

J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 4

I.

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 25. März 2004 beschlossen worden.

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

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 2002 ist am 27. November 2003 erteilt worden (Plenarprotokoll 15/41).

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Abkürzungsverzeichnis		
I. Vorbemerkungen		
1. Aufgaben des Rechnungshofs	1	9
2. Zum Jahresbericht 2004	6	10
II. Finanzlage des Landes Berlin		
1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	11	12
2. Primärdefizit	12	14
3. Steuern	13	15
4. LFA und BEZ	17	18
5. Zuschüsse der EU	18	20
6. Personalausgaben und Stellenentwicklung	20	22
7. Stellenausstattung der Bezirke	23	25
8. Konsumtive Sachausgaben	24	27
9. Investitionsausgaben	27	30
10. Kreditobergrenze	28	31
11. Verschuldung	29	33
12. Zinsausgaben	31	35
13. Indikatoren der Haushaltsnotlage	32	35
14. Konsolidierungsnotwendigkeiten	33	37
15. Nationaler Stabilitätspakt	35	38
III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushalts- jahr 2002		
1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2002	38	41
2. Kreditaufnahme	63	53

	T-Nr.	Seite
IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
A. Querschnittuntersuchungen		
1. Ungerechtfertigte Einstellung von Zeitangestellten bei den Bezirksämtern für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Wahlen	74	59
2. Behinderungen der Finanzkontrolle im Rahmen des Anstalts- und Beteiligungscontrollings	79	61
B. Regierende/r Bürgermeister/in		
Erhebliche Mängel bei der Nutzung und der Sicherheit des IT-Einsatzes in der Senatskanzlei	85	63
C. Inneres		
1. Fehlerhafte Eingruppierung von Führungskräften im Bereich der Kindertagesstätten	93	65
2. Erhebliche Eingruppierungsmängel bei den Arbeitern der Berliner Feuerwehr und unzulässige Bestellung von Vorarbeitern	100	69
3. Ungerechtfertigte Zuschüsse von 219 000 € jährlich allein in den Bezirken für privat erworbene und dienstlich mitbenutzte Umweltkarten	109	73
D. Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz		
1. Notwendige Überprüfung des Telebus-Fahrdienstes als soziale Sonderleistung Berlins	114	75
2. Schwere Mängel bei der treuhänderischen Verwaltung und Vergabe von Zuwendungsmitteln Berlins durch die Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege	128	81
3. Einnahmeverluste der Bezirksämter durch erhebliche Mängel bei der Einnahmeüberwachung in Fällen darlehensweise gewährter Sozialhilfe	138	88
4. Uneinbringliche Rückzahlungsansprüche von fast 10 Mio. € gegenüber Wohnheimbetreibern infolge von Versäumnissen der Verwaltung	144	91
5. Ungerechtfertigte Mehrausgaben durch die Zulassung von Nebentätigkeiten mit dem Ziel einer zusätzlichen Vergütung der Gerichtsmediziner und Sektionsassistenten beim Landesinstitut für gerichtliche und soziale Medizin	150	93

	T-Nr.	Seite
E. Bildung, Jugend und Sport (einschließlich Familie)		
1. Unterlassene Prüfungen der Abrechnungen freier Träger von Kindertagesstätten	155	95
2. Organisatorische Mängel in Oberstufenzentren	163	100
3. Einsparpotenziale in Millionenhöhe bei der Beförderung behinderter Schüler	174	107
4. Mängel beim Einsatz von Computern in Berliner Schulen	187	111
F. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Umweltschutz, Wohnen und Verkehr)		
1. Zulassung einer rechtlich fragwürdigen und unangemessenen Mietgarantie zulasten Berlins	193	113
2. Gefahr erheblichen finanziellen Schadens infolge versäumter Mängelfeststellung vor Ablauf der Gewährleistungsfrist	202	118
3. Erhebliche finanzielle Nachteile Berlins infolge andauernder Mängel und Versäumnisse bei der Gewährung von Zuwendungen	209	122
4. Nicht ausreichend untersuchte Einsparpotenziale bei der Bewässerung oder dem Betrieb öffentlicher Anlagen	218	126
5. Erhebliche Mängel bei der Festsetzung und Erhebung des Grundwasserentnahmeentgelts	225	130
G. Finanzen		
1. Mängel bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen	229	131
2. Unzulängliche Beitreibung insbesondere von Grundsteuerrückständen durch drei Finanzämter	235	134
3. Unnötige Aufrechterhaltung einer Beteiligung Berlins	243	138
H. Wissenschaft, Forschung und Kultur		
1. Unzureichende Erfüllung des wissenschaftlichen Weiterbildungsauftrages der Universitäten	248	140
2. Mängel bei der Förderung von Privattheatern	255	143

	T-Nr.	Seite
I. Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
1. Vermeidbare Aufwendungen der Berliner Wasserbetriebe von mehr als 1 Mrd. € infolge gravierender Mängel und Versäumnisse bei der Klärwerkskonzeption und deren Umsetzung	261	145
2. Grundlegende Mängel und wirtschaftliche Nachteile bei der Veräußerung eines Beteiligungsunternehmens durch die Berliner Wasserbetriebe	295	159
3. Deutlich überhöhtes Gehaltsniveau bei Führungskräften der Berliner Verkehrsbetriebe	305	163
4. Einnahmeausfälle in Millionenhöhe bei den Berliner Verkehrsbetrieben infolge großzügiger Gewährung von Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen	317	169
5. Mangelnde Bereitschaft des Rundfunk Berlin-Brandenburg mit den Rechnungshöfen von Berlin und Brandenburg eine Vereinbarung über die Prüfung seiner Beteiligungsunternehmen abzuschließen	324	171
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2004		175
Anlage Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2003		177

Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch
BesGr.	Besoldungsgruppe
BerIBG	Berliner Betriebsgesetz
BerIHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMT-G	Bundemanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BMT-G-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe -
BRKG	Gesetz über die Reisekostenvergütung für die Bundesbeamten, Richter im Bundesdienst und Soldaten (Bundesreisekostengesetz)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStBl.	Bundessteuerblatt
BWG	Berliner Wassergesetz
DBI.	Dienstblatt des Senats von Berlin
Drs	Drucksache
DVBl.	Zeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“
EStG	Einkommensteuergesetz
FraktG	Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin (Fraktionsgesetz)
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/ die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)

HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)
HRG	Hochschulrahmengesetz
IT	Informationstechnik
KitaG	Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege (Kindertagesbetreuungsgesetz)
KrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)
KTKBG	Gesetz über die Beteiligung an den Kosten der Betreuung von Kindern in städtischen Kindertagesstätten und in Tagespflege (Kita- und Tagespflegekostenbeteiligungsgesetz)
LGBG	Gesetz über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderung (Landesgleichberechtigungsgesetz)
LGr.	Lohngruppe
LHO	Landeshaushaltsordnung
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
SGB IX	Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
StPO	Strafprozessordnung
TA Siedlungsabfall	Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen
VGr.	Vergütungsgruppe
VvB	Verfassung von Berlin
ZTR	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes

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 eines 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. Bankgesellschaft Berlin AG, 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. treuhänderische 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 seinen Jahresberichten, die parlamentarische Finanzkontrolle. In diesen fasst er 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. Aber auch außerhalb des Jahresberichts kann der Rechnungshof jederzeit über Prüfungsergebnisse von besonderer Bedeutung berichten. 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 Neben Prüfung und Berichterstattung liegt eine weitere wichtige Aufgabe des Rechnungshofs in der Beratung von Abgeordnetenhaus, Senat und Verwaltung aufgrund seiner Prüfungserfahrungen. Diese beratende Funktion übt der Rechnungshof anlass- und adressatenbezogen in vielfältiger Form aus. So führen seine meist im Rahmen von Prüfungshandlungen gegebenen Hinweise für ein zweckmäßiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln in vielen Fällen unmittelbar zu Verbesserungen, ohne dass der Rechnungshof darüber öffentlich berichtet. Zudem äußert sich der Rechnungshof insbesondere auf Bitten des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses zu aktuellen, finanziell bedeutsamen Fragen.
- 5 Zu einer wirkungsvollen Finanzkontrolle gehört auch eine Nachschau, 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 2004

- 6 In seinem Jahresbericht 2004 fasst der Rechnungshof bedeutsame Ergebnisse seiner Prüfungen bis Anfang des Jahres 2004 zusammen. Er berichtet in Einzelbeiträgen insbesondere über
 - die Finanzlage des Landes Berlin,
 - Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2002 (Drs 15/2065) 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 2004 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2002 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. Mit Beginn des Jahres 2002 wurde dementsprechend das Haushalts- und Kassenwesen bei Bund und Ländern 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 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.
- 10 Dem Jahresbericht ist eine Übersicht über die Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse des vergangenen Jahres beigefügt (Anlage).

II. Finanzlage des Landes Berlin

Das Land Berlin befindet sich in einer extremen Haushaltsnotlage. Trotz erkennbarer Konsolidierungsanstrengungen und Verringerung des Primärdefizits wachsen die Schulden weiter an. Die Kreditobergrenze nach Artikel 87 VvB wird regelmäßig überschritten. Das Land kann sich selbst bei Erreichen der in der aktuellen Finanzplanung ausgewiesenen Konsolidierungsziele nicht aus eigener Kraft aus der Schuldenfalle befreien. Sowohl die extreme Haushaltsnotlage als auch die Erfüllung des nationalen Stabilitätspakts zwingen das Land, alle ihm möglichen Maßnahmen zur Sanierung des Haushalts zu ergreifen.

1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

- 11 Die Haushaltslage des Landes Berlin ist durch ein dauerhaftes Finanzierungsdefizit und eine hohe jährliche Netto-Neuverschuldung bestimmt. Die Einnahmen und Ausgaben des Landes zeigen im Zeitraum von 2001 bis 2005 folgende Entwicklung:

Ansicht 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

	2001 ¹⁾	2002 ¹⁾	2003 ²⁾	2004 ³⁾	2005 ³⁾
	- Mio. € -				
Einnahmen					
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	7 941,4	7 575,4	7 638,4	7 914,1	8 289,7
Länderfinanzausgleich (LFA)	2 778,8	2 456,8	2 583,8	2 829,0	2 365,0
Bundesergänzungszuweisungen (BEZ)	1 936,5	2 543,9	2 552,2	2 566,7	2 799,8
sonstige Zuweisungen vom Bund	738,8	787,4	829,9	906,0	908,7
Sonstige Zuweisungen von Ländern	53,9	59,0	61,7	58,7	63,2
Zuschüsse der EU ⁴⁾	168,1	173,7	88,3	230,6	212,9
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit (und aus Vermögen)	349,8	273,9	259,5	300,8	301,5
Veräußerungserlöse (einschl. Kapitalrückzahlungen)	593,1	267,0	297,1	438,8	182,6
Verwaltungseinnahmen und sonstige Einnahmen	2 779,0	2 059,8	1 951,1	1 792,4	1 673,4
Bereinigte Gesamteinnahmen	17 339,3	16 196,9	16 262,1	17 037,2	16 796,8
Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	4 895,6	6 042,7	4 063,8	5 345,0	4 290,3
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	1 055,0	125,7	1 440,2	22,2	22,0
Einnahmen insgesamt	23 289,9	22 365,3	21 766,2	22 404,4	21 109,2
Ausgaben					
Personalausgaben	7 188,1	7 271,0	6 992,2	6 837,8	6 885,8
Konsumtive Sachausgaben	9 596,5	9 719,9	9 554,4	9 423,7	8 978,3
Investitionsausgaben	3 659,4	1 818,4	1 815,0	2 286,5	2 171,6
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 070,8	2 194,0	2 254,8	2 387,2	2 616,8
Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich	59,2	62,8	58,8	55,6	56,1
Bereinigte Gesamtausgaben	22 574,0	21 066,1	20 675,0	20 991,0	20 708,7
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	2 647,0	2 691,3	1 443,0	1 413,4	400,5
Ausgaben insgesamt	25 221,0	23 757,4	22 118,1	22 404,4	21 109,2
Primärdefizit	-3 756,9	-2 942,3	-2 455,3	-2 005,4	-1 477,7
Finanzierungssaldo	-5 234,0	-4 864,2	-4 399,3	-3 951,0	-3 909,8

¹⁾ Zwecks besserer Vergleichbarkeit mit den Angaben der Haushaltsrechnung hat der Rechnungshof die Gesamteinnahmen nicht um die in Anspruch genommenen Vorgriffsermächtigungen bereinigt (vgl. T 67).

²⁾ vorläufiges Ist - Stand: März 2004

³⁾ Stand: Gruppierungsübersicht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 10. März 2004 nach Abschluss der Beratungen im Hauptausschuss

⁴⁾ Zuschüsse 2001: vorläufiges Ist nach Haushaltsplan 2002/2003

Die bereinigten Gesamtausgaben übersteigen die bereinigten Gesamteinnahmen erheblich, was zu einer ständig wachsenden Schuldenlast führt. Diese finanzielle Problematik wird durch die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre verstärkt.

Die Einnahmesituation des Landes wird sich in den nächsten Jahren nicht grundlegend verändern. Im Jahr 2003 resultierten insgesamt 79 v. H. der bereinigten Gesamteinnahmen aus Steuern (47 v. H.) sowie dem LFA und BEZ (zusammen 32 v. H.).

Die Primäreinnahmen (bereinigte Einnahmen abzüglich Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) sind im Jahr 2002 deutlich zurückgegangen und erreichten auch im Jahr 2003 nicht die geplante Größenordnung. Maßgeblich hierfür waren Mindereinnahmen bei Steuern und LFA von 598 Mio. € gegenüber dem Haushaltsplan von 2003, obwohl das Steueraufkommen im Vergleich zum Vorjahr gestiegen ist und Berlin die höchste Zahlung aus dem LFA erhalten hat.

Für die Jahre 2004 und 2005 haben sich die Einnahmeerwartungen aus Steuern und LFA einschließlich Fehlbetrags-BEZ gegenüber der Finanzplanung 2002 bis 2006 weiter verschlechtert und mussten um mehr als 1 Mrd. € jährlich gesenkt werden.

Die bereinigten Gesamtausgaben sollen bis zum Jahr 2005 um 1 865 Mio. € gegenüber dem Jahr 2001 reduziert werden; die Primärausgaben (bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben) sollen nach der Haushaltsplanung um 2 411 Mio. € sinken.

2. Primärdefizit

12 Ansicht 2: Entwicklung des Primärsaldos

Jahr	Primäreinnahmen	Primärausgaben	Primärsaldo
	- Mio. € -		
2001	16 746,2	20 503,2 ¹⁾	-3 757,0
2002	15 929,9	18 872,2	-2 942,3
2003	15 965,0	18 420,3	-2 455,3
2004	16 598,3	18 603,7	-2 005,4
2005	16 614,2	18 091,9	-1 477,7
2006 ²⁾	17 320,0	17 979,0	-659,0
2007 ²⁾	17 703,0	17 637,0	66,0

¹⁾ einschließlich Kapitalzuführung von 1 754,9 Mio. € an die Bankgesellschaft Berlin AG

²⁾ Finanzplanung 2003 bis 2007

Das Primärdefizit konnte zwischen 2001 und 2003 um 1,3 Mrd. € verringert werden. Allerdings wurde die Vorgabe des Nachtragshaushaltsplans 2003 damit um 247 Mio. € verfehlt. Bis zum Jahr 2005 soll das Primärdefizit im Vergleich zum vorläufigen Jahresabschluss 2003 um weitere 978 Mio. € gesenkt werden.

Die im Mai 2002 vom Senat verabschiedete Finanzplanung 2002 bis 2006 sah vor, das Primärdefizit bis zum Jahr 2006 vollständig abzubauen und einen Primärüberschuss von 570 Mio. € zu erwirtschaften. Dieses Ziel gab der Senat mit der im September 2003 veröffentlichten Finanzplanung 2003 bis 2007 auf. Bedingt durch reduzierte Einnahmeerwartungen aus Steuern und LFA (vgl. T 11) erwartet er erst im Jahr 2007 einen geringeren Primärüberschuss.

Auch bei vollständigem Abbau des Primärdefizits verschlechtert sich die Haushaltslage des Landes weiter, weil die Zinsausgaben, die sich im Finanzplanungszeitraum 2003 bis 2007 auf insgesamt 13 Mrd. € belaufen, vollständig durch neue Kreditaufnahmen finanziert werden müssen und die zunehmende Verschuldung die Zinslast wiederum kontinuierlich erhöht (vgl. Ansicht 18 und T 31).

3. Steuern

- 13 Die in Berlin erhobenen Gemeinschaftssteuern des Bundes, der Länder und der Gemeinden, 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 3: Steueraufkommen nach Steuerarten

Steuerarten	2000	2001	2002	2003 ¹⁾	Veränderungen 2003 gegenüber 2002
	- Mio. € -				
Gemeinschafts- steuern ²⁾	12 153,0	11 347,4	10 481,8	11 045,7	+563,9
Landessteuern	747,8	795,4	753,2	684,3	-68,9
Gemeindesteuern	1 358,8	1 249,2	1 225,6	1 261,7	+36,1
Anteil an der Ein- fuhrumsatzsteuer	498,9	497,2	522,7	561,1	+38,4
Gesamtaufkommen	14 758,5	13 889,2	12 983,3	13 552,8	+569,5

¹⁾ Im Rahmen der Zentralisierung der Finanzkassen wurde die haushaltsmäßige Aufteilung der am 29. und 30. Dezember 2003 eingegangenen Zahlungen in Höhe von 54 Mio. € geschätzt.

²⁾ einschließlich der Gewerbesteuerumlage sowie der Anteile Berlins an der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer und am Zinsabschlag

Der seit dem Jahr 2001 anhaltende Rückgang des in Berlin erzielten Steueraufkommens hat sich im Jahr 2003 nicht fortgesetzt. Die positive Entwicklung des Gesamtaufkommens im Jahr 2003 gegenüber dem Vorjahr resultiert überwiegend aus dem Anstieg des Körperschaftsteueraufkommens.

- 14 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 2003 folgendermaßen entwickelt:

Ansicht 4: 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
2003 ¹⁾	8 010	7 638	-4,6	+0,8

¹⁾ vgl. Fußnote 1 Ansicht 3

Die Ist-Einnahmen des Landes Berlin sind im Jahr 2003 um 63 Mio. € (0,8 v. H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Sie lagen aber um 372 Mio. € (4,6 v. H.) unter dem Haushaltsansatz. Insbesondere das Umsatzsteuer- und das Lohnsteueraufkommen haben sich gegenüber den Vorjahren verringert. Die Erholung des Körperschaftsteueraufkommens verhinderte ein Absinken des Aufkommens.

- 15 Die für das Land Berlin finanziell bedeutsamsten Steuerarten und die Berlin daran zustehenden Anteile haben sich in dem Zeitraum 2000 bis 2003 wie folgt entwickelt:

Ansicht 5: Entwicklung der bedeutsamsten Steuereinnahmen für Berlin

Jahr	Lohn- steuer	veranlagte Einkom- mensteuer	nicht veranlagte Steuer v. Ertrag	Körperschaft- steuer	Umsatz- steuer	Einfuhr- umsatz- steuer	Gewerbe- steuer	Grund- steuer
- Mio. € -								
2000	3 172	247	184	358	1 780	499	884	490
2001	3 001	207	235	-123	1 813	497	759	505
2002	2 999	134	126	-317	1 937	523	700	547
2003 ¹⁾	2 873	109	126	52	1 811	561	708	593

¹⁾ vgl. Fußnote 1 Ansicht 3

Erstmals seit dem Jahr 2000 wurde wieder ein positives Körperschaftsteueraufkommen erzielt. Es hat sich gegenüber dem Vorjahr um 369 Mio. € erhöht. Die Erhöhung beruht auf der Bereinigung der steuerreformbedingten Mitnahmeeffekte, die sich in den Vorjahren steuermindernd ausgewirkt hatten. Trotz der noch immer unbefriedigenden wirtschaftlichen Lage ist daher mit einer weiteren Erholung des Körperschaftsteueraufkommens zu rechnen.

Die Höhe des Lohnsteueraufkommens wurde insbesondere durch die schlechte Beschäftigungssituation beeinflusst. Der Beschäftigungsrückgang in Berlin lag mit 2 v. H. sogar deutlich über dem Bundesdurchschnitt (1 v. H.). Steuermindernd hat sich auch die Lohn- und Gehaltsentwicklung ausgewirkt.

Die veranlagte Einkommensteuer hat sich weiterhin verringert. Ihr Anteil am Berliner Steueraufkommen beträgt nur noch 1,4 v. H. Diese geringe Quote ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass aus diesen Einnahmen die Steuererstattungen an Arbeitnehmer, die Eigenheimzulage und die Investitionszulage geleistet werden.

Das Umsatzsteueraufkommen ist gegenüber dem Vorjahr um 126 Mio. € zurückgegangen und entspricht wieder dem Stand des Jahres 2001. Dies beruht insbesondere auf der schwachen Inlandsnachfrage und der Konsumzurückhaltung der privaten Haushalte.

Die Grundsteuereinnahmen sind wiederum um über 40 Mio. € gestiegen. War der Anstieg im Jahr 2002 noch auf die Erhöhung des Hebesatzes zurückzuführen, zeigen sich nunmehr Ergebnisse des Abbaus von Arbeitsrückständen in den Grundsteuerstellen (vgl. hierzu Vorjahresbericht T 239 bis 246).

- 16 Für die Jahre 2004 bis 2007 erwartet Berlin die folgenden Steuereinnahmen:

Ansicht 6: Erwartete Steuereinnahmen

Jahr	Schätzungsergebnis	Steigerungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
2004	7 917	+3,65 ¹⁾
2005	8 413	+6,26
2006	8 839	+5,06
2007	9 187	+3,94

¹⁾ im Vergleich zum Ist des Jahres 2003

Die Zahlen beruhen für das Jahr 2004 auf den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2003 und für die Jahre 2005 bis 2007 auf den entsprechenden Ergebnissen vom Mai 2003. Die Prognosen können schon wegen der laufenden Änderungen des Steuerrechts nur als Tendenzaussagen angesehen werden.

4. LFA und BEZ

17 Mit dem Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302) und dem Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) hat der Bundestag den bundesstaatlichen Finanzausgleich von 2005 an neu geregelt und die Bemessung der BEZ neu bestimmt. Im LFA wird die besondere Wertung der Einwohner der Stadtstaaten in Höhe von 135 v. H. beibehalten, deren finanzieller Gegenwert sich für Berlin derzeit auf 2,2 Mrd. € jährlich beläuft.

Nach der Finanzplanung 2003 bis 2007 erwartet der Senat auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2003 beginnend mit dem Jahr 2006 eine Zunahme der Einnahmen aus dem LFA. Unterstellt wird dabei ein durchschnittliches reales Wirtschaftswachstum von jährlich ca. 2 v. H. und eine leicht steigende Bevölkerungszahl. Mit der Steuerschätzung vom November 2003 wurde die Wachstumsprognose allerdings nach unten korrigiert. Die Bevölkerungsprognose des Senats vom Januar 2004 geht bis zum Jahr 2020 jetzt eher von einem leichten Rückgang aus.

Die in § 11 Finanzausgleichsgesetz aufgeführten Zuweisungen des Bundes umfassen:

- Fehlbetrags-BEZ an leistungsschwache Länder zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs,
- Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung und
- Sonderbedarfs-BEZ zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten wegen des bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarfs und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft.

Der Anspruch auf Fehlbetrags-BEZ wird fortlaufend auf der Grundlage der Finanzkraftverhältnisse des Ausgleichsjahres festgestellt, für 2005 erwartet Berlin aufgrund des neuen Rechts einen Betrag von 753 Mio. €. Die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung betragen für Berlin von 2005 an nur noch 43 Mio. € jährlich und werden zudem alle fünf Jahre überprüft. Die Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten sind degressiv ausgestaltet worden. Sie zeigen für Berlin folgende Entwicklung:

Ansicht 7: Entwicklung der Sonderbedarfs-BEZ

Jahr	BEZ aufgrund teilungsbedingter Sonderlasten	BEZ aufgrund Kosten politischer Führung	Summe
	- Mio. € -		
2002	2 002,7	112,0	2 114,7
2003	2 002,7	112,0	2 114,7
2004	2 002,7	112,0	2 114,7
2005	2 003,4	43,5	2 046,9
2006	1 993,6	43,5	2 037,1
2007	1 974,2	43,5	2 017,7
2008	1 945,0	43,5	1 988,5
2009	1 808,9	43,5	1 852,4
2010	1 663,0	43,5	1 706,5
2011	1 526,8	43,5	1 570,3
2012	1 381,0	43,5	1 424,5
2013	1 244,8	43,5	1 288,3
2014	1 098,9	43,5	1 142,4
2015	962,8	43,5	1 006,3
2016	816,9	43,5	860,4
2017	680,7	43,5	724,2
2018	534,9	43,5	578,4
2019	398,7	43,5	442,2

Die Empfängerländer der Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten haben dem Finanzplanungsrat jährlich über ihre Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, die Verwendung der erhaltenen Mittel und die finanzwirtschaftliche Entwicklung einschließlich der Begrenzung der Netto-Neuverschuldung zu berichten.

Der Senat hat im September 2003 den Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2002 vorgelegt. Darin wird auf die äußerst unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung seit 1995 und den Rückgang der Wirtschaftskraft um 6,3 v. H. verwiesen. Die von 12,5 auf 16,9 v. H. gestiegene Arbeitslosenquote habe zu einer deutlichen Verschärfung der finanziellen Probleme geführt. Mit dem Bericht stellt der Senat dar, dass es dem Land nicht gelungen ist, seine finanzwirtschaftliche Entwicklung zu verbessern. Aufgrund der Haushaltsnotlage bewegten sich die Investitionen auf so niedrigem Niveau, dass Infrastrukturlücken weiterhin bestehen. In vielen Bereichen hätten darüber hinaus Erhaltungsinvestitionen zurückgestellt werden müssen. Eine Abhilfe sei erst möglich, wenn durch Hilfestellungen auf anderer

Ebene die Voraussetzungen geschaffen worden seien, um die extreme Haushaltsnotlage des Landes Berlin zu überwinden.

In Anbetracht dieser Situation stellt der Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ bis zum Jahr 2019 um 1,7 Mrd. € für das Land eine erhebliche zusätzliche Belastung und Herausforderung dar. Der Senat muss neben den überdurchschnittlichen Einsparerfordernissen alle verbleibenden Möglichkeiten zur Stärkung der Finanzkraft erschließen.

5. Zuschüsse der EU

- 18 Einnahmen aus Zuschüssen der EU sind bis zum Jahr 2005 in folgender Höhe ausgewiesen:

Ansicht 8: Einnahmen aus Zuschüssen der EU

	2002	2003	2004	2005
	- Mio. € -			
Zuschüsse für konsumtive Zwecke	137,9	74,0	147,0	134,8
Zuschüsse für Investitionen	35,8	14,3	83,6	78,1
Insgesamt	173,7	88,3	230,6	212,9

Hinzu kommen Zahlungen der EU an Einrichtungen Berlins, die nicht im Haushaltsplan enthalten sind. So erhielten z. B. die Hochschulen im Jahr 2002 Mittel der EU aus Programmen für Forschung und technologische Entwicklung in Höhe von 22,0 Mio. €.

- 19 Berlin erhält Mittel aus folgenden Strukturfonds: dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und dem Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FI AF).

Die Strukturfonds haben zum Ziel, innerhalb der EU Entwicklungsunterschiede zu überwinden, die Lebensverhältnisse anzugleichen und den Strukturwandel zu unterstützen. Die Strukturfondsmittel werden nach Ausmaß des wirtschaftlichen Rückstands und der Schwere der strukturellen Probleme einer Region für eine mehrjährige Förderperiode vergeben. Hierzu hat die EU auf der Basis von volkswirtschaftlichen Parametern drei Zielgebiete definiert:

- Ziel-1 für die Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand,
- Ziel-2 für die Förderung von Regionen mit gravierenden Strukturproblemen und

- Ziel-3 für die Förderung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssysteme außerhalb von Ziel-1-Regionen.

Berlin stellt kein einheitliches Zielgebiet dar, sondern ist die einzige Stadt und Region in der EU, in der alle drei Förderziele umgesetzt werden.

Für einige Gebiete innerhalb Berlins besteht ein Übergangstatus, weil sie in der vorherigen Förderperiode (1994 bis 1999) die Kriterien des Ziel-1- bzw. Ziel-2-Gebiets erfüllt haben, in der laufenden Förderperiode (2000 bis 2006) jedoch nicht mehr. Die Übergangsförderung ist eine zeitlich begrenzte und jährlich geringer werdende Förderung von Regionen, die aufgrund erfolgreicher Entwicklung aus der Strukturfondsförderung herausfallen. Die Übergangsförderung soll verhindern, dass durch den abrupten Wegfall der Fördermittel die Erfolge der Förderung wieder zunichte gemacht werden. Für diese Gebiete endet die Strukturförderung bereits 2005, ansonsten läuft die aktuelle Förderperiode bis 2006.

Die Strukturförderung setzt eine nationale Kofinanzierung voraus. Im Ziel-2-Gebiet bzw. im Ziel-2-Übergangsbereich beteiligen sich die Strukturfonds mit maximal 50 v. H. an den förderfähigen Ausgaben. Im Rahmen der Ziel-1-Förderung liegt der maximale Beteiligungssatz bei 75 v. H. (EFRE, EAGFL) bzw. 70 v. H. (ESF). Die nationale Kofinanzierung setzt sich aus Mitteln des Landes Berlin und des Bundes zusammen. Insgesamt stellt sich das Volumen der laufenden Förderperiode wie folgt dar:¹⁾

Ansicht 9: Volumen der Strukturförderung in der laufenden Förderperiode

	Ziel-1 2000 bis 2005		Ziel-2 2000 bis 2006		Ziel-3 2000 bis 2006		Gesamt 2000 bis 2006	
	EU	nationale öffentliche Mittel	EU	nationale öffentliche Mittel	EU	nationale öffentliche Mittel	EU	nationale öffentliche Mittel
	- Mio. € -							
EFRE	517,9	334,1	244,1	244,4	—	—	762,0	578,5
ESF	162,7	69,1	140,3	140,3	143,0	182,0	446,0	391,4
EAGFL	7,0	2,3	—	—	—	—	7,0	2,3
Insgesamt	687,6	405,5	384,4	384,7	143,0	182,0	1 215,0	972,2

Die Mittel der Förderperiode sind in Jahrestanchen aufgeteilt. Der Teil einer Jahrestanche, für den am Ende des zweiten Jahres nach dem Jahr der Mittelbindung kein zulässiger Auszahlungsantrag bei der EU-Kommission vorliegt, verfällt automatisch (n+2-Regel). Das heißt einerseits, dass dem Land Berlin bis Ende 2008 Mittel aus der laufenden Förderperiode zur Verfügung stehen, wegen der Übergangsförderung jedoch mit abnehmender Tendenz. Andererseits besteht seit dem 31. Dezember 2003 zum Ende jedes Kalenderjahres die Gefahr des automatischen Mittelverfalls.

¹⁾ zuzüglich Mittel aus Gemeinschaftsinitiativen (kleinere Sonderprogramme der EU-Kommission, die ebenfalls aus Strukturfondsmitteln finanziert werden)

In welcher Größenordnung Berlin von 2007 an aus der neuen Förderperiode weitere Mittel erwarten kann, ist abhängig von der sich mit der EU-Erweiterung vollziehenden Anpassung der Strukturpolitik der EU (vgl. Europabericht 2002/2003).

6. Personalausgaben und Stellenentwicklung

20 Die Personalausgaben in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) haben sich seit 1994 wie folgt entwickelt:

Ansicht 10: Personalausgaben

Jahr	Ansatz	Rechnung	Abweichung
	- Mio. € -		
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	-59,9
1998	6 992,5	7 103,0	+110,5
1999	6 863,6	7 132,8	+269,2
2000	7 009,4	7 147,2	+137,8
2001	6 998,3	7 188,0	+189,7
2002	7 295,3	7 271,0	-24,3
2003	7 111,2 ¹⁾	6 992,2 ²⁾	-119,0
2004	6 837,8 ³⁾		
2005	6 885,8 ³⁾		

¹⁾ Abweichung zum Ansatz im Nachtragshaushalt 2003 (7 107,4 Mio. €) durch die Ergänzungspläne der Bezirke

²⁾ vorläufiges Ist - Stand: März 2004

³⁾ Stand: Gruppierungsübersicht der Senatsverwaltung für Finanzen vom 10. März 2004 nach Abschluss der Beratungen im Hauptausschuss

Die Tabelle verdeutlicht, dass die Personalausgaben, die seit 1994 bis auf eine Ausnahme im Jahr 1997 immer über dem Ansatz lagen, den geplanten Haushaltsansatz 2002 erstmals wieder unterschritten haben. Dies ist auf die geänderte Veranschlagungssystematik zurückzuführen, nach der erstmalig mit dem Doppelhaushalt 2002/2003 die gesamten Personalausgaben (Hauptgruppe 4) auf der Grundlage der Zahlfälle und der Ist-Ausgaben pro Zahlfall veranschlagt wurden (vgl. Vorjahresbericht T 25). Das vorläufige Jahresergebnis 2003 weist eine Ansatzunterschreitung von 119 Mio. € aus, die u. a. auf die Tarifeinigung mit den Gewerkschaften, die

Kürzung der Sonderzuwendung für die Beamten und Versorgungsempfänger, die Nichtausschöpfung der Ausbildungsmittel sowie geringere Versorgungsausgaben zurückzuführen ist.

Anders als bei den Beamten werden die Einsparungen im Tarifbereich nicht durch Kürzung von Leistungen erreicht, sondern durch eine Verringerung der Arbeitszeit ohne Entgeltausgleich („Tausch Entgelt gegen Freizeit“). Dadurch entsteht in einigen Teilbereichen der Verwaltung (Kindertagesstätten/Schulhorte, Wachpolizei) ein Personalmehrbedarf. Zusammen mit den Ausgleichszahlungen für die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder ergibt sich für 2003 eine Mehrbelastung von 8,6 Mio. €, für 2004 von 20,8 Mio. € und für 2005 von 20,3 Mio. €.

Für 2003 errechnete der Senat eine Einsparung von 281 Mio. € durch den „Solidarpakt“. Die hierfür veranschlagten pauschalen Minderausgaben von 250 Mio. € wurden damit in vollem Umfang erwirtschaftet. Von 2004 an sollen die Personalausgaben durch den Solidarpakt jährlich um 500 Mio. € entlastet werden. Unter Berücksichtigung von nicht veranschlagten Tarifsteigerungen, der Reduzierungen aus dem Anwendungstarifvertrag und der Mehrausgaben für zusätzliches Personal ergibt sich für 2004 eine Einsparung von 443 Mio. € und für 2005 von 521 Mio. €.

- 21 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der einzelnen Arten der Personalausgaben von 1994 bis 2002:

Ansicht 11: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

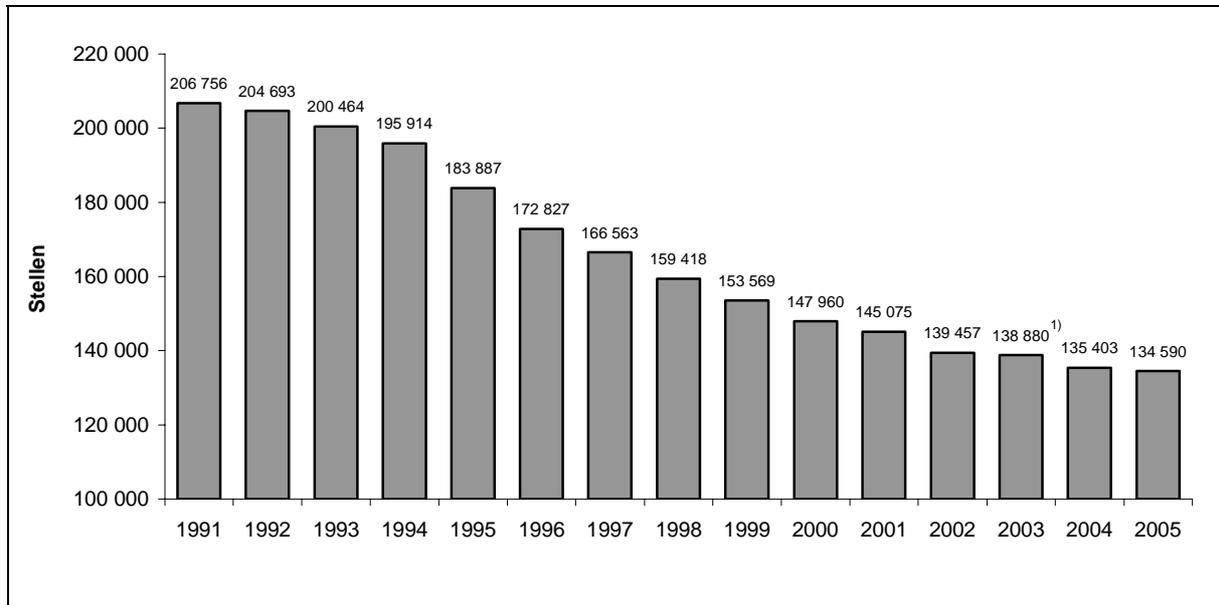
Art der Ausgaben	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Ausgaben in Mio. €								
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	20,0	21,1	21,0	19,7	20,6	20,2	20,8	19,7	18,7
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	6 280,1	6 243,0	6 227,6	6 068,1	5 918,2	5 904,5	5 851,8	5 814,8	5 840,4
Versorgungsbezüge	835,2	875,4	896,3	926,2	956,1	996,5	1 043,3	1 104,4	1 143,0
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	124,4	156,0	161,9	173,0	205,2	209,3	221,6	238,9	259,2
Personalbezogene Sachausgaben	14,1	5,8	3,0	2,9	2,6	2,0	9,4	9,9	9,4
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	7 271,0
	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	0,26
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	86,34	85,51	85,20	84,40	83,32	82,78	81,88	80,90	80,32
Versorgungsbezüge	11,48	11,99	12,26	12,88	13,46	13,97	14,60	15,36	15,72
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	1,71	2,14	2,21	2,41	2,89	2,93	3,10	3,32	3,56
Personalbezogene Sachausgaben	0,19	0,08	0,04	0,04	0,04	0,03	0,13	0,14	0,13
Personalausgaben insgesamt	100,00	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	93
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	100	99	99	97	94	94	93	93	93
Versorgungsbezüge	100	105	107	111	114	119	125	132	137
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	100	125	130	139	165	168	178	192	208
Personalbezogene Sachausgaben	100	41	21	20	18	14	67	70	67
Personalausgaben insgesamt	100	100	100	99	98	98	98	99	100

¹⁾ Abweichungen zu den Zahlenangaben in den Ansichten 1 und 10 ergeben sich durch Rundungsdifferenzen.

Die Gehälter, Vergütungen und Löhne für die aktiv Beschäftigten machen mit 80 v. H. den größten Teil der Personalausgaben aus. Sie sind gegenüber 1994 um 440 Mio. € gesunken und lagen 2002 bei 5,8 Mrd. €. Die Versorgungsleistungen haben sich dagegen seitdem wegen der steigenden Zahl der Versorgungsempfänger um mehr als ein Drittel erhöht. Für das Jahr 2003 ist wegen der auch für Versorgungsempfänger geltenden Kürzung der Sonderzuwendung eine Entlastung bei den Versorgungsausgaben eingetreten. Die Ausgaben für Beihilfeleistungen haben sich im Vergleich zu 1994 mehr als verdoppelt. Die Ursachen dafür liegen auch in den steigenden Kosten für Gesundheitsleistungen. Seit 2003 wird den Beschäftigten eine nach Besoldungsgruppen gestaffelte Kostendämpfungspauschale auferlegt, durch die der Senat Einsparungen von 7,7 Mio. € im Jahr 2003 erwartete.

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

Ansicht 12: Stellenentwicklung gemäß Stellenplänen



¹⁾ Abweichung zur Stellenangabe im Vorjahresbericht wegen der Berücksichtigung von Stellen in Abwicklung

Der Stellenplan weist für 2004 noch 135 403 Stellen aus, darunter 5 021 Stellen mit Wegfallvermerk; für 2005 sind im Doppelhaushalt 134 590 Stellen enthalten (einschließlich 5 260 Stellen mit Wegfallvermerk). Die Stellenangaben für 2005 enthalten jedoch noch nicht die vollständige Belegung der Sparvorgaben bei den Bezirken. Seit 1991 ist der Stellenbestand um mehr als 70 000 reduziert worden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Wegfall von Stellen im unmittelbaren Landesdienst nicht immer haushaltswirksam ist, weil weiterhin Ausgaben in Form von Zuwendungen oder Zuschüssen aus dem Landeshaushalt geleistet werden.

7. Stellenausstattung der Bezirke

23 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2000 (T 73) ein rechnerisches Stelleneinsparpotenzial aus der Bezirksgebietsreform dargestellt. Er greift die Frage stellenmäßiger Ausstattungsunterschiede zwischen den Bezirken auf der Grundlage von Daten des Jahres 2002 nunmehr erneut auf. Dabei berücksichtigt er die regionalisiert wahrgenommenen Aufgaben auf der Basis der gebuchten Stellenanteile in der Kostenrechnung, die in den Kapiteln 40 21 bei den Titeln 425 01 etatisierten Stellen für Betreuungspersonal in Kindertagesstätten sowie Wertausgleichskriterien (Einwohnerzahl, Anzahl der Jugendlichen zwischen 6 und 18 Jahren, Sozialindex und Grünflächen), die auch die Senatsverwaltung für Finanzen

bei der Ermittlung der bezirklichen Globalsummen heranzieht. Folgende Übersicht verdeutlicht, welches Einsparpotenzial sich bei den Bezirken ergeben könnte, wenn alle Bezirke ihre Stellenausstattung an den mit der geringsten Anzahl von Stellen je 1 000 Einwohner angleichen würden:

Ansicht 13: Stellenausstattung der Bezirke

Bezirk	Stellen ¹⁾ 2002	Stellen bereinigt ²⁾	Stellen je 1 000 Ein- wohner bereinigt ³⁾	Rechneri- scher Stel- lenminder- bedarf
Lichtenberg	3 833,96	2 876,25	11,19	-879,52
Pankow	4 686,76	3 384,52	10,29	-830,69
Treptow-Köpenick	3 533,94	2 491,74	11,16	-757,83
Mitte	4 635,27	3 349,29	9,94	-731,02
Friedrichshain-Kreuzberg	3 650,16	2 626,82	10,18	-621,93
Marzahn-Hellersdorf	3 672,83	2 652,99	9,69	-526,20
Charlottenburg-Wilmersdorf	3 332,31	2 492,09	8,65	-254,39
Reinickendorf	2 948,28	2 057,47	8,41	-156,84
Spandau	2 621,42	1 847,93	8,39	-136,40
Tempelhof-Schöneberg	3 592,20	2 587,68	8,04	-89,07
Steglitz-Zehlendorf	2 923,12	2 118,28	7,97	-54,80
Neukölln	3 536,49	2 441,65	7,77	0,00
Berlin insgesamt	42 966,74	30 926,71	9,28	-5 038,68

¹⁾ Stellen/Beschäftigungspositionen (ohne Ausbildungspositionen, ohne Stellen mit Wegfallvermerk)

²⁾ Bereinigung um regionalisierte Aufgaben und Betreuungspersonal in Kindertagesstätten

³⁾ Bereinigung um regionalisierte Aufgaben, Betreuungspersonal in Kindertagesstätten sowie Wertausgleichskriterien

Die vergleichende Darstellung zeigt, dass dem Bezirk Neukölln nach Berücksichtigung von Bereinigungstatbeständen 7,77 Stellen je 1 000 Einwohner für die Aufgabenerledigung zur Verfügung standen, während z. B. im Bezirk Lichtenberg 11,19 Stellen je 1 000 Einwohner vorgehalten wurden. Auf der Grundlage der Stellenausstattung Neuköllns ergibt sich für alle Bezirke insgesamt ein rechnerischer Minderbedarf von bereinigt 5 000 Stellen (unbereinigt: 10 500 Stellen). Die Darstellung verdeutlicht, dass ungeachtet struktureller Unterschiede weiterhin insbesondere in den östlichen Bezirken erhebliche Einsparpotenziale vorhanden sind. Nach Auffassung des Rechnungshofs müssen die Ausstattungsunterschiede zwischen den Bezirken weiter abgebaut werden. Er fordert deshalb erneut, dass diese Einsparpotenziale durch wirksame Aufgaben- und Vollzugskritik sowie geschäftsprozessoptimierende Maßnahmen in allen Bezirken erschlossen werden.

8. Konsumtive Sachausgaben

24 Die in Ansicht 14 ausgewiesenen konsumtiven Sachausgaben beinhalten neben den sächlichen Verwaltungsausgaben zu mehr als 80 v. H. Zuweisungen und Zuschüsse sowie Schuldendiensthilfen.

Zu den sächlichen Verwaltungsausgaben zählen u. a. Mittel für die Anmietung und Bewirtschaftung der Gebäude und für Unterhaltungsmaßnahmen im Bereich des Hoch- und Tiefbaus sowie der Grünanlagen. Den Zuweisungen und Zuschüssen an Dritte sind u. a. die Sozial- und Jugendhilfeleistungen zugeordnet. Die wesentlichsten Ausgaben haben sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 14: Entwicklung wesentlicher Bestandteile der konsumtiven Sachausgaben

	2001	2002	2003	2004	2005
	- Mio. € -				
Konsumtive Sachausgaben	9 596,5	9 719,9	9 554,4	9 423,7	8 978,3
darunter:					
Sächliche Verwaltungsausgaben	1 839,6	1 807,1	1 698,5	1 731,9	1 704,8
darunter:					
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	287,5	235,8	226,3	208,1	206,7
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	251,8	238,0	212,0	208,3	206,9
Bewirtschaftung der Gebäude und Räume einschl. Mieten und Pachten	491,4	502,6	468,9	498,2	492,2
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	7 756,6	7 912,9	7 855,9	7 616,8	7 369,2
darunter:					
Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche	1 242,4	1 242,7	1 144,2	1 087,4	1 012,6
Erstattungen an sonstige Bereiche	1 650,0	1 736,3	1 680,9	1 638,0	1 573,5
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche	4 479,0	4 528,7	4 594,1	4 500,2	4 319,7

Im Zeitraum von 2001 bis 2003 waren Ausgabenreduzierungen von insgesamt 160 Mio. € geplant. Nach dem vorläufigen Jahresabschlussergebnis der Senatsverwaltung für Finanzen wurde dieses Ziel nicht erreicht. Vielmehr wurden die geplanten konsumtiven Sachausgaben um ca. 117 Mio. € überschritten, was nach dem Statusbericht vom III. Quartal 2003 insbesondere mit Mehrausgaben bei Sozial- und Jugendhilfe sowie Wohngeld begründet wird. In den Folgejahren geht der Senat von Kürzungen von 576 Mio. € aus. Inwieweit das gelingt, bleibt abzuwarten.

- 25 Insbesondere die Entwicklung bei den Sozial- und Jugendhilfeausgaben seit 2000 ist Besorgnis erregend, da der tatsächliche Bedarf die jährlich veranschlagten Mittel regelmäßig übersteigt. So betragen im Jahr 2002 die Mehrausgaben bei den Transferausgaben der Bezirke 288 Mio. € und im Jahr 2003 268 Mio. €. Die Transferausgaben der Bezirke haben sich trotz Verminderung in einigen Bereichen bisher nicht rückläufig entwickelt. Sie beliefen sich im Jahr 2001 auf 2 955,4 Mio. €, im Jahr 2002 auf 3 108,9 Mio. € und im Jahr 2003 auf 3 191,9 Mio. €. Für einige ausgewählte Bereiche zeigt sich folgendes Bild:

Ansicht 15: Entwicklung der Transferausgaben für ausgewählte Bereiche

	Ist 30.10.02	Ist 30.10.03	Differenz	Ist 2002	Vorl. Ist 2003	Differenz	Planung 2004 bis 2007 ¹⁾
	- Mio. € -			- Mio. € -			
Hilfe zum Lebensunterhalt nach BSHG - Soz	790,5	811,2	20,7	936,4	980,7	44,3	891,3
Hilfe zum Lebensunterhalt nach BSHG - Jug	96,2	95,1	-1,1	114,3	115,7	1,4	108,0
Hilfe zum Lebensunterhalt nach AsylbLG	93,4	79,8	-13,6	109,6	95,0	-14,6	80,9
entgeltfinanzierte Betreuungsleistungen	641,8	670,9	29,1	771,9	809,1	37,2	788,9
Krankenhilfe	158,6	154,1	-4,5	196,6	192,6	-4,0	163,6
Hilfe zur Erziehung	370,3	325,9	-44,4	451,5	399,0	-52,5	277,0
Tabellenwohngeld	118,8	145,7	26,9	146,9	173,6	26,7	170,1
Summe ausgewählter Bereiche	2 269,6	2 282,7	13,1	2 727,2	2 765,7	38,5	2 479,8

¹⁾ jährliche Entwicklung laut Quartalsbericht der Senatsverwaltung für Finanzen per 30. Juni 2003 über die Transferausgaben der Bezirke

Für die dargestellten Bereiche zeichnete sich für den Zeitraum des I. bis III. Quartals 2003 im Vergleich zum gleichen Zeitraum des Vorjahres insgesamt ein höherer Mittelbedarf ab, der zum Jahresende weiter angestiegen ist.

- Bedenklich ist insbesondere der Anstieg der Anzahl der Sozialhilfeempfänger sowie die längere Leistungsbezugsdauer, die zu Erhöhungen der Hilfeleistungen zum Lebensunterhalt führen. Ob die Kostendämpfungsmaßnahmen des Senats, wie z. B. Kürzung der Bekleidungs pauschale, die geplanten Ausgabesenkungen in diesem Bereich bewirken können, bleibt abzuwarten.
- Der Rückgang bei den laufenden Zahlungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist auf die kontinuierliche Verringerung der Empfängerzahlen zurückzuführen. Anreize für die freiwillige Rückkehr von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien wurden durch entsprechende Bundes- und Länderförderprogramme geboten.
- Von Bedeutung sind vom Senat im August 2003 beschlossene Ausführungsvorschriften über die Anmietung von Wohnraum durch Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AV Wohn-AsylbLG), die am 1. September 2003 in Kraft getreten sind. Danach entfällt nunmehr eine Differenzierung zwischen Beziehern von Grundleistungen nach § 3 AsylbLG und Beziehern von Leistungen nach § 2 AsylbLG in besonderen Fällen, wenn bereits über 36 Monate Grundleistungen gewährt wurden. Gegenüber der Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften beträgt die durchschnittliche Kostenersparnis nach Schätzungen der zuständigen Senatsverwaltung 600 bis 800 € pro Monat je nach Größe der zu einer Bedarfsgemeinschaft gehörenden Personenzahl. Mit der Anmietung von Wohnungen fallen zunächst zusätzliche Kosten für den Umzug aus den Wohnheimen, Renovierungskosten für notwendige Instandsetzungsmaßnahmen und Einrichtungsbeihilfen für die neu angemieteten Wohnungen an. Die Zulässigkeit der Abweichung von der gesetzlichen Vorgabe des Sachleistungsprinzips ist allerdings rechtlich äußerst umstritten.

26 Auch die seit Jahren rückläufige Bereitstellung von Mitteln für Unterhaltungsmaßnahmen, insbesondere in den Bereichen Hochbau, Straßenbau und Grünanlagen, ist Besorgnis erregend. Der Rechnungshof hat dies in mehreren Jahresberichten erläutert (vgl. Jahresbericht 1998 T 263 bis 266, Jahresbericht 1999 T 333 bis 339, Jahresbericht 2001 T 391 bis 396). Diese Entwicklung, die auch in anderen Bereichen zu beobachten ist, lässt befürchten, dass der Bauunterhaltungsbedarf insgesamt immer weniger erfüllt wird. Notwendige Bauunterhaltungsmaßnahmen zu unterlassen oder zurückzustellen ist auf Dauer in hohem Maße unwirtschaftlich, weil sich vorhandene Schäden schnell vergrößern, Folgeschäden eintreten und eine spätere Beseitigung damit erheblich kostenaufwändiger ist. Es entstehen zusätzliche überproportionale finanzielle Belastungen für die Zukunft.

9. Investitionsausgaben

27 Die Investitionsausgaben bewegen sich auf einem anhaltend niedrigen Niveau. Im Einzelnen entwickeln sie sich wie folgt:

Ansicht 16: Entwicklung der Investitionsausgaben

	2001	2002	2003	2004	2005
	- Mio. € -				
Investitionsausgaben insgesamt	3 659,4	1 818,4	1 815,0	2 286,5	2 171,6
davon:					
Maßnahmen des Hochbaus und des Garten- und Landschaftsbaus	185,5	138,9	93,4	214,7	174,2
Maßnahmen des Tiefbaus einschließlich Brücken- und Tunnelbau, Wasserbau und Eisenbahnbau	48,1	41,1	38,6	75,0	85,2
Erwerb von beweglichen Sachen	69,2	65,1	63,0	76,0	69,2
Erwerb von unbeweglichen Sachen	66,3	78,2	104,4	73,4	71,5
Erwerb von Beteiligungen	2 132,9 ¹⁾	437,0	395,4	428,7	427,3
Darlehen an sonstige Bereiche	251,5	277,2	253,9	252,8	235,8
Inanspruchnahme aus Gewährleistungen	19,0	12,5	10,7	336,5 ²⁾	364,5 ²⁾
Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich	48,1	45,5	75,9	108,9	85,7
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	838,7	722,9	779,7	720,6	658,3

¹⁾ einschließlich 1 754,9 Mio. € Kapitalzuführung Bankgesellschaft Berlin AG

²⁾ einschließlich 300 Mio. € anteilige Risikoabschirmung Bankgesellschaft Berlin AG

Der Anteil der baulichen Investitionen an den Gesamtausgaben für Investitionen lag in den vergangenen Jahren bei nur 10 v. H. Mindestens die Hälfte der hier nachgewiesenen Mittel werden für Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und den Erwerb von Beteiligungen eingesetzt. Die Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche beinhalten u. a.:

- Ausgaben, die vom Bund oder der EU anteilig gefördert werden; dazu gehören z. B. Zuschüsse zur Förderung von Investitionen in der gewerblichen Wirtschaft und zur Förderung einer wirtschaftsnahen Infrastruktur (veranschlagt 2003: 103,3 Mio. €), Zuschüsse für Modernisierung und Instandhaltung von Wohngebäuden (veranschlagt 2003:

63,5 Mio. €) und Zuschüsse für städtebauliche Nachbesserungen in Wohnsiedlungen und an Wohnanlagen (veranschlagt 2003: 29,5 Mio. €);

- Ausgaben für Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs; dafür sind im Jahr 2003 Mittel von 85,2 Mio. € etatisiert;
- Zahlungen an die Träger von Krankenhäusern und anderen Einrichtungen für Investitionen;
- Hilfen nach dem Flutopfersolidaritätsgesetz in Höhe von 121,0 Mio. €, die ausschließlich im Jahr 2003 veranschlagt sind.

Die für den Erwerb von Beteiligungen etatisierten Mittel sind nahezu vollständig als Kapitalzuführung an die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) gebunden (2003 mit 374,3 Mio. €).

Die bereits unter dem Länderdurchschnitt liegenden Investitionsausgaben sollen nach der Finanzplanung 2003 bis 2007 bis zum Jahr 2007 auf 1,6 Mrd. € (ohne Risikoabschirmung Bankgesellschaft Berlin AG) weiter gesenkt werden. Dies will der Senat durch weitgehenden Verzicht auf neu beginnende Maßnahmen erreichen. Er hält diese Entwicklung angesichts der extremen Haushaltsnotlage für unausweichlich. Eine solche Konsolidierungsstrategie kann aber dauerhaft nicht aufrecht erhalten werden, da Infrastruktur-Investitionen einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Wirtschaftskraft leisten und langfristig hohe finanzielle Belastungen drohen (vgl. T 26).

10. Kreditobergrenze

- 28 Nach den derzeitigen Planungen überschreiten die Einnahmen aus Krediten bis zum Jahr 2005 weiterhin regelmäßig die Summe der in den Hauptgruppen 7 und 8 nachgewiesenen Ausgaben für Investitionen (einfach-gesetzliche Kreditobergrenze) und folgerichtig auch die für eigenfinanzierte Investitionen zugrunde zu legenden Aufwendungen (bereinigte Kreditobergrenze). Zu den Einnahmen aus Krediten zählen hier die Darlehensaufnahme am Kreditmarkt und aus dem öffentlichen Bereich unter Abzug der Tilgungen (Netto-Neuverschuldung).

Ansicht 17: 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)	Überschreitung der bereinigten Kreditobergrenze
2001 ¹⁾	4 841,5	3 659,4	2 460,7	+2 380,8
2002	5 983,8	1 818,4	1 315,6	+4 668,2
2003	4 007,0	1 815,0	1 360,3	+2 646,7
2004 ¹⁾	5 291,8	2 286,5	1 794,0	+3 497,8
2005 ¹⁾	4 235,8	2 171,6	1 762,9	+2 472,9

¹⁾ einschließlich Kapitalzuführung an die bzw. anteiliger Risikoabschirmung für die Bankgesellschaft Berlin AG

Nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 VvB ist eine solche Überschreitung nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat am 31. Oktober 2003 zur Überschreitung der Kreditobergrenze in den Jahren 2002 und 2003 entschieden, dass die entsprechenden Regelungen des Haushaltsgesetzes 2002/2003 vom 19. Juli 2002 verfassungswidrig waren. Im Gesetzgebungsverfahren müsse nicht nur dargelegt werden, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist, sondern auch, dass die erhöhte Kreditaufnahme zur Abwehr dieser Störung bestimmt und geeignet ist. Der Haushaltsgesetzgeber sei seiner Darlegungspflicht nicht hinreichend nachgekommen.

Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof am 31. Oktober 2003 des Weiteren festgestellt, dass über den Wortlaut des Artikels 87 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 VvB hinaus eine Ausnahme vom Kreditbegrenzungsgebot verfassungsrechtlich zulässig sein kann, wenn sich ein Bundesland in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. In diesem Fall müsse - neben der Haushaltsnotlage - dargelegt werden, dass zwingende Ausgaben ohne die erhöhte Kreditaufnahme nicht geleistet werden könnten. Zwingend seien die bundesrechtlich festgelegten und die auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden Ausgabeverpflichtungen. Der Haushaltsgesetzgeber müsse im Rahmen eines schlüssigen Sanierungskonzepts detailliert nachweisen, dass die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben zwingend erforderlich sind und alle möglichen Einnahmequellen und Ausgabebeschränkungen ausgeschöpft wurden.

Selbst wenn die Überschreitung der Kreditobergrenze in den Jahren 2002 und 2003 auf eine bereits eingetretene extreme Haushaltsnotlage zurückzuführen gewesen wäre, habe der Haushaltsgesetzgeber seine diesbezüglichen Darlegungspflichten nicht erfüllt. Der Senat hat erst am

5. November 2002 förmlich festgestellt, dass sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

11. Verschuldung

29 Der Schuldenstand, die Entwicklung der Zinsausgaben und der Netto-Neuverschuldung des Landes stellen sich wie folgt dar:

Ansicht 18: Schuldenstand und Zinsausgaben

Jahr	Schulden ¹⁾	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	Zinsausgaben	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	Netto-Neuverschuldung
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €
2001 ²⁾	39 778,5	13,9	2 070,8	5,5	4 841,5
2002 ²⁾	46 015,9	15,7	2 194,0	5,9	5 983,8
2003 ²⁾	50 038,9	8,7	2 254,8	2,8	4 007,0
2004	55 330,7	10,6	2 387,2	5,9	5 291,8
2005	59 566,5	7,7	2 616,8	9,6	4 235,8
2006	62 775,5	5,4	2 782,0	6,3	3 209,0
2007	65 428,5	4,2	2 935,0	5,5	2 653,0

¹⁾ Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat durch Beschluss vom 8. April 1997 entschieden, dass die „Vereinbarung über die Vorfinanzierung von Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen“, die der Senat am 26. September 1995 mit der Investitionsbank Berlin geschlossen hat, als Kreditaufnahme zu werten ist. Der modellmäßige Barwert (nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen 244,7 Mio. €, Stand vom 31.12.02) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen.

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

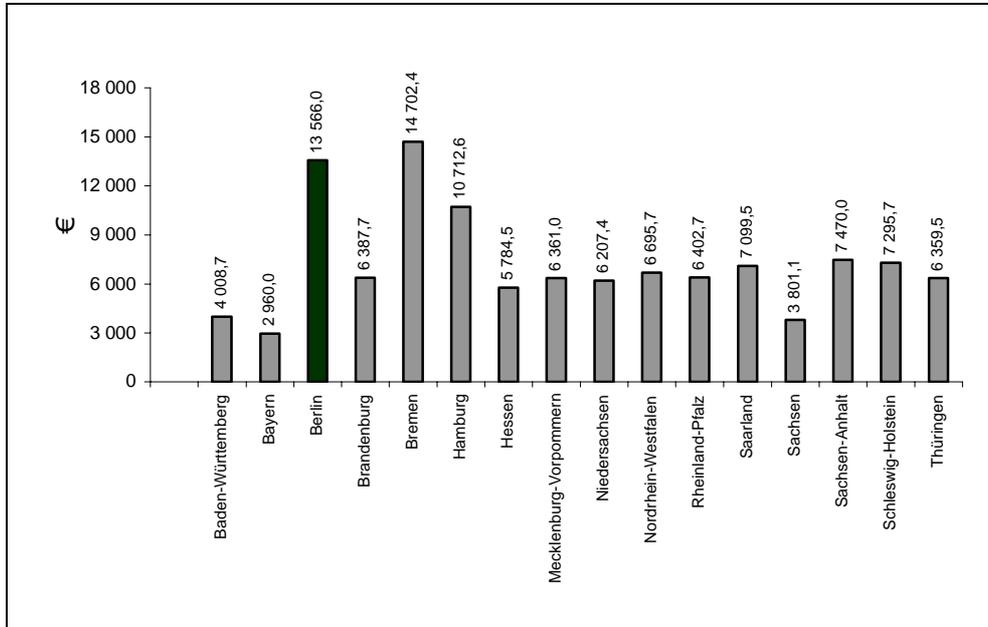
In der Darstellung sind regelmäßig die Kassenverstärkungskredite nicht berücksichtigt. Sie hatten per 31. Dezember 2003 einen Bestand von 1 710,0 Mio. €.

Spätestens im Jahr 2006 überschreitet die Gesamtverschuldung 60 Mrd. €. Die Netto-Neuverschuldung, die 2003 bei 4,0 Mrd. € lag und für 2004 mit 5,3 Mrd. € veranschlagt ist, soll anschließend bis 2007 auf 2,7 Mrd. € zurückgeführt werden. Dies kann nur gelingen, wenn die Konsolidierungsvorgaben konsequent umgesetzt und keine Fehlbeträge erwirtschaftet werden. Für das Jahr 2003 liegt der Fehlbetrag, der spätestens im Haushaltsjahr 2005 auszugleichen ist, nach dem vorläufigen Haushaltsabschluss bei 351,9 Mio. €.

Trotz der Konsolidierungsanstrengungen des Landes steigen die Schulden und damit die Zinsbelastung des Landes weiter an.

30 Die Verschuldung pro Einwohner belief sich per 31. Dezember 2002 auf 13 566 €. Damit weist Berlin nach Bremen den höchsten Wert auf.

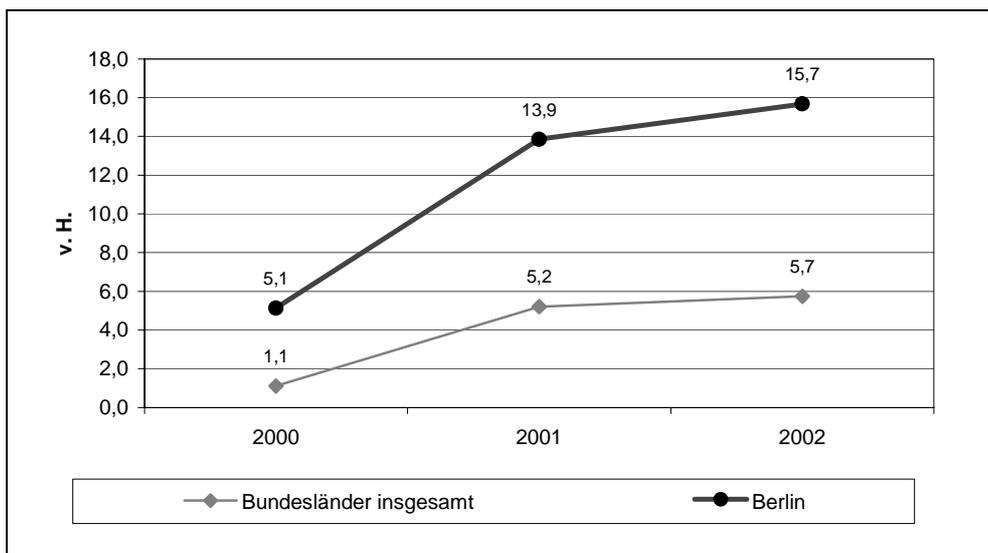
Ansicht 19: Schuldenstand der Bundesländer pro Einwohner per 31. Dezember 2002¹⁾



¹⁾ einschließlich Gemeinden/Gemeindeverbänden und Zweckverbänden

Unter Berücksichtigung des jährlichen Anstiegs der Schulden in den Jahren 2000 bis 2002 wird sichtbar, dass der Schuldenstand Berlins auch im Vergleich zum Durchschnitt der Bundesländer eine Besorgnis erregende Entwicklung genommen hat:

Ansicht 20: Zuwachs der jährlichen Verschuldung¹⁾



¹⁾ einschließlich Gemeinden/Gemeindeverbänden und Zweckverbänden

12. Zinsausgaben

- 31 Die Zinsausgaben steigen weiter an und erreichen im Jahr 2005 eine Höhe von 2 616,8 Mio. €. Das entspricht einer Steigerung gegenüber dem Jahr 2001 um 546,0 Mio. € bzw. mehr als 26 v. H.

Da bis zum Jahr 2006 nicht vorgesehen ist, das Primärdefizit im Landeshaushalt durch einen Überschuss zu ersetzen, werden die Zinsausgaben mindestens bis zu diesem Zeitpunkt zu einer weiteren Verschuldung und damit wiederum zu steigenden Zinsbelastungen führen (vgl. T 12). Von 2005 bis 2007 werden sie sich somit voraussichtlich um weitere 318,0 Mio. € auf 2 935,0 Mio. € erhöhen, dies entspricht einem Anstieg um über 12 v. H. in nur zwei Jahren.

Unberücksichtigt bleiben dabei mögliche Szenarien, falls das Zinsniveau nicht auf dem bisherig niedrigen Niveau bleibt. Allein eine Erhöhung des Zinssatzes um 0,5 v. H. würde für die Summe der 2004 bis 2007 geplanten Netto-Neuverschuldung eine zusätzliche Belastung von 77 Mio. € ausmachen.

Nach Abbau des Primärdefizits muss die Erwirtschaftung eines Primärüberschusses Hauptziel der Finanzpolitik des Landes bleiben, damit die Netto-Neuverschuldung konsequent zurückgeführt werden kann.

13. Indikatoren der Haushaltsnotlage

- 32 Bei Anwendung der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 (BVerfG DVBl. 1992, 965 ff.) zugrunde gelegten Maßstäbe befindet sich das Land Berlin in einer extremen Haushaltsnotlage, aus der es sich aus eigener Kraft nicht befreien kann. Als Indikatoren wurden in dem Urteil genannt:

- eine gegenüber dem Durchschnitt der Bundesländer mehr als doppelt so hohe Kreditfinanzierungsquote und
- eine zur selben Zeit weit über dem Durchschnitt der Bundesländer liegende Zins-Steuer-Quote.

Das Land Berlin weist folgende Haushaltskennziffern auf:

Ansicht 21: Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote

Jahr	Zins-Steuer-Quote mit LFA und BEZ ohne Schuldendiensthilfen	Länderdurchschnitt (einschl. Gemeinden)	Zins-Steuer-Quote mit LFA und BEZ sowie mit Schuldendiensthilfen	Kreditfinanzierungsquote	Länderdurchschnitt (einschl. Gemeinden)
- v. H. -					
2001	18,5	11,0	29,6	21,7	6,2
2002	21,0	11,8	32,9	28,7	8,1
2003	21,2	12,3	31,9	19,7	10,5
2004	21,3	12,5	31,0	25,5	10,0
2005	22,9	13,1	31,8	20,7	10,4

Die Zins-Steuer-Quote verdeutlicht, in welchem Vomhundertsatz die Steuereinnahmen des Landes zuzüglich der Einnahmen aus dem LFA und der Fehlbetrags-BEZ für Zinsausgaben gebunden sind. Im Jahr 2002 lag sie bei annähernd dem Doppelten des Bundesdurchschnitts von 11,8 v. H.

Zum Vergleich mit dem Bundesdurchschnitt wird die Zins-Steuer-Quote ohne Berücksichtigung der Schuldendiensthilfen zugrunde gelegt. Würden den Zinsausgaben die Schuldendiensthilfen, die in Berlin von besonderem Gewicht sind (vgl. Ansicht 14), hinzugerechnet, hätte die Zins-Steuer-Relation im Jahr 2002 bereits nahezu das Dreifache des Bundesdurchschnitts erreicht. Trotz beginnender Rückführung der Schuldendiensthilfen wird diese Quote noch über längere Zeit auf einem Niveau von über 30 v. H. bleiben und eine anhaltend extrem hohe Bindung der Steuereinnahmen verursachen.

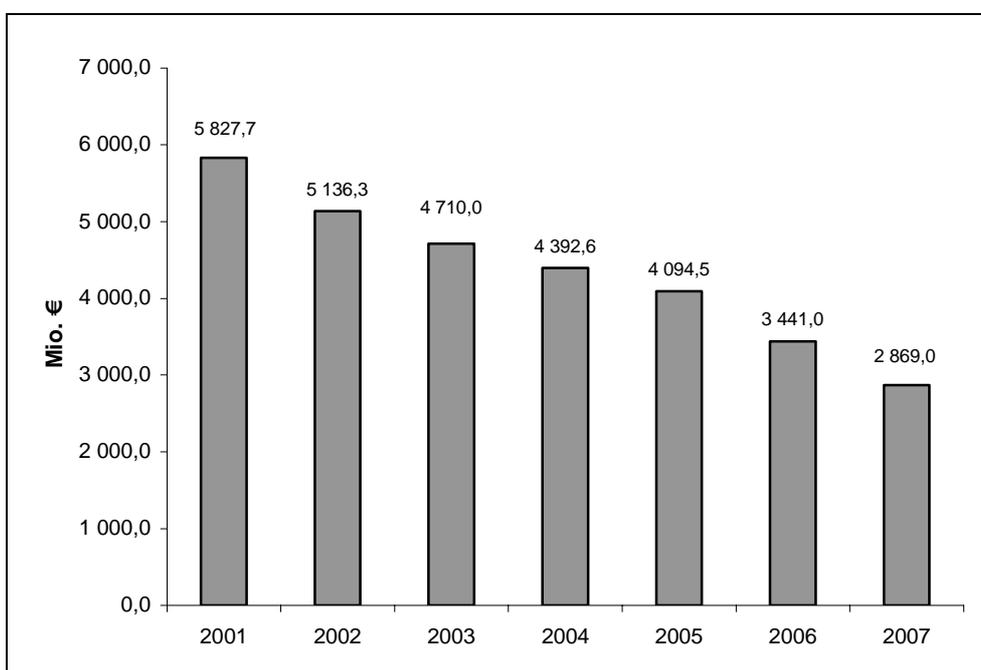
Die Kreditfinanzierungsquote weist das Verhältnis der Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt zu den bereinigten Ausgaben aus. Sie liegt für Berlin regelmäßig etwa doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt, in den Jahren 2001 und 2002 sogar bei etwa dem dreifachen Wert. Unter Zugrundelegung eines Länderdurchschnitts von 8,1 v. H. hätte die Netto-Neuverschuldung Berlins im Jahr 2002 statt 6,0 Mrd. € lediglich 1,7 Mrd. € betragen dürfen.

Mit der förmlichen Feststellung der extremen Haushaltsnotlage am 5. November 2002 hat sich der Senat der Auffassung des Rechnungshofs (Jahresbericht 2001 T 45 bis 48) angeschlossen. Nachdem Verhandlungen mit dem Bund über entsprechende Hilfen erfolglos blieben, hat das Land im September 2003 einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel eingereicht, dass Berlin Sonderbedarfs-BEZ zur Haushaltssanierung gewährt werden.

14. Konsolidierungsnotwendigkeiten

- 33 Obwohl das Land seine Primärausgaben von 20,9 Mrd. € im Jahr 1995 auf 18,9 Mrd. € im Jahr 2002 abgesenkt hat, erfordern die wachsende Verschuldung und die steigende Zinslast auch im Interesse der Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Landes anhaltend konsequente Gegenmaßnahmen. Nach Abbau des Primärdefizits müssen Primärüberschüsse erwirtschaftet werden, um die Zinsbelastungen zu reduzieren und die Schuldenspirale zu durchbrechen. Die finanziellen Größenordnungen stellen sich wie folgt dar:

Ansicht 22: Primärdefizit und Zinsbelastung



In der derzeitigen Wirtschaftslage muss die notwendige Konsolidierung im Wesentlichen durch eine Reduzierung der Ausgaben geleistet werden.

- 34 Die mit dem Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht begehrten Hilfeleistungen der bundesstaatlichen Gemeinschaft setzen ausreichende Eigenanstrengungen des Landes voraus und sind mit strengen Auflagen und einem Sanierungsprogramm zu verknüpfen (vgl. auch § 12 Abs. 4 MaßstäbeGesetz).

Mit der Finanzplanung 2003 bis 2007 hat der Senat Konsolidierungsbeschlüsse für ein Sanierungsprogramm gefasst, das als Bestandteil des Normenkontrollantrages gegenüber dem Bundesverfassungsgericht die Eigenanstrengungen Berlins zur Konsolidierung des Landeshaushalts dokumentieren soll. Das Programm hat ein Volumen von 1,6 Mrd. € bis zum Jahr 2007 und soll sich folgendermaßen auswirken:

- Die Personalausgaben sollen bis zum Jahr 2007 weitestgehend stabil gehalten werden. Hierfür will der Senat sowohl den Stellenbestand reduzieren als auch Maßnahmen im Tarif- und Besoldungsbereich umsetzen.
- Die konsumtiven Sachausgaben sollen bis zum Jahr 2007 um 940 Mio. € gegenüber 2003 gesenkt werden. Dafür sind u. a. folgende Maßnahmen vorgesehen:
 - Entlastungen im Bereich der Kindertagesstätten (102 Mio. €),
 - Reduzierung der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung (89 Mio. €),
 - Facility-Management (72 Mio. €),
 - Auslaufen von Beschäftigungsmaßnahmen (58 Mio. €),
 - Einrichtung eines Stellenpools (30 Mio. €),
 - Ausstieg aus der Wohnungsbauförderung (260 Mio. €).
- Die Investitionsausgaben sollen bis zum Jahr 2007 um knapp 350 Mio. € gegenüber dem Nachtragshaushaltsplan 2003 reduziert werden.

Ziel des Senats ist es, die Primärausgaben bis 2007 um 1,2 Mrd. € zurückzuführen und das Primärdefizit vollständig abzubauen.

Der Rechnungshof erkennt die Anstrengungen des Senats zur Konsolidierung des Landeshaushalts an. Die Maßnahmen müssen allerdings tragfähig sein und konsequent umgesetzt werden.

15. Nationaler Stabilitätspakt

35 Mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt von Maastricht sind die EU-Mitgliedsstaaten angehalten, eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik zu realisieren. Zudem verpflichtet er die EU-Länder, ein jährlich aktualisiertes Stabilitätsprogramm vorzulegen. Die Stabilitätskriterien umfassen insbesondere:

- das Verhältnis des gesamtstaatlichen Defizits zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), das maximal 3 v. H., und
- das Verhältnis der öffentlichen Gesamtverschuldung zum BIP, das höchstens 60 v. H. betragen darf.

Liegen belastbare Hinweise auf ein tatsächliches Erreichen bzw. Überschreiten der 3 v. H.-Defizitgrenze vor, kann die EU-Kommission ein Defizitverfahren einleiten.

Die Einhaltung der Stabilitätskriterien muss Bestandteil einer nachhaltigen Finanzpolitik sein, die die Handlungsfähigkeit des Landes erhält und

ermöglicht, notwendige Strukturveränderungen vorzunehmen und wirtschaftliches Wachstum zu sichern.

36 Zur innerstaatlichen Umsetzung der Vereinbarungen von Maastricht wurde zum 1. Juli 2002 eine Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) in Kraft gesetzt. Der neu eingeführte § 51 a HGrG sieht vor, dass

- Bund und Länder „eine Rückführung der Netto-Neuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte“ anstreben;
- der Finanzplanungsrat u. a. Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin gibt, insbesondere im Hinblick auf eine gemeinsame Ausgabenlinie und die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung der Gebietskörperschaften mit den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts;
- der Finanzplanungsrat nach Erfordernis Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin ausspricht.

Auf der Sondersitzung am 21. März 2002 hat der Finanzplanungsrat die Notwendigkeit des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts anerkannt und im Rahmen eines nationalen Stabilitätspakts insbesondere beschlossen, dass

- die Länder und Gemeinden ihr jährliches Ausgabenwachstum in den Jahren 2003 und 2004 auf jeweils 1 v. H. im Jahresdurchschnitt begrenzen und
- Bund und Länder ihre Finanzierungsdefizite/Nettokreditaufnahmen (unter Berücksichtigung der besonderen Situation der Haushaltsnotlagenländer) vom Jahr 2003 an jährlich gegenüber dem Vorjahr mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte reduzieren.

In seiner Sitzung am 27. November 2002 bekräftigte der Finanzplanungsrat die im März gefassten Beschlüsse. Erstmals erörterte er die Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Mit dem gemeinsamen Ziel, im Jahr 2003 das gesamtstaatliche Defizit wieder unter 3 v. H. des BIP zu senken, wurden die Länder verpflichtet, „zum nächsten Finanzplanungsrat ihre Beiträge zur Erreichung des Zieles eines ausgeglichenen Staatshaushaltes 2006 und ihre Strategien zur Erreichung ausgeglichener Landeshaushalte“ darzulegen.

Darüber hinaus machte der Finanzplanungsrat gegenüber dem Land Berlin von seinem Recht nach § 51 a Satz 3 HGrG Gebrauch, bei nicht hinreichender Haushaltsdisziplin Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin zu geben. Danach ist das Land Berlin verpflichtet, seine Ausgaben unter „erheblichen zusätzlichen Konsolidierungsanstrengungen, die weit über die für die übrigen Länder geltende Ausgabenbegrenzung hinausgehen“, „auf ein finanzierbares Niveau zurückzuführen“.

37 Mit der Einleitung eines Defizitverfahrens gegenüber Deutschland durch die EU-Kommission im November 2002 gewinnt die Verpflichtung des Landes Berlin zusätzlich an Gewicht.

- Der öffentliche Gesamthaushalt schloss im Jahr 2002 mit einem Finanzierungsdefizit¹⁾ von 66,3 Mrd. € ab. Berlin nimmt dabei mit einem Defizit von 4,9 Mrd. € im Vergleich aller Länder den zweiten Platz ein.
- Der prozentuale Anteil Berlins am Gesamtdefizit beläuft sich auf 7,4 v. H. Dagegen wurden im Land mit 77,1 Mrd. € nur 3,7 v. H. des BIP²⁾ der Bundesrepublik Deutschland erwirtschaftet.

Die Forderung des Finanzplanungsrates vom 21. März 2002 zur Begrenzung des Ausgabenzuwachses wird im Jahr 2004 voraussichtlich nicht voll erfüllt. Ursache hierfür ist die notwendige Finanzierung des Fehlbetrages aus 2002, die im Jahr 2004 ausgabeseitig wirksam wird und somit eine Steigerung der Gesamtausgaben um 1,3 v. H. gegenüber dem Vorjahr zur Folge hat.

Aus dem gleichen Grund kann der Senat eine kontinuierliche Senkung der Nettokreditaufnahme bis zum Jahr 2005 nicht nachweisen. Das Ziel, im Sinne des nationalen Stabilitätspakts einen stabilitätskonformen Haushalt herbeizuführen, erscheint auf absehbare Zeit nicht erreichbar.

¹⁾ Statistisches Bundesamt, Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen einschließlich interner Verrechnungen. Das für das Maastricht-Kriterium gegenüber der EU notifizierte Defizit fiel mit 76,2 Mrd. € noch höher aus.

²⁾ BIP in jeweiligen Preisen

III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2002

1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2002

Der Senat hat wie im vergangenen Jahr die Haushalts- und Vermögensrechnung zwar fristgerecht aber nur in verkürzter Form vorgelegt. Der Rechnungshof kann wegen noch ausstehender Klärung zu Feststellungen zum Haushaltsjahr 2001 und Mängeln zum Haushaltsjahr 2002 die Richtigkeit der Vermögensrechnung nur eingeschränkt bestätigen.

1.1 Haushaltsplan

38 Der Haushaltsplan 2002 ist durch das Haushaltsgesetz 2002/2003 (HG 02/03) vom 19. Juli 2002 in der Fassung des Nachtragshaushaltsgesetzes 2002/2003 (NHG 2002/2003) vom 16. April 2003 in Einnahmen und Ausgaben auf 23 785 963 100 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 1 453 064 100 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 18 190 568 200 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 1 390 148 100 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 5 595 394 900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 62 916 000 € 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).

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

Ansicht 23: Haushaltsvolumen

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
1998	22 906,8	-2,0	17 206,7	-2,3	5 700,0	-1,2
1999	21 585,7	-5,8	15 981,7	-7,1	5 604,0	-1,7
2000	21 143,2	-2,1	15 604,2	-2,4	5 538,9	-1,2
2001	24 369,9	+15,3	18 886,4	+21,0	5 483,5	-1,0
2002	23 786,0	-2,4	18 190,6	-3,7	5 595,4	+2,0

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

Ansicht 24: Verpflichtungsermächtigungen

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
1998	2 927,7	12,8	2 667,7	15,5	259,9	4,6
1999	2 555,7	11,8	2 393,2	15,0	162,5	2,9
2000	2 511,8	11,9	2 402,1	15,4	109,7	2,0
2001	1 750,1	7,2	1 684,0	8,9	66,0	1,2
2002	1 453,1	6,1	1 390,1	7,6	62,9	1,1

1.2 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

- 41 Gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB hat der Senat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus über die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft, über das Vermögen und über die Schulden Rechnung zu legen. Für das Haushaltsjahr 2002 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 23. September 2003 beschlossen und mit Schreiben vom selben Tag dem Abgeordnetenhaus vorgelegt (Drs 15/2065).

Die Nachweisungen der Verpflichtungsermächtigungen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 11.4.4 und 11.4.6 AV § 80 LHO), die Übersicht über das Rücklage- und Sondervermögen (§ 85 Nr. 2 LHO i. V. m. Nr. 11.4.7 AV § 80 LHO), die Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften (Nr. 13.4.1 AV § 80 LHO), die Nachweisung über die Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen (Nr. 13.4.2 AV § 80 LHO) und die Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres (Nr. 13.4.3 AV § 80 LHO) wurden nach dem 30. September 2003 (bis zu zwei Monate später) vorgelegt.

Entgegen § 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nrn. 11.4.8, 11.4.10 und 11.4.11 AV § 80 LHO fehlen die Jahresabschlüsse vom Krankenhaus des Maßregelvollzugs sowie von drei Betrieben, die nach § 26 LHO einen Wirtschafts-

plan aufzustellen hatten (Deutsche Oper Berlin, Neuköllner Seniorenheime und Weddinger Senioreneinrichtungen).

Für das Krankenhaus des Maßregelvollzugs fehlt auch noch der testierte Jahresabschluss für 2001. Für die Weddinger Senioreneinrichtungen liegen seit 1998 aus den bekannten Gründen keine bestätigten Jahresabschlüsse vor (vgl. Vorjahresbericht T 34). Damit setzte sich die Entwicklung aus den Vorjahren fort.

Der Senat hat damit zwar fristgerecht aber innerhalb der von der Verfassung gesetzten Frist nicht vollständig Rechnung gelegt.

- 42 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

- 43 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 HKR¹⁾-Verfahren ProFiskal bildet die Mittelbewirtschaftung und die Kassenwirtschaft in voneinander getrennten Modulen ab. Die Datenbestände der Mittelbewirtschaftung und der Kassenwirtschaft werden arbeits-tätig durch Datentransfers synchronisiert. In der Vergangenheit ist es durch Verfahrens- und Anwenderfehler immer wieder zu Abweichungen gekommen.

Die Haushaltsrechnung 2002 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 einen Abgleich der Module vorgenommen. Dieser Abgleich führte zur Aufdeckung einer Vielzahl von Differenzen, die nach Aktenlage fast vollständig bereinigt wurden.

¹⁾ Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

- 44 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2002 folgendes Gesamtergebnis aus:

Ansicht 25: Gesamtergebnis

	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	22 365 297 044,11	23 757 406 950,32
verbliebene Haushaltsreste	0,00	140 584 234,61
Rechnungssoll	22 365 297 044,11	23 897 991 184,93
Ansatz	23 785 963 100,00	23 785 963 100,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	132 146 921,00
Abschlussresultate der Vorjahre	+9 570 948,68	+9 570 948,68
Gesamtssoll	23 795 534 048,68	23 927 680 969,68
Differenz ungünstiger	1 430 237 004,57	
Differenz günstiger		29 689 784,75
Fehlbetrag nach der Rechnung	1 400 547 219,82	

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

Ist-Einnahmen	22 365 297 044,11 €
Ist-Ausgaben	<u>23 757 406 950,32 €</u>
Kassenmäßiger Fehlbetrag	<u>1 392 109 906,21 €</u>

Das kassenmäßige Jahresergebnis hat sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 26: Kassenmäßiges Jahresergebnis

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
1998	-1 569,6	-1 688,2	+118,6
1999	-1 580,7	-1 703,9	+123,3
2000	-654,0	-683,6	+29,6
2001	-1 931,1	-1 890,3	-40,8
2002	-1 392,1	-1 276,8	-115,4

Das kassenmäßige Jahresergebnis ist nicht mit dem kassenmäßigen Gesamtergebnis identisch. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat beim Haushaltsabschluss das kassenmäßige Gesamtergebnis dargestellt und erläutert. Der von der Senatsverwaltung für Finanzen erläuterte Gesamtbeitrag von 102 895,17 € ist um 51,13 € zu niedrig ausgewiesen. Die Ausgleichsbuchung erfolgte im Haushaltsjahr 2003 in korrekter Höhe. Das kassenmäßige Gesamtergebnis beträgt somit 1 392 212 852,51 €.

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

Ansicht 27: Ist-Einnahmen (Differenz zum Vorjahr)

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
1998	-3 180,1	-12,7	-3 193,6	-16,8	+13,5	+0,2
1999	+31,9	+0,1	-11,3	-0,1	+43,3	+0,7
2000	+531,4	+2,4	+713,5	+4,5	-182,0	-3,0
2001	+800,6	+3,4	+869,9	+5,0	-69,2	-1,1
2002	-924,6	-4,0	-840,0	-4,8	-84,6	-1,4

Ansicht 28: Ist-Ausgaben (Differenz zum Vorjahr)

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
1998	-1 836,7	-7,3	-1 785,4	-9,2	-51,2	-0,9
1999	+43,0	+0,2	+4,4	+0,03	+38,6	+0,6
2000	-395,1	-1,7	-306,7	-1,7	-88,3	-1,5
2001	+2 077,7	+8,2	+2 076,6	+10,8	+1,0	+0,1
2002	-1 463,6	-5,8	-1 453,5	-7,5	-10,0	-0,2

47 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit minus 4 864 193 814,72 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf, der mit der Netto-Neuverschuldung nicht übereinstimmen muss. Er entwickelte sich seit 1998 wie folgt:

Ansicht 29: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
1998	-2 585,8
1999	-1 790,2
2000	-2 544,7
2001	-5 250,0
2002	-4 864,2

Die Finanzierungsrechnung als Teil des kassenmäßigen Abschlusses (§ 82 LHO) ist nicht in der vorgelegten Haushaltsrechnung enthalten. Ihre Aufnahme in den Abschlussbericht, auf den in der Vorlage nur verwiesen wird, genügt nicht, da dieser den kassenmäßigen Abschluss sowie den Haushaltsabschluss und damit auch die Finanzierungsrechnung erläutern und nicht darstellen soll (vgl. § 84 LHO).

- 48 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO hat sich seit 1998 wie folgt verändert:

Ansicht 30: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
1998	-153,2 ¹⁾	-230,2	+77,0
1999	-1 788,5 ²⁾	-1 794,2	+65,7
2000	-834,6 ³⁾	-856,4	+21,9
2001	-1 982,2 ⁴⁾	-2 024,8	-8,5
2002	-1 400,5	-1 287,6	-113,0

¹⁾ Der für das Haushaltsjahr 1998 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 7 701,54 € zu gering (vgl. Jahresbericht 2000 T 127).

²⁾ Der für das Haushaltsjahr 1999 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 2 468,34 € zu gering (vgl. Jahresbericht 2001 T 77).

³⁾ Der für das Haushaltsjahr 2000 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 44 641 454,59 € zu gering (vgl. Jahresbericht 2002 T 64, 65 und 68).

⁴⁾ Der für das Haushaltsjahr 2001 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 174 524 584,99 € zu hoch (vgl. Vorjahresbericht T 37 und 38).

Das ausgewiesene rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO weicht um 51,13 € ab (vgl. T 45).

- 49 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.

- 50 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.

Für den Bereich der Hauptverwaltung ist in dieser Nachweisung ein insgesamt um 153,02 € geringerer Betrag ausgewiesen als in der Rechnungsnachweisung (Nr. 4 AV § 80 LHO). Die Differenz wurde von der Senatsverwaltung für Finanzen nicht erläutert.

Die in der vorgenannten Nachweisung darzustellenden höheren und neuen Ausgaben bei den Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen berücksichtigen erneut nicht die Ausgaberechte, die aufgrund der tatsächlich eingegangenen Einnahmen zu bilden sind (vgl. Nr. 1.7 AV § 37 LHO).

- 51 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 dem Abgeordnetenhaus am 2. September 2003 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung (Drs 15/2014) und am 9. Dezember 2003 eine entsprechende für die Bezirke (Drs 15/2367) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 17. März 2004 beschlossen.

- 52 Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2002 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 551 869 666,48 €. Sie haben sich im Verhältnis zum Haushaltsvolumen bzw. zur jeweiligen Teilsumme in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Ansicht 31: Haushaltsüberschreitungen (Ausgaben)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
1998						
überplanmäßig	550,9		305,7		245,2	
außerplanmäßig	264,2		200,5		63,7	
gesamt	815,1	3,6	506,2	2,9	308,9	5,4
1999						
überplanmäßig	753,8		428,0		325,9	
außerplanmäßig	141,5		45,3		96,3	
gesamt	895,3	4,1	473,2	3,0	422,1	7,5
2000						
überplanmäßig			255,5		¹⁾	
außerplanmäßig			25,9		¹⁾	
gesamt	612,0	2,9	281,4	1,8	330,6	6,0
2001						
überplanmäßig			295,2		¹⁾	
außerplanmäßig			99,7		¹⁾	
gesamt	853,2	3,5	394,9	2,1	458,3	8,4
2002						
überplanmäßig	442,5		138,5		304,0	
außerplanmäßig	109,4		60,7		48,7	
gesamt	551,9	2,3	199,2	1,1	352,7	6,3

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

- 53 Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2002 insgesamt 143 878 354,35 €. Der Umfang hat sich im Verhältnis zur jeweiligen Veranschlagung im Haushaltsplan wie folgt entwickelt:

Ansicht 32: Haushaltsüberschreitungen (Verpflichtungsermächtigungen)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
1998						
überplanmäßig	45,7		45,3		0,3	
außerplanmäßig	138,2		133,9		4,2	
gesamt	183,9	6,3	179,3	6,7	4,6	1,8
1999						
überplanmäßig	60,9		59,3		1,5	
außerplanmäßig	327,1		277,0		50,1	
gesamt	388,0	15,2	336,3	14,1	51,7	31,8
2000						
überplanmäßig			57,1		1)	
außerplanmäßig			220,6		1)	
gesamt	288,7	11,5	277,8	11,6	10,9	10,0
2001						
überplanmäßig			105,5		1)	
außerplanmäßig			198,1		1)	
gesamt	308,9	18,0	303,7	18,0	5,1	8,0
2002						
überplanmäßig	24,5		24,5		0	
außerplanmäßig	119,3		118,2		1,1	
gesamt	143,9	9,9	142,7	10,2	1,1	1,8

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

- 54 Für das Haushaltsjahr 2002 sind insgesamt 176 525 900 € pauschale Minderausgaben (0,7 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	132 156 000 €
Bezirke	44 369 900 €

Die Verwaltungen haben nur einen Teil der pauschalen Minderausgaben erwirtschaftet. Sie wiesen für die Hauptverwaltung insgesamt 2 427 657,45 € und für die Bezirksverwaltungen 12 874 000,00 € (davon entfallen 87,7 v. H. auf den unter vorläufige Haushaltswirtschaft gestellten Bezirk Marzahn-Hellersdorf) als nicht zugelassene Mehrausgaben aus.

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

Ansicht 33: Ausgabehaushaltsreste

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
1998	211,2	0,9	167,5	1,0	43,7	0,8
1999	147,8	0,7	90,5	0,6	57,3	1,0
2000	255,6	1,2	208,0	1,3	47,6	0,9
2001	137,1	0,5	117,5	0,6	14,6	0,2
2002	140,6	0,6	128,4	0,7	12,2	0,2

Die verbliebenen Ausgabehaushaltsreste sind gegenüber dem Vorjahr leicht gestiegen.

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

1.4 Vermögensrechnung

56 Die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2002 wurde erneut nicht mit dem ProFiskal-Modul DHR erstellt, sondern mit anderen Softwareprodukten auf Basis der Daten aus der Mittelbewirtschaftung.

57 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⁾
	- € -	
Verwaltungsvermögen	7 109 770 985	47 267 181 919
Betriebsvermögen	7 300 492 966	0
Rücklagevermögen	3 110 968 275	0
Finanzvermögen	1 468 318	5 624
Stiftungsvermögen	46 885 242	0
Insgesamt	17 569 585 786	47 267 187 543

¹⁾ Der modellmäßige Barwert der Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen von 244,7 Mio. € (Stand vom 31.12.02) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen (vgl. Fußnote 1 zu Ansicht 18).

Das Vermögen hat sich gegenüber dem Vorjahr um 828 221 714 € vermindert. Die Schulden erhöhten sich um 4 866 348 677 €.

Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Anfangsbestände 2002 stimmen nicht mit den Schlussbeständen des Jahres 2001 überein. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Abweichungen nachvollziehbar er-

läutert. Anzumerken ist, dass die ausgewiesenen Differenzen von 122 726 € tatsächlich 19 122 726 € betragen.

Beim Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf Kapitel 39 11 Vermögensgruppe 10 21 wurde eine Abweichung zwischen dem Vermögenskonto und dem Vermögensnachweis in Höhe von 844 € festgestellt. Nach der Erläuterung der Senatsverwaltung für Finanzen wurde für eine Abgangsbuchung die falsche Vermögensgruppe 10 21 gewählt, bei der der Bestand programmtechnisch nicht fortgeschrieben wurde. Dies führte zwar bei dieser Vermögensgruppe zu einem korrekten Schlussbestand, der Schlussbestand bei der zutreffenden Vermögensgruppe 10 34 und somit auch insgesamt beim Verwaltungsvermögen ist aber um 844 € zu hoch ausgewiesen. Die Korrekturbuchung wurde im Übrigen im Haushaltsjahr 2003 nachgeholt.

Die Höhe des in der Vermögensübersicht mit 3 110 968 275 € ausgewiesenen Rücklagevermögens kann nicht bestätigt werden, weil diese nicht anhand der haushaltsmäßigen Buchungen, den Buchungen im Sachbuch für den Geldbestand und den Meldungen zur Übersicht über das Rücklagevermögen nachvollzogen werden kann. Die manuell erstellte Übersicht über das Rücklagevermögen weist eine Summe von 66 555 908,65 € aus. Gegenüber dem Rücklagevermögen in der Vermögensübersicht besteht eine Differenz von 3 044 412 366 €, die sich der Rechnungshof nur teilweise erklären kann. So sind die verbrieften und nicht verbrieften Anteilsrechte (Vermögensgruppe 30 35) in Höhe von 2 987 771 092 € in der manuell erstellten Übersicht zurecht nicht enthalten. Die Meldungen der Bezirke wurden nicht immer in der richtigen Höhe bei der Aufstellung berücksichtigt. Der Restbetrag von 56 641 274 € ist bisher ungeklärt.

Der Geldbestand der Rücklagen im o. g. Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) weist als Jahresendbestand 2002 einen Betrag von insgesamt 86 801 199,80 € aus. Er ist um 28 696 432,80 € höher als im Vermögensnachweis (ohne Vermögensgruppe 30 35) gebucht. Bei den Bezirken hingegen weist der Geldbestand einen um insgesamt 569 544,93 € niedrigeren Betrag aus.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bei den Schlussbeständen versäumt, noch nicht bereinigte Fehler aus den Vorjahren zu erläutern. So ist das Verwaltungsvermögen für 2002 noch um 14 197 529 € zu hoch ausgewiesen. Zwei weitere fehlerhafte Buchungen beim Verwaltungsvermögen der Bezirke Spandau und Marzahn-Hellersdorf aus dem Jahr 2001 von insgesamt 1 585 € und deren Auswirkung auf den Schlussbestand 2002 konnten immer noch nicht geklärt werden. Der Schriftverkehr mit den Bezirken hierzu ist noch nicht abgeschlossen. Ferner ist das Betriebsvermögen für 2002 wegen der noch unzutreffend ausgewiesenen Bestände der ehemaligen Krankenhausbetriebe bei den Bezirken Mitte, Charlottenburg-Wilmersdorf, Steglitz-Zehlendorf und Tempelhof-Schöneberg um insgesamt 196 647 240 € zu hoch dargestellt.

Ferner zweifelt der Rechnungshof den ausgewiesenen Vermögensbestand von 119 Mio. € für Darlehensforderungen (Verwaltungsvermögen) an (vgl. T 138 bis 143).

Insgesamt muss davon ausgegangen werden, dass der Schlussbestand des Vermögens um einen dreistelligen Millionenbetrag zu hoch ausgewiesen ist.

- 58 Überschreitungen der im HG 02/03 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen.

Die Vermögensrechnung enthält auch Meldungen der Senatsverwaltungen über den Bestand der Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen. Aufbereitete Zusammenfassungen als Nachweisungen über die übernommenen Bürgschaften (Nr. 13.4.1 AV § 80 LHO) und über die Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen (Nr. 13.4.2 AV § 80 LHO) wurden jedoch nicht vorgelegt.

Im Abschlussbericht (Nr. 15 - Bürgschaften -) sind nur die auf die Senatsverwaltung für Finanzen entfallenen Bürgschaften aufgeführt. Es fehlen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen der Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung sowie für Wissenschaft, Forschung und Kultur mit einem Gesamtvolumen von 229,6 Mio. €. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass auch der Abschlussbericht den vollständigen Stand der Verpflichtungen Berlins aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen widerspiegelt.

- 59 Die Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2002 ist wie in den Vorjahren fehlerhaft.

Erstmalig sind die Grundstücke des Liegenschaftsfonds mit einer Gesamtfläche von 7 271 633 m² besonders ausgewiesen. Diese Flächenangaben beziehen sich aber nicht durchgängig, wie nach Nr. 15.4 i. V. m. Nr. 14.12 AV § 73 LHO gefordert, auf den Stand zum 31. Dezember, da die Senatsverwaltung für Finanzen mehrfach die Meldungen nachfordern musste und nicht alle Vermessungsämter einen Auszug aus dem Automatisierten Liegenschaftsbuch zum Ende des Haushaltsjahres 2002 gefertigt haben.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in die Nachweisung für die Grundstücke außerhalb Berlins keine Flächen der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport aufgenommen, da diese Fehlanzeige erstattet hatte, obwohl im Vorjahr noch sieben Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 176 266 m² aufgeführt waren. Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport sollte die Meldung für 2002 lediglich bedeuten, dass sich keine Veränderung zum Vorjahr ergeben hat. Eine daraufhin vom Rechnungshof erbetene Aufstellung der außerhalb Berlins gelegenen Grundstücke gemäß Abschlussrundschriften 2002 Buchstabe G Nr. 14 Abs. 5 kann die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport angabegemäß nicht beibringen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für 2002 erstmalig auch die Flächen des außerhalb Berlins gelegenen Grundvermögens, für das Berlin lediglich Miteigentümer ist, in einer Größe von 237 686 m² in der Nachweisung aufgeführt. Sonstige Flächen von 11 940 m² wurden versehentlich nicht mit eingerechnet, sodass die Fläche insgesamt 249 626 m² beträgt. Die im Abschlussbericht in der Fußnote genannte Gesamtfläche von 239 050 m² ist daher zu gering.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat entgegen Nr. 14.12 AV § 73 LHO in die Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens nicht die von den Vermessungsämtern gemeldeten Flächen der ehemaligen städtischen Krankenhausbetriebe von insgesamt 3 221 774 m² übernommen, für die das Land Berlin als Eigentümer im Grundbuch eingetragen ist.

- 60 Der Rechnungshof kann wegen noch ausstehender Klärungen zu Feststellungen zum Haushaltsjahr 2001 und der vorstehend genannten Mängel zum Haushaltsjahr 2002 die Richtigkeit der Vermögensrechnung nur eingeschränkt bestätigen.

1.5 Ergebnis

- 61 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Finanzen erneut innerhalb der von der Verfassung gesetzten Frist nur eine verkürzte Haushalts- und Vermögensrechnung vorgelegt hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat

- **künftig wieder gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB fristgerecht und vollständig Rechnung legt** (T 41),
- **festgestellte Differenzen aufklärt, bereinigt oder erläutert** (T 43, 50, 57, 59) und
- **alle Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen im Abschlussbericht darstellt** (T 58).

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

2. Kreditaufnahme

Die während der vorläufigen Haushaltswirtschaft und der Geltung des Vorschaltgesetzes zu beachtenden Höchstbeträge für die allgemeine Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2002 wurden überschritten. Die übrigen Höchstbeträge sind eingehalten. Die Kreditobergrenze ist im Soll wie im Ist überschritten. Die für die jeweiligen Zeiträume im Jahr 2002 zu beachtenden Höchstbeträge für Kassenverstärkungskredite wurden nicht überschritten.

- 63 Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden dürfen. Da zu Beginn des Jahres 2002 noch kein Haushaltsgesetz verabschiedet war und keine Restermächtigung aus 2001 nach § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO zur Verfügung stand, fanden zunächst die Regelungen für die vorläufige Haushaltswirtschaft nach Artikel 89 Abs. 2 VvB Anwendung. Der Senat durfte für die Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans Kredite aufnehmen, soweit nicht andere Einnahmen die unbedingt notwendigen Ausgaben deckten. Vom 9. Mai bis zum 25. Juli 2002 war das Vorschaltgesetz zum HG 02/03 vom 29. April 2002 zugrunde zu legen und seit dem 26. Juli 2002 das HG 02/03 vom 19. Juli 2002. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte im Laufe des Jahres 2002 somit in den drei genannten Zeiträumen bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge (vgl. T 64 und 65) zu beachten, die sich aus folgenden Ermächtigungen ergaben:

Vom 1. Januar bis zum 8. Mai 2002:

- Kreditaufnahme zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung (Artikel 89 Abs. 2 VvB);

vom 9. Mai bis zum 25. Juli 2002:

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 Vorschaltgesetz),
- andere Darlehensaufnahmen, insbesondere aus Mitteln des Bundes, zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 4 Vorschaltgesetz);

vom 26. Juli bis zum 31. Dezember 2002:

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 1 HG 02/03),
- Kreditaufnahme für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan (§ 3 Abs. 2 HG 02/03),
- Kreditaufnahme für sonstige Tilgungen (§ 3 Abs. 3 HG 02/03),

- andere Darlehensaufnahmen, insbesondere aus Mitteln des Bundes, zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 4 HG 02/03).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite

- im Jahr 2001 für 2002 sowie
- im Jahr 2002 für 2003

aufzunehmen (§§ 3 Abs. 6 HG 01 und 3 Abs. 6 HG 02/03).

- 64 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2002 (Drs 15/2065) wie folgt dargestellt:

Ansicht 35: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme	Überschreitung
	- € -		
Restermächtigung Haushaltsjahr 2001	—	—	—
Kredite am Kreditmarkt	6 573 000 000	6 042 654 315,21	—
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan	4 787 033 000	4 785 485 147,54	—
Kredite für sonstige Tilgungen	ohne ¹⁾	166 542 331,71	—
Bundesarlehen u. a.	8 000 000	3 970 494,00	—
Vorgriffsermächtigung für 2003	475 719 262	—	—

¹⁾ vgl. § 3 Abs. 3 HG 02/03

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme am Kreditmarkt durfte nicht voll ausgeschöpft werden, da folgende Sachverhalte den Höchstbetrag um insgesamt 523 374 767,37 € minderten:

- Im Vorgriff auf die Ermächtigung 2002 bereits in 2001 aufgenommene und im Haushalt 2001 vereinnahmte Darlehen von 288 000 000 € (gerundeter Betrag) sind anzurechnen.
- Nicht kassenwirksam gewordene Kredite für die Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH in Höhe von 189 433 641,98 €, die zunächst als Kassenverstärkungskredite geführt wurden (vgl. T 72), sind durch Darlehen abgelöst worden.
- Für im Jahr 2001 verauslagte Schuldendienstleistungen hat die Vivantes GmbH im Jahr 2002 einen Betrag von 11 468,91 € erstattet. Da eine Umbuchung auf Zins- und Tilgungstitel des Haushaltsjahres 2001 nicht mehr möglich war, wurden die Einnahmen auf die Darlehensaufnahme angerechnet.

- Nach Artikel I § 5 Haushaltsentlastungsgesetz 2002 sind Minderausgaben gegenüber den geplanten Zinsausgaben in den Haushalten 2002 bis 2006 zur Absenkung der Neuverschuldung einzusetzen. Die Senatsverwaltung für Finanzen rechnete eingesparte Zinsausgaben von 45 779 656,48 € deshalb auf den Höchstbetrag an.
- Da dem Hauptausschuss Unterlagen nicht fristgerecht vorgelegt wurden, war eine pauschale Ausgabenkürzung von 150 000 € vorzunehmen (vgl. Beschlüsse des Hauptausschusses vom 15. und 22.05.02).

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat diese Sachverhalte berücksichtigt und folglich nur 6 042 654 315,21 € in Anspruch genommen. Nach ihrer Rechnung verbleibt eine Restermächtigung von 6 970 917,42 €. Nach Prüfung des Rechnungshofs lagen die Minderausgaben gegenüber den geplanten Zinsausgaben unter Berücksichtigung aller entsprechenden Buchungsstellen allerdings um 23 900,00 € höher als im Abschlussbericht ausgewiesen.

- 65 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Einhaltung der bis zum 25. Juli 2002 zu beachtenden Höchstbeträge nicht dargestellt. Der Höchstbetrag der Kreditaufnahme nach Artikel 89 Abs. 2 VvB ist nach ganz überwiegender Meinung ein Bruttobetrag. Da das Vorschaltgesetz keine gesonderte Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten zur Tilgung enthielt, ist auch der Höchstbetrag in § 2 Abs. 1 Vorschaltgesetz brutto zu verstehen. Somit ergibt sich folgendes Bild:

Ansicht 36: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen während der vorläufigen Haushaltswirtschaft

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme	Überschreitung
	- € -		
Restermächtigung Haushaltsjahr 2001	—	—	—
Kreditaufnahme zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung	6 092 486 719,19	6 627 553 613,95	535 066 894,76

Die Summe der Kreditaufnahme bis zum 8. Mai 2002 setzt sich zusammen aus Krediten am Kreditmarkt einschließlich der für Tilgungen und vom Bund unter Hinzurechnung der aufgrund der Vorgriffsermächtigung 2001 für 2002 aufgenommenen Darlehen von 287 697 571,29 € sowie der anzurechnenden Erstattung verauslagter Schuldendienstleistungen (vgl. T 64).

Ansicht 37: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen während des Zeitraums des Vorschaltgesetzes

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme	Überschreitung
	- € -		
Restermächtigung Haushaltsjahr 2001	—	—	—
Kredite am Kreditmarkt usw.	6 573 000 000	8 988 088 952,15	2 415 088 952,15
Bundesdarlehen u. a.	10 000 000	1 811 436,00	—

Die Summe der Kreditaufnahme bis zum 25. Juli 2002 setzt sich zusammen aus Krediten am Kreditmarkt einschließlich der für Tilgungen, zuzüglich der aufgrund der Vorgriffsermächtigung 2001 für 2002 aufgenommenen Darlehen, der anzurechnenden Erstattung verauslagter Schuldendienstleistungen und der Kredite für die Vivantes GmbH (vgl. T 64).

- 66 Nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten (zu den zulässigen Ausnahmen sowie zur Verfassungswidrigkeit wesentlicher Vorschriften des HG 02/03 vgl. T 28). Dem allgemeinen Verständnis der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze entsprechend sind dabei nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen.

Für die Zeiträume der vorläufigen Haushaltswirtschaft und des Vorschaltgesetzes hat der Rechnungshof darauf verzichtet, die Einhaltung der Kreditobergrenze durch die Netto-Neuverschuldung darzustellen. Die Kreditobergrenze ist zwar auch in diesen Zeiten zu beachten, um eine Präjudizierung des Haushaltsgesetzgebers zu verhindern. Gleichzeitig ist die Regierung aber bei der Bestimmung der Obergrenze auf Schätzungen angewiesen. Das Ergebnis der Überprüfung, ob eine auf diese Weise ermittelte Grenze tatsächlich eingehalten wurde, hat nur eingeschränkte Aussagekraft. Der Rechnungshof hat daher nur die durch das HG 02/03 normierte Kreditobergrenze geprüft.

- 67 Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2002 war eine Netto-Neuverschuldung von 6 227,1 Mio. € eingeplant. Sie betrug tatsächlich:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	11 282 379 365,75 €
Einnahmen aus Krediten vom Bund	3 970 494,00 €
abzüglich Tilgungen	
am Kreditmarkt	- 4 952 027 479,25 €
im öffentlichen Bereich	- 62 810 311,16 €
Netto-Neuverschuldung insgesamt	<u>6 271 512 069,34 €</u>

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2002 den über die Vorgriffsermächtigung für 2002 aufgenommenen Betrag nicht mehr berücksichtigt. Sie hat ihn bereits der Netto-Neuverschuldung des Jahres 2001 zugerechnet, weil er als

Isteinnahme des Jahres 2001 gebucht worden ist. Damit weist sie die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt mit 6 042 654 315,21 € ebenso wie die Netto-Neuverschuldung insgesamt mit 5 983 814 498,05 € um 287 697 571,29 € niedriger aus als der Rechnungshof in seinen Berechnungen (vgl. Vorjahresbericht T 60).

Im Folgenden geht der Rechnungshof von der Netto-Neuverschuldung von 6 271 512 069,34 € aus.

- 68 Der eingeplanten Netto-Neuverschuldung von 6 227,1 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1 403,4 Mio. € gegenüber. Sie überschritten die Kreditobergrenze bereits im Soll um 4 823,6 Mio. €

Die tatsächliche Netto-Neuverschuldung betrug 6 271,5 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 1 315,6 Mio. €. Damit wurde die Kreditobergrenze um 4 955,9 Mio. € im Haushaltsvollzug überschritten.

- 69 Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen vom 9. Mai 2002 an ermächtigt, ergänzende Vereinbarungen abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen und bestehenden Schulden dienen (§ 2 Abs. 3 Vorschaltgesetz sowie im Anschluss § 3 Abs. 7 HG 02/03). Mit dem HG 02/03 ist erstmals eine Regelung getroffen worden, wonach die Ermächtigungen in § 3 Abs. 7 HG 02/03 bis zur Verkündung des HG 2004 weiter gelten (§ 13 HG 02/03). Die Inanspruchnahme der Höchstbeträge zum Abschluss und zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar.

Die Höchstbeträge zum Abschluss und zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen sind eingehalten worden:

Ansicht 38: Inanspruchnahme der Ermächtigungen für ergänzende Vereinbarungen

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme	Überschreitung
	- Mio. € -		
Abschlüsse 2002	2 000,0	10,0	—
Bestand zum Jahresende	7 955,7	1 770,7	—

Der vom Rechnungshof ermittelte Bestand ist um 300 Mio. € höher als der im Derivatbericht genannte, weil die Senatsverwaltung für Finanzen auf das Kontrahentenrisiko abstellt und Hedge-Verträge nur dann berücksichtigt, wenn sie mit einem anderen Vertragspartner als dem im Basisderivat geschlossen wurden.

- 70 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen. Im Jahr 2002 waren in den in T 63 genannten Zeiträumen von der Senatsverwaltung für Finanzen folgende Höchstbeträge zu beachten:

Ansicht 39: Ermächtigungen für Kassenverstärkungskredite

Gesetzliche Grundlage	Zeitraum	Höchstbetrag in €
HG 01 in der Fassung des NHG 01 gemäß § 18 Abs. 3 LHO	01.01. bis 08.05.02	2 924 393 625,21
Vorschaltgesetz	09.05. bis 25.07.02	2 380 000 000,00
HG 02/03	26.07. bis 31.12.02	2 378 596 310,00

- 71 Von den Ermächtigungen hat die Senatsverwaltung für Finanzen erneut während des gesamten Jahres Gebrauch gemacht. Die Kassenverstärkungskredite betragen stets mindestens 8,6 Mio. €, sog. Sockelbetrag. Die höchste Kreditaufnahme des Jahres wurde am 2. Januar 2002 mit fast 2,7 Mrd. € erreicht (91 v. H. des bis zum 08.05.02 zu beachtenden Ermächtigungsrahmens). Der höchste Kreditbestand während der Geltung des Vorschaltgesetzes war am 10. Juni 2002 mit 1,5 Mrd. € erreicht (63 v. H. der Ermächtigung). Die höchste Kreditaufnahme nach Verkündung des HG 02/03 lag am 5. Dezember 2002 bei 1,9 Mrd. € (80 v. H. der Ermächtigung).
- 72 Auf die Höchstbeträge der Kassenverstärkungskreditermächtigung des Jahres 2002 mussten aus der Sicht des Landes nicht kassenwirksame Kassenverstärkungskredite sowie zwei kleinere Überziehungen auf einem Girokonto der Landeshauptkasse angerechnet werden. Bei den nicht kassenwirksamen Kassenverstärkungskrediten handelt es sich um die Kredite in Höhe von 189,4 Mio. € mit einer Laufzeit bis zum 28. Juni 2002, die die Senatsverwaltung für Finanzen für die Vivantes GmbH aufgenommen hat (vgl. Vorjahresbericht T 70).
- 73 Der für den jeweiligen Zeitraum zu beachtende Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite wurde nach Berücksichtigung der in T 72 genannten Kassenverstärkungskredite eingehalten.

IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

A. Querschnittuntersuchungen

1. Ungerechtfertigte Einstellung von Zeitangestellten bei den Bezirksämtern für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Wahlen

74 Der Rechnungshof hat die Personalausgaben für die Beschäftigung zusätzlicher Dienstkräfte zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Wahlen in den Jahren 2001 (Abgeordnetenhaus und Bezirksverordnetenversammlungen) und 2002 (Deutscher Bundestag) in allen zwölf Bezirksämtern geprüft, um festzustellen, ob und in welchem Umfang die Verwaltungen im Falle vorübergehenden Personalbedarfs auf Überhangkräfte zurückgreifen. Untersucht wurde auch, ob und inwieweit sich die Verwaltungen bemühen, diesen Bedarf durch Einsatz ihres vorhandenen Personals zu decken.

75 Trotz des überwiegend zeitlich eng begrenzten Aufgabeanfalls haben die Bezirksämter nur in verschwindend geringem Umfang ihr vorhandenes Personal im Wahlamt eingesetzt; selbst bei Personalüberhangkräften waren die Verwaltungen äußerst zurückhaltend. In den Jahren 2001 und 2002 waren bis zu 5 900 Stellen mit Wegfallvermerk versehen (vgl. Vorjahresbericht T 27); der hieraus resultierende Personalüberhang stand den Verwaltungen zur Deckung eines vorübergehenden Personalbedarfs grundsätzlich zur Verfügung. Dennoch wurden im Jahr 2001 landesweit lediglich 64 und im Jahr 2002 nur 99 Dienstkräfte aus dem Überhang in den bezirklichen Wahlämtern eingesetzt. Drei Bezirksämter haben diese Aufgaben ohne Neueinstellungen mit bereits vorhandenen Beschäftigten erfüllt. Die übrigen Bezirksämter haben hingegen im Jahr 2001 insgesamt 210 und im Jahr 2002 zusammen 149 Angestellte auf Zeit aus nichtplanmäßigen Mitteln eingestellt; dabei griffen sie zum Teil auf Personen zurück, die bereits bei früheren Wahlen beschäftigt wurden. Die befristete Neueinstellung von Mitarbeitern verursachte in beiden Wahljahren zusammen Ausgaben von 1,8 Mio. €.

Der Rechnungshof hat dieses Verfahren gegenüber den Bezirksämtern beanstandet und sie aufgefordert, auch für vorübergehende, nur sporadisch anfallende Aufgaben ausschließlich bereits im Dienste Berlins stehende Beschäftigte, insbesondere Überhangkräfte, einzusetzen.

76 Die Bezirksämter machen geltend, auf vorhandene Dienstkräfte aufgrund wachsender Arbeitsverdichtung und der ohnehin schwierigen Personalsituation nicht oder nicht in erforderlichem Umfang zurückgreifen zu können. Personalüberhangkräfte seien zum einen nicht in ausreichendem Maße verfügbar gewesen und zum anderen nach den bisherigen Erfahrungen eher unmotiviert und für eine Tätigkeit im Wahlamt nicht genügend qualifiziert. Schließlich habe Bedarf an geschulten, wahl erfahrenen und motivierten Kräften bestanden. Die Einstellung zusätzlichen Personals sei notwendig gewesen, um eine ordnungs- und termingemäße Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Wahlen nicht zu gefährden. Nur zwei Bezirksämter haben dem Rechnungshof sogleich zugesichert, bei künftigen Wahlen auf die Einstellung zusätzlicher Angestellter nach Möglichkeit zu verzichten. Weitere Bezirksämter erklärten sich inzwischen hierzu bereit, mit den übrigen Bezirksämtern dauert der Schriftwechsel noch an.

Die Senatsverwaltung für Finanzen weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass bei den zurückliegenden Wahlen die Personalhoheit für Überhangkräfte bei den einzelnen Verwaltungen gelegen habe und deshalb eine zentrale Einsatzsteuerung noch nicht möglich war. Mit Einrichtung des Zentralen Personalüberhangmanagements (Stellenpool) sei aber eine Verbesserung des Verfahrens zu erwarten. Durch andere Einsätze könne die Verfügbarkeit einzelner Überhangkräfte zwar auch dann noch eingeschränkt sein. Die Senatsverwaltung sichert aber zu, dass der Einsatz von Personalüberhang bei der Durchführung von Wahlen künftig absolute Priorität genießt. Für künftige Wahlen sei mit einigen bezirklichen Wahlämtern bereits Einvernehmen erzielt worden, dass ausschließlich Personalüberhangkräfte eingesetzt werden. Einstellungen zusätzlicher Angestellter sollen auf das unumgängliche Maß beschränkt bleiben; drei Viertel der hierfür in 2004 vorgesehenen Personalmittel sollen deshalb gesperrt werden.

77 Der Rechnungshof verkennt nicht die Bedeutung und Arbeitssituation der bezirklichen Wahlämter. Aber auch von den mit der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung betrauten Verwaltungen ist zu erwarten, dass sie so effizient und kostengünstig wie möglich arbeiten. Das bisher praktizierte Verfahren (vgl. T 75) wird diesem Anspruch nicht gerecht. Die großzügige Bereitstellung von Personalmitteln für zusätzliche Dienstkräfte hat diese Fehlentwicklungen begünstigt. Die Senatsverwaltung für Finanzen ist gefordert, rechtzeitig die sachlichen und personellen Vorbereitungen für derartige Kurzeinsätze zu treffen. Die ggf. erforderliche Qualifizierung dieser Dienstkräfte dürfte den beteiligten Verwaltungen keine erheblichen Probleme bereiten, zumal die Tätigkeit im Wahlamt größtenteils nur einfachere Verwaltungsarbeiten umfasst.

78 **Der Rechnungshof erwartet, dass**

- **die Senatsverwaltung für Finanzen der Einstellung zusätzlicher Dienstkräfte durch die Bezirksämter für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Wahlen entgegenwirkt und Per-**

sonalmittel hierfür nur noch in unumgänglicher Höhe veranschlagt werden,

- **die Bezirksämter für vorübergehende Tätigkeiten in den Wahlämtern grundsätzlich auf vorhandene Dienstkräfte und den Personalüberhang zurückgreifen.**

2. Behinderungen der Finanzkontrolle im Rahmen des Anstalts- und Beteiligungscontrollings

79 Bei mehreren landeseigenen Unternehmen haben Senatsmitglieder den Vorsitz des Aufsichtsrats inne. Hiermit ist die Erwartung verbunden, dass sie bei dieser Tätigkeit auch in besonderem Maß die Interessen Berlins berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Anstalten öffentlichen Rechts. Auch die Wahrnehmung dieser Aufgaben unterliegt der Prüfung durch den Rechnungshof. Er berichtet im Folgenden über bedeutsame Fälle des Anstalts- und Beteiligungscontrollings, in denen ihm Auskünfte und Unterlagen vorenthalten werden, was auch zu einem Kontrollverlust für das Abgeordnetenhaus führt.

80 Ein so genanntes Büro des Aufsichtsratsvorsitzenden (ARV-Büro) hat die Aufgabe, den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Frauen sowie den Senator für Finanzen als Vorsitzende der Aufsichtsräte der Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), der Berliner Wasserbetriebe (BWB) bzw. der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) zu unterstützen. Die vier Beschäftigten des ARV-Büros sind auskunftsgemäß zwar gegenüber den Senatoren weisungsgebunden, haben aber Arbeitsverträge mit den BVG geschlossen. Die Kosten des ARV-Büros werden von den Anstalten anteilig getragen.

Der Rechnungshof erkennt zwar an, dass mit dieser Struktur ein Personalzuwachs auf Seiten des Landes Berlin vermieden worden ist. Er hat aber auf die damit verbundene große Gefahr einer Interessenkollision bzw. eines Loyalitätskonflikts bei den Beschäftigten des ARV-Büros hingewiesen. Der Rechnungshof hat empfohlen, zumindest auf klarstellende Formulierungen in den Arbeitsverträgen hinzuwirken, und gebeten, ihm diese Verträge vorzulegen. Dies hat der für Wirtschaft zuständige Staatssekretär auch zugesagt. Trotz mehrfacher Mahnung wurden dem Rechnungshof die angeforderten Unterlagen bisher nicht übersandt.

81 Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Frauen ist Vorsitzender der Aufsichtsräte der BSR und der BWB. Er ist als Mitglied des Senats sowohl für die Staatsaufsicht über diese Anstalten als auch für die Genehmigung von Entgelten im Rahmen des Anschluss- und Benutzungszwangs verantwortlich (vgl. § 18 BerlBG). Daraus erwächst zwangsläufig eine erhebliche Gefahr von Kollisionen der Interessen der Anstalt und des Landes einer-

seits sowie der Gebührenzahler andererseits. Der für Wirtschaft zuständige Staatssekretär hat dem Rechnungshof bereits im März 2003 zugesagt, eine vorgesehene Verfahrensregelung hierzu „schriftlich darzustellen“. Dies ist jedoch trotz wiederholter Aufforderung bisher nicht geschehen.

- 82 Der Senator für Finanzen ist Vorsitzender des Aufsichtsrats der Berliner Gesellschaft zum Controlling der Immobilien-Altrisiken mbH (BCIA). Diese Gesellschaft wurde anlässlich der Übernahme einer Landesgarantie für Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft der Bankgesellschaft Berlin AG (BGB) und einiger ihrer Tochtergesellschaften gegründet. Der Senator hat in dieser Eigenschaft und als Mitglied des Senats darauf zu achten, dass die Inanspruchnahme Berlins aus der „Risikoabschirmung“ so weit wie möglich begrenzt wird. Er ist aber auch Mitglied des Aufsichtsrats der BGB, die naturgemäß daran interessiert sein muss, sich von Risiken möglichst zu entlasten. Die Senatsverwaltung für Finanzen sieht hierin keinen Grund, Interessenkollisionen zu befürchten. Sie hat darauf verwiesen, dass „Land/BCIA und BGB einvernehmlich das von den Organen der BGB beschlossene Sanierungskonzept“ verfolgen würden. Diese Begründung ist jedoch nicht unterlegt, da dies weder nach dem Gesellschaftsvertrag noch nach dem mit dem Land Berlin geschlossenen Geschäftsbesorgungsvertrag eine Aufgabe der BCIA ist. Diese hat sich ausschließlich mit dem Vertragsmanagement und dem Controlling im Rahmen der Detailvereinbarung über die zum Zeitpunkt der Risikoübernahme von Berlin übernommenen Altrisiken zu befassen.
- 83 Der Rechnungshof hatte die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung aufgefordert, ihm Unterlagen über die Auswahl des 2003 angestellten Geschäftsführers der BCIA und den mit ihm geschlossenen Dienstvertrag vorzulegen. Nach mehrmaliger Mahnung wurde der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass der Dienstvertrag bei den Unterlagen des Aufsichtsratsvorsitzenden, also des Senators für Finanzen, verwahrt werde. Die Beteiligungsverwaltung hat ferner mitgeteilt, dass der Senator auf den noch ausstehenden Geschäftsbericht und den zu erstellenden „Bezügebericht“ (Bericht über die Prüfung der Bezüge von Mitgliedern der Geschäftsleitung und von leitenden Angestellten im Rahmen der Jahresabschlussprüfung durch Wirtschaftsprüfer) verwiesen habe, aus denen sich die Konditionen des Vertrages ergeben würden. Dies trifft jedoch nicht zu, weil aus diesen Unterlagen üblicherweise nicht alle wesentlichen Regelungen wie z. B. Vertragslaufzeit, Haftungsfragen oder der Abschluss einer Directors & Officers-Versicherung (vgl. Jahresbericht 2002 T 367) hervorgehen. Außerdem ist daraus nicht zu entnehmen, ob das Personalauswahlverfahren sachgerecht durchgeführt worden ist. Hierfür bietet im Übrigen auch die Aussage der Senatsverwaltung, dass das Personalauswahlverfahren unter Einschaltung einer renommierten Personalagentur durchgeführt worden sei und zur Einstellung des von der Agentur vorgeschlagenen Kandidaten als Geschäftsführer geführt habe, keine ausreichende Gewähr. Dadurch ist eine Prüfung durch den Rechnungshof nicht ausgeschlossen oder gar entbehrlich.

Die Weigerung, die vom Rechnungshof geforderten Unterlagen vorzulegen, ist umso unverständlicher, als nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Ermächtigung des Senats zur Übernahme einer Landesgarantie für Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft der Bankgesellschaft Berlin AG und einiger ihrer Tochtergesellschaften die Controllinggesellschaft (BCIA) so aufzustellen ist, „dass das Management wirtschaftlich an der Minimierung der Garantieleistungen interessiert ist“. Die Umsetzung des Gesetzes zu prüfen gehört zu den Aufgaben des Rechnungshofs.

- 84 Der Rechnungshof beanstandet, dass ihm wichtige Auskünfte und Unterlagen vorenthalten werden. Dadurch wird auch die parlamentarische Finanzkontrolle in den wichtigen Bereichen Anstalts- und Beteiligungscontrolling behindert. **Der Rechnungshof erwartet, dass ihm für die Prüfung alle von ihm geforderten Auskünfte umgehend erteilt und Unterlagen zeitnah zur Verfügung gestellt werden.**

B. Regierende/r Bürgermeister/in

Erhebliche Mängel bei der Nutzung und der Sicherheit des IT-Einsatzes in der Senatskanzlei

Der IT-Einsatz in der Senatskanzlei ist nicht nach den Erfordernissen einer sicheren Informationsverarbeitung organisiert. Es fehlen ein IT-Sicherheitskonzept und eine Regelung, die den Mitarbeitern die private Nutzung des Internets untersagt. Der Rechnungshof hat gefordert, das Versäumte nachzuholen und die IT-Infrastruktur abzusichern.

- 85 Der Rechnungshof hat in den Jahren 2002/2003 u. a. die Sicherheit des IT-Einsatzes in der Senatskanzlei geprüft. Um einen sicheren und ordnungsgemäßen IT-Einsatz zu gewährleisten, ist es mindestens erforderlich, ein IT-Sicherheitskonzept zu erarbeiten, umzusetzen und fortzuschreiben sowie eine Dienstanweisung zum IT-Einsatz zu erstellen, in der die Rechte und Pflichten der Mitarbeiter bei der Nutzung der IT-Systeme geregelt werden. Der Rechnungshof hat bereits im Jahresbericht 2002 (T 120 bis 131) auf Mängel bei der Nutzung des Internets hingewiesen und die konsequente Umsetzung der vorhandenen Vorschriften zur IT-Sicherheit gefordert.
- 86 In der Senatskanzlei gibt es kein nach der Richtlinie zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung - IT-Sicherheitsrichtlinie - (DBI. 1999 I S. 5) erstelltes und umgesetztes **IT-Sicherheitskonzept** auf der Basis des IT-Grundschutzhandbuches des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik. Ein von einem

- IT-Unternehmen erarbeiteter Entwurf eines IT-Sicherheitskonzepts aus dem Jahr 1998 ist unvollständig, nicht fortgeschrieben und auch nicht umgesetzt worden. Eine allgemeine Dienstanweisung zum IT-Einsatz besteht nicht. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, ein entsprechendes IT-Sicherheitskonzept zu erarbeiten und umzusetzen sowie eine allgemeine Dienstanweisung zum IT-Einsatz zu schaffen.
- 87 Der Rechnungshof hat außerdem ausgewählte Schwerpunkte der IT-Sicherheit geprüft. So hat er festgestellt, dass Teile der **IT-Infrastruktur** nicht ausreichend geschützt sind. Hierin liegt ein erhebliches Risiko für die Sicherheit des IT-Einsatzes, da eine Beschädigung der IT-Infrastruktur, die möglicherweise zum Ausfall des gesamten Netzes führen könnte, ohne großen Aufwand möglich ist. Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei aufgefordert, geeignete Schritte zur Sicherung der IT-Infrastruktur zu unternehmen.
- 88 Innerhalb des Hausnetzes lässt die Senatskanzlei die Nutzung von **aktiven Software-Elementen** zu (Javascript, Visual Basic, Macromedia Flash), deren Einsatz ein besonderes Risikopotenzial für die Sicherheit beim IT-Einsatz mit sich bringt (z. B. die Visual Basic-Schadenssoftware „Love-Letter-Virus“). Der Rechnungshof hat die Senatskanzlei aufgefordert, die Notwendigkeit des Einsatzes aktiver Komponenten im zu erstellenden IT-Sicherheitskonzept zu untersuchen und ausreichend abzusichern.
- 89 Der Rechnungshof hat auch die **Internet-Nutzung** in der Senatskanzlei geprüft. Dazu hat er die Verbindungsdaten (Proxy-Logbücher) für die Internet-Nutzung über den Zeitraum einer Kalenderwoche, die die Senatskanzlei frei wählen konnte, anonymisiert anhand der Uniform Resource Locator ausgewertet und im Ergebnis den Kategorien dienstlich oder privat zugeordnet. Hierbei hat der Rechnungshof alle Zweifelsfälle zugunsten eines Dienstbezugs gewertet. Die Auswertung ergab, dass lediglich 31 v. H. der Aufrufe dienstlichen Belangen zugeordnet werden konnten, 57 v. H. dagegen eindeutig privaten Interessen. 12 v. H. der Aufrufe konnten trotz einer weiteren Recherche nicht eindeutig einem Bereich zugeordnet werden (Suchmaschinen, Werbeserver u. Ä.). Bei der privaten Nutzung waren die Kategorien „Musik, Radio, Unterhaltung“, „Online-Banking“ und „privater E-Mail-Verkehr“ am häufigsten vertreten.
- 90 Der Rechnungshof hat den Umgang mit der Internet-Nutzung gegenüber der Senatskanzlei beanstandet. Er hat sie aufgefordert, in einer Dienstanweisung die private Nutzung von Internet und E-Mail zu untersagen. Hierin ist auch festzulegen, dass das Nutzungsverhalten der Mitarbeiter regelmäßig mindestens anonymisiert stichprobenartig und anlassunabhängig kontrolliert wird. Zudem sollten die Regelungen der Muster-Dienstvereinbarung über die Nutzung des Internets und anderer elektronischer Informations- und Kommunikationsdienste in der Berliner Verwaltung (DBI. 2002 I S. 208) übernommen werden.

- 91 Die Senatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme erklärt, dass das 1998 extern erarbeitete IT-Sicherheitskonzept formal ausreichend und lediglich in einigen Punkten nicht mehr aktuell sei. Im Weiteren argumentiert sie zugunsten einer privaten Nutzung von Internet und E-Mail am Arbeitsplatz, erklärt jedoch nachfolgend, diese für ihr Haus zukünftig zu untersagen, die E-Mail-Dienstanweisung entsprechend zu überarbeiten und Kontrollen des Nutzungsverhaltens entsprechend der o. a. Muster-Dienstvereinbarung durchzuführen. Zu der unzureichend gesicherten IT-Infrastruktur verweist sie auf eine bestehende Planung und gleichzeitig auf eine ungeklärte Finanzierung. Bei der Nutzung aktiver Software-Elemente, insbesondere des Produkts „Macromedia Flash“, teilt sie nicht die Auffassung des Rechnungshofs. Sie behauptet, dass auch Seiten mit dienstlichem Bezug häufig dieses Produkt erfordern würden, und begründet dies mit ihren Querschnittsaufgaben. Im Übrigen seien die Einsatzrisiken von aktiven Komponenten in einem Konzept aus dem Jahr 2001 betrachtet worden, sodass hierzu kein Handlungsbedarf bestehe.
- 92 Der Rechnungshof erkennt an, dass die Senatskanzlei einige Maßnahmen zugesagt hat, die dazu beitragen, dort ein zuverlässiges IT-Sicherheitsniveau zu schaffen. Er hält jedoch an seiner Einschätzung fest, dass das bisherige IT-Sicherheitskonzept nicht den Anforderungen der IT-Sicherheitsrichtlinie entspricht.

Der Rechnungshof fordert deshalb weiterhin, dass die Senatskanzlei

- ein ordnungsgemäßes IT-Sicherheitskonzept erarbeitet,
- ihre Zusage, die private Nutzung von Internet und E-Mail nunmehr unverzüglich zu untersagen, einhält und
- unverzüglich ihre IT-Infrastruktur durch geeignete Maßnahmen absichert.

C. Inneres

1. Fehlerhafte Eingruppierung von Führungskräften im Bereich der Kindertagesstätten

Die Eingruppierung des Leitungspersonals in Kindertagesstätten ist abhängig von der Durchschnittsbelegung der Einrichtung. Bei einem Rückgang der Belegungszahlen und Unterschreiten des Schwellenwertes wird die Vergütung allerdings regelmäßig nicht verringert. In mehr als 80 Fällen sind Führungskräfte von Kindertagesstätten in den Bezirken zu hoch eingruppiert oder erhalten zu Unrecht weiterhin eine Vergü-

tungsgruppenzulage. Der Landeshaushalt wird hierdurch mindestens mit 350 000 € jährlich ungerechtfertigt belastet. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Bezirksämter das Tarifrecht einhalten. Sie hat auch für andere Verwaltungszweige die notwendigen Folgerungen aus der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur Tarifautomatik zu ziehen.

- 93 Der Rechnungshof hat die Personalausgaben für Führungskräfte im Bereich der Kindertagesstätten geprüft und Mängel - insbesondere bei der Eingruppierung und der Zahlung von Vergütungsgruppenzulagen - festgestellt.

Die Bewertung der Aufgabengebiete und die **Eingruppierung** der Leiter von Kindertagesstätten sowie ihrer ständigen Vertreter ist nach den tariflichen Vorschriften von der Durchschnittsbelegung der Einrichtungen abhängig. Leiter sind je nach Durchschnittsbelegung und unter Berücksichtigung von Bewährungszeiten den VGrn. V c bis III zugeordnet. Durch ausdrückliche Anordnung als ständige Vertreter bestellte Angestellte sind nach denselben Kriterien in VGr. V c bis IV a eingruppiert; bei kleineren Einrichtungen mit einer Durchschnittsbelegung von weniger als 40 Plätzen sind nach der Vergütungsordnung ständige Vertreter nicht vorgesehen.

- 94 Für die Durchschnittsbelegung sind grundsätzlich die tatsächlichen Belegungszahlen vom 1. Oktober bis zum 31. Dezember des vorangegangenen Kalenderjahres zugrunde zu legen. Führungskräfte, die infolge Absinkens der Belegungszahlen zu hoch eingereiht sind, zählen - solange eine Bereinigung nicht vorgenommen wird - zum Bewertungsüberhang. Allein schon die Auswertung der dem Rechnungshof übermittelten Umfrageergebnisse ergab, dass in mindestens 45 Fällen Angestellte zu hoch eingereiht waren und 36 Angestellten tarifwidrig eine Vergütungsgruppenzulage weitergewährt wurde, die in bestimmten Fällen ein Tätigkeitsmerkmal der jeweils höheren Vergütungsgruppe ersetzt. Dies führt zu überhöhten Zahlungen, die den Landeshaushalt mit mindestens 350 000 € jährlich ungerechtfertigt belasten.

- 95 Die Senatsverwaltung für Inneres hat zur **Korrektur von Eingruppierungen beim Absinken der Durchschnittsbelegung** bisher die Auffassung vertreten, dass sich aus der Wahrnehmung eines rechtswirksam übertragenen Aufgabenkreises ein Einvernehmen über Art und Wert des Beschäftigungsanspruchs ergebe und beim Zustandekommen einer vertraglichen Vereinbarung über den Wert der auszuübenden Tätigkeit der Vertrag zu erfüllen sei. Daher müsse beim Absinken der Durchschnittsbelegung der arbeitsvertragliche Beschäftigungsanspruch des Arbeitnehmers weiterhin erfüllt werden. Eine Korrektur der Eingruppierung durch einfache Mitteilung ohne Ausspruch einer Änderungskündigung scheidet aus, da keine irrtümlich rechtsgrundlose Zahlung vorliege.

Diese Betrachtungsweise lässt sich aufgrund der **arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung** nicht mehr aufrecht erhalten. Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat bereits wiederholt die **Tarif- bzw. Vergütungsautomatik bei Veränderung tatsächlicher Umstände** hervorgehoben (BAG ZTR 2002, 286; BAG ZTR 2003, 134; BAG ZTR 2004, 153). In seiner Entscheidung vom 19. März 2003 - 4 AZR 391/02 - hat das BAG im Falle einer Kindertagesstättenleiterin unmissverständlich klargestellt, dass immer dann, wenn sich die **Eingruppierung** bei ansonsten gleicher Tätigkeit **nach Schwellenwerten** - hier Durchschnittsbelegung von Kindertagesstätten - richtet, es bei Änderung der tatsächlichen Verhältnisse keiner Änderungskündigung bedarf. Dieses Urteil ist auch für andere Bereiche der Verwaltung, in denen sich die Eingruppierung nach Schwellenwerten richtet, von ganz entscheidender Bedeutung.

Der Rechnungshof hat daher die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, alle Verwaltungen darauf hinzuweisen und das Arbeitsmaterial für den Personalsachbearbeiter entsprechend zu ergänzen. Um unnötige Auseinandersetzungen zu vermeiden, regt der Rechnungshof überdies an, künftig bereits bei Abschluss der Arbeitsverträge durch Nebenabrede oder in anderer Weise auf die Tatbestandsabhängigkeit der Eingruppierung hinzuweisen.

96 Die Senatsverwaltung für Inneres hat zwar zügig nach Bekanntwerden der Urteilsbegründung zur BAG-Entscheidung im November 2003 das Arbeitsmaterial für den Personalsachbearbeiter durch entsprechende Austauschblätter aktualisiert. Entsprechende Hinweise finden sich allerdings nur in einer Anlage wieder, in der das Verfahren der „Irrtumskorrektur“ einer zu hohen Vergütungsgruppe beschrieben wird. Bei den Entscheidungen des BAG geht es stattdessen um die aus den tariflichen Bestimmungen oder Arbeitgeberrichtlinien „automatisch“ sich ergebende Eingruppierung in eine niedrigere Vergütungsgruppe. Der Rechnungshof hält es daher für problematisch, bei dieser Sach- und Rechtslage lediglich auf das in den Durchführungshinweisen breit abgehandelte Verfahren der „Irrtumskorrektur“ zu verweisen.

Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltung nicht deutlich aufzeigt, auf welche anderen Bereiche der Verwaltung die Entscheidung des BAG ausstrahlt. Es fehlt jeglicher Hinweis, dass immer dann, wenn in der Vergütungsordnung oder in Eingruppierungsrichtlinien die Wertigkeit der auszuübenden Tätigkeit durch Messzahlen vorgegeben wird, z. B. durch

- Festlegung von Unterstellungsverhältnissen,
- Belegungszahlen,
- Postenzahlen,
- Anzahl der Essenportionen oder Diätvollportionen,
- Buchbestand von Bibliotheken und Büchereien oder Anzahl der Entleihungen,
- Zahl der Lehrgangsteilnehmer,
- Schülerzahl,

- Jahreswochenstunden,
- Anzahl der Unterrichtsräume, Bodenfläche,

die Eingruppierung bei einer Änderung der tatsächlichen Umstände ohne Änderungskündigung neu festzustellen ist. Angesichts der Reichweite und Bedeutung dieser BAG-Rechtsprechung sollten die hierzu ergangenen Entscheidungen (nicht nur das BAG-Urteil vom 19.03.03) durch Rundschreiben eindeutig und klar bekannt gemacht werden, weil die Behörden der mittelbaren Landesverwaltung nicht Adressat des Arbeitsmaterials für den Personalsachbearbeiter sind. Die Durchführungshinweise zum Tarifrecht sind von der Senatsverwaltung für Inneres gründlich zu überarbeiten.

- 97 Ferner hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Bezirke in den Arbeitsverträgen ganz unterschiedliche **Berufs- oder Tätigkeitsbezeichnungen** für als Leitungskräfte im Bereich der Kindertagesstätten eingesetzte Angestellte verwenden. Die Senatsverwaltung für Inneres hat durch Rundschreiben bereits 1996 darauf hingewiesen, dass keine detaillierten Ausführungen erforderlich seien und eine Umschreibung der zu leistenden Tätigkeit oder die Angabe eines der Tätigkeit entsprechenden charakteristischen Berufsbildes genüge. Von einer weitergehenden Konkretisierung sollte schon deshalb abgesehen werden, um im Bedarfsfall einen anderweitigen Einsatz nicht unnötig zu erschweren.

Leitungskräfte im Bereich der Kindertagesstätten sind nach der Vergütungsordnung dem Abschnitt „Angestellte im Sozial- und Erziehungsdienst“ zuzuordnen. Der Rechnungshof hat empfohlen, diese Angabe auch im Arbeitsvertrag zu verwenden. Im unmittelbaren Landesdienst sollte zumindest einheitlich verfahren werden. Er hat die Senatsverwaltung daher aufgefordert, dies klarzustellen.

Die Senatsverwaltung für Inneres teilt zwar die Auffassung, dass nicht zuletzt im Hinblick auf das Direktionsrecht des Arbeitgebers die konkret ausübende Tätigkeit grundsätzlich nicht im Arbeitsvertrag vereinbart werden sollte, hält aber seine durch Rundschreiben von 1996 bekannt gegebenen Hinweise für ausreichend. Damit nimmt sie die uneinheitliche Verfahrensweise bei Verträgen mit Leitungskräften im Bereich der Kindertagesstätten weiterhin in Kauf. Der Rechnungshof hat dies erneut beanstandet.

- 98 Nach den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung sind Angestellte als ständige Vertreter von Leitern von Kindertagesstätten bei einer Durchschnittsbelegung von mindestens 40 Plätzen vorgesehen. Besonders bei Einrichtungen mit einer Durchschnittsbelegung von weniger als 130 Plätzen ergeben sich aber Zweifel, ob für die **Bestellung eines ständigen Vertreters**, der nicht nur Vertreter in Urlaubs- und sonstigen Abwesenheitsfällen ist, überhaupt eine sachliche Notwendigkeit besteht. Eine Abwesenheitsvertretung würde häufig sicher durchaus genügen, um den organisatorischen Notwendigkeiten Rechnung zu tragen, zumal insbesondere bei kleineren Einrichtungen die administrativen Aufgaben in nicht unerheblichem Maße von anderen Organisationseinheiten der Verwaltung erledigt werden.

Der teilweise Wegfall der stellvertretenden Leitungsfunktion würde bereits zu beträchtlichen Einsparungen führen. Der Rechnungshof hat daher die Senatsverwaltung für Inneres gebeten, in Abstimmung mit der für den Bereich der Kindertagesstätten zuständigen Senatsverwaltung festzulegen, wann von der Bestellung eines ständigen Vertreters abzusehen ist. Die danach notwendig werdenden personalwirtschaftlichen Folgerungen sind von der Senatsverwaltung für Finanzen zu treffen.

Die Senatsverwaltung für Inneres hat die Vertretungsfrage an die fachlich zuständige Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport weitergeleitet. Eine Stellungnahme dieser Verwaltung liegt noch nicht vor.

99 **Die Senatsverwaltung für Inneres ist aufgefordert,**

- **umgehend die notwendigen Folgerungen aus der Rechtsprechung des BAG zur Vergütungsautomatik zu ziehen und für eine umfassende Unterrichtung der betroffenen Verwaltungen zu sorgen,**
- **die Hinweise des Rechnungshofs zur Vertragsgestaltung (Angabe der Berufs-/Tätigkeitsbezeichnung im Arbeitsvertrag und Abschluss einer Nebenabrede zum Arbeitsvertrag) aufzugreifen,**
- **im Benehmen mit der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport zu klären, von welcher Mindestkapazität an die Bestellung eines ständigen Vertreters von Leitern von Kindertagesstätten notwendig ist, und**
- **im Zusammenwirken mit der Senatsverwaltung für Finanzen beim Absinken der Belegungszahlen für die entsprechende personalwirtschaftliche Umsetzung zu sorgen.**

2. Erhebliche Eingruppierungsmängel bei den Arbeitern der Berliner Feuerwehr und unzulässige Bestellung von Vorarbeitern

Bei der Berliner Feuerwehr erhält fast die Hälfte der 159 Arbeiter wegen gravierender Eingruppierungsmängel - insbesondere bei den Spitzenlohngruppen - regelmäßig überhöhte Lohnzahlungen. Eine tarifgerechte Bezahlung würde längerfristig zu jährlichen Einsparungen von mindestens 178 000 € führen. Darüber hinaus ist die Bestellung von 23 Vorarbeitern im Werkstattbereich dienstlich nicht notwendig. Durch die Einstellung der Vorarbeiterzulagen könnten weitere 72 000 € jährlich eingespart werden.

- 100 Der Rechnungshof hat die Personalausgaben für Arbeiter bei der Berliner Feuerwehr geprüft und dabei insbesondere bei den Spitzenlohngruppen 7/8 a und 9 gravierende Eingruppierungsmängel festgestellt. Darüber hinaus werden im Werkstattbereich in erheblichem Maße Vorarbeiterzulagen ohne dienstliche Notwendigkeit gezahlt.

Nach dem Stellenplan 2003 sind bei der Feuerwehr insgesamt 159,56 Stellen für Arbeiter ausgewiesen. Darunter sind allein 72 Stellen (45,1 v. H.) den höchsten LGr. 7/8 a und 9 der Anlage 1 (Lohngruppenverzeichnis) des Berliner Bezirkstarifvertrages Nr. 2 zum BMT-G/O (BTV 2) zugeordnet. Die Stelleninhaber sind überwiegend im Werkstattbereich (Kapitel 05 67 - SE Fahrzeug- und Gerätetechnik-) und im Bereich der SE Informationstechnik (Kapitel 05 69) wie folgt tätig:

Ansicht 40: Lohnempfänger der Feuerwehr in Spitzenlohngruppen

LGr.	Werkstattbereich	Informationstechnik	Insgesamt
9	14 Kfz-Handwerker 1 Metallhandwerker 1 Feinmechaniker 1 Elektromechaniker	5 Fernmeldemechaniker	22
7/8 a	22 Kfz-Handwerker 4 Feinmechaniker	24 Fernmeldemechaniker	50
Insgesamt	43 Handwerker	29 Handwerker	72

Daneben werden u. a. weitere 24 Kfz-Handwerker und 4 Fernmeldemechaniker beschäftigt, die der LGr. 6/7 a zugeordnet sind.

- 101 Gelernte Handwerker sind in der Basislohngruppe 4 eingruppiert. Für Kfz-Handwerker, Elektro-, Fein- und Fernmeldemechaniker gelten spezielle Tarifmerkmale; sie sind bereits der LGr. 6 zuzuordnen. Über die LGr. 6 hinausgehende **Eingruppierungen** fordern nach den einschlägigen Tarifbestimmungen regelmäßig, dass bestimmte Heraushebungsmerkmale zu erfüllen sind. Dabei müssen die zu erledigenden Aufgaben zeitlich mindestens die Hälfte bzw. bei den Kfz-Handwerkern der LGr. 7 Fallgr. 15 etwa ein Drittel der Gesamttätigkeit ausmachen (§ 2 Abs. 2 BTV 2). Zur Prüfung dieser Voraussetzung sind grundsätzlich detaillierte Aufgabenkreisbeschreibungen erforderlich. Die Feuerwehr hat hingegen sämtliche Aufgabengebiete ohne begründende Unterlagen den höchsten Lohngruppen zugeordnet. Eine sachgerechte Beurteilung der von der Feuerwehr vorgenommenen Einreihungen ist daher nicht möglich. Der Rechnungshof hat die Feuerwehr aufgefordert, für alle Arbeitsgebiete der Spitzenlohngruppen 7/8 a und 9 (T 100) auf der Grundlage von Arbeitsaufzeichnungen Beschreibungen der Aufgabenkreise zu erstellen und die Aufgabengebiete zu bewerten.

- 102 Insbesondere stößt die pauschale Zuordnung von 22 Handwerkern zur LGr. 9 auf erhebliche Bedenken. Die Spitzenlohngruppe wurde von den Tarifvertragsparteien 1990 für **Spitzenhandwerker mit herausragender Verantwortung** eingeführt. Die Feuerwehr hat hiervon extensiv Gebrauch gemacht. Die Zuordnung von sechs Kfz-Handwerkern der sog. Prüfgruppe zur LGr. 9 Fallgr. 5 fällt hier als besonders fragwürdig auf. Nach dem Tarifmerkmal müssen sich Kfz-Handwerker u. a. dadurch aus der LGr. 7 Fallgr. 15 herausheben, dass sie die technische Überprüfung nach § 29 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung verantwortlich durchführen. Nach Auskunft der Feuerwehr dürfen diese Aufgaben jedoch nur unter Anleitung und Aufsicht eines zugelassenen Kfz-Meisters ausgeführt werden. Unabhängig davon liegen keine Beschreibungen der Aufgabenkreise über Art und Umfang der zu erledigenden Aufgaben vor (T 101). Die Senatsverwaltung für Inneres hat im Übrigen in einer Stellungnahme vom 13. Februar 1995 die Neubewertung der Stellen für Kfz-Handwerker ohnehin nur für eine Stelle nach LGr. 9 nachvollziehen können. Dies hinderte die Feuerwehr jedoch nicht, an ihrer fragwürdigen Bewertung festzuhalten.
- 103 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Reparatur und Wartung des Fahrzeugparks und der Geräte der Feuerwehr sowie die herausgehobenen Tätigkeiten der Fernmeldemechaniker an das fachliche Können der Beschäftigten erhebliche Anforderungen stellt. Der überwiegende Teil der den Spitzenlohngruppen 7/8 a und 9 zugeordneten Aufgabengebiete - die nach der Bezahlung einem Meister der VGr. V c gleichzusetzen sind - ist jedoch mindestens um eine Lohngruppe überhöht. Die gleichmäßige Verteilung der wahrzunehmenden Aufgaben auf alle Beschäftigte kann nicht ohne Auswirkung bleiben bei der Beurteilung, in welchem Umfang von jedem Einzelnen herausgehobene Tätigkeiten ausgeübt werden. Bei einer Konzentration der herausgehobenen Tätigkeiten lediglich auf wenige Beschäftigte könnte allenfalls für diese eine Eingruppierung in die höchsten Lohngruppen in Betracht kommen.
- 104 Unabhängig von den Bewertungszweifeln bei den Spitzenlohngruppen hat der Rechnungshof in 15 weiteren Fällen Einreihungen beanstandet, bei denen entweder die personenbezogenen Anforderungen nicht erfüllt sind oder die tariflich vorgegebenen Tätigkeiten nicht geleistet werden. So wurde z. B. ein Gärtner der LGr. 6/7 a zugeordnet. Dieses Tätigkeitsmerkmal ist jedoch Landschaftsgärtnern vorbehalten, die besonders hochwertige Arbeiten zu verrichten haben. Derartige Tätigkeiten fallen bei der Feuerwehr jedoch nicht an; tarifgemäß wäre hier lediglich eine Eingruppierung in die LGr. 4/5 a. Auch bei diesen Einreihungen bestätigt sich der Eindruck einer großzügigen Auslegung tariflicher Bestimmungen durch die Feuerwehr.
- 105 Im Zusammenhang mit den Bewertungszweifeln bei den Kfz-Handwerkern der sog. Prüfgruppe (T 102) hat der Rechnungshof auch die Frage aufgeworfen, ob für bestimmte Tätigkeiten **Arbeitszeitwerte**, wie sie z. B. in der Privatwirtschaft üblich sind, vorgegeben werden. In ihrer Stellungnahme

vom Oktober 2003 weist die Feuerwehr darauf hin, dass dies wegen der Spezifik von Feuerwehreinsatzfahrzeugen weder möglich noch sinnvoll sei. Über das IT-gestützte Betriebs-Informationssystem (BIS) werden sämtliche Arbeitsaufträge unter Erfassung des Material- und Personaleinsatzes abgerechnet. Dadurch seien exakte Zeitangaben z. B. für die Fahrzeugprüfung möglich.

Bei dem derzeitigen Verfahren bestimmt demnach die Dienstkraft selbst, welchen Zeitaufwand sie für einen bestimmten Arbeitsvorgang benötigt. Der Rechnungshof hält hingegen die Festlegung von Arbeitszeitwerten für bestimmte Arbeitsschritte durch die Feuerwehr für unerlässlich. Hierbei sollte weitestgehend auf die in der Privatwirtschaft bestehenden Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Ohnehin sind leistungsorientierte Arbeitszeitwerte als Plausibilitätskontrolle bei der anstehenden Bewertung der Aufgabengebiete und der ggf. damit einhergehenden Umorganisation erforderlich.

- 106 Der Rechnungshof hat darüber hinaus auch die dienstliche Notwendigkeit für die **Bestellung von Vorarbeitern** im Werkstattbereich geprüft. Die Feuerwehr beschäftigt dort allein 23 Vorarbeiter. Den Vorarbeitern sind durchweg Handwerker der höheren Lohngruppen zugewiesen; in einem Fall sogar drei Lohnempfänger der LGr. 9. Gegen die Bestellung zu Vorarbeitern im Werkstattbereich bestehen erhebliche Bedenken.

Nach § 3 Abs. 1 BTV 2 erhalten Arbeiter, die zu Vorarbeitern von mindestens zwei Arbeitern der LGrn. 4 bis 9 bestellt worden sind, eine Zulage (Vorarbeiterzulage) in Höhe von 12 v. H. des Monatsgrundlohnes der Stufe 1 der jeweiligen Lohngruppe. Demnach erhält ein Vorarbeiter jährlich bis zu 3 500 € zusätzlich zum Lohn. Eine Bestellung zum Vorarbeiter ist nur dann vorzunehmen, wenn dienstliche Gründe dies erfordern und die Mitarbeit des Gruppenführers mindestens zur Hälfte während der Arbeitszeit der übrigen Gruppenmitglieder stattfindet. Die Voraussetzungen zur Bestellung zum Vorarbeiter sind z. B. dann nicht erfüllt, wenn der betreffende Lohnempfänger lediglich die Aufträge oder Arbeitseinteilungen allgemeiner Art an selbstständig arbeitende Handwerker weiterzugeben hat. Dies ist im Werkstattbereich jedoch durchweg der Fall, denn die eigentliche Koordination der anfallenden Arbeiten wird von den dafür zuständigen Meistern wahrgenommen. Ohnehin widerspricht es dem Sinn der Vorarbeiterzulage und den für die Bewertung maßgebenden Tarifmerkmalen, wenn Handwerker der Spitzenlohngruppen von anderen Handwerkern angeleitet werden.

- 107 Der Rechnungshof hat die Feuerwehr aufgefordert, die festgestellten Eingruppierungsmängel zu beseitigen und die ungerechtfertigte Zahlung der Vorarbeiterzulagen einzustellen. Eine tarifgerechte Bezahlung würde längerfristig jährlich zu Einsparungen von mindestens 178 000 € führen. Durch die Einstellung der Vorarbeiterzulagen könnten weitere 72 000 € jährlich eingespart werden. Eine Stellungnahme der Senatsverwaltung für Inneres liegt noch nicht vor.

- 108 **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass die Feuerwehr**
- **die Aufgabengebiete der in den Spitzenlohngruppen 7/8 a und 9 beschäftigten Lohnempfänger auf der Grundlage von Arbeitsaufzeichnungen bewertet,**
 - **leistungsorientierte Arbeitszeitwerte für bestimmte Arbeitsvorgänge festlegt und**
 - **die Gewährung der Vorarbeiterzulagen für die im Werkstattbereich tätigen Handwerker umgehend einstellt.**

3. Ungerechtfertigte Zuschüsse von 219 000 € jährlich allein in den Bezirken für privat erworbene und dienstlich mitbenutzte Umweltkarten

- 109 Für Dienstgänge in Berlin können Dienstkräfte einen Zuschuss von 50 v. H. des an die Berliner Verkehrsbetriebe zu zahlenden Preises für einen privat beschafften Zeitfahrausweis (Umweltkarte) erhalten. Nach einem Rundschreiben der Senatsverwaltung für Inneres vom 13. Februar 1998 muss der Zeitfahrausweis auf dienstliche Veranlassung erworben worden sein; er darf dann auch privat mitbenutzt werden.

Nach einer Umfrage des Rechnungshofs in allen Bezirken beteiligten sich die Verwaltungen im Jahr 2002 mit insgesamt 219 000 € an den Kosten für privat beschaffte Zeitfahrausweise. Nur der Bezirk Mitte gewährt aufgrund eines Bezirksamtsbeschlusses vom 3. April 2001 generell keine Zuschüsse. In welchem Umfang Zuschüsse von der Hauptverwaltung geleistet werden, hat der Rechnungshof bisher nicht geprüft.

- 110 Dienstgänge sind gemäß § 2 Abs. 3 Bundesreisekostengesetz (BRKG) Gänge oder Fahrten am Dienst- oder Wohnort zur Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb der Dienststätte. Zu erstatten sind dabei die dienstlich veranlassten Mehraufwendungen (§ 3 Abs. 1 BRKG). Nach dem auch das Reisekostenrecht beherrschenden allgemeinen Sparsamkeitsgrundsatz können nur solche Kosten erstattet werden, die dem Beschäftigten zusätzlich durch die Wahrnehmung seiner Dienstgeschäfte entstehen. Eine Mehrbelastung liegt dann nicht vor, wenn der Beschäftigte ohnehin für sich eine Umweltkarte, z. B. für die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, erwirbt.
- 111 Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Kostenbeteiligung für eine privat beschaffte, aber auch für dienstliche Zwecke mitbenutzte Zeitfahrkarte möglich ist, beschäftigt die Verwaltungen seit langem. So hat die Senatsverwaltung für Inneres mit Rundschreiben vom 26. Juni 1996 zunächst

zu Recht darauf hingewiesen, dass ein Zuschuss für privat erworbene und dienstlich mitbenutzte Zeitfahrausweise unzulässig sei, weil dem Beschäftigten durch die Mitbenutzung eines vorhandenen privaten Zeitfahrausweises keine erstattungsfähigen Mehraufwendungen entstehen.

Unabhängig davon ist bei Benutzung regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel die Fahrkostenerstattung im Wege der Ausgabe von Dienstfahrscheinen an Dienstkräfte ohne Zeitfahrausweis reisekostenrechtlich weiterhin erforderlich und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit der Erwerb einer Umweltkarte durch die Dienststelle ggf. auch geboten.

Um damaligen Einwänden aus Bezirksverwaltungen, dieses Verfahren sei zu verwaltungsaufwändig und binde Personalkapazitäten, Rechnung zu tragen, wird seit 1998 jedoch eine Kostenbeteiligung für auf dienstliche Veranlassung beschaffte Zeitfahrausweise von der Senatsverwaltung für Inneres für zulässig erklärt (T 109).

- 112 Der Rechnungshof hat die Entwicklung der Kostenbeteiligung der Bezirke bei den von den Dienstkräften dienstlich und privat genutzten Umweltkarten seit 1996 näher betrachtet. Nach dem damals geltenden Rundschreiben über die Fahrkostenerstattung wurden Umweltkarten teilweise unzulässig bezuschusst. So wurden im Jahr 1996 Zuschüsse für privat erworbene und dienstlich mitbenutzte Umweltkarten in Höhe von 292 000 € und im Jahr 1997 in Höhe von 267 000 € gezahlt. Mit Erscheinen des Rundschreibens vom 13. Februar 1998 reduzierten sich diese unzulässigen Zuschüsse im Jahr 1999 zwar auf 99 000 € und im Jahr 2002 auf 10 000 €. Gleichzeitig wurden jedoch für die auf dienstliche Veranlassung privat erworbenen Umweltkarten 178 000 € (1999) bzw. 209 000 € (2002) verausgabt, was den Schluss zulässt, dass die Bezirksämter die vorher unzulässige Bezuschussung von Umweltkarten lediglich „legalisiert“ haben.

Diese Entwicklung ist auch angesichts der Haushaltslage Berlins nicht hinzunehmen. Vereinfachungsgesichtspunkte oder etwaige Nachweisprobleme (T 111) dürfen nicht dazu führen, dass die der Privatsphäre der Beschäftigten zuzuordnenden Ausgaben von der Allgemeinheit getragen werden, zumal es sich um ein Einsparpotenzial von 219 000 € jährlich allein in den Bezirken (T 109) handelt.

- 113 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, nochmals klarzustellen, dass eine Kostenbeteiligung der Dienststelle nicht zulässig ist, wenn eine privat beschaffte Umweltkarte ohnehin vorhanden und somit keine finanzielle Mehrbelastung der Beschäftigten bei der dienstlichen Mitbenutzung der Umweltkarte gegeben ist. **Er erwartet, dass die Praxis der Zahlung von Zuschüssen für privat beschaffte Umweltkarten an Dienstkräfte des Landes Berlin umgehend eingestellt wird.**

D. Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz

1. Notwendige Überprüfung des Telebus-Fahrdienstes als soziale Sonderleistung Berlins

Die extreme Haushaltsnotlage Berlins zwingt dazu, soziale Sonderleistungen auch dann zu überprüfen, wenn sie - wie der Telebus-Fahrdienst für Freizeitfahrten Schwerbehinderter - durch ein Landesgesetz festgeschrieben sind. Sollte diese Sonderleistung erhalten bleiben, muss die für Soziales zuständige Senatsverwaltung Einsparpotenziale von mindestens 5 Mio. € jährlich, die der Rechnungshof erneut aufgezeigt hat, konsequent nutzen, um die jährlichen Ausgaben von derzeit noch 12,5 Mio. € erheblich zu senken. Sie muss ferner Mängel in der Zuwendungspraxis, die zu finanziellen Nachteilen für Berlin führen, abstellen.

114 Das Land Berlin finanziert seit über 20 Jahren den Telebus-Fahrdienst, der Fahrten zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (Freizeitfahrten) für diejenigen Schwerbehinderten durchführt, die außerstande sind, den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu benutzen. Der hohe finanzielle Aufwand für diese soziale Sonderleistung Berlins außerhalb des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) veranlasste den Rechnungshof bereits 1984, dem Abgeordnetenhaus zu berichten und Möglichkeiten zur Kostensenkung aufzuzeigen (Jahresbericht Rechnungsjahr 1982 T 172 bis 199). Nach erneuter Prüfung im Jahr 1992 berichtete er, dass die Ausgaben weiterhin überproportional auf fast 17 Mio. € im Jahr 1991 angestiegen waren und auch 1993 noch 15,8 Mio. € betragen. Er forderte wiederum erhebliche Einsparungen und unterbreitete entsprechende Vorschläge (Jahresbericht 1994 T 333 bis 355). Eine aktuelle Prüfung ergab, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz nach wie vor wesentliche Einsparpotenziale ungenutzt lässt. Überdies waren weiterhin gravierende Mängel in der Zuwendungspraxis zu beanstanden, die finanzielle Nachteile für Berlin verursachen. Die extreme Haushaltsnotlage Berlins zwingt nunmehr dazu, vorrangig zu prüfen, ob der Telebus-Fahrdienst einzustellen ist, zumal zwischenzeitlich der ÖPNV zunehmend behindertengerecht ausgestaltet ist.

115 Mit der Durchführung des Telebus-Fahrdienstes ist der Berliner Zentralausschuss für soziale Aufgaben e. V. (BZA) betraut, dessen Mitglieder die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Berlin sind. In den letzten Jahren erhielt der Verein zur Aufgabenerfüllung jeweils Zuwendungen von 13,7 Mio. €; für das Jahr 2003 noch 12,5 Mio. €. Der BZA schließt mit Beförderungsunternehmern Verträge über den Einsatz behindertengerechter Kleinbusse und Taxen (Telebusse und Teletaxen) und rechnet mit ihnen die Leistungen ab. Er betreibt eine Steuerungszentrale, die die telefoni-

schen Fahrtwünsche der Telebus-Berechtigten entgegennimmt, zu einer Routenplanung verarbeitet und über Funk die Disposition der Fahrzeuge vornimmt. Fahrtwünsche werden in der Zeit von 5.00 Uhr morgens bis 1.00 Uhr nachts erfüllt. Die Beförderung umfasst Abholung und Rücktransport zum vereinbarten Zeitpunkt mit Tür-zu-Tür-Service einschließlich Treppentransporten und weiteren Assistenzleistungen. Zusätzlich können die Telebus-Berechtigten im Rahmen eines Taxi-Konto-Systems auch normale Taxen selbst bestellen; sie erhalten die Taxi-Kosten bis zur Höhe von 153,39 € pro Monat vom BZA erstattet. Der BZA hat von den Nutzern des Fahrdienstes eine Eigenbeteiligung zu erheben, die die jeweils geltenden Tarife im ÖPNV nicht überschreiten darf. Dabei sind jedoch Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände vorgesehen. Der BZA übernimmt im Rahmen des Telebus-Fahrdienstes auch Fahrten, die außerhalb der eigentlichen Zweckbestimmung liegen, wie Fahrten zum Arzt oder zur Arbeit. Hieraus erzielt er Einnahmen von Kostenträgern (Sozialversicherungsträgern).

- 116 Der Senat hatte bereits 1991 in seinen finanzpolitischen Leitlinien festgelegt, dass Leistungsvorsprünge abzubauen sind. Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 1994 darauf hingewiesen, dass der Telebus-Fahrdienst einen solchen **Leistungsvorsprung gegenüber anderen deutschen Städten** darstellt und eine erhebliche finanzielle Dauerbelastung bedeutet. Er hat aktuell ermittelt, dass z. B. Bremen von 2004 an im Rahmen einer Härtefallregelung grundsätzlich nur noch finanzielle Leistungen im Umfang von 275 000 € für ca. 140 Personen vorsieht. Hamburg fördert einen Sonderfahrdienst für Schwerstmehrfachbehinderte. Die Gesamtkosten betragen im Jahr 2001 615 000 €. Von 1 829 Berechtigten nutzen dort 327 den Sonderfahrdienst regelmäßig. In Berlin beträgt die Zahl der Berechtigten fast 40 000, von denen allerdings weniger als ein Drittel den Telebus-Fahrdienst nutzt. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hält Vergleiche der Sonderfahrdienste in anderen Bundesländern für wenig hilfreich. Die alleinige Betrachtung von Nutzerzahlen könne nicht ausreichen, um die Besonderheiten der Berliner Situation auch in finanzieller Hinsicht abzubilden. Im Übrigen bleibe dabei auch die Gesetzesvorgabe für den Berliner Sonderfahrdienst unberücksichtigt.
- 117 Überlegungen, zur notwendigen Haushaltskonsolidierung den Telebus-Fahrdienst einzustellen, stoßen derzeit an Grenzen. Nach § 9 Abs. 2 **Landesgleichberechtigungsgesetz** (LGBG) vom 17. Mai 1999 ist ein besonderer Fahrdienst vorzuhalten. Näheres hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung mit Verordnung vom 31. Juli 2001 geregelt. In Anbetracht der durch das Gesetz bedingten erheblichen Ausgaben verweist der Rechnungshof aber auf den Bericht der vom Senat eingesetzten Expertenkommission Staatsaufgabenkritik. Diese hat allgemein vorgeschlagen, Leistungs- und Programmgesetze, mit denen fachpolitische Besitzstände verfestigt wurden und die den zum Zeitpunkt ihres Entstehens finanzierbaren Standard widerspiegeln, zu überprüfen (II. Vorschlag 4 Überprüfung des Berliner Leistungskataloges). Der Senat hat diesem Vorschlag grundsätzlich zugestimmt.

Vor dem Hintergrund des zunehmend behindertengerechten ÖPNV und der extremen Haushaltsnotlage des Landes regt der Rechnungshof eine Initiative zur Aufhebung von § 9 Abs. 2 LGBG an. Die Gesetzesänderung würde nicht bedeuten, dass Schwerbehinderten eine Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft versagt würde. Zum einen ist seit Jahren parallel zum Telebus-Fahrdienst ebenfalls mit sehr hohem finanziellen Aufwand der ÖPNV zunehmend behindertengerecht ausgebaut worden, sodass auch Rollstuhlfahrer grundsätzlich Busse und Bahnen benutzen können. Zum anderen können die Kosten für Freizeitfahrten mit speziellen Behindertenbussen ggf. nach § 40 Abs. 1 Nr. 8 BSHG i. V. m. § 55 Abs. 2 Nr. 7 SGB IX - wenngleich in geringerem Umfang - übernommen werden.

Unabhängig hiervon wird der Senat alle **Einsparpotenziale** zu nutzen haben, um die Ausgaben für den Telebus-Fahrdienst abzusenken. Hierzu gibt der Rechnungshof im Folgenden Hinweise.

- 118 Bereits in seinem Jahresbericht Rechnungsjahr 1982 hatte der Rechnungshof zur Senkung der Kosten des Telebus-Fahrdienstes vorgeschlagen, die **Fahrtenhäufigkeit** zu begrenzen (Kontingentierung). Diesem Vorschlag war die Senatsverwaltung nur scheinbar gefolgt. Sie hatte die Anzahl der Fahrten je Berechtigten auf 50 pro Monat festgelegt, einen Wert, den zuvor überhaupt nur ein Nutzer des Telebus-Fahrdienstes erreicht hatte. Erst unter dem Eindruck des steilen Ausgabenanstiegs setzte sie im Jahr 1987 ein Kontingent von 24 Fahrten pro Monat fest, nahm diese Beschränkung nach massiven Protesten jedoch bald darauf wieder zurück. In der Verordnung zu § 9 Abs. 2 LGBG hat die Senatsverwaltung nunmehr auf jegliche Beschränkung der Fahrtenhäufigkeit verzichtet.

Im Rahmen seiner aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass der BZA ein privates Beratungsunternehmen mit der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit des Telebus-Fahrdienstes beauftragt hat. In dessen Bericht vom Juli 2002 wird zur Kostensenkung ebenfalls eine Kontingentierung der Fahrten empfohlen. Das Beratungsunternehmen beziffert die Einsparung bei einer Beschränkung auf 20 Fahrten pro Monat auf 2,6 Mio. € jährlich. Es weist ferner darauf hin, dass dies für 90 bis 95 v. H. der Nutzer nicht einmal eine Einschränkung bedeuten würde, weil sie monatlich ohnehin nicht mehr Fahrten beanspruchen.

- 119 In seinem Jahresbericht 1994 hatte der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung trotz der erkannten erheblichen Ausgabensteigerungen an dem **Taxi-Konto-System** (T 115) als zusätzlichem Angebot festgehalten hatte. Dieses zusätzliche Beförderungsangebot sollte nach der zwischenzeitlichen Einführung der Kontingentierung auf 24 Fahrten laut Senatsverwaltung „zur Befriedung“ der protestierenden Telebus-Nutzer führen. Es wurde aber trotz Rückkehr zu dem Kontingent von 50 Fahrten beibehalten. Die Ausgaben für das Taxi-Konto-System betragen im Jahr 2002 fast 2,5 Mio. €.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass das normale Taxi für die Beförderung von Telebus-Berechtigten noch kostengünstiger als das Teletaxi ist, weil hier im Unterschied zu den im Auftrag des BZA fahrenden und von ihm disponierten Teletaxen keine Kosten für Fehlfahrten zu übernehmen sind. Auch würde bei Wegfall dieser Beförderungsmöglichkeit keine Einsparung des vollen Betrages von 2,5 Mio. € zu erzielen sein, weil es dann wieder zu einer stärkeren Inanspruchnahme der Telebusse und Teletaxen käme. Es hatte sich aber bereits damals gezeigt, dass das Taxi-Konto-System nicht lediglich zu einer Umverteilung des Beförderungsbedarfs auf ein weiteres Verkehrsmittel führt, sondern als zusätzliches Angebot eine zusätzliche Nachfrage auslöst. So war aus einer früheren Statistik des BZA zu ersehen, dass die Zahl der Nutzer von Telebus und Teletaxen einschließlich derjenigen, die zusätzlich das Taxi-Konto nutzten, gegenüber den Vorjahren kontinuierlich auf 4 176 angestiegen, darüber hinaus aber weitere 3 089 Personen hinzugekommen waren, die ausschließlich das Taxi-Konto nutzten. Deshalb ist zu erwarten, dass sich bei Einstellung des Taxi-Konto-Systems geschätzte Einsparungen von mindestens 1 Mio. € ergeben.

120 Entgegen der eigentlichen Zweckbestimmung werden mit dem Telebus-Fahrdienst auch andere Fahrten, insbesondere solche zum Arzt, zur Rehabilitation und zur Arbeit durchgeführt. In dem Bericht des vom BZA beauftragten Beratungsunternehmens wird das Verhältnis der Freizeitfahrten zu den anderen für das Jahr 2001 mit 67 v. H. zu 33 v. H. angegeben. **Arzt-/Reha- und Arbeitsfahrten** sind seinerzeit wegen der Möglichkeit, Einnahmen von Kostenträgern (Krankenkassen, Rentenversicherung) zu erzielen, mit aufgenommen worden. Allerdings ist nie überprüft worden, ob für diese Leistungen bei betriebswirtschaftlicher Berechnung Kostendeckung erreicht wird. Das Beratungsunternehmen sieht eher Anzeichen für eine Kostenunterdeckung, was angesichts der unzureichenden Datenlage beim BZA aber nicht konkret beziffert werden konnte. Auf jeden Fall verursachen diese anderen Fahrten neben zusätzlichem Dispositionsaufwand auch einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch die Abrechnung mit den Kostenträgern. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb, diese Fahrten einzustellen oder sie allenfalls dann fortzusetzen, wenn sie zumindest kostendeckend durchgeführt werden können.

121 Die vom Telebus-Fahrdienst **disponierten Verkehrsmittel** verursachen unterschiedlich hohe Kosten. Am kostengünstigsten sind in aller Regel die Teletaxen, am teuersten die mit Fahrer und Beifahrer besetzten Telebusse („Doppelbusse“). Daran hat sich auch nach der nunmehr vom BZA mit den Busunternehmen vereinbarten Absenkung der Beförderungsentgelte nichts geändert. Bereits in seinem Jahresbericht 1994 hatte der Rechnungshof gefordert, den auf Taxen umsetzbaren Telebus-Berechtigten die Benutzung der Telebusse nicht zu gewähren, um Kosten zu sparen. Diese Forderung erhebt auch das Beratungsunternehmen. Es hat eine Entwicklung hin zur Benutzung des jeweils teureren Verkehrsmittels festgestellt und führt dies auf gestiegene Komfortansprüche der Telebus-Berechtigten zurück (Mitnahme eines Elektrorollstuhls, höhere Assistenzleistungen) und auf die Tendenz des BZA, die nach Bereitstellungs-/Betriebsstunden bezahlten

Telebusse besser auszulasten. Das Beratungsunternehmen hält eine Kosteneinsparung von 551 000 € jährlich für möglich, wenn die Beförderungsleistungen jeweils um 25 v. H. von den „Doppelbussen“ auf die (nur mit Fahrer besetzten) „Solobusse“ und von diesen auf die Teletaxen verlagert werden würden. Um dies zu erreichen, schlägt es eine je nach Behinderungsgrad auf bestimmte Verkehrsmittel eingeschränkte Telebus-Berechtigung oder eine je nach Kostengrad des Verkehrsmittels unterschiedlich hohe Eigenbeteiligung vor. Der Rechnungshof empfiehlt, dieses Einsparpotenzial endlich zu nutzen.

- 122 Vermeidbare Kosten entstehen dadurch, dass Telebus-Berechtigte die bestellte Fahrt kurzfristig stornieren oder von der Fahrt ohne Benachrichtigung Abstand nehmen. Zugleich sinkt die Beförderungsleistung.

Auch das Beratungsunternehmen sieht hier eine Einsparmöglichkeit. Es hat für die Jahre 2000 und 2001 einen Anteil von 20 v. H. an **Stornierungen und Fehlfahrten** festgestellt (was dem langjährigen Mittelwert entspricht). Es weist darauf hin, dass auch Stornierungen, die nicht zu Fehlfahrten führen, einen zusätzlichen Personalaufwand in der Steuerungszentrale auslösen, da Routenpläne manuell verändert werden müssen. Es schlägt vor, eine Stornogebühr einzuführen. Der Rechnungshof empfiehlt, darüber hinaus auch einen zumindest zeitweiligen Ausschluss von der Beförderung zu prüfen. Das Beratungsunternehmen hält eine Verbesserung der Beförderungsleistung von gegenwärtig 1,1 auf 1,5 Fahrgäste pro Stunde für möglich, wenn die Stornierungen reduziert und die Routenplanung optimiert würde. Es schätzt die zu erzielenden Einsparungen auf 3,2 Mio. € jährlich. Diese Schätzung erscheint dem Rechnungshof zwar zu optimistisch, aber auch ein geringeres Einsparvolumen sollte auf jeden Fall genutzt werden.

- 123 Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung nahe gelegt, auch eine Reihe **weiterer Kostensenkungsvorschläge** des vom BZA beauftragten Beratungsunternehmens zu prüfen. So hält dieses eine Einsparung von 1,1 Mio. € jährlich allein dadurch für möglich, dass ein größeres „Zeitfenster“ bezogen auf die gewünschte Abholzeit in Kauf genommen wird. Ferner fordert es, die betriebswirtschaftliche Steuerung und Kostentransparenz beim BZA zu verbessern und eine nach verschiedenen Gesichtspunkten differenzierte höhere Eigenbeteiligung der Nutzer vorzusehen.

Die Senatsverwaltung hat bislang eine Auswertung des Berichts des Beratungsunternehmens abgelehnt, weil es im Gegensatz zum BZA der Auffassung ist, keine finanzielle Zusage für die Beauftragung des Unternehmens gegeben zu haben. Die ihr mitgeteilten Kostensenkungsvorschläge dieses Unternehmens wie auch die des Rechnungshofs beurteilt sie überwiegend negativ.

- 124 Die auf die Steuerungszentrale entfallenden Personal- und Sachausgaben betragen zurzeit 1,9 Mio. € jährlich. Die Senatsverwaltung plant, die Aufgaben der Steuerungszentrale auf die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) zu

übertragen und erhofft sich dadurch (auch) Einsparungen. Der Rechnungshof hat Zweifel, ob dies zu einer nennenswerten Kostensenkung führt. Er sieht die Gefahr, dass dieser Teil der Ausgaben für den Telebus-Fahrdienst lediglich nicht mehr identifizierbar sein wird, wenn er in die Zahlungen Berlins zur Deckung des Betriebsverlustes der BVG einfließt.

Eine deutliche Einsparung könnte sich dagegen ergeben, wenn die Senatsverwaltung die Beförderungsleistungen öffentlich mit der Maßgabe ausschreiben würde, dass die Fahrtwunschannahme und die Disposition der Fahrzeuge (ähnlich wie bei Taxi-Funkbetriebszentralen) mit zu übernehmen ist und dass nach durchgeführten Fahrten statt nach Bereitstellungs-/Betriebsstunden vergütet wird. Letzteres empfiehlt auch das Beratungsunternehmen. Eine **öffentliche Ausschreibung** ist im Übrigen nach § 55 LHO und insbesondere §§ 97 ff. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geboten.

- 125 Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltung gegen das **Zuwendungsrecht** verstößt.

Zuwendungen an Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins werden zur Erfüllung bestimmter Zwecke gewährt (§§ 23, 44 LHO). Aus dieser Zukunftsbezogenheit folgt, dass die Bewilligungsbehörde den Zuwendungsbescheid grundsätzlich vor Inangriffnahme der geförderten Maßnahme, bei Dauerförderung vor Beginn des jeweiligen Bewilligungszeitraums, zu erlassen hat. Erfordert die Prüfung des Zuwendungsantrags wider Erwarten mehr Zeit, weil nicht alle Einzelheiten rechtzeitig geklärt werden können, so kann die Bewilligungsbehörde zunächst einen vorläufigen Bescheid über eine Teilsumme erlassen (Vorschussbescheid), wenn an der positiven Bescheidung an sich keine Zweifel bestehen.

Die Senatsverwaltung hat hingegen geduldet, dass der BZA seinen Zuwendungsantrag jeweils erst im April oder Mai des laufenden Jahres (Bewilligungszeitraum) gestellt hat. Die Antragsprüfung hat sie zögerlich vorgenommen, indem sie mit dem BZA einen zeitaufwändigen Schriftwechsel über Einzelpositionen seines Finanzierungsplans führte und ihm dann ein von seinem Antrag abweichendes „Angebot für die Zuwendung ... (Jahr)“ unterbreitete. Um zwischenzeitlich die Fortführung des Telebus-Fahrdienstes finanziell zu gewährleisten, erließ sie monatliche Vorschussbescheide. Den endgültigen Zuwendungsbescheid hat sie regelmäßig erst im November, also gegen Ende des Bewilligungszeitraums, erlassen. Dies hatte zur Folge, dass der BZA die von ihm beantragten Ausgaben jeweils leistete, die Senatsverwaltung einen Teil dieser Ausgaben später im Zuwendungsbescheid aber nicht oder nicht in der beantragten Höhe als zuwendungsfähig anerkannte. Daraus ergaben sich Rückforderungsansprüche Berlins, die jedoch nicht durchsetzbar sind. Abgesehen davon, dass eine gerichtliche Geltendmachung wegen der verspäteten Bescheiderteilung kaum Aussicht auf Erfolg haben dürfte, scheitert eine Durchsetzung daran, dass die den BZA tragenden Wohlfahrtsverbände den Verein nicht mit haftendem Eigenkapital ausgestattet haben. Dies ist seit Jahrzehnten bekannt. Die damaligen Rückforderungsansprüche von 442 000 € musste die Senats-

verwaltung wegen Uneinbringlichkeit niederschlagen. Umso mehr hätte die Senatsverwaltung Bescheide rechtzeitig erteilen müssen, um eine zweckentsprechende Mittelverwendung so weit wie möglich sicherzustellen. Die verspätete Bescheiderteilung hatte der Rechnungshof im Übrigen bereits in seinem Jahresbericht 1994 beanstandet.

- 126 Schon vor seiner aktuellen Prüfung hatte der Rechnungshof im Oktober 2000 beanstandet, dass die Senatsverwaltung die vom BZA fristgerecht eingereichten Verwendungsnachweise für die Jahre von 1994 an nicht geprüft hatte, und die unverzügliche Prüfung angemahnt. Im Juni 2003 hatte die Senatsverwaltung erst die Verwendungsnachweise für 1994 und 1995 abschließend geprüft und (Teil-)Rückforderungsbescheide erlassen, gegen die der BZA Klage erhoben hat. Die Verwendungsnachweisprüfung für die Jahre 1996 bis 1998 dauerte noch an, die Verwendungsnachweise für 1999 bis 2001 befanden sich noch im Stadium der Vorprüfung durch die Bewilligungsstelle.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, für eine ordnungsgemäße Prüfung der Zuwendungen in fast dreistelliger Millionenhöhe zu sorgen.

- 127 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die vom Rechnungshof überwiegend bereits in früheren Jahresberichten aufgezeigten Einsparpotenziale von mindestens 5 Mio. € jährlich beim Telebus-Fahrdienst für Freizeitfahrten Schwerbehinderter nicht zur Senkung der hohen jährlichen Ausgaben genutzt hat und durch eine nach wie vor mangelhafte Zuwendungspraxis finanzielle Nachteile für Berlin verursacht.

Der Rechnungshof empfiehlt, dass der Senat die Einstellung des Telebus-Fahrdienstes prüft, zumindest aber alle Einsparpotenziale nutzt, um die Ausgaben erheblich zu senken.

2. Schwere Mängel bei der treuhänderischen Verwaltung und Vergabe von Zuwendungsmitteln Berlins durch die Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege

Die für Gesundheit und Soziales zuständige Senatsverwaltung hat die ihr obliegende Förderung von Hilfeangeboten freier Träger auf die sechs in der „Liga“ zusammengeschlossenen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin übertragen. Die Liga-Verbände sollen Haushaltsmittel Berlins von insgesamt 93,7 Mio. € treuhänderisch verwalten und kraft Beleihung durch gemeinsame Zuwendungsbescheide an die freien Träger vergeben. Die Liga-Verbände haben die vertraglich übernommenen

Aufgaben auf einen Verband delegiert, der sich dieser Aufgaben seinerseits weitgehend durch Beauftragung eines Geschäftsbesorgers entledigt hat. Das Zuwendungsverfahren weist erhebliche Mängel auf; eine abschließende Prüfung der Verwendungsnachweise fand bisher nicht statt. Die Senatsverwaltung hat ihre Fachaufsicht nicht ausreichend wahrgenommen.

- 128 Die für Gesundheit und Soziales zuständige Senatsverwaltung hat die ihr obliegende Aufgabe, soziale und gesundheitliche Hilfeangebote freier Wohlfahrtsträger durch öffentliche Zuwendungen zu fördern, in großem Umfang auf die in der „Liga“ zusammengeschlossenen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin (im Folgenden: Liga-Verbände) übertragen. Im Anschluss an einen entsprechenden Vertrag vom 21. Juni 1996 sieht der aktuelle „Liga-Vertrag“ vom 18. September 2000 vor, dass den Liga-Verbänden für den Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2005 Haushaltsmittel Berlins von insgesamt 93,7 Mio. € zur Verwaltung und Vergabe im eigenen Namen nach vereinbarten Grundsätzen zur Verfügung gestellt werden. Im Vertrag hat die Senatsverwaltung den Liga-Verbänden zugleich die Befugnis eingeräumt, die Zuwendungen an die freien Träger in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts, d. h. in der Regel durch Zuwendungsbescheid, zu vergeben (Beleihung). Für die Durchführung des Vertrages erhalten die Liga-Verbände eine pauschale Vergütung von jährlich 389 000 €, die sie vereinbarungsgemäß von den Zuwendungsmitteln einbehalten.

In seinem Jahresbericht 2002 (T 231 bis 243) hatte der Rechnungshof berichtet, dass den Liga-Verbänden in den beiden Liga-Verträgen auch gestattet worden ist, sich für ein sog. Projekt „Offene Sozialarbeit“ eine „Große Zuwendung“ von jährlich bis zu 6 Mio. € selbst zu bewilligen. Er hatte dies als unzulässige bedarfsunabhängige Globalbezuschussung der Liga-Verbände beanstandet. In einer weiteren Prüfung hat sich der Rechnungshof nun mit der treuhänderischen Vergabe der übrigen Zuwendungsmittel Berlins durch die Liga-Verbände an die einzelnen freien Träger befasst. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse geben Anlass zu erneuter Berichterstattung.

- 129 Die Befugnis, Berlin obliegende Aufgaben bei der Gewährung von Zuwendungen in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, kann nach § 44 Abs. 3 LHO juristischen Personen verliehen werden, wenn daran ein erhebliches Interesse Berlins besteht und die sachgerechte Erfüllung der übertragenen Aufgaben gewährleistet ist.

Von dieser Ausnahmeregelung hat die Senatsverwaltung in einer atypischen Weise Gebrauch gemacht, indem sie im Liga-Vertrag die sechs Liga-Verbände beliehen hat, ohne ihnen jeweils einen eigenen Zuständigkeitsbereich oder einen abgegrenzten Kreis von Zuwendungsempfängern zur alleinigen **Aufgabenwahrnehmung** zuzuweisen. Tatsächlich nehmen **nicht alle Liga-Verbände** die übertragenen Aufgaben wahr. Sie haben vielmehr die Vertragsdurchführung auf einen Verband, die Arbeiterwohl-

fahrt Landesverband Berlin e. V. (AWO), delegiert. Die AWO erlässt zwar die Zuwendungsbescheide allein, gibt als Aussteller aber die „Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin“ an, wobei die einzelnen Liga-Verbände in einer klein gedruckten Unterzeile aufgeführt sind.

Es mag hier dahinstehen, ob der Erlass eines Zuwendungsbescheides in dieser Form verwaltungsrechtlich zulässig ist. Jedenfalls ist zu beanstanden, dass fünf der sechs Liga-Verbände die ihnen übertragenen Aufgaben nicht selbst erfüllen, insbesondere am Erlass der Zuwendungsbescheide gegenüber den freien Trägern nicht beteiligt sind. Eine eigene Aufgabenerfüllung, wie sie § 44 Abs. 3 LHO für eine Beleihung zur Voraussetzung macht, ist damit nicht gegeben. Die Beleihung ist an die besondere Sachkunde und Zuverlässigkeit des zu Beleihenden gebunden. Dies bedingt eine persönliche Aufgabenerfüllung. Die Senatsverwaltung hat somit gegenüber den fünf Liga-Verbänden, die die vertraglich übernommenen Aufgaben auf die AWO delegiert haben, die Beleihung zu widerrufen.

- 130 Darüber hinaus bestehen erhebliche Zweifel, ob die AWO die Voraussetzungen einer Beleihung erfüllt. Sie hat sich der durch den Liga-Vertrag übertragenen Aufgaben ebenfalls weitgehend entledigt, indem sie namens und in Vollmacht der sechs Liga-Verbände ihrerseits den Berliner Zentralausschuss für soziale Aufgaben e. V. (BZA) mit der Koordination, Organisation und Sachbearbeitung der Verwaltungsaufgaben auf der Grundlage des Liga-Vertrages beauftragt hat.

Die Vereinbarung vom 18. Dezember 2000 nennt 38 Tätigkeitsfelder, die der BZA abzudecken hat. Bereits im Vorfeld des Zuwendungsverfahrens hat er für das im Liga-Vertrag vorgesehene, mit Vertretern der Liga-Verbände und des Landes Berlin paritätisch besetzte Kooperationsgremium die Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und als Planungsgrundlage zur Verfügung zu stellen. Im Kooperationsgremium wird vor allem die Finanzplanung für das Folgejahr beraten und darüber abgestimmt, welche Gruppen von Projektträgern mit welchen Zuwendungshöchstbeträgen gefördert werden können. Des Weiteren ist der BZA von der Entgegennahme der Zuwendungsanträge, der Antragsprüfung, der unterschriftsreifen Fertigung der Zuwendungsbescheide, der Mittelverwaltung und der Auszahlung der Zuwendungsraten bis hin zur teilweisen Prüfung der Verwendungsnachweise umfassend tätig. Auch wenn eine Reihe der in der Vereinbarung aufgeführten Tätigkeitsfelder mit einschränkenden Zusätzen versehen sind, wie „Zuarbeit“, „Mitwirkung“ und „gemäß der Vorgaben der Wohlfahrtsverbände“, hat der Rechnungshof bei seiner Prüfung den Eindruck gewonnen, dass der BZA weitgehend Herr des Verfahrens ist und sich die Tätigkeit der AWO im Wesentlichen auf die formale Unterzeichnung der Zuwendungsbescheide beschränkt. Ein Indiz hierfür ist auch, dass die (Original-)Akten allein vom BZA geführt werden. Im Gegensatz zur Senatsverwaltung ist der Rechnungshof der Ansicht, dass der BZA über die Funktion eines unselbstständigen Verwaltungshelfers hinaus tätig ist, die AWO also die ihr nach dem Liga-Vertrag obliegenden Aufgaben völlig unzureichend wahrnimmt.

Über eine entsprechende Feststellung aus dem Bereich der Senatsverwaltung für Justiz, einen anderen beliebigen Liga-Verband und den BZA betreffend, hatte der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2002 (T 187 bis 195) berichtet. Die Senatsverwaltung ist aufgefordert, für eine ausreichende Vertragserfüllung durch die AWO selbst zu sorgen. Geschieht dies nicht, müsste auch der AWO die Beleihung gemäß § 44 Abs. 3 LHO entzogen werden.

- 131 Den Liga-Verbänden ist vertraglich auferlegt, bei der Zuwendungsvergabe die §§ 23, 44 LHO einschließlich der hierzu erlassenen Ausführungsvorschriften und allgemeinen Nebenbestimmungen zu beachten. Insoweit haben sie das Ergebnis der Prüfung der Zuwendungsanträge in einem Antragsprüfungsvermerk festzuhalten und dabei insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der beantragten Zuwendung einzugehen. Der mit der **Antragsprüfung** beauftragte BZA ist diesen Anforderungen nicht nachgekommen.

Beispielsweise hatten zwei Träger von Beratungsstellen bei unterschiedlichem Gesamtbedarf jeweils Zuwendungen von über 172 000 € beantragt. In den beiden Antragsprüfungsvermerken hatte der BZA angegeben, dass ein auf den vorgesehenen Zuwendungsbetrag abgestimmter Finanzierungsplan vorliegt und dass die Gesamtfinanzierung somit als gesichert angesehen werden kann. Ferner hatte der BZA ohne Begründung die Notwendigkeit und Angemessenheit der beantragten Zuwendung bestätigt. Als zu bewilligenden Zuwendungsbetrag hat er aber nicht den beantragten, sondern jeweils nur einen Betrag von 153 000 € festgesetzt. Diesen hatte das Kooperationsgremium im Rahmen der Finanzplanung als Höchstbetrag für alle Träger solcher Beratungsstellen beschlossen. Das lässt den Schluss zu, dass der BZA in Wirklichkeit keine individuellen Antragsprüfungen gemäß Nr. 3.3 AV § 44 LHO vornimmt, sondern nur oberflächlich und formal prüft.

Die Senatsverwaltung hat hierzu erklärt, die im Kooperationsgremium behandelten Planzahlen beruhen bereits auf Antragsprüfungen. Im Übrigen sei es begrüßenswert, wenn die Liga-Verbände und der beauftragte BZA auf Projektträger einwirkten, einen höheren Zuwendungsbedarf durch Erschließung anderer Finanzierungsquellen abzudecken.

Der Senatsverwaltung ist entgegenzuhalten, dass die Finanzplanung nicht die individuelle Antragsprüfung nach Nr. 3.3 AV § 44 LHO ersetzt. Diese wiederum zwingt nicht dazu, den finanziellen Erwartungen von Antragstellern zu entsprechen. Vielmehr ist vom Antragsteller ein auf die geringeren zur Verfügung stehenden Mittel abgestimmter neuer Finanzierungsplan zu verlangen oder ihm ist ein solcher von der Bewilligungsbehörde überarbeiteter Finanzierungsplan zur Zustimmung zu unterbreiten. Nur dadurch ist die Bescheinigung gerechtfertigt, dass die Gesamtfinanzierung des Projekts dennoch gesichert ist.

- 132 Im **Zuwendungsbescheid** müssen Zuwendungsziele und -umfang so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass auf dieser Grundlage eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle möglich ist (Nr. 4.2.3 AV § 44 LHO). Diesen Anforderungen genügten die vom Rechnungshof geprüften Zuwendungsbescheide nicht. Nach Angaben der Senatsverwaltung haben die Liga-Verbände inzwischen eine Änderung bewirkt, indem die Zuwendungsbescheide aufgrund von Leistungsbeschreibungen für alle geförderten Hilfeangebote konkretisiert worden sind. Der Rechnungshof wird der behaupteten Verbesserung bei künftigen Prüfungen nachgehen.

Im Zuwendungsbescheid kann vorgesehen werden, dass der Zuwendungsempfänger nur einen einfachen Verwendungsnachweis vorzulegen hat. Abgesehen von Fällen geringer finanzieller Bedeutung, die hier nicht vorliegen, ist diese Erleichterung an die Voraussetzung geknüpft, dass die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendung auch ohne Belege anhand einer nur summarischen Darstellung der Einnahmen und Ausgaben nachprüfbar ist (Nr. 5.1.5 AV § 44 LHO). Die Senatsverwaltung hat durch entsprechende Gestaltung des Muster-Zuwendungsbescheides (Anlage 5 zum Liga-Vertrag) abweichend hiervon einen einfachen Verwendungsnachweis generell zugelassen.

Auf Vorhalt des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung erklärt, ihre Vorgaben im Liga-Vertrag dienen auch dazu, die Verwaltungsabläufe effizienter zu gestalten. Dem ist entgegenzuhalten, dass die genannte Vorschrift ebenfalls diesem Ziel dient, aber eine Prüfung verlangt, ob die unerlässliche Kontrolle der zweckentsprechenden Verwendung öffentlicher Mittel gleichwohl gesichert ist.

- 133 Die AWO nimmt auch die Aufgabe, die **Verwendungsnachweise** der Zuwendungsempfänger (der freien Träger von Hilfeangeboten) zu prüfen, nicht selbst wahr. Sie hat hierfür neben der Vereinbarung mit dem BZA (T 130) Vereinbarungen mit Liga-Verbänden geschlossen, die gegen Entgelt jeweils eine Prüfungskraft zur Verfügung stellen. In einem dreistufig angelegten **Prüfungsverfahren** überprüft zunächst der BZA den rechtzeitigen Eingang der Verwendungsnachweise, die Vollständigkeit der Unterlagen und Angaben sowie summarisch die rechnerische Richtigkeit. In der Prüfungsstufe II trifft die Prüfungskraft des einen Wohlfahrtsverbandes nähere Feststellungen zur Einhaltung von Bewilligungszeitraum, Finanzierungsart und Finanzierungsplan sowie bei den Personalausgaben zur Einhaltung der bewilligten Eingruppierung der Beschäftigten des Zuwendungsempfängers und zur Beachtung des Besserstellungsverbots. Für die Prüfungsstufe III setzt der andere Wohlfahrtsverband vereinbarungsgemäß eine verbandsunabhängige Person ein. Diese stellt unter Einbeziehung der in einem Formular „Laufzettel/Checkliste/Prüfvermerk“ protokollierten Ergebnisse der vorangegangenen Prüfungsstufen abschließend fest, ob der Verwendungsnachweis den Anforderungen genügt, die Mittel zweckentsprechend verwendet wurden, ob und welche Ausgabenüberschreitungen vorlagen und in welcher Höhe die nachgewiesenen Gesamtausgaben als

zuwendungsfähig anerkannt werden können. Dabei hat er auch Empfehlungen abzugeben, ob und inwieweit der Zuwendungsbescheid zu widerrufen und Zuwendungsmittel zurückzufordern sind.

Ebenso wie bei der Antragsprüfung (T 131) hat der Rechnungshof auch hier eine oberflächliche und formale Prüfung festgestellt. Die Verwendung einer vordruckmäßigen Checkliste mit vorformulierten Prüfungspunkten und -ergebnissen hat dies begünstigt. So waren beispielsweise sowohl die Zeile „die Beanstandungen konnten im Laufe des Prüfverfahrens abschließend nachbearbeitet werden“ als auch die Zeile „die Beanstandungen bestehen fort. Es wird beanstandet, dass ...“ angekreuzt. Ferner waren Alternativfeststellungen nicht mit einer Streichung des Unzutreffenden versehen. Die abschließende Feststellung, dass die Zuwendungsmittel „zweckgemäß/nicht zweckgemäß verwendet worden sind“, war nicht begründet. Eine Begründungsspalte ist hierfür auch nicht vorgesehen, es kann lediglich im Weiteren angegeben werden, in welcher Höhe Mittel nicht zweckentsprechend verwendet wurden.

- 134 Die Verwendungsnachweisprüfung ist mit der Prüfung, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet worden ist, noch nicht abgeschlossen. Vielmehr ist im Rahmen einer Erfolgskontrolle zu prüfen, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist. Sodann sind der Umfang und das Ergebnis der Prüfung in einem Prüfungsvermerk niederzulegen (Nrn. 11.1.2, 11.1.3 und 11.6 AV § 44 LHO).

Die für die Prüfungsstufe III eingesetzte verbandsunabhängige Prüfungskraft hat sich für nicht berufen gesehen, diese abschließende Prüfungsfeststellung, die spezielle fachliche Kenntnisse erfordert, vorzunehmen. Nach Ansicht der Senatsverwaltung obliegt die inhaltliche Bewertung, ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist, den Liga-Verbänden. Die Verbände haben diese vertragliche Obliegenheit aber nicht wahrgenommen. Die ausgefüllten Vordrucke „Laufzettel/Checkliste/Prüfvermerk“ lagerten in drei Kartons in einem Büroraum des BZA. Das bedeutet, dass die Verwendungsnachweise insgesamt nicht abschließend geprüft worden sind. Auch sind die im Rahmen der Prüfungsstufe III ausgesprochenen Empfehlungen über das weitere Vorgehen wegen teilweise zweckwidriger Verwendung der Zuwendung nicht aufgegriffen, vor allem nicht zum Anlass von Rückforderungen genommen worden.

- 135 Zur Frage der Prüfungsrückstände zum 31. August 2003 haben die Liga-Verbände gegenüber der Senatsverwaltung angegeben, die Verwendungsnachweise für die Zuwendungen der Jahre 1996 und 1997 vollständig in den Prüfstufen I bis IV und die des Jahres 1998 zu 75 v. H., die des Jahres 1999 zu 16 v. H. und die des Jahres 2000 zu 2 v. H. jeweils in den Prüfstufen I bis IV abgeschlossen zu haben. Mit der Erwähnung einer Prüfstufe IV wollen die Liga-Verbände offenbar zum Ausdruck bringen, dass sie die Verwendungsnachweise doch einer abschließenden Verwendungsnachweisprüfung unterziehen. Der Rechnungshof hat bei seinen örtlichen Prüfungen keine Anhaltspunkte für die Existenz einer Prüfstufe IV gefun-

den. Im Übrigen ist eine Erfolgskontrolle gemäß Nr. 11.1.3 AV § 44 LHO, die erst mehrere Jahre nach Vorlage der Verwendungsnachweise vorgenommen wird, sinnlos. Durch die Erfolgskontrolle soll gerade bei einer Dauerförderung von Projekten - wie hier - festgestellt werden, ob eine Fortführung der Förderung gerechtfertigt ist.

Nach Angaben der Senatsverwaltung haben die Liga-Verbände nunmehr eine spezielle Arbeitsanweisung für die Prüfung von Verwendungsnachweisen entworfen, die das bisherige Verfahren modifizieren werde. Diese befinde sich noch in der Liga-internen Abstimmung. Danach sei eine Einbeziehung des Rechnungshofs vorgesehen.

- 136 Die Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private im Wege der Beleihung (T 129) entbindet den Staat nicht von der Verantwortung für die Aufgabewahrnehmung durch den Beliehenen. Zu Recht hat die Senatsverwaltung daher im Liga-Vertrag geregelt, dass sich die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben im Rahmen und unter Wahrung der dem Senat obliegenden Gesamtverantwortung gegenüber dem Abgeordnetenhaus vollzieht und eine **Fachaufsicht** ausgeübt wird. Über die bei einer Beleihung zu beachtenden Kontrollpflichten hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen mit Urteil vom 15. Januar 2002 allgemein gültige Grundsätze aufgestellt. Danach sind die gesetzlichen Instrumente der Fachaufsicht und der Weisungsbefugnis gegenüber den Beliehenen auch effektiv zu nutzen. Mindestanforderung für die Erfüllung dieser Pflicht ist die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Personalstellen in der öffentlichen Verwaltung und deren Besetzung mit Amtswaltern, die die Aufsichts- und Weisungsrechte des verantwortlichen Mitglieds des Senats sachgemäß und kontinuierlich ausüben können.

Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung nicht feststellen können, dass die Senatsverwaltung eine Fachaufsicht wahrnimmt, die diesen Maßstäben entspricht. So ergab sich in Gesprächen während der Prüfung, dass den verantwortlichen Mitarbeitern der Senatsverwaltung die hier dargelegten Mängel weitgehend nicht bekannt waren. Die Senatsverwaltung übt eine Fachaufsicht lediglich im Rahmen des Kooperationsgremiums aus, wobei das Schwergewicht auf der Mitwirkung bei der Arbeits- und Finanzplanung liegt.

Die Senatsverwaltung hat dieser Darstellung widersprochen und behauptet, sie sei überdies ständiger Gast in den Planungsgruppen „Planung, Steuerung, Evaluation“, „Zielvereinbarungen“ und „Qualitätssicherung“ der Liga. Andererseits hat sie eingeräumt, dass der Aufgabenbereich Fachaufsicht personell verstärkungsbedürftig sei. Angesichts der Vorgaben zum Stellenabbau in der Berliner Verwaltung sehe sie sich aber nicht in der Lage, Personal dauerhaft zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Bewilligungs- und Prüfungsverfahrens bei dem Vertragspartner Liga einzusetzen. Die letztgenannten Ausführungen bestätigen den Eindruck des Rechnungshofs, dass die Senatsverwaltung jedenfalls über den Kernbereich des Liga-Vertrages, der Verwaltung und Vergabe der Zuwendungsmittel Berlins, nicht die bei einer Beleihung erforderliche effektive Fachaufsicht ausübt.

137 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung

- duldet, dass fünf der Liga-Verbände sich der vertraglich übernommenen Aufgaben durch Delegation auf den sechsten entledigt haben und von ihrer Beleihung, Zuwendungen in öffentlich-rechtlicher Form zu vergeben, keinen Gebrauch machen,
- hinnimmt, dass auch der sechste Liga-Verband seine Vertragspflichten fast vollständig von einem Dienstleister und weiteren Beauftragten wahrnehmen lässt,
- nicht gegen schwere Mängel im Zuwendungsverfahren der Beliehenen vorgegangen ist,
- nicht bemerkt hat, dass eine abschließende Prüfung der Verwendung der Zuwendungen nicht stattfindet, und
- keine ausreichende Fachaufsicht über die mit der Verwaltung und Vergabe von Zuwendungsmitteln Berlins in öffentlich-rechtlicher Form beauftragten Spitzenverbände der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Berlin ausübt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz die Fachaufsicht gegenüber den sechs Wohlfahrtsverbänden endlich umfassend wahrnimmt und den Abschluss eines neuen Liga-Vertrages einer besonders kritischen Betrachtung unterzieht.

3. Einnahmeverluste der Bezirksämter durch erhebliche Mängel bei der Einnahmeüberwachung in Fällen darlehensweise gewährter Sozialhilfe

Infolge mangelhafter Überwachung der Einnahmen haben die bezirklichen Sozialämter Rückzahlungsansprüche bei darlehensweise gewährter Sozialhilfe nicht oder nicht rechtzeitig und vollständig geltend gemacht. Schäden in Millionenhöhe erscheinen möglich. Die Senatsverwaltung für Finanzen ist aufgefordert, eine angemessene Regelung zur haushaltsmäßigen Überwachung der Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen zu schaffen.

138 Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sieht in bestimmten Fällen vor, dass Geldleistungen als Darlehen gewährt werden. So können Darlehen für Mietkautionen bewilligt werden, wenn Vermieter hiervon die Überlassung von Wohnraum abhängig machen, oder für die Tilgung von Miet- oder

Energieschulden, wenn dadurch Wohnungslosigkeit abgewendet oder die Versorgung mit Energie gesichert wird (§ 15 a BSHG). Darlehen können des Weiteren für den laufenden Lebensunterhalt bei nur vorübergehender Hilfebedürftigkeit geleistet werden (§ 15 b BSHG). Sie sind ferner möglich zum Aufbau oder zur Sicherung einer Lebensgrundlage bei beabsichtigter Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit (§ 30 BSHG) oder wenn Vermögenswerte wie Grundstücke vorhanden, aber nicht sofort verwertbar sind oder die sofortige Verwertung eine Härte bedeuten würde (§ 89 BSHG).

In den Jahren 2000 bis 2002 haben die bezirklichen Sozialämter Darlehen von fast 40 Mio. € ausgezahlt, denen Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen von nur 14,3 Mio. € gegenüberstanden. Dieses auch schon in den Jahren zuvor entstandene Ungleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen hat den Bestand an Darlehensforderungen zum 31. Dezember 2002 auf über 119 Mio. € anwachsen lassen. Diese Summe ergibt sich aus dem Vermögensnachweis und den einzelnen Vermögensverzeichnissen, in die die Forderungen aus Darlehen einzutragen sind, weil sie zum Vermögen des Landes Berlin im Sinne des § 73 LHO gehören.

139 Der Rechnungshof hat die Darlehensvergabe, die Einnahmeüberwachung der Darlehensforderungen und die Führung der Vermögensverzeichnisse in mehreren bezirklichen Sozialämtern stichprobenweise geprüft und schwere Mängel festgestellt. Im Einzelnen war zu beanstanden, dass

- Darlehensforderungen in einer erheblichen Anzahl von Fällen in Vergessenheit geraten sind, weil nach Einstellung der Hilfeleistung die Sozialhilfeakten nicht an die zuständige Kosteneinzugsstelle abgegeben worden waren, die für die Rückzahlung des Darlehens zu sorgen hatte,
- eine darlehensweise Hilfestellung nicht mehr ohne weiteres erkennbar war, weil versäumt wurde, einen entsprechenden Hinweis auf die zur weiteren Bearbeitung angelegten Folgebände zu übertragen,
- in zahlreichen Fällen versäumt wurde, Darlehen überhaupt ins Vermögensverzeichnis einzutragen,
- Informationsdefizite zwischen den Leistungsstellen, den Kosteneinzugsstellen und den Vermögensverwaltern dazu führten, dass der Vermögensverwalter über Einnahmen aus Rückzahlungen, über Verrechnungen oder über Aktenabgaben an andere Bezirksamter nicht informiert wurde und die entsprechenden Darlehen demzufolge nicht aus dem Bestand abgebucht wurden,
- teilweise erhebliche Rückstände bei der Bearbeitung von Anträgen anderer Bezirke auf Übernahme von Darlehen in das bezirkseigene Vermögensverzeichnis des Bezirks, in den der Sozialhilfeempfänger verzogen war, bestanden sowie

- die vorgeschriebene regelmäßige Prüfung des Vermögensbestandes durch den Vermögensverwalter bislang nicht durchgeführt wurde.

- 140 Der Rechnungshof geht wegen dieser Mängel davon aus, dass einerseits der ausgewiesene Vermögensbestand von über 119 Mio. € nicht dem tatsächlichen Bestand an Darlehensforderungen entspricht, sondern geringer ist. Andererseits sind unter Verstoß gegen § 34 Abs. 1 LHO Einnahmen aus Darlehensforderungen in Millionenhöhe nicht oder nicht rechtzeitig und vollständig erhoben worden. Angesichts der hohen Anzahl der in den Vermögensverzeichnissen ausgewiesenen einzelnen Darlehensforderungen (1992 bis 2001 in zwei Bezirken allein über 16 000) ist es dem Rechnungshof zwar nicht möglich, die Höhe des bereits eingetretenen Schadens zu beziffern. Er hat aber festgestellt, dass in über 30 v. H. der untersuchten Darlehensfälle keine Maßnahmen zur Überwachung der Rückzahlung oder zur Geltendmachung der fälligen Forderungen erkennbar waren. Dies und die erhebliche Diskrepanz zwischen dem von allen Bezirken ausgewiesenen Vermögensbestand an Darlehensforderungen und den tatsächlich eingezogenen Beträgen lassen aber sowohl nicht rechtzeitig erhobene Einnahmen (Zinsverlust) als auch einen endgültigen Einnahmeverlust (Schaden) jeweils in Millionenhöhe als möglich erscheinen.
- 141 Die mangelhafte Erhebung der Einnahmen beruht vor allem darauf, dass hierfür zurzeit kein angemessenes Überwachungsverfahren zur Verfügung steht. Die allgemein vorgesehene Überwachung durch Haushaltsüberwachungslisten unter Verwendung der IT ist für Fälligkeitstermine in künftigen Haushaltsjahren und zum Teil noch nicht feststehende Termine nicht geeignet. Die Überwachung von Zahlungsterminen anhand der Akte durch Wiedervorlageverfügung ist in hohem Maße fehleranfällig. Dies gilt insbesondere für die stark belasteten Leistungsstellen der Sozialämter. Als Alternative bietet sich derzeit die Nutzung des Vermögensverzeichnisses nach § 73 LHO an, in das die Darlehensforderungen einzutragen sind (T 138). Dieses ist durch Zugangs- und Abgangsbuchungen in seinem Bestand fortzuschreiben. Das Vermögensverzeichnis ist von der zum Vermögensverwalter bestimmten Dienstkraft zu führen, die mindestens einmal innerhalb von drei Jahren eine Prüfung des Vermögensbestandes durchzuführen hat.
- 142 Gegenwärtig werden die Vermögensverzeichnisse noch in Papierform manuell geführt (vgl. Nr. 6.2 AV § 73 LHO), was jedenfalls für die Erfassung der Sozialhilfedarlehen wegen der hohen Fallzahlen (T 140) nicht mehr zeitgemäß ist und dazu beiträgt, dass in den geprüften Bezirken keine vollständigen Vermögensverzeichnisse vorhanden waren. Um eine Überwachung der Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen zu gewährleisten, müsste vorgesehen werden, dass die Kosteneinzugsstellen der Sozialämter jährlich eine Auflistung der eingetragenen Darlehensfälle in elektronischer Form zur Auswertung und Einleitung weiterer Maßnahmen (Nachfragen beim Leistungssachbearbeiter, Forderungseinziehung, Auftrag zur Berichtigung des Vermögensverzeichnisses) erhalten. Damit wird er-

möglichst, dass Leistungssachbearbeiter und Kosteneinziehungsstellen der Sozialämter weitere Maßnahmen ergreifen. Die Senatsverwaltung für Finanzen ist aufgefordert, in Zusammenarbeit mit den Bezirksämtern eine entsprechende Regelung für das Vermögensverzeichnis zur angemessenen Überwachung der Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen zu schaffen.

- 143 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Bezirksämter Rückzahlungsansprüche bei darlehensweise gewährter Sozialhilfe nicht ausreichend überwachen und entsprechende Einnahmen nicht oder nicht rechtzeitig und vollständig erheben, wodurch Einnahmeverluste in Millionenhöhe entstehen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter künftig für eine rechtzeitige und vollständige Erhebung der Einnahmen aus fälligen Darlehensrückzahlungen sorgen.

Er erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Finanzen eine angemessene Regelung zur haushaltsmäßigen Überwachung der Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen schafft.

4. Uneinbringliche Rückzahlungsansprüche von fast 10 Mio. € gegenüber Wohnheimbetreibern infolge von Versäumnissen der Verwaltung

- 144 Das Land Berlin als Träger der Sozialhilfe schloss mit Betreibern privater Wohnheime seit Mitte der 80er Jahre Belegungsverträge zur Unterbringung von Aus- und Übersiedlern sowie Asylbewerbern. Nach diesen Verträgen zahlte das Land Berlin für jede untergebrachte Person einen Tagessatz. Da die Unterbringungsleistungen nach damaliger Auffassung der Berliner Steuerverwaltung umsatzsteuerpflichtig waren, wurde der Tagessatz als Nettobetrag zuzüglich Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) vereinbart. Die Wohnheimbetreiber waren daher verpflichtet, diese Umsatzsteuer an die Finanzämter abzuführen.

- 145 Seit Beginn der 90er Jahre erstritten Wohnheimbetreiber bundesweit vor den Finanzgerichten die Umsatzsteuerbefreiung für längerfristige Vermietung von Wohnheimplätzen. Mit Urteil vom 9. Dezember 1993 entschied auch der Bundesfinanzhof, dass die Vermietung von Wohnheimplätzen zur nicht nur kurzfristigen Beherbergung von Flüchtlingen und Asylbewerbern umsatzsteuerfrei ist (BStBl. 1994 II S. 585). Unter Hinweis auf dieses Urteil wies der Bundesfinanzhof ferner mit Beschluss vom 21. März 1995 die Revision des Finanzamts für Körperschaften I Berlin gegen ein die Umsatzsteuerfreiheit bejahendes Urteil des Finanzgerichts Berlin als unbegründet zurück.

Von diesem Beschluss erlangten das damalige Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben (jetzt Landesamt für Gesundheit und Soziales) und die Senatsverwaltung für Finanzen im Mai 1995 Kenntnis. Vorsorglich stellte das Landesamt vom 1. Juni 1995 an gegenüber den Wohnheimbetreibern die Umsatzsteueraufschläge auf die Tagessätze unter Zahlungsvorbehalt, zahlte aber die Aufschläge in der Regel bis 1998 weiter. Die Senatsverwaltung für Finanzen teilte dem Landesamt mit Schreiben vom 8. August 1995 mit, dass sie beabsichtige, die Oberfinanzdirektion anzuweisen, das Urteil des Bundesfinanzhofs auf alle gleich gelagerten Fälle anzuwenden. Tatsächlich geschah dies erst mit Datum vom 12. August 1996.

- 146 Für das Land Berlin als Träger der Sozialhilfe ergaben sich wegen der weiter an die Wohnheimbetreiber gezahlten, von diesen aber nicht an die Finanzämter abgeführten oder von den Finanzämtern an diese erstattete Umsatzsteuer Rückzahlungsansprüche wegen ungerechtfertigter Bereicherung. Das Landesamt für Gesundheit und Soziales hat Rückzahlungsansprüche für die Jahre 1990 bis 1998 in Höhe von 10 Mio. € errechnet, davon entfällt etwa die Hälfte der Forderungen allein auf eine Wohnheimbetreiberin. Erst im März 1999 hat das Landesamt Klage auf Rückzahlung gegen einen Betreiber erhoben. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Finanzämter wegen des Steuergeheimnisses nicht berechtigt waren, dem Träger der Sozialhilfe die Höhe der zurückgezahlten Umsatzsteuer mitzuteilen. Die Wohnheimbetreiber waren zu diesen Auskünften und zur freiwilligen Rückzahlung nicht bereit. So musste das Landesamt für Gesundheit und Soziales seine Forderungen aufwändig aus den vorhandenen Belegungszahlen berechnen. Gegenüber der größten Betreiberin hat das Landesamt sogar erst im Juli 2001 Klage erhoben, obwohl gerade bei dieser bereits Ende 1999 Anzeichen für eine Insolvenz erkennbar waren.

Das Landesamt hat dem Rechnungshof im August 2003 mitgeteilt, dass zwischenzeitlich alle erhobenen Klagen zugunsten des Landes Berlin entschieden worden sind, die Beklagten, darunter die größte Wohnheimbetreiberin in Berlin bzw. deren Rechtsnachfolgerin, jedoch mittlerweile zahlungsunfähig sind. Aufgrund dieser Erfahrungen hat sich das Landesamt gezwungen gesehen, mit vier weiteren Betreibergesellschaften zur Vermeidung der drohenden Zahlungsunfähigkeit Anfang 2003 Vergleiche zu schließen, durch die es auf den größten Teil der Forderungen von über 2,7 Mio. € verzichtete, und zusätzlich Ratenzahlungen - teilweise bis zum Jahr 2007 - wegen der restlichen 370 000 € zu vereinbaren. Regelmäßige Zahlungseingänge unterstellt, bleibt unter Berücksichtigung der Kosten für die Gerichtsverfahren im Ergebnis dennoch ein Schaden für das Land Berlin von fast 10 Mio. €.

- 147 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung und das ihr nachgeordnete Landesamt für Gesundheit und Soziales nicht bereits vom 1. Juni 1995 an für eine Einstellung der Zahlung von Umsatzsteueraufschlägen auf die Unterbringungsentgelte und die rechtzeitige Erhebung von Rückzahlungsklagen gesorgt haben, sondern die Aufschläge in der Regel bis 1998 weiterhin zahlten. Der für Sozia-

les zuständigen Senatsverwaltung hätte zudem bekannt sein müssen, dass die Umsatzsteuerproblematik auch für die Bezirksämter von Bedeutung war. Erst auf Drängen des Rechnungshofs hin wurden die für die Prüfung und Bezahlung der Unterbringungsrechnungen zuständigen Bezirksämter mit Schreiben vom 8. Oktober 1999 über die finanzielle Tragweite und den Handlungsbedarf im Falle bezirkseigener Unterbringungsverträge mit privaten Wohnheimbetreibern durch das Landesamt für Gesundheit und Soziales umfassend informiert.

148 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Bedeutung des Urteils des Bundesfinanzhofs vom 9. Dezember 1993 für die vom Land Berlin als Träger der Sozialhilfe mit Wohnheimbetreibern geschlossenen Verträge verkannt. Nach ihren Angaben war sie davon ausgegangen, dass die Vertragsbeziehungen zu den Wohnheimbetreibern in Berlin anders gestaltet sind als die in Niedersachsen, die Gegenstand des Urteils des Bundesfinanzhofs waren. Nach Auffassung des Rechnungshofs hätte sie dennoch die Sozialbehörden über das Urteil unterrichten müssen. Erst ein Jahr nach Zurückweisung der Revision (T 145) hat die Senatsverwaltung der Oberfinanzdirektion im August 1996 schriftlich bestätigt, dass die Berliner Finanzämter das Urteil des Bundesfinanzhofs anzuwenden hätten.

149 **Der Rechnungshof erwartet, dass das Landesamt für Gesundheit und Soziales noch realisierbare Rückzahlungsansprüche mit Nachdruck verfolgt und dass die Sozial- und Finanzbehörden künftig besser kooperieren, um Schaden von Berlin abzuwenden.**

5. Ungerechtfertigte Mehrausgaben durch die Zulassung von Nebentätigkeiten mit dem Ziel einer zusätzlichen Vergütung der Gerichtsmediziner und Sektionsassistenten beim Landesinstitut für gerichtliche und soziale Medizin

150 Das Landesinstitut für gerichtliche und soziale Medizin nimmt gerichtlich oder staatsanwaltschaftlich angeordnete Leichenöffnungen (Obduktionen/Sektionen) vor. Gemäß § 87 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO) wird die Leichenöffnung von zwei Ärzten vorgenommen, von denen einer Gerichtsarzt oder Leiter eines öffentlichen gerichtsmedizinischen oder pathologischen Instituts oder ein von diesem beauftragter Gerichtsmediziner des Instituts sein muss. Beim Landesinstitut für gerichtliche und soziale Medizin werden jeweils zwei Gerichtsmediziner tätig. Dabei übt im Wechsel immer einer die Tätigkeit als Dienstaufgabe (im Hauptamt) aus (I. Obduzent) und der andere im Rahmen einer privaten Nebentätigkeit (II. Obduzent), für die die Justizkasse gemäß §§ 3 und 5 Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen eine Entschädigung zu leisten hat. Die Tätigkeit der Sektionsassistenten für den II. Obduzenten wird seit 1998 eben-

falls als Nebentätigkeit anerkannt und gesondert bezahlt. Unter Verrechnung mit den an den Landeshaushalt abgeführten Entgelten für die nicht-dienstliche Inanspruchnahme von Einrichtungen und Material betragen die an die Ärzte und Sektionsassistenten wegen ihrer Nebentätigkeit gezahlten Entschädigungen im Haushaltsjahr 2000 per Saldo 177 000 € und im Haushaltsjahr 2003 per Saldo 196 000 €.

- 151 Die Trennung der Tätigkeiten als I. und II. Obduzent in Hauptamt und Nebentätigkeit ergibt sich nicht aus der StPO, sondern beruht auf einer Organisationsentscheidung der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung. Erstmals im Jahr 1996 überprüfte die Senatsverwaltung diese Entscheidung mit dem Ziel, die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu erhöhen. Sie kam damals zu dem Ergebnis, dass eine Einbeziehung der Tätigkeit als II. Obduzent in das Hauptamt durch Änderung der Geschäftsverteilung möglich sei, ohne dass zusätzliches Personal eingestellt werden müsse, sodass sich Einsparungen ergäben. Zwar wurde von der Senatsverwaltung im Januar 1997 auf Abteilungsleitererebene zunächst entschieden, die Tätigkeit als II. Obduzent künftig als Dienstaufgabe wahrnehmen zu lassen; diese Entscheidung wurde aber auf Intervention des Leiters des Landesinstituts nicht umgesetzt.
- 152 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung im Ergebnis einer Prüfung aufgefordert, die Tätigkeit der Ärzte des Landesinstituts auch als II. Obduzenten dem Hauptamt zuzuordnen, um unnötige Ausgaben für den Landeshaushalt zu vermeiden. Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass die zusätzlichen Einnahmen aus der Nebentätigkeit für die Ärzte eine notwendige zusätzliche und leistungsabhängige Motivation für ihre unangenehme Arbeit und damit unverzichtbar seien. Zwar sei keine Wirtschaftlichkeitsberechnung durchgeführt worden, man rechne aber aufgrund neuer Zeitaufschreibungen der Ärzte mit einem Personalmehrbedarf von ein bis zwei Arztstellen für die dann als Dienstaufgabe wahrzunehmende Tätigkeit als II. Obduzent. Dadurch verringere sich der zu erwartende Spareffekt. Sie befürchte außerdem Klagen der Beschäftigten, wodurch der Betriebsfrieden nachhaltig gestört werde. Im Übrigen wolle man geplanten organisatorischen Veränderungen für die rechtsmedizinischen Institute der Länder und der Universitäten in Berlin und Brandenburg nicht vorgreifen.
- 153 Die Argumente der Senatsverwaltung überzeugen nicht. Von jedem Bediensteten des Landes Berlin muss verlangt werden, dass er seine Aufgabe - besonders bei der derzeitigen Haushaltslage - auch ohne zusätzliche finanzielle Motivation erfüllt. Die Angaben der Senatsverwaltung zum Personalmehrbedarf sind unsubstantiiert. Zu erwartende organisatorische Änderungen (Fusionen) sind eher ein weiterer Grund, althergebrachte Besserstellungen einzelner Beschäftigtengruppen vorher zu beenden. Vor allem aber sprechen Rechtsgründe für die sofortige Beendigung der Nebentätigkeiten. Die Aufgaben als II. Obduzent werden in unmittelbarem Zusammenhang mit der Dienstaufgabe, d. h. mit dem Hauptamt der Dienstkräfte, wahrgenommen. Gemäß § 3 Nebentätigkeitsverordnung sind aber

Aufgaben, die für das Land Berlin wahrgenommen werden, grundsätzlich in ein Hauptamt einzuordnen. Sie sollen nicht als Nebentätigkeit zugelassen werden, wenn sie mit dem Hauptamt im Zusammenhang stehen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind Gegenstand des Hauptamtes solche Aufgaben, die - wie im vorliegenden Fall - bei derselben Verwaltung und innerhalb dieser bei der eigenen Dienststelle wahrzunehmen sind, eine organisatorische Einheit bilden und keinen abgegrenzten Kreis selbstständiger Aufgaben darstellen.

- 154 **Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung über Jahre ungerechtfertigte Mehrausgaben für den Landeshaushalt (Justizkasse) in Kauf genommen hat, indem sie die dem Hauptamt zuzuordnende Tätigkeit der Ärzte des Landesinstituts für gerichtliche und soziale Medizin als II. Obduzent als gesondert vergütete private Nebentätigkeit rechtswidrig genehmigte. Er erwartet, dass diese Tätigkeit unverzüglich dem Hauptamt der Ärzte des Landesinstituts zugeordnet wird.**

E. Bildung, Jugend und Sport (einschließlich Familie)

1. Unterlassene Prüfungen der Abrechnungen freier Träger von Kindertagesstätten

Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat die Förderung der Kindertagesstätten freier Träger durch Zuwendungen beendet und zum 1. Januar 1999 eine leistungsvertragliche Entgeltfinanzierung vereinbart. Sie hat die Abrechnungen der freien Träger über Jahre nicht geprüft, obwohl sie selbst mit Rückzahlungsansprüchen in Millionenhöhe rechnete. Damit hat sie erhebliche finanzielle Nachteile für das Land Berlin in Kauf genommen. Die Umstellung der Finanzierung, verbunden mit einer neu vereinbarten Berechnung der Platzkosten als Bezugsgröße, hat zu einer Ausgabensteigerung von 184 Mio. € im Jahr 1998 auf 250 Mio. € im Jahr 2003 maßgeblich beigetragen.

- 155 Bis Ende 1998 gewährte das Land Berlin freien Trägern von Kindertagesstätten Zuwendungen in Form sog. Platzgeldzuschüsse für den Betrieb ihrer Einrichtungen. Der Förderung lag ursprünglich das Konzept einer paritätischen Drittelfinanzierung durch Kostenbeiträge der Eltern der betreuten Kinder, Eigenmittel der freien Träger und Zuschüsse Berlins zugrunde. Im Laufe der Jahre hat sich das Finanzierungsverhältnis stetig zulasten des

Landes Berlin verschoben. Die Platzgeldzuschüsse betragen - von Sonderprogrammen abgesehen - zuletzt 67,5 v. H. und somit mehr als zwei Drittel der Gesamtfinanzierung.

Nach mehrjährigem Drängen der Verbände der freien Träger auf höhere Kostenübernahme hat die für Jugend zuständige Senatsverwaltung zum 1. Januar 1999 von der in § 24 Abs. 1 Kindertagesbetreuungsgesetz (KitaG) vorgesehenen Wahlmöglichkeit Gebrauch gemacht und die **Finanzierung von Zuwendungen auf Leistungsverträge umgestellt**. Das bedeutet, dass Berlin als Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht mehr die Tätigkeit der Träger der freien Jugendhilfe durch anteilige Zuschüsse fördert, sondern sich von den freien Trägern zur Erfüllung seiner eigenen öffentlichen Aufgaben Leistungen der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen gegen Entgelt erbringen lässt. In den abgeschlossenen Rahmenvereinbarungen ist eine Trägermitfinanzierung in Höhe von 9 v. H. der pauschalierten Gesamtkosten vorgesehen. Der Elternanteil wird mit 13 v. H. als sog. Beitragsquote unterstellt, das Land Berlin erstattet den Trägern 78 v. H. der Kosten, tritt aber im Rahmen des zugesagten Kostendeckungsgrades von 91 v. H. der Gesamtkosten für Ausfälle der Elternbeiträge ein. Die Belastung Berlins ist somit von 67,5 v. H. auf 78 bis 91 v. H. erhöht worden.

- 156 Die Umstellung der Finanzierung von Zuwendungen auf Leistungsverträge von 1999 an war von folgender Ausgabenentwicklung begleitet:

Ansicht 41: Ausgaben für Kindertagesstätten freier Träger

Haushaltsjahr	Ist-Ausgaben	Veränderungen gegenüber 1998	
		- Mio. € -	v. H.
1998	184,32	—	—
1999	199,39	+15,07	+8,2
2000	216,16	+31,84	+17,3
2001	224,41	+40,09	+21,8
2002	242,53	+58,21	+31,6
2003	250,19	+65,87	+35,7

Dieser steile Ausgabenanstieg beruht in erster Linie auf der Umstellung der Finanzierung sowie einer neu vereinbarten Berechnung der Platzkosten als Bezugsgröße. Letztere führte zu einem Anstieg der durchschnittlichen Platzkosten von 4 510 € im Jahr 1998 über 4 908 € im Jahr 1999 auf 5 344 € in den Jahren 2002 und 2003. Des Weiteren trug auch die vom Senat beschlossene Ausweitung des Platzangebots bei den freien Trägern bei gleichzeitiger Reduzierung des Angebots der städtischen Kindertagesstätten zu dem Ausgabenanstieg bei.

- 157 Die Senatsverwaltung vertritt die Einschätzung, dass die in der Liga zusammengeschlossenen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin zu einer Fortführung der Zuwendungsförderung nicht bereit gewesen wären. Sie ist der Ansicht, dass sich durch die geplante Übertragung eines großen Teils der städtischen Kindertagesstätten auf die freien Träger erhebliche Einsparungen ergeben werden, weil diese 9 v. H. der pauschalierten Gesamtkosten selbst tragen.

Der Rechnungshof hält es für zweifelhaft, ob sich diese Erwartung erfüllen wird. So ist ungewiss, ob die freien Träger auf Dauer bereit sind, diese Mitfinanzierung zu erbringen. Ferner wird die Senatsverwaltung sorgfältig zu prüfen haben, ob die pauschalierten Gesamtkosten als Berechnungsgrundlage für die Entgelthöhe nicht über den tatsächlich anfallenden Kosten liegen und ob die Leistungen in der Qualität erbracht werden, die der Kostenermittlung und Vergütung zugrunde gelegt wurde. Weiterhin muss sie die zutreffende Ermittlung und Erhebung der nach dem Einkommen gestaffelten Elternbeiträge durch die freien Träger und deren Angaben zu Art und Umfang der Platzbelegung überprüfen. Diese Kontrollaufgaben erfordern einen Personaleinsatz, dessen Kosten der Mitfinanzierungsquote der freien Träger gegenüberzustellen sind. Auch sind umsatzsteuer- und vergaberechtliche Fragen zu klären.

- 158 Die mit den Verbänden der freien Träger abgeschlossene Rahmenvereinbarung über die Finanzierung und Leistungssicherstellung der Kindertagesstätten der freien Jugendhilfe (Kita-Rahmenvereinbarung) sowie die Rahmenvereinbarung über die Unterstützung, Finanzierung und Leistungssicherstellung der Eltern-Initiativ-Kindertagesstätten (EKT-Rahmenvereinbarung) sehen übereinstimmend die Vorlage eines Leistungsnachweises bis zum 31. März des auf das Abrechnungsjahr folgenden Jahres vor. Ergibt sich aus der Abrechnung eines Trägers, dass die vom Land Berlin geleisteten Zahlungen die tatsächlich zu erstattenden Kosten wegen Änderungen in der Belegung über- oder unterschritten haben, wird der erforderliche Ausgleich durch Verrechnung mit der Kostenerstattung für das Folgejahr vorgenommen. Nur in der Kita-Rahmenvereinbarung ist ergänzend vorgesehen, dass die sich bei Über- und Unterzahlungen ergebenden Differenzbeträge, die weniger als 5 v. H. der dem jeweiligen Trägervertrag zugrunde gelegten Kostendeckungssumme betragen, nicht ausgeglichen werden. Dieser sog. Swing wurde in der Annahme vereinbart, dass sich Über- und Unterzahlungen im Wesentlichen ausgleichen werden. In der Praxis hat sich dies allerdings nicht bestätigt. Per Saldo ergaben sich in den Jahren 1999 und 2000 **Überzahlungen** von zusammen fast 1 Mio. €, die das Land Berlin wegen des Swing von den Trägern nicht zurückgefordert hat. Die Senatsverwaltung hat inzwischen selbst erkannt, dass diese zur Vermeidung von Verwaltungsaufwand gedachte Vereinfachungsregelung von den Trägern der Kindertagesstätten zu ihren Gunsten beeinflusst wird, und im Jahr 2002 die Zustimmung der Verbände zur Streichung des Swing angestrebt. Das ist ihr bisher nicht gelungen.

- 159 In den Rahmenvereinbarungen ist zu den Leistungsnachweisen (Abrechnungen) ein **Prüfungsrecht für das Land Berlin** vereinbart. Danach kann die Senatsverwaltung die für die Berechnung der finanziellen Beteiligung Berlins maßgeblichen Unterlagen einsehen. Jährlich wurden Leistungsnachweise für durchschnittlich 1 100 Einrichtungen vorgelegt.

Aufgrund der Anzeige eines Mitarbeiters eines freien Trägers, die zur Aufdeckung einer Überzahlung von 15 500 € führte, hat der Rechnungshof untersucht, ob und wie die Senatsverwaltung von ihrem Prüfungsrecht Gebrauch macht. Dabei stellte sich heraus, dass sie für den Zeitraum 1999 bis 2001 lediglich die Leistungsnachweise von drei Einrichtungen abschließend geprüft hatte und sich in allen diesen Fällen Rückforderungen zugunsten des Landes Berlin ergeben hatten. Die Senatsverwaltung hatte daraufhin im April 2002 verbindliche Vorgaben zum Umfang der insgesamt zu prüfenden Einrichtungen festgelegt. Danach sind die Abrechnungen von 10 v. H. der Einrichtungen (davon mindestens die Hälfte größer als 60 Plätze) für das Vertragsjahr 2001, 7 v. H. der Einrichtungen für das Vertragsjahr 2000 und 5 v. H. der Einrichtungen für das Vertragsjahr 1999 zu prüfen. Die Senatsverwaltung erwartete bei der Umsetzung der Prüfungen nach diesen Vorgaben bereits im Jahr 2002 Rückforderungen in Millionenhöhe.

Diese von ihr verbindlich festgelegte Prüfquote besteht bisher allerdings nur auf dem Papier. Bislang sind keine weiteren Prüfungen der Abrechnungen von ca. 1 100 Einrichtungen mit einem jährlichen Ausgabevolumen in dreistelliger Millionenhöhe (T 156) abgeschlossen worden. Schon die wenigen durchgeführten Prüfungen zeigen aber, dass die Abrechnungen der Träger dringend überprüft werden müssen, um Überzahlungen zulasten Berlins zu beugen.

Die Senatsverwaltung hat nunmehr mitgeteilt, mit der stichprobenweisen Prüfung der Leistungsnachweise für das Vertragsjahr 2001 von 128 Einrichtungen begonnen zu haben. Wegen akuten Personalmangels sei es ihr nicht gelungen, auch Prüfungen zu den vorangegangenen Jahren durchzuführen. Für das Vertragsjahr 2002 habe sie aus demselben Grund bisher noch keine Prüfungsvorgaben festgesetzt.

- 160 Mängel in den Trägerabrechnungen ergeben sich vor allem aus der Berechnung der **Kostenbeteiligung der Eltern** nach Maßgabe des Kita- und Tagespflegekostenbeteiligungsgesetzes (KTKBG). Nach § 27 Abs. 2 KitaG und den Rahmenvereinbarungen ist der Träger der Einrichtung verpflichtet, die Kostenbeteiligung der Eltern nach dem KTKBG zu ermitteln. Das vereinbarte Prüfungsrecht Berlins (T 159) bezieht sich ausdrücklich auch auf die richtige Zuordnung zu Einkommensgruppen und zu eventuellen Familienermäßigungen und Härtefällen. Der Rechnungshof hat von den bereits vorliegenden Abrechnungsunterlagen für das Jahr 2001 stichprobenartig die Berechnung der Kostenbeteiligung durch die Träger in drei exemplarischen Fällen überprüft. Bei einem Volumen von insgesamt 640 000 € hat sich ein vorläufiger Rückforderungsbetrag von 170 000 € ergeben. Dabei resultiert der größte Teil der Rückforderungssumme aus

dem Umstand fehlender Einkommensunterlagen der Eltern und der für diesen Fall vorgeschriebenen Festsetzung des jeweiligen Höchstsatzes. Der Rechnungshof geht davon aus, dass es sich bei dem Ergebnis seiner Stichprobe nicht nur um ein Zufallsergebnis handelt. Er hat die Senatsverwaltung daher auch aufgefordert, der Frage nachzugehen, ob die freien Träger mehrheitlich personell und fachlich überhaupt in der Lage sind, die Kostenbeteiligung der Eltern zutreffend zu ermitteln und festzusetzen.

Die Senatsverwaltung teilt die Einschätzung, dass die freien Träger zum Teil kaum in der Lage sind, die Kostenbeiträge richtig zu berechnen. Sie will dieses Problem im Rahmen der geplanten Gutscheinförderung („Kita-Card“) dadurch lösen, dass die Ausgabe der Gutscheine mit der Festsetzung der Elternbeiträge durch die Jugendämter verbunden wird und die Träger so über die Höhe der von ihnen einzuziehenden Beiträge informiert werden.

- 161 Nach dem Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2002 der Senatsverwaltung für Finanzen hatte die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport eine **pauschale Minderausgabe** von 2,6 Mio. € zu erbringen. Diese ist in voller Höhe bei dem Titel, aus dem die Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder nach dem KitaG zu erstatten sind, als Verfügungsbeschränkung angebracht worden, da hier nach Prüfung der Leistungsnachweise mit kalkulierten Einnahmen (Rückforderungen) in Millionenhöhe gerechnet wurde (T 159). Anfang Dezember 2002 hat die Senatsverwaltung die Aufhebung der pauschalen Minderausgabe mit der Begründung beantragt, dass die noch im August abgegebene Einschätzung über zu erwartende Rückforderungen aus der Prüfung der Leistungsnachweise der Träger von Kindertagesstätten nicht mehr kassenwirksam erzielt werden kann. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dies mit Schreiben vom 18. Dezember 2002 abgelehnt, da bereits Ende Oktober 2002 abzusehen war, dass die veranschlagten Haushaltsmittel bei diesem Titel in vollem Umfang benötigt werden und die Verfügungsbeschränkung nicht verlagert worden ist. Die Senatsverwaltung hat somit die für das Jahr 2002 vorgesehene pauschale Minderausgabe von 2,6 Mio. € nicht erwirtschaftet. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs hätte dies vermieden werden können, wenn die Verwaltung die zur Prüfung der Leistungsnachweise getroffenen Vorgaben zügig umgesetzt hätte.

- 162 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung
- die Abrechnungen der freien Träger für ca. 1 100 Einrichtungen mit einem jährlichen Haushaltsvolumen in dreistelliger Millionenhöhe fast ausnahmslos nicht geprüft hat, obwohl sie selbst mit Rückzahlungsansprüchen in Millionenhöhe rechnete und
 - eine von der Senatsverwaltung für Finanzen vorgegebene pauschale Minderausgabe von 2,6 Mio. € im Jahr 2002 deswegen nicht erbracht hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport unverzüglich und in angemessenem Umfang die Abrechnung der freien Träger von Kindertagesstätten prüft und ggf. Rückforderungen geltend macht.

2. Organisatorische Mängel in Oberstufenzentren

In Oberstufenzentren sind die Arbeitsabläufe sehr aufwändig und unübersichtlich organisiert. Die Erfüllung des Unterrichtsstundensolls der Lehrer wird überwiegend nicht kontrolliert. Personalkosten von bis zu 1,4 Mio. € jährlich könnten eingespart werden, wenn die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport den Vorschlägen des Rechnungshofs folgt.

163 In Oberstufenzentren (OSZ) sind berufsbildende Schulen (z. B. Berufsschulen, Berufsfachschulen und Fachoberschulen) unter einer gemeinsamen Schulleitung organisatorisch zusammengefasst. Die einzelnen OSZ sind jeweils Berufsfeldern zugeordnet. Im Haushaltsplan 2002/2003 waren 34 OSZ ausgewiesen. Der Rechnungshof hat an ausgewählten OSZ die Aufbau- und Ablauforganisation, den allgemeinen Stellenbedarf, die Erfüllung des Unterrichtsstundensolls, die tatsächliche Inanspruchnahme von Anrechnungsstunden und die Gründe für den Unterrichtsausfall geprüft. Die bei den Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse haben teilweise übergeordnete Bedeutung.

164 Für eine Ausbildung an Fachoberschulen sowie an Berufsfachschulen melden sich die Interessenten an einem OSZ des jeweiligen Berufsfeldes an. Die Zahl der Bewerber übersteigt deutlich die Zahl der zur Verfügung stehenden Plätze. Der jeweilige Vergabeausschuss entscheidet über die **Aufnahme der Bewerber** aufgrund deren Eignung, die anhand der Durchschnittsnote der bisherigen schulischen Leistungen ermittelt wird. Das Bewerbungs- und Auswahlverfahren ist insgesamt sehr zeitaufwändig und bindet umfangreiche Personalkapazitäten, zumal Mehrfachbewerbungen vorkommen. Zum Schuljahresbeginn treten nicht alle Schüler ihren Bildungsgang an, sodass Plätze unbesetzt bleiben und ein aufwändiges Nachrückverfahren durchgeführt wird. Da die Daten der Schüler in jeder Schule aufgenommen werden, führt dies zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport aufgefordert, für den notwendigen Abgleich der Schülerdaten eine IT-unterstützte zentrale Datenbank einzurichten, auf die alle beteiligten Schulen zugreifen können. Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass sie für einige Berufsfelder Leitschulen eingerichtet habe,

die eine zentrale Vergabe von Schülerplätzen organisieren. Außerdem werde die Schulaufsicht den IT-Einsatz in den Leitschulen unterstützen.

- 165 Die Senatsverwaltung hat jeweils ein bis zwei Lehrer pro Bezirk an ausgewählten berufsbildenden Schulen mit der Aufgabe des **Schullaufbahnberaters** betraut, der Auskünfte über die verschiedenen Bildungsgänge im berufsbildenden Schulwesen geben soll. Das Beratungsangebot richtet sich an Schüler und Eltern aus allen Bezirken. Nach den Organisationsrichtlinien kann diese zusätzliche Aufgabe je nach Zahl der zu betreuenden Schulen mit wöchentlich bis zu acht Anrechnungsstunden berücksichtigt werden; in der Regel sind es vier Stunden. Darüber hinaus bietet auch die Schulaufsicht zu Themen der schulischen Aus- und Fortbildung regelmäßige Sprechstunden an, die intensiv nachgefragt werden. Ergänzend erteilen die Berufsberater der Agenturen für Arbeit unter Berücksichtigung der Eignung und Leistungsfähigkeit der Bewerber Rat und Auskunft zu Fragen der Ausbildungsförderung und der schulischen Bildung, soweit sie für die Berufswahl und die berufliche Bildung von Bedeutung sind.

Um Doppelangebote Berlins zu vermeiden, hat der Rechnungshof gefordert, die dezentrale Aufgabe des Schullaufbahnberaters zu überprüfen; bei einem Wegfall hätten allein 64 Wochenstunden mit Personalausgaben von 109 000 € im Schuljahr 2002/2003 eingespart werden können (2,67 Stellen/Vollzeitlehrereinheiten). Die Senatsverwaltung hält die dezentrale Schullaufbahnberatung zurzeit wegen der Einführung des neuen Schulgesetzes für notwendig, hat aber zugesagt, sie in drei Jahren aufgabenkritisch zu überprüfen.

- 166 Für die Wahrnehmung besonderer Funktionen, z. B. Schul-, Abteilungs- und Fachbereichsleiter, werden die Schulen nach den Zuordnungsrichtlinien, in denen u. a. diese Aufgabenbereiche verbindlich festgeschrieben sind, mit höher bewerteten **Funktionsstellen** ausgestattet. Die Funktionsstellen werden den Stelleninhabern grundsätzlich auf Dauer übertragen und unabhängig von der Organisationsstruktur beibehalten. Die Zahl der Funktionsstellen in den berufsbildenden Schulen einschließlich der Stellen für Schulleiter und Stellvertreter soll die Obergrenze von 30 v. H. des Stellenvolumens grundsätzlich nicht überschreiten. Die Notwendigkeit der Höhe dieser Obergrenze konnte von der Senatsverwaltung nicht begründet werden.

Der Rechnungshof hat gefordert, die Vielzahl der Funktionsstellen aufgabenkritisch mit dem Ziel zu prüfen, diese auf den unbedingt notwendigen Umfang zu reduzieren, und angeregt, die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um Funktionsstellen befristet zu übertragen. Die Senatsverwaltung unterstützt den Vorschlag des Rechnungshofs, Funktionsstellen befristet zu übertragen. Sie sieht aber wegen der Vielzahl der Aufgaben, die mit dem neuen Schulgesetz den Schulen zur selbstständigen und eigenverantwortlichen Gestaltung übertragen wurden, keine Möglichkeiten, die Anzahl der Funktionsstellen zu reduzieren. Der Rechnungshof hält jedoch eine aufgabenkritische Prüfung weiterhin für notwendig.

- 167 In den letzten beiden Jahren waren durchschnittlich 40 v. H. der Funktionsstellen nicht besetzt. Das **Stellenbesetzungsverfahren** ist in einer Arbeitsanweisung festgelegt und dauert in der Regel mindestens zwölf Monate, nicht selten zwischen 15 und 24 Monaten, in Einzelfällen bis zu acht Jahren. Als Gründe werden von der Senatsverwaltung u. a. eine Vielzahl von nicht abgeschlossenen dienstlichen Beurteilungsverfahren wegen Verbeamtungen der Lehrer und ein Bearbeitungsstau bei laufenden Bewerbungsverfahren, die sich zum Teil durch Mehrfachbewerbungen verzögern, genannt. Durch die Beteiligung der Personalvertretung entsteht ein weiterer Zeitbedarf, der mehrere Monate umfassen kann. Obwohl die Arbeitsanweisung kürzlich überarbeitet wurde, sind die Abläufe - auch durch uneinheitliches Datenmaterial und nicht aufeinander abgestimmte Verfahren - weiterhin sehr zeitaufwändig.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung die Besetzung der zwingend notwendigen Funktionsstellen erheblich beschleunigt. Er hatte bereits in seinem Jahresbericht 1999 (T 206) empfohlen, das Verfahren zu verkürzen. Nach Aussage der Senatsverwaltung soll die Zahl der freien Funktionsstellen im Jahr 2003 auf 30 v. H. reduziert worden sein. Sie hat zugesichert, freie Funktionsstellen zügig zu besetzen.

- 168 Die berufsbildenden Schulen sind verpflichtet, der Schulaufsicht für jedes Schuljahr einen sog. **Personenbezogenen Nachweis des Pflichtstundeneinsatzes** vorzulegen. Es handelt sich hierbei um eine Soll-Aufstellung, aus der erkennbar ist, inwieweit Lehrer im Umfang ihres Unterrichtsstundensolls in das Unterrichtsangebot entsprechend eingeplant sind. Wegen der unterschiedlichen Fächerkombinationen der Lehrer und ihrer Einsatzmöglichkeiten ist nicht zu vermeiden, dass einzelne Lehrer nur unterhalb ihres Pflichtstundensolls eingesetzt werden können. Ob Lehrer die fehlenden Stunden Minderarbeit nachleisten, wird nicht kontrolliert. Darüber hinaus wird in den Schulen bei im Voraus bekanntem Unterrichtsausfall, beispielsweise bei späterem Ausbildungsbeginn (am Anfang des Schuljahres), unterschiedlich verfahren. Im Regelfall muss der Lehrer für diesen Zeitraum keinen Unterricht leisten und kann somit sein wöchentliches Pflichtstundensoll nicht erfüllen. Vorgaben der Schulaufsicht gibt es hierzu nicht. Unvorhersehbarer Unterrichtsausfall, der nicht auf Krankheit des Lehrers beruht, wird grundsätzlich nur innerhalb des jeweiligen Monats ausgeglichen. Aufzeichnungen gibt es im Regelfall nicht. In den Gesprächen haben die Schulen darauf hingewiesen, dass diese Lehrer öfter für Vertretungszwecke eingeplant werden. Im Regelfall wurde der Vertretungseinsatz jedoch nicht personenbezogen notiert und fortgeschrieben. Das Verfahren zur Anordnung von Mehrarbeit hingegen ist eindeutig festgelegt und wird von den Schulen durchgängig beachtet. Es ist aber nicht ausreichend, die Erfüllung der Lehrverpflichtung nur anhand einer personenbezogenen Soll-Aufstellung zu kontrollieren. Bei Unterschreiten des Pflichtstundensolls bleiben Personalausgaben ohne Gegenleistung.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, das Verfahren für eine personenbezogene Ist-Abrechnung der Lehrverpflichtung im berufsbildenden Bereich umgehend zu regeln. Außerdem hat er empfohlen,

einen abteilungsübergreifenden Einsatz der Lehrer sicherzustellen und einen schulübergreifenden Einsatz zu prüfen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung darüber hinaus prüft, ob die Regelungen für eine personenbezogene Abrechnung der Lehrverpflichtung im berufsbildenden Bereich auch auf die Lehrer im allgemeinbildenden Bereich übertragen werden können. Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, sie habe im Jahr 2003 den Schulen ein IT-gestütztes Verfahren zur Erfassung von Mehr- und Minderarbeit zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.

- 169 Das Pflichtstundensoll eines Lehrers kann aus persönlichen oder sachlichen Gründen reduziert werden. Grundlage für die Gewährung von **Ermäßigungs- und Anrechnungsstunden** sind die „Richtlinien für die Lehrerstundenzumessung und die Organisation der Berliner Schule“, in denen die einzelnen Tatbestände dargestellt sind. Der Rechnungshof hat den hohen Umfang der Ermäßigungs- und Anrechnungstatbestände im allgemeinbildenden Bereich seit Jahren beanstandet (Jahresberichte 1997 T 311 f. und 2000 T 77 f.). Dieser Sachverhalt hat sich bei der Prüfung in den OSZ nicht nur erneut bestätigt, sondern es werden sogar Anrechnungsstunden zum Teil über den in den Organisationsrichtlinien festgelegten Umfang hinaus gewährt (z. B. zwölf statt zehn Anrechnungsstunden für die Funktion des Abteilungsleiters) und auch für nicht geregelte Tatbestände zugebilligt.

Der Rechnungshof stellt die in den Organisationsrichtlinien festgeschriebenen Anrechnungstatbestände und deren Umfang für den berufsbildenden Bereich in Frage. Er hat der Senatsverwaltung empfohlen zu prüfen, ob künftig im berufsbildenden Bereich nur pauschale Verwendungsvorgaben für Anrechnungsstunden festzulegen sind und den Schulen ein reduzierter Anrechnungsstundenpool zur Verfügung zu stellen ist. Die Schulen könnten dann - im Rahmen der Vorgaben - selbstständig und eigenverantwortlich über die mit zusätzlichen Aufgaben verbundenen Belastungen der Lehrer entscheiden. Der Hinweis der Senatsverwaltung, dass den Schulen bereits ein „Allgemeines Entlastungskontingent“ (Stundenpool) zur Verfügung steht, ist dem Rechnungshof bekannt. Die zusätzlich gewährten Anrechnungsstunden werden jedoch nicht nur über diesen Stundenpool finanziert, sondern auch aus „Überausstattungen“ der Schulen mit Lehrerstunden (z. B. bei Klassenzusammenlegungen). Der Rechnungshof hält deshalb weiter an seiner Empfehlung fest, um insgesamt eine Reduzierung zu erreichen.

- 170 Für 15 OSZ mit jeweils mindestens 1 000 Schülerplätzen sind insgesamt 13 Stellen für **Verwaltungsbeauftragte/-leiter** geschaffen worden (12 Stellen BesGr. A 9, 1 Stelle BesGr. A 11). Zu den Hauptaufgaben dieser Mitarbeiter gehören Haushaltsangelegenheiten sowie organisatorische Belange der allgemeinen Verwaltung. Zum Teil werden sie dabei von Sekretariatskräften unterstützt und bei Abwesenheit auch von diesen vertreten. In OSZ unter 1 000 Schülerplätzen werden diese Aufgaben von Sekretariatskräften erledigt. Während 13 Verwaltungsbeauftragte/-leiter für 15 OSZ

tätig sind, erledigen zehn Vollzeitdienstkräfte, größtenteils nach BesGr. A 7 bewertet, zentral in der Schulaufsicht diese Aufgaben für die übrigen OSZ. Zusätzlich nehmen diese Dienstkräfte weitere übergreifende Haushaltsaufgaben für alle Einrichtungen im berufsbildenden Bereich wahr. Grundsätzlich bestehen wegen unklarer Zuständigkeiten und fehlender Aufgabenabgrenzung mit der Schulaufsicht lange Bearbeitungszeiten und die Gefahr von Doppelarbeiten. Eine einheitlich zentrale Bearbeitung wäre - unabhängig von der angestrebten Eigenständigkeit der Schulen - für eine schnelle Aufgabenerledigung zweckmäßiger. Darüber hinaus ist auch die Bewertung der Arbeitsgebiete nach BesGr. A 9 und BesGr. A 11 fraglich, da bisher zumindest ein Teil der Aufgaben des Verwaltungsbeauftragten/-leiters von Sekretariatskräften der VGr. VII/VI b wahrgenommen wird.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die Aufgaben des Verwaltungsbeauftragten/-leiters aufgabenkritisch zu prüfen mit dem Ziel sie einzusparen. Die verbleibenden innerhalb des OSZ zu erledigenden Aufgaben könnten den Sekretariatskräften, die übrigen zentral der Schulaufsicht - wie bei OSZ ohne Verwaltungsbeauftragten/-leiter - zugeordnet werden. Der Rechnungshof teilt nicht die Auffassung der Senatsverwaltung, dass der Neuzuschnitt der Aufgabengebiete der Sekretariatskräfte zu einer Höherbewertung führt, da die bewertungsrelevanten Vorgänge - wie bei den OSZ ohne Verwaltungsbeauftragten/-leiter - von der Schulaufsicht wahrgenommen werden sollen. Die Koordinierung und Betreuung des nichtpädagogischen Personals ist vom Schulleiter vorzunehmen. Der Rechnungshof hält insofern an seiner Forderung fest.

- 171 Die Schulaufsicht hat nach den Schülerzahlen der Lehrerbedarfsprüfung 2001 ein Verteilungsmodell für die **Sekretariatskräfte** in den berufsbildenden Schulen entwickelt. Das fortgeschriebene Exemplar weist zum Juni 2003 insgesamt 147 Stellen aus.

Im November 2002 hat die Schulaufsicht erstmalig eine „Schulhausmeisterverteilungsliste“ für die berufsbildenden Schulen entwickelt mit dem Ziel, die vorhandenen 120 Stellen für **Hausmeister, Haus- und Hallenwarte** möglichst nach Sachkriterien zu verteilen. Als Basis dienten ausschließlich hausinterne Informationen, Einschätzungen und Klagen der Schulleitungen.

Die Schulaufsicht hat im September 2002 die insgesamt 121 Stellen für **Laborkräfte** auf die berufsbildenden Schulen verteilt und sich dabei u. a. auf Faktoren für die geschätzte technische Ausstattung nach Erfahrungswissen, internen Kenntnissen und sog. Basiswerten gestützt.

Die insgesamt 12,5 Stellen für **Bibliothekskräfte** wurden 1996 mittels eines Verteilungsschlüssels 19 OSZ-Standorten zugeordnet. Vorgesehen war eine Mindestausstattung von einer halben Stelle je OSZ. Stellenreste erhielten die OSZ mit den 1994 erhobenen höchsten Ausleihzahlen. Das zum Zeitpunkt der Untersuchung vorhandene Stellenvolumen von 14,75 Stellen basiert auf dieser Grundlage und ist auf 21 Schulen verteilt. Im Jahr 2004 werden 5,75 Stellen im Rahmen der allgemeinen Sparvorgabe eingespart.

Alle Verteilungsmodelle weisen erhebliche Mängel auf, weil Aufgabenumfang und Arbeitsmengen nicht ermittelt wurden. Die Personalausstattung ist daher uneinheitlich. Die stellenplanmäßige Ausstattung mit Hausmeistern, Haus- und Hallenwarten ist wegen oftmals überschaubarer Anlagen und nicht erforderlicher Schichtdienste überhöht. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind Laborkräfte im nichtgewerblichen Bereich verzichtbar. Bei vielfach veralteten Büchereibeständen und immer stärkerer Nutzung IT-gestützter Medien sind die Aufgaben für Bibliothekskräfte rückläufig.

Der Rechnungshof hat von der Senatsverwaltung gefordert:

- Für die Personalbedarfsberechnung sind insgesamt Kennzahlen zu entwickeln.
- Für die Sekretariatsbereiche ist zu prüfen, ob diese unter Einsatz eines einheitlichen IT-Programms mit standardisierten Abläufen in einem Zentralsekretariat mit abteilungsübergreifender Allzuständigkeit zusammengeführt werden können.
- Laborstellen in nichtgewerblichen OSZ sind einzusparen (dies sind im Berufsfeld Wirtschaft und Verwaltung vier Stellen).
- Für den Einsatz der Hausmeister, Haus- und Hallenwarte sind Alternativen zu prüfen, z. B. Poolbildung, Einsatz von Springerkräften und Fremdvergabe bestimmter Leistungen. In den geprüften OSZ sind zwei Stellen einzusparen.
- Die Bibliotheksaufgaben sind wegen der rückläufigen Inanspruchnahme aufgabenkritisch zu überprüfen und auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Außerdem könnten Standorte bei örtlicher Nähe zusammengeführt werden.

Durch die empfohlenen organisatorischen Maßnahmen werden vom Rechnungshof weitere Stelleneinsparungen erwartet. Die Senatsverwaltung hat zugesagt, die bisherigen Kriterien der Berechnungsmodelle zu überprüfen. Frei werdende Laborantenstellen im nichtgewerblichen Bereich sollen zu Stellen für Systemadministratoren umgewandelt werden. Im Haushalt 2004/2005 werden nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen 26 Stellen eingespart. Für den Bereich der Schulbibliotheken sollen die Stellen vollständig eingespart werden. Bei den Hausmeistern hat die Senatsverwaltung noch keine Folgerungen gezogen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung die noch ausstehenden Maßnahmen realisiert.

172 Zur **Verwaltung der IT-Systeme** standen für den berufsbildenden Bereich nach den Organisationsrichtlinien im Schuljahr 2003/2004 Anrechnungstunden im Umfang von 8,5 Stellen zur Verfügung. Diese Größenordnung ist in den letzten Jahren trotz erheblich zunehmender IT-Ausstattung in den OSZ nicht verändert worden. Im Jahr 2002 wurden von der Senatsverwaltung sechs freie Laborstellen zu Systemadministrationsstellen umgewan-

delt (VGr. V c/V b) und je nach IT-Ausstattung an sog. Schwerpunktschulen verteilt. Die übrigen OSZ sollen von diesen Fachkräften im Poolbetrieb betreut werden.

Der Rechnungshof hält das Schaffen der Systemadministrationsstellen durch das Umwandeln der Laborstellen für einen richtigen Schritt. Er hat der Senatsverwaltung empfohlen, die Wartung und Betreuung der IT-Geräte und der Software durch Standardvorgaben zu vereinfachen. Der Bedarf an Systemadministratoren ist anhand der IT-Entwicklung in den OSZ zu prüfen. Gegebenenfalls sind weitere Labor- oder Verwaltungsbefragten/-leiterstellen umzuwandeln, soweit sie nicht für eine Einsparung vorgesehen sind. In diesem Fall lassen sich bei den Lehrern, die die umfangreiche Systemverwaltung häufig als Nebenaufgabe wahrnehmen, Anrechnungsstunden von insgesamt 8,5 Stellen einsparen. Zusätzliche Möglichkeiten sind zu prüfen (vgl. T 187 bis 192). Die Senatsverwaltung beabsichtigt lediglich, ein Konzept zum Einsatz, der Wartung und der Ersatzbeschaffung für IT zu erarbeiten und weitere Stellen für Systemadministratoren umzuwandeln. Der Rechnungshof unterstreicht nochmals seine Forderung, im Gegenzug die Anrechnungsstunden für die Systemverwaltung einzusparen.

173 **Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport insbesondere, dass sie**

- **die Funktionsstellen aufgabenkritisch überprüft mit dem Ziel, sie auf den unbedingt notwendigen Umfang zu reduzieren (T 166),**
- **die Erfüllung des Unterrichtsstundensolls kontrolliert, Unterschreitungen innerhalb eines Schuljahres ausgleicht (Nachweis des Pflichtstundeneinsatzes) und prüft, ob die Regelungen auch auf den allgemeinbildenden Bereich übertragen werden können (T 168) und**
- **die Aufgaben des nichtpädagogischen Personals kritisch prüft, grundsätzlich Kennzahlen für die Personalbedarfsberechnung entwickelt und dort etwa 20 Stellen einspart (T 170 und 171).**

Der Rechnungshof geht davon aus, dass mit diesen Maßnahmen insgesamt Personalkosten von bis zu 1,4 Mio. € jährlich eingespart werden können.

3. Einsparpotenziale in Millionenhöhe bei der Beförderung behinderter Schüler

Die Bezirksämter haben im Zusammenhang mit der Beförderung behinderter Schüler durch Unterlassen von Ausschreibungen für Berlin nachteilige Vertragsgestaltungen und versäumte Kontrollen der Leistungsabrechnungen finanzielle Schäden von mehr als 400 000 € verursacht. Zudem sind geschätzte Einsparpotenziale in Millionenhöhe nicht konsequent genutzt worden.

- 174 Der Rechnungshof hat in allen Bezirken die Beförderung behinderter Schüler untersucht.

Schülern, die wegen ihrer Behinderung nicht in der Lage sind, eine Schule auf dem üblichen Wege zu besuchen, können nach den §§ 37 und 38 der Verordnung über die sonderpädagogische Förderung (VO Sonderpädagogik) vom 13. Juli 2000 für den Schulweg zur nächstgelegenen geeigneten aufnahmefähigen öffentlichen Schule besondere Beförderungsmittel oder Begleitpersonen unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Über entsprechende Anträge entscheidet das für den jeweiligen Schulstandort zuständige Schulamt auf der Grundlage des Gutachtens eines Schularztes bzw. Schulpsychologen und der Stellungnahme der Schule. Bei offenkundiger Notwendigkeit der Beförderung (z. B. Rollstuhlfahrer) kann darauf verzichtet werden, ein schulärztliches Gutachten einzuholen. In der überwiegenden Zahl der Fälle wird Anträgen, behinderte Schüler zu befördern, stattgegeben.

- 175 Die Schulämter organisieren die Beförderung der Schüler über von ihnen beauftragte private Beförderungsunternehmen, die ihre Leistungen monatlich direkt mit den Schulämtern abrechnen.

Im Jahr 2002 wurden fast 4 000 Berliner Schüler für insgesamt 12,3 Mio. € befördert. Die Ausgaben für die Schülerbeförderung verteilen sich wie folgt auf die Bezirke:

Ansicht 42: Ausgabenübersicht Schülerbeförderung 2002 in den Bezirken

Bezirk	Ø Anzahl zu befördernder Schüler in 2002/2003 (ohne Privatschulen) ¹⁾	Ansatz 2002	Ist 2002	Ø Ausgaben pro Schüler 2002 (Schülerzahl/Istausgaben) ²⁾
Mitte	140	236 000	293 837,69	2 098,84
Friedrichshain-Kreuzberg	200	488 600	398 549,24	1 992,75
Tempelhof-Schöneberg	215	599 000	572 079,82	2 660,84
Neukölln	560	1 348 000	1 422 288,71	2 539,80
Treptow-Köpenick	350	745 000	807 971,74	2 308,49
Marzahn-Hellersdorf	352	2 667 000	2 151 455,03	6 112,09
Lichtenberg	650	2 017 800	1 652 819,69	2 542,80
Reinickendorf	325	992 000	687 388,60	2 115,04
Pankow	315	1 278 000	1 260 842,12	4 002,67
Steglitz-Zehlendorf	383	1 096 000	1 286 115,60	3 358,00
Charlottenburg-Wilmersdorf	364	1 350 000	1 421 953,40	3 906,47
Spandau	125	295 000	303 929,63	2 431,44
Insgesamt	3 979	13 112 400	12 259 231,27	3 080,98

¹⁾ Angaben beruhen teilweise auf Aussagen der Bezirksämter

²⁾ Maßgeblichen Einfluss auf die Beförderungskosten in den einzelnen Bezirken haben u. a. die Zahl der speziellen Sonderschulen, der Rollstuhlfahrer sowie die Ausdehnung des Bezirks.

Die durchschnittlichen Beförderungsausgaben je Schüler lagen für das Jahr 2002 bei 3 080 €, wobei die Einzelergebnisse der Bezirke eine Bandbreite von 2 000 bis 6 100 € auswiesen.

Der Rechnungshof hat bei der von den Bezirksämtern organisierten Schülerbeförderung umfangreiche Mängel, vor allem in den Bereichen Ausschreibung, Vertragsgestaltung und Abrechnungsverfahren, festgestellt.

- 176 Obwohl die den meisten Verträgen zugrunde liegenden Auftragswerte in allen Bezirken eine Pflicht zur **öffentlichen Ausschreibung** gemäß § 55 LHO begründen, wurden die Beförderungsleistungen von den Bezirksämtern zumeist nicht oder nur teilweise ordnungsgemäß ausgeschrieben. Der Kreis der Auftragnehmer war vielfach über Jahre unverändert. Dadurch kann nicht nur die Übersicht und die Vergleichsmöglichkeit über marktübliche Preise verloren gehen; vielmehr kann aufgrund der Erfahrung des Rechnungshofs, dass öffentliche Ausschreibungen in der Regel zu oft deutlich günstigeren Preisen führen, davon ausgegangen werden, dass durch die in der Vergangenheit praktizierte Verfahrensweise in vielen Bezirken über Jahre hinweg zu hohe Preise gezahlt worden sind. Das belegt auch das Beispiel eines Bezirksamts, das im Jahr 2003 erstmals die komplette Schülerbeförderung ausgeschrieben hatte und im Ergebnis seine Ausgaben um mehr als 10 v. H. reduzieren konnte.

- 177 Die von den Bezirksamtern geschlossenen **Verträge** sind teilweise so unklar formuliert, dass die Unternehmen dies zur Abrechnung überhöhter Kosten genutzt haben. Die Verwaltungen haben dies - auch mangels eingehender Kontrollen der Vertragsausführung und -abrechnung - nicht oder erst nach Jahren bemerkt.
- 178 Die Transportleistungen werden unterschiedlich nach Pauschalen (Touren-, Tages- oder Schülerpauschalen), Kilometern oder Zeit (Stundenbasis) abgerechnet. Die am häufigsten vereinbarte Abrechnung nach Zeit wird den Interessen der Bezirksamter oft wenig gerecht; denn es ist für diese besonders schwierig und zeitaufwändig, die von den Unternehmen für die jeweiligen Fahrten kalkulierten und abgerechneten Zeiteinheiten nachzuprüfen. Dies gilt umso mehr, wenn - wie geschehen - die Bezirksamter nicht darauf bestehen, dass vollständige Tourenpläne und Namenslisten der beförderten Schüler vorgelegt werden.
- 179 Die meisten Bezirksamter vertrauten weitgehend den von den Unternehmen vorgelegten **Abrechnungen**. Regelmäßige Prüfungen fanden nur in fünf Bezirken statt. Eine Kontrolle der von den Unternehmen zumeist zum Schuljahresanfang auf der Grundlage der ihnen übermittelten Schülerlisten eigenverantwortlich zusammengestellten Touren und deren Plausibilität wurde von der Verwaltung nur vereinzelt vorgenommen. Änderungen von Tourenplänen bzw. daraus resultierende Preisänderungen im laufenden Schuljahr infolge einer sich verändernden Zahl der zu befördernden Schüler wurden von den zuständigen Dienstkräften häufig ohne weitere Nachfrage oder Kontrolle akzeptiert. Eine Prüfung der Zahl der tatsächlich beförderten Schüler, die neben einer Namensliste der Transportierten auch eine Bestätigung der Schulen über deren Anwesenheit erfordert, fand wiederholt nicht statt. Ferner wurden vereinbarte Anfahrs- und Wartezeitpauschalen zumeist nicht auf Plausibilität überprüft.
- 180 So wurden in einem Bezirk zumindest im Jahr 2002 über Monate hinweg von einem Unternehmen Beförderungsleistungen abgerechnet und vom Bezirksamt bezahlt, ohne dass auffiel, dass diese tatsächlich in weit geringerem Umfang erbracht worden waren. Der aufgrund fehlender Kontrollen der Abrechnungsunterlagen bis Ende 2002 unentdeckt gebliebene Schaden dürfte nach Angaben des Bezirksamts mehr als 300 000 € betragen. Der Vorgang ist zurzeit Gegenstand eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens.
- 181 In einem anderen Bezirk hat ein Unternehmen monatlich einen vertraglich vereinbarten, den Transport einer bestimmten Zahl von Schülern abgeltenden Pauschalpreis abgerechnet, tatsächlich jedoch im Rahmen dieses Vertrages deutlich weniger Schüler als vereinbart befördert. Die Beförderung weiterer Schüler, die noch zu diesem Pauschalpreis hätten befördert werden können, rechnete das Unternehmen auf der Grundlage eines zweiten - anders gestalteten - Vertrages zu höheren Preisen ab. Das Bezirksamt

hat dies mangels ausreichender Kontrolle nicht bemerkt. Listen der beförderten Schüler, die eine genauere Prüfung erlaubt hätten, lagen den Rechnungen nicht bei und wurden von der Verwaltung auch nicht umgehend nachgefordert. Die unzureichende Kontrolle hat über mehrere Jahre zu Überzahlungen von fast 100 000 € geführt.

- 182 In einem weiteren Bezirk ist ein Pauschalvertrag geschlossen worden, nach dem der Preis in Abhängigkeit zur täglich beförderten Schülerzahl berechnet wurde. Kontrollen der Zahl der tatsächlich Beförderten sind vom Bezirksamt nicht regelmäßig durchgeführt worden. Dies hat im Ergebnis zu Überzahlungen von mindestens 3 000 € geführt.
- 183 Die für die Bearbeitung der Abrechnungen zuständigen Dienstkräfte haben häufig - teilweise sogar über längere Zeiträume - die sachliche Richtigkeit der abgerechneten Leistungen auf den Auszahlungsanordnungen bescheinigt, obwohl sie selbst deren Richtigkeit nicht beurteilen konnten und entsprechende Teilbescheinigungen der Schulen, die den Transport oder die Anwesenheit der Schüler im Unterricht bestätigten, fehlten.
- 184 Die festgestellten Überzahlungen (T 181 und 182) sind von den Unternehmen inzwischen teilweise erstattet worden. Jedoch dürften infolge mangelhafter Bearbeitung und Kontrolle der Abrechnungen auch in früheren Jahren nicht unerhebliche finanzielle Schäden entstanden sein, die mangels nachprüfbarer Unterlagen allerdings nicht im Einzelfall zu ermitteln und zu beziffern sind.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass im Bereich der Schülerbeförderung **Einsparungen in Millionenhöhe** zu erreichen sind. Allein durch eine ordnungsgemäße Vergabe der Leistungen und stärker an den Interessen der Bezirke orientierte Abrechnungsformen, dürften die Kosten der Schülerbeförderung um mindestens 10 v. H. zu senken sein. Weitere Einsparpotenziale können sich aus einer stärkeren Konzentration der organisatorischen und finanziellen Abwicklung der Schülerbeförderung ergeben, wie beispielsweise einer

- zentralen Bearbeitung der Schüler- und Erwachsenentransporte aus den Zuständigkeitsbereichen Schule, Jugend und Soziales in jedem einzelnen Bezirk oder
- regionalisierten Bearbeitung der Schülerbeförderung.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die Eltern an den Kosten der Schülerbeförderung in Höhe der Kosten einer Schülermonatskarte beteiligt werden sollten.

185 Die Bezirksämter haben die Beanstandungen des Rechnungshofs überwiegend anerkannt. Mehrere Bezirksämter haben die Beförderungsleistung inzwischen ausgeschrieben oder beabsichtigen dies noch im Laufe des Jahres 2004. Erste Maßnahmen zur verbesserten Kontrolle der abgerechneten Leistungen sind getroffen worden. Eine zentralisierte Bearbeitung von Schüler- und Erwachsenentransporten wird allerdings von nur fünf Bezirksämtern befürwortet, ansonsten aber insbesondere unter Hinweis auf organisatorische Schwierigkeiten, Qualitätseinbußen und allenfalls geringfügige Einsparmöglichkeiten abgelehnt.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport beabsichtigt, im Rahmen einer Überarbeitung der VO Sonderpädagogik eine Beteiligung der Erziehungsberechtigten an den Beförderungskosten in Höhe der monatlichen Kosten für ein Schülerticket vorzusehen.

Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass die eine Zentralisierung der Bearbeitung ablehnenden Bezirksämter die mit einer Bündelung von Fachkompetenzen sowie einheitlichen Ausschreibungs-, Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren vorhandenen Einsparpotenziale unterschätzen.

186 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter**

- **die Leistungen für die Beförderung behinderter Schüler regelmäßig öffentlich ausschreiben,**
- **bei der Vertragsgestaltung besonderes Augenmerk auf wirtschaftliche, klare und leicht überprüfbare Abrechnungsmodalitäten legen sowie**
- **die vertragsgemäße Leistungserbringung und -abrechnung regelmäßig und sorgfältig prüfen.**

4. Mängel beim Einsatz von Computern in Berliner Schulen

187 Im Rahmen des Projekts „Computer in die Schulen“ (CidS) werden seit 1998 die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen Berlins mit IT ausgestattet. Ziel des Projekts ist es u. a., die neuen Medien nicht nur für die Fächer Informatik und Informationstechnische Grundlagen, sondern auch für andere Unterrichtszwecke einzusetzen. Hierzu sind Lehrer fortzubilden und Maßnahmen zu ergreifen, um die IT-Ausstattung zu betreuen. Für das Projekt wurden neben Sach- und Geldspenden von Unternehmen und Privatpersonen etwa 20 Mio. € aus Haushaltsmitteln ausgegeben. Um die Ziele zu erreichen und die umfangreichen Aufgaben zu erfüllen, wurde zur Unterstützung und Entlastung der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung diese Tätigkeit ausgegliedert und eine neue Organisationsform

geschaffen. Im Jahr 2000 wurde die CidS! Computer in die Schulen gemeinnützige GmbH (CidS gGmbH) gegründet, die aus der ursprünglichen CidS-Geschäftsstelle beim damaligen Landesschulamt hervorging.

In den allgemeinbildenden Schulen werden insgesamt 22 000 Computer eingesetzt. Die Mehrzahl (etwa 72 v. H) befindet sich in Computerräumen oder PC-Kabinetten. Etwa 5 000 PC sind in Klassenräumen vornehmlich von Grundschulen installiert.

- 188 Die eingesetzten PC und deren Betriebssysteme umfassen unterschiedliche Rechnergenerationen, teilweise ist selbst an einer Schule der Technikbestand heterogen. Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Wartung und Betreuung der IT-Systeme. Die Senatsverwaltung hat dieses Problem erkannt. Seit einiger Zeit werden zentral durch die CidS gGmbH neue PC beschafft. Erst in einigen Jahren können die Schulen im Rahmen von Ersatzbeschaffungen einheitlich ausgestattet sein.

Bei einer technisch realistischen Lebensdauer von etwa fünf Jahren müssen jährlich 4 000 PC ersetzt werden. Bis zur Jahresmitte 2005 sind die Mittel zur Ersatzbeschaffung durch die Deutsche Klassenlotterie Berlin gesichert. Die Senatsverwaltung hat die Schulträger nunmehr aufgefordert, alle bis Ende 2005 erforderlichen Ausstattungen zu quantifizieren, um spätestens zur Haushaltsplanaufstellung 2006 eine verlässliche Aussage über die finanzielle Größenordnung des Gesamtkomplexes treffen zu können.

- 189 Die Wartung und Betreuung der IT-Systeme ist unzureichend und nicht einheitlich organisiert. So betreuen überwiegend Lehrer die IT-Systeme. In einigen Schulen erhalten sie dafür eine Pflichtstundenermäßigung, in anderen eine finanzielle Aufwandsentschädigung als sog. IT-Beauftragte. Zwar liegt seit 2001 ein Entwurf eines Wartungs- und Betreuungskonzepts (Supportkonzept) vor. Dies ist jedoch lückenhaft und enthält keine verbindlichen Regelungen. Die Funktionsfähigkeit der IT-Systeme ist weiterhin stark abhängig vom Wissen und Engagement der betreuenden Personen und somit eher dem Zufall überlassen. Die Senatsverwaltung hat nunmehr zugesagt, dass zum Schuljahr 2004/2005 ein aktualisiertes Supportkonzept für den IT-Einsatz in den Berliner Schulen in Kraft gesetzt wird.

- 190 Die Mehrzahl der PC werden für IT-spezifischen Unterricht genutzt. Der IT-Einsatz in den anderen Unterrichtsfächern ist gering. Der Einsatz der IT-Systeme im gesamten Fächerkanon ist sehr stark von dem jeweiligen Engagement und Wissen der Lehrer abhängig. Die Senatsverwaltung legt dar, dass das Interesse vieler Lehrer an entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen über den IT-Einsatz in ihren Fächern unterdurchschnittlich im Vergleich zu anderen Bundesländern sei. Sie hat nunmehr angekündigt, noch im Frühjahr 2004 eine Projektgruppe einzurichten.

191 Der Senatsverwaltung ist es zwar in kurzer Zeit gelungen, die Schulen nahezu vollständig mit IT auszustatten. Sie hat aber weder vor dem Beginn der kostenaufwändigen Ausstattung noch danach ausreichende organisatorische und finanzielle Vorsorge getroffen, um das Ziel einer dauerhaften IT-gestützten Modernisierung des schulischen Unterrichts zu erreichen. Aus Sicht des Rechnungshofs sind in Anbetracht der Kosten erhebliche weitere Anstrengungen notwendig, um Effizienz und Effektivität des IT-Einsatzes in den Schulen zu erhöhen.

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme ferner zugesagt, die konzeptionelle Arbeit zu verstärken. Derzeit ist ein neues IT-Konzept in Arbeit, welches das bisherige „Pädagogische Rahmenkonzept“ ablösen wird.

192 **Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport**

- für die notwendige Mittelbereitstellung für die Neu- und Ersatzbeschaffungen nach 2005 sorgt,
- die erforderlichen Mittel für die Wartung und Pflege der Technik bereitstellt und
- das Interesse und das Engagement der Lehrer am Einsatz der neuen Medien für den Unterricht erhöht.

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

1. Zulassung einer rechtlich fragwürdigen und unangemessenen Mietgarantie zulasten Berlins

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat im Zusammenhang mit einem Grundstücksverkauf durch einen treuhänderischen Entwicklungsträger zugelassen, dass dem Investor zulasten des Treuhandvermögens und damit letztlich Berlins eine rechtlich fragwürdige und völlig unangemessene Mietgarantie gewährt worden ist, die den Verkaufserlös voraussichtlich deutlich übersteigen wird. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung das städtebauliche Entwicklungsrecht künftig strikt einhält und in den Entwicklungsbereichen keine Mietgarantien oder andere die Treuhandvermögen belastenden Risikoabsicherungen zugunsten von Investoren mehr zulässt.

193 Wesentliche Aufgabe der in den städtebaulichen Entwicklungsbereichen bis zum Jahr 2006 beauftragten treuhänderischen Entwicklungsträger (§ 167 Abs. 3 BauGB) ist, Grundstücke in diesen Gebieten zu entwickeln und zum sog. Neuordnungswert an Investoren zu veräußern. Die Erlöse aus den Grundstücksverkäufen fließen dem jeweiligen Treuhandvermögen zu. Der Rechnungshof hat ausführlich über die Situation in den Entwicklungsbereichen berichtet (zuletzt Jahresbericht 2000 T 340 bis 358).

Im September 2001 hat ein treuhänderischer Entwicklungsträger Berlins im Rahmen seiner vertraglich vereinbarten Kernaufgaben ein Grundstück mit einer Fläche von 9 471 m² für 5,6 Mio. € an einen privaten Investor veräußert. Der Verkaufserlös wurde noch im Jahr 2001 kassenwirksam. Die Einnahme hat bewirkt, dass der Entwicklungsträger in den Wirtschaftsjahren 2001 und 2002 keine weiteren Kredite zulasten des Treuhandvermögens aufnehmen musste. Inzwischen hat der Investor auf dem Grundstück ein Büro- und Geschäftszentrum errichtet. Es wurde im August 2003 eröffnet.

194 Das Zustandekommen des Grundstückskaufvertrages und die Realisierung des Bauvorhabens hatte der Investor an die Bedingung geknüpft, dass sich der Entwicklungsträger als Treuhänder Berlins, im Ergebnis also Berlin, vom 1. September 2003 an für 65 Monate vertraglich verpflichtet, als Generalmieter von 8 846 m² Büronutzfläche (ca. 50 v. H. der insgesamt erstellten Nutzfläche) und 104 Tiefgaragenstellplätzen (von insgesamt 587 Einstellplätzen) aufzutreten und dem Investor damit für diesen schwer vermietbaren Teilbereich eine garantierte Mieteinnahme sicherzustellen (**Mietgarantie**). Der Steuerungsausschuss für diesen Entwicklungsbereich unter dem Vorsitz des damals zuständigen Staatssekretärs der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat den Abschluss eines solchen Generalmietvertrages zulasten des Treuhandvermögens grundsätzlich gebilligt, sofern die entwicklungsrechtlichen und finanziellen Fragen vor Vertragsabschluss einvernehmlich mit seiner Senatsverwaltung geklärt würden. Die Senatsverwaltung hat daraufhin mit der Auflage zugestimmt, dass die angemieteten Flächen vorrangig an Umsetzmieter aus dem Entwicklungsbereich unterzuvermieten sind. Der Generalmietvertrag wurde im Juni 2001 geschlossen. Dadurch hat sich der Entwicklungsträger als Treuhänder Berlins maßgeblich an der Finanzierung und Bewirtschaftung des Projekts des privaten Investors beteiligt.

195 Nach dem Generalmietvertrag beträgt der monatliche Mietzins für die Büroflächen 10,23 € je m² sowie 41 € je Einstellplatz, mithin insgesamt 95 000 € netto pro Monat oder 6,2 Mio. € für die Gesamtlaufzeit von 65 Monaten. Der Mieter hat zusätzlich Zahlungen in Höhe der vom Vermieter in Rechnung gestellten Umsatzsteuer von derzeit 16 v. H. (insgesamt mindestens 992 000 €) zu leisten, weil der Investor auf die Umsatzsteuerbefreiung für Umsätze aus der Vermietung und Verpachtung verzichtet hat. Weiterhin hat der Entwicklungsträger nach dem Generalmietvertrag die auf die Mietflächen entfallenden Nebenkosten (zuzüglich Umsatzsteuer) zu tragen. Bei einem Ansatz von 3,00 € je m² und Monat - einschließlich Um-

satzsteuer - (Erfahrungswert) ist von einer Gesamtbelastung des Treuhandvermögens und damit letztlich Berlins durch den Generalmietvertrag von insgesamt bis zu 8,9 Mio. € auszugehen.

- 196 Die **entwicklungsrechtlich relevante Frage**, ob der Entwicklungsträger den Verkauf von Grundstücken dadurch fördern darf, dass er von dem Erwerber Flächen in dem von diesem noch zu errichtenden Gebäude als „Zwischenmieter“ anmietet und damit das Treuhandvermögen belastet, hatte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bereits im Herbst 2000 gutachtlich klären lassen. Danach ist es dem Entwicklungsträger nach dem BauGB grundsätzlich verwehrt, zulasten des Treuhandvermögens Grundstücke nach deren Veräußerung und Bebauung zu bewirtschaften. Das Treuhandvermögen darf weder mit den Kosten noch mit den Risiken aus der späteren Bewirtschaftung belastet werden.

Ein solches Engagement wäre nur dann zulässig, wenn es zum Zwecke der Zwischenumsetzung von Entwicklungsbetroffenen (als Ordnungsmaßnahme) vorübergehend notwendig gewesen wäre. Zum Zeitpunkt der Zustimmung zum Abschluss des Generalmietvertrages war der Senatsverwaltung aber bekannt, dass nach den Wirtschaftsplänen des Entwicklungsträgers derartige Ordnungsmaßnahmen nicht geplant waren. Ein Bedarf an Umsetzflächen für von der Entwicklungsmaßnahme Betroffene war somit aus den Planungsunterlagen des Entwicklungsträgers nicht herzuleiten. Seitdem sind nach Kenntnis des Rechnungshofs im Entwicklungsbereich auch keine Ordnungsmaßnahmen durchgeführt worden, die Umsetzungen zur Folge haben könnten. Der Entwicklungsträger hat die Absicherung der Maßnahme durch die Mietgarantie gegenüber der Senatsverwaltung sowie dem Steuerungsausschuss auch nicht mit vorhandenen Umsetzmieter, sondern vor allem damit begründet, dass er die erkennbare Dynamik am Standort in geringem Maß mit der Vorhaltung von verfügbarer Bürofläche unterstützen und durch die Einnahme aus dem Grundstücksverkauf eine vollständige Deckung der Ausgaben des Treuhandvermögens erreichen wollte. Ferner hat er städtebauliche Gründe genannt, wie z. B. die Aufwertung des Entwicklungsbereichs. Die Auflage an den Entwicklungsträger, die Mietflächen vorrangig für Umsetzmieter zu nutzen (T 194), ging offensichtlich ins Leere.

Nach einer ergänzenden Klarstellung des Gutachters ist die Anmietung der Flächen durch den Entwicklungsträger als geldwerte Nebenvereinbarung zum Grundstücksveräußerungsvertrag anzusehen. Eine solche Nebenvereinbarung, die wirtschaftlich den Veräußerungspreis reduziert, wäre allenfalls in einem angemessenen Rahmen (bis zu 10 v. H. des Grundstücksverkaufserlöses) zulässig gewesen. Wenn das übernommene Risiko jedoch deutlich über diesen Rahmen hinausgehen kann, darf es nicht zulasten des Treuhandvermögens eingegangen werden.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung des Gutachters.

- 197 Um die **finanziellen Auswirkungen** des Generalmietvertrages beurteilen zu können, hat der Rechnungshof den vertraglich vereinbarten Ausgaben die voraussichtlichen Einnahmen aus der Weitervermietung gegenübergestellt und dabei auch die Einschätzung des Entwicklungsträgers berücksichtigt:

Der Entwicklungsträger hat den bei Weitervermietung erzielbaren Mietzins Anfang Februar 2001 mit 12,27 €/je m² (ohne Betriebskosten) angenommen. Ausgehend von einer Auslastung des Objekts von 50 v. H. bereits im Jahr 2003 hat er die Belastung für das Treuhandvermögen für die gesamte Laufzeit des Vertrages auf maximal 1,9 Mio. € geschätzt. Dieser Mietzins liege zwar am oberen Rand der im Entwicklungsbereich geforderten Mieten. Er könne durch die attraktive Lage und die hohe Qualität des Bauvorhabens aber dennoch marktfähig sein. In Abwägung aller Risiken und Chancen hat der Entwicklungsträger den Abschluss des Generalmietvertrages zu den genannten Konditionen für vorteilhaft gehalten, obwohl er zu diesem Zeitpunkt hätte wissen müssen, dass der Bedarf an Büroflächen (in Randlage) und das Preisniveau für Gewerbemieten bis zur Fertigstellung rückläufig sein würde. Eine Klausel zur Anpassung des Mietzinses an die Marktlage zum Zeitpunkt der Fertigstellung war dennoch nicht vorgesehen. Derzeit ist im Entwicklungsbereich nur eine Miete von maximal 10 €/je m² (einschließlich Betriebskosten) erzielbar, sodass sich gegenüber dem im Generalmietvertrag vorgesehenen Mietzins (etwa 15 € einschließlich Betriebskosten; vgl. T 195) - unabhängig vom Vermietungsstand - eine Unterdeckung von etwa 5 €/je m² und Monat ergibt. Allein hierdurch würde in der Vertragslaufzeit - auch bei vollständiger Vermietung - rechnerisch ein Verlust von 2,9 Mio. € entstehen, der den vom Entwicklungsträger prognostizierten Gesamtverlust weit übersteigt. Bisher konnte allerdings der Entwicklungsträger noch keine Untermietverträge schließen. Mit längerfristigem Leerstand und entsprechenden Folgen für die Defizithöhe muss gerechnet werden.

- 198 Ferner hat sich der Entwicklungsträger nach dem Generalmietvertrag verpflichtet, sämtliche mit der beabsichtigten Nutzung zusammenhängenden Ausgaben für Einbauten und Änderungen zu tragen. Die Senatsverwaltung hat als voraussichtliche Ausbau- und Änderungskosten für ausschließliche Büronutzung (Zellenbüros) etwa 1 Mio. € ermittelt. Beim Umbau der gesamten angemieteten Fläche von 8 846 m² für Arztpraxen würden sogar Ausgaben von etwa 2,6 Mio. € zulasten des Treuhandvermögens notwendig sein.

Weiterhin sind nach dem Generalmietvertrag Mehr- oder Minderflächen, die nach der Fertigstellung ermittelt werden, mit dem im Vertrag genannten Mietpreis zu verrechnen. Der Investor hat im August 2003 zwar mit dem Entwicklungsträger vereinbart, dass der Berechnung des Mietzinses vom 3. September 2003 an (erster Fälligkeitstermin) eine Fläche von 8 437,66 m², die um etwa 408 m² geringer ist als die im Generalmietvertrag angegebene Fläche (8 846 m²), sowie (lediglich) 100 Einstellplätze zugrunde gelegt werden sollen. Auch diese Mietfläche beruht aber auf einer Flächenberechnung vor dem Baubeginn. Ob die tatsächlich fertig gestellten

Büroflächen hiervon abweichen, der geschuldete Mietzins somit ggf. noch geringer sein könnte, ist ungeklärt. Der Entwicklungsträger hat nach Fertigstellung versäumt, auf eine Vermessung zu bestehen.

- 199 Insgesamt ist absehbar, dass die Belastung aus dem Generalmietvertrag für das Treuhandvermögen und damit für Berlin sogar bei vollständiger Vermietung die Einnahme aus der Grundstücksveräußerung von 5,6 Mio. € deutlich übersteigen wird. Der Abschluss des Generalmietvertrages war nicht nur entwicklungsrechtlich fragwürdig, sondern wegen der völlig unangemessenen Mietgarantie im Ergebnis auch unwirtschaftlich für Berlin. Die Senatsverwaltung hätte nicht zulassen dürfen, dass der Entwicklungsträger den Generalmietvertrag mit dem Investor schließt.

Der Rechnungshof hat die Vorgehensweise des bis Ende 2003 tätigen Entwicklungsträgers und der Senatsverwaltung beanstandet und diese aufgefordert zu prüfen, wie das Treuhandvermögen von den finanziellen Belastungen aus dem Generalmietvertrag künftig freigestellt werden kann. Weiterhin hat er die Senatsverwaltung aufgefordert, bei andauerndem Leerstand eine öffentliche (z. B. universitäre) Nutzung der Fläche zu prüfen sowie umgehend eine Vermessung zu veranlassen, damit die zutreffenden Mietflächen ermittelt werden.

- 200 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat die Belastung des Treuhandvermögens aus dem Generalmietvertrag, die Fehleinschätzung des Marktes und des Bedarfs von Umsetzungen sowie die wirkungslosen bzw. zu schwach forcierten Maßnahmen des Entwicklungsträger zur effektiven Vermietung und zur Begrenzung des Schadens eingeräumt. Sie teilt inzwischen „im Grundsatz“ die Befürchtungen des Rechnungshofs über die Höhe dieser Belastungen. Sie hat aber auf die Situation zum Zeitpunkt der Entscheidung hingewiesen:

Aus dem vorbereiteten Verkauf bzw. der Umnutzung benachbarter Grundstücke und den daraus entstehenden Flächenfreisetzungen habe der Entwicklungsträger ein spürbares Potenzial an Nachfragern erwartet und das Risiko für Berlin im Vergleich zu den finanziellen und den immateriellen Vorteilen (deutliche Entwicklungsbeschleunigung, Realisierung städtebaulicher Ziele) als gering dargestellt. Es sei damals für die Senatsverwaltung nicht erkennbar bzw. nicht prognostizierbar gewesen, dass sich die zu verlagernden Einrichtungen ohne Ordnungsmaßnahmen in den bereits bestehenden Angeboten innerhalb und außerhalb des Entwicklungsbereichs unterbringen lassen würden. Ebenfalls sei für sie zu diesem Zeitpunkt nicht erkennbar gewesen, dass eine Vermietung ohne zusätzliche (von Berlin zu tragende) Ausbaukosten nicht realistisch und der vereinbarte (wenig aufwändige) Ausbaustandard als Großraumbüro problematisch sein könnte.

Die Senatsverwaltung gehe von geringeren Nebenkosten während der Phase des Leerstands aus (2,32 € brutto/m² statt 3 € brutto/m²), sodass sich die Gesamtbelastung bis zum Ende der Mietzeit bei vollständigem und dauerhaftem Leerstand rechnerisch auf etwa 8,1 Mio. € reduzieren könne.

Sie hat zugesagt, die Vermarktungsbemühungen zu verstärken, um die Gesamtbelastung deutlich zu verringern. Die Senatsverwaltung werde - entsprechend einer Empfehlung der Arbeitsgruppe „Entwicklungsträger“ des Hauptausschusses - prüfen, ob (bei andauerndem Leerstand alternativ) eine öffentliche Nutzung in Betracht komme. Zu der vom Rechnungshof geforderten Entlastung des Treuhandvermögens von den Verpflichtungen aus dem Generalmietvertrag hat sich die Senatsverwaltung nicht geäußert.

- 201 Die Stellungnahme räumt die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht aus, sondern lässt ein bedenkliches Steuerungsdefizit erkennen, das die Senatsverwaltung und der Steuerungsausschuss zu verantworten haben. Insbesondere hätte die Senatsverwaltung bei sachgerechter Prüfung des Generalmietvertrages vor der Genehmigung die Risiken und die gravierenden finanziellen Auswirkungen für das Treuhandvermögen und damit für Berlin erkennen müssen. Der Rechnungshof beanstandet weiterhin, dass der damalige Entwicklungsträger mit seinen Fehleinschätzungen und Fehlleistungen bei der Weitervermietung, seine vertragliche Sorgfaltspflicht grob verletzt hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

- den Vermieter umgehend zu einer Vermessung der gemieteten Flächen veranlasst, damit den Mietzahlungen künftig die zutreffenden Mietflächen zugrunde gelegt werden,
 - prüft, ob und in welchem Umfang der Entwicklungsträger für den eingetretenen Schaden haftbar gemacht werden kann (§ 11 des seinerzeit geltenden Entwicklungsträgervertrages) sowie
 - künftig das städtebauliche Entwicklungsrecht strikt einhält und in den Entwicklungsbereichen keine Mietgarantien oder andere die Treuhandvermögen belastende Risikoabsicherungen zugunsten von Investoren mehr zulässt.
- 2. Gefahr erheblichen finanziellen Schadens infolge versäumter Mängelfeststellung vor Ablauf der Gewährleistungsfrist**

Die Bauabteilung der Technischen Universität Berlin hat an einem ihrer Gebäude Fassadenarbeiten durchführen lassen. Sie hat ohne förmliche Abnahme der ausgeführten Leistungen die Schlussrechnung vorbehaltlos bezahlt und sich vor Ablauf der Gewährleistungsfrist nicht noch einmal von der Mängelfreiheit der ausgeführten Leistungen überzeugt. Nur ein halbes Jahr später sind umfangreiche Mängel festgestellt worden, deren Be-

seitigungskosten allein für eine Fassadenseite zunächst auf 1,2 Mio. € geschätzt worden sind. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Baudienststellen auf die Gefahr finanzieller Nachteile für Berlin infolge nicht ordnungsgemäßer Abnahme von Leistungen und versäumter Mängelfeststellung vor Ablauf der Gewährleistungsfrist hinweist.

202 Die Bauabteilung der Technischen Universität Berlin (TU) hatte im Rahmen der Sanierung und Instandsetzung eines ihrer Gebäude auch Fassadenarbeiten durchführen lassen. Mit der „Objektüberwachung (Bauüberwachung)“ hatte sie einen freischaffenden Architekten beauftragt. Dieser hatte u. a. die vertragsgemäße Ausführung der Bauleistungen zu überwachen und deren förmliche Abnahme durch die TU vorzubereiten und daran teilzunehmen sowie insbesondere auch die ausgeführten Leistungen auf vertragsgemäße Erfüllung zu prüfen und festgestellte Mängel aufzulisten.

203 Nachdem die Fassadenarbeiten ausgeführt waren, hat das mit der Ausführung beauftragte Unternehmen im Oktober 1996 eine **Schlussrechnung** eingereicht. Der Architekt hat die Schlussrechnung geprüft und die vertragsgemäße Ausführung der Leistungen bestätigt. Die Bauabteilung der TU hat Mitte Dezember 1996 die Schlusszahlung zum Schlussrechnungsbetrag von 7,8 Mio. € angewiesen, ohne zuvor die erbrachten Bauleistungen im Rahmen einer förmlichen Abnahme selbst bzw. gemeinsam mit dem Architekten zu prüfen. Damit galten die Leistungen als abgenommen und die vertraglich vereinbarte fünfjährige Gewährleistungsfrist begann.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bauabteilung der TU die Schlussrechnung vorbehaltlos bezahlt hat, ohne eine förmliche Abnahme durchzuführen.

204 Sieben Monate nach **Beginn der Gewährleistungsfrist** haben die Bauabteilung der TU, der mit der Bauüberwachung beauftragte Architekt und das mit der Ausführung der Bauleistungen beauftragte Unternehmen bei einer gemeinsamen Besichtigung der instand gesetzten Fassade 95 Mängel festgestellt. Diese Mängel sind im Rahmen der Gewährleistung beseitigt worden.

205 Vor **Ablauf der** fünfjährigen **Gewährleistungsfrist** Mitte Dezember 2001 war die Bauabteilung der TU verpflichtet, eine „Objektbegehung zur Mängelfeststellung“ durchzuführen (vgl. Nr. 4.12 Vertrag über Leistungen bei Gebäuden, Anlage II 27 Anweisung Bau). Dieser Pflicht ist die Bauabteilung der TU nicht nachgekommen, obwohl sie an den Ablauf der Gewährleistungsfrist „noch einmal erinnert“ worden ist, weil das mit den Fassadenarbeiten beauftragte Unternehmen schon zwei Wochen vor Ablauf der Gewährleistungsfrist um Rückgabe der hinterlegten Gewährleistungsbürg-

schaft gebeten hat. Sie hat lediglich den Architekten um schriftliche Stellungnahme gebeten, ob die Gewährleistungsbürgschaft zurückgegeben werden könne. Der Architekt hat Ende Januar 2002 - knapp anderthalb Monate nach Ablauf der Gewährleistungsfrist - mitgeteilt, dass er bei von ihm durchgeführten örtlichen Kontrollen keine sichtbaren Gewährleistungsmängel festgestellt habe. Nach Angabe der TU hat eine von ihren Mitarbeitern durchgeführte Stichprobe die Mitteilung des Architekten bestätigt. Im Übrigen wurde bei den nachträglichen Kontrollen, wie die TU selbst einräumt, die vorhandene Fassadenbefahranlage nicht genutzt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bauabteilung der TU versäumt hat, sich vor Ablauf der Gewährleistungsfrist sorgfältig und umfassend von der Mängelfreiheit der ausgeführten Leistungen nochmals zu überzeugen. Eine „Objektbegehung zur Mängelfeststellung“ nach Ablauf der Gewährleistungsfrist kommt zu spät.

206 Anfang Mai 2002 hat die TU die Ostfassade des Gebäudes zur Nutzung für eine Riesenposterwerbung verpachtet. Das Nutzungsentgelt sollte einerseits durch eine Reinigung der Ostfassade und andererseits durch Zahlung eines Pachtzinses von 87 000 € für den Zeitraum von sechs Monaten erbracht werden.

Ein vom Pächter mit der Reinigung der Fassade beauftragtes Unternehmen hat Mitte Juni 2002 - also nur fünf Monate, nachdem der Architekt keine Gewährleistungsmängel festgestellt und Mitarbeiter der TU dies bestätigt hatten - auf umfangreiche Mängel an den Fassadenelementen hingewiesen und einen Sachverständigen mit der Untersuchung der Fassade beauftragt. Unter Berufung auf die Untersuchungsergebnisse des Sachverständigen hat es die Reinigung der Fassade abgelehnt. Der Sachverständige hat im Rahmen seiner gutachterlichen Stellungnahme auch darauf hingewiesen, dass „eine Standsicherheit der Mineralfaserdämmplatten an den Fassadenuntergrund nicht gegeben ist“.

Die Bauabteilung der TU hat im Oktober 2002 mit dem Pächter statt der Reinigung eine vollständige Sanierung der Ostfassade des Gebäudes und eine dementsprechende Verlängerung der Laufzeit des Pachtvertrages für die Riesenposterwerbung unter Fortzahlung des Pachtzinses vereinbart. In Abänderung dieser Vereinbarung hat die TU Ende September 2003 in einem Nachtrag vereinbart, dass der Pächter die gesamte Ostfassade vollständig instand setzt und nach dem Abschluss der Instandsetzung reinigt und dass während der Durchführung der Instandsetzungsmaßnahme die gesamte Ostfassade ab einer Höhe von 20 m für Riesenposterwerbung genutzt werden darf. Des Weiteren wurde vereinbart, dass der Pachtzins entfällt. Den bereits geleisteten Pachtzins von 130 500 € hat die TU dem Pächter zurückgezahlt.

Gleichartige Mängel wie an der Ostfassade wurden auch an der Westfassade festgestellt. Die Bauabteilung der TU hat im Mai 2003 die Instandsetzungskosten einer Fassadenseite zunächst auf 1,2 Mio. € geschätzt.

- 207 Die TU hat einen Antrag auf Einleitung eines selbstständigen Beweisverfahrens gestellt, um ggf. Ansprüche auf Mängelbeseitigung durchzusetzen. Unabhängig vom Ausgang dieses Verfahrens ist unter Einbeziehung der entgangenen Pachteinnahmen ein beträchtlicher Schaden für die TU zu befürchten, weil gegen das ursprünglich mit der Ausführung der Fassadenarbeiten beauftragte Unternehmen ein Insolvenzverfahren eröffnet worden ist.

Die TU hat mitgeteilt, dass sie bis zur Veranlassung einer anwaltlichen Prüfung, ob ein selbstständiges Beweisverfahren einzuleiten ist, eine konkrete rechtliche Grundlage für Schadenersatzansprüche gegen den Architekten nicht gesehen habe. Nunmehr habe sie Ansatzpunkte für eine Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen gegen den Architekten gefunden und wolle die notwendigen Maßnahmen zur Durchsetzung von Schadenersatzforderungen ergreifen. Gewährleistungsansprüche gegen das mit den Fassadenarbeiten beauftragte Unternehmen habe sie aufgrund ihrer damaligen Einschätzung des Sachverhalts und nach Rückgabe der Gewährleistungsbürgschaft nicht geltend gemacht.

Die Hinweise der TU räumen ihr Fehlverhalten nicht aus. Der Rechnungshof erwartet, dass die TU Haftungsansprüche nicht nur gegen den Architekten, sondern auch gegen die für den Schaden mitverantwortlichen Bediensteten prüft. Entscheidend hierfür ist, dass die Bauabteilung der TU die Fassade nicht vor Ablauf der Gewährleistungsfrist sorgfältig und umfassend, d. h. insbesondere auch unter Nutzung der vorhandenen Fassadenbefahranlage, auf ihre Mängelfreiheit untersucht hat.

- 208 Dieser Vorgang macht deutlich, zu welchen finanziellen Risiken die Anweisung einer Schlusszahlung ohne vorherige ordnungsgemäße Abnahme der Leistungen und insbesondere eine versäumte Mängelfeststellung vor Ablauf der Gewährleistungsfrist führen kann.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung diesen Vorgang zum Anlass nimmt, die Baudienststellen Berlins im Rahmen von Dienstbesprechungen und durch Rundschreiben nachdrücklich auf die Gefahr finanzieller Nachteile für Berlin infolge nicht ordnungsgemäßer Abnahme von Leistungen und versäumter Mängelfeststellung vor Ablauf der Gewährleistungsfrist hinzuweisen.

3. Erhebliche finanzielle Nachteile Berlins infolge andauernder Mängel und Versäumnisse bei der Gewährung von Zuwendungen

Die für Umwelt zuständige Senatsverwaltung gewährt Naturschutzverbänden und umweltpädagogischen Institutionen Zuwendungen. Dabei hat sie erneut durch schwerwiegende Mängel und Versäumnisse finanzielle Nachteile für das Land Berlin verursacht. Rückforderungen hat sie erst nach mehrjährigen Verzögerungen auf Betreiben des Rechnungshofs geltend gemacht.

- 209 Die für Umwelt zuständige Senatsverwaltung hat in den Haushaltsjahren 1995 bis 2001 fünf umweltpädagogischen Institutionen und zwei Naturschutzverbänden vorwiegend zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben auf dem Gebiet des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Umweltbildung Zuwendungen von insgesamt 5,7 Mio. € gewährt. Der Rechnungshof hat das Zuwendungsverfahren, insbesondere die Verwendung der ausgezahlten Mittel und den Stand der Verwendungsnachweisprüfung untersucht, und dabei erhebliche Verstöße der Senatsverwaltung gegen das Zuwendungsrecht, vor allem bei der Kontrolle von Verwendungsnachweisen, festgestellt.
- 210 Die Zuwendungsempfänger waren verpflichtet, die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zweckes, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats, bzw. innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushalts- oder Wirtschaftsjahres nachzuweisen. Obwohl die Zuwendungsempfänger ihre Verwendungsnachweise in der Regel fristgerecht vorgelegt haben, hat die Prüfstelle der Senatsverwaltung diese oftmals erst mit Verzögerungen von bis zu sechs Jahren geprüft. Vollständig geprüft waren im August 2003 nur die Zuwendungen bis einschließlich des Jahres 1997. Für die Zuwendungen der Haushaltsjahre 1998 und 1999 standen noch insgesamt sieben Prüfungen aus, für die darauf folgenden Jahre waren bis auf zwei Ausnahmen alle Fälle bislang ungeprüft.
- 211 Der Rechnungshof hat wie schon in früheren Jahren (vgl. Jahresberichte 2000 T 393 bis 419 und 2001 T 357 bis 371) die verspäteten Prüfungen und insbesondere die erheblichen Prüfungsrückstände der Senatsverwaltung als Verstoß gegen Nr. 11.1 AV § 44 LHO beanstandet. Danach ist sie als Bewilligungsbehörde verpflichtet, unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises festzustellen, ob insbesondere Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind. Zudem widerspricht dieses Verhalten der Senatsverwaltung sowohl einer eigenen Anweisung an ihre Mitarbeiter und die ihr nachgeordneten Einrichtungen vom 16. Februar 2000, „die einschlägigen Vorschriften des Zuwendungsrechts stringent einzuhalten und bei Verstößen haftungsrechtliche Prüfungen vorzunehmen“, als auch ihrer Zusage gegenüber dem Hauptausschuss des

Abgeordnetenhauses im Rahmen der Haushaltsberatungen für das Jahr 2001, zu einer zeitnahen Prüfung der Verwendungsnachweise zurückzukehren. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die seit Jahren ausstehenden Prüfungen der Verwendungsnachweise nunmehr unverzüglich vorzunehmen.

Die Senatsverwaltung hat die verzögerten Prüfungen der Verwendungsnachweise damit begründet, dass die personelle Situation ihres Prüfdienstes angespannt gewesen sei. Zwischenzeitlich habe sie diese aber durch Besetzung einer freigewordenen Stelle und Einsatz einer im Personalüberhang befindlichen Dienstkraft wieder stabilisieren können, sodass die Prüfstelle in der Lage sei, die Rückstände voraussichtlich innerhalb eines Jahres insgesamt abzarbeiten.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung bestätigen letztlich die Notwendigkeit, die Verwendungsnachweise zeitnah zu prüfen. Anderenfalls wächst die Gefahr, dass Rückzahlungsansprüche nicht mehr durchgesetzt werden können und letztlich zulasten Berlins verloren gehen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung nunmehr die wiederholt zugesagte zügige Bearbeitung der Verwendungsnachweise und mithin den Abbau ihrer Prüfungsrückstände auch tatsächlich sicherstellt.

212 Die Senatsverwaltung hatte einer umweltpädagogischen Einrichtung in den Haushaltsjahren 1995 bis 2001 Zuwendungen von insgesamt 1,35 Mio. € im Wege der institutionellen Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. Grundlage hierfür waren Wirtschaftspläne der Einrichtung, die die Senatsverwaltung in ihren Zuwendungsbescheiden für verbindlich erklärt hatte. Zugleich hatte sie aber dem Zuwendungsempfänger in den Bescheiden auferlegt, dass „etwaige Mindereinnahmen gegenüber den Ansätzen in Ihrem Wirtschaftsplan grundsätzlich durch entsprechende Ausgabekürzungen auszugleichen sind“. In seinen Verwendungsnachweisen hat der Zuwendungsempfänger Mindereinnahmen und Minderausgaben von jeweils etwa 450 000 € gegenüber den Wirtschaftsplänen abgerechnet.

213 Die Senatsverwaltung hat hierzu ausgeführt, dass Mittel Dritter vielfach nicht oder nicht in dem geplanten Umfang tatsächlich zur Verfügung stehen würden. Dennoch sei sicherzustellen, dass kein höherer Fehlbedarf aufgrund von Einnahmeausfällen entsteht. Aus diesen Gründen habe sie in den Zuwendungsbescheiden von der zuwendungsrechtlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht, als besondere Nebenbestimmung im Zuwendungsbescheid eine Ausnahme von Nr. 2 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) zuzulassen. Danach ermäßigt sich bei der Fehlbedarfsfinanzierung die Zuwendung um den Betrag, um den sich nach der Bewilligung die im Wirtschaftsplan veranschlagten Gesamtausgaben reduzieren, die Deckungsmittel erhöhen oder neue Deckungsmittel hinzutreten. Stattdessen sei der Zuwendungsempfänger verpflichtet gewesen, Mindereinnahmen durch Minderausgaben auszugleichen, um eigenverantwortlich auf Einnahmeausfälle zu reagieren. Intention ihrer Vorgehensweise sei gerade, dass sich entsprechende Min-

derausgaben nicht zuwendungsverringern auswirken sollten. Durch die Regelung im Zuwendungsbescheid sei eine Rückforderung der durch Mindereinnahmen begründeten Minderausgaben ausgeschlossen.

- 214 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Ausnahmen von den Allgemeinen Nebenbestimmungen notwendig sein können, um Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die Bewilligungsstelle hat in solchen Einzelfällen nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Die Senatsverwaltung hat jedoch im Widerspruch zu Nr. 5.1.10 AV § 44 LHO nicht nur im Einzelfall, sondern in allen Bescheiden an die Einrichtung in den Haushaltsjahren 1995 bis 2001 sowie auch in weiteren Zuwendungsbescheiden an andere Adressaten eine Ausnahme von Nr. 2 ANBest-I zugelassen. Damit hat sie hingenommen, dass sich der tatsächliche Finanzierungsanteil Berlins nachträglich um bis zu 20 v. H. und damit erheblich erhöht hat.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung allein zugunsten des Zuwendungsempfängers eine Regelung in ihre Zuwendungsbescheide aufgenommen hat, die die finanziellen Interessen Berlins vernachlässigt. Sie hat hierdurch im Ergebnis von vornherein auf mögliche Rückforderungen in nicht unerheblichem Umfang verzichtet.

- 215 Die Senatsverwaltung hatte einem anderen Zuwendungsempfänger im Naturschutzbereich in den Haushaltsjahren 2000 und 2001 Zuwendungen von insgesamt 52 000 € im Wege der institutionellen Förderung als Fehlbedarfsfinanzierung gewährt. Nach seinen als Bewilligungsgrundlage für verbindlich erklärten Wirtschaftsplänen hatte der Zuwendungsempfänger Eigenmittel von ebenfalls 52 000 € einzusetzen. In den von der Senatsverwaltung noch nicht geprüften Verwendungsnachweisen hat er allein beim Ansatz „Eigenmittel“ höhere Einnahmen von insgesamt 97 000 € und damit zusätzliche Deckungsmittel abgerechnet, die die Zuwendung infolge Eintritts einer auflösenden Bedingung nach den Nrn. 2.2 und 9.1.1 ANBest-I in vollem Umfang ermäßigen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Zuwendung von 52 000 € bislang nicht zurückgefordert hat, obwohl ihr - da es sich um den Eintritt einer auflösenden Bedingung handelt - insoweit kein Ermessen für einen Verzicht eingeräumt ist. Zudem hätte sie bereits bei sachgerechter Prüfung der Mittelabforderungen des Zuwendungsempfängers erkennen müssen, dass aufgrund der nachträglichen Eigenmittelerhöhungen kein Förderungsbedarf bestand. Gleichwohl hat sie unter Verstoß gegen den Subsidiaritätsgrundsatz (vgl. § 23 LHO) zum Ende der jeweiligen Haushaltsjahre weitere Zuwendungsraten ausgezahlt.

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass zumindest die Prüfung des Verwendungsnachweises für das Haushaltsjahr 2000 im ersten Quartal 2004 erfolgen solle. Erst danach und nach Anhörung des Zuwendungsempfängers könne sie dann über Rückforderungsansprüche entscheiden.

Soweit die Senatsverwaltung einen Ermessensspielraum beansprucht, widerspricht dies dem eindeutigen Wortlaut von Nr. 8.2.1 AV § 44 LHO. Da der Zuwendungsempfänger Mehreinnahmen gegenüber den verbindlichen Wirtschaftsplänen und damit zusätzliche Deckungsmittel abrechnet, hat sie die Zuwendung wegen der Rechtsfolge der auflösenden Bedingung in voller Höhe zu ermäßigen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, ihren Rückzahlungsanspruch nunmehr unverzüglich geltend zu machen und wegen der Finanzkraft des Zuwendungsempfängers die weitere Förderung einzustellen. Darüber hinaus erwartet er, dass die Senatsverwaltung insgesamt 13 000 € von vier weiteren Zuwendungsempfängern zurückfordert, die in ihren Verwendungsnachweisen ebenfalls Mehreinnahmen und mithin zusätzliche Deckungsmittel abgerechnet haben.

- 216 Die Senatsverwaltung hatte einem weiteren Zuwendungsempfänger, einer umweltpädagogischen Institution, in den Haushaltsjahren 1995 bis 2001 Zuwendungen von insgesamt 206 000 € im Wege der Projektförderung gewährt, bis 1999 als Anteilfinanzierung und von 2000 an als Fehlbedarfsfinanzierung. Bei der erneut verspäteten Kontrolle der Verwendungsnachweise für die Haushaltsjahre 1995 bis 2000 hatte die Prüfstelle der Senatsverwaltung festgestellt, dass der Zuwendungsempfänger entgegen den Auflagen in den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) zum Teil erheblich sowohl gegen das Besserstellungsverbot verstoßen hat, wonach Beschäftigte von Zuwendungsempfängern finanziell nicht besser gestellt sein dürfen als vergleichbare Dienstkräfte Berlins, als auch seine im verbindlichen Finanzierungsplan vorgesehenen Eigenmittel nicht in voller Höhe zur Deckung seiner Ausgaben eingesetzt hat. Zudem hat er geringere Ausgaben und zusätzliche Einnahmen gegenüber den verbindlichen Finanzierungsplänen abgerechnet. Bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof hatte die Bewilligungsstelle aus diesen Feststellungen keine Konsequenzen gezogen, obwohl bereits bis zu viereinhalb Jahre vergangen waren. Erst auf sein Betreiben hat die Senatsverwaltung zwischenzeitlich mit Verzögerungen von bis zu sechs Jahren Rückforderungen von insgesamt 21 000 € gegen den Zuwendungsempfänger geltend gemacht, der hiergegen Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben hat.

Die Senatsverwaltung hat die zögerliche Bearbeitung der Rückforderungen damit begründet, dass die Zuwendungsakten für die Haushaltsjahre 1995 und 1996 ohne Verschulden der Bewilligungsstelle über einen längeren Zeitraum nicht auffindbar gewesen sein sollen. Diese seien im Rahmen eines Umzugs der Senatsverwaltung, der von einem Unternehmen durchgeführt wurde, abhanden und irrtümlich im Aktenkeller des Dienstgebäudes Brückenstraße eingelagert worden, wo sie nach über zwei Jahren durch einen Zufall hätten wiedergefunden werden können.

Dieses Vorbringen bestätigt das Fehlverhalten der Senatsverwaltung, da der Verbleib der fehlenden Akten erst auf nachdrückliche Veranlassung des Rechnungshofs im Rahmen seiner Prüfung verfolgt wurde. Zudem hatte die Bewilligungsstelle vor ihrem Umzug zumindest eine Kopie ihrer Zuwendungsakten gefertigt, die anschließend nicht verloren gegangen war, so-

dass die Rückforderungen hätten zeitnah bearbeitet werden können. Auch dieser Fall zeigt, dass bei zögerlicher Bearbeitung die Gefahr besteht, Rückzahlungsansprüche nicht mehr geltend machen zu können. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung erforderlichenfalls gegen die hierfür verantwortlichen Dienstkräfte die notwendigen dienst- und haftungsrechtlichen Maßnahmen ergreift.

217 Zusammengefasst beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung bei der Gewährung von Zuwendungen durch schwerwiegende Mängel und Versäumnisse finanzielle Nachteile insbesondere dadurch verursacht hat, dass sie

- von vornherein mögliche Rückzahlungsansprüche ausschloss und damit eine Erhöhung des Finanzierungsanteils Berlins in Kauf nahm sowie
- sonstige Rückzahlungsansprüche erst nach mehrjährigen Verzögerungen auf Betreiben des Rechnungshofs geltend gemacht hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung endlich ihre Zusage einhält, die Verwendungsnachweise sachgerecht und zeitnah zu prüfen sowie die seit Jahren bestehenden Prüfungsrückstände zügig abzubauen.

4. Nicht ausreichend untersuchte Einsparpotenziale bei der Bewässerung oder dem Betrieb öffentlicher Anlagen

Öffentliche Grün- und Erholungs-, Friedhofs-, Sport- sowie Zierbrunnenanlagen werden von den Bezirksämtern überwiegend mit Trinkwasser bewässert oder betrieben. Die Ausgaben dafür betragen insgesamt etwa 2,5 Mio. € jährlich. Bisher haben acht Bezirksämter festgestellt, dass diese Ausgaben gesenkt werden können, wenn anstelle von Trinkwasser Grund-, Oberflächen- oder Niederschlagswasser verwendet wird. Das bisher ermittelte jährliche Einsparpotenzial beträgt insgesamt 400 000 €. Der Rechnungshof erwartet, dass nun auch die übrigen Bezirksämter untersuchen, ob Einsparpotenziale vorhanden und Investitionen für den Ersatz von Trinkwasser wirtschaftlich sind.

218 Das Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg beabsichtigte den Bau zweier Tiefbrunnen für 51 000 € im Görlitzer Park und Viktoriapark. Diese beiden Grünanlagen sollten mit eigengefördertem Grundwasser statt mit Trinkwasser bewässert werden. Es hatte gegenüber dem Hauptausschuss des Ab-

geordnetenhauses am 4. April 2002 nachgewiesen, dass sich diese Investitionen bereits im ersten Jahr amortisieren und Einsparungen erbringen, die in jedem Folgejahr 110 000 € betragen (rote Nr. 0311).

Das Verhalten des Bezirksamts entsprach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, weil Investitionen, die sich bereits im laufenden Haushaltsjahr amortisieren und Einsparungen erbringen, unverzüglich vorzunehmen sind.

219 Die Bezirksämter geben insgesamt etwa 2,5 Mio. € jährlich für die Bewässerung oder den Betrieb öffentlicher Grün- und Erholungs-, Friedhofs-, Sport- sowie Zierbrunnenanlagen mit Trinkwasser aus. Der Rechnungshof hat das Vorhaben des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg zum Anlass genommen im November 2002 alle Bezirksämter zu bitten,

- öffentliche Grün- und Erholungs-, Friedhofs-, Sport- sowie Zierbrunnenanlagen, die mit Trinkwasser bewässert oder betrieben werden, zu benennen und
- mitzuteilen, ob bereits Möglichkeiten für den Ersatz des Trinkwassers durch Grund-, Oberflächen- oder Niederschlagswasser untersucht worden sind, ggf. die Ergebnisse der Untersuchung vorzulegen und falls derartige Untersuchungen nicht durchgeführt worden sind, dies zu begründen.

Um den Aufwand zu begrenzen, sollten zunächst nur Anlagen mit Ausgaben für Wasser von mehr als 5 000 € jährlich benannt werden.

220 Die Bezirksämter haben insgesamt 129 Anlagen, davon 25 öffentliche Grün- und Erholungsanlagen, 17 Friedhöfe, 72 Sportplätze und 15 Zierbrunnenanlagen benannt. Für den Bezug von Wasser zur Bewässerung oder zum Betrieb dieser Anlagen haben die Bezirksämter insgesamt 1,6 Mio. € jährlich ausgegeben. Darüber hinaus haben neun Bezirksämter insgesamt 36 Anlagen benannt, die bereits mit Grund-, Oberflächen- oder Niederschlagswasser bewässert oder betrieben werden.

Untersuchungen, ob es möglich und wirtschaftlich ist, für die Bewässerung oder den Betrieb der Anlagen statt Trinkwasser Grund-, Oberflächen- oder Niederschlagswasser einzusetzen, hatten die Bezirksämter bis dahin nicht durchgeführt. Als Begründung dafür trugen sie beispielsweise vor, dass

- der Bau von Tiefbrunnen aufgrund von Schuttaufrschüttungen nicht möglich sei,
- der Eisengehalt des Grundwassers Verschmutzungen auf den zu bewässernden Vegetationsflächen oder Kunstrasensportplätzen sowie auf den angrenzenden Flächen verursache,
- Tiefbrunnen nur bis zu einer Tiefe von 25 m genehmigt würden,

- für die Durchführung von Untersuchungen Personal fehle,
- für notwendige Investitionen Haushaltsmittel fehlen würden.

Die Bezirksämter haben ihre Begründungen nur teilweise belegt. Sie überzeugen insgesamt nicht. So mag es zwar aufwändiger sein, Tiefbrunnen durch Schuttaufrüchtungen zu bohren; es ist aber technisch durchaus möglich, wenn die Aufschüttungen begrenzt sind und nicht bis zur Filtertiefe reichen. Auch der Eisengehalt des Grundwassers ist nicht von vornherein ein Hinderungsgrund für die Durchführung der Untersuchungen. Da der Gehalt an Eisen mit zunehmender Tiefe abnimmt, kann das Problem durch tiefere Brunnen sowie durch geeignete technische Maßnahmen gelöst werden. Des Weiteren trifft es nach Aussage der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nicht zu, dass Tiefbrunnen nur bis zu einer Tiefe von 25 m genehmigt werden. Bei den Untersuchungen ist jedoch zu berücksichtigen, dass in Wasserschutzgebieten die Trinkwassergewinnung Vorrang hat. Ebenso wenig überzeugt der Hinweis einiger Bezirksämter auf fehlendes Personal für die Untersuchungen, weil zwischenzeitlich andere Bezirksämter mit vergleichbarer Personalsituation bereits Untersuchungen durchgeführt haben. Der Hinweis auf fehlende Haushaltsmittel für notwendige Investitionen entbindet die Bezirksämter nicht von ihrer Verpflichtung, zumindest zu untersuchen, ob durch Investitionen auf Dauer Einsparungen erzielt werden können. Investitionen, durch die Einsparungen erzielt werden sollen, sind immer dann wirtschaftlich, wenn sie sich innerhalb der technischen Nutzungsdauer des Investitionsgutes amortisieren. Sie sind umso wirtschaftlicher, je kürzer die Amortisationszeit ist.

Der Rechnungshof hat daher die Bezirksämter aufgefordert zu untersuchen, ob und inwieweit Investitionen für den Ersatz von Trinkwasser bei der Bewässerung oder dem Betrieb der benannten Anlagen wirtschaftlich sind.

- 221 Während des Prüfungsschriftwechsels mit den Bezirksämtern hat sich gezeigt, dass diese häufig nicht über ausreichende Kenntnisse über Bau und Genehmigungsfähigkeit von Tiefbrunnen verfügen und Unsicherheiten und mangelnde Erfahrungen bei der Anwendung des von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung herausgegebenen „Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen nach § 7 LHO“ haben. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, den Bezirksämtern eine Informationsveranstaltung bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung anzubieten. Die Senatsverwaltung ist dieser Anregung gefolgt und hat im Oktober 2003 zusätzlich zu einer Einführung in den Leitfaden die wasserwirtschaftliche Situation und die hydrogeologischen Gegebenheiten in Berlin dargestellt und den Bezirksämtern Gelegenheit gegeben, fachliche Probleme zu erörtern.
- 222 Bis Anfang 2004 haben acht Bezirksämter für insgesamt 38 Anlagen durch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nachgewiesen, dass durch Investitionen Einsparungen beim Betrieb dieser Anlagen erwirtschaftet werden können. Nach den bisher vorliegenden Ergebnissen können durch Investitionen von

insgesamt 1 Mio. € nach der jeweiligen Amortisationszeit **jährliche Einsparungen von insgesamt 400 000 €** erreicht werden. Die Untersuchungen berücksichtigen noch nicht die Anfang 2004 gestiegenen Wasserpreise. Infolge der Preissteigerung können künftig höhere Einsparungen bei kürzeren Amortisationszeiten erzielt werden.

Nachfolgend sind einige Untersuchungsergebnisse, die noch auf den bis Ende 2003 geltenden Wasserpreisen basieren, beispielhaft dargestellt:

Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf hat ermittelt, dass nach einer Amortisationszeit von knapp anderthalb Jahren jährliche Einsparungen von 28 000 € erzielt werden können, wenn 40 000 € für den Bau eines Tiefbrunnens für die Anlage Parkfriedhof Thuner Platz investiert werden.

Das Bezirksamt Neukölln hat ermittelt, dass nach einer Amortisationszeit von etwas über anderthalb Jahren jährliche Einsparungen von 12 000 € erzielt werden können, wenn 20 000 € für den Bau eines Tiefbrunnens für die Anlage Sportplatz am Columbiadamm investiert werden. Des Weiteren hat es ermittelt, dass nach einer Amortisationszeit von etwa einunddreiviertel Jahren jährliche Einsparungen von 16 800 € erzielt werden können, wenn 30 000 € für den Bau eines Tiefbrunnens für die Anlage Volkspark Hasenheide investiert werden.

Das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg hat ermittelt, dass nach einer Amortisationszeit von etwa einunddreiviertel Jahren jährliche Einsparungen von 12 000 € erzielt werden können, wenn 21 500 € für den Bau eines Tiefbrunnens für die Anlage Heinrich von Kleist Park investiert werden.

Das Bezirksamt Treptow-Köpenick hat ermittelt, dass nach einer Amortisationszeit von knapp zweieinviertel Jahren jährliche Einsparungen von 13 000 € erzielt werden können, wenn 29 000 € für den Bau eines Tiefbrunnens für die Anlage Sportplatz „Willi Sänger“ investiert werden.

223 Über die Einsparungen hinaus ergeben sich bei der Bewässerung weitere Nutzeffekte. So können die Naturschutz- und Grünflächenämter die öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen ausreichend pflegen, wenn sie anstelle des teuren Trinkwassers billigeres Grund-, Oberflächen- oder Niederschlagswasser verwenden. Gepflegte Anlagen werden zudem schonender genutzt; damit wird auch dem Vandalismus vorgebeugt (vgl. Jahresbericht 2001 T 391 bis 397).

224 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Einsparpotenziale beim Betrieb der öffentlichen Grün- und Erholungs-, Friedhofs-, Sport- sowie Zierbrunnenanlagen genutzt werden.**

5. Erhebliche Mängel bei der Festsetzung und Erhebung des Grundwasserentnahmeentgelts

- 225 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erhebt auf der Grundlage von § 13 a Berliner Wassergesetz (BWG) Entgelte für die Entnahme und andere Nutzungen von Grundwasser, die sich nach Menge des entnommenen Grundwassers bemessen. Die entgeltspflichtigen Grundwassernutzer haben die in Anspruch genommenen Mengen insbesondere durch Messungen nachzuweisen und der Senatsverwaltung die Ergebnisse einschließlich Unterlagen zu übermitteln. Zudem haben sie vierteljährliche Vorauszahlungen auf der Grundlage des voraussichtlichen Jahresbetrages an Grundwasserentnahmeentgelt zu leisten, deren Höhe von der Senatsverwaltung mit Festsetzungsbescheiden festgelegt wird. Eine stichprobenweise Prüfung der in den Jahren 1999 bis 2001 festgesetzten und erhobenen Entgelte durch den Rechnungshof hat erhebliche Mängel ergeben, die zu finanziellen Nachteilen Berlins von 600 000 € geführt haben.
- 226 Die Senatsverwaltung hat bei Bauvorhaben darauf verzichtet, Vorauszahlungen für die Grundwasserentnahme festzusetzen. Ihre Begründung, § 13 a BWG sehe dies nur für Dauerförderer vor, steht im Widerspruch zu dessen Abs. 6. Danach haben alle und nicht nur ausgewählte Nutzer von Grundwasser vierteljährliche Vorauszahlungen auf der Grundlage des voraussichtlichen Jahresbetrages des Entgelts zu leisten. Insbesondere bei Nutzungen im Zuge von Baumaßnahmen, aber auch bei anderen nicht dauerhaften Nutzungen von Grundwasser kann die zu leistende Vorauszahlung auf der Basis bereits genutzter Mengen festgesetzt werden. Überdies hätten Einnahmeausfälle von 528 000 €, die überwiegend darauf beruhen, dass in Insolvenz gefallene Bauunternehmen die nachträglich erhobenen Entgelte nicht gezahlt haben, zumindest erheblich gemindert werden können, wenn die Senatsverwaltung bereits während der Grundwassernutzung Vorauszahlungen rechtzeitig festgesetzt und eingezogen hätte.
- 227 Die Senatsverwaltung hat in anderen Fällen das Grundwasserentnahmeentgelt zu spät oder nicht vollständig eingezogen. Außerdem wurden Mahngebühren und Verzugszinsen gegenüber säumigen Zahlungspflichtigen nicht oder nicht vollständig festgesetzt und erhoben. Beispielsweise hat die Senatsverwaltung in einem Fall Vollmachten und Auszüge aus dem Handelsregister nicht angefordert und mithin zwei Jahre lang nicht erkannt, dass die Gesellschaft, an die der spätere Festsetzungsbescheid für das Grundwasserentnahmeentgelt gerichtet war, zu keinem Zeitpunkt bestanden hat. Dadurch ist ein vermeidbarer Schaden für Berlin von weiteren 49 000 € entstanden. Zudem hat sie in den Annahmeanordnungen als Fälligkeitstag der vierteljährlichen Vorauszahlungen, der nach § 13 a Abs. 6 BWG auf den 25. Tag nach Beginn eines Kalendervierteljahres festgelegt ist, den 1. Tag des nächsten Monats eingegeben. Um bis zu sechs Tage verspätete Zahlungen konnten so nicht erkannt werden. Dadurch wurde ein Zinsschaden von bis zu 30 000 € jährlich verursacht.

- 228 Die Senatsverwaltung hat - abweichend vom bisherigen Schriftwechsel mit dem Rechnungshof - nunmehr zugesagt, Vorauszahlungen auch bei kurzfristigen Grundwasserfördermaßnahmen festzusetzen und zu erheben sowie als Fälligkeitstag den 25. Tag nach Beginn eines Kalendervierteljahres festzulegen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ihre Zusage erfüllt, und damit ihrer gesetzlichen Verpflichtung, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 LHO), uneingeschränkt nachkommt.

G. Finanzen

1. Mängel bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen

Unzulänglichkeiten bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen haben dazu geführt, dass Steuern von 106 000 € nicht festgesetzt worden und weitere Beträge von 4,9 Mio. € dem Fiskus erst verspätet zugeflossen sind. Dies hat zu einem vermeidbaren Zinsnachteil in der Größenordnung von 150 000 € geführt.

- 229 Der Gewinn aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften unterliegt gemäß § 17 Einkommensteuergesetz (EStG) der Besteuerung, wenn die Beteiligung des Veräußerers am Kapital der Gesellschaft einen bestimmten Mindestanteil überschreitet. Während bis zum Veranlagungszeitraum 1998 eine Besteuerung nur in Frage kam, wenn der Veräußerer zu mehr als 25 v. H. an der Gesellschaft beteiligt war, genügte für die Veranlagungszeiträume 1999 bis 2001 bereits ein Anteil von 10 v. H., von 2002 an sogar von nur noch 1 v. H.

Die erhebliche Absenkung der Mindestbeteiligungsquote ließ erwarten, dass die Fallzahlen an steuerwirksamen Veräußerungsvorgängen deutlich ansteigen. Dies war Anlass für den Rechnungshof zu untersuchen, ob die Verfahrensabläufe in den Finanzämtern eine vollständige und zeitnahe Besteuerung der Veräußerungsgewinne gewährleisten. Er hat bei den sog. Wohnsitzfinanzämtern 109 Steuerfälle geprüft, denen Veräußerungsgewinne von annähernd 30 Mio. € zugrunde lagen, die nach Abzug von Freibeträgen und Tarifvergünstigungen zu einer Steuerforderung von insgesamt 8,9 Mio. € führten. Dies unterstreicht, dass dem Regelungsinhalt des § 17 EStG erhebliche fiskalische Bedeutung zukommt.

230 Vereinbarungen zur Übertragung von Anteilen an Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) sind notariell zu beurkunden. Die mit der Beurkundung solcher Übertragungsvorgänge befassten Notare haben an das für die Besteuerung der Gesellschaft zuständige Finanzamt für Körperschaften eine beglaubigte Abschrift der Urkunde zu übersenden. Kommt aufgrund der Höhe der Beteiligung des Veräußerers an der GmbH eine Besteuerung des Veräußerungsgewinns in Betracht, hat das Finanzamt für Körperschaften das für die Besteuerung des Anteilseigners zuständige Wohnsitzfinanzamt zeitnah über den Anteilsverkauf durch Kontrollmitteilung zu unterrichten.

Die Wohnsitzfinanzämter haben die ihnen übersandten Kontrollmitteilungen unverzüglich auszuwerten. Dabei haben sie insbesondere zu prüfen, ob die Vorauszahlungen zur Einkommensteuer zu erhöhen und Steuererklärungen vorzeitig anzufordern sind.

231 Der Rechnungshof hat bei den acht überprüften Finanzämtern (zwei Finanzämter für Körperschaften sowie sechs Wohnsitzfinanzämter) teilweise beträchtliche **Bearbeitungsunzulänglichkeiten** festgestellt.

So haben es die beiden Finanzämter für Körperschaften in 47 der 129 dort betrachteten Veräußerungsfälle versäumt, die Entwicklung der Beteiligungsverhältnisse an den Kapitalgesellschaften zu überwachen und die von den Notaren übersandten Urkundenabschriften zeitnah und vor allem vollständig auszuwerten.

Die sechs Wohnsitzfinanzämter haben 26 der 109 dort geprüften Steuerfälle ebenfalls nicht angemessen bearbeitet. So haben sie es unterlassen, das ihnen zugegangene Kontrollmaterial sach- und zeitgerecht auszuwerten und die für eine zutreffende Ermittlung des Veräußerungsgewinns notwendige Sachverhaltsaufklärung vorzunehmen.

In einem Einzelfall beachtete das Finanzamt die ihm vorliegende Kontrollmitteilung beispielsweise vier Jahre lang nicht. Da zwischenzeitlich die Festsetzungsfrist abgelaufen war, blieb der vom Steuerpflichtigen nicht erklärte Veräußerungsgewinn von 200 000 € unversteuert. Dies hat zu Steuerausfällen von annähernd 106 000 € geführt. In einem anderen Einzelsachverhalt hat das Verlangen des Finanzamts, ihm bestimmte Verträge vorzulegen, dazu geführt, dass der Steuerpflichtige einen im Vergleich zu den bisherigen Angaben um mehr als 550 000 € höheren Veräußerungsgewinn erklärt hat; dies zeigt, welche Bedeutung einer umfassenden Sachverhaltsaufklärung zukommt.

Bei 50 der geprüften 109 Steuerfälle fehlten die von den Finanzämtern für Körperschaften zu versendenden Kontrollmitteilungen. Dennoch konnten bei 25 dieser Veräußerungsfälle, die bei den geprüften Finanzämtern für Körperschaften geführt waren, die Wohnsitzfinanzämter Steuern von 2,6 Mio. € festsetzen, da die Steuerpflichtigen die Veräußerungsgewinne bereits von sich aus angegeben hatten. Hieraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass dem Kontrollmitteilungsverfahren in der Praxis

wenig Bedeutung beizumessen ist. So konnte bei sieben Steuerfällen erst durch die Übersendung der Kontrollmitteilung der Veräußerungsgewinn besteuert werden, weil es die Steuerpflichtigen unterlassen hatten, entsprechende Angaben in den Steuererklärungen zu machen. Durch die Auswertung der Kontrollmitteilungen konnten Mehrsteuern von knapp 34 000 € festgesetzt werden.

- 232 Während die Finanzämter für Körperschaften zum Zeitpunkt der Einführung des **Kontrollmitteilungsverfahrens** aufgrund der damaligen Maßgeblichkeitsgrenze von mehr als 25 v. H. in vergleichsweise nur wenigen Fällen gehalten waren, Kontrollmitteilungen an die Wohnsitzfinanzämter zu versenden, bringt es die vom Veranlagungszeitraum 2002 an auf mindestens 1 v. H. abgesenkte Beteiligungsgrenze mit sich, dass diese Finanzämter nahezu in jedem entgeltlichen Veräußerungsfall die Wohnsitzfinanzämter zu unterrichten haben. Der Rechnungshof hat empfohlen, im Kontrollmitteilungsverfahren, das nunmehr erhebliche personelle Ressourcen bei den Finanzämtern für Körperschaften bindet, den Einsatz von IT zu prüfen.
- 233 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet und um Mitteilung gebeten, welche Maßnahmen die Steuerverwaltung zur Beseitigung der beschriebenen Unzulänglichkeiten ergreifen will. Eine erste Stellungnahme der Senatsverwaltung liegt vor. Danach haben die Finanzämter begonnen, in den beanstandeten Fällen die Bearbeitungsmängel zu beseitigen. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung zugesagt, die Finanzämter für Körperschaften zu unterstützen.
- 234 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die betroffenen Finanzämter Gewinne aus der Veräußerung von Anteilen an Kapitalgesellschaften teilweise nicht zutreffend und zeitnah besteuert haben. Dies hat zur Folge, dass dem Fiskus Steuern von 106 000 € verloren gegangen und ihm weitere Beträge von mehr als 4,9 Mio. € erst verspätet zugeflossen sind. Dies hat zu einem vermeidbaren Zinsnachteil in der Größenordnung von 150 000 € geführt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Steuerverwaltung

- **Maßnahmen ergreift, die künftig eine zutreffende und rechtzeitige Besteuerung der aus der Veräußerung von Gesellschaftsanteilen resultierenden Gewinne gewährleisten, und**
- **durch entsprechende IT-Unterstützung den zur Aufgabenerfüllung notwendigen zusätzlichen personellen Ressourceneinsatz auf ein vertretbares Maß beschränkt.**

2. Unzulängliche Beitreibung insbesondere von Grundsteuerrückständen durch drei Finanzämter

Die Steuerverwaltung hat in den letzten Jahren zwar die Steuerrückstände merklich verringert. Gleichwohl hat die Prüfung von drei Finanzämtern erneut gezeigt, dass nicht alle Möglichkeiten zur Realisierung der Steuerrückstände ausgeschöpft werden. Dies hat teilweise zum Ausfall von Steuerforderungen, mindestens aber zu vermeidbaren Verzögerungen bei deren Vereinnahmung geführt. Die aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs durch die drei Finanzämter ergriffenen Maßnahmen haben bereits zu einer Minderung der Rückstände um insgesamt 517 000 € geführt.

235 Der Rechnungshof hat sich wiederholt mit der Beitreibung von Steuerrückständen durch die Berliner Finanzämter befasst. Er musste jeweils feststellen, dass die Finanzämter ihre Möglichkeiten, die Steuerrückstände auszugleichen oder zumindest zurückzuführen, nur unzulänglich ausgeschöpft hatten. In den letzten Jahren ist es der Berliner Steuerverwaltung zwar gelungen, sowohl die sog. echten Rückstände (Gesamtrückstände ohne Aussetzungen und ohne Stundungen) als auch die Rückstandsquote, die den Vorhundertatz der echten Rückstände zum Kassensoll (Summe der in einem Jahr zu leistenden Beträge) darstellt, merklich zu verringern. Gleichwohl liegt die Rückstandsquote Berlins, wie die nachstehende Tabelle zeigt, jeweils deutlich über dem Bundesdurchschnitt:

Ansicht 43: Steuerrückstände

Stichtag	Kassensoll Berlin	echte Rückstände Berlin	Rückstands- quote Berlin	Rückstands- quote Bundes- durchschnitt
	- T € -		- v. H. -	
31.12.98	13 269 055	600 381	4,52	2,71
31.12.99	13 775 403	576 294	4,18	2,36
31.12.00	14 494 380	501 499	3,46	2,43
31.12.01	14 054 905	490 191	3,49	2,46
31.12.02	13 769 524	499 723	3,63	2,65

Im Bundesvergleich für 2002 nahm Berlin damit nur den 15. Platz der seinerzeit 20 Oberfinanzdirektionen ein. Die beiden anderen Stadtstaaten haben hier deutlich bessere Ergebnisse erzielt. Dies hat den Rechnungshof veranlasst, bei drei Finanzämtern erneut der Frage nachzugehen, ob diese sich mit dem notwendigen Nachdruck bemühen, die Steuerrückstände zurückzuführen.

236 Fast jeder zweite der vom Rechnungshof stichprobenweise ausgewählten Rückstandsfälle war mangelbehaftet. Dies zeigt, dass die Finanzämter der **Bearbeitung von Steuerrückständen** nach wie vor nicht die gebotene Aufmerksamkeit zukommen lassen. Insbesondere haben die Vollstreckungsstellen die aus den Vollstreckungsakten oder aus den Akten der festsetzenden Stellen ersichtlichen Beitreibungsmöglichkeiten nicht umfassend und zeitnah genutzt. Sie haben sich teilweise darauf beschränkt, die Vollziehungsbeamten mit der Beitreibung der Rückstände zu beauftragen, ohne die weitere Rückstandsentwicklung zu beobachten und ohne daneben noch andere Beitreibungsmaßnahmen zu ergreifen, obwohl dies möglich und geboten gewesen wäre. Die Zusammenarbeit zwischen der Vollstreckungsstelle und den anderen Stellen der Finanzämter wird nicht immer gesucht.

237 Die Bearbeitungsdefizite haben teilweise zum Ausfall der Steuerforderungen, mindestens aber zu vermeidbaren Verzögerungen bei ihrer Realisierung geführt.

So hatte eine Vollstreckungsstelle sich bei einem Fall darauf beschränkt, den Vollziehungsbeamten mit der Vereinnahmung von Teilbeträgen zu beauftragen. Dieser hat zwar im Jahr 2002 vom Steuerschuldner 404 000 € erhalten; einen vollständigen Abbau der Steuerrückstände hat das Finanzamt aber nicht bewirkt, da der Vollstreckungsschuldner laufend mit fälligen Steuern erneut in Rückstand geraten ist. Zum Zeitpunkt der Untersuchung des Rechnungshofs lag der Gesamtrückstand noch bei 220 000 €. Hätte die Vollstreckungsstelle die Akten der festsetzenden Stelle eingesehen, wären für sie vielfältige Beitreibungsmöglichkeiten erkennbar gewesen. So war der Vollstreckungsschuldner an einer Flugzeugleasinggesellschaft beteiligt und besaß mehrere Grundstücke. Die Akten enthielten weiterhin Hinweise auf eine Lebensversicherung sowie auf einen Bausparvertrag.

238 Jeder zehnte Rückstandsfall in Berlin betrifft **ausstehende Grundsteuern**. Zum 31. Dezember 2002 bestanden bei 28 814 Fällen echte Rückstände (vgl. T 235) von mehr als 12 Mio. €. Obwohl davon über 3,9 Mio. € bereits seit mehr als einem Jahr fällig waren, haben es die Finanzämter nicht vermocht, die rückständigen Beträge beizutreiben.

Bei einer Vielzahl von Fällen hatten die untersuchten Finanzämter nicht geprüft, ob für bestimmte Grundsteuerschulden neben dem Steuerschuldner Dritte in Anspruch genommen werden können. Sie hatten jeweils unbeachtet gelassen, dass der Erwerber von Grundbesitz nach § 11 Abs. 2 Grundsteuergesetz neben dem früheren Eigentümer für die auf den erworbenen Grundbesitz entfallende Grundsteuer haftet, die für die Zeit seit dem Beginn des letzten vor der Übereignung liegenden Kalenderjahres zu entrichten ist. Von der Möglichkeit, einen Haftungsbescheid ggf. auch ohne Leistungsgebot (konkretisierte Zahlungsaufforderung) zu erlassen und den Dritten damit vorsorglich in die Pflicht zu nehmen, machten sie keinen Gebrauch. Bei einigen dieser Fälle war wegen des zwischenzeitlichen Ab-

laufs der Verjährungsfrist für Festsetzungen der Erlass eines Haftungsbescheides nicht mehr möglich.

Die beiden folgenden Beispiele verdeutlichen, wie wichtig die rechtzeitige **Inanspruchnahme Dritter** werden kann. Die Vollstreckungsstelle eines Finanzamts hatte bei einer Grundstücksgesellschaft bürgerlichen Rechts, die Eigentümerin mehrerer im Bereich dieses Finanzamts belegener Wohnungen war, erst 68 Monate nach Fälligkeit der ältesten Grundsteuerrückstände die Bewertungs- und Grundsteuerstelle aufgefordert, die mithaftenden Gesellschafter bzw. Erwerber der Wohnungen in Anspruch zu nehmen. Zu diesem Zeitpunkt war der Erlass von Haftungsbescheiden für einen Teil der rückständigen Grundsteuerbeträge nicht mehr möglich, weil bereits Festsetzungsverjährung eingetreten war. Bei zeitgerechter Bearbeitung durch das Finanzamt hätten möglicherweise Steueransprüche von mehreren tausend Euro verwirklicht werden können. Bei einem anderen Fall mit Steuerrückständen von über 180 000 € hat das Finanzamt mehr als 15 Monate untätig zugewartet und erst aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs einen Haftungsbescheid erlassen.

- 239 Die Finanzämter hatten im Jahr 2002 Grundsteuern von über 2,7 Mio. € niedergeschlagen, im Jahr 2001 sogar über 3,2 Mio. €. Nach den Anweisungen der Oberfinanzdirektion kommt eine **Niederschlagung** regelmäßig nur dann in Betracht, wenn sämtliche Vollstreckungsversuche ergebnislos geblieben sind, dritte Personen für die Abgabenrückstände nicht einzustehen haben und bis zum Ablauf der Verjährungsfrist voraussichtlich nicht mit der Realisierung der Rückstände zu rechnen ist.

Die drei geprüften Vollstreckungsstellen haben oftmals allein wegen der verhältnismäßig geringen Höhe der Rückstände und unter Hinweis darauf, dass mit einer Tilgung der Rückstände in Kürze nicht zu rechnen sei, Grundsteueransprüche niedergeschlagen. In einer Vielzahl von Fällen war dies ungerechtfertigt, weil die Vollstreckungsstellen zuvor keinen Vollstreckungsversuch unternommen hatten. Die rückständigen Grundsteuerfälle sind - gemessen an den anderen von den Vollstreckungsstellen zu bearbeitenden Fällen - zwar fiskalisch eher weniger bedeutsam; die Vollstreckungsstellen sollten solche Ansprüche aber erst dann niederschlagen, wenn sie zuvor den Steuerschuldner zur Zahlung aufgefordert und Beitreibungsversuche unternommen haben. Die Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs zeigen, dass die Steuerschuldner oftmals auf eine Zahlungsaufforderung reagieren und die ausstehenden Beträge dann entrichten.

- 240 Die drei geprüften Finanzämter haben begonnen, die vom Rechnungshof beanstandeten Fälle angemessen zu bearbeiten. Sie haben u. a. die Bearbeitung von Rechtsbehelfen wieder aufgenommen, Vollstreckungsschuldner erfolgreich zur Zahlung aufgefordert, Haftungsbescheide erlassen, Forderungen und Sachen gepfändet sowie sich zur Sicherung des Steueranspruchs Warenbestände übereignen lassen oder Amtsgerichte um die Eintragung von Sicherungshypotheken im Grundbuch ersucht.

Die aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs durch die drei Finanzämter ergriffenen Maßnahmen haben bereits zu einer Minderung der Rückstände um insgesamt 517 000 € geführt. Mit einem Ausgleich weiterer Steuerforderungen von 849 000 € kann den Angaben der Finanzämter zufolge noch gerechnet werden.

- 241 Als Maßstab für die **Beurteilung der Arbeitsleistung der Vollstreckungsstellen** zieht die Steuerverwaltung im Rahmen von Zielvereinbarungen die Rückstandsquote (vgl. T 235) heran. Wie dargestellt, wird diese Quote aus dem Verhältnis der echten Rückstände zum Kassensoll gebildet. Beide Elemente sind von Faktoren geprägt, auf die die Vollstreckungsstellen keinen Einfluss haben. So setzt sich das Kassensoll als Bezugsgröße einerseits hauptsächlich aus Beträgen zusammen, die die Steuerschuldner ohne Zutun der Vollstreckungsstellen entrichten. Andererseits werden als echte Rückstände bereits auch solche Beträge erfasst, die zum jeweiligen Stichtag erst fällig oder nur angemahnt, jedenfalls den Vollstreckungsstellen regelmäßig noch nicht bekannt waren. Die derzeitige Form der Rückständeübersichten entspricht der Praxis von Bund und Ländern. Obwohl die verschiedenen Anlagen zu den Übersichten gewisse Rückschlüsse auf die Arbeitsleistung einer Vollstreckungsstelle zulassen, stellt die Steuerverwaltung bei den Zielvereinbarungen allein auf die Rückstandsquote ab.

Der Rechnungshof hat der Steuerverwaltung vorgeschlagen, die Rückständeübersichten durch eine anders aufbereitete weitere Übersicht zu ergänzen, die genauere Aussagen über die Arbeitsleistung der Vollstreckungsstellen liefert. Die Steuerverwaltung hat zugesagt, die zusätzliche Übersicht den Finanzämtern als weiteren Gradmesser für die Arbeitsleistung der Vollstreckungsstellen zur Verfügung zu stellen. Zudem sollen die Vollstreckungsstellen der Finanzämter ab sofort die von ihnen ausgeübten Tätigkeiten in geeigneter Weise festhalten, um so detailliertere Aussagen über ihre Arbeitsweise zur Verfügung stellen zu können. Darüber hinaus beabsichtigt die Steuerverwaltung das FISCUS Vollstreckungsprogramm ab Mitte des Jahres 2004 stufenweise einzusetzen. Dieses Programm soll dann IT-gesteuert gezielte Informationen über die Tätigkeit der Vollstreckungsstellen ermöglichen.

- 242 **Der Rechnungshof erwartet, dass**

- **die Vollstreckungsstellen alle aus den Vollstreckungsakten und aus den Akten der festsetzenden Stellen ersichtlichen Beitreibungsmöglichkeiten umfassend und zeitnah nutzen und**
- **die Finanzämter bei Grundsteuerrückständen auch die Möglichkeit einer Inanspruchnahme Dritter prüfen.**

3. Unnötige Aufrechterhaltung einer Beteiligung Berlins

243 Die Berliner Gesellschaft für entwicklungspolitische Zusammenarbeit (BGZ) besteht seit 1983 und erhält sowohl Zuwendungen des Landes Berlin im Wege der institutionellen Förderung als auch Mittel von Dritten. Gesellschafter sind das Land Berlin mit 60 v. H. sowie die Handwerkskammer Berlin und die Industrie- und Handelskammer zu Berlin mit je 20 v. H. der Anteile.

Die Gesellschaft hatte ihren Tätigkeitsschwerpunkt zunächst ausschließlich in der als Entwicklungsland anerkannten Türkei. Der türkische Partner der BGZ wurde jedoch nach und nach eine eigenständige Institution, die zunehmend ohne die BGZ arbeitete. Aufgrund eines Senatsbeschlusses vom 5. Juli 1994 wurden die Aufgaben der BGZ auf mittel- und osteuropäische Länder erweitert. Seitdem ist gemäß Gesellschaftsvertrag Gegenstand der Gesellschaft, der im Dezember 2000 präzisiert wurde, „die Unterstützung der kleinen und mittleren Betriebe, insbesondere des Handwerks und der Industrie in der Türkei sowie in mittel- und osteuropäischen Staaten durch Maßnahmen der Entwicklungshilfe“. Die BGZ engagierte sich daraufhin in Polen. Dort gründete sie 1998 eine Stiftung insbesondere mit dem Ziel, Handwerk und Tourismus zu fördern sowie Organisationen der wirtschaftlichen Selbstverwaltung zu unterstützen. Die Stiftung hat schon 2001 ihre Tätigkeit eingestellt; bis zu diesem Zeitpunkt sind der BGZ Aufwendungen von fast 100 000 € entstanden.

Die zunehmende Eigenständigkeit des türkischen Partners und das Scheitern der Stiftung in Polen trugen zu einem drastischen Rückgang der Projekte und damit der Förderung durch Dritte bei. Bereits im Oktober 2000 wurde die Geschäftsführung der BGZ mit dem Ziel ausgewechselt, die Geschäftstätigkeit wieder auszuweiten. Die neue Geschäftsführung versucht im Wesentlichen, Zuwendungen aus Mitteln der EU zu akquirieren. Die BGZ wandelt sich nach eigener Einschätzung von einer Gesellschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in eine Wirtschaftsförderungsgesellschaft und wird zunehmend auch in Deutschland tätig.

244 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung seit über zehn Jahren nicht mehr geprüft hat, ob die Voraussetzungen für eine Beteiligung des Landes Berlin an der Gesellschaft im Sinne des § 65 LHO, insbesondere das Vorliegen eines wichtigen Interesses, (noch) erfüllt sind. Er hat darauf aufmerksam gemacht, dass mit dem Aufgabenwechsel verfolgte wichtige Interessen des Landes Berlin weder aus sich heraus erkennbar noch dokumentiert sind. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass auch andere Institutionen oder Unternehmen Berlins, z. B. die Wirtschaftsförderung Berlin International GmbH sowie die beiden Mitgesellschafter der BGZ einschlägig tätig sind. Im Übrigen hat er Bedenken geäußert, ob sich die BGZ erfolgreich um von der EU geförderte Projekte bewerben kann, weil sie auskunftsgemäß kaum entsprechende Referenzen vorweisen

kann, die Konkurrenz auf diesem Gebiet groß und die zumeist erforderliche Kofinanzierung durch Berlin angesichts der Haushaltslage unsicher ist. Er hat die Beteiligungsverwaltung aufgefordert zu prüfen, ob ein wichtiges Interesse Berlins an dieser Beteiligung (weiterhin) besteht und dieses ggf. nicht auf andere Weise wirtschaftlicher zu erreichen ist.

245 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat - nach Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen als Fachverwaltung - entgegnet, dass zwei im Auftrag der Fachverwaltung erstellte Evaluierungen durch das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) aus den Jahren 1993 und 2002 u. a. bestätigen, dass die Voraussetzungen des § 65 LHO vorliegen. Die Verschiebung der Arbeit der BGZ zur internationalen Kooperation entspreche einer der Zielsetzungen der entwicklungspolitischen Leitlinien des Senats vom Oktober 2001. Ein auf der Evaluierung des DIE basierendes Konzept sei in Arbeit. Die Gesellschaft beteilige sich an einer Vielzahl von Ausschreibungen, und ihr stünden 2004 akquirierte Drittmittel von 4,2 Mio. € zur Verfügung. Eine Überschneidung von Aufgaben mit denen der vom Rechnungshof aufgeführten Institutionen finde nicht statt; vielmehr akquiriere die BGZ Mittel für beide Kammern. Die Beteiligungsverwaltung hat zugesagt, die Frage des Rückzugs Berlins aus der BGZ in Abstimmung mit der Fachverwaltung zu prüfen. Ihr sei auch unter Arbeitsplatzgesichtspunkten nicht daran gelegen, dass der Bestand der Gesellschaft gefährdet wird.

246 Die Ausführungen der Beteiligungsverwaltung widerlegen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Sie hat insbesondere kein wichtiges Interesse Berlins dargelegt, aufgrund dessen die Beteiligung aufrecht erhalten werden muss. Die Behauptung, der BGZ stünden für 2004 Mittel von 4,2 Mio. € zur Verfügung, ist unerheblich. Eine Tätigkeit als Wirtschaftsförderungsgesellschaft ist von der in den entwicklungspolitischen Leitlinien (vgl. Drs 14/1597) und im Gesellschaftsvertrag enthaltenen Begrenzung auf Maßnahmen der Entwicklungshilfe nicht gedeckt. Zudem widerspricht eine solche Tätigkeit dem vom Senat verfolgten Ziel, die Aufgaben der Wirtschaftsförderung zu bündeln. Soweit sich die Beteiligungsverwaltung auf Gutachten des DIE beruft, lässt sie unberücksichtigt, dass auch im Gutachten aus dem Jahr 2002 die vom Rechnungshof aufgeführten Schwierigkeiten bei der Bewerbung um von der EU geförderte Projekte beschrieben werden. Auf dieser Grundlage hat das DIE Wege aufgezeigt, um die BGZ zu erhalten; es hat keine Aussagen darüber getroffen, ob von Berlin verfolgte Ziele auf andere Weise zu erreichen sind.

Der Hinweis der Beteiligungsverwaltung, dass es keine Aufgabenüberschneidungen mit anderen Institutionen gebe, ersetzt nicht die gebotene Prüfung, ob die Aufgaben der BGZ nicht auf andere Weise wirtschaftlicher erfüllt werden können. Sofern sie Mittel für die berufsständischen Kammern akquiriert, ist nicht ersichtlich, warum dies nicht von den Kammern selbst geleistet werden kann. Die von der Beteiligungsverwaltung aufgeführten Arbeitsplatzgesichtspunkte gehen schon deshalb fehl, weil die BGZ nur

fünf Beschäftigte hat. Insgesamt hat der Rechnungshof den Eindruck gewonnen, dass neue Aufgaben für die BGZ nur noch um ihrer selbst willen erschlossen werden.

- 247 **Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Beteiligungsverwaltung über zehn Jahre versäumt hat zu prüfen, ob ein wichtiges Interesse Berlins besteht, die Beteiligung an der BGZ aufrecht zu erhalten, und inwieweit die Aufgaben nicht auf andere Weise wirtschaftlicher erfüllt werden können. Er erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung diese Prüfungen unter Berücksichtigung seiner Hinweise umgehend durchführt und hieraus die notwendigen Konsequenzen zieht.**

H. Wissenschaft, Forschung und Kultur

1. Unzureichende Erfüllung des wissenschaftlichen Weiterbildungsauftrages der Universitäten

Die Freie Universität Berlin, die Technische Universität Berlin und die Humboldt-Universität zu Berlin erfüllen die in den Hochschulverträgen für die Jahre 2003 bis 2005 vereinbarte Verpflichtung, das Angebot an postgradualen Studien in nennenswertem Umfang zu erweitern, gegenwärtig nur unzureichend. Wesentliche Ursachen sind die ablehnende Haltung der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur zur Erhebung von Entgelten oder Gebühren für diese Studiengänge sowie die fehlende personelle Absicherung von Angeboten der wissenschaftlichen Weiterbildung. Der Ausbau der wissenschaftlichen Weiterbildung als hochschulpolitisches Ziel erfordert, entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen.

- 248 Den Hochschulen ist mit der Änderung des Hochschulrahmengesetzes (HRG) im Jahr 1998 auch die Weiterbildung als Primäraufgabe zugeordnet worden. Die Hochschulen haben nunmehr die Aufgabe, die Wissenschaften und die Künste auch durch die Weiterbildung zu pflegen und zu entwickeln. Die notwendigen Anpassungen in § 4 Abs. 1 Berliner Hochschulgesetz (BerlHG) stehen noch aus. Der Ausbau der wissenschaftlichen Weiterbildung ist aber als Ziel der Berliner Hochschulpolitik in die für die Jahre 2003 bis 2005 geschlossenen Hochschulverträge aufgenommen worden. Es wurde vereinbart, dass die Hochschulen „ihr Angebot an weiterbildenden und postgradualen Studien in nennenswertem Umfang erweitern“.

- 249 Das in den Hochschulverträgen vereinbarte Ziel, das Angebot an postgradualen Studien nennenswert zu erweitern, wird unter den gegenwärtigen finanziellen Bedingungen nicht zu erreichen sein. Die staatlichen Zuschüsse an die Hochschulen werden angesichts der Haushaltslage des Landes Berlin nur in der Höhe bereitgestellt, wie sie zur Finanzierung von 85 000 Studienplätzen im grundständigen Studium erforderlich sind. Für die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten können die Hochschulen zwar nach § 2 Abs. 9 BerlHG durch Satzung **Entgelte oder Gebühren** erheben, die nicht zuschussmindernd berücksichtigt werden. Diese Finanzierungsmöglichkeit besteht aber nach Auffassung der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur nicht für Ergänzungs-, Zusatz- und Aufbaustudiengänge nach § 25 BerlHG - auch als postgraduale Studien bezeichnet (vgl. § 12 HRG) - sondern lediglich bei Studien nach § 26 BerlHG, weil allein diese im Gesetz als „weiterbildend“ bezeichnet seien. Dadurch sind die Hochschulen gehindert, den weiteren Ausbau der postgradualen Weiterbildung möglichst kostendeckend über Entgelte oder Gebühren zu finanzieren. Dementsprechend sind im Jahr 2003 an den drei geprüften Universitäten Freie Universität Berlin (FU), Technische Universität Berlin (TU) und Humboldt-Universität zu Berlin (HU) zwar sieben neue Weiterbildungsstudiengänge eingerichtet worden; dabei handelt es sich jedoch nur in einem Fall um einen ausschließlich Hochschulabsolventen eröffneten, postgradualen Studiengang nach § 25 BerlHG.
- 250 Die Auffassung der Senatsverwaltung berücksichtigt nicht, dass das BerlHG keine Regelung enthält, die der Erhebung von Entgelten oder Gebühren für Studiengänge nach § 25 BerlHG entgegenstehen. Denn Ergänzungs-, Zusatz- und Aufbaustudiengänge eröffnen ebenso wie das Weiterbildende Studium Hochschulabsolventen Möglichkeiten der wissenschaftlichen, künstlerischen und beruflichen Weiterbildung. Sie unterscheiden sich von Weiterbildungsangeboten nach § 26 BerlHG, die auch Bewerbern offen stehen, die die erforderliche Eignung im Beruf oder auf andere Weise erworben haben, im Wesentlichen nur durch die Zulassungsvoraussetzungen und Abschlussziele. Die Regelungen des HRG schränken die Erhebung von Entgelten oder Gebühren für weiterbildende Angebote nicht ein. Das Verbot des § 27 Abs. 4 HRG, Studiengebühren zu erheben, bezieht sich allein auf das Studium bis zum ersten berufsqualifizierenden Abschluss und das Studium in einem konsekutiven Studiengang, der zu einem weiteren berufsqualifizierenden Abschluss führt.
- 251 Die Hochschulverträge zielen darauf ab, die Hochschulen auch über finanzielle Anreizsysteme zu steuern. Dazu wird ein Anteil der in den Hochschulverträgen vereinbarten staatlichen Zuschüsse im Rahmen eines Systems der **leistungsbezogenen Mittelzuweisung** auf der Basis von Kennzahlen (Anlage 1 zu den Hochschulverträgen 2003 bis 2005) zwischen den Universitäten jährlich neu verteilt. Die Weiterbildung bleibt in diesem System unberücksichtigt. Zwar sahen die ersten Hochschulverträge für den Zeitraum 1997 bis 2000 noch vor, im System von Kennzahlen zur Mittelzuweisung auch die Kosten für die Weiterbildung zu bewerten, jedoch richtet sich die Verteilung der Mittel zwischen den und innerhalb der geprüften

Universitäten nunmehr allein nach der Qualität von Lehre, der Intensität der Forschung und der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses sowie der Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Weiterbildung wurde - obwohl in der Präambel zu den Hochschulverträgen ausdrücklich genannt - nicht als Leistungsparameter definiert. Es fehlt daher an einem finanziellen Anreiz, innerhalb der Universitäten die Erfüllung des Weiterbildungsauftrages gezielt zu fördern.

- 252 Hochschullehrer nehmen die ihrer Hochschule jeweils obliegenden Aufgaben in Wissenschaft und Kunst, Forschung und Lehre nach Ausgestaltung ihrer Dienstverhältnisse wahr. Zu ihren hauptberuflichen Aufgaben gehört insbesondere auch die **Mitwirkung an Weiterbildungsangeboten der Hochschule** (vgl. § 99 BerlHG). Entsprechende Lehrverpflichtungen an der eigenen Hochschule dürfen ausschließlich im Hauptamt erfüllt werden. Denn nach § 120 Abs. 1 BerlHG können Hochschullehrer keine Lehraufträge an ihrer Hochschule erhalten. Die Hochschulen verweisen darauf, dass dieser gesetzliche Rahmen derzeit kaum Anreize für die Hochschullehrer biete, sich für die Weiterbildung an der eigenen Hochschule zu engagieren. Darüber hinaus verfügten die Hochschullehrer im Rahmen ihres Hauptamtes ohnehin kaum über freie Lehrkapazitäten für ein Engagement in der Weiterbildung. Das wissenschaftliche Personal sei überwiegend durch Aufgaben im grundständigen Studium ausgelastet, da sich die personelle Ausstattung der Hochschulen am Erhalt von 85 000 Studienplätzen orientiere. Deshalb haben die FU und TU mit einzelnen Hochschullehrern Vereinbarungen getroffen, nach denen Lehrverpflichtungen für die Weiterbildung mit entsprechender Vergütung auch im Nebenamt erfüllt werden können. Die Universitäten berufen sich dabei auf ein Schreiben der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur vom Oktober 2001 an die Hochschulleitungen. Danach schließe die Pflicht zur Mitwirkung an Weiterbildungsveranstaltungen im Hauptamt (vgl. § 99 Abs. 4 BerlHG) nicht aus, dass Leistungen in der Weiterbildung dann im Nebenamt erbracht würden, wenn das Lehrdeputat des Hochschullehrers anderweitig erfüllt sei. Die Mitwirkung stelle in diesem Fall eine zusätzliche freiwillige Leistung dar, über die eine gesonderte Vereinbarung abgeschlossen werden könne. Eine solche Beauftragung mit Aufgaben der Weiterbildung sei nicht als Lehrauftrag anzusehen.

Diese Rechtsansicht widerspricht den insoweit eindeutigen Vorschriften des BerlHG.

- 253 Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat eingeräumt, dass ein Anpassungsbedarf im BerlHG besteht, und zugesagt, die Weiterbildung im System der leistungsbezogenen Mittelverteilung an die Universitäten künftig im Rahmen der Vertragsverhandlungen zu berücksichtigen. Auch will sie den Aufbau eines Weiterbildungsmanagements an den Universitäten fördern. Die Universitäten haben den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt.

254 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur**

- die Erhebung möglichst kostendeckender Entgelte oder Gebühren gleichermaßen für postgraduale Studiengänge nach § 25 BerlHG und Weiterbildende Studien nach § 26 BerlHG zulässt,
- bei der im Jahr 2004 vorgesehenen Evaluation des Systems der leistungsbezogenen Mittelzuweisung die Entwicklung von Weiterbildungsangeboten berücksichtigt und die Weiterbildung künftig als Leistungsparameter definiert und
- geeignete Rahmenbedingungen für die personelle Absicherung von Weiterbildungsangeboten schafft.

2. Mängel bei der Förderung von Privattheatern

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat einem Theaterunternehmen eine rückzahlbare Zuwendung von über 1 Mio. € gewährt, ohne die grundlegenden Voraussetzungen hierfür zu prüfen. Auch im weiteren Verwaltungsverfahren sind Mängel aufgetreten, die zu hohen Einnahmeverlusten für Berlin führen können.

255 Der geschäftsführende Gesellschafter eines in der Rechtsform einer Kommanditgesellschaft (KG) betriebenen Berliner Privattheaters sowie der ihr organschaftlich verbundenen Komplementär-Theater-Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) hat den damaligen für Kultur zuständigen Senator im Februar 2001 unter Hinweis auf die drohende Insolvenz beider Theatergesellschaften um finanzielle Unterstützung gebeten. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat daraufhin mit Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen im April 2001 der KG eine einmalige rückzahlbare Zuwendung (Darlehen) über insgesamt 1 Mio. € aus überplanmäßigen Mitteln in zwei Teilbeträgen als Projektförderung gewährt. Die Mittel waren zweckgebunden zur Entschuldung der KG und der GmbH. Sie sollten aus kultur- und wirtschaftspolitischen Gründen die Arbeitsfähigkeit und Liquidität der von den Gesellschaften betriebenen Bühnen sicherstellen.

Die Auszahlung des zweiten Teilbetrages (357 000 €) sollte davon abhängen, ob nach dem Ergebnis des Gutachtens einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, das aus Anlass einer von den Theatergesellschaften gleichfalls beantragten Übernahme einer Landesbürgschaft ohnehin zu erstellen war, eine positive Zukunftsperspektive sowie ein tragfähiges Sanierungskonzept

- für die Theater ableitbar sei. Die Zuwendung sollte in drei Raten, jeweils zum 1. Juli der Jahre 2003, 2004 und 2005 verzinst zurückgezahlt werden.
- 256 Abgesehen davon, dass die Entschuldung eines Privatunternehmens grundsätzlich kein förderungsfähiges, im Sinne des Zuwendungsrechts zukunftsbezogenes Vorhaben darstellt, hat die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur vor Erlass des Zuwendungsbescheides versäumt, die sonstigen Voraussetzungen für die Bewilligung einer Zuwendung zu prüfen und die notwendigen Modalitäten festzulegen. So hat sie im Rahmen der Antragstellung nicht einmal Finanzierungspläne verlangt, so dass der genaue Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben (Schulden) nicht feststand. Darüber hinaus hat sie es unterlassen, im Zuwendungsbescheid die Höhe der jeweiligen Tilgungsraten sowie die Sicherung des Erstattungsanspruchs zu regeln (vgl. Nr. 5.3.2 AV § 44 LHO).
- 257 Die Senatsverwaltung hätte spätestens bei Bewilligung der Auszahlung des zweiten Teilbetrages im Oktober 2001 aufgrund des zwischenzeitlich vorgelegten Gutachtens der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ohne weiteres erkennen können, dass es zumindest zweifelhaft war, ob die Voraussetzungen für die Bewilligung der Mittel erfüllt waren. So wurde in dem Gutachten darauf hingewiesen, dass den Wirtschaftsprüfern von der Geschäftsleitung - abgesehen von Einzelmaßnahmen - keine in sich geschlossene Konzeption zur Verbesserung der wirtschaftlichen und finanziellen Gesamtsituation der Theater vorgelegt wurde. Weiter wurde ermittelt, dass die Gesellschafter der GmbH Mehrheitsgesellschafter von weiteren Privattheatern in anderen deutschen Städten sind. Ein Einblick in die wirtschaftliche und finanzielle Gesamtsituation der verschiedenen Spielstätten in Deutschland sei jedoch nicht gewährt worden. Im Ergebnis hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft lediglich festgestellt, dass trotz aller Unwägbarkeiten ein erfolgreiches Betreiben der Theater auch weiterhin für möglich gehalten werde. Dies lässt Zweifel an der Zukunft der Theater zu.
- 258 Zeitgleich hat der Rechnungshof auf die Mängel im Zuwendungsverfahren sowie das damit im Zusammenhang stehende hohe Risiko für das Land Berlin hingewiesen und eine Modifizierung des Zuwendungsbescheides gefordert. Ungeachtet dessen hat die Senatsverwaltung die Auszahlung des zweiten Teilbetrages der Zuwendung bewilligt und dabei außer Acht gelassen, dass die im Zuwendungsbescheid von ihr selbst festgelegten Voraussetzungen nicht vollständig erfüllt waren. Ein tragfähiges Sanierungskonzept lag nicht vor; eine uneingeschränkt positive Zukunftsperspektive war nicht gegeben.
- 259 Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat erst nach wiederholter Aufforderung zu den Feststellungen des Rechnungshofs Stellung genommen. Dabei hat sie nochmals auf die Begründung im Zuwendungsbescheid Bezug genommen, den Vorgang als vorrangig politisch motiviert und gesteuert bezeichnet und mitgeteilt, dass die Theaterbetreiber

bereits im Jahr 2002 darauf hingewiesen hätten, dass die Einleitung struktureller Maßnahmen nicht die erwartete positive wirtschaftliche Entwicklung bewirkt habe. Als Folge davon hätten sich die Theatergesellschaften nicht in der Lage gesehen, die Rückzahlung - wie vorgesehen - zum 1. Juli 2003 zu beginnen.

- 260 Aufgrund des rechtsfehlerhaften Handelns der Senatsverwaltung besteht die Gefahr, dass die Rückzahlungsansprüche Berlins nicht durchgesetzt werden können und Haushaltsmittel damit endgültig verloren gehen. Dies gilt umso mehr, weil die GmbH die rückzahlbare Zuwendung beim Jahresabschluss 2001 nicht als sonstige Verbindlichkeit bilanziert (§ 266 Abs. 1 und 3 HGB), sondern in voller Höhe als sonstigen Ertrag in der Gewinn- und Verlustrechnung verbucht hat. Daraus folgt, dass der Betrag zwar in die periodische Erfolgsrechnung eingegangen ist, als langfristiges Fremdkapital des Unternehmens jedoch nicht ausgewiesen wird. Daher sind Zweifel begründet, ob eine Rückzahlung der Zuwendung tatsächlich beabsichtigt ist.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur umgehend Schritte unternimmt, um die Rückzahlung der Mittel einschließlich der aufgelaufenen Zinsen sicherzustellen.

I. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

- 1. Vermeidbare Aufwendungen der Berliner Wasserbetriebe von mehr als 1 Mrd. € infolge gravierender Mängel und Versäumnisse bei der Klärwerkkonzeption und deren Umsetzung**

Die Berliner Wasserbetriebe (BWB) haben ihre Planungen zum Ausbau von Klärwerken aus den Jahren 1989/1990, die von einem Bevölkerungszuwachs auf 6 Mio. Einwohner im Jahr 2000 im Großraum Berlin ausgingen, zu spät dem seit 1991 stetig sinkenden Abwasseraufkommen angepasst. Zudem haben sie versäumt, vor Investitionen in den Ausbau von Kläranlagen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. So wurde das Klärwerk Falkenberg im Jahr 2002 stillgelegt und eine Abwasserdruckleitung errichtet, um die Auslastung des überdimensionierten Klärwerks Waßmannsdorf zu erhöhen. Die Entsorgung von Klärschlamm haben die BWB vorrangig an ihren wirtschaftlichen Interessen für ihre Tochtergesellschaft Sekun-

därrohstoff-Verwertungszentrum Schwarze Pumpe GmbH (SVZ) ausgerichtet, indem sie einen erheblichen Teil der Klärschlämme mit hohem Aufwand trocknen und thermisch verwerten lassen. Insgesamt belaufen sich die vermeidbaren Aufwendungen der BWB auf mehr als 1 Mrd. €. Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB künftig vor jeder Investition sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen und ihre Entscheidungen vorrangig nach Wirtschaftlichkeitskriterien treffen, damit das Land Berlin sowie die Unternehmen und Einwohner Berlins nicht unnötig finanziell belastet werden.

- 261 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 1995 festgestellt, dass die Berliner Wasserbetriebe (BWB) die Restitution des Klärwerks Stahnsdorf ohne Untersuchung und Klärung der für Berlin notwendigen Klärwerkskapazitäten betrieben haben (vgl. Jahresbericht 1996 T 580 ff.). Er hat nunmehr die Fortschreibung und Umsetzung der Klärwerkskonzeption der BWB einschließlich der Klärschlammmentsorgung geprüft.

1.1 Ausgangssituation und Planung des Klärwerksausbaus

- 262 Unmittelbar nach der Vereinigung Deutschlands wurden die Abwässer aus Berlin in neun Kläranlagen der BWB behandelt, von denen fünf im Berliner Umland liegen. Die ursprünglichen Planungen der BWB zum Klärwerksausbau aus dem Jahr 1990 beruhten auf einem prognostizierten Bevölkerungszuwachs auf 6 Mio. Einwohner im Jahr 2000 für den Großraum Berlin. Dies hätte eine Erweiterung der damaligen Reinigungskapazität um 240 000 m³ auf insgesamt 1,4 Mio. m³ täglich erfordert. Aktuelle Prognosen der BWB gehen hingegen von einem künftigen Abwasseranfall von 630 000 m³ täglich und einer nutzbaren Reinigungsleistung der Klärwerke von 740 000 m³ täglich im Jahr 2010 aus.

Die damaligen Planungen der BWB sahen neben der Erneuerung des Klärwerks Marienfelde von 1991 bis 1995 mit Erweiterung der Abwasserreinigungsleistung auf 125 000 m³ täglich und geschätzten Gesamtkosten von 305 Mio. € auch die Sanierung und Erweiterung des Klärwerks Waßmannsdorf von ursprünglich 105 000 m³ auf 250 000 m³ täglich mit geplanten Gesamtkosten von 667 Mio. € vor. Die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Betriebe hat in der Antwort vom 4. März 1998 auf die Kleine Anfrage Nr. 13/3441 eingeräumt, dass die Kosten des Klärwerks Waßmannsdorf pro angeschlossenem Einwohner mit etwa 350 € fast doppelt so hoch sind wie der bundesweite Durchschnitt.

- 263 Entgegen der damaligen Prognose sind seit 1991 sowohl die Rohwasserförderung als auch das Abwasseraufkommen erheblich zurückgegangen. Dadurch sahen sich die BWB gezwungen, die Planungen für die einzelnen Klärwerksstandorte zu überprüfen, um Überkapazitäten zu vermeiden. Im März 1995 hat der Vorstand die Schließung der Klärwerke Ma-

riefelde (1998) und Falkenberg (Ende 2002) und die Erarbeitung eines Programms zur Erweiterung und Erneuerung der Abwasserdruckrohre und -pumpwerke beschlossen. Die weiteren Planungen der BWB sahen die Erweiterung der Abwasserreinigungsanlagen des Klärwerks Waßmannsdorf auf einen Gesamtdurchsatz von nur noch 230 000 m³ täglich vor.

1.2 Klärwerk Marienfelde

- 264 Das Klärwerk war 1974 in Betrieb gegangen. Ende der 80er Jahre zeichnete sich ab, dass es aufgrund steigender Anforderungen an die Reinigungsleistung und Luftentlastung ohne erhebliche Investitionen in moderne Technik nicht hätte weiterbetrieben werden können. Das Klärwerk wurde im September 1998 stillgelegt. Die bis 1995 angefallenen Aufwendungen für Baumaßnahmen sowie Planungs- und Projektierungsarbeiten der zweiten Ausbaustufe für das Klärwerk Marienfelde und für das Vorhaben Hoch-Tief Biologie Marienfelde (Technik mit hohen Belebungsbecken und einer Wassertiefe von bis zu 15 m statt üblicherweise 5,5 m) von 37,4 Mio. € bzw. 6,6 Mio. € wurden außerplanmäßig abgeschrieben. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hätten die BWB die Aufwendungen von insgesamt 44 Mio. € zumindest teilweise vermeiden können, wenn sie die Investitionsmaßnahmen einschließlich Planung und Projektierung erst nach Vorliegen gesicherter Erkenntnisse zum Abwasseraufkommen im Großraum Berlin begonnen hätten. Zudem wäre eine eingehende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich gewesen.
- 265 Die BWB haben darauf verwiesen, dass die Vorarbeiten für das Vorhaben Hoch-Tief Biologie Marienfelde bereits 1987 gestartet worden seien und in eine Auftragserteilung an ein Konsortium im Zeitraum 1992/1993 gemündet hätten. Nachdem sich angedeutet habe, dass die früheren zu optimistischen Bevölkerungsprognosen relativiert werden mussten, seien die Arbeiten Ende 1994 von den BWB eingestellt worden. Somit wären die vom Rechnungshof beanstandeten Aufwendungen nicht vermeidbar gewesen.
- 266 Die Einlassungen der BWB lassen wesentliche Fakten unberücksichtigt.
- Der damalige Verwaltungsrat der BWB wurde zwar in der Sitzung am 14. Februar 1990 darüber informiert, dass „am 29. September 1989 im Klärwerk Marienfelde im Zusammenhang mit der geplanten Erweiterung des Klärwerks ... ein Ortstermin stattgefunden hat, in dem dargelegt wurde, dass das Klärwerk ... bis 1997 erneuert und erweitert werden muss. Dabei wurde hervorgehoben, dass ... zusätzliches Gelände erforderlich ist. Aus der anschließenden Diskussion hatte sich aber der Eindruck ergeben, dass die Aussichten, das erforderliche zusätzliche Gelände zu erhalten, nur gering sind. Die BWB sind dadurch gezwungen, von den vorgestellten Alternativen vorrangig die der Hochbiologie zu wählen. Es handele sich hierbei um ein in der kommunalen Abwasserreinigung noch nicht erprobtes Verfahren, dessen Verhalten ... noch unklar ist. Vorsorglich läuft aber ein entsprechendes, ca. 10 Mio. DM kostendes, Versuchsprogramm an.“

Trotz des abschließenden Hinweises in der Vorlage an den damaligen Verwaltungsrat, dass die neueste politische Situation bei diesen Betrachtungen nicht berücksichtigt worden sei, sahen weder die BWB noch der damalige Verwaltungsrat eine Veranlassung, das Projekt zu unterbrechen. Die Versuche wurden im September 1990 im Klärwerk Ruhleben begonnen, nachdem dort eine Versuchsanlage errichtet worden war. Obwohl die Anlage aufgrund der Versuchsergebnisse und wegen betrieblicher Schwierigkeiten mehrfach umgebaut und die Versuchszeit verlängert werden musste, beschloss der Projektausschuss „Hochbiologie“ der BWB noch in seiner Sitzung am 4. März 1994, für den Ausbau des Klärwerks Marienfelde die neue Technik zu realisieren.

267 Der Vorstand der BWB hatte das Projekt Hochbiologie im Jahr 1994 in der betriebsinternen Zeitschrift „Wasserspiegel“ vorgestellt und u. a. ausgeführt: „Was die Anlage wirklich kosten soll, wissen wir erst nach den Ausschreibungen. Was sie wirklich gekostet hat, wissen wir erst nach der Fertigstellung. ... Viele Fachleute schauen wieder einmal ungläubig und voller Spannung auf Berlin und warten auf den Ausgang des Experiments.“ Allein diese Ausführungen zeigen, dass die BWB mit diesem Experiment den Anforderungen an eine wirtschaftliche Betriebsführung nicht gerecht geworden sind und damit gegen das gesetzlich vorgegebene Ziel, Leistungen kostengünstig zu erbringen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 BerlBG), verstoßen haben. Noch schwerer wiegt, dass das mit den Planungsleistungen betraute Konsortium den BWB noch im März und August 1994 überarbeitete Vorschläge vorgelegt hatte, die zu einer Auftragsenerweiterung führten, durch die sich der Auftragswert von ursprünglich 4,8 Mio. € auf 43,7 Mio. € erhöhte. Dieses Verhalten ist im Hinblick darauf, dass diese Planungen bereits Ende Dezember 1994 eingestellt worden sind und im März 1995 die Schließung des Klärwerks Marienfelde zum Jahr 1998 beschlossen worden ist, nicht akzeptabel.

268 Der Rechnungshof hat auch beanstandet, dass die BWB trotz des seit 1991 erkennbar rückläufigen Rohwasserverbrauchs und des Abwasseraufkommens den Ausbau des Klärwerks Marienfelde noch bis in das Jahr 1996 betrieben haben. Die BWB hatten von 1990 bis 1992 12,6 Mio. € in die Rauchgasreinigung und von 1994 bis 1996 8,7 Mio. € u. a. in Elektrofilteranlagen investiert. Außerdem ist noch im Jahr 1994 ein weiteres Betriebsgebäude („Sozialgebäude“) für 5,6 Mio. € errichtet worden; allein die Einrichtung des darin befindlichen Restaurants kostete 385 000 €. Dieses Gebäude wurde im Zuge des bis 2001 dauernden Rückbaus nicht abgerissen.

Die Begründung der BWB, dass diese Investitionen erforderlich gewesen seien, um die Betriebserlaubnis für das Klärwerk bis zur Schließung aufrechtzuerhalten, überzeugt jedenfalls für das nicht betriebsnotwendige Sozialgebäude nicht. Dieses für die Belange der BWB konzipierte Gebäude kann sich negativ auf die Vermarktung der Liegenschaft auswirken, wenn es sich für künftige Investoren nicht nutzen lässt.

1.3 Bau der Abwasserdruckleitung Biesdorf-Waßmannsdorf

269 In einem „Variantenvergleich zur Optimierung der Abwasserverteilung“ vom August 1999, dem Prognose- und Trendbetrachtungen des Abwasseranfalls mit Stand Dezember 1998 zugrunde lagen, war auch eine Abschätzung der Wirtschaftlichkeit der Abwasserverbringung aus dem Einzugsgebiet des Klärwerks Falkenberg zum Klärwerk Waßmannsdorf enthalten. In Anbetracht der hohen Investitionskosten von ursprünglich geplanten 154 Mio. € für den Bau der Abwasserdruckleitung Biesdorf-Waßmannsdorf (ADL BieWa) wurden auch Varianten untersucht, bei denen von einem weiteren Betrieb des Klärwerks Falkenberg mit einer Reinigungsleistung von 50 000 bzw. 80 000 m³ täglich ausgegangen wurde. Die im Ergebnis ermittelten Gesamtkosten der Varianten a (Klärwerk Falkenberg wird 2003 geschlossen/Bau der ADL BieWa erforderlich) und b (Klärwerk Falkenberg wird mit 80 000 m³ täglich Abwasserreinigungsleistung weiterbetrieben/Bau der ADL BieWa nicht erforderlich) liegen im Vergleichszeitraum (1999 bis 2018) für die Variante a um 111 Mio. € höher als die der Variante b.

Der Vorstand der BWB hat trotzdem im Oktober 1999 den Bau der ADL BieWa (Variante a) beschlossen. Zur Begründung wurde insbesondere ausgeführt, dass die Lage des Klärwerks (Geruchsbelästigung), die formellen Bedingungen (Bauleitplanung, Abwasserbeseitigungsplan) und die strategische Ausrichtung auf die Auslastung vorhandener Kapazitäten ungeeignete Rahmenbedingungen für die langfristige Fortsetzung des Klärwerkbetriebs in Falkenberg seien.

270 Der Rechnungshof hat den BWB vorgehalten, dass auch die Entscheidung zum Bau der ADL BieWa mit den Erfordernissen einer wirtschaftlichen Betriebsführung nach § 2 Abs. 2 BerlBG nicht vereinbar ist, zumal der zusätzliche Investitionsaufwand insbesondere dazu diene, die gebührenrechtlich erforderliche Auslastung des Klärwerks Waßmannsdorf zu gewährleisten. Hätten die BWB eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bereits vor der Ausbauplanung für das Klärwerk Waßmannsdorf durchgeführt, wäre erkennbar gewesen, dass der Neubau und die Erweiterung auf eine Reinigungsleistung von 115 000 m³ täglich mit einem Aufwand von 166 Mio. € im Wesentlichen ausreicht. In diesem Fall hätte auf den weiteren Ausbau mit einer Reinigungsleistung von insgesamt 230 000 m³ täglich mit Aufwendungen von 385 Mio. € überwiegend verzichtet werden können. Demgegenüber wären lediglich Investitionen von angabegemäß 49,6 Mio. € in das Klärwerk Falkenberg und geschätzt 117,3 Mio. € für vergleichsweise geringe Ausbaumaßnahmen mit einer Kapazität von 35 000 m³ täglich für das Klärwerk Waßmannsdorf erforderlich gewesen. Zudem hätte sich dann die Investition von 127,4 Mio. € in den Bau der ADL BieWa erübrigt. Somit sind vermeidbare Aufwendungen von insgesamt etwa 340 Mio. € entstanden.

271 Die BWB haben hierzu ausgeführt, dass der Bau der ADL BieWa intern bereits weit vor 1995 in Zusammenhang mit der Erarbeitung des Planes zur Umverteilung des Abwassers und der Entscheidung zur Außerbetriebnah-

me des Klärwerks Falkenberg zum Jahr 2002 angedacht worden sei. Zum Ergebnis des Variantenvergleichs haben sie behauptet, dass die kostengünstigere Variante b auch deshalb nicht in Betracht gekommen sei, weil die eventuellen Vorteile durch zu erwartende verschärfte umweltbehördliche Auflagen, die im Vorfeld nicht hätten abgeschätzt werden können, relativiert worden wären. Im Übrigen haben die BWB darauf hingewiesen, dass eine langfristig angelegte und allzeit sichere Entsorgungskonzeption sowohl hinsichtlich der umweltgerechten Abwasserreinigung und -ableitung auch im Hinblick auf die Trinkwassergewinnung als auch wegen der zwingend notwendigen sicheren Klärschlamm Entsorgung für den zusammenwachsenden Ballungsraum Berlin komplexe Problemstellungen beinhaltet. Eine solche Entsorgungskonzeption stelle sich aus einer Rückschau teilweise einfacher dar, als sie es im Zeitpunkt tatsächlicher Entscheidungszwänge/-verantwortlichkeiten in Wirklichkeit sei. Dabei sei es im Interesse der Kunden, wenn langfristig strategische Entscheidungen hinsichtlich einzelner Umsetzungsphasen auch zeitnah angepasst werden. Die BWB sind der Auffassung, in dieser Hinsicht eine vorausschauende Unternehmenspolitik betrieben zu haben. Darüber hinaus legen sie nunmehr dar, die ADL BieWa sei gebaut worden, weil die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wesentliche Einflussgrößen nicht erfasst habe.

272 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass sich seit der Vereinigung Deutschlands die Rahmenbedingungen wiederholt geändert haben. Die Klärwerksausbauplanung hätte aber erst nach Vorliegen gesicherter wichtiger Eckdaten insbesondere zu der Entwicklung des Abwasseraufkommens und auf der Grundlage umfassender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verändert und angepasst werden dürfen.

Der von den BWB im Jahr 1999 durchgeführte Variantenvergleich zur Abwasserverteilung zeigt deutlich auf, dass der Weiterbetrieb des Klärwerks Falkenberg die erheblich kostengünstigere Alternative zum Ausbau des Klärwerks Waßmannsdorf und zum Bau der ADL BieWa darstellt. Diese wurde aber nicht realisiert, da - wie vom Vorstand beschlossen - insbesondere die strategische Ausrichtung auf die Auslastung an anderer Stelle vorhandener Kapazitäten erfolgen sollte. Der Bau der ADL BieWa dient einer höheren Auslastung des Klärwerks Waßmannsdorf, die andernfalls nur 57 v. H. betragen hätte. Nach der Rechtsprechung wären ungenutzte Kapazitäten von mehr als 40 v. H. aber nicht mehr als angemessene Sicherheitsreserve, sondern als deutliche, den Rahmen des sachlich Vertretbaren übersteigende Überkapazitäten anzusehen, deren Kosten nicht in die Kalkulation der Abwassergebühren einfließen dürfen. Dem von den BWB angeführten Risiko verschärfter Genehmigungsaufgaben bei einem Weiterbetrieb des Klärwerks Falkenberg ist entgegenzuhalten, dass angabegemäß weder ein Antrag gestellt noch eine Auskunft vorab bei der Umweltbehörde eingeholt worden ist.

Der Rechnungshof hält an seiner Beanstandung fest. Er hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen als die für die Genehmigung von Entgelten zuständige Behörde um Prüfung gebeten, ob und inwieweit

die Ausgaben für den Bau der ADL BieWa in die Entgeltkalkulation der BWB einfließen dürfen. Eine Stellungnahme liegt noch nicht vor.

1.4 Klärschlamm Entsorgung

(a) Auswahl des geeigneten Behandlungs-/Entsorgungsverfahrens

- 273 Die Klärschlammbehandlung und -entsorgung in den Berliner Klärwerken erfolgt nach drei unterschiedlichen Verfahren. In dem Klärwerk Ruhleben wird der Mischschlamm in Zentrifugen entwässert und anschließend in Wirbelschichtöfen verbrannt. In den Klärwerken Stahnsdorf und Münchehofe wird der Klärschlamm ausgefault, entwässert und zur Kompostierung abgegeben. Der ausgefaulte Klärschlamm der Klärwerke Waßmannsdorf und Schönerlinde wird entwässert, getrocknet und sollte in der Sekundärrohstoff-Verwertungszentrum Schwarze Pumpe GmbH (SVZ) thermisch verwertet werden.
- 274 Die ursprünglichen Planungen der BWB sahen auch den Bau einer gemeinsamen Schlammbehandlungsanlage (GSB-Süd/Marienfelde) für die Klärwerke Waßmannsdorf, Stahnsdorf und Marienfelde mit einer geschätzten Investitionssumme von 719 Mio. € vor. Diese Anlage sollte gleichzeitig die Schlammverbrennungsanlage des Klärwerks Marienfelde ersetzen. Darüber hinaus war geplant, eine gemeinsame Schlammbehandlungsanlage für die Klärwerke Schönerlinde, Münchehofe und Falkenberg (GSB-Nord/Falkenberg) in der Nähe des Klärwerks Falkenberg zu errichten.
- 275 Im Jahr 1994 entschieden die BWB, die Entsorgungswege für Klärschlamm deutlich zu verändern. Dem lag die Ansicht zugrunde, dass die Kompostierung der anfallenden Klärschlämme keine ausreichende Entsorgungssicherheit gewährleiste und der Bundesgesetzgeber mit der TA Siedlungsabfall und dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) Vorgaben für die Klärschlammbehandlung getroffen habe, die eine neue Marktsituation geschaffen hätten. Trotz des inzwischen weit fortgeschrittenen Planungsverfahrens zur GSB-Süd beschloss der Vorstand im August 1994, eine EU-weite Ausschreibung über die Behandlung und Verwertung des Berliner Klärschlamm durchzuführen und im September 1994 alle Aktivitäten zu den GSB einzustellen, obwohl für den Standort der GSB-Süd bereits ein gültiger Raumordnungsbescheid vorlag und eine erste Teilgenehmigung nach einem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vorhanden war. Die bis zu diesem Zeitpunkt angefallenen Planungskosten von insgesamt 19 Mio. € wurden 1995 außerplanmäßig abgeschrieben.
- 276 Der Aufsichtsrat der BWB hat im Februar 1995, ohne dass ein Gesamtkonzept zur Klärschlamm Entsorgung vorgelegen hat, einvernehmlich beschlossen, über die vorgeschlagene EU-weite Ausschreibung die wirtschaftlichste Variante der Aufbereitung und anschließenden thermi-

schen Entsorgung des Klärschlammes zu ermitteln. Darüber hinaus hat er der Übernahme der SVZ von der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) zugestimmt, da sich dieser Betrieb nach Darlegung des damaligen Vorstandsvorsitzenden der BWB sowohl zur Öffnung neuer Geschäftsfelder für die BWB als auch zur Verbringung von Klärschlämmen aus Berlin eigne. Der Aufsichtsrat stellte hierzu einvernehmlich fest, dass ein wirtschaftlicher Betrieb der SVZ auch ohne Berliner Klärschlamm möglich sei.

277 Im April 1995 haben die BWB die EU-weite Ausschreibung durchgeführt. Gemäß Vorstandsbeschluss war dabei ein Ingenieurbüro als Gutachter tätig. Dem Aufruf zum Teilnahmewettbewerb folgten 33 Bewerber, von denen neun zur Abgabe eines Angebots aufgefordert worden sind. Die vom Gutachter durchgeführte Auswertung konzentrierte sich letztlich auf die beiden Anbieter X-GmbH und SVZ als alleiniger Tochtergesellschaft der BWB, deren Verfahrensvorschläge bereits in einem im Auftrag der BWB im Juni 1994 erstellten Gutachten verglichen worden waren. Darin wurde zusammenfassend festgestellt, dass die Ergebnisse der Untersuchungen keine eindeutige Aussage für eine der beiden Verfahrensalternativen erlauben.

278 Die X-GmbH hatte die thermische Behandlung des Klärschlammes in einer Wirbelschichtanlage an einem Standort in Brandenburg einschließlich der Kosten für die Entwässerung des Klärschlammes am jeweiligen Standort angeboten. Die Kosten für dieses Verfahren wurden vom Gutachter auf 321 €/t geschätzt.

Die SVZ bot eine stoffliche Verwertung des Klärschlammes im SVZ inklusive der aus den Teilangeboten vorliegenden Kosten für die Entwässerung und Trocknung an. In Abhängigkeit des von der SVZ angegebenen Entsorgungspreises von 105 bzw. 122 €/t ergab sich nach den Schätzungen des Gutachters eine Preisspanne von 302 bis 328 €/t.

Nach der direkten Gegenüberstellung beider Angebote wurde vom Gutachter abschließend die Vergabe an das SVZ empfohlen, da bei ähnlich hohen Kosten wie bei der Wirbelschichtverbrennung mit der Methanolgewinnung eine stoffliche Verwertung entsprechend des KrW-/AbfG erreicht werde, die im Vergleich zur energetischen Verwertung als höherwertig einzustufen sei.

279 Auf Beschluss des Aufsichtsrats der BWB vom Februar 1996 hat der Vorstand festgelegt, dass die ausgefaulten Klärschlämme der Klärwerke Waßmannsdorf, Schönerlinde, Stahnsdorf und Münchehofe ab dem Zeitraum 1998 bis 2000 entwässert, getrocknet und in der SVZ zu verwerten sind. Voraussetzung für dieses Verfahren war insbesondere die Erweiterung bestehender Schlammbehandlungsanlagen einschließlich der Erstellung von Trocknungsanlagen (SET) in den Klärwerken. Die BWB haben

seitdem 587 Mio. € für die SVZ aufgewendet sowie 100 Mio. € in die Schlammbehandlung der Klärwerke Waßmannsdorf und Schönerlinde investiert.

- 280 Im Aufsichtsrat führte der Vorsitzende des Technologieausschusses im Februar 1996 aus, dass das Entsorgungskonzept SVZ über die größte Kostenflexibilität verfüge und die diskutierte Alternative einer Klärschlammverbrennung dagegen erheblich größere Mittel an gebundenen Investitionen aufweise. Dabei blieb allerdings unberücksichtigt, dass für das SVZ-Verfahren ebenfalls Investitionen von zunächst 133 Mio. € für die Schlammbehandlung einzuplanen waren und darüber hinaus vorgesehen war, in die SVZ 256 Mio. € zu investieren. Die Entscheidung für die von der X-GmbH vorgeschlagene Wirbelschichtverbrennung hätte allerdings nur eine Investition von 8,7 Mio. € für die Entwässerung zuzüglich anteilig geschätzter Ausgaben von 19 Mio. € für Maßnahmen in den Klärwerken erfordert. Zudem bestehen erhebliche Zweifel, ob die von der SVZ für das Gutachten angegebenen Entsorgungspreise kostendeckend waren.
- 281 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs war die Urfassung der Stellungnahme des Gutachters den BWB als Grobkonzept mit der Bitte um Änderungen übermittelt worden. Die BWB haben die Aussagen des Gutachters vor allem zur stofflichen und energetischen Verwertung mehrfach dahingehend verändert, als der Methanolgewinnung in der SVZ in Abweichung von einem TÜV-Gutachten bescheinigt wurde, dass „diese eine stoffliche Verwertung darstellt, die allgemein im Vergleich zur energetischen Verwertung als höherwertig eingestuft wird, obwohl dies im KrW-/AbfG nicht so formuliert wird.“ Diese Bewertung existierte in dieser Form in der Urfassung nicht. Von dem Gutachter wurde anschließend eine weitere überarbeitete Zusammenfassung vorgelegt, die dann noch einmal zu einer endgültigen Fassung überarbeitet wurde. In der Begründung des Vergabeanspruches für den Technologieausschuss des Aufsichtsrats der BWB wurde dann impliziert, dass allein der Gutachter die vorgeschlagene Vergabe empfiehlt.
- 282 Der Rechnungshof hat den BWB vorgehalten, dass die von Vorstand und Aufsichtsrat gefassten Beschlüsse jedenfalls angesichts der damaligen Sachlage nicht gerechtfertigt und mit dem Gebot wirtschaftlichen Handelns nicht vereinbar waren. Er hat darauf hingewiesen, dass die landwirtschaftliche Verwertung und Kompostierung von Klärschlamm in Deutschland die am meisten praktizierte und kostengünstigste Art der Entsorgung von nicht kontaminiertem Klärschlamm darstellt. Zudem lag damals weder ein akuter Notstand bei der Klärschlamm Entsorgung vor noch war für die folgenden Jahre zu befürchten, dass infolge geänderter rechtlicher Rahmenbedingungen die Kompostierung von Klärschlämmen nicht mehr möglich und damit die Entsorgungssicherheit gefährdet sei. Dies wird im Übrigen durch eine Vielzahl von den BWB bis in das Jahr 2000 hinein geschlossenen Kompostierungsverträgen belegt. Insgesamt ist nicht nachgewiesen, dass der Abschluss des langfristigen Verwertungsvertrages mit der SVZ und die Inves-

tion in dreistelliger Millionenhöhe in eigene Trocknungs- und Verbrennungs-/Vergasungsanlagen erforderlich waren, um die Entsorgung von BWB-Klärschlämmen zu gewährleisten.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus beanstandet, dass die BWB nicht nachgewiesen haben, dass die Beauftragung eines externen Gutachters erforderlich war, zumal die BWB über eigenes qualifiziertes Fachpersonal verfügen. Die Notwendigkeit ist umso zweifelhafter, als die BWB nunmehr behaupten, die Beträge für Investitionen aus dem Angebot der X-GmbH (T 280) seien von eigenen sachverständigen Mitarbeitern als völlig unzureichend eingeschätzt worden.

- 283 Die BWB haben ausgeführt, dass kein Anlass bestanden habe, den thermischen Weg bei der Ausschreibung zu verlassen, da dieser auf umfangreichen, gutachterlichen Untersuchungen im Rahmen der Planfeststellung/Genehmigung der GSB-Süd vorgegeben worden war. Die Richtigkeit dieser Entsorgungsvariante werde dadurch bewiesen, dass heute fast nur noch belastete Schlämme in den Klärwerken der BWB anfallen. Die BWB verwiesen weiterhin darauf, dass für die absolut notwendige sichere, saisonal unabhängige Klärschlamm Entsorgung in allen großstädtischen Ballungsgebieten Deutschlands der Klärschlamm unabhängig von der Kontamination behandelt werde und nur durch die rechtzeitige Sicherung von Entsorgungswegen in thermische Behandlungsanlagen die zwingend notwendige Klärschlamm-Entsorgungssicherheit gewährleistet werden könne, um bei den zu erwartenden Engpässen von 2005 an einem Preisdiktat der Entsorger entgegen zu wirken. Zum damaligen Zeitpunkt habe es die heutige Marktsituation, dass mehrere Anbieter die thermische Beseitigung in der „Mitverbrennung“ anbieten, nicht gegeben. Zudem sei der nicht thermische Weg für belasteten und unbelasteten Schlamm so lange genutzt worden, wie es der langfristige Vertrag mit der SVZ zugelassen habe. Die Beauftragung eines unabhängigen Gutachters sei legitim und für die Durchführung der Ausschreibung schon deshalb unabdingbar gewesen, um eventuellen subjektiven Wertungen vorzubeugen. Ein entsprechendes „Erfordernis“ brauche daher nicht nachgewiesen werden. Zu den Zweifeln des Rechnungshofs, ob die von der SVZ angegebenen Entsorgungspreise kostendeckend waren, haben die BWB bemerkt, dass die Geschäftsführung der SVZ für die Abgabe von Angeboten selbst verantwortlich sei; eine Kontrollpflicht des Gesellschafters bestehe insoweit nicht.

- 284 Die Einwendungen der BWB entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

So lässt sich hieraus nicht ableiten, dass das thermische Verfahren die kostengünstigste Klärschlamm Entsorgung darstellt. Zudem haben die BWB nicht angegeben, wie oft und in welchem Ausmaß Klärschlamm Mengen belastet waren bzw. belastet sind. Bei ihrem Hinweis auf die Marktsituation zur Zeit der Ausschreibung lassen sie unerwähnt, dass sie Angebote zur Mitverbrennung von Klärschlamm in Kraftwerken unberücksichtigt gelassen haben. Widersprüchlich zu den Einwendungen der BWB gegen eine Kom-

postierung ist ihr Hinweis darauf, dass der nicht thermische Weg für belasteten und unbelasteten Schlamm genutzt worden sei, so lange es der langfristige Vertrag mit der SVZ zugelassen habe. Das damalige Interesse der BWB an der SVZ lag zwar neben einem neuen Geschäftsfeld für das Unternehmen auch in der Sicherung der Entsorgung von Klärschlämmen Berlins sowie eines zweiten Entsorgungsweges bei Störfällen. Tatsächlich stellten aber mangelbehaftete SET sowie die nur unzureichend arbeitende Vergasungstechnologie der SVZ erhebliche Unsicherheitsfaktoren dar, d. h., die von den BWB angeführte Entsorgungssicherheit wurde durch die SVZ nicht nur nicht gewährleistet, sondern sogar beeinträchtigt.

Zudem ist die von den BWB vertretene Ansicht, dass die Geschäftsführung der SVZ für die abzugebenden Angebote selbst verantwortlich sei und eine Kontrollpflicht des Gesellschafters insoweit nicht bestehe, inakzeptabel. Die BWB hätten im Rahmen eines sachgerechten Beteiligungscontrollings der Frage nachgehen müssen, inwieweit die Ertragslage ihrer Beteiligungsgesellschaft SVZ durch die Erhebung nicht kostendeckender Entsorgungspreise gefährdet oder gar verschlechtert wird.

285 Der Rechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass der Verlauf des Vergabeverfahrens den letztlich von den BWB verfolgten Zweck erkennen lässt, der SVZ den Gewinn der Ausschreibung zu ermöglichen. Schon deshalb ist die Behauptung der BWB, sie habe einen unabhängigen Gutachter eingeschaltet, um subjektiven Wertungen vorzubeugen, abwegig. Damit haben bei der Vergabe der Klärschlamm Entsorgung allenfalls Konzerninteressen, nicht aber Interessen Berlins im Vordergrund gestanden.

286 Zudem hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass das Klärwerk Ruhleben, in dem Klärschlämme verbrannt werden, insoweit über ungenutzte Kapazitäten von 50 v. H. verfügt. Erst aufgrund dieses Hinweises sahen sich die BWB veranlasst, Einsparpotenziale zu untersuchen. Sie gelangten zu dem Ergebnis, dass es angebracht sei, eine Verbrennung von Klärschlämmen in der Verbrennungsanlage Ruhleben möglichst umgehend zu verwirklichen, da die effektive Kostenreduzierung 1 Mio. € im Jahr betrage. Die Kapazitätsreserven werden von den BWB bisher nicht genutzt.

Der Vorstand der BWB hat hierzu eingeräumt, dass die damaligen Entscheidungsfindungen zum Abbruch der Planungen zu den GSB aus heutiger Sicht schwer nachvollziehbar seien; im Rahmen der Planfeststellung/ Genehmigung der GSB-Süd, also vor Abschluss des Verwertungsvertrages mit der SVZ, sei versäumt worden, die Möglichkeit der Mitverbrennung von Klärschlämmen im Klärwerk Ruhleben zu untersuchen. Die Umsetzbarkeit dieses Konzeptes werde derzeit noch von den BWB geprüft. Der Rechnungshof hat das Versäumnis beanstandet und die BWB aufgefordert, Schadenersatzansprüche zu prüfen.

(b) Verwertungsvertrag mit der SVZ

287 Der zwischen den BWB und der SVZ im Dezember 1996 geschlossene Verwertungsvertrag mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2010 sah von Juli 1999 an die uneingeschränkte, sichere und kontinuierliche Abnahme und Verwertung von getrocknetem Klärschlamm aus Kläranlagen der BWB in den Anlagen der SVZ zu einem Preis von 110 €/t zuzüglich Mehrwertsteuer vor. Der Preis war bis zum 31. Dezember 1999 festgeschrieben; danach sollte die Vergütung entsprechend einer Preisgleitklausel mit jährlicher Anpassung ermittelt werden. Die BWB haben sich im Rahmen einer Mindestmengengarantie verpflichtet, vom Jahr 2001 an den gesamten Berliner Klärschlamm von 44 000 t im Jahr - außer dem des Klärwerks Ruhleben - in getrockneter Form an die SVZ zu liefern. Nach den Planungen der BWB sollte der Anteil des als Kompostbestandteil im Landschaftsbau bzw. für Rekultivierungszwecke eingesetzten Klärschlammes von 49 v. H. (Stand 1997) auf 5 v. H. bis zum Jahr 2010 reduziert werden. Dafür sollte die Verwertung in der SVZ von 0 v. H. (Stand 1997) auf 57 v. H. bis zum Jahr 2010 ansteigen.

288 Aufgrund der minderen Qualität des Klärschlammgranulats und der unzureichenden Trocknungsleistung der SET Waßmannsdorf wurde der Vertrag im Dezember 1999 geändert und mit der SVZ ein Preis von 120,30 €/t rückwirkend zum 1. Januar 1999 vereinbart. Mitte des Jahres 2000 haben BWB und SVZ erneut verhandelt, um den Vertrag vom Dezember 1996 den nach Auffassung der BWB neuen, veränderten Marktverhältnissen wirtschaftlich und bei Bedarf verfahrenstechnisch anzupassen, ohne dass hierdurch einem Vertragspartner finanzielle Nachteile entstehen sollten. In Vorbereitung der Verhandlungen haben die BWB finanzielle Vor- und Nachteile von drei Vertragsvarianten erörtert:

Ansicht 44: Variantenvergleich zum Verwertungsvertrag

Variante	A	B	C
Gesamtkosten (10,5 Jahre) €	138 368 440,00	80 158 640,00	108 038 870,00
€/t	258,59	149,80	201,91
davon SVZ-Umsatz €	71 084 717,00	11 112 415,00	83 480 071,00
€/t	145,37	145,37	156,01
Einsparung gegenüber dem alten Vertrag bis 31.12.2010 €	0,00	58 209 800,00	30 329 570,00

289 Nach Auffassung der BWB war Variante A nach den damaligen Marktverhältnissen nicht mehr akzeptabel und bedurfte unbedingt der Anpassung. Variante B stelle dagegen mit einer Abkehr von der Trocknung und Vergasung zurück zur ausschließlichen Entwässerung und Kompostie-

rung eine radikale Vertragsänderung dar und sei für die SVZ nicht akzeptabel. Die BWB führten hierzu aus: „Wohlwissend, dass diese Variante die Zustimmung der anderen Vertragspartei nicht finden würde, wurden die Entsorgungskosten abgeschätzt, die auf heutigen Marktpreisen und Erkenntnissen basierend entstehen würden ...“. Variante C basiere auf dem Grundsatz von Treu und Glauben und benachteilige keine der beiden Vertragsparteien. Diese Variante wurde im Juli 2000 als Verhandlungsergebnis im Vertrag dokumentiert. Danach wurde die SVZ von der Pflicht, den gesamten Klärschlamm zu vergasen, entbunden; die ursprünglich vereinbarte jährliche Liefermenge der BWB wurde halbiert. Die SVZ übernahm die Entsorgung sowie den Transport des Klärschlammes. Für die Entsorgung oder Verwertung des entwässerten oder getrockneten Klärschlammes einschließlich Transport wurde ein pauschaler Preis von 132,17 €/t zuzüglich Mehrwertsteuer vereinbart. Die bei den BWB nicht mehr benötigten Spezialfahrzeuge wurden an die SVZ veräußert.

- 290 Im Zuge der Veräußerung der SVZ haben die BWB im Juli 2002 eine erneute Änderung des Verwertungsvertrages betrieben. Im Wesentlichen wurde vereinbart, dass die BWB der SVZ jährlich 25 000 t getrockneten Klärschlamm zur Verfügung stellen. Die BWB verpflichteten sich darüber hinaus, zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit in alle von der SVZ geschlossenen Entsorgungsverträge einzutreten und die daraus bestehenden Verpflichtungen im jeweils vertraglich vereinbarten Umfang zu übernehmen.
- 291 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der 1996 mit der SVZ geschlossene Verwertungsvertrag weder unter den damaligen noch unter den heutigen Marktverhältnissen einer wirtschaftlichen Betriebsführung entspricht. Die Begründung für die Vertragsänderung vom Juli 2000 berücksichtigt vorrangig die wirtschaftlichen Interessen der SVZ und nicht die der BWB. Den BWB war es seinerzeit jedenfalls nicht verwehrt, den Klärschlamm kostengünstig im Wege der Entwässerung und Kompostierung zu entsorgen. Im Übrigen haben die BWB die Einschätzung des Rechnungshofs, dass dieses Verfahren nach wie vor die kostengünstigste Möglichkeit der Klärschlamm Entsorgung ist, bestätigt. Dies belegen auch die von der SVZ mit Subunternehmen zum Teil bis zum Ende des Jahres 2005 geschlossenen Entsorgungsverträge, deren Abnahmepreise nochmals erheblich unter den von den BWB im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen erzielten Preisen lagen. Auf dieser Grundlage hätten die Gesamtkosten lediglich 41,3 Mio. € betragen; damit ergäbe sich eine Kostenreduzierung von fast 100 Mio. € im Vergleich zum Vertrag von 1996.
- 292 Die BWB haben entgegnet, dass infolge der vertraglichen Vereinbarungen im SVZ-Vertrag vom Dezember 1996 Vertragsänderungen nur einvernehmlich möglich gewesen seien und deshalb stets nur Kompromisse darstellen würden. Die Nichteinhaltung des Vertrages hätte für die BWB möglicherweise Schadenersatzverpflichtungen nach sich gezogen; durch die abgewogenen Änderungen habe eine Schadenersatzpflicht jedoch vermieden

werden können. Zwar seien die Preise für thermische Behandlungswege nicht ausgelasteter Verbrennungsanlagen zurückgegangen. Dies sei aber als zwischenzeitliche Erscheinung zu werten, auf der keine langfristig sichere Entsorgung aufgebaut werden könne.

- 293 Diese Ausführungen überzeugen schon wegen der wirtschaftlichen Abhängigkeit der SVZ von den BWB nicht. Der Rechnungshof hat den BWB zudem vorgehalten, dass sie sich mit dem langfristig geschlossenen Verwertungsvertrag die Möglichkeit genommen haben, bei fallenden Preisen flexibel zu reagieren. Auch wenn eine Reduzierung der deutlich überhöhten Kosten erreicht worden ist, bleiben erhebliche Zweifel, ob ein Verwertungsvertrag mit einem anderen, nicht zu den BWB gehörenden Unternehmen ähnliche Vereinbarungen enthalten hätte. Trotz der auch von ihnen eingeräumten erheblichen Änderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse haben die BWB nicht einmal versucht, eine Aufhebung oder größere Veränderungen des Verwertungsvertrages in ihrem Interesse zu erreichen. Tatsächlich dürften bei der Vertragsänderung im Juli 2000 Konzerninteressen ausschlaggebend gewesen sein. Dies wird durch die Ausführungen in einem Vermerk der Rechtsabteilung der BWB bestätigt. Hierin wird anlässlich der Prüfung von Änderungs- bzw. Kündigungsmöglichkeiten des mit der SVZ geschlossenen Verwertungsvertrages ausgeführt: „Wohlwissend, dass der Vertrag unter Berücksichtigung bestimmter Konzerninteressen geschlossen wurde, haben wir bei der Prüfung diese Überlegungen vernachlässigt und so getan, als ob das SVZ ein beliebiger Dritter wäre ...“.

1.5 Fazit

- 294 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend insbesondere, dass die BWB
- versäumt haben, vor Investitionen in den Ausbau von Kläranlagen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen,
 - ein Klärwerk stillgelegt und eine Abwasserdruckleitung errichtet haben, um die Auslastung des - überdimensionierten - Klärwerks Waßmannsdorf zu erhöhen und
 - das kurz zuvor erworbene Tochterunternehmen SVZ mit der Verwertung von Klärschlamm beauftragt und dabei wirtschaftlichere Lösungen unberücksichtigt gelassen haben.

Dadurch sind vermeidbare Aufwendungen von mehr als 1 Mrd. € entstanden (vgl. T 264, 268, 270, 275 und 279). **Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB künftig vor jeder Investition sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen und ihre Entscheidungen vorrangig nach Wirtschaftlichkeitskriterien treffen, damit das Land Berlin sowie die Unternehmen und Einwohner Berlins nicht unnötig finanziell belastet werden.**

2. Grundlegende Mängel und wirtschaftliche Nachteile bei der Veräußerung eines Beteiligungsunternehmens durch die Berliner Wasserbetriebe

Die Berliner Wasserbetriebe (BWB) haben sich mit dem Erwerb der Sekundärrohstoff-Verwertungszentrum Schwarze Pumpe GmbH (SVZ) über mehrere Jahre durchgehend verlustreich außerhalb ihres Kerngeschäfts engagiert. Insgesamt haben die BWB 587 Mio. € aufgewendet. Im Jahr 2002 wurde die SVZ veräußert, obwohl die Mehrkosten für die BWB im Vergleich zu einer Insolvenz mindestens 11,8 Mio. € betragen und bis zu 39,4 Mio. € betragen können.

295 Die Berliner Wasserbetriebe (BWB) hatten im Jahr 1995 die Sekundärrohstoff-Verwertungszentrum Schwarze Pumpe GmbH (SVZ) mit Sitz in Schwarze Pumpe in der Lausitz (Land Brandenburg an der Grenze zum Freistaat Sachsen) - etwa 150 km von Berlin entfernt - erworben. Damit war ein neues Geschäftsfeld der BWB, die Erzeugung von Synthesegas, Methanol und Strom aus festen und flüssigen Abfällen, insbesondere aus Klärschlämmen, eröffnet, das nicht zum Kerngeschäft gehört. Dieser Bereich erwirtschaftete allerdings durchgehend Verluste. Dies wirkte sich auf die Jahresergebnisse der BWB und damit mittelbar auf das Land Berlin aus. Zudem kann im Ergebnis eine Quersubventionierung durch die Gebührenzahler aus den Entgelten für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung nicht ausgeschlossen werden. Die der SVZ von den BWB zugeflossenen Finanzmittel belaufen sich auf insgesamt 587 Mio. € (vgl. T 279).

Im Jahr 2000 wurde die SVZ zunächst an einen amerikanischen Investor veräußert. Wegen dessen fehlender Finanzkraft musste der Verkauf allerdings im Jahr 2001 rückabgewickelt werden. Danach haben die BWB im Oktober 2001 ein offenes Bieterverfahren durchgeführt. Die Gebote der verbliebenen drei (von 50) in die engere Wahl gekommenen Interessenten enthielten die Forderung, die SVZ komplett zu entschulden und darüber hinaus von laufenden sowie zum Teil auch künftigen Verlusten und Risiken freigestellt zu werden.

296 Der Aufsichtsrat der BWB hat am 29. Juni 2002 einer **Veräußerung der SVZ** zugestimmt, obwohl seinen Mitgliedern erst am späten Nachmittag des Vortages die Vorlagen zugegangen waren. Der Vorstand hat in dieser Sitzung die Kosten einer Veräußerung dargelegt und die **Mehrkosten gegenüber einer Insolvenz** mit 6,8 Mio. € beziffert. Dabei sind allerdings wesentliche Faktoren außer Acht gelassen worden:

- Für den Fall der Insolvenz wurden kostenerhöhend 5 Mio. € für einen Sozialplan angesetzt, die jedoch nicht von den BWB hätten übernommen werden müssen.

- Risiken aus Vertragserfüllungsbürgschaften, die der Erwerber nicht übernehmen wollte, hat der Vorstand bei einer Veräußerung statt mit 100 v. H. nur mit 40 v. H. des gesamten Bürgschaftsbetrages berücksichtigt. Damit sind die Kosten der Veräußerung gegenüber einer Insolvenz erheblich niedriger veranschlagt worden. Bereits wenige Tage nach der Aufsichtsratssitzung hat die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung in einer Übersicht diese Risikoposition in voller Höhe angegeben.
- Unmittelbar vor der Entscheidung des Aufsichtsrats hat der Vorstand der BWB das Haftungsrisiko im Insolvenzfall für einen von einem sächsischen Kreditinstitut an die SVZ geleisteten Zuschuss mit 30 v. H. kostenerhöhend beziffert. Hingegen war dieses Risiko in der Vorlage an die Aufsichtsratsmitglieder noch mit 0 v. H. angegeben. Bereits im Juli 2002 haben die BWB von dem Kreditinstitut eine Bestätigung erhalten, dass sie nicht haften.

Bei sachgerechter Bewertung dieser Positionen betragen die Mehrkosten des Verkaufs mindestens 11,8 Mio. € und können bis zu 39,4 Mio. € betragen.

- 297 Parallel zu den Verkaufsverhandlungen hatte der für Wirtschaft zuständige Staatssekretär versucht, von den Ländern **Brandenburg und Sachsen**, die von einem Verlust von Arbeitsplätzen der SVZ betroffen gewesen wären, finanzielle Unterstützung zur Abwendung einer Insolvenz zu erhalten. Die Situation der SVZ wurde beiden Ländern mehrfach dargelegt. Mitte Juni 2002 verwies der Regierende Bürgermeister gegenüber den beiden Ministerpräsidenten darauf, dass ohne eine **finanzielle Beteiligung an den Mehrkosten bei einer Veräußerung der SVZ**, die er mit 40 Mio. € veranschlagt hatte, nur ein zeitnaher Insolvenzantrag für die SVZ bliebe, über den der Aufsichtsrat der BWB am 29. Juni 2002 entscheiden werde. Obwohl die Länder Brandenburg und Sachsen nicht bereit waren, sich finanziell zu engagieren, haben die BWB die SVZ mit Vertrag vom 1. Juli 2002 zu einem symbolischen Preis an einen Finanzinvestor veräußert, der den Fortbestand von 260 Arbeitsplätzen am Standort der SVZ bis zum Ablauf des Jahres 2004 garantiert hat. Die BWB haben Rückzahlungsansprüche aus Darlehen von mehr als 200 Mio. € an den Erwerber abgetreten und sich ferner verpflichtet, finanzielle Leistungen in zweistelliger Millionenhöhe zu erbringen.
- 298 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWB die SVZ trotz erheblicher Mehrkosten veräußert haben. Er hat darauf verwiesen, dass ein entsprechender Gegenwert weder für die BWB noch für das Land Berlin erkennbar ist. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang bezweifelt, dass der Senat ausreichend versucht hat, von den Ländern Brandenburg und Sachsen eine Erstattung der Mehrkosten oder zumindest eine finanzielle Beteiligung hieran zu erhalten.

299 Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung hat dargelegt, dass der damalige Senator als Aufsichtsratsvorsitzender einen Insolvenzbeschluss habe durchsetzen wollen. Er habe dementsprechend erklärt, dass die Insolvenz inklusive eines auf freiwilliger Basis umgesetzten Sozialplans die klarere und bessere Lösung wäre. Diese Meinung sei jedoch nicht mehrheitsfähig gewesen. Da der prognostizierte Unterschied bei den von den BWB zu übernehmenden Kosten nach den aktuellen Erkenntnissen des Vorstands jedoch auf 6,8 Mio. € zusammengeschmolzen sei, könne er im Interesse der Sicherung der Arbeitsplätze ggf. eine Verkaufsentscheidung mittragen. Diese sei aus sozialer Verantwortung für die strukturschwache Lausitz getroffen worden, da sich der Investor mit dem Kaufvertrag zum Erhalt vorhandener Arbeitsplätze verpflichtet habe und ein nachhaltiges Engagement am Standort Schwarze Pumpe beabsichtige. Die BWB haben dazu erklärt, dass die Veräußerung unter großem Zeitdruck erfolgt sei, da bei der SVZ ansonsten bereits in der Woche nach dem 1. Juli 2002 weiterer Finanzierungsbedarf bestanden habe. Ohnehin sei es unwahrscheinlich gewesen, dass vom Land Brandenburg in Aussicht gestellte Gespräche noch vor Ende Juni 2002 zum Erfolg geführt hätten.

300 Die BWB lassen mit der Behauptung, es habe ohne die Veräußerung bei der SVZ weiterer Finanzierungsbedarf bestanden, offen, ob und inwieweit dadurch die Mehrkosten der Veräußerung im Vergleich zu einer Insolvenz beeinflusst worden sind. Wenn tatsächlich ein Zeitdruck bestanden haben sollte, ist es umso unverständlicher, dass eine Veräußerung statt der Insolvenz beschlossen worden ist.

Das Argument der Senatsverwaltung, die Entscheidung zur Veräußerung sei aus sozialer Verantwortung getroffen worden, überzeugt nicht, zumal es sich bei den bei der SVZ Beschäftigten zumeist nicht um Berliner handeln dürfte. Damit blieben die wirtschaftlichen Interessen Berlins und seiner Gebührenzahler außer Acht. Eine derartige Großzügigkeit hält der Rechnungshof angesichts der Haushaltslage für unangebracht.

Die Senatsverwaltung verkennt im Übrigen, dass der damalige Senator als Vorsitzender des Aufsichtsrats die Möglichkeit gehabt hätte, den Beschluss des Aufsichtsrats zu beanstanden und innerhalb von jeweils 14 Tagen einen erneuten Beschluss des Aufsichtsrats und ggf. eine abweichende Entscheidung der Gewährträgerversammlung herbeizuführen (vgl. § 11 BerlBG).

301 Zu der Kritik des Rechnungshofs an dem Kostenvergleich (T 296) haben die BWB eingeräumt, dass es sich bei den Kosten von 5 Mio. € für einen Sozialplan nicht um Aufwendungen handelt, die bei einer Insolvenz zwangsläufig zulasten der BWB angefallen wären. Sie haben ferner geäußert, dass das Risiko einer Haftung aus sämtlichen Bürgschaften für den Fall des Verkaufs aus wirtschaftlicher Sicht mit 40 v. H. angesetzt worden sei, und bestätigt, dass dieses Risiko im schlechtesten Fall den vollen Betrag umfasse. Hierfür seien schon zur Hälfte Rückstellungen gebildet worden. Die unterschiedliche Bewertung eventueller Haftungsrisiken der BWB

gegenüber dem sächsischen Kreditinstitut bei einer Insolvenz habe auf neuen Erkenntnissen im Juni 2002 beruht, sodass eine Überarbeitung der vorhandenen Risikoanalyse erforderlich gewesen sei.

- 302 Die Ausführungen der BWB widerlegen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Auffällig ist, dass sich die Bewertung zweier wesentlichen Risikopositionen kurz nach dem Veräußerungsbeschluss dahingehend verändert hat, dass die Mehrkosten der Veräußerung die der Insolvenz um ein Mehrfaches übersteigen. Hinzu kommt, dass eine dieser Risikopositionen (die Haftung für einen Zuschuss bei Insolvenz) bereits in der Vorlage an den Aufsichtsrat wie bei der nachträglichen Bewertung mit „0 v. H.“ angesetzt worden war (vgl. T 296). Aufgrund dieser Abläufe drängt sich der Schluss auf, dass es seinerzeit im Rahmen der Beschlussfassung durch den Aufsichtsrat insbesondere darum ging, die Mehrkosten einer Veräußerung der SVZ möglichst niedrig darzustellen und damit die Insolvenz abzuwenden.
- 303 Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass den Aufsichtsratsmitgliedern die Vorlagen zu der Gremiumssitzung ungeachtet der Tragweite der zu treffenden Entscheidung erst am späten Nachmittag des Tages vor der Zusammenkunft zugegangen sind, obwohl diese rechtzeitig beim Vorstandsvorsitzenden der BWB angefordert und auch angemahnt worden waren. Eine intensive Auswertung der Beschlussvorlagen zur Vorbereitung der Gremiumssitzung war weder für die Senatsverwaltung noch für die Aufsichtsratsmitglieder möglich. Die BWB haben darauf verwiesen, dass der Aufsichtsrat durch diverse vorausgehende Sitzungen über den jeweils aktuellen Stand zum Thema SVZ informiert gewesen sei und das Konzept des Kaufvertrags erst wenige Tage vor der Aufsichtsratssitzung feststanden habe. Damit bestätigen die BWB, dass der Aufsichtsrat mit nur unzureichendem zeitlichen Vorlauf über die Veräußerung der SVZ entschieden hat.
- 304 Auch vor dem Hintergrund der insgesamt für die SVZ eingesetzten und verlorenen Finanzmittel von 587 Mio. € beanstandet der Rechnungshof zusammengefasst, dass die BWB mit der Veräußerung der SVZ wiederum eine für die Anstalt und mittelbar das Land Berlin finanziell nachteilige Entscheidung getroffen haben, die im Vergleich zu einer Insolvenz Mehrkosten von mindestens 11,8 Mio. € verursacht hat, die sich bis auf 39,4 Mio. € erhöhen können. Er sieht das langjährige Engagement der BWB bei der SVZ außerhalb ihres Kerngeschäfts als exemplarisch für eine verfehlte Beteiligungspolitik an.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB vor künftigen Entscheidungen insbesondere die wirtschaftlichen Prämissen sorgfältiger prüfen und das Beteiligungscontrolling sowie Risikomanagement verbessern. Dabei müssen die wirtschaftlichen Interessen Berlins und seiner Gebührenzahler im Vordergrund stehen.

3. Deutlich überhöhtes Gehaltsniveau bei Führungskräften der Berliner Verkehrsbetriebe

Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) zahlen seit Jahren Führungskräften sowie sonstigen Mitarbeitern außertarifliche und überhöhte Vergütungen. Obwohl die Beschäftigtenzahl innerhalb von neun Jahren um etwa 44 v. H. zurückgegangen ist, hat sich die Anzahl dieser als AT-Angestellte bezeichneten Mitarbeiter mehr als verzehnfacht. Das Betriebsergebnis der BVG wird hierdurch zusätzlich mit mehreren Millionen Euro jährlich belastet. Der Betrieb ist aufgefordert, die überhöhten Leistungen unverzüglich auf ein vertretbares Maß zurückzuführen sowie bei allen Maßnahmen zur Verringerung der Personalaufwendungen die AT-Angestellten in vollem Umfang einzubeziehen und auch bei diesem Personenkreis den Personalabbau voranzutreiben. Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass der Senat Leitlinien für die Gehaltsstruktur bei Führungskräften der seiner Aufsicht unterstehenden Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz entwickelt und auf deren strikte Einhaltung achtet.

305 Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) beschäftigen seit Jahren in erheblicher Zahl dem Vorstand nachgeordnete Führungs- sowie sonstige Dienstkräfte, die als sog. AT-Angestellte aufgrund von **Sondervereinbarungen (Dienstverträgen)** „außertariflich“ Vergütungen erhalten. Der Rechnungshof hat die Vertragsgestaltung und Bezahlung der AT-Angestellten geprüft und dabei eine erhebliche Ausweitung dieses Personenkreises und ein deutlich überhöhtes Gehaltsniveau festgestellt. Zum Stichtag 31. Dezember 2003 hatte der Betrieb Dienstverträge mit 83 AT-Angestellten geschlossen, und zwar mit

- 8 Mitarbeitern der 2. Führungsebene (Direktoren),
- 38 von 48 Mitarbeitern der 3. Führungsebene (stellvertretende Direktoren zugleich Abteilungsleiter, Abteilungsleiter, Betriebshofmanager) und
- 37 sonstigen Mitarbeitern, die weder der 2. noch der 3. Führungsebene angehören („Beauftragter“, „Bevollmächtigter“, „Kordinator“, „Hauptsachbearbeiter“ im Bereich der „LuK“ u. a.).

Die Dienstverträge mit den AT-Angestellten sind im Regelfall auf unbestimmte Zeit geschlossen worden.

306 Die Zahl der AT-Angestellten hat sich bei den BVG von 1994 bis 2003 (Stand jeweils am Jahresende) mehr als verzehnfacht, während die Gesamtzahl der Mitarbeiter von 22 965 auf 12 878 zurückgegangen ist.

Auch im Vergleich zu den anderen Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz (BerlBG), den Berliner Wasserbetrieben (BWB) und den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR), nehmen die BVG mit den bei ihr beschäftigten AT-Angestellten eine Spitzenposition ein. Besonders auffällig ist, dass Mitarbeiter unterhalb der 2. Führungsebene vornehmlich bei den BVG als AT-Angestellte beschäftigt werden.

Ansicht 45: AT-Angestellte im Bereich der BVG, BWB und BSR

	BVG ¹⁾	BWB ²⁾	BSR ²⁾
2. Führungsebene	8	13	10
3. Führungsebene	38	2	5
Sonstige	37	—	1
Gesamt	83	15	16

¹⁾ Stand: 31. Dezember 2003

²⁾ Stand: 31. Dezember 2002

307 Gemessen am Aufgabeninhalt, aber auch an der Bewertung vergleichbarer Funktionen in anderen Bereichen (unmittelbare Landesverwaltung, übrige Anstalten nach dem BerlBG) ist die jeweils vereinbarte **Vergütung** - auch unter Anlegen großzügiger Maßstäbe - **deutlich überhöht**. Beschreibungen der Aufgabenkreise und auf dieser Grundlage getroffene Bewertungsentscheidungen konnten die BVG nur in wenigen Fällen vorlegen. Für Mitarbeiter der 2. Führungsebene, die Funktionen von leitenden Angestellten wahrnehmen, erscheinen Aufgabenkreisbeschreibungen zwar verzichtbar. In den übrigen Fällen sind aber entsprechende Unterlagen unerlässlich. Erst auf dieser Grundlage ist überhaupt eine Entscheidung möglich, ob Tätigkeiten anfallen, die nach ihrem Schwierigkeitsgrad die in der höchsten Vergütungsgruppe (VGr. I BAT) beschriebenen Anforderungen deutlich übersteigen. Dies dürfte für Mitarbeiter der BVG unterhalb der 2. und der 3. Führungsebene jedoch grundsätzlich nicht der Fall sein.

308 In den Dienstverträgen ist jeweils eine **jährliche Festvergütung** vereinbart, die in zwölf gleichen Monatsbeträgen gezahlt und mit der die gesamte für die BVG geleistete Tätigkeit (einschließlich Mehrarbeit) abgegolten wird. Darüber hinaus erhält die Mehrzahl der AT-Angestellten eine **variable, erfolgsabhängige Jahressonderzahlung**, die der Vorstand auf der Grundlage von Zielvorgaben jeweils nach Vorliegen des Jahresabschlusses „nach freiem Ermessen“ festsetzt. In der Praxis ist die vom Vorstand nach Vorliegen des Jahresabschlusses festgesetzte Bonuszahlung bisher in den meisten Fällen immer in voller Höhe ausgezahlt worden. Der Rechnungshof sieht daher „Festgehalt“ und „Variable“ in einem Gesamtzusammenhang. Hinzutretende geldwerte Vorteile hat der Rechnungshof hier nicht berücksichtigt.

309 Mit Angestellten der **2. Führungsebene** hat der Vorstand bereits im Jahr 1995 Sonderverträge geschlossen. Die Bezüge der damaligen „Unternehmens- und Zentralbereichsleiter“ wurden seinerzeit noch nach der Endstufe der höchsten Vergütungsgruppe des BAT (VGr. I) zuzüglich eines monatlichen Erhöhungsbetrags von 1 278 € bemessen. Im Jahr 1997 sind diese Zahlungen in feste Jahresvergütungen, zahlbar in zwölf Monatsbeträgen, umgewandelt worden. Zusätzlich zur Jahresvergütung wird seither auf der Grundlage von Zielvereinbarungen eine variable, erfolgsabhängige Sonderzahlung (Bonuszahlung) gewährt.

Die Angestellten der 2. Führungsebene sind unmittelbar dem Vorstand der BVG unterstellt. Sie nehmen die Tätigkeit von leitenden Angestellten wahr; u. a. ist ihnen die Befugnis übertragen, Arbeitnehmer ihres Geschäftsbereiches selbstständig einzustellen und Kündigungen auszusprechen. Damit ist die Regelung der Vertragsbeziehungen durch Dienstvertrag unter Vereinbarung eines erfolgsabhängigen Bezügebestandteils zwar grundsätzlich vertretbar. Die inzwischen von den BVG geleisteten Zahlungen sprengen aber den Rahmen dessen, was noch als angemessen angesehen werden kann. Die Vergütungen liegen auch deutlich über den Bezügen, die Mitarbeiter der 2. Führungsebene der anderen Anstalten nach dem BerlBG erhalten.

310 Im Jahr 1999 hatte der Vorstand beschlossen, auch Mitarbeiter der **3. Führungsebene** wie AT-Angestellte zu behandeln und mit ihnen Dienstverträge zu schließen, die die Zahlung einer Festvergütung und teilweise einer jährlichen erfolgsabhängigen Sonderzahlung vorsehen. Zuvor waren diese Mitarbeiter - von wenigen Ausnahmefällen abgesehen - der höchsten Vergütungsgruppe (VGr. I BAT) zugeordnet. Am Stichtag 31. Dezember 2003 zählten 48 Mitarbeiter zur 3. Führungsebene. Lediglich auf 10 Mitarbeiter fand noch der BAT Anwendung.

Mit 38 Mitarbeitern haben die BVG einzelvertraglich die Zahlung einer Festvergütung und teilweise einer jährlichen erfolgsabhängigen Sonderzahlung vereinbart. Dabei wurde versäumt, für diese Maßnahme die nach der Betriebssatzung erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrats einzuholen. Der Vorstand hat die ihm rechtlich zustehenden Befugnisse nicht nur klar überschritten, sondern immer dann, wenn das Aufgabengebiet die Eingruppierung des Mitarbeiters im Rahmen der Vergütungsordnung erfordert hätte, sich über das die BVG bindende Tarifrecht hinweggesetzt.

Die Umstellung auf AT-Vergütung hat für die Mitarbeiter der 3. Führungsebene bereits 1999 zu Gehaltssteigerungen von bis zu 30 v. H. geführt. Die Vergütung wurde zum 1. Januar 2001 - wie bei den Mitarbeitern der 2. Führungsebene - nochmals um 4 v. H. gehoben; in Einzelfällen hat der Vorstand aber noch deutlich höhere Vergütungssteigerungen beschlossen, ohne dass die Gründe hierfür im Einzelnen aktenkundig waren. Nach alledem sind auch die Bezüge der Angestellten der 3. Führungsebene, soweit sie als AT-Mitarbeiter behandelt werden, als deutlich überhöht anzusehen.

- 311 Darüber hinaus haben die BVG noch mit **37 sonstigen Mitarbeitern**, die weder der 2. noch der 3. Führungsebene angehören, Dienstverträge geschlossen und die Zahlung einer außertariflichen Vergütung vereinbart, ohne dass deutlich wird, welche Aufgaben von ihnen im Einzelnen wahrzunehmen sind. Auch hierfür lag eine vorherige Zustimmung des Aufsichtsrats nicht vor.

Der Rechnungshof hat in allen Fällen erhebliche Zweifel an der Notwendigkeit, mit diesen Mitarbeitern eine außertarifliche Vergütung zu vereinbaren. Gründe, die gegen eine Zuordnung zu den einschlägigen Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung zum BAT sprechen, sind nicht erkennbar. Ein Vergleich mit den anderen Anstalten nach dem BerlBG erhärtet diese Feststellung. Von einem Einzelfall abgesehen, werden dort nämlich an Mitarbeiter unterhalb der 2. und 3. Führungsebene keine Vergütungen gezahlt, die über die höchste Vergütungsgruppe nach dem BAT hinausgehen.

- 312 Die **Gesamtvergütung** muss in einem angemessenen Verhältnis zu den wahrzunehmenden Aufgaben stehen. Hiervon kann nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs nicht die Rede sein. Zudem haben die Bezüge der AT-Angestellten bei den BVG durchweg eine Größenordnung erreicht, die sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten, aber auch angesichts der finanziellen Situation der Anstalt nicht mehr rechtfertigen lässt. Verglichen mit den Bezügen der leitenden Beamten und Amtsträger des Landes Berlin stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Die Jahresvergütungen der Angestellten der 2. Führungsebene (8 Direktoren der BVG) übersteigen in allen Fällen deutlich die Bezüge der höchsten BesGr. B 11. Sie liegen bis zu 53 v. H. über den Amtsbezügen der Senatoren und bis zu 29 v. H. über den Amtsbezügen des Regierenden Bürgermeisters.
- Soweit Mitarbeiter der 3. Führungsebene als AT-Angestellte beschäftigt werden (zurzeit 38 Mitarbeiter), liegen die jährlichen Vergütungen regelmäßig zwischen den Dienstbezügen der BesGr. B 6 und B 7 (Bezirksbürgermeister, Staatssekretäre). Die Vergütungen der Mitarbeiter, die gleichzeitig die Funktion eines stellvertretenden Direktors der BVG wahrnehmen, entsprechen nahezu der Besoldung eines Beamten der BesGr. B 9 und liegen damit z. B. über den Einkünften der Präsidenten der Berliner Universitäten. In einigen Fällen hat der Rechnungshof sogar noch höhere Vergütungen festgestellt.
- Die als AT-Angestellte beschäftigten Mitarbeiter unterhalb der 3. Führungsebene (37 Mitarbeiter) erhalten überwiegend Jahresvergütungen, die der Höhe nach mit Bezügen von Beamten in BesGrn. B 2 (Senatsrat) bis B 5 (Senatsdirigent) vergleichbar sind. Ein Mitarbeiter dieser Kategorie erhält sogar Bezüge vergleichbar der BesGr. B 9. Nur in einigen Fällen bewegen sich deren Jahresbezüge knapp unterhalb der Vergütung, die einem Angestellten in VGr. I BAT zustehen würde.

313 Aufgrund des mit dem Land Berlin geschlossenen Unternehmensvertrages erhält der Betrieb jährlich nach wie vor bis zu 420,3 Mio. € aus dem Landeshaushalt (vgl. T 317). Vor diesem Hintergrund muss erwartet werden, dass die BVG mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln äußerst sparsam umgehen. Wenn aufgrund der Haushaltslage alle Beschäftigten und Amtsträger im unmittelbaren Landesdienst Einschnitte ihrer Bezüge hinnehmen müssen und entsprechende Bestrebungen auch auf den Tarifbereich der BVG ausstrahlen, können die Führungskräfte der BVG nicht ausgenommen werden.

Soweit Dienstverträge geschlossen wurden, die jeglicher Grundlage entbehren, werden diese unverzüglich durch Arbeitsverträge zu ersetzen sein, deren Vergütung sich an der tarifgemäßen Bewertung zu orientieren hat. In den Fällen, in denen zwingende sachliche Gründe die Regelung der Rechtsbeziehungen durch Dienstvertrag erfordern, hat der Rechnungshof die BVG aufgefordert, unverzüglich **Nachverhandlungen zur Absenkung der Bezüge** zu führen. Sollte eine Vertragsanpassung nicht sofort realisierbar sein, wird sich dies erst recht auf den Bonusrahmen auswirken müssen. Unabhängig davon sollten die vom Vorstand nach freiem Ermessen festgesetzten Bonuszahlungen überprüft werden. Ferner wird zu beachten sein, dass AT-Angestellte der BVG nicht von den tariflichen Regelungen zur Beschäftigungssicherung erfasst werden.

Bei Freiwerden und ggf. nach aufgabenkritischer Prüfung zwingend erforderlicher Neubesetzung von Stellen werden sich die BVG aufgrund sachgerechter Bewertung des Aufgabengebietes vor Abschluss eines Dienstvertrages an einem sachlich und finanziell vertretbaren Vergütungsrahmen zu orientieren haben.

314 Das Betriebsergebnis der BVG, die Jahr für Jahr mit einem hohen Fehlbetrag abschließen, wird durch die erhebliche Ausweitung der AT-Angestellten und deren, gemessen an der Einkommensentwicklung im unmittelbaren Landesdienst, deutlich überhöhten Gehälter jährlich mit mehreren Millionen Euro unnötig belastet. Der Rechnungshof erwartet, dass die BVG die gewährten Leistungen auf ein vertretbares Maß zurückführen und auch bei diesem Personenkreis den Personalabbau vorantreiben. Im Rahmen der aktuellen Sanierungsbemühungen stellen die BVG derzeit weitergehende Überlegungen zur Verringerung der Personalaufwendungen an. Der Rechnungshof hat die BVG aufgefordert, ihre AT-Angestellten hierbei in vollem Umfang einzubeziehen. Aufgabe des Senats wird es sein, in vorstehendem Sinne nachhaltig auf die BVG einzuwirken. Er ist aufgefordert, **Leitlinien für die Gehaltsstruktur bei Führungskräften** der seiner Aufsicht unterstehenden Anstalten nach dem BerlBG zu entwickeln und auf deren strikte Einhaltung zu achten.

315 Auf die Kritik des Rechnungshofs haben die BVG eingewandt, die Bezahlung der AT-Angestellten bewege sich „im Rahmen des relevanten Marktumfeldes.“ Das Management solle weiter gestrafft und verschlankt werden, um den Personalaufwand zu reduzieren. Auch die Führungskräfte

würden in die Überlegungen zur Personalkostensenkung und zum weiteren Personalabbau einbezogen. Mindestens eine pauschale Absenkung der Bezüge in Anlehnung an das Ergebnis der laufenden Verhandlungen für den Spartentarifvertrag Nahverkehr sei geplant. Weitere personenbezogene Maßnahmen seien bereits eingeleitet oder zumindest beabsichtigt. Neubesetzungen freigewordener Führungspositionen würden künftig zu für die BVG günstigeren Vertragsbedingungen vorgenommen.

Die Ankündigungen lassen eine gewisse Bereitschaft der BVG erkennen, die deutlich überhöhte Bezahlung ihrer Führungskräfte zu reduzieren. Dabei muss die Gehaltsstruktur den hohen Betriebsverlusten und dem daraus resultierenden erheblichen Zuschussbedarf aus dem Landeshaushalt Rechnung tragen. Die von den BVG angekündigten Maßnahmen können nur einen ersten Schritt darstellen.

316 **Der Rechnungshof erwartet, dass die BVG**

- **in allen Fällen, in denen zwingende sachliche Gründe die Regelung der Rechtsbeziehungen durch Dienstvertrag erfordern, unverzüglich Nachverhandlungen mit dem Ziel der Absenkung der Bezüge führen,**
- **in den Fällen, in denen der Abschluss von Dienstverträgen von Anfang an nicht gerechtfertigt war, die bestehenden Verträge umgehend durch Arbeitsverträge ersetzen und sich bei der Vergütung an sachgerechten Aufgabenkreisbewertungen ausrichten,**
- **sich bei Freiwerden und ggf. nach aufgabenkritischer Betrachtung zwingend erforderlicher Neubesetzung von Stellen durch AT-Angestellte an einem sachlich und finanziell vertretbaren Vergütungsrahmen orientieren und**
- **bei allen anstehenden Maßnahmen zur Verringerung der Personalaufwendungen die AT-Angestellten in vollem Umfang einbeziehen und auch bei diesem Personenkreis den Personalabbau vorantreiben.**

Der Senat ist aufgefordert,

- **Leitlinien für die Gehaltsstruktur bei Führungskräften der seiner Aufsicht unterstehenden Anstalten nach dem BerIBG zu entwickeln und auf deren strikte Einhaltung zu achten sowie**
- **nachhaltig auf die BVG einzuwirken, die überhöhten Leistungen unverzüglich auf ein vertretbares Maß zurückzuführen und weiteren Fehlentwicklungen entgegenzuwirken.**

4. Einnahmeausfälle in Millionenhöhe bei den Berliner Verkehrsbetrieben infolge großzügiger Gewährung von Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen

Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) gewähren insbesondere ihren Betriebsangehörigen und Ruheständlern sowie deren Ehegatten Freifahrten oder Fahrpreisermäßigungen. Die daraus resultierenden Einnahmeausfälle betragen allein im Jahr 2002 mindestens 15,5 Mio. € und beliefen sich für die Jahre 1998 bis 2002 auf insgesamt mehr als 73,0 Mio. €. Aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof beabsichtigen die BVG, die Vergünstigungen stufenweise zu reduzieren. Demgegenüber erwartet der Rechnungshof, dass die BVG die Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen angesichts der hohen jährlichen Zuschüsse Berlins und der wirtschaftlichen Situation der BVG so schnell wie möglich abschaffen.

317 Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) erhalten vom Land Berlin aufgrund des Unternehmensvertrages vom Jahr 1999 bis zum Jahr 2008 jährliche Zahlungen von bis zu 420,3 Mio. €. Die größte und wichtigste eigene Ertragsquelle des Unternehmens stellen die Fahrgeldeinnahmen dar. Sie betragen 398,7 Mio. € im Jahr 2002 und haben sich im Vergleich zum Vorjahr (490,3 Mio. €) deutlich vermindert. Damit wurden auch die Zielvorgaben aus dem zwischen Senat und BVG vereinbarten „BVG Sanierungs- und Umsetzungskonzept (BSU 2000)“ mit 420,8 Mio. € und dem Wirtschaftsplan 2002 mit 435,4 Mio. € deutlich verfehlt.

318 Trotz der hohen Zuschüsse durch das Land gewähren die BVG nach wie vor mehreren Personengruppen Freifahrten oder Fahrpreisermäßigungen. So wird allen Betriebsangehörigen mit Dienstaussweis auch für Privatfahrten Freifahrt im Tarifgebiet ABC gewährt. Mitarbeiter, die in den Ruhestand versetzt werden oder eine Vorruhestandsregelung in Anspruch nehmen, erhalten zur Freifahrt im Tarifgebiet ABC nach zehnjähriger ununterbrochener Dienstzeit einen unbefristeten Fahrausweis und nach mehr als fünfjähriger und weniger als zehnjähriger Dienstzeit einen befristeten Fahrausweis, der auf Wunsch verlängert wird. Auch Ehegatten von aktiv Beschäftigten und Pensionären der BVG sowie Witwern und Witwen von ehemals Beschäftigten werden Fahrpreisermäßigungen mit einem Eigenanteil von 25 v. H. bzw. 50 v. H. einer Monatskarte gewährt.

Darüber hinaus erkennen die BVG die Dienstaussweise von Beschäftigten mehrerer Tochterunternehmen und die Fahrkarten an, die von verschiedenen Verkehrsunternehmen für deren aktiv und ehemals Beschäftigte sowie Angehörige unentgeltlich oder ermäßigt ausgegeben werden.

- 319 Die BVG haben als rechtliche Grundlagen für diese großzügigen Regelungen eine im Jahr 1939 vom Oberbürgermeister der Reichshauptstadt Berlin erlassene „Besondere Dienstordnung“ und eine Zustimmung des damaligen Senators für Verkehr und Betriebe von 1959 angeführt. Unterlagen hierzu konnten jedoch nicht vorgelegt werden. Die Vergünstigungen wirken sich in erheblichem Umfang auf das Betriebsergebnis des Unternehmens aus. Nach den mit den BVG abgestimmten Berechnungen des Rechnungshofs betragen die Einnahmeausfälle für das Jahr 2002 mindestens 15,5 Mio. €. Sie haben sich in den letzten fünf Jahren (1998 bis 2002) auf mehr als 73,0 Mio. € summiert.
- 320 Der Senat hatte bereits 1993 in einem Bericht an das Abgeordnetenhaus darauf hingewiesen, dass er die Vergünstigungen für Mitarbeiter und Pensionäre der BVG sowie deren Ehepartner als nicht mehr vertretbar ansieht, und die Erwartung geäußert, dass sie weitestgehend abgebaut werden. Die BVG haben daraufhin erste Maßnahmen ergriffen. So wurden die Eigenanteile für Ehegatten seit März 1994 an die Preisentwicklung der Monatskarte gekoppelt und Fahrausweise für Kinder seit Oktober 1996 abgeschafft. Weitere Aktivitäten sind aber unterblieben.
- 321 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die bisherigen Maßnahmen zum Abbau der Sonderleistungen im Hinblick auf die beträchtlichen Einnahmeausfälle und die hohen Landeszuschüsse unzureichend sind und die Vergünstigungen nach wie vor zu einer Besserstellung der Mitarbeiter der BVG gegenüber den Beschäftigten im unmittelbaren Landesdienst und in anderen öffentlich-rechtlichen Unternehmen Berlins führen. Er hat gefordert, dass die BVG künftig ihren Mitarbeitern Freifahrten - mit Ausnahme der dienstlich veranlassten Fahrten - versagen, dies auch organisatorisch sicherstellen und andere Freifahrten, Fahrpreisermäßigungen sowie Anerkennungen (T 318) entfallen.
- 322 Die BVG haben dem Rechnungshof in einem „ersten Zwischenbericht“ mitgeteilt, dass sie eine abgestufte Reduzierung vorsehen. In einem ersten Schritt würden Fahrpreisermäßigungen für Ehegatten von aktiv Beschäftigten vermindert oder abgeschafft, nachfolgend werde die Abschaffung von Freifahrten für Pensionäre und von Ermäßigungen für Witwer und Witwen von ehemals Beschäftigten geprüft. Zuletzt wäre der Wegfall der Freifahrtberechtigungen für aktiv Beschäftigte in der Freizeit in Betracht zu ziehen. Hier ergebe sich jedoch die Schwierigkeit einer Anspruchsberechtigung wegen „betrieblicher Übung bzw. Gesamtzusage aus der Vergangenheit“. Zu den Fahrpreisermäßigungen für Ehegatten von Pensionären, der Anerkennung der Dienstausweise von Tochterunternehmen und von Fahrkarten anderer Verkehrsunternehmen haben die BVG nicht Stellung genommen.

- 323 Der Rechnungshof erkennt die von den BVG eingeleiteten Maßnahmen an, sie reichen aber nicht aus. **Angesichts der Haushaltslage des Landes Berlin erwartet er, dass mit Ausnahme von nachweisbar dienstlichen Fahrten der BVG-Beschäftigten alle Vergünstigungen so schnell wie möglich entfallen.**

5. Mangelnde Bereitschaft des Rundfunk Berlin-Brandenburg mit den Rechnungshöfen von Berlin und Brandenburg eine Vereinbarung über die Prüfung seiner Beteiligungsunternehmen abzuschließen

Der Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg sieht vor, dass sich die Rechnungshöfe von Berlin und Brandenburg im Rahmen ihrer gemeinsam auszuübenden Finanzkontrolle über den Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) mit diesem über die Grundsätze einer Prüfung in Bezug auf solche Unternehmen des privaten Rechts verständigen, an denen die Rundfunkanstalt unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Der RBB ist nicht bereit, dafür zu sorgen, dass den Rechnungshöfen bei diesen Beteiligungen Prüfungsrechte über eine Betätigungsprüfung hinaus eingeräumt werden. Die Rechnungshöfe werden dadurch gehindert, ihren Auftrag zur Finanzkontrolle hinreichend wahrzunehmen.

- 324 Die Länder Berlin und Brandenburg haben durch den Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg den Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) gegründet. Diesem hat das Abgeordnetenhaus mit Gesetz vom 7. November 2002 zugestimmt. Der Rechnungshof von Berlin und der Landesrechnungshof Brandenburg sind für die Finanzkontrolle des RBB zuständig. § 30 Abs. 2 RBB-Staatsvertrag sieht vor, dass sich die beiden Rechnungshöfe mit der Rundfunkanstalt über die Grundsätze einer Prüfung in Bezug auf solche Unternehmen des privaten Rechts verständigen, an denen diese unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.
- 325 Die Rechnungshöfe haben dem RBB den Entwurf einer Vereinbarung übersandt, der vorsieht, ihnen bei unmittelbaren und mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen oder Beteiligungen, an denen er zusammen mit anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Mehrheit besitzt, Prüfungsrechte der Haushalts- und Wirtschaftsführung wie bei der Rundfunkanstalt selbst einzuräumen. Der RBB ist nicht bereit, eine derartige Vereinbarung abzuschließen und will - unabhängig von den Mehrheitsverhältnissen - lediglich eine Betätigungsprüfung zulassen.

- 326 Das Recht zur Betätigungsprüfung bei der Rundfunkanstalt steht den Rechnungshöfen ohnehin zu, sodass es insoweit keiner besonderen Regelung im Staatsvertrag bedurft hätte; denn sie prüfen im Rahmen der Finanzkontrolle nach § 30 Abs. 1 RBB-Staatsvertrag die Haushalts- und Wirtschaftsführung des RBB. Zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung gehört auch die Prüfung der Betätigung des RBB bei Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts, an denen der RBB unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist (§ 35 RBB-Staatsvertrag, § 111 Abs. 1 i. V. m. § 92 Abs. 1 LHO). Die Betätigungsprüfung beschränkt sich jedoch ausschließlich auf das Handeln der Rundfunkanstalt als Gesellschafter gegenüber ihren Beteiligungen; sie umfasst nicht die Prüfung der Wirtschaftsführung der Beteiligungsgesellschaften selbst.
- 327 Vor diesem Hintergrund ist der Auftrag des Staatsvertrages, sich über die Grundsätze einer Prüfung in Bezug auf die Beteiligungsunternehmen des RBB zu „verständigen“, so zu verstehen, dass über die ohnehin zulässige Betätigungsprüfung hinaus Prüfungsrechte mit den Beteiligungsunternehmen zu vereinbaren sind. Allein diese Auslegung entspricht auch der Begründung zu § 30 RBB-Staatsvertrag, wonach sich die Prüfung der Rechnungshöfe auch auf die Beteiligungsunternehmen des RBB erstreckt.
- 328 Den Rechnungshöfen Prüfungsrechte bei Beteiligungsunternehmen einzuräumen, entspricht auch der jüngsten Entwicklung in der Rundfunkgesetzgebung. Bereits mehrere Länderparlamente haben den Rechnungshöfen erweiterte Prüfungsrechte zumindest bei Mehrheitsbeteiligungen von Rundfunkanstalten eingeräumt (Gesetz über den Bayerischen Rundfunk, Staatsvertrag über die Gründung des Südwestrundfunks). Der Siebte Rundfunkänderungsstaatsvertrag sieht entsprechende Änderungen des ZDF-Staatsvertrages und des DeutschlandRadio-Staatsvertrages vor. In Bezug auf die Prüfung der Beteiligungen des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR) haben die drei zuständigen Rechnungshöfe mit dem MDR eine Vereinbarung abgeschlossen, die in ihren Grundzügen dem Vorschlag der Rechnungshöfe von Berlin und Brandenburg an den RBB entspricht.
- 329 Der RBB wendet ein, die Verfasser des RBB-Staatsvertrages hätten in Kenntnis der medienrechtlichen Entwicklungen auf ein vergleichbares Verfahren bewusst verzichtet, indem sie es den Rechnungshöfen und der Rundfunkanstalt überlassen hätten, sich über die Grundsätze einer Prüfung zu verständigen. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Beteiligungsgesellschaften durch die Rechnungshöfe komme auch deshalb nicht in Betracht, weil diese Unternehmen nicht mit öffentlichen Mitteln wirtschafteten, sondern ihre Einnahmen aufgrund privatwirtschaftlicher Aktivitäten erzielten.

Der RBB verkennt dabei das Ziel des Staatsvertrages, den Rechnungshöfen im Rahmen der zu vereinbarenden Grundsätze eine Prüfung der Beteiligungsunternehmen des RBB zu ermöglichen. Zudem übersieht er, dass eine Trennung in verschiedene Finanzkreise (öffentliche Mittel aus dem

Rundfunkgebührenaufkommen einerseits und privatwirtschaftliche Mittel andererseits) im Rahmen einer Konzernbetrachtung nicht gerechtfertigt ist, da alle wirtschaftlichen und finanziellen Handlungen der Rundfunkanstalt nur unter Einbeziehung ihrer unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen Aufschluss über ihre wirtschaftliche Lage geben können. Dass die wirtschaftliche Tätigkeit der Beteiligungsunternehmen nicht rein privatwirtschaftlicher Natur ist, belegt im Übrigen § 28 Abs. 1 Nr. 1 RBB-Staatsvertrag; danach muss deren Unternehmenszweck grundsätzlich dem Auftrag des RBB entsprechen, nämlich Hörfunk und Fernsehen im Sinne des Rundfunkstaatsvertrages zu veranstalten.

- 330 Im Ergebnis beanstandet der Rechnungshof, dass der RBB die im RBB-Staatsvertrag unterbliebene Ausgestaltung der vorgesehenen Prüfungsrechte der Rechnungshöfe bei den Beteiligungsunternehmen zum Anlass nimmt, eine den Bedürfnissen der Rundfunkgebührenzahler Rechnung tragende umfassende Finanzkontrolle zu verhindern.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat im Interesse einer wirksamen Finanzkontrolle darauf hinwirkt, dass der RBB mit den Rechnungshöfen eine Vereinbarung über die Grundsätze der Prüfung bei seinen Beteiligungsunternehmen schließt und sich darin insbesondere verpflichtet, den Rechnungshöfen bei seinen Mehrheitsbeteiligungen das Recht zur Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung einräumen zu lassen.

Für das Kollegium:

Dr. Harms

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2004

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
11 - 37				X						
38 - 62				X						
63 - 73				X						
74 - 78				X						
79 - 84				X				X		
85 - 92	X									
93 - 99			X	X		X				
100 - 108			X							
109 - 113			X							
114 - 127							X			
128 - 137							X			
138 - 143				X						alle Bezirksämter
144 - 149				X			X			
150 - 154							X			
155 - 162						X				
163 - 173						X				
174 - 186						X				alle Bezirksämter
187 - 192						X				
193 - 201					X					
202 - 208					X					
209 - 217					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
218 - 224					X					alle Bezirksämter
225 - 228					X					
229 - 234				X						
235 - 242				X						
243 - 247				X				X		
248 - 254									X	
255 - 260									X	
261 - 294								X		
295 - 304								X		
305 - 316				X				X		
317 - 323								X		
324 - 330	X									

Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2003**Charité****Stellungnahme vom 24. April 2003 gegenüber dem Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ des Hauptausschusses über vorläufige Verwendung von Haushaltsmitteln für Baufolgekosten der Charité**

Der Senat hatte den Hauptausschuss im Dezember 2002 darüber informiert, dass er die vorläufige Verwendung von Haushaltsmitteln von 10,2 Mio. € für Forschung und Lehre zur Mitfinanzierung von Baufolgekosten der Charité zugelassen hat. Die Notwendigkeit der Maßnahme hat der Senat mit einem im Jahr 2000 durchgeführten Schiedsstellenverfahren begründet; dadurch seien die Pflegesatzbudgets für die stationäre Krankenversorgung soweit reduziert worden, dass die aus dem Neubau des Campus Virchow-Klinikum resultierenden Baufolgekosten nicht mehr aus den Pflegesätzen finanziert werden könnten. Der Senat verwies darauf, dass die Charité Klage gegen die Genehmigung der Schiedsstellenentscheidung eingeleitet habe mit dem Ziel, die Baufolgekosten im Pflegesatzbudget zu berücksichtigen. Er hat bestätigt, dass die Haushaltsmittel als Zuschüsse für Forschung und Lehre der Charité bestimmt, während die Baufolgekosten der Krankenversorgung zuzurechnen sind. Der Bitte des Unterausschusses „Haushaltskontrolle“ des Hauptausschusses entsprechend hat der Rechnungshof zu dem Schreiben des Senats Stellung genommen.

Der Rechnungshof hat die Baufolgekosten - in Übereinstimmung mit der Auffassung der Charité und des Senats - der Krankenversorgung zugeordnet. Die nach dem Haushaltsplan für Forschung und Lehre bestimmten Landeszuschüsse sind deshalb insoweit zweckwidrig eingesetzt worden. Die Absicht, diesen Betrag später wieder dem Budget für Forschung und Lehre zuzuführen, ändert daran nichts, zumal der Ausgang des Rechtsstreits ungewiss ist und eine (vollständige) Erstattung durch die Krankenkassen nicht vorausgesetzt werden kann. Der Rechnungshof hat zudem auf mögliche Nachteile für Berlin hingewiesen, weil infolge der zweckwidrigen Mittelverwendung nicht auszuschließen ist, dass Vorhaben im Bereich von Forschung und Lehre ganz oder teilweise nicht durchgeführt werden konnten.

FISCUS

Stellungnahme vom 20. August 2003 gegenüber dem Hauptausschuss zum Projekt Föderales Integriertes Standardisiertes Computerunterstütztes Steuersystem und ergänzendes Schreiben vom 22. Oktober 2003

Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Jahresberichten 1999 (T 385 bis 396) und 2001 (T 152 bis 162) auf Verzögerungen und erhebliche Risiken beim bundesweiten Projekt Föderales Integriertes Standardisiertes Computerunterstütztes Steuersystem (FISCUS) hingewiesen. Aufgrund einer Bitte des Hauptausschusses hat er zu dem Fortschrittsbericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom Juli 2003 Stellung genommen.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Senatsverwaltung nicht, dass die Funktionsfähigkeit der Berliner Steuerverwaltung sichergestellt und die Beteiligung Berlins an dem Projekt FISCUS ohne Alternative sei. Angesichts des unbefriedigenden Entwicklungsstands ist der Erfolg von FISCUS weiterhin gefährdet. Eine verlässliche Aussage über den Einsatz von FISCUS-Produkten im Echtbetrieb und damit einer Ablösung der bisherigen Verfahren ist derzeit nicht möglich. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, den weiteren Verbleib Berlins im FISCUS-Verbund von Kriterien für eine erfolversprechende Weiterführung des Projekts FISCUS abhängig zu machen.

Der Rechnungshof hat im Übrigen festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen den parlamentarischen Beschlüssen sowie den Empfehlungen des Rechnungshofs zu diesem Projekt nicht ausreichend nachgekommen ist. So liegt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Berliner Steuerverwaltung noch immer nicht vor. Auch sind die Kosten für den auf Berlin zukommenden Migrationsaufwand (Anpassung der Alt-Verfahren, Einführung und Anpassung der von der FISCUS-GmbH zu entwickelnden Standardverfahren) bisher nicht untersucht worden.

Fraktionszuschüsse

Prüfungsbericht gemäß § 9 Abs. 4 Fraktionsgesetz vom 4. September 2003 an den Präsidenten und die Fraktionen des Abgeordnetenhauses über die Verwendung der den Fraktionen des Abgeordnetenhauses für das Haushaltsjahr 1999 zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel aus dem Landeshaushalt

Der Rechnungshof hat in dem Prüfungsbericht gemäß § 9 Abs. 4 Fraktionsgesetz (FraktG) das abschließende Ergebnis seiner stichprobenweisen Prüfung der Verwendung der den Fraktionen des Abgeordnetenhauses für das Haushaltsjahr 1999 zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel aus dem Landeshaushalt (Fraktionszuschüsse) zusammengefasst, so-

weit es für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen von genereller und grundsätzlicher Bedeutung ist. Der Bericht dient dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses als Grundlage für seine Regelungsbefugnisse nach § 8 Abs. 12 FraktG (Richtlinien für die Verwendung der Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen) und ggf. für die Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen nach § 9 Abs. 5 FraktG bei vom Rechnungshof festgestellter rechtswidriger Verwendung von Mitteln.

Der Rechnungshof hat insbesondere Verstöße gegen die Regelungen über die Bildung, Verwendung und Nachweisführung zweckgebundener Rücklagen sowie Fälle unzulässiger Parteifinanzierung aus Fraktionsmitteln beanstandet.

Liegenschaftsfonds

Schreiben vom 19. September 2003 an den Hauptausschuss zum Gesetz über die Änderung von Gesetzen im Zusammenhang mit der Neukonzeption des Liegenschaftsfonds Berlin

Der Senat hatte dem Abgeordnetenhaus seine Neukonzeption für den Liegenschaftsfonds Berlin zugeleitet und ihm den Entwurf eines Gesetzes über die Änderung von Gesetzen im Zusammenhang mit dieser Neukonzeption zur Beschlussfassung vorgelegt. Wegen der Bedeutung und der Auswirkung dieses Vorhabens hat der Rechnungshof den Hauptausschuss über seine vorläufige Bewertung des Projekts und der rechtlichen Konsequenzen auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen unterrichtet.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Neukonzeption darauf angelegt ist, die Arbeit des Liegenschaftsfonds durch neue Aufgabenfelder zu verstetigen; nach dem bisherigen Konzept würde der Liegenschaftsfonds durch Aufgabenerledigung langfristig wegfallen. Ob die bisherige Tätigkeit des Liegenschaftsfonds in der gegenwärtigen Organisationsform wirtschaftlich günstiger ist als andere Lösungen, ist anhand der vorliegenden Unterlagen nicht zweifelsfrei festzustellen. Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass Zusatzkosten der Neukonzeption offen gelegt werden und dass der Senat dem Abgeordnetenhaus vor dem Beschluss der Neukonzeption einen Nachweis für die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens vorlegt.

Der Rechnungshof hat des Weiteren darauf aufmerksam gemacht, dass es zur Umsetzung der Neukonzeption für den Liegenschaftsfonds nicht der vorgesehenen Änderungen der LHO bedarf. Sie würden vielmehr dazu führen, dass dem Abgeordnetenhaus jegliche rechtliche Einflussnahme bei der Veräußerung von Grundstücken durch den Liegenschaftsfonds entzo-

gen würde, und damit eine (Selbst-)Entmachtung des Parlaments darstellen. Letztlich ist zu befürchten, dass nach der vorgesehenen Gesetzesänderung zum Bewertungsverfahren nur noch wenige Grundstücksveräußerungsgeschäfte den zuständigen Ausschuss des Abgeordnetenhauses erreichen. Damit fände eine begleitende parlamentarische Finanzkontrolle kaum noch statt.

Akademie der Künste

Bericht vom 28. Oktober 2003 an den Hauptausschuss über die Prüfung der Mehrkosten und Finanzierungsmodalitäten der Baumaßnahme „Akademie der Künste“

Beim Neubau der Akademie der Künste am Pariser Platz waren erhebliche Kostensteigerungen entstanden, die Fertigstellung des Baus verzögerte sich. Der Rechnungshof hat entsprechend einer Bitte des Hauptausschusses die Mehrkosten und Finanzierungsmodalitäten der Baumaßnahme geprüft und hierzu berichtet.

Die Mehrkosten aufgrund zahlreicher Nachträge und die streitigen Auseinandersetzungen über deren Anerkennung, die letztlich einen Baustopp zur Folge hatten, hat der Rechnungshof insbesondere darauf zurückgeführt, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Bauleistungen zu einem Zeitpunkt ausgeschrieben hat, zu dem die Baumaßnahme noch nicht ausreichend durchgeplant war. Der sodann mit dem beauftragten Generalunternehmer geschlossene Pauschalvertrag war eine bei diesem Planungsstand ungeeignete Vertragsform. Die Vergabe der Bauleistungen zu einem „Pauschalpreis“ von 38,35 Mio. € war völlig unrealistisch, die Kostenrisiken für nicht im Pauschalbetrag enthaltene Leistungen verblieben beim Land Berlin. Die Senatsverwaltung ist ihren Projektsteuerungsverpflichtungen nur teilweise und nur mit schwerwiegenden Fehlern nachgekommen. Sie hat insbesondere nicht für klar abgegrenzte Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten gesorgt; vor allem hat sie durch die völlig widersinnige Beauftragung des Generalunternehmers sowohl mit der Erbringung der Bauleistungen als auch mit der Objektüberwachung (Bauüberwachung) einen Ziel- und Interessenkonflikt angelegt, der die Auseinandersetzungen über die Anerkennung der Nachträge zum Nachteil Berlins belastet hat.

Die von der Senatsverwaltung für Finanzen dargelegten Vergleichsberechnungen zur gewählten Finanzierung sowohl der Baumaßnahme als auch der Mehrkosten sind im Ergebnis zwar zutreffend, in ihrer Darstellung aber teilweise nicht schlüssig. Die Senatsverwaltung und der Rechnungshof haben sich über eine künftige Darstellungsform von derartigen Wirtschaftlichkeitsvergleichen verständigt.

Neues Tempodrom**Stellungnahme vom 31. Oktober 2003 gegenüber dem Hauptausschuss zur Zahlung der Investitionsbank Berlin an die Stiftung Neues Tempodrom**

Bereits mit Bericht vom 20. Dezember 2002 hatte der Rechnungshof dem Hauptausschuss über die Liquiditätsentwicklung der Stiftung Neues Tempodrom berichtet und auf die mit der Finanzierung des Veranstaltungsorts fortbestehenden hohen Risiken für den Landeshaushalt hingewiesen (vgl. Anlage zum Jahresbericht 2003). Im Anschluss daran hat der Rechnungshof auf Bitte des Hauptausschusses die im Rahmen eines sog. Sponsoringvertrages Ende 2002 geleisteten Zahlungen der Investitionsbank Berlin von 1,74 Mio. € an die Stiftung auf ihre Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit geprüft. Er hat seine Bewertung des Vorgangs dem Hauptausschuss in einem vertraulichen Schreiben zugeleitet.

**Berliner Betrieb für
Zentrale Gesundheitliche
Aufgaben****Stellungnahme vom 31. Oktober 2003 gegenüber dem Hauptausschuss zur Umgehung des qualifizierten Sperrvermerks beim Zuschuss an den Berliner Betrieb für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben**

Vor dem Hintergrund der notwendigen Reduzierung der Leistungsangebote des Berliner Betriebs für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben (BBGes) und der hierzu vom Senat noch nicht vorgelegten Konzeption hatte das Abgeordnetenhaus mit dem HG 02/03 den für 2003 vorgesehenen Zuschuss an den BBGes mit der Maßgabe gesperrt, dass die Aufhebung der Sperre der Einwilligung des Abgeordnetenhauses bedarf (qualifizierte Sperre). Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz überwies jedoch Ende 2002 einen Vorschuss von 606 000 € auf die im Haushaltsjahr 2003 zu leistenden Zuschüsse an den BBGes, ohne dem Abgeordnetenhaus die ausstehende Konzeption vorgelegt und die Entsperrung der Mittel beantragt zu haben. Der Rechnungshof hat, vom Hauptausschuss um Stellungnahme gebeten, die Auffassung vertreten, dass die von der Senatsverwaltung vorgenommene Vorauszahlung des Zuschusses für das Haushaltsjahr 2003 an den BBGes eine Umgehung des qualifizierten Sperrvermerks darstellt und gegen den Grundsatz der zeitlichen Bindung der Ausgabenermächtigung (§ 45 Abs. 1 LHO) verstößt.

**Leitungsbereiche der
Senatsmitglieder****Schreiben vom 15. Januar 2004 an den Unterausschuss
„Stellenwirtschaft“ des Hauptausschusses über die per-
sonelle Ausstattung der Leitungsbereiche der Senats-
mitglieder**

Der Rechnungshof hat sich gegenüber dem Unterausschuss „Stellenwirtschaft“ des Hauptausschusses in einem vertraulichen Schreiben erneut zur personellen Ausstattung der Leitungsbereiche der Senatsmitglieder geäußert (vgl. Jahresbericht 2002 T 109 bis 119). Er hat insbesondere auf weiterhin bestehende Einsparpotenziale hingewiesen.

Verwaltungsreform**Bericht gemäß § 99 LHO vom 12. Februar 2004 an das Ab-
geordnetenhaus über den Stand der Umsetzung des Ver-
waltungsreform-Grundsätze-Gesetzes in den Bezirken**

Mit der im Jahr 1994 beschlossenen Reform der Berliner Verwaltung durch Einführung eines neuen, betriebswirtschaftlich orientierten Steuerungsmodells und durch das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) vom 17. Mai 1999 sollten die Grundlagen für eine moderne, effiziente und bürgerfreundliche, von leistungsfähigen und motivierten Mitarbeitern getragene Verwaltung geschaffen werden. Der Rechnungshof hat diesen Reformprozess über die Jahre hinweg begleitet. Im 1. Halbjahr 2003 hat er geprüft, mit welchen Ergebnissen und Wirkungen die zentralen Reformelemente in den Bezirken eingeführt worden sind. Die Ergebnisse der Prüfung sowie daraus abgeleitete Schlussfolgerungen für die weitere Umsetzung der Verwaltungsreform durch Senat und Bezirksämter sind in dem Bericht zusammengefasst, der Abgeordnetenhaus und Senat bei ihren Überlegungen zur Fortschreibung des VGG und Weiterentwicklung der Reform unterstützen soll.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Verwaltungsreform in den Bezirken mit Ausnahme der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) nur sehr eingeschränkt und lückenhaft umgesetzt worden ist: Die KLR wird flächendeckend eingesetzt und leistet - trotz bestehender Mängel - einen wichtigen Beitrag zur Kostentransparenz und Steuerbarkeit der Ressourcen. Die dezentrale Ressourcenverantwortung ist nur unvollkommen realisiert. Zwar wurden Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) sowie Serviceeinheiten (SE) gebildet, jedoch wird die vom Gesetzgeber gewünschte größere Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit der LuV häufig durch fehlende Zielvereinbarungen sowie zu umfangreiche Entscheidungsvorbehalte des Bezirksamtskollegiums, seiner Mitglieder oder von SE beschränkt. Ziel- und Servicevereinbarungen zwischen den Mitgliedern des Bezirksamts und den Leitern der Organisationseinheiten sind nur in wenigen Fällen abgeschlossen, sodass eine zielgenaue Steuerung des Verwaltungshandelns im Rah-

men des neuen Steuerungsmodells praktisch nicht stattfindet. Das Qualitätsmanagement wird nur unzureichend eingesetzt, insbesondere fehlt es an einer systematischen Qualitätssicherung. Das Personalmanagement ist nur sehr eingeschränkt eingeführt.

Die von der Verwaltungsreform erwarteten Erfolge und Wirkungen sind entsprechend dem Stand der - zumeist unzureichenden - Umsetzung der einzelnen Reformelemente bisher nur in sehr beschränktem Umfang eingetreten. Erzielte Einsparungen sind meist auf haushaltswirtschaftliche Beschränkungen und realisierte pauschale Sparvorgaben zurückzuführen.

Angesichts des insgesamt unbefriedigenden Sachstands empfiehlt der Rechnungshof, den Reformprozess sowohl von den Bezirksämtern als auch vom Senat mit hoher Priorität voranzutreiben. Dabei wird der Senat auch zu prüfen haben, inwieweit die Umsetzung der Reformelemente insbesondere durch Anreizsysteme beschleunigt werden kann. Der Rechnungshof hat für die zentralen Elemente der Reform jeweils konkrete Empfehlungen gegeben.