

J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 3

I.

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 18. März 2003 beschlossen worden.

Mitglieder des Kollegiums sind Präsident Dr. Jens Harms, Vizepräsident Wolfgang Hurnik und die Direktoren bei dem Rechnungshof Alfred Fenske, Christian Koch, Lutz Becker und Dr.-Ing. Hartmut-Kurt Brüdgam sowie Senatsrat Peter Puchmüller.

Der bisherige Direktor bei dem Rechnungshof Volker Diederichs wurde mit Ablauf des 30. April 2002 in den Ruhestand versetzt, der bisherige Direktor bei dem Rechnungshof Georg Wartenberg hat am 1. Dezember 2002 die Freistellungsphase im Rahmen der Altersteilzeit angetreten.

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 Haushaltsjahr 2001 ist am 14. November 2002 erteilt worden (Plenarprotokoll 15/21).

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Abkürzungsverzeichnis		
I. Vorbemerkungen		
1. Aufgaben des Rechnungshofs	1	11
2. Zum Jahresbericht 2003	6	12
II. Finanzlage des Landes Berlin		
1. Verschuldung	10	14
2. Steueraufkommen	20	26
3. Personalausgaben- und Stellenentwicklung in der Berliner Verwaltung	24	29
III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2001		
1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2001	31	36
2. Deckungskredite	59	50
3. Kassenverstärkungskredite	68	56
4. Zusammenfassende Bewertung	73	58

T-Nr. Seite

IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung**A. Querschnittuntersuchungen**

1. Defizite beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung	74	59
2. Mängel bei der Festsetzung des Unfallausgleichs und des Unfallruhegehalts	85	63
3. Nicht ausgeschöpfte Einsparpotenziale infolge noch unzureichenden Energiemanagements	93	67
4. Finanzielle Nachteile aufgrund vermeidbarer Nachtragsvereinbarungen bei Baumaßnahmen Berlins	100	70
5. Ungenutzte Einsparpotenziale in der Aufbauorganisation der Senatskanzlei und der Senatsverwaltungen	106	73

B. Inneres

1. Mängel in der Funktionalität und in der Sicherheit des IT-Verfahrens Integrierte Personalverwaltung	110	75
2. Ausstattungsvorsprünge bei der Berliner Polizei	123	79
3. Unzureichende Planung und fortgesetzt auffällige Verstöße gegen das Haushalts- und Vergaberecht bei Bauunterhaltungsmaßnahmen des Landespolizeiverwaltungsamts	132	85
4. Gebotene Kostenbeteiligung bei Dienstleistungen der Kriminalpolizeilichen Beratungsstelle	142	90

C. Justiz

Vermögensschwund bei der Stiftung „Luftbrückendank“ durch Kursverluste aufgrund risikobehafteter Geldanlagestrategie	145	91
--	-----	----

	T-Nr.	Seite
D. Bildung, Jugend und Sport (einschließlich Familie)		
1. Finanzielle Nachteile in Millionenhöhe durch Mängel bei der Vereinbarung von Entgelten für ambulante Erziehungshilfen	150	93
2. Zahlreiche Verstöße des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg gegen Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns	156	96
E. Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz		
1. Unterbliebene oder mangelhafte Erhebung von Einnahmen aus einer Kostenteilungsvereinbarung mit gesetzlichen Krankenkassen	164	100
2. Millionenschäden durch Zahlung überhöhter Beiträge für freiwillig versicherte Sozialhilfeempfänger	170	103
F. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Umweltschutz, Wohnen und Verkehr)		
1. Mängel bei Konzeption und Durchführung des Quartiersmanagementverfahrens	178	107
2. Unzureichende Berücksichtigung der Folgekosten beim Neubau von Zierbrunnenanlagen	196	117
3. Unwirtschaftliches Verhalten bei der Herrichtung eines Gebäudes als Dienstsitz der Landesvertretung Berlins beim Bund	201	119
4. Unzureichende Vorlage des Bezirksamts Marzahn-Hellersdorf an den Hauptausschuss zur Freigabe des Baubeginns einer Gesamtschule	206	121
5. Erhebliche Mängel bei der Vergabe von Abwasseruntersuchungen und deren Kontrolle	211	124
6. Nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Strahlenmessstelle Berlin	216	125

	T-Nr.	Seite
G. Wirtschaft, Arbeit und Frauen		
1. Mängel und Versäumnisse in einem laufenden Privatisierungsverfahren	221	127
2. Ungerechtfertigte Förderung einer gewerkschaftlichen Ausländerberatungsstelle	230	131
H. Finanzen		
1. Fortbestehende Mängel im Betrieb des automatisierten Haushaltswesens	233	133
2. Unterbliebene Grundsteuerfestsetzungen in Millionenhöhe	239	136
3. Vereinbarung unangemessener Gehalts- und Versorgungserhöhungen für den Geschäftsführer eines Beteiligungsunternehmens	247	139
4. Unwirtschaftliche Fortführung der Staatlichen Münze Berlin	259	144
I. Wissenschaft, Forschung und Kultur		
1. Ungerechtfertigte Forderung des Studentenwerks Berlin nach zusätzlichen Wohnheimplätzen	265	145
2. Erhebliche Verzögerungen bei der Prüfung der Verwendung von Zuwendungen an Privattheater	275	150
J. Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
1. Unzulässige Subventionierung des privaten Rundfunks durch die Medienanstalt Berlin-Brandenburg im Rahmen der Förderung des digitalen Hörfunksystems „Digital Audio Broadcasting“ (DAB)	278	151
2. Ungerechtfertigte Besserstellung der Beschäftigten der Berliner Wasserbetriebe durch Gewährung von Sonderleistungen und Vergünstigungen	286	155

	T-Nr.	Seite
3. Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Verkehrsbetriebe im Geschäftsbereich Werbung	295	159
4. Unwirtschaftliche Aktivitäten der Berliner Verkehrsbetriebe bei der Kundenpflege	307	163
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2003		167
Anlage Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2002		169

Abkürzungsverzeichnis

AktG	Aktiengesetz
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften -
BeamtVG	Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz)
BerIBG	Berliner Betriebegesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMT-G-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe -
BRRG	Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts (Beamtenrechtsrahmengesetz)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DÖD	Zeitschrift „Der öffentliche Dienst“
Drs	Drucksache
DVBl.	Zeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“
GebG	Gesetz über Gebühren und Beiträge
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/ die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)

IT	Informationstechnik
LBG	Landesbeamtengesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LuV	Leistungs- und Verantwortungszentrum
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
NJW	Zeitschrift „Neue Juristische Wochenschrift“
SGB V	Sozialgesetzbuch - Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VII	Sozialgesetzbuch - Siebtes Buch - Gesetzliche Unfallversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch - Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
UGebO	Verordnung über die Erhebung von Gebühren im Umweltschutz (Umweltschutzgebührenordnung)
VGG	Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz)
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VvB	Verfassung von Berlin

I. Vorbemerkungen

1. Aufgaben des Rechnungshofs

- 1 Der Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Er prüft neben der vom Senat nach Abschluss jeden Haushaltsjahres vorzulegenden Haushalts- und Vermögensrechnung vor allem die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Betriebe (z. B. Theaterbetriebe, Landesbetrieb für Informationstechnik) sowie die Betätigung Berlins bei privatrechtlichen Unternehmen (z. B. Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH, städtische Wohnungsbaugesellschaften). Seiner Prüfung unterliegen des Weiteren die juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Universitäten, Berliner Verkehrsbetriebe) sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch Private, beispielsweise wenn Berlin gesetzlich verpflichtet ist, die Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten zu gewährleisten (z. B. städtebauliche Entwicklungsträger).

Zeit, Art und Umfang der Prüfungen bestimmt er aufgrund seiner Unabhängigkeit selbst. Er geht dabei im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben auch Anregungen und Hinweisen aus der Bevölkerung nach.

- 2 Finanzkontrolle dient dem sachgerechten Umgang der staatlichen Stellen mit den ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln. Es gilt, aus Fehlern in der Vergangenheit die richtigen Schlüsse für die Zukunft zu ziehen und finanzielle Nachteile für Berlin zu vermeiden. Der Rechnungshof wirkt auf effizientere Organisationsstrukturen und -prozesse in der Verwaltung hin und trägt dazu bei, dass durch effektiveres Handeln bessere Ergebnisse erzielt werden. Hierzu gehören auch Fragen der Ausgliederung, Entstaatlichung oder Privatisierung staatlicher Aufgaben. Mit seinen Hinweisen für einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der knappen Haushaltsmittel leistet der Rechnungshof seinen Beitrag zur Konsolidierung der Finanzen Berlins.
- 3 Der Rechnungshof unterstützt mit seiner Tätigkeit, vor allem mit seinem Jahresbericht, die parlamentarische Finanzkontrolle. Er fasst darin alljährlich wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen, die für die Entlastung des Senats von Bedeutung oder sonst von Interesse sein können, für das Abgeordnetenhaus zusammen. Gleichzeitig unterrichtet er den Senat und die Öffentlichkeit. Die Entscheidungen darüber, welche Konsequenzen aus den Feststellungen des Rechnungshofs zu ziehen sind, treffen Abgeordnetenhaus und Senat. Der Rechnungshof selbst hat nicht das Recht, die geprüften Stellen anzuweisen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen. Er kann daher nur erfolgreich sein, wenn seine Sachkunde und seine Argumente überzeugen.

- 4 Eine weitere wichtige Aufgabe des Rechnungshofs ist die Beratung von Abgeordnetenhaus, Senat und Verwaltung aufgrund von Prüfungserfahrungen. Diese beratende Funktion übt der Rechnungshof in vielfältiger Form aus. Schon während der Prüfungen und in den Prüfungsmitteilungen gibt der Rechnungshof Hinweise für ein zweckmäßigeres und wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln. Das führt in vielen Fällen unmittelbar zu Verbesserungen, ohne dass der Rechnungshof darüber öffentlich berichtet.

Der Rechnungshof äußert sich auch außerhalb seiner turnusmäßigen Berichterstattung insbesondere auf Bitten des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses zu aktuellen, finanziell bedeutsamen Fragen. Dem Jahresbericht ist eine Übersicht über die Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse des vergangenen Jahres beigefügt (Anlage).

- 5 Zu einer wirkungsvollen Finanzkontrolle gehört auch zu verfolgen, ob geprüfte Stellen die notwendigen Konsequenzen aus Beanstandungen ziehen, zugesagte Verbesserungen eintreten und Auflagen des Abgeordnetenhauses erfüllt werden. Soweit Missstände fortbestehen, berichtet der Rechnungshof hierüber erneut. Einen zusammenfassenden Überblick darüber, was aus den von ihm in früheren Jahresberichten beanstandeten Fällen geworden ist, gibt der Rechnungshof in seinen Ergebnisberichten, die jeweils in der zweiten Jahreshälfte veröffentlicht werden.

2. Zum Jahresbericht 2003

- 6 In seinem Jahresbericht 2003 fasst der Rechnungshof bedeutsame Ergebnisse seiner Prüfungen bis Anfang des Jahres 2003 zusammen. Er berichtet in Einzelbeiträgen insbesondere über

- die Finanzlage des Landes Berlin,
- Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2001 (Drs 15/837) sowie
- Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.

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 2003 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2001 sowie für seine Beschlüsse über Missbilligungen und einzuleitende Maßnahmen (Auflagen).

7 Wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Bedeutung der zu prüfenden Einrichtungen und Vorgänge hat der Rechnungshof - wie in jedem Jahr - für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte gesetzt und dabei von seinem Recht Gebrauch gemacht, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken. Da der Jahresbericht überdies nur eine Auswahl von Prüfungsfeststellungen enthält, kann er kein vollständiges Bild der Qualität des Verwaltungshandelns vermitteln.

8 Der Rechnungshof verfolgt das Prinzip, betroffenen Stellen Gelegenheit zu geben, 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, soweit er dies für erforderlich hält.

Das Abgeordnetenhaus gibt dem Senat vor Beginn der parlamentarischen Beratungen regelmäßig Gelegenheit, zu den einzelnen Prüfungsbeiträgen des Jahresberichts Stellung zu nehmen. Der Übersicht am Ende des Jahresberichts kann entnommen werden, von wem der jeweilige Entwurf der Stellungnahme erwartet wird.

9 Mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 2002 als Bargeld ist die Währungsumstellung abgeschlossen worden. Der Euro ist nunmehr die allein gültige Währung in der Bundesrepublik Deutschland. Mit Beginn des Jahres 2002 wurde dementsprechend das Haushalts- und Kassenwesen beim Bund und bei den Bundesländern auf Euro umgestellt. Obwohl sich ein Teil der in diesem Jahresbericht enthaltenen Prüfungsfeststellungen noch auf Vorgänge aus dem Jahr 2001 oder früher bezieht, weist der Rechnungshof Geldbeträge in der Regel nur noch in Euro aus, um so eine bessere Vergleichbarkeit und Übersichtlichkeit herzustellen. Durch die Umrechnung (1 € = 1,95583 DM) können sich im Einzelfall Rundungsdifferenzen ergeben. Nur bei den Prüfungsfeststellungen, die noch die in DM abgeschlossene Haushalts- und Vermögensrechnung 2001 betreffen, werden die DM-Beträge genannt.

II. Finanzlage des Landes Berlin

1. Verschuldung

Das Land Berlin befindet sich in einer extremen Haushaltsnotlage. Die Schulden wachsen jährlich weiter an. Im Haushaltsjahr 2002 ist die Verschuldung gegenüber dem Vorjahr um 15,7 v. H. auf 46,0 Mrd. € gestiegen. Vom Jahr 2002 an sind mehr als 20 v. H. der bereinigten Gesamteinnahmen durch Zinsen und Schuldendiensthilfen gebunden. Eine Fortsetzung des Konsolidierungskurses ist unbedingt erforderlich. Selbst bei Erreichen der Konsolidierungsziele kann sich das Land aus eigener Kraft nicht aus der Schuldenfalle befreien. Die Entwicklung eines umfassenden Sanierungsprogramms als Voraussetzung für bundesstaatliche Hilfe ist unumgänglich.

- 10 Der Rechnungshof berichtet seit 1992 jährlich über die Entwicklung der Verschuldung des Landes Berlin. Die Perspektiven haben sich im Vergleich zum Vorjahr weiter verschlechtert.

Die Schulden des Landes Berlin werden für die Jahre 1997 bis 2006 wie folgt ausgewiesen:

Ansicht 1: Schuldenstand

Jahr	Schulden ¹⁾	darunter: Schulden aus Kreditmarktmitteln ¹⁾	Veränderungen der Schulden insge- samt gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -		v. H.
1997 ²⁾	28 999,8	27 119,7	+7,8
1998 ²⁾	31 211,9	29 421,5	+7,6
1999 ²⁾	33 230,9	31 505,6	+6,5
2000 ²⁾	34 935,3	33 452,8	+5,1
2001 ²⁾	39 778,6 ³⁾	38 350,1 ³⁾	+13,9
2002 ²⁾	46 015,9	44 646,9	+15,7
2003 ⁴⁾	49 999,2	48 686,9	+8,7
2004 ⁵⁾	52 985,2	51 729,9	+6,0
2005 ⁵⁾	55 744,4	54 546,9	+5,2
2006 ⁵⁾	58 061,2	56 921,9	+4,2

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 275,6 Mio. €, Stand vom 31.12.01) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen.

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

³⁾ Hierin enthalten ist auch die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung 2001 für 2002 in Höhe von 287,7 Mio. €, die Bestandteil der Rechnung 2001 ist (vgl. T 60).

⁴⁾ Stand: Entwurf zum Nachtragshaushaltsplan 2003 (Senatsbeschluss vom 28.01.03)

⁵⁾ Stand: Finanzplanung 2002 bis 2006

Die Schulden setzen sich aus den finanzpolitisch am bedeutsamsten Schulden aus Kreditmarktmitteln und den (rückläufigen) Schulden bei öffentlichen Haushalten zusammen. Bereits im Jahr 2003 wird bei den Gesamtschulden Berlins die Grenze von 50 Mrd. € erreicht sein. Die unbefriedigende gesamtwirtschaftliche Entwicklung und damit einhergehende stagnierende Steuereinnahmen können zu einer weiteren Zunahme der Verschuldung führen. So hat der Senat wegen der nach der Steuerschätzung vom November 2002 zu erwartenden Mindereinnahmen für das Jahr 2003 eine weitere Erhöhung der Netto-Neuverschuldung veranschlagt.

Nach den Haushaltseckwerten 2004 bis 2007, die der Senat am 11. Februar 2003 zur Kenntnis genommen hat, wird die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt in den Jahren 2004 bis 2006 im Vergleich zur Finanzplanung 2002 bis 2006 um weitere 3 625 Mio. € erhöht. Die Verschuldung am Kreditmarkt wird damit bereits im Jahr 2006 die 60-Milliarden-Grenze überschreiten.

In der Darstellung sind die Kassenverstärkungskredite noch nicht berücksichtigt. In der Haushalts- und Vermögensrechnung 2001 hat der Senat sie erstmals in den Nachweis der Schulden aufgenommen und ist damit einer Forderung des Rechnungshofs nachgekommen. Dem in der Rechnungsnachweisung per 31. Dezember 2001 dargestellten Bestand an Kassenverstärkungskrediten am Kreditmarkt von 2 573,0 Mio. € ist der auf Geldbeständen des Landes (z. B. Rücklagen, Erbschaften, Stiftungsmittel) beruhende und zur Kassenverstärkung herangezogene Betrag (31,3 Mio. €) hinzuzurechnen. Damit ergibt sich per 31. Dezember 2001 ein Bestand an Kassenverstärkungskrediten von 2 604,3 Mio. € und ein Schuldenstand von insgesamt 42 382,8 Mio. €.

Der Rechnungshof hat außerdem festgestellt, dass bis zum Jahresende 2001 die Kredite der früheren städtischen Krankenhausbetriebe bisher nicht als Schulden des Landes Berlin ausgewiesen waren (vgl. T 64) und somit in der Darstellung der Schulden nicht enthalten sind.

- 11 Die Netto-Neuverschuldung, die sich aus der Summe der Darlehensaufnahmen am Kapitalmarkt und aus dem öffentlichen Bereich unter Abzug der Tilgungen ergibt, weist bis zum Jahr 2006 folgende Entwicklung auf:

Ansicht 2: Netto-Neuverschuldung

Jahr	Netto-Neuverschuldung	
	geplant laut Haushaltsplan bzw. Finanzplanung	tatsächlich laut Haushalts- und Vermögensrechnung
	- Mio. € -	
1997	2 693,4	2 651,7
1998	2 385,8	2 364,7
1999	2 038,1	2 015,2
2000	1 871,7	1 878,0
2001	4 819,0	4 553,8 ¹⁾
2002	6 514,7 ²⁾	6 271,5 ^{2) 3)}
2003	3 983,3 ⁴⁾	
2004	2 986,0 ⁵⁾	
2005	2 759,2 ⁵⁾	
2006	2 316,8 ⁵⁾	

¹⁾ Ohne die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung 2001 für 2002 in Höhe von 287,7 Mio. €, die Bestandteil der Rechnung 2001 ist (vgl. T 60)

²⁾ 2002 einschließlich der Vorgriffsermächtigung aus 2001 (vgl. Erläuterungen zum Haushaltsplan und Fußnote 1)

³⁾ vorläufiges Ist

⁴⁾ vgl. Fußnote 4 zu Ansicht 1

⁵⁾ vgl. Fußnote 5 zu Ansicht 1

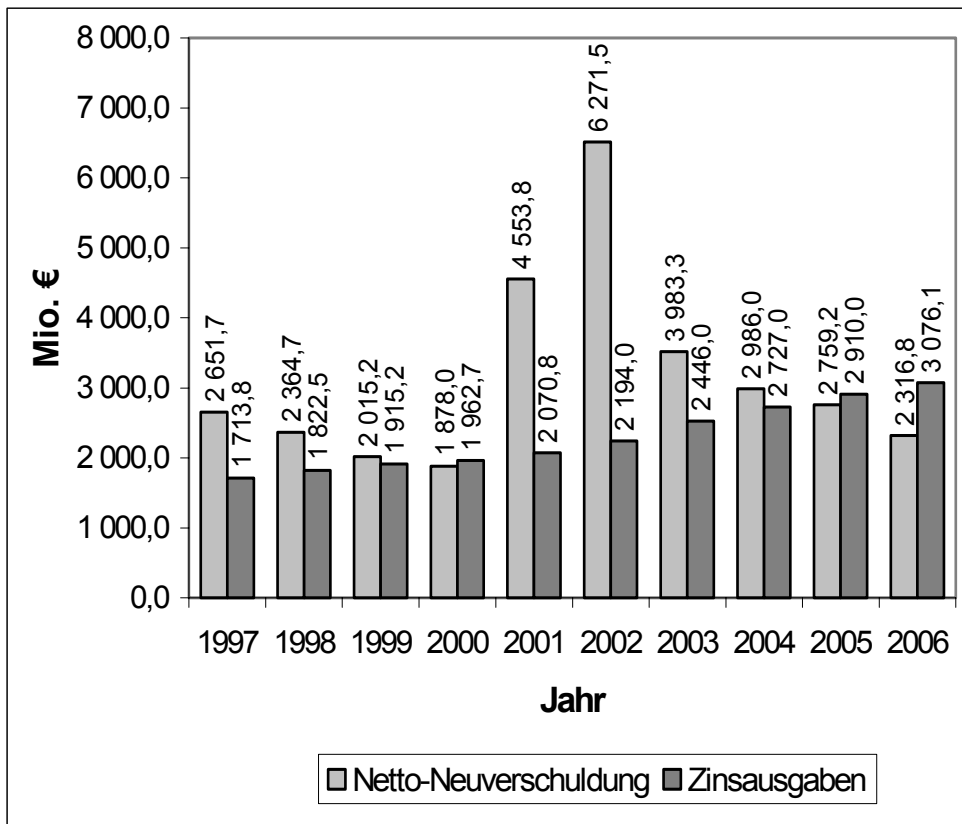
In den Jahren 2001 und 2002 erreichte die Netto-Neuverschuldung den bisher höchsten Stand. Die Ursachen für den damit verbundenen exorbitanten Anstieg der Schulden am Kreditmarkt lagen im Jahr 2001 insbesondere in der Kapitalaufnahme für die Bankgesellschaft Berlin und der fehlenden Vermögensaktivierung (insgesamt 2 896,7 Mio. €). Im Jahr 2002 mussten Fehlbeträge der Haushaltsabschlüsse 2000 und 2001 in Höhe von 2 644,7 Mio. € ausgeglichen werden. Mit den Eckwerten 2004 bis 2007 wird an der nach der Finanzplanung 2002 bis 2006 beabsichtigten Verringerung des Schuldenzuwachses nicht mehr festgehalten. Vielmehr ist für das Jahr 2004 eine Netto-Neuverschuldung von 5 320 Mio. € vorgesehen. Der Senat begründet dies mit deutlich niedrigeren Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich.

- 12 Die Zinsausgaben steigen weiter deutlich an. Sie werden voraussichtlich im Jahr 2006 die Drei-Milliarden-Grenze und damit das fast Doppelte der Zinsausgaben des Jahres 1997 erreichen.

Ansicht 3: Zinsausgaben

Jahr	Zinsausgaben	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
1997	1 713,8	+16,9
1998	1 822,5	+6,3
1999	1 915,2	+5,1
2000	1 962,7	+2,5
2001	2 070,8	+5,5
2002	2 194,0	+5,9
2003	2 446,0	+11,5
2004	2 727,0	+11,5
2005	2 910,0	+6,7
2006	3 076,1	+5,7

Ansicht 4: Zinsausgaben im Vergleich zur Entwicklung der Netto-Neuerschuldung



Der im Vergleich zum Anstieg der Schulden von 2000 nach 2001 bzw. 2002 relativ mäßige Zinsanstieg erklärt sich daraus, dass die Zinsbelastung aus der Netto-Neuerschuldung 2001 und 2002 erst in den Folgejahren zum Tragen kommt. Bereits im Jahr 2003 steigen die Zinsausgaben trotz des niedrigen Zinsniveaus gegenüber dem Vorjahr um 11,5 v. H. Mit den Eckwerten 2004 bis 2007 geht der Senat von einem anhaltend niedrigen Kapitalmarktzinsniveau aus und leitet daraus einen etwas moderateren Zinsanstieg ab, der jedoch in Anbetracht der dann wieder erhöhten Netto-Neuerschuldung keine deutliche Verbesserung der extremen Belastung bringen wird.

Hinzu kommen noch die Schuldendiensthilfen, insbesondere aus der Wohnungsbau- und Städtebauförderung, die zinsgleiche Wirkung haben.

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

Ansicht 5: Belastung des Haushalts durch Zinsen und Schuldendiensthilfen

Jahr	bereinigte Gesamteinnahmen ¹⁾	Zinsen	Schuldendiensthilfen	Bindung der bereinigten Gesamteinnahmen durch Zinsen und Schuldendiensthilfen	
				- Mio. € -	v. H.
1997	20 153,5	1 713,8	1 194,7	2 908,5	14,4
1998	18 586,7	1 822,5	1 267,9	3 090,4	16,6
1999	19 281,6	1 915,2	1 265,4	3 180,6	16,5
2000	18 342,6	1 962,7	1 243,4	3 206,1	17,5
2001	17 339,3	2 070,8	1 242,4	3 313,2	19,1
2002 ²⁾	16 196,9	2 194,0	1 242,7	3 436,7	21,2
2003	17 270,3	2 446,0	1 164,8	3 610,8	20,9
2004	17 593,4	2 727,0	1 142,6	3 869,6	22,0
2005	17 689,3	2 910,0	1 098,2	4 008,2	22,7
2006	17 969,7	3 076,1	1 033,8	4 109,9	22,9

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

²⁾ vorläufiges Ist

Ein erheblicher Teil der bereinigten Gesamteinnahmen muss für den Schuldendienst - ohne reale Tilgung bestehender Landesschulden - ausgegeben werden. Beginnend mit dem Jahr 2002 werden dauerhaft mehr als 20 v. H. der Einnahmen hierfür aufgezehrt. Mit dem Ausstieg des Landes aus der Anschlussförderung im sozialen Wohnungsbau ist lediglich längerfristig eine gewisse Verbesserung zu erwarten.

- 14 Aussagekräftige Indikatoren für die Belastung 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. Der Rechnungshof hat in der folgenden Tabelle die Schuldendiensthilfen jeweils eingerechnet, da sie in Berlin von besonderem Gewicht sind (vgl. T 13). Die Zins-/Steuerquoten - ohne und mit Einrechnung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinn/zuzüglich Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) - stellen sich für 1997 bis 2006 folgendermaßen dar:

Ansicht 6: Bindung der Steuereinnahmen durch Zinsen und Schuldendiensthilfen

Jahr	Zins-/Steuerquote (nur Steuereinnahmen)	Zins-/Steuerquote (zuzüglich Zuweisungen)
	- v. H. -	
1997	36,7	27,4
1998	38,2	27,8
1999	37,4	27,4
2000	37,3	27,0
2001	41,7	29,6
2002	45,4	32,9
2003	45,1	32,0
2004	44,4	31,6
2005	45,0	32,1
2006	44,9	32,0

Der Anteil der für Zinsausgaben und Schuldendiensthilfen gebundenen Steuereinnahmen erhöhte sich in den Jahren 2000 bis 2002 sprunghaft und bleibt dann auf diesem hohen Niveau. Für die Jahre 2004 bis 2007 wird sich diese Quote trotz des unterstellten weiterhin niedrigen Zinsniveaus noch verschlechtern, wenn die mit den Eckwerten 2004 bis 2007 verbundenen Planungsvorstellungen zugrunde gelegt werden. Ein gegenläufiger Trend ist zurzeit nicht zu erkennen.

- 15 Der Berliner Haushalt wird geprägt von einem erheblichen strukturellen Finanzierungsdefizit. Dies ergibt sich aus den Zinsausgaben und dem jeweiligen Primärdefizit, also der bestehenden „Lücke“ zwischen den Kernausgaben des Haushalts (im Wesentlichen Personal-, Investitions- und konsumtive Ausgaben ohne Zinsausgaben) und den laufenden Einnahmen (ohne Vermögensaktivierung und Neuverschuldung).

Die Entwicklung des strukturellen Finanzierungsdefizits korrespondiert - mit Ausnahme des Jahres 2002 - mit der Entwicklung der Netto-Neuverschuldung.

Ansicht 7: Strukturelles Finanzierungsdefizit

Jahr	Strukturelles Finanzierungsdefizit	Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	Deckungslücke/Überdeckung nach Netto-Neuverschuldung ¹⁾	abzudeckender Fehlbetrag ²⁾
1997	4 594,9	2 786,5	-1 808,4	-420,5
1998	4 161,3	2 454,2	-1 707,1	-153,2
1999	3 738,4	2 079,4	-1 659,0	-1 728,5
2000	3 247,8	1 937,0	-1 310,8	-834,5
2001	5 827,7	4 607,9 ³⁾	-1 219,9	-1 982,2
2002	5 137,0	6 330,4 ⁴⁾	+1 193,3	
2003 ⁵⁾	4 653,3	4 040,0	-613,3	
2004 ⁶⁾	3 181,6	3 043,0	-138,6	
2005 ⁶⁾	2 959,5	2 817,0	-142,5	
2006 ⁶⁾	2 508,5	2 375,0	-133,5	

¹⁾ ohne Einnahmen aus Vermögensveräußerungen

²⁾ Der Fehlbetrag für die Jahre 1997 bis 2001 (Differenz zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben unter Verrechnung der Haushaltsreste sowie Überschüsse und Fehlbeträge aus Vorjahren) ist der jeweiligen Haushalts- und Vermögensrechnung entnommen. Der Fehlbetrag 2001 wäre um 287,7 Mio. € höher ausgefallen, wenn die im Vorgriff auf die Kreditermächtigung 2002 aufgenommenen Darlehen korrekt, d. h. im Haushaltsjahr 2002, nachgewiesen worden wären (vgl. Fußnote 4).

³⁾ Ohne die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung 2001 für 2002 in Höhe von 287,7 Mio. €, die in der Rechnung 2001 enthalten ist (vgl. T 60)

⁴⁾ 2002 einschließlich Vorgriffsermächtigung aus 2001 (vgl. Erläuterungen zum Haushaltsplan und Fußnote 3)

⁵⁾ Stand: Entwurf zum Nachtragshaushaltsplan 2003 (Senatsbeschluss vom 28.01.03)

⁶⁾ Stand: Finanzplanung 2002 bis 2006

Die rechnerisch ermittelte Überdeckung im Jahr 2002 resultiert daraus, dass im Gesamtbetrag der Netto-Neuverschuldung die Finanzierung der Fehlbeträge aus 2000 und 2001 enthalten ist.

- 16 Mit dem Eckwertebeschluss für die Aufstellung des Doppelhaushalts 2002/2003 und der Finanzplanung 2002 bis 2006 vom 5. Februar 2002 hat der Senat das in der Finanzplanung 2000 bis 2004 definierte Ziel, den Landeshaushalt bis zum Jahr 2009 zu konsolidieren, um sodann mit der Absenkung des Schuldenstandes zu beginnen, aufgegeben. Als prioritäres Ziel formuliert er nun, die Kernaussgaben des Haushalts bis zum Jahr 2006 so zurückzuführen, dass sie vollständig durch die laufenden Einnahmen finanziert werden können und sodann ein Primärüberschuss erwirtschaftet wird. Daran hält er auch mit dem Eckwertebeschluss 2004 bis 2007 grundsätzlich fest. Dieses Ziel erscheint sehr optimistisch. Unter Be-

rücksichtigung der verbliebenen pauschalen Mehr- und Minderausgaben und des in der Finanzplanung für 2002 bis 2006 berücksichtigten einnahme- und ausgabeseitigen Handlungsbedarfs ergibt sich folgendes Bild:

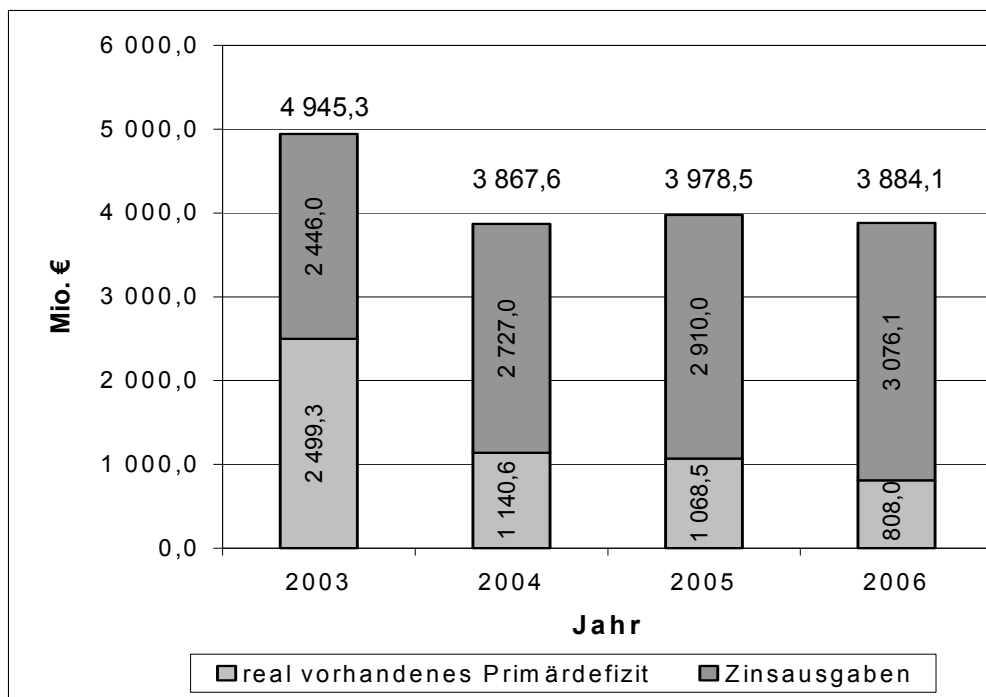
Ansicht 8: Primärdefizit unter Berücksichtigung der pauschalen Beträge sowie des einnahme- und ausgabeseitigen Handlungsbedarfs

Jahr	Primärdefizit/ Primärüberschuss nach der Haushalts- und Finanzplanung	darin enthalten: einnahme- und ausgabeseitiger Handlungsbedarf/ Pauschale Ansätze	real vorhandenes Primärdefizit
2003	-2 207,4	-291,9	-2 499,3
2004	-454,6	-686,0	-1 140,6
2005	-49,5	-1 019,0	-1 068,5
2006	+567,6	-1 375,6	-808,0

Der Senat verwies in der Finanzplanung 2002 bis 2006 selbst darauf, dass im Bereich der konsumtiven Sachausgaben „das Konsolidierungsziel für die Legislaturperiode ... weitestgehend noch nicht belegt“ sei und „weitere erhebliche strukturelle Eingriffe“ notwendig würden. Der Handlungsbedarf ist zwischenzeitlich nicht geringer geworden. Vielmehr weisen die Eckwerte 2004 bis 2007 für die Jahre 2004 bis 2006 einen wesentlich ungünstigeren Primärsaldo aus, als in der Finanzplanung enthalten. Für das Jahr 2004 ergibt sich nunmehr ein Primärsaldo von minus 1 593 Mio. €. Der Rechnungshof erwartet die realistische Auflösung der pauschal eingestellten Beträge durch konkrete strukturelle Maßnahmen.

Unter Berücksichtigung der steigenden Zinsausgaben, die nicht in die Berechnung des Primärsaldos einfließen, wird der insgesamt bestehende beträchtliche Handlungsbedarf deutlich:

Ansicht 9: Handlungsbedarf zum Ausgleich der Zinsausgaben und des real vorhandenen Primärdefizits



Selbst bei Erreichen der Konsolidierungsziele und Umwandlung des Primärdefizits in einen Überschuss bleibt die Problematik einer weiter zunehmenden Verschuldung noch für lange Zeit bestehen, weil der überwiegende Teil der Zinsausgaben durch Kredit finanziert werden muss. Sowohl mit dem Eckwertebeschluss vom 5. Februar 2002 als auch mit der Finanzplanung 2002 bis 2006 hat der Senat deutlich gemacht, dass Fortschritte beim Abbau eines Primärdefizits und Aufbau eines Primärüberschusses noch für eine längere Zeit durch den weiterhin deutlichen Anstieg der Zinsen überlagert werden.

Der Rechnungshof hält an seiner Einschätzung fest, dass sich mit der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung auf absehbare Zeit keine ausreichende Verbesserung der finanziellen Gesamtsituation für das Land Berlin abzeichnet (Vorjahresbericht T 17).

- 17 Es ist in den Jahren 1997 bis 2002 nicht gelungen, zusätzlich zu den ohnehin schon durch Neuverschuldung ausgeglichenen Finanzierungsdefiziten weitere Deckungslücken zu verhindern. Im Vergleich der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben haben sich regelmäßig kassenmäßige Fehlbeträge ergeben:

Ansicht 10: Kassenmäßiger Fehlbetrag

Jahr	Gesamt- einnahmen ¹⁾	Gesamt- ausgaben ¹⁾	kassenmäßiger Fehlbetrag
	- Mio. € -		
1997	25 106,0	25 332,2	226,1
1998	21 925,8	23 495,4	1 569,6
1999	21 957,8	23 538,4	1 580,7
2000	22 489,2	23 143,3	654,0
2001 ²⁾	23 289,9	25 221,0	1 931,1
2002	22 354,1	23 738,9	1 384,8

¹⁾ Ist-Abschluss nach den jeweiligen Haushalts- und Vermögensrechnungen, 2002: Vorläufiges Ist

²⁾ Die Gesamteinnahmen beinhalten auch die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung 2001 für 2002 in Höhe von 287,7 Mio. €, die Bestandteil der Rechnung 2001 ist (vgl. T 60).

Der Senat lässt immer wieder Finanzierungsrisiken, die über die Haushaltsplanung hinaus bestehen, unberücksichtigt. Im Jahr 2001 hat sich trotz der Verabschiedung des Nachtragshaushaltsplans ein Fehlbetrag von nahezu 2 Mrd. € (vgl. T 38) ergeben, der in wesentlichen Teilen auf Mindereinnahmen bei Steuern und Länderfinanzausgleich, Mindereinnahmen aus Vermögensaktivierung und Grundstücksverkäufen sowie Mehrausgaben im Z-Bereich der Bezirke zurückzuführen ist. Mehrausgaben bzw. Mindereinnahmen in den gleichen Einnahme- und Ausgabenbereichen verursachten auch im Jahr 2002 den wiederum entstandenen hohen Fehlbetrag.

- 18 Beginnend mit dem Jahr 2001 überschreiten die planmäßigen Einnahmen aus Krediten regelmäßig die Summe der in den Hauptgruppen 7 und 8 geplanten Ausgaben für Investitionen (vgl. T 61). Nach dem allgemeinen Verständnis der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze sind zudem die Zahlungen Dritter zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen (Obergruppen 33 und 34), die dem Land einnahmeseitig zufließen, von den Ausgaben der Hauptgruppen 7 und 8 abzusetzen, um die Kreditaufnahme an den eigenfinanzierten Investitionen zu messen (vgl. T 62). Damit zeigt sich folgendes Bild:

Ansicht 11: Vergleich der Netto-Neuverschuldung mit der zulässigen Kreditobergrenze

Jahr	Netto-Neuverschuldung	einfach-gesetzliche Kreditobergrenze (Ausgaben HGr. 7 und 8)	bereinigte Kreditobergrenze (Ausgaben HGr. 7 und 8 abzüglich Einnahmen OGr. 33 und 34)	Über-/Unterschreitung der bereinigten Kreditobergrenze
2000	1 878,0	2 218,0	1 001,4	+876,6
2001 ¹⁾	4 553,8	3 659,4	2 460,7	+2 093,1
2002 ²⁾	6 271,5	1 818,4	1 305,8	+4 965,7
2003	3 983,3	2 265,0	1 709,4	+2 273,9
2004	2 986,0	1 946,0	1 478,6	+1 507,4
2005	2 759,2	1 873,0	1 459,0	+1 300,2
2006	2 316,8	1 800,0	1 452,6	+864,2

¹⁾ Ohne die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung 2001 für 2002 in Höhe von 287,7 Mio. €, die Bestandteil der Rechnung 2001 ist (vgl. T 60)

²⁾ 2002 einschließlich Vorgriffsermächtigung aus 2001 (vgl. Erläuterungen zum Haushaltsplan und Fußnote 1)

Mit den Eckwerten 2004 bis 2007 wird keine Verbesserung dieser Situation sichtbar. Vielmehr vergrößert sich die ohnehin schon erhebliche Differenz weiter.

Eine solche Überschreitung ist nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, die der Haushaltsgesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren darzulegen hat. Die erhöhte Kreditaufnahme muss „nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren“ (vgl. BVerfG NJW 1989, 2457).

Die Fraktionen von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen haben am 12. September 2002 beim Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin ein Normenkontrollverfahren wegen der Überschreitung der Kreditobergrenze in den Jahren 2002/2003 beantragt, über das noch nicht entschieden ist.

- 19 Die Konsolidierung des Landeshaushalts kann ohne massive Hilfe des Bundes nicht gelingen. Bereits im Jahresbericht 2001 (T 45 bis 48) hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass sich das Land Berlin bei Anwendung der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 (BVerfG DVBl. 1992, 965 ff.) zugrunde gelegten Maßstäbe in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und sich aus dieser Lage nicht aus eigener Kraft befreien kann. In seiner Sitzung am 5. November 2002 hat auch der Senat die extreme Haushaltsnotlage des Landes festgestellt. Hilfeleistungen der bundesstaatlichen Gemeinschaft setzen allerdings ausreichende Eigenanstrengungen Berlins voraus und sind mit strengen Aufla-

gen und einem Sanierungsprogramm zu verknüpfen (vgl. auch § 12 Abs. 4 Maßstäbengesetz vom 09.09.01, BGBl. I, S. 2302). Auch in einem vom Senat in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten wird dazu ausgeführt: „Ein Land, das nicht alle ihm möglichen Anstrengungen zur Haushaltssanierung unternimmt und sich entsprechend einschränkt, hat keinen Anspruch auf finanziellen Beistand von außen. Die Zumutbarkeitsschwelle für Sparanstrengungen darf insoweit keineswegs niedrig angesetzt werden, ...“.

Der Rechnungshof erwartet konsequente Konsolidierungsentscheidungen. Dazu gehört die Entwicklung eines umfassenden Sanierungsprogramms.

2. Steueraufkommen

Das Steueraufkommen Berlins ist weiterhin rückläufig. Die dem Land Berlin im Jahr 2002 verbliebenen Steuereinnahmen sind gegenüber dem Vorjahr um 366 Mio. € gesunken. Ursächlich hierfür sind insbesondere die anhaltende konjunkturelle Schwäche und die Auswirkungen der Steuerreform 2000.

- 20 Die in Berlin erhobenen Gemeinschaftsteuern des Bundes, der Länder und der Gemeinden (einschließlich der Zerlegungsanteile bei der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und dem Zinsabschlag sowie der Gewerbesteuerumlage), die Landessteuern und die Gemeindesteuern sowie der Anteil Berlins an der von der Zollverwaltung im gesamten Bundesgebiet erhobenen Einfuhrumsatzsteuer haben sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 12: Steueraufkommen nach Steuerarten¹⁾

Steuerart	2000	2001	2002	Veränderungen 2002 gegenüber 2001
	- Mio. € -			
a) Gemeinschaftsteuern	12 153,0	11 347,4	10 481,8	-865,6
b) Landessteuern	747,8	795,4	753,2	-42,2
c) Gemeindesteuern	1 358,8	1 249,2	1 225,6	-23,6
Summe	14 259,6	13 392,0	12 460,6	-931,4
d) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	498,9	497,2	522,7	+25,5
Gesamtaufkommen a) bis d)	14 758,5	13 889,2	12 983,3	-905,9

¹⁾ Grundlage: Monatliche Nachweisungen der Senatsverwaltung für Finanzen über das Steueraufkommen von Berlin

Das Gesamtsteueraufkommen hat sich somit im Jahr 2002 um 905,9 Mio. € gegenüber dem Vorjahr verringert. Die negative Entwicklung der Vorjahre setzt sich damit fort. Ursächlich hierfür sind insbesondere die anhaltende konjunkturelle Schwäche sowie Auswirkungen der Steuerreform 2000.

- 21 Die vom Gesamtaufkommen nach Abzug des Bundesanteils verbleibenden Steuereinnahmen des Landes Berlin haben sich einschließlich des Anteils Berlins an der Einfuhrumsatzsteuer in den Jahren 2000 bis 2002 folgendermaßen entwickelt:

Ansicht 13: Steuereinnahmen

Jahr	Soll laut Haushaltsplan	Ist-Einnahmen	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem	
			Haushaltsplan	Vorjahr
	- Mio. € -		- v. H. -	
2000	8 637	8 594	-0,5	+1,1
2001	8 532	7 941	-6,9	-7,6
2002	8 183	7 575	-7,4	-4,6

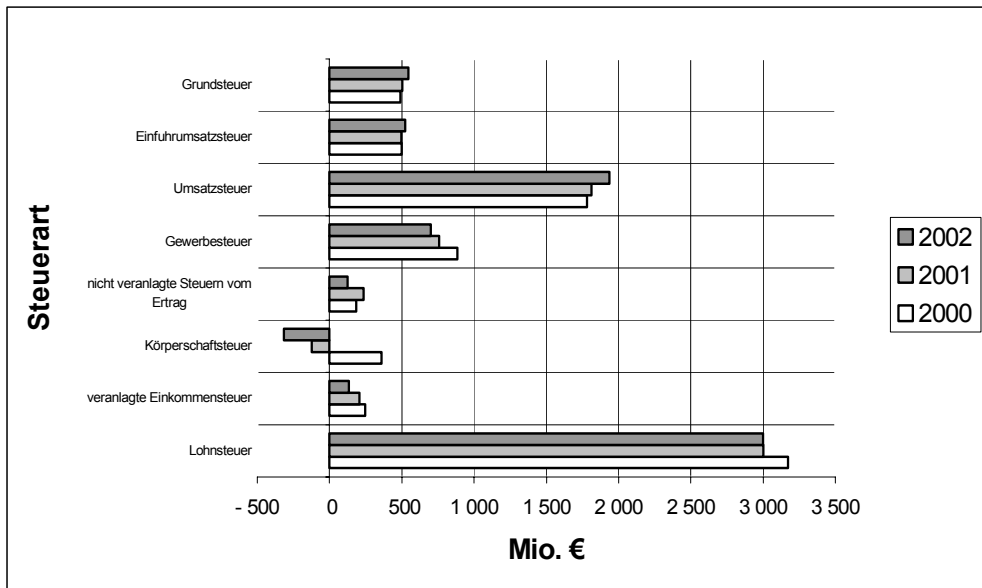
Die Ist-Einnahmen des Landes Berlin sind im Jahr 2002 um 366 Mio. € (4,6 v. H.) gegenüber dem Vorjahr gesunken. Sie lagen um 608 Mio. € (7,4 v. H.) unter dem Haushaltsansatz.

- 22 Die für das Land Berlin finanziell bedeutsamsten Steuereinnahmen haben sich in dem Zeitraum 2000 bis 2002 wie folgt entwickelt:

Ansicht 14: Entwicklung der bedeutsamsten Steuereinnahmen für Berlin (1)

Jahr	Lohn- steuer	veranlagte Einkom- mensteuer	Körper- schaft- steuer	nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	Gewerbe- steuer	Umsatz- steuer	Einfuhr- umsatz- steuer	Grund- steuer
- Mio. € -								
2000	3 172	247	358	184	884	1 780	499	490
2001	3 001	207	-123	235	759	1 813	497	505
2002	2 999	134	-317	126	700	1 937	523	547

Ansicht 15: Entwicklung der bedeutsamsten Steuereinnahmen für Berlin (2)



Das Aufkommen an Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer erhöhte sich im Jahr 2002 um 150 Mio. €, während das Aufkommen an Einkommensteuer und nicht veranlagten Steuern vom Ertrag zurückgegangen ist.

Bei der Körperschaftsteuer überlagerten die Erstattungen wiederum die Einnahmen. Das Aufkommen ist gegenüber dem Vorjahr um nochmals 194 Mio. € zurückgegangen. Damit hat sich die Entwicklung aus dem Jahr 2001 fortgesetzt. Gegenüber dem Jahr 2000 hat sich das Aufkommen sogar um 685 Mio. € verringert. Mitursächlich hierfür ist die Reduzierung des Körperschaftsteuersatzes von bisher 40 v. H. auf 25 v. H. Viele Unternehmer haben aufgrund der nunmehr gleich hohen Steuersätze für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne früher thesaurierte Gewinne, die mit 40 v. H. versteuert worden waren, aufgelöst und an die Anteilseigner ausgeschüttet. Zusätzlich haben einige Großunternehmen, die im vergangenen Jahr Verluste erlitten haben, ihre Veranlagungen vorgezogen, sodass sich das Erstattungsvolumen weiter erhöht hat.

Die Gewerbesteuereinnahmen (ohne Gewerbesteuerumlage) sind im Vergleich zum Vorjahr um etwa 59 Mio. € (7,8 v. H.) und die Einnahmen aus der veranlagten Einkommensteuer um etwa 73 Mio. € (35,3 v. H.) gesunken. Die Gründe hierfür sind überwiegend konjunkturbedingt.

Die Grundsteuereinnahmen haben sich gegenüber dem Vorjahr um 42 Mio. € oder 8,3 v. H. erhöht. Ursache hierfür ist die Erhöhung des Hebesatzes für Grundstücke von 600 v. H. auf 660 v. H.

23 Für die Jahre 2003 bis 2006 erwartet Berlin folgende Steuereinnahmen:

Ansicht 16: Erwartete Steuereinnahmen

Jahr	Schätzungsergebnis	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
2003	8 010	+5,4 ¹⁾
2004	8 852	+10,5
2005	9 271	+4,7
2006	9 811	+5,8

¹⁾ im Vergleich zum Ist des Jahres 2002

Die Zahlen beruhen für das Jahr 2003 auf den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2002 und für die Jahre 2004 bis 2006 auf den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai 2002. Ob die tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes Berlin die Schätzungsergebnisse erreichen werden, hängt von der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ab und ist daher ungewiss.

3. Personalausgaben- und Stellenentwicklung in der Berliner Verwaltung

Wegen der extremen Haushaltsnotlage Berlins müssen die Personalausgaben, die ein Drittel der Gesamtausgaben der unmittelbaren Verwaltung des Landes ausmachen, weiterhin konsequent zurückgeführt werden. Aufgrund der nicht aufgelösten pauschalen Minderausgaben besteht für 2003 ein Haushaltsrisiko von 350 Mio. €.

24 Die Finanzlage Berlins zwingt den Senat weiterhin zu immensen Anstrengungen, die Personalausgaben, die seit Jahren über 7 Mrd. € liegen, zu senken. Der Rechnungshof berichtet nachfolgend über die Entwicklung der Personalausgaben sowie der Stellen und Beschäftigungspositionen (im Folgenden: Stellen) in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO).

Die Personalausgaben haben sich seit 1991 wie folgt entwickelt:

Ansicht 17: Personalausgaben

Jahr	Ansatz	Rechnung	Abweichung
	- Mio. € -		
1991	6 232,5	5 865,1	-367,5
1992	7 095,8	6 732,4	-363,4
1993	7 183,7	7 180,9	-2,8
1994	7 152,0	7 274,0	+122,0
1995	7 284,9	7 301,4	+16,5
1996	7 282,6	7 309,8	+27,2
1997	7 249,8	7 189,9	-59,8
1998	6 992,5	7 103,0	+110,4
1999	6 863,6	7 132,8	+269,1
2000	7 009,4	7 147,2	+137,8
2001	6 998,3	7 188,0	+189,7
2002	7 295,3	7 271,8 ¹⁾	-23,5 ¹⁾
2003	7 069,7		

¹⁾ vorläufiges Ist

Die Tabelle verdeutlicht, dass die Personalausgaben trotz erheblicher Anstrengungen des Senats bisher nicht gesenkt werden konnten. Das Abgeordnetenhaus hat am 28. Juni 2002 den Doppelhaushalt 2002/2003 und das Haushaltsentlastungsgesetz 2002 beschlossen. Danach sollen „die Personalausgaben im unmittelbaren Landesdienst in den Jahren 2002 bis 2006 um mindestens 555 Mio. € entlastet werden“. Weiterhin wird angestrebt, durch einen mit den Gewerkschaften auszuhandelnden Solidarpakt weitere Einsparungen von 500 Mio. € jährlich von 2004 an zu erbringen. Da das Ergebnis der Verhandlungen und alternativer Maßnahmen offen ist, sieht der Rechnungshof hierin ein erhebliches Haushaltsrisiko.

- 25 Mit dem Doppelhaushalt 2002/2003 wurden erstmals die Personalausgaben (Hauptgruppe 4) auf der Grundlage der Zahlfälle und der Ist-Ausgaben pro Zahlfall des Jahres 2001 veranschlagt. Ziel war, dass die Ansätze für Personalausgaben zum Jahresende nicht mehr überschritten werden. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2002 liegen die Gesamtausgaben der Hauptgruppe 4 geringfügig unter dem Ansatz von 7 295,3 Mio. €.

Die folgende Tabelle verdeutlicht die Entwicklung der einzelnen Arten der Personalausgaben von 1994 bis 2001:

Ansicht 18: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

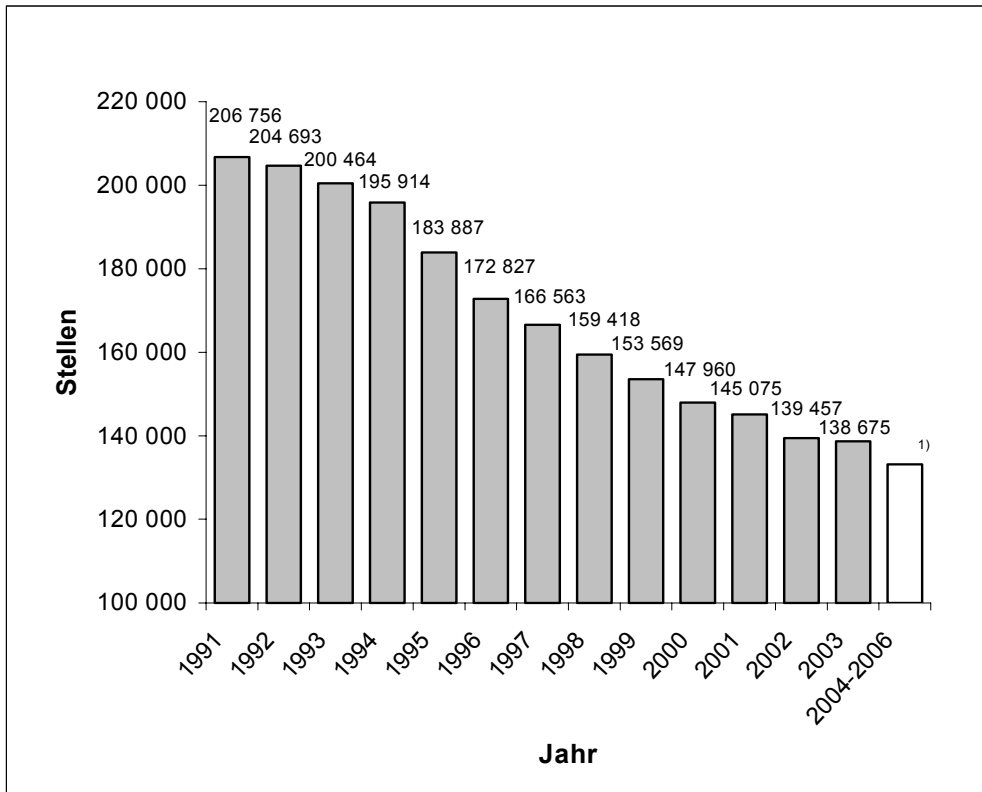
Art der Ausgaben	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	Ausgaben absolut in Mio. €							
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	20,0	21,1	21,0	19,7	20,6	20,3	20,8	19,7
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	6 280,1	6 243,0	6 227,6	6 068,1	5 918,3	5 904,5	5 851,9	5 814,9
Versorgungsbezüge	835,2	875,4	896,3	926,2	956,1	996,6	1 043,3	1 104,4
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	124,4	156,0	161,9	173,0	205,3	209,3	221,6	239,0
Personalbezogene Sachausgaben	14,1	5,8	3,0	2,9	2,6	2,0	9,4	9,9
Personalausgaben insgesamt¹⁾	7 273,9	7 301,4	7 309,7	7 189,8	7 102,9	7 132,7	7 147,1	7 187,9
	Anteil an den Personalausgaben insgesamt in v. H.							
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	0,28	0,29	0,29	0,27	0,29	0,28	0,29	0,27
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	86,34	85,51	85,20	84,40	83,32	82,78	81,88	80,90
Versorgungsbezüge	11,48	11,99	12,26	12,88	13,46	13,97	14,60	15,37
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	1,71	2,14	2,21	2,41	2,89	2,93	3,10	3,32
Personalbezogene Sachausgaben	0,19	0,08	0,04	0,04	0,04	0,03	0,13	0,14
Personalausgaben insgesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Veränderungen (1994 = 100)							
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	100	105	105	98	103	101	104	98
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	100	99	99	97	94	94	93	93
Versorgungsbezüge	100	105	107	111	114	119	125	132
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	100	125	130	139	165	168	178	192
Personalbezogene Sachausgaben	100	41	21	20	18	14	67	70
Personalausgaben insgesamt	100	100	100	99	98	98	98	99

¹⁾ Abweichungen zu den Zahlenangaben in Ansicht 17 ergeben sich durch Rundungsdifferenzen.

Die Gehälter, Vergütungen und Löhne für die aktiv Beschäftigten machen den größten Teil der Personalausgaben aus, 2001 betragen sie fast 81 v. H. Sie sind seit 1994 geringfügig gesunken. Die Versorgungsleistungen sind dagegen um fast ein Drittel gestiegen. Die Ausgaben für Beihilfeleistungen haben sich seit 1994 mit einer Zunahme von 92 v. H. sogar annähernd verdoppelt. Die Kostenbeteiligung der Beschäftigten von 2003 an wird sich erst in den nächsten Jahren auswirken. Die dadurch zu erzielende Einsparung soll 7,7 Mio. € im Jahr 2003 betragen.

26 Die Entwicklung der Stellen seit 1991 stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 19: Stellenentwicklung gemäß Stellenplänen



¹⁾ Der Senat hat geplant, bis zum Ende der Legislaturperiode 2006 bei den Personalausgaben 1 Mrd. € einzusparen. Davon sind 557 Mio. € im Gegenwert von 11 913 Stellen bereits durch konkrete Sparvorgaben belegt; weitere 500 Mio. € sollten durch einen Solidarpakt erbracht werden.

Der Stellenplan weist für 2003 noch 138 675 Stellen aus. Seit 1991 sind demnach 68 081 Stellen abgebaut worden. Davon sind jedoch rund 16 000 Stellen nicht haushaltswirksam eingespart worden, weil für sie weiterhin Ausgaben in Form von Zuwendungen oder Zuschüssen aus dem Landeshaushalt geleistet werden.

27 Die Umstellung der Veranschlagungssystematik (T 25) hat zur Folge, dass Stellen mit Wegfallvermerk, die bislang ohne Betrag im Haushaltsplan enthalten waren, wieder finanziert sind. Sie sind im Haushaltsplan 2002 in gesonderten Kapiteln ausgewiesen, 2003 nur noch zentral im Kapitel 28 09 - Zentrales Personalüberhangmanagement -. Die Stellen mit Wegfallvermerk haben sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 20: Personalüberhang

Jahr	Stellen mit Wegfallvermerk ¹⁾
1995/1996	4 454
1997	6 550
1998	8 861
1999	8 890
2000	6 798
2001	5 919
2002	4 545
2003	5 079

¹⁾ aus Gründen der Vergleichbarkeit einschließlich der finanzierten Stellen mit Wegfallvermerk auch für die vergangenen Jahre; daher Abweichungen zu den Vorjahresberichten

Die Zahl der Stellen mit Wegfallvermerk verändert sich im Laufe eines jeden Haushaltsjahres, da zwar ein Teil entfällt, durch die stellenplanmäßige Belegung von Sparvorgaben aber wieder neue Wegfallvermerke hinzukommen. Zum Stichtag 1. August 2002 trugen 3 427,55 Stellen noch zu realisierende Wegfallvermerke. Von den vorhandenen Überhangkräften waren nur rund ein Drittel (1 177) zur Personalmanagementliste gemeldet.

Der Senat beabsichtigt, den vom Abgeordnetenhaus bereits seit 1998 geforderten **zentralen Stellenpool** nunmehr Mitte des Jahres 2003 einzurichten. Dieser soll als nachgeordnete Behörde der Senatsverwaltung für Finanzen alle Überhangkräfte des unmittelbaren Landesdienstes übernehmen. Der Rechnungshof hat sich wiederholt kritisch gegenüber der Einrichtung eines ausschließlich zentralen Stellenmanagements geäußert. Der geplanten Neuorganisation steht er insbesondere wegen des damit verbundenen hohen bürokratischen Aufwands und den zu erwartenden erheblichen Kosten kritisch gegenüber. Laut Aussage der Senatsverwaltung für Finanzen betragen allein die Errichtungskosten 5,6 Mio. € im Jahr 2003. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass sich die Ausfinanzierung der Stellen für die über 5 000 Überhangkräfte kontraproduktiv auswirken wird, da bei den Dienstbehörden der Druck, mit diesen Beschäftigten frei werdende Stellen zu besetzen, deutlich zurückgehen wird. Der Rechnungshof beobachtet diese Entwicklung angesichts des finanziellen Gesamtvolumens von bis zu 200 Mio. € mit großer Sorge. Er erwartet von der Senatsverwaltung für Finanzen, dass sie die Mitarbeiterzahl in der neuen Behörde auf ein Mindestmaß begrenzt und für den Stellenpool ein zeitnahes und aussagefähiges Berichtswesen einrichtet.

28 Als weitere Folge der veränderten Veranschlagungssystematik der Personalausgaben (T 25) werden die **pauschalen Minderausgaben** für Personalausgaben nicht mehr auf die einzelnen Verwaltungen verteilt, sondern bis auf einige Ausnahmen zentral im Einzelplan 29 veranschlagt. Nach dem

Entwurf des Nachtragshaushaltsplans 2003 sind pauschale Minderausgaben für Personalausgaben von 185,0 Mio. € vorgesehen (darunter 73,5 Mio. € für die Einsparung von Überhangkräften) zuzüglich 250 Mio. € aufgrund des Solidarpaktes (vgl. T 24). Somit müssen für das Jahr 2003 insgesamt 435,0 Mio. € pauschale Minderausgaben für Personalausgaben erwirtschaftet werden. Hierin sind zwar einige Ansätze enthalten, denen Sachverhalte zugrunde liegen, für deren Finanzierung an anderer Stelle Mittel vorgesehen sind (80,6 Mio. € wegen der zu erwartenden Übertragung von bezirklichen Kindertagesstätten auf freie Träger, denen Mehrausgaben im Sachmittelbereich gegenüberstehen, sowie 4,6 Mio. € für das Deutsche Bibliotheksinstitut, die durch entsprechende Einnahmen gedeckt sind). Wegen der Höhe der restlichen pauschalen Minderausgaben für Personalausgaben im Haushaltsjahr 2003 sieht der Rechnungshof aber Schwierigkeiten, dass die erwarteten Einsparungen erbracht werden können. Solange die pauschalen Minderausgaben nicht aufgelöst sind, stellen sie ein Haushaltsrisiko von 350 Mio. € dar.

- 29 Der Rechnungshof hat sich bereits in seinem Jahresbericht 2000 (T 71 und 72) zu der Ausbildungssituation im Land Berlin geäußert. In den Haushaltsplänen der Jahre 1995 bis 2003 sind folgende Ausbildungspositionen in der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen ausgewiesen:

Ansicht 21: Ausbildungspositionen

Jahr	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Insgesamt
1995	15 193,11	2 657,53	838,16	18 688,80
1996	13 990,07	2 582,67	820,16	17 392,90
1997	12 950,14	2 378,35	863,16	16 164,65
1998	11 886,25	2 449,22	868,16	15 203,63
1999	11 633,04	2 332,95	917,50	14 883,49
2000	11 649,06	2 321,28	926,16	14 896,50
2001	11 135,37	2 254,77	927,16	14 317,30
2002	10 683,48	2 273,90	939,16	13 896,54
2003	10 541,48	2 244,40	939,16	13 725,04

Zu den Ausbildungspositionen gehören die Titel für Beamtenanwärter, Beamte zur Anstellung, Richter auf Probe, auszubildende Angestellte, Praktikanten und Volontäre sowie auszubildende Arbeiter. Nur ein Teil dieses Personenkreises wurde mit dem Ziel der Übernahme in den öffentlichen Dienst eingestellt. Mit dem Auflagenbeschluss Nr. 33 aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans 2002/2003 vom 28. Juni 2002 (Plenarprotokoll 15/15) hat das Abgeordnetenhaus dem Senat auferlegt, auch ausgebildete Beamtenanwärter für den nichttechnischen Verwaltungsdienst nicht mehr als Beamte auf Probe zu übernehmen, sondern ihnen auf ein Jahr befristete Arbeitsverträge im Angestelltenverhältnis anzubieten. Nachdem

einige Bezirke dennoch insgesamt 50 Anwärter zu Beamten auf Probe ernannt haben, hat die Senatsverwaltung für Finanzen gegenüber diesen Bezirken Sperren verhängt.

Die Verpflichtung zu einem **Einstellungskorridor** für Nachwuchskräfte war bereits im Haushaltsstrukturgesetz 1996 enthalten, ist aber durch das Haushaltsentlastungsgesetz 2002 entfallen. Der Rechnungshof kann diese Entscheidung unter finanzpolitischen Aspekten nachvollziehen. Er sieht aber - schon wegen des hohen Altersdurchschnitts der vorhandenen Beschäftigten - die Notwendigkeit einer bedarfsgerechten Ausbildung von Nachwuchskräften als Grundlage einer modernen und leistungsfähigen Verwaltung und empfiehlt dem Senat, wieder einen angemessenen Einstellungskorridor einzurichten.

- 30 Bereits im Jahr 2001 hatte der Senat beschlossen, die **Bezirke** nach bestimmten Wertausgleichskriterien zu weiteren Sparbeiträgen heranzuziehen und dabei vorhandene bezirkliche Personalressourcen umzuverteilen. Die Sparsumme von 119,4 Mio. € sollte verteilt auf fünf Jahre zu gleichen Teilbeträgen erbracht werden. Wegen der angespannten Haushaltslage wurde mit dem Senatsbeschluss 87/02 vom 26. Februar 2002 der Konsolidierungsbeitrag der Bezirke vom Haushaltsjahr 2003 an auf 159,5 Mio. € erhöht. Für 2003 sind die festgelegten Einsparbeträge im Rahmen der Haushaltswirtschaft zu erbringen, die Zuweisungen an die Bezirke werden mittels einer Basiskorrektur verändert. Der Rechnungshof erwartet, dass weitere, insbesondere durch die Gebietsreform gegebene Einsparpotenziale konsequent genutzt werden.

III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2001

1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2001

Der Senat hat wie im letzten Jahr die Haushalts- und Vermögensrechnung zwar fristgerecht, aber nur in verkürzter Form vorgelegt. Sie ist zudem teilweise so fehlerhaft und unvollständig, dass der Rechnungshof die Richtigkeit des Zahlenwerks erstmals nicht bestätigen kann.

1.1 Haushaltsplan

31 Der Haushaltsplan 2001 ist durch das Haushaltsgesetz (HG 01) vom 20. Dezember 2000 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes (NHG 01) vom 24. Juli 2001 in Einnahmen und Ausgaben auf 47 663 473 200 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 3 422 949 800 DM festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 36 938 648 600 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 3 293 730 800 DM und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 10 724 824 600 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 129 219 000 DM und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

Die Bezirke haben unter Berücksichtigung der Globalzuweisung ausgeglichene Bezirkshaushaltspläne aufzustellen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen zu beschließen sind und die von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst werden (vgl. §§ 26 a Abs. 1 und 30 LHO). Die sich aus dem NHG 01 ergebenden Mindereinnahmen bei den Zuweisungen an die Bezirke sollten in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen durch haushaltswirtschaftliche Maßnahmen nach § 41 Abs. 3 LHO ausgeglichen werden.

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

Ansicht 22: Haushaltsvolumen

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
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
1999	42 218,1	-5,8	31 257,6	-7,1	10 960,5	-1,7
2000	41 352,6	-2,1	30 519,3	-2,4	10 833,2	-1,2
2001	47 663,5	+15,3	36 938,6	+21,0	10 724,8	-1,0

Die erhebliche Ausweitung des Haushaltsvolumens im Jahr 2001 gegenüber den Vorjahren ist insbesondere auf die mit dem NHG 01 zugelassene zusätzliche Kreditaufnahme zur Deckung von Mindereinnahmen bei der Vermögensaktivierung und zur Erhöhung der Kapitalausstattung der Bankgesellschaft Berlin AG zurückzuführen.

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

Ansicht 23: Verpflichtungsermächtigungen

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
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
1999	4 998,7	11,8	4 680,7	15,0	317,9	2,9
2000	4 912,7	11,9	4 698,1	15,4	214,6	2,0
2001	3 422,9	7,2	3 293,7	8,9	129,2	1,2

1.2 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

- 34 Gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB hat der Senat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen. Für das Haushaltsjahr 2001 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 24. September 2002 beschlossen und mit Schreiben vom selben Tag dem Abgeordnetenhaus vorgelegt (Drs 15/837).

Erst mit Datum vom 18. Oktober 2002 sind die Übersicht über die in Anspruch genommenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen, am 1. November 2002 die Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften, die Nachweisung über die Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen, die Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres und am 6. Februar 2003 die Übersicht über das Rücklagevermögen für

die Hauptverwaltung vorgelegt worden. Die als Anlage zur Haushaltsrechnung beizufügende Übersicht über das Rücklagevermögen für den Teilbereich Bezirksverwaltungen und die Übersicht über das Sondervermögen wurden bisher nicht vorgelegt. Zudem ist die Finanzierungsrechnung als Teil des kassenmäßigen Abschlusses (§ 82 LHO) nicht in der vorgelegten Haushaltsrechnung enthalten. Ihre Darstellung im Abschlussbericht genügt nicht, da dieser den kassenmäßigen Abschluss sowie den Haushaltsabschluss und damit auch die Finanzierungsrechnung erläutern und nicht darstellen soll (vgl. § 84 LHO).

Außerdem fehlten bis Ende Februar 2003 noch Jahresabschlüsse von zwei Krankenhausbetrieben (Klinikum Buch - bis 31.05.01 Krankenhausbetrieb -, Krankenhaus des Maßregelvollzugs - vom 01.01.01 an Krankenhausbetrieb -) und den Weddinger Senioreneinrichtungen, die nach § 26 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen. Diese Jahresabschlüsse waren somit entgegen der Nrn. 11.4.10 und 11.4.11 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung nicht als Anlage beigefügt.

Die Weddinger Senioreneinrichtungen haben seit 1998 keine bestätigten Jahresabschlüsse vorgelegt (vgl. Vorjahresbericht T 52). Für die Städtischen Pflegeeinrichtungen Tempelhof wurde der Jahresabschluss erst nach dem 30. September 2002 testiert. Damit setzte sich die Entwicklung aus den Vorjahren fort.

Der Senat hat damit zwar fristgerecht aber nicht vollständig über die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft und über das Vermögen und die Schulden Rechnung gelegt.

- 35 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die nur den Bezirksverordnetenversammlungen vorzulegen sind (vgl. § 4 Abs. 3 Bezirksverwaltungsgesetz). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in der Rechnungslegung des Senats aufgehen.

1.3 Haushaltsrechnung

- 36 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Die Bücher werden im Rahmen der Kassenwirtschaft geführt und weisen zum Jahresabschluss die Buchungsergebnisse aus. Die Kassenwirtschaft basiert auf Anordnungen im Rahmen der Mittelbewirtschaftung.

Das seit 1994 von der Senatsverwaltung für Finanzen sukzessive eingeführte Verfahren ProFISKAL für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen bildet die Mittelbewirtschaftung und die Kassenwirtschaft in voneinander getrennten Modulen ab. Die Datenbestände der Mittelbewirtschaftung und der Kassenwirtschaft werden arbeitstäglich durch Datentransfers synchronisiert. In der Vergangenheit ist es durch Verfahrens- und Anwen-

dungsfehler immer wieder zu Abweichungen gekommen. Die Haushaltsrechnung 2001 wurde wie im Vorjahr aus den Zahlen des Moduls der Mittelbewirtschaftung erstellt. Damit basiert sie wiederum entgegen § 80 Abs. 3 LHO nicht auf den abgeschlossenen Büchern der Kassenwirtschaft. Um dennoch die Ergebnisse der abgeschlossenen Datenbestände der Kassenwirtschaft in die Rechnungslegung einzubeziehen, hat die Senatsverwaltung für Finanzen zum Jahresabschluss die Module abgeglichen. Dieser Abgleich deckte zahlreiche Differenzen auf, die nach Angabe der Senatsverwaltung bereinigt wurden.

- 37 Der Senat weist in der Vorlage an das Abgeordnetenhaus (Drs 15/837) als Gesamtergebnis einen rechnungsmäßigen Fehlbetrag von 3 876 918 394,84 DM aus. Dieser Betrag stimmt nicht mit dem sich aus den Einzelergebnissen der Haushaltsrechnung ergebenden Saldo überein. Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2001 folgendes Gesamtergebnis aus:

Ansicht 24: Gesamtergebnis

	Einnahmen	Ausgaben
	- DM -	
Ist	45 551 033 788,45	49 327 915 548,22
verbliebene Haushaltsreste	0,00	258 456 912,24
Rechnungssoll	45 551 033 788,45	49 586 372 460,46
Ansatz	47 663 472 600,00	47 662 997 400,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	496 441 931,36
Abschlussresultate der Vorjahre	+1 828 041 520,63	+1 490 019 866,44
Gesamtsoll	49 491 514 120,63	49 649 459 197,80
Differenz ungünstiger	3 940 480 332,18	
Differenz günstiger		63 086 737,34
Fehlbetrag nach der Rechnung	3 877 393 594,84	

Das Endergebnis der Ist-Einnahmen ist zwar zutreffend, beinhaltet aber den im Rahmen der Vorgriffsermächtigung für das Haushaltsjahr 2002 aufgenommenen Kreditbetrag in Höhe von 562 687 540,86 DM (vgl. T 60). Wird dieser Betrag richtigerweise nicht dem Haushaltsjahr 2001 zugerechnet, erhöht sich der Fehlbetrag auf 4 440 081 135,70 DM.

Die Ansätze in der Haushaltsrechnung weisen die Ausgaben um 475 800 DM und die Einnahmen um 600 DM gegenüber den Ansätzen des Haushaltsplans in der Fassung des Nachtragshaushaltsplans zu niedrig aus. Deshalb ist die Haushaltsrechnung schon insoweit falsch. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat als Ursache der Differenzen angegeben, dass diese „aus der Rundungsvorschrift über die Buchung von Umsetzungen

gemäß § 50 LHO sowie unvollständigen oder fehlenden Umsetzungen“ resultieren. Wie viele und welche Buchungsstellen davon betroffen sind, hat sie nicht mitgeteilt. Die fehlerhaften Ansätze führen zu fehlerhaften Berechnungen und Ergebnissen in den Tabellen zur Haushaltsrechnung. In ihrem Abschlussbericht hat die Senatsverwaltung für Finanzen die „Differenz nach Umsetzungen gemäß § 50 LHO“ in Höhe von 475 200 DM vom Gesamtergebnis abgezogen. Insoweit ist der in der Vorlage des Senats (Drs 15/837) ausgewiesene Fehlbetrag um diesen Betrag niedriger als der sich aus der Rechnung tatsächlich ergebende.

Die bei den Ausgaben ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren in Höhe von 496 441 931,36 DM sind gegenüber den in der Haushaltsrechnung 2000 dargestellten verbliebenen Haushaltsresten um insgesamt 3 520 110,34 DM zu niedrig ausgewiesen. Der Senatsverwaltung für Finanzen ist die Abweichung nicht aufgefallen. Die Ursachen für diese Differenz konnten bisher nicht aufgeklärt werden.

Die bei den Abschlussergebnissen der Vorjahre ausgewiesenen Beträge sind per Saldo um 338 021 654,19 DM zu hoch, weil der kassenmäßige Fehlbetrag der Hauptverwaltung nicht in korrekter Höhe gebucht wurde. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat diese Abweichung in einer Fußnote in der Haushalts- und Vermögensrechnung 2001 erläutert.

- 38 Das kassenmäßige Jahresergebnis als Teil des kassenmäßigen Abschlusses nach § 82 LHO beträgt:

Ist-Einnahmen	45 551 033 788,45 DM
Ist-Ausgaben	<u>49 327 915 548,22 DM</u>
Kassenmäßiger Fehlbetrag	<u>3 776 881 759,77 DM</u>

Der kassenmäßige Fehlbetrag erhöht sich unter Berücksichtigung der abzusetzenden Einnahmen aus der Vorgriffsermächtigung auf 4 339 569 300,63 DM (T 37).

Das kassenmäßige Jahresergebnis hat sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 25: Kassenmäßiges Jahresergebnis

Haushalts-jahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. DM -		
1997	-442,3	-547,5	+105,2
1998	-3 069,9	-3 301,8	+231,9
1999	-3 091,5	-3 332,6	+241,1
2000	-1 279,2	-1 337,0	+57,8
2001	-3 776,9	-3 697,1	-79,8

Das kassenmäßige Jahresergebnis ist aber nicht - wie es die Senatsverwaltung für Finanzen darstellt - mit dem kassenmäßigen Gesamtergebnis identisch, weil das kassenmäßige Jahresergebnis 1999 des ehemaligen Bezirks Wedding noch nicht abgewickelt ist und der Bezirk Mitte das Jahresergebnis des Haushaltsjahres 2000 in unzutreffender Höhe gebucht hat. Die Summe der Ist-Einnahmen ist um 201 100,00 DM zu hoch und die der Ist-Ausgaben um 245,46 DM zu niedrig ausgewiesen. Das kassenmäßige Gesamtergebnis weist damit einen Fehlbetrag von 3 777 083 105,23 DM aus.

Es erhöht sich unter Berücksichtigung der abzusetzenden Einnahmen aus der Vorgriffsermächtigung auf 4 339 770 646,09 DM (T 37).

39 Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben entwickelten sich jeweils wie folgt:

Ansicht 26: Ist-Einnahmen (Differenz zum Vorjahr)

Haushalts-jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
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
1999	+62,5	+0,1	-22,2	-0,1	+84,7	+0,7
2000	+1 039,5	+2,4	+1 395,6	+4,5	-356,1	-3,0
2001	+1 565,9	+3,4	+1 701,4	+5,0	-135,5	-1,1

Ansicht 27: Ist-Ausgaben (Differenz zum Vorjahr)

Haushalts-jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
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
1999	+84,1	+0,2	+8,6	+0,03	+75,5	+0,6
2000	-772,8	-1,7	-600,0	-1,7	-172,8	-1,5
2001	+463,6	+8,2	+4 061,5	+10,8	+2,1	+0,1

40 Der Finanzierungssaldo entwickelte sich seit 1997 wie folgt:

Ansicht 28: Finanzierungssaldo

Haushalts- jahr	Finanzierungssaldo
	Mio. DM
1997	-2 450,0
1998	-5 057,4
1999	-3 501,5
2000	-4 977,0
2001	-10 268,1

Der Finanzierungssaldo 2001 in Höhe von 10 268 073 882,60 DM wäre unter Berücksichtigung von nicht korrekt gebuchten, in Vorjahren entstandenen Abschlussergebnissen um 817,17 DM günstiger.

41 Das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis (Haushaltsabschluss) hat sich seit 1997 wie folgt verändert:

Ansicht 29: Rechnungsmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. DM -		
1997	-822,4 ¹⁾	-887,7	+65,3
1998	-299,7 ²⁾	-450,2	+150,5
1999	-3 380,7 ³⁾	-3 509,1	+128,4
2000	-1 632,2 ⁴⁾	-1 675,0	+42,8
2001	-3 876,9 ⁵⁾	-3 960,2	-16,7

¹⁾ Der für das Haushaltsjahr 1997 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 18 786,00 DM zu gering (vgl. Jahresbericht 1999 T 92).

²⁾ Der für das Haushaltsjahr 1998 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 15 062,90 DM zu gering (vgl. Jahresbericht 2000 T 127).

³⁾ Der für das Haushaltsjahr 1999 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 4 827,66 DM zu gering (vgl. Jahresbericht 2001 T 77).

⁴⁾ Der für das Haushaltsjahr 2000 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 87 311 096,13 DM zu gering (vgl. Vorjahresbericht T 64, 65 und 68).

⁵⁾ Der für das Haushaltsjahr 2001 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 341 340 419,07 DM zu hoch (vgl. T 37 und 38).

Der für das Haushaltsjahr 2001 ausgewiesene Fehlbetrag von 3 876 918 394,84 DM ist um 341 340 419,07 DM zu hoch (vgl. T 37 und 38). Das tatsächliche rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis beträgt somit minus 3 535 577 975,77 DM.

Es erhöht sich unter Berücksichtigung der abzusetzenden Einnahmen aus der Vorgriffsermächtigung auf 4 098 265 516,63 DM (T 37).

- 42 Die in der Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse ausgewiesenen Summen stimmen mit den Beständen, die in die entsprechenden Bücher der Kassenwirtschaft des nächsten Haushaltsjahres übertragen wurden, überein.
- 43 Im Laufe der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Teile davon werden in der „Nachweisung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan“ (Nr. 11.4.2 AV § 80 LHO) dargestellt. Aufgrund der in T 37 dargestellten Ansatzabweichungen zur Haushaltsplanung kann die Richtigkeit dieser Nachweisung grundsätzlich nicht bestätigt werden. Darüber hinaus stimmen für den Bereich der Hauptverwaltung die in der vorgenannten Nachweisung aufgeführten Beträge saldiert insgesamt um 29 883 607,15 DM nicht mit den in der Rechnungsnachweisung dargestellten Mehrbeträgen (Nr. 4.2.8 AV § 80 LHO) überein. Für die Bezirke Mitte und Lichtenberg bestehen Differenzen von 87 797 256,34 DM bzw. 10 010 688,87 DM. Die Abweichungen beruhen bei den Personalausgaben auf unzureichenden Vorgaben im Hinblick auf die maschinelle Deckungsfähigkeit. Bei den Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen wurden haushaltsrechtliche Vorschriften nicht beachtet. Die bei der Rückführung nicht benötigter Mittel festgestellten Abweichungen sind auf fehlende Vorschriften für die Behandlung der Ergänzungspläne zurückzuführen; des Weiteren sind programmtechnische Unzulänglichkeiten zu vermuten.
- 44 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Artikel 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO). Der Senat hat am 29. Oktober 2002 dem Abgeordnetenhaus nur für die Hauptverwaltung eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben von 772 390 292,93 DM und der Verpflichtungsermächtigungen von 594 110 347,00 DM zur Genehmigung vorgelegt, die Summen für die Bezirke darin jedoch nur nachrichtlich und gerundet genannt (Drs 15/509). Die Genehmigung wurde am 28. November 2002 erteilt. Für die Bezirke hat die Senatsverwaltung für Finanzen lediglich die von diesen gemeldeten über- und außerplanmäßigen Ausgaben von 896 295 891,15 DM und über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen von 10 089 250,17 DM in einer Sammelvorlage zusammengefasst und dem Hauptausschuss zugeleitet. Dem Plenum des Abgeordnetenhauses dagegen wurden die Haushaltsüberschreitungen der Bezirke

nicht zur Genehmigung vorgelegt. Diese Verfahrensweise stellt einen Verstoß gegen Artikel 88 Abs. 2 VvB dar, weil für Haushaltsüberschreitungen in den Bezirken keine anderen durch Gesetz getroffenen Regelungen (Artikel 88 Abs. 4 VvB) bestehen. Eine bloße nachrichtliche Nennung der bezirklichen Haushaltsüberschreitungen in der o. g. Drucksache zur Beschlussfassung reicht nicht aus.

- 45 Der Bezirk Pankow hat bei der Buchungsstelle 33 07/425 01 überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 13 887 737,88 DM geleistet, die von der Bezirksverordnetenversammlung nicht genehmigt wurden. Diese Ausgaben sind in den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus (T 44) nicht enthalten.
- 46 Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2001 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 1 668 686 184,08 DM. Sie haben sich im Verhältnis zum Haushaltsvolumen bzw. zur jeweiligen Teilsumme in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Ansicht 30: Haushaltsüberschreitungen (Ausgaben)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
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
1999						
überplanmäßig	1 474,2		837,0		637,3	
außerplanmäßig	276,8		88,5		188,3	
gesamt	1 751,0	4,1	925,5	3,0	825,5	7,5
2000						
überplanmäßig			499,7		1)	
außerplanmäßig			50,7		1)	
gesamt	1 197,0	2,9	550,4	1,8	646,6	6,0
2001						
überplanmäßig			577,4		1)	
außerplanmäßig			195,0		1)	
gesamt	1 668,7	3,5	772,4	2,1	896,3	8,4

¹⁾ In der Sammelvorlage sind die über- und außerplanmäßigen Ausgaben nicht gesondert ausgewiesen.

In der Sammelvorlage für die Bezirke fehlt eine Haushaltsüberschreitung von 614,44 DM des Bezirks Lichtenberg-Hohenschönhausen bei der Buchungsstelle 33 10/515 40.

- 47 Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2001 insgesamt 604 199 597,17 DM. Der Umfang hat sich im Verhältnis zur jeweiligen Veranschlagung im Haushaltsplan wie folgt entwickelt:

Ansicht 31: Haushaltsüberschreitungen (Verpflichtungsermächtigungen)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
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
1999						
überplanmäßig	119,2		116,0		3,1	
außerplanmäßig	639,8		541,8		98,0	
gesamt	759,0	15,2	657,8	14,1	101,2	31,8
2000						
überplanmäßig			111,8		1)	
außerplanmäßig			431,6		1)	
gesamt	564,8	11,5	543,4	11,6	21,4	10,0
2001						
überplanmäßig			206,5		1)	
außerplanmäßig			387,6		1)	
gesamt	604,2	1,3	594,1	1,6	10,1	9,4

¹⁾ In der Sammelvorlage sind die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen nicht gesondert ausgewiesen.

In der Liste über die in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist für den Bezirk Reinickendorf ein Betrag von 16 761 DM ausgewiesen, der aber tatsächlich nicht diesem Haushaltsjahr zuzuordnen ist.

- 48 Für das Haushaltsjahr 2001 sind insgesamt 424 672 000,00 DM pauschale Minderausgaben (0,9 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	198 240 000,00 DM,
Bezirke	226 432 000,00 DM.

Die Verwaltungen haben nur einen Teil der pauschalen Minderausgaben erwirtschaftet. Sie wiesen 38 335 875,44 DM (Hauptverwaltung) und 14 266 490,93 DM (Bezirksverwaltung) als nicht zugelassene Mehrausgaben aus.

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

Ansicht 32: Einnahmehaushaltsreste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
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
1999	—	—	—	—	—	—
2000	—	—	—	—	—	—
2001	—	—	—	—	—	—

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat seit 1999 auf die Bildung von Einnahmehaushaltsresten verzichtet.

Ansicht 33: Ausgabehaushaltsreste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
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
1999	289,2	0,7	177,1	0,6	112,1	1,0
2000	500,0	1,2	406,9	1,3	93,1	0,9
2001	258,5	0,5	229,9	0,6	28,6	0,2

Die verbliebenen Ausgabehaushaltsreste haben sich im Haushaltsjahr 2001 gegenüber dem Vorjahr verringert.

1.4 Vermögensrechnung

- 50 Die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2001 wurde erneut nicht - wie der überwiegende Teil der Haushaltsrechnung - mit dem ProFISKAL-Modul DHR-X erstellt, sondern mit anderen Softwareprodukten von der Senatsverwaltung für Finanzen auf Basis der Daten aus der Mittelbewirtschaftung.
- 51 Die vom Senat aufgestellte Rechnung über das Vermögen und die Schulden des Landes Berlin schließt wie folgt ab:

Ansicht 34: Vermögensübersicht

Vermögensteil	Vermögen	Schulden ¹⁾
	- DM -	
Verwaltungsvermögen	14 619 089 418	82 928 821 679
Betriebsvermögen	15 170 497 359	0
Rücklagevermögen	6 064 164 707	0
Finanzvermögen	42 990 229	11 000
Stiftungsvermögen	86 242 129	0
Insgesamt	35 982 983 842	82 928 832 679

¹⁾ Der modellmäßige Barwert der Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen von 539,0 Mio. DM (Stand vom 31.12.01) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen (vgl. Fußnote 1 zu Ansicht 1).

Das Vermögen hat sich gegenüber dem Vorjahr von 38 064 040 933 DM um 2 081 057 091 DM vermindert. Die Schulden erhöhten sich von 68 431 697 666 DM um 14 497 135 013 DM.

Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Anfangsbestände sind gegenüber den Schlussbeständen des Jahres 2000 um insgesamt 10 479 022 DM höher ausgewiesen. Die Abweichung betrifft ausschließlich den Vermögensteil Verwaltungsvermögen und dabei die Bezirke Charlottenburg-Wilmersdorf, Spandau und Marzahn-Hellersdorf. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Abweichung nicht erläutert.

Bei den Bezirken Mitte, Spandau, Steglitz-Zehlendorf, Neukölln, Marzahn-Hellersdorf, Lichtenberg-Hohenschönhausen sowie bei den Einzelplänen 11 (Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen) und 13 (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie) gab es Abweichungen zwischen den Vermögenskonten und den Vermögensnachweisen. Ferner führten nicht ordnungsgemäße Umbuchungen aufgrund von Kapitelumstrukturierungen zu falschen Schlussbeständen. Der Schlussbestand 2001 für das Verwaltungsvermögen ist, soweit der Rechnungshof dies ermitteln konnte, saldiert um 55 094 342 DM zu hoch ausgewiesen.

Darüber hinaus haben die Bezirke Reinickendorf, Friedrichshain-Kreuzberg und Tempelhof-Schöneberg zum Ende des Haushaltsjahres 2001 noch Vermögen der ehemaligen Krankenhausbetriebe in Höhe von insgesamt 576 678 512 DM als Betriebs- bzw. Verwaltungsvermögen ausgewiesen, obwohl die Krankenhausbetriebe vom 1. Januar 2001 an in die spätere Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH übergegangen sind. Die Schlussbestände des Vermögens für die Teile Betriebs- und Verwaltungsvermögen sind daher insgesamt um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen.

- 52 In der manuell erstellten Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens sind Rücklagen in Höhe von 6 015 907 705 DM nicht enthalten. Dies ergibt der Vergleich zur Vermögensübersicht (Rücklagevermögen). Diese Differenz lässt sich nur teilweise erklären. So sind die verbrieften und nicht verbrieften Anteilsrechte (Vermögensgruppe 30 35) in Höhe von 5 843 572 335 DM zu Recht nicht aufgeführt. Das Rücklagevermögen der Bezirke in Höhe von 126 538 804 DM fehlt. Der Restbetrag in Höhe von 45 796 566 DM ist bisher ungeklärt.

Der Geldbestand der Rücklagen der Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) weist zum Jahresende 2001 einen Betrag in Höhe von insgesamt 95 158 044,15 DM aus. Er ist um 2 993 985,00 DM niedriger als im Vermögensnachweis (ohne Vermögensgruppe 30 35) gebucht. Bei den Bezirken hingegen weist der Geldbestand einen um insgesamt 15 437 024,22 DM höheren Betrag aus.

Wie in den letzten Jahren (zuletzt Vorjahresbericht T 88) stimmen nicht alle haushaltsmäßigen Zuführungen an den und Entnahmen aus dem Geldbestand des Rücklagevermögens mit den Buchungen im Sachbuch für den Geldbestand überein. Die vom Senat in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2001 zugesagte programmtechnische Sicherstellung der Übereinstimmung der Buchungen von Rücklagen im Vermögensnachweis sowie im Sachbuch für den Geldbestand konnte noch nicht zum gewünschten Erfolg führen, weil das Verfahren erst im Laufe des Jahres 2002 zum Einsatz kam. Hinsichtlich der Klärung der „Altfälle“ hat sich die Senatsverwaltung für Finanzen noch nicht geäußert.

- 53 Aufgrund der immer noch großen Zahl von Unstimmigkeiten, die zum Teil schon aus den Vorjahren herrühren, sind dem Rechnungshof gesicherte Aussagen über die Höhe des tatsächlichen Verwaltungs-, Betriebs- und Rücklagevermögens und des Gesamtvermögens weiterhin nicht möglich. Er kann daher die Richtigkeit der Vermögensrechnung wie in den Vorjahren (zuletzt Vorjahresbericht T 89) nicht bestätigen.

- 54 In der Nachweisung über die Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen fehlen die von der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur übernommenen Garantien in Höhe von 20 185 996,39 DM. Überschreitungen des im HG 01 festgesetzten Höchst-

betrages zum Eingehen von Verpflichtungen aus Gewährleistungen wurden nicht festgestellt.

Überschreitungen der im HG 01 festgelegten Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften und Garantien waren nicht erkennbar.

- 55 Die Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2001 ist wie in den Vorjahren fehlerhaft. Aufgrund nicht korrekter Meldungen der einzelnen Verwaltungen und von Übertragungsfehlern ist in der Nachweisung eine um 5,7 km² zu niedrige Gesamtfläche ausgewiesen. Auch die in den Abschlussbericht 2001 aufgenommene Neufassung für das Haushaltsjahr 2000 berücksichtigt nicht alle vom Rechnungshof der Verwaltung mitgeteilten Fehler.

Gemäß Nr. 15.5 AV § 73 LHO werden die Grundstücke des Liegenschaftsfonds besonders ausgewiesen. Dies ist nicht geschehen. Aus der Vermögensrechnung ist daher nicht erkennbar, welche Flächen dem Liegenschaftsfonds zuzuordnen sind.

1.5 Ergebnis und Wertung

- 56 Der Senat hat bis einschließlich des Jahresabschlusses 1999 mit der jeweiligen Haushalts- und Vermögensrechnung auch das „Druckstück“, das die einzelnen Ergebnisse komprimiert und transparent ausweist, zu dem in der Verfassung von Berlin gesetzten Termin vorgelegt. Für den Jahresabschluss 2000 ist es dem Rechnungshof erst am 19. Juli 2002 zugegangen. Für 2001 liegt es noch nicht vor. Dies erschwert den verfassungsmäßigen Prüfungsauftrag des Rechnungshofs und beeinträchtigt damit zugleich die parlamentarische Finanzkontrolle.

Der Rechnungshof macht darauf aufmerksam, dass die Senatsverwaltung für Finanzen seit zwei Jahren zu den in den jeweiligen Prüfungsmitteilungen der Jahresabschlussprüfungen detailliert dargestellten Mängelfeststellungen keine Stellungnahmen abgegeben und aus seinen Anregungen zu deren Beseitigung nur unzureichende Schlüsse gezogen hat. Anderenfalls hätten die sich über mehrere Haushaltsabschlüsse wiederholenden Fehler vermieden werden können. Der Rechnungshof sieht in dieser Handlungsweise die Gefahr, dass sich die Qualität der Haushalts- und Vermögensrechnung weiter verschlechtert. Sie kann dann nur noch mit einem unvertretbar hohen Aufwand geprüft werden, um dem Abgeordnetenhaus für seine Finanzkontrolle zeitnah zu berichten.

- 57 **Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Finanzen erneut innerhalb der von der Verfassung gesetzten Frist nur eine verkürzte Haushalts- und Vermögensrechnung 2001 vorgelegt hat, die zudem unvollständige und falsche Darstellungen enthält und daher eine Bestätigung des Zahlenwerks nicht zulässt.**

Er erwartet, dass der Senat

- künftig wieder gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB fristgerecht und vollständig Rechnung legt (T 34),
- das Abgeordnetenhaus spätestens im Rahmen des Entlastungsverfahrens über nach Rechnungslegung bekannt gewordene Fehlbuchungen und deren Auswirkungen auf das Abschlussergebnis unaufgefordert unterrichtet (T 37),
- festgestellte Differenzen aufklärt, bereinigt oder erläutert (T 43, 46, 47, 51, 52, 55) und
- die Zusammenarbeit mit dem Rechnungshof verbessert (T 56).

Er erwartet ferner, dass gemäß Artikel 88 Abs. 2 VvB dem Abgeordnetenhaus künftig auch wieder die Haushaltsüberschreitungen der Bezirke zur nachträglichen Genehmigung vorgelegt werden (T 44).

58 Die Einnahmen und Ausgaben waren, soweit der Rechnungshof geprüft hat, ordnungsgemäß belegt.

2. Deckungskredite

Die haushaltsgesetzlichen Höchstbeträge für die Darlehensaufnahme für das Haushaltsjahr 2001 wurden nicht überschritten. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist wie in den Vorjahren erheblich überschritten. Die Netto-Neuverschuldung liegt um 1,7 Mrd. DM über der Summe der Brutto-Investitionsausgaben. Legt man - wie allgemein üblich - die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde, beträgt die Überschreitung sogar 4,1 Mrd. DM. Erstmals hat die Senatsverwaltung für Finanzen die aufgrund der Vorgriffsermächtigung für 2002 aufgenommenen Darlehen als Ist-Einnahme des Haushaltsjahres 2001 ausgewiesen. Der Rechnungshof hält diese Zurechnung für unzulässig.

59 Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte für das Haushaltsjahr 2001 mit dem HG 01 in der Fassung des NHG 01 folgende gesetzliche Kreditermächtigungen:

- Restermächtigung aus 2000 (§ 18 Abs. 3 LHO),
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 1 HG 01),
- Kreditaufnahme für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan (§ 3 Abs. 2 HG 01),
- Kreditaufnahme für sonstige Tilgungen (§ 3 Abs. 3 HG 01),
- andere Darlehensaufnahmen, insbesondere aus Mitteln des Bundes, zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 4 HG 01).

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

- im Jahre 2000 für 2001 sowie
- im Jahre 2001 für 2002

aufzunehmen (§§ 3 Abs. 6 HG 00 und 3 Abs. 6 HG 01). Sie hat die Inanspruchnahme der Ermächtigungen in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2001 (Drs 15/837) wie folgt dargestellt:

Ansicht 35: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme	
		- DM -	
Restermächtigung Haushaltsjahr 2000	—	—	—
Vorgriffsermächtigung Haushaltsjahr 2000 für 2001	1 654 102 700,00	—	—
Kredite am Kreditmarkt	9 532 917 000,00	9 012 177 949,62	—
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan	5 649 140 000,00 ¹⁾	5 647 812 218,99	—
Kredite für sonstige Tilgungen	ohne ²⁾	466 947 495,97	—
Bundesdarlehen u. a.	20 000 000,00	10 020 278,34	—
Vorgriffsermächtigung für 2002	1 429 904 196,00	562 687 540,86	—

¹⁾ Dieser Betrag ist gerundet. Gemäß Erläuterung zu Buchungsstelle 29 02/325 00 waren 5 649 137 000 DM geplant.

²⁾ vgl. § 3 Abs. 3 HG 01

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme am Kreditmarkt konnte nicht voll ausgeschöpft werden, da drei Sachverhalte den Höchstbetrag um insgesamt 520 739 050,38 DM minderten.

- Für die Erhöhung der Kapitalausstattung der Bankgesellschaft Berlin AG wurden in den Nachtragshaushaltsplan Kreditmarktmittel von 3,9 Mrd. DM eingestellt. Der für diesen Zweck nicht in Anspruch genommene Betrag von 479 277 432,03 DM durfte nicht zur allgemeinen Finanzierung des Haushalts herangezogen werden.
- Nach Artikel 2 § 6 Haushaltssanierungsgesetz 2000 vom 20. April 2000 sind Minderausgaben gegenüber den geplanten Zinsausgaben in den Haushalten 2001 bis 2004 zur Absenkung der Neuverschuldung einzusetzen. Die eingesparten Zinsausgaben von 41 311 618,35 DM rechnete die Senatsverwaltung für Finanzen deshalb auf den Höchstbetrag an.
- Da dem Hauptausschuss Unterlagen nicht fristgerecht vorgelegt wurden, war eine pauschale Ausgabenkürzung von 150 000 DM vorzunehmen (vgl. Beschluss des Hauptausschusses vom 04.07.01).

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat diese Sachverhalte berücksichtigt und folglich nur 9 012 177 949,62 DM in Anspruch genommen. Die gesetzlichen Höchstbeträge sind nicht überschritten worden.

60 Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2001 (Nachtragshaushalt) war eine Netto-Neuverschuldung von 9 425,1 Mio. DM eingeplant. Sie betrug tatsächlich:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	15 126 937 664,58 DM
Einnahmen aus Krediten vom Bund	10 020 278,34 DM
abzüglich Tilgungen	
am Kreditmarkt	- 6 114 759 714,96 DM
im öffentlichen Bereich	- <u>115 724 492,20 DM</u>
Netto-Neuverschuldung insgesamt	<u>8 906 473 735,76 DM</u>

Der Senat hat dagegen im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2001 den über die Vorgriffsermächtigung für 2002 aufgenommenen Betrag der Netto-Neuverschuldung des Jahres 2001 zugerechnet, weil er als Ist-Einnahme des Jahres 2001 gebucht worden ist. Damit weist er die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt mit 9 574 865 490,48 DM ebenso wie die Netto-Neuverschuldung insgesamt mit 9 469 161 276,62 DM um 562 687 540,86 DM höher aus als der Rechnungshof in seinen Berechnungen. Die Darstellung des Senats, Ermächtigung und Kreditobergrenze unterschiedlicher Haushaltsjahre der Kreditaufnahme 2001 zugrunde zu legen, widerspricht z. B. mit Blick auf den ausgewiesenen - verminderten - Fehlbetrag 2001 der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Nach gängiger Praxis in Bund, Ländern und bisher auch in Berlin dienen Einnahmen aufgrund der Vorgriffsermächtigung der Finanzierung von Ausgaben für das nächste Jahr, die bereits im laufenden Kalenderjahr zu leisten sind. Dementsprechend hat auch der Gesetzgeber die Vorgriffsermächtigung für 2002 zwar im HG 01 festgeschrieben, die Einnahmen aber gerade nicht in den Haushaltsplan 2001 eingestellt, sondern sie im

Gegenteil bei Erstellung des HG 01 als Einnahme des Haushaltsplans 2002 vorausgesetzt.

Da das HG 02/03 erst am 19. Juli 2002 erlassen wurde, hat der Gesetzgeber dann allerdings die in Anspruch genommene Vorgriffsermächtigung 2001 für 2002 nicht mehr in den Haushaltsplan 2002 eingestellt, sondern die Krediteinnahmen zur Deckung von Ausgaben 2002 (Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt) entsprechend vermindert. Damit sind die im Wege des Vorgriffs aufgenommenen Kredite in keinem der beiden Haushaltspläne veranschlagt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen begründet ihr Vorgehen mit der Umstellung auf den kassenmäßigen Jahresabschluss. Da die Mittel aus den Krediten im Jahr 2001 dem Haushalt zugeflossen und zur Finanzierung der Ausgaben in 2001 verbraucht worden sind, seien sie auch im Ist 2001 nachgewiesen. Das Verfahren spiegele die wirkliche Kreditinanspruchnahme sowie die finanzielle Situation des Landes wider und diene damit gerade der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Gemäß § 3 Abs. 6 HG 01 sei der im Vorgriff aufgenommene Betrag auch nicht explizit für Ausgaben des Jahres 2002 einzusetzen.

Der Rechnungshof vermag der Argumentation nicht zu folgen, da die Vorgriffsermächtigung einen Vorgriff auf die Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben für das Folgejahr darstellt. Der Bezug zu dem folgenden Haushaltsjahr ist damit ausdrücklich hergestellt. Eine Verwendung von Krediteinnahmen für das neue Jahr zur Deckung von Ausgaben des alten Jahres weitet die Ausgabemöglichkeiten der Exekutive über den von der Legislative vorgegebenen Rahmen hinaus unzulässig aus.

In den folgenden Textnummern geht der Rechnungshof von dem eingangs dargestellten Betrag der Netto-Neuverschuldung von 8 906 473 735,76 DM aus. Die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Jahresabschluss 2001 werden in T 37, 38 und 41 dargestellt.

- 61 Nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Haushaltsgesetzgebungsverfahren darzulegen, dass diese Störung vorliegt oder unmittelbar bevorsteht und die erhöhte Kreditaufnahme geeignet ist, sie abzuwehren (vgl. § 18 Abs. 1 LHO).

Der eingeplanten Netto-Neuverschuldung von 9 425,1 Mio. DM standen an veranschlagten (Brutto-)Investitionen Ausgaben von 7 999,5 Mio. DM gegenüber. Demnach war die Netto-Neuverschuldung höher als die Investitionsausgaben.

Die tatsächliche Netto-Neuverschuldung betrug 8 906,5 Mio. DM und die Summe der Brutto-Investitionsausgaben (inkl. der Zuwendungen für Inves-

titionen, Obergruppen 33 und 34) 7 157,2 Mio. DM. Damit wurde die Kreditobergrenze um 1 749,3 Mio. DM im Haushaltsvollzug überschritten.

Zur Begründung einer Überschreitung der Kreditobergrenze hat der Senat Ausführungen zur Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gemacht (Drs 14/1220). Nach seiner Ansicht sei das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht bereits seit geraumer Zeit ernsthaft und nachhaltig gestört. So liege das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts seit 1993 deutlich unter dem Durchschnitt des Bundesgebiets, die Wirtschaftsentwicklung habe sich vom Bundesgebiet abgekoppelt, die mittelfristigen Prognosen blieben hinter der bundesdurchschnittlichen Entwicklung zurück, die Arbeitslosenquote sei höher als im Durchschnitt des Bundesgebiets. Dennoch sei es Finanzpolitik des Landes gewesen, trotz der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Kreditobergrenze nicht zu überschreiten. Dieser Grundsatz könne angesichts der Entwicklung bei der Bankgesellschaft nicht mehr aufrechterhalten werden. Der Rechnungshof stellt fest, dass die erhöhte Schuldenaufnahme zur Rettung der Bankgesellschaft nicht als Begründung einer Überschreitung der Kreditobergrenze herangezogen werden kann, weil die Ausgaben in diesem Zusammenhang investiv waren (Titel 831 20). Dies bedeutet, dass sich Krediteinnahmen und Investitionsausgaben in diesem Fall neutralisiert haben.

- 62 Wie jedes Jahr weist der Rechnungshof auf das allgemeine Verständnis der **verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze** hin. Mit der einfachen Addition der Zahlen der für die Investitionen bestimmten Hauptgruppen 7 und 8 berücksichtigt der Senat nicht, dass ein Großteil der Investitionsausgaben Berlins durch entsprechende Zahlungen des Bundes, der EU oder sonstiger Dritter finanziert wurden. Der Senat steht mit dieser Betrachtungsweise allein. Der Rechnungshof setzt daher die bei den Obergruppen 33 - Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich - und 34 - Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen - vereinnahmten Zahlungen von den Investitionsausgaben ab. Vergleicht man die eigenfinanzierten Investitionen mit der Höhe der Netto-Neuverschuldung, ergibt sich eine Überschreitung der (bereinigten) Kreditobergrenze:

Netto-Neuverschuldung		8 906,5 Mio. DM
Investitionsausgaben insgesamt	7 157,2 Mio. DM	
abzüglich Zuweisungen der Obergruppen 33 und 34	<u>- 2 344,5 Mio. DM</u>	
eigenfinanzierte Investitionsausgaben		<u>4 812,7 Mio. DM</u>
Überschreitung der (bereinigten) Kreditobergrenze		<u>4 093,8 Mio. DM</u>

Der Senat hat die Überschreitung der bereinigten Kreditobergrenze erneut nicht begründet. Der Verfassungsverstoß dauert seit 1993 an.

63 Aus dem Haushaltsjahr 2001 verbleibt keine Restermächtigung:

Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 HG 01	9 532 917 000,00 DM
abzüglich Inanspruchnahme	- 9 012 177 949,62 DM
abzüglich Anrechnungen (T 59)	- <u>520 739 050,38 DM</u>
verbleibende Restermächtigung	<u><u>0,00 DM</u></u>

64 Über die vorstehenden Feststellungen zur Kreditaufnahme 2001 hinaus sieht sich der Rechnungshof veranlasst, auf folgenden Sachverhalt hinzuweisen, der zwar die Kreditaufnahme dieses Jahres nicht berührt, aber dennoch von Bedeutung ist: Die früheren städtischen Krankenhäuser haben, kurz vor ihrer Einbringung in die NET-GE Kliniken für Berlin GmbH (jetzt: Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH), zum 27. bzw. 29. Dezember 2000 Kredite von 321,5 Mio. DM aufgenommen, um die spätere Liquidität der GmbH sicherzustellen. Darüber hinaus bestanden zu diesem Zeitpunkt noch laufende Kredite der Krankenhäuser von 81 Mio. DM. Da die Vivantes GmbH nach dem Auslaufen der o. g. Kreditverträge zum 27. Dezember 2001 selbst noch keine Kredite aufnehmen konnte, nahm die Senatsverwaltung für Finanzen für die Vivantes GmbH Kredite von 370,5 Mio. DM auf, die die Bank direkt an die GmbH auszahlte (aus der Sicht des Landes: nicht kassenwirksame Kassenverstärkungskredite - vgl. T 70 -, die weitgehend zur Tilgung der o. g. Kredite eingesetzt wurden). Auch vor dem 27. bzw. 29. Dezember 2000 bestanden von den Krankenhäusern begründete Kredite.

Die vor dem 27. Dezember 2001 aufgenommenen Kredite sind wegen ihrer Laufzeit als Deckungskredite zu bewerten. Sie sind zu keinem Zeitpunkt auf die gesetzlichen Ermächtigungen angerechnet und als Schulden des Landes Berlin ausgewiesen worden. Eine nachträgliche Anrechnung auf Kreditermächtigungen der vergangenen Jahre hält der Rechnungshof für entbehrlich.

65 Gemäß § 3 Abs. 7 HG 01 dürfen im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen getroffen werden, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (Derivatgeschäfte). Im Haushaltsjahr 2001 hat die Senatsverwaltung für Finanzen derartige Geschäfte mit einem Nominalvolumen von 600 Mio. € abgeschlossen. Es handelt sich wiederum um Zinsswaps. Sowohl Neuabschlüsse als auch Bestand an Derivaten halten sich im Rahmen der Höchstbeträge des HG 01.

66 Nach dem Derivatbericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom November 2002 ergaben sich aus den seit 1996 bestehenden Verträgen bis zum 31. Dezember 2001 Zinskostensparnisse von 13,9 Mio. €. Diesem nach der Methode der Senatsverwaltung für Finanzen berechneten wirtschaftlichen Erfolg, dem überwiegend der Vergleich mit einem zum Zeitpunkt der Entscheidung alternativen Kreditgeschäft zugrunde liegt,

steht ein vom Rechnungshof ermittelter, kumulierter kassenmäßiger Verlust von 11,7 Mio. € gegenüber (zur Methodik vgl. Vorjahresbericht T 101).

- 67 Rund 77 v. H. der bestehenden Derivate sind Payer-Swaps (Austausch von festen gegen ursprünglich vereinbarte variable Zinssätze). Der Senat verfolgt mit diesen Derivaten auf variable Grundgeschäfte das erklärte Ziel, das Zinsänderungsrisiko der variabel verzinsten Darlehen zu reduzieren. Sich hieraus ergebende Mehrausgaben durch das Derivat gegenüber dem Darlehen haben nach den Ausführungen des Senats in seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht sowie im Derivatbericht den Charakter einer Versicherungsprämie gegen Zinssteigerungen.

3. Kassenverstärkungskredite

Das Land Berlin hat - wie in den Vorjahren - während des gesamten Jahres 2001 Kassenverstärkungskredite in Milliardenhöhe aufgenommen. Die Kassenverstärkungskreditaufnahme betrug stets mindestens 2,5 Mrd. DM. Dieser Sockelbetrag lag damit über dem des Vorjahres von 1,5 Mrd. DM. Der zulässige Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite wurde nicht überschritten.

- 68 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen. Nach § 3 Abs. 5 HG 01 durften für das Jahr 2001 Kassenverstärkungskredite bis zu einem Höchstbetrag von 12 v. H. des in § 1 dieses Gesetzes festgestellten Betrages von 43 754 564 400 DM aufgenommen werden. Mit dem NHG 01 wurde das Haushaltsvolumen auf 47 663 473 200 DM erhöht. Somit belief sich der zulässige Höchstbetrag auf 5 719 616 784 DM.
- 69 Von der Ermächtigung hat die Senatsverwaltung für Finanzen erneut während des gesamten Jahres Gebrauch gemacht. Im Jahr 2001 waren neben den kassenwirksam gewordenen Kassenverstärkungskrediten auch Kredite anzurechnen, die für das Land nicht kassenwirksam waren (T 70). Die Kassenverstärkungskredite, die die Senatsverwaltung für das Land Berlin aufnahm (kassenwirksame Kassenverstärkungskredite), betrugen stets mindestens 2,124 Mrd. DM, sog. kassenwirksamer Sockelbetrag. Die höchste kassenwirksame Kreditaufnahme wurde am 6. Dezember 2001 mit 5,647 Mrd. DM erreicht, das sind 98,7 v. H. des haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmens.

70 Auf die Kassenverstärkungskreditermächtigung mussten auch die Kredite angerechnet werden, die die Senatsverwaltung für Finanzen zum 27. Dezember 2001 für die Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH aufgenommen hat. Es handelt sich um Kredite in Höhe von 370,5 Mio. DM, die die Bank direkt an die GmbH auszahlte (aus der Sicht des Landes: nicht kassenwirksame Kassenverstärkungskredite). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Anrechnungspflicht der Kredite für die Vivantes GmbH zwar betont. Dennoch sind sie in den von ihr geführten Übersichten des Jahres 2001 und im Liquiditätsbericht für das Abgeordnetenhaus nicht dokumentiert.

Den genannten Krediten für die Vivantes GmbH sind bereits Kredite vorausgegangen, die die früheren städtischen Krankenhausbetriebe noch selbst aufgenommen hatten. Diese Kredite sind damit für das Land ebenfalls nicht kassenwirksam geworden und in keiner Nachweisung enthalten. Einer Bewertung dieser Verträge als Kassenverstärkungskredite steht allerdings § 18 Abs. 2 Nr. 2 LHO entgegen, sodass diese Verträge als Deckungskredite im Sinne von § 18 Abs. 2 Nr. 1 LHO gewertet werden müssen (vgl. T 64).

71 Der zulässige Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite ist auch nach Berücksichtigung der nicht kassenwirksamen Kassenverstärkungskredite vom 27. Dezember 2001 an eingehalten.

Insgesamt betrug die Kassenverstärkungskreditaufnahme während des gesamten Jahres 2001 mindestens 2,5 Mrd. DM. Dieser Sockelbetrag lag damit über dem des Vorjahres von 1,5 Mrd. DM.

72 Mit der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten sollen eigentlich nur Schwankungen bei der Verfügbarkeit von Kassenmitteln, die durch unterschiedliche Zahlungsströme von Einnahmen und Ausgaben entstehen, ausgeglichen werden. Dass seit Jahren ein Sockelbetrag in Milliardenhöhe besteht, zeigt deutlich, dass die Einnahmen die Ausgaben nicht nur vorübergehend, sondern während des gesamten Jahres nicht decken. Die Kassenverstärkungskredite dienen somit nicht mehr nur ihrem eigentlichen Zweck. Eine sachliche Abgrenzung zu der Aufnahme von Deckungskrediten ist nicht erkennbar.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat erklärt, dass es sich bei dem Sockelbetrag der Wirkung nach um Deckungskredite handelt. Sie sei bemüht, den Sockelbetrag abzubauen. Im Haushaltsplan 2002/2003 wurde - bei erhöhter Netto-Neuverschuldung - der Ermächtigungsrahmen für die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten auf 10 v. H. des Haushaltsvolumens und damit auch absolut verringert. Dem Entwurf des NHG 02/03 ist jedoch zu entnehmen, dass dieser Weg wieder verlassen werden soll. Der Ermächtigungsrahmen ist auf 13 v. H. eines leicht gestiegenen Haushaltsvolumens 2003 angehoben worden.

4. Zusammenfassende Bewertung

73 Der Rechnungshof stellt im Hinblick auf die Beschlussfassung des Abgeordnetenhauses über die Entlastung des Senats zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2001 zusammenfassend fest:

- Der Senat hat wie im letzten Jahr die Haushalts- und Vermögensrechnung 2001 zwar fristgerecht, aber nur in verkürzter Form vorgelegt.
- Die Haushalts- und Vermögensrechnung ist teilweise so fehlerhaft und unvollständig, dass der Rechnungshof die Richtigkeit des Zahlenwerks erstmals nicht bestätigen kann.
- Die Jahresrechnung schließt mit einem kassenmäßigen Fehlbetrag von 3,8 Mrd. DM ab. Tatsächlich hätte ein noch um 563 Mio. DM höherer Betrag ausgewiesen werden müssen, da Einnahmen aus Darlehen aufgrund der Vorgriffsermächtigung für 2002 fälschlicherweise dem Haushaltsjahr 2001 zugerechnet wurden. Der sich unter Berücksichtigung dieser abzusetzenden Einnahmen ergebende Fehlbetrag von 4,3 Mrd. DM stellt das schlechteste Jahresergebnis dar, das das Land Berlin jemals zu verzeichnen hatte.
- Die gravierende Fehlentwicklung bei den Einnahmen und Ausgaben ist trotz einer bereits Ende Februar 2001 verfügten Haushaltssperre und des im Juli 2001 verabschiedeten Nachtragshaushalts eingetreten. Es gelang dem Senat nicht, den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen einzuhalten und einen Fehlbetrag am Jahresende zu vermeiden.
- Die Netto-Neuverschuldung des Jahres 2001 von 8,9 Mrd. DM (ohne die unzutreffend dem Jahr 2001 zugerechnete Vorgriffsermächtigung für 2002) liegt um 1,7 Mrd. DM über der Summe der Brutto-Investitionen und sogar um 4,1 Mrd. DM über den eigenfinanzierten Investitionsausgaben. Damit ist die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze erneut deutlich überschritten.
- Wegen der - auch in den Jahren 2002 und 2003 fortgesetzten - Überschreitung der Kreditobergrenze ist beim Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin ein Normenkontrollverfahren anhängig. Die Entscheidung hierüber bleibt abzuwarten.

IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

A. Querschnittuntersuchungen

1. Defizite beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung

Obwohl seit mehr als einem Jahrzehnt die Arbeitsplätze in der Berliner Verwaltung zu einem großen Teil mit Computern ausgestattet sind, bestehen weiterhin starke Defizite bei der Projektentwicklung, der Finanzierung, der Wirtschaftlichkeit, der Ordnungsmäßigkeit und der Sicherheit. Dem Land Berlin entstehen dadurch hohe finanzielle Verluste.

- 74 Die Büroarbeitsplätze der Berliner Verwaltung sind zu einem großen Teil mit Computern ausgestattet. Diese sind überwiegend vernetzt und über das Berliner Landesnetz an das Intranet der Berliner Verwaltung angeschlossen. Die für das zentrale IT-Management in der Berliner Verwaltung zuständige Senatsverwaltung für Inneres geht von etwa 60 000 IT-Arbeitsplätzen in der landesunmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne Schulen) aus. Mit dem Umfang und der Komplexität des IT-Einsatzes hat sich das Land Berlin eine hohe haushaltsmäßige Belastung auferlegt. So muss die Hardware in einem mehrjährigen Zyklus erneuert, die Software gepflegt und modernisiert, die IT-Infrastruktur auf- und ausgebaut sowie die Anwendungsbetreuung sichergestellt werden. Die tatsächlich entstehenden **Kosten des IT-Einsatzes** können aus der bisherigen Kosten-Leistungs-Rechnung im Land Berlin nicht ermittelt werden.

Die KGSt hat in einer Modellrechnung laufende jährliche Kosten von etwa 10 000 € für einen IT-unterstützten Büroarbeitsplatz (KGSt-Bericht 6/2002, Kosten eines Arbeitsplatzes, S. 13) zugrunde gelegt. Bei 60 000 Computern muss Berlin hochgerechnet jährlich 600 Mio. € aufbringen.

- 75 Für diese finanzielle Belastung wird in den Berliner Verwaltungen, insbesondere von den Bezirksämtern, kaum haushaltsmäßige Vorsorge getroffen. Der Rechnungshof hat wiederholt festgestellt, dass erhebliche Probleme bei **Ersatzbeschaffungen** insbesondere bei solchen IT-Verfahren auftreten, die von Senatsverwaltungen veranlasst wurden und die von den Bezirken in dezentraler Verantwortung ausgeführt werden (z. B. Verbund öffentlicher Bibliotheken). Unterlassene Ersatzbeschaffungen führen jedoch zu einer überalterten Technikausstattung, die durch eine höhere Ausfallfrequenz und höhere Betreuungskosten zu nicht vorhersehbaren Risiken für Berlin führen. Da eine Rückkehr zu manuellen Verwal-

tungsvorgängen weder möglich noch sinnvoll erscheint und die Haushaltsplanung und -bewirtschaftung nicht der Zufälligkeit überlassen werden darf, **empfiehlt der Rechnungshof**, die IT-Finanzierung zu ändern. Bei allen landeseinheitlich eingesetzten Verfahren sollte dazu eine zentrale Finanzierung sichergestellt werden.

76 Die IT-Anwender in der Berliner Verwaltung arbeiten mittlerweile mit einer fast unüberschaubaren Vielzahl von Programmen, über die es landesweit keinen Überblick gibt. Selbst für identische Aufgaben werden insbesondere im Infrastrukturbereich (Betriebssysteme z. B. MS-Windows, NT und Novell sowie z. B. Outlook und Groupwise für E-Mail und Kalender) oft unterschiedliche Programme eingesetzt. Sie bedingen zusätzliche Ausgaben für Lizenzen, Schulung, Hardware und personelle Betreuung. Um die notwendige Vereinheitlichung der Infrastruktur zur Senkung der Betriebskosten realisieren zu können, muss die seit Jahren angestrebte **Softwarestandardisierung** (IT-Warenkorb) endlich wirksam in die Praxis umgesetzt werden. **Der Rechnungshof empfiehlt** dem Senat, die notwendigen Standardisierungsbeschlüsse unverzüglich zu treffen und umzusetzen.

77 Das Abgeordnetenhaus hat den Senat aufgefordert, bei der Neueinführung von IT-Großverfahren generell der **Übernahme der IT-Verfahren anderer Bundesländer** den Vorzug vor Eigenentwicklungen des Landes Berlin zu geben (vgl. Auflagenbeschluss Nr. 27 aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans 2002/2003 vom 28.06.02, Plenarprotokoll 15/15).

Um diesen Weg erfolgreich zu beschreiten, **empfiehlt der Rechnungshof** den Berliner Behörden, von dem bisherigen Grundsatz, dass sich die Technik der bestehenden Organisation anzupassen habe, abzuweichen, weil auch die bestehenden Organisationsstrukturen oft verbesserungsbedürftig sind. Bei der Prüfung der Übernahme anderer IT-Lösungen sollten deshalb auch mögliche Änderungen der eigenen Aufbau- und Ablauforganisation sowie evtl. Änderungen von rechtlichen Regelungen gegenüber dem derzeitigen Ist-Zustand geprüft werden. Die kostengünstige Übernahme bereits vorhandener und in der Praxis erprobter IT-Verfahren könnte dadurch erreicht werden.

78 Zur möglichen Senkung der IT-Betriebskosten der Berliner Verwaltung wird bereits seit 1998 in verschiedenen Arbeitsgruppen und durch verschiedene Projekte versucht herauszufinden, ob es machbar und wirtschaftlich ist, IT-Dienstleistungen wie die Anwenderbetreuung nicht mehr selbst zu erbringen, sondern an private Unternehmen oder an den Landesbetrieb für Informationstechnik (LIT) zu vergeben (sog. **Outsourcing**). Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2001 (T 124 bis 130) beschrieben, welche Vorarbeiten er als Entscheidungsgrundlage (z. B. Kostenermittlung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, IT-Sicherheitskonzept, Definition und Erhalt von Kernkompetenzen) für unabdingbar hält.

In der Zwischenzeit sind erste Verträge über die IT-Infrastrukturbetreuung mit dem LIT geschlossen worden. Diese Verträge gelten jedoch für strukturell vergleichbare Behörden mit einer geringen Zahl von Endgeräten (bis zu 200 PC). Die bisher gewonnenen Erfahrungen lassen sich somit nicht auf Behörden mit heterogener Aufbau- und Ablauforganisation, mehreren Außenstellen und einer Vielzahl von Endgeräten und Anwendungen übertragen. Daher können noch keine grundsätzlichen Aussagen über die Zweckmäßigkeit des Outsourcens getroffen werden. Darüber hinaus scheitern Aussagen über die mögliche Wirtschaftlichkeit daran, dass es in all den Jahren nicht gelungen ist, eine funktionierende Kosten-Leistungs-Rechnung für die Ermittlung der notwendigen Basiszahlen über die Kosten eines IT-Arbeitsplatzes aufzubauen (T 74). **Der Rechnungshof empfiehlt**, die IT-Betreuung als ein einheitliches Produkt zu definieren und so kurzfristig die für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen benötigten Kosten eines IT-Arbeitsplatzes zu ermitteln.

- 79 Zwei wesentliche Eckpunkte der IT-Strategie des Landes Berlin sind die vom Rechnungshof bereits im Vorjahresbericht (T 173 ff.) aufgegriffene **Weiterentwicklung des LIT** und der auch von der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik vorgeschlagene **Aufbau eines IT-Kompetenzzentrums** für die Berliner Verwaltung. Die Weiterentwicklung des LIT ist zwischenzeitlich nicht entscheidend vorangekommen. Das geplante Kompetenzzentrum für IT-Aufgaben ist bisher nicht realisiert worden, weil inhaltliche und organisatorische Voraussetzungen fehlen. Es wäre wünschenswert, wenn das Kompetenzzentrum die IT-Vorhaben derart unterstützt, dass die Anforderungen an die Softwareentwicklung korrekt beschrieben und tatsächlich umsetzbar sind sowie dass die in den verschiedensten IT-Projekten aufgetretenen Fehler gesammelt, analysiert und für die Zukunft vermieden werden können. Die reine Funktionsübernahme durch das bisherige zentrale IT-Management bei der Senatsverwaltung für Inneres stellt keine wesentliche Verbesserung für die Berliner Verwaltung dar.
- 80 Bereits im Vorjahresbericht (T 127) hat sich der Rechnungshof zu der **privaten Internetnutzung in Behörden** geäußert. Der Rechnungshof hat bei seinen weiteren Prüfungen festgestellt, dass die private Internetnutzung in den geschlossenen Dienstvereinbarungen nicht immer verboten wird und viele Mitarbeiter sich nicht an ein so ausgesprochenes Verbot halten. **Der Rechnungshof erwartet**, dass alle Dienstvereinbarungen ein entsprechendes Verbot enthalten und dass die im Informationsverarbeitungsgesetz und in der Rahmendienstvereinbarung zwischen dem Senat und dem Hauptpersonalrat geregelten Kontrollmöglichkeiten über die Einhaltung des Verbots sachgerecht genutzt werden.
- 81 In der IT-Infrastruktur der Berliner Verwaltung wird zunehmend über den **Einsatz von Funknetzen** (WLAN - Wireless Local Area Network) nachgedacht. Erste Funknetze sind sowohl zur Vernetzung eines Hauses als auch zur Vernetzung weit auseinander liegender Gebäude eines Bezirksamts realisiert worden. Funknetze haben einerseits den Vorteil, dass Rechner

- auch ohne aufwändige Baumaßnahmen vernetzt werden können. Andererseits sind die mit einem Funknetz übertragenen Informationen technisch recht einfach abhörbar. Außerdem ist das Netz leicht störbar. Daher müssen je nach Schadensrisiko ggf. weitere Schutzmaßnahmen (z. B. Verschlüsselung) ergriffen werden. **Der Rechnungshof erwartet** daher, dass Funknetze erst dann eingesetzt werden, wenn ein Sicherheitskonzept vorliegt und die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen festgelegt und umgesetzt worden sind. Die Kosten für die Sicherheitsmaßnahmen sind bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des Funknetzes zu berücksichtigen.
- 82 Nachdem sich der IT-Einsatz mehr als zehn Jahre lang im Wesentlichen ohne **rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen** entwickelte, begann die Senatsverwaltung für Inneres Ende der 90er Jahre ihn verwaltungstechnisch neu zu regeln. So ist mit der IT-Organisationsrichtlinie vom 17. März 1998 u. a. ein in den Verwaltungen akzeptiertes Rollenmodell geschaffen und mit dem IT-Koordinierungsausschuss Berlin (IT-KAB) ein verwaltungsübergreifendes Beratungsgremium eingerichtet worden. Zusätzlich wurden die sicherheitstechnischen Rahmenbedingungen des IT-Einsatzes in der IT-Sicherheitsrichtlinie vom 9. September 1998 geregelt. Die Senatsverwaltung für Inneres hat zwar 1999 einen Entwurf für eine IT-Projektrichtlinie erarbeitet, der aber bisher nicht umgesetzt wurde. Die den Anschluss und Zugang zum Berliner Verwaltungsnetz regelnde IT-Infrastrukturrichtlinie liegt seit mehreren Jahren lediglich im Entwurf vor. Im Jahr 2002 hat die Senatsverwaltung für Inneres ein Grobkonzept für ein neues, nunmehr vollständiges IT-Regelungswerk vorgelegt. Der Rechnungshof begrüßt diese Initiative. **Er fordert den Senat auf**, die Regelungen zeitnah zu treffen, damit der IT-Einsatz besser gesteuert und damit eine größere Wirtschaftlichkeit erreicht werden kann.
- 83 Im Jahr 2002 wurde in den Medien wiederholt über Betrugsfälle berichtet, bei denen Mitarbeiter fehlende **Kontrollen in Zahlungsverfahren** mit IT-Einsatz nutzten, um sich zu bereichern. Ursächlich für diese Betrugsfälle sind nur in Ausnahmefällen programmtechnische Mängel. Vielmehr ist das übliche Vier-Augen-Prinzip in der Praxis durch unzureichende Organisationsmaßnahmen (z. B. gegenseitiges Kontrollieren) oft nicht wirksam. Trotz der Auflage des Abgeordnetenhauses über eine im Wesentlichen gelungene IT-gestützte Zufallskontrolle im Beihilfeverfahren (vgl. Jahresbericht 2000 T 181 bis 189 und Auflagenbeschluss vom 28.06.01, Plenarprotokoll 14/30) hat der Senat aber den weiter gehenden Einsatz derartiger Maßnahmen bisher nicht abschließend geprüft. **Der Rechnungshof erwartet**, dass der Senat bei allen bestehenden und bei allen neu zu entwickelnden oder zu beschaffenden IT-Verfahren prüft, ob systemunterstützte Prüfverfahren insbesondere für Bewirtschaftungsvorgänge, die zu Auszahlungen oder Forderungsverzichten führen, eingesetzt werden können.
- 84 Eine Ende 2000 von der Senatsverwaltung für Inneres eingesetzte Arbeitsgruppe zur „Interaktiven Verwaltung“ und „**E-Government**“ hat geeignete Musteranwendungen ausgewählt und in einem Masterplan die

rahmen- und schwerpunktsetzenden Grundlagen für deren Umsetzung erarbeitet. Einige Musteranwendungen (u. a. Formularservice, E-Payment, Integriertes Informationssystem) werden zurzeit von interessierten Behörden realisiert. Der Rechnungshof begrüßt, dass vorerst nur mit einigen wenigen Projekten versucht wird, die Machbarkeit und die Zweckmäßigkeit von E-Government zu erkunden. Bisher konzentrieren sich die Aktivitäten aber im Wesentlichen auf die technische Realisierbarkeit. Organisatorische Ablaufveränderungen, insbesondere eine Geschäftsprozessoptimierung der Verwaltungsabläufe, die unabdingbare Voraussetzung ist, sind jedoch nur bei wenigen Projekten erkennbar. Zudem werden die Auswirkungen der vom Bundesministerium des Innern im Rahmen der Initiative BundOnline2005 vorgegebenen Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen im Land Berlin noch nicht berücksichtigt. Durch die mittlerweile mehr als einjährige Unterbrechung der Tätigkeit der Arbeitsgruppe sind gerade die behördenübergreifenden Abstimmungsprozesse erschwert. Es besteht daher die Gefahr von Doppelentwicklungen und Inkompatibilitäten. **Der Rechnungshof erwartet, dass**

- bevor ein komplettes, online verfügbares Dienstleistungsangebot einer Verwaltung im Sinne eines „E-Government“ realisiert wird, dessen Wirtschaftlichkeit, die Nachfrage der Kunden und die Erforderlichkeit nachgewiesen wird,
- alle betroffenen Verwaltungen die Aktivitäten und die Erfahrungen anderer Bundesländer und großer Städte - analog der Verwaltungsvereinbarung zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Land Berlin - auswerten und die zentrale Koordination wieder verstärkt durchgeführt wird, um Doppelentwicklungen und Inkompatibilitäten zu vermeiden.

2. Mängel bei der Festsetzung des Unfallausgleichs und des Unfallruhegehalts

Die Festsetzung des Unfallausgleichs und des Unfallruhegehalts für Beamte, die einen Dienstunfall erlitten haben, weist erhebliche Mängel auf. Insbesondere wird nicht ausreichend geprüft, ob ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Unfallereignis und den geltend gemachten Unfallfolgen besteht. Obwohl nur ein kleiner Personenkreis betroffen ist, betragen die zusätzlichen Ausgaben für Unfallausgleich, Unfallruhegehalt und Heilfürsorge mindestens 2,6 Mio. € jährlich. Die Senatsverwaltung für Inneres ist aufgefordert, Verfahrensregelungen zu treffen, um eine möglichst einheitliche ärztliche Begutachtung und Bewertung der Unfallfolgen sicherzustellen.

- 85 Wird ein Beamter durch einen Dienstunfall verletzt, so wird ihm **Unfallfürsorge** gewährt. Die Unfallfürsorge ist durch das Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) bundeseinheitlich geregelt. Sie ist Ausfluss der Fürsorge- und Schutzpflicht des Dienstherrn (§ 42 Abs. 1 LBG, § 48 BRRG) und umfasst die Erstattung von Sachschäden und besonderen Aufwendungen, das Heilverfahren, den Unfallausgleich, das Unfallruhegehalt oder den Unterhaltsbeitrag, die Unfall-Hinterbliebenenversorgung und die einmalige Unfallentschädigung sowie Unfallfürsorgeansprüche im Falle einer besonderen Verwendung des Beamten. Dienstunfall ist nach der Legaldefinition (§ 31 Abs. 1 Satz 1 BeamtVG) ein auf äußerer Einwirkung beruhendes, plötzliches, örtlich und zeitlich bestimmbares Ereignis, das in Ausübung oder infolge des Dienstes eingetreten ist.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Gewährung von Unfallausgleich und Unfallruhegehalt geprüft und bei seinen Erhebungen im Landesverwaltungsamt (LVwA) und bei mehreren Verwaltungen insbesondere festgestellt, dass in vielen Fällen die Kausalität zwischen dem dienstunfallbedingten Körperschaden und der weiter bestehenden Dienstunfähigkeit bzw. der Minderung der Erwerbsfähigkeit zweifelhaft war.

- 86 Der Dienstvorgesetzte hat jeden ihm bekannt werdenden Dienstunfall sofort zu untersuchen. Über die Anerkennung als Dienstunfall entscheidet bei den aktiven Beamten - ggf. nach ärztlicher Begutachtung - die Dienstbehörde. Die Beurteilung, ob die angezeigten Schäden auf einen Dienstunfall zurückzuführen sind, bereitet den geprüften Verwaltungen aber erhebliche Probleme. Dies führt zu uneinheitlichen Verfahrensweisen. Wegen der verhältnismäßig geringen Zahl von Dienstunfällen sind die für eine sachgerechte Bearbeitung erforderlichen Spezialkenntnisse bei den Bearbeitern im Allgemeinen nicht vorhanden. Grundsätzliche Hinweise zur rechtlichen Beurteilung von Dienstunfällen und zur Schadensbewertung, z. B. zur aktuellen Rechtsprechung, sind - von reinen Verfahrensregelungen abgesehen - jedoch bisher von der Senatsverwaltung für Inneres weder im „Arbeitsmaterial für den Personalsachbearbeiter“ noch durch Rundschreiben bekannt gegeben worden. Den Bearbeitern und auch den Amtsärzten ist häufig nicht bekannt, welche weit reichenden finanziellen Auswirkungen mit der Anerkennung als Dienstunfall verbunden sind und welche Abgrenzungskriterien in diesem Zusammenhang von der Rechtsprechung entwickelt wurden.

- 87 Dem Beamten, der infolge eines Dienstunfalls verletzt wurde, ist **Unfallausgleich** zu gewähren, wenn er in seiner Erwerbsfähigkeit länger als sechs Monate um mindestens 25 v. H. beschränkt ist. Der Unfallausgleich soll wie die Grundrente nach dem Bundesversorgungsgesetz den erhöhten Aufwand des Versehrten, Hilfen Dritter, Schmerzen und Verzicht auf Sport und Vergnügen ausgleichen helfen. Er wird durch „Feststellungsbescheid“ gewährt und beträgt je nach dem Grad der Erwerbsminderung zwischen 117 € und 615 € monatlich. Er wird, solange dieser Zustand andauert, neben den Dienstbezügen oder dem Ruhegehalt gezahlt. Die Amtsärzte empfehlen in Einzelfällen eine Nachuntersuchung. Derzeit erhal-

ten insgesamt 378 Beamte (darunter 271 Ruhegehaltempfänger) Unfallausgleich von insgesamt 741 000 € jährlich (Stand: Oktober 2002).

- 88 Sofern der Beamte infolge eines Dienstunfalls dienstunfähig geworden ist und in den Ruhestand versetzt wurde, erhält er **Unfallruhegehalt**. Über die Gewährung von Unfallruhegehalt entscheidet das LVwA. Das Unfallruhegehalt wird - anders als in der gesetzlichen Unfallversicherung - lebenslang gezahlt, und zwar auch dann, wenn die gesundheitlichen Folgen des Dienstunfalls sich vermindert haben oder entfallen sind. In der gesetzlichen Unfallversicherung dagegen kann die Rentenzahlung gemindert oder eingestellt werden, wenn sich die Anspruchsvoraussetzungen geändert haben oder wenn sie weggefallen sind (§ 73 SGB VII). Die Senatsverwaltung für Inneres sollte prüfen, ob diese Regelung in der gesetzlichen Unfallversicherung durch eine entsprechende Gesetzesinitiative im Bundesrat auch in das Beamtenversorgungsrecht übertragen werden kann.

Das Unfallruhegehalt ist - insbesondere bei jüngeren Beamten - größtenteils deutlich höher als das „normale“ Ruhegehalt und übersteigt dieses in den 40 geprüften Fällen um bis zu 1 128 € monatlich; im Durchschnitt war das Unfallruhegehalt um 522 € monatlich höher. So erhöht sich z. B. der „normale“ Ruhegehaltssatz um 20 v. H.; das Ruhegehalt wird ohne Abschläge in der Regel aus der Endstufe der maßgebenden Besoldungsgruppe gezahlt. Insgesamt wird den 233 Ruhestandsbeamten hochgerechnet 1,6 Mio. € jährlich zusätzliches Unfallruhegehalt gegenüber der Normalversorgung gezahlt. Darüber hinaus werden den Beamten ggf. lebenslang die mit den Unfallfolgen zusammenhängenden Kosten der laufenden ärztlichen Behandlung (**Heilfürsorge**) in voller Höhe erstattet, z. B. im Jahr 2001 für 157 Ruhestandsbeamte insgesamt 227 000 € und im Jahr 2002 insgesamt 242 600 €.

- 89 Ein Drittel der vom Rechnungshof geprüften 40 Unfallvorgänge war insofern auffällig, als zumindest nach Aktenlage keine Kausalität zwischen dem Unfallereignis und der Dienstunfähigkeit (T 90) erkennbar war. Überwiegend handelt es sich hier um Fallgestaltungen, bei denen nach einer Körperschädigung psychische Erkrankungen hinzutraten, die zunächst zu einer allgemeinen Dienstunfähigkeit führten und später als Dienstunfall geltend gemacht wurden.

So verletzte sich z. B. ein Lehrer während einer Schülerfahrt Knie, Schulter und Hüfte. Die Erwerbsminderung wurde vom Amtsarzt mit 10 v. H. festgestellt. Wegen eines posttraumatischen Schmerzsyndroms mit der Folge depressiver Störungen wurde schließlich Unfallruhegehalt gewährt.

In einem anderen Fall wurde eine Lehrerin von einem Schüler verbal beleidigt und bedroht. Nachdem die Beamtin wegen posttraumatischer Belastungsängste zunächst wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt wurde, erhielt sie später Unfallausgleich und Unfallruhegehalt. Die Differenz zum normalen Ruhegehalt beträgt einschließlich des Unfallausgleichs 537 € monatlich.

Ähnlich verhält es sich bei einer 38-jährigen Beamtin, die sich einen Finger gebrochen hatte und später wegen psychischer Beschwerden dienstunfähig wurde. Sie erhält Unfallruhegehalt und Unfallausgleich von zusätzlich 829 € monatlich. Hinzu traten in diesem Fall allein im Jahr 2001 Heilverfahrenskosten von 6 200 €.

In diesen Fällen hatten sich die Verwaltungen vorbehaltlos allein auf das Votum der Amtsärzte gestützt, obwohl erhebliche Zweifel an der Kausalität der Unfallfolgen angebracht gewesen wären.

- 90 Für das Vorliegen eines Dienstunfalls ist grundsätzlich der volle Beweis zu führen, d. h. es muss „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“ von der Ursächlichkeit des Dienstunfalls ausgegangen werden. Die materielle Beweislast obliegt dem Beamten. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG DÖD 1995, 283) sind als Ursache nur solche für den eingetretenen Schaden ursächlichen Bedingungen anzuerkennen, die bei natürlicher Betrachtung zu dessen Eintritt wesentlich mitgewirkt haben. Nicht hierunter zu verstehen sind demzufolge Gelegenheitsursachen, d. h. Ursachen, bei denen zwischen eingetretene Schaden und dem Dienst eine rein zufällige Beziehung besteht. Es muss ausgeschlossen sein, dass sog. Gelegenheitserkrankungen erhebliche Mehrausgaben auslösen. Insofern kommt der rechtzeitigen Beweissicherung und der Feststellung des eingetretenen Körperschadens ganz erhebliche Bedeutung zu. Das gilt insbesondere dann, wenn nachträglich weitere Krankheitssymptome als Unfallfolgen geltend gemacht werden. Unerlässlich ist daher, dass bei der ärztlichen Begutachtung auch Vorerkrankungen berücksichtigt werden. So wurde z. B. bei einer Beamtin nicht die zuvor durchgeführte Behandlung wegen einer Suizidgefährdung berücksichtigt. Auch muss ausgeschlossen werden, dass - wie im Einzelfall geschehen - der behandelnde Arzt des Beamten als Gutachter im Rahmen eines Widerspruchsverfahrens bestellt wird.
- 91 Die Unfallfolgen sollten möglichst unter Zugrundelegung einheitlicher Kriterien bewertet werden. Zur Feststellung der Erwerbsminderung oder der Dienstunfähigkeit bietet sich an, einen bestimmten Kreis von Ärzten als Gutachter zuzulassen. In Betracht kämen hierfür speziell ausgebildete Ärzte, wie z. B. Unfallärzte/Durchgangsärzte (vgl. Anhang 2 zu § 34 SGB VII), die auch als Gutachter tätig werden können. Auch bei psychischen Erkrankungen sollten in jedem Falle nur bestimmte Fachärzte als Gutachter des Vertrauens, analog zum Beihilferecht, hinzugezogen werden. Die Entscheidung obliegt jedoch nicht den Gutachtern, sondern immer nur der Dienstbehörde. Die ärztliche Begutachtung kann nur als Entscheidungshilfe dienen. Bei der zu treffenden Entscheidung ist ein strenger Maßstab anzulegen. In Zweifelsfällen sollte ein weiterer Gutachter hinzugezogen werden. Durch entsprechende Verwaltungsvorschriften sollte eine einheitliche Verfahrensweise und Bewertung der Unfallfolgen sichergestellt werden.

- 92 Obwohl von der aufgezeigten Problematik nur ein kleiner Personenkreis betroffen ist, erreichen die zusätzlichen Ausgaben für Unfallausgleich, Unfallruhegehalt und Heilfürsorge mit insgesamt mindestens 2,6 Mio. € jährlich schon eine beträchtliche Größenordnung. Da Frühpensionierungen wegen vorzeitiger Dienstunfähigkeit nunmehr durch Versorgungsabschläge mit finanziellen Einbußen verbunden sind, sollte Tendenzen einer sich bereits abzeichnenden Flucht in die Unfallfürsorge entschieden begegnet werden.

Die Senatsverwaltung für Inneres ist daher aufgefordert,

- **das bestehende Arbeitsmaterial praxisbezogen zu überarbeiten (T 86),**
- **Verfahrensregelungen zu treffen, um eine möglichst einheitliche ärztliche Begutachtung und Bewertung der Unfallfolgen sicherzustellen (T 91) und**
- **zu prüfen, ob die in der gesetzlichen Unfallversicherung (§ 73 SGB VII) bestehende Regelung auch in das Beamtenversorgungsrecht übertragen werden kann (T 88).**

3. Nicht ausgeschöpfte Einsparpotenziale infolge noch unzureichenden Energiemanagements

Die Verwaltungen Berlins schöpfen beim Energieverbrauch öffentlicher Gebäude noch bestehende Einsparpotenziale von schätzungsweise mindestens 14 Mio. € jährlich nicht aus. Der Rechnungshof erwartet, dass das Energiemanagement umgehend für alle Verwaltungen Berlins vollständig eingeführt und konsequent angewandt wird.

- 93 Bereits im Jahresbericht 1996 (T 343 bis 347) hatte der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass die Verwaltungen Berlins ihre Bemühungen zur Einsparung von Ausgaben für Energie weiter verstärken müssen.

Um sich einen aktuellen Überblick über Energieeinsparungsbemühungen bei öffentlichen Gebäuden zu verschaffen, hat sich der Rechnungshof bei 17 Baudienststellen ausgewählter Verwaltungen (Polizei, Feuerwehr, zwölf Bezirksämter, Freie Universität Berlin - FU -, Technische Universität Berlin - TU -, Humboldt-Universität zu Berlin - HU -) über den Stand der Einführung und Anwendung des Energiemanagements sowie den Einsatz von Gebäudeleittechnik/Zentraler Leittechnik zur Überwachung, Steuerung und Regelung von Anlagen der technischen Ausrüstung von Gebäuden informiert.

- 94 Nach dem Berliner Energiespargesetz sind bei Errichtung, Erweiterung, Modernisierung oder Instandsetzung oder bei sonstigen für die Energienutzung wesentlichen Veränderungen von Gebäuden und Anlagen des Landes Berlin Maßnahmen zur Energieeinsparung durchzuführen. Die Maßnahmen sollen auf der Grundlage eines Energiekonzeptes durchgeführt werden, in dem insbesondere der bestehende Zustand des Gebäudes, der derzeitige Energieverbrauch, die erzielbaren Einsparungen sowie die umweltbedeutsamen und wirtschaftlichen Auswirkungen dargestellt werden.

Vor der Durchführung von Maßnahmen zur Erweiterung, Modernisierung, Instandsetzung oder sonstigen wesentlichen Veränderungen eines Gebäudes des Landes Berlin ist ein Energiepass zu erstellen, in dem der Heizenergieverbrauch zu erfassen und durch eine einheitliche Energiekennzahl zu kennzeichnen ist.

In den Bezirken sind zur Förderung der Energieeinsparung Energiebeauftragte zu bestellen, die insbesondere den bestehenden Zustand zu untersuchen und auf den sparsamen und rationellen Umgang mit Energie zu achten haben. Sie haben die Wirksamkeit von Energiesparmaßnahmen zu überwachen und darüber gegenüber dem Bezirksamt und der Bezirksverordnetenversammlung jährlich zu berichten.

- 95 Das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg und die TU haben für einen Teil ihrer Gebäude **Energiepässe** angelegt. Das Landespolizeiverwaltungsamt, die Feuerwehr, die übrigen elf Bezirksamter, die FU und die HU haben dies nicht getan. Die meisten Verwaltungen haben aber darauf hingewiesen, dass sie energierelevante Daten bereits erfasst haben.

Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass für alle öffentlichen Gebäude Energiepässe erstellt werden. Dies dürfte weitestgehend sofort möglich sein, da für die meisten landeseigenen Gebäude die energierelevanten Daten vorliegen. Nur wenn für alle Gebäude Energiepässe vorhanden sind, können die Daten eine Grundlage für die Erarbeitung von Gebäudekennwerten, Vergleichsmaßstäben und notwendigen Maßnahmen zur Energieeinsparung bilden.

- 96 Die von den **Energiebeauftragten** der Bezirke regelmäßig erstellten Berichte enthalten überwiegend zusammenfassende allgemeine Darstellungen über Anzahl und Nutzungsart der öffentlichen Gebäude sowie über die Anteile der verwendeten Energieträger am Gesamtenergieeinsatz. Darüber hinaus werden energieverbrauchs- und kostenbezogene Daten sowie Angaben zur Kohlendioxid-Emission dargestellt.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Berichte künftig durch Einzeldarstellungen zu Gebäuden mit einem deutlich erhöhten Energieverbrauch ergänzt werden und dass sie ausführlicher auf mögliche Maßnahmen zur Energieeinsparung bei diesen Gebäuden eingehen. Neben technisch/baulichen sollten auch organisatorische Maßnahmen und deren Finanzierungsmöglichkeit dargestellt werden.

Das Landespolizeiverwaltungsamt, die Feuerwehr und die drei Universitäten haben zwar ebenfalls Energiebeauftragte eingesetzt, die jedoch - mit Ausnahme der TU - über energierelevante Zusammenhänge nicht jährlich berichten.

- 97 Die **Gebäudeleittechnik/Zentrale Leittechnik** dient im Rahmen des Energiemanagements dem koordinierten, energiesparenden Betreiben betriebstechnischer Anlagen. Nach den Hinweisen des Arbeitskreises Maschinen und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen (AMEV) und den Vorgaben zu den „Wirtschaftlichen Standards des öffentlichen Bauens“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ist die Leittechnik als Fernbetriebsführung in Bereichen mit einer umfangreichen technischen Ausrüstung - z. B. in einem hoch technisierten und konzentrierten Gebäudebestand - vorzusehen. Ihre Anwendung ist aber nur zweckmäßig, wenn sie fachkundig geplant wird und das Bedienungspersonal über die erforderlichen Kenntnisse der betriebstechnischen Anlagen und der Möglichkeiten der Energieeinsparung sowie über die nötige Motivation verfügt.

Das damalige Bezirksamt Schöneberg hat seit 1993 in zunehmendem Umfang die Leittechnik eingesetzt. Derzeit werden etwa 75 v. H. der gesamten Heizleistung mit Leittechnik betrieben. Dadurch können die Raumtemperaturen zentral den tatsächlichen Erfordernissen angepasst und Störfälle frühzeitig erkannt werden. Des Weiteren setzen auch die FU, die TU und die HU in größerem Umfang die Leittechnik zum Betrieb ihrer betriebstechnischen Anlagen ein. Die übrigen Verwaltungen haben sich noch nicht für den Einsatz der Leittechnik entschieden.

Die bisherigen Erfahrungen und Untersuchungen haben ergeben, dass bei Einsatz der Leittechnik in dafür geeigneten Bereichen Energieeinsparungen - überwiegend bei der Heizenergie - in einer Größenordnung von 20 v. H. möglich sind. Der Rechnungshof erwartet, dass alle Verwaltungen prüfen, ob die Installation von Gebäudeleittechnik/Zentraler Leittechnik in ihrem Bereich wirtschaftlich ist.

- 98 Die geprüften Verwaltungen stimmen den Empfehlungen des Rechnungshofs grundsätzlich zu, verweisen aber auf fehlende personelle und finanzielle Ressourcen. Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf weist darauf hin, dass es anlässlich der Berliner Energietage 2002 ein als „bezirkseigenen Weg“ bezeichnetes Verfahren und einen dazu entwickelten Leitfaden vorgestellt hat. Gegenüber dem von mehreren Verwaltungen praktizierten Modellprojekt Energiesparpartnerschaft Berlin, bei dem ein privates Unternehmen die Investitionen tätigt und erzielte Einsparungen zwischen ihm und der Verwaltung geteilt werden, werden bei dem „bezirkseigenen Weg“ alle Energiesparinvestitionen aus Haushaltsmitteln finanziert und die erzielten Einsparungen verbleiben in vollem Umfang für neue Maßnahmen bei der Verwaltung. Bei den bisher nach diesem Verfahren sukzessive durchgeführten neun Projekten mit ursprünglichen Energiegesamtausgaben von knapp 1,1 Mio. €/Jahr ergaben sich bei Gesamtinvestitionen von

636 000 € insgesamt Einsparungen von 335 000 €/Jahr (31 v. H.). Die Projekte haben somit im Durchschnitt eine Amortisationszeit von 1,9 Jahren.

99 Zusammenfassend stellt der Rechnungshof fest, dass durch die teilweise noch zögerliche Einführung und Anwendung des Energiemanagements erhebliche Einsparpotenziale nicht ausgeschöpft werden. Ausgehend von den bisher erzielten Einsparungen schätzt der Rechnungshof die in den Verwaltungen noch bestehenden Einsparpotenziale - abhängig vom bereits erreichten Umfang der Einführung und Anwendung des Energiemanagements - auf zwischen 10 v. H. und 25 v. H. des jeweiligen Energieverbrauchs. Bei Ausgaben für Energie von jährlich insgesamt 140 Mio. € entspricht dies möglichen Einsparungen von insgesamt mindestens 14 Mio. € jährlich. **Der Rechnungshof erwartet, dass**

- **das Energiemanagement umgehend für alle Verwaltungen Berlins vollständig eingeführt und konsequent angewandt wird, damit die noch bestehenden Einsparpotenziale realisiert werden und**
- **die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung diesen Prozess unterstützend begleitet.**

4. Finanzielle Nachteile aufgrund vermeidbarer Nachtragsvereinbarungen bei Baumaßnahmen Berlins

Bei der Durchführung von Baumaßnahmen werden vielfach mit dem bereits beauftragten Unternehmen Nachtragsvereinbarungen über zusätzliche oder geänderte Leistungen geschlossen, die in den allermeisten der untersuchten Fälle vermeidbar gewesen wären. Dies führte infolge des bei Nachtragsvereinbarungen fehlenden Wettbewerbs häufig zu höheren Preisen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Baudienststellen bei Baumaßnahmen Berlins Nachtragsvereinbarungen auf das unvermeidbare Maß beschränken.

100 Nachtragsvereinbarungen über zusätzliche oder geänderte Leistungen bei Baumaßnahmen Berlins führen häufig zu finanziellen Nachteilen, da bei Nachtragsvereinbarungen Auftragnehmer nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs höhere Preise durchsetzen können als bei den mit dem Hauptauftrag im Wettbewerb vergebenen Leistungen und da es für die Baudienststellen infolge des fehlenden Wettbewerbs schwieriger ist, unangemessene Preisforderungen von Auftragnehmern zurückzuweisen.

Darüber hinaus ist mit zunehmender Tendenz zu beobachten, dass Unternehmen, um Aufträge zu erhalten, Leistungen zunächst nicht kostende-

ckend anbieten, wenn sie anhand von Mängeln in den Leistungsbeschreibungen erkennen, dass über ein „Nachtragsmanagement“ während der Durchführung der Baumaßnahmen Gewinne erzielt werden können.

- 101 Der Rechnungshof hat anhand von 77 stichprobenweise ausgewählten Hauptaufträgen untersucht, ob bei deren Abwicklung Nachtragsvereinbarungen geschlossen worden sind. Bei 59 (77 v. H.) der untersuchten Hauptaufträge (20 der Hauptverwaltung, 22 der Bezirksverwaltungen, 17 anderer Baudienststellen) war dies der Fall. Die 59 Hauptaufträge, bei denen Nachtragsvereinbarungen geschlossen worden sind, hatten zunächst ein Volumen von insgesamt 160 Mio. €. Aufgrund von 115 Nachtragsvereinbarungen sind sie jedoch mit insgesamt 190 Mio. € abgerechnet worden. Die Nachtragsvereinbarungen führten zu **Auftragserweiterungen**, die in den meisten Fällen zwischen 10 v. H. und 40 v. H., in einem Fall sogar 550 v. H. über der ursprünglichen Höhe des Hauptauftrags lagen.

Als Beispiel seien drei Fälle genannt, bei denen die Auftragserweiterungen einen sehr großen Umfang hatten.

- 102 Eine Baudienststelle hat Abbruch- und Mauerarbeiten für die Grundinstandsetzung eines Gebäudekomplexes über insgesamt 950 000 € in Auftrag gegeben. Durch 19 Nachtragsvereinbarungen erhöhte sich der Auftragswert um 100 v. H. auf 1,9 Mio. €. Die Zusatzleistungen sind nicht dem Wettbewerb unterstellt worden, sondern dem bereits tätigen Unternehmen freihändig in Auftrag gegeben worden. Da somit nur die Hälfte der Gesamtleistung im Wettbewerb vergeben wurde, ist von einem beträchtlichen finanziellen Nachteil für Berlin auszugehen.

Zur Ausführung der Rohbauarbeiten für eine andere Baumaßnahme hat eine Baudienststelle einem Unternehmen einen Auftrag über 188 500 € erteilt. Durch vier Nachtragsvereinbarungen erhöhte sich der Auftragswert um 202 v. H. auf 569 500 €. Die Zusatzleistungen sind auch in diesem Fall dem bereits tätigen Unternehmen freihändig in Auftrag gegeben worden. Auch hier ist von einem erheblichen finanziellen Nachteil für Berlin auszugehen, da nur knapp ein Drittel der Leistungen im Wettbewerb vergeben worden sind.

Eine andere Baudienststelle hat einen freiberuflich tätigen Architekten mit der Vorbereitung der Vergabe von Leistungen für eine Baumaßnahme beauftragt. Auf Grundlage der vom Architekten erarbeiteten Vergabeunterlagen hat die Baudienststelle die Bewachung einer Baustelle einem Schutz- und Wachdienst mit 23 800 € in Auftrag gegeben. Durch zwei Nachtragsvereinbarungen aufgrund des durch den Architekten unzutreffend ermittelten Leistungsumfangs und einer erheblichen Fehleinschätzung der erforderlichen Leistungsdauer erhöhte sich der Auftragswert um 550 v. H. auf 154 800 €. Die Baudienststelle hat sämtliche Zusatzleistungen dem Schutz- und Wachdienst freihändig in Auftrag gegeben. Obwohl es sich in diesem Fall um einen vergleichsweise niedrigen ursprünglichen Auftragswert gehandelt hat, dürfte der finanzielle Nachteil für Berlin dennoch beträchtlich

gewesen sein, da 85 v. H. des Gesamtauftrags freihändig an das bereits tätige Unternehmen vergeben worden sind.

103 Die vom Rechnungshof untersuchten 115 Nachtragsvereinbarungen waren vorrangig auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- unvollständige Leistungsbeschreibungen,
- nachträgliche Forderungen der Bedarfsträger und
- nochmalige Beauftragung bereits vertraglich vereinbarter Leistungen.

Die beiden erstgenannten Ursachen, die sich in einigen Fällen überlagerten, waren mit annähernd gleicher Häufigkeit bei etwa 90 v. H. der Nachtragsvereinbarungen festzustellen. Der Rest entfiel auf die zuletzt genannte Ursache. Da die Nachtragsvereinbarungen in den allermeisten Fällen vermeidbar gewesen wären, gibt der Rechnungshof die nachfolgenden Hinweise:

104 Um **Nachtragsvereinbarungen aufgrund von unvollständigen Leistungsbeschreibungen** zu vermeiden, müssen die Bedarfsträger ihren Bedarf vollständig ermitteln und rechtzeitig den Baudienststellen mitteilen. Die Baudienststellen müssen ausgereifte Planungen und vollständige Leistungsbeschreibungen erstellen und die Mengen der zur Erfüllung der Bauaufgabe benötigten Leistungen zutreffend ermitteln. Bei Mengenüberschreitung von mehr als 10 v. H. müssen sie nach § 2 Nr. 3 Abs. 2 VOB/B neue (niedrigere) Preise vereinbaren. Sofern Architekten und Ingenieure mit diesen Leistungen beauftragt sind, müssen die Baudienststellen diese sorgfältig überwachen und stichprobenweise kontrollieren.

Um **Nachtragsvereinbarungen aufgrund nachträglicher Forderungen von Bedarfsträgern** zu vermeiden, müssen diese ihren Bedarf rechtzeitig und vollständig vor Planungsbeginn der Baumaßnahmen ermitteln und den Baudienststellen mitteilen. Nachträgliche Ergänzungen der Bedarfsermittlung oder neue Forderungen während der Durchführung der Baumaßnahmen sind nur infolge unvorhersehbarer Entwicklungen oder Ereignisse zulässig. Die Baudienststellen sollten nachträgliche Forderungen von Bedarfsträgern nur dann umsetzen, wenn deren zwingende Notwendigkeit und Unabweisbarkeit schlüssig nachgewiesen ist.

Um **Nachtragsvereinbarungen über bereits vertraglich vereinbarte Leistungen** zu vermeiden, müssen Dienstkräfte der Baudienststellen sorgfältig prüfen, ob die Leistungen, für die Nachtragsangebote von Auftragnehmern abgegeben werden, bereits im Hauptauftrag des selben Auftragnehmers oder in Aufträgen anderer Auftragnehmer enthalten oder als Nebenleistungen nach den Allgemeinen Technischen Vertragsbedingungen für Bauleistungen (VOB/C) ohne gesonderte Vergütung zu erbringen sind. Dazu müssen die Dienstkräfte im Rahmen ihrer Bauleitungsaufgaben die

Gesamtauftragssituation vollständig überblicken und über umfassende Kenntnisse der VOB/C verfügen.

- 105 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Baudienststellen bei Baumaßnahmen Berlins Nachtragsvereinbarungen auf das unvermeidbare Maß beschränken, damit finanzielle Nachteile für Berlin so weit wie möglich ausgeschlossen werden.**

5. Ungenutzte Einsparpotenziale in der Aufbauorganisation der Senatskanzlei und der Senatsverwaltungen

- 106 Der Senat hat in den letzten Jahren verschiedene Beschlüsse (459/96, 460/01) gefasst und Regelungen mit dem Ziel getroffen, die Zahl der Organisationseinheiten in der Senatskanzlei und den Senatsverwaltungen (Senatsbereiche) zu verringern. Damit verbunden war die Erwartung, die Verwaltungsabläufe zu straffen und die Entscheidungswege zu verkürzen. Als Orientierungsgröße sollten Abteilungen aus nicht weniger als sechs Referaten bestehen und die Referate neben der Referatsleitung wenigstens „ca. sechs Referenten des höheren Dienstes bzw. insgesamt 15 Dienstkräfte“ umfassen. Das Abgeordnetenhaus (vgl. Auflagenbeschluss Nr. 9 aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans 1997 vom 28.02.97, Plenarprotokoll 13/25) und der Rechnungshof (Jahresbericht 1996 T 48 und Jahresbericht 1997 T 143 bis 154) haben wiederholt gefordert, die Vorgaben umzusetzen. Der Rechnungshof hat nun erneut geprüft, ob die Beschlüsse und Richtlinien des Senats bei der Aufbauorganisation der Senatsbereiche bisher eingehalten und umgesetzt worden sind.
- 107 Die folgende Tabelle zeigt den Ist-Zustand der Aufbauorganisation der Senatsbereiche nach der Neugliederung zur 15. Legislaturperiode auf der Grundlage der zur Beratung des Entwurfs des Doppelhaushalts 2002/2003 dem Unterausschuss „Stellenwirtschaft“ des Hauptausschusses vorgelegten Organigramme.

Ansicht 36: Aufbauorganisation der Senatsbereiche

Senatsbereiche 15. Legislatur- periode	Abteilungen		Referate			
	insge- samt ¹⁾	mit weni- ger als 6 Referaten	insge- samt ¹⁾	mit bis zu 5 Stellen	mit 6 bis 14 Stellen	mit 15 und mehr Stellen
RBm - SKzl -	5	3	28	19	8	1
SenInn	5 ²⁾	5	13	0	7	6
SenJust	3	3	10	2	5	3
SenGesSozV	2	0	15	0	6	9
SenBildJugSport	4	3 ³⁾	16 ³⁾	1	7	8
SenStadt	10	7	49	1	6	42
SenWiArbFrau	5 ⁴⁾	4 ⁴⁾	26 ⁴⁾	0	11	15
SenFin	3	1	17	1	4	12
SenWissKult	6 ⁵⁾	6	21	4	13	4
Summe	43	32	195	28	67	100

¹⁾ Abteilungen ohne Serviceeinheiten, Abteilung Zentraler Service, Abteilung Allgemeine Verwaltung und Referate ohne Geschäftsstellen und Projektgruppen

²⁾ lt. Stellungnahme soll die Anzahl der Abteilungen von 5 auf 4 reduziert werden, Anzahl der Referate und deren Stellenumfang offen

³⁾ lt. Stellungnahme noch 2 Abteilungen mit weniger als 6 Referaten und insgesamt 19 Referate, deren Stellenumfang offen

⁴⁾ lt. Stellungnahme Anzahl der Abteilungen von 5 auf 4 reduziert, davon 2 Abteilungen mit weniger als 6 Referaten sowie insgesamt 20 Referate, deren Stellenumfang offen

⁵⁾ lt. Stellungnahme Anzahl der Abteilungen von 6 auf 3 reduziert, Anzahl der Referate und deren Stellenumfang offen

Aus den vorliegenden Stellungnahmen ergibt sich, dass die Umstrukturierungsprozesse in den Senatsbereichen noch nicht abgeschlossen sind.

Der Ist-Zustand zeigt aber, dass die Orientierungsgrößen in weiten Bereichen nicht eingehalten werden. Es bestehen immer noch Abteilungen mit weniger als sechs Referaten. Auch der Anteil der Kleinstreferate ist immer noch bemerkenswert hoch.

108 In seinem Jahresbericht 2001 (T 12 und 256) beanstandete der Rechnungshof, dass in den Senatsverwaltungen einzelne Serviceeinheiten als Referate zu einer Abteilung zusammengefasst worden sind, obwohl das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) die Serviceeinheiten als selbstständige Organisationseinheiten vorsieht. Mit Ausnahme der Senatsverwaltungen für Inneres, für Stadtentwicklung sowie für Wissenschaft, Forschung und Kultur haben alle anderen Senatsbereiche Serviceabteilungen eingerichtet; die vier Serviceeinheiten der Senatsverwaltung für Justiz werden kommissarisch vom Leiter der ebenfalls bestehenden Abteilung I - Personal, Organisation, Haushalt - geleitet. Der Rechnungshof hält dies

vor dem Hintergrund der Zielrichtung des VGG für problematisch, zumal dadurch Hierarchieebenen nicht abgebaut werden.

- 109 **Der Rechnungshof erwartet vom Senat, dass er seine eigenen Orientierungsvorgaben zur Rationalisierung der Aufbauorganisation und die Zielsetzung des VGG beachtet, um mit der Schaffung schlanker Strukturen seiner Vorbildfunktion gerecht zu werden.**

B. Inneres

1. Mängel in der Funktionalität und in der Sicherheit des IT-Verfahrens Integrierte Personalverwaltung

Im IT-Verfahren Integrierte Personalverwaltung (IPV) sind vielfältige Probleme vorhanden, die zurzeit die Funktionalität, Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Sicherheit beeinträchtigen. Der Rechnungshof erwartet, dass die IPV-einsetzenden Behörden, das Landesverwaltungsamt und der Landesbetrieb für Informationstechnik durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die in das IT-Verfahren IPV gesetzten Erwartungen (Wirtschaftlichkeit und Funktionalität) und die Sicherheit des IT-Verfahrens erreicht werden.

- 110 Seit dem 1. Januar 2002 befindet sich das IT-Verfahren Integrierte Personalverwaltung (IPV) im Echtbetrieb. In den Senatsverwaltungen einschließlich nachgeordneter Behörden und den Bezirksamtern arbeiten derzeit etwa 3 400 Mitarbeiter im Personalbereich mit diesem IT-Verfahren. Sie berechnen und verwalten ca. 178 000 Besoldungs- und Tariffälle. Das IT-Verfahren IPV wird bei behördenübergreifenden Aufgaben zentral vom Service- und Systemunterstützungszentrum (SSC) im Landesverwaltungsamt (LVwA) gepflegt (Verfahrensverantwortlicher im Sinne der IT-Organisationsrichtlinie). Die zentrale IT-Infrastruktur wird vom Landesbetrieb für Informationstechnik (LIT) betreut.
- 111 Der Rechnungshof wies bereits in den Jahresberichten 1997 (T 249 bis 261) und 2000 (T 174 bis 180) u. a. auf die unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, hohe Ausgaben für externe Berater und inkonsequente Nutzung konventioneller Organisationsmaßnahmen hin. Er hat nunmehr im Rahmen der Funktionalitätsprüfung die vom SSC erstellte Service-Dokumentation ausgewertet und IPV-Anwender aus verschiedenen Senatsverwaltungen, nachgeordneten Behörden und Bezirksamtern zu ihren Erfahrungen mit dem IT-Verfahren befragt. Außerdem hat der Rechnungshof die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des IPV-Einsatzes in der Berliner Ver-

waltung auf der Grundlage der IT-Sicherheitsrichtlinie und der Allgemeinen Anweisung über Zahlungsbestimmungen für die Berechnung, Zahlbarmachung, Auszahlung und Abrechnung von Personalbezügen mit Datenverarbeitung für das IT-Verfahren IPV (ZPD-IPV) im SSC und bei mehreren IPV-Anwendern in der Berliner Verwaltung geprüft. Er hat sich bei der Beurteilung dieser Fragen von einem Beratungsunternehmen unterstützen lassen.

Der Rechnungshof hat vielfältige Mängel festgestellt.

- 112 Die Anwendung des IT-Verfahrens IPV ist erheblich erschwert, weil die Module Besoldung und Tarif nur unzureichend aufeinander abgestimmt sind. Dadurch sind z. B. die für die Stammdatenverarbeitung oder für die Druckausgaben genutzten Programmteile in ihrer Funktionalität und Zuverlässigkeit eingeschränkt. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres und das LVwA aufgefordert, die gemeinsam genutzten Programmfunktionalitäten im Rahmen der laufenden Systempflege anzupassen und damit zu verbessern.
- 113 Die Mehrzahl der Büroleitungsmitarbeiter hat - entgegen der Projektvorgaben - lediglich lesenden Zugriff im IT-Verfahren IPV und erledigt ihre Aufgaben unverändert wie vor dessen Einführung. Dadurch müssen die oft abrechnungsrelevanten Arbeitsergebnisse aus den Büroleitungsbereichen häufig vom Personalservice erfasst werden. Dies führt zu Mehrarbeiten, sodass die von der Senatsverwaltung für Inneres bei der Entwicklung des IT-Verfahrens IPV prognostizierten Einsparungen in Büroleitungsbereichen und im Personalservice nicht realisiert werden können. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres in Zusammenarbeit mit den anderen IPV-einsetzenden Behörden diese strukturellen Mängel beseitigt, damit die durch den IT-Einsatz angestrebten Einsparungen erzielt werden.
- 114 Die Versetzung von Personal einer Dienststelle zu einer anderen erfordert derzeit erhebliche Doppelarbeit. Obwohl die für die Personalverwaltung benötigten Daten im IT-Verfahren IPV vorhanden sind, müssen die Daten des zu versetzenden Mitarbeiters aus den Datenbeständen der abgebenden Behörde in vielen Einzelschritten manuell ausgebucht und in den Datenbeständen der aufnehmenden Behörde wie ein Neuzugang manuell aufgenommen werden. Der hierbei entstehende Gesamtaufwand beträgt nach Angaben der befragten Verwaltungen in einfachen Fällen mehrere Stunden und kann sich - insbesondere wenn die Versetzung rückwirkend wirksam wird - auf mehr als einen Tag ausdehnen. Bei etwa 6 000 dieser aufwändigen Versetzungsvorgänge pro Jahr bedeutet dies, dass umgerechnet etwa 14 Mitarbeiter als Vollzeitkräfte mit den Doppelarbeiten beschäftigt sind. Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung für Inneres und dem LVwA diese unwirtschaftliche Vorgehensweise beanstandet. Er hat die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, die notwendigen programmtechnischen Änderungen einzuleiten und in Zusammenarbeit mit

den anderen IPV-einsetzenden Behörden eine wirtschaftlichere Vorgehensweise zu entwickeln, um die Mehrarbeit zu verhindern und die Einsparpotenziale auszuschöpfen.

- 115 Die zum Einsatz des IT-Verfahrens IPV befragten Behörden beklagten, dass das LVwA selbstständig Datenbestände und Auszahlungsbeträge der Anwender durch automatische Neuberechnungen verändern würde, ohne sie hierüber ausreichend zu informieren. Wenn Zahlungsdaten nach Freigabe zur Auszahlung verändert werden, ist dies ein Verstoß gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Datenverarbeitung, da es für die IPV-einsetzenden Behörden unmöglich ist, die Korrektheit der Zahlungsdaten zu gewährleisten. Das LVwA hat diesen Missstand bedauert. Es wies jedoch darauf hin, dass „lediglich“ die Rundschreiben, die die notwendigen Neuberechnungen gerade zu Beginn der Konsolidierungsphase im Jahr 2002 ankündigten, zum Teil extrem kurzfristig versandt werden mussten. Der Rechnungshof erwartet, dass das LVwA diesen Mangel behebt.
- 116 Bereits ins Produktionssystem übernommene und freigegebene Systemaktualisierungen des IT-Verfahrens IPV sind oft noch fehlerhaft, sodass erhebliche Nacharbeiten durch das LVwA und die einsetzenden Behörden notwendig sind. Das LVwA hat für ein fehlerfreies Produktionssystem zu sorgen. Es verwies darauf, dass die Zeiträume zur Einarbeitung von Rechtsänderungen oder Systemaktualisierungen in einem monatsaktuellen Zahlungsverfahren sehr eng bemessen sind. Eine Qualitätssicherung, die über eine Grundsicherheit hinausgeht, war nach Auskunft des LVwA innerhalb der vorhandenen Zeit nicht leistbar. Der zeitliche Druck entbindet das LVwA jedoch nicht, aus Gründen der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit ein fehlerfreies Zahlungsverfahren bereitzustellen.
- 117 Über einen Zeitraum von einem Quartal hatten sich 788 IPV-Anwender nicht mehr im IT-Verfahren IPV angemeldet. Hiervon wurden 315 Anwenderkennungen bislang überhaupt nicht verwendet. Dies zeigt, dass die Zahl der Zugriffsberechtigungen zu hoch ist. Dadurch besteht eine erhöhte Gefahr, dass sich unberechtigte Personen über ungenutzte Anwenderkennungen Zugriff auf das System verschaffen. Dies gilt umso mehr, da einige Behörden mit Standardkennworten bei der Erstanmeldung der Anwender arbeiten. Der Rechnungshof hat von den IPV-einsetzenden Behörden und vom LVwA gefordert, regelmäßig die Anzahl der inaktiven Anwender zu überprüfen und diese ggf. zu sperren. Dies gilt auch bei längerer Abwesenheit von Anwendern. Das LVwA hat zugesichert, alle notwendigen Maßnahmen eingeleitet zu haben. Die IPV-einsetzenden Behörden haben sich bisher noch nicht geäußert.
- 118 Im LVwA können 14 Mitarbeiter (inkl. Entwickler) Berechtigungen im Echtbetrieb zuordnen und verwalten sowie Anwender einrichten. Der Rechnungshof hat das LVwA aufgefordert, diese Berechtigungen auf die zwingend notwendigen Mitarbeiter zu beschränken. Außerdem erwartet er, dass

das LVwA die klare organisatorische Trennung zwischen dem LIT und dem LVwA bei der Berechtigungs- und Anwenderadministration umsetzt.

119 Die IPV-einsetzenden Behörden haben 2 530 Personalstammdatensätze im IT-Verfahren IPV nicht mit den Personalstammlättern des Altverfahrens abgeglichen und gekennzeichnet. Im Rahmen der Ordnungsmäßigkeit der Datenverarbeitung ist bei Datenmigrationen die Richtigkeit der übertragenen Daten zu kontrollieren. Dies sollten nach einer Empfehlung des SSC die einzelnen Behörden auf der Grundlage einer „SAP-Maßnahme“ im IT-Verfahren IPV durchführen. Der Abgleich auf Fehlerfreiheit der übernommenen Daten wurde in den Behörden einzeln entschieden und zum Teil unterschiedlich gehandhabt. Es lagen keine oder nicht ausreichende Anweisungen in den geprüften Behörden vor, wie die Kontrollen oder deren Dokumentation durchzuführen sind. Der Rechnungshof hat die IPV-einsetzenden Behörden aufgefordert, die im IT-Verfahren IPV noch nicht als kontrolliert gekennzeichneten Datensätze abzugleichen.

120 Folgende weitere erhebliche Mängel wurden festgestellt:

- Die vorhandenen Handbücher zum Modul Besoldung sind zum Teil veraltet, Verfahrensdokumentationen und Handbücher zum Modul Tarif fehlen vollständig.
- Änderungen an grundlegenden und systemseitig wirksamen Tabelleneinstellungen werden nur teilweise protokolliert.
- Nicht alle zahlungsrelevanten Dateneingaben werden nach den Vorgaben des Vier-Augen-Prinzips überwacht.
- 325 Anwender hatten Schreibberechtigungen auf ihre eigenen Personalstammdaten.
- Das grundlegende verfahrensbezogene Sicherheitskonzept des IT-Verfahrens IPV ist veraltet.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres und das LVwA aufgefordert, die Mängel baldmöglichst zu beheben.

121 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Zahl der Mängel im IT-Verfahren IPV in der Konsolidierungsphase noch erheblich ist. Eine eingeschränkte Akzeptanz des IT-Verfahrens IPV ist nach Aussagen der befragten IPV-Anwender im Wesentlichen in den überlangen Durchlaufzeiten bei Anfragen zu IPV-Problemen zu sehen. Nach Abschluss der Konsolidierungsphase und Beseitigung der Funktionsmängel ist die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, Zielerreichung, Wirkung und Wirtschaftlichkeit der Einführung des IT-Verfahrens IPV einer Erfolgskontrolle zu unterziehen.

122 **Der Rechnungshof fordert die Senatsverwaltung für Inneres auf, die festgestellten programmtechnischen und organisatorischen Mängel zu beseitigen, insbesondere**

- **bei der Durchführung von Versetzungen in Zusammenarbeit mit den anderen IPV-einsetzenden Behörden eine wirtschaftlichere Vorgehensweise zu entwickeln, um Mehrarbeit zu verhindern und Einsparpotenziale sicherzustellen (T 114),**
- **durch eine geeignetere Qualitätssicherung bei Test und Freigabe die Ordnungsmäßigkeit des Zahlungsverfahrens zu verbessern (T 116) und**
- **nach Abschluss der Konsolidierungsphase und Beseitigung der Funktionsmängel eine Erfolgskontrolle durchzuführen (T 121).**

2. Ausstattungsvorsprünge bei der Berliner Polizei

Die Berliner Polizei hat ihre Stellenausstattung von 1994 bis 2002 um lediglich 12 v. H. verringert, während im gleichen Zeitraum in der unmittelbaren Berliner Verwaltung 28 v. H. aller Stellen entfallen sind. Im Vergleich mit der Hamburger Polizei hat sie auch unter Berücksichtigung hauptstadtbedingter Mehraufgaben und struktureller Unterschiede einen Ausstattungsvorsprung von 4 745 Stellen. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die gegenwärtigen Reformprozesse nur in Verbindung mit einer wirksamen Aufgabenkritik in allen Organisationseinheiten zu den erforderlichen Einsparungen führen können.

123 Der Rechnungshof hat die **Stellenausstattung der Berliner Polizei** erneut einem Vergleich mit Hamburg unterzogen. Er hat Ausstattungs- und Organisationsunterlagen der Berliner und der Hamburger Polizei analysiert und dabei auch Unterschiede in den Strukturen und Aufgaben beider Länder berücksichtigt. Die vorliegenden Prüfungsergebnisse geben einen Überblick über die Stellenausstattung der einzelnen Bereiche und legen Gründe für Ausstattungsvorsprünge gegenüber Hamburg dar. Sie liefern Ansätze dafür, in welcher Weise und in welchen Bereichen Einsparungen bei der Polizei möglich sein könnten, ohne die Durchführung der Kernaufgaben und die öffentliche Sicherheit zu gefährden.

Im Stellenplan 2002 des Polizeipräsidenten in Berlin sind insgesamt 25 365 Stellen/Beschäftigungspositionen (im Folgenden: Stellen), darunter 975 Dienstkräfte z. A. (zur Anstellung), sowie 1 803 Anwärter/Auszubildende ausgewiesen. Seit 1994 hat sich der Stellenbestand um 3 528 (12,2 v. H.) verringert. Im gleichen Zeitraum sind in der unmittelbaren Berliner Verwaltung 28,4 v. H. aller Stellen entfallen. Die Zahl der Anwärter und

Auszubildenden bei der Polizei wurde um 1 717 reduziert. Die Stellen der Polizei verteilen sich 2002 wie folgt auf die Organisationseinheiten:

- Behördenleitung,
Stab, Interne Revision 137 Stellen;
- Landesschutzpolizeiamt 18 811 Stellen;
- Landeskriminalamt 3 590 Stellen;
- Landespolizeiverwaltungsamt 1 993 Stellen;
- Landespolizeischule 446 Stellen und
1 803 Anwärter/Auszubildende;
- Sonstige 388 Stellen.

124 Für einen **Vergleich mit Hamburg** hat der Rechnungshof die zusätzlichen Aufgaben der Berliner Polizei aus der **Hauptstadtfunktion** berücksichtigt. Er hat für Personenschutz- und Bewachungsaufgaben und eine Bereitschaftspolizeiabteilung insgesamt rechnerisch 1 500 Stellen abgesetzt. Ferner nimmt die Berliner Polizei einige Aufgaben wahr, die in Hamburg in anderer Zuständigkeit liegen, z. B. die des Abschiebebegewahrsams, der unteren Straßenverkehrsbehörde/Bußgeldstelle, des Gewerbeaußendienstes und der Kfz-Instandhaltung. In Hamburg ist der gegenüber Berlin erheblich größere Aufgabenumfang der Wasserschutzpolizei zu beachten. Soweit die Aufgabenunterschiede und das betreffende Stellenvolumen eindeutig bestimmbar waren, hat der Rechnungshof beim Ländervergleich für Berlin 1 586 Stellen und für Hamburg 49 Stellen als **strukturelle Besonderheiten** abgesetzt. Aus der Kriminalitätsstatistik lassen sich hingegen keine wesentlichen Unterschiede in der Belastung erkennen.

Die Senatsverwaltung für Inneres hat mitgeteilt, dass sie für hauptstadtbedingte Aufgaben und strukturelle Besonderheiten höhere Stellenzahlen ansetzt. Der Rechnungshof hat dies bei seiner Berechnung nur teilweise berücksichtigt, weil er davon ausgeht, dass die betreffenden Kräfte nicht ständig durch diese Aufgaben gebunden sind.

125 In der folgenden Übersicht wird die bereinigte Ausstattung 2002 der Berliner und der Hamburger Polizei bezogen auf 1 000 Einwohner verglichen:

Ansicht 37: Ausstattungsvergleich Berlin - Hamburg

	Stellen absolut ¹⁾		Stellen auf 1 000 Einwohner		Übersausstattung Berlin zu Hamburg	
	Berlin	Hamburg	Berlin	Hamburg	in v. H.	in Stellen
Polizei gesamt	25 365	8 982	7,49	5,20	43,9	7 735
hauptstadtbedingter Mehrbedarf	1 500					
strukturelle Besonderheiten	1 586	49				
Polizei bereinigt²⁾	22 279	8 933	6,58	5,18	27,1	4 745

¹⁾ einschließlich Dienstkräfte z. A., ohne Anwärter/Auszubildende

²⁾ Bereinigung um hauptstadtbedingten Mehrbedarf und strukturelle Unterschiede

Die Ausstattung der Berliner Polizei liegt selbst unter Beachtung des hauptstadtbedingten Mehrbedarfs und der strukturellen Besonderheiten mit 6,58 Stellen auf 1 000 Einwohner um 27,1 v. H. und damit umgerechnet um 4 745 Stellen über der von Hamburg. Die von der Senatsverwaltung für Inneres mitgeteilten Einsparungen von 1 492 Stellen der Polizei bis 2006 reichen nicht aus, den **Ausstattungsvorsprung** zu beseitigen. Deshalb muss die Berliner Polizei ausgehend von dem Vergleich mit Hamburg aufgabenkritisch prüfen, ob die abweichend zu Hamburg wahrgenommenen Aufgaben verlagert, abgeschichtet oder privatisiert werden können. Dies betrifft darüber hinaus auch Stellen bei der Wachpolizei oder im Reinigungsdienst, die in Hamburg nicht oder nicht in dem Umfang bei der Polizei vorgehalten werden. Der Rechnungshof erwartet, dass - wie auch von der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik vorgeschlagen - die Senatsverwaltung für Inneres und der Polizeipräsident die Polizei von personalintensiven Ordnungs- und Überwachungsaufgaben entlasten und in diesem Rahmen Einsparmöglichkeiten prüfen.

- 126 Die Berliner Polizei verfügt gegenüber Hamburg und weiteren Bundesländern über eine höhere Zahl an **Stellen für Angestellte**, die **zur Entlastung der Vollzugsbeamten** bestimmte polizeiliche Aufgaben unmittelbar wahrnehmen. Es handelt sich hierbei vorrangig um Angehörige der Wachpolizei, Polizeiangestellte im Verkehrsüberwachungsdienst und Polizeiangestellte im Sicherheits- und Ordnungsdienst. Daneben werden Angestellte für den schutz- und kriminalpolizeilichen Ermittlungsdienst eingesetzt. Während in Hamburg 254 Angestellte in vergleichbaren Arbeitsgebieten tätig sind, verfügt Berlin über insgesamt 2 987 Stellen für Angestellte mit vollzugspolizeilichen Aufgaben (darunter 2 419 Angestellte der Wachpolizei). Außerhalb des Vollzugs verbleiben - bereinigt um strukturelle Unterschiede - noch 3 391 Stellen. Der Ausstattungsvorsprung gegenüber Hamburg ist in Berlin bei der Verwaltung mit 29,9 v. H. höher als im Vollzug mit 26,6 v. H.

- 127 Über diese Überausstattung hinaus entstehen zusätzliche Kosten, weil **Vollzugskräfte** laufbahnfremd im **Verwaltungsdienst** eingesetzt werden. Der Rechnungshof hat geprüft, wie viele Vollzugsstellen (Vollzugsbeamte und Polizeidienstkräfte mit Vollzugsaufgaben) in der Behördenleitung, im Landesschutzpolizeiamt (LSA, ohne Direktionen und ohne Lagezentrum) und im Landespolizeiverwaltungsamt (LPVA) verwendet werden und stellt dies in der folgenden Übersicht dar:

Ansicht 38: Ausstattung des Verwaltungsbereichs mit Vollzugskräften

	Beamte, Angestellte, Lohnempfänger ohne Vollzugsaufgaben	Beamte und Angestellte im Vollzugsdienst	Summe
Behördenleitung	87	50	137
LSA	248	123	371
LPVA	1 857	136	1 993

Für mehr als ein Drittel der Stellen in der Behördenleitung und ein Drittel der Stabsbereiche im LSA werden Vollzugsstellen verwendet. Im Einzelfall sind für Grundsatzaufgaben des polizeilichen Einsatzes Vollzugsbeamte notwendig, die Gesamtzahl der Vollzugsstellen ist aber sachlich nicht gerechtfertigt und wegen zahlreicher Sonderregelungen (Polizeizulage, Altersgrenze bei 60 Jahren) auch unwirtschaftlich. Im LPVA fallen ausschließlich Verwaltungsaufgaben an. Deshalb ist die Ausstattung mit 136 Stellen für Vollzugskräfte (7 v. H. der Stellen) nicht sachgerecht. Der Rechnungshof beanstandet seit mehreren Jahren den vollzugsdienstfremden Einsatz von Polizeivollzugsbeamten (vgl. Jahresbericht 1997 T 186 und 187 sowie Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 14.11.02, Plenarprotokolle 15/21 und 15/23). Er erwartet, dass diese Stellen - sofern sie nach aufgabenkritischer Prüfung nicht wegfallen können - künftig in Verwaltungsstellen umgewandelt werden.

- 128 Die Zahl der 2002 vorhandenen Stellen für **Vollzugsbeamte** hat sich seit 1994 um 2 072 oder 10,3 v. H. auf 18 050 Stellen (darunter 755 Dienstkräfte z. A.; ohne Anwärter/Auszubildende) verringert, wobei 309 Stellen zur Finanzierung der zweigeteilten Laufbahn weggefallen sind (vgl. Jahresbericht 1997 T 267). Die Stellenverminderungen waren weitgehend auf die Schutzpolizei und hier fast ausschließlich auf den mittleren Dienst beschränkt. Die Zahl der Stellen im höheren Dienst ist sogar gestiegen. Ein Vergleich der Stellen je 1 000 Einwohner zeigt in der Laufbahn des höheren Dienstes für 2002 einen Ausstattungsvorsprung gegenüber Hamburg von 36 v. H., das entspricht 79 Stellen. Während sich der Anteil an Stellen in den Hierarchieebenen für Führungs-, Stabs- und Spezialaufgaben und auch für Verwaltungsaufgaben erhöht hat, stehen in Berlin immer weniger Stellen für die Dienstkräfte zur Verfügung, die „kiezorientiert“ direkt für den Bürger tätig sind. Einsparungen müssen deshalb darauf konzentriert werden, in den Hierarchien zu sparen und Effektivitätsreserven zu erschließen.

Außerdem ist zu untersuchen, auf welchen Dienstposten überhaupt Vollzugsbefugnisse erforderlich sind. Der Einsatz von Vollzugskräften für Verwaltungsaufgaben muss nicht nur angesichts der ohnehin überausgestatteten Verwaltung beseitigt werden (T 127). Der Rechnungshof erwartet, dass der Polizeipräsident die zum 1. Juli 2003 angekündigte Neuordnung der aufbauorganisatorischen Führungsstrukturen zeitnah zum Abbau von Stabs- und Leitungsfunktionen und damit auch zu einer Reduzierung höherwertiger Stellen nutzt.

- 129 Neben den Stellen für Vollzugsbeamte wurden 2002 in den **übrigen Beschäftigtengruppen** der Berliner Polizei weitere 7 315 Stellen (darunter 220 Dienstkräfte z. A.; ohne Anwärter/Auszubildende) vorgehalten. Das sind 1 457 Stellen oder 16,6 v. H. weniger als 1994. Eine differenzierte Betrachtung ergibt, dass die Einsparungen überwiegend auf geringerwertige Stellen beim Schreib- und Fernsprechdienst, bei der Wachpolizei und bei Lohnempfängern beschränkt waren. Im Gegensatz zur Entwicklung in der unmittelbaren Berliner Verwaltung wurden seit 1994 (T 123) die Stellen für Beamte im nichttechnischen Dienst und für Verwaltungsangestellte bei der Polizei nicht abgebaut. Die Zahl der Stellen für Beamte im nichttechnischen Dienst wurde seit 1994 per Saldo sogar um knapp 230 (darunter 140 Dienstkräfte z. A.), d. h. um 31 v. H. erhöht. Dabei ist die aufgezeigte Verwendung von Vollzugsstellen für Verwaltungsaufgaben noch nicht berücksichtigt (T 127). Diese Ausweitung des Stellenbestandes ist in Verbindung mit den Einsparungen beim Vollzug (einschließlich Wachpolizei) unverständlich. Des Weiteren ist bei einer genaueren Analyse der Veränderungen außerhalb des Vollzugs festzustellen, dass seit 1994 die Stellen für Lohnempfänger sowie Angestellte und Beamte im einfachen und mittleren Dienst im Saldo zwar um mehr als 1 800 reduziert wurden, im gehobenen und höheren Dienst jedoch 366 Stellen (darunter 106 durch Umwandlung von Vollzugs- in Verwaltungsstellen) hinzugekommen sind. Angesichts der seit Jahren laufenden zentralen Modernisierungsvorhaben, u. a. der Polizeistrukturreform, hätten solche Entwicklungen von vornherein vermieden werden müssen. Statt einer Konzentration auf die originären Kernaufgaben hat die Beschäftigung mit internen Angelegenheiten immer mehr zugenommen. Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Senatsverwaltung für Inneres und die Polizei die weiteren strukturellen Veränderungen mit einer wirksamen Aufgabenkritik verbinden und die Ergebnisse auch in höheren Laufbahngruppen berücksichtigen.
- 130 Ein **Vergleich** der **Beschäftigtenzahlen** (Stand: 30. Juni des jeweiligen Jahres) mit den bei der Berliner Polizei lt. Stellenplan vorgesehenen **Stellen** zeigt, dass die Stellenzahlen von 1995 bis 2001 zwischen 9,0 v. H. und 3,3 v. H. über den Beschäftigtenzahlen lagen. Berlin verfügte demnach über eine hohe Zahl freier Stellen. Die folgende Tabelle zeigt die nach Angaben der Polizei in den Jahren 1995 bis 2001 durchschnittlich jährlich freien finanzierten Stellen:

Ansicht 39: Freie finanzierte Stellen

Jahr	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Beamte	876	929	639	421	337	458	352
darunter: Vollzugsbeamte	756	836	580	380	302	422	206
Andere ¹⁾	498	236	251	250	265	255	198
Beurlaubte Dienstkräfte ²⁾	nicht erhoben	nicht erhoben	nicht erhoben	603	635	646	686
Freie finanzierte Stellen insgesamt	1 374	1 165	890	1 274	1 237	1 359	1 236

¹⁾ Angestellte, Arbeiter, Beschäftigungspositionen, Zentrale Polizeiliche Ermittlungsstelle (ZERV)

²⁾ besetzte Stellen ohne tatsächliche Ausgaben

In den Jahren 1995 bis 2001 sind bei der Berliner Polizei mit Ausnahme des Jahres 1997 regelmäßig für durchschnittlich über 1 100 finanzierte Stellen keine Ausgaben entstanden. Die Abweichungen der etatisierten Stellenzahl von der Anzahl der tatsächlich durchschnittlich besetzten Stellen (einschl. Stellen für Beurlaubte) liegen im Zeitraum von 1995 bis 2001 zwischen 4,3 v. H. und 1,9 v. H. Die Polizei war dadurch in die Lage versetzt, mindestens 30 v. H. der gesamten Stelleneinsparungen seit 1995 über den Wegfall ohnehin unbesetzter Stellen zu realisieren. Pauschale Minderausgaben und Sparvorgaben konnten erbracht werden, auch ohne strukturelle Einsparpotenziale zu erschließen (vgl. Jahresbericht 1997 T 269). Die Senatsverwaltung für Inneres hat zugesagt, dass mit dem Haushalt 2004 alle nach der Ist-Veranschlagung 2002/2003 nicht finanzierten Stellen wegfallen werden.

131 **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Inneres und die Polizei auf der Grundlage einer wirkamen Aufgabenkritik in allen Organisationseinheiten im Rahmen der gegenwärtigen Reformprozesse prüfen,**

- **welche Aufgaben, die nicht zum Kernbereich der Polizei gehören, verlagert, abgeschichtet oder privatisiert werden können,**
- **welche Stellen für Vollzugsbeamte, die laufbahnfremd im Verwaltungsdienst verwendet werden, eingespart oder mit Verwaltungskräften besetzt werden können,**
- **welche Stabs- und Leitungspositionen nach den erheblichen Einsparungen im mittleren Dienst auch in höheren Laufbahngruppen wegfallen können und**
- **wie die Stellen im Verwaltungsbereich deutlich verringert werden können.**

3. Unzureichende Planung und fortgesetzt auffällige Verstöße gegen das Haushalts- und Vergaberecht bei Bauunterhaltungsmaßnahmen des Landespolizeiverwaltungsamts

Das Landespolizeiverwaltungsamt hat Bauunterhaltungsmaßnahmen unzureichend geplant, nicht wirtschaftlich durchgeführt und dabei fortgesetzt in auffälliger Weise gegen das Haushalts- und Vergaberecht verstoßen. Die Senatsverwaltung für Inneres muss als Aufsichtsbehörde prüfen, ob die Planung und Durchführung von Bauunterhaltungsaufgaben künftig ausgegliedert werden kann.

132 Das Landespolizeiverwaltungsamt (LPVA) hat jährlich zwischen 27,5 Mio. € im Jahr 1998 und 20,0 Mio. € im Jahr 2002 für die Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen verausgabt. Der Rechnungshof hat beim LPVA seit 1998 wiederholt Planungsmängel sowie eine Vielzahl von schwerwiegenden Verstößen gegen das Haushalts- und das Vergaberecht beanstandet und die Senatsverwaltung für Inneres als Aufsichtsbehörde regelmäßig informiert.

Wegen der zahlreichen Vergabeverstöße und insbesondere wegen der auffälligen Anzahl von freihändigen Vergaben hatte im August 1998 die von der Senatsverwaltung für Inneres eingerichtete Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung alle Vergabevorgänge aus den Jahren 1992 bis 1998 geprüft und dabei weitere erhebliche Mängel und Unregelmäßigkeiten im Vergabeverfahren festgestellt. Das LPVA hatte daraufhin im Jahr 1999 sowohl eine Interne Revision eingerichtet, die die gesamte Vergabepaxis des Amtes kontrollierend begleiten soll, als auch eine umfassende Geschäftsanweisung über Planungs- und Vergabeverfahren im Bereich der baulichen und technischen Unterhaltung erarbeitet, in der die bestehenden Vorschriften noch einmal zusammengefasst und erläutert sind. Mit dieser Geschäftsanweisung wollte das LPVA erreichen, dass künftig eine ordnungsgemäße Vorbereitung und Durchführung von Maßnahmen der baulichen Unterhaltung durch die Mitarbeiter gewährleistet ist.

Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs und Ergebnisse der Innenrevision führten im Jahr 1999 zu ersten disziplinarischen Vorermittlungen gegen Bedienstete des LPVA. Mehreren Mitarbeitern wurde die Kündigung bzw. das Ausscheiden aus dem Dienst nahe gelegt; dem sind einige gefolgt. Inzwischen sind gegen Mitarbeiter infolge umfangreicher Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung von Stundenlohnarbeiten in einer Größenordnung von insgesamt mehreren Hunderttausend Euro Disziplinar- und Strafverfahren anhängig.

133 Bei einer erneuten Prüfung der Vorbereitung und Durchführung von Bauunterhaltungsmaßnahmen der Jahre 2000 und 2001 hat der Rechnungshof festgestellt, dass trotz der umfassenden Geschäftsanweisung,

der eingerichteten Innenrevision und eingeleiteter Disziplinar- und Strafverfahren beim LPVA weiterhin schwerwiegende Mängel bestanden.

Seine Prüfungserkenntnisse stellt er anhand dreier ausgewählter Beispiele dar:

- Unzureichende Planung einer Sanierungsmaßnahme (T 134 und 135);
- auffälliger Verstoß gegen das Haushalts- und Vergaberecht (T 136 und 137);
- fehlerhafte Anwendung einer Rahmenvereinbarung in auffälligem Umfang (T 138 und 139).

Bei der Auswahl stand nicht vorrangig die Höhe des finanziellen Schadens, sondern eher die Art der Mängel im Vordergrund.

134 Das LPVA konnte für die Sanierung eines Gebäudekomplexes, die mit 10,2 Mio. € im Haushaltsplan veranschlagt war, weder eine Ausführungs- und Bauablaufplanung vorlegen noch eine Kostenplanung und -steuerung nachweisen. Für die Sanierung der Dachflächen, des Blitzschutzes und der Regenrinnen hatte das LPVA diesen Gebäudekomplex für 87 000 € einrüsten lassen. Notwendige Arbeiten wie die Sanierung der durchfeuchteten Außenwandflächen einschließlich des Aufbringens eines Wärmedämmputzes und der Erneuerung von Fenstern und Fensterbankabdeckungen, für die ebenfalls ein Gerüst erforderlich ist, hatte es nicht zeitgleich durchführen lassen. Infolgedessen wurden die neuen Regenfallrohre und Ableitungen für den Blitzschutz an den noch nicht sanierten Außenwänden montiert. Somit müssen für diese noch notwendigen Arbeiten nicht nur erneut Gerüste aufgestellt, sondern auch die bereits verlegten Regenfallrohre und Ableitungen für den Blitzschutz demontiert und nach der Fassadensanierung wieder montiert werden.

Durch eine sachgerechte Ausführungs- und Bauablaufplanung hätte das LPVA eine zweckmäßige und wirtschaftliche Reihenfolge der notwendigen Bauunterhaltungsarbeiten erreichen können. Hätte das LPVA eine gleichzeitige Sanierung der Dachflächen und der Gebäudefassade geplant und ausführen lassen, so hätte es vermieden, dass Arbeiten im Wert von mehr als 90 000 € doppelt ausgeführt und bezahlt werden müssen. Zusätzlich hätte das LPVA alle Bauleistungen in Losen größeren Umfangs grundsätzlich öffentlich ausschreiben müssen und dadurch erheblich günstigere Preise erzielen können.

135 Der Einwand des LPVA, dass die geringen zur Verfügung stehenden Mittel eine ordnungsgemäße Planung und Baudurchführung nicht zulassen würden, geht fehl. Die Tatsache, dass das LPVA allein im Jahr 2001 für die Bauunterhaltung zur Verfügung stehende Mittel von 2,6 Mio. € nicht ausgegeben hat, belegt, dass ausreichend Mittel vorhanden waren. Im Übrigen

erfordern gerade knappe Haushaltsmittel eine besonders sorgfältige Planung und wirtschaftliche Baudurchführung.

- 136 Im Zusammenhang mit der Dachsanierung desselben Gebäudekomplexes sind umfangreiche Blitzschutzarbeiten ausgeführt worden. Das LPVA hat dem Rechnungshof auch nach mehrmaliger Aufforderung weder Vergabeno- noch Abrechnungsunterlagen für diese Arbeiten vorlegen können. Eine Überprüfung des Buchungssystems hat ergeben, dass das LPVA die Gesamtleistung für Blitzschutzarbeiten dieser Baumaßnahme von insgesamt 40 000 € so aufgeteilt hat, dass sie zu den Bedingungen der Rahmenvereinbarungen für Unterhaltungsarbeiten freihändig an ein Unternehmen vergeben und abgerechnet werden konnten. Das LPVA hat alle Aufträge und Zahlungen für die Blitzschutzarbeiten nicht in dem für die Sanierung des Gebäudekomplexes eingerichteten Unterkonto gebucht, sondern in dem Unterkonto für den regelmäßigen Bauunterhaltungsbedarf sämtlicher Polizeigebäude und dort teilweise anderen Gebäuden zugeordnet.

Mit der unzulässigen Aufteilung der Bauleistung wurde eine gebotene Ausschreibung umgangen und die Kontrolle des Vergabevorgangs durch Fachvorgesetzte gezielt erschwert. Wegen der unzulässigen Buchungen in einem anderen Unterkonto war eine wirksame Kostenkontrolle und -steuerung der Maßnahme nicht mehr möglich.

- 137 Das LPVA hat eingeräumt, dass infolge fehlerhafter Absprache zwischen den Bauleitern insbesondere wegen Urlaub und Krankheit eine rechtzeitige Unterrichtung des jeweiligen Vertreters über Art und Umfang der Baumaßnahme unterblieben sei. Fehlerhafterweise seien Leistungen für den ersten Teilabschnitt der Sanierungsmaßnahme über einen anderen Auftrag zur Störungsbeseitigung abgerechnet worden. Das LPVA hat weiter eingeräumt, dass die Arbeiten hätten ausgeschrieben werden müssen. Führungskräften des LPVA sei der Ablauf und die Finanzierung der Sanierungsmaßnahme nicht geläufig gewesen, weil ihnen keine Ausschreibung vorgelegt und auch kein separater Auftrag gefertigt worden sei.

Die Ausführungen des LPVA räumen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht aus, sondern bestätigen die Notwendigkeit einer sorgfältigen Planung und Durchführung der Bauunterhaltungsmaßnahmen. Die unzulässigen Buchungen beim LPVA haben nicht nur zu Mängeln bei der Kostenkontrolle und -steuerung der einzelnen Sanierungsmaßnahmen, sondern auch insgesamt zu einer Unübersichtlichkeit bei Bauunterhaltungsmaßnahmen des LPVA geführt, die einzelne Mitarbeiter nach Aktenlage genutzt haben sollen, Kosten privater Baumaßnahmen über Bauunterhaltungsmaßnahmen des LPVA abzurechnen. Das LPVA muss zur Vermeidung von Manipulationen künftig wirkungsvollere Maßnahmen ergreifen und insgesamt sicherstellen, dass Bauunterhaltungsmaßnahmen wirtschaftlich und ordnungsgemäß geplant und durchgeführt werden.

- 138 Das LPVA hat Leistungen für die Beseitigung von Störungen an den elektrischen Anlagen der Dienstgebäude in Höhe von insgesamt mehr als 2 Mio. € jährlich zu den Bedingungen der Rahmenvereinbarung Elektrotechnik vergeben. Im Vergleich zu anderen Baudienststellen war dieses Auftragsvolumen auffällig hoch. Ein mit einem jährlichen Auftragsvolumen von 200 000 € zu den Bedingungen dieser Rahmenvereinbarung beauftragtes Unternehmen hat umfangreiche Leistungen statt nach den vertraglich vereinbarten Einheitspreisen nach Stundenlöhnen in Rechnung gestellt, die das LPVA anerkennt und bezahlt hat.

Eine Vergütung nach Stundenlöhnen kann nur in Ausnahmefällen bei lohnintensiven Arbeiten geringen Umfangs, deren Dauer nicht sicher berechnet werden kann, in Betracht kommen. Das Unternehmen hatte regelmäßig mindestens zwei Monteure eingesetzt und nahezu deren gesamte wöchentliche Arbeitszeit in Rechnung gestellt. Die auf den Stundenlohnzetteln aufgeführten Arbeiten weisen auf die Anerkennung von umfangreichen Bereitschaftszeiten der Monteure hin und enthalten nur in geringem Umfang Leistungen zur Störungsbeseitigung. Obwohl der Rechnungshof seit Jahren in Prüfungsmitteilungen die Vergütung nach Stundenlöhnen wegen der Gefahr überhöhter Abrechnungen aufgrund mangelnder Kontrolle beanstandet und gegen mehrere Bedienstete wegen Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung nach Stundenlöhnen Strafverfahren anhängig sind, beauftragte das LPVA weiterhin Störungsbeseitigungen in auffälliger Höhe zu Einheitspreisen nach der Rahmenvereinbarung, bezahlte sie aber in großem Umfang nach Stundenlöhnen.

- 139 Zu den Beanstandungen hat das LPVA regelmäßig auf den Personalabbau bei den Hauselektrikern verwiesen, deren Arbeit nun durch Unternehmen durchgeführt werden müsse. Da die Aufgabenstellung der Polizei einen ständigen Einsatz von Elektromonteuren zur Erledigung von dringenden Arbeiten auf dem Gelände erfordere, seien auch Bereitschaftszeiten der Monteure und weniger die erbrachte Leistung durch die Abrechnung nach Stundenlöhnen vergütet worden. Um einen wirtschaftlichen Einsatz von Bauunterhaltungsmitteln zu erreichen, reduziere das LPVA aber zurzeit die ständige Anwesenheit von Elektromonteuren privater Unternehmen. Es beabsichtige, künftig Störungsbeseitigungen ausschließlich nur bei Bedarf zu beauftragen.

Die auf den Stundenlohnzetteln aufgeführten Arbeiten wiesen hingegen nicht auf eine besondere Dringlichkeit hin, die eine ständige Anwesenheit von Hauselektrikern oder von Monteuren beauftragter Unternehmen in Dienstgebäuden zur Beseitigung von Störungen rechtfertigen. Wie in anderen Dienststellen üblich, kann bei besonderer Dringlichkeit der Einsatz eines Notdienstes angefordert werden. Der Rechnungshof erwartet, dass das LPVA künftig nur bei entsprechendem Bedarf Aufträge zu den Bedingungen der Rahmenvereinbarungen erteilt, die erbrachten Leistungen kontrolliert und grundsätzlich zu Einheitspreisen abrechnet.

- 140 In einer Stellungnahme weist die Senatsverwaltung für Inneres im Hinblick auf ihre Aufsichtspflicht auf den Umfang der inzwischen von ihr und dem LPVA getroffenen organisatorischen, personellen und aufsichtlichen Maßnahmen hin. Sie habe sich vom LPVA zusagen lassen, empfohlene Maßnahmen umzusetzen, um ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln zu gewährleisten. Wegen Personalreduktionen im Aufsichtsbereich könne sie ihre ministerielle Aufsicht jedoch nicht weiter intensivieren.

Das LPVA führt in einer weiteren Stellungnahme aus, dass die Beanstandungen des Rechnungshofs sowohl personelle als auch organisatorische Mängel im Baureferat aufgezeigt haben. Um diese zu beseitigen, habe es inzwischen begonnen, die Aufbau- und Ablauforganisation in dem Referat neu auszurichten, wobei die Empfehlungen des Rechnungshofs berücksichtigt würden. Das LPVA räumt ein, dass die Planungen mehrerer Bauunterhaltungsmaßnahmen unzureichend waren. Es beabsichtige insbesondere durch die konsequente Einführung eines Gebäudemanagements, künftig eine sorgfältige Planung und einen wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Bauablauf von Baumaßnahmen zu erreichen. Zur Kontrolle von Vergabeverfahren sei neben der Einführung eines Sechs-Augen-Prinzips auch eine Zentrale Vergabestelle eingerichtet worden, die seit Mitte 2002 als interne Prüfinstanz bei allen auszuschreibenden Aufträgen des Baureferats Steuerungs- und Kontrollaufgaben übernehme. Zusätzlich werde die interne Revision nun enger in Vergabeverfahren eingebunden.

Der Rechnungshof verkennt nicht die Bemühungen der Senatsverwaltung für Inneres und des LPVA. Das LPVA muss seine Zusagen in vollem Umfang einhalten. Die Senatsverwaltung muss sich überzeugen, ob die zugesagten und teilweise bereits eingeleiteten organisatorischen und personellen Maßnahmen auch tatsächlich zu einem wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln geführt haben.

- 141 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das LPVA Bauunterhaltungsmaßnahmen unzureichend geplant, nicht wirtschaftlich durchgeführt und fortgesetzt in auffälliger Weise gegen das Haushalts- und Vergaberecht verstoßen hat. **Der Rechnungshof erwartet, dass das LPVA die Bauunterhaltung insgesamt sowie den Ablauf der einzelnen Maßnahmen vorausschauend und sorgfältig plant und Bauleistungen im Regelfall nach öffentlicher Ausschreibung vergibt, damit finanzielle Nachteile vermieden werden.**

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Inneres prüft, ob die Planung und Durchführung von Bauunterhaltungsaufgaben künftig ausgegliedert werden kann.

4. Gebotene Kostenbeteiligung bei Dienstleistungen der Kriminalpolizeilichen Beratungsstelle

142 Die Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle der Berliner Polizei ist Bestandteil der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung. Sie unterhält als Serviceeinrichtung einen Beratungsladen in der Otto-Braun-Straße sowie eine Kontaktstelle und ein Bürgertelefon am Standort Platz der Luftbrücke. Zu ihrem Aufgabenbereich gehört die sicherheitstechnische Beratung im Gebäudebereich zum Schutz vor Einbruch in Wohnungen und Gewerberäume sowie vor Raubüberfällen auf Banken oder Geschäfte.

Im Beratungsladen werden anhand von Ausstellungsstücken Wirkungsweisen von mechanischen und elektrisch gesteuerten Sicherungssystemen erläutert. Selbst erstellte Broschüren und Informationsmaterial des Kriminalpolizeilichen Vorbeugeprogramms des Bundes und der Länder stehen den Besuchern kostenfrei zur Verfügung. Einer der Schwerpunkte der Tätigkeit ist die Einzelfallberatung auf der Grundlage von Bauplänen oder nach Besichtigung von Privathäusern, Geschäftsräumen, Geldinstituten und öffentlichen Einrichtungen nicht nur des Landes Berlin.

143 Die Ausgaben für die Kriminalpolizeiliche Beratungsstelle betragen insgesamt etwa 410 000 € pro Jahr. Im Beratungsladen werden für jährlich ca. 2 300 Individualberatungen zwei Bedienstete eingesetzt. Die etwa 800 Individualberatungen an sicherungsbedürftigen Objekten erfordern den Einsatz von ebenfalls zwei Dienstkräften. Ein Mitarbeiter bedient das Bürgertelefon mit etwa 11 000 Beratungen jährlich.

144 Bisher werden die Leistungen der Beratungsstelle den Ratsuchenden nicht in Rechnung gestellt. Im Hinblick auf die erheblichen Kosten hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Inneres um Prüfung gebeten, ob eine Kostenbeteiligung der Bürger zumindest für bestimmte aufwändige Dienstleistungen eingeführt werden sollte.

Die Senatsverwaltung für Inneres stimmt mit dem Rechnungshof darin überein, dass polizeiliche Sicherheitsberatungen vor Ort am Objekt und aufwändige Individualberatungen im Beratungsladen oder in der Kontaktstelle (z. B. für Architekten und Bauherren) besondere Serviceleistungen der Polizei darstellen, für die eine Kostenbeteiligung in Betracht kommt. Sie will prüfen, wie entsprechende Tatbestände in der Neufassung der Polizeibenutzungsgebührenordnung berücksichtigt werden.

Parallel dazu hat das Abgeordnetenhaus den Senat - zuletzt mit Beschluss vom 27. Juni 2002 (Plenarprotokoll 15/14) - aufgefordert, eine Änderung der Polizeibenutzungsgebührenordnung mit dem Ziel zu prüfen, dass künftig bei kommerziellen Großveranstaltungen im Sport- und Kulturbereich die Erhebung von Gebühren zur Kostenbeteiligung Privater an Leistungen der öffentlichen Sicherheit möglich wird.

Vor diesem Hintergrund erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Inneres umgehend konkrete Maßnahmen zur Einführung einer Kostenbeteiligung für Dienstleistungen der Kriminalpolizeilichen Beratungsstelle ergreift, die als Pilotprojekt für die vom Abgeordnetenhaus aufgezeigten Bereiche dienen können.

C. Justiz

Vermögensschwund bei der Stiftung „Luftbrückendank“ durch Kursverluste aufgrund risikobehafteter Geldanlagestrategie

- 145 Die Stiftung „Luftbrückendank“ wurde im Jahr 1959 gegründet. Ihr Zweck ist es, die Verbundenheit Berlins mit den Staaten, die Träger der Luftbrücke waren, zum Ausdruck zu bringen. Das Stiftungsvermögen von über 4,7 Mio. €, das überwiegend aus Haushaltsmitteln des Landes Berlin bereitgestellt wurde, ist gemäß § 3 Abs. 3 Berliner Stiftungsgesetz in seinem Bestand ungeschmälert zu erhalten. Es obliegt der Senatsverwaltung für Justiz als Stiftungsaufsichtsbehörde die Einhaltung dieser Bestimmung zu kontrollieren.
- 146 Wegen der in den letzten Jahren allgemein niedrigen Zinsen für mehrjährige festverzinsliche Wertpapiere hat die Stiftung „Luftbrückendank“ seit 1999 Mittel nicht mehr in diesen mündelsicheren Geldanlagen angelegt, sondern auf Anraten von Bankenvertretern für insgesamt 2,4 Mio. € ausgewählte Aktien und Fondsanteile gekauft, diese für Aktienoptionsgeschäfte bereitgestellt und die Bankinstitute mit dem Management der Optionsgeschäfte beauftragt. Bei der gewählten Form der Vermögensanlage ist das vorrangige Ziel, für die Stiftung möglichst hohe Einnahmen durch den Verkauf von Optionsrechten an Wertpapieren zu erzielen. Darüber hinaus kann die Stiftung innerhalb des Optionszeitraums auch in begrenztem Umfang von evtl. Kurssteigerungen profitieren.

Der auf breiter Ebene zu verzeichnende Verfall der Aktienkurse führte dazu, dass auch die von der Stiftung gehaltenen Aktien stark an Wert verloren haben. Die Stiftung musste deshalb in ihren Bilanzen 2000 und 2001 hohe Vermögensabschreibungen vornehmen; für 2002 ist dies ebenfalls zu erwarten. Der Kursverlust beträgt per 30. Juni 2002 insgesamt 910 000 €, das sind über 19 v. H. des gesamten Stiftungsvermögens, das sich damit auf 3,8 Mio. € verringerte. Bezogen auf den tatsächlichen Vermögensbestand, der zu Beginn der Aktienoptionsgeschäfte am 31. Dezember 1998 vorhanden war, beträgt der Wertverlust sogar 29 v. H.

- 147 Die Stiftung „Luftbrückendank“ sah in ihrer Anlagestrategie hingegen lange Zeit einen Erfolg. Sie stützte sich dabei auf die Renditeberechnungen der mit dem Anlagemanagement beauftragten Bankinstitute. Nach deren Berechnungen hat die Stiftung gute Renditen erzielt. Der Rechnungshof konnte diese positive Bewertung von Anfang an nicht teilen, denn die Banken hatten die zwischenzeitlich eingetretenen Kursverluste nicht in die Renditeberechnung einbezogen und damit ein unzutreffendes Bild von den effektiv erzielten Gewinnen vermittelt. Deren Betrachtungsweise gibt auch keinen Aufschluss darüber, welche durchschnittliche Jahresrendite - bezogen auf die ursprünglich in das Aktienoptionsgeschäft eingebrachten 2,4 Mio. € - erwirtschaftet wurde.

Die Stiftung ging zunächst davon aus, dass die Verluste größtenteils nur buchmäßig entstanden sind und diese sich im Laufe der Zeit durch eine allgemeine Erholung an den Aktienmärkten von selbst wieder ausgleichen. Bei den im Vermögen verbliebenen Wertpapieren sah sie deshalb keine „realen“ Verluste und somit auch keine Notwendigkeit, „Schwankungsrücklagen“ zu bilden.

- 148 Unbestritten ist, dass aus dem Verkauf der Aktienoptionen relativ hohe Erträge erzielt wurden. Die Stiftung hat diese Erträge bis Ende 2002 vollständig für ihre satzungsgemäßen Aufgaben verwendet und hiervon keine Zuführungen an das Stiftungsvermögen vorgenommen, um der Inflation oder Kursverlusten vorzubeugen bzw. zu begegnen. Erst nachdem der Rechnungshof massive Bedenken wegen des mit der geänderten Geldanlagestrategie einhergehenden Vermögensschwunds geäußert hat, sagte die Stiftung zu, vom Jahr 2003 an einen Teil der laufenden Einnahmen nicht mehr für die eigentlichen Stiftungszwecke zu verbrauchen, sondern damit das Stiftungsvermögen wieder aufzustocken.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Stiftung mit dem Wechsel von festverzinslichen Wertpapieren zu den risikoreicheren Geldanlagen auf die damalige Marktsituation reagiert hat und die neue Anlagestrategie der Stiftung von Bankfachleuten - wohl auch angesichts des allgemeinen Aktienbooms - als relativ sicher empfohlen wurde. Er ist sich auch bewusst, dass die Pflichten der Stiftung, einerseits auf eine ausreichende Sicherheit bei ihren Geldanlageentscheidungen zu achten und andererseits möglichst hohe Erträge für die Erfüllung der ihr obliegenden satzungsgemäßen Stiftungsaufgaben zu erwirtschaften, zu einem Interessenkonflikt führen kann. Bei allen Anlageentscheidungen muss aber ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Sicherheit und Erträgen angestrebt werden. Im Zweifelsfalle muss die Sicherheit den Vorrang vor evtl. höheren Gewinnerwartungen haben. Der Rechnungshof erwartet, dass der Sicherheitsaspekt künftig stärker beachtet wird. Er ist zugleich der Auffassung, dass überwiegend öffentlich finanzierte Stiftungen grundsätzlich keine Aktienoptionsgeschäfte tätigen sollten.

- 149 Die von der Stiftung lange gehegte Hoffnung auf eine baldige Erholung an den Aktienmärkten hat sich nicht erfüllt; der Rechnungshof sah sie ohnehin

mit Skepsis. **Er erwartet jetzt, dass die Stiftung nachhaltig darauf hinwirkt, das Vermögen baldmöglichst wieder auf die ursprüngliche Höhe anwachsen zu lassen.** Dazu wird über einen längeren Zeitraum eine strikte Ausgabenreduzierung erforderlich sein.

Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus von der Stiftungsaufsichtsbehörde, dass sie durch Maßnahmen der Rechtsaufsicht sicherstellt, dass die Stiftung der gesetzlichen und satzungsgemäßen Verpflichtung, ihr Stiftungsvermögen ungeschmälert zu erhalten, wieder nachkommt. Ferner sollte die Aufsichtsbehörde Kriterien erarbeiten, um künftig angemessen, effektiv und zeitnah auf veränderte Formen der Geldanlagen und die damit verbundenen Risiken reagieren zu können.

D. Bildung, Jugend und Sport (einschließlich Familie)

1. Finanzielle Nachteile in Millionenhöhe durch Mängel bei der Vereinbarung von Entgelten für ambulante Erziehungshilfen

Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat bei Umsetzung der Berliner Kostensatzrahmenvereinbarung für den Jugendhilfebereich die in Berlin geltenden unterschiedlichen Tarifrechtskreise nicht beachtet und nicht auf verbindlichen Qualitätsstandards bestanden. Dadurch hat sie überhöhte Fachleistungsstundensätze für ambulante Hilfen zur Erziehung vereinbart und finanzielle Nachteile von mindestens 3,5 Mio. € verursacht. Auch nach Beanstandung durch den Rechnungshof war sie nicht bereit, für eine umgehende Korrektur zu sorgen.

150 Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat mit den in der LIGA zusammengeschlossenen Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege in Berlin im Oktober 1995 eine „**Berliner Kostensatzrahmenvereinbarung für den Jugendhilfebereich**“ geschlossen, die in einer aktualisierten Fassung vom 5. Juli 2001 weiterhin gilt; eine neue Vereinbarung ist in Vorbereitung. Grundlage der Vereinbarung ist § 77 SGB VIII, wonach der Träger der öffentlichen Jugendhilfe Vereinbarungen über die Höhe der Kosten mit den Trägern der freien Jugendhilfe anzustreben hat, wenn er deren Einrichtungen und Dienste in Anspruch nimmt. Die Kostensatzrahmenvereinbarung regelt die Grundlagen der Kostenermittlung und nennt 15 stationäre und ambulante Jugendhilfebereiche, die durch Kostensätze zu finanzieren sind. Vereinbarungsgemäß haben die Senatsverwaltung und die LIGA eine paritätisch besetzte Kostensatzkommission gebildet. Diese erarbeitet für die jeweiligen Hilfearten Leistungsbeschreibungen. Auf deren Grundlage

hat sie Kostensätze für den ambulanten Bereich durch Beschlüsse verbindlich festgesetzt.

Der Rechnungshof hat schwerpunktmäßig das Verfahren zur Ermittlung der Kosten für ambulante Hilfen zur Erziehung untersucht und hierbei Mängel festgestellt, die zu finanziellen Nachteilen für Berlin in Millionenhöhe geführt haben und führen.

- 151 Aufgrund der ermittelten Kosten für die jeweilige Hilfeart setzt die Kostensatzkommission einen sog. **Fachleistungsstundensatz** fest, der Maßstab für die Vergütung der Leistungen freier Träger ist. Größter Kostenfaktor sind die Personalkosten. Die Kostensatzkommission hat der Kostenermittlung die Personalkostendurchschnittssätze für den öffentlichen Dienst zugrunde gelegt und sich dabei ausschließlich an den Sätzen nach dem BAT orientiert. Sie hat bewusst nicht beachtet, dass in Berlin nach wie vor zwei **Tarifrechtskreise**, BAT und BAT-O, für den West- und den Ostteil Berlins gelten. Zwar wurde mit dem Gesetz zur Angleichung der Einkommensverhältnisse im öffentlichen Dienst Berlins (Einkommensangleichungsgesetz) vom 7. Juli 1994 mit Wirkung vom 1. Oktober 1996 die Höhe der monatlichen Vergütungen vereinheitlicht. Unterschiedlich ist aber nach wie vor die Wochenarbeitszeit, die für den Westteil 38,5 Stunden und für den Ostteil 40 Stunden beträgt; weitere Unterschiede bestehen bei der jährlichen Zuwendung (Weihnachtsgeld) und dem Urlaubsgeld. Unter Berücksichtigung von gesetzlichen Feiertagen, einem „Arbeitszeitverkürzungstag“, Urlaubsansprüchen und pauschalierten Fehlzeiten (Krankheit, Kur) ergeben sich für eine Stelle Ost 1 655 Jahresarbeitsstunden und für eine Stelle West 1 594 Jahresarbeitsstunden.

Die 61 zusätzlichen Arbeitsstunden bei gleicher Vergütung im Tarifrechtskreis Ost wirken sich auf die Leistungserbringung kostenmindernd aus. Für den Ostteil Berlins hätten daher - je nach Hilfeart - um bis zu 7 v. H. niedrigere Fachleistungsstundensätze festgesetzt werden müssen. Von den Gesamtausgaben für ambulante Hilfen zur Erziehung entfielen im Zeitraum von Anfang 1999 bis Ende 2001 immerhin ca. 30 v. H. (fast 60 Mio. €) auf den Ostteil Berlins. Das bedeutet, dass das Land Berlin infolge der Nichtbeachtung der unterschiedlichen Tarifrechtskreise Ausgaben von ca. 3,5 Mio. € geleistet hat, die nicht durch entsprechende Kosten der freien Träger gerechtfertigt waren.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Senatsverwaltung aufgefordert, umgehend für eine Korrektur zu sorgen. Die Senatsverwaltung hat erklärt, im Rahmen eines Verhandlungskompromisses mit den Verbandsvertretern sei vereinbart worden, die Trennung nach Ost und West nicht vorzunehmen. Sie ist zu einer Änderung gegenwärtig nicht bereit. Sie will nur für künftige Kostensatzverfahren Konsequenzen ziehen. Damit nimmt sie weiterhin finanzielle Nachteile für Berlin von ca. 1 Mio. € jährlich in Kauf, die zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Begünstigung freier Träger führen.

152 Eine den tatsächlichen Personalkosten nahe kommende Kalkulation ist bei Zugrundelegung der für den öffentlichen Dienst geltenden Durchschnittssätze nur gewährleistet, wenn die freien Träger für die Leistungserbringung ebenfalls fest angestelltes, sozialversichertes und tariflich bezahltes Personal einsetzen. In der Präambel zu Leistungsbeschreibungen für ambulante pädagogische Hilfen zur Erziehung heißt es hierzu, dass aus fachlicher Sicht Festanstellungen der Fachkräfte „anzustreben“ seien. In der Anlage A. 2 zur Kostensatzrahmenvereinbarung, die das Verfahren zur Ermittlung der Kosten für ambulante Hilfen regelt, wird ausgeführt, dass die vereinbarte Leistung auch unter Hinzuziehung gleichermaßen qualifizierter freier Mitarbeiter/-innen erbracht werden kann. Tatsächlich überwog bei vielen freien Trägern der **Einsatz freier Mitarbeiter/-innen**. Der Einsatz dieser Honorarkräfte ist wesentlich kostengünstiger als der von Angestellten, da sie u. a. nur für erbrachte Arbeit Honorare in frei vereinbarter Höhe erhalten. Die betreffenden freien Träger haben dadurch erhebliche Überschüsse erzielen können. Der Senatsverwaltung ist vorzuwerfen, diese sachlich nicht gerechtfertigte Begünstigung freier Träger zum Nachteil Berlins ermöglicht zu haben, indem sie nicht auf einer verbindlichen Feststellungsregelung bestanden oder einen entsprechend niedrigeren Fachleistungsstundensatz bei Beschäftigung freier Mitarbeiter/-innen vereinbart hat.

153 In der **Leistungsbeschreibung**, die Grundlage für die Kostenkalkulation und die Festsetzung der Fachleistungsstundensätze ist, wird die erforderliche Qualifikation des Fachpersonals, ein pauschalierter Sachkostenanteil je Stelle Fachkraft, der Umfang des Leitungspersonals und der Supervision festgelegt. In den Leistungsbeschreibungen für ambulante Hilfen zur Erziehung fehlen aber Angaben über die erforderliche Qualifikation und den Umfang von Leitungstätigkeit. Dennoch sind in die Kalkulation der Fachleistungsstunden bestimmte Kostenanteile für höherwertig eingestuftes Leitungspersonal eingeflossen. Mangels verbindlicher Vorgaben in der Leistungsbeschreibung sind die freien Träger allerdings nicht verpflichtet, Leitungspersonal in dem Maße einzusetzen, wie es im Fachleistungsstundensatz kostenmäßig berücksichtigt ist und von Berlin vergütet wird.

Bei den zahlreichen Entgeltvereinbarungen mit Einzelpersonen für psychologische Psychotherapie ist im Fachleistungsstundensatz ebenfalls ein Kostenanteil für höherwertige Leitungstätigkeit berücksichtigt. Hier steht fest, dass Kosten für eine gesonderte Leitungstätigkeit nicht entstehen, wohl aber vergütet werden.

Der Umfang der Supervision wird in Leistungsbeschreibungen durch die Worte „in der Regel“ relativiert, er ist aber in vollem Umfang und ausnahmslos kostenmäßig berücksichtigt.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung nicht für die konkrete und verbindliche Festlegung von **Qualitätsstandards** gesorgt hat, sodass freie Träger sich durch Nichtbeachtung dieser Standards ungerechtfertigte Kostenvorteile zum Nachteil Berlins verschaffen können.

- 154 Vereinbarungsgemäß haben die freien Träger vor Ablauf der für die Erstvereinbarung geltenden Drei-Jahres-Periode **Kostennachweise** in Form von Jahresergebnisrechnungen eingereicht. Auf dieser Grundlage sollten für künftige Vereinbarungen die in den Fachleistungsstundensätzen enthaltenen Personalkosten trägerindividuell berücksichtigt werden. Sachkosten sollen weiterhin pauschaliert bleiben, auf ihren Nachweis hat die Senatsverwaltung verzichtet.

Der Rechnungshof hat die von freien Trägern eingereichten Abrechnungsunterlagen stichprobenweise überprüft. Er hat festgestellt, dass Träger im Jahr 2000 Überschüsse von bis zu 121 700 € erzielt haben, die auf die vorstehend geschilderten Mängel zurückzuführen waren.

Die Senatsverwaltung hat ihre Auswertung im Wesentlichen auf die Prüfung beschränkt, ob die Abrechnungen der freien Träger - unter Berücksichtigung der erbrachten Fachleistungsstundenanzahl - geringere Ist-Personalkosten ausweisen, als in den Fachleistungsstundensätzen kalkulatorisch berücksichtigt sind. Bei erheblichen Abweichungen hat sie den betreffenden Trägern die Vereinbarung geringerer Fachleistungsstundensätze angeboten. Auf dieses Angebot sind die Träger aber nur in Einzelfällen eingegangen. Weiter gehende Konsequenzen hat die Senatsverwaltung nicht gezogen. Sie ist auch nicht den Ursachen für die Abweichungen nachgegangen.

- 155 **Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Jugend zuständige Senatsverwaltung durch Mängel bei der Vereinbarung von Fachleistungsstundensätzen für ambulante Hilfen zur Erziehung finanzielle Nachteile in Millionenhöhe für den Landeshausalt verursacht und auch nach Beanstandung durch den Rechnungshof keine Konsequenzen gezogen hat, sodass sich der Schaden weiter vergrößert. Er erwartet, dass insoweit die Haftungsfrage geprüft wird. Ferner erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung die aufgezeigten Mängel bei künftigen Kostensatzvereinbarungen vermeidet.**

2. Zahlreiche Verstöße des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg gegen Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns

Die Abteilung Bildung, Verwaltung und Organisation des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg hat zum Teil seit Jahren durch mangelhafte Bearbeitung und fehlende Kontrolle von Verwaltungsvorgängen, insbesondere bei der Bewirtschaftung von Ausgaben, gegen geltendes Haushaltsrecht verstoßen. Auch wurden Einsparpotenziale nicht konsequent genutzt. Da-

durch sind dem Land Berlin finanzielle Nachteile von insgesamt etwa 270 000 € entstanden.

156 Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung der Abteilung Bildung, Verwaltung und Organisation des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg umfangreiche Mängel in den Bereichen Schülerbeköstigung, Schülerbeförderung, Medienbeschaffungen, Verwaltung der Kfz-Stellplätze und Dienstwohnungen festgestellt, die vor allem auf eine unzulängliche Organisation der Verwaltungsabläufe und Leitungsdefizite von Führungskräften zurückzuführen sind.

157 Das LuV Schulamt hat mit einem Unternehmen Verträge über die **Beköstigung in drei Grundschulen und angegliederten Kindertagesstätten** geschlossen. Die Verträge sehen vor, dass sich die Menge der abzunehmenden Speisen nach dem tatsächlichen Bedarf richtet, die Anzahl der zubereiteten Portionen mit den Freizeitleitungen (Schulen) abzustimmen und von diesen auf den monatlichen Rechnungen zu quittieren ist. Tatsächlich fehlen auf sämtlichen Rechnungen die entsprechenden Quittungen (Teilbescheinigungen), sodass eine Kontrolle der Zahl der gelieferten Speisen nicht möglich ist. Dennoch haben die im Schulamt für die Zahlung der Rechnungen verantwortlichen Dienstkräfte - ohne selbst die Richtigkeit des Sachverhaltes beurteilen zu können - regelmäßig die sachliche Richtigkeit der erbrachten Leistungen auf den Auszahlungsanordnungen bescheinigt. Zweifel an den abgerechneten Speisemengen sind insbesondere deshalb begründet, weil die Zahl der berechneten Essen in jeder der drei Schulen seit Vertragsbeginn immer konstant war, obwohl die vom Bezirksamt gefertigten monatlichen Belegungsstatistiken deutliche Schwankungen der Schülerzahlen ausweisen. Die Auswertung der Statistiken lässt vermuten, dass dem Bezirk durch das Fehlverhalten der Dienstkräfte ein Schaden von mindestens 10 000 € entstanden ist.

Das Fehlen von Teilbescheinigungen hat in einem weiteren, vom Rechnungshof im Zuge der Prüfung aufgegriffenen Fall im LuV Schulamt einen Schaden von ca. 130 000 € verursacht, weil Beköstigungsrechnungen für Waren bezahlt worden sind, die nur zum Teil oder nicht geliefert worden sind. Der Vorgang ist zurzeit Gegenstand eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens.

Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert, seine Dienstkräfte darauf hinzuweisen, dass die Abgabe der Bestätigung „sachlich richtig“ nur zulässig ist, wenn Dienstkräfte die erforderlichen Kenntnisse besitzen und alle Sachverhalte, deren Richtigkeit sie zu bescheinigen haben, auch überblicken und beurteilen können. Insbesondere der Beauftragte für den Haushalt hat darauf hinzuwirken, dass Aufgaben des Haushaltswesens nur von solchen Dienstkräften wahrgenommen werden, die auch die erforderlichen Kenntnisse besitzen.

- 158 Das Schulamt hat im Mai 2001 die Vergabe der schultäglichen **Beförderung von ca. 200 Schülern** vom Wohnort zu Friedrichshainer und Kreuzberger Sonderschulen/Schulen sowie die wöchentliche Beförderung von ca. 30 Grundschulklassen zu verschiedenen Schwimmhallen öffentlich ausgeschrieben. Eine Teilung in Lose war im Ausschreibungstext nicht vorgesehen. Vier Bieter haben ein Angebot für die Gesamtleistung und zwei ein Angebot für Teilleistungen abgegeben. Bei der schultäglichen Beförderung hat sich die Verwaltung nach Auswertung der Angebote aus nachvollziehbaren Gründen nicht für das niedrigste Angebot entschieden. Sie hat den Auftrag auf drei Bewerber aufgeteilt, die auch vor der Ausschreibung in den ehemaligen Bezirken Friedrichshain bzw. Kreuzberg die Beförderung ausgeführt hatten. Weder die Gründe für die nachträgliche Aufteilung in Lose noch die einzelnen Auswahlkriterien sind im Vergabevermerk für die Auftragsvergabe hinreichend dokumentiert worden. Die Aufteilung der Fahrrouten unter den Unternehmen hat sich gegenüber dem vor der Vergabe bestehenden Routenplan nicht wesentlich geändert. Der Bewerber mit dem höchsten Angebot hat den größten Anteil am Gesamtbeförderungsvolumen erhalten. Wenn sich die Verwaltung an ihre eigene Ausschreibung gehalten und den Gesamtauftrag an das Beförderungsunternehmen mit dem wirtschaftlichsten Angebot vergeben hätte, wären jährliche Einsparungen von bis zu 34 000 € möglich gewesen.

Obwohl der Rechnungshof auf diesen Sachverhalt hingewiesen hatte, sind die ursprünglich nur für ein Schuljahr geschlossenen Verträge zu den gleichen Bedingungen um ein weiteres Jahr verlängert worden.

- 159 Das Schulamt verfügt angabegemäß über 102 Stellplätze, die auf der Grundlage der Allgemeinen Anweisung über die Bereitstellung von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (Stellplatzanweisung) des Senats in der Fassung vom 4. März 1997 vermietet werden können. Bisher sind **Kfz-Stellplätze** im Schulbereich Kreuzberg lediglich an Privatpersonen, insbesondere Anwohner der jeweiligen Schulen, vermietet worden. Die in den Schulen beschäftigten Dienstkräfte des Landes Berlin nutzen die Stellplätze entgeltfrei, auch wenn sie nicht zu dem in der Stellplatzanweisung für eine entgeltfreie Nutzung berechtigten Personenkreis gehören. Bislang ist etwa die Hälfte der vorhandenen Stellplätze vermietet worden. Eine von der Verwaltung im Frühjahr 2000 erarbeitete Regelung über die Vergabe von Stellplätzen fand nicht die Zustimmung der Personalvertretung wegen der aus ihrer Sicht unzumutbaren Gebührenregelung. In der Folgezeit hat die Verwaltung keine Schritte unternommen, um die Stellplatzanweisung angemessen umzusetzen und die vom Abgeordnetenhaus gewünschte „Abschaffung der Stellplatzprivilegien für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes“ zu realisieren. Da bei Vermietung der Parkplätze weitere Einnahmen von bis zu 15 000 € jährlich zu erzielen sind, dürften die Einnahmeverluste bis einschließlich 2002 etwa 75 000 € ausmachen.
- 160 Weitere Einnahmeverluste sind dadurch entstanden, dass wiederholte Änderungen der Dienstwohnungsvorschriften unbeachtet blieben. So hat

das Schulamt die Festsetzung der höchsten **Dienstwohnungsvergütung** noch bis Ende des Kalenderjahres 2001 auf der Grundlage der bereits mit Wirkung vom 1. Juli 1998 außer Kraft getretenen Ausführungsvorschriften über die höchste Dienstwohnungsvergütung vorgenommen. Die zwischenzeitlich mehrfach modifizierten Vorschriften wurden nicht beachtet. Erst im Februar/März 2002 hat die Verwaltung die Neuberechnung mit Wirkung vom 1. Januar 2002 durchgeführt. Durch die verspätete Anpassung der Dienstwohnungsvergütung ist für die Zeit vom 1. Juli 1998 bis zum 31. Dezember 2001 ein Einnahmeverlust von ca. 20 000 € eingetreten. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert, umgehend Maßnahmen zur Sicherung der Ansprüche des Landes einzuleiten.

161 Das LuV Bibliotheksamt hat im vierten Quartal des Jahres 2001 bei mehreren Buchhandlungen Rechnungen von über 33 000 € bezahlt, obwohl die bestellten **Medien** noch nicht geliefert waren. Dessen ungeachtet sind auf den Rechnungen jeweils die Richtigkeit der Lieferung und Inventarisierung bestätigt sowie die sachliche und rechnerische Richtigkeit bescheinigt worden. Tatsächlich sind die bereits bezahlten Medieneinheiten zum Teil erst Monate später im Mai bzw. Juli 2002 geliefert worden. Dienstkräfte des Bezirksamts haben daher wissentlich unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht falsche Bescheinigungen abgegeben und gegen § 56 LHO verstoßen, wonach Leistungen Berlins vor Empfang der Gegenleistung grundsätzlich unzulässig sind.

162 Das Bezirksamt hat die Beanstandungen des Rechnungshofs überwiegend anerkannt und mitgeteilt, dass die festgestellten Mängel insbesondere durch organisatorische Veränderungen und Einrichtung wirksamerer Kontrollen abgestellt werden. Darüber hinaus seien Maßnahmen zur Sicherung der Forderungen des Landes Berlin eingeleitet worden. Bei der Vergabe der schultäglichen Beförderungsleistungen sei zu berücksichtigen, dass die Beauftragung mehrerer Unternehmen eine sichere Schülerbeförderung auch bei Betriebsstörungen gewährleiste.

163 Die festgestellten Mängel sind nicht allein auf fehlerhafte Sachbearbeitung, sondern auch auf Organisationsmängel und Leitungsdefizite von Führungskräften zurückzuführen. Die im Hinblick auf die entstandenen Schäden gebotene Prüfung der dienst- und haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit wird daher auf diesen Personenkreis auszudehnen sein.

Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass insbesondere die fehlerhafte Bearbeitung und unterbliebene Kontrolle von Lieferungen und Leistungen erhebliche Schäden für das Land Berlin verursacht haben.

E. Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz

1. Unterbliebene oder mangelhafte Erhebung von Einnahmen aus einer Kostenteilungsvereinbarung mit gesetzlichen Krankenkassen

Die für Gesundheit und Soziales zuständige Senatsverwaltung hat über Jahre versäumt, für die rechtzeitige und vollständige Erhebung von Einnahmen zu sorgen, die sie aus einer Vereinbarung mit den Krankenkassen über eine Beteiligung an den Kosten der Eingliederungshilfe für psychisch Kranke beanspruchen konnte. Allein für Betreuungsangebote im Ostteil Berlins droht ein Einnahmeverlust von bis zu 2,5 Mio. €, weil die Senatsverwaltung Verhandlungen über die seit 1992 strittige Höhe von Tagessätzen jahrelang verschleppt und dann abgebrochen hat. Durch Zustimmung zu der vertragswidrigen Kündigung der Vereinbarung durch die Krankenkassen hat die Senatsverwaltung schließlich auf künftige Einnahmen verzichtet.

- 164 Die ehemalige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales hat am 21. Dezember 1984 mit der Allgemeinen Ortskrankenkasse Berlin (AOK Berlin) und den Berliner Landesverbänden der Betriebs- und der Innungskrankenkassen (im Folgenden: Krankenkassen) eine **Vereinbarung über deren Beteiligung an den Kosten der Betreuung psychisch Kranker** in therapeutischen Wohngemeinschaften, betreutem Einzelwohnen und Übergangswohnheimen geschlossen. Ziel der Vereinbarung war, durch Vermeidung von Krankenhauspflege oder Verkürzung der Krankenhausverweildauer Kapazitäten im stationären Bereich einzusparen, um dadurch eine kostengünstigere Betreuung zu gewährleisten. Hieran bestand ein beiderseitiges Interesse, weil die erheblich höheren Kosten eines Krankenhausaufenthalts bei Bestehen einer Krankenversicherung von den Krankenkassen, bei nicht versicherten sozialhilfebedürftigen Kranken vom Land Berlin als Sozialhilfeträger zu übernehmen waren. Das Land Berlin verpflichtete sich zu konkreten Umstrukturierungen im Psychatriebereich der städtischen Krankenhäuser, insbesondere zum Abbau von Bettenkapazitäten. Die Krankenkassen verpflichteten sich ihrerseits, für ihre Versicherten bei Betreuung in von ihnen anerkannten Wohneinrichtungen anteilige **Tagessätze** einzelfallbezogen für bis zu 52 Wochen, in Ausnahmefällen für bis zu 65 Wochen zu zahlen. Die übrigen Kosten trugen die Bezirksamter im Rahmen der **Eingliederungshilfe für Behinderte** nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Mit dieser pauschalierten **Kostenteilung** sollten zugleich Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Leistungen der medizinischen Rehabilitation zu denen der sozialen und beruflichen Rehabilitation ausgeräumt werden. Nur für Erstere sahen die Krankenkassen ihre Zuständigkeit und Kostentragungspflicht als gegeben an.

- 165 Die in der Regel sozialhilfebedürftigen psychisch Kranken stellten - zumeist mit Hilfe eines Betreuers oder des Trägers der Wohneinrichtung - bei der Abteilung Sozialwesen ihres Bezirksamts einen Antrag auf Kostenübernahme. Die dortigen Sachbearbeiter hatten dann für die Beantragung der Tagessätze bei der jeweiligen Krankenkasse zu sorgen, soweit noch nicht geschehen. Bei seinen Prüfungen stellte der Rechnungshof fest, dass nur ein Teil der Sachbearbeiter Kenntnis von der Kostenteilungsvereinbarung mit den gesetzlichen Krankenkassen hatte und dem anderen Teil der genaue Inhalt unbekannt war. Die Senatsverwaltung hat diese Vereinbarung nicht in der von ihr herausgegebenen Sammlung „Sozialhilferecht in Berlin“ (sog. Gelber Ordner) abgedruckt, mit der die Sachbearbeiter arbeiten. Dieses Versäumnis hat in einer ganzen Reihe von Fällen zu finanziellen Nachteilen geführt, weil die **Ansprüche gegen die Krankenkassen** aus Unkenntnis nicht geltend gemacht wurden.

Durch die mangelhafte Unterrichtung hat die Senatsverwaltung gegen ihre Verpflichtung verstoßen, für eine rechtzeitige und vollständige Erhebung von Einnahmen Berlins durch die Bezirksamter zu sorgen (vgl. § 34 Abs. 1 LHO). Prüfungen des Rechnungshofs bei der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz ergaben überdies, dass die Senatsverwaltung auch selbst über Jahre versäumt hat, die aus der Vereinbarung resultierenden Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Hieraus droht ein Schaden in Millionenhöhe.

- 166 Die Krankenkassen zahlten die ihren Versicherten bewilligten Tagessätze unmittelbar an die Senatsverwaltung, die ihrerseits einmal jährlich die Verteilung gegenüber den Bezirksamtern in Form von Erstattungen für vorgeleistete Sozialhilfe übernahm. Im **Abrechnungsverfahren** mit der AOK Berlin kam es seit mindestens 1993 zu erheblichen Zahlungsverzögerungen. Auf die jährlichen Rechnungslegungen der Senatsverwaltung leistete sie seit 1995 nur noch Abschlagszahlungen. Da die Senatsverwaltung dies hinnahm und Einziehungsmaßnahmen unterließ, wuchsen die Zahlungsrückstände bis Oktober 2000 auf 1,6 Mio. €. Erst im Mai 2001 tilgte die AOK Berlin den größten Teil der Rückstände. Im Oktober 2002 waren noch immer Forderungen offen.

Durch ihr säumiges Verhalten gegenüber der AOK Berlin hat die Senatsverwaltung in schwerwiegender Weise gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.

- 167 Noch gravierender sind die Versäumnisse der Senatsverwaltung im Zusammenhang mit den nach der Wiedervereinigung im Ostteil Berlins geschaffenen entsprechenden Betreuungsstrukturen für psychisch Kranke. Das Angebot der Krankenkassen vom Oktober 1992, für den **Ostteil Tagessätze** in Höhe von 60 v. H. der für den Westteil geltenden Beträge zu zahlen, hatte die Senatsverwaltung im Dezember 1992 als unzureichend abgelehnt. Erst im Dezember 1995 unterbreitete sie ihrerseits ein Angebot, auf das die Krankenkassen aber nicht eingingen. Daraufhin stellte die Senatsverwaltung weitere Bemühungen um eine Einigung zunächst ein, ehe

sie im Juni 1997 mit den Worten, „nach längerer Zeit möchten wir den Kontakt zu Ihnen wieder aufnehmen“, erneut Verhandlungen begann. Sie erklärte, das damalige Angebot der Krankenkassen für den Zeitraum bis zum 30. September 1996 annehmen zu wollen. Für die Folgezeit solle aber aufgrund der Angleichung der Vergütungen im Tarifbereich Ost auch für den Ostteil Berlins der volle Satz gelten. Zu Verhandlungen hierüber ist es nicht gekommen. Im Januar 2002 entschied die Senatsverwaltung, dass in den 580 „Ostfällen“ eine Abrechnung mangels Einigung über die Höhe entfallt. Nach Berechnungen der Senatsverwaltung haben diese Fälle ein finanzielles Volumen von ca. 2,5 Mio. €.

Schon hierin liegt ein weiterer schwerer Verstoß der Senatsverwaltung gegen das Gebot, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 LHO). Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, ihre Forderungen gegenüber den Krankenkassen geltend zu machen und bei Nichteinigung notfalls den Rechtsweg zu beschreiten. Gegebenenfalls sind Haftungsansprüche gegen die verantwortlichen Dienstkräfte zu prüfen.

- 168 Die Vereinbarung vom 21. Dezember 1984 war auf unbestimmte Dauer geschlossen. Sie sah vor, dass bei gesetzlichen Änderungen oder bei wesentlichen Änderungen der für die Vereinbarung maßgeblichen Verhältnisse über eine Anpassung der Vereinbarung zu verhandeln sei. Nur für den Fall, dass eine solche Anpassung nicht möglich oder einem der Partner nicht zuzumuten ist, war eine **Kündigung der Vereinbarung** unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten zum Jahresende vorgesehen.

Die Krankenkassen haben die Vereinbarung ohne Angabe von Gründen fristgemäß zum 31. Dezember 2001 gekündigt. Verhandlungen waren nicht vorangegangen. Obwohl sich die Senatsverwaltung bewusst war, dass die Kündigung damit gegen die Vereinbarung verstieß, hat sie sich nicht auf deren Unwirksamkeit berufen. Vielmehr hat sie gegenüber den Krankenkassen mit Schreiben vom 6. September 2001 die Kündigung „mit dem Hinweis auf formale Bedenken zum Verfahren der Kündigung zur Kenntnis genommen“. Zugleich hat sie vorgeschlagen, Gespräche mit dem Ziel zu führen, Verfahren zur Erbringung von Leistungen der psychiatrischen Hauskrankenpflege und von weiteren Leistungen durch die Krankenkassen zu erarbeiten und abzustimmen sowie erklärt: „Damit gilt die Vereinbarung aus dem Jahre 1984 im gemeinsamen Einverständnis zum 31. Dezember 2001 gekündigt.“

Die Senatsverwaltung hat damit ohne sachlichen Grund auf künftige Zahlungsansprüche aus der Vereinbarung verzichtet. Die Senatsverwaltung wird nun zu prüfen haben, inwieweit die bisher aufgrund der Vereinbarung von den Krankenkassen mitfinanzierten Leistungen der Eingliederungshilfe für psychisch Kranke nicht bereits aufgrund der Vorschriften des Sozialgesetzbuches von den Krankenkassen ganz oder teilweise zu finanzieren sind. Das gebietet der Grundsatz des Nachranges der Sozialhilfe (§ 2 Abs. 1 BSHG).

- 169 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Gesundheit und Soziales zuständige Senatsverwaltung mehrfach gegen das Gebot, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben, verstoßen hat und dadurch finanzielle Schäden in Millionenhöhe zu befürchten sind.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung unverzüglich alle Anstrengungen unternimmt, um Forderungen nachträglich einzuziehen.

Die Senatsverwaltung hat ferner zu prüfen, inwieweit Eingliederungsmaßnahmen für psychisch Behinderte kraft Gesetzes von den gesetzlichen Krankenkassen zu finanzieren sind, um den Nachrang der Sozialhilfe (§ 2 Abs. 1 BSHG) zu gewährleisten.

2. Millionenschäden durch Zahlung überhöhter Beiträge für freiwillig versicherte Sozialhilfeempfänger

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat seit Jahren rechtswidrige Vereinbarungen mit gesetzlichen Krankenkassen über eine pauschalierte Beitragsbemessung für freiwillig versicherte Sozialhilfeempfänger geschlossen, die zu überhöhten Beitragszahlungen Berlins in Millionenhöhe führen. Die Vereinbarungen bedeuten auch eine verdeckte Subventionierung dieser Krankenkassen.

- 170 Sozialhilfeempfängern ist Hilfe bei Krankheit und vorbeugende Hilfe zu leisten (§ 37 BSHG). Stattdessen kann oder muss der Sozialhilfeträger, sofern bestimmte Voraussetzungen vorliegen (Weiterversicherung), die Beiträge für eine **freiwillige Mitgliedschaft von Sozialhilfeempfängern in der gesetzlichen Krankenversicherung** übernehmen. Dies schließt die Übernahme der Beiträge zur Sozialen Pflegeversicherung mit ein (§ 13 BSHG).

Das Land Berlin als Sozialhilfeträger zahlte allein im Jahr 2001 für ca. 25 000 Sozialhilfeempfänger Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge von über 46 Mio. €. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat dabei durch die Vereinbarung überhöhter Beitragszahlungen an die Krankenkassen Schäden in Millionenhöhe verursacht.

- 171 Die Vorschriften des Sozialgesetzbuches zur gesetzlichen Krankenversicherung (SGB V) enthalten keine Regelungen für Sozialhilfeempfänger. Sie sehen allgemein vor, dass die Beitragsbemessung für freiwillige Mitglieder von der jeweiligen Krankenkasse durch Satzung geregelt wird, wobei die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Mitglieds zu berücksichtigen

ist (§ 240 Abs. 1 SGB V). Dabei stellt das Gesetz auf die Einnahmen des Mitglieds ab, sieht aber auch vor, dass ein bestimmter Mindestbetrag als beitragspflichtige Einnahmen gilt (§ 240 Abs. 4 Satz 1 SGB V). Bei Sozialhilfeempfängern werden als beitragspflichtige Einnahmen die jeweils gewährten Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem BSHG (und ggf. sonstige Einnahmen) zugrunde gelegt, soweit sie den Mindestbetrag übersteigen; anderenfalls gilt der Mindestbetrag. Im Interesse einer einheitlichen Beitragsbemessungsgrundlage für alle Hilfeempfänger traf die für Soziales zuständige Senatsverwaltung mit den einzelnen Krankenkassen bzw. ihren Verbänden **Vereinbarungen über eine pauschalierte Beitragsbemessung**. Diese orientierten sich an dem Mehrfachen des Regelsatzes der Sozialhilfe für einen Haushaltsvorstand (in Berlin zurzeit 293 €) als beitragspflichtige Einnahmen.

172 Im Dezember 2000 entschied das **Bundessozialgericht** in drei Urteilen, dass für die Beitragsbemessung bei freiwillig versicherten Sozialhilfeempfängern nach § 240 SGB V nur auf die tatsächlichen Einnahmen des Mitglieds, nicht aber auch auf die von mitversicherten Familienangehörigen abzustellen sei; erst recht sei den Krankenkassen eine pauschalierende personenübergreifende Beitragsbemessung verwehrt. In der Regel werde daher die Mindesteinnahmengrenze nach § 240 Abs. 4 Satz 1 SGB V nicht überschritten, sodass nur die **Erhebung von Mindestbeiträgen** in Betracht komme. Das Gericht äußerte Verständnis dafür, dass diese Rechtslage aus Sicht der Krankenkassen unbefriedigend sei, da sie für einen kleinen Beitrag große Leistungen erbringen müssten. Änderungen seien aber nur dem Gesetzgeber vorbehalten.

173 Weil das Beitragsbemessungsverfahren in Berlin ebenfalls nicht der Rechtslage entsprach, hat die Senatsverwaltung die Vereinbarungen mit den Krankenkassen zum 31. Dezember 2001 gekündigt und als Aufsichtsbehörde zwei Krankenkassen, die entsprechende Beitragsbemessungen ohne Vereinbarung durch Satzungsbestimmung vorgenommen hatten, zur Satzungsänderung aufgefordert. Die Senatsverwaltung wies die Krankenkassen jedoch nicht an, für Sozialhilfeempfänger nur noch den Mindestbeitrag zu erheben, sondern unterbreitete ihnen das Angebot einer neuen pauschalierten Beitragsbemessung auf Basis des 2,75fachen des Regelsatzes. Sie begründete anhand von Berechnungsbeispielen für verschiedene Fallgruppen die Angemessenheit ihres Angebots. Dies geschah allerdings auf weitgehend ungesicherter Datenlage, was den Anteil der jeweiligen Fallgruppe am Gesamtvolumen der freiwillig versicherten Sozialhilfeempfänger anbelangt.

Die Senatsverwaltung erzielte nur mit einer Krankenkasse eine Vereinbarung auf Basis ihres Angebots des 2,75fachen des Regelsatzes (zurzeit 805,75 €) als einheitlicher Beitragsbemessungsgrundlage. Mit anderen Kassen, insbesondere der AOK Berlin, schloss sie schließlich eine Vereinbarung, wonach vom Jahr 2002 an ein Betrag in Höhe des 3,2fachen des Regelsatzes (zurzeit 937,60 €) als Beitragsbemessungsgrundlage für alle freiwillig versicherten Hilfeempfänger gilt und für die Vergangenheit die

noch höheren früheren Festsetzungen Bestand behalten. Den Akten war zu entnehmen, dass die Senatsverwaltung ihre Berechnungsbeispiele zwar zugunsten der Krankenkassen noch einmal überarbeitet hatte, das erzielte Ergebnis aber ein Verhandlungskompromiss war und auch nicht den überarbeiteten Berechnungen entsprach.

- 174 Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung vorgehalten, dass auch die neuen Vereinbarungen mit den Krankenkassen mit der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts nicht vereinbar sind. Durch die Übernahme nach wie vor überhöhter Beiträge für die freiwillige Krankenversicherung von Sozialhilfeempfängern verursache sie weiterhin Nachteile für den Landeshaushalt in Millionenhöhe.

Die Senatsverwaltung bestreitet diesen Vorwurf. Die Feststellung des Bundessozialgerichts, dass bei Sozialhilfeempfängern in der Regel nur der Mindestversicherungsbeitrag auf Basis des Mindesteinnahmebetrages in Betracht komme, decke sich nicht mit ihren Beispielsrechnungen. Die Worte „in der Regel“ besagten im Übrigen, dass es durchaus Ausnahmen geben könne. Die Vereinbarungen über das 3,2fache des Regelsatzes als Bemessungsgrundlage stellten einen Kompromiss zwischen den weitergehenden Forderungen der Krankenkassen und ihren eigenen Berechnungen dar. Dieser sei auch aus Sicht der Abteilungen Sozialwesen der Bezirksämter positiv zu bewerten, weil dadurch verwaltungsaufwändige Einzelfallprüfungen vermieden und letztlich die „Mehrkosten“ neutralisiert würden.

- 175 Die Argumentation der Senatsverwaltung geht fehl. Der Verwaltungsaufwand bei Einzelfallprüfungen wird von ihr völlig übertrieben dargestellt. In erster Linie ist es Aufgabe der Krankenkassen, die beitragspflichtigen Einnahmen der freiwillig versicherten Mitglieder in Abständen zu überprüfen. Dies geschieht in der Praxis nicht im Monatsabstand, sondern allenfalls jährlich. Änderungen seiner Einnahmen hat der Versicherte selbst mitzuteilen. Die Sozialämter sind jedenfalls nicht zu monatlichen Überprüfungen verpflichtet. Im Übrigen hat das Bundessozialgericht ausdrücklich betont, dass das System der mitgliedsbezogenen und auf die tatsächlichen Einnahmen des einzelnen Versicherten abstellenden Beitragserhebung nicht aufgegeben werden dürfe, um praktische Schwierigkeiten zu bewältigen. Zur Verwaltungsvereinfachung sei es möglich, Beitragsklassen vorzusehen, wodurch Schwankungen in den Einnahmen erst beitragsheblich würden, wenn die Änderung ein bestimmtes Ausmaß erreicht.

Wenn das Bundessozialgericht feststellt, dass im Regelfall nur der Mindestbeitrag für freiwillig versicherte Sozialhilfeempfänger in Betracht kommt, gestattet dies entgegen der Ansicht der Senatsverwaltung nicht die Vereinbarung einer pauschalierten Beitragsbemessungsgrundlage, die den Regelfall geradezu ausschließt. Fehl geht auch der Hinweis der Senatsverwaltung auf ihre von den Feststellungen des Bundessozialgerichts abweichenden Berechnungen. Die Vereinbarung jedenfalls des 3,2fachen des Regelsatzes war nicht das Ergebnis ihrer Berechnungen, sondern ein Ver-

handlungskompromiss. Ausschlaggebend für diesen war, dass die für die Krankenkassenaufsicht zuständige Abteilung massiv interveniert und behauptet hatte, jede den Betrag des 3,2fachen des Regelsatzes unterschreitende weitere Absenkung der Bemessungsgrundlage gefährde den Bestand der ohnehin finanziell angeschlagenen AOK Berlin und sei sozialpolitisch nicht vertretbar. Bei der AOK Berlin sind nach den Erkenntnissen der Senatsverwaltung ca. 14 000 (56 v. H.) der 25 000 Sozialhilfeempfänger freiwillig versichert. Die Vereinbarungen bedeuten damit auch eine verdeckte **Subventionierung der Krankenkassen**, insbesondere der AOK Berlin.

- 176 Der Senatsverwaltung lagen Erkenntnisse aus anderen Bundesländern zwar nicht vollständig vor. Bekannt war ihr aber, dass in Hamburg und in weiteren sechs Bundesländern für Hilfeempfänger außerhalb von Einrichtungen nur der Mindesteinnahmenbetrag der Beitragsbemessung zugrunde gelegt wird, und zwar in Hamburg rückwirkend von Januar 2001 an. Anfang 2003 von der Senatsverwaltung ermittelte neue Daten bestätigen, dass überwiegend nur der Mindestbeitrag erhoben wird. Die von der Senatsverwaltung vereinbarte Bemessungsgrundlage in Höhe des 3,2fachen des Regelsatzes wird danach in anderen Bundesländern unterschritten. Lediglich für Hilfeempfänger in Einrichtungen sind zum Teil höhere Bemessungsgrundlagen vereinbart oder angestrebt.

Für das Jahr 2002 ergibt sich bei einem Vergleich der Beitragsbemessung auf Basis des 3,2fachen des Regelsatzes mit der auf Basis des Mindesteinnahmenbetrages nach § 240 Abs. 4 Satz 1 SGB V (zurzeit vergleichbar dem 2,6fachen des Regelsatzes) eine jährliche Mehrbelastung von 5,9 Mio. € durch überhöhte **Beitragszahlungen Berlins** an die Krankenkassen für freiwillig versicherte Sozialhilfeempfänger. Ein entsprechender Vergleich für die Jahre 1998 bis 2001 mit dem 3,7fachen des Regelsatzes als damaliger Bemessungsgrundlage führt sogar zu einer Mehrbelastung von jährlich 13 Mio. €. Selbst wenn bei Einzelfallprüfung für einen Teil der Sozialhilfeempfänger Einnahmen über dem Betrag der Mindesteinnahmen nach § 240 Abs. 4 Satz 1 SGB V zugrunde zu legen wären, bliebe und bleibt bis zu einer Änderung noch ein finanzieller Nachteil für den Landeshaushalt in Höhe mehrerer Millionen Euro jährlich.

- 177 Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung mit den Krankenkassen Vereinbarungen über eine pauschalierte Beitragsbemessung für freiwillig versicherte Sozialhilfeempfänger getroffen hat, durch die es nach wie vor zu rechtswidrig überhöhten Beitragszahlungen und damit zu Schäden in Millionenhöhe für den Landeshaushalt kommt. **Er erwartet, dass die Senatsverwaltung unverzüglich für ein gesetzeskonformes Verfahren sorgt und die Rückforderung überzahlter Beiträge prüft.**

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

1. Mängel bei Konzeption und Durchführung des Quartiersmanagementverfahrens

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung setzt in Berlin auch unter Inanspruchnahme von EU- und Bundesmitteln jährlich bis zu 30 Mio. € für Fördermaßnahmen in festgelegten Quartiersmanagementgebieten ein. Die Senatsverwaltung hat konzeptionelle Defizite und Verfahrensmängel bei der Implementierung des Programms, der Durchführung der Fördermaßnahmen und der Erfolgskontrolle zu verantworten, die die wirtschaftliche, sparsame und zweckentsprechende Mittelverwendung beeinträchtigt haben. Bei vielen als förderfähig anerkannten Projekten war nicht feststellbar, ob sie die Gebiete nachhaltig aufwerten und stabilisieren können. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung nur Maßnahmen fördert, die tatsächlich zu einer nachhaltigen Verbesserung beitragen.

1.1 Ausgangslage

178 Der Senat fördert auch unter Inanspruchnahme von EU- und Bundesmitteln seit 1999 integrierte Stadtteilverfahren - Quartiersmanagementverfahren - (im Folgenden: QM-Verfahren) einschließlich baulicher Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnumfeldes u. a. in Quartiersmanagementgebieten (im Folgenden: QM-Gebiete) aus verschiedenen Einzelplänen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung setzt die im Einzelplan 12 veranschlagten Fördermittel von jährlich bis zu 30 Mio. € zurzeit in 17 Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf ein, in denen mit Quartiersmanagern extreme Fehlentwicklungen aufgehalten und das Wohnumfeld, die soziale Infrastruktur und die Lebensverhältnisse der Bewohner verbessert werden sollen, um die Gebiete nachhaltig aufzuwerten. Die Fördermittel werden als Zuwendungen (§§ 23, 44 LHO) gewährt. Die Förderung der QM-Gebiete war zunächst bis 2001 befristet. Sie ist inzwischen bis 2004 verlängert worden (Senatsbeschluss 226/01 vom 21.08.01).

Der Rechnungshof hat die Umsetzung des QM-Förderprogramms durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in der Pilotphase (1999 bis 2001) untersucht und berichtet im Folgenden über

- konzeptionelle Mängel und deren Folgen (T 179 bis 182) sowie
- Mängel bei der Durchführung des QM-Verfahrens und der Aufgabenerledigung durch die Verfahrensbeteiligten (T 183 bis 193).

1.2 Konzeption, Ziele und Vorgaben, Erfolgskontrolle

179

Das Förderprogramm stellt vor allem darauf ab, die ökonomischen, ökologischen und sozialen Verhältnisse in den QM-Gebieten weiter zu entwickeln und dadurch nachhaltige Verbesserungen zu erzielen (T 178). Die in diesem Programm genannten Einzelziele (z. B. Bürgermitwirkung, Stärkung der lokalen Wirtschaft, Schaffung und Sicherung von örtlichen Arbeitsplätzen und Beschäftigungsangeboten, Verbesserung der sozialen, kulturellen, bildungs- und freizeitbezogenen Infrastruktur) sind dabei gleichrangig. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat vor Beginn der Maßnahmen generelle Handlungsansätze entwickelt, übergreifende (strategische) **Ziele** formuliert sowie die generellen Aufgaben der Quartiersmanager festgelegt. Von der Ausarbeitung spezifischer - auf die unterschiedlichen Problemkonstellationen in den QM-Gebieten abgestellter - (Fein-)Ziele, Verfahren und Lösungen hat sie zunächst abgesehen. Diese Aufgabe sollten später die Quartiersmanager, die Steuerungs- und Koordinationsgremien auf der Bezirksebene und die Bezirke im Zuge eines Entwicklungsprozesses übernehmen. Erst im September 2001, also im dritten Jahr nach dem Beginn der Förderung, hat die Senatsverwaltung den Quartiersmanagement-Teams, den eigenen regionalen Sachbearbeitern und den Gebietskoordinatoren der Bezirksämter auch operationelle Ziele auf der Grundlage eines von einem privaten Beratungsunternehmens nachträglich entwickelten sog. Zielbaumes als Handlungsvorgaben zur Verfügung gestellt.

Die verspätete Festlegung operationeller Ziele hat die wirtschaftliche, sparsame und zweckentsprechende Mittelverwendung beeinträchtigt. Sie ist mit ursächlich dafür, dass in der Pilotphase in den QM-Gebieten auch zahlreiche **Projekte** gefördert worden sind, bei denen nicht erkennbar war, welche Ziele erreicht werden sollten, ob sie zur nachhaltigen Entwicklung der QM-Gebiete beitragen konnten und ob der finanzielle Aufwand in angemessenem Verhältnis zum Ergebnis gestanden hat. So hat die Senatsverwaltung eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen fördern lassen, darunter zeitlich begrenzte Aktionen, wie z. B. „Licht in den Tunnel“, „Lehmwerken“ am Helmholtzplatz, Raptext-Wettbewerb in Kreuzberg, „Lange Nacht des Döners“ in Wedding, sowie eine große Zahl von Straßenfesten, Eröffnungsfeiern u. Ä., deren nachhaltige Wirkung nicht evaluiert wurde bzw. teilweise nicht messbar ist. Weiterhin hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung - gegen den Widerstand einzelner Quartiersmanager - den Aufbau sog. virtueller Marktplätze für die QM-Gebiete im Internet fördern lassen, obwohl in vielen QM-Gebieten bereits eigene Internetangebote vorhanden oder in Vorbereitung waren, die als Grundlage für einen gemeinsamen Internetauftritt hätten verwendet werden können. Bis zum Abbruch dieses Projektes im November 2001 wurden angabegemäß etwa 203 000 € verausgabt. Andere Projekte waren zweifelhaft (z. B. Entwicklung und Herstellung eines Fahrrad-Bremssimulators mit der Möglichkeit, das Bremsen mit seitenverkehrt angeordneten Bremshebeln zu üben) oder hatten keinen Bezug zum jeweiligen QM-Gebiet (Aufbau eines Archivs zum Thema „Demokratie im Filmschaffen“).

- 180 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hält die Mehrzahl der aufgeführten Projekte weiterhin für sinnvoll und zielführend. Im Einzelnen hat sie ausgeführt, dass das gescheiterte Internetprojekt noch nicht endgültig abgerechnet werden konnte, weil eine Einigung mit dem Auftragnehmer über weitere Geldforderungen noch nicht zustande gekommen sei. Die Projekte „Fahrradbremssimulator“ und „Filmarchiv“ seien nicht weiter verfolgt worden. Sie hat weiterhin die Besonderheiten dieses Förderprogramms betont, die es notwendig gemacht hätten, Handlungsansätze, Ziele und Lösungen gemeinsam mit den Betroffenen und den Akteuren erst vor Ort zu entwickeln. Zum Teil sei es sogar notwendig gewesen, ohne konkrete Zielvorgabe in den Initiierungs- und Beteiligungsprozess hereinzugehen. Erst für die weitere Berichterstattung über die Evaluierung sei ein „Zielbaum“ ausgearbeitet worden, der die Programmziele mit den Gebietszielen verknüpfen sollte.

Der Rechnungshof stellt die Intentionen der Senatsverwaltung, im Benehmen mit den Betroffenen sinnvolle Förderziele festzulegen und Handlungsansätze zu entwickeln, nicht in Frage. Derartige grundlegende Vorarbeiten hätten aber nicht erst nach drei Jahren, sondern wesentlich früher abgeschlossen sein müssen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die nunmehr festgelegten Handlungsziele ständig überprüft und aktualisiert und regelmäßig zur Grundlage ihrer weiteren Förderentscheidungen macht. Er erwartet weiterhin, dass die Senatsverwaltung künftig kritischer darauf achtet, nur solche Förderprojekte zuzulassen, die - bezogen auf das jeweilige QM-Gebiet - messbar zu einer nachhaltigen Verbesserung beitragen können. Hierbei ist ein strenger Maßstab anzulegen.

- 181 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat ein privates Beratungsunternehmen damit beauftragt, den Erfolg der in der Pilotphase eingeleiteten Fördermaßnahmen begleitend zu prüfen (**Erfolgskontrolle**) und über die Ergebnisse zu berichten. Diese sollten insbesondere Entscheidungsgrundlage dafür sein, ob und in welcher Form das QM-Verfahren nach der Pilotphase weitergeführt werden sollte. Ein erster Zwischenbericht hat der Senatsverwaltung im Mai 2001 vorgelegen. Der Abschlussbericht steht noch aus.

Grundsätzlich ist positiv zu bewerten, dass die Senatsverwaltung eine begleitende Erfolgskontrolle veranlasst hat. Der im Mai 2001 vorgelegte Zwischenbericht über den bis dahin abgelaufenen Projektzeitraum litt aber daran, dass das Beratungsunternehmen wegen fehlender Zieldefinitionen zum Teil erst aus den Handlungskonzepten der Quartiersmanager relevante Einzelziele ableiten musste, um den „Erfolg“ beurteilen zu können. Das Beratungsunternehmen hat ausgeführt, es habe sich aus „Zeitgründen“ überwiegend auf vorhandenes schriftliches Material und ergänzende Angaben der Quartiersmanager gestützt. Bis dahin durchgeführte Einzelprojekte habe es nicht einbezogen. Der Bericht war somit als Entscheidungsgrundlage für die Fortführung des QM-Verfahrens wenig geeignet. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat damit den Beschluss über die Fortführung des QM-Verfahrens bewirkt, ohne die bis dahin geförderten Einzelpro-

jekte in die Evaluation einzubeziehen. Dies hat der Rechnungshof beanstandet.

- 182 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat sich hierzu nicht geäußert, sondern auf den noch ausstehenden Abschlussbericht verwiesen. Dieser werde Angaben über die Verfahrensumsetzung und eine Erfolgskontrolle anhand ausgewählter Einzelprojekte enthalten. Da eine Bewertung auf der Grundlage der (inzwischen) im „Zielbaum“ aufgeführten Indikatoren nicht möglich gewesen sei, werde der Erfolg (einzeln) qualitativ bewertet (u. a. nach den Kriterien Nachhaltigkeit des Projekts, Zielerreichung aus Sicht der Zielgruppe, Fazit aus Sicht der Evaluation).

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass ein Evaluationsbericht mehr als drei Jahre nach Förderungsbeginn zu spät kommt, um zeitnah reagieren und unnötige Ausgaben vermeiden zu können.

1.3 Organisation und Durchführung des QM-Verfahrens

- 183 Das von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für die QM-Gebiete strukturierte Zuwendungsverfahren ist von der **Aufgabenverteilung** zwischen Quartiersmanagern, der Senatsverwaltung und der Investitionsbank Berlin (IBB) geprägt.

Die Quartiersmanager sollen vor allem initiiierend, aktivierend, koordinierend und begleitend tätig werden. Sie sollen potenzielle Fördermittelpfänger bei der Beantragung von Fördermitteln unterstützen. Sie sind als sachverständige Dritte in die Förderentscheidungen der Senatsverwaltung mit eingebunden. Zu ihrem Leistungsspektrum gehört auch die Einrichtung und Unterhaltung eines Vor-Ort-Büros im Quartier als ständigem Arbeitsort für das Quartiersmanagement.

- 184 Das **Quartiersmanagement** wird seit Frühjahr 2001 durch pauschale Zahlungen von durchschnittlich 185 000 €/Jahr finanziert, die sämtliche Personal-, Sach- und sonstige Nebenkosten abdecken sollen. Die Pauschalen lagen erheblich über den zuvor gezahlten Beträgen (zwischen 100 000 € und 150 000 €/Jahr). Die Erhöhungen hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit notwendigem Mehraufwand begründet, ohne die Steigerungsrate kalkulatorisch nachvollziehbar zu belegen oder die gestiegenen Anforderungen zu erläutern. Aus den Unterlagen war nicht erkennbar, auf welcher Grundlage die Pauschalbeträge kalkuliert worden sind und ob die Senatsverwaltung diese Kalkulationen hinreichend geprüft hat. Die Senatsverwaltung war auch nicht in der Lage, hierzu ergänzende Auskünfte zu erteilen.

- 185 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat zu den fehlenden kalkulatorischen Unterlagen für die Vergütungsvereinbarungen ausgeführt, für die Bemessung sei maßgeblich gewesen, dass die Leistungen bzw. Vorge-

hensweisen der Anbieter plausibel und umsetzbar gewesen seien. Je nach Gebietsgröße und besonderen Fragestellungen in den Gebieten könne der Aufwand z. B. für die Vorbereitung und Durchführung von soziokulturellen Projekten sehr unterschiedlich sein. Daraus hätten sich unterschiedliche Vergütungen ergeben, die aber unter den bei Sozialplanverfahren üblichen Stundensätzen gelegen hätten. Sie halte den bisherigen Kostenrahmen für angemessen. Inzwischen müssten die Quartiersmanagement-Teams aber differenziertere Leistungsangebote vorlegen. Diese würden Anlage zum jeweiligen Vertrag. Ferner müssten die Quartiersmanagement-Teams aufschlüsseln, wie sich die Kosten (Personal- und Sachkosten) aufteilen. Weiterhin würden vierteljährliche Arbeitspläne beschlossen, die (künftig) verbindliche Handlungsgrundlage für die Teams seien. Darüber hinaus habe die Senatsverwaltung veranlasst, die Arbeitspläne um Aufwandskalkulationen zu ergänzen.

Der Rechnungshof bewertet die inzwischen eingeleiteten Maßnahmen positiv. Um die Ausgaben auf das unbedingt Notwendige zu begrenzen (§ 34 Abs. 2 LHO), wäre es aber von Anfang an geboten gewesen, von den Quartiersmanagern aussagekräftige Kalkulationen zu verlangen. Die Einschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, der bisherige Kostenrahmen sei angemessen, kann der Rechnungshof bei dieser Sachlage nicht nachvollziehen. Im Übrigen liegen seit Jahren z. B. den Verträgen mit Sanierungsbeauftragten und treuhänderischen Entwicklungsträgern regelmäßig nachvollziehbare Kalkulationen zugrunde.

186 Die **Quartiersmanager** traten bei den vom Rechnungshof geprüften bewilligten Einzelprojekten (Volumen von etwa 38 Mio. €) für 78 v. H. der Bewilligungssummen zuwendungsrechtlich als Antragsteller und Zuwendungsempfänger (Projekträger und Endverwender) auf. Von den im Jahr 2001 für Projekte bewilligten Beträgen waren zum Jahresende 2001 noch immer zwei Drittel unmittelbar für die Quartiersmanager als zuwendungsrechtliche Endverwender vorgesehen. Mehrere Quartiersmanager haben im Rahmen der von ihnen durchgeführten bzw. von ihnen initiierten Projekte zusätzlich Honorare in erheblicher Höhe abgerechnet. Die Senatsverwaltung hat sogar ein „Projekt“ bewilligen lassen, dessen ausschließlicher Zweck die Finanzierung eines zusätzlichen Honorars war. Sie hat angegeben, dass Honorare regelmäßig dann über Projekte finanziert werden, wenn die im Rahmen der Pauschalverträge bereitgestellten finanziellen Mittel ausgeschöpft sind.

Die Quartiersmanager sollen bei der Entwicklung in den QM-Gebieten in erster Linie Management-Aufgaben wahrnehmen und sind auf der zuwendungsgebenden Seite in das Bewilligungsverfahren eingebunden. Als Antragsteller und Empfänger von Zuwendungen verfolgen sie aber ein Interesse der zuwendungsempfangenden Seite und geraten zwangsläufig in einen Interessenkonflikt. Eine solche Doppelfunktion sollte daher in der Regel nicht hingenommen werden. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, diese Praxis zu ändern.

187 Die Senatsverwaltung hat bestätigt, dass zu den Grundaufgaben nach den Verträgen nicht die Projektträgerschaft gehöre. Bis zur Ermittlung eines geeigneten Trägers müsse diese Aufgabe aber zusätzlich von den Quartiersmanagement-Teams übernommen und dann auch gesondert vergütet werden. Quartiersmanagementleistungen, Projektträgerschaft und Fördermittelmanagement seien eindeutig voneinander getrennt; eine Doppelhonorierung sei ausgeschlossen. Weiter hat sie ausgeführt, dass bei der Art der Projekte eine Projektträgerschaft durch Dritte erst realisierungsnah zu verwirklichen sei. Insbesondere bei nicht professionellen Fördernehmern (z. B. Elterninitiativen) könne eine „eingeschränkte Projektträgerschaft“ der Quartiersmanagement-Teams gelegentlich sogar geboten sein. Den Teams sei aber aufgegeben, alles daran zu setzen, geeignete Projektträger in den QM-Gebieten heranwachsen zu lassen.

Der Rechnungshof hält das Missverhältnis zwischen Fördermaßnahmen, die Dritten bewilligt werden (ein Drittel der Fälle) und solchen, für die Quartiersmanager zugleich als Projektträger auftreten (zwei Drittel der Fälle), auch weiterhin für äußerst bedenklich. Er kann nicht erkennen, in welchem Zeitraum dieses Missverhältnis abgebaut werden kann. Unklar bleibt ferner, wie die Senatsverwaltung den zusätzlichen Aufwand des Quartiersmanagements von den mit den Pauschalbeträgen abgegoltenen Leistungen in der Praxis trennen und jegliche Doppelhonorierung ausschließen kann. Ob die inzwischen eingeleiteten Maßnahmen (T 185) hierfür ausreichen, bleibt abzuwarten.

188 Im Rahmen der Durchführung des Förderverfahrens hat die **Senatsverwaltung für Stadtentwicklung** die Antragsprüfung übernommen und bestätigt gegenüber der IBB, die Teile des Zuwendungsverfahrens abwickelt, die Förderungsfähigkeit sowie die Berechtigung des Mittelabrufs (insbesondere bei der Auszahlung von Teilbeträgen). Ferner prüft und bestätigt sie die ordnungsgemäße Mittelverwendung (außer bei Baumaßnahmen). Eine sorgfältige Antrags- und Verwendungsnachweisprüfung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ist grundlegende Voraussetzung für die effiziente und bestimmungsgemäße Abwicklung des Zuwendungsverfahrens.

189 Zweck der Antragsprüfung ist es u. a. festzustellen, ob die Fördervoraussetzungen vorliegen und die beantragte Zuwendung notwendig, zweckmäßig und angemessen ist. Die Antragsprüfungsvermerke der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung enthielten anstelle einer inhaltlichen Prüfung in vielen Fällen lediglich einen Auszug aus den im Antrag enthaltenen Angaben, ohne diese zu bewerten. Insbesondere war nicht erkennbar, dass die Senatsverwaltung geprüft hat, inwieweit das konkrete Projekt der Erreichung eines Teilziels dient, welche Voraussetzungen ggf. noch erfüllt werden müssen, wann das Ziel als erreicht angesehen werden kann und welche Unterlagen sie zur Beurteilung des Antrags herangezogen hat (z. B. Konzept, Finanzierungsplan). Wirtschaftlichkeits- und Angemessenheitsüberlegungen (insbesondere nachvollziehbare Preisermittlungen und Stellungnahmen zur Angemessenheit des Zeitaufwandes und des Stundenansatzes des einzusetzenden Personals) sowie Angaben über die Mitfinan-

zierung durch die Begünstigten, über den Bindungszeitraum und über den endgültigen Verbleib der beschafften beweglichen Sachen fehlten nahezu regelmäßig. Vorgelegte Kostenkalkulationen hat die Senatsverwaltung nur oberflächlich geprüft. Auch leicht erkennbare falsche Angaben (z. B. Rechenfehler) blieben unbeanstandet. Wegen des Fehlens konkreter förderungswürdiger Projekte hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sogar veranlasst, dass die IBB Zuwendungsbescheide erteilt hat, in denen als Zweckzwecke z. B. „Diverse Einzelmaßnahmen“ oder „Soziokulturelle Projekte“ angegeben waren. Eine eindeutige Zweckbestimmung war in diesen Fällen oftmals nicht erkennbar. Auch konkreter formulierte Zweckbestimmungen hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung häufig nur „als Platzhalter“ angesehen und bei Bedarf durch andere Zwecke ersetzt, ohne den Zuwendungsbescheid ändern zu lassen. Mit dieser Verfahrensweise sollte größtmögliche Flexibilität beim Einsatz der Mittel sichergestellt werden.

Die Antragsprüfungen waren somit in hohem Maß unzureichend oder fehlerhaft. Dies ist bei diesem Förderverfahren besonders problematisch, weil die IBB die Antragsprüfungsvermerke der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung - außer bei Anträgen für Baumaßnahmen - regelmäßig ohne eigene inhaltliche Prüfung zur Grundlage ihrer Zuwendungsbescheide gemacht hat. Von der Senatsverwaltung behauptete Antragsprüfungen in den Quartiersmanagement-Teams oder den Steuerungsgruppen waren nicht dokumentiert. Sie waren auch nicht durch Einsichtnahme in die Protokolle nachvollziehbar. Dies ist zu beanstanden, da Zuwendungen grundsätzlich nur für bestimmte Zwecke gewährt werden dürfen (§ 23 LHO).

- 190 Mit der Verwendungsnachweisprüfung ist vor allem festzustellen, ob u. a. der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist; dabei sind begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen. Auch diese Aufgaben hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nur unzureichend wahrgenommen. Zum Teil hat sie Verwendungsnachweise akzeptiert, obwohl Sachberichte unvollständig waren, keine Belege vorlagen oder diese nicht nachvollziehbar waren. Das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfungen hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in fast keinem Fall dokumentiert. Aus den Unterlagen war somit nicht zu erkennen, dass die Senatsverwaltung geprüft hat, ob die Einzelprojekte wirtschaftlich und sparsam durchgeführt worden sind und vor allem, ob sie die beabsichtigte Wirkung erzielt haben (Erfolgskontrolle). Zwar hat sie angegeben, den Fortschritt und den Erfolg der Einzelprojekte jeweils eingehend mit den Quartiersmanagement-Teams besprochen zu haben. Dies war aber den Besprechungsprotokollen nicht zu entnehmen. Da die geprüften Projekte in den QM-Gebieten fast ausschließlich ohne Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger gefördert worden sind, hätte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ihren Prüfverpflichtungen im Rahmen des Antrags- und des Verwendungsnachweisverfahrens einschließlich der Erfolgskontrolle besonders sorgfältig nachkommen müssen.

- 191 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat die Mängel eingeräumt und zugesagt, das Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren den rechtlichen Vorgaben anzupassen. Zur Antragsprüfung hat sie erklärt, dass sie inzwischen erhöhte Anforderungen in den Vordruck für den Antragsprüfungsvermerk eingearbeitet habe. Sammelbewilligungen mit ungenauer Zweckbestimmung halte sie auch weiterhin für notwendig, weil zum Zeitpunkt der Bindung der Mittel konkrete Projektentscheidungen noch nicht vorlägen. Dies ergäbe sich insbesondere aus der Zielsetzung des Programms, die Förderprojekte von den Akteuren und Betroffenen selbst entwickeln zu lassen. Die IBB werde aber in diesen Fällen künftig vorläufige Bescheide erteilen, die später durch endgültige Bescheide ersetzt werden sollen. Zu Erfolgskontrollen hat sie ausgeführt, diese sollten sich auf alle Projektarten beziehen und dem evaluierenden Unternehmen (T 181) übertragen werden. Bei baulich-räumlichen Projekten sei ein Erfolg methodisch eindeutiger nachvollziehbar, weil das Ergebnis sichtbar sei. Bei soziokulturellen Projekten sei der Erfolg in der Regel nicht unmittelbar sichtbar und mitunter schwer messbar. Er könne nur mit sozialwissenschaftlichen Methoden beschrieben und erfasst werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ihre Zusagen nunmehr zügig umsetzt. Er erwartet insbesondere, dass die Senatsverwaltung die Anforderungen an die von den Zuwendungsempfängern zu stellenden Anträge und zu erbringenden Verwendungsnachweise so konkretisiert, dass jeweils eine projektbezogene Erfolgskontrolle möglich ist. Diese kann bei einfachen Maßnahmen in angemessen vereinfachter Form durchgeführt und muss auch nicht in jedem Einzelfall einem Dritten übertragen werden.

- 192 Im Rahmen des Förderverfahrens hat die **IBB** die Fertigung der Bewilligungsbescheide, die Abwicklung des gesamten Zahlungsverkehrs und - bei Baumaßnahmen - auch die Prüfung der Mittelverwendung übernommen. Inzwischen wurde der IBB zusätzlich auch die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit der Abrechnungsbelege übertragen. Für die Aufgabenerledigung erhält die IBB ein Bearbeitungsentgelt von 2 v. H. der ausbezahlten Beträge.

Die IBB hat bei der Fertigung der Zuwendungsbescheide den für geförderte Baumaßnahmen üblichen Text verwendet. Somit hat sie auch die Zuwendungsbescheide für andere Maßnahmen so formuliert, als würde es sich um Baumaßnahmen handeln. Viele Bescheide enthalten daher Zweckbestimmungen und Auflagen, die unsinnig und für die Empfänger unverständlich sind. Zum Beispiel hat die IBB generell bei der Förderung soziokultureller Maßnahmen Handlungsempfehlungen zur Optimierung von Baumpflanzungen oder Verwendungsverbote bzw. Beschränkungen von Baustoffen zum Bestandteil der Bescheide erklärt.

Der Rechnungshof hat bezweifelt, dass es sachgerecht ist, andere geförderte Maßnahmen als Baumaßnahmen ganz oder teilweise von der IBB abwickeln zu lassen, weil sie überwiegend mit einfach zu berechnenden Zuwendungen gefördert werden. Für die finanzielle Abwicklung bedarf es

weder der fachlichen Kompetenz der IBB noch des dort vorhandenen besonderen IT-Verfahrens. Der Rechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass sich das Bearbeitungsentgelt von 2 v. H. an dem Bearbeitungsaufwand der IBB bei zuwendungsgeförderten Baumaßnahmen orientiert (z. B. Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen). Bei den sonstigen Fördermaßnahmen ist der Aufwand der IBB deutlich geringer als bei zuwendungsgeförderten Baumaßnahmen. Die undifferenzierte Gewährung des Bearbeitungsentgeltes von 2 v. H. für sämtliche Fördermaßnahmen ist somit nicht gerechtfertigt und dürfte auch bei Übernahme der zusätzlichen Aufgabe überhöht sein. Schließlich hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung aufgefordert, auf die IBB einzuwirken, damit die Bescheide künftig zutreffend formuliert und nur noch sachdienliche Anlagen beigefügt werden.

- 193 Die Senatsverwaltung hat dies zugesagt. Sie hat im Übrigen darauf hingewiesen, dass die finanzielle Abwicklung von kleinteiligen Fördermaßnahmen sehr personalintensiv sowie arbeitsaufwändig sei. Darüber hinaus sei zu beachten, dass die IBB für die Senatsverwaltung auch die monatlichen Berichte an die EU über alle EFRE-Projekte in den QM-Gebieten liefere. Eine kurzfristige Verlagerung dieser Aufgabe in die Senatsverwaltung sei nicht praktikabel. Das Arbeitsentgelt der IBB sei in dieser Höhe sachlich geboten.

Der Rechnungshof hält das Förderinstitut IBB auch weiterhin nicht für die geeignete Einrichtung um soziokulturelle Maßnahmen abzuwickeln. Die Mitarbeit der IBB bei der Erstellung der Berichte an die EU mag die Senatsverwaltung zwar entlasten, rechtfertigt aber ebenfalls nicht die Höhe der Zahlungen für diese Fördermaßnahmen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Aufgabenverteilung insoweit überdacht wird.

1.4 Zusammenfassende Bewertung

- 194 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die bedenkliche Entwicklung in einer Reihe von Stadtteilen Berlins einen erheblichen Handlungsbedarf ausgelöst hat. Die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und des Zuwendungsrechts verpflichten die Senatsverwaltung, die Fördermittel in den QM-Gebieten so effizient wie möglich einzusetzen und Maßnahmen zu vermeiden, die einen dauerhaften Fördermittelbedarf auslösen. Das ist nur zum Teil geschehen. Darüber hinaus stellt das erklärte Ziel des QM-Verfahrens, investive und nicht investive Maßnahmen mit dem Schwerpunkt der städtebaulichen Erneuerung zu kombinieren, besondere Anforderungen an die Vorbereitung, Steuerung und Abwicklung des Förderverfahrens. Diesen Anforderungen hat das unter der Federführung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eingerichtete Förderverfahren nur teilweise entsprochen.

Problematisch ist, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit den QM-Verfahren Strukturen initiiert hat, die eine dauerhafte Förderung erfordern. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch die Senatsverwaltung

davon ausgeht, dass das zunächst bis 2004 begrenzte Berliner Programm noch für einen längeren Zeitraum fortgeführt werden muss, weil die strukturellen Defizite in den QM-Gebieten nur mittel- bis langfristig behoben werden können. Nach der Senatsverwaltung werde die EU in der neuen Förderperiode von 2007 an voraussichtlich nur noch solche Maßnahmen fördern, von denen ein „Mehrwert für die europäische Städtebaupolitik“ erwartet werden könne. Sie gehe davon aus, dass Berlin langfristig Mittel zur Stabilisierung von Problemgebieten einsetzen müsse. Spätestens von 2007 an ist deshalb mit **erheblichem, langfristig aus dem Haushalt Berlins zu deckendem Mittelbedarf** für die QM-Gebiete zu rechnen.

195 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass

- die verspätete Festlegung von operationellen Zielen in der Pilotphase den zielgerichteten Mitteleinsatz beeinträchtigt hat (T 179 und 180),
- der Senat ohne ausreichenden Evaluationszwischenbericht beschlossen hat, das QM-Verfahren unverändert fortzusetzen (T 181 und 182),
- die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Berechnung der Pauschalen für die Quartiersmanager in ihren Unterlagen nicht dokumentiert hatte und deren Angemessenheit nicht geprüft werden konnte (T 184 und 185),
- die Senatsverwaltung zugelassen hat, dass die Quartiersmanager in großem Umfang zugleich als Träger von Förderprojekten tätig waren und damit eine Doppelhonorierung nicht ausgeschlossen war (T 186 und 187) und
- die Senatsverwaltung ihre Aufgaben im Rahmen des Antrags- und Verwendungsnachweisverfahrens nur unzureichend wahrgenommen und zu hohe Verfahrenskosten zugelassen hat (T 188 bis 193).

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung noch bestehende Verfahrensmängel unverzüglich ausräumt und ihre Zusagen einhält. Insbesondere erwartet er, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

- **künftig die gebietsbezogenen Handlungsziele regelmäßig überprüft und aktualisiert,**
- **die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Einzelprojekte angemessen kontrolliert,**
- **mit den knappen Haushaltsmitteln nur Maßnahmen fördert, die tatsächlich zu einer nachhaltigen Verbesserung beitragen und**
- **die Angemessenheit der mit den Quartiersmanagern vereinbarten Pauschalbeträge anhand aktueller Kalkulationen prüft.**

2. Unzureichende Berücksichtigung der Folgekosten beim Neubau von Zierbrunnenanlagen

196 Der Neubau von Zierbrunnenanlagen ist grundsätzlich Aufgabe der Bezirksverwaltungen. Bei städtebaulichen Verträgen und Erschließungsverträgen von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung sowie in Entwicklungs- und Anpassungsgebieten und bei stadtpolitisch herausragenden Projekten der Freiraumgestaltung ist jedoch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für den Neubau von Zierbrunnenanlagen auf öffentlichem Straßenland und in öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen zuständig. Der Betrieb und die Unterhaltung sämtlicher Zierbrunnenanlagen obliegt den Bezirksämtern.

Bei der Planung neuer Baumaßnahmen sind insbesondere die Kosten einschließlich der Folgekosten zu untersuchen. Dementsprechend müssen nach § 24 LHO in den Bauplanungsunterlagen auch Schätzungen der nach Fertigstellung der Maßnahmen entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen (Folgekosten) enthalten sein. Insbesondere bei Zierbrunnenanlagen, die ausschließlich der Aufwertung des Stadtbildes dienen sollen, ist die Ermittlung und verlässliche Sicherung der Betriebs- und Bauunterhaltungskosten (Folgekosten) für den Erfolg der Maßnahmen ausschlaggebend, da über einen längeren Zeitraum nicht betriebene und unterhaltene Anlagen das Stadtbild abwerten. Ausgaben für die Neuerrichtung von Zierbrunnen, die nicht betrieben und unterhalten werden können, sind Fehlinvestitionen.

197 Im Rahmen ihrer Zuständigkeit hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in den letzten fünf Jahren - unter Einbeziehung des Wasserbeckens am Potsdamer Platz - den Neubau von fünf Zierbrunnenanlagen mit Gesamtkosten von 9,6 Mio. € geplant und durchgeführt. Zwei weitere Neubauten sind in diesem Zeitraum im Rahmen eines von der Senatsverwaltung geschlossenen Erschließungsvertrages in Karow-Nord entstanden. Bei keiner der Neubaumaßnahmen lag eine Folgekosteneinschätzung vor.

Der Betrieb bestehender Zierbrunnenanlagen wird schon jetzt zumeist durch Dritte finanziert. Wenn die Folgekosten von neuen Zierbrunnenanlagen bei der Aufstellung des Haushaltsplans des für den Betrieb zuständigen Bezirks nicht berücksichtigt werden, besteht die Gefahr, dass angesichts anderer Prioritäten die neu errichteten Zierbrunnen anschließend nicht oder nur kurzzeitig betrieben werden können. So wurde beispielsweise der in den Jahren 2000/2001 errichtete Zierbrunnen am Hausvogteiplatz im Jahr 2002 vom Bezirksamt Mitte nach kurzzeitigem Betrieb wieder abgestellt.

198 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat dargelegt, dass die Finanzierung der Betriebskosten ausschließlich mit privaten Sponsorengeldern sichergestellt werden sollte und von daher in den Bauplanungsunter-

lagen keine Angaben über Folgekosten enthalten waren. Sie werde künftig die Folgekosten ermitteln und in den Bauplanungsunterlagen ausweisen.

Die Senatsverwaltung merkte an, dass es zurzeit und auch in absehbarer Zukunft nicht realistisch erscheine, den Betrieb von Zierbrunnen aus dem Landeshaushalt zu finanzieren. Somit würden auch weiterhin Betriebskosten von Brunnenanlagen durch Dritte finanziert werden müssen. Sie teilte mit, dass sie aufgrund der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs in einem Fall beim Bau einer Zierbrunnenanlage die technische Ausrüstung stark reduziert und auf den Bau einer weiteren Zierbrunnenanlage komplett verzichtet habe.

Die Senatsverwaltung bedauere den eingeschränkten Betrieb der Zierbrunnenanlage auf dem Hausvogteiplatz. Sie sehe hierin jedoch kein grundsätzliches Versäumnis, sondern lediglich Anfangsprobleme bei der fristgerechten Akquirierung eines potenziellen Sponsors. Darüber hinaus sei in der gesamten Planungsphase für den Hausvogteiplatz klar gewesen, dass keine Unterhaltungs- und Betriebskosten berücksichtigt werden und die erforderlichen Mittel für die Brunnenanlage über Sponsoring aufgebracht werden müssten. Sie sei davon ausgegangen, dass beim Ausbleiben von Sponsorenmitteln die entsprechenden Betriebs- und Unterhaltungskosten in der Mittelzuweisung der Senatsverwaltung für Finanzen an das Bezirksamt berücksichtigt würden. Dass nach Fertigstellung der Brunnenanlage wegen der allgemein schwierigen Wirtschaftslage eine Akquirierung von Sponsorengeldern für die Saison 2002 nicht möglich war und aufgrund der sich weiter verschärfenden Haushaltssituation Haushaltsmittel für einen durchgehenden Betrieb nicht mehr zur Verfügung standen, sei nicht erkennbar gewesen. In der Saison 2003 sei nach Aussage des Bezirksamts Mitte der Betrieb des Zierbrunnens am Hausvogteiplatz über Sponsorengelder gesichert.

- 199 Die Stellungnahme der Senatsverwaltung räumt die Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen nicht aus. Zwar hat sie zugesagt, bei Baumaßnahmen die Folgekosten künftig ordnungsgemäß zu ermitteln und in den Bauplanungsunterlagen auszuweisen, sie verlässt sich aber auch in Zukunft bei der Finanzierung der Folgekosten auf die vage Aussicht auf Sponsorengelder. Zudem ist die Stellungnahme der Senatsverwaltung in Teilen widersprüchlich: Obwohl sie selbst eine Finanzierung des Betriebs von Zierbrunnenanlagen aus Haushaltsmitteln als unrealistisch bezeichnet, geht sie davon aus, dass beim Ausbleiben von Sponsorengeldern die Senatsverwaltung für Finanzen entsprechende Haushaltsmittel zuweist. Die allgemeine schlechte Wirtschaftslage, die u. a. auch durch zahlreiche Unternehmensinsolvenzen gekennzeichnet ist, erschwert es zunehmend, Sponsoren zu finden.
- 200 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung beim Neubau von Zierbrunnenanlagen die Folgekosten nicht in den Bauplanungsunterlagen ausgewiesen und sich bei der Finanzierung der Folgekosten auf die vage Aussicht auf Sponsorengelder ver-

lassen hat. **Der Rechnungshof erwartet, dass Baumaßnahmen nur dann realisiert werden, wenn die Investitions- und Folgekosten sorgfältig ermittelt worden sind und deren Finanzierung zuverlässig gesichert ist.**

3. Unwirtschaftliches Verhalten bei der Herrichtung eines Gebäudes als Dienstsitz der Landesvertretung Berlins beim Bund

- 201 Das Abgeordnetenhaus hatte am 31. Oktober 1996 den Senat aufgefordert zu berichten, welche Aufgaben die Landesvertretung Berlins beim Bund nach dem Umzug des Bundestages und der Bundesregierung nach Berlin wahrnehmen wird, wie die Arbeit organisiert werden soll und welche Gebäude zu welchen Konditionen genutzt bzw. angemietet werden sollten. Am 3. Februar 1997 (Drs 13/1357) hat der Regierende Bürgermeister - Senatskanzlei - dem Abgeordnetenhaus berichtet, dass die Wahrnehmung der politischen Koordinierungsaufgaben der Landesvertretung nicht nur vom Umfang der personellen Kapazitäten abhängig sei, sondern auch von einer geeigneten Unterkunft. Von größter Bedeutung seien möglichst kurze Wege zwischen der Landesvertretung und dem Deutschen Bundestag. Eine Unterbringung im Berliner Rathaus entspräche dem nicht. Eine Entscheidung über die Nutzung eines landeseigenen Gebäudes in unmittelbarer Nähe zum Bundestag, die die kostengünstigste Lösung für das Land Berlin zum Ziel habe, wurde angekündigt.
- 202 Der Hauptausschuss hat am 19. November 1997 die Senatskanzlei aufgefordert, ein Gesamtkonzept inkl. Kosten vorzulegen, bevor Ausgaben für eine eigene Landesvertretung getätigt werden. Mit Schreiben vom 6. März 1998 (rote Nr. 1702) hat die Senatskanzlei mit Nachdruck um die Zustimmung des Hauptausschusses für eine von ihr favorisierte Lösung geworben. Danach sollten Teile der Landesvertretung im landeseigenen Gebäude Wilhelm-/Ecke Dorotheenstraße (Wilhelmstraße 67) wegen der „Fußläufigkeit“ in direkter Nähe zum Bundestag untergebracht werden, während wesentliche Aufgaben der Landesvertretung, wie z. B. Öffentlichkeitsarbeit und allgemeine Verwaltung, durch die Senatskanzlei im Berliner Rathaus übernommen werden sollten. Für die Landesvertretung in der Wilhelmstraße 67 hat die Senatskanzlei eine Mitarbeiterzahl von etwa 28 angegeben. Außerdem sollten für weitere, lediglich zeitweise anwesende Mitarbeiter, wie z. B. abgeordnete Mitarbeiter aus Senatsverwaltungen, Referendare und Praktikanten, zusätzlich 15 Arbeitsplätze „bereitgehalten“ werden. Die Senatskanzlei hat in der Vorlage die Investitionskosten von 3,3 Mio. € für die Freimachung und Herrichtung des landeseigenen Gebäudes mit einer fiktiven Mietlösung verglichen. Hierbei ging sie von einer Jahresmiete von 225 000 € und einem - von der Senatskanzlei als „üblich“ bezeichneten - Betrachtungszeitraum von 30 Jahren aus. Sie hat dargestellt, dass die für die Freimachung und Herrichtung aufzuwendenden Ausgaben

sich „schon“ nach etwa 15 Jahren amortisieren würden und dass die „(verlorenen)“ Mietausgaben für 30 Jahre von insgesamt ca. 6,6 Mio. € etwa doppelt so hoch seien wie die Investitionskosten.

203 Der von der Senatskanzlei angemeldete **Raumbedarf** von 15 Arbeitsplätzen für nur zeitweilig anwesende Mitarbeiter ist gegenüber dem in Bonn nahezu verdoppelt worden und macht deutlich, dass dem Raum- und Bedarfsprogramm für die Freimachung und Herrichtung der Wilhelmstraße 67 nicht immer ein zwingend notwendiger Bedarf zugrunde gelegt worden ist. Die Raumplanung hatte sich - wie auch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in einer Stellungnahme eingeräumt hat - an dem vorhandenen Raumangebot des Gebäudes orientiert.

Darüber hinaus enthält der **Kostenvergleich** der Senatskanzlei grundlegende Fehler. Einerseits kann eine Investition nur dann als wirtschaftlich angesehen werden, wenn die dadurch erzielten Einsparungen sich innerhalb der technischen Nutzungsdauer der Investition ergeben. Dies ist hier nicht der Fall, da ein erheblicher Teil der für die Freimachung und Herrichtung erforderlichen baulichen Maßnahmen eine kürzere technische Nutzungsdauer als 15 Jahre hat und mit erneuten Investitionen vorher ersetzt werden muss. Andererseits können die über 30 Jahre laufenden Mietzahlungen nicht als Summe ohne Berücksichtigung des Zeitfaktors den einmaligen Investitionskosten gegenübergestellt werden. Die Mietzahlungen im Zeitraum von 30 Jahren hätten nach der Kapitalwertmethode auf das aktuelle Jahr diskontiert und erst dadurch dem Kapitalwert der einmaligen Investitionskosten vergleichbar gemacht werden müssen. Ausgehend von den Zahlen der Senatskanzlei und dem seinerzeit zugrunde zu legenden Kalkulationszinssatz von 6 v. H. wäre selbst bei dem nicht sachgerechten Betrachtungszeitraum von 30 Jahren der Kapitalwert der Mietzahlungen von 3,1 Mio. € noch deutlich geringer als der Kapitalwert der Investitionskosten von 3,3 Mio. €. Somit hätte sich - methodisch richtig berechnet - eine Mietlösung als wirtschaftlicher dargestellt. Überdies hat die Senatskanzlei die unterschiedlichen Betriebs- und Folgekosten der beiden Alternativen nicht berücksichtigt. Die Kosten der nahe liegenden Alternative, die Landesvertretung vollständig im Berliner Rathaus unterzubringen, hat die Senatskanzlei nicht thematisiert. Die Vorlage ist insoweit unvollständig, methodisch falsch und irreführend.

204 Der Hauptausschuss hat am 25. März 1998 die Freimachung und Herrichtung des Gebäudes Wilhelmstraße 67 für die Landesvertretung zustimmend zur Kenntnis genommen, jedoch die Ausgaben auf insgesamt 3,0 Mio. € begrenzt. Nach den Vorgaben der Senatskanzlei sollte eine zweckmäßig funktionale Sanierung des Gebäudes von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung durchgeführt werden. Eine **Herrichtung** für repräsentative Veranstaltungen war nach der Vorlage an den Hauptausschuss nicht beabsichtigt, da diese an anderer Stelle (z. B. im Berliner Rathaus) hätten stattfinden können und sollen. Diese Vorgaben hat die Senatsverwaltung während der Durchführung der Baumaßnahme in Abstimmung mit der Senatskanzlei nur teilweise umgesetzt. Die Baumaßnahme

ist mit 3,3 Mio. € abgerechnet worden. Die Senatsverwaltung hat den Hauptausschuss nicht um Zustimmung zur Überschreitung der von ihm auf 3,0 Mio. € begrenzten Ausgaben gebeten. Die Ausgabenerhöhung ist teilweise auf einen überhöhten Standard der Ausstattung, der vom Rechnungshof beanstandet wurde, zurückzuführen. Insbesondere sind die aufwändige, künstlerisch gestaltete Deckenbeleuchtung im großen Sitzungssaal sowie die Parkettböden in allen Diensträumen und eine aufwändige Küchenanlage kritisiert worden.

- 205 Nach nur dreijähriger Nutzung ist das Gebäude Wilhelmstraße 67 als Dienstsitz der Landesvertretung aufgegeben worden. Der Dienstsitz ist in das Berliner Rathaus verlegt, die Mitarbeiter sind in die vorhandene Organisationsstruktur integriert worden. Das landeseigene Gebäude Wilhelmstraße 67 soll künftig vermietet werden. Bisher wurde ein Mieter noch nicht gefunden.

Die Aufwendungen für die Freimachung und Herrichtung des Gebäudes Wilhelmstraße 67 als Dienstsitz der Landesvertretung Berlins beim Bund wären vermeidbar gewesen, wenn die beteiligten Verwaltungen von Anfang an nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verfahren wären. Berlin hat für eine nur drei Jahre genutzte kürzere Verbindung zwischen Landesvertretung und Bundestag sehr teuer bezahlt.

4. Unzureichende Vorlage des Bezirksamts Marzahn-Hellersdorf an den Hauptausschuss zur Freigabe des Baubeginns einer Gesamtschule

- 206 Das damalige Bezirksamt Hellersdorf plante den Neubau eines Schuldorfs in Fertigteilbauweise und den Neubau einer Sporthalle (Gesamtschule). Diese Baumaßnahme war mit Gesamtkosten von 24,5 Mio. € im Haushaltsplan 1999 etatisiert, aber nicht begonnen worden. In Beratungen des Hauptausschusses kamen Zweifel an der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des geplanten Neubaus auf. Die für Schule zuständige Senatsverwaltung widersprach den Aussagen des Bezirksamts zum **Bedarf**. Nach einer aktualisierten Bevölkerungsprognose hat sie für diesen Bezirk einen deutlichen Rückgang der Schülerzahl sowie eine Überversorgung mit Schulraum ermittelt und den Schulneubau rein quantitativ als nicht erforderlich bezeichnet. Wegen des noch ausstehenden Nachweises der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der geplanten Gesamtschule war im Haushaltsplan 2001 des Bezirksamts Marzahn-Hellersdorf der Ansatz von 4 Mio. € im Kapitel 37 34 Titel 701 09 für den Neubau der Gesamtschule qualifiziert gesperrt: „Über eine Aufhebung der Sperre kann nur der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses von Berlin nach Vorlage einer Wirtschaftlichkeitsberechnung durch den Bezirk entscheiden“.

207 Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf sicherte in der Vorlage vom 5. Juli 2001 (rote Nr. 1241 A), der die geforderte „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Investitionsmaßnahme“ (rote Nr. 1241 B) beigefügt war, dem Hauptausschuss zu, etwaige Überkapazitäten durch Aufgabe von Gesamtschulstandorten auszuschließen, und begründete nunmehr den Bedarf mit dem Erreichen des notwendigen „Berliner Standards“ sowie der besonderen städtebaulichen Bedeutung des Schulstandortes. Als Alternative zum Neubau hat das Bezirksamt die Erweiterung und den Umbau zweier bestehender Schulstandorte untersucht. Es kam in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dem Ergebnis, dass der Neubau aus baufachlicher und wirtschaftlicher Sicht die günstigere Alternative und ein qualitativ höherwertiger Schulstandard in vollem Umfang nur mit dem Neubau zu erreichen sei. Die für Schule sowie für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen haben diese Vorlage mitgezeichnet.

208 Der Rechnungshof hat anlässlich einer Überprüfung der „Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Investitionsmaßnahme“ festgestellt, dass das Bezirksamt entgegen den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung weder bei der Anmeldung zur Investitionsplanung (Nr. 4.4 AV § 31 i. V. m. Nr. 2.1 AV § 7 LHO) noch im Rahmen der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen (Nr. 2.1 AV § 24 i. V. m. Nr. 2.4.3 AV § 7 LHO), sondern erst nach Aufforderung durch den Hauptausschuss eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt hat. Zu diesem Zeitpunkt hatte es bereits insgesamt etwa 6,0 Mio. € für den Grundstückskauf, Planungsleistungen und bauvorbereitende Maßnahmen verausgabt.

Das Bezirksamt hätte von Anfang an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen müssen, die auch Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen enthalten. Die nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO regelmäßig durchzuführenden Erfolgskontrollen liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie eine Maßnahme fortgeführt werden soll.

Die dem Hauptausschuss vorgelegte **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** war fehlerhaft und unvollständig:

- Die angewandte statische Methode der Kostenvergleichsrechnung war nicht geeignet, die beiden untersuchten Alternativen - Neubau einer Gesamtschule, Umbau/Erweiterung zweier vorhandener Gesamtschulstandorte - miteinander zu vergleichen, da die Alternativen Einnahmen und Ausgaben zu unterschiedlichen Zeitpunkten aufweisen. Das Bezirksamt hätte die dynamische Kapitalwertmethode anwenden müssen, um dies zu berücksichtigen.
- Der vom Bezirksamt zur Finanzierung des Schulneubaus angenommene Gesamterlös von 9,1 Mio. € aus dem Verkauf der Grundstücke der zwei aufzugebenden Schulstandorte sowie fünf weiterer Schulstandorte war nicht realistisch. Das Bezirksamt hätte die allgemeinen Entwicklungen auf dem Grundstücksmarkt und wertmindernde,

grundstücksspezifische Faktoren angemessen berücksichtigen müssen.

- Während das Bezirksamt die Investitionskosten für den Neubau der Gesamtschule auf der Grundlage von detaillierten Planungsunterlagen ermittelt hat, hat es die Investitionskosten für Umbau/Erweiterung der zwei vorhandenen Schulstandorte ohne detailliertere Planungsunterlagen nur sehr grob, teilweise mit pauschal 70 v. H. vergleichbarer Neubaukosten, geschätzt. Damit war die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch in diesem Punkt zweifelhaft. Das Bezirksamt hätte die unterschiedliche Zuverlässigkeit der jeweiligen Investitionskostenermittlungen entsprechend berücksichtigen müssen.

Die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der vom Bezirksamt verfolgten Neubaulösung war somit insgesamt nicht nachgewiesen.

Der Rechnungshof hat das Bezirksamt und die Senatsverwaltung für Finanzen gebeten, zu seinen Feststellungen zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Stellung zu nehmen. Das Bezirksamt stimmte den „kritischen Bemerkungen“ des Rechnungshofs „uneingeschränkt zu“. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zu den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs im Einzelnen nicht Stellung genommen. Sie bat aber, über das Ergebnis der Auswertung der Stellungnahme des Bezirksamts unterrichtet zu werden.

209 Bei der Aufstellung der Investitionsplanung 2001 bis 2005 hat die Senatsverwaltung für Finanzen Ansätze für die Jahre von 2002 an für diese Baumaßnahme nicht mehr vorgesehen. Auf Anfrage erklärte sie, dass dies zum einen auf die Kritik des Rechnungshofs an der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zurückzuführen sei. Zum anderen wäre die Aussicht auf die qualitative Verbesserung der Situation im Gesamtschulbereich und eine städtebauliche Aufwertung im Bezirk Marzahn-Hellersdorf zwar wünschenswert, angesichts der finanziellen Situation des Landes müsse jedoch auf die Baumaßnahme verzichtet werden.

210 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf weder bei der Anmeldung zur Investitionsplanung noch im Rahmen der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt und dem Hauptausschuss eine unzureichende Vorlage für eine Baumaßnahme mit Gesamtkosten von 24,5 Mio. € vorgelegt hat, deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend überprüft und nachgewiesen war. Ferner beanstandet er, dass die Senatsverwaltung für Finanzen diese unzureichende Vorlage mitgezeichnet hat. **Der Rechnungshof erwartet, dass dem Hauptausschuss generell nur Vorlagen über finanzwirksame Maßnahmen vorgelegt werden, deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit schlüssig nachgewiesen und durch regelmäßige begleitende Erfolgskontrollen belegt ist.**

5. Erhebliche Mängel bei der Vergabe von Abwasseruntersuchungen und deren Kontrolle

- 211 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erhebt aufgrund der Abwasserabgabengesetze des Bundes und des Landes Berlin eine Abgabe für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer, die sich nach Menge und Schadstoffen des eingeleiteten Abwassers bemisst. Ein Mitarbeiter der Senatsverwaltung (amtlicher Probennehmer) entnimmt Abwasserproben, um zu kontrollieren, ob Einleiter die im Abwasserabgabenbescheid festgelegten Schadstoffwerte einhalten. Diese Proben werden von dem Berliner Betrieb für zentrale gesundheitliche Aufgaben (BBGes) untersucht und ausgewertet.
- 212 Der amtliche Probennehmer der Senatsverwaltung hat von 1996 bis 1999 Untersuchungen durch ein privates Ingenieurbüro veranlasst, um die Untersuchungsergebnisse des BBGes zu kontrollieren. Er hat diese Aufträge freihändig, ohne Vergleichsangebote einzuholen, an das Ingenieurbüro vergeben und in mehreren Fällen gegen den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung (§ 55 Abs. 1 LHO) verstoßen. Die zusätzlichen Kontrolluntersuchungen waren überflüssig, sodass die hierfür getätigten Ausgaben von insgesamt 200 000 € vermeidbar waren. Eine Umorganisation in der Senatsverwaltung führte dazu, diese Kontrolluntersuchungen einzustellen; ferner wurde die hausinterne Innenrevision eingeschaltet.
- 213 Die Senatsverwaltung hatte dem Probennehmer weder eine Titelbewirtschaftungsbefugnis noch eine Befugnis zur rechtsgeschäftlichen Vertretung Berlins übertragen. Dennoch hat er über mehrere Jahre ein beachtliches Auftragsvolumen abwickeln können, ohne dass dies dem Beauftragten für den Haushalt, seinen Vorgesetzten oder den an den verschiedenen Auszahlungsvorgängen beteiligten Anordnungsbefugten aufgefallen ist. Die Senatsverwaltung konnte mit einer Ausnahme weder Angebote noch Verträge für die Kontrolluntersuchungen vorlegen. Ihre Behauptung, die Untersuchungen des BBGes müssten durch Analysen anderer Laboratorien abgesichert werden, ist nicht nachvollziehbar, zumal das beauftragte Ingenieurbüro insoweit keine Akkreditierung vorweisen konnte. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung durch die auffällig unwirtschaftliche Vergabe überflüssiger Kontrolluntersuchungen einen finanziellen Nachteil von insgesamt 200 000 € verursacht hat.
- 214 Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass der Schaden von insgesamt 200 000 € nur aufgrund jahrelanger Pflichtverletzungen mehrerer Dienstkräfte entstehen konnte. Er hat deshalb wiederholt gefordert, dass die Senatsverwaltung die Hintergründe sämtlicher Zahlungsvorgänge sowie mögliche Haftungsansprüche gegenüber dem Probennehmer, aber auch allen beteiligten Leitungskräften und Anordnungsbefugten sowie dem Beauftragten für den Haushalt prüft.

- 215 Obwohl die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung seit spätestens Oktober 2000 von der auffälligen Vorgehensweise des Probennehmers unterrichtet ist, steht ein Ergebnis ihrer Haftungsprüfung bislang aus. **Der Rechnungshof erwartet, dass sie die Ermittlungen konsequent vorantreibt, um eine abschließende Beurteilung der Haftungsfrage für alle beteiligten Dienstkräfte zu ermöglichen.**

6. Nicht ausgeschöpfte Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Strahlenmessstelle Berlin

- 216 Der Umgang mit radioaktiver oder Röntgenstrahlung birgt erhebliche gesundheitliche Gefahren. Jeder Arbeitgeber ist daher gesetzlich verpflichtet, gefährdete Beschäftigte unter Einsatz von Personendosimetern daraufhin überprüfen zu lassen, ob und welcher Strahlendosis sie ausgesetzt gewesen sind. Die Strahlenmessstelle bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, die von der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz als amtlich zugelassene Institution hierfür bestimmt worden ist, wertet jährlich etwa 200 000 dieser Personendosimeter aus. Sie nimmt auch die weiteren Aufgaben wahr, die im Zusammenhang mit der Ermittlung und Abwehr radiologischer Gefahren auftreten können, soweit nicht eine andere Behörde Berlins oder die Verwaltung des Bundes zuständig ist. Hierzu gehören z. B. die radiochemische Untersuchung von (möglicherweise) kontaminierten Futter- und Lebensmitteln, von Wasser, Abwasser, Luft und Boden. Für diese Amtshandlungen werden Gebühren nach der Umweltschutzgebührenordnung (UGebO) erhoben.

- 217 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auf die Existenz der in Berlin ansässigen Landesanstalt für Personendosimetrie und Strahlenschutz Ausbildung (LPS) des Landes Mecklenburg-Vorpommern hingewiesen, die seit 1991 auf der Grundlage eines Staatsvertrages zentral für die neuen Bundesländer **Personendosimeter** auswertet. Er hat empfohlen, einen Beitritt Berlins zu prüfen, um durch mögliche Synergieeffekte eine Kostenentlastung zu erreichen.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat entgegnet, eine Übertragung der Personendosimetrie auf die LPS würde das Haushaltsdefizit Berlins vergrößern, da bisher erzielte Überschüsse ausfielen. Der Staatsvertrag enthalte keine Regelung über eine Überschussbeteiligung, sodass eine Einnahmeteiligung Berlins nicht realistisch sei.

Die Argumente der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sind nicht überzeugend. Die Strahlenmessstelle erzielte im Bereich Personendosimetrie auf der Basis kalkulatorischer Ansätze zwar Überschüsse von 43 000 € im Jahr 2000 und von 24 000 € im Jahr 2001 bei Gebühreneinnahmen von je 830 000 €. Es ist aber offen, ob auch künftig Überschüsse

erzielt werden, zumal Gebühren aufgrund des gesetzlichen Kostendeckungsgrundsatzes (§ 8 Abs. 3 GebG) nur begrenzt erhoben und ggf. reduziert werden müssen. Aus diesem Grunde wäre eine etwaige Vereinbarung über die Beteiligung Berlins an den Einnahmen gebührenrechtlich bedenklich. Der Rechnungshof ist daher weiterhin der Auffassung, dass Vorteile einer Aufgabenübertragung auf die LPS überwiegen.

- 218 Die Auswertungen von **Phosphatglasdosimetern** (ein Teilbereich der Personendosimetrie) gingen in Berlin im Zeitraum von 1998 bis 2001 um 88 v. H. zurück. Im gleichen Zeitraum sank auch der Kostendeckungsgrad dieser Auswertungen von 48 v. H. auf nur noch 6,8 v. H. Hierdurch wurden Kosten von 48 000 € im Jahr 2001 nicht gedeckt. Die Senatsverwaltung behauptet, dass die Auswertungen aufgrund ihrer gezielten Steuerung zurückgegangen seien und begründet die geringe Kostendeckung mit einer „fehlenden Möglichkeit einer DV-technischen Handhabung“. Sie geht davon aus, dass bei Umsetzung der UGebO und einer IT-Lösung volle Kostendeckung erreicht werden kann.

Der Rechnungshof hält diese Erwartung angesichts der stark rückläufigen und inzwischen sehr niedrigen Kostendeckung für unrealistisch. Er empfiehlt, die eigene Auswertung von Phosphatglasdosimetern aufzugeben, sofern sie nicht wirtschaftlich ist.

- 219 Für **radiochemische Untersuchungen** - Bestimmung der Radioaktivität überwiegend von Lebensmitteln - ist laut UGebO eine Gebührensprende von 88 € bis 445 € vorgesehen. Für das Jahr 2001 existierten keine Unterlagen über Bearbeitungszeiten für Probenentnahmen, Probenvorbereitungen und Probenauswertungen, sodass eine Kostenkalkulation nicht möglich war. Die Senatsverwaltung hat daraufhin die Arbeitsbereiche analysiert und die Kosten ermittelt. Sie prüft nunmehr eine Anhebung der Gebührensprende.

Der Rechnungshof hat gefordert, dass Möglichkeiten für eine Kostensenkung geprüft werden, und die Senatsverwaltung auf Angebote eines privaten Instituts mit teilweise erheblich niedrigeren Kosten als den von ihr ermittelten Selbstkosten der Strahlenmessstelle hingewiesen. Insgesamt ergibt sich einschließlich Investitionskosten eine Kostendifferenz von mehr als 100 000 €.

Die Senatsverwaltung hat entgegnet, eine Fremdvergabe der Messleistungen sei unwirtschaftlich, weil nicht nur für die Fremdvergabe, sondern auch für „Vorhaltekapazitäten“ für den Alarm- und Katastrophenfall erhebliche Kosten entstehen. Weiterhin sei die Messkontinuität gefährdet, da das private Institut einem Insolvenzrisiko unterliegt. Außerdem werde ein bestimmtes Messverfahren von dem Institut nicht nach den vorgeschriebenen Bestimmungen durchgeführt.

Die Antwort der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung überzeugt nicht. Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs werden im Saarland und in Bre-

men die Radioaktivitätsmessstellen von den Universitäten, in Rheinland-Pfalz vom TÜV und in Schleswig-Holstein von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen betrieben, die jeweils die Messungen im Routinebetrieb durchführen. Im Alarmfall würden beispielsweise in Bremen Studenten und in Schleswig-Holstein Mitarbeiter eines Forschungszentrums zusätzliche Untersuchungen durchführen. Der Rechnungshof erwartet daher, dass die Senatsverwaltung eine Fremdvergabe der Radioaktivitätsmessungen erneut und umfassend prüft, um Personal- und Sachkosten zu reduzieren.

- 220 Die Strahlenmessstelle ist derzeit in einem angemieteten Gebäude untergebracht und soll in ein landeseigenes Gebäude umziehen. Bei Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs können sich die mit einem Standortwechsel verbundenen Kosten erheblich reduzieren.

Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung durch die Strahlenmessstelle kurzfristig verbessert.

G. Wirtschaft, Arbeit und Frauen

1. Mängel und Versäumnisse in einem laufenden Privatisierungsverfahren

Die für Wirtschaft sowie für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen haben sich ein noch nicht abgeschlossenes Privatisierungsverfahren von der Geschäftsführung des zu verkaufenden Unternehmens weitgehend aus der Hand nehmen lassen. Dadurch sind erhebliche Mängel aufgetreten. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung das Verfahren weiterführt und einen für Berlin wirtschaftlichen Abschluss erreicht.

- 221 Der Senat hat im Jahr 2000 beschlossen, Gesellschaftsanteile Berlins an einem Beteiligungsunternehmen zu veräußern. Er hat damit eine frühere Empfehlung des Rechnungshofs aufgegriffen. Die vom Senat mit der Privatisierung beauftragten Senatsverwaltungen für Wirtschaft sowie für Finanzen hatten den Verkauf der Geschäftsanteile vorzubereiten. Tatsächlich hat die Geschäftsführung des Beteiligungsunternehmens zunächst selbst das - bislang noch nicht abgeschlossene - **Privatisierungsverfahren** betrieben. Vertreter der Senatsverwaltungen wurden lediglich im Rahmen einer Arbeitsgruppe unterrichtet. Die Senatsverwaltungen begründeten dieses Verfahren mit einem Vorschlag des damaligen Regierenden Bürgermeisters in einem Schreiben vom Mai 2000 an die damaligen für Wirtschaft und für Finanzen zuständigen Senatoren, der Geschäftsführung des Unterneh-

mens in Abstimmung mit den beteiligten Senatsverwaltungen die vorbereitenden Maßnahmen „in Form einer Arbeitsgruppe“ zu übertragen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen behielt sich als gesetzlich für die Veräußerung von Beteiligungen vorgesehene Verwaltung (§ 65 Abs. 2 Satz 1 LHO) im Juni 2001 lediglich Eingriffs- und Änderungsrechte vor und bat, ihr rechtzeitig vor Aufnahme der Gespräche mit den Bietern einen Kaufvertragsentwurf einzureichen. Erst Ende 2001 übernahm die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung als Fachverwaltung die Verhandlungsführung bei den Bietergesprächen.

- 222 Zuvor waren allerdings von der Geschäftsführung des Unternehmens für das Privatisierungsverfahren wichtige Maßnahmen durchgeführt und Entscheidungen getroffen worden. Dazu zählt die Auswahl eines Beratungsunternehmens, das die Privatisierung begleiten sollte. Nicht die Beteiligungs- oder ggf. die Fachverwaltung, sondern die Geschäftsführung des Unternehmens hat drei Angebote für die begleitende Beratung der Privatisierung eingeholt, das Beratungsunternehmen ausgewählt und den **Beratungsvertrag** geschlossen. Mit der vorgesehenen Honorarhöhe von bis zu 300 000 € war der Schwellenwert (200 000 €) für ein formelles Vergabeverfahren (Verhandlungsverfahren mit vorheriger Vergabebekanntmachung - §§ 5 ff. VOF) deutlich überschritten. Die Auswahlentscheidung ist nach den von der Fachverwaltung vorgelegten Unterlagen nicht nachvollziehbar, da Angebote nicht berücksichtigter Beratungsunternehmen und Preisangebote aller Bewerber fehlen. Zudem konnte die Fachverwaltung zum Zeitpunkt der Prüfung weder die Vorauswahl der zur Angebotsabgabe aufgeforderten Beratungsunternehmen noch die Auswahlentscheidung selbst begründen. Obwohl das Land Berlin zunächst die Hälfte und nunmehr sogar das gesamte erfolgsunabhängige Honorar tragen soll, wurden ihm keine vertraglichen Einflussmöglichkeiten gegenüber dem Beratungsunternehmen eingeräumt.

- 223 Vor einer Privatisierung ist eine Bewertung des Unternehmens im Auftrag des Landes Berlin unerlässlich, um sicherzustellen, dass die Anteile nicht unter Wert veräußert werden. Gleichwohl hat wiederum die Geschäftsführung das Beratungsunternehmen mit einer **Unternehmensbewertung** beauftragt. Die Fachverwaltung war zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof nicht einmal im Besitz des im Jahr 2000 erstellten Wertgutachtens. Damit war ihr auch entgangen, dass das Wertgutachten zumindest teilweise unzureichend ist. Es entspricht weder den vom Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) herausgegebenen „Grundsätzen zur Durchführung von Unternehmensbewertungen“ (IDW S 1) noch sind Bewertungszeitpunkt und insbesondere der Unternehmenswert eindeutig benannt. Aussagen über ggf. vorhandenes, nicht betriebsnotwendiges Vermögen, dessen bestmöglicher Veräußerungswert dem Ertragswert hinzuzurechnen ist, fehlen.

- 224 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltungen für den wirtschaftlichen Erfolg Berlins entscheidende Möglichkeiten einer Einflussnahme bei der Vorbereitung der Privatisierung aus der Hand gegeben haben. Zudem ist der Fachverwaltung nicht aufgefallen, dass der Beratungsauftrag trotz Überschreitens des in § 2 Abs. 2 VOF für ein formelles Verfahren vorgesehenen Schwellenwertes von 200 000 € freihändig vergeben worden ist. Unverständlich ist auch, dass sie sich mit der Unternehmensbewertung überhaupt nicht befasst hat und bei Beginn des Bieterverfahrens kein eindeutiger und nachvollziehbarer Unternehmenswert vorlag. Somit konnte nicht beurteilt werden, ob ein gebotener Kaufpreis diesem Wert voll entspricht. Die Fachverwaltung hat dem Rechnungshof auf seine Beanstandung hin eine von dem Beratungsunternehmen neu gefertigte Unternehmensbewertung übersandt, die wiederum von der Geschäftsführung in Auftrag gegeben worden war. Diese berücksichtigt nunmehr seine wesentlichen Beanstandungen.
- 225 Die Senatsverwaltungen haben entgegnet, sie hätten keine Möglichkeiten der Einflussnahme zur Wahrung des Gesellschafterinteresses Berlins aus der Hand gegeben. Die Fachverwaltung begründete diese Ansicht vor allem damit, dass die Maßnahmen der Geschäftsführung zu Beginn des Privatisierungsverfahrens mit den beteiligten Senatsverwaltungen abgestimmt gewesen seien. Zudem wies sie darauf hin, dass eine Sichtungs- und Prüfungskommission, in der neben der Geschäftsführung auch die Senatsverwaltungen vertreten waren, die eingegangenen Angebote der Beratungsunternehmen ausgewertet habe. Außerdem habe sich das von der Geschäftsführung ausgewählte Beratungsunternehmen in einer besonderen Loyalität zum Land Berlin als Gesellschafter verstanden, sodass keine Nachteile für Berlin erkennbar seien. Die Fachverwaltung hat zugesagt, Beratungsverträge künftig selbst zu schließen und dabei die Berücksichtigung von Leistungsanreizen zu prüfen. Die Beteiligungsverwaltung erklärte lediglich, dass sie zwischenzeitlich die Initiative in Bezug auf den Entwurf des Kauf- und Abtretungsvertrages übernommen habe, sodass die Gesellschafterinteressen Berlins gewahrt seien. Sie hat ferner bestätigt, dass alle von ihr in Auftrag gegebenen Unternehmensbewertungen sich an den vom IDW herausgegebenen Grundsätzen orientieren.
- 226 Die Ausführungen der Senatsverwaltungen entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs überwiegend nicht. Die Begründung, die Privatisierungsmaßnahmen der Geschäftsführung seien mit ihnen abgestimmt gewesen, geht an der Sache vorbei, zumal die Beteiligungsverwaltung einräumt, dass sie erst nach Abschluss des Beratungsvertrages und sogar erst nach dem Beginn des Auswahlverfahrens Kenntnis von diesen Entscheidungen und Maßnahmen erlangt habe. Zudem hat sich die Geschäftsführung - trotz entgegenstehender Voten der Senatsverwaltungen in der Arbeitsgruppe - für das von ihr bevorzugte Beratungsunternehmen entschieden und einen Beratungsvertrag geschlossen, ohne Möglichkeiten zur Mitwirkung Berlins vorzusehen. Die Behauptung der Fachverwaltung, das Beratungsunternehmen stehe in einer besonderen Loyalität zu Berlin, ist nicht nachvollziehbar. Auch ihr Hinweis während der Prüfung, die vom

Land entsandten Aufsichtsratsmitglieder würden das Gesellschafterinteresse Berlins in einem Privatisierungsverfahren sicherstellen, überzeugt nicht. Der Aufsichtsrat ist ein Organ der Gesellschaft, dessen Mitglieder verpflichtet sind, vorrangig die Interessen der Gesellschaft zu beachten (vgl. §§ 93 Abs. 1, 116 AktG i. V. m. § 52 Abs. 1 GmbHG). Diese sind nicht unbedingt mit denen des Gesellschafters identisch. Da die Geschäftsführung des Unternehmens wesentliche Verfahrensabschnitte selbst durchgeführt hat, haben die Senatsverwaltungen die Interessen des Landes als Gesellschafter lange Zeit nur ungenügend wahrgenommen.

- 227 Der Verlauf des bisherigen, noch nicht abgeschlossenen Privatisierungsverfahrens zeigt, wie wichtig die nach § 65 Abs. 2 Satz 1 LHO vorgesehene **Federführung der Beteiligungsverwaltung für die Veräußerung von Beteiligungen Berlins** ist. Nur auf diese Weise können deren umfassende Kenntnisse und Erfahrungen aus früheren Privatisierungsverfahren genutzt werden. Dies ist wegen der Komplexität und Schwierigkeit derartiger Verfahren unabdingbar, um für Berlin wirtschaftliche Ergebnisse zu erreichen (vgl. Jahresbericht 1995 T 501).
- 228 Die Fachverwaltung hat hierzu ausgeführt, dass auch nach ihrer Übernahme der Federführung die bei der Beteiligungsverwaltung vorhandene Kompetenz und Erfahrung in den Privatisierungsprozess eingeflossen sei. Demgegenüber weist die Beteiligungsverwaltung darauf hin, dass sie erst sehr spät vom eingeleiteten Privatisierungsprozess erfahren und sich deshalb angesichts des fortgeschrittenen Verfahrensstadiums lediglich Eingriffs- und Änderungsrechte vorbehalten habe. Sie lehnt daher eine Mitverantwortung für die fehlerhafte Beraterausschreibung ab. Dadurch, dass sie die Initiative für den Entwurf des Kauf- und Abtretungsvertrages übernommen habe und die Verhandlungen seit Monaten intensiv liefen, komme sie ihrer Verantwortung uneingeschränkt nach.
- 229 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Wirtschaft sowie für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen infolge schwerwiegender Mängel und Versäumnisse bei der Veräußerung von Anteilen Berlins an einem Beteiligungsunternehmen die Interessen Berlins als Gesellschafter lange Zeit vernachlässigt haben. **Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ihrer gesetzlichen Aufgabe als Beteiligungsverwaltung umfassend nachkommt und das Privatisierungsverfahren zu einem für das Land Berlin wirtschaftlichen Abschluss bringt.**

2. Ungerechtfertigte Förderung einer gewerkschaftlichen Ausländerberatungsstelle

230 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung gewährt einer Gewerkschaft seit 1970 Zuwendungen für die arbeits- und sozialrechtliche Beratung ausländischer Arbeitnehmer/-innen, die nicht gewerkschaftlich organisiert sind. Erst Anfang 1993 besann sich die Senatsverwaltung darauf, dass eine „irgendwie geartete Form der Evaluierung dieser Projektförderung“ bisher noch nicht stattgefunden hatte und die Angaben der Gewerkschaft nie überprüft worden waren. Sie stellte fest, dass die Anzahl der Beratungen bei unverändertem Beraterpersonal im Zeitraum von 1978 bis 1992 um ca. zwei Drittel zurückgegangen war. Eine Länderumfrage ergab ferner, dass Berlin als einziges Bundesland eine gewerkschaftliche Ausländerberatungsstelle finanziert und dass nur vier Bundesländer ähnliche Beratungsstellen förderten, aber mit weitaus niedrigeren Zuwendungen.

In einem Gespräch über die Einstellung der Förderung sagte die Gewerkschaft zu, den Personalaufwand zu vermindern. Daraufhin setzte die Senatsverwaltung die Förderung fort und senkte die Zuwendung von 452 000 € im Jahr 1994 auf 215 000 € seit dem Jahr 1999 ab (vgl. Haushaltsplan 2002/2003 Kapitel 13 40 Titel 685 69).

Die Beratungsfälle sind indes weiter zurückgegangen, und zwar von 17 553 im Jahr 1980 über 6 278 im Jahr 1990 auf 2 212 im Jahr 2000. Die Senatsverwaltung überprüft nach wie vor nicht die Angaben der Gewerkschaft, etwa zur Frage, ob es sich bei allen Beratern tatsächlich um gewerkschaftlich nicht organisierte Arbeitnehmer/-innen handelt.

231 Der Rechnungshof hat die nicht gerechtfertigte Vollfinanzierung der Beratungsstelle, die verspäteten Prüfungen der Verwendungsnachweise und die über Jahrzehnte unterlassenen und danach nur ansatzweise durchgeführten Ergebnisprüfungen bzw. Erfolgskontrollen beanstandet. Vor allem hat er der Senatsverwaltung nahe gelegt, die Förderung einzustellen.

Die Senatsverwaltung ist hierzu nicht bereit. Sie verweist darauf, dass ein erhöhter Beratungsbedarf bestehe, weil sich die Anzahl der ausländischen Einwohner im Vergleich der Jahre 1972 und 2000 fast verdreifacht habe und die Arbeitslosenquote bei Ausländern im Jahr 2000 mit 34 v. H. doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote gewesen sei. Sie bestreitet eine Vollfinanzierung unter Hinweis auf die Angaben der Gewerkschaft, außerhalb des Finanzierungsplans nicht gedeckte Kosten übernommen zu haben. Die Senatsverwaltung meint, die rückläufige Zahl der Beratungen sei auf die Reduzierung der Personalausstattung von neun Stellen auf vier Stellen zuzüglich einer Honorarkraft zurückzuführen. Auch sei die Qualität der von der Beratungsstelle geleisteten Arbeit nicht allein an der Anzahl der Beratungen messbar.

232 Die von der Senatsverwaltung unterstellte gestiegene Notwendigkeit, die gewerkschaftliche Ausländerberatungsstelle weiter zu fördern, wird durch den drastischen Rückgang der Beratungszahlen widerlegt. Dieser Rückgang beweist, dass der Zweck der Zuwendungsstelle nicht mehr ausreichend erfüllt wird. Er lässt sich nicht mit der Reduzierung des Beraterpersonals oder mutmaßlichen qualitativen Unterschieden in der Beratung erklären. So leistete jede Beratungskraft im Jahr 1980 durchschnittlich 1 950 Beratungen, während dies im Jahr 2000 durchschnittlich nur 442 Beratungen waren. Vielmehr dürfte der starke Rückgang der Beratungen zum einen auf die vom Land Berlin inzwischen ebenfalls geförderten Sozialberatungsstellen mehrerer Wohlfahrtsverbände für ausländische Mitbürger zurückzuführen sein, zum anderen auf die verstärkte Inanspruchnahme der Dienste von Arbeits- und Sozialämtern.

Eine Einstellung der Förderung gebietet auch der haushaltsrechtliche Grundsatz, dass Zuwendungen nur gewährt werden dürfen, soweit sie zur Zweckerfüllung notwendig sind. Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln sind daher nur zu bewilligen, wenn der Antragsteller zur Eigenfinanzierung ganz oder teilweise nicht in der Lage ist oder ihm bei Abwägung von eigenem und öffentlichem Interesse an der Zweckerfüllung eine Finanzierung nicht zuzumuten ist. Die Gewerkschaft hat nie geltend gemacht, dass ihr die Mittel zur Finanzierung der Ausländerberatungsstelle fehlen würden. Sie hat nach Ansicht des Rechnungshofs auch ein erhebliches Eigeninteresse an deren Betrieb, weil dieser die Chance eröffnet, die Beratenen für einen Gewerkschaftsbeitritt zu werben. Für ein Eigeninteresse spricht auch, dass die Gewerkschaft der von der Senatsverwaltung erwogenen Einstellung der Förderung und Übertragung der Ausländerberatungsstelle auf einen anderen Träger widersprochen hat, obwohl sie nach eigenem Bekunden zusätzliche Eigenmittel einsetzen muss.

Der Grundsatz des Nachrangs öffentlicher Zuwendungen gebietet gerade angesichts der extremen Haushaltsnotlage des Landes Berlin eine sofortige Einstellung der Förderung. Dies entspräche auch den finanzpolitischen Leitlinien des Senats, Leistungsvorsprünge Berlins (T 230) gegenüber anderen Bundesländern abzubauen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung die Förderung der gewerkschaftlichen Ausländerberatungsstelle umgehend einstellt, weil sie dem Grundsatz des Nachrangs öffentlicher Zuwendungen widerspricht und der angestrebte Zweck nicht mehr ausreichend erfüllt wird.

H. Finanzen

1. Fortbestehende Mängel im Betrieb des automatisierten Haushaltswesens

Dem seit 1994 im Bereich des automatisierten Haushaltswesens eingeführten IT-Verfahren mit der Software ProFISKAL mangelt es noch immer an einem ausreichenden Qualitätsstandard. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Jahr 2001 mit dem Hersteller einen Vertrag über das Softwareupgrade ProFISKAL P3 mit einem Volumen von 1,9 Mio. € geschlossen, ohne im Vertragswerk wirksame Druckmittel zur Durchsetzung der notwendigen Produktqualität zu verankern. Die geschlossenen Verträge bieten nur eine Planungssicherheit bis Ende 2006. Bei der Einführung von ProFISKAL P3 ergeben sich erhebliche Verzögerungen.

- 233 Die Senatsverwaltung für Finanzen setzt seit 1994 im Rahmen des Neuen Berliner Rechnungswesens (NBR) die Software ProFISKAL in der sog. V-Version ein. Mit Vertrag vom 30./31. Juli 2001 hat die Senatsverwaltung für Finanzen ein Upgrade, ProFISKAL P3, erworben.

Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 1998 (T 323 bis 340) Mängel bei der Einführung der Neukonzeption des automatisierten Haushaltswesens im Rahmen des NBR dargestellt und dabei bereits auf die vom Hersteller gelieferte mangelhafte Software hingewiesen (T 337 a. a. O.). Er nimmt die aktuelle Weiterentwicklung zum Anlass, erneut zu berichten.

- 234 Die Qualität der bisher eingesetzten **V-Version** der Software überzeugt trotz jahrelanger Nachbesserungsversuche noch immer nicht. Neu ausgelieferte Programmupdates sind in der Regel fehlerhaft, bereits abgestellte Fehler tauchen in späteren Updates unvermittelt wieder auf. Die Fehlerbeseitigung durch den Auftragnehmer verlief teilweise sehr schleppend. So stammt der älteste Fehler aus dem Jahr 1998. Dem Rechnungshof liegt eine zwischen der Senatsverwaltung für Finanzen und dem Hersteller abgestimmte Fehlerliste vom 19. Juli 2001 vor, die mehr als 600 Fehler enthält, wobei rund 40 v. H. der Fälle als schwerwiegend ausgewiesen sind. Diese Fehler haben u. a. dazu geführt, dass der Rechnungshof die Richtigkeit des Zahlenwerks der Haushalts- und Vermögensrechnung 2000 nur eingeschränkt bestätigen konnte (Vorjahresbericht T 62). Rund 30 v. H. aller Fehler sollen erst mit dem Upgrade P3 behoben werden. Zur Beseitigung der Fehler war der Hersteller bereits im Rahmen der Verträge zur V-Version verpflichtet.

Nach Darstellung der Senatsverwaltung ist das Fehlervolumen zwischenzeitlich ganz wesentlich und insbesondere bei den schwerwiegenden Fäl-

len reduziert worden. Eine fortgeschriebene Fehlerliste liegt dem Rechnungshof nicht vor.

235 Mit Schreiben vom 12. Juli 1999 hat der Hersteller der Senatsverwaltung für Finanzen die neue Produktlinie P3 angekündigt und mit dieser eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Standardsoftware in Aussicht gestellt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat sich nicht für den Beibehalt der V-Version, sondern für den **Umstieg auf P3** und damit für die längere Fortsetzung der Geschäftsbeziehung mit dem Hersteller entschieden. Der Entscheidung lag keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugrunde. Im Vordergrund stand die Planungssicherheit. Der Überlassungspreis für die Landeslizenz P3 beträgt 1,9 Mio. €. Die jährlichen Pflegekosten erhöhen sich mit dem Einsatz von P3 um 49 v. H. der Pflegekosten für die V-Version.

236 Nach dem Zeitplan des Überlassungsvertrages sollten alle elf Module von P3 im Januar 2003 abgenommen sein. Derzeit befindet sich nur das Modul für die Haushaltsrechnung im Echteininsatz. Nach Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen soll die P3-Version nunmehr bis zum Frühjahr 2004 flächendeckend eingesetzt sein. Die Verzögerungen beruhen zum großen Teil auf Qualitätsmängeln, deren unverzügliche Beseitigung durch die Vertragsausgestaltung erschwert wird. Die Senatsverwaltung erklärt die Verzögerungen auch mit mangelnder Personalkapazität für die Abnahme der Module.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Überlassungsvertrag vereinbart, dass 50 v. H. des Preises bei „Herstellung der Funktionsfähigkeit“ von P3 (Der Begriff „Herstellung der Funktionsfähigkeit“ beschreibt im Gegensatz zu seinem Wortlaut nur die Zurverfügungstellung der Software im System, ohne dass damit eine Qualitätsfeststellung verbunden wäre.) und 50 v. H. nach Abnahme fällig werden. Diese Vereinbarung steht im Widerspruch zu den für die Verwaltung grundsätzlich verbindlichen Rahmenbestimmungen für den Abschluss von IT-Überlassungsverträgen, nach denen eine einmalige Überlassungsvergütung nicht vor Abnahme der Programme zu zahlen ist. Die Senatsverwaltung für Finanzen hält die vereinbarten Zahlungsmodalitäten für gerechtfertigt, da der Auftragnehmer bereits vor Abnahme Vorleistungen (Anpassung der Standardsoftware an die „Berliner Besonderheiten“) zu erbringen hätte. Letztlich seien erhebliche Preisnachlässe nur auf der Grundlage eines Entgegenkommens bei den Zahlungsmodalitäten erzielbar gewesen.

Angesichts der Erfahrungen der Senatsverwaltung für Finanzen mit dem Hersteller, die u. a. durch die Fehlerliste vom 19. Juli 2001 (T 234) dokumentiert werden, vermag der Rechnungshof nicht nachzuvollziehen, warum mit der vereinbarten Zahlung des ersten Teilbetrags ein wichtiges Druckmittel aus der Hand gegeben wurde. Preisnachlässe des Herstellers hat der Rechnungshof jedenfalls gegenüber der Summe des verbindlichen Angebots des Herstellers nicht erkennen können. Soweit die Senatsverwaltung für Finanzen die erste Teilzahlung mit der erforderlichen Anpassung der Software an „Berliner Besonderheiten“ rechtfertigt, macht der Rech-

nungshof darauf aufmerksam, dass z. B. bereits die für 665 000 € vorgekommene Anpassung des Moduls für die Haushaltsplanaufstellung in der V-Version nicht erforderlich war, weil sich letztlich die Standardversion als ausreichend erwiesen hat. Denn die Senatsverwaltung für Finanzen selbst legte auf Beanstandungen des Rechnungshofs dar, dass „der unbedingte Sparzwang gepaart mit dem Willen, das Aufstellungsverfahren ... zu verkürzen, ... zu einer am Produktstandard ausgerichteten Neuorientierung“ hat führen können. Es ist nunmehr erklärtes Ziel der Senatsverwaltung, in Berlin künftig nur noch solche Versionen einzusetzen, die sich eng am Produktstandard orientieren.

- 237 Der auf P3 erweiterte Pflegevertrag vom 30./31. Juli 2001 ist bis Ende 2006 unkündbar, wohingegen der Pflegevertrag für die V-Version bis Ende 2005 gegolten hätte. Damit erhöht sich die **Planungssicherheit** lediglich um ein Jahr. Da die Planungssicherheit mit Ablauf des Jahres 2006 endet, erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen nunmehr umgehend dafür sorgt, dass der Hersteller die Software konsolidiert und damit auf einen für den dauerhaften Einsatz akzeptablen Qualitätsstandard bringt, der es zulässt, P3 auch nach 2006 weiter zu führen. Damit hätte sie ohne Zeitnot die Möglichkeit, aktuelle Entwicklungen zu berücksichtigen und ggf. nach Alternativen zu suchen. Spätestens in diesem Zusammenhang ist es angezeigt, die Wirtschaftlichkeit zukünftiger Verfahren zu untersuchen (§ 7 LHO), um so die Grundlage für eine sachgerechte und wirtschaftliche Entscheidung über das weitere Vorgehen (z. B. ein Produktwechsel) zu schaffen. In die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte auch die Überlegung einbezogen werden, inwieweit der mit ProFISKAL eingeschlagene Weg des Outsourcing wirtschaftlich war und welche Lehren daraus zu ziehen sind. Hierbei wäre auch der Aspekt der Abhängigkeit vom Hersteller zu würdigen.

Die Senatsverwaltung will die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umgehend nach abgeschlossener ProFISKAL P3-Einführung vornehmen.

- 238 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen im Vertragswerk keine wirksamen Druckmittel zur Durchsetzung der notwendigen Produktqualität verankert hat (T 236).

Er erwartet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- **weitestgehend die vom Hersteller angebotene Standardversion einsetzt,**
- **dafür sorgt, dass der Hersteller das eingesetzte Verfahren konsolidiert und damit auf einen für den längerfristigen Einsatz akzeptablen Qualitätsstandard bringt und**
- **die zugesagte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Grundlage für zukünftige Entscheidungen alsbald einleitet.**

2. Unterbliebene Grundsteuerfestsetzungen in Millionenhöhe

Die Bewertungs- und Grundsteuerstellen zweier für Innenstadtbezirke zuständiger Finanzämter haben es unterlassen, den für die Grundsteuer maßgeblichen Einheitswert von Grundstücken zeitnah fortzuschreiben. Ebenso stand die Feststellung von Einheitswerten für annähernd 8 000 in Wohnungseigentum umgewandelte Mietwohnungen teilweise seit Jahren aus. Durch diese Unzulänglichkeiten sind Grundsteuern von insgesamt mehr als 12 Mio. € nicht rechtzeitig festgesetzt worden. Dies hat zu vermeidbaren Zinsnachteilen für Berlin von über 570 000 € geführt.

- 239 Die Grundsteuer für die im Land Berlin belegenen Grundstücke steht als Gemeindesteuer in voller Höhe dem Land Berlin zu. Im Jahr 2001 nahm der Berliner Haushalt daraus 505 Mio. € ein.

Die Grundsteuer bemisst sich nach dem Einheitswert eines Grundstücks, den die Bewertungs- und Grundsteuerstellen der Berliner Finanzämter feststellen. Der Einheitswert ist fortzuschreiben, wenn sich der Wert des Grundstücks wesentlich ändert (Wertfortschreibung); er ist nachträglich (neu) festzustellen, wenn u. a. eine wirtschaftliche Einheit neu entsteht (Nachfeststellung). Der Wert eines Grundstücks kann sich durch Bebauung, Abriss und Neubebauung wesentlich ändern; eine Nachfeststellung ist z. B. bei der Umwandlung von Mietwohnungen in Wohnungseigentum erforderlich.

Die rasante städtebauliche Entwicklung insbesondere in den Innenstadtbezirken war Anlass für den Rechnungshof, bei zwei im besonderen Maße von dieser Entwicklung betroffenen Finanzämtern zu untersuchen, ob sie die erforderlichen Wertfortschreibungen und Nachfeststellungen zeitnah vorgenommen haben.

- 240 Im Fall der Bebauung eines Grundstücks bemisst sich die Grundsteuer noch so lange nach dem für das unbebaute Grundstück maßgeblichen (niedrigeren) Einheitswert, bis das auf diesem Grundstück errichtete Gebäude fertig gestellt ist. Die **Fortschreibung des Einheitswerts** ist dann erst zum 1. Januar des auf den Zeitpunkt der Fertigstellung des Gebäudes folgenden Jahres vorzunehmen. Entsprechendes gilt, wenn auf einem bereits bebauten Grundstück vorhandene Gebäude erweitert oder abgerissen werden. Auch in diesen Fällen verbleibt es bis zur Fertigstellung der Baumaßnahme bei dem bisherigen Einheitswert.

Insbesondere im Falle seiner erstmaligen Bebauung erfährt ein Grundstück regelmäßig einen ganz erheblichen Wertzuwachs, durch den sich auch die Grundsteuer entsprechend erhöht. Die Bewertungs- und Grundsteuerstellen haben daher den Fortschritt eines Bauvorhabens ständig zu beobach-

ten und den Grundstückseigentümer frühzeitig zur Abgabe einer sog. Erklärung zur Feststellung des Einheitswerts aufzufordern, auf deren Grundlage dann die Wertfortschreibung vorgenommen wird.

- 241 In dem örtlichen Zuständigkeitsbereich eines der beiden Finanzämter hatten Großinvestoren eine Vielzahl neuer Gebäude und Gebäudekomplexe errichtet. Die Fertigstellung der Gebäude erstreckte sich über mehrere Jahre. Der Fortschritt der einzelnen Baumaßnahmen sowie der Zeitpunkt der voraussichtlichen Fertigstellung der Gebäude war Gegenstand von Presseveröffentlichungen. Ebenso lagen dem zuständigen Finanzamt die üblichen Anzeigen des Bezirksamts über Art und Umfang der jeweiligen Bauvorhaben vor. Das Finanzamt war damit in die Lage versetzt, zeitnah die Neubewertung der betroffenen Grundstücke in die Wege zu leiten. Obwohl es im Interesse einer zügigen Realisierung künftiger Grundsteuerforderungen angezeigt gewesen wäre, die Investoren bereits vor Fertigstellung der betroffenen Gebäude zur Abgabe der Erklärungen zur Feststellung des Einheitswerts aufzufordern, hat das Finanzamt dies teilweise erst einhalb Jahre nach Fertigstellung der Gebäude getan. Selbst den Eingang dieser Erklärungen hat das Finanzamt nicht immer überwacht und damit weitere Zeit verstreichen lassen. Auch hat es von der Möglichkeit, die Erklärungsabgabe erforderlichenfalls zu erzwingen oder die Besteuerungsgrundlagen zu schätzen, keinen Gebrauch gemacht.

Die Versäumnisse des Finanzamts haben dazu geführt, dass die zum Zeitpunkt der Untersuchung durch den Rechnungshof bereits zu Wohn- oder Gewerbe Zwecken genutzten Grundstücke überwiegend noch als unbebaute Grundstücke bewertet waren und sich die Grundsteuer folglich nach dem insoweit niedrigeren Einheitswert bemaß. Eine auf der Grundlage bereits bewerteter wirtschaftlicher Einheiten vorgenommene Hochrechnung lässt darauf schließen, dass das Finanzamt bisher Grundsteuern von über 11 Mio. € für teilweise bis ins Jahr 1999 zurückreichende Zeiträume nicht festgesetzt hat. Der daraus resultierende Zinsnachteil für den Landeshaushalt beläuft sich auf mehr als 523 000 €.

- 242 Die Bewertungs- und Grundsteuerstellen haben auch zu überwachen, ob Veränderungen an bebauten Grundstücken (beispielsweise Schaffung zusätzlicher aber auch Abriss vorhandener Nutzungsfläche) zu einer Fortschreibung des Einheitswerts führen. Die Bezirksamter zeigen den Finanzämtern solche Bauvorhaben regelmäßig an. Eine bei beiden Finanzämtern vorgenommene Auswertung von jeweils etwa 900 bereits erledigten Bewertungsvorgängen, bei denen die Finanzämter eine entsprechende Prüfung vorzunehmen hatten, ergab, dass bei knapp 86 v. H. der Fälle der bisherige Einheitswert zu erhöhen war. Bei den übrigen Fällen blieb der Einheitswert unverändert oder war niedriger festzustellen. Zum Zeitpunkt der Untersuchung durch den Rechnungshof stand bei beiden Finanzämtern noch die Überprüfung von insgesamt mehr als 1 600 derartiger Bewertungsfälle aus. Die stichprobenweise Einsichtnahme in 130 dieser Vorgänge zeigte, dass die Finanzämter diese seit langem, teilweise sogar seit mehreren Jahren nur unzureichend bearbeitet hatten. Der durchschnittliche Erhöhungsbetrag

des Einheitswerts belief sich bei den ausgewerteten 1 800 Bewertungsvorgängen auf 31 032 €. Unter Zugrundelegung dieses Betrags dürfte die Überprüfung der mehr als 1 600 noch unerledigten Fortschreibungsvorgänge zu höheren Grundsteuerfestsetzungen von jährlich mindestens 1,1 Mio. € führen. Auch hier sind Zinsnachteile - in nicht bezifferbarer Höhe - entstanden.

- 243 Bei der Umwandlung von Mietwohnungen in Wohnungseigentum sind für die einzelnen Eigentumswohnungen jeweils Einheitswerte erstmals festzustellen (**Nachfeststellungen**). Auch bei diesen Fällen ist es notwendig, dass die Finanzämter die Nachfeststellungen zeitnah nach Begründung des Wohnungseigentums durchführen, weil erst dann für die neu entstandenen wirtschaftlichen Einheiten Grundsteuer festgesetzt werden kann.

Die Überprüfung von etwa 3 000 bereits erledigten Nachfeststellungsfällen hat gezeigt, dass beide Finanzämter, nachdem sie von der Umwandlung Kenntnis erlangt hatten, durchschnittlich mehr als 16 Monate benötigten, um die Grundsteuer festzusetzen. Sachliche Gründe für diese lange Bearbeitungszeit waren den Steuerakten regelmäßig nicht zu entnehmen. Zum Zeitpunkt der Untersuchung durch den Rechnungshof waren von beiden Finanzämtern noch fast 8 000 Nachfeststellungen vorzunehmen. Eine stichprobenweise Überprüfung dieser Vorgänge zeigte, dass die Finanzämter auch diese nur unzulänglich bearbeitet hatten. Die bei Nachfeststellungen regelmäßig erforderlichen Sachverhaltsermittlungen hatten sie nicht zeitnah durchgeführt; auch wiesen die entsprechenden Vorgänge lange Bearbeitungspausen auf. In Einzelfällen hat das Finanzamt erst Jahre, nachdem es von der Umwandlung erfahren hatte, mit der Sachverhaltsaufklärung begonnen. Mehr als zwei Drittel der 8 000 Vorgänge waren bearbeitungsreif und hätten bei einer zeitlich angemessenen Vorgangsbearbeitung längst erledigt sein müssen. Die aus diesen Fällen resultierenden Grundsteuerforderungen belaufen sich auf mehr als 1,3 Mio. €. Der durch die verspätete Steuerfestsetzung verursachte Zinsnachteil beträgt mehr als 47 000 €.

- 244 Die Finanzämter erfahren für die im Ostteil Berlins belegenen Grundstücke - anders als für die des Westteils - bei der Einheitswertfeststellung keine ausreichende IT-Unterstützung. Eine Übernahme der von den Finanzämtern im Westteil Berlins eingesetzten Berechnungsprogramme scheitert daran, dass für die Bewertung der im Ostteil Berlins belegenen wirtschaftlichen Einheiten andere Wertverhältnisse maßgeblich sind. Die erheblichen Bearbeitungsrückstände bei der Nachfeststellung von Einheitswerten sind auch auf diesen Missstand zurückzuführen. Die IT-Unterstützung zu konzipieren, ist Aufgabe der Oberfinanzdirektion Berlin. Es widerspricht den Grundsätzen verfahrensökonomischen Verwaltungshandelns, ein Massenverfahren mit inzwischen insgesamt 68 000 Einzelvorgängen ohne ausreichende IT-Unterstützung durchzuführen.

245 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen über das Ergebnis seiner Prüfungen unterrichtet und um Mitteilung gebeten, welche Maßnahmen die Finanzämter zur Beseitigung der beschriebenen Unzulänglichkeiten ergriffen haben. Erste Stellungnahmen der Senatsverwaltung liegen vor. Danach hat das für die Bewertung des Großbauvorhabens (T 241) zuständige Finanzamt mit der Bewertung der betroffenen Gebäude und Gebäudekomplexe begonnen. Die Einheitswerte hat es jedoch bisher nicht fortgeschrieben, da die Oberfinanzdirektion die erforderliche Softwareunterstützung den Finanzämtern nicht zur Verfügung stellen kann. Die Oberfinanzdirektion hat daher am 7. November 2002 die Finanzämter angewiesen, bei fiskalisch bedeutsamen Fällen die Einheitswerte manuell fortzuschreiben.

Inzwischen haben beide Finanzämter teilweise erhebliche Fortschritte bei der Überprüfung von Vorgängen erzielt, bei denen die Einheitswerte wegen baulicher Veränderungen der Grundstücke möglicherweise fortzuschreiben sind. Gleiches gilt für die Bewertung der durch Umwandlung von Mietwohnraum in Wohnungseigentum entstandenen neuen wirtschaftlichen Einheiten.

246 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die betroffenen Finanzämter die erforderlichen Wertfortschreibungen und Nachfeststellungen nicht zeitnah umgesetzt haben, sodass Grundsteuern von bisher insgesamt mehr als 12 Mio. € nicht rechtzeitig festgesetzt wurden und Zinsnachteile von insgesamt über 570 000 € entstanden sind.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Steuerverwaltung

- **geeignete Maßnahmen ergreift, die Bearbeitungsrückstände bei der Fortschreibung und Nachfeststellung von Einheitswerten zügig abzubauen, und hierzu umgehend die erforderliche IT-Unterstützung anbietet,**
- **vor allem bei den weiteren Großbauvorhaben in der Berliner Mitte sicherstellt, dass diese fiskalisch bedeutsamen Bewertungsvorgänge zeitnah bearbeitet werden, um die sich ergebenden erheblichen Grundsteuerbeträge so schnell wie möglich dem Berliner Haushalt zuzuführen.**

3. Vereinbarung unangemessener Gehalts- und Versorgungserhöhungen für den Geschäftsführer eines Beteiligungsunternehmens

Der Aufsichtsrat eines Beteiligungsunternehmens hat die Erhöhung der Bezüge des Geschäftsführers kurz vor dessen Eintritt in den Ruhestand - versorgungswirksam und anderthalb Jahre

rückwirkend - um über 40 v. H. und darüber hinaus eine Sonderzahlung von mehr als 200 000 € genehmigt. Der Gesellschaft und letztlich dem Land Berlin als Gesellschafter ist hierdurch ein finanzieller Nachteil von insgesamt mehr als 600 000 € entstanden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung vertieft prüft, ob Schadenersatzansprüche gegenüber den beteiligten Aufsichtsratsmitgliedern begründet sind, und geeignete Maßnahmen ergreift, um unangemessene Erhöhungen der Bezüge von Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern landeseigener Betriebe/Unternehmen künftig zu verhindern.

- 247 Der Rechnungshof hatte zuletzt im Vorjahresbericht (T 357 bis 370) über die Vereinbarung von unangemessenen Gehalts- und Prämienenerhöhungen für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder von städtischen Wohnungsbaugesellschaften berichtet. Er hatte insbesondere beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung versäumt hat, auf die Vertreter Berlins in den Überwachungsorganen der Gesellschaften Einfluss zu nehmen, um überhöhte Vergütungen der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder zu verhindern. Eine weitere unangemessene Erhöhung der Bezüge eines Geschäftsführers in einem anderen Geschäftsbe- reich gibt dem Rechnungshof Anlass, erneut zu berichten.
- 248 Die Bezüge des Geschäftsführers der Gesellschaft sind in einem zwischen der Gesellschaft, vertreten durch ihren Aufsichtsrat, und dem Geschäfts- führer geschlossenen Dienstvertrag geregelt. Die zunächst vereinbarte Jahresvergütung ist durch spätere Änderungsverträge letztmalig zum 1. Januar 1999 erhöht worden. Ende des Jahres 2000 hatte der damalige Aufsichtsratsvorsitzende der Gesellschaft eine weitere **Änderungsvereinbarung mit dem Geschäftsführer** geschlossen, die der Aufsichtsrat Mitte des Jahres 2001 einstimmig genehmigt hat. Der Geschäftsführer hat hier- durch für seine Tätigkeit rückwirkend vom 1. Januar 2000 und kurz vor sei- nem Eintritt in den Ruhestand eine versorgungswirksame Erhöhung seiner jährlichen Bezüge um mehr als 40 v. H. erhalten. Zudem ist vereinbart, dass die Gesellschaft eine Einmalzahlung von mehr als 200 000 € an den Geschäftsführer leistet. Der als Tischvorlage zur Aufsichtsratssitzung ein- gebrachte Antrag auf nachträgliche Genehmigung der Änderungsvereinba- rung enthält keine Begründung für die Bezügeerhöhung und die Einmalzah- lung. Der Aufsichtsrat der Gesellschaft hat diese **Einkommensverbesse- rungen** neun Monate später gegenüber der Beteiligungsverwaltung münd- lich damit begründet, dass sie sich im üblichen Rahmen der Einkommen von Geschäftsführern anderer Gesellschaften bewegten. Die Bezügeerhö- hung und insbesondere die Einmalzahlung seien zudem gerechtfertigt, da „der Geschäftsführer alleinige Verantwortung hat und den schwierigen Pro- zess der Neugestaltung des Unternehmens dementsprechend auch allein durchzuführen hatte“.

- 249 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Aufsichtsrat die Änderungen zum Dienstvertrag genehmigt hat. Eine versorgungswirksame Steigerung der Bezüge um mehr als 40 v. H. kurz vor dem Eintritt in den Ruhestand, die Rückwirkung von anderthalb Jahren sowie eine hohe Sonderzahlung ist weder mit dem Unternehmensergebnis noch mit dauerhaften Aufgabenzuwächsen oder allgemeinen Einkommensentwicklungen zu begründen. Der für das Geschäftsjahr 2000 erwirtschaftete Jahresfehlbetrag der Gesellschaft hat sich durch diesen Beschluss erheblich erhöht. Auch eine positive wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens würde derartige Einkommensverbesserungen nicht rechtfertigen. Zur vertraglich geschuldeten vollen Arbeitsleistung eines Geschäftsführers gehören auch erhebliche Belastungen durch Strukturänderungen der Gesellschaft. Die volle Versorgungswirksamkeit der - auch gegenüber den vorangegangenen Einkommenserhöhungen des Geschäftsführers - außergewöhnlich hohen Steigerung der Bezüge kurz vor dessen Eintritt in den Ruhestand ist auffällig.
- 250 Die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung hatte zunächst bestätigt, dass die vom Aufsichtsrat zu verantwortende vorgenommene Gehaltserhöhung des Geschäftsführers kaum angemessen erscheint, zumal dessen Gehalt im Vergleich zu Geschäftsführerbezügen entsprechender Beteiligungsunternehmen nunmehr eine deutliche Spitzenposition einnehme. Sie hat zudem festgestellt, dass es bei keiner anderen Gesellschaft zu einer Gehaltserhöhung in dieser Größenordnung (insbesondere nur ein Jahr nach der letzten Gehaltserhöhung) kam. Ferner sei in keinem anderen Fall eine Gehaltserhöhung mit einer Rückwirkung von anderthalb Jahren oder versorgungswirksam kurz vor dem Eintritt in den Ruhestand gewährt worden.
- 251 Damit ist die Behauptung des Aufsichtsrats, die Einkommensverbesserungen würden sich im üblichen Rahmen vergleichbarer Geschäftsführerbezüge bewegen, widerlegt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Aufsichtsrat mit seinem Verhalten gegen seine Pflicht, die Unternehmensinteressen bei seinen Entscheidungen zu wahren, eklatant verstoßen und im besonderen Maße unwirtschaftlich gehandelt hat. Der Rechnungshof hat die Beteiligungsverwaltung daher aufgefordert, Schadenersatzansprüche gegen die hierfür Verantwortlichen zu prüfen.
- 252 Die Senatsverwaltung für Finanzen war dieser Bitte des Rechnungshofs zunächst gefolgt. Sie kam dabei zum Ergebnis, dass auf der Grundlage des bisher bekannten Sachverhalts die Anhaltspunkte für eine Pflichtverletzung durch Mitglieder des Aufsichtsrats nicht ausreichen würden, um in einem Haftungsprozess Ansprüche wirksam geltend machen zu können. Zudem hat sie darauf hingewiesen, dass die Höhe des Geschäftsführergehalts im Rahmen der Vertragsfreiheit grundsätzlich frei vereinbar sei. Der Aufsichtsrat könne daher auch nachträglich überdurchschnittliche Leistungen honorieren, ohne der Annahme ausgesetzt zu sein, seine Organbefugnisse missbraucht zu haben.

- 253 Der Rechnungshof hält seine Beanstandungen in vollem Umfang aufrecht. Er verkennt dabei nicht, dass der Aufsichtsrat beim Abschluss des Änderungsvertrages selbst unternehmerisch tätig war und ihm somit im Rahmen der Pflichten eines ordentlichen Kaufmanns ein unternehmerischer Gestaltungsspielraum zusteht. Diesen hat der Aufsichtsrat bei der vereinbarten Gehaltsregelung allerdings zulasten der Gesellschaft bei weitem überschritten. Er war nach dem Gesellschaftsvertrag verpflichtet, das Gehalt des Geschäftsführers innerhalb eines angemessenen Rahmens zu halten, der mit den wirtschaftlichen Interessen der Gesellschaft vereinbar ist. Diese Pflicht hat er grob verletzt und damit einen finanziellen Nachteil von mehr als 600 000 € bei der Gesellschaft sowie letztlich beim Gesellschafter Berlin verursacht.
- 254 Für den Rechnungshof ist nicht nachvollziehbar, dass insbesondere vom Land Berlin bestellte Aufsichtsratsmitglieder, denen die finanzielle Lage des alleinigen Gesellschafters Berlin bekannt ist, die Interessen von Gesellschaft und Gesellschafter derart missachten. Im Gegensatz zur Senatsverwaltung für Finanzen sieht der Rechnungshof in der unangemessenen und versorgungswirksamen Einkommensverbesserung des Geschäftsführers sowie des sehr langen Rückwirkungszeitraums drei schwerwiegende Indizien, die jedenfalls insgesamt eine erhebliche Pflichtverletzung der Aufsichtsratsmitglieder begründen. Um eine weiter gehende Beurteilung der Haftungsfrage zu ermöglichen, hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, den Sachverhalt, insbesondere die Gründe für das Abstimmungsverhalten, weiter aufzuklären. Zudem hat er seine Erwartung geäußert, dass sie zumindest bis zur vollständigen Klärung die Entlastung des Aufsichtsrats und, soweit hierfür relevant, auch des Geschäftsführers (insoweit) zurückstellt, um die Möglichkeit, Schadenersatzansprüche zu erheben, aufrechtzuerhalten.
- 255 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zwischenzeitlich bestätigt, dass die Vergütungserhöhung „in Anbetracht der besonderen Umstände“ unverändert auffällig erscheint. Sie hat daher die Entscheidung über eine Entlastung von Aufsichtsrat und Geschäftsführung zurückgestellt, um auf etwaige Schadenersatzansprüche nicht zu verzichten. Allerdings sieht die Beteiligungsverwaltung auch weiterhin wenig Aussicht, Schadenersatzansprüche gegen die verantwortlichen Mitglieder des Aufsichtsrats gerichtlich durchsetzen zu können, und beruft sich hierbei auf ein von ihr in Auftrag gegebenes Gutachten. Danach seien „auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Informationen“ die vorgebrachten Anhaltspunkte und Indizien für eine Pflichtverletzung des Aufsichtsrats nicht ausreichend, um eine Überschreitung des unternehmerischen Gestaltungsspielraums des Aufsichtsrats durch einen Verstoß gegen gesetzliche Regelungen oder Satzungsbestimmungen ausdrücklich aufzuzeigen.
- 256 Die Ausführungen der Senatsverwaltung für Finanzen überzeugen weiterhin nicht. Zudem haben sich aus den von ihr nunmehr vorgelegten Stellungnahmen von fünf Aufsichtsratsmitgliedern, die erst nach Vorlage

des Gutachtens abgegeben worden sind, weitere Anhaltspunkte für eine Pflichtverletzung ergeben. Danach hat der Aufsichtsrat die erst mittels Tischvorlage beantragte nachträgliche Genehmigung der Einkommensverbesserung beschlossen, obwohl darin keine Begründung für die Bezügerhöhung oder die Einmalzahlung enthalten war. Auch lag die Änderungsvereinbarung nicht vor. Auch die Einlassung aus dem Aufsichtsrat, man habe darauf vertraut, die einbringende Stelle habe die Vorlage wie üblich sachgerecht vorbereitet, entbindet nicht davon, sich fundiert zu informieren. Nach dem Gesellschaftsvertrag und seiner eigenen Geschäftsordnung hätte der Aufsichtsrat eine Genehmigung aufgrund unzureichender und teilweise fehlender Unterlagen zumindest zurückstellen müssen, um im Interesse der Gesellschaft eine sorgfältige und ordnungsgemäße Vorbereitung sowie, sofern es sich um von Berlin entsandte Mitglieder handelt, eine rechtzeitige Abstimmung mit der Beteiligungsverwaltung zu ermöglichen.

257 Zusammengefasst beanstandet der Rechnungshof, dass der Aufsichtsrat die Änderungen zum Dienstvertrag des Geschäftsführers genehmigt hat. Der Rechnungshof sieht in dem Inhalt der Vertragsänderung (unangemessene und versorgungswirksame Einkommensverbesserung, sehr langer Rückwirkungszeitraum, baldiger Ruhestand des Geschäftsführers) sowie der Art und Weise des Zustandekommens des Aufsichtsratsbeschlusses (Tischvorlage, fehlende Änderungsvereinbarung, keine Vorbereitung) erhebliche Anhaltspunkte für eine insgesamt vom Aufsichtsrat zu verantwortende Pflichtverletzung. Dies ist von der Beteiligungsverwaltung zur abschließenden Beurteilung der Haftungsfrage unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH NJW 2003, 358) und unter Würdigung aller Umstände weiter zu prüfen. Neben der weiteren Aufklärung des Sachverhalts und der zumindest bis zur vollständigen Klärung zurückzustellenden Entlastung des Aufsichtsrats und, soweit hierfür relevant, auch des Geschäftsführers sollte die Beteiligungsverwaltung prüfen, ob den verantwortlichen Vertretern Berlins im Aufsichtsrat der Gesellschaft wegen unzureichender Wahrnehmung der Interessen einer Gesellschaft Berlins das Aufsichtsratsmandat entzogen werden sollte.

258 **Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen ferner aufgefordert, endlich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um unangemessene Steigerungen bei den Bezügen von Geschäftsführern landeseigener Gesellschaften künftig zu verhindern. Er hat deshalb nunmehr nachdrücklich gebeten, dass die Beteiligungsverwaltung Konsequenzen für alle Landesbeteiligungen zieht und zeitnah wirksame Präventivmaßnahmen ergreift (vgl. § 65 Abs. 5 LHO).**

4. Unwirtschaftliche Fortführung der Staatlichen Münze Berlin

- 259 Die Staatliche Münze Berlin ist ein Landesbetrieb nach § 26 LHO, der der fachlichen Aufsicht der Senatsverwaltung für Finanzen unterliegt. Weitere Münzstätten der Länder befinden sich in München, Stuttgart, Karlsruhe und Hamburg. Die Produktion der Münzen basiert insbesondere auf den Prägeaufträgen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), das die zu prägenden Stückzahlen und Prägegebühren festsetzt. Die Staatliche Münze Berlin hat einen Anteil von 20 v. H. an den einheitlich vom BMF an alle deutschen Münzstätten erteilten Aufträgen. Daneben stellt der Betrieb Sondermünzen und Medaillen her.
- 260 Der überwiegende Teil der Münzherstellung in den Jahren 1999 bis 2001 betraf den Großauftrag des BMF zur Produktion der Erstausrüstung an Euro-Münzen. Dabei entfiel auf die Staatliche Münze Berlin entsprechend ihrem Anteil von 20 v. H. eine Erstausrüstungsmenge von 3,4 Mrd. Stück. Der Prägeauftrag wurde Ende Dezember 2001 planmäßig abgeschlossen. Für das Jahr 2002 hat das BMF den Prägeauftrag zur Produktion von Münzen deutlich reduziert. Auf die Staatliche Münze Berlin entfiel lediglich noch ein Prägeanteil von 600 Mio. Stück. Aufgrund des hohen Bestands an Euro-Münzen aus der Produktion der Erstausrüstung sind nennenswerte Prägeaufträge in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.
- 261 Die Geschäftsjahre 1999 bis 2001 hat die Staatliche Münze Berlin mit hohen Jahresüberschüssen (1999: 2 759 T€, 2000: 6 631 T€, 2001: 7 726 T€) abgeschlossen, die im Wesentlichen auf die hohe Erstproduktion des Euro zurückzuführen sind. Der für das Jahr 2002 geplante Jahresüberschuss (341 T€) wird erheblich niedriger ausfallen und sich bei Streckung des Prägeauftrags für das Jahr 2002 in das Jahr 2003 weiter reduzieren. Die veränderte Auftragslage wird von 2003 an Betriebsverluste zur Folge haben. Da der Umlaufmünzbereich den bei weitem größten Umsatz-/ Erlösanteil ausmacht, kann die Herstellung von Sondermünzen und Medaillen diese Verluste nicht kompensieren. Nach internen Prognosen der Staatlichen Münze Berlin ist der Bestand des Münzbetriebs von den Jahren 2005/2006 an ernsthaft gefährdet. Diese Annahme beruht auf der Prämisse, dass die zum 31. Dezember 2001 vorhandenen Gewinnrücklagen (5 124 T€) überwiegend zum Ausgleich von Verlusten der Staatlichen Münze Berlin von 2003 an zur Verfügung stehen.
- 262 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen seit 1997 wiederholt darauf hingewiesen, dass er die Rentabilität des Münzbetriebs unter Beachtung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für langfristig nicht gesichert hält. Daher hat er sich mehrfach gegen eine von der Senatsverwaltung angestrebte Verlagerung des Standorts des Münzbetriebs wegen der damit verbundenen Aufwendungen ausgesprochen. Bereits 1999 hatte er empfohlen, den Münzbetrieb nach Ablauf der Euro-Prägung (T 260) ein-

zustellen, damit künftige regelmäßige Belastungen des Berliner Haushalts in Millionenhöhe vermieden werden.

- 263 Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte zunächst entgegnet, dass die für eine wirtschaftliche Fortführung des Münzbetriebs an einem möglichen neuen Standort zu schaffenden Voraussetzungen als realisierbar einzuschätzen seien. Sie hat die Entscheidung nunmehr zurückgestellt, bis ihr gesicherte Erkenntnisse über die in Zukunft zu erwartenden Aufträge für die Prägung von Umlaufmünzen vorlägen. Eine mögliche Liquidation der Münzstätte hält sie frühestens zum Ende des Jahres 2004 für die wirtschaftlichste Alternative. Durch Streckung des Prägeauftrags (vgl. T 261) sei die Rentabilität bis zu diesem Zeitpunkt gesichert.
- 264 Der Rechnungshof hält demgegenüber nach den ihm vorliegenden Erkenntnissen einen Fortbestand der Staatlichen Münze Berlin für unwirtschaftlich. Die von der Staatlichen Münze Berlin beabsichtigte Verwendung ihrer Gewinnrücklagen zum Ausgleich von Betriebsverlusten ist auch angesichts der extremen Haushaltsnotlage des Landes Berlin nicht vertretbar. **Deshalb sollten der Münzbetrieb aus wirtschaftlichen Gründen zum frühestmöglichen Zeitpunkt eingestellt und die vorhandenen Gewinnrücklagen dem Landeshaushalt zugeführt werden.** In diesem Fall können auch Mittel für die bauliche Unterhaltung am alten Standort eingespart werden; ferner würden umzugsbedingte Aufwendungen entfallen. Schließlich wäre bei einer Verwertung der im Stadtzentrum gelegenen Betriebsimmobilie ein hoher Verkaufserlös für den Landeshaushalt zu erwarten.

I. Wissenschaft, Forschung und Kultur

1. Ungerechtfertigte Forderung des Studentenwerks Berlin nach zusätzlichen Wohnheimplätzen

Das Studentenwerk Berlin stellt in einem 2002 vorgelegten Wohnheimbericht dar, dass langfristig eine Versorgungslücke von 2 500 Wohnheimplätzen bestehe. Tatsächlich reichen bei satzungsgemäßer Gestaltung und Anwendung der Vergaberichtlinien die vorhandenen 10 462 Wohnheimplätze unter Berücksichtigung des sonstigen Wohnraumangebots in Berlin aus, um den studentischen Wohnbedarf in angemessenem Umfang zu decken. Der Rechnungshof erwartet, dass Wohnheimplätze künftig nur an bedürftige Studierende vergeben und Überkapazitäten durch Kündigung angemieteter Wohnheime abgebaut werden.

- 265 Mit dem Studentenwerksgesetz und seiner Satzung sind dem Studentenwerk Berlin, einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts, die Aufgaben der Verwaltung und Bewirtschaftung der Studentenwohnheime sowie der Vermittlung privater Zimmer und Wohnungen übertragen worden. Wohnheime sollen eine preisgünstige Wohnraumversorgung von Studierenden gewährleisten und insbesondere bei angespanntem Wohnungsmarkt den Studierenden ein Studium auch weitab vom Elternhaus ermöglichen. Besondere Bedeutung haben Wohnheime mit Blick auf die Internationalisierung der Hochschulen. Nach der Satzung des Studentenwerks soll sichergestellt werden, dass die Wohnheimplätze grundsätzlich nur an bedürftige, auf einen Wohnheimplatz angewiesene Studenten vergeben werden.
- 266 Das Studentenwerk stellt in einem 2002 vorgelegten Bericht zur Wohnraumversorgung in Berlin Studierender (**Wohnheimbericht**) dar, dass sich der Bestand an Wohnheimplätzen von 18 360 im Jahr 1991 auf 10 462 im Jahr 2002 und damit um 40 v. H. verringert habe, die Zahl der Studierenden seit 1999 aber wieder gestiegen sei. Das Verhältnis der vorhandenen Wohnheimplätze zur Anzahl der Studierenden (Unterbringungsquote) sei von 13,1 v. H. im Jahr 1991 auf 7,6 v. H. im Jahr 2002 gesunken. Diese Entwicklung sei bezogen auf den Versorgungsauftrag, in Berlin Studierenden das Wohnen in Studentenwohnheimen in angemessenem Umfang zu ermöglichen, besorgniserregend. In der Mehrzahl der Länder liege die Unterbringungsquote zwischen 10 v. H. und 15 v. H. (Stand: Januar 2000). Um auch künftig den Versorgungsauftrag erfüllen zu können, müsse Berlin in den kommenden Jahren eine Versorgungslücke von 2 500 Plätzen schließen. Der Bestand von 10 462 Wohnheimplätzen reiche nicht aus, um bei 140 000 Studierenden, davon 20 000 ausländischen Studenten, den Bedarf angemessen zu decken.
- 267 Der Rechnungshof hat die im Wohnheimbericht dargestellten Versorgungsprobleme zum Anlass genommen, die Vergabekriterien und ihre Anwendung bei der Vermietung von Wohnheimplätzen zu untersuchen. Dabei hat er im Sommersemester 2002 in ausgewählten Wohnheimverwaltungen die Vergabe von 804 Wohnheimplätzen geprüft.
- 268 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Studentenwerk bei der **Vergabe von Wohnheimplätzen** den Satzungsauftrag, vorrangig bedürftige, auf einen Wohnheimplatz angewiesene Studierende zu versorgen, nicht erfüllt. Seine Richtlinien für die Vermietung von Wohnplätzen in der Fassung vom 1. Juli 1998 (Vergaberichtlinien) enthalten - abgesehen von einigen Ausschlussgründen - keine geeigneten Kriterien, Einkommensprüfungen finden nicht statt. Auch sind in Berlin Studierende mit Heimatadressen in Berlin bzw. dem nahen Berliner Umland uneingeschränkt wohnberechtigt, obwohl sie für eine Studienaufnahme an einer Berliner Hochschule im Regelfall nicht auf einen Wohnheimplatz angewiesen sind. Dies ist beispielsweise in München oder Potsdam nicht der Fall.

- 269 Von den geprüften Plätzen sind 14,8 v. H. an nach den Vergaberichtlinien nicht Berechtigte vermietet, wie z. B. Studierende an Brandenburger Hochschulen, der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege des Landes Berlin und der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung sowie Studierende, die die festgelegten Studienzeiten überschritten haben.

Vor dem Hintergrund erheblicher Leerstände und Mietausfälle hatte der Verwaltungsrat des Studentenwerks im Jahr 1995 die Erweiterung der Vergabekriterien beschlossen. Auf dieser Grundlage sind weitere 8,9 v. H. der Wohnheimplätze an Mieter vergeben, deren Berücksichtigung nach dem Studentenwerksgesetz nur zulässig ist, soweit die Versorgung der Studierenden an Hochschulen des Landes Berlin dadurch nicht beeinträchtigt ist. So haben auch

- Schülerinnen und Schüler der staatlichen und staatlich anerkannten Fachschulen im Land Berlin,
- Schülerinnen und Schüler der Einrichtungen des Zweiten Bildungsweges zur Erlangung der allgemeinen oder fachgebundenen Hochschulreife sowie
- Studierende der staatlichen Hochschulen im Land Berlin, soweit sie zur Promotion zugelassen sind und solange sie hierfür ein Stipendium erhalten,

einen Wohnheimplatz erhalten.

Ferner werden Wohneinheiten, die für mehrere Studierende vorgesehen sind, abweichend von der Sollbelegung auch an Einzelpersonen bzw. Wohngruppen mit weniger Mitgliedern vergeben. In diesem Zusammenhang ergeben sich weitere Fehlbelegungen, weil bei der Vermietung nicht darauf geachtet wird, ob alle Mieter wohnberechtigt sind; es reicht aus, wenn ein Mieter den Nachweis erbringt.

- 270 Die in den ausgewählten Wohnheimen des Studentenwerks festgestellte Belegungssituation dürfte wegen der übergreifenden Ursachen grundsätzlich auch in den nicht geprüften Wohnheimen bestehen. Deshalb ist davon auszugehen, dass im Sommersemester 2002 bis zu 1 500 Wohnheimplätze zweckfremd und weitere 900 Wohnheimplätze nur von nachrangig Berechtigten genutzt wurden. Angesichts dieser Situation ist für die Prognose des Studentenwerks, in den kommenden Jahren sei eine Versorgungslücke von 2 500 Plätzen zu schließen, kein Raum. Dies gilt umso mehr, da das Studentenwerk bei seiner Bedarfsplanung wesentliche Faktoren nicht berücksichtigt hat:

- Die alleinige Betrachtung der Unterbringungsquote lässt keine ausreichende Bewertung der Versorgungssituation zu. In Stadtstaaten wie Berlin, Hamburg und Bremen ist die Besonderheit des Ballungsraumes zu beachten. Die Nachfrage nach studentischem Wohnraum kann hier auch über den freien Wohnungsmarkt gedeckt werden, weil

der Anteil der Studierenden an der Gesamtbevölkerung im Vergleich zu anderen Hochschulstandorten gering ist. So haben nach den Ergebnissen der 16. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks für Berlin im Sommersemester 2000 nur 5,7 v. H. der Berliner Studierenden einen Wohnheimplatz beansprucht, während es im Bundesdurchschnitt 14,4 v. H. waren.

- Im Haushaltsstrukturgesetz 1996 ist die Zahl der Studienplätze an den Berliner Hochschulen auf 85 000 festgelegt und in den Hochschulverträgen bis 2005 festgeschrieben worden. Dieses Ziel ist bis 2003 durch den Abbau von Mehrfachangeboten zu erreichen. Die Hochschulen haben ihre Strukturplanungen entsprechend auszurichten.
- Die Wohnraumversorgung von Studierenden in Berlin dürfte bei einer Unterbringungsquote von zuletzt 7,6 v. H. sichergestellt sein, da jeder Antragsteller einen Wohnheimplatz erhält. Ein erhöhter Bedarf an Wohnheimplätzen lässt sich nach den Prognosen der Kultusministerkonferenz vom August 2002 angesichts der nunmehr auf 85 000 festgelegten Zahl der Studienplätze auch für Berlin allenfalls vorübergehend ableiten.

Die Vergabep Praxis des Studentenwerks und die vom Rechnungshof festgestellten Fehlbelegungen machen deutlich, dass das Studentenwerk nicht nur keinen Bedarf an weiteren Wohnheimplätzen hat, sondern zumindest seit 1995 **Überkapazitäten an Wohnheimplätzen** vorhält (T 269). Mithin muss das Studentenwerk seinen Bestand an Wohnheimplätzen entsprechend dem tatsächlichen, durch den Satzungsauftrag gedeckten Bedarf reduzieren. Dies gilt umso mehr, nachdem der Senat weiterhin beabsichtigt, das sanierungsbedürftige und zum großen Teil leer stehende ehemalige Studentendorf Schlachtensee an eine private Bietergemeinschaft mit der Maßgabe zu verkaufen, dort weiterhin studentisches Wohnen zu gewährleisten. Aus wirtschaftlichen Erwägungen sollte das Studentenwerk vorrangig die angemieteten 877 Wohnheimplätze aufgeben, da diese seit Jahren nicht kostendeckend bewirtschaftet werden. Im Jahr 2001 hat das Defizit für diese Heime 473 000 € betragen. Zwar ist es durch Überschüsse bei anderen Wohnheimen ausgeglichen worden, jedoch würde die Aufgabe angemieteter Wohnheime das Ergebnis der Wohnheimkostenstellen insgesamt verbessern und preiswerte Mieten sichern.

- 271 Der Rechnungshof hat dem Studentenwerk und der Aufsicht führenden Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur die Ergebnisse der Prüfung mitgeteilt. Er hat die Senatsverwaltung aufgefordert, im Hinblick auf die Forderung des Studentenwerks nach 2 500 zusätzlichen Plätzen darzulegen, welcher Kernbedarf an Wohnheimplätzen für erforderlich gehalten wird. Dabei sollte die derzeitige Sättigung des studentischen Wohnungsmarktes sowie die festgelegte Zahl der Studienplätze berücksichtigt werden.

272 Das Studentenwerk hat eingeräumt, dass das derzeitige Auswahlverfahren eine Prüfung der Bedürftigkeit im Wege der Einkommensprüfung nicht vorsieht. Die einkommensabhängige Vergabe von Wohnheimplätzen sei mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand für die Einzelprüfung verbunden. Im Übrigen würden die Wohnheimplätze nach dem Ergebnis der 16. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks für Berlin ohnehin nur durch Studierende genutzt, die über ein geringes Einkommen verfügen. Das Studentenwerk werde eine Vergabe der Wohnheimplätze nach am Einkommen orientierten Bedürftigkeitskriterien erst einführen, wenn sich die Versorgungslage erheblich verschlechtere. Von den im Jahr 1995 beschlossenen erweiterten Vergabekriterien werde es im Interesse einer kostendeckenden Bewirtschaftung und zur Vermeidung von Leerständen so lange Gebrauch machen, wie Wohnheimplätze für die Versorgung in Berlin Studierender nicht benötigt würden. Das Studentenwerk lehnt es ab, Studierende aus Berlin und dem Berliner Umland künftig von der Wohnberechtigung auszuschließen, und verweist hierzu auf die Funktion der Wohnheime über die rein materielle Wohnraumversorgung hinaus. Den Umfang der fehlbelegten Wohnheimplätze hat das Studentenwerk nicht in Frage gestellt. Bis zum Sommersemester 2003 sollen alle Mietverhältnisse mit nicht wohnberechtigten Mietern - ausgenommen Härtefälle - beendet werden.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass sie den derzeitigen Bestand an Wohnheimplätzen für die angemessene Versorgung der Studierenden für erforderlich halte. Es bestünden keine Überkapazitäten. Vielmehr sei zur Förderung der Internationalität der Hochschulen ein ausreichendes Angebot an kostengünstigen Wohnheimplätzen für ausländische Studierende vorzuhalten. Zusätzliche Plätze müssten jedoch nicht geschaffen werden. Die Senatsverwaltung hat zugesagt, die Vergabekriterien zu überprüfen und in den Gremien des Studentenwerks zu diskutieren. Künftig sollten nur wohnberechtigte Studierende Wohnheimplätze erhalten.

273 Das Studentenwerk verkennt, dass die staatliche Förderung studentischen Wohnens nach dem Subsidiaritätsprinzip erfolgt. Danach sind bei der Vergabe von Wohnheimplätzen soziale Gesichtspunkte besonders zu berücksichtigen und grundsätzlich nur bedürftige Studierende mit preiswertem Wohnraum zu versorgen. Die Festlegung geeigneter Kriterien, zu denen auch die Einkommenssituation des einzelnen Bewerbers zählt, und deren Prüfung sind unverzichtbar. Dies gilt umso mehr angesichts der Forderung nach zusätzlichen Wohnheimplätzen, die nur dann Erfolg haben kann, wenn nachgewiesen ist, dass tatsächlich bedürftige, zur Studienaufnahme auf einen Wohnheimplatz angewiesene Studierende mit den verfügbaren Wohnheimplätzen nicht in angemessenem Umfang zu versorgen sind. Dies ist nach den Feststellungen des Rechnungshofs auch im Hinblick auf die vorrangige Versorgung ausländischer Studierender weder gegenwärtig noch in absehbarer Zukunft zu erwarten. Die Einschätzung der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, es bestünden keine abbaubaren Überkapazitäten, wird durch die Feststellungen des Rechnungshofs widerlegt.

274 **Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur sowie dem Studentenwerk, dass**

- **die vorhandenen Wohnheimplatzkapazitäten nicht erweitert werden,**
- **das Versorgungsziel, Berliner Studierenden das Wohnen in Studentenwohnheimen in angemessenem Umfang zu ermöglichen, über eine satzungsgemäße Gestaltung und Anwendung der Vergaberichtlinien unter Berücksichtigung des Einkommens der einzelnen Bewerber erreicht wird,**
- **die zweckwidrige Belegung von Wohnheimplätzen zügig beendet wird,**
- **der Bestand an Wohnheimplätzen auf der Grundlage der modifizierten Vergaberichtlinien überprüft und vorhandene Überkapazitäten vorrangig durch Aufgabe der angemieteten Wohnheimplätze abgebaut werden.**

2. Erhebliche Verzögerungen bei der Prüfung der Verwendung von Zuwendungen an Privattheater

275 Die für Kultur zuständige Senatsverwaltung gewährt seit Jahren den privatrechtlich organisierten Theatern Berliner Ensemble GmbH, Schaubühne am Lehniner Platz GmbH & Co., Theater des Westens gemeinnützige Betriebsgesellschaft mbH sowie Neue Theaterbetriebs GmbH - Renaissance Theater - Zuwendungen zur institutionellen Förderung von insgesamt über 37 Mio. € (2001) jährlich, ohne deren ordnungsgemäße Verwendung zeitnah zu prüfen. So hat die Senatsverwaltung die vorgeschriebene Prüfung der Verwendungsnachweise der Neuen Theaterbetriebs GmbH - Renaissance Theater - seit 1993 und der Berliner Ensemble GmbH seit 1994 nicht vorgenommen.

276 Die Senatsverwaltung hat mit der seit Jahren unterlassenen Prüfung der Verwendungsnachweise in schwerwiegender Weise gegen das Haushaltsrecht verstoßen. Sie hat über Jahre öffentliche Mittel im Umfang von insgesamt über 194 Mio. € unkontrolliert an Dritte vergeben und dadurch ihre Verantwortung für die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung vernachlässigt.

Hinzu kommt, dass bei der Berliner Ensemble GmbH zum 1. September 1999 und bei der Theater des Westens gemeinnützige Betriebsgesellschaft mbH zum 1. Januar 2003 jeweils ein Wechsel der Gesellschafter und in der Geschäftsführung stattgefunden hat. Spätestens zu diesen Zeitpunkten wäre es im Interesse einer ordnungsgemäßen Übergang-

be der Geschäfte geboten gewesen, die Prüfung der zurückliegenden Jahre abzuschließen.

277 Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 1999 (T 428 bis 432) sowie im Vorjahresbericht (T 392 bis 396) in exemplarischen Einzelfällen auf unterbliebene zeitnahe Prüfungen der Verwendungsnachweise durch die Senatsverwaltung hingewiesen. Dennoch treten diese Mängel, die auch die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs zunehmend erschweren, im Bereich der institutionellen Förderung mit erheblichem finanziellen Umfang nunmehr verstärkt auf. Damit wächst die Gefahr, dass wegen Zeitablaufs Rückforderungstatbestände nicht mehr festgestellt oder Rückzahlungsansprüche nicht mehr durchgesetzt werden können, sodass Haushaltsmittel endgültig verloren gehen. Vor diesem Hintergrund hat auch der Hauptausschuss am 17. Januar 2001 die Rückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen in den einzelnen Verwaltungen thematisiert (Beschlussprotokoll 14/32).

Der Rechnungshof erwartet, dass die für Kultur zuständige Senatsverwaltung die ausstehenden Prüfungen der Verwendungsnachweise unverzüglich vornimmt und künftig ihrer Verpflichtung zu einer zeitnahen Verwendungsnachweisprüfung umfassend nachkommt.

J. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

1. Unzulässige Subventionierung des privaten Rundfunks durch die Medienanstalt Berlin-Brandenburg im Rahmen der Förderung des digitalen Hörfunksystems „Digital Audio Broadcasting“ (DAB)

Die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) fördert die Ausstrahlung digitaler Hörfunkprogramme privater Rundfunkveranstalter. Dadurch werden die Ausstrahlungsentgelte für die Privatsender insgesamt um durchschnittlich 35 v. H. vermindert. Diese gebührenfinanzierte Subventionierung verstößt gegen den Rundfunkstaatsvertrag, wonach die MABB den Privatrundfunk aus öffentlichen Rundfunkgebühren nicht mitfinanzieren darf.

278 Im Rahmen eines europäischen Forschungsvorhabens wurde das digitale Hörfunksystem „Digital Audio Broadcasting“ (DAB) entwickelt. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass die Frequenzressourcen im UKW-Bereich inzwischen weitgehend erschöpft sind und sich dadurch die früher sehr guten UKW-Empfangsbedingungen zunehmend verschlechtert haben. Die

digitale Technik ermöglicht bei hoher Empfangsqualität die Übertragbarkeit der dreifachen Anzahl an Programmen und Zusatzdiensten. Allerdings erfordert sie speziell ausgerüstete und im Vergleich zu herkömmlichen Rundfunkempfangsgeräten technisch aufwändigere Endgeräte.

279 Die neue Technik wurde bundesweit in neun DAB-Pilotprojekten mit einem Fördervolumen von über 70 Mio. € erprobt. Im Jahr 1995 hat die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB), eine im Wesentlichen aus Rundfunkgebühren finanzierte rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, ein **Pilotprojekt** in Berlin und Brandenburg gestartet. Das Pilotprojekt hatte zum Ziel, die technische Realisierbarkeit zu prüfen sowie statistisch repräsentative Untersuchungen zur Markteinführung und Akzeptanz des Systems bei den Nutzern durchzuführen. Die MABB übernahm die anteilige Finanzierung im Rahmen ihrer im Medienstaatsvertrag Berlin-Brandenburg geregelten Verpflichtung zur Förderung der technischen Infrastruktur und Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken. Insgesamt hat die MABB zwischen 1995 und 2000 für DAB 3,3 Mio. € ausgezahlt, die der Pilotphase zuzurechnen waren. Ergänzend erbrachte die Deutsche Telekom AG (Telekom) Leistungen zur Bereitstellung der sende- und übertragungstechnischen Einrichtungen in Höhe von 1,5 Mio. € und stellte 1 000 Pilotempfänger in Taxen, Miet- sowie Vorfürswagen bereit.

280 Mit den bundesweiten Pilotprojekten ist es bisher nicht gelungen, für DAB als Nachfolgesystem von UKW die notwendige Akzeptanz in der Bevölkerung zu erzielen. Eine Analyse der MABB vom 5. Juni 2001 kommt zu dem Schluss, dass

- mit DAB eine Technologie entwickelt wurde, bei der von vornherein feststand, dass sie über eine lange Zeit nur einen kleinen Teil der Hörfunkteilnehmer erreichen wird;
- es insbesondere für werbefinanzierte private Rundfunkveranstalter keinen Anreiz gibt, digital zu übertragen;
- DAB, anders als andere neue digitale Technologien, wie z. B. Mobilfunktelefone, keinerlei Mehrnutzen im kommerziellen und privaten Bereich bietet als der UKW-Hörfunk mit seinen schon existierenden Zusatzfunktionen wie RDS¹⁾ und TMC²⁾;
- versäumt wurde, DAB - unter Beteiligung der Automobilindustrie - als eine Multimedia-Car-Plattform marktreif zu entwickeln, die z. B. Navigations- und Informationssysteme kostengünstig integriert hätte;

¹⁾ RDS = Radio Daten System (Digitale Zusatzinformation über UKW mit der Möglichkeit, den Sender- bzw. Programmnamen anzuzeigen und eine automatische Umschaltung auf den am besten zu empfangenden Sender zu ermöglichen)

²⁾ TMC = Traffic Message Channel (Digitale Verkehrsinformation über UKW)

- sich DAB als subventioniertes und vor allem aus öffentlichen Rundfunkgebühren unterstütztes System. Fragen zur Wirtschaftlichkeit, Effizienz und mittelfristigen Marktakzeptanz nicht stellen musste.

281 Im Jahr 2001 wurde der **Regelbetrieb** für DAB aufgenommen. Dennoch werden die Programme bis zu einer endgültigen Umstellung von UKW auf DAB weiterhin parallel analog ausgestrahlt, wodurch den Programmanbietern zusätzliche Kosten entstehen. Im Gegensatz zu den öffentlich-rechtlichen Sendern, die ihre Zusatzkosten aus der Rundfunkgebühr decken können, stehen dem finanziellen Mehraufwand der privaten Hörfunkanbieter keine zusätzlichen Einnahmen, insbesondere aus Werbung, gegenüber, weil es nur wenige Hörer gibt. So ist nach Angaben der MABB in Berlin und Brandenburg derzeit von allenfalls 5 000 Empfangsgeräten auszugehen. Mangels finanziellen Anreizes, ihre Programme über DAB auszustrahlen, erwarten die privaten Rundfunkveranstalter eine Unterstützung durch die Landesmedienanstalten.

282 Obwohl der Direktor der MABB nach Beendigung des Pilotprojekts gegenüber dem Medienrat und anderen Landesmedienanstalten verschiedentlich Bedenken hinsichtlich der Marktentwicklung und Zweckmäßigkeit von DAB geäußert hatte, wird der DAB-Regelbetrieb von der MABB aufgrund von Beschlüssen ihres Medienrats für den Zeitraum vom 1. November 2001 bis zum 30. Oktober 2004 weiter gefördert.

Im Januar 2002 schloss die MABB mit der Telekom und dem Sender Freies Berlin (SFB) als Sendernetzbetreiber Vereinbarungen über die **Förderung der DAB-Ausstrahlung privater Hörfunkprogramme** in Berlin und Brandenburg. Auf der Grundlage dieser Vereinbarungen verpflichteten sich die Telekom und der SFB gegenüber privaten Hörfunkveranstaltern, deren Programme vom 1. November 2001 an für einen Zeitraum von drei Jahren digital auszustrahlen und die an sie als Netzbetreiber zu zahlenden Ausstrahlungsentgelte entsprechend den von der MABB bereitgestellten Fördermitteln zu vermindern. Ausgehend vom derzeit absehbaren Fördervolumen von etwa 706 000 € ermäßigen sich durch die Förderung der MABB die von den privaten Hörfunkveranstaltern an die Sendernetzbetreiber zu zahlenden Ausstrahlungsentgelte von fast 2 Mio. € um durchschnittlich 35 v. H.

283 Die gebührenfinanzierte Förderung privater Rundfunkanbieter durch ermäßigte Ausstrahlungsentgelte verstößt gegen § 43 Satz 2 des Staatsvertrags über den Rundfunk im vereinten Deutschland (Rundfunkstaatsvertrag), wonach eine Finanzierung privater Veranstalter aus der Rundfunkgebühr unzulässig ist. Zwar darf die MABB nach § 40 Abs. 1 Satz 2 Rundfunkstaatsvertrag i. V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 8 Medienstaatsvertrag Berlin-Brandenburg ausnahmsweise Mittel aus der Rundfunkgebühr für die Förderung landesrechtlich gebotener technischer Infrastruktur zur Rundfunkversorgung und zur Förderung von Projekten für neuartige Rundfunkübertragungstechniken verwenden, jedoch ist diese Möglichkeit mit Aufnahme des

Regelbetriebes entfallen. Denn mit Beendigung des Pilotprojektes war die Projektphase, in der die neue Übertragungstechnik und ihre Akzeptanz bei den Nutzern getestet werden sollte, abgeschlossen. Der Regelbetrieb dient nunmehr in gleicher Weise wie die parallele analoge Ausstrahlung von Hörfunksendungen der Programmverbreitung, die auch nach der Systematik der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) den Kosten des Programms und nicht der Technik zuzuordnen ist. Die Verminderung der Ausstrahlungsentgelte der Telekom und des SFB als Senderbetreiber für Privatsender auf der Grundlage der Fördervereinbarungen mit der MABB stellt daher eine unzulässige mittelbare Subventionierung der privaten Rundfunkveranstalter aus Rundfunkgebühren dar. Darüber hinaus gehört die Mitfinanzierung von Programmverbreitungskosten nicht zu den der MABB durch den Medienstaatsvertrag Berlin-Brandenburg zugewiesenen Aufgaben.

- 284 Die MABB hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass sie ihre Skepsis zur Gesamtentwicklung von DAB in der Vergangenheit ohne Erfolg auf verschiedenen Ebenen deutlich gemacht habe. Bei der Förderung handele es sich um eine nach dem Rundfunkstaatsvertrag zulässige Infrastrukturförderung, die nicht auf eine Projektphase beschränkt sei und die Förderung des politisch erwünschten Engagements privater Anbieter erlaube. Die Teilnahme privater Rundfunkveranstalter am Regelbetrieb werde auch in anderen Bundesländern gefördert, weil die Ausstrahlung über DAB derzeit nur zusätzliche Kosten, aber keine erhöhten Einnahmen verursache.
- 285 Die Einlassungen der MABB räumen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht aus. Der Einsatz von Mitteln aus der Rundfunkgebühr zum Zwecke der Verminderung der von privaten Rundfunkveranstaltern zu zahlenden Ausstrahlungsentgelte stellt keine Förderung der technischen Infrastruktur zur Rundfunkversorgung im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages dar (T 283).

Der Rechnungshof erwartet, dass die MABB

- **sich auf die ihr staatsvertraglich zugewiesenen Aufgaben beschränkt und**
- **die gebührenfinanzierte Subventionierung privater Rundfunkveranstalter durch ermäßigte Ausstrahlungsentgelte unverzüglich beendet.**

2. Ungerechtfertigte Besserstellung der Beschäftigten der Berliner Wasserbetriebe durch Gewährung von Sonderleistungen und Vergünstigungen

Die Berliner Wasserbetriebe gewähren ihren Mitarbeitern seit Jahren Sonderleistungen und Vergünstigungen, die nicht im Einklang mit dem Tarifrecht stehen. Dies stellt eine ungerechtfertigte Besserstellung des dortigen Personals dar. Das Betriebsergebnis wird hierdurch jährlich unnötig mit mindestens 6,7 Mio. € belastet. Mindereinnahmen für den Landeshaushalt sind angesichts der gesetzlich normierten Gewinnabführungspflicht nicht auszuschließen. Überhöhte Personalaufwendungen sollten aber auch vermieden werden, um die Tarife und Entgelte im Interesse der Kunden möglichst niedrig zu halten.

286 Die Berliner Wasserbetriebe (BWB) gewähren ihren Beschäftigten seit Jahren fragwürdige, teilweise auch tarifwidrige Leistungen. Der Rechnungshof hat dies bereits in der Vergangenheit beanstandet (Jahresbericht 1995 T 558 bis 576, Jahresbericht 1998 T 473 bis 477, Jahresbericht 2000 S. 151 sowie Vorjahresbericht T 432, 433 und 435). Er hat erneut Anlass, auf teilweise überhöhte Leistungen an Beschäftigte hinzuweisen.

287 Nach jüngsten Feststellungen des Rechnungshofs gewähren die BWB ihren Mitarbeitern ebenfalls seit Jahren aufgrund von Beschlüssen des Vorstands bzw. auf der Grundlage von Dienstvereinbarungen mit der Personalvertretung bisher nicht bekannte weitere Sonderleistungen und Vergünstigungen:

- Verkürzung der Arbeitszeit aller Mitarbeiter, die unter das Tarifrecht Ost (BAT-O/BMT-G-O) fallen, mit vollem Lohnausgleich (T 288 und 289),
- Gewährung von „Waschzeit“ an eine Vielzahl von Mitarbeitern unter Anrechnung auf die Arbeitszeit (T 290) und
- Einrichtung von Langzeitarbeitskonten und Gewährung von Zeitgutschriften ohne tatsächliche Arbeitsleistung (T 291).

Der Rechnungshof hat die ungerechtfertigten Besserstellungen der Mitarbeiter der BWB beanstandet. Bisher sind die BWB - ebenso wie bei schon früher gerügten Sonderleistungen und Vergünstigungen - nicht bereit, diese einzustellen. Im Einzelnen stellt sich der Sachstand wie folgt dar:

288 Im Jahr 1998 hat der Vorstand der BWB beschlossen, die Mitarbeiter des Betriebsbereichs Ost im Umfang von 1,5 Stunden wöchentlich von der Arbeitspflicht freizustellen. Nach dem Tarifrecht Ost beträgt die regelmäßige

wöchentliche Arbeitszeit 40 Stunden, nach dem Tarifrecht West hingegen nur 38,5 Stunden. Die eigenmächtige **Verkürzung der Arbeitszeit** der Mitarbeiter, die unter das Tarifrecht Ost (BAT-O/BMT-G-O) fallen, mit vollem Lohnausgleich, begründen die BWB mit der angestrebten Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer des Betriebes und der bei den Ost-Mitarbeitern bestehenden Notwendigkeit „zur individuellen Anpassungsfortbildung oder Weiterqualifikation“. Gegenüber dem Rechnungshof hat der Betrieb ausgeführt, dass nach wie vor „Defizite im Kenntnisstand der Mitarbeiter (Ost) bestehen“, die durch den Besuch von „Veranstaltungen bei staatlichen und privaten Bildungsträgern, den Besuch von Messen usw., für die normalerweise keine Freistellung von der Arbeit erfolgt“, gemindert werden können. Im Übrigen werde die Ungleichbehandlung der Mitarbeiter der Tarifbereiche Ost und West dadurch „etwas abgefedert“. Auch sei nicht die Arbeitszeit, sondern (lediglich) die Anwesenheitszeit verkürzt worden.

Vorstehende Regelung stellt einen Verstoß gegen die für die BWB geltenden tariflichen Bestimmungen dar. Die von dem Betrieb behauptete Notwendigkeit einer ständigen Anpassungsfortbildung aufgrund massiver „Defizite im Kenntnisstand der Mitarbeiter (Ost)“ ist mehr als zehn Jahre nach der Fusion seiner Betriebsteile West und Ost nicht mehr nachvollziehbar. Die von den Tarifvertragsparteien gewollten Unterschiede in den Tarifbereichen West und Ost wurden im Land Berlin ohnehin bereits durch das Einkommensangleichungsgesetz weitgehend beseitigt. Auch verkennt der Betrieb, dass er nicht auf die bloße Anwesenheit verzichtet, sondern auf Zeiten, in denen Arbeitsleistungen zu erbringen sind.

289 Der regelmäßige Verzicht auf Arbeitszeit im Umfang von 1,5 Wochenstunden für eine zahlenmäßig erhebliche Beschäftigtengruppe führt im Ergebnis zu beträchtlichen nicht genutzten Personalkapazitäten. Insgesamt 2 041 Mitarbeiter, die nach Angaben der BWB per 31. Dezember 2001 vom Geltungsbereich der Ost-Tarifverträge erfasst waren, leisten danach seit Jahren nur 96,25 v. H. ihrer tariflichen Arbeitszeit. Die BWB verzichten somit auf Arbeitsleistung in einer Größenordnung - unter Berücksichtigung möglicher Teilzeitbeschäftigungen - von 70 Vollzeitstellen, die für die Erledigung der dem Betrieb obliegenden Aufgaben offenbar nicht benötigt werden. Selbst bei vorsichtiger Schätzung entspricht dies Personalkosten von mindestens 3,2 Mio. € jährlich.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB die tarifwidrige Handhabung umgehend einstellen und veranlassen, dass die betroffenen Mitarbeiter ihre tarifliche Arbeitszeit in vollem Umfang erbringen. Durch geeignete personalwirtschaftliche Maßnahmen ist sicherzustellen, dass auch die für das Personal anfallenden Ist-Aufwendungen schnellstmöglich gemindert und in künftigen Wirtschaftsplänen die Personalkosten entsprechend dem tatsächlichen Bedarf reduziert werden.

Der Betrieb sieht sich nach eigenem Vorbringen nicht in der Lage, „eine wirtschaftsplanrelevante Einsparung“ zu realisieren, weil der Tarifvertrag zur Arbeitsplatzsicherung bis zum Jahr 2014 betriebsbedingte Kündigungen ausschließt. Betriebsbedingte Kündigungen hat der Rechnungshof

jedoch zu keinem Zeitpunkt gefordert. Die BWB sind vielmehr gehalten, die überhöhten Personalkosten durch Nutzung der betrieblichen Fluktuation und Förderung der Teilzeitarbeit zu reduzieren.

- 290 Ebenfalls seit Jahren gewährt der Betrieb allen Mitarbeitern, deren Tätigkeit durch besonders starke „Verschmutzung/Lästigkeit“ beeinträchtigt wird, eine sog. **Waschzeit** zur körperlichen Reinigung innerhalb der täglichen Arbeitszeit. Nach grober Schätzung der BWB sollen bis zu 90 v. H. der annähernd 2 400 Arbeiter täglich eine „Waschzeit“ von etwa 15 Minuten in Anspruch nehmen. Die Notwendigkeit dieser Regelung begründen die BWB für den Betriebsteil „Entwässerung“ mit seuchenhygienischen Erwägungen, für den Betriebsteil „Wasser“ mit der Beschränkung auf Fälle, in denen eine außergewöhnliche Verschmutzung/Lästigkeit gegeben sei, darüber hinaus aber auch mit der Wahrung des „Betriebsfriedens“ zwischen beiden Betriebsteilen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Regelungen für die Körperreinigung von Mitarbeitern, die mit Abwasser und Fäkalien in Berührung kommen, durchaus sinnvoll sind. Wenn die Waschzeit allerdings als entgeltspflichtige Arbeitszeit gewertet werden soll, bleibt dies nach höchstgerichtlicher Rechtsprechung einer tarifvertraglichen Regelung vorbehalten, die nicht durch betriebliche Übung ersetzt werden kann. Eine dahingehende tarifvertragliche Regelung wurde bisher nicht vereinbart. Die BWB sind daher nicht berechtigt, von sich aus die tatsächliche Arbeitszeit zu verkürzen und auf Teile der zu erbringenden Arbeitsleistung zu verzichten. Die hierdurch entgangenen Arbeitszeiten entsprechen - die Zahlenangaben der BWB zugrunde gelegt, unter Berücksichtigung des krankheits- und urlaubsbedingten Ausfalls - auf das Kalenderjahr hochgerechnet einem rechnerischen Gegenwert von bis zu 78 Vollzeitstellen und damit Personalkosten von 3,5 Mio. €.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB die beanstandete betriebliche Regelung unverzüglich aufheben. Es steht dem Betrieb frei, den Abschluss einer tarifvertraglich festgelegten Ermächtigung zur Gewährung von „Waschzeiten“ anzustreben. Allerdings sollte eine solche Tarifvereinbarung klar umrissene Kriterien enthalten, für welchen Personenkreis, unter welchen Voraussetzungen und in welchem zeitlichen Rahmen Zeiten für die Körperreinigung betrieblich notwendig und vergütungsrechtlich als Arbeitszeit zu berücksichtigen sind. Eine nahezu flächendeckende Inanspruchnahme, die in erster Linie der Wahrung des Betriebsfriedens dienen soll, ist nicht sachgerecht.

- 291 Die von den BWB geschlossene Dienstvereinbarung über gleitende Arbeitszeit sieht u. a. die Möglichkeit vor, **Langzeitarbeitskonten** für die Mitarbeiter einzurichten. Diese Konten sind mit einer Verlängerung der regelmäßigen Sollarbeitszeit verbunden und sollen nach dortiger Aussage Arbeitsspitzen abfangen und Überstunden vermeiden. Nach dem geltenden Tarifrecht kann die regelmäßige Arbeitszeit lediglich vorübergehend und auch nur dann erhöht werden, wenn ein Ausgleich innerhalb eines

Zeitraums von maximal 26 Wochen gewährleistet ist. Die von den BWB getroffene betriebliche Regelung geht hingegen deutlich darüber hinaus und übersteigt - da die Tarifbestimmungen eine generelle Öffnungsklausel für den Abschluss derartiger Dienstvereinbarungen nicht vorsehen - die Regelungskompetenz des Betriebes. Die Dienstvereinbarung sieht darüber hinaus vor, zusätzliche **Zeitgutschriften** vorzunehmen, wenn die BWB aus betrieblichen Gründen einer bereits genehmigten Inanspruchnahme eines angesammelten Zeitguthabens widersprechen. Auch diese Regelung findet im Tarifrrecht keine Grundlage.

Der Betrieb hat zwar eingeräumt, dass die Einrichtung von Langzeitarbeitskonten nicht im Einklang mit den geltenden tariflichen Bestimmungen steht. Er sieht die Vereinbarung tariflicher Öffnungsklauseln aber „nur als eine Zeitfrage“ an und meint, mit seiner Regelung „vorzeitig ein modernes zeitgemäßes Regelwerk geschaffen“ zu haben. Der Rechnungshof vermag sich dieser Argumentation nicht anzuschließen. Abgesehen davon, dass Bestrebungen, die tariflichen Arbeitszeitregelungen zu „liberalisieren“, bisher nicht zu greifbaren Ergebnissen geführt haben, steht es einem einzelnen Arbeitgeber nicht zu, der Fortentwicklung des Tarifrrechts durch betriebliche Regelungen vorzugreifen. Im Übrigen sind tarifwidrige Regelungen einer Dienstvereinbarung nicht zugänglich.

- 292 Der Rechnungshof hat seine Feststellungen sowohl den BWB als auch der Aufsicht führenden Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen und - wegen der möglichen Auswirkungen auf den Landeshaushalt - der Senatsverwaltung für Finanzen mitgeteilt und sie gleichzeitig um Stellungnahme gebeten. Darüber hinaus hat er auch die Arbeitgeberverbände Verband von Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes in Berlin (VAdöD Berlin) und Kommunalen Arbeitgeberverband Berlin (KAV Berlin) unterrichtet.

Der Betrieb hat zwar zu den Beanstandungen des Rechnungshofs zeitgerecht Stellung genommen, hält aber an der bisherigen Praxis fest. Die Aufsicht führende Senatsverwaltung teilt vollinhaltlich die Auffassung der BWB. Ihrer Ansicht nach nutzt die Anstalt „als selbstständig handelndes Unternehmen ... unter den Gesichtspunkten der kaufmännischen Führung eigenverantwortlich mögliche Spielräume“. Im Übrigen lehnt die Senatsverwaltung ein rechtsaufsichtliches Einschreiten bei Verstößen gegen Tarifverträge „wegen des Rechtscharakters der Tarifverträge“ generell ab. Ihre Darlegungen zum Inhalt der Aufsichtspflicht werden der Sach- und Rechtslage nicht gerecht. Die Senatsverwaltung verkennt den Rechtscharakter und die Bindungswirkung von Tarifverträgen.

- 293 Der Rechnungshof hat zuletzt im Vorjahresbericht (T 437) auf die im Berliner Betriebsgesetz (BerlBG) normierte Verpflichtung der Anstalten hingewiesen, sich wirtschaftlich zu verhalten und ungerechtfertigte Aufwendungen zu vermeiden. Die dargestellten unzulässigen Leistungen lassen erkennen, dass die BWB auch weiterhin nicht bereit sind, dieser Verpflichtung nachzukommen. Durch nicht gerechtfertigte Sonderleistungen

und Vergünstigungen entstehen nach wie vor unnötige Personalaufwendungen in erheblichem Umfang.

Nicht sachgerecht wäre, wenn ungerechtfertigte Sonderleistungen und Vergünstigungen auf die Tarife und Entgelte durchschlagen und von den Kunden finanziert würden. Nach § 3 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe ist die Anstalt verpflichtet, Tarife und Entgelte so zu bemessen, dass die bei wirtschaftlicher Betriebsführung entstehenden Kosten gedeckt sind. Durch das Verhalten des Betriebes könnten sich aber auch finanzielle Nachteile für das Land Berlin ergeben. Den BWB ist durch Gesetz aufgegeben, einen „angemessenen Gewinn“ zu erzielen (§ 2 Abs. 2 BerlBG, § 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Teilprivatisierung); nach § 6 Abs. 2 des Gesetzes zur Teilprivatisierung sind die BWB verpflichtet, den gesamten Bilanzgewinn an Berlin abzuführen. Durch überhöhte Personalaufwendungen wird das Betriebsergebnis jedoch unnötig belastet.

294 **Der Rechnungshof fordert die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen erneut auf, ihre bereits im Vorjahresbericht (T 437) beanstandete Zurückhaltung gegenüber der Anstalt aufzugeben und darauf hinzuwirken, dass sich die BWB strikt an das geltende Tarifrecht halten, nicht gerechtfertigte Sonderleistungen und Vergünstigungen einstellen und überhöhte Personalaufwendungen künftig vermeiden.**

Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB

- **unverzüglich die ungerechtfertigte Verkürzung der Arbeitszeit rückgängig machen, dies durch geeignete personalwirtschaftliche Maßnahmen umsetzen und die Personalkosten in künftigen Wirtschaftsplänen entsprechend dem tatsächlichen Bedarf reduzieren (T 289),**
- **künftig „Waschzeiten“ nicht mehr zulasten der Arbeitszeit gewähren (T 290) und**
- **die tarifwidrigen Regelungen über Langzeitarbeitskonten nicht mehr anwenden (T 291).**

3. Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Verkehrsbetriebe im Geschäftsbereich Werbung

Die Durchführung von Werbemaßnahmen sowohl von einer Abteilung der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) als auch von einer Tochtergesellschaft verursacht unnötige Kosten. Die BVG haben als Verlustausgleich für die Jahre 2000 und 2001 an die Tochtergesellschaft 7,3 Mio. € gezahlt und sich bis zum

Jahr 2004 zu weiteren Ausgleichszahlungen von bis zu 4,5 Mio. € verpflichtet. Zudem hat der Betrieb von „Reisemärkten“ im Jahr 2000 zu einem Verlust von 305 000 € geführt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BVG über viele Jahre ineffiziente Strukturen hingenommen und ihre Tochtergesellschaft nur unzureichend überwacht haben. Er erwartet, dass die BVG eine echte Privatisierung unter Wirtschaftlichkeitskriterien prüfen und ggf. bei ihr und der Tochtergesellschaft verbliebene Aktivitäten von einer Stelle durchführen lassen.

295 Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) führen seit langer Zeit unter dem Namen VVR-BEREK **Werbeaktivitäten** durch. Die **VVR-BEREK** ist eine Abteilung der BVG. Daneben sind die BVG seit 1992 Alleingesellschafter einer **Tochtergesellschaft** (im Folgenden: TG), der insbesondere folgende Aufgaben zugewiesen sind:

- die Vermittlung und Schaltung von Werbemitteln in Medien der Außenwerbung und des Plakatanschlags,
- alle damit im Zusammenhang stehenden Dienstleistungen und gewerblichen Tätigkeiten, insbesondere die Durchführung des Plakatanschlags, sowie
- die Errichtung, Bewirtschaftung und Vermietung von Verkaufseinrichtungen.

Im Geschäftsbereich Werbung sind 75 Mitarbeiter der TG tätig. Die VVR-BEREK beschäftigt mehr als 130 Mitarbeiter, obwohl nach früheren Planungen der BVG ein Personalabbau bis zum Dezember 2001 auf 50 Mitarbeiter vorgesehen war. Beide Bereiche verfügen über mehrere Werbeträger (z. B. Wartehallen, Litfaßsäulen, Verkehrsmittel, Verkehrsanlagen); ihre Geschäftsbeziehungen basieren auf insgesamt 15 einzelvertraglichen Regelungen.

296 Die TG hat bei 180 Beschäftigten drei Geschäftsführer. Auch wenn hiervon zwei Geschäftsführer insoweit nur nebenberuflich tätig sind, hält der Rechnungshof die **Geschäftsführung** mit insgesamt drei Mitgliedern im Hinblick auf die Beschäftigtenzahl und den begrenzten Aufgabenkreis für überbesetzt.

Die mit den Mitgliedern der Geschäftsleitung der TG geschlossenen Verträge sehen u. a. die Gewährung von Tantiemen vor. Diese werden durch die Gesellschafterversammlung unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Ergebnisses des Geschäftsjahres und der persönlichen Leistungen festgesetzt, ohne dass geregelt ist, welche Bewertungsmaßstäbe hierfür anzulegen sind. Der Rechnungshof hat die BVG aufgefordert, dafür zu sorgen, dass künftig konkrete, auf den Planungszeitraum bezogene Arbeitsziele - abgeleitet aus den Zielen der Gesellschaft - schriftlich festgelegt werden, um die Arbeitsergebnisse und den Erfolg bewerten zu können. Er erwartet,

dass hierfür erforderliche Zielvorgaben definiert und der TG verbindlich vorgegeben werden.

- 297 Bei den BVG bestanden bereits vor 15 Jahren Überlegungen, die damalige Hauptabteilung VVR-BEREK auszugliedern und zu verselbständigen. Der Rechnungshof hatte 1992 die Wirtschaftlichkeit der VVR-BEREK untersucht und empfohlen, diese in Zukunft als privatrechtliches Unternehmen weiterzuführen. Die BVG hatten daraufhin eine Arbeitsgruppe gebildet, aber keine konkreten Maßnahmen beschlossen und umgesetzt. Erst im Jahr 2000 haben sie neue Untersuchungen zur **Restrukturierung und Bündelung der Werbeaktivitäten** veranlasst. Das beauftragte Beratungsunternehmen kommt in seinen Untersuchungen vom September 2000 zu dem Ergebnis, dass der Gründung eines Werbung-Einheitsunternehmens in der Rechtsform der Aktiengesellschaft oder der Begründung einer Holding-Struktur keine grundsätzlichen Bedenken entgegenstehen. Gemeinsam mit einem anderen Beratungsunternehmen hat die TG im Mai 2001 ein Projekt zur Bestandsaufnahme und Analyse der bestehenden Beziehungen initiiert. Dieses Beratungsunternehmen hat zu den Geschäftsbeziehungen zwischen der TG und der VVR-BEREK u. a. geäußert, dass die derzeitige „Zerrissenheit“ der Werbeaktivitäten zu immensen Problemen sowohl im Innenverhältnis (Bestehen von Aufgabenredundanzen, fehlende Transparenz, keine eindeutige Kosten-/Erfolgsrechnung) als auch im Außenverhältnis (unzureichende Kundenorientierung, gespaltene Marktpräsenz, Akquisition bei identischen Kunden) führe. Das Konzept sah vor, dass in der späteren Zielstruktur alle Werbeaktivitäten des BVG-Konzerns in einer Tochtergesellschaft gebündelt werden. Die BVG haben auch daraufhin keine Maßnahmen ergriffen.
- 298 Der Rechnungshof hat das säumige Verhalten der BVG beanstandet. Zwischen der TG und der VVR-BEREK bestehen immer noch vermeidbare aufwändige Kooperationsbeziehungen. Im Übrigen ist der Rechnungshof der Auffassung, dass der Werbebereich nicht zum Kerngeschäft der BVG als Unternehmen für den öffentlichen Personennahverkehr gehört. Er erwartet, dass geprüft wird, ob es wirtschaftlicher ist, dieses Geschäftsfeld vollständig oder teilweise auf eine private Werbeagentur zu übertragen.
- 299 Zum Geschäftsfeld Werbung der TG gehört auch die Aufstellung von **Wartehallen mit Werbeflächen an BVG-Haltestellen**. Mit Rahmenvertrag vom März 1996 übertrugen die BVG ihre Werberechte für die Wartehallen auf die TG. Um möglichst an allen Haltepunkten auch eine Wartehalle zu errichten, hatten die BVG mit der TG eine Konzeption entwickelt, die davon ausging, den Bedarf an Wartehallen insgesamt zu decken, ohne dass finanzielle Belastungen für die BVG auftreten. Die Werbeumsätze aus den Wartehallen sind aber bei weitem nicht in der erwarteten Höhe eingetreten. Bis einschließlich 1999 hat die TG den fehlenden Deckungsbeitrag mit den Erträgen aus anderen Geschäftsfeldern kompensieren können.

- 300 In Anbetracht der wirtschaftlichen Entwicklung der TG und insbesondere vor dem Hintergrund, dass Ende des Jahres 2000 mit einem Fehlbetrag von 2,4 Mio. € mehr als 50 v. H. ihres Stammkapitals aufgezehrt waren, haben die BVG mit ihr einen Vertrag über den Ausgleich von Aufwendungen für Wartehallen für das Wirtschaftsjahr 2000 geschlossen. Daraufhin zahlten die BVG 3,8 Mio. € für den Ausgleich des nicht durch Werbeerträge gedeckten Aufwandes des Jahres 2000. Da die vollständige Deckung der Errichtungs- und Bewirtschaftungskosten durch Werbeerträge auch weiterhin nicht möglich ist, wurden zusätzlich für die Jahre 2001 bis 2004 Ausgleichszahlungen mit jährlichen Höchstbeträgen (3,5 Mio. € für 2001, 2,5 Mio. € für 2002, 1,5 Mio. € für 2003 und 0,5 Mio. € für 2004) vereinbart. Für das Jahr 2001 haben die BVG bereits den Höchstbetrag von 3,5 Mio. € an die TG gezahlt. Das Gesamtvolumen beläuft sich auf bis zu 11,8 Mio. €.
- 301 Der Rechnungshof hat den BVG vorgehalten, dass sie und die TG die schlechte wirtschaftliche Entwicklung im Wartehallenbereich jahrelang in Kauf genommen haben, obwohl schon frühzeitig zu erkennen war, dass sich die mit dem Konzept verbundenen Erwartungen nicht erfüllen werden. Erst im Jahr 1999 hat die TG eine Kostenstellenrechnung eingerichtet und damit dokumentiert, dass die Wartehallen überwiegend nicht kostendeckend errichtet worden sind und betrieben werden. Die BVG haben zudem erst reagiert, als der Fortbestand der TG aufgrund der zu geringen Kapitalausstattung gefährdet war.
- 302 Auf zahlreichen U-Bahnhöfen befinden sich **Verkaufseinrichtungen**, die ursprünglich nur durch die VVR-BEREK vermietet wurden. Seit 1997 ist auch die TG auf diesem Gebiet tätig. Während die VVR-BEREK derzeit noch 280 Verkaufseinrichtungen auf U-Bahnhöfen und in Untergeschossen vermietet, entfallen 66 Geschäfte auf die TG. Diese bewirtschaftet derzeit weitere 15 Verkaufsstellen selbst, die unter dem Namen „**Reisemarkt**“ geführt werden. Bis einschließlich 1999 lag weder ein Ergebnis einzelner Reisemärkte noch ein Gesamtergebnis vor. Negative Ergebnisse fielen erst im Jahr 2000 mit der Einführung einer detaillierteren Kostenstellenrechnung auf. Die Reisemärkte verursachten danach im Jahr 2000 insgesamt ein negatives Ergebnis von 305 000 €, wobei nur vier der seinerzeit 17 Reisemärkte ein positives Einzelergebnis erreichten. Durch die eingeleiteten Maßnahmen zur Ertragssteigerung und Kostensenkung wurde im Jahr 2001 zwar insgesamt ein geringfügig positives Ergebnis erzielt, jedoch erhöhte sich für sechs Reisemärkte das negative Vorjahreseinzelergebnis weiter.
- 303 Zur Frage der Wirtschaftlichkeit der von der TG betriebenen Reisemärkte wurde dem Rechnungshof lediglich die Dokumentation „Public Private Partnership - Ein Weg zur Senkung des Zuschussbedarfs?“ vom Juni 1998 und eine Übersicht über die Haltestellenbelastung an U-Bahnhöfen vorgelegt. Die Dokumentation bezieht sich im Wesentlichen auf die durch die BVG realisierbaren Einnahmen durch die Fremdvermietung von Ladenflächen. Beide Unterlagen sind damit zeitlich nach dem Beginn der Bewirt-

schaftung von Verkaufseinrichtungen durch die TG entstanden. Berechnungen, die insbesondere darauf zielen, unter welchen Prämissen die Märkte durch die TG selbst wirtschaftlich betrieben werden können, lagen nicht vor.

- 304 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Aufteilung des Vermietungsgeschäfts zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führt und die Transparenz auch für potenzielle Mieter mindert. Er hat zunächst empfohlen, die Vermietung aller Ladengeschäfte umgehend ausschließlich durch die TG wahrnehmen zu lassen.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die TG die Entwicklung der einzelnen Verkaufsstellen genau verfolgt und analysiert. Einen Ausgleich fortwährender negativer Ergebnisse einzelner Reisemärkte durch positive Ergebnisse anderer Märkte hält er auf Dauer nicht für wirtschaftlich vertretbar. Soweit sich der negative Verlauf einzelner Reisemärkte weiter fortsetzt, sollte die TG deren Betrieb aufgeben. Darüber hinaus hat der Rechnungshof im Hinblick auf die originären Aufgaben der BVG im öffentlichen Personennahverkehr und der bisherigen Geschäftsergebnisse vorgeschlagen, den Betrieb von Verkaufsstellen sukzessive auf private Unternehmen zu übertragen.

- 305 Die BVG haben mitgeteilt, dass grundsätzlich große Übereinstimmung mit den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs besteht. Die Veränderung der Geschäftstätigkeiten seien wesentlicher Teil des gegenwärtigen Restrukturierungsprogramms der Außenwerbeaktivitäten der BVG-Gruppe. Die Prüfung, wie durch privates Engagement eine vorteilhaftere Positionierung im Wettbewerbsmarkt erreicht werden kann, sei Bestandteil gegenwärtiger Analysen.

- 306 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die BVG über viele Jahre ineffiziente Strukturen hingenommen und die TG nur unzureichend überwacht haben. **Er erwartet, dass die BVG eine echte Privatisierung unter Wirtschaftlichkeitskriterien prüfen und ggf. bei ihr und der TG verbliebene Aktivitäten von einer Stelle durchführen lassen.**

4. Unwirtschaftliche Aktivitäten der Berliner Verkehrsbetriebe bei der Kundenpflege

- 307 Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) haben Ende 1997 einen Club gegründet, dessen Hauptaufgabe darin besteht, Kunden zu gewinnen und an die BVG zu binden. Der Club hatte 2002 über 82 000 Mitglieder, von denen nach Angaben der BVG nur etwa ein Drittel Abonnementkunden sind. Die Planungen sehen vor, die Mitgliederzahl bis zum Jahr 2008 auf

330 000 zu steigern. Die Mitglieder erhalten regelmäßig das Club-Magazin mit aktuellen BVG-Informationen aus erster Hand und Angeboten von speziellen Geschenkideen kostenlos zugesandt. Darüber hinaus werden u. a. Karten für Konzert- und Sportveranstaltungen zu günstigen Preisen sowie Reisen und Tagestouren angeboten. Die Mitgliedschaft ist kostenlos, offen für alle und ohne Verpflichtung.

Nach Auskunft der BVG ist der Club zunächst offen gehalten worden, um Daten zu sammeln und nachfolgend die Club-Mitglieder für die BVG als Kunden zu gewinnen. Auch mehr als fünf Jahre nach der Gründung ist jedoch nicht im Einzelnen bekannt, welche Mitglieder nicht über ein BVG-Abonnement verfügen. Angaben über ggf. bestehende Jahreskarten und Abonnements - auch bei der S-Bahn Berlin GmbH - fehlen. Aktivitäten, die unmittelbar auf die Bindung oder die Neu- oder Rückgewinnung von Kunden ausgerichtet sind, hat der Club bisher nicht durchgeführt. Ob und inwieweit in der Vergangenheit Kunden durch den Club gewonnen werden konnten, ist nicht feststellbar.

Der Club hat von 1997 bis 2002 jährliche Verluste von 179 000 € bis 643 000 € verursacht. Insgesamt belaufen sich die Verluste auf mehr als 1,7 Mio. €. Für die folgenden Jahre werden weitere negative Jahresergebnisse von bis zu 500 000 € erwartet.

- 308 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BVG bisher versäumt haben, die für eine Realisierung der mit dem Club verfolgten Ziele unerlässlichen Daten der Mitglieder konsequent und vollständig zu ermitteln. Dadurch war es nicht möglich, den Club gezielt zur Bindung sowie Neu- und ggf. Rückgewinnung von Kunden einzusetzen. Die Aktivitäten des Clubs haben zu den nicht unerheblichen Verlusten geführt.
- 309 Die BVG haben hierzu mitgeteilt, dass schon in der Vergangenheit Aktionen zur Kundengewinnung durchgeführt worden seien. Die den Club-Mitgliedern gewährten monetären Vorteile/Rabatte für Veranstaltungsbesuche seien durch Partner realisiert worden und damit für die BVG mindestens kostenneutral; im Einzelnen seien durch den Kartenverkauf sogar Gewinne erzielt worden. Gegen diese Ausführungen sprechen schon die Verluste des Clubs. Die BVG haben angekündigt, die Ausrichtung und die Kernaufgaben des Clubs von 2003 an neu zu definieren, um insbesondere der geänderten Wettbewerbssituation Rechnung zu tragen. Erste Aktivitäten seien bereits in der Umsetzung. Der Club müsse langfristig seine Aktivitäten auf eine Veränderung des Verhaltens der Nutzer des öffentlichen Personennahverkehrs ausrichten und umfassend für eine Kundschaft bei den BVG werben.
- 310 **Der Rechnungshof erwartet, dass die BVG umgehend zielgerichtete Maßnahmen ergreifen, um der Zweckbestimmung des Clubs gerecht zu werden.** Er hält es für sachgerecht, zunächst die vorhandenen Club-Mitglieder als Kunden an die BVG zu binden. Nur wenn sich der Club als

Instrument der Kundenbindung und -gewinnung nachweislich bewährt haben sollte, kann eine weitere Erhöhung der Mitgliederzahl angestrebt werden. **Anderenfalls ist die Weiterführung des Clubs wegen der damit verbundenen Verluste wirtschaftlich nicht vertretbar.**

Für das Kollegium:

Dr. H a r m s

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2003

Berichts- beitrag (T-Nr.)	RBm - SKZl -	Sen Just	Sen Inn	Sen Fin	Sen Stadt	Sen Bild Jug Sport	Sen Ges Soz V	Sen Wi Arb Frau	Sen Wiss Kult	Bezirksämter
10 - 19				X						
20 - 23				X						
24 - 30				X						
31 - 58				X						
59 - 67				X						
68 - 72				X						
74 - 84			X							
85 - 92			X							
93 - 99					X					
100 - 105					X					
106 - 109	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
110 - 122			X							
123 - 131			X							
132 - 141			X							
142 - 144			X							
145 - 149		X								
150 - 155						X				
156 - 163										BA Friedrichshain- Kreuzberg
164 - 169							X			
170 - 177							X			
178 - 195					X					

Berichts- beitrag (T-Nr.)	RBm - SKzl -	Sen Just	Sen Inn	Sen Fin	Sen Stadt	Sen Bild Jug Sport	Sen Ges Soz V	Sen Wi Arb Frau	Sen Wiss Kult	Bezirksämter
196 - 200					X					
201 - 205	X				X					
206 - 210				X						BA Marzahn- Hellersdorf
211 - 215					X					
216 - 220					X					
221 - 229				X				X		
230 - 232								X		
233 - 238				X						
239 - 246				X						
247 - 258				X						
259 - 264				X						
265 - 274									X	
275 - 277									X	
278 - 285	X									
286 - 294								X		
295 - 306								X		
307 - 310								X		

Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2002**Berliner Forsten****Schreiben vom 17. April 2002 an den Hauptausschuss über unzureichende Umsetzung eines Auflagenbeschlusses des Abgeordnetenhauses durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei der Vermietung einer Waldfläche**

Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 1997 (T 451 bis 459) das auffällig unwirtschaftliche Verhalten der Berliner Forsten bei der Vermietung einer Waldfläche beanstandet, das erhebliche Einnahmeverluste nach sich zieht. Das Abgeordnetenhaus hatte daraufhin wiederholt eine umfassende Prüfung von Schadenersatzansprüchen gegen beteiligte Dienstkräfte gefordert. Auch in ihrem jüngsten Bericht hält die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung an ihrer Behauptung fest, dass die Entstehung eines Schadens nicht nachweisbar sei und Pflichtverstöße nicht erkennbar seien. Der Rechnungshof hat dieser Auffassung erneut widersprochen. Er sieht seine Einschätzung bestätigt, dass das Ergebnis der Haftungsprüfung von dem Willen der Senatsverwaltung geprägt war, möglichst keine Ansprüche erheben zu müssen. Er hat den Hauptausschuss auf die unzureichende Erledigung des Auflagenbeschlusses des Abgeordnetenhauses hingewiesen und daran erinnert, dass sich das Abgeordnetenhaus Konsequenzen im Rahmen der Feststellung des Haushaltsplans 2002/2003 vorbehalten hatte.

Berliner Stadtreinigungsbetriebe**Schreiben vom 28. Mai 2002 an den Hauptausschuss mit Bericht über die Untersuchung der Abrechnung der Straßenreinigungskosten für das Jahr 2000 der Berliner Stadtreinigungsbetriebe gegenüber dem Land Berlin - Stadtabrechnung -**

Der Rechnungshof hat auf Bitten des Hauptausschusses die Stadtabrechnung der Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) für das Jahr 2000 geprüft und dem Hauptausschuss hierzu berichtet. Er ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Gesamtsumme der Stadtabrechnung von 81,8 Mio. € grundsätzlich begründet war. In den gesetzlichen und sonstigen Abrechnungsgrundlagen für die einzelnen Positionen der Stadtabrechnung sei jedoch der jeweils enthaltene Kosten- bzw. Aufwendungsbegriff weder eindeutig bestimmt noch ab- oder eingegrenzt. Zudem habe die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Verkehr vor der Stadtabrechnung 2000 erneut versäumt, den BSR konkrete Vorgaben zu erteilen. Dies führe dazu, dass den BSR alle Kosten, die sie geltend machen, erstattet werden, ohne dass ein Anreiz für wirtschaftliches Handeln besteht.

**Neustrukturierung der
Senatsverwaltung für
Finanzen****Stellungnahme vom 7. Juni 2002 gegenüber dem Haupt-
ausschuss über Vergabe einer Dienstleistung im Zusam-
menhang mit der Neustrukturierung der Senatsverwaltung
für Finanzen**

Aufgrund einer Bitte des Hauptausschusses hat der Rechnungshof Ablauf und Vertretbarkeit der Vergabe einer Dienstleistung im Zusammenhang mit der Neustrukturierung der Senatsverwaltung für Finanzen geprüft. Er hat festgestellt, dass die - allein auf einen Anbieter konzentrierte - freihändige Vergabe des Auftrags mit einem kalkulierten Volumen von knapp 200 000 € vergaberechtlich unzulässig war. Er hat des Weiteren festgestellt, dass mit der Beauftragung während der vorläufigen Haushaltswirtschaft Artikel 89 VvB missachtet wurde; denn die mit der Organisationsuntersuchung beabsichtigte „Entwicklung eines Projektkonzeptes zur Erarbeitung von Entscheidungsvorschlägen zwecks Effektivierung von Prozessen und Strukturen in der Finanzverwaltung“ geht über die von Artikel 89 VvB allein gewährleistete Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Tätigkeit der Verwaltung weit hinaus.

Landesbank Berlin**Schreiben vom 20. Juni 2002 an den Hauptausschuss zum
Entwurf eines fünften Gesetzes zur Änderung des Geset-
zes über die Errichtung der Landesbank Berlin - Giro-
zentrale -**

Der Rechnungshof hat anlässlich des dem Abgeordnetenhaus zur Beschlussfassung vorgelegten Gesetzentwurfs auf die Wiederherstellung der - seit 1993 erheblich eingeschränkten - Prüfungsrechte des Rechnungshofs gedrungen. Sachliche Gründe, die Landesbank Berlin (LBB) von der für landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts nach der Landeshaushaltsordnung vorgesehenen Kontrolle freizustellen, seien weder erkennbar noch mit dem Verhalten der LBB zu begründen.

Neues Tempodrom**Bericht vom 20. Dezember 2002 an den Hauptausschuss
über das betriebswirtschaftliche Konzept der Stiftung
Neues Tempodrom sowie die Einhaltung haushaltsrechtli-
cher Bestimmungen bei der Nachfinanzierung der Baukos-
tensteigerungen**

Der Rechnungshof hat entsprechend der Bitte des Hauptausschusses die Liquiditätsentwicklung bei der Stiftung Neues Tempodrom betrachtet. In seinem Bericht an den Hauptausschuss hat er festgestellt, dass die haushaltsrechtliche Abwicklung der vom Senat - für die aufgrund von Baukostensteigerungen im Jahr 2001 in Zahlungsnot geratene Stiftung - durchgeführten Rettungsaktion nicht zu beanstanden war. Allerdings

sei für den laufenden Betrieb zu erwarten, dass die Liquidität der Stiftung ohne eine nachhaltige Verbesserung der Finanz- und Ertragslage auf der Basis eines nachvollziehbaren und tragfähigen betriebswirtschaftlichen Konzepts nicht zu sichern sei. Die mit der Finanzierung des Veranstaltungsortes Neues Tempodrom verbundenen hohen Risiken für den Landeshaushalt bestünden unverändert fort.