl Zweitwohnungsinhaber sich durch unzutreffende Angaben entweder der Zweitwohnungsteuerpflicht entziehen oder zu gering besteuert werden. Bei der Zweitwohnungsteuer handelt es sich im Verhältnis zu anderen Steuerarten zwar um eine Randsteuerart mit einer verhältnismäßig geringen festgesetzten Steuer je Fall. Das Finanzamt sollte aber bei dieser Steuer nicht von vornherein auf die Möglichkeit einer Sachverhaltsermittlung durch Außenprüfer verzichten, da ohne ein derartiges Korrektiv die Einhaltung des Gesetzes durch die Steuerpflichtigen nicht gewährleistet ist.

474 Im Januar 1999 hatte die Oberfinanzdirektion fast 45 000 Zweitwohnungsinhaber an die Abgabe der Zweitwohnungsteuererklärung erinnert, obwohl dem zuständigen Finanzamt zu diesem Zeitpunkt noch mehr als 22 000 unbearbeitete Zweitwohnungsteuererklärungen vorlagen. Sie hatte angekündigt, dass - soweit die entsprechende Steuererklärung nicht innerhalb von vier Wochen eingereicht werde - die Besteuerungsgrundlagen geschätzt werden. Bereits einen Monat später hat die Oberfinanzdirektion das Finanzamt angewiesen, Schätzungen so lange zurückzustellen, bis die dem Finanzamt bereits vorliegenden Steuererklärungen abschließend bearbeitet sind. Bis mindestens Juni 1999 sind deshalb Schätzungen unterblieben. Die Erinnerungssaktion hat zwar bewirkt, dass einige Zweitwohnungsinhaber ihre noch ausstehende Zweitwohnungsteuererklärung eingereicht haben. Die Steuerverwaltung hat sich aber bei allen Zweitwohnungsinhabern unglaubwürdig gemacht, da sie Maßnahmen angekündigt hat, ohne sie zeitnah umzusetzen.

475 Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte angenommen, dass etwa 10 000 Zweitwohnungsinhaber zur Vermeidung der Zweitwohnungsteuerpflicht ihre bisher in Berlin gemeldete Nebenwohnung in eine Hauptwohnung ummelden würden. Tatsächlich haben in der Zeit vom Januar bis Dezember 1998 etwa 6 000 Einwohner mehr als in den beiden Vorjahreszeiträumen ihre in Berlin bestehende Nebenwohnung in eine Hauptwohnung umgemeldet. Durch die realitätsnähere Aus-

weisung der Hauptwohnsitze sind aus dem Länderfinanzausgleich 3,5 Mio. DM im Jahr 1998 und 56,3 Mio. DM im Jahr 1999 zusätzlich in den Berliner Haushalt geflossen.

In ihrer Stellungnahme hat die Senatsverwaltung für Finanzen ausgeführt, dass die Zweitwohnungsinhaber ihre Angaben in den Steuererklärungen wahrheitsgemäß nach bestem Wissen und Gewissen zu machen und dies schriftlich zu versichern haben. Im Interesse einer schnellstmöglichen Erstfestsetzung im Massenverfahren der Zweitwohnungsteuerfälle und wegen der geringen steuerlichen Auswirkungen sei bei einer unterschriebenen Steuererklärung von der Richtigkeit der gemachten Angaben ausgegangen worden. Dem ist entgegenzuhalten, dass den Angaben der Zweitwohnungsinhaber - wie den aller Steuerpflichtigen - gefolgt werden soll, soweit diese schlüssig und glaubhaft sind. Wenn aber mehr als die Hälfte der von den Zweitwohnungsinhabern erklärten Nettokaltmieten unter dem entsprechenden Mietmittelwert des Mietpiegels für Häuser, die bis 1918 bezugsfertig waren, lagen (vgl. T 472), hätte dieser Umstand das Finanzamt veranlassen müssen, den unüblich niedrigen Mietzinsangaben nachzugehen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat weiterhin erklärt, dass die Finanzbehörde den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten habe, wenn sie beabsichtige, bei den Steuerpflichtigen eine Außenprüfung durchzuführen. Aus diesem Grundsatz folge, dass von einer Außenprüfung Abstand genommen werden müsse, wenn die gewünschte Aufklärung auch durch Einzelermittlung erreicht werden könne. Sie habe bisher keinen Anhalt dafür, dass die erforderlichen Prüfungen nicht sachgerecht von der Zweitwohnungsteuerstelle durchgeführt werden können. Zudem sei angesichts eines durchschnittlichen Steuerbetrages von jährlich 230 DM je Fall der Einsatz von Außenprüfern in Zweitwohnungsteuerfällen mit den Grundsätzen eines effektiven Personaleinsatzes nur schwer vereinbar. Dieses Vorbringen überzeugt nicht. Wie bei anderen Steuerarten auch, kann die Zweitwohnungsteuer nicht ausnahmslos in allen Fällen durch Einzelermittlung der Festsetzungsstelle zutreffend festgesetzt werden. Ob dies durch eine Außenprüfung oder durch eine Nachschau geschieht, bleibt dem Ermessen des Finanzamtes überlassen. Die durchschnittlich nur geringe Höhe der festzusetzenden Zweitwohnungsteuer ist kein Grund, auf notwendige Sachverhaltsaufklärungen zu verzichten. So hat wegen des im Steuerrecht geltenden Legalitätsprinzips die höchstrichterliche Rechtsprechung hervorgehoben, dass die Finanzämter im Steuerfestsetzungsverfahren an das Gesetz gebunden sind. Sie haben die nach dem Gesetz entstandenen Steueransprüche geltend zu machen. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

d) Verluste in Millionenhöhe beim Verkauf landeseigener Grundstücke

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat versäumt, bei der Veräußerung von Grundstücken im Mai 1998 vom Käufer eine Ausgleichszahlung von 977 067 DM zu fordern. Dadurch, dass sich die Kaufpreisforderung, wie vertraglich vereinbart, um 7,5 Mio. DM für vom Käufer erbrachte, dem Land Berlin obliegende Erschließungsleistungen mindert, hat sie ferner gegen das Bruttoprinzip verstoßen. Auch hat die Senatsverwaltung aufgrund eines weiteren Kaufvertrages Flächen als billige Wegeflächen veräußert. Dadurch sind dem Land Berlin mögliche Einnahmen von 2,4 Mio. DM entgangen. Für eine Nutzungsänderung von Teilflächen drohen dem Land Berlin weitere finanzielle Nachteile bis zu 2,7 Mio. DM.

Die Senatsverwaltung für Finanzen erwarb im Jahr 1986 verschiedene Grundstücke in der Gesamtgröße von 22 950 m² innerhalb eines Areals, das nach dem seinerzeitigen Konzept für eine Bebauung mit einem Handelszentrum vorgesehen war. Sie sicherte dem Verkäufer im Kaufvertrag vom 24. Juni 1986 zu, ihm ein Erbbaurecht an Teilflächen des Kaufgrundstücks zu bestellen, sofern diese für eine Bebauung mit Woh-

nungen vorgesehen werden sollten. Der Bau eines Handelszentrums scheiterte, da sich der in Aussicht genommene Investor und das Land Berlin nicht über einen Grundstückskaufpreis einigen konnten. Die abgeänderte Planung sah nun sowohl eine Wohnbebauung als auch den Bau gewerblich nutzbarer Objekte vor. Statt ein Erbbaurecht zu bestellen, veräußerte die Senatsverwaltung für Finanzen mit Kaufvertrag vom 26. Mai 1998 die für eine Wohnbebauung vorgesehenen Flächen an den Rechtsnachfolger des damaligen Verkäufers.

479 Im Kaufvertrag von 1986 hatte sich das Land Berlin verpflichtet, die vom Verkäufer zuvor erbrachten Grunderwerbsneben- und Vorhaltekosten in Höhe von 63 DM/m² auszugleichen. Zugleich hatte sich der Verkäufer verpflichtet, für den Fall einer Erbbaurechtsbestellung zu seinen Gunsten an Berlin einen je Quadratmeter gleich hoch bemessenen Betrag für die mit Wohnungen zu bebauenden Teilflächen zurückzuzahlen. Bei den derzeit für eine Wohnbebauung vorgesehenen Flächen von 15 509 m² entspricht dies einem Betrag von 977 067 DM. In dieser Höhe hätte das Land Berlin im Kaufvertrag vom 26. Mai 1998 eine Ausgleichszahlung fordern müssen. Stattdessen hat es in diesem Vertrag erklärt, „dass sämtliche Ansprüche aus dem Vertrag vom 24. Juni 1986 . . . erfüllt und erloschen sind.“

480 Zur Rechtfertigung ihres Verzichts auf eine Ausgleichsforderung beruft sich die Senatsverwaltung für Finanzen darauf, dass die personellen und finanziellen Kapazitäten des Landes Berlin nicht ausgereicht hätten, die Planung und Erschließung des Geländes in angemessener Zeit durchzuführen. Um dennoch eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten, habe die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr in Abstimmung mit dem Bezirk und ihr, der Senatsverwaltung für Finanzen, einen städtebaulichen Vertrag sowie einen Erschließungsvertrag zur Bebauung des Geländes mit einem Investor (dem späteren Käufer) geschlossen. Bereits in dem städtebaulichen Vertrag vom 20. Mai 1998 habe sich das Land Berlin verpflichtet, einen Teil der Flächen an den Investor bzw. an von ihm benannte Dritte zu veräußern. Dies und die finanzielle Lage Berlins hätten dazu geführt, den Verkauf von Grundstücken in den Vordergrund zu stellen. Aufgrund eines mündlichen Hinweises des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung für Finanzen mit Schreiben vom 17. September 1998 nachträglich versucht, vom Käufer den unter T 479 genannten Betrag zu erlangen. Dies hat der Käufer unter Hinweis auf die zitierte Vertragsbestimmung abgelehnt. Damit sei die Einbeziehung der 63 DM/m² für die Erbbaurechtsfläche ausgeschlossen gewesen.

481 Diese Argumentation überzeugt nicht. Berlin als Grundstückseigentümer hätte durchaus die Grundstücksvergabekriterien in seinem Sinne gestalten können. Es hätte deshalb bereits im städtebaulichen Vertrag den Betrag von 63 DM/m² einfordern müssen, zumal der spätere Käufer von dem im Kaufvertrag vom 26. Mai 1998 liegenden Entgegenkommen des Landes Berlin, ihm anstelle der Erbbaurechtsbestellung das Kaufrecht einzuräumen, profitierte. Die beteiligten Senatsverwaltungen haben somit ohne zwingende Notwendigkeit sowohl im städtebaulichen Vertrag als auch später im Kaufvertrag auf knapp 1 Mio. DM verzichtet. Der Rechnungshof fordert, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Haftungsfrage prüft.

482 Am 16. Dezember 1998 – also sechs Monate nach Abschluss des Kaufvertrags vom 26. Mai 1998 – konfrontierte der Käufer das Land Berlin mit der Absicht, auf einem Teil der für die Wohnbebauung erworbenen Flächen ein Bankverwaltungsgebäude errichten und anschließend diese an einen Dritten veräußern zu wollen. Diese Absicht geht bereits aus einer vom Käufer mit Stand 25. Mai 1998 gefertigten Gesamtdarstellung zu dem in T 478 genannten Gebiet hervor, die der Senatsverwaltung für Finanzen seit Mai 1998 bekannt ist. Die geplante Nutzungsänderung hatte eine entsprechende Erhöhung des Bodenwerts zur Folge. Aus diesem Grund erklärte sich die Senatsverwaltung für Finanzen mit Schreiben vom 6. März 1999 bereit, der Veräußerung nur zuzustimmen, wenn der

Differenzbetrag zwischen dem auf diesen Flächenanteil entfallenden Kaufpreis und der beabsichtigten Gewerbenutzung an Berlin überwiesen wird.

Ausgehend vom Kaufvertrag vom 26. Mai 1998 hätte dies bei einer vorläufigen Grundstücksgröße von 2 040 m² einen Differenzbetrag von 8 480 933 DM ergeben; der Betrag berücksichtigt die Differenz zwischen den unterschiedlichen Bodenwerten sowie einen Zuschlag für eine höhere bauliche Ausnutzung der Fläche. Mit Schreiben vom 17. März 1999 bot der Käufer jedoch lediglich einen Nachzahlungsbetrag von 5 754 087 DM. Er ging bei seiner Berechnung zu seinen Gunsten von einem zu hohen Bodenwert für die von ihm erworbene Wohnbaufläche aus und unterstellte dabei ferner, dass er wegen der geplanten Weiterveräußerung die entstandenen Grunderwerbsneben- und Zwischenfinanzierungskosten absetzen könne. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für die 2 040 m² große Fläche ein neues Verkehrswertgutachten angefordert. Erst nach dessen Vorliegen will sie die abschließenden Verhandlungen führen. Der Rechnungshof fordert die Senatsverwaltung für Finanzen auf, die finanziellen Interessen Berlins zu wahren. Da der Käufer bereits am 25. Mai 1998 die Nutzungsänderung geplant hatte, sind die Bodenwerte, die dem Kaufvertrag vom 26. Mai 1998 zugrunde lagen, zu berücksichtigen. Es ist nicht die Aufgabe Berlins, das Unternehmerrisiko des Käufers zu tragen und dessen Kosten zu übernehmen.

Für das gesamte Gebiet ist neben Flächen für Wohn- bzw. Gewerbebauten noch eine Fläche als Sondergebiet mit einem gutachterlich ermittelten Verkehrswert von 4 845 DM/m² ausgewiesen. Das vom Käufer entwickelte städtebauliche Konzept sah u. a. vor, dass der im inneren Bereich des Gebiets geplante „Pocket-Park“ auch durch zwei durch das Sondergebiet führende Gassen erschlossen wird. Diese Gassenflächen waren nicht Gegenstand des Kaufvertrags vom 26. Mai 1998. Obwohl im Bebauungsplanentwurf II-155 die Lage der Gassen festgelegt worden und dies allen Beteiligten bekannt war, bezog die Senatsverwaltung für Finanzen diese Flächen zum Nachteil Berlins nicht in die angrenzenden Grundstücke ein. Anders verfuhr sie beim Verkauf einer anderen angrenzenden Fläche an einen anderen Erwerber. Die Käufer der an die Gassen angrenzenden Grundstücke waren an dem Erwerb der Gassenflächen nicht interessiert, da der Hinzuerwerb keine höhere Ausnutzung ihres Grundstücks zur Folge gehabt hätte. Als Erwerber verblieb somit nur noch der Käufer der Pocket-Park-Fläche. Dieser hat durch Kaufvertrag vom 20. Juni 1999 die zwei insgesamt etwa 502 m² großen Gassenflächen für nur 40 DM/m², dem von der damaligen Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr ermittelten Verkehrswert für Wegeflächen, erworben. Die beteiligten Senatsverwaltungen haben nicht versucht, die planerischen Vorstellungen mit der Verpflichtung, auch für das Sondergebiet den ermittelten Bodenwert als Kaufpreis zu erzielen, in Übereinstimmung zu bringen. Dadurch sind dem Land Berlin mögliche Einnahmen von 2,4 Mio. DM entgangen.

Im städtebaulichen Vertrag vom 20. Mai 1998 verpflichtete sich der Käufer, in Abstimmung mit der damaligen Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr außerhalb des Vertragsgebiets (= Baugebiets) Erschließungsleistungen, die von Berlin zu tragen waren, zu finanzieren. Als Ausgleich dafür minderten die den Grundstückskaufvertrag schließenden Parteien einvernehmlich die Kaufpreisforderung für den Grund und Boden um 7,5 Mio. DM. Die Ausgaben für die äußere Erschließung (Straßenumbau nebst Leitungs- und Anlagenverlegung) hätte das Land Berlin – unabhängig von tatsächlichen Zahlungen – in vollem Umfang als Ausgabe und die Kaufpreisforderung ungekürzt als Einnahme im Haushalt nachweisen müssen. Dies gebietet das Bruttoprinzip (§ 35 Abs. 1 Satz 1 LHO), das die für die parlamentarische Finanzkontrolle unerlässliche Transparenz sichert (vgl. T 63, 64).

Den beteiligten Senatsverwaltungen war bewusst, dass hier und in weiteren vergleichbaren Fällen gegen das Haushaltsrecht verstoßen wurde. Die Senatsverwaltung für Finanzen

hat mit Schreiben vom 10. Dezember 1998 allen betroffenen Senatsverwaltungen einen Vorschlag zur Neugestaltung des Verfahrens beim Abschluss von städtebaulichen Verträgen unterbreitet. In den zu erlassenden Ausführungsvorschriften „Städtebauliche Verträge“ sollen die Vorgaben für diese Verträge in Übereinstimmung mit dem Bruttoprinzip (§§ 15 Abs. 1 Satz 1 und 35 Abs. 1 Satz 1 LHO) gebracht werden. Der Rechnungshof wird die Entwicklung des gesamten Vorganges weiterverfolgen. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

e) Verluste in Millionenhöhe durch zu niedrig bemessenen Mietzins und auffällige Verrechnungen von Mietforderungen mit vorgeblichen Kosten für bauliche Instandsetzungen bei einem landeseigenen Grundstück durch das Bezirksamt Kreuzberg

Das Bezirksamt Kreuzberg hat bei der Vermietung eines landeseigenen Gewerbeobjektes einen zu niedrigen Mietzins vereinbart und daher allein für die Jahre 1996 bis 1999 auf Mieteinnahmen von 2,4 Mio. DM verzichtet. Außerdem konnte es Mietzinsen von 5,6 Mio. DM nicht vereinnahmen, weil es die Verrechnung der Ausgaben für vom Mieter vertraglich übernommene bauliche Instandsetzungsmaßnahmen mit den anstehenden Mietzahlungen vereinbart hat. Die Durchführung der Maßnahmen hat es aber nicht überwacht; sie ist auch nicht nachgewiesen. Das Bezirksamt hat zu prüfen, wer für den Schaden von bis zu 8 Mio. DM verantwortlich ist.

487 Gemäß Mietvertrag vom 14. Dezember 1995 vermietete das Grundstücksamt des Bezirksamtes Kreuzberg einem Unternehmen (Mieter) vom 1. Januar 1996 an Räume in einem landeseigenen Gewerbeobjekt mit insgesamt 10 637,44 m² für Büro-, Produktions- und Lagerzwecke zu einem monatlichen Mietzins von ursprünglich 74 863,88 DM. Der vereinbarte Mietzins ist ungewöhnlich niedrig und unterschreitet den ortsüblichen Mietzins erheblich. Wie das Grundstücksamt diesen Mietzins errechnet hat, konnte den Akten nicht entnommen werden. Auf Nachfrage hat es entsprechende Unterlagen nicht zur Verfügung stellen können. Der Rechnungshof hat deshalb unter Zugrundelegung der von der damaligen Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr herausgegebenen Mietwertübersicht über Gewerberaum und Lagerflächen den als angemessen zu betrachtenden Mietzins errechnet. Hierbei hat er sich an den unteren Mietwerten orientiert, einen die Markttendenz berücksichtigenden Abschlag vorgenommen sowie den Umstand, dass der Mieter vertraglich zur Übernahme der Betriebskosten verpflichtet ist, berücksichtigt und folgenden als ortsüblich anzusehenden monatlichen Mietzins ermittelt:

für Büroflächen	
17,00 DM/m ² (× 4 802,36 m ²)	= 81 640,12 DM
für Produktionsflächen	
12,50 DM/m ² (× 2 355,43 m ²)	= 29 442,88 DM
für Lagerflächen	
3,50 DM/m ² (× 2 985,65 m ²)	= 10 449,78 DM
für die Kantine	
7,00 DM/m ² (× 494 m ²)	= 3 458,00 DM
Insgesamt	<u>124 990,78 DM</u>

Im Ergebnis besteht zwischen dem vereinbarten und dem ortsüblichen monatlichen Mietzins eine Differenz von 50 000 DM, die einem Verlust von 600 000 DM jährlich und von 2,4 Mio. DM für die Jahre 1996 bis 1999 entspricht.

488 Nach diesem Vertrag stand dem Mieter vom 1. Januar 1996 an für acht Monate „ein kostenloses ‚Nutzungsrecht‘ der Mietsache zu, um notwendige Arbeiten, die auch durch den

Umzug bedingt sind, an bzw. in der Mietsache bzw. an/im Mietobjekt als Ganzes vornehmen zu können“. Aufgrund dieser Klausel verzichtete das Grundstücksamt für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. August 1996 auf die Mieteinnahmen von 598 911,04 DM. Welche baulichen Maßnahmen durchgeführt werden sollten, war im Vertrag nicht konkretisiert.

Im Mietvertrag verpflichtete sich der Mieter ferner, auf seine 489 Kosten die dem Vermieter obliegenden und zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zur Durchführung anstehenden Dach- und Fensterinstandsetzungsarbeiten auszuführen. Als Gegenleistung billigte ihm der Mietvertrag zu, dass „... die Kosten der vorliegenden Kostenvoranschläge ... die Berechnungsbasis für einen anrechenbaren/abwohnbaren Instandsetzungszuschuss (bilden). Der Zuschuss ist auf die monatliche Miete gleichwertig anrechenbar. Der Anrechnungszeitraum beträgt 1,5 Jahre.“ Die Verrechnung galt vom September 1996 bis Februar 1998; sie betrug unter Berücksichtigung der vereinbarten Staffelmiete 1 383 619,30 DM. Aus den Unterlagen des Grundstücksamtes war nicht zu erkennen, ob der Mieter für die ihm zugestandene Verrechnungssumme tatsächlich Leistungen erbracht hat. Wegen des fehlenden Nachweises von erbrachten Leistungen ist bis zu deren Nachweis von einem finanziellen Nachteil Berlins von 1 383 619,30 DM auszugehen.

Das Bezirksamt vereinbarte am 5. August 1996 eine Ergänzung zum Mietvertrag vom 14. Dezember 1995, die den Beginn der Mietzahlung um ein weiteres Jahr auf den 1. März 1999 verschob. Anlass hierfür war eine gemeinsame Begehung des Mietobjekts, bei der der Mieter selbst die vorhandenen baulichen Mängel festgestellt und die Kosten für ihre Beseitigung geschätzt hat. Vertragsgemäß sollten 80 v. H. dieser Kosten durch Anrechnung auf den zu erbringenden Mietzins ausgeglichen werden. Es war nicht nachvollziehbar, ob und ggf. welche finanziellen Aufwendungen der Mieter zur Beseitigung dieser Mängel tatsächlich getragen hat. Unterlagen, die seine Aufwendungen belegen, fehlen. Es ist davon auszugehen, dass für die mit 957 842,46 DM zu veranschlagende Mietenverrechnung keine entsprechenden Gegenleistungen erbracht worden sind. Damit ist dem Land Berlin in dieser Höhe ein finanzieller Nachteil entstanden. 490

Am 9. Juli 1997 schob das Bezirksamt durch einen Nachtrag zum Mietvertrag vom 14. Dezember 1995 den Beginn der Mietzahlungen um weitere 27 Monate hinaus und legte ihn auf den 1. November 2001 fest. Dem Mieter sollte damit für die von ihm am 11. Juni 1997 aufgelisteten und von ihm selbst mit 2 550 920,37 DM bewerteten und auch von ihm durchzuführenden baulichen Maßnahmen ein Ausgleich gewährt werden. Bisher ist nicht erkennbar, ob und welche Arbeiten der Mieter auf seine Kosten durchgeführt hat. In Höhe des für 27 Monate mit 2 263 116,12 DM anzusetzenden Mietausfalls ist ein finanzieller Nachteil Berlins entstanden. 491

Ausgehend von dem durch die Ergänzung vom 5. August 1996 auf den 1. März 1999 hinausgeschobenen Beginn der Mietzahlung (T 490) und dem neuen Verrechnungszeitraum von 27 Monaten (T 491) hätte als Mietzahlungsbeginn der 1. Juni 2001 vereinbart werden müssen; vereinbart wurde aber der 1. November 2001. Dies führt zu einem weiteren finanziellen Nachteil Berlins von 433 938,80 DM (fünf Monatsmieten à 86 787,76 DM). Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert zu prüfen, ob dieser Nachteil im Wege der Irrtumsanfechtung (§ 119 BGB) noch abgewendet werden kann. 492

Die dem Mieter vertraglich zugebilligten „Verrechnungen“ 493 betragen insgesamt 5 637 427,72 DM. Die Summe könnte sich vermindern, falls der Mieter im Einzelfall nachweisen kann, dass er Beträge für die den Verrechnungen zugrunde gelegten baulichen Maßnahmen aufgewandt hat. Allerdings hat das im Wege eines Amtshilfeersuchens eingeschaltete Bezirksamt Friedrichshain, Hochbauamt, in seiner Stellungnahme vom 17. Mai 1999 festgestellt, dass „... die von Firma ... genann-

ten Investitionen (beispielsweise im Nachweis durchgeführter Arbeiten von 1996 bis 1998) . . . in ihrer Höhe nicht bestätigt werden (können), da keine differenzierten Massenangaben, Rechnungen, Leistungsverzeichnisse etc. zur Prüfung vorliegen (wobei jedoch hierzu vertraglich keine Regelungen getroffen wurden)". Falls dieser Nachweis, den der Mieter bisher nach Presseberichten verweigert, nicht oder nur teilweise gelingt, ist der dann verbleibende Betrag als Schaden Berlins zu betrachten. Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt sämtliche Forderungen unverzüglich geltend macht. Schnelles Handeln ist geboten. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass von vornherein ein zu niedriger Mietzins vereinbart wurde und allein hierdurch für die Jahre 1996 bis 1999 ein Schaden für Berlin von 2,4 Mio. DM entstanden ist (T 487). Dem Land Berlin sind daher aufgrund der ungünstigen vertraglichen Vereinbarungen Einnahmen von bis zu 8 Mio. DM entgangen.

494 Das Bezirksamt hat aus den mehrfach vertraglich vereinbarten Verrechnungen seit 1996 keine haushaltsrechtlichen Konsequenzen gezogen und dadurch wiederholt gegen §§ 15 Abs. 1 Satz 1 und 35 Abs. 1 Satz 1 LHO verstoßen. Danach sind alle Einnahmen und Ausgaben mit ihrem vollen Betrag nicht nur bei den hierfür vorgesehenen Titeln zu veranschlagen, sondern auch zu buchen (Bruttoprinzip). Dies ist erforderlich, um insbesondere für das Abgeordnetenhaus und die Bezirksverordnetenversammlung den komplexen Finanzierungsvorgang transparent zu machen (vgl. T 63, 64).

495 Ungewöhnlich und auffällig ist, dass der zuständige Bezirksstadtrat die Verträge selbst bearbeitete und unterzeichnete. Zumindest die Bearbeitung und Vorbereitung zählt üblicherweise zu den sachbearbeitenden Geschäften eines Grundstücksamtes. Obwohl die Zuständigkeit hierfür in der Zwischenzeit einem anderen Bezirksstadtrat übertragen war, hat der bisher zuständige Bezirksstadtrat während einer auf drei Tage beschränkten Abwesenheit des nunmehr zuständigen Bezirksstadtrates ohne Dringlichkeit vertretungsweise eine Verrechnung vereinbart (T 490). Beim Abschluss des Nachtragsvertrags vom 9. Juli 1997 (T 491) missachtete der bisher zuständige Bezirksstadtrat sogar jegliche Zuständigkeitsregelung. Als er den Vertrag schloss, war er für das Bezirksamt in dieser Angelegenheit nicht vertretungsberechtigt, weil der zuständige Bezirksstadtrat im Dienst war. Die entsprechende Vertragsunterlage behielt er als Handakte an seinem Arbeitsplatz. Eine Information des Grundstücksamtes über diesen Vertrag unterblieb.

496 In einer ersten Stellungnahme hat das Grundstücksamt darauf hingewiesen, dass „dieses Grundstück seinerzeit von der Senatsverwaltung für Finanzen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsförderung im vorhandenen Zustand erworben wurde . . .“ und „ . . . es nahezu leer - bis auf einen Teil der rechten Seite des Vorderhauses - ohne Bereitstellung zusätzlicher Mittel - zu betreiben und zu erhalten“ war. Es hat weiter behauptet, dass die sofort eingeleiteten Bemühungen um angemessene Vermietung in dieser Zeit zahlreicher neuer Gewerbebauten erfolglos blieben. Seine weiteren Behauptungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Es fanden sich keine Interessenten für das gesamte, seinerzeit einmal für einen Produktionsbetrieb konzipierte Gebäude, und eine Aufteilung in Einzelobjekte erwies sich als bautechnisch und finanziell problematisch. Das Objekt war trotz des äußerlich scheinbar guten Zustands sehr schwer vermietbar. Gründe dafür waren u. a. die extrem großen Räume, die schlecht nutzbar waren, da sie nur im Fensterbereich belichtet sind. Des Weiteren waren sowohl einige Fenster als auch Teile des Daches defekt. Es gab keine Übersicht über die gesamte Elektrik einschließlich der Klimaanlage. Das Bau- und Wohnungsaufsichtsamt hatte strenge Auflagen an eine künftige Nutzung erteilt. Viele Bewerber bekundeten ihr Interesse am Objekt bzw. einzelnen Räumlichkeiten, nahmen aber nach Augenscheinnahme und Einholung entsprechender Informationen von Fachleuten und dem Bau- und Wohnungsaufsichtsamt von einer Anmietung Abstand.

Die Ausführungen des Grundstücksamtes überzeugen im Ergebnis nicht. Es hätte als Mietzins grundsätzlich das ortsübliche Entgelt zu fordern (§ 63 Abs. 5 i. V. m. Abs. 3 LHO). Der Rechnungshof hat bei seiner Mietwertermittlung die Lage, den Zustand und die räumliche Innengestaltung berücksichtigt. Der behaupteten schwierigeren Vermietbarkeit des Mietobjekts hat er dadurch Rechnung getragen, dass er jeweils die untersten Beträge der ortsüblichen Mieten unter Berücksichtigung der Marktentwicklung zum Vergleich herangezogen hat. So steht dem von ihm für Büroflächen in Ansatz gebrachten monatlichen Mietzins von 17,00 DM/m² in der damaligen Mietwertübersicht eine ortsübliche Mietsumme in der Spanne von 20,00 bis 35,00 DM/m² gegenüber. Für den von ihm für Produktionsflächen angesetzten monatlichen Mietzins von 12,50 DM/m² weist die Mietwertübersicht einen Betrag von 15,00 bis 25,00 DM/m² aus. Auch sein für Lagerflächen gewählter Ansatz von monatlich 3,50 DM/m² liegt unterhalb des ausgewiesenen Betrages von 5,00 bis 12,00 DM/m². Im Allgemeinen wird als ortsüblich und angemessen die Mietsumme bezeichnet, die den Mittelwerten aus der Spannweite entspricht. Wäre ein solcher Maßstab zugrunde gelegt worden, hätte sich rechnerisch für das Land Berlin ein noch weit höherer finanzieller Nachteil ergeben. Auch der Hinweis, dass sowohl einige Fenster als auch Teile des Daches defekt waren, rechtfertigt es nicht, dass dem Mieter für von ihm durchzuführende bauliche Instandsetzungsmaßnahmen Mietenverrechnungen von 5,6 Mio. DM zugestanden wurden. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert zu klären, wer für den erheblichen finanziellen Schaden zum Nachteil Berlins verantwortlich ist. Der Schriftwechsel dauert an.

7. Wissenschaft, Forschung und Kultur

a) Auffällig unwirtschaftliches Verhalten des ehemaligen Virchow-Klinikums bei der Vorbereitung und Entwicklung von IT-Verfahren

Das ehemalige Virchow-Klinikum hat ohne sachgerechte Projektvorbereitung, ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, ohne jede Ausschreibung und ohne Angebotseinholung sowie mit schweren Mängeln im Projektmanagement für insgesamt 5,6 Mio. DM ein dezentrales Patientenaufnahmesystem entwickeln lassen, das nur ein Jahr und zehn Monate im Einsatz war. Nutzen und Einsatzdauer stehen in auffälligem Missverhältnis zum Aufwand.

Das ehemalige Virchow-Klinikum (jetzt Universitätsklinikum Charité, Campus Virchow-Klinikum der Humboldt-Universität zu Berlin) hat 1991 gemeinsam mit einem IT-Dienstleistungsunternehmen begonnen, das IT-System MEDIK „Integriertes Medizinisches Dokumentations- und Kommunikationssystem“ zu entwickeln. Es sollte die damals eingesetzten Informationssysteme des Krankenhausrechnungswesens um eine patienten- und fallbezogene Krankenhausdokumentation und -kommunikation ergänzen. Gegenstand des im September 1991 zwischen dem Klinikum und dem Unternehmen geschlossenen Vertrages waren die Systemanalyse und die Softwareentwicklung. MEDIK wurde nur für das Klinikum entwickelt, das die Kosten von 2,8 Mio. DM allein getragen hat. Die Krankenhausbetriebe des Landes Berlin und das damalige Universitätsklinikum Steglitz (heute Universitätsklinikum Benjamin Franklin) beteiligten sich nicht an der Entwicklung, weil sie sich mit dem Virchow-Klinikum nicht über die Modalitäten und das weitere gemeinsame Vorgehen einig konnten.

Im August 1992 hat das Dienstleistungsunternehmen zwei Mitarbeitern der IT-Abteilung des Klinikums erstmals Ergebnisse aus der MEDIK-Entwicklung präsentiert. Diese betrafen im Wesentlichen den Gesamtansatz von MEDIK sowie Aspekte der Kommunikation mit Funktionsbereichssystemen und der dezentralen autonomen Aufnahme. Zum damaligen

Zeitpunkt waren Vertreter der späteren Nutzer, z. B. Ärzte, nicht eingeladen worden. Erst 16 Monate später bei der erneuten Demonstration im Dezember 1993 haben Ärzte und andere Nutzer übereinstimmend festgestellt, dass diese Systemversion den praktischen Anforderungen nicht genügt und Nachbesserungen aussichtslos erscheinen. Das Klinikum bewertete jedoch die Leistung des IT-Dienstleistungsunternehmens als erbracht und zahlte am 12. Januar 1994 an das IT-Dienstleistungsunternehmen 1,1 Mio. DM, nachdem es bereits im Dezember 1991 eine Anzahlung von 1,7 Mio. DM geleistet hatte.

500 Am 24. Januar 1994 und damit bereits zwölf Tage nach der Schlusszahlung hat das Klinikum den Vertrag mit dem Dienstleistungsunternehmen gekündigt. Es hat festgestellt, dass der erreichte Entwicklungsstand dem Inhalt des Vertrages zwar entspreche, die praktischen Anforderungen der Nutzer in den pflegerischen und ärztlichen Bereichen an die Softwareergonomie, das Antwortzeitverhalten und den Funktionsumfang aber nicht erfüllt werden könnten. Obwohl MEDIK nicht einsetzbar war, hat das Klinikum, wie vertraglich vereinbart, insgesamt 2,8 Mio. DM (T 498) an das Dienstleistungsunternehmen gezahlt.

501 Am 14. Januar 1995 hat das Klinikum einen weiteren Vertrag mit demselben IT-Dienstleistungsunternehmen geschlossen, der die Zusammenarbeit bei der „zweiten Entwicklungsstufe“ des „Integrierten Patienten Dokumentations- und Kommunikationssystems“ regelt. Hierbei sollten aus MEDIK nutzbare Teile unter dem Namen PATIK 3 bis zum Routineeinsatz weiterentwickelt werden. Für die Systemanalyse und Softwareentwicklung von PATIK 3 hat das Klinikum 4,8 Mio. DM vereinbarungsgemäß gezahlt. Das IT-Verfahren PATIK 3 wurde bereits im März 1995, also zwei Monate nach Vertragsabschluss, eingesetzt. Es sollte alle Funktionen der Patientendatenverwaltung umfassen, um dem Klinikum die für die Behandlung der Patienten und die verwaltungsmäßige Abwicklung benötigten Informationen zu liefern. Diese hätten sonst weiter in Papierform erfasst oder telefonisch an die Patientenaufnahme gemeldet werden müssen.

502 Die Tatsache, dass PATIK 3 bereits zwei Monate nach Vertragsabschluss eingesetzt wurde, zeigt, dass es sich dabei um Entwicklungsarbeiten handelte, die das Dienstleistungsunternehmen nach Kündigung des MEDIK-Vertrages und vor Abschluss des PATIK 3-Vertrages ohne schriftlichen Auftrag des Klinikums im Jahr 1994 bereits erbracht hatte. Diese Leistungen wurden in den PATIK 3-Vertrag aufgenommen. Für die Bereitstellung der Lizenzen und zur Abgeltung der Leistungen im Jahr 1994 hat das Klinikum eine Abschlagszahlung von 2 Mio. DM entrichtet, die bereits am 1. Februar 1995 fällig, aber erst am 13. Oktober 1995 gezahlt wurde. Diese Entwicklungsarbeiten zu PATIK 3 haben sich somit direkt an die MEDIK-Entwicklung angeschlossen.

503 Noch im Jahre 1995 haben Klinikum und Charité wegen ihrer geplanten Zusammenlegung die Einführung eines neuen einheitlichen IT-Verfahrens zur Vorbereitung eines gemeinsamen Rechnungswesens beschlossen und PATIK 3 am 1. Januar 1997 abgelöst. Wie aus einer Ergänzungsvereinbarung zum Entwicklungsvertrag PATIK 3 vom 24. August 1995 hervorgeht, hat das IT-Dienstleistungsunternehmen dem Klinikum 2 Mio. DM der für PATIK 3 geleisteten Aufwendungen auf die Umstellung zum Nachfolgesystem angerechnet.

504 Das Klinikum hatte 1991 den Auftrag zur Entwicklung des IT-Systems MEDIK mit einem Vertragswert von 2,8 Mio. DM ohne öffentliche Ausschreibung und ohne Einholung von Vergleichsangeboten freihändig vergeben. Ausnahmetatbestände für eine freihändige Vergabe waren nicht aktenkundig. Das Klinikum hat das Dienstleistungsunternehmen nicht einmal aufgefordert, ein Angebot abzugeben.

505 Nach § 55 Abs. 1 LHO muss aber dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rech-

fertigen. Die Natur des Geschäfts rechtfertigt es bei Leistungen (ausgenommen Bauleistungen) mit einem voraussichtlichen Wert bis zu 50 000 DM, vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abzuweichen. Besondere Umstände für eine Ausnahme können z. B. darin liegen, dass für die Leistung aus bestimmten Gründen nur ein Unternehmen in Betracht kommt oder die Leistung nach Art und Umfang vor der Vergabe nicht so eindeutig und erschöpfend beschrieben werden kann, dass hinreichend vergleichbare Angebote erwartet werden können. Das Klinikum beruft sich zwar auf eine enge Verknüpfung zu den schon eingesetzten Verfahren des Auftragnehmers. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass der Datenaustausch bei entsprechender Ausschreibung auch von anderen Dienstleistungsunternehmen über Schnittstellen realisierbar gewesen wäre. Als weiteren Grund für die freihändige Vergabe hat das Klinikum angeführt, es habe ein derartiges umfassendes Dokumentationsverfahren auf dem Markt zum damaligen Zeitpunkt noch nicht gegeben. Das bedeutet aber, dass es auch von dem Auftragnehmer erst entwickelt werden musste. Es ist also nicht ersichtlich, weshalb andere Dienstleistungsunternehmen von vornherein nicht in Betracht kamen. Ausnahmetatbestände, die eine freihändige Vergabe hätten rechtfertigen können, lagen somit nicht vor. Damit hat das Klinikum gegen § 55 LHO verstoßen.

Das Klinikum hat auch den Auftrag zur Entwicklung von PATIK 3 ohne öffentliche Ausschreibung und ohne Einholung von Vergleichsangeboten freihändig an denselben Auftragnehmer vergeben, dem zuvor gekündigt worden war. Die freihändige Vergabe hat es mit dem durch die Entwicklungsarbeiten für das System MEDIK vorhandenen Fachwissen des Unternehmens begründet. Insbesondere in Anbetracht der finanziellen Höhe dieses IT-Entwicklungsauftrages hätte das Klinikum auch bei einem Wissensvorsprung des Auftragnehmers prüfen müssen, ob es andere Anbieter mit günstigeren Angeboten gegeben hätte. Damit liegt ein erneuter Verstoß gegen § 55 LHO vor.

Außerdem hat das Klinikum versäumt, vor Vergabe der Aufträge für die IT-Vorhaben MEDIK und PATIK 3 die Projekte sachgerecht vorzubereiten, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Abs. 2 LHO) durchzuführen sowie Pflichtenhefte zu erstellen. Vielmehr sind erst in den Verträgen allgemeine Ziele, Systemvoraussetzungen und die Grundstruktur der IT-Verfahren grob umschrieben. Für MEDIK wurde erst im Rahmen der Systementwicklung ein Fachkonzept erstellt. Dieses beschreibt den Aufbau und die Leistungsfähigkeit des MEDIK-Systems, ohne aber eine ordnungsgemäße Projektspezifikation sowie ein Pflichtenheft inhaltlich ersetzen zu können. Selbst wenn es bei komplexen IT-Entwicklungsvorhaben häufig nicht möglich ist, bereits vor Beginn der Arbeiten die erwarteten Ergebnisse umfassend und genau zu beschreiben, hätte das Klinikum zumindest Automationsfähigkeit und -würdigkeit prüfen und begründen müssen. Gegebenenfalls hätte es im Vertrag auf später zu klärende Sachverhalte hinweisen müssen. Das Klinikum hatte zum Zeitpunkt der Vergabe kaum eigene dokumentierte Vorstellungen, was mit dem zu entwickelnden IT-Verfahren erreicht werden sollte. Eine sachgerechte Bedarfsplanung ist daher nicht erkennbar. Eine Auftragsvergabe ohne annähernd konkrete Ziele, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Ausschreibung und Markterkundung ist unwirtschaftlich und spricht für grob fahrlässiges Verhalten bei der Vorbereitung. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Charité aufgefordert zu prüfen, ob und gegen wen Schadensersatzansprüche geltend zu machen sind.

Das Projektmanagement des Klinikums während der Entwicklungsphasen von MEDIK war mangelhaft. Die Anforderungen und Bedürfnisse der Nutzer waren nicht eindeutig definiert und die Entwicklung war nicht entsprechend aktualisiert. Die Nutzer waren auch nicht ausreichend in die Entwicklung des für sie bestimmten Informationssystems einbezogen. Zumindest hätte bei ihrer rechtzeitigen Beteiligung die Möglichkeit bestanden, in den einzelnen Testphasen korrigierend einzugreifen. Die Versäumnisse beim Projektmanagement führten zur mangelnden Akzeptanz von

MEDIK durch die Nutzer und hatten damit erheblichen Anteil am Scheitern des Projekts. Das Projektergebnis entspricht nicht einmal annähernd den allgemein formulierten vertraglich festgelegten Zielen und steht in einem Missverhältnis zu den hierfür geleisteten Aufwendungen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass ein sachgerechter und wirtschaftlicher Einsatz von MEDIK nicht möglich war. Er erwartet, dass künftig Vorbereitung und Durchführung einer Softwareentwicklung im Rahmen eines sachgerechten Projektmanagements detailliert geplant und überwacht werden. Vor allem sind eindeutige Ziele festzulegen, die eine zeitliche und qualitative Steuerung des Projektes einschließlich einer zweifelsfreien Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung ermöglichen.

509 Das Klinikum hat die geschlossenen Verträge als Dienstleistungs- und nicht als Werkverträge angesehen. Dienstverträge unterscheiden sich von Werkverträgen dadurch, dass nur eine Dienstleistung und damit lediglich eine Tätigkeit geschuldet ist. Bei Werkverträgen hingegen ist ein bestimmter Erfolg, also ein sachgerechtes, abnahmefähiges Produkt, geschuldet. Da sich der Auftragnehmer zur Entwicklung von MEDIK und PATIK 3 für das Klinikum vertraglich verpflichtet hatte, kam es auf den Erfolg an. Die Verträge sind daher Werkverträge. Im Übrigen fehlte eine Vereinbarung, wie die Abnahme der Programme durchzuführen ist. Auch die zeitlichen Vorgaben waren für ein Projekt dieser Größenordnung zu unbestimmt. Konsequenzen für den Fall von Überschreitungen (z. B. Nachfristsetzungen, Vertragsstrafen) waren nicht vorgesehen. Ein weiterer Mangel des MEDIK-Vertrages bestand darin, dass nicht angegeben war, ob es sich um Brutto- oder Nettoentgelte handelt. Dies hätte das Klinikum prüfen müssen und die gesetzliche Umsatzsteuer nur zahlen dürfen, nachdem es sich davon überzeugt hatte, dass es sich um Nettoentgelte handelte. Ein weiterer Mangel in der Vertragsgestaltung war die für das Klinikum nachteilige Kündigungsfrist von sechs Monaten zum Jahresende. Der Rechnungshof empfiehlt, grundsätzlich die Besonderen Vertragsbedingungen (BVB) anzuwenden, um ausreichende vertragliche Sicherheit zu erhalten und die beschriebenen Mängel bei der Vertragsgestaltung zu vermeiden. Die Besonderen Vertragsbedingungen bieten auch insoweit Vorteile, als sie den Ablauf eines Entwicklungsvorhabens festlegen, somit das Projektmanagement unterstützen und bei Leistungsstörungen klare Regelungen vorsehen.

510 Die Zahlung von zunächst 4,8 Mio. DM (vgl. T 501) für PATIK 3 war deutlich überhöht. Einige als „Leistungsbestandteile der PATIK 3-Entwicklung“ aufgeführte Leistungen waren bereits bei dem IT-Dienstleistungsunternehmen im Systembaustein MEDIK-Station vorhanden. So ist bei Vorliegen eines Benutzerhandbuches mindestens von einem schon vorhandenen Konzept auszugehen. Ebenso waren die grafischen Bildschirmmasken Bestandteil des Benutzerhandbuches. Aufgrund des PATIK 3-Vertrages hat das Klinikum daher wesentliche Elemente aus der MEDIK-Entwicklung und von dem IT-Dienstleistungsunternehmen den bereits damals geschuldeten Erfolg entgolten. Das Klinikum hätte im Rahmen des PATIK 3-Vertrages die zuvor für MEDIK geschuldeten Leistungen von der Zahlungspflicht ausnehmen müssen. Auch hierzu hat der Rechnungshof die Charité aufgefordert zu prüfen, ob und gegen wen Schadensersatzansprüche geltend zu machen sind. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass für das IT-System PATIK 3 keine Freigabebescheinigung vorliegt, obwohl jeder Test und jede Freigabe eines Verfahrens oder von Teilen eines Verfahrens, die zu einer erstmaligen oder erneuten Übernahme in den Verfahrensbetrieb führen sollen, zu dokumentieren sind.

511 Nach alledem hat das Klinikum für MEDIK und PATIK 3 im Zeitraum 1991 bis 1997 Zahlungen von insgesamt 7,6 Mio. DM (vgl. T 500, 501) geleistet. Auch wenn hiervon ein Teilbetrag von 2 Mio. DM auf das Nachfolgesystem nachträglich angerechnet wurde (vgl. T 503), ergibt sich für ein

dezentrales Patientenaufnahmesystem, das nur ein Jahr und zehn Monate im Einsatz war, bei Ausgaben von noch 5,6 Mio. DM ein auffälliges Missverhältnis zwischen Aufwand und Nutzen.

Die Charité hat entgegnet, sie habe von Ausschreibungen abgesehen, da der Auftragnehmer über besonderes Fachwissen, insbesondere im Hinblick auf die damals im Einsatz befindlichen Programme und die daraus resultierende Schnittstellenproblematik, verfüge. Die Forderungen des Rechnungshofs nach sachgerechter Projektvorbereitung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, öffentlichen Ausschreibungen und einer anderen Vertragsgestaltung seien unzumutbar und unwirtschaftlich, da die betroffenen IT-Verfahrensentwicklungen besonders komplex und innovativ gewesen seien. Fehler bei der Planung und Durchführung streitet das Klinikum ab. Die Zahlungen im Jahr 1994 ohne vertragliche Grundlage seien lediglich Maßnahmen zur Konzeption einer Vertrags- bzw. Auftragsänderung gewesen.

Die Ausführungen der Charité entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die Qualität der Vorbereitung eines IT-Vorhabens entscheidet in der Regel über den Erfolg. Dabei ist überschlüssig zu prüfen, ob und welche Lösungsvarianten fachlich und technisch durchführbar, zweckmäßig und wirtschaftlich sind. So wird im Allgemeinen auch bei weit innovativeren IT-Verfahren als PATIK 3 verfahren. Auf dieser Grundlage ist zu entscheiden, ob und für welche Lösungsvarianten eine ausführliche Projektspezifikation erforderlich ist. Der Aufwand für die Untersuchung muss zwar in einem wirtschaftlich angemessenen Verhältnis zur Entwicklung und Bedeutung des Verfahrens stehen. Auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Abs. 2 LHO) darf aber in keinem Fall verzichtet werden. Die Arbeiten zur IT-Verfahrensentwicklung im Jahr 1994 gingen offensichtlich weit über projektvorbereitende Maßnahmen hinaus, da PATIK 3 bereits zwei Monate nach Vertragsabschluss eingesetzt wurde. Bei Auftragsvergabe und Abnahme der Leistungen hat das Klinikum den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und die Vergabevorschriften in grober Weise verletzt. Der Rechnungshof beanstandet insbesondere, dass das Klinikum

- keine sachgerechte Projektvorbereitung durchgeführt,
- keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Beginn der IT-Projekte vorgenommen,
- die Vergabevorschriften nicht eingehalten,
- in den Verträgen die Besonderen Vertragsbedingungen nicht zugrunde gelegt und weitere Mängel hingenommen und
- im Rahmen des Projektmanagements nicht konsequent auf die Umsetzung vorgegebener Ziele eingewirkt und bei Problemen nicht rechtzeitig regulierend eingegriffen

hat. Er fordert die Charité und die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur auf, Schadensersatzansprüche nach den Haftungsrichtlinien zu prüfen. Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

b) Mängel in der Organisation und Stellenausstattung des Studentenwerks

Die Organisation des Studentenwerks kann auf der Grundlage eines Strukturvorschlages des Rechnungshofs erheblich gestrafft werden. Allein durch Wegfall von 60 Stellen und Abwertung von drei Stellen können insgesamt bis zu 6 Mio. DM Personalkosten jährlich eingespart werden.

Der Rechnungshof hat die Aufbauorganisation, die Stellenausstattung und die Aufgabenverteilung des Studentenwerks geprüft. Das Studentenwerk nimmt als Anstalt des öffentlichen Rechts die Aufgaben der sozialen, gesundheitlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Betreuung der Studenten wahr. Es deckt seine Ausgaben durch gesetzliche Zuschüsse

und Zuwendungen, durch Entgelte für seine Leistungen sowie von den Studenten zu zahlende Beiträge und ist verpflichtet, einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Organe sind Vorstand und Verwaltungsrat. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur nimmt die Staatsaufsicht wahr.

Leitung einschließlich Controller	4
Rechnungswesen	13
Arbeitsvermittlung	5
Insgesamt	22

515 Zum 1. Juli 1991 hat das Studentenwerk bei der Zusammenführung mit den Hochschuleinrichtungen im Ostteil Berlins 450 Beschäftigte übernommen und zwei zusätzliche Abteilungen eingerichtet. Bei dieser Gelegenheit wurde eine Reihe von bereits vorhandenen Arbeitsgebieten ohne das tariflich gebotene Verfahren höher bewertet. Ebenso wie die übrige Berliner Verwaltung war das Studentenwerk verpflichtet, die vorhandenen Aufgaben kritisch zu überprüfen. Zu Beginn der Prüfung standen dem Studentenwerk nach dem Wirtschaftsplan 1997 insgesamt 903 Stellen (und 31 Beschäftigungspositionen) zur Verfügung. In den Folgejahren sind – auch wegen allgemeiner Einsparforderungen – zahlreiche Stellen abgebaut worden. Die Ausstattung der Organisationseinheiten soll sich nach dem Entwurf des Wirtschaftsplans 2000 auf insgesamt 802 Stellen (und 31,5 Beschäftigungspositionen) reduzieren:

	1997	2000
Geschäftsführung	12,5	12,5
Abteilung I Finanz- und Rechnungswesen	36	19,5
Abteilung II Personal und Organisation	32,25	30,41
Abteilung III Speisebetriebe	453,85	406,03
Abteilung IV Ausbildungsförderung	120,75	110,25
Abteilung V Wohnwesen	115,25	105,5
Abteilung VI Betreuungsdienste	73,5	71,78
Abteilung VII Technik und Einkauf	59	46
Insgesamt	903,10	801,97

Obwohl das Studentenwerk von 1993 an Stellen eingespart hat, sind die Personalaufwendungen weiter gestiegen, zwischen 1991 und 1997 von 38,6 Mio. DM auf 56,8 Mio. DM. Erst 1998 setzte ein leichter Rückgang ein, der Entwurf des Wirtschaftsplans 2000 weist noch 54,8 Mio. DM aus.

516 Der Geschäftsführer führt die laufenden Geschäfte auf der Grundlage von Beschlüssen des Vorstandes und des Verwaltungsrates und vertritt das Studentenwerk nach außen. Die Stelle des Geschäftsführers, der auf der Grundlage eines Dienstvertrages beschäftigt ist, wurde mit dem Nachtragswirtschaftsplan 1991 von entsprechend BesGr. B 2 nach entsprechend BesGr. B 3 gehoben. Im Frühjahr 1996 hat der Verwaltungsrat eine weitere Hebung nach entsprechend BesGr. B 4 beschlossen und als Grund die Höherbewertung der Stellen für Kanzler der Hochschulen nach BesGr. B 4 genannt. Der Rechnungshof hält einen Vergleich mit den Aufgaben der Kanzler der drei Universitäten nicht für sachgerecht. Die Strukturen sind unterschiedlich, das Haushaltsvolumen und die Stellenausstattung des Studentenwerks sind deutlich geringer. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung deshalb aufgefordert, die Bewertung der Funktion für einen zukünftigen Geschäftsführer auch unter Berücksichtigung des besonderen Vertragsverhältnisses mit dem Ziel der Abwertung zu überprüfen.

517 Die Abteilung I „Finanz- und Rechnungswesen“ wurde während der Prüfung neu strukturiert. Anfang 1998 wurde die Mietenbuchhaltung mit 9,5 Stellen aus dem Rechnungswesen ausgegliedert und in die Abteilung V „Wohnwesen“ verlagert. Der Abteilung standen danach noch folgende Stellen zur Verfügung:

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Arbeiten in der Abteilung besser zu verteilen und zwei Stellen einzusparen. Nach Mitteilung des Studentenwerks über die Ausstattung sind im Rechnungswesen inzwischen per saldo zwei Stellen entfallen. Die Stelle des Controllers, VGr. II a/I b, wurde mit dem Wirtschaftsplan 1995 neu eingerichtet. Seine wesentliche Aufgabe bestand von Beginn an darin, dem Geschäftsführer, der die Abteilung III in Personalunion leitet, monatliche Controlling-Berichte sowie aufbereitete Daten aus den Speisebetrieben zur Verfügung zu stellen. Für andere Bereiche des Studentenwerks, z. B. die Abteilung „Wohnwesen“, werden noch keine kontinuierlichen Controllingaufgaben wahrgenommen, Untersuchungen in anderen Abteilungen werden nur vereinzelt nach entsprechenden Anfragen durchgeführt. Insgesamt beschränkt sich das Controlling überwiegend auf eine bloße Zusammenstellung verfügbarer Daten und auf gelegentliche Vorschläge für Verfahrensverbesserungen. Der Rechnungshof hält es für notwendig, das Controlling als Führungsunterstützungs- und Steuerungsinstrument zu stärken.

Im Oktober 1997 gehörten zur Abteilung II „Personal und Organisation“ 33 Stellen in folgenden Bereichen:

Leitung einschließlich Betriebssozialarbeiterin	4
Personalwesen	12
Personalwirtschaft	1
Organisation und Datenverarbeitung	7
Rechtsangelegenheiten	2
Gebäudeverwaltung und Raumplanung	6,75
Insgesamt	32,75

Das Verfahren zur Berechnung und Zahlbarmachung der Vergütungen und Löhne in Zusammenarbeit mit dem Landesbetrieb für Informationstechnik ist sehr aufwendig. Das Studentenwerk beabsichtigt, das Verfahren in absehbarer Zeit einzustellen. Der Rechnungshof erwartet, dass eine neue Lösung zu einem einfacheren und wirtschaftlicheren Verfahren führt. Auch unter dieser Voraussetzung hat der Rechnungshof differenzierte Vorschläge zur Straffung und Neuverteilung der Aufgaben in der Abteilung unterbreitet, nach denen vier Stellen wegfallen können. Das Studentenwerk hat mitgeteilt, dass zum 1. Januar 2001 ein neues Personalverwaltungs- und Abrechnungsprogramm mit integrierter Stellenverwaltung in Betrieb gehen und dann 1,5 Stellen im Personalwesen Wegfallvermerke erhalten sollen. Außerdem hat es bereits mit dem Wirtschaftsplan 2000 zwei Stellen zum Wegfall vorgesehen. Über die Reduzierung des Aufgabengebietes der damit nicht ausgelasteten Betriebssozialarbeiterin auf eine halbe Stelle soll nach dem Vorschlag des Geschäftsführers der Verwaltungsrat des Studentenwerks entscheiden.

Rund die Hälfte des Personals ist in der Abteilung III „Speisebetriebe“ mit ihren 12 Mensen, 34 Cafeterien, drei Hochschulrestaurants sowie einer Milch- und einer Espresso-Bar beschäftigt. Die Frage, ob der Betrieb einzelner Einrichtungen überhaupt wirtschaftlich vertretbar ist oder ob eine Fremdvergabe von Leistungen wirtschaftlicher wäre, wurde vom Studentenwerk bisher nicht geprüft. Der Rechnungshof hat die Stellenausstattung der Verpflegungseinrichtungen nicht im Einzelnen untersucht, sondern sich auf Einzelfragen der Organisation, der Leitung und betriebswirtschaftliche Problemfelder konzentriert. Der Stellenplan 1998 weist 435 Stellen aus. Bei der Übernahme der Einrichtungen aus dem Ostteil wurde die Abteilung in vier regionale Bereiche

und einen zentralen Lebensmitteleinkauf strukturiert. Die Stelle des Bereichsleiters West, zugleich stellvertretender Abteilungsleiter, ist 1997 nach dessen Ausscheiden entfallen. Die Verpflegungseinrichtungen dieser Region wurden auf die verbleibenden drei Bereiche aufgeteilt. Seit 1994 nimmt der Geschäftsführer auch die Funktion des Abteilungsleiters wahr, nachdem dieser ausgeschieden war. Soweit das Studentenwerk bei einer Prüfung der Privatisierung zu dem Ergebnis kommt, dass keine wesentliche Reduzierung der Stellen möglich ist, hielt es der Rechnungshof für zweckmäßig, die Stelle des Abteilungsleiters künftig wieder zu besetzen. Zugleich sollten die 1991 entstandenen erweiterten regionalen Organisationsstrukturen wieder in einem Bereich zusammengefasst werden. Der verbleibende Bereichsleiter sollte die Aufgaben des stellvertretenden Abteilungsleiters wahrnehmen. Damit können zwei Stellen für Bereichsleiter der VGr. IV a/III entfallen. Außerdem muss das Arbeitsgebiet Lebensmitteleinkauf, das 1991 tarifwidrig (T 515) um drei Vergütungsgruppen angehoben wurde, wieder abgewertet werden. Das Studentenwerk hat sich dafür ausgesprochen, die vorhandenen regionalen Strukturen beizubehalten, weil die Leitungsspannen sonst zu groß werden würden. Die Bereichsleiter hätten Anleitungsfunktionen für die kleineren Einrichtungen, die sich organisatorisch nicht ausgleichen ließen, weil an der Basis geeignetes qualifiziertes Personal fehlen würde. Der Rechnungshof hält es angesichts des vorhandenen, qualifizierten Personals organisatorisch für vertretbar, wenn es auch für Leitungsfunktionen über den bisherigen Verantwortungsbereich hinaus eingesetzt wird. Das Studentenwerk hat zugesagt, für die Bewertung des Arbeitsgebietes Lebensmitteleinkauf eine Beschreibung des Aufgabenkreises zu erstellen.

Widerspruchsstelle	5,5 ¹⁾
Ausbildungsförderung, im Einzelnen:	118,75 ²⁾ ,
– Leitung	4
– Abrechnungsstelle	7
– drei Abschnitte	96,25
– Datenverarbeitung	8,5
– Hausmeister	1

1) einschließlich 1,5 Schreibkräfte
 2) davon zwei Dienstkräfte in der Widerspruchsstelle eingesetzt

Die bisherigen Sparmaßnahmen des Studentenwerks haben die rückläufige Aufgabenentwicklung noch nicht ausreichend berücksichtigt. Nach dem Ergebnis der Prüfung reichen für die Bearbeitung von Widersprüchen – neben dem Leiter – zwei Sachbearbeiter aus. Ein Bedarf für die Beschäftigung zusätzlicher Dienstkräfte besteht nicht. Da die Bescheide mit der Textverarbeitung erstellt werden, ist eine Unterstützung durch Schreibkräfte entbehrlich. In der Abteilung IV kann die Stelle des stellvertretenden Abteilungsleiters ohne weitere Aufgaben entfallen, weil seine wesentlichen Aufgaben bereits von anderen Dienstkräften wahrgenommen werden. Der Rechnungshof hat für die Abschnitte zunächst nach der Berechnungsgrundlage des Studentenwerks von 400 Fällen pro Sachbearbeiter einen Bedarf von 71,5 Stellen ermittelt. Die drei Abschnitte für die Sachbearbeitung können unter einer Leitung zusammengefasst werden. In der Datenverarbeitung ist ein Programmierer entbehrlich. Neben den bereits für den Wegfall vorgesehenen 17,75 Stellen können in der BAföG-Widerspruchsstelle und in der Abteilung „Ausbildungsförderung“ insgesamt 13,5 Stellen eingespart werden. Eine Stelle ist abzuwerten. Weitere Stelleneinsparungen müssen sich auf der Grundlage einer neuen Bemessung, bei der von mindestens 490 Anträgen pro Sachbearbeiter (Durchschnitt der anderen Bundesländer) auszugehen ist, und nach der bereits geplanten Einführung eines neuen IT-Verfahrens ergeben. Das Studentenwerk hat die Einsparung von 7,5 Stellen in Aussicht gestellt, die Abwertung ist bereits wirksam. Weitere Stellenreduzierungen weist das Studentenwerk mit Hinweisen auf wieder steigende Antragszahlen und notwendige Leitungsspannen zurück. Da das Studentenwerk bei seiner Einsparung noch immer die 1998 nur übergangsweise akzeptierte Kennzahl von 400 Fällen pro Sachbearbeiter zugrunde legt, hält der Rechnungshof seine weitergehende Forderung aufrecht.

In der Abteilung V „Wohnwesen“ standen Anfang 1998 für die Aufgaben studentischen Wohnens 118 Stellen und vier befristete Beschäftigungspositionen zur Verfügung, die sich auf folgende Organisationseinheiten verteilen:

Leitung	3
Wohnwesen A	52
Wohnwesen B	55
Zentrale Aufgaben	3
Internationales studentisches Begegnungszentrum	1,5
zuzüglich Reiniger mit kw-Vermerken	7,5

Insgesamt 122 (einschließlich 4 Beschäftigungspositionen)

Bis Ende 1997 waren 22 kleinere Wohnheimverwaltungen auf drei Bereiche aufgeteilt, daneben gab es die „Zentralen Aufgaben“, „Gemeinsame Wohnheimangelegenheiten“ und das „Internationale studentische Begegnungszentrum“. Anfang 1998 hat das Studentenwerk sechs Verwaltungszentren gebildet – einschließlich der Mietenbuchhaltung aus dem Rech-

520 Für die neue Cafeteria der Katholischen Fachhochschule wurden zwei zusätzliche Stellen im Wirtschaftsplan 1993 eingesetzt, obwohl zum gleichen Zeitpunkt schon bekannt war, dass Stellen in anderen Bereichen nicht mehr benötigt wurden. Im darauf folgenden Jahr hat das Studentenwerk die beiden Stellen als Sparerfolg angeboten. In der Abteilung „Speisebetriebe“ bestanden weitere Reserven z. B. in zehn finanzierten Stellen für Küchenarbeiter/innen der LGr. 2/3 a, die über mehrere Jahre in den Wirtschaftsplänen ausgewiesen und noch nie besetzt wurden. Insoweit wurde auch der Zuschuss unberechtigt erhöht.

521 Als produzierender Bereich muss die Abteilung „Speisebetriebe“ in besonderer Weise nach betriebswirtschaftlichen Regeln handeln. Das Studentenwerk nutzt die durch das Controlling bisher ermittelten Daten und Kennzahlen noch zu wenig für einen wirtschaftlichen Einsatz der personellen wie auch der finanziellen Ressourcen. Wegen der fehlenden Kostenträgerrechnung können wichtige Kennzahlen zurzeit noch nicht ermittelt werden. Das führt z. B. zu einer unabgesicherten Preiskalkulation beim Mensaessen, sodass der Kostendeckungsgrad und der Anteil des Zuschusses pro Essen nicht nachweisbar sind. Da in allen Speisebetrieben Defizite entstehen, die pauschal mit dem Zuschuss des Landes gedeckt werden, ist mangels Kostenträgerrechnung nicht auszuschließen, dass das Studentenwerk Mensaessen auch für nichtstudentische Kunden subventioniert. Der Rechnungshof hat für die Anwendung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen in dieser Abteilung Vorschläge erarbeitet, damit auf dieser Grundlage der Stellen- und Mittelbedarf auf das unbedingt notwendige Maß reduziert wird.

522 Die Aufgaben der Ausbildungsförderung werden in der Abteilung IV und in der BAföG-Widerspruchsstelle wahrgenommen. Diese ist direkt dem Geschäftsführer zugeordnet. Das Studentenwerk hatte für die Stellenausstattung dieser Organisationseinheiten Prognosen über die Entwicklung der Fallzahlen zugrunde gelegt, die aber nicht eingetroffen sind. Im Wirtschaftsplan 1998 hatte die Anstalt deshalb bereits insgesamt 17,75 Stellen mit einem Wegfallvermerk versehen. Nach der Stellenkartei vom Mai 1998 standen einschließlich der Leitungskräfte folgende Stellen in den einzelnen Organisationseinheiten zur Verfügung:

nungswesen (T 517) - und diese auf zwei Bereiche Wohnwesen aufgeteilt. Die „Zentralen Aufgaben“ und „Gemeinsamen Wohnheimangelegenheiten“ hat es zusammengefasst und als Gruppe „Sonderdienste“ mit vier Stellen in einen dieser Bereiche integriert. Der Rechnungshof hält für die „Sonderdienste“ nach seiner Prüfung zwei Stellen für ausreichend. Für die Verwaltung und handwerkliche Betreuung von 14 800 Plätzen in 44 Wohnheimen standen in den Verwaltungszentren 44,25 Angestellte, 35,6 Betriebshandwerker, 13 Hausmeister und drei Haus- und Hofarbeiter zur Verfügung. Mit der Neuorganisation der Wohnheimverwaltungen wurden vorhandene Einsparpotenziale nicht vollständig genutzt. Die sechs Verwaltungszentren müssen nicht auf zwei Bereiche aufgeteilt, sondern können dem Abteilungsleiter direkt unterstellt werden, sofern dieser nicht länger mit der Erarbeitung von IT-Programmen belastet wird. Die Aufgabenverteilung und -wahrnehmung bei den Leitungskräften der Abteilung V muss überprüft und gestrafft werden. Dienstkräfte in der Wohnheimverwaltung verwalten im Durchschnitt 334 Plätze, damit sind sie nicht ausgelastet. Der Rechnungshof hat das Studentenwerk aufgefordert, das Leistungsmaß zu erhöhen und weitere Verwaltungskräfte einzusparen. Nach einem internen Richtwert des Studentenwerks ist für etwa 500 Wohnheimplätze der Einsatz eines Betriebshandwerkers notwendig. Auf dieser Basis hat der Rechnungshof einen Bedarf von 29,5 Betriebshandwerkern festgestellt und eine Anpassung der Stellenausstattung gefordert. Durch die vorgeschlagene organisatorische Straffung und eine sachgerechte Aufgabenverteilung können in der Abteilung zunächst zwölf Stellen eingespart werden. Außerdem ist der Abbau von Wohnheimplätzen noch nicht beendet. Der Rechnungshof erwartet, dass das Studentenwerk die Stellenausstattung wegen rückläufiger Aufgaben zeitnah weiter verringert. Das Studentenwerk hat mitgeteilt, dass in der Abteilung „Wohnwesen“ 17 Stellen/Beschäftigungspositionen eingespart werden können, davon zehn für Lohnempfänger. Der Forderung des Rechnungshofs, die beiden Stellen für Bereichsleiter einzusparen, will es nicht folgen. Der Bedarf für diese Funktionen besteht aber nur weiter, weil der Abteilungsleiter auch künftig im hohen Maße durch die Arbeit an IT-Programmvorgaben in Anspruch genommen ist und sich nicht ausreichend seinen eigentlichen Leitungsaufgaben widmen kann. In diesem Zusammenhang ist unverständlich, dass das Studentenwerk die Arbeiten am Programmsystem noch immer als „Übergangszeit“ ansieht, obwohl der Hauptbestandteil dieses Programms - mit den entsprechenden Vorlaufzeiten - bereits zur Zeit der Prüfung 1998 eingeführt worden war. Das Ende dieser Entwicklung lässt das Studentenwerk offen. In den angebotenen Einsparungen sind fünf Stellen in den Wohnheimverwaltungen enthalten, von denen bereits 1998 für zwei vorgesehen war, dass sie entfallen sollten. Dies reicht nach Auffassung des Rechnungshofs nicht aus. Wegen des allgemeinen Aufgabenrückgangs - seit der Prüfung sind mehr als 3000 Plätze abgebaut worden - müssen mindestens weitere vier Stellen eingespart werden.

spannten Finanzlage des Landes Berlin ist die Realisierung der noch offenen vier Sanierungsprojekte gefährdet. Der Rechnungshof hat das Studentenwerk aufgefordert, die Projektgruppe sofort aufzulösen, die drei Stellen mit Wegfallvermerken zu versehen und die Kräfte bis zum Wirksamwerden der Wegfallvermerke zur Unterstützung in der Abteilung VII einzusetzen. Das Studentenwerk hat bestätigt, dass die Arbeitsgebiete nicht auf Dauer angelegt sind und setzt die Angestellten jetzt in der Abteilung VII für Aufgaben der Bauunterhaltung ein. Über den Wegfall will es erst später entscheiden.

In der Abteilung VI „Betreuungsdienste“ sind die psychologisch-psychotherapeutischen und sozialen Beratungsdienste sowie die Kindertagesstätten zusammengefasst. Soziale Beratung und Behindertenberatung sind eng mit den Fragen des studentischen Wohnens verbunden und werden zum Teil auch dort - bei der zentralen Zimmervermittlung - abgefragt. Das Studentenwerk hatte bereits Vorstellungen entwickelt, innerhalb der Abteilung „Wohnwesen“ einen Informationsstützpunkt als erste Anlaufstelle für Studenten einzurichten. Der Rechnungshof hält diese Überlegungen für sinnvoll und zweckmäßig. Die psychologisch-psychotherapeutische Beratung kann dabei aber deutlich reduziert werden, weil Studierende solche Leistungen auch an den größeren Hochschulen und in bezirklichen Einrichtungen sowie bei freien Trägern in Anspruch nehmen können. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur sollte ihre Überlegungen, Dienstleistungsbereiche wie die psychologischen Beratungsstellen verschiedener Hochschulen einrichtungsübergreifend organisatorisch zusammenzufassen, möglichst bald umsetzen.

Die Abteilung VII „Technik und Einkauf“ ist 1991 durch Teilung der ehemaligen Abteilung „Wohnwesen sowie technische und Bauangelegenheiten“ entstanden. Sie war 1998 mit 55 Stellen ausgestattet und gliederte sich in folgende Organisationseinheiten:

Leitung einschließlich Umweltingenieurin	3
Einkauf	8
Technik	8
Bau	5
Werkstatt/KFZ West	17
Werkstatt/KFZ Ost	14
Insgesamt	55

- Die Umweltingenieurin hat die Aufgabe, Dokumentationen und Analysen über Umweltbelastungen zu erstellen und Konzepte für die Entsorgung und Energieeinsparung zu erarbeiten. Bei ihrer Arbeit greift sie in erheblichem Umfang auf Konzepte zurück, die von anderer Seite erstellt wurden. So sind Studien über Umweltschutz im Studentenwerk, ein Umweltentlastungskonzept für die Berliner Studentenwohnheime und Projekte zur Einsparung von Wasser und Energie von Externen erarbeitet, geplant und durchgeführt worden. An der Umsetzung einzelner Maßnahmen sind weitere Kräfte im Studentenwerk beteiligt. Die Umweltingenieurin ist nicht ausgelastet. Für die Wahrnehmung dieses Arbeitsgebietes reicht eine halbe Stelle aus.
- Wegen der arbeitsmäßigen Zusammenhänge hatte das Studentenwerk erwogen, die Gruppen Bau und Technik zusammenzulegen und die Stelle eines Gruppenleiters nicht wieder zu besetzen. Außerdem sollte eine teilzeitbeschäftigte Mitarbeiterin, die in der Arbeitsgruppe Bauplanung und Projektsteuerung der Abteilung V (T 524) entbehrlich wird, hier beschäftigt werden. Der Rechnungshof hatte vorgeschlagen, auch die beiden anderen Kräfte aus dieser Gruppe bis zum Wirksamwerden der geforderten Wegfallvermerke (T 524) hier einzusetzen.

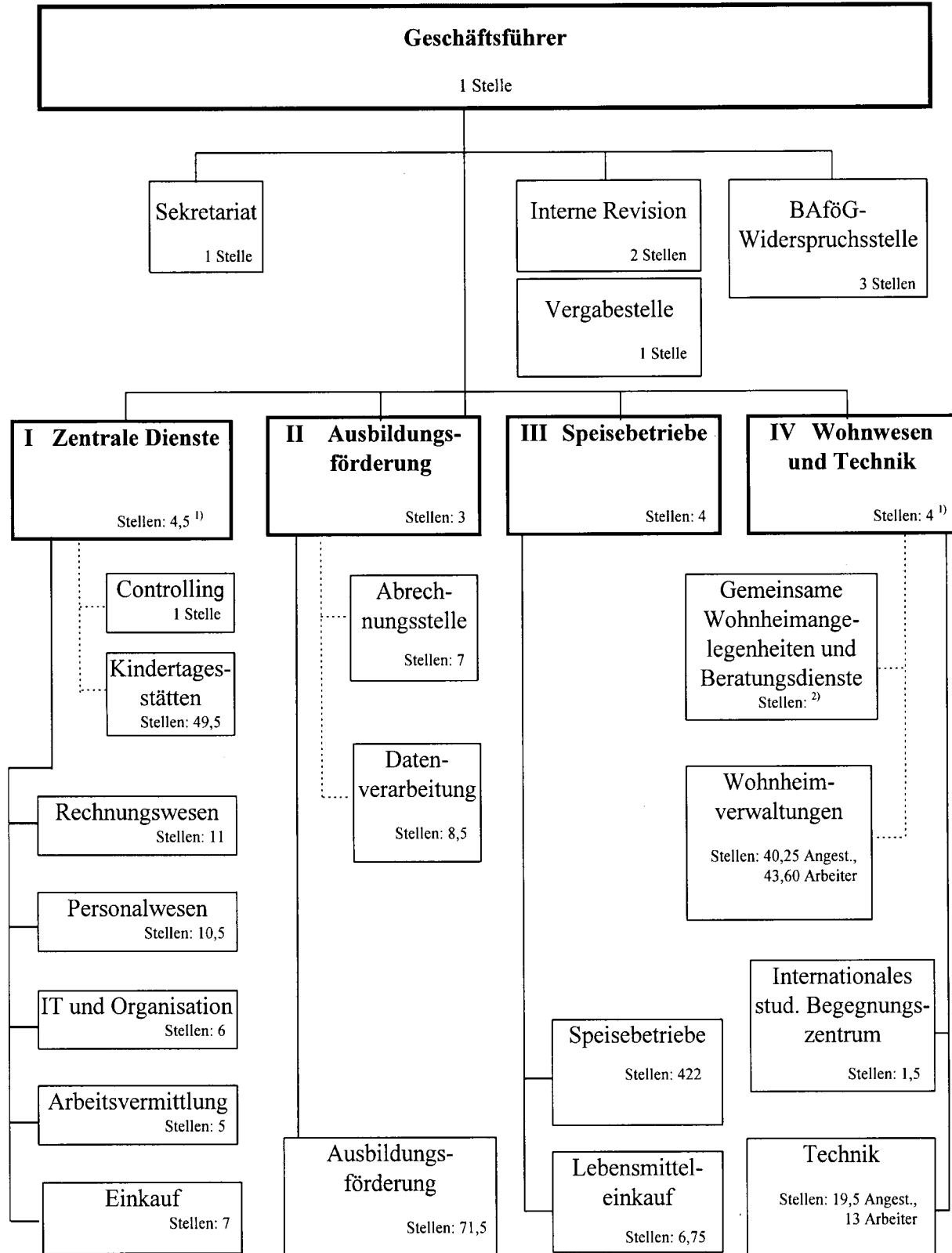
524 Nach der Vereinigung der Stadt hatte der Senat ein 400-Millionen-Programm beschlossen, mit dem innerhalb von zehn Jahren neben dem Neubau einiger Einrichtungen die im Ostteil der Stadt übernommenen Wohnheime saniert werden sollten. Das Studentenwerk hat 1993 in der Abteilung „Wohnwesen“ eine Arbeitsgruppe für die Bauplanung und Projektsteuerung dieses Programms eingerichtet, die mit den damals zuständigen Senatsverwaltungen für Wissenschaft und Forschung sowie für Bau- und Wohnungswesen zusammenarbeiten sollte. Die für Wissenschaft zuständige Senatsverwaltung hatte zunächst, ohne sich Aufschluss über die konkret wahrzunehmenden Aufgaben zu verschaffen und ohne Beschreibungen der Aufgabenkreise, drei Stellen bewilligt. Im Jahre 1998 war das Sonderbauprogramm etwa zur Hälfte umgesetzt. Für die Planung, Vorbereitung und Durchführung der Projekte werden vom Studentenwerk zudem Architektenbüros beauftragt. Die zusätzliche Arbeitsgruppe für das Projektmanagement war nicht erforderlich, zumal bei Beginn ihrer Arbeit 1993 ein Teil der Sanierungsmaßnahmen bereits abgeschlossen oder weitgehend vorbereitet war. Wegen der ange-

Dadurch könnten Abstimmungsschwierigkeiten, die aus der Verteilung von Bauaufgaben auf zwei Abteilungen resultieren, vermieden und die Überhangkräfte sinnvoll beschäftigt werden. Das Studentenwerk war diesen Vorschlägen zunächst nicht gefolgt. Stattdessen ist ein weiterer Techniker mit einem Zeitvertrag eingestellt worden, obwohl die Aufgaben ohne Schwierigkeiten von dem insgesamt vorhandenen Personal erledigt werden konnten.

- In den beiden Werkstätten und Fahrdiensten für den Ost- und den Westteil der Stadt sind 30 Mitarbeiter beschäftigt. Das Studentenwerk plante, die Bereiche zusammenzulegen. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Handwerker wirtschaftlicher einzusetzen und die Reparaturzeiten ausreichend zu kontrollieren sowie nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ggf. Leistungen zu privatisieren. Der Bestand an Handwerkern in den Werkstätten könnte so auf wenige Kräfte für Notfälle und im Fahrdienst auf zwei Dienstkräfte für Posttouren und interne Transporte reduziert werden.

Nach den Vorschlägen des Rechnungshofs können in der Abteilung insgesamt 20,5 Stellen entfallen. Das Studentenwerk hat mitgeteilt, dass mit dem Wirtschaftsplan 1999 vier Stellen eingespart wurden und mit dem Wirtschaftsplan 2000 fünf Stellen abgebaut werden sollen. Weitere 14 Stellen sollen im Wirtschaftsplan 2000 Wegfallvermerke erhalten. Die zusätzliche Stelle für einen Techniker sei notwendig gewesen, weil die Arbeitsgruppe aus der Abteilung V (T 524) erst jetzt in die Abteilung VII umgesetzt werden konnte. Der geforderte Wegfall eines weiteren Technikers wurde abgelehnt. Dessen Arbeiten sollten in die Wohnheimverwaltungen verlagert werden. Dort seien aber noch keine freien Kapazitäten vorhanden, weil noch nicht alle neuen IT-Programmabschnitte funktionierten (T 523). Die Reduzierung des Aufgabengebietes der Umweltingenieurin auf eine halbe Stelle betrachtet das Studentenwerk als eine politische Frage, über die der Verwaltungsrat entscheiden soll. Außerdem wird der Abteilungsleiter zum 1. Juni 2000 ausscheiden. Das Studentenwerk beabsichtigt, die Stelle nicht wieder zu besetzen, hat aber noch keinen Wegfallvermerk angebracht. Über die Stelle der Sekretärin will es ebenfalls später entscheiden (T 527).

527 Der Rechnungshof hat aufgrund seiner Prüfungsergebnisse und seiner Vorschläge zu Veränderungen der Aufbauorganisation unter Berücksichtigung der Stellenwegfälle das folgende Organisationsmodell entwickelt:



¹⁾ alternativ zuzüglich 0,5 Stelle Umweltschutzbeauftragte

²⁾ Organisatorische Zuordnung und Stellenausstattung sind nach der Entscheidung der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur über die Neuordnung der Betreuungsdienste (T 525) festzulegen.

..... dem Abteilungsleiter direkt unterstellt
 _____ Bereiche mit eigener Leitung

Nach dem Vorschlag des Rechnungshofs wäre das Studentenwerk künftig in vier statt bisher sieben Abteilungen gegliedert. Dabei würden die 1991 zusätzlich gebildeten Abteilungen „Rechnungswesen“ sowie „Personal und Organisation“ wieder zusammengeführt. Gleiches gilt für die Abteilungen „Wohnwesen“ und „Technik“. Durch die Zusammenlegung dieser Abteilungen können Doppelarbeiten entfallen, bessere ablauforganisatorische Regelungen erreicht und Leitungsfunktionen verringert werden. Der Rechnungshof hält es ferner für sachgerecht, wenn das Studentenwerk unter Auflösung der Abteilung VI die unverzichtbaren Aufgaben des Beratungsdienstes (T 525) und den dadurch reduzierten Stellenanteil in die neue Abteilung „Wohnwesen und Technik“ eingliedert. Durch dieses neue Organisationsmodell können mindestens drei Stellen für Abteilungsleiter wegfallen.

528 Das Studentenwerk beabsichtigt, die Zahl der Abteilungen lediglich von sieben auf sechs zu verringern, und geht dabei davon aus, dass die Abteilung „Betreuungsdienste“ bei einer Neuordnung durch die zuständige Senatsverwaltung bestehen bleiben wird. Zum 1. Juni 2000 sollen aus der Abteilung I und Teilen der Abteilung II eine Abteilung „Personal und Finanzen“ sowie aus der jetzt stark verkleinerten Abteilung VII und dem Rest der Abteilung II eine Abteilung „Technik und EDV“ gebildet werden. Damit würde durch das Ausscheiden eines Abteilungsleiters (T 526) nur eine Abteilungsleiterstelle wegfallen können. Der Rechnungshof hält die Strukturvorschläge des Studentenwerks, insbesondere die Zusammenlegung der Technik mit der EDV, für nicht ausreichend. Nach den bereits zugesagten Stellenreduzierungen sieht der Rechnungshof die Pläne des Studentenwerks wegen der Größe der neuen Organisationseinheiten nicht als wirtschaftlich an. Das Studentenwerk muss – wie die gesamte Berliner Verwaltung – wegen der nach wie vor hohen Zahlungen aus dem Landeshaushalt straffe Organisationsstrukturen mit einer schlankeren Hierarchie schaffen. Der Rechnungshof bleibt deshalb bei seinem Organisationsvorschlag. Der Bereich Technik könnte dabei alternativ in die Abteilung „Zentrale Dienste“ eingegliedert werden.

529 Durch die Straffung der Gesamtstruktur in der vorgeschlagenen Weise und bei Realisierung der bezifferten Forderungen des Rechnungshofs können zusammenfassend

- drei Stellen für Abteilungsleiter,
- in Abteilung I zwei Stellen,
- in Abteilung II vier Stellen,
- in Abteilung III zwei Stellen,
- in der Widerspruchsstelle 2,5 Stellen,
- in Abteilung IV elf Stellen,
- in Abteilung V 15 Stellen und
- in Abteilung VII 20,5 Stellen

eingespart werden. Durch den Wegfall von mindestens 60 Stellen und drei Abwertungen lassen sich einschließlich der Arbeitsplatz- und Gemeinkosten jährlich 6 Mio. DM Personalkosten einsparen. Davon wären Sachkosten abzuziehen, die für die Fremdvergabe von Leistungen notwendig wären. Weitere Einsparungen können erzielt werden durch

- die Weiterentwicklung der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controlling,
- ggf. Privatisierung von Leistungen,
- die Anpassung der Stellenausstattung an veränderte Arbeitsmengen (sinkende Studentenzahlen) und
- Rationalisierungseffekte durch den Einsatz neuer IT-Programme, z. B. in der Personalverwaltung und für BAföG-Angelegenheiten.

Das Studentenwerk hat – einschließlich der Stelle des Abteilungsleiters VII – den Wegfall von insgesamt 55 Stellen und weitere zwei Abwertungen zugesagt. Bereits dadurch lassen sich – ungeachtet entstehender Mehrausgaben für Fremdver-

gaben – jährlich 5,4 Mio. DM einsparen. Für das Jahr 2000 sieht der Entwurf des Wirtschaftsplanes eine Ausstattung mit insgesamt 833,5 Stellen und Beschäftigungspositionen vor. Allerdings sind nicht alle im Schriftwechsel zugesagten Stellenwegfälle und noch keine Wegfallvermerke eingearbeitet worden. Der Rechnungshof erwartet, dass dies bei der Festsetzung des Wirtschaftsplanes nachgeholt wird. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

c) Fragwürdige Entscheidungspraxis und Überzahlungen im Personalbereich beim Studentenwerk

Das Studentenwerk ist der Verpflichtung, die Aufgabengebiete seiner Mitarbeiter ordnungsgemäß zu bewerten und ihre Arbeitsverhältnisse nach den für den öffentlichen Dienst geltenden Bestimmungen zu regeln, nicht immer nachgekommen. Die Bearbeitungsmängel sollten umgehend beseitigt werden. Rechtlich unzulässige Sonderwege der Geschäftsführung müssen ein Ende haben. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur muss im Rahmen der Aufsicht tätig werden.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise auch die Personalausgaben für Angestellte und Arbeiter beim Studentenwerk geprüft. Die Prüfung hat zu zahlreichen Beanstandungen geführt, insbesondere bei der Bewertung und Eingruppierung sowie der Bemessung der Vergütungen und Löhne. Die Bewertung der Aufgabengebiete entsprach nicht immer den rechtlichen Vorgaben oder war mangels ordnungsgemäßer Aufgabenkreisbeschreibung zweifelhaft. Bei einer Reihe von Mitarbeitern hätte bereits ein Blick in die Vorschriften gezeigt, dass sie fehlerhaft eingruppiert sind. Der Bewährungsaufstieg in eine höhere Gruppe wurde teilweise recht großzügig gehandhabt, weil tarifrechtliche Voraussetzungen nicht nachgewiesen waren. Vergütungen und Löhne einzelner Mitarbeiter hat das Studentenwerk durch Zulagen oder Zuschläge aufge bessert. Da stichprobenweise geprüft wurde, kann davon ausgegangen werden, dass Mängel und Fehlentscheidungen – wie sich auch aus der Organisationsprüfung (T 514 bis 529) ergibt – ein wesentlich größeres Ausmaß haben. Die folgenden Beispiele belegen die fragwürdige Bearbeitungsweise und Entscheidungspraxis des Studentenwerks.

Die Eingruppierung der Küchenleiter und ständigen Vertreter von Küchenleitern in den Mensen ist durch Richtlinien der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) geregelt, die aufgrund eines Verwaltungsratsbeschlusses auch beim Studentenwerk anzuwenden sind. Welcher Vergütungs- und Fallgruppe mit diesen Aufgaben beschäftigte Angestellte zuzuordnen sind, ist abhängig von der durchschnittlichen Anzahl täglicher Essenportionen während der Vorlesungszeit. Wenn eine bestimmte Messzahl nicht mehr erreicht wird, stellt sich die Frage der Herabgruppierung auf einen der Bezahlung entsprechenden gleichwertigen Arbeitsplatz. Das Studentenwerk entzieht sich jedoch der Verpflichtung, die hiernach erforderlichen eingruppierungsmäßigen Folgerungen zu ziehen. Die überhöhte Bezahlung der Küchenleiter wird aufgrund von „Besitzstandszusagen“ des Geschäftsführers und fragwürdigen vertraglichen Vereinbarungen beibehalten. In einem Fall wurde auf Anweisung des Geschäftsführers tarifwidrig sogar eine persönliche Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrages zur nächsthöheren Vergütungsgruppe gezahlt. Die Gewährung einer persönlichen Zulage kommt nach dem Tarifrecht nur dann in Betracht, wenn vorübergehend oder vertretungsweise eine höherwertige Tätigkeit ausgeübt wird. Das Studentenwerk rechtfertigt in seiner Stellungnahme hingegen seine Verfahrensweise damit, dass mit widerruflichen Zulagen besser auf sinkende Messzahlen reagiert werden könne und damit Probleme der Herabgruppierung von Mitarbeitern nicht auftreten könnten. Unabhängig davon hätte aber wenigstens die persönliche Zulage wegfallen müssen. Inzwischen ist der Mitarbeiter zwar ausgeschieden, aber auch dem Nachfolger wird ungerechtfertigt eine überhöhte Vergütung gezahlt. Obwohl dieser nicht ein-

mal den Anforderungen des Aufgabengebietes gerecht wurde und daher umgesetzt werden musste, wird er ohne finanzielle Einbuße mit niedriger zu bewertenden Aufgaben weiterbeschäftigt. Das Studentenwerk beabsichtigt zwar, die Stellen für Küchenleiter künftig bewertungsgerecht auszuweisen, sieht aber für eine Veränderung der überhöhten Vergütungszahlung angeblich keine rechtliche Grundlage. Dem kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Wenn eine Umsetzung und bezahlungsgerechte Weiterbeschäftigung ausscheidet, ist eine betriebsbedingte Änderungskündigung vorzunehmen. Auch einem kraft Tarifrechts bereits unkündbaren Beschäftigten kann, wenn dringende betriebliche Erfordernisse einer Weiterbeschäftigung zu den bisherigen Vertragsbedingungen entgegenstehen, zum Zwecke der Herabgruppierung gekündigt werden.

höheren Vergütungsgruppe zugeordnet, als nach der Durchschnittsbelegung der Einrichtung tariflich zulässig ist. In den Fällen der beiden Leitungskräfte – eine der beiden Angestellten ist inzwischen ausgeschieden – beruft sich das Studentenwerk darauf, die Angestellten bereits mit Besitzstand von einem anderen Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes übernommen zu haben. Der Einwand des Studentenwerks, eine Änderungskündigung sei wegen tariflicher Unkündbarkeit aus Rechtsgründen nicht möglich, geht auch hier fehl (vgl. T 531).

In einem Einzelfall (vgl. T 534) wurde auf Weisung des Geschäftsführers der Bemessung der Grundvergütung auch eine günstigere Lebensaltersstufe zugrunde gelegt. Dies verstößt gegen geltendes Tarifrecht. Die Lebensaltersstufen werden nach klaren tarifrechtlichen Vorgaben festgesetzt, die auch vom Studentenwerk einzuhalten sind. Eine Vorweggewährung von Lebensaltersstufen kommt schließlich auch für Angestellte im unmittelbaren Landesdienst grundsätzlich nicht in Betracht. Der Geschäftsführer hat seine Entscheidung, die er auch rückblickend für sachlich und menschlich angemessen hält, mit der Qualifikation und dem Engagement der Dienstkraft und den besonderen Umständen dieses Einzelfalls begründet: Nachdem der Angestellten schon im Einstellungsgespräch falsche Vorstellungen über die Vergütung vermittelt worden seien und auch noch die – leichtfertig – in Aussicht gestellte Höhergruppierung gescheitert sei, habe der Angestellten, um sie nicht allzu sehr zu enttäuschen, wenigstens die höhere Lebensaltersstufe zugestanden werden sollen. Ein solches Rechtsverständnis ist nicht hinnehmbar.

532 Auf Vertreter von Küchenleitern wendet die Personalverwaltung des Studentenwerks die TdL-Richtlinien nicht an. Die Vertreter werden stattdessen im Arbeiterverhältnis beschäftigt. Das verschafft ihnen in der Regel finanzielle Vorteile, da zum Lohn noch Vorarbeiter- und Vertretungszulagen hinzukommen. Dies ist nicht sachgerecht, da die TdL-Richtlinien beide Funktionsbereiche – Küchenleiter und Vertreter von Küchenleitern – einbeziehen. Aber selbst bei einer Beschäftigung als Lohnempfänger hätten zumindest vor der Gewährung der Vorarbeiterzulage deren tarifliche Voraussetzungen geprüft werden müssen. Dies ist bislang nicht geschehen. Der Rechnungshof hat aufgrund seiner Prüfung den Eindruck, dass die Besserstellung der Beschäftigten durch das angewandte Entlohnungsverfahren von der Geschäftsführung gewollt ist. Die gewährten Vorarbeiterzulagen betragen im Einzelfall zwischen 4 000 DM und 5 500 DM jährlich, die Beträge für die Vertretungszulagen sind ebenfalls nicht unerheblich. Das Studentenwerk hat in seiner Stellungnahme nunmehr eingeräumt, dass es die bisherige Verfahrensweise ebenfalls als unbefriedigend betrachtet, und eine Überprüfung zugesagt.

537 Einem Arbeiter wurde seit 1984 der Schichtlohnzuschlag – zuletzt monatlich 146 DM – weitergezahlt, obwohl er längst keinen Schichtdienst mehr zu leisten hatte. Gestützt auf eine missverständliche Änderungsvereinbarung zum Arbeitsvertrag erstritt der Beschäftigte seinerzeit im Klagewege nur die Zahlung von zwei Teilbeträgen für weitere sieben Monate, erhielt die Zulage aber darüber hinaus laufend weiter. Selbst wenn man davon ausgehen wollte, dass hieraus eine Dauerpflicht erwachsen sei, hätte eine Änderungskündigung nahegelegen. Das Studentenwerk wendet nachträglich zwar ein, diese durchzusetzen sei nicht möglich gewesen, weil der Mitarbeiter „zu diesem Zeitpunkt langjähriges Personalratsmitglied war“ und „auch nach dem Ausscheiden aus dem Personalrat als Schwerbehinderter besonders geschützt blieb“. Dabei wird aber übersehen, dass die Personalratstätigkeit erst später einsetzte und nur die Zeit von 1986 bis 1992 umfasste. Auch muss bezweifelt werden, ob die tarifwidrige Weitergewährung des Schichtlohnzuschlags auf Dauer schützenswert ist, wenn dem Arbeitnehmer mit dessen Billigung ein anderer angemessener und zumutbarer Arbeitsplatz ohne Schichtdienstverpflichtung übertragen wird. Gegen die Umsetzung selbst und den Wegfall des Schichtdienstes hatte er seinerzeit auch keine Einwände erhoben. Nach einer dem Rechnungshof im Rahmen des Schriftwechsels zugeleiteten Stellungnahme konnte zwar angenommen werden, die Angelegenheit sei inzwischen bereinigt, weil mit dem Beschäftigten vereinbart worden sei, dass die „Zulage durch Nichtteilnahme an den Tarifierhöhungen abgeschmolzen wird“. Tatsächlich wird die finanzielle Besserstellung des Beschäftigten aber weiter fortgesetzt. Zum 1. Januar 1999 wurde er in das Angestelltenverhältnis übernommen und tarifwidrig sogleich im Wege des Bewährungsaufstiegs in die nächsthöhere Vergütungsgruppe eingereiht. Da die Bruttovergütung als Angestellter dennoch hinter dem bisher gezahlten Lohn einschließlich des weitergezählten Schichtlohnzuschlags zurückblieb, zahlt ihm das Studentenwerk seither tarifwidrig eine „persönliche Zulage“ von 360 DM monatlich, die sich durch die allgemeine Erhöhung im April 1999 auf 247 DM monatlich ermäßigt hat.

533 Auf Leiter sonstiger Verpflegungsbetriebe (z. B. Cafeterias) finden im Zusammenhang mit dem Verwaltungsratsbeschluss (T 531) so genannte Eingruppierungsempfehlungen der TdL Anwendung. Danach richtet sich die Eingruppierung nach der Zahl der unterstellten Arbeitnehmer. Durch vertragliche Vereinbarung zum Einzelarbeitsvertrag hat der Geschäftsführer festgelegt, dass es auch im Falle einer Verringerung der Mitarbeiterzahl bei der bisherigen Eingruppierung der Leiter bleibt, und sich lediglich vorbehalten, diese in eine andere Einrichtung mit einer der Bezahlung entsprechenden Mitarbeiterzahl umzusetzen. Der Geschäftsführer hat damit den Regelungsinhalt der TdL-Empfehlungen eigenmächtig überschritten. Vom Umsetzungsvorbehalt wurde bisher kein Gebrauch gemacht. Im Ergebnis stellt sich daher die Sachlage nicht anders dar als bei den Mensaleitern (T 531).

534 Nicht minder großzügig verfährt das Studentenwerk bei Beschäftigten, deren Eingruppierung sich nicht nach Arbeitgeber-Richtlinien oder -Empfehlungen, sondern nach den allgemeinen tarifrechtlichen Vorgaben zu richten hat. Im Vorgriff auf beabsichtigte Stellenhebungen wurden tarifwidrig persönliche Zulagen gewährt, obwohl ordnungsgemäße Beschreibungen der Aufgabenkreise fehlten und die Bewertung der Arbeitsgebiete noch nicht abschließend geklärt war. In einem Einzelfall hat die Stellenbewertungskommission das Arbeitsgebiet später deutlich niedriger bewertet als ursprünglich angenommen, sodass eine Überzahlung von 15 000 DM entstanden ist. Das Studentenwerk hat seine Verfahrensweise hier damit gerechtfertigt, dass es an der Einstellung der Bewerberin interessiert gewesen sei und deshalb den Abschluss des Bewertungsverfahrens nicht habe abwarten wollen. Es hat nunmehr angekündigt, künftig „vorsichtiger“ zu entscheiden und Vergütungsentscheidungen erst nach Abschluss des Bewertungsverfahrens zu treffen.

538 Einem zeitweilig als Kraftfahrer, dann wieder als Hausmeister beschäftigten Arbeiter hat das Studentenwerk durch Nebenabreden zum Arbeitsvertrag wiederholt zu einer höheren Bezahlung verholfen. Als Kraftfahrer erhielt er 1992 für ein Jahr eine „persönliche Zulage“, weil er zuvor bereits nach

einer höheren Lohngruppe bezahlt wurde. Seit Ende 1993 ist er wieder als Hausmeister tätig. Das Studentenwerk verpflichtete sich nunmehr, den Arbeiter „übertariflich“ am Bewährungsaufstieg für Kraftfahrer teilnehmen zu lassen, weil ein Aufrücken in die nächsthöhere Lohngruppe in der Tätigkeit als Hausmeister tariflich nicht vorgesehen ist. Das Studentenwerk begründet dies damit, dass sich der Arbeiter als Kraftfahrer im Überhang befunden hat und es sich daher eigentlich um eine Personalabbaumaßnahme handele, die Kosten im Bereich der Kraftfahrer spare. Das kann aber für die hier getroffene Entscheidung nicht von Bedeutung sein. Vielmehr hätte nahegelegen zu prüfen, ob ein Anwendungsfall nach dem Tarifvertrag über Rationalisierungsschutz gegeben sein könnte, der unter bestimmten Voraussetzungen den erreichten Lohn sichert. Stattdessen hat die Geschäftsführung auch hier eigenmächtig einen rechtswidrigen Sonderweg beschritten. Die Auffassung des Studentenwerks, dies sei allein schon aufgrund der Mitgliedschaft des Arbeiters im Personalrat gerechtfertigt, wird vom Rechnungshof nach Lage dieses Einzelfalls nicht geteilt.

539 Obwohl der Rechnungshof das Studentenwerk im Juni 1999 aufgefordert hat, die Beanstandungen auszuräumen, hält es im Wesentlichen an seiner bisherigen Verfahrensweise fest. In einer ersten Stellungnahme begründete das Studentenwerk dies u. a. mit der geringen Praktikabilität der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes in Betrieben, die am Wettbewerb teilnehmen, insbesondere im gastronomischen Bereich. Die tariflichen Regelungen und Arbeitgeber-Richtlinien seien für einen modernen Dienstleistungsbetrieb ungeeignet. Die tarifbedingte Überbezahlung gering qualifizierter Mitarbeiter und Unterbezahlung besonders qualifizierter Mitarbeiter zwingt einen Geschäftsführer, von dem wirtschaftliches Handeln erwartet werde, gelegentlich zu „Verrenkungen“. Mit ähnlichem Vorbringen hat das Studentenwerk auch schon bei früheren Prüfungen beanstandete Sonderregelungen zu rechtfertigen versucht. Inzwischen rückt das Studentenwerk von seiner Tarifschele etwas ab und beklagt im Wesentlichen nur noch das Fehlen von Leistungsanreizen für tüchtige Mitarbeiter. Das rechtfertigt jedoch nicht die Sonderwege und Alleingänge eines einzelnen Entscheidungsträgers. Wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Bereichen, die dem Marktgeschehen unterworfen sind, sollte mit wirtschaftlichen Mitteln bis hin zur Privatisierung begegnet werden (vgl. T 519). Überhöhte Personalausgaben sind jedenfalls kein geeignetes Mittel, zumal wenn sie gegen rechtliche Vorgaben verstoßen.

540 Wie die aufgezeigten Beispiele zeigen, lässt das Studentenwerk häufig außer Acht, dass nach § 11 Studentenwerksgesetz (StudWG) die Arbeitsverhältnisse der Dienstkräfte nach den für die Arbeiter und Angestellten des Landes Berlin geltenden Bestimmungen zu regeln sind. Dem Studentenwerk ist durch Gesetz verwehrt, eigenmächtig abweichende Arbeitsbedingungen zu vereinbaren. Das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes schließt Sonderleistungen zwar nicht gänzlich aus. Die Zubilligung über- und außertariflicher Leistungen muss aber ihrer Natur nach auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben und kann nur dann in Betracht kommen, wenn der geordnete Gang der Geschäftsführung oder die Erfüllung der Aufgaben ohne die Sonderregelung nicht gewährleistet werden kann. Darüber hat allerdings nicht der Geschäftsführer zu befinden. Vielmehr wäre die vorherige Zustimmung des Verwaltungsrats erforderlich (vgl. § 105 Abs. 1 Nr. 2, § 40 Abs. 1 Satz 1, § 106 Abs. 2 LHO). Der geordnete Gang ist hingegen gestört, wenn sich das Studentenwerk ohne zwingende Notwendigkeit über bindende Vorschriften hinwegsetzt.

541 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur gebeten, im Wege der Aufsicht (vgl. § 2 Abs. 2 StudWG, § 28 Abs. 3 AZG) dafür zu sorgen, dass die Beanstandungen umgehend ausgeräumt werden. Die Senatsverwaltung hat stärker als bisher darauf hinzuwirken, dass die vom Rechnungshof immer wieder festgestellten Sonderwege und Alleingänge der Geschäftsführung ein Ende haben und die zutage getretenen Bearbeitungsmängel beseitigt werden. Die aufgetretenen arbeitsrechtlichen Probleme

müssen in enger Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde und den zuständigen Arbeitgeberverbänden gelöst werden. Die Senatsverwaltung hat den Geschäftsführer anzuweisen, Maßnahmen zur Gewährung über- oder außertariflicher Leistungen und sonstige Abweichungen vom Tarifrecht künftig erst dann zu vollziehen, wenn ihre Zulässigkeit arbeitsrechtlich abschließend geklärt ist und der Verwaltungsrat zugestimmt hat. Eine abschließende Stellungnahme der Senatsverwaltung steht noch aus.

d) Zögerliche und unvollständige Umsetzung des Theaterfinanzierungskonzepts

Trotz erkennbarer Fortschritte hat die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur die im Theaterfinanzierungskonzept formulierten Ziele noch nicht vollständig erfüllt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung nunmehr unverzüglich spartenspezifische Kontenrahmenpläne, auch als eine Grundlage für die notwendige Analyse der Jahresabschlüsse und die Entwicklung praxisorientierter Kennzahlen, verbindlich aufstellt. Ferner ist die Kosten- und Leistungsrechnung im vollen Umfang einzuführen und die Finanzausstattung fundiert zu analysieren. Diese für die vollständige Umsetzung des Theaterfinanzierungskonzepts erforderlichen Maßnahmen sollten bis spätestens zum Jahr 2001 abgeschlossen sein, damit sich der Aufwand für die betriebswirtschaftliche Steuerung von über 8 Mio. DM in absehbarer Zeit auch rechnet.

Der Rechnungshof hat seit 1993 mehrfach ein tragfähiges Konzept, insbesondere ein Finanzierungskonzept, für den Theaterbereich gefordert, um vor allem den weiteren überproportionalen Anstieg der jährlichen Defizite zu verhindern. Die Anregungen des Rechnungshofs haben dazu beigetragen, dass der Senat eine Allgemeine Anweisung über die Finanzierung von Theatern und Orchestern in Berlin (im Folgenden Allgemeine Anweisung) vorgelegt hat. Sie regelt die Finanzierung privater und staatlicher Einrichtungen. Für die im Haushaltsplan mit eigenen Kapiteln nachgewiesenen staatlichen Theater und Orchester Berlins bestimmt die Allgemeine Anweisung, dass sie in Betriebe Berlins gemäß § 26 LHO umgewandelt werden. Daraufhin haben die staatlichen Theater zum 1. Januar 1995 und die staatlichen Orchester zum 1. September 1995 ein kaufmännisches Rechnungswesen eingeführt, das die Wirtschaftsführung der Musiktheater, Sprechtheater und Orchester jeweils untereinander vergleichbar machen sollte. Hierfür sollten die Einrichtungen jeweils einheitliche spartenspezifische Gemeinschaftskontenrahmen sowie ein innerbetriebliches Rechnungswesen (Kosten- und Leistungsrechnung) einführen. Mit dem Ziel, im Rahmen der Erfüllung ihres kulturellen Auftrags einen möglichst großen Teil der Aufwendungen durch Erträge zu decken, sollte die wirtschaftliche Gesamtverantwortung auf die Theaterleitung übertragen und die Haushaltsführung flexibler und wirtschaftlicher werden.

Mit der Umsetzung der Allgemeinen Anweisung hat sich der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 1997 (T 569 bis 582) befasst und insbesondere festgestellt, dass es der Senatsverwaltung nicht gelungen war, die wirtschaftlichen Vorgänge so transparent zu machen, dass bestimmte Einrichtungen, wie z. B. die Musiktheater, miteinander verglichen werden konnten. Es fehlten insbesondere spartenspezifische Kontenrahmen und eine funktionsfähige Kosten- und Leistungsrechnung.

Nachdem die Einrichtungen als Betriebe Berlins gemäß § 26 LHO nunmehr über fünf Wirtschaftsjahre kaufmännisch geführt werden, hat der Rechnungshof erneut untersucht, ob die mit der Allgemeinen Anweisung vorgegebenen Ziele (vgl. T 542) erreicht und die bisher festgestellten Versäumnisse (vgl. T 543) abgestellt worden sind. Dabei hat er sein Hauptaugenmerk auf die drei staatlichen Musiktheater gerichtet. Zum einen bringt der möglicherweise unterschiedliche Stand der Umsetzung bei gleichen Startbedingungen aussagefähige

Erkenntnisse, zum anderen wird dadurch die Darstellung wesentlicher Aspekte vereinfacht. Soweit der Rechnungshof Mängel in ausgewählten Einrichtungen festgestellt hat, finden sich diese in unterschiedlich starker Ausprägung auch bei den anderen Einrichtungen wieder.

545 Die Wirtschaftsführung der Einrichtungen ist im Jahresabschluss (Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung) und im Lagebericht für das jeweilige Geschäftsjahr abgebildet. Eine vom Rechnungshof nach § 94 Abs. 3 LHO beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüft die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses und des Lageberichts (vgl. § 317 HGB, § 53 HGrG). Das jeweilige Fachreferat und das Haushaltsreferat der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur werten die Wirtschaftsprüferberichte aus. Die Senatsverwaltung fasst das Ergebnis in einem Frage- und Hinweiskatalog zusammen, der von der jeweils betroffenen Einrichtung zu bearbeiten ist und wertet die Antworten sodann aus. Zwischen den Jahresabschlüssen finden so genannte Quartalsgespräche statt, für die nach einem einheitlichen Muster Daten und Ausführungen zu Leistungen, Aufwand und Ertrag und das voraussichtliche „Ist“ zum Ende des Geschäftsjahres erhoben werden. Eine kaufmännische Auswertung der Daten im Wege einer umfassenden Bilanzanalyse findet jedoch nicht statt. Außerdem existieren gegenwärtig noch keine einheitlichen spartenspezifischen Kontenrahmenpläne.

546 Die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente auf der Grundlage der Allgemeinen Anweisung wurde durch ein Beratungsunternehmen unterstützt. Für Gutachten und Beratungen fielen nach Auskunft der Senatsverwaltung bis 1997 Ausgaben von 1 725 000 DM an. Im Herbst des Jahres 1999 wurde von einem anderen Beratungsunternehmen ein weiteres Gutachten - Steuerungskonzept Bühnen (und Orchester) Berlin - vorgelegt, das aus Mitteln für die Verwaltungsreform (Kapitel 29 08) finanziert worden ist. Das Gutachten soll in Zukunft Handlungsgrundlage für die Einrichtungen sein. Es bezieht sich auf die Erstellung von Zielvereinbarungen für die Bühnen und die Überprüfung sowie Abgrenzung des Rollenverständnisses zwischen der Senatsverwaltung und den Bühnen. Außerdem hat die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur mit einem der Musiktheater Zielvereinbarungen abgeschlossen, um die bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufenen Defizite abzubauen und die Liquiditätsprobleme zu reduzieren. Ein weiteres Musiktheater muss sich zurzeit alle Ausgaben durch die Senatsverwaltung vorher genehmigen lassen.

547 Die kaufmännische Buchführung läuft in den Einrichtungen nach anfänglichen Schwierigkeiten grundsätzlich reibungslos. Allerdings ist das von der Senatsverwaltung ausgewählte Buchungsprogramm immer noch mit Mängeln behaftet. Auch die Auswertung der kaufmännischen Jahresabschlüsse ist noch nicht optimal. Durch die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens wird es erleichtert, Vermögens-, Finanz- und Ertragslage und damit die wirtschaftliche Lage der jeweiligen Einrichtungen zu beurteilen. Insoweit bestünde die Möglichkeit, sowohl für die Einrichtungen selbst als auch insbesondere für die Senatsverwaltung als Verwaltung mit quasi aufsichtsratsähnlicher Funktion über die rechtlich unselbständigen Teile ihrer Verwaltung entscheidungsrelevante Informationen über die gegenwärtige wirtschaftliche Lage und die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung der jeweiligen Einrichtungen zu gewinnen. Diese Informationen sind einem Jahresabschluss grundsätzlich nicht direkt zu entnehmen, sondern setzen eine Auswertung des Jahresabschlusses und des Lageberichts voraus. Die Analyse der Jahresabschlüsse ist jedoch auch gegenwärtig im Wesentlichen kameralistisch geprägt, eine kaufmännische Auswertung findet nicht statt. Wie in der Begründung zur Allgemeinen Anweisung bereits ausgeführt, soll die Einführung der doppelten Buchführung ein „weiterer Schritt der wirtschaftlichen Verselbstständigung“ sein und zu höherer ökonomischer Effizienz und Effektivität im Rahmen der kulturpolitischen Vorgaben und der daraus resultierenden Aufgaben-

wahrnehmung führen. Dann ist es zwingend geboten, die Jahresabschlüsse einschließlich der dazugehörigen Berichte zu analysieren. Der Rechnungshof verkennt nicht das Bemühen der Senatsverwaltung, Auswertungen und Bewertungen auch unter kaufmännischen Gesichtspunkten vorzunehmen. Eine fundierte Analyse ist jedoch unverzichtbar, zumal bis einschließlich 1998 in der Deutschen Oper Berlin und der Deutschen Staatsoper Berlin Jahresfehlbeträge von insgesamt 17 Mio. DM entstanden sind. Für 1999 weisen die Zahlen der vorläufigen Abschlussbilanzen Jahresfehlbeträge von nur noch insgesamt 0,5 Mio. DM aus; in der Komischen Oper, in der bis 1998 Jahresüberschüsse von 6,5 Mio. DM entstanden sind, wurde 1999 nach der vorläufigen Abschlussbilanz ein Fehlbetrag von 1,4 Mio. DM erwirtschaftet.

Eine wesentliche Voraussetzung für Betriebsvergleiche ist die Entwicklung und Festlegung von Kennzahlen. Die Senatsverwaltung hat dies bisher versäumt. Eine mehrere Perioden umfassende Analyse der Liquidität und der Kapitalausstattung in den Musiktheatern lässt erkennen, dass Einrichtungen „überschuldet“ sind. Das Landesinteresse gebietet, dass auch derartige Einrichtungen ihre Fehlbeträge reduzieren, um ihre Schulden längerfristig tilgen zu können. Anderenfalls wird das Land Berlin letztlich für die entstandenen Schulden eintreten müssen. Im Haushaltsplan werden bisher jedoch nur die Zuschüsse veranschlagt; die Deckungslücken sind nicht mehr erkennbar. Auch aus diesem Grund müssten die Jahresabschlüsse regelmäßig jährlich, aber auch, um Entwicklungstendenzen aufzuzeigen, über längere Zeiträume analysiert werden. Auf der Grundlage dieses Zeitvergleiches in Verbindung mit Kennziffern ließen sich auch Aussagen über einen Vergleich der Betriebe untereinander treffen. Bereits dieses Beispiel zeigt die Notwendigkeit, die finanzwirtschaftliche Sichtweise durch eine kaufmännisch geprägte zu ersetzen.

Die Senatsverwaltung hätte weiter erkennen müssen, dass der stete Anstieg der Verbindlichkeiten kein dauerhafter Zustand sein darf, und aus diesem und anderen Ergebnissen der Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage auf der Basis fundierter Kennzahlen Konsequenzen ziehen müssen. Gegenwärtig werden die kumulierten Fehlbeträge lediglich fortgeschrieben. Lasten in Höhe mindestens der vorhandenen Deckungslücken werden nur in die Zukunft verschoben. Die drohende Belastung künftiger Haushalte des Landes Berlin wird für das Abgeordnetenhaus nicht hinreichend sichtbar und auch in den Finanzplanungen nicht berücksichtigt. Zusammenfassend ist festzustellen, dass diese Vorgehensweise auf Dauer nicht akzeptiert werden kann und die Senatsverwaltung dringend Maßnahmen zur Begrenzung der Verluste einleiten muss. Zunächst muss die Senatsverwaltung die notwendigen kaufmännischen Informationen erheben und auswerten. Dies muss über eine fundierte Bilanzanalyse geschehen. Die derzeitigen Quartalsgespräche und Auswertungen der Wirtschaftsprüferberichte sind nur ein erster Schritt dahin. Sie sind jedoch für eine kaufmännische Steuerung und Kontrolle nicht ausreichend. Des Weiteren müssen die nach der Analyse gebotenen Konsequenzen gezogen werden, um eine weitere unkontrollierte Verschuldung der Einrichtungen und damit eine Erhöhung der Verpflichtungen Berlins zu vermeiden.

In den Einrichtungen werden die neuen Steuerungsinstrumente zunehmend akzeptiert. Die bisherigen Erfahrungen mit der kaufmännischen Buchführung sind gerade bei den Musiktheatern positiv. Ob allerdings der Kosten-Nutzen-Effekt im Verhältnis zum alten kameralen Buchungssystem insgesamt positiv zu bewerten ist, hängt in erster Linie von einer funktionierenden Kosten- und Leistungsrechnung ab, die in den Einrichtungen jedoch bislang nur ansatzweise existiert. Eine im Rahmen der Erfüllung des kulturellen Auftrags gebotene Steuerung auch nach den wirtschaftlichen Ergebnissen der Aufführungen ist daher noch nicht im erforderlichen Maß möglich. Das beruht - abgesehen von möglichen kulturspezifischen Akzeptanzproblemen innerhalb der Einrichtungen - vor allem darauf, dass immer noch Vorgaben durch die Senatsverwaltung fehlen.

551 Der Senatsverwaltung ist es bisher nicht gelungen, die Voraussetzungen für eine vollständige Umsetzung der Allgemeinen Anweisung zu schaffen, d. h. die Realisierung der notwendigen betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente, z. B. der spartenspezifischen Kontenrahmenpläne, aber auch der Kosten- und Leistungsrechnung. Dies lag nach den bisherigen Erfahrungen an der sofortigen flächendeckenden Umwandlung der staatlichen Theater und Orchester in Betriebe Berlins nach § 26 LHO. Es wäre vielmehr zweckmäßiger gewesen, die Möglichkeiten des Einsatzes betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente zunächst nur in Pilotprojekten zu testen (vgl. für andere Bereiche z. B. Jahresbericht 1996 T 54). Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Beschäftigten der Senatsverwaltung mit der flächendeckenden Umstellung überfordert waren.

552 Die negativen Ergebnisse aus gewöhnlicher Geschäftstätigkeit (T 547) sind auch aus den Vorstellungszahlen der Musiktheater abzulesen. So ist die Nutzung des Großen Hauses in der Deutschen Oper und in der Deutschen Staatsoper immer noch deutlich niedriger als im Ausgangsjahr 1991. In der Komischen Oper hingegen ist - bezogen auf 1991 - eine Steigerung um 15 v. H. festzustellen, obwohl auch hier 1999 erst-

malig wieder ein Rückgang zu verzeichnen ist. Auch ist die Gesamtzahl der bezahlten Plätze pro Jahr seit 1991 im Großen Haus in der Deutschen Oper und in der Deutschen Staatsoper absolut zurückgegangen. Lediglich die Komische Oper weist im Jahr 1999 bezogen auf den Ausgangswert des Jahres 1991 weiterhin eine höhere Anzahl an bezahlten Plätzen aus. Der Anstieg beträgt dort etwa 5 v. H., während in der Deutschen Oper und der Deutschen Staatsoper eine Abnahme an bezahlten Plätzen, bezogen auf den absoluten Ausgangswert von 1991, von etwa 30 v. H. zu verzeichnen ist. Nicht zuletzt wegen mehrfacher Erhöhung der Kartenpreise haben sich seit 1991 die Einnahmen aus Eintrittsgeldern bei der Deutschen Staatsoper und der Komischen Oper etwa verdoppelt. Bei der Deutschen Oper haben sie hingegen 1999 nach zum Teil erheblichen Rückgängen (20 v. H.) in den Vorjahren wieder den Stand von 1991 erreicht. Die Erlöse je bezahltem Platz sind seit 1991 in allen drei Häusern - wenn auch unterschiedlich stark - gestiegen, wobei sie bei der Deutschen Oper nach einer Steigerung bis 1995 zunächst rückläufig waren und seit 1997 wieder ansteigen. Allerdings bieten diese Werte keine gesicherte Basis für einen Vergleich, weil die Ausgangspreise in der Deutschen Staatsoper und Komischen Oper im Jahr 1991 unmittelbar nach der Vereinigung Berlins zunächst ungewöhnlich niedrig waren.

Einrichtung	Jahr	Vorstellungen		bezahlte Plätze Großes Haus	Einnahmen/Erlöse	
		insgesamt	davon Großes Haus		Einnahmen aus Eintrittsgeldern	Erlöse je bezahltem Platz
		- Anzahl -				
Deutsche Oper Berlin	1991	328	287	343 030	9 762 584	27,25
	1995	300	225	265 294	9 926 050	35,00
	1997	295	220	236 996	7 879 448	30,84
	1998	291	214	232 949	7 910 405	31,56
	1999 ¹⁾	296	236	227 101	9 628 400	40,13
Deutsche Staatsoper Berlin	1991	292	269	272 509	7 565 490	27,04
	1995	266	201	183 081	9 338 828	46,63
	1997	271	181	149 058	9 825 817	48,20
	1998	266	193	193 433	12 925 454	57,11
	1999 ¹⁾	296	195	191 753	15 078 900	66,52
Komische Oper	1991	264	215	187 205	3 655 935	18,00
	1995	283	269	214 307	6 972 780	32,34
	1997	309	278	202 754	7 093 158	34,55
	1998	311	282	198 075	7 214 447	35,94
	1999 ¹⁾	266	247	197 003	7 920 000	39,90

¹⁾ vorläufige Zahlen, zum Teil basierend auf Hochrechnungen

Der Vergleich wäre bei einer Darstellung der Kostendeckung in der Tabelle aussagefähiger. Dies war aber nicht möglich, da wichtige Voraussetzungen fehlen (T 550).

553 Die mit dem Einsatz der betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente verbundenen Aufwendungen, die der Rechnungshof bereits bis 1996 auf mindestens 5 Mio. DM geschätzt hat (vgl. Jahresbericht 1997 T 575) und die sich jährlich um mindestens 750 000 DM wegen der Prüfung der jährlichen Schlussbilanzen erhöhen, stehen gegenwärtig noch in keinem positiven Verhältnis zu dadurch realisierten Erträgen oder Minderaufwendungen. Soweit in den Einrichtungen eine Verminderung der Aufwendungen und infolgedessen im Zeitablauf ein verminderter Zuschussbedarf festgestellt worden ist, ist dies das Ergebnis der Umsetzung haushaltspolitischer Vorgaben. Inwieweit die Allgemeine Anweisung über-

haupt zu mehr wirtschaftlichem Handeln und damit zu einer Rentabilitätssteigerung in den Einrichtungen geführt hat, ist bisher nicht feststellbar. Die für solche Analysen notwendigen Voraussetzungen liegen bisher nicht vor. Im Wesentlichen haben die Einrichtungen das planmäßig beschäftigte Personal vermindert. Dazu bedarf es jedoch nicht der Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente.

Die Senatsverwaltung hat Reibungsverluste bei der Umsetzung des Theaterfinanzierungskonzepts eingeräumt. Allerdings habe der Rechnungshof ihre bisherigen Leistungen nur unzureichend gewürdigt. Zudem seien die aufgetretenen finanziellen Schwierigkeiten der Theater auch darauf zurückzuführen, dass die mit dem Theaterfinanzierungskonzept verbundene Zusage des Senats, Theater und Orchester von zusätzlichen und von ihnen nicht beeinflussbaren und inso-

554

weit nicht steuerbaren Finanzrisiken freizustellen, nur teilweise eingehalten worden ist. Der für die Umsetzung des Theaterfinanzierungskonzepts entstandene Aufwand sei sowohl bei vergleichbaren Betrieben der freien Wirtschaft als auch im Hinblick auf das angestrebte Ergebnis gerechtfertigt. So sei es gelungen, das Defizit der Planvorgaben für die Einrichtungen zu reduzieren. Dazu habe auch ein externes Gutachten beigetragen. Die Senatsverwaltung verweist abschließend darauf, dass die Einrichtungen inzwischen ordnungsgemäß kaufmännisch buchen. Das kaufmännische Denken habe sich in den Einrichtungen verstärkt, und es werde vermehrt der Zusammenhang zwischen der künstlerischen Aufgabenstellung und den vorhandenen finanziellen Ressourcen hergestellt. So seien notwendige Einsparungen in Einzelfällen umgesetzt worden.

und Nachsorge ihrer Deponien bereits Ende 1998 vollständig erwirtschaftet, obwohl die Aufwendungen hierfür überwiegend erst zum Teil deutlich später anfallen. Demgegenüber blieben kalkulatorische Zinserträge unberücksichtigt. Außerdem war der prozentuale Ansatz allgemeiner kalkulatorischer Wagnisse nicht gerechtfertigt. Die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe hat ihre gesetzlichen Aufgaben als Genehmigungsbehörde nur unzureichend erfüllt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Berliner Stadtreinigungsbetriebe bei der Festsetzung künftiger Entgelte ihre betriebsnotwendigen Aufwendungen zeitnah zugrunde legen sowie alle Einsparpotenziale ausschöpfen, um die Kunden nicht unnötig finanziell zu belasten. Hierfür ist auch erforderlich, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie ihre Pflichten als Genehmigungsbehörde sachgerecht erfüllt.

555 Auch der Rechnungshof sieht erkennbare Fortschritte bei der Erfüllung der im Theaterfinanzierungskonzept formulierten Ziele. Sie sind jedoch immer noch nicht vollständig realisiert. So ist weiterhin nur eine eingeschränkte finanzwirtschaftliche Planungssicherheit gegeben. Das von der Senatsverwaltung als Argumentationshilfe aufgeführte Gutachten bezieht sich im Wesentlichen auf die organisatorischen und qualitativen Steuerungsinstrumente. Die Senatsverwaltung wird nunmehr unverzüglich spartenspezifische Kontenrahmenpläne entsprechend dem Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 25. Juni 1998 (Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 24. 06. 98 - Drucksache 13/2913 -) aufzustellen haben, um die Grundlage für die notwendige Analyse der Jahresabschlüsse und die Entwicklung praxisorientierter Kennzahlen zu schaffen. Soweit für Einrichtungen nach Prüfung der aktuellen Jahresabschlüsse Verluste ausgewiesen sind, hat die Senatsverwaltung im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Finanzen gemäß Nr. 14 AV § 74 LHO praktikable Wege zur Deckung der aufgelaufenen Verluste aufzuzeigen. Mit Hilfe der neuen Instrumente, unterstützt durch planende und kontrollierende betriebswirtschaftliche Analysen, hat sie auf ein Höchstmaß an Wirtschaftlichkeit und nachhaltige Verminderung, wenn nicht gar Vermeidung von Defiziten hinzuwirken. Bisher ist die Senatsverwaltung nicht in der Lage, entscheidungsrelevante Informationen über die gegenwärtige wirtschaftliche Lage und künftige Entwicklung der Betriebe vollständig zu gewinnen, die dem Jahresabschluss und dem Lagebericht der Betriebe nicht direkt zu entnehmen sind. Die Reduzierung auf ein Teilziel, nämlich die finanzwirtschaftliche Analyse, wäre im Wesentlichen auch mit kameralistischen Methoden realisierbar gewesen. Das noch nicht befriedigend ausgeprägte Verständnis für die kaufmännischen Instrumente zeigt sich auch darin, dass häufig „kameralistisch“ argumentiert wird. Dabei weist der Rechnungshof nur darauf hin, dass die ursprünglich formulierten Ziele des Theaterfinanzierungskonzepts bisher noch nicht erreicht worden sind. Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung die vollständige Umsetzung des Theaterfinanzierungskonzepts bis zum Jahre 2001. Dazu gehört auch künftig, dass sie Finanz-, Ertrags- und Vermögenslage fundiert analysiert, um hieraus ggf. notwendige Folgerungen zu ziehen. Dabei hat der Senat durch Prioritätensetzung dafür zu sorgen, dass die abschließende Einführung nicht weiterhin durch kurzfristige Sparmaßnahmen gefährdet wird (vgl. Jahresbericht 1997 T 582), sofern durch das mittelfristige Sparkonzept höhere Einsparungen erzielt werden.

Den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR) obliegen gemäß § 2 Abs. 4 Berliner Betriebesgesetz (BerlBG) die Abfallentsorgung und -verwertung, die Straßenreinigung sowie die Wahrnehmung sonstiger Aufgaben, die insbesondere der Sauberhaltung des Stadtgebietes sowie der Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht (Sonderdienste) dienen. Sie führen die Abfallentsorgung und -verwertung sowie die Straßenreinigung für das Land Berlin in der Regel mit Ausschließlichkeitwirkung im Wege des Anschluss- und Benutzungszwangs durch (§ 3 Abs. 1 BerlBG). Die Kosten der BSR für die Abfallentsorgung und -verwertung sollen vollständig (vgl. § 2 Abs. 2 Satz 2 BerlBG), die Kosten für die ordnungsgemäße Reinigung der Straßen zu 75 v. H. durch die erhobenen Entgelte gedeckt werden (§ 7 Abs. 1 Straßenreinigungsgesetz). Das Land Berlin erstattet den BSR die verbleibenden 25 v. H. der Kosten. Der Rechnungshof hat die Kalkulation der auf privatrechtlicher Grundlage erhobenen Entgelte für die Abfallentsorgung und -verwertung sowie die Straßenreinigung für die Jahre 1996 bis 1998 untersucht und dabei auch die Senkung dieser Entgelte zum 1. April 1999 einbezogen.

Die Deckung der Kosten einschließlich der für die technische und wirtschaftliche Entwicklung notwendigen Rücklagen ist entsprechend § 8 Abs. 3 Gesetz über die Gebühren und Beiträge die Obergrenze für die Entgelte für Abfallentsorgung und -verwertung sowie Straßenreinigung. Denn eine privatrechtliche Ausgestaltung dieser Leistungsverhältnisse lässt nach der Rechtsprechung diese Vorgabe nicht entfallen (vgl. Jahresbericht 1998 T 479). Über die Festsetzung allgemein geltender Tarife und Entgelte entscheidet gemäß § 10 Abs. 2 Nr. 4 BerlBG der Aufsichtsrat der BSR. Wegen des Anschluss- und Benutzungszwangs unterliegen die Entgelte für die Abfallentsorgung und -verwertung sowie die Straßenreinigung der Genehmigung durch die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie (vgl. § 18 Abs. 2 BerlBG).

Im Abfallbereich haben sich die Entgelte für die häufigsten Behältertypen seit 1994 wie folgt entwickelt:

Entgelt ¹⁾ für	vom 01. 01. 94 an	vom 01. 01. 97 an	vom 01. 04. 99 an
	- DM -		
Berlin/West			
120 l	109,10	185,40	131,20
240 l	203,60	266,70	201,40
1 100 l	633,20	690,10	511,28
Berlin/Ost			
120 l	92,75	185,40	131,20
240 l	173,05	266,70	201,40
1 100 l	538,20	690,10	511,28

8. Öffentlich-rechtliche Unternehmen

a) Überhöhte Entgelte der Berliner Stadtreinigungsbetriebe für Abfallentsorgung und -verwertung sowie Straßenreinigung

Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe haben die Entgelte für Abfallentsorgung und -verwertung sowie Straßenreinigung zumindest von 1997 bis Anfang 1999 zu hoch festgesetzt. So hatten sie die von ihnen ermittelten Gesamtkosten für Sanierung

¹⁾ im Vierteljahr bei regelmäßiger wöchentlicher Leerung

559 Die BSR hatten die Entgelte im Abfallbereich vor dem Untersuchungszeitraum zuletzt zum 1. Januar 1994 erhöht. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Wirtschaftspland Grundlag für die Entgeltkalkulation. 1996 beauftragten die BSR ein externes Beratungsunternehmen mit einer kostenträgerbezogenen Neukalkulation der Entgelte. Die BSR führten hierfür folgende Gründe an:

- die vom Land Berlin beschlossene Verzinsung des Stammkapitals (vgl. § 15 Abs. 4 BerlBG),
- die damals erwartete Steuerpflicht für kommunale Entsorgungsunternehmen und
- die Sanierung von Deponien.

Mit der Entgeltkalkulation durch das Beratungsunternehmen sollten außerdem kostenverursachungsgerechtere Entgelte im Abfallbereich entwickelt werden.

560 Zum 1. Januar 1997 wurden die Entgelte für Abfallentsorgung und -verwertung durch Beschluss des Aufsichtsrats der BSR entsprechend einem Modell des Beratungsunternehmens um durchschnittlich 34 v. H. erhöht. Zwar hatten die BSR grundsätzlich entschieden, die Mischkalkulation im Abfallbereich („Graue Tonne“) beizubehalten. Um der Kostenverursachung aber künftig besser gerecht zu werden, wurden die Entgelte zum 1. Januar 1997 stärker dem progressiven Kostenverlauf mit abnehmender Behältergröße angepasst. So stiegen die Entgelte bei 60-Liter-Behältern um 70 v. H., bei 100-Liter-Großbehältern um 9 v. H. Außerdem wurden für ehemals entgeltfreie Leistungen wie die Sammlung von Bioabfällen und die Abholung von Sperrmüll aus Haushalten erstmalig Entgelte eingeführt, die aber nicht kostendeckend waren. Nach Angleichung der Entgelte Ost an die Entgelte West gelten vom Januar 1997 an für Berlin einheitliche Entgelte für Abfallentsorgung und -verwertung sowie Straßenreinigung.

561 Zum 1. April 1999 senkten die BSR die Entgelte um durchschnittlich 27 v. H. Die BSR begründeten dies damit, dass die finanziellen Mittel für Sicherung, Sanierung und Nachsorge ihrer Deponien nunmehr erwirtschaftet seien. Die Entgelte für die einzelnen Behältertypen würden nunmehr vollständig die Kosten decken. Durch erfolgreiche Bemühungen um Kostensenkung seien die BSR bedeutend effizienter geworden. Die Entgelte für Bioabfälle aus Haushalten wurden um rund 60 v. H. reduziert, obwohl schon die bisher höheren Entgelte nicht kostendeckend waren. Die Entgelte für die Abholung von Sperrmüll aus Haushalten wurden ebenfalls deutlich gesenkt. Nicht erwähnt haben die BSR, dass sie in den Jahren 1997 und 1998 über die Erwirtschaftung der finanziellen Mittel zur Sicherung und Nachsorge der Deponien hinaus Jahresüberschüsse von 81 Mio. DM bzw. 96 Mio. DM erzielt haben.

562 Für die Kalkulation der Entgelte von 1996 bis 1998 waren die voraussichtlichen Kosten für Sanierung und Nachsorge der drei BSR-Deponien Wernsdorf, Schwanebeck und Schöneicher Plan besonders bedeutsam. Die BSR sind aufgrund des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zur Durchführung von Sanierungs- und Nachsorgemaßnahmen verpflichtet. Danach haben sie die Abfälle sachgerecht zu lagern, damit das Wohl der Allgemeinheit auf Dauer nicht beeinträchtigt wird. Daher müssen die BSR während und nach der Verfüllung der Deponien Maßnahmen durchführen, die dazu dienen, die Deponien zu sanieren und eventuell nach der Schließung der Deponien auftretende Gefahren, z. B. durch Deponiegas und Sickerwasser, abzuwenden. Die BSR haben hierfür nach 374 Mio. DM bis zum Jahr 1995 weitere 135 Mio. DM für das Jahr 1996 und jeweils 130 Mio. DM für die Jahre 1997 und 1998 in die Entgeltkalkulation einbezogen. Damit waren die von den BSR ermittelten Gesamtkosten für Sanierung und Nachsorge von 770 Mio. DM bereits bis 1998 vollständig in der Kalkulation berücksichtigt, obwohl ein erheblicher Teil dieser Kosten erst in einem späteren Zeitraum anfällt.

563 Der Rechnungshof hat die Erhöhung der Entgelte zum 1. Januar 1997 beanstandet. Zwar müssen die in der Zukunft liegenden Aufwendungen für Sanierung und Nachsorge bereits

während der Verfüllung der Deponien bei der Entgeltkalkulation berücksichtigt werden. Damit ist auch sichergestellt, dass diese Kosten von denjenigen getragen werden, die die Abfälle verursacht haben. Aufgrund dessen kann aber für den jährlichen Kostenansatz in der Kalkulation nur die geplante jährliche Abfallmenge im Verhältnis zum gesamten Verfüllvolumen berücksichtigt werden. Die vollständige Erwirtschaftung der Mittel für die Sanierung und Nachsorge für alle drei Deponien bis Ende 1998 war eine überproportionale Belastung der Entgeltzahler. Die Mittel hierfür können bis zur Schließung der Deponien erwirtschaftet werden. Als letzte der drei Deponien soll die größte Deponie – Schöneicher Plan – erst im Jahr 2005 geschlossen werden. Nach dem Kostendeckungsprinzip wären die Kosten entsprechend der geplanten jährlichen Abfallmenge bis zum Jahr 2005 zu verteilen gewesen.

Die BSR haben eingewendet, dass zum Zeitpunkt der Erhöhung der Entgelte nicht nur die geschätzten Kosten für die Sanierung und Nachsorge, sondern auch Kosten aufgrund nachträglicher Anordnungen des Landesumweltamtes Brandenburg zu berücksichtigen gewesen wären, für die Pflichtrückstellungen hätten gebildet werden müssen. Ferner sollten die Deponie Wernsdorf Ende 1998 und die Deponie Schwanebeck im Jahr 2000 geschlossen werden. Außerdem sei nicht sicher gewesen, ob die Genehmigungen für den Betrieb der Deponien bis zum geplanten Verfüllungsende aufrechterhalten und ob die geplanten Abfallmengen auch tatsächlich angeliefert werden würden.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Prognosen im Abfallbereich mit erheblichen Unsicherheiten verbunden sind. Dennoch hätten die BSR die Entgelte differenzierter kalkulieren müssen. So hätten sie bei regelmäßiger Aktualisierung der relevanten Daten die Kosten für jede Deponie in Sanierungs- und Nachsorgekosten aufteilen und je nach Zeitpunkt der Deponieschließung verteilen können. Im Hinblick darauf, dass die größte Deponie – Schöneicher Plan – erst im Jahr 2005 geschlossen werden soll und somit ein erheblicher Anteil der Sanierungskosten – nach einem externen Gutachten von Mitte 1996 entfallen 53 v. H. der Gesamtkosten auf diese Deponie – bis dahin noch hätte verteilt werden können, bleibt der Rechnungshof bei seiner Auffassung, dass die Entgelte vom 1. Januar 1997 an zu hoch waren und die Kunden der BSR unnötig finanziell belastet haben. Im Übrigen hat das Oberverwaltungsgericht Schleswig in seinem Urteil vom 25. November 1997 (2 L 304/95 – Die Gemeinde 1998, S. 310) ausgeführt, dass nachträglich erforderliche Sanierungsmaßnahmen nur periodenbezogen in die Kalkulation einbezogen werden dürfen, d. h. die Nachsorgekosten für eingebrachte Abfallmengen in einem zurechenbaren Zusammenhang mit der Leistungserbringung für die Kunden stehen müssen.

Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die BSR bei der Entgeltkalkulation kalkulatorische Zinserträge außer Acht gelassen haben. Für den Zeitraum zwischen Bildung der Rückstellungen und den sukzessiven Ausgaben sind kalkulatorische Zinsen zu berücksichtigen. Nach Berechnungen des Rechnungshofs beläuft sich der anteilige fiktive Zinsertrag für 1995 bis 1998 auf 50 bis 60 Mio. DM. Die in der Kalkulation angesetzten Sanierungs- und Nachsorgekosten hätten daher um diese kalkulatorischen Erträge reduziert werden müssen.

Die BSR haben eingeräumt, dass bei der Kalkulation Zinserträge aus den Rückstellungen unberücksichtigt geblieben sind. Sie argumentieren, dass aus handelsrechtlicher Sicht Zinserträge nicht anzusetzen seien. Die Rückstellungen könnten nicht vom Kapital separiert und bis zur Inanspruchnahme gesammelt auf Festgeldkonten aufbewahrt werden, sodass eine einzeln erfasste Verzinsung der rückgestellten Beträge nicht möglich sei. Mangels Zweckgebundenheit von Geldbeständen könnten die Rückstellungen z. B. zur Finanzierung von Investitionen benutzt werden und vermieden so die mit höheren Kosten verbundene Aufnahme von Fremdkapital. Dieses Vorgehen entspreche den Grundsätzen einer

564

565

566

567

- betriebswirtschaftlichen Geschäftsführung und bewirke in diesem Sinne mittelbar eine Senkung des Entgeltvolumens. Eine Einstellung dieser vom Rechnungshof so genannten „Zinserträge“ finde daher in klarer Übereinstimmung mit dem handelsrechtlichen Regelwerk in der Entgeltkalkulation nicht statt.
- 568 Die BSR verkennen, dass für die betriebsinterne Kalkulation handelsrechtliche Vorschriften nicht gelten. Schließlich haben die BSR selbst in einem gleichgelagerten Fall die Rückstellungsbeträge korrekt verzinst sehen wollen. Anlass waren Zweifel an der Notwendigkeit weiterer Rückstellungen für die Sanierung von Abfalldeponien, die nach Auffassung der BSR durch schon erbrachte Zinserträge ausreichend gebildet sein müssten. Außerdem hielten die BSR zum 31. Dezember 1998 einen Wertpapierbestand von 585 Mio. DM als kurzfristige Liquiditätsreserve, der u. a. der Finanzierung von Maßnahmen zur Deponiesanierung dient. Die daraus resultierenden Erträge sind zwar handelsrechtlich frei verwendbar, in der Kalkulation hingegen hätten sie berücksichtigt werden müssen.
- 569 Im Übrigen waren die Entgelte auch deshalb überhöht, weil die BSR die Gesamtkosten für die Sanierung und Nachsorge ihrer Deponien mit 770 Mio. DM (vgl. T 562) zu hoch angesetzt haben. In dem externen Gutachten (T 565) wurden Einsparpotenziale aufgezeigt, bei deren Realisierung die Gesamtkosten 670 Mio. DM betragen würden. Ein aktuelles Gutachten über die voraussichtlichen Gesamtkosten für die Sanierung und Nachsorge der Deponien einer Gesellschaft, deren Gesellschafter die Länder Berlin und Brandenburg sind, weist sogar bis zur Hälfte reduzierte Gesamtkosten im Vergleich zum früheren Gutachten aus. Demgegenüber haben die BSR noch über ihre Kalkulation von 770 Mio. DM hinaus bis Ende 1998 Rückstellungen von insgesamt 858 Mio. DM gebildet.
- 570 Die BSR haben eingewendet, dass das Gutachten aus dem Jahr 1996 den Fall mit den geringsten Kosten angenommen habe. Schon die Anforderungen des Landesumweltamtes (T 564), auf die die BSR keinen Einfluss haben, hätten zu wesentlich ungünstigeren Ergebnissen geführt. Ferner würden die beiden Unternehmen ihre Deponien mit sehr unterschiedlichen Voraussetzungen betreiben. So hätten die BSR schon 1995 auf Erweiterungsinvestitionen verzichtet sowie frühzeitig sanierungsgeeignete „Mindestkubaturen“ angestrebt und damit erhebliche Einsparungen gegenüber den ursprünglichen Planungen erzielt.
- 571 Die Ausführungen überzeugen nicht. Die in dem aktuellen Gutachten aufgezeigten Sparpotenziale haben die BSR nicht in vollem Umfang berücksichtigt. Da die Sanierungskosten für beide Betreiber nach den gleichen Kriterien ermittelt sind, ist nicht erklärlich, dass die Sanierungskosten für den anderen Deponiebetreiber gegenüber dem früheren Gutachten noch um die Hälfte vermindert sind, während die Sanierungskosten für die BSR sogar höher ausfallen sollen. Der Rechnungshof hält daher trotz der Problematik eines Vergleichs daran fest, dass der Ansatz der Gesamtkosten in der Kalkulation der BSR deutlich überhöht war, zumal sich die größte BSR-Deponie in unmittelbarer Nachbarschaft zu der größten Deponie des anderen Betreibers befindet.
- 572 Der Rechnungshof hat außerdem beanstandet, dass die BSR kalkulatorische Wagnisse von 2 v. H. des Entgeltvolumens, insgesamt 43,8 Mio. DM, angesetzt haben. Die BSR haben als Begründung angeführt, dass sie sich damit gegen folgende Risiken absichern wollten:
- Eintritt von Bedingungen, die eine wesentlich höhere Investitionssumme für die Sicherung, Sanierung und Nachsorge der BSR-eigenen Deponien erfordern,
 - höhere Deponieentgelte für die Anlieferungen der BSR auf Deponien in Berlins Umland und
 - Auswirkungen aus der Novellierung des Landesabfallgesetzes.
- Die Begründung ist nicht stichhaltig. Der Rechnungshof hält den prozentualen Ansatz kalkulatorischer Wagnisse nicht für gerechtfertigt. Bei den von den BSR aufgeführten Gründen handelt es sich um Risiken, die bereits durch den Ansatz anderer kalkulatorischer Kosten ausreichend berücksichtigt waren. Im Übrigen ist nach einem Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 21. Oktober 1999 (DVBl. 2000, S. 51) der Ansatz eines allgemeinen Unternehmensrisikos bei öffentlichen Einrichtungen unzulässig.
- Die Entgelte für die Reinigung der Straßen wurden ebenfalls von Beratungsunternehmen neu kalkuliert (vgl. T 559). Auch diese Entgelte waren zuvor letztmalig zum 1. Januar 1994 erhöht worden. Damit lagen sie – unterteilt nach Reinigungsklassen – je m² eines Grundstücks im Quartal zwischen 0,08 und 0,56 DM im ehemaligen Westteil sowie zwischen 0,068 und 0,4760 DM im ehemaligen Ostteil Berlins. Zum 1. Januar 1997 wurden die Entgelte im Ostteil auf das Niveau der Entgelte im Westteil erhöht. Vom 1. April 1999 an haben die BSR die Entgelte um 3,2 v. H. gesenkt, sodass sie seitdem zwischen 0,0774 und 0,5418 DM je m² betragen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass auch die Entgelte für Straßenreinigung überhöht waren.
- Maßgebend für die Neukalkulation zum 1. Januar 1997 war ein erwarteter Anstieg der Personalkosten infolge der hohen Personalintensität der Reinigung und von nach einem Zusatztarifvertrag 1995 gewährten Vergünstigungen. Die BSR haben darauf verwiesen, dass im Zusammenhang mit der Angleichung der Mitarbeitervergütung im Ostteil Berlins an das „West-Niveau“ im Oktober 1996 ein weiterer Personalkostenanstieg zu berücksichtigen gewesen sei. Diese Argumentation ist schon dadurch widerlegt, dass die BSR tatsächlich beträchtliche Überschüsse erzielt haben, 32 Mio. DM allein im Jahr 1997.
- Neben der Verzinsung des Stammkapitals (vgl. T 559) und kalkulatorischen Wagnissen (vgl. T 572) von insgesamt 23,6 Mio. DM wegen des möglichen Wegfalls einer Reinigungsklasse haben die BSR als weiteren Grund erwartete „Einnahmeausfälle für Großflächen“ durch die Novellierung des Straßenreinigungsgesetzes angeführt. Dabei handelt es sich um Beträge von insgesamt 52 Mio. DM für die Jahre 1997 und 1998 aufgrund von Forderungen gegenüber Anliegern mit sehr großen Grundstücken. In dieser Höhe hatten die BSR Forderungen bis 1996 wertberichtigt. Aufgrund der Umstellung der Bemessungsgrundlage der Straßenreinigungsentgelte von Front- auf Quadratmeter seit 1991 im Westteil und seit 1994 im Ostteil der Stadt sei die Zahl der strittigen Forderungen der BSR in diesem Bereich deutlich gestiegen. Bei den „Einnahmeausfällen aus Großflächen“ handele es sich nicht um Einnahmeausfälle im engeren Sinne, sondern es sei, entsprechend erwarteter Urteile in Bezug auf die Großflächenkunden (insbesondere Flughäfen und Friedhöfe), die maßgebliche Gesamtfläche in der Kalkulation entsprechend reduziert worden.
- Ob die Grundstücksgröße als Bemessungsgrundlage für Straßenreinigungsentgelte kostenverursachungsgerecht ist, sei dahingestellt. Der Ansatz der Einnahmeausfälle in der Kalkulation war aber nicht gerechtfertigt, da die BSR nach dem Straßenreinigungsgesetz einen gesetzlichen Anspruch auf Entgeltzahlung haben und konkrete Einnahmeverluste, wie z. B. die Zahlungsunfähigkeit mehrerer „Großkunden“, weder vorgetragen wurde noch ersichtlich ist. Auch war die Berücksichtigung solcher Einnahmeausfälle zur Vermeidung einer Kostenunterdeckung im Bereich Straßenreinigung nicht erforderlich, da bereits im Ergebnis der Kalkulation des Beratungsunternehmens für das Jahr 1996 Entgeltüberschüsse von 36 Mio. DM erwartet wurden, nachdem die BSR bereits 1995 Entgeltüberschüsse von 51 Mio. DM erzielt hatten. Im Übrigen war auch hier der prozentuale Ansatz kalkulatorischer Wagnisse unzulässig (vgl. T 572).

577 Nach alledem wäre nach Auffassung des Rechnungshofs bereits zum 1. Januar 1997 eine Senkung der Entgelte zumindest im Westteil möglich gewesen. Die erst zum 1. April 1999 vorgenommene Reduzierung der Entgelte um nur 3,2 v. H. ist in Anbetracht der geplanten und auch erzielten Überschüsse nicht ausreichend. Stattdessen haben die BSR die erzielten Überschüsse zum Ausgleich von Verlusten in anderen, darunter auch gewerblichen Bereichen verwendet. Eine wenn auch nur im Ergebnis erfolgte Subventionierung von gewerblicher Tätigkeit mit Überschüssen aus Entgelten verstößt gegen den Kostendeckungsgrundsatz.

578 Die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe hatte die seit dem 1. April 1999 gültigen Entgelte der BSR sowohl für Abfallentsorgung und -verwertung als auch für Straßenreinigung erstmals genehmigt, nachdem der Rechnungshof auf ihre Verpflichtungen als Genehmigungsbehörde gemäß § 18 Abs. 2 BerlBG hingewiesen hatte (vgl. Jahresbericht 1998 T 494). Die Senatsverwaltung beauftragte kurzfristig eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Prüfung, ob die Entgelte in der von den BSR beschlossenen Höhe erforderlich sind. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hatte nach eigenen Angaben nur zwei Tage Zeit, um die erforderlichen Untersuchungen durchzuführen und ein Gutachten zu erstellen. So konnte sie nur Aussagen zu grundsätzlichen Zusammenhängen, z. B. zwischen den Jahresabschlüssen und der Kostenrechnung der BSR treffen und Plausibilitätsprüfungen durchführen. Das Gutachten enthält die Feststellung, dass eine Quersubventionierung verschiedener gewerblicher Bereiche durch den Abfallbereich mit Anschluss- und Benutzungszwang (T 556) stattfindet, „wenn auch nicht im gebührenrechtlichen Sinne“. Gleichwohl hat die Senatsverwaltung die Entgelte genehmigt.

579 Der Rechnungshof hat das Verhalten der Senatsverwaltung beanstandet. Sie hätte die Genehmigungen allein wegen des völlig unzureichenden Verfahrens mit allenfalls nur sehr überschlägigen Prüfungen nicht erteilen dürfen. Damit ist sie ihrer Verantwortung als Genehmigungsbehörde im Sinne des § 18 Abs. 2 BerlBG keinesfalls gerecht geworden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie künftig rechtzeitig differenzierte und aussagefähige Kalkulationsunterlagen einschließlich einer jährlichen Nachkalkulation anfordert, detailliert inhaltlich prüft und daraus die entsprechenden Folgerungen zieht.

580 Zusammenfassend hält der Rechnungshof die Entgelte der BSR für Abfallentsorgung und -verwertung sowie Straßenreinigung zumindest von 1997 bis Anfang 1999 für überhöht. Er erwartet auch im Interesse der Kunden, dass die BSR bei der Festsetzung von Entgelten künftig

- betriebsnotwendige Aufwendungen nur differenziert und zeitnah zugrunde legen (T 562 bis 565),
- nicht nur kalkulatorische Kosten, sondern auch kalkulatorische Zinserträge ansetzen (T 566 bis 568),
- Einsparpotenziale vollständig ausschöpfen (T 569 bis 571),
- auf den prozentualen Ansatz kalkulatorischer Wagnisse verzichten (T 572) und
- Überschüsse zeitnah den Kunden zugute kommen lassen (T 574 bis 577).

Um die Kunden nicht unnötig finanziell zu belasten, ist es auch erforderlich, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie ihre Pflichten als Genehmigungsbehörde sachgerecht erfüllt.

b) Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Hafen- und Lagerhausbetriebe

Die Berliner Hafen- und Lagerhausbetriebe verursachen seit Jahren durch den Handel mit festen und flüssigen Brennstoffen hohe Verluste. Der Brennstoffhandel sollte daher umgehend eingestellt werden. Für seit über zehn Jahren bekannte Bodenverun-

reinigungen im Spandauer Südhafen hat die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie bisher keine Sanierungsanordnung getroffen, sodass die Berliner Hafen- und Lagerhausbetriebe noch keine Sanierungsarbeiten durchgeführt haben. Angesichts der hierfür zurückgestellten Mittel von 11,8 Mio. DM ist eine umgehende Klärung erforderlich.

Die Berliner Hafen- und Lagerhausbetriebe (BEHALA) beliefern seit 1987 nach Übernahme der bis dahin als Regiebetrieb geführten Städtischen Brennstoff-Versorgung die Berliner Verwaltung mit Brennstoffen. Grundlage für den Brennstoffhandel war die Allgemeine Anweisung über die öffentliche Bedarfsdeckung und Eigenbevorratung mit Brennstoffen (Brennstoffanweisung) des Senats, die mehrmals neu gefasst oder verlängert wurde und mit Ablauf des Jahres 1998 außer Kraft getreten ist. Aufgrund dieser Anweisung war die Berliner Verwaltung – mit Ausnahme der Anstalten des öffentlichen Rechts nach dem Berliner Betriebsgesetz und der Krankenhausbetriebe – gehalten, feste und flüssige Brennstoffe ausschließlich von den BEHALA zu beziehen. Darüber hinaus liefern die BEHALA Brennstoffe auch an andere Abnehmer (z. B. Bundesbehörden, Krankenhausbetriebe, Fernheizwerk Neukölln).

Der Rechnungshof hat wiederholt auf mangelnde Wirtschaftlichkeit des Brennstoffhandels bei den BEHALA hingewiesen (vgl. Jahresbericht 1993 T 593 bis 595). Der Brennstoffhandel weist weiterhin Verluste auf und wirkt sich negativ auf die Betriebsergebnisse der BEHALA aus. So betragen die Verluste nach den Betriebsabrechnungen zuletzt 968 000 DM im Jahr 1996, 908 700 DM im Jahr 1997 und 1 789 000 DM im Jahr 1998. Ausschlaggebend hierfür sind nach wie vor hohe Personalkosten. Diese beliefen sich – trotz erheblicher Umsatzrückgänge sowohl bei den Pflichtabnehmern als auch bei den freien Abnehmern von 59,1 Mio. DM auf 18,4 Mio. DM im gleichen Zeitraum – im Jahr 1998 immer noch auf 2,2 Mio. DM. Gleichwohl hielt der Vorstand der BEHALA eine Fortsetzung des Brennstoffhandels für sinnvoll. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und seine Erwartung geäußert, dass die BEHALA den Brennstoffhandel umgehend einstellen.

Die BEHALA haben entgegnet, dass sie sich trotz der aufgetretenen Verluste zunächst für die Weiterführung des Brennstoffhandels entschieden hätten, weil es insbesondere für die in diesem Bereich tätigen Mitarbeiter keine anderen adäquaten Einsatzmöglichkeiten gegeben habe und die Verantwortlichen für dieses operative Geschäft die Möglichkeit gesehen hätten, sich auch nach dem Auslaufen der Brennstoffanweisung in diesem Markt zu behaupten. Es habe personelle und organisatorische Veränderungen gegeben, sodass für 1999 deutliche und für 2000 weitere Ergebnisverbesserungen zu erwarten seien. Weil bei den festen Brennstoffen auch unter den veränderten Bedingungen keine positive Perspektive erkennbar sei, beabsichtigen die BEHALA nunmehr, diesen Bereich mit Beendigung der Heizperiode 1999 im April 2000 aufzugeben. Hingegen wollen sie das Geschäft mit flüssigen Brennstoffen vorläufig weiterführen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BEHALA den gesamten Brennstoffhandel umgehend einstellen. Jedenfalls ist der Handel mit Brennstoffen, wenn nicht gar die gesamte Tätigkeit der BEHALA, keine staatliche Aufgabe. Dementsprechend hat der Senat im Entwurf eines Haushaltssanierungsgesetzes 2000 (Artikel IV, vgl. Senatsbeschluss Nr. 109/00 vom 22. 02. 00) vorgesehen, dass die BEHALA zum 1. Juli 2000 in eine Kapitalgesellschaft umgewandelt werden sollen. Außerdem ist es aufgrund des Preisdrucks infolge des Wettbewerbs im privaten Brennstoffhandel unwahrscheinlich, dass die BEHALA beim Handel mit flüssigen Brennstoffen ausgeglichene oder gar positive Ergebnisse erzielen werden. Dies zeigt auch der Absatzrückgang, der sich im 1. Halbjahr 1999 fortgesetzt hat und im Vergleich zum Vorjahreszeitraum 66 v. H. betrug. Eine, wenn auch nur teilweise, Fortsetzung des Brennstoffhandels durch die BEHALA ist daher nicht gerechtfertigt.

585 Die BEHALA hatten für die Beseitigung von Bodenverunreinigungen im Spandauer Südhafen bereits Ende 1988 eine Rückstellung von 10 Mio. DM gebildet. Nach damaligen Untersuchungen stammen die Schäden aus der Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegszeit. Im Jahre 1997 wurde die Rückstellung um 1,8 Mio. DM für Bodensanierungen auf einer weiteren Teilfläche erhöht. Die Rückstellung von 11,8 Mio. DM besteht unverändert, da die BEHALA noch nicht mit den Sanierungsarbeiten begonnen haben. Art und Umfang der durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen sollten in Abstimmung mit der damaligen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie auf der Grundlage eines von ihr in Auftrag gegebenen Gutachtens festgelegt werden, das nach Aussage der Senatsverwaltung 1998 vorgelegt werden sollte. Danach sollte eine Sanierungsanordnung an die BEHALA ergehen.

586 Die Sanierungsanordnung ist bisher nicht ergangen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung deshalb im September 1999 darauf hingewiesen, dass sich die Sanierung angesichts der Rückstellungen von insgesamt 11,8 Mio. DM nicht weiter verzögern darf. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat hierzu mitgeteilt, dass sie die Prüfung des Gutachtens zur Gefährdungsabschätzung sowie die Aus- und Bewertung der Ergebnisse zum Jahresende 1999 abgeschlossen habe. Mit den BEHALA sei vereinbart worden, dass sie bis Mitte 2000 ein Sanierungskonzept erstellen und dieses mit der Senatsverwaltung abstimmen, auf dessen Grundlage anschließend eine Sanierungsanordnung ergehen werde. Die Schätzung der voraussichtlichen Sanierungskosten lasse erwarten, dass die Höhe der von den BEHALA seinerzeit vorgenommenen Rückstellungen begründet ist. Für das Sanierungsverfahren sei erfahrungsgemäß mit einer Dauer von bis zu fünf Jahren zu rechnen. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung verfolgen.

c) Auffällig unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Bäder-Betriebe

Die Berliner Bäder-Betriebe haben mehrere Aufträge für Lieferungen und Leistungen vergeben, ohne öffentliche Ausschreibungen durchgeführt oder zumindest Vergleichsangebote eingeholt zu haben, und damit in zwei Fällen auch gegen geltende Gesetze verstoßen. Sie haben zudem bereits bei oder kurz nach Vertragsabschluss entweder den gesamten Auftragswert gezahlt oder überhöhte Vorauszahlungen geleistet. Dadurch sind den Berliner Bäder-Betrieben Zinsverluste von über 600 000 DM entstanden. Schwimmbäder, die wegen ihrer maroden Bausubstanz schon seit mehreren Jahren geschlossen sind und voraussichtlich nicht wiederbetrieben werden, verursachen jährlich Unterhaltungskosten von 800 000 DM. Die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport hat umgehend auf eine wirtschaftliche Verwertung hinzuwirken.

587 Die Berliner Bäder-Betriebe (BBB) wurden durch das Gesetz über die Errichtung der Anstalt öffentlichen Rechts Berliner Bäder-Betriebe (Bäder-Anstaltsgesetz - BBBG) vom 25. September 1995 errichtet. Ihre Aufgaben sind Planung, Errichtung, Betrieb, Unterhaltung und Verwaltung der Schwimmbäder des Landes Berlin mit eigenen personellen und sächlichen Mitteln. Sie haben zum 1. Januar 1996 von den Bezirksämtern den Betrieb von 77 Schwimmbädern und im Jahr 1999 auch den des Sport- und Erholungszentrums (SEZ) sowie den der Schwimm- und Sprunghalle im Europapark übernommen. Bis zur Bestellung des Vorstands am 1. November 1996 durch den Aufsichtsrat wurden die Geschäfte der BBB durch eine von der damaligen Senatorin für Schule, Jugend und Sport eingesetzte Projektgruppe geführt. Seit 1997 haben die BBB in mehreren Bädern die technischen Anlagen erneuern, umfangreiche Sanierungsarbeiten durchführen sowie Chlorgas- und Desinfektionsanlagen modernisieren lassen.

588 Maßgebend für die europaweite Vergabe öffentlicher Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträge sind die EU-Richtlinien 93/36 und 93/37 in der Fassung der Richtlinie 97/52 (Amts-

blatt der EG vom 28. 11. 97), die durch §§ 57 a ff. HGrG auf nationaler Ebene umgesetzt wurden. Diese Vorschriften wiederum wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1999 an durch §§ 97 ff. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ersetzt. Danach haben öffentliche Auftraggeber, d. h. auch die BBB als Anstalt des öffentlichen Rechts, Leistungen grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben, sobald ein EU-Schwellenwert erreicht ist. So sind Bauleistungen ab einem Schwellenwert von 5 Mio. EURO und Liefer- oder Dienstleistungen ab einem Schwellenwert von 200 000 EURO grundsätzlich öffentlich auszuschreiben (vgl. § 1 a Nr. 1 Abs. 1 VOB/A und § 1 a Nr. 1 Abs. 1 VOL/A).

Die BBB haben am 23. Dezember 1996 einen Auftrag zur Erneuerung von Anlageteilen und elektrischen Einrichtungen für die Badewasseraufbereitungs- und Desinfektionsanlagen über einen Gesamtwert von 10,2 Mio. DM vergeben, ohne zuvor eine Ausschreibung durchgeführt oder zumindest Vergleichsangebote eingeholt zu haben. Noch am selben Tag haben sie diesen Betrag in voller Höhe gezahlt. In der Folge wurden nicht nur Leistungen des Auftragnehmers, sondern auch die anderer Unternehmen mit der Vorauszahlung verrechnet. Der Auftragnehmer trat aber nicht als Generalunternehmer auf, da die anderen Unternehmen für ihn nicht als Nachunternehmer tätig geworden sind, sondern direkt von den BBB beauftragt wurden. Mit Ablauf des Jahres 1997 waren noch Leistungen im Wert von 6,8 Mio. DM nicht erbracht. Erst im Februar 1998 hat der Auftragnehmer diesen Betrag an die BBB zurückgezahlt, denen durch die vorfristige Zahlung ein Zinsschaden von 400 000 DM entstanden ist.

Des Weiteren haben die BBB - wiederum am 23. Dezember 1996 - einen Auftrag zur Installation von Korrosionsschutzanlagen im Gesamtwert von 2,7 Mio. DM freihändig und erneut ohne Vergleichsangebote vergeben. Grundlage war ein Angebot, das die in den einzelnen Bädern zu erbringenden Leistungen nicht ausreichend detailliert auswies. Bereits vier Tage später haben sie für alle beauftragten Leistungen eine Vorauszahlung in voller Höhe gegen Bankbürgschaft geleistet. Mit Ablauf des Jahres 1997 waren noch Leistungen im Wert von über 1 Mio. DM nicht erbracht. Diese Mittel wurden im Jahr 1998 teilweise zurückgezahlt, teilweise danach für andere Leistungen des Auftragnehmers verwendet. Der Zinsschaden der BBB beträgt über 80 000 DM.

Die für die Modernisierung eines Sommerbades notwendigen Leistungen im Gesamtwert von über 12 Mio. DM haben die BBB in zwei Bauabschnitte aufgeteilt und die Leistungen nicht im offenen Verfahren EU-weit ausgeschrieben. Am 18. Dezember 1997 haben die BBB mit einem Unternehmen einen Vertrag für den 1. Bauabschnitt mit einem Gesamtpreis von 5,6 Mio. DM geschlossen, der eine Vorauszahlung in voller Auftragshöhe gegen Bankbürgschaft vorsah. Diese Vorauszahlung haben die BBB bereits am 2. Februar 1998 geleistet. Mit demselben Unternehmen haben sie am 21. März 1998 einen Vertrag über den 2. Bauabschnitt mit einem Gesamtwert von 6,9 Mio. DM geschlossen. Dieser Vertrag enthielt einen Zahlungsplan, der eine Vorauszahlung in Höhe von 40 v. H. gegen Bankbürgschaft vorsah, die noch im März geleistet wurde.

Zur Modernisierung eines Hallenbades haben die BBB am 5. November 1997 einen Auftrag im Gesamtwert von 3,2 Mio. DM erteilt, der eine Vorauszahlung von 60 v. H. bei Auftragserteilung vorsah. Bereits acht Tage später zahlten sie 1,9 Mio. DM gegen Bankbürgschaft aus. Wegen Umprojektierung und mangels einer Baugenehmigung konnte der Auftragnehmer bis Ende 1998 keine Leistungen erbringen, für die anschließend erbrachten Leistungen liegt noch keine Abnahme vor. Damit ist den BBB ein weiterer Zinsschaden von über 160 000 DM entstanden.

Die BBB haben am 12. Februar 1998 einen Vertrag über den Kauf eines elektronischen Ticketsystems geschlossen. Danach sollte über Zahlung und Finanzierung eine geson-

derte Vereinbarung getroffen werden, die jedoch nicht vorlag. Bereits einen Tag zuvor haben die BBB eine Anzahlung von 450 000 DM geleistet. Einen Tag nach Vertragsschluss zahlten sie den vereinbarten Preis von 250 000 DM für den Erwerb von Software in voller Höhe. Für die Ausstattung von 50 Bädern haben die BBB insgesamt 7 Mio. DM aufgewendet.

- 594 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BBB alle diese Leistungen ohne öffentliche Ausschreibungen und teilweise sogar ohne Einholung von Vergleichsangeboten vergeben haben. Damit haben sie in zwei Fällen (T 589, 591) rechtswidrig gehandelt, denn Bauleistungen sind ab einem Schwellenwert von 5 Mio. EURO grundsätzlich öffentlich auszuschreiben. Aber auch in den übrigen Fällen wären öffentliche Ausschreibungen grundsätzlich erforderlich gewesen, um aufgrund des dadurch geschaffenen uneingeschränkten Wettbewerbs die Leistungen am wirtschaftlichsten vergeben zu können. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass sich die BBB mit ihren verfrühten und überhöhten Vorauszahlungen auffällig unwirtschaftlich verhalten haben. Die beiden Vorauszahlungen am 23. Dezember 1996 (T 589, 590) dienten vor allem dem Zweck, die Zuschüsse des Landes Berlin für dieses Jahr in Anspruch zu nehmen und ggf. Rückzahlungen zu vermeiden. Da derartige Vorauszahlungen nicht branchenüblich sind, Preisnachlässe nicht vereinbart wurden und die BBB aufgrund der unbeschränkten Haftung des Landes Berlin als Gewährträger besondere Bonität haben, waren die Zahlungen zu diesen frühen Zeitpunkten und in dieser Höhe nicht gerechtfertigt. Die BBB haben damit einen Zinsschaden von insgesamt mehr als 600 000 DM verursacht.
- 595 Die BBB haben entgegnet, dass es dem Vorstand kurz nach Übernahme der Verantwortung am 1. November 1996 vor allem darum gegangen sei, dass die vom Land Berlin für Sanierungsmaßnahmen zur Verfügung gestellten Mittel nicht für die BBB verloren gehen. Abgesehen davon, dass der Vorstand die EU-Richtlinien zunächst nicht gekannt habe, sehe er deren Anwendbarkeit aufgrund des Ausschlusses der Geltung der Landeshaushaltsordnung gemäß § 20 BBBG wegen der gewollten privatwirtschaftlichen Organisation der BBB als zweifelhaft an. Gleichwohl werde den Erwartungen des Rechnungshofs künftig Rechnung getragen. Im Übrigen seien die von den BBB getroffenen Zahlungsvereinbarungen wegen der Insolvenzgefahr für kleine und mittlere Betriebe aufgrund von Zahlungsverzügen auch öffentlicher Auftraggeber nicht ungewöhnlich und mittlerweile üblich.
- 596 Der Rechnungshof nimmt die Zusage der BBB zur Kenntnis. Im Übrigen gehen ihre Ausführungen an der Sache vorbei. Die BBB sind als Anstalt des öffentlichen Rechts an die Vorschriften über die Vergabe von Leistungen durch die öffentliche Hand (vgl. T 588) gebunden, soweit die Schwellenwerte erreicht sind. Unabhängig davon sollten die BBB Leistungen grundsätzlich öffentlich ausschreiben, um durch einen unbeschränkten Wettbewerb zwischen den Bietern das wirtschaftlichste Ergebnis zu erreichen. Die verfrühten und überhöhten Zahlungen der BBB waren nicht nur wegen der Zinsschäden unwirtschaftlich, sondern haben teilweise auch zu höheren Aufwendungen bei den BBB geführt, um die Rückerstattung

von Teilbeträgen durchzusetzen. Im Übrigen sind bei Lieferungen und Leistungen größeren Umfangs zwar Teilzahlungen nach nachgewiesenem Leistungsfortschritt üblich (vgl. z. B. § 16 Nr. 1 VOB/B), nicht aber die Zahlung des gesamten Auftragswertes bei oder kurz nach Vertragsschluss. Der Rechnungshof erwartet, dass die BBB künftig über ihre Zusage hinaus Lieferungen und Leistungen grundsätzlich nach einer öffentlichen Ausschreibung vergeben und Zahlungen an Auftragnehmer nur dann und insoweit leisten, als dies nach Art und Umfang der erbrachten Leistungen geboten ist. Außerdem hat die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport die Haftungsfrage zu prüfen.

Bei der Prüfung (T 589 bis 595) standen neben der Beachtung 597 des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung insbesondere Zeitpunkt und Höhe von Zahlungen im Zusammenhang mit Beschaffungen und der Vergabe von Bauleistungen im Vordergrund. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen. Der Rechnungshof wird in einer weiteren Prüfung insbesondere die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen der BBB untersuchen.

Der Rechnungshof hat mit Schreiben vom 28. Juni 1999 die 598 Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport darauf hingewiesen, dass bei den BBB jährlich 800 000 DM Kosten für den Unterhalt der Stadtbäder Lichtenberg und Prenzlauer Berg sowie des Licht- und Luftbades Oberspreewald anfallen, die wegen ihrer maroden Bausubstanz bereits seit mehreren Jahren aus Sicherheitsgründen stillgelegt sind. Er hat die Erwartung geäußert, dass die betreffenden Grundstücke wirtschaftlich verwertet und in diesem Rahmen ggf. veräußert werden, da mit einer Wiederinbetriebnahme dieser Schwimmbäder wegen der erforderlichen hohen Investitionen angesichts der Haushaltslage Berlins (vgl. T 41 bis 44) nicht gerechnet werden kann. Die Senatsverwaltung hat bestätigt, dass aus ihrer Sicht eine Wiederinbetriebnahme der drei Schwimmbäder sowohl unter sportpolitischen Gesichtspunkten als auch angesichts der erforderlichen hohen Investitionskosten nicht geboten ist. Über die Schließung von Schwimmbädern entscheide aber nach § 8 Abs. 3 BBBG der Aufsichtsrat. Nach § 1 b Abs. 2 des Entwurfs des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bäder-Anstaltsgesetzes (Drucksache 13/3796) sei vorgesehen, dass das Land Berlin das Eigentum an den für den Betrieb der Schwimmbäder erforderlichen Grundstücken überträgt, sodass nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine baldige Entscheidung über die Zukunft der geschlossenen Schwimmbäder getroffen werden könnte.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung gehen an der Sache 599 vorbei. Die wirtschaftliche Verwertung der geschlossenen Schwimmbäder durch die Senatsverwaltung hängt nicht von einer Änderung des Bäder-Anstaltsgesetzes ab. Der Rechnungshof hält es daher für dringend geboten, dass sie vor dem Hintergrund der laufend anfallenden erheblichen Unterhaltungskosten die bereits stillgelegten und weitere eventuell noch zu schließende Bäder unter Beachtung von § 7 Sportförderungsgesetz umgehend wirtschaftlich verwertet.

G r y s c z y k

Anlagen

- Anlage 1: Erforderliche Stellungnahmen zum Jahresbericht 2000
- Anlage 2: Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 1999
- Anlage 3: Ergebnisbericht 2000
Folgen der Beanstandungen aus dem Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs

Erforderliche Stellungnahmen zum Jahresbericht 2000

T-Nr.	RBm (SKzl/ Sen Just)	Sen Arb Soz Frau	Sen Fin	Sen Inn	Sen Schul Jug Sport	Sen Stadt	Sen Wiss Kult	Sen Wi Tech	Bezirksämter	Sonstige
25 - 34			X							
35 - 51			X							
52 - 57			X							
58 - 62			X							
63 - 64			X							
65 - 78			X	X	X					
79 - 95				X				X		BVG
96 - 103	X		X	X						
104 - 173			X							
174 - 180				X						Landesverwaltungsamt
181 - 189				X						Landesverwaltungsamt
190 - 201				X					alle BÄ	Statistisches Landesamt
202 - 214				X						
215 - 233				X						
234 - 239				X						Polizei, Feuerwehr
240 - 249				X						
250 - 255					X					
256 - 272					X					
273 - 286			X	X	X				alle BÄ	
287 - 293		X								
294 - 302		X								
303 - 312		X								BBGes
313 - 320		X								
321 - 331		X							alle BÄ	
332 - 339									BA Lichtenberg	
340 - 358	X		X			X				
359 - 367						X				
368 - 377						X			alle BÄ	Polizei, Feuerwehr, Landesverwaltungsamt, FU, HU, TU
378 - 383						X			alle BÄ	Polizei, Feuerwehr, FU, HU, TU

T-Nr.	RBm (SKzl/ Sen Just)	Sen Arb Soz Frau	Sen Fin	Sen Inn	Sen Schul Jug Sport	Sen Stadt	Sen Wiss Kult	Sen Wi Tech	Bezirksämter	Sonstige
384 - 392						X			alle BÄ	Polizei, Feuerwehr, FU, HU, TU
393 - 419						X				
420 - 429									alle BÄ	
430 - 451			X							
452 - 467			X							Finanzamt für Fahndung und Strafsachen
468 - 477			X							Finanzamt Mitte/Tiergarten
478 - 486			X							
487 - 497			X						BA Kreuzberg	
498 - 513							X			Charité
514 - 529							X			Studentenwerk
530 - 541				X			X			Studentenwerk
542 - 555							X			
556 - 580						X		X		BSR
581 - 586						X		X		BEHALA
587 - 599						X				BBB

Anlage 2
zum Jahresbericht 2000

Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 1999

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Berichte und Schreiben zu Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen

Auf Ersuchen des Hauptausschusses hat der Rechnungshof geprüft, welche rechtlichen Möglichkeiten eines Ausstieges bzw. Teilausstieges aus den Entwicklungsmaßnahmen für das Land Berlin bestehen, sowie Vorschläge unterbreitet, wie die begonnenen Entwicklungsmaßnahmen – mit dem Ziel der Minimierung der Belastungen für den Landeshaushalt – sinnvoll abgeschlossen werden können. Dem Hauptausschuss wurden dazu folgende Berichte vorgelegt:

1. Erster Teilbericht zum Städtebaulichen Entwicklungsbereich „Wasserstadt Oberhavel (Spandauer See)“ vom 18. Februar 1999;
2. Zweiter Teilbericht zum Städtebaulichen Entwicklungsbereich „Alter Schlachthof an der Eldenaer Straße“ vom 29. April 1999;
3. Dritter Teilbericht zum Städtebaulichen Entwicklungsbereich „Berlin-Rummelsburger Bucht“ vom 18. Juni 1999;
4. Viertes Teilbericht zum Städtebaulichen Entwicklungsbereich „Biesdorf-Süd“ vom 14. September 1999;
5. Fünfter Teilbericht zum Städtebaulichen Entwicklungsbereich „Berlin-Johannisthal/Adlershof“ vom 24. März 2000.

Zusätzlich hat der Rechnungshof dem Hauptausschuss in weiteren Schreiben bzw. ergänzenden Stellungnahmen berichtet.

Umgehung der gesetzlichen Verpflichtung zum Defizitausgleich

Schreiben vom 13. April 1999 zu überplanmäßigen Ausgaben des Bezirksamts Hohenschönhausen für Schulneubauten

Der Haushaltsplan 1997 des Bezirks Hohenschönhausen war durch den Vortrag des Fehlbetrages aus dem Jahr 1995 erheblich belastet, der durch vorgezogene Investitionen entstand. Um die Aufstellung eines formal ausgeglichenen Haushaltsplans zu ermöglichen, hat der Bezirk bei den Investitionen pauschale Minderausgaben veranschlagt, obwohl bei der Haushaltsplanaufstellung bereits sicher war, dass diese nicht erwirtschaftet werden können. Am Jahresende hat der Bezirk die nicht erwirtschafteten pauschalen Minderausgaben als nicht zugelassene Mehrausgaben abgesetzt. Der Rechnungshof sieht in dieser Verfahrensweise eine neue Art der „Vorfinanzierung“ und eine Umgehung der gesetzlichen Verpflichtung zum Defizitausgleich.

Umschichtung von Ausbildungsmitteln

Schreiben vom 28. April und 17. Mai 1999 zur Verwendung der im Haushaltsjahr 1998 im öffentlichen Dienst nicht verausgabten Ausbildungsmittel für Ausbildungszwecke im Haushaltsjahr 1999

Die damalige Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen bat den Hauptausschuss um zustimmende Kenntnisnahme von der Absicht, verbleibende Restmittel bei den Ausbildungsmitteln im öffentlichen Dienst für ergänzende Ausbildungsmaßnahmen außerhalb des öffentlichen Dienstes zu verwenden. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Sonderregelung des § 7 Abs. 4 Haushaltsgesetz 1999 eine Verwendung von nicht benötigten Ausbildungsmitteln für den öffentlichen Dienst im Wege der

Umschichtung (Deckungsfähigkeit) für Zuschüsse an freie Ausbildungsträger nicht zulässt. Er hat mit Erfolg eine Gesetzesergänzung zur haushaltstechnischen Realisierung des Anliegens der Senatsverwaltung angeregt.

Zweckwidrige Verwendung von Bauunterhaltungsmitteln

Stellungnahme vom 30. April 1999 zum Ausbau des Dienstgebäudes Darßer Straße aus Mitteln der baulichen Unterhaltung

Der Rechnungshof hat auf Ersuchen des Hauptausschusses festgestellt, dass die Finanzierung der Baumaßnahme Darßer Straße aus Mitteln der baulichen Unterhaltung dem Grundsatz der sachlichen Bindung widerspricht, nach dem Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden dürfen (§ 45 Abs. 1 LHO).

Krankenhausinvestitions- und Finanzierungsprogramm

Bericht vom 31. Mai 1999 zur Prüfung der Einnahmen Berlins in den Jahren 1995 bis 1997 aus Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 14 Gesundheitsstrukturgesetz

Der Rechnungshof hat die Einnahmen Berlins aus Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 14 Gesundheitsstrukturgesetz geprüft. Da die vom Senat gewählte Form der Krankenhausfinanzierung zu Meinungsverschiedenheiten mit dem Bund über dessen Finanzhilfen geführt hat, die negative finanzielle Auswirkungen in dreistelliger Millionenhöhe zur Folge haben könnten, und um weitere drohende Einnahmeverluste für Berlin zu vermeiden, sah sich der Rechnungshof veranlasst, dem Hauptausschuss Risiken für die Haushaltswirtschaft und künftige Haushaltsberatungen darzulegen und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie dem begegnet werden könnte.

Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe

Stellungnahme vom 28. Juni 1999 zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB)

Auf Bitten des Unterausschusses „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ des Hauptausschusses hat sich der Rechnungshof zur Unternehmensbewertung der Berliner Wasserbetriebe im Rahmen des Teilprivatisierungsgeschäfts geäußert.

Elektronisches Grundbuch

Stellungnahme vom 25. August 1999 zur Einführung des Elektronischen Grundbuchs

Der Rechnungshof hat auf Bitten des Hauptausschusses dazu Stellung genommen, ob das gewählte Verfahren zur Einführung eines Elektronischen Grundbuchs unter Abtretung künftiger Einnahmen, die durch Bundesgesetz zugelassen ist, mit der Landeshaushaltsordnung vereinbar ist und ob ggf. davon abgesehen werden kann, diese besondere Art der Finanzierung in die Anlage 5 zum Haushaltsplan aufzunehmen oder beim betreffenden Einnahmetitel darzustellen. Die Landeshaushaltsordnung enthält keine Regelungen, die dem gewählten Finanzierungsverfahren entgegenstehen. Der Rechnungshof hält es jedoch aus Gründen der Haushaltsklarheit für erforderlich, dass der Haushaltsgesetzgeber in geeigneter Form (z. B. in einer weiteren Anlage zum Haushaltsplan) über Einnahmeverzichte mit Folgewirkung für zukünftige Haushaltsjahre informiert wird.

Ausgaben für die Unterbringung des Finanzamtes bzw. Sozialamtes Spandau

Bericht vom 14. September 1999 zur Unterbringung des Finanzamtes Spandau bzw. des Sozialamtes Spandau

Für die Unterbringung des Finanzamtes Spandau im Gebäude Nonnendammallee 15 bis 21 hat der Rechnungshof auf Bitten des Hauptausschusses die angefallenen Ausgaben denen gegenübergestellt, die bei einer Inanspruchnahme des Gebäudes durch das Sozialamt Spandau entstanden wären. Er hat festgestellt, dass die Nutzung des Gebäudes durch das Finanzamt günstiger ist.

Neubau von Dienstgebäuden für die Polizei**Zwischenbericht vom 15. September 1999 zum Neubau von Gebäuden für die Direktionen Spezialaufgaben der Verbrechensbekämpfung und Polizeitechnische Untersuchungen**

Entsprechend der Bitte des Hauptausschusses, die Phase der Schlussabrechnung des Vorhabens prüfend zu begleiten und über das Ergebnis zu berichten, hat der Rechnungshof anhand der bisher vorliegenden Abrechnungsunterlagen festgestellt, dass die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr bei der Ausführung der Baumaßnahme von den genehmigten Bauplanungsunterlagen abgewichen ist und dass dem Land Berlin durch fehlerhafte Abrechnungen von Bauleistungen finanzielle Nachteile von 820 000 DM sowie durch eine verzögerte Übergabe der Baumaßnahme zusätzliche Ausgaben von 3,7 Mio. DM entstanden sind. Es waren jedoch noch immer nicht alle Schlusszahlungen geleistet, sodass der Rechnungshof noch nicht abschließend berichten kann.

Erweiterung einer Schulanlage**Zwischenbericht vom 15. September 1999 zur Erweiterung und zum Umbau der Schulanlage und zum Neubau einer Sporthalle und einer Kindertagesstätte, Pallasstraße**

Der Rechnungshof hat den Hauptausschuss entsprechend seiner Bitte, einen umfassenden Bericht über die begleitende Prüfung der Baumaßnahme und die Erfüllung der vom Rechnungshof erhobenen Forderungen vorzulegen, unterrichtet. In der seit 1994 die Baumaßnahme begleitenden Prüfung wurden schwerwiegende Versäumnisse des Bezirksamts Schöneberg bei der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme beanstandet. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt u. a. aufgefordert, die Haftung der Verantwortlichen zu prüfen, Überzahlungen von Baurechnungen auszugleichen sowie notwendige Ergänzungsunterlagen zu fertigen.

Abschlagszahlungen an Betreuungsvereine**Schreiben vom 27. Dezember 1999 zu unangemessen hohen Abschlagszahlungen an Betreuungsvereine durch die Justiz**

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1998 (T 170 bis 183) über unangemessen hohe Abschlagszahlungen an Betreuungsvereine durch die Justiz berichtet. Er hat nunmehr zu dem von der Senatsverwaltung für Justiz dem Hauptausschuss vorgelegten Sachstandsbericht entsprechend einer Bitte des damaligen Unterausschusses „Rechnungsprüfungsangelegenheiten“ des Hauptausschusses Stellung genommen und die unzutreffende Darstellung der noch nicht abgewickelten Abschlagszahlungen beanstandet. Er erwartet, dass die Senatsverwaltung in Vertragsverhandlungen mit den Betreuungsvereinen den Ausgleich aller noch offenen Überzahlungen bis zum Jahresende 2001 vereinbart.

Ergebnisbericht 2000
Folgen der Beanstandungen aus dem Jahresbericht 1998 des Rechnungshofs

Mit dem erstmals vorgelegten Ergebnisbericht 2000 gibt der Rechnungshof einen zusammenfassenden Überblick darüber, was die Beanstandungen aus dem Jahresbericht 1998 (Drucksache 13/2629), den er im Mai 1998 dem Abgeordnetenhaus, dem Senat und der Öffentlichkeit vorlegte, bewirkt haben.

Der Unterausschuss „Rechnungsprüfungsangelegenheiten“ (jetzt Unterausschuss „Haushaltskontrolle“) des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses hat den Jahresbericht 1998 und die dazu vom Senat abgegebene Stellungnahme in Anwesenheit von Mitgliedern des Rechnungshofs in sechs Sitzungen vom 19. Februar 1999 bis zum 28. Mai 1999 beraten. Er hat die wesentlichen Sachverhalte festgestellt und sich über das weitere Vorgehen verständigt. Der Unterausschuss hat im Ergebnis 11 von 37 Prüfungsbeiträgen aus dem Jahresbericht 1998 vollständig sowie aus weiteren Beiträgen einzelne Feststellungen für erledigt erklärt, teils weil die Verwaltung inzwischen die notwendigen Konsequenzen aus den Beanstandungen des Rechnungshofs gezogen hat, teils weil der Unterausschuss den Argumenten der Verwaltung gefolgt oder der Bewertung des Rechnungshofs nicht gefolgt ist. Zu 26 Beiträgen hat der Unterausschuss dem Hauptausschuss empfohlen, bestimmte Sachverhalte gegenüber dem Senat ausdrücklich zu beanstanden (Missbilligungen) und den Senat aufzufordern, bestimmte Konsequenzen aus den festgestellten Sachverhalten zu ziehen (Auflagen). Der Hauptausschuss hat die Beratungsergebnisse des Unterausschusses unverändert in seinem Bericht an das Plenum zusammengefasst und sie diesem zur Beschlussfassung zugeleitet.

Das Abgeordnetenhaus hat am 17. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/65) unter Annahme der in dem Bericht des Hauptausschusses enthaltenen Missbilligungen und Auflagen beschlossen, dem Senat Entlastung für das Haushaltsjahr 1996 zu erteilen. In seinem Beschluss hat das Abgeordnetenhaus die Erwartung ausgesprochen, dass dem Hauptausschuss zu allen nicht ausdrücklich terminierten Auflagen innerhalb von sechs Monaten über die Erledigung berichtet wird. Soweit entsprechende Berichte der Verwaltung bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kollegiums über den Ergebnisbericht, dem 14. März 2000, vorlagen, sind sie berücksichtigt.

In dem Ergebnisbericht hat sich der Rechnungshof auf die 26 Fälle konzentriert, die aufgrund der parlamentarischen Behandlung des Jahresberichts 1998 zu einer Missbilligung oder Auflage führten. Der Bericht enthält jeweils eine Kurzfassung der Feststellungen des Rechnungshofs, die hierzu vom Abgeordnetenhaus beschlossenen Missbilligungen und Auflagen und einen Überblick über die daraufhin von der Verwaltung ergriffenen Maßnahmen. Damit wird sichtbar, wie Abgeordnetenhaus und Rechnungshof im Rahmen des Entlastungsverfahrens zusammenwirken, und zugleich dokumentiert, zu welchen Ergebnissen dies führte.

Die von Abgeordnetenhaus und Rechnungshof erwarteten Verbesserungen sind noch nicht in allen Fällen eingetreten. Der Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ sowie der Rechnungshof werden sich im Rahmen der Entlastungsberatungen für das Haushaltsjahr 1997 (Jahresbericht 1999) auch mit der Erledigung der Auflagen auseinandersetzen. Das Abgeordnetenhaus entscheidet daraufhin ggf. erneut über notwendige Konsequenzen.

Allgemeines

Jahresbericht 1998

T 36 bis 42

**Entwicklung der Stellenzahlen
in der Berliner Verwaltung**

Inhalt des Jahresberichts

Durch die einzelnen Sparmaßnahmen ist die Zahl künftig wegfällender Stellen auf 7 391 angestiegen. Weil für diese Stellen keine Haushaltsmittel veranschlagt sind, ergibt sich eine zunehmende Finanzierungslücke in besorgniserregender Höhe. Die Maßnahmen zum Abbau des Personalüberhangs sind deshalb zu intensivieren. Bis zur Entwicklung brauchbarer Kriterien im Rahmen der Globalsummenhaushalte hält der Rechnungshof für eine wirtschaftliche und sachgerechte Personalausstattung Richtwerte weiter für erforderlich.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat schon vor Einführung der Budgetierung zur Festsetzung des Personalbedarfs im Rahmen des Globalsummenhaushalts sachgerecht und unverzüglich Kennzahlen erarbeitet und anwendet.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Stellenzahlen und der Personalausgaben weiter verfolgt (vgl. Jahresbericht 2000 T 65 bis 74). Die Senatsverwaltung für Inneres sieht sich zwar in der Lage, schon vor Einführung von Produktsummen (Budgetierung) eine auf globalen Kennziffern beruhende Modellrechnung zur Ermittlung und Verteilung von Personalmitteln zu erstellen, sieht jedoch ein derartiges Modell nicht losgelöst von den bevorstehenden Entscheidungen zur Budgetierung. Deshalb ist gegenwärtig nicht erkennbar, ob und wann die geforderten Kennzahlen entwickelt werden. Der Rechnungshof hält diese weiterhin für eine wesentliche Voraussetzung, sachgerechte und ausgewogene Personalausstattungen zu schaffen.

Allgemeines

Jahresbericht 1998

T 43 bis 57

Inhalt des Jahresberichts

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Verwaltungsreform einschließlich des neuen Führungs- und Steuerungssystems

Die im Jahre 1994 begonnenen Maßnahmen zur Modernisierung der Berliner Verwaltung sind auch im Jahre 1997 nicht entscheidend vorangekommen. Der unveränderte Ansatz des Senats, die Verwaltungsreform in ihren Teilprojekten gleichzeitig flächendeckend einzuführen, war bisher nicht erfolgreich. Für die Kosten- und Leistungsrechnung hat der Senat selbst inzwischen das Scheitern dieses Ansatzes festgestellt. Trotz entsprechender Vorgabe des Abgeordnetenhauses wurde die Beteiligung von Beratungsunternehmen nicht deutlich zurückgeführt. Die beabsichtigte Neustrukturierung der Bezirksämter ist bisher kaum realisiert worden. Dabei fehlen einheitliche Organisationsstrukturen. Die Schaffung einer zusätzlichen Hierarchieebene bei der Bildung von Leistungs- und Verantwortungszentren widerspricht dem Ziel, die Verwaltungen zu verschlanken.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat die notwendigen Maßnahmen zur Verwaltungsreform, insbesondere solche zur Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit, zügig weiterbetreibt.

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass

- trotz des erheblichen finanziellen und personellen Aufwands zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung bisher lediglich Teillösungen erreicht wurden und
- die für die angestrebte Kostentransparenz notwendige verursachungsgerechte Zuordnung der Einnahmen bisher nicht möglich ist.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass ein umfassendes Berichtswesen für die Auswertung der seit 1996 erfassten Daten unverzüglich eingeführt wird.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass die seit 1995 vorbereitete und für 1998 geplante Budgetierung entsprechend den Zusagen endgültig im Jahr 2002 eingeführt wird.

Senats- und Bezirksverwaltungen haben die Verwaltungsreform fortgeführt. Erfolge, die konkret gemessen werden können und dauerhaft wirken, sind aber auch im sechsten Reformjahr weiterhin auf wenige Beispiele beschränkt. Der Rechnungshof hat deshalb im vorliegenden Jahresbericht (T 96 bis 103) die zögerliche Verfahrensweise beanstandet und den Senat aufgefordert, die seit Jahren angestrebten Ziele nunmehr entscheidend voranzubringen. Die für eine stärkere Motivation der Beschäftigten erforderlichen Maßnahmen zum Personalmanagement werden nunmehr durch das Dritte Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung vom 17. Mai 1999 verbindlich vorgegeben. Einige Verbesserungen für die Bürger sind beispielsweise durch

- die in den Bezirken geschaffenen Bürgerämter,
- erweiterte Öffnungs- und Sprechzeiten und
- teilweise bereits durchgeführte Kundenbefragungen

erreicht worden. Der im Jahresbericht 1998 geschilderte Stand der Einführung einer IT-gestützten Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) ist vier Jahre nach der geplanten Realisierung noch immer nicht wesentlich verbessert worden. Zwar sind im fünften Jahr die Einnahmen in das Verfahren zur Neukonzeption Automatisiertes Haushaltswesen

(NK-AHW) integriert worden, deren softwaretechnische Einbindung in die KLR ist jedoch nach wie vor nicht realisiert. Damit stehen keine umfassenden Daten für eine verlässliche KLR zur Verfügung.

Auch werden die vorhandenen Module der KLR-Software noch immer nicht in allen Verwaltungsbereichen im notwendigen Umfang genutzt. Ein einheitliches und umfassendes Berichtswesen ist noch immer nicht realisiert.

Die Einführung der Budgetierung ist nunmehr vom Jahr 2001 an geplant, zunächst aber nur für die Bezirksverwaltungen.

Der Rechnungshof betrachtet mit zunehmender Sorge, dass trotz des ständigen Einsatzes hoher personeller und finanzieller Ressourcen ein erfolgreicher Abschluss des Projektes nicht absehbar ist. So spricht die Senatsverwaltung für Finanzen selbst inzwischen nur noch von der Hoffnung, diesen herbeiführen zu können.

Haushalts- und Vermögensrechnung Berlins

Jahresbericht 1998

T 58 bis 110

Inhalt des Jahresberichts

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 1996

Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte Ergänzungspläne für das Haushaltsjahr 1996 für drei Bezirke unter Verstoß gegen Artikel 85 Abs. 1 VvB i. V. m. § 13 LHO nicht förmlich durch das Haushaltsgesetz feststellen lassen. Sie hatte auch nicht die Ausgeglichenheit der Ergänzungspläne geprüft. Die Senatsverwaltung hatte es ferner unterlassen, alle Differenzen im Jahresabschluss vor Erstellung der Haushaltsrechnung aufzuklären. Wie in den Vorjahren lagen entgegen Nr. 11.4.13 AV § 80 LHO nicht alle Jahresabschlüsse der Betriebe Berlins nach § 26 LHO für das Geschäftsjahr 1996 bis zum 30. September 1997 vor. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte, um einen niedrigeren Fehlbetrag für 1996 ausweisen zu können, einen Einnahmehaushaltsrest gebildet, obwohl ein gesicherter Anspruch auf die Einnahme am Schluss des Haushaltsjahres nicht bestand.

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass die Beseitigung von Differenzen im Jahresabschluss nicht überprüft wurde. Es erwartet, dass der Senat notwendige Kontrollen durchführt.

Es missbilligt des Weiteren, dass der Senat bei der Nachschau der Ergänzungspläne die Ausgeglichenheit unzureichend geprüft hat.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass

- der Senat sicherstellt, dass auch bei der Beschlussfassung über Ergänzungspläne ein normgerechtes Verfahren beachtet wird,
- die wiederholte, nicht fristgerechte Vorlage von Jahresabschlussunterlagen finanzielle Sanktionen gegenüber den Verursachern zur Folge hat,
- zu allen Beanstandungen des Rechnungshofs eine Stellungnahme des Senats abgegeben wird und offene Fragen unverzüglich beantwortet werden und
- Beanstandungen zur Rechnungslegung, die das Ergebnis beeinflussen, bei den entsprechenden Positionen in künftigen Haushalts- und Vermögensrechnungen erläutert werden.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat künftig von allen Bezirken einen Ausgleich für nicht zugelassene Mehrausgaben fordert.

Das Abgeordnetenhaus kritisiert das Verfahren der Senatsverwaltung für Finanzen, mit der bis dahin unüblichen Bildung eines Einnahmehaushaltsrestes den tatsächlichen Fehlbetrag des Haushaltsjahres 1996 scheinbar zu reduzieren.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass künftig Einnahmehaushaltsreste nur nach Zustimmung des Hauptausschusses im Einzelfall gebildet werden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zum Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses wegen der Beseitigung von Differenzen im Jahresabschluss 1996 keine Stellungnahme abgegeben. In den Haushaltsjahren 1997 und 1998 sind allerdings derartige Differenzen nicht mehr festgestellt worden.

Die Senatsverwaltung betrachtet Ergänzungspläne der Bezirke inzwischen kritischer und hat zugesagt, künftig für die Einhaltung eines normgerechten Verfahrens Sorge zu tragen.

Zur Auflage des Abgeordnetenhauses, bei wiederholt nicht fristgerechter Vorlage von Jahresabschlussunterlagen finanzielle Sanktionen gegen den Verursacher zu verhängen, hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass es sich teilweise um neu gegründete Betriebe handelte, die durch Anfangsschwierigkeiten nicht in der Lage waren, den Abschluss fristgerecht vorzulegen. Man sehe daher keine Grundlage für die Verhängung von Sanktionen. Hierzu ist zu bemerken, dass für eine Senioreneinrichtung im Bezirk Wedding nach 1997 auch für 1998 der Jahresabschluss nicht fristgerecht vorgelegt wurde (Jahresbericht 2000 T 107). Es handelt sich danach nicht mehr um Anfangsschwierigkeiten.

Aufgrund der Auflagen hat die Senatsverwaltung weiter zugesagt, künftig zu allen im Jahresbericht des Rechnungshofs enthaltenen Beanstandungen Stellung zu nehmen sowie zu Beanstandungen, die das Ergebnis der Rechnungslegung beeinflussen, bei den entsprechenden Positionen der jeweiligen Haushalts- und Vermögensrechnung Erläuterungen anzubringen. Den zweiten Teil dieser Zusage hat die Senatsverwaltung nicht eingehalten. So fehlen in mehreren Fällen (Jahresbericht 2000 T 112 und 128) die Erläuterungen zur Rechnung 1998.

Die Senatsverwaltung hat für das Haushaltsjahr 1998 wiederum weit nach Buchungsschluss mehrere Einnahmehaushaltsreste gebildet, ohne dass ein gesicherter Anspruch auf die Einnahmen bestand (Jahresbericht 2000 T 134 bis 139). Sie hat hierfür auch nicht die Zustimmung des Hauptausschusses eingeholt. Die Missbilligung und Auflage des Abgeordnetenhauses hinsichtlich der Bildung von Einnahmehaushaltsresten muss der Senatsverwaltung zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt gewesen sein. Auch die Stellungnahme der Senatsverwaltung zum Abgeordnetenhausbeschluss lässt erkennen, dass sie den Sinn der Beteiligung des Hauptausschusses verkennt. Bei der Bildung von Einnahmehaushaltsresten hat die Senatsverwaltung - wie im Übrigen bei der gesamten Rechnungslegung - in erster Linie haushaltsrechtliche Vorschriften zu beachten; nur daneben kann es um finanzpolitische Aspekte gehen. Der Rechnungshof erneuert deshalb seine Beanstandung, dass die Bildung von Einnahmehaushaltsresten in der von der Senatsverwaltung für Finanzen angewandten Weise haushaltsrechtlich unzulässig ist.

Ressortübergreifende Organisations-, Querschnitt- und Personalwirtschaftsuntersuchungen

Jahresbericht 1998

T 111 bis 125

Inhalt des Jahresberichts

Mängel beim Einsatz von IT-Kleinverfahren

Durch fehlende oder missverständliche organisatorische Regelungen über den IT-Einsatz und mangelnde Koordination in der Berliner Verwaltung kommt es bei Kleinverfahren weiterhin zu unwirtschaftlichen Parallelentwicklungen. Die IT-Sicherheit wird häufig vernachlässigt. Außerdem werden die meisten Kleinverfahren im Bereich des Haushaltswesens ohne ausreichende Beachtung der besonderen Regelungen hierfür betrieben. Dadurch sind Datenverluste und Manipulationen mit finanziellen Nachteilen für Berlin möglich.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat in den rechtlichen und organisatorischen Rahmenregelungen für den IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung festlegt, welche Mindestanforderungen an eine sichere und ordnungsgemäße Durchführung des vom Grundsatz her zu fördernden Einsatzes von kleineren IT-Anwendungen zu stellen sind. Es erwartet ferner, dass der Senat die in Anlage 3 AV § 79 LHO missverständliche Ausnahmeregelung überprüft und geeignete Mindestanforderungen an den Einsatz von IT-Kleinverfahren vorgibt, bei deren Einhaltung auf den ansonsten nach dieser Anlage vorgeschriebenen Erlass von Verwaltungsvorschriften verzichtet werden kann.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Organisatorische Regelungen für den Einsatz von IT-Kleinverfahren fehlen weiterhin. Zwar hat der Senat zwischenzeitlich die Richtlinie für die Organisation des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung (IT-Organisationsrichtlinie) erlassen. Diese bezieht sich aber nur auf die allgemeinen Aufbaustrukturen und ist für die Vermeidung von Parallelentwicklungen gerade im Bereich der IT-Kleinverfahren wenig hilfreich. Eine Koordinierung dieser Verfahren findet auch weiterhin nur unzureichend statt. Die inzwischen von den Bezirken gegründete Geschäftsstelle für bezirkliche IT-Verfahren ist ein erster Schritt, um Parallelentwicklungen wenigstens in den Bezirken zu vermeiden. Außerdem hat der Senat die Richtlinie zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung (IT-Sicherheitsrichtlinie) erlassen. Auch sie gibt allgemeine Rahmenbedingungen vor, die aber keine konkreten Mindestanforderungen an den Einsatz von IT-Kleinverfahren enthalten. Die für die ordnungsgemäße IT-Planung und -Durchführung notwendige Verwaltungsvorschrift (IT-Projektrichtlinie) ist immer noch nicht verabschiedet.

Die Senatsverwaltung für Finanzen beabsichtigt, die nach Anlage 3 AV § 79 LHO zulässige Ausnahme ersatzlos zu streichen. Damit fehlen weiterhin die in der Auflage geforderten Mindestanforderungen für den Einsatz von IT-Kleinverfahren im Haushaltswesen.

Ressortübergreifende Organisations-, Querschnitt- und Personalwirtschaftsuntersuchungen

Jahresbericht 1998

T 126 bis 143

Nicht bedarfsgerechte Vollbeschäftigung von Schulsekretärinnen und überhöhte Stellenausstattung aufgrund überholter Bemessungsrichtwerte

Inhalt des Jahresberichts

Die vereinbarte Arbeitszeit (Vergütungsstundenzahl) der an allgemein bildenden Schulen und Sonderschulen eingesetzten Schulsekretärinnen ist häufig höher, als es dem Bedarf entspricht; obwohl sie grundsätzlich als Teilzeitkräfte beschäftigt werden sollen, ist nahezu die Hälfte vollbeschäftigt. Die Zahl der Ferieneinsatztage schwankt je nach Bezirk zwischen 6 und 20 Tagen. Zwischen den Schulen besteht ein erhebliches Ausstattungsgefälle. Überzählige Stellen werden als Stellenreserve verwendet oder abweichend besetzt. Die Senatsverwaltung für Inneres ist aufgefordert, umgehend für eine bedarfsgerechte Stellenausweisung und -besetzung zu sorgen. Damit können jährlich mehrere Millionen DM eingespart werden. Auch sollte den immer wieder aufkommenden Bestrebungen, eine höhere Bewertung dieser Arbeitsgebiete zu erreichen, entgegen getreten werden. Der Rechnungshof hält eine über VGr. VII/VI b hinausgehende Bewertung für nicht gerechtfertigt.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat

- für den Abbau der Vollbeschäftigung der Schulsekretärinnen sorgt,
- die Zahl der Ferieneinsatztage der Schulsekretärinnen grundsätzlich auf sechs Tage begrenzt,
- Schulsekretärinnen grundsätzlich nicht über VGr. VII/VI b BAT hinausgehend beschäftigt,
- bis zur Entwicklung brauchbarer Kriterien zur gerechteren Festsetzung des Personalbedarfs im Rahmen des Globalsummensystems Personalausgaben für Schulsekretärinnen auf der Basis von 30 Stunden je Schule festsetzt und die Globalsummenansätze bei der Haushaltsplanung entsprechend vermindert.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Gegenstand der Berichterstattung ist der Einsatz von Schulsekretärinnen an allgemein bildenden Schulen und Sonderschulen. Folglich erstrecken sich die Auflagen des Parlaments auch nur auf diesen Personenkreis. Der Senat äußert sich gegenüber dem Hauptausschuss stattdessen zu den Arbeitsbedingungen der an berufsbildenden und zentral verwalteten Schulen beschäftigten Schulsekretärinnen, bei denen hinsichtlich Beschäftigungsumfang und Ferieneinsatzzeiten von anderen Gegebenheiten ausgegangen werden kann. Die Auflagen des Parlaments sind somit unbeachtet geblieben. Der Senat ist aufgefordert, die Erwartungen des Parlaments nunmehr umgehend umzusetzen.

Der Senat bestätigt zwar die Bewertung der Aufgabengebiete grundsätzlich nach VGr. VII/VI b, äußert sich aber auch insoweit lediglich zu den berufsbildenden und zentral verwalteten Schulen. Zu begrüßen ist daher, dass die Senatsverwaltung für Inneres bei anderer Gelegenheit noch einmal generell auf den sich aus dem Auflagenbeschluss ergebenden Bewertungsmaßstab hinweist (Drucksache 13/4197). Dies müsste allerdings den Personalwirtschaftsstellen und sonstigen das Direktionsrecht wahrnehmenden Stellen der Hauptverwaltung und der Bezirke allgemein bekanntgegeben werden und Eingang finden in die bereits angekündigte Bewertungsdatei.

Der Senat lehnt die Vorgabe allgemein verbindlicher Bemessungswerte für die Vergütungsstundenzumessung und Kürzung der Globalsummen zum Zwecke einer einheitlichen Stellenausstattung als systemwidrig ab. Gleichwohl hat er zugesagt, die Vorgaben des Abgeordnetenhauses zur Personalausstattung und die Ausführungen des Rechnungshofs hierzu den Bezirken schriftlich bekannt zu geben.

Im Übrigen geht der Senat davon aus, dass mit dem Haushaltsjahr 2001 ein erster Einstieg in die Zuweisung von Haushaltsmitteln auf Produktsummenbasis (Budgetierung) in den Bezirken erfolgen wird. Damit ergäbe sich ohnehin eine andere Sachlage. Der Auflagenbeschluss kann daher insoweit als erledigt angesehen werden.

Ressortübergreifende Organisations-, Querschnitt- und Personalwirtschaftsuntersuchungen

Jahresbericht 1998

T 144 bis 158

Inhalt des Jahresberichts

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Nicht ausgeräumte Eingruppierungsbeanstandungen in Bezirken im Ostteil Berlins

Bei der Prüfung der Personalausgaben der Bezirksämter im Ostteil Berlins hat der Rechnungshof in zahlreichen Fällen die Bewertung von Aufgabengebieten und Eingruppierung der Mitarbeiter beanstandet. Durch schleppende Bearbeitung und Fehlinterpretation der tariflichen Vorgaben wird eine Bereinigung häufig jahrelang hinausgezögert. Im Falle weiterer Verzögerungen sollten Haushaltssanktionen verhängt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass bestehende Mängel umgehend abgestellt werden. Die Senatsverwaltung für Inneres sollte mehr Hilfestellung geben und durch Änderung der Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung stärker eingebunden werden, wenn es um streitig gebliebene Bewertungs- und Eingruppierungsfragen geht.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass

- der Senat in der neu zu erlassenden Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung – Allgemeiner Teil – (GGO I) verdeutlicht, dass Beanstandungen des Rechnungshofs, insbesondere in Personalangelegenheiten, wegen ihrer finanziellen Auswirkungen als Eilsachen gelten und beschleunigt zu bearbeiten sind, wenn der Verlust von Ansprüchen zu besorgen ist;
- im Falle unangemessener Verzögerungen bei der Erledigung von nicht ausgeräumten Eingruppierungsbeanstandungen durch die Bezirke und die Senatsverwaltungen die Globalsummenansätze bei der Haushaltsplanung entsprechend vermindert werden.

Der Senat hat zugesagt, die GGO I entsprechend der Auflage neu zu fassen. Dies bleibt abzuwarten.

Der Senat hat darauf verwiesen, dass ihm eigene Eingriffe insbesondere bei der Haushaltsplanung der Bezirke verwehrt seien. Mögliche Sanktionen wegen unangemessener Verzögerungen bei der Erledigung von nicht ausgeräumten Eingruppierungsbeanstandungen oblägen allein dem Abgeordnetenhaus. Dies sieht der Rechnungshof nicht anders; allerdings muss der Senat ggf. den Haushaltsgesetzgeber anlässlich der Haushaltsberatungen auf derartige Versäumnisse hinweisen und hierdurch die Voraussetzung möglicher Sanktionen schaffen.

Im Übrigen sieht der Senat klarstellende Regelungen in den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung zur Behandlung streitiger oder besonders schwieriger Bewertungs- und Eingruppierungsfälle nicht als notwendig an. Insbesondere hält er eine stärkere Einbindung der Senatsverwaltung für Inneres nicht für geboten, da dies seiner Auffassung nach der angestrebten Dezentralisierung von Aufgaben und damit der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit insbesondere der Bezirke zuwiderlaufe. Dessen ungeachtet erwartet der Rechnungshof jedoch, dass sich das jeweils zuständige Senatsmitglied zu aufgrund von Prüfungsbeanstandungen streitig gebliebenen Bewertungs- und Eingruppierungsfällen äußert.

Die Absichtserklärung des Senats in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht, den Verwaltungen weitere Arbeits- und Entscheidungshilfe in Personalangelegenheiten durch Entwicklung einer Bewertungsdatei geben zu wollen, wird vom Rechnungshof begrüßt. Die Realisierung des Vorhabens steht bislang jedoch noch aus.

Justiz

Jahresbericht 1998

T 170 bis 183

Inhalt des Jahresberichts

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Unangemessen hohe Abschlagszahlungen an Betreuungsvereine durch die Justiz

Für die Übernahme von Betreuungen durch Betreuungsvereine hat die Präsidentin des Kammergerichts vertraglich mit insgesamt elf Vereinen pauschale Abschlagszahlungen von jährlich 250 000 DM vereinbart. Dies hat nach vierjähriger Laufzeit zu Überzahlungen von mehreren Millionen DM und zu vermeidbaren Zinsbelastungen Berlins geführt. Die Verwaltung des Kammergerichts ist dieser seit längerem erkennbaren Fehlentwicklung nicht unverzüglich entgegengetreten. Die Senatsverwaltung für Justiz hat die Durchführung der Verträge nicht hinreichend überwacht.

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass

- der zwischen der Verwaltung des Kammergerichts und den Betreuungsvereinen vereinbarte Finanzierungsmodus nach vierjähriger Laufzeit zu einer Überzahlung von insgesamt mehr als 5 Mio. DM und allein im Haushaltsjahr 1996 zu einer Zinsbelastung Berlins von über 300 000 DM geführt hat,
- die Senatsverwaltung für Justiz nicht alsbald konkrete Schritte zur Minderung der unverhältnismäßig hohen Abschlagszahlungen einleitete, nachdem die Verwaltung des Kammergerichts bereits im November 1994 erhebliche Überzahlungen festgestellt hatte,
- die Senatsverwaltung für Justiz die Entwicklung nicht weiter überwacht hat, obwohl die finanzielle Bedeutung der Angelegenheit dies erfordert hätte.

Es erwartet, dass der Senat die weitere Entwicklung des Vorgangs begleitet und dem Hauptausschuss jährlich zur 1. Lesung des Haushalts über den Sachstand berichtet.

Die Senatsverwaltung für Justiz hat in ihrem Sachstandsbericht vom 2. September 1999 an den Hauptausschuss berichtet, dass die Präsidentin des Kammergerichts im Laufe des Jahres 1998 Änderungs- und Ergänzungsverträge mit den Betreuungsvereinen geschlossen hat. Der Rechnungshof hat die unzutreffende Darstellung der Senatsverwaltung über die Höhe der noch nicht abgewickelten Abschlagszahlungen mit Schreiben vom 27. Dezember 1999 an den Hauptausschuss bemängelt. Von den ursprünglich ermittelten Überzahlungen von 6,3 Mio. DM sind nach Feststellungen des Rechnungshofs noch knapp 2 Mio. DM bei der Justizkasse Berlin abzuwickeln (Stand Ende Dezember 1999). Der Rechnungshof wird weiterhin auf den baldigen Ausgleich der noch offenen Überzahlungen hinwirken.

Schule, Jugend und Sport

Jahresbericht 1998

T 197 bis 209

Unwirtschaftliche dezentrale Standorte für die sozialpädagogische Fortbildung

Inhalt des Jahresberichts

Die Fortbildung der Fachkräfte der Jugendhilfe ist auf drei Sozialpädagogische Fortbildungsstätten verteilt, die jeweils große Villengrundstücke in Spitzenlage nutzen. Der Rechnungshof hat erneut vorgeschlagen, die Fortbildungsstätten an einem gemeinsamen Standort, möglichst in einem landeseigenen Dienstgebäude, unterzubringen. Dadurch könnten die Ausgaben erheblich vermindert und Einnahmen durch Verwertung der hochwertigen Immobilien erzielt werden. Während die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Inneres diesen Vorschlag grundsätzlich unterstützen, verweigert sich die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport in der Standortfrage ohne stichhaltige Argumente.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat die drei Sozialpädagogischen Fortbildungsstätten an einem neuen kostengünstigen Standort konzentriert. Über die entsprechenden Bemühungen und deren Ergebnis ist dem Hauptausschuss bis zum 30. September 1999 zu berichten.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Der Senat hat das Abgeordnetenhaus am 9. September 1999 davon unterrichtet, dass er die Aufgabe der Standorte der Fortbildungsstätten Haus Koserstraße und Haus Schweinfurthstraße eingeleitet habe; die Objekte werden der Senatsverwaltung für Finanzen zur Veräußerung überlassen. Die notwendigen Kapazitäten für Fortbildung werden in das im Besitz des Landes Berlin befindliche Objekt Landhausstraße überführt. Der Umzug soll am 30. Juni 2000 abgeschlossen sein.

Da die räumlichen und logistischen Kapazitäten an nur einem Standort nicht ohne weiteres vorhanden seien und auch aus politischen Überlegungen habe sich der Senat entschlossen, das Haus Am Rupenhorn zu behalten. Es biete die dringend benötigten Seminarkapazitäten mit Übernachtungsmöglichkeiten und sei zudem aus altem in der Nazizeit enteigneten jüdischen Familienbesitz von der englischen Schutzmacht für die Jugendarbeit zur Verfügung gestellt worden.

Der Senat hat der Auflage des Abgeordnetenhauses somit nur zum Teil entsprochen. Die Beibehaltung der Fortbildungsstätte Haus Am Rupenhorn ist unter wirtschaftlichen Aspekten selbst dann nicht vertretbar, wenn gegenwärtig aus Kapazitätsgründen ein zweiter Standort für die Fortbildung nötig ist. Bei dem großen Grundstück handelt es sich im Übrigen nicht um enteigneten ehemaligen jüdischen Grundbesitz. Auf die Rückerstattung des zweiten kleineren Grundstückes hat die jüdische Alteigentümerin bereits 1951 gegen Wiedergutmachungszahlung verzichtet.

Gesundheit und Soziales

Jahresbericht 1998
T 222 bis 230

Entgangene Einnahmen und ungerechtfertigte höhere Ausgaben bei den Leistungen der Altenhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz

Inhalt des Jahresberichts

Die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der Altenhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz in ausgewählten Bezirken hat Verstöße gegen dieses Gesetz und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ergeben. Dadurch sind 1996 schätzungsweise 500 000 DM an Einnahmen entgangen und ungerechtfertigte höhere Ausgaben von mindestens 760 000 DM verursacht worden. Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass sich die Bezirke künftig nicht mehr als Reiseveranstalter betätigen.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass die Bezirksämter sich im Rahmen der Altenhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz künftig nicht mehr als Reiseveranstalter betätigen und auch ansonsten alle notwendigen Anstrengungen zu einer haushaltsentlastenden Ausgestaltung der Altenhilfe unternehmen.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Die Entwicklung der Ausgaben im Rahmen der Altenhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz zeigt, dass die Kritik von den Bezirken aufgenommen wurde. Die Ausgaben sind um insgesamt 3,3 Mio. DM im Vergleich der Jahresrechnungen 1993 und 1998 zurückgegangen.

Die damalige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales hat die Bezirksämter, Abteilungen Soziales, mit Schreiben vom 17. September 1999 noch einmal ausdrücklich über den Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses in Kenntnis gesetzt.

Obwohl die Bezirksämter der Senatsverwaltung gegenüber erklärt haben, dass von ihnen keine Seniorenreisen mehr durchgeführt werden, wird dem Auflagenbeschluss jedoch nur teilweise entsprochen.

Bauen, Wohnen und Verkehr

Jahresbericht 1998
T 241 bis 251

Inhalt des Jahresberichts

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Mängel bei der Vorbereitung von Bauaufgaben Berlins

Baudienststellen Berlins nehmen ihre Verantwortung bei der Vorbereitung von Bauaufgaben häufig nur unvollständig wahr. Um Schäden für Berlin zu vermeiden, müssen die Baudienststellen ihre Kenntnisse über Mittel und Verfahren der Projektsteuerung durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen verbessern und die Projekte verantwortlich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umfassend und ordnungsgemäß steuern.

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass die Stellungnahme des Senats zu den Ergebnissen einer Querschnittuntersuchung des Rechnungshofs, die sich auf alle Baubehörden und Baudienststellen Berlins erstreckte, nur eine eingeschränkte und damit unzureichende Stellungnahme der Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr enthält.

Es erwartet, dass alle Baubehörden und Baudienststellen Berlins sich mit den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs angemessen auseinandersetzen, ihre Kenntnisse über Mittel und Verfahren der Projektsteuerung, die die Steuerung und Kontrolle sowohl von Terminen als auch von Qualität und Kosten umfasst, durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen verbessern und die Projekte verantwortlich gemäß den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit umfassend und ordnungsgemäß steuern.

Die nunmehr für Bauen zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat dem Abgeordnetenhaus berichtet, dass sie Stellungnahmen aller Baudienststellen angefordert habe. Sie werde die gewonnenen Erkenntnisse anhand besonders geeigneter Beispiele mit den Baudienststellen erörtern. Ziel werde die Entwicklung einer den Erfordernissen der Praxis Rechnung tragenden verbindlichen Verfahrensweise für die Projektsteuerung bei Baumaßnahmen sein. Sie weist ergänzend darauf hin, dass die Verwaltungsakademie für das Jahr 2000 drei Kurse über die Projektsteuerung bei Baumaßnahmen anbietet.

Bauen, Wohnen und Verkehr

Jahresbericht 1998

T 259 bis 262

**Fehler der Senatsverwaltung
bei der Abrechnung von Planungs- und
Bauleistungen für eine Baumaßnahme**

Inhalt des Jahresberichts

Die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr hat bei der Baumaßnahme „Neubau einer Jugendstrafanstalt (Ersatzbau) in Plötzensee; 2. Bauabschnitt“ durch schwerwiegende Abrechnungsfehler einen finanziellen Nachteil für Berlin von zunächst 262 000 DM verursacht.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr durch die Beendigung der Abschlussarbeiten erst sieben Jahre nach Fertigstellung der Baumaßnahme (Jugendstrafanstalt Plötzensee; 2. Bauabschnitt) die Gefahr der Verwirkung von Rückforderungsansprüchen Berlins verursacht hat.

Es erwartet, dass die Senatsverwaltung nach Abschluss der Vergleichsverhandlungen wegen des für Berlin verbleibenden Schadens nach den Haftungsrichtlinien verfährt.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Die nunmehr für Bauen zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat dem Abgeordnetenhaus berichtet, dass sie zur Vermeidung einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit dem Auftragnehmer Anfang 1999 eine Vereinbarung über die Rückzahlung von 50 000 DM getroffen habe. Damit seien sämtliche Ansprüche auf Rückforderung aus dem Bauvorhaben abgegolten. Für die Anwendung der Haftungsrichtlinien seien Ansatzpunkte nicht vorhanden. Die Senatsverwaltung verweist auf ganz außergewöhnliche Arbeitsbelastungen und die häufig gestreckte Finanzierung von Bauvorhaben mit der Folge, dass Verjährungsfristen von Einzelgewerken noch vor Baubeendigung ablaufen. Die vom Rechnungshof in den letzten Jahren verstärkte baubegleitende Prüfung habe sich außerordentlich bewährt und werde vom Senat begrüßt und unterstützt.

Bauen, Wohnen und Verkehr

Jahresbericht 1998

T 263 bis 266

**Besorgniserregende Entwicklung
der Bauunterhaltung**

Inhalt des Jahresberichts

Seit Jahren besteht eine erhebliche Differenz zwischen dem überwiegend nach einem Bemessungsmodell errechneten Finanzbedarf für Bauunterhaltungsmaßnahmen des Hochbaus einerseits und den entsprechenden Haushaltsansätzen und Ausgaben andererseits. Diese Entwicklung - nicht nur im Hochbau - ist besorgniserregend, da eine nicht bedarfsgerechte Bauunterhaltung mittel- bis langfristig zu einem zunehmenden Verfall der baulichen Anlagen führt. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat durch Prioritäten bei der Verteilung der knappen Haushaltsmittel den Bauunterhaltungsbedarf nicht weiter anwachsen lässt, sondern nach Möglichkeit abbaut.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat im Zuge der Haushaltssanierung durch Prioritäten bei der Verteilung der knappen Haushaltsmittel den nicht ausreichend berücksichtigten Bauunterhaltungsbedarf nach Möglichkeit abbaut.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat dem Abgeordnetenhaus berichtet, dass auch der Senat grundsätzlich das mit der Auflage des Abgeordnetenhaus angestrebte Ziel verfolgt. Die bekannten Notwendigkeiten der Haushaltskonsolidierung würden jedoch nur eine schrittweise Aufstockung der vorübergehend gekürzten Bauunterhaltungsmittel erlauben, die dem Bedarf anderer, durch Sparzwänge ebenfalls stark betroffener, Haushaltsbereiche Rechnung trage.

Bauen, Wohnen und Verkehr

Jahresbericht 1998

T 267 bis 275

**Unwirtschaftliches Verhalten
der Senatsverwaltung bei der Überlassung
des Zentralen Omnibusbahnhofs**

Inhalt des Jahresberichts

Die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr hat den Zentralen Omnibusbahnhof seit 1985 einem privaten Unternehmen unentgeltlich überlassen, ohne jemals Vergleichsangebote eingeholt zu haben. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung nach Kündigung des Vertrages den für Berlin günstigsten Betreiber im Wettbewerb ermittelt und auswählt.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass der Senat den Zentralen Omnibusbahnhof seit 1985 einem privaten Unternehmen unentgeltlich überlässt, ohne innerhalb der folgenden 13 Jahre eine für Berlin wirtschaftlichere Lösung zu suchen.

Es erwartet, dass der Senat

- nach Kündigung des Vertrages den für Berlin günstigsten Betreiber im Wettbewerb ermittelt und auswählt,
- eine intensivere wirtschaftliche Nutzung der landeseigenen Liegenschaft anstrebt und
- dem Abgeordnetenhaus über den weiteren Fortgang berichtet.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr hat den Betriebsüberlassungsvertrag gegenüber dem privaten Unternehmen der Erwartung des Abgeordnetenhauses entsprechend zum 31. Dezember 1999 gekündigt und eine unbeschränkte Ausschreibung durchgeführt; das Verfahren ist inzwischen abgeschlossen. Seit dem 1. Januar 2000 haben die Berliner Verkehrsbetriebe die Verwaltung und Betriebsführung des Zentralen Omnibusbahnhofs übernommen. Das monatliche Nutzungsentgelt, über das nach Ablauf von mindestens drei Jahren neu verhandelt werden kann, beträgt zunächst 10 000 DM. Darüber hinaus ist ein Gewinnanteil von 50 v. H. an das Land Berlin abzuführen.

Die Bemühungen der nunmehr für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, die landeseigene Liegenschaft einer intensiveren wirtschaftlichen Nutzung zuzuführen, haben noch zu keinem konkreten Erfolg geführt.

Bauen, Wohnen und Verkehr

Jahresbericht 1998

T 284 bis 289

**Fehlende Koordinierung
bei bezirklichen Investitionsentscheidungen
über die Errichtung und den Betrieb
von Jugendverkehrsschulen**

Inhalt des Jahresberichts

Die Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr sollte Bedarfsanalysen der Bezirke sowie die Ermittlung der Auslastung vorhandener Jugendverkehrsschulen koordinieren, damit Investitionsentscheidungen der Bezirke über Errichtung und Betrieb von Jugendverkehrsschulen eine gesicherte Grundlage gegeben und unwirtschaftliches Verhalten vermieden wird.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass die Bezirke - auch im Hinblick auf ihre Neugliederung - eine bezirksübergreifende Bedarfsanalyse für Jugendverkehrsschulen erstellen, damit auf dieser Grundlage wirtschaftliche Investitionsentscheidungen über Errichtung und Aufrechterhaltung von Jugendverkehrsschulen getroffen werden können.

Es erwartet ferner, dass der Senat die Bezirke auch weiterhin dabei unterstützt.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Die nunmehr für Bauen zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat dem Abgeordnetenhaus berichtet, dass den Bezirken die Auflage des Abgeordnetenhaus zur Kenntnis gegeben worden sei und dass der Senat nach wie vor die Bezirke im Rahmen seiner Zuständigkeiten und Möglichkeiten in der Verkehrserziehungs- und -aufklärungsarbeit unterstützen werde.

Wirtschaft und Betriebe

Jahresbericht 1998
T 290 bis 300

**Unwirtschaftliches Verhalten
des Bezirksamtes Prenzlauer Berg
bei der Errichtung und dem Betrieb
einer Jugendverkehrsschule**

Inhalt des Jahresberichts

Das Bezirksamt Prenzlauer Berg hat für die Errichtung und den Betrieb einer Jugendverkehrsschule eine Grundstücksfläche angemietet, ohne kostengünstigere Alternativen geprüft zu haben. Das Grundstück ist aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse und einer fünfjährigen Laufzeit des Mietvertrages für langfristige Investitionen ungeeignet. Trotz der ungeklärten Rechtslage hat das Bezirksamt mit erheblichem Aufwand das Grundstück räumen lassen, ohne das Grundstück vertragsgemäß zu nutzen. Für eine an anderer Stelle provisorisch betriebene Jugendverkehrsschule hatte das Bezirksamt über einen längeren Zeitraum einen Lagercontainer angemietet, ohne die Möglichkeit des kostengünstigeren Erwerbs zu erwägen. Dem Land Berlin entsteht durch die Mietzinsen für das bisher nicht genutzte Grundstück, dessen vertraglich übernommene Freimachung und die Anmietung des Containers ein Schaden von mehr als 807 000 DM.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus missbilligt die unzureichende Prüfung der Schadensersatzansprüche des Landes Berlin durch das Bezirksamt Prenzlauer Berg.

Es erwartet, dass das Bezirksamt Schadensersatzansprüche auch unter dem Gesichtspunkt des Organisationsverschuldens prüft und über das Ergebnis nachvollziehbar berichtet.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Das Bezirksamt räumt ein, dass dem Land Berlin objektiv ein Schaden entstanden ist. Es vertritt jedoch weiterhin die Auffassung, dass die Ursachen in nicht beeinflussbaren Umständen liegen und eine bessere Anleitung und/oder Überwachung der Dienstkräfte zu keinem anderen Ergebnis geführt hätte.

Das Bezirksamt hat mit diesem Bericht die Auflage des Abgeordnetenhauses nicht erfüllt. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass der Schaden durch einen vermeidbaren Organisationsmangel schuldhaft verursacht wurde. Schadensersatzansprüche sind inzwischen jedoch verjährt.

Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie

Jahresbericht 1998

T 301 bis 312

**Unzureichende und unvollständige
Haftungsprüfung der Senatsverwaltung**

Inhalt des Jahresberichts

Durch fehlerhafte Lohnabrechnungen der Berliner Forsten ist dem Land Berlin ein Schaden von mindestens 87 500 DM entstanden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie hat die Schadensersatzansprüche gegen die verantwortlichen Dienstkräfte nicht mit der gebotenen Sorgfalt geprüft.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Schadensersatzansprüche gegen die verantwortlichen Dienstkräfte nicht mit der gebotenen Sorgfalt und Intensität geprüft hat.

Es erwartet, dass der Senat künftig die Verantwortung für organisatorische und systematische Mängel unabhängig von der Funktion der betroffenen Personen unter allen Gesichtspunkten kritisch und zeitnah prüft und hierbei fehlerhaftes Verwaltungshandeln auch unter dem Gesichtspunkt eines Organisationsverschuldens würdigt.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat auf Rückfrage des Rechnungshofs versichert, dass sie künftig den Erwartungen des Abgeordnetenhauses entsprechende Prüfungen vornehmen wird, wenn ihr organisatorische und systematische Mängel bekannt werden.

Finanzen

Jahresbericht 1998

T 321 bis 322

Inhalt des Jahresberichts

Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten

Das Land Berlin musste 1996 erstmals über das gesamte Jahr Kassenverstärkungskredite aufnehmen. Die Kreditaufnahme betrug stets mindestens 328,5 Mio. DM (Sockelbetrag). Mit der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten dürfen jedoch lediglich Schwankungen bei der Verfügbarkeit der Kassenmittel ausgeglichen werden. Wird jedoch über einen längeren Zeitraum ständig ein bestimmter Sockelbetrag benötigt, dürfte es sich insoweit um Kredite zur Deckung von Ausgaben und nicht mehr um Kassenverstärkungskredite handeln.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass der Senat erst nach Aufforderung durch den Unterausschuss „Rechnungsprüfungsangelegenheiten“ zu den Beanstandungen Stellung genommen hat.

Es erwartet, dass der Senat Kassenverstärkungskredite künftig ausschließlich zur Überbrückung von Liquiditätengpässen aufnimmt und sicherstellt, dass derartige Kredite nicht zur Deckung von Ausgaben verwendet werden.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dazu ausgeführt, dass der hohe Sockelbetrag bei der Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten im Haushaltsjahr 1996 auf die große Zeitspanne zwischen dem Eingang der im Haushalt veranschlagten Mittel und dem Entstehen der Ausgaben im Rahmen der Haushaltswirtschaft zurückzuführen ist. Darüber hinaus belasten die aus den Vorjahren übernommenen Defizite die Liquidität. Nur über Kassenkredite könne somit die ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft sichergestellt werden. Die Aufnahme von Kassenkrediten sei ihrer Höhe nach durch Haushaltsgesetz zugelassen und diene als Überbrückungsmaßnahme bis zum Eingang der für den laufenden Haushalt geplanten Einnahmen und nicht zur Deckung von Ausgaben. Ein Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften könne in der laufenden Aufnahme von Kassenkrediten daher nicht gesehen werden.

Der Sockelbetrag hat sich seit 1996 nicht verringert. Er betrug im Haushaltsjahr 1997 3 151,6 Mio. DM (Jahresbericht 1999 T 47) und lag auch 1998 mit 553 Mio. DM (Jahresbericht 2000 T 59) über dem Jahreswert für 1996. Die Zahlen für das Haushaltsjahr 1999 liegen dem Rechnungshof bisher nicht vor.

Im Übrigen belegen die Einlassungen der Senatsverwaltung für Finanzen die Auffassung des Rechnungshofs. Der Rechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Kassenkredite entgegen den Regelungen der Landeshaushaltsordnung zur Deckung von Ausgaben verwendet wurden.

Finanzen

Jahresbericht 1998
T 323 bis 340

Auffällige Vergabe- und Vertragsmängel sowie Verzögerungen bei der Neukonzeption des automatisierten Haushaltswesens

Inhalt des Jahresberichts

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Zusammenhang mit der Neukonzeption des automatisierten Haushaltswesens (NK-AHW) Beratungsaufträge, ohne weitere Angebote einzuholen, freihändig vergeben. Außerdem hat sie Hard- und Software sowie Software-Pflege zu früh bezahlt und einen erheblich verspäteten Einsatz der Software im Wesentlichen verschuldet. Für Berlin sind hierdurch beträchtliche finanzielle Nachteile entstanden.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- Beratungsaufträge im Gesamtwert von über 1,5 Mio. DM dem Wettbewerb entzogen hat,
- unter Verstoß gegen geltende Bestimmungen feste Zahlungstermine vertraglich vereinbart hat, sodass Zahlungen ohne Gegenleistungen erbracht wurden,
- einen Pflegevertrag mindestens ein Jahr zu früh abgeschlossen und dadurch vermeidbare Ausgaben verursacht hat und
- die Verzögerungen bei der Einführung der Neukonzeption des automatisierten Haushaltswesens in erheblichem Umfang selbst verschuldet hat.

Es erwartet, dass der Senat sowohl die Frage der Haftung wegen verfrühter Zahlungen und verzögerter Einführung des automatisierten Haushaltswesens als auch die der Schadensersatzpflicht des Herstellers sorgfältig prüft und über das Ergebnis berichtet.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

In der Stellungnahme vom 28. Dezember 1999 äußert sich die Senatsverwaltung nur zum ersten Teil des Auflagenbeschlusses und rechtfertigt ihr Vorgehen insbesondere damit, dass der Unterausschuss „Kommunikations- und Informationstechnik“ des Hauptausschusses über die vorgesehene freihändige Vergabe informiert war und Bedenken nicht erhoben hat. Sie erkennt noch immer nicht, dass die Entscheidung über eine Auftragsvergabe ausschließlich in die Zuständigkeit der Exekutive fällt. Weiterhin verweist sie darauf, dass sie dem „in solchen Angelegenheiten erfahrenen und kompetenten LIT“ die rechtsgeschäftliche Vertretungsvollmacht übertragen hatte. Eine Stellungnahme des Landesbetriebes für Informationstechnik (LIT) fügt die Senatsverwaltung allerdings nicht bei.

Zu der Auflage, die Frage der Haftung zu prüfen, äußert sich die Senatsverwaltung nicht. Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs ist inzwischen der Steuerungsdienst der Senatsverwaltung mit der Prüfung des Vorgangs befasst.

Finanzen

Jahresbericht 1998
T 383 bis 390

Erhebliche Einnahmeverluste durch Versäumnisse bei Bewertung und Verkauf eines landeseigenen Grundstücks durch das Bezirksamt Wedding

Inhalt des Jahresberichts

Das Bezirksamt Wedding veräußerte im April 1997 für 7,84 Mio. DM ein mit einem Erbbaurecht belastetes bebautes Grundstück an den Erbbauberechtigten. Der von diesem entrichtete Kaufpreis entspricht nur dem für den Grund und Boden ermittelten Verkehrswert. Aufgrund besonderer vertraglicher Vereinbarungen hatte Berlin aber die ihm sonst erst beim Erlöschen des Erbbaurechts obliegende Verpflichtung, dem Erbbauberechtigten eine Entschädigung für sein dann Berlin zufallendes Bauwerk zu leisten, bereits 1992 erfüllt. Das Bezirksamt hätte auch den Wert des Bauwerkes berücksichtigen und daher einen entsprechend höheren Kaufpreis vereinbaren oder vom Verkauf absehen müssen. Für Berlin hat sich aus der Unterlassung ein finanzieller Schaden in Millionenhöhe ergeben.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass das Bezirksamt Wedding beim Verkauf des Grundstücks für die im Rahmen der Erbbaurechtsverträge vom Land Berlin im Voraus erbrachte Gebäudeentschädigung von etwa 2,2 Mio. DM keinen Ausgleich erzielt hat.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass das Bezirksamt Wedding

- künftig den Kaufverhandlungen nur solche Verkehrswertgutachten zugrundelegt, die es zuvor unter Plausibilitäts Gesichtspunkten geprüft hat;
- beim Verkauf eines Grundstücks alle entscheidungserheblichen Gründe aktenkundig macht und die finanziellen Auswirkungen der möglichen Vertragsgestaltungen vor seiner Entscheidung abwägt;
- wegen des eingetretenen Schadens von etwa 2,2 Mio. DM prüft, wer hierfür verantwortlich ist.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Das Bezirksamt bestreitet weiterhin, dass ein Schaden für das Land Berlin entstanden ist, weil das Gebäude nach Ablauf der Frist für die Erbbaurechtsbestellung im Jahre 2042 (!) wertlos gewesen wäre. Der Schriftwechsel dauert an.

Wissenschaft, Forschung und Kultur

Jahresbericht 1998

T 391 bis 401

Inhalt des Jahresberichts

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Zu hohe Ausgaben der Hochschulen für die Förderung des allgemeinen Hochschulsports

Die Hochschulen geben für den allgemeinen Hochschulsport der Studenten und der übrigen Hochschulmitglieder jährlich über 8,5 Mio. DM aus; dem stehen Einnahmen von nur 2,3 Mio. DM gegenüber. Der Rechnungshof hat daher die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur und die Hochschulen aufgefordert, den allgemeinen Hochschulsport wirtschaftlicher zu gestalten; hierzu hat er verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt. Danach können jährlich insgesamt mehr als 1 Mio. DM eingespart werden.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat auf die Hochschulen dahin gehend einwirkt, dass über die inzwischen getroffenen Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen für den allgemeinen Hochschulsport hinaus auch Maßnahmen zur Reduzierung der Ausgaben in Angriff genommen werden. Dabei sind die Vorschläge des Rechnungshofs zu berücksichtigen.

Das Abgeordnetenhaus erwartet darüber hinaus, dass sich die Studentenschaften an der Finanzierung der Ausgaben beteiligen. Gelingt dies nicht, sollte im Berliner Hochschulgesetz geregelt werden, dass die Studentenschaften zur Zahlung verpflichtet sind.

Die Hochschulen stehen den Vorschlägen des Rechnungshofs zur Reduzierung der Ausgaben u. a. durch die Zusammenlegung der Zentraleinrichtungen Hochschulsport zu einer Einheit, Stelleneinsparungen bei der Leitungsebene und im Bereich der Diplom-Sportlehrer/innen nach VGr. II b oder niedrigere Bewertung der Arbeitsgebiete der für den Sportbetrieb zuständigen hauptamtlichen Mitarbeiter grundsätzlich ablehnend gegenüber. Als Argumente gegen die Errichtung einer gemeinsamen Hochschulsporteinrichtung wurden die fehlende Infrastruktur, die Größenordnung des Standortes Berlin und die Differenziertheit der Hochschullandschaft angeführt. Der Aufforderung der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, die Stellenausstattungen aufgabenkritisch zu untersuchen, ist bislang nur die Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin nachgekommen. Der Rechnungshof geht weiterhin davon aus, dass die Errichtung einer einzigen hochschulübergreifenden Zentraleinrichtung Hochschulsport und die damit einhergehende qualitative und quantitative Reduzierung der Stellenausstattung zur Kostendeckung führen wird.

Die Studentenschaften haben eine Beteiligung an den Aufwendungen für den allgemeinen Hochschulsport abgelehnt. Der Senat beabsichtigt daher, die vom Abgeordnetenhaus erwartete Änderung des Berliner Hochschulgesetzes einzuleiten. Bei durchschnittlichen Beitragssätzen der Studentenschaften von etwa 25 DM pro Student und Jahr sowie 130 000 Studierenden könnten mit einem Betragsanteil von 15 v. H. die Haushalte der Berliner Hochschulen mit knapp 500 000 DM zugunsten von Lehre und Studium entlastet werden.

Wissenschaft, Forschung und Kultur

Jahresbericht 1998

T 402 bis 413

Inhalt des Jahresberichts

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Humboldt-Universität zu Berlin Rechtlich bedenkliches und wirtschaftlich fragwürdiges Verhalten des früheren Virchow-Klinikums

Das frühere Virchow-Klinikum (jetzt Universitätsklinikum Charité, Campus Virchow-Klinikum) hat für die Humboldt-Universität zu Berlin Beteiligungen an privatrechtlichen Dienstleistungsunternehmen begründet, obwohl dies rechtlich bedenklich und wirtschaftlich fragwürdig ist sowie zu Umsatzsteuerverlusten auch für das Land Berlin führt. Das Klinikum hat vor Begründung dieser Beteiligungen teils keine, teils keine ausreichenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen angestellt. Infolge personeller Verflechtung zwischen Vorstand des Klinikums und Geschäftsführung der Beteiligungsunternehmen besteht die Gefahr einer Interessenkollision und somit von unwirtschaftlichen Auftragsvergaben.

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass das frühere Virchow-Klinikum für die Humboldt-Universität Beteiligungen an drei Unternehmen begründet hat, obwohl

- es an einer rechtlichen Ermächtigung im Berliner Hochschulgesetz fehlte und
- vorher keine ausreichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt wurden.

Das Abgeordnetenhaus missbilligt ferner, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur als Aufsichtsbehörde diese Beteiligungen hingenommen hat, obwohl

- wegen der damit verbundenen personellen Verflechtungen zwischen dem Klinikum und den Unternehmen die Gefahr einer Interessenkollision besteht und
- steuerliche Nachteile zu Lasten Berlins entstehen.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass die Klinika Beteiligungen künftig nur eingehen, wenn

- eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage besteht und
- diese aufgrund vorheriger eingehender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die wirtschaftlichste Lösung – auch gegenüber einer Fremdvergabe – darstellen.

Das Abgeordnetenhaus erwartet ferner, dass der Senat

- auf eine sachgerechte Ergänzung des Berliner Hochschulgesetzes zur Beteiligung der Universitätsklinika an privatrechtlichen Unternehmen hinwirkt und
- die Klinika vor der Begründung weiterer Beteiligungen insbesondere dahin gehend überwacht, dass die genannten Voraussetzungen erfüllt sind und wirtschaftliche Vorteile nicht ausschließlich durch Umsatzsteuerersparnis erreicht werden.

Der Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses ist nur teilweise erledigt. So ist im Oktober 1999 eine Änderung des Berliner Hochschulgesetzes (BerIHG) in Kraft getreten. Mit § 4 Abs. 10 BerIHG liegt nunmehr eine rechtliche Ermächtigung zur Begründung von Beteiligungen durch Universitätsklinika vor. Nach dieser Vorschrift ist eine Personenidentität zwischen einem Beauftragten für den Haushalt und der Geschäftsführung des Unternehmens künftig ausgeschlossen. Bei den bestehenden Beteiligungen hat die Charité dieses Verbot bisher nicht beachtet. Die Senatsverwaltung lässt nicht erkennen, dass sie beabsichtigt, die Einhaltung dieser Vorschrift und die Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit durchzusetzen. So bestreitet sie weiterhin die Notwendigkeit eingehender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor der Begründung von Beteiligungen.

Wissenschaft, Forschung und Kultur

Jahresbericht 1998

T 420 bis 435

Inhalt des Jahresberichts

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Hohe Verluste und unwirtschaftliches Verhalten der Deutschen Oper Berlin

Bei der Deutschen Oper Berlin lassen sich jährlich mindestens 3,5 Mio. DM an Personalkosten einsparen. Die Leitungsebene ist im Vergleich zu anderen Opernhäusern Berlins überbesetzt. Die pauschale Medienabgeltung, insbesondere die für die Musiker, ist unangemessen hoch. Einsparungen in erheblicher Höhe lassen sich auch dadurch erzielen, dass die Musiker künftig häufiger eingesetzt werden und die Zahl der Auftritte des Sängerensembles erhöht wird.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat darauf hinwirkt, dass die tarifvertraglich möglichen Dienste von den Musikern in vollem Umfang geleistet werden.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat darauf hinwirkt, dass auf der Grundlage der Zielvereinbarungen die Zahlung der Medienpauschalen für Chor und Orchester nach dem 31. Dezember 1999 eingestellt und die Leistungsschutzrechte nach den im Einzelfall tatsächlich geleisteten Mitwirkungen abgegolten werden.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass die Anzahl der durchschnittlichen tatsächlichen Auftritte der Sängerinnen und Sänger erheblich erhöht wird und die Kosten für die Über-singhonorare reduziert werden.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat hierzu dem Hauptausschuss berichtet, dass die Theaterleitung zum Ende der Spielzeit 1997/1998 die bis zu diesem Zeitpunkt im Orchesterbereich noch bestehende hausinterne Vereinbarung, die eine Besserstellung bei der Dienstzählung gegenüber dem Tarifvertrag für die Musiker in Kulturorchestern gewährte, gekündigt habe; insofern erfolge die Inanspruchnahme der Musiker bzw. die Ableistung der Dienste von der Spielzeit 1998/1999 an nach den tarifvertraglichen Regelungen.

Die als außertarifliche Zulage im Wege individueller Nebenabreden zu den Dienstverträgen gewährte Medienpauschale ist nunmehr fristgerecht zum 31. Dezember 1999 gekündigt worden. Allerdings ist beabsichtigt, dass das Land Berlin der Deutschen Orchestervereinigung Tarifverhandlungen über einen allgemeinen Tarifvertrag für alle Berliner Orchester anbietet.

Die Theaterleitung hat auf die im Wesentlichen alters- aber auch spielplanbedingte Nichtauslastung von Sänger/innen mit Vertragsauflösungen und Vertragsänderungen (Gagenreduzierung) reagiert. Im Jahre 1999 wurden 5 Stellen und im Jahre 2000 werden voraussichtlich 4 Stellen abgebaut.

Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen

Jahresbericht 1998

T 436 bis 445

**Untaugliche Erfolgskontrolle
bei einer Sonderförderung im Rahmen
der beruflichen Bildung**

Inhalt des Jahresberichts

Über die bisherige Förderung zusätzlicher Auszubildungsverhältnisse in der Wirtschaft hinaus wird seit 1993 jedes Auszubildungsverhältnis im Bauhauptgewerbe mit 5 000 DM bezuschusst. Die Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen hat diese Sonderförderung fortgeführt, obwohl die mit ihr verfolgten Ziele nicht erreicht wurden. Die Förderung dürfte überwiegend nur Mitnahmeeffekte in Millionenhöhe ausgelöst haben, die nicht im öffentlichen Interesse liegen. Dies hätte bei einer rechtzeitigen ordnungsgemäßen Erfolgskontrolle vermieden werden können.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass die Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen eine rechtzeitige und ordnungsgemäße Erfolgskontrolle der Sonderförderung von Ausbildungsplätzen im Bauhauptgewerbe unterlassen hat.

Es erwartet, dass der Senat nach Einstellung der Sonderförderung die weitere Förderung zusätzlicher Ausbildungsplätze auf kausale Zielerreichung und Effizienz überprüft.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Die Sonderförderung Bauhauptgewerbe nach § 15 der Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Berufsausbildung im Land Berlin ist auf die Beanstandung des Rechnungshofs hin erst mit Beginn des Ausbildungsjahres 1998/1999 eingestellt worden. In den Jahren 1993 bis 1999 betrug das Fördervolumen etwa 17,9 Mio. DM (davon 1998: 2,1 Mio. DM; 1999: 0,2 Mio. DM). Bei einer Gesamtsumme von 15,5 Mio. DM in den Jahren 1993 bis 1997 (hier lief das Programm uneingeschränkt) ergibt sich eine durchschnittliche jährlich wiederkehrende Ersparnis von 3,1 Mio. DM sowie einmalig 1,0 Mio. DM für 1998 und 2,9 Mio. DM für 1999.

In einem Zwischenbericht der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen vom November 1999 wird gegenüber dem Hauptausschuss hinsichtlich der Überprüfung der Förderung auf kausale Zielerreichung und Effizienz u. a. berichtet, dass in der Arbeitsgruppe „Aus- und Weiterbildung im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ auf Bundesebene derzeit über die Strukturierung der Förderprogramme in den neuen Bundesländern und Berlin beraten wird. Nach Vorliegen der Ergebnisse wird die Senatsverwaltung prüfen, wie die Förderprogramme (Richtlinienprogramm, Bund-Länder-Sonderprogramm, Sofortprogramm Bundesregierung) evaluiert werden können. Die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen wird das Abgeordnetenhaus zum 31. Mai 2000 nach Auswertung des Ausbildungsjahres 1999/2000 über den Fortgang der Angelegenheit unterrichten.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Jahresbericht 1998

T 459 bis 466

Inhalt des Jahresberichts

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Berliner Stadtreinigungsbetriebe Unvertretbare und zum Teil unzulässige Sondervergünstigungen an die Mitarbeiter

Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) unterhalten zwei Freizeiterholungsheime. Die Nutzung sämtlicher Sport- und Freizeiteinrichtungen ist mit Ausnahme des Solariums für Betriebsangehörige und -fremde unentgeltlich. Durch weitere unvertretbare und zum Teil unzulässige Sondervergütungen (u. a. Zuschüsse zu Weihnachts-, Jahresabschluss- oder Neujahrsfeiern, Verlosung von Warengutscheinen und Sachpreisen, unentgeltliche Überlassung von Parkhäusern und Abstellflächen sowie von betrieblichen Einrichtungen zur Wartung und Reparatur für private Kraftfahrzeuge) an die Mitarbeiter sind zusätzliche Kosten in Millionenhöhe entstanden. Der Rechnungshof erwartet, dass die BSR die Freizeiterholungsheime aufgeben sowie die Gewährung von anderen Sondervergünstigungen an die Mitarbeiter unverzüglich einstellen, um unnötige Belastungen der Entgeltzahler für Straßenreinigung und Abfallentsorgung zu vermeiden.

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass die BSR dem Senat

- eine detaillierte Aufstellung über alle ab 1998 zur Verfügung stehenden Sport- und Freizeiteinrichtungen mit Angaben über die jeweilige Höhe der Betriebskosten und Erträge vorlegen,
- mitteilen, welche weiteren Sondervergünstigungen abgeschafft wurden.

Der Unterausschuss „Rechnungsprüfungsangelegenheiten“ ist vom Senat zu unterrichten.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie hat dem Hauptausschuss eine Übersicht über die Sport- und Freizeiteinrichtungen der BSR vorgelegt. Danach hat sich bei den beiden - weiterhin bestehenden - Freizeit- und Erholungsheimen der nicht gedeckte Aufwand von 1997 mit 2,3 Mio. DM bis 1998 mit 2,0 Mio. DM nur um 0,3 Mio. DM verringert. Im Übrigen hat die Senatsverwaltung dargelegt, dass die weiteren Sondervergünstigungen im Wesentlichen beibehalten worden sind. Nach Auffassung der BSR halten sich diese in einem vertretbaren finanziellen Rahmen und haben im Ergebnis einen motivations- und somit leistungsfördernden Nutzen für das Unternehmen.

Der Rechnungshof hält die Begründungen der Senatsverwaltung insgesamt für nicht akzeptabel und erwartet weiterhin die Schließung der Freizeiterholungsheime sowie die Abschaffung der übrigen Sondervergünstigungen.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Jahresbericht 1998

T 467 bis 477

Inhalt des Jahresberichts

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Berliner Wasserbetriebe

Fortbestehende Mängel bei der Entlohnung von Arbeitern und erneute Gewährung fragwürdiger Leistungsprämien

Bei der Prüfung der Personalausgaben für Arbeiter der Berliner Wasserbetriebe (BWB) hat der Rechnungshof in zahlreichen Fällen das Fehlen der für eine ordnungsgemäße Bewertung der Arbeitsgebiete erforderlichen Unterlagen beanstandet. Die BWB weigern sich beharrlich, Aufgabenkreise zu beschreiben und die Arbeitsgebiete auf dieser Grundlage tarifgerecht zu bewerten. Sie nehmen damit billigend in Kauf, dass ihre Mitarbeiter überhöhte Lohnzahlungen erhalten können. Darüber hinaus beabsichtigen die BWB erneut, ihren Mitarbeitern „Leistungsprämien“ ohne ausreichend umrissene Leistungskriterien für die Geschäftsjahre 1995 und 1996 rückwirkend zu zahlen. Dies führt zu unnötig hohen Gebühren und Entgelten, durch die die Verbraucher ungerechtfertigt belastet werden.

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass der Senat in Übereinstimmung mit den BWB Aufgabenkreisbeschreibungen zur Bewertung von Arbeitsgebieten für Arbeiter generell für entbehrlich hält.

Es erwartet, dass der Senat auf die BWB einwirkt, Aufgabenkreisbeschreibungen künftig immer dann zu erstellen, wenn die tarifliche Zuordnung von bestimmten Heraushebungsmerkmalen abhängt und eine vereinfachte Darstellung der zeitlich gewichteten Tätigkeiten nicht ausreicht.

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass Sonderzahlungen ohne tarifliche Grundlage geleistet wurden.

Es erwartet, dass Leistungszulagen, Prämien, Gratifikationen u. Ä. nur noch auf der Grundlage unzweifelhafter tariflicher Regelungen mit klar umrissenen Leistungskriterien im Konsens mit den zuständigen Stellen in Betracht kommen.

Der Senat hat sich der Kritik über fehlende Bewertungsunterlagen nur bedingt angeschlossen und macht sich das bisherige Vorbringen der BWB zu Eigen. Er verweist im Übrigen auf den zu erwartenden Tarifvertrag zur Regelung der Arbeitsbedingungen der Tarif-Mitarbeiter der BWB. Der Senat sollte die BWB gleichwohl dazu anhalten, bewertungsfähige Unterlagen zu erstellen, weil durch diesen Tarifvertrag eine Veränderung in den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen nicht zu erwarten wäre.

Die vom Rechnungshof beanstandete Sonderzahlung für die Geschäftsjahre 1995 und 1996 haben die BWB in zwei Teilbeträgen im Dezember 1998 sowie im Januar/Februar 1999 ausbezahlt, ohne dass, wie vom Abgeordnetenhaus gefordert, hierfür klar umrissene Leistungskriterien vorgelegen haben. Der Senat sieht die „befristete Gesamtzusage“ des Vorstands der BWB vom 29. April 1997, die jedoch solche Kriterien nicht enthält, als ausreichende Grundlage hierfür an. Die Haltung des Senats und das Vorgehen der BWB sind nicht hinzunehmen, zumal die BWB nach Kenntnis des Rechnungshofs bereits erneut 6 Mio. DM zurückgestellt haben, die für entsprechende Sonderzahlungen an die Beschäftigten für die Geschäftsjahre 1997 und 1998 verwendet werden sollen. Weshalb die BWB mit Billigung des Senats ihre Mitarbeiter besser bezahlen als Angehörige anderer Betriebe, statt die Gebühren und Entgelte der Verbraucher zu senken, ist nicht mehr nachzuvollziehen.

Juristische Personen des öffentlichen Rechts

Jahresbericht 1998
T 478 bis 495

Berliner Wasserbetriebe Überhöhte Wassertarife und Entwässerungs- entgelte

Inhalt des Jahresberichts

Die Berliner Wasserbetriebe (BWB) haben die Wassertarife und die Entwässerungsentgelte insbesondere für das Geschäftsjahr 1996 zu hoch festgesetzt, da überhöhte und nicht betriebsnotwendige Aufwendungen angesetzt wurden. Zudem haben sie dem Land Berlin in den Jahren 1995 und 1996 um insgesamt 39,1 Mio. DM überhöhte Aufwendungen für die Regenwasserableitung und Entwässerung von öffentlichen Straßen und Plätzen berechnet. Darüber hinaus ist weder die damalige Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe noch die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Genehmigung der Entwässerungsentgelte für die Geschäftsjahre 1995 und 1996 nachgekommen. Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB der Festsetzung künftiger Tarife und Entgelte nur betriebsnotwendige Aufwendungen zugrunde legen sowie alle unternehmenseigenen Finanzreserven erschließen und Rationalisierungspotenziale ausschöpfen, um die Kunden nicht unnötig finanziell zu belasten. Er erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe künftig nicht nur ihre Pflichten als Genehmigungsbehörde für die Entwässerungsentgelte wahrnimmt, sondern sich auch eingehend mit der Festsetzung der Wassertarife befasst, da die BWB insoweit im innerstädtischen Bereich faktisch ein Versorgungsmonopol haben.

Missbilligungen/Auflagen des Abgeordnetenhauses

Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat die BWB anhält, für die Tarif- und Entgeltkalkulation die Wirtschaftspläne nach einzelnen Kostenträgern aufzuschlüsseln.

Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass die BWB in die Tarife und Entgelte Aufwendungen von insgesamt über 600 Mio. DM eingerechnet haben, die nur kurze Zeit nach Verabschiedung der Wirtschaftspläne 1995 und 1996 entfielen bzw. lediglich zur „Vorsorge“ für die Abführung der Eigenkapitalverzinsung an das Land Berlin bestimmt waren. Es erwartet, dass die BWB ihre Kunden künftig nur noch mit tatsächlich erforderlichen Aufwendungen belasten.

Derzeitiger Stand/Ergebnis

Die Festlegung der Basis von Abschreibungen auf Anschaffungs- oder Herstellungswerte wurde mit Wirkung vom 29. Mai 1999 in § 3 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (GVBl. 1999, S. 183 f.) aufgenommen, sodass der Ansatz von Wiederbeschaffungswerten unzulässig wäre (vgl. Vorjahresbericht T 22). Im Übrigen ist der Sachstand unverändert, da die Teilprivatisierung der BWB noch nicht vollständig abgeschlossen ist.