

Ausgewählte Prüfungsergebnisse aus dem Jahresbericht 2006

Schwierigkeiten beim Zentralen Personalüberhangmanagement

T 73 bis 81 Zur Haushaltsentlastung werden Jahr für Jahr Stellen im öffentlichen Dienst abgebaut, ohne dass in gleichem Maße Personal ausscheidet. Das Zentrale Personalüberhangmanagement (ZeP), eine neue der Senatsverwaltung für Finanzen nachgeordnete Behörde mit 85 Stellen, soll den Abbau des Personalüberhangs fördern und damit den Landeshaushalt bei den Personalausgaben nachhaltig entlasten. Zwischen Mai 2004 und Ende 2005 wurden 4 641 Dienstkräfte des Landes Berlin, deren Stellen infolge der Sparmaßnahmen weggefallen sind, zum ZeP versetzt. Von diesen wurden nur 466 auf freie finanzierte Stellen versetzt, 581 schieden durch prämien- oder altersbedingten Ausstieg aus. Weitere 495 Mitarbeiter wurden mit dem Ziel der Versetzung abgeordnet, 269 gegen Personalkosten-erstattung an externe Dienststellen vermittelt, 134 durch Gestellung (Einsätze außerhalb der Verwaltung) untergebracht und 821 an die alte Dienststelle rückvermittelt. Als nicht vermittelbar wegen Langzeiterkrankung oder Beurlaubung gelten 360 Personalüberhangkräfte.

Der Rechnungshof hält die mit hohem personellen Aufwand bisher erzielten zahlenmäßigen Ergebnisse des ZeP - auch im Vergleich mit früheren Überhangmanagementverfahren - noch nicht für ausreichend. Das ZeP wird die Zahl der dauerhaft vermittelten Überhangkräfte erheblich steigern müssen, um seine Errichtung zu rechtfertigen.

Ungerechtfertigte Ausgaben wegen pauschaler Abgeltung dienstbedingter Mehraufwendungen durch Zahlung von Bewegungsgeld und anderem Aufwandsersatz bei der Polizeibehörde und in der Steuerverwaltung

T 92 bis 103 Bei der Berliner Polizei wird - anders als in einigen anderen Bundesländern - Beamten im Außendienst der Kriminalpolizei der dienstlich bedingte Mehraufwand für Verpflegung, Bekleidung und Barauslagen im Rahmen von Fahndungen nicht durch Einzelabrechnung erstattet, sondern durch ein pauschales „Bewegungsgeld“ von 33 € monatlich abgegolten. Diese Pauschalzahlungen sind nach Feststellungen des Rechnungshofs weder sachlich begründet noch kostengünstiger als die Einzelabrechnung. Die Monatspauschale erfasst zudem noch Abgeltungstatbestände, die im übrigen Landesdienst nicht mehr berücksichtigungsfähig sind (z. B. für die Einnahme von Mahlzeiten außerhalb der Dienststelle und für Zivilkleidung).

Bei Umstellung auf Abrechnung gegen Einzelnachweis und Anwendung der für die Kostenerstattung allgemein geltenden strengen Maßstäbe sind Einsparungen von mindestens 1,3 Mio. € jährlich zu erwarten.

Zu entsprechenden Ergebnissen ist der Rechnungshof auch im Bereich der Steuerverwaltung (Steuerfahndungsdienst, Steueraufsicht bei der Spielbank) gekommen.

Vermeidbare Mehrausgaben aufgrund jahrelang unterlassener oder fehlerhafter Bewertungen von Arbeitsgebieten in den Bezirksverwaltungen

T 104 bis 111 Der Rechnungshof hat die Bewertung von mehr als 1 400 Arbeitsgebieten mehrerer Geschäftsbereiche in drei Bezirksamtern geprüft und dabei festgestellt, dass die Bezirksamter ihren Aufgaben hierbei oft nicht mit der gebotenen Sorgfalt nachkommen. So waren angetroffene Bewertungen, insbesondere bei von der Verwaltung als „herausgehoben“ eingestuften Tätigkeiten, infolge unzureichender Bewertungsunterlagen häufig nicht nachvollziehbar. In anderen Fällen wiesen Bewertungsentscheidungen, z. B. durch Einbeziehen sachfremder Erwägungen, Mängel auf. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse schätzt der Rechnungshof die in diesen Bereichen vermeidbaren Mehrausgaben infolge überhöhter Bewertungen auf insgesamt annähernd 2 Mio. € jährlich.

Mangelhafte Grundlagen für die Personalverwendung und unzureichende Nutzung vorhandenen Vollzugspotenzials bei der Berliner Polizei

T 112 bis 122 Der Rechnungshof hatte bei Organisationsprüfungen bei der Berliner Polizei bereits in der Vergangenheit fehlende Grundlagen für eine Personalbedarfsbemessung, einen erheblichen stellenmäßigen Ausstattungsvorsprung im Vergleich zu Hamburg und die Größe der Stäbe beanstandet. Eine erneute Prüfung hat ergeben, dass Stellenausstattung und Personalverwendung häufig nicht übereinstimmen, weil Stellen abweichend besetzt, Vollzugskräfte für Verwaltungsaufgaben eingesetzt und Dienstkräfte anderweitig dienstlich verwendet werden. Da dezentrale und zentrale Datenbestände nicht zusammengeführt werden können, steht der Polizei keine den strukturellen Veränderungen angemessene, ausreichend abgesicherte Datenbasis für den Personaleinsatz zur Verfügung. Dadurch wurde der bürgernahe Vollzug insgesamt reduziert und die Verwaltung nicht sachgerecht ausgeweitet. Auch hat das Projekt „Neuordnung der Führungsstrukturen“ zu Höherbewertungen von Stellen geführt und wurde nach seinem Abschluss im August 2003 nur zögernd umgesetzt. In den Stäben wurden mehr als ein halbes Jahr nach dem In-Kraft-Treten der neuen Führungsstrukturen noch über 20 v. H. mehr Dienstkräfte auf dem Wege der anderweitigen dienstlichen Verwendung beschäftigt, als Stellen hierfür vorhanden waren. Der Rechnungshof erwartet, dass die Polizei Vollzugsstellen, die abweichend mit Personal ohne Vollzugsaufgaben besetzt sind, unverzüglich für bürgerorientierte Vollzugsaufgaben nutzt oder einspart.

Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt aufgrund einer Vereinbarung der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz mit gesetzlichen Krankenkassen

T 140 bis 147 Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz hat mit sieben gesetzlichen Krankenkassen eine Rahmenvereinbarung zur Leistungserbringung für nicht versicherte Sozialhilfeempfänger geschlossen, in der sie den beteiligten Krankenkassen Vorschusszahlungen zusagte, obwohl diese nach den gesetzlichen Regelungen nur einen Anspruch auf vierteljährliche Erstattung der von ihnen erbrachten Leistungen haben. Für das Land Berlin entstehen durch diese ungerechtfertigten vorzeitigen Zahlungen Zinsschäden, allein in den fünf geprüften Quartalen der Jahre 2004 und 2005 über 1 Mio. €. Der Rechnungshof hat zudem festgestellt, dass die vereinbarten Vorschüsse überhöht waren. Insbesondere der AOK Berlin wurden zulasten des Landeshaushalts erhebliche Liquiditätsreserven verschafft. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die Vereinbarung zu kündigen und für ein ordnungsgemäßes Abrechnungsverfahren zu sorgen.

Notwendige Beteiligung der Sportorganisationen an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der öffentlichen Sportanlagen

T 148 bis 161 Berlin verfügt über fast 5 000 öffentliche Sportanlagen, die überwiegend von den Bezirken verwaltet werden. Infolge der Haushaltsrestriktionen fällt es diesen immer schwerer, die Sportanlagen zu unterhalten. So beziffert die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport den inzwischen aufgelaufenen Sanierungsbedarf allein bei den bezirklichen Sportanlagen mit 273 Mio. €. Im Rahmen eines Schul- und Sportanlagen-sanierungsprogramms stellt der Senat den Bezirken zwar zusätzliche Mittel zur Verfügung, deren Größenordnung (2005: 17,4 Mio. € für den Bereich Sport/Schulsport) kann vor diesem Hintergrund allerdings nur als „Tropfen auf den heißen Stein“ angesehen werden.

Der Senat setzt im Übrigen seit 1998 darauf, dass sich die Sportorganisationen freiwillig an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der von ihnen genutzten Sportanlagen beteiligen. Der Rechnungshof hat diese Erwartung bei seinen Prüfungen nicht bestätigt gefunden - hierfür sprechen sowohl die geringe Zahl entsprechender Verträge (z. B. nur 51 Verträge zur „erweiterten Schlüsselverantwortung“) als auch der geringe Umfang der übernommenen Pflichten (z. B. für Ordnung und Sauberkeit sorgen). Auch die seit Mitte letzten Jahres geltenden Neuregelungen der Sportanlagen-Nutzungsvorschriften der Senatsverwaltung sind nach Ansicht des Rechnungshofs nicht geeignet, eine Lösung der grundsätzlichen Problematik, wie der Bestand und die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Sportanlagen unter (freiwilliger) Beteiligung der Sportorganisationen gesichert werden kann, herbeizuführen. Der Rechnungshof hält es vielmehr für erforderlich, das Sportförderungsgesetz an die gegenwärtigen und künftigen finanziellen Möglichkeiten anzupassen und dabei eine generelle angemessene Be-

teilung der Sportorganisationen an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportanlagen vorzusehen.

Weiterhin sehr niedriger Anteil öffentlicher Ausschreibungen bei der Vergabe von Bauleistungen

T 175 bis 181 Bei der Vergabe von Bauleistungen war der Anteil öffentlicher Ausschreibungen im Jahr 2005 mit nur noch 19 v. H. so niedrig wie noch nie. Damit ist die öffentliche Ausschreibung zur seltenen Ausnahme geworden. Der gesetzliche Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung ist nicht mehr gewahrt. Der Rechnungshof hat den niedrigen Anteil öffentlicher Ausschreibungen insbesondere auch deshalb immer wieder beanstandet, weil er bei zahlreichen Prüfungen festgestellt hat, dass bei konsequenter Vergabe von Bauleistungen nach öffentlicher Ausschreibung häufig Preisvorteile von 20 bis 30 v. H., in Einzelfällen sogar von bis zu 50 v. H., gegenüber beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben erzielbar sind. Die durch konsequente öffentliche Ausschreibung erzielbaren Preisvorteile werden auch von Baudienststellen und einem bedeutenden öffentlichen Auftraggeber Berlins bestätigt. Der etwas höhere Aufwand für eine öffentliche Ausschreibung wird durch die günstigeren Angebote mehr als ausgeglichen. Darüber hinaus ist die öffentliche Ausschreibung am ehesten geeignet, Preisabsprachen und Korruption bei der Vergabe von Bauleistungen entgegenzuwirken, da durch den unbegrenzten Bieterkreis entsprechende Versuche erheblich erschwert werden. Weil der Anteil öffentlicher Ausschreibungen unmittelbar durch die Wertgrenze für die beschränkte Ausschreibung bestimmt wird, erwartet der Rechnungshof, dass der Senat angesichts der extremen Haushaltsnotlage Berlins im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel die bestehende Wertgrenze für die beschränkte Ausschreibung von Bauleistungen senkt, damit der gesetzliche Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung gewahrt wird und für Berlin die wirtschaftlichsten Ausschreibungsergebnisse erzielt werden.

Abriss von weiterhin benötigten Institutsflächen sowie Überschreitung der festgelegten Baukostenobergrenze bei der Sanierung eines Gebäudekomplexes der Freien Universität Berlin

T 182 bis 189 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat im Zuge der Sanierung des Gebäudekomplexes „Rost- und Silberlaube“ für die Freie Universität Berlin einen Neubau der Philologischen Bibliothek errichten lassen. Um diesen Neubau in den Gebäudebereich „Rostlaube“ einfügen zu können, hat die Senatsverwaltung im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur 4 400 m² weiterhin benötigte Institutsflächen abreißen lassen. Der durch den Abriss verursachte Verlust von Institutsflächen muss durch Neubaumaßnahmen mit Baukosten von bisher 10,6 Mio. €, die aber in den Bauplanungsunterlagen nicht enthalten waren, teilweise wieder ausgeglichen werden. Im Verlauf der Baumaßnahme hat

die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung geplante Bibliotheksflächen nicht bedarfsgerecht gestrichen und Mehrkosten von insgesamt 7 Mio. € geltend gemacht. Darüber hinaus sind für die Baumaßnahme noch Bauausgaben von 2,8 Mio. € in den Haushalt der Universität eingestellt worden. Der Neubau der Philologischen Bibliothek ist somit ohne Berücksichtigung der notwendigen Neuerrichtung von abgerissenen, aber weiterhin benötigten Institutsflächen geplant und mit Mehrkosten von bisher insgesamt 20,4 Mio. € gegenüber den ursprünglich für die Gesamtmaßnahme festgelegten 63,9 Mio. € errichtet worden.

Finanzielle Nachteile durch späte Anträge auf Erstattungen aus EU-Mitteln

T 215 bis 221 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) in der Förderperiode 2000 bis 2006 mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen, teilweise erst nach Ablauf von mehr als einem Jahr, bei der Europäischen Kommission abgerufen. Das hat dazu geführt, dass Maßnahmen länger als nötig aus Landesmitteln vorfinanziert wurden. Dadurch sind vermeidbare Zinsbelastungen in Millionenhöhe für Berlin entstanden. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, für eine zeitnahe Erstattung zu sorgen.

Schwerwiegende Mängel bei Anmietung und Ausbau von Flächen im Sony-Center am Potsdamer Platz

T 282 bis 291 Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat für die Unterbringung des Filmhauses und für die Mediathek im Sony-Center am Potsdamer Platz teilausgebaute Flächen von insgesamt 16 708 m² angemietet. Die jeweils vereinbarte monatliche Nettokaltmiete für die Flächen des Filmhauses und der Mediathek ist aber - entgegen der vom Land Berlin geübten Praxis, die unterschiedliche Nutzbarkeit von angemieteten Flächen angemessen zu berücksichtigen - nicht entsprechend differenziert. Berlin zahlt auch für durch Rohrleitungen nur eingeschränkt nutzbare Kellerflächen, für nicht nutzbare Flächen, wie z. B. Kriechkeller oder Flächen für die Haustechnik, sowie für die nicht vorhandene Fläche eines sog. Luftgeschosses jeweils die Miete in voller Höhe (insgesamt für ca. 2 400 m²). Bezogen auf die Gesamtlaufzeit des Mietvertrags von 25 Jahren würden unnötige Ausgaben von insgesamt etwa 7,7 Mio. €, zuzüglich der anteiligen Betriebskosten, entstehen. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass die Senatsverwaltung mit dem Vermieter in Nachverhandlungen mit dem Ziel eintritt, die Mieten nach der Nutzbarkeit der Flächen zu differenzieren und weitere Mietzahlungen für nicht nutzbare oder nicht vorhandene Flächen zu vermeiden.

Weiterhin lag für die Flächen der Mediathek über Jahre weder ein Nutzungskonzept vor noch standen die Mittel für den Innenausbau bereit. Erst im September 2005 - als die Voraussetzungen für die künftige Nutzung als Fernsehmuseum geschaffen waren - konnte mit dem Innenausbau begon-

nen werden. Im Ergebnis hat die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur für die noch nicht endgültig ausgebauten Flächen über Jahre insgesamt 3,3 Mio. € Miete gezahlt, ohne diese Flächen angemessen nutzen zu können.

Beim Innenausbau der Flächen des Filmhauses, für dessen Durchführung die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung verantwortlich war, gab es zum Teil schwerwiegende Mängel. Zum Beispiel haben unvollständige Bauakten, eine fehlende Kostenüberwachung, die freihändige Vergabe von Aufträgen über umfangreiche Bauleistungen ohne schriftlichen Bauvertrag und mündlich beauftragte Architekten- und Ingenieurleistungen die ordnungsgemäße Abrechnung der Baumaßnahme erheblich behindert. Die Senatsverwaltung musste die Bauakten nachträglich von einem externen Ingenieurbüro für ein Honorar von fast 200 000 € aufarbeiten lassen. Die zusätzlichen Ausgaben wären bei ordnungsgemäßer Abwicklung und Dokumentation der Baumaßnahme vermeidbar gewesen.

Unangemessene finanzielle Leistungen und sonstige Vergünstigungen für Vorstandsmitglieder der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz

T 314 bis 331 Zum 1. Januar 1994 sind die damaligen Eigenbetriebe BVG, BSR und BWB durch das Berliner Betriebsgesetz in Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelt worden. Die Jahresbezüge der Vorstandsmitglieder, die sich in die Festvergütung und eine erfolgsbezogene Bonuszahlung aufgliedern, haben sich im Zuge der Rechtsformänderung und auch danach stark erhöht. Sie sind in der Zeit von 1993 bis 2004 teilweise auf das Dreifache angestiegen. Derartige Steigerungsraten sind aus Sicht des Rechnungshofs nicht gerechtfertigt.

Darüber hinaus erhalten die Vorstandsmitglieder weitere Vergünstigungen, die sachlich oder ihrer Höhe nach fragwürdig sind. Der Höchstbetrag des betrieblichen Ruhegelds liegt mit regelmäßig zwischen 54 v. H. und 65 v. H. der vor Eintritt des Versorgungsfalls bezogenen Festvergütung bei einer Dienstzeit von nur durchschnittlich zehn Jahren weit über „marktüblichen“ Konditionen.

Bei vorzeitiger Beendigung von Dienstverträgen erhalten Vorstandsmitglieder regelmäßig Abfindungen, die sich nicht immer in einem angemessenen Rahmen bewegen. Auch sind erfolgsabhängige Bonusbeträge für die Restlaufzeit des Dienstverhältnisses fiktiv ermittelt und einbezogen worden, obwohl das Vorstandsmitglied nach seiner vorzeitigen Abberufung keine Arbeitsleistung mehr für den Betrieb erbringt und daher auch keine messbaren „Erfolge“ mehr nachweisen kann. In einem besonders gravierenden Fall wurde nach Ablauf der ersten, fünfjährigen Amtsperiode ein weiterer, wiederum auf fünf Jahre befristeter Dienstvertrag geschlossen. Bereits kurze Zeit später endete das Dienstverhältnis absehbar vorzeitig unter Zahlung einer einmaligen Abfindung von mehr als einer Million Euro.

In manchen Fällen sind vorgezogene Ruhegelder ohne altersmäßige Beschränkung und ohne Vorliegen einer Mindestdienstzeit vereinbart worden. Dies führt dazu, dass Vorstandsmitglieder bereits bei relativ geringem Lebensalter und nur kurzzeitiger Dienstleistung Zahlungsansprüche erwerben können, die für die Betriebe über einen langen Zeitraum zu erheblichen finanziellen Belastungen führen. In einem Fall vorzeitiger Beendigung des Dienstverhältnisses hat sich der Betrieb zur sofortigen, unbefristeten Versorgungszahlung verpflichtet, obwohl die vertraglichen Voraussetzungen nicht erfüllt waren. In einem anderen Fall ist der spätere Versorgungsanspruch durch fiktive Anrechnung nicht geleisteter Dienstzeiten erhöht worden.

Sowohl die Aufsicht führende Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen als auch die Betriebe selbst verweisen regelmäßig darauf, den Vorstandsmitgliedern ebenso wie den leitenden Angestellten „marktübliche“ Bezüge und sonstige Vergünstigungen gewähren zu müssen. Dabei orientiert man sich an Benchmark-Vergleichen eines bekannten Wirtschaftsberatungsunternehmens. Nach Auffassung des Rechnungshofs wird dabei die wirtschaftliche Sonderstellung der BVG, BSR und BWB nicht hinreichend beachtet. Diese Betriebe tragen kein Insolvenzrisiko, denn das Land Berlin haftet als Gewährträger für sämtliche Verbindlichkeiten. Zudem nehmen sie ihre Aufgaben überwiegend im Wege des Anschluss- und Benutzungszwangs wahr und sind insoweit nicht dem Wettbewerb ausgesetzt.

Der Rechnungshof hält die unangemessenen Leistungen und Vergünstigungen für die Vorstandsmitglieder für umso problematischer, als zwei der Betriebe bei Tarifabschlüssen mittelfristig eine Kostenreduzierung anstreben. Sie sind aber bisher nicht bereit, auch für die Vorstands- und Leitungsebene angemessene Einkommensminderungen vorzusehen. Der Rechnungshof erwartet, dass sie dem positiven Beispiel des anderen Betriebs folgen. Dieser Betrieb hat nicht nur mit einem entsprechenden Tarifabschluss Einkommensminderungen bei den Beschäftigten realisiert, sondern auch die Bezüge auf Leitungsebene reduziert.

Unwirtschaftliche Betriebsgastronomie bei den Berliner Stadtreinigungsbetrieben

T 332 bis 339 Die BSR betreiben auf ihren Betriebshöfen insgesamt 16 Kantinen. Darüber hinaus gibt es einen Catering-Service, der auch externen Kunden Leistungen anbietet. Der Kantinenbetrieb ist hoch defizitär, der Verlust hieraus betrug im Jahr 2004 5,6 Mio. €. Bei ihren Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit blieben Einsparpotenziale wie die Zusammenlegung von nahe beieinander liegenden Kantinen oder die ausschließliche Zubereitung von Speisen durch Großküchen ungenutzt. Der Rechnungshof hat die BSR aufgefordert, diese die Kunden belastenden Kosten durch geeignete organisatorische Maßnahmen deutlich zu reduzieren, und hat hierzu Empfehlungen gegeben, die die BSR zwischenzeitlich aufgegriffen haben. Er erwartet aber darüber hinaus, dass der Catering-

Service zumindest mittelfristig eingestellt wird, da dies nicht zu den Aufgaben der BSR gehört.

Zu hohe Verluste des Universitätsklinikums Charité - Universitätsmedizin Berlin im ambulanten Bereich

T 351 bis 358 Die deutschen Hochschulkliniken erfüllen für Forschung und Lehre auch Aufgaben der ambulanten ärztlichen Versorgung, allerdings bei weitem nicht kostendeckend. Auch die beiden ehemaligen Berliner Universitätsklinik Charité und Benjamin Franklin haben in den Jahren 2001 bis 2003 durchgehend Verluste von jährlich rd. 40 Mio. € erzielt. Ursachen für die hohen Verluste sind insbesondere die bei weitem nicht ausreichenden Vergütungen der Krankenkassen (Hochschulambulanzenpauschale), aber auch die ungünstige Kostenstruktur im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. Der Rechnungshof hat die Charité - Universitätsmedizin Berlin aufgefordert, kostenverursachende Faktoren zu analysieren, um die überdurchschnittlich hohen Kosten je Behandlung zu senken und die Untersuchungen und Behandlungen auf den für Forschung und Lehre erforderlichen Umfang zu beschränken. Ein Maßstab hierfür liegt in der Anzahl der Studierenden in der Humanmedizin: Obwohl deren Zahl in Berlin von 1998 bis 2003 um 17 v. H. zurückgegangen ist, sind im selben Zeitraum die Behandlungsfälle beider Universitätsklinik um 20 v. H. gestiegen.