

Ausgewählte Prüfungsergebnisse aus dem Jahresbericht 2005

Gravierende Mängel beim Erstellen und Umsetzen von IT-Sicherheitskonzepten

T 78 bis 86 Sechs Jahre nach In-Kraft-Treten der Richtlinie zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung haben nur wenige Verwaltungen ein behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept erarbeitet. Sofern überhaupt derartige Konzepte vorliegen, sind sie - mit wenigen Ausnahmen - unvollständig und häufig nicht auf die Spezifika der jeweiligen Behörde zugeschnitten. Regelmäßig fehlen ermittelte Schutzmaßnahmen und die Dokumentation über deren Umsetzung. Damit bestätigt sich der Eindruck des Rechnungshofs aus den vergangenen Jahren, dass die Behörden der Berliner Verwaltung der IT-Sicherheit nicht die gebotene Aufmerksamkeit widmen. Dies muss sich ändern.

Mängel bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten

T 98 bis 104 Der Rechnungshof hat die Verwaltungspraxis bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten von Dienstkräften im Landesdienst geprüft und dabei festgestellt, dass häufig die notwendigen Prüfungen und Feststellungen nicht ausreichend dokumentiert und die maßgeblichen Rechtsvorschriften nicht hinreichend beachtet werden. Vielfach wurden Nebentätigkeiten genehmigt, obwohl durch deren Ausübung dienstliche Interessen beeinträchtigt werden (z. B. wegen Gefährdung der Einsatz- und Leistungsbereitschaft der Dienstkraft oder Beeinflussung ihrer Unbefangenheit). Bei lang andauernder Erkrankung von Dienstkräften wurde regelmäßig versäumt zu prüfen, ob die Genehmigung der Nebentätigkeit zu widerrufen ist. Auch war nicht immer nachvollziehbar, ob infolge der Nebentätigkeit ausgefallene Arbeitszeit nachgeleistet wurde. Ohnehin hat der Rechnungshof den Eindruck gewonnen, dass nach Erteilung der Nebentätigkeitsgenehmigung in aller Regel keine Überprüfungen mehr stattfinden. So fehlt den Dienstbehörden der Überblick, ob nach Ablauf der nur befristet zu erteilenden Genehmigung tatsächlich keine Nebentätigkeit mehr ausgeübt wird. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, die Arbeit der Dienstbehörden durch entsprechende Hinweise und Arbeitsmaterial zu unterstützen und sich eine

Übersicht über das Ausmaß der Nebentätigkeiten von Dienstkräften im Landesdienst zu verschaffen.

Missachtung des bundesgesetzlichen Sachleistungsprinzips nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

T 110 bis 116 Der Senat und fast alle Bezirksämter missachten das bundesgesetzliche Sachleistungsprinzip nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Sie gewähren den Leistungsberechtigten entgegen der eindeutigen Gesetzeslage auch in den ersten 36 Monaten nach der Einreise statt Sachleistungen Geldleistungen für die Anmietung von Wohnraum und für den Lebensunterhalt. Damit handeln sie dem Ziel des Bundesgesetzgebers zuwider, Ausländern keinen Anreiz für die Einreise oder einen weiteren Aufenthalt aus wirtschaftlichen Gründen zu bieten und Schlepperorganisationen den Nährboden zu entziehen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat für eine gesetzeskonforme Leistungsgewährung sorgt.

Finanzielle Nachteile durch Mängel bei der Kalkulation von Investitionsbeträgen für stationäre Einrichtungen

T 117 bis 124 Werden Sozialhilfeleistungen durch Träger von Einrichtungen für behinderte Menschen erbracht, übernehmen die Bezirksämter die Vergütung für diese Leistungen auf der Grundlage entsprechender Vereinbarungen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung mit den Trägern. Als Bestandteil der Leistungsvergütung erhalten die Träger auch einen Investitionsbetrag für betriebsnotwendige Aufwendungen, wie Abschreibungen, Fremdkapitalkosten, Instandhaltungskosten, Mieten u. Ä. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat bei der Umsetzung des einschlägigen Berliner Rahmenvertrages für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten versäumt, konkrete Regelungen zu Art und Umfang der zum Investitionsbetrag gehörenden Aufwendungen zu treffen. Die dadurch bedingten Mängel bei der Kalkulation der einrichtungsindividuellen Investitionsbeträge führen zu ungerechtfertigten Mehrausgaben bei den Bezirken.

In Stichproben stellte der Rechnungshof Kalkulationsmängel fest, die für einzelne Einrichtungen jeweils mehr als 100 000 € pro Jahr an nicht gerechtfertigten Ausgaben bewirken. Beispielsweise hat ein Träger nach dem zuwendungsfinanzierten Umbau des Haupthauses seiner Einrichtung die Erhöhung des Investitionsbetrages beantragt. Die Senatsverwaltung hat daraufhin die Positionen Instandhaltung und Abschreibungen pauschal um 2,89 € je Platz und Tag erhöht. Diese pauschale Erhöhung war ungerechtfertigt, weil hier öffentliche Mittel für den Umbau und Ergänzungsbeschaffungen geflossen waren und weil in den ersten

Jahren nach diesen Maßnahmen nicht mit höherem Instandhaltungsaufwand zu rechnen war. Für die insgesamt mehr als 200 voll- und teilstationären Einrichtungen im Land Berlin ist mit jährlichen ungerechtfertigten Mehrausgaben in erheblicher Höhe zu rechnen.

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2001 beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Investitionsbeträge seit Jahren lediglich pauschal fortschreibt, und Abhilfe gefordert. Die Senatsverwaltung ist nunmehr erneut aufgefordert, die Investitionsbeträge auf der Grundlage entsprechender Nachweise der Träger einrichtungsindividuell zu ermitteln und zum nächstmöglichen Stichtag in angemessener Höhe zu vereinbaren.

Anstieg des Rückstandes bei der Bauunterhaltung von Straßen auf eine Größenordnung von über 400 Mio. €

T 148 bis 153

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 1999 über die Besorgnis erregende Vernachlässigung der Bauunterhaltung von Straßen berichtet. Daraufhin hatte das Abgeordnetenhaus die Erwartung geäußert, dass der Senat im Zuge der Haushaltssanierung durch Prioritäten bei der Verteilung der knappen Haushaltsmittel den nicht ausreichend berücksichtigten Bauunterhaltungsbedarf von Straßen nach Möglichkeit abbaut. Der Senat hatte daraufhin zugesichert, dass er zu einer angemessenen Etatisierung der Bauunterhaltung von Straßen zurückkehren wolle.

Der Zustand der Straßen Berlins hat sich in den letzten Jahren dramatisch verschlechtert. Die Substanz der Straßen ist vielerorts angegriffen. Der Rechnungshof hat überprüft, inwieweit die Erwartung des Abgeordnetenhauses erfüllt worden ist, indem er die Ausgaben der Bezirksämter für die Straßenunterhaltung dem nach einem Bemessungsmodell für eine optimale Bauunterhaltung von Straßen ermittelten Finanzbedarf gegenübergestellt hat. Danach ist der nicht ausreichend berücksichtigte Bauunterhaltungsbedarf von Straßen entgegen der Erwartung des Abgeordnetenhauses und trotz der Zusicherung des Senats nicht abgebaut worden, sondern erheblich angestiegen - seit dem Jahr 2000 um weitere 180 Mio. € auf nunmehr über 400 Mio. €.

Der Rechnungshof weist erneut darauf hin, dass eine über einen längeren Zeitraum nicht bedarfsgerechte Bauunterhaltung von Straßen in höchstem Maße unwirtschaftlich ist, weil dadurch die Straßen schnell in ihrer Substanz gefährdet werden. Damit wird der Rückstand bei der Bauunterhaltung von Straßen künftige Haushalte weit überproportional belasten. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat und die Bezirksämter den Rückstand bei der Bauunterhaltung von Straßen nicht noch weiter anwachsen lassen und baldmöglichst zu einer bedarfsgerechten

Bauunterhaltung von Straßen zurückkehren. Die vom Senat nunmehr angestrebten Maßnahmen können angesichts des bestehenden Bauunterhaltungsrückstands nur ein erster Schritt sein.

Überhöhte Bezahlung von Mitarbeitern der Stiftung Naturschutz Berlin

T 161 bis 167 Die Stiftung Naturschutz Berlin, eine vom Land Berlin errichtete Stiftung des öffentlichen Rechts, gewährt einzelnen Angestellten aufgrund fehlerhafter Bewertung der Arbeitsgebiete eine deutlich höhere Vergütung als ihnen tariflich zustehen würde. Hierdurch entstehen jährlich ungeRechtfertigte Mehrausgaben von nahezu einem Viertel der Zuwendungen, mit denen das Land Berlin die Stiftung regelmäßig institutionell fördert. Die Stiftung lässt seit Jahren schon keine Bereitschaft erkennen, die überhöhten Vergütungen auf das tariflich zustehende Maß zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat dies hingenommen und damit ihre Pflichten als Staatsaufsicht und Zuwendungsgeber nicht erfüllt. Bei weiterem Ausbleiben sachgerechter Ergebnisse wird zu prüfen sein, ob die institutionelle Förderung der Stiftung eingeschränkt werden muss.

Großzügige Vergütungen und Sonderregelungen für Führungskräfte der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz

T 210 bis 237 Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) und die Berliner Wasserbetriebe (BWB) zahlen ihren „außertariflichen“ Mitarbeitern (AT-Angestellte) zum Teil deutlich überhöhte Vergütungen und gewähren ihnen sonstige sachlich nicht gerechtfertigte Vergünstigungen.

Die BVG nehmen sowohl bei der Anzahl der AT-Angestellten als auch der Höhe der Vergütung die Spitzenposition ein. Sie beschäftigen selbst in der 3. Führungsebene größtenteils AT-Angestellte, in einer Reihe von Fällen auch unterhalb dieser Ebene. Darüber hinaus gewährt der Betrieb seinen AT-Angestellten vertraglich vereinbarte Nebenleistungen (z. B. großzügige Überlassung von Dienstwagen zur privaten Nutzung, höhere Leistungen im Krankheits- und Todesfall, besondere Formen der betrieblichen Altersversorgung), die entweder sachlich nicht gerechtfertigt oder zumindest überhöht sind. Bereits im Vorjahr hat der Rechnungshof hierüber berichtet und die BVG aufgefordert, die überhöhten Leistungen auf ein vertretbares Maß zurückzuführen und den Personalabbau auch bei diesem Personenkreis voranzutreiben (Vorjahresbericht T 305 bis 316). Durchgreifende Änderungen sind trotz entsprechender Auflagen des Abgeordnetenhauses bisher nicht umgesetzt worden. Die Zahl der AT-Angestellten ist nur leicht zurückgegangen. Die Anzahl der

personengebundenen Dienstwagen für Mitarbeiter unterhalb der 2. Führungsebene wurde zwar deutlich reduziert. Als Ausgleich für den Wegfall erhalten die betroffenen Mitarbeiter seither aber eine problematische Gehaltsaufbesserung von 4 800 € jährlich. Bedenklich stimmen auch die außerordentlich hohen Abfindungszahlungen der BVG beim Ausscheiden von AT-Angestellten.

Im Vergleich zu den BVG nimmt sich die Anzahl der AT-Angestellten bei den BSR zwar etwas bescheidener aus. Aber auch hier ist ein Missverhältnis festzustellen. Während die Gesamtzahl der Beschäftigten seit 1994 um ein Drittel zurückgegangen ist, hat sich die Zahl der leitenden Mitarbeiter deutlich erhöht. Auch wenn sich der Betrieb entschieden gegen einen solchen Vergleich wendet, wird er nicht umhin kommen, auch bei diesem Personenkreis Personal abzubauen.

Bei den BWB fallen die Nebenleistungen völlig aus dem Rahmen. Im Jahr 2000 hat der Betrieb für AT-Angestellte ein sog. Cafeteria-System eingeführt. Danach haben diese Mitarbeiter „wie in einem Menüangebot einer Cafeteria“ die Auswahl zwischen mehreren vom Betrieb angebotenen Leistungen in einem Gegenwert von bis zu 10 000 € jährlich (z. B. Abschluss einer Unfallversicherung, Zuschüsse zu den Beiträgen zur Aufstockung der Altersversorgung). Der Rechnungshof hält - von der auch in den übrigen Betrieben üblichen Bereitstellung eines Dienstwagens für Angestellte der 2. Führungsebene abgesehen - diese Vergünstigungen nicht für sachlich gerechtfertigt.

Die Höhe der Gesamtvergütungen der AT-Angestellten aller drei Betriebe liegt teilweise ganz erheblich über den Bezügen leitender Funktionsträger und Amtsinhaber des Landes Berlin. Die Betriebe, unterstützt von der Senatsverwaltung für Finanzen und der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen, wenden sich zwar vehement gegen derartige Vergleiche und verweisen auf „marktübliche Gehaltsbandbreiten“ bei leitenden Mitarbeitern von Unternehmen in Deutschland. Dabei wird aber verkannt, dass alle drei Betriebe Anstalten des öffentlichen Rechts sind, die weitgehend konkurrenzlos auf dem Berliner Markt agieren. Was hier als „marktüblich“ anzusehen ist, hat sich an den Gegebenheiten des hiesigen Wirtschaftsraumes zu orientieren. Die Einwände werden auch der besonderen Stellung der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz (BerIBG) nicht gerecht. Danach haben sie alles zu unterlassen, das Geschäftsergebnis durch unnötige oder überhöhte Aufwendungen zu belasten.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Betriebe die überhöhten Vergütungen auf ein vertretbares Maß zurückführen, ungerechtfertigte Nebenleistungen einstellen und den Personalabbau auch im Leitungsbereich beschleunigen.

Wettbewerbseinschränkende Verfahren der Berliner Stadtreinigungsbetriebe und der Berliner Wasserbetriebe bei der Vergabe von Bauleistungen

T 238 bis 248

Nach dem BerlBG können die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) und die Berliner Wasserbetriebe (BWB) bei der Vergabe von Aufträgen über Bauleistungen mit Auftragswerten unterhalb des sog. EU-Schwellenwertes von 5 Mio. € jeweils selbst bestimmen, ob sie diese Aufträge freihändig vergeben, beschränkt ausschreiben oder öffentlich ausschreiben wollen. Bei der Wahl der Vergabeart haben die Unternehmen aber den im BerlBG festgelegten Grundsatz wirtschaftlicher Betriebsführung zu berücksichtigen.

In den Jahren 2002 und 2003 haben die BSR keinen einzigen Auftrag über Bauleistungen des Hochbaus mit Auftragswerten unterhalb des EU-Schwellenwertes öffentlich ausgeschrieben, sondern sämtliche Aufträge freihändig vergeben. Auch die BWB haben solche Aufträge überwiegend freihändig vergeben. Die BVG haben dagegen im selben Zeitraum sämtliche Aufträge über Bauleistungen des Hochbaus unterhalb des EU-Schwellenwertes mit Werten ab 150 000 € regelmäßig öffentlich ausgeschrieben. Häufig haben sie auch Bauleistungen mit voraussichtlichen Werten unter 150 000 € in Lose zusammengefasst und öffentlich ausgeschrieben.

Die BSR und die BWB haben mit ihrer Verfahrensweise den Wettbewerb eingeschränkt und infolgedessen wirtschaftliche Nachteile sowie ein erhöhtes Risiko von Unregelmäßigkeiten in Kauf genommen. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die öffentliche Ausschreibung als Regelverfahren grundsätzlich zu wirtschaftlich günstigeren Ergebnissen führt als die übrigen Vergabeverfahren und zugleich das mit Abstand geeignetste Instrument ist, um Unregelmäßigkeiten, wie z. B. Preisabsprachen und Korruption, zu erschweren. Ein evtl. höherer personeller Aufwand wird mit zunehmendem Auftragswert durch den erzielbaren Preisvorteil mehr als ausgeglichen. Er hält es für notwendig, dass die BSR und die BWB dem Beispiel der BVG folgen und im Interesse einer wirtschaftlichen Betriebsführung sowie der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Zuwendungsmittel Bauleistungen sowie andere Lieferungen und Leistungen auch unterhalb der EU-Schwellenwerte künftig in der Regel öffentlich ausschreiben.