

J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 5

I.

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 16. März 2005 beschlossen worden.

Mitglieder des Kollegiums sind Präsident Dr. Jens Harms, Vizepräsident Wolfgang Hurnik sowie die Direktoren bei dem Rechnungshof Peter Puchmüller, 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 2003 ist am 9. Dezember 2004 erteilt worden (Plenarprotokoll 15/61).

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Abkürzungsverzeichnis		
I. Vorbemerkungen		
1. Aufgaben des Rechnungshofs	1	9
2. Zum Jahresbericht 2005	6	10
II. Finanzlage des Landes Berlin		
1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	11	12
2. Primärdefizit	12	15
3. Steuern	13	16
4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen	17	18
5. Personalausgaben und Stellenentwicklung	19	20
6. Konsumtive Ausgaben	23	24
7. Investitionsausgaben	26	27
8. Verschuldung	27	29
9. Kreditobergrenze	29	31
10. Zinsausgaben	30	33
11. Indikatoren der Haushaltsnotlage	31	33
12. Konsolidierungsnotwendigkeiten	32	35
III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2003		
1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2003	44	42
2. Kreditaufnahme	70	54

	T-Nr.	Seite
IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
A. Querschnittuntersuchungen		
Gravierende Mängel beim Erstellen und Umsetzen von IT-Sicherheitskonzepten	78	58
B. Inneres		
1. Hoher Anteil an Frührentnern	87	62
2. Mängel bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten	98	68
C. Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz		
1. Drohende Einnahmeverluste in Millionenhöhe infolge unterlassener abschließender Bearbeitung von Sozialhilfsvorgängen in den bezirklichen Sozialämtern	105	72
2. Missachtung des bundesgesetzlichen Sachleistungsprinzips nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	110	74
3. Finanzielle Nachteile durch Mängel bei der Kalkulation von Investitionsbeträgen für stationäre Einrichtungen	117	78
D. Bildung, Jugend und Sport (einschließlich Familie)		
Förderung des Sekretariats einer internationalen Vereinigung ohne erhebliches Interesse Berlins	125	83
E. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Umweltschutz, Wohnen und Verkehr)		
1. Nicht ordnungsgemäße Erstanmeldung von Baumaßnahmen für die Investitionsplanung 2003 bis 2007	131	86
2. Fehlende begleitende Erfolgskontrollen während der Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins	138	90
3. Anstieg des Rückstandes bei der Bauunterhaltung von Straßen auf eine Größenordnung von über 400 Mio. €	148	95
4. Mängel bei der Neuordnung der Krematorien Berlins	154	98
5. Überhöhte Bezahlung von Mitarbeitern der Stiftung Naturschutz Berlin	161	102

	T-Nr.	Seite
F. Wirtschaft, Arbeit und Frauen		
Rechtswidrige Bewilligung von Zuschüssen zur Förderung der Berufsausbildung	168	105
G. Finanzen		
Probleme bei der Umsetzung von Bearbeitungsgrundsätzen in den Veranlagungsstellen der Finanzämter	178	110
H. Wissenschaft, Forschung und Kultur		
1. Fehlendes Interesse von Berliner Hochschulen an ihrer eigenen Beteiligungsgesellschaft	186	114
2. Einsparpotenziale in Millionenhöhe durch Beendigung der anteiligen Mitfinanzierung der Rundfunk-Orchester und -Chöre GmbH aus dem Landeshaushalt	197	118
3. Unzureichende Kontrolle der Mittelverwendung bei einem Privattheater	203	121
I. Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
1. Großzügige Vergütungen und Sonderregelungen für Führungskräfte der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz	210	123
2. Wettbewerbseinschränkende Verfahren der Berliner Stadtreinigungsbetriebe und der Berliner Wasserbetriebe bei der Vergabe von Bauleistungen	238	137
3. Millionenverluste der Berliner Verkehrsbetriebe durch Aktivitäten in den Geschäftsbereichen Charter und Touristik	249	142
4. Sponsoringtätigkeit der Berliner Stadtreinigungsbetriebe auf Kosten der Gebührenzahler	258	147
5. Grob unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Wasserbetriebe beim Betrieb eines Seminarhotels und bei der Gewährung von Sonderleistungen und Vergünstigungen	264	149
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2005		155

	Seite
Anlage Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben für das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2004	157

Abkürzungsverzeichnis

AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften -
BeamtVG	Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz)
BerIBG	Berliner Betriebsgesetz
BerIHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BesGr.	Besoldungsgruppe
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMT-G-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe -
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DBI.	Dienstblatt des Senats von Berlin
Drs	Drucksache
DVBl.	Zeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/ die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
IT	Informationstechnik
LHO	Landeshaushaltsordnung

NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
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 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 seiner gesetzlichen 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. Sie trägt dazu bei, aus Fehlern in der Vergangenheit die richtigen Schlüsse für die Zukunft zu ziehen und finanzielle Nachteile für Berlin zu vermeiden. Der Rechnungshof wirkt zudem auf effizientere Organisationsstrukturen und -prozesse in der Verwaltung hin, sodass durch effektiveres Handeln bessere Ergebnisse erzielt werden können. 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 die parlamentarische Finanzkontrolle. In seinen Jahresberichten fasst er 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. Diese beratende Funktion übt der Rechnungshof anlass- und adressatenbezogen in vielfältiger Form aus. So führen seine meist im Rahmen von Prüfungshandlungen, aber auch aufgrund von Prüfungserfahrungen 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 aufgegriffenen Fällen geworden ist, gibt der Rechnungshof in seinen Ergebnisberichten, die jeweils in der zweiten Jahreshälfte veröffentlicht werden.

2. Zum Jahresbericht 2005

- 6 In seinem Jahresbericht 2005 fasst der Rechnungshof bedeutsame Ergebnisse seiner Prüfungen bis Anfang des Jahres 2005 zusammen. Er berichtet in Einzelbeiträgen insbesondere über
- die Finanzlage des Landes Berlin,
 - Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2003 (Drs 15/3223) 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 2005 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2003 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 Prüfungs-

feststellungen 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 Beiträgen des Jahresberichts Stellung zu nehmen. Der Übersicht am Ende des Jahresberichts ist zu entnehmen, von wem ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats 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 für das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse des vergangenen Jahres beigefügt (Anlage).

II. Finanzlage des Landes Berlin

Das Land Berlin befindet sich weiterhin in einer extremen Haushaltsnotlage. Trotz andauernder 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 Finanzplanung 2003 bis 2007 ausgewiesenen Konsolidierungsziele nicht aus eigener Kraft aus der Schuldenfalle befreien. Das Land muss alle möglichen Maßnahmen zur Sanierung des Haushalts 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 2002 bis 2007 folgende Entwicklung:

Ansicht 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben¹⁾

Art der Einnahmen und Ausgaben	2002 ²⁾	2003	2004 ³⁾	2005	2006 ⁴⁾	2007 ⁴⁾
	- Mio. € -					
EINNAHMEN						
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	7 575,4	7 638,4	7 914,2	8 289,7	8 839,0	9 187,0
Länderfinanzausgleich	2 456,8	2 583,8	2 829,0	2 365,0	2 528,0	2 617,0
Bundesergänzungszuweisungen	2 543,9	2 552,2	2 566,7	2 799,8	2 840,0	2 854,0
Sonstige Zuweisungen vom Bund	787,4	830,0	906,0	908,7	775,0	765,0
Sonstige Zuweisungen von Ländern	59,0	61,7	58,7	63,2	64,0	64,0
Sonstige Zuweisungen vom öffentlichen Bereich	119,0	109,1	91,2	90,6	108,0	108,0
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Bereichen	334,6	290,9	349,4	338,5	318,0	283,0
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	502,8	454,7	492,5	408,7	489,0	466,0
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	273,9	259,5	300,8	301,5	332,0	327,0
Veräußerungserlöse (einschließlich Kapitalrückzahlungen)	267,0	297,1	438,8	182,6	176,0	179,0
Verwaltungseinnahmen und sonstige Einnahmen	1 277,2	1 186,1	1 089,9	1 048,5	1 027,0	1 032,0
Bereinigte Gesamteinnahmen	16 197,0	16 263,5	17 037,2	16 796,8	17 496,0	17 882,0
Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	6 042,7	4 063,8	5 345,0	4 290,3	3 261,0	2 703,0
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	125,7	1 440,2	22,2	22,0	17,0	0,0
Einnahmen insgesamt	22 365,3	21 767,5	22 404,4	21 109,1	20 774,0	20 585,0
AUSGABEN						
Personalausgaben	7 271,0	6 991,1	6 837,8	6 885,8	7 090,0	7 166,0
Konsumtive Ausgaben	9 719,9	9 555,6	9 423,8	8 978,3	8 751,0	8 498,0
Investitionsausgaben	1 818,4	1 814,9	2 286,6	2 171,6	2 085,0	1 922,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 194,0	2 254,8	2 387,2	2 616,8	2 782,0	2 935,0
Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich	62,8	58,8	55,6	56,1	53,0	51,0
Bereinigte Gesamtausgaben	21 066,1	20 675,2	20 991,0	20 708,6	20 761,0	20 572,0
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	2 691,3	1 443,1	1 413,4	400,5	13,0	13,0
Ausgaben insgesamt	23 757,4	22 118,3	22 404,4	21 109,1	20 774,0	20 585,0
Primärsaldo	-2 942,2	-2 454,0	-2 005,4	-1 477,6	-659,0	66,0
Finanzierungssaldo	-4 864,2	-4 398,1	-3 951,0	-3 909,8	-3 252,0	-2 694,0

¹⁾ Abweichungen zu den Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen und in Einzelansichten ergeben sich durch Rundungsdifferenzen.

²⁾ Zwecks besserer Vergleichbarkeit mit den Angaben der Haushaltsrechnung hat der Rechnungshof die Gesamteinnahmen nicht um die im Jahr 2001 in Anspruch genommenen Vorgriffsermächtigungen für 2002 bereinigt (vgl. Vorjahresbericht T 67).

³⁾ HG 04/05

⁴⁾ Finanzplanung 2003 bis 2007

Ansicht 1 enthält für das Haushaltsjahr 2004 die Ansätze nach dem Haushaltsgesetz 2004/2005 (HG 04/05). Der vorläufige Jahresabschluss per 31. Dezember 2004 vom 11. Januar 2005 weist ein günstigeres Ergebnis aus. Die bereinigten Gesamteinnahmen wurden um 482 Mio. € überschritten und die bereinigten Gesamtausgaben um 475 Mio. € unterschritten. Die Nettokreditaufnahme belief sich auf 4 389 Mio. € und war damit um 956 Mio. € niedriger als veranschlagt.

Darüber hinaus hat der Senat mit dem Beschluss über die Eckwerte 2006 bis 2009 vom 15. Februar 2005 (Eckwertebeschluss 2006 bis 2009) die Planungen für die Jahre 2006 und 2007 fortgeschrieben. Nach den veränderten Zielstellungen sollen sowohl die bereinigten Gesamteinnahmen als auch die bereinigten Gesamtausgaben gegenüber der bisherigen Planung sinken. Die Neuverschuldung soll jährlich um etwa 90 Mio. € geringer ausfallen.

Trotz der Konsolidierungsmaßnahmen übersteigen die bereinigten Gesamtausgaben die bereinigten Gesamteinnahmen im gesamten betrachteten Zeitraum erheblich, was zu einer ständig wachsenden Schuldenlast führt. Diese Problematik wird insbesondere auf der Einnahmeseite durch die unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre verstärkt.

Konjunkturbedingte Einbrüche haben dazu geführt, dass die geplanten Einnahmen aus Steuern im Jahr 2002 um 608 Mio. € und im Jahr 2003 um 372 Mio. € verfehlt wurden. Damit haben auch die Primäreinnahmen (bereinigte Einnahmen abzüglich Einnahmen aus der Aktivierung von Vermögen) im Jahr 2003 nicht die geplante Größenordnung erreicht. Im Jahr 2004 fielen die Primäreinnahmen um 300 Mio. € höher aus als vorgesehen. Dies beruht auch auf erhöhten konsumtiven Zuweisungen des Bundes und der Sozialversicherungsträger für Grundsicherung, Sozialhilfe und Wohngeld, denen korrespondierend gleich hohe konsumtive Sachausgaben gegenüberstehen. Für die nächsten Jahre rechnet der Senat mit einem leichten Anstieg der Primäreinnahmen, insbesondere durch erhöhte Einnahmen aus Steuern sowie Länderfinanzausgleich (LFA) und Bundesergänzungszuweisungen (BEZ). Eine grundlegende Änderung der Einnahmesituation des Landes ist jedoch nicht zu erwarten. Auch die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und die Verwaltungseinnahmen bleiben auf einem niedrigen Niveau oder sind rückläufig.

Die Primärausgaben (bereinigte Gesamtausgaben abzüglich Zinsausgaben) sollen nach der Finanzplanung 2003 bis 2007 bis zum Jahr 2007 um 1 235 Mio. € gegenüber 2002 verringert werden. Mit dem Eckwertebeschluss 2006 bis 2009 hat der Senat eine weitere Absenkung bis 2007 um 507 Mio. € vorgesehen. Bis zum Jahr 2009 sollen die Primärausgaben gegenüber 2002 um 1 822 Mio. € sinken. Allerdings wird ein erheblicher Teil der Einsparungen durch anhaltend steigende Zinsbelastungen aufgebraucht. Die bereinigten Gesamtausgaben werden nach den neuesten Planungen des Senats zum Jahr 2007 um 1 146 Mio. € gegenüber dem Jahr 2002 sinken.

2. Primärdefizit

12 Ansicht 2: Entwicklung des Primärsaldos

Jahr	Primäreinnahmen	Primärausgaben	Primärsaldo
	- Mio. € -		
2002	15 929,9	18 872,2	-2 942,3
2003	15 966,4	18 420,4	-2 454,0
2004 ¹⁾	16 938,3	18 203,9	-1 265,6
2005	16 614,2	18 091,8	-1 477,6
2006	17 320,0	17 979,0	-659,0
2007	17 703,0	17 637,0	66,0

¹⁾ vorläufiger Jahresabschluss 2004 (Stand: 11.01.05)

Das Primärdefizit konnte zwischen 2002 und 2004 um 1 676,7 Mio. € verringert werden. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss der Senatsverwaltung für Finanzen wurde die Vorgabe des Haushaltsplans 2004 um 712 Mio. € unterschritten.

Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Risikoabschirmung für die Bankgesellschaft Berlin AG nicht in Anspruch genommen werden musste (300 Mio. €) und darüber hinaus die geplanten Ausgaben für Investitionen deutlich unterschritten wurden (um 279 Mio. €).

Bis zum Jahr 2006 soll das Primärdefizit weiter kontinuierlich gesenkt werden. Nach dem Eckwertebeschluss 2006 bis 2009 soll es sich im Jahr 2006 auf nunmehr 700 Mio. € belaufen. Im Jahr 2007 erwartet der Senat einen geringen Primärüberschuss von 30 Mio. €, der bis zum Jahr 2009 auf 620 Mio. € ansteigen soll.

Auch bei vollständigem Abbau des Primärdefizits verbessert sich die Haushaltslage des Landes nicht nachhaltig, weil die Zinsausgaben, die sich im Finanzplanungszeitraum 2003 bis 2007 auf insgesamt 13 Mrd. € belaufen, nahezu vollständig durch neue Kreditaufnahmen finanziert werden müssen und die zunehmende Verschuldung die Zinslast wiederum kontinuierlich erhöht (vgl. T 30).

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	2001	2002	2003	2004	Veränderung 2004 gegenüber 2003
	- Mio. € -				
Gemeinschafts- steuern ¹⁾	11 347,4	10 481,8	11 045,7	10 626,6	-419,1
Landessteuern ²⁾	795,4	753,2	684,3	722,1	37,8
Gemeindesteuern	1 249,2	1 225,6	1 261,7	1 351,9	90,2
Anteil an der Ein- fuhrumsatzsteuer	497,2	522,7	561,1	560,5	-0,6
Gesamtaufkommen	13 889,2	12 983,3	13 552,8	13 261,1	-291,7

¹⁾ einschließlich der Gewerbesteuerumlage

²⁾ ohne Spielbankabgabe

- 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 2001 bis 2004 folgendermaßen entwickelt:

Ansicht 4: Steuereinnahmen

Jahr	Soll laut Haushaltsplan ¹⁾	Ist-Einnahmen ¹⁾	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem	
			Haushaltsplan	Vorjahr
	- Mio. € -		- v. H. -	
2001	8 532	7 941	-6,9	-7,6
2002	8 183	7 575	-7,4	-4,6
2003	8 010	7 638	-4,6	+0,8
2004	7 914	8 012	+1,2	+4,9

¹⁾ ohne Spielbankabgabe

Die Ist-Einnahmen des Landes Berlin sind im Jahr 2004 um 374 Mio. € (4,9 v. H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen und lagen um 98 Mio. € (1,2 v. H.) über dem Haushaltsansatz. Insbesondere das Umsatzsteueraufkommen hat sich gegenüber den Vorjahren erhöht. Die gleichzeitig erheblich abgesunkenen Lohnsteuereinnahmen haben einen noch größeren Anstieg des Aufkommens verhindert.

- 15 Die für das Land Berlin wichtigen Steuerarten und die Berlin daran zustehenden Anteile haben sich in dem Zeitraum 2001 bis 2004 wie folgt entwickelt:

Ansicht 5: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen für Berlin

Jahr	Lohnsteuer	veranlagte Einkommensteuer	nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer	Einfuhrumsatzsteuer	Gewerbesteuer	Grundsteuer
- Mio. € -								
2001	3 001	207	235	-123	1 813	497	759	505
2002	2 999	134	126	-317	1 937	523	700	547
2003	2 873	109	126	52	1 811	561	708	593
2004	2 641	126	106	106	2 252	560	779	582

Das Umsatzsteueraufkommen hat sich gegenüber dem Vorjahr um 441 Mio. € erhöht. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Die Höhe des Lohnsteueraufkommens wurde insbesondere durch die schlechte Beschäftigungssituation beeinflusst.

Die veranlagte Einkommensteuer hat sich gegenüber dem Vorjahr geringfügig erhöht. Ihr Anteil am Berliner Steueraufkommen beträgt lediglich 1,6 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 Körperschaftsteueraufkommen ist gegenüber dem Vorjahr um 54 Mio. € angestiegen. Ebenso hat sich das Gewerbesteueraufkommen deutlich erhöht. Ursächlich dafür sind Gesetzesänderungen, die beispielsweise die Möglichkeit zur Verrechnung von Verlusten einschränken, sowie steigende Unternehmensgewinne.

Die Grundsteuereinnahmen sind gegenüber dem Vorjahr um 11 Mio. € gesunken. Das höhere Aufkommen des Vorjahres resultierte aus dem Abbau von Arbeitsrückständen in den Bewertungs- und Grundsteuerstellen der Finanzämter.

- 16 Für die Jahre 2005 bis 2008 erwartet Berlin die folgenden Steuereinnahmen:

Ansicht 6: Erwartete Steuereinnahmen

Jahr	Schätzungsergebnis ¹⁾	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
2005	8 116	+1,30 ²⁾
2006	8 547	+5,31
2007	8 919	+4,35
2008	9 280	+4,05

¹⁾ ohne Spielbankabgabe

²⁾ im Vergleich zum Ist des Jahres 2004

Die Zahlen beruhen für das Jahr 2005 auf den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2004 und für die Jahre 2006 bis 2008 auf den entsprechenden Ergebnissen vom Mai 2004. Die Prognosen können schon wegen der laufenden Änderungen des Steuerrechts nur als Tendenzaussagen angesehen werden.

4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

- 17 Nach dem HG 04/05 erwartete der Senat für das Jahr 2004 eine Erhöhung der Einnahmen aus LFA und BEZ gegenüber dem Jahr 2002 um 395 Mio. €. Vom Jahr 2005 an hat er die Auswirkungen der Neuregelung für die Bemessung von LFA und BEZ berücksichtigt, die der Bundestag mit dem Maßstäbengesetz vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302) und dem Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) bestimmt hat.

Die Einnahmen aus LFA und Fehlbetrags-BEZ beliefen sich im Jahr 2004 auf 3 225,8 Mio. €. Damit wurden die Erwartungen nach dem Haushaltsgesetz um 55 Mio. € und nach der Steuerschätzung vom Mai 2004 um 6 Mio. € unterschritten. Für das Jahr 2005 wurden mit der Steuerschätzung vom November 2004 die Einnahmeerwartungen gegenüber dem Haushaltsgesetz und gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2004 nach oben korrigiert:

Ansicht 7: Entwicklung von LFA und BEZ im Jahr 2005

Art der Einnahmen	Haushaltsplan	Schätzung Mai 2004	Schätzung November 2004
	- Mio. € -		
LFA	2 365,0	2 421,0	2 442,0
Fehlbetrags-BEZ	753,0	756,0	752,0
Sonderbedarfs-BEZ	2 046,9	2 046,9	2 046,9
LFA und BEZ zusammen	5 164,9	5 223,9	5 240,9

Nach der Finanzplanung 2003 bis 2007 hatte der Senat beginnend mit dem Jahr 2006 auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2003 erneut eine Zunahme von Steuereinnahmen, LFA und Fehlbetrags-BEZ erwartet. Diese Prognose konnte mit der Steuerschätzung vom Mai 2004 nicht vollständig aufrechterhalten werden. Die Mindereinnahmen sollten sich danach um etwa 300 Mio. € pro Jahr bewegen. Mit dem Eckwertebeschluss 2006 bis 2009 hat der Senat seine entsprechenden Einnahmeerwartungen nun sogar um 530 Mio. € für 2006 und um 611 Mio. € für 2007 gegenüber der Finanzplanung gesenkt.

Die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung betragen für Berlin von 2005 an nur noch 44 Mio. € jährlich und werden zudem alle fünf Jahre überprüft. Die Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten sind degressiv ausgestaltet worden. Der Rechnungshof hat die Entwicklung im Vorjahresbericht (T 17) dargestellt. Bis zum Jahr 2007 werden sie sich von 2 114,7 Mio. € (im Jahr 2002) um 97 Mio. € auf 2 017,7 Mio. € verringern.

- 18 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 August 2004 den Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2003 vorgelegt. Darin wird wie schon im Bericht des Vorjahres auf die äußerst unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung seit 1995 und den Rückgang der Wirtschaftskraft verwiesen. Zwischen 1995 und 2003 sei die Berliner Wirtschaftsleistung um 8,4 v. H. geschrumpft. Die Arbeitslosigkeit sei seit 1995 deutlich gestiegen, die Erwerbstätigkeit entsprechend zurückgegangen. Mit dem Bericht stellt der Senat dar, dass es dem Land nicht gelungen ist, seine finanzwirtschaftliche Entwicklung zu verbessern. Infolge der Haushaltsnotlage bewegten sich die Investitionen auf einem bei weitem zu niedrigen Niveau, sodass Infrastrukturlücken nicht abgebaut werden konnten. In vielen Bereichen hätten darüber hinaus Erhaltungsinvestitionen zurückgestellt werden müssen.

In Anbetracht dieser Situation stellt der Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ bis zum Jahr 2019 um 1,7 Mrd. € für das Land eine erhebliche finanzpolitische Herausforderung dar.

Die Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ der neuen Länder und Berlins wurden im Finanzplanungsrat im November 2004 erörtert. Er konstatierte, dass mit Ausnahme von Sachsen die zur Verfügung gestellten Mittel nicht vollständig zweckgerecht eingesetzt werden. Die neuen Länder und Berlin trügen die Verantwortung, durch konsequente Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung eine sachgerechte Verwendung der Mittel zu gewährleisten.

5. Personalausgaben und Stellenentwicklung

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

Ansicht 8: Entwicklung der Personalausgaben

Jahr	Soll laut Haushaltsplan	Ist-Ausgaben	Abweichung
	- Mio. € -		
1991	6 232,5	5 865,1	-367,4
⋮	⋮	⋮	⋮
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	7 111,3	6 991,1	-120,2
2004	6 837,8	6 764,9 ¹⁾	-72,9 ¹⁾
2005	6 885,8		

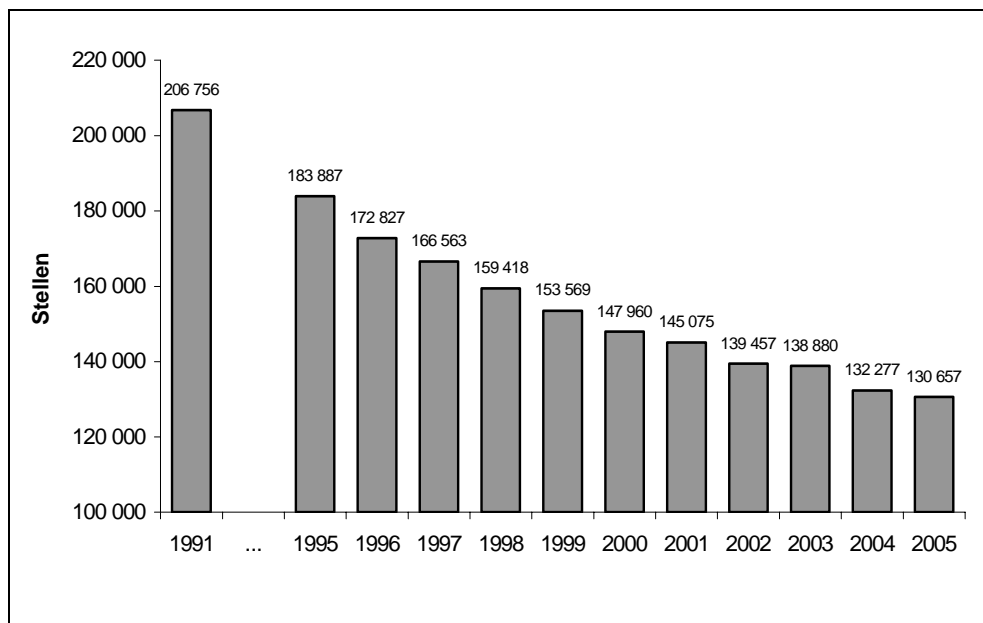
¹⁾ vorläufiger Jahresabschluss 2004 (Stand: 31.01.05)

Die Tabelle verdeutlicht, dass die inzwischen sinkenden Personalausgaben im Haushaltsplan in ausreichender Höhe veranschlagt waren. Die seit dem Doppelhaushalt 2002/2003 praktizierte geänderte Veranschlagungssystematik hat sich damit bewährt. Die Unterschreitung im Jahr 2004 ergibt sich nach dem vorläufigen Jahresabschluss rechnerisch aus unterschiedlichen

Entwicklungen. Bei den Ausgaben für Bezüge, Vergütungen und Löhne weist die Hauptverwaltung eine Unterschreitung von 433 000 € auf, bei den Bezirken entstand ein Minus von 70,9 Mio. €. Die Ansätze für den Personalüberhang werden wegen der Aufwendungen für Prämienzahlungen um 43,7 Mio. € überschritten, die Beihilfeaufwendungen übersteigen den Ansatz um 992 000 €. Dagegen liegen die Versorgungsausgaben um 16,7 Mio. € und die Ausbildungsmittel um 12 Mio. € unter dem Ansatz.

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

Ansicht 9: Stellenentwicklung gemäß Stellenplänen



Im Stellenplan für 2005 sind 130 657 Stellen enthalten (einschließlich 5 647 Stellen mit Wegfallvermerk). Seit 1991 ist der Stellenbestand um mehr als 76 000 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 Sachausgaben, Zuwendungen oder Zuschüssen aus dem Landeshaushalt geleistet werden (13 000 Stellen).

Wegen der extremen Haushaltsnotlage Berlins sind weiterhin Einsparungen bei den Personalausgaben geboten. Im Rahmen parlamentarischer Beratungen hat die Senatsverwaltung für Finanzen auf das Projekt „Personalwirtschaft 2012“ hingewiesen, mit Hilfe dessen ein Planungskonzept für den künftigen Personalbedarf und -einsatz erarbeitet und umgesetzt werden soll. Die langfristige Zielvorgabe wird bei einer Einsparung von voraussichtlich 25 000 Stellen bis 2012 liegen.

21 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben von 1995 bis 2003:

Ansicht 10: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Ausgaben in Mio. €								
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	21,1	21,0	19,7	20,6	20,2	20,8	19,7	18,7	18,4
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	6 243,0	6 227,6	6 068,1	5 918,2	5 904,5	5 851,8	5 814,8	5 840,4	5 606,3
Versorgungsbezüge	875,4	896,3	926,2	956,1	996,5	1 043,3	1 104,4	1 143,0	1 103,5
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	156,0	161,9	173,0	205,2	209,3	221,6	238,9	259,2	256,5
Personalbezogene Sachausgaben	5,8	3,0	2,9	2,6	2,0	9,4	9,9	9,4	9,6
Personalausgaben insgesamt¹⁾	7 301,4	7 309,7	7 189,8	7 102,9	7 132,7	7 147,1	7 187,9	7 271,0	6 991,1
	Anteil an den Personalausgaben insgesamt in v. H.								
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	0,29	0,29	0,27	0,29	0,28	0,29	0,27	0,26	0,26
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	85,51	85,20	84,40	83,32	82,78	81,88	80,90	80,32	80,19
Versorgungsbezüge	11,99	12,26	12,88	13,46	13,97	14,60	15,36	15,72	15,78
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	2,14	2,21	2,41	2,89	2,93	3,10	3,32	3,56	3,67
Personalbezogene Sachausgaben	0,08	0,04	0,04	0,04	0,03	0,13	0,14	0,13	0,14
Personalausgaben insgesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Veränderung (1995 = 100)								
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	100	100	93	98	96	99	94	89	87
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	100	100	97	95	95	94	93	94	90
Versorgungsbezüge	100	102	106	109	114	119	126	131	126
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	100	104	111	131	134	142	153	166	164
Personalbezogene Sachausgaben	100	51	49	45	34	161	170	161	164
Personalausgaben insgesamt	100	100	98	97	98	98	98	100	96

¹⁾ Abweichungen zu den Zahlenangaben in der Ansicht 8 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 1995 um 637 Mio. € gesunken und lagen 2003 bei 5,6 Mrd. €. Die Versorgungsleistungen sind erstmalig seit 1995 gegenüber dem Vorjahr gesunken, betragen aber noch immer gut ein Viertel mehr als im Jahr 1995. Die Entlastung bei den Versorgungsausgaben ist u. a. auf die auch für Versorgungsempfänger geltende Kürzung der Sonderzuwendung (jetzt Sonderzahlung) zurückzuführen. Die Ausgaben für Beihilfeleistungen sind ebenfalls erstmalig gegenüber dem Vorjahr um knapp 3 Mio. € leicht gesunken, verharren aber weiter auf hohem Niveau.

22 Eine Gesamtbetrachtung der Personalausgaben aller Bundesländer über den Zeitraum von 1995 bis 2003 weist eine Zunahme von 9,8 v. H aus. Sie sind in allen Flächenländern angestiegen, überwiegend sogar im zweistelligen Bereich. Dagegen haben die drei Stadtstaaten die Personalausgaben gegenüber 1995 verringert. Dabei hat Berlin mit -4,2 v. H. die höchste Abnahme vor Hamburg (-3,7 v. H.) und Bremen (-0,4 v. H.) erzielt.

Die nachstehende Übersicht verdeutlicht, wie sich die Personalausgaben in den einzelnen Bundesländern jeweils gegenüber dem Vorjahr verändert haben.

Ansicht 11: Veränderungen der Personalausgaben der Bundesländer¹⁾

Bundesland	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ²⁾
	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in v. H.								
Baden-Württemberg	4,5 ³⁾	1,9	1,0 ³⁾	1,4 ³⁾	2,5	1,0 ³⁾	3,7	3,5	0,5
Bayern	4,6	2,2	1,7 ³⁾	1,7	2,6	1,8	2,3	3,3	2,7
Berlin	2,8 ³⁾	0,4 ³⁾	-1,6	-1,2	0,4	0,2	0,6	1,2	-3,8
Brandenburg	8,5	4,3	0,7	0,9	0,2	-0,5 ³⁾	1,6	-2,5 ³⁾	0,9
Bremen	3,3 ³⁾	0,2 ³⁾	0,7 ³⁾	0,0	0,4	-1,4	1,1	-0,5	1,6
Hamburg	3,2 ³⁾	0,7 ³⁾	-0,9 ³⁾	-0,7 ³⁾	0,6 ³⁾	0,3	2,1	2,4	-0,1
Hessen	4,8	1,6	1,0	1,6	2,8	1,8 ³⁾	3,3 ³⁾	3,0	-0,4
Mecklenburg-Vorpommern	9,7	3,5	2,1	1,5	1,8 ³⁾	0,7	1,3	1,2	-0,4
Niedersachsen	3,8 ³⁾	1,2	0,6	1,2	2,7	2,0 ³⁾	1,8 ³⁾	3,8	2,3
Nordrhein-Westfalen	5,3	2,6	2,0	2,3	2,1	1,9	2,4 ³⁾	3,7	-1,7
Rheinland-Pfalz	4,3	2,7	1,1	1,7 ³⁾	3,0	1,5	2,7	2,8 ³⁾	1,8
Saarland	3,3 ³⁾	1,2	-0,3 ³⁾	1,0	2,4	2,2 ³⁾	3,0	3,1	1,2
Sachsen	7,8 ³⁾	3,0	2,3 ³⁾	1,6	1,5 ³⁾	0,9 ³⁾	1,9	1,9	1,4
Sachsen-Anhalt	5,5	3,9	3,1	0,1	1,4	0,6	0,5	0,1	-4,6
Schleswig-Holstein	4,2	2,1	1,3	1,1	1,7	0,9 ³⁾	2,0	3,4	1,0
Thüringen	6,7	3,3	1,3	-3,5	1,3	-0,4	1,9	0,4	1,1
Zusammen	4,1	1,7	0,6	1,1	2,0	1,3	2,3	2,7	0,1

¹⁾ Quelle: Finanzberichte des Bundesministeriums der Finanzen 2001 bis 2005, Übersicht 12

²⁾ Vorläufig, für Berlin tatsächliches Ist

³⁾ Berechnet vom Bundesministerium der Finanzen nach Bereinigung wegen methodischer Umstellungen (u. a. Ausgliederungen)

Die Veränderungsdaten für Berlin lagen im betrachteten Zeitraum immer deutlich unter dem Ergebnis der Bundesländer insgesamt. Die Personalausgaben blieben in Berlin im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr nahezu konstant und wurden zum Teil sogar zurückgeführt, während in den meisten Bundesländern ein Anstieg zu verzeichnen war. Im Jahr 2003 haben nur sechs Bundesländer eine Reduzierung der Personalausgaben erreicht, Berlin lag mit -3,8 v. H. nach Sachsen-Anhalt an zweiter Stelle.

6. Konsumtive Ausgaben

- 23 Die in Ansicht 12 ausgewiesenen konsumtiven Ausgaben beinhalten neben den sächlichen Verwaltungsausgaben zu mehr als 80 v. H. Zuweisungen und Zuschüsse sowie Schuldendiensthilfen. Die wesentlichen Ausgaben entwickeln sich wie folgt:

Ansicht 12: Entwicklung der konsumtiven Ausgaben

Art der Ausgaben	2002	2003	2004 ¹⁾	2005	2006	2007
	- Mio. € -					
Konsumtive Ausgaben insgesamt	9 719,9	9 555,6	9 423,8	8 978,3	8 751,0	8 498,0
darunter:						
Sächliche Verwaltungsausgaben	1 807,1	1 699,8	1 731,9	1 704,8	1 656,0	1 629,0
darunter:						
Bewirtschaftung der Gebäude und Räume	355,1	326,0	323,3	323,9	315,0	314,0
Mieten und Pachten	147,5	142,9	174,9	168,4	168,0	164,0
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	235,8	226,3	208,1	206,7	182,0	182,0
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	7 912,9	7 855,9	7 616,8	7 369,2	7 037,0	6 814,0
darunter:						
Schuldendiensthilfen an Sonstige	1 242,7	1 144,2	1 087,4	1 012,6	959,0	882,0
Erstattungen an Sonstige	1 736,3	1 680,9	1 638,0	1 573,5	1 530,0	1 526,0
Zuweisungen und Zuschüsse an sonstige Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	1 855,1	1 811,1	2 048,1	1 912,7	1 997,0	1 905,0
Renten, Unterstützungen u. Ä.	1 662,0	1 781,9	1 683,6	1 652,7	1 621,0	1 623,0
Zuweisungen und Zuschüsse an soziale und ähnliche Einrichtungen	380,7	363,4	346,5	331,8	319,0	285,0

¹⁾ HG 04/05

- 24 Bei den sächlichen Verwaltungsausgaben wurde im Jahr 2003 die Ausgabenlinie nach der Finanzplanung 2003 bis 2007 um 14,8 Mio. € überschritten.

Bezogen auf das Jahr 2002 wurden die Ausgaben im Jahr 2003 nahezu über ihre gesamte Bandbreite um insgesamt 107,3 Mio. € reduziert. Ein Anstieg um 7,4 Mio. € ist bei Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnlichen Kosten zu verzeichnen. Damit hat sich ihr Anteil an den sächlichen Verwaltungsausgaben von 5,8 v. H. auf 6,6 v. H. erhöht.

Ansicht 13: Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben zwischen 2002 und 2003

Art der Ausgaben	2002	2003	Veränderung gegenüber dem Vorjahr v. H.
	- Mio. € -		
Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungsgegenstände	112,1	106,3	-5,2
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen	65,2	62,9	-3,5
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	355,1	326,0	-8,2
Mieten und Pachten	147,5	142,9	-3,1
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	235,8	226,3	-4,0
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	238,0	212,0	-10,9
Archiv- und Sammlungsgegenstände	4,8	4,2	-12,5
Aus- und Fortbildung	34,8	29,2	-16,1
Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnliche Kosten	105,5	112,9	7,0
Dienstreisen	2,6	2,6	0,0
Repräsentationskosten	0,5	0,5	0,0
Sonstiges (u. a. sächliche Ausgaben für die Verwaltungsreform, Abräumung von Grundstücken, Sachkosten für ABM)	505,2	474,0	-6,2
Insgesamt	1 807,1	1 699,8	-5,9

Im Jahr 2004 beliefen sich die sächlichen Verwaltungsausgaben nach dem vorläufigen Jahresabschluss auf 1 704,3 Mio. €. Das entspricht einer Unterschreitung der geplanten Ansätze um 27,6 Mio. €.

Weitere Kürzungen in diesem Bereich bis zum Jahr 2007 sind als Bestandteil der Konsolidierungsmaßnahmen geplant.

- 25 Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse haben sich zwischen 2002 und 2003 um 57,0 Mio. € verringert:

Ansicht 14: Entwicklung der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse zwischen 2002 und 2003

Art der Ausgaben	2002	2003	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -		v. H.
Sonstige Zuweisungen			
an den Bund	238,0	228,9	-3,8
an Länder	19,8	16,9	-14,7
an Gemeinden und Gemeindeverbände	12,6	9,0	-28,6
an Sondervermögen	1,3	51,5 ¹⁾	nicht berechnet
an Sozialversicherungsträger sowie an die BfA	117,1	119,7	2,2
Schuldendiensthilfen			
an öffentliche Unternehmen	273,0	225,9	-17,3
an private Unternehmen	55,4	50,5	-8,8
an Sonstige im Inland	914,3	867,9	-5,1
Erstattungen an Inland	1 736,3	1 680,9	-3,2
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	1 662,0	1 781,9	7,2
Zuschüsse für laufende Zwecke			
an öffentliche Unternehmen	411,1	359,0	-12,7
an private Unternehmen	238,8	242,1	1,4
an soziale oder ähnliche Einrichtungen	380,7	363,4	-4,5
an öffentliche Einrichtungen	1 188,8	1 199,3	0,9
im Ausland	45,5	42,2	-7,3
an öffentliche Einrichtungen	433,5	426,6	-1,6
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland	168,3	179,6	6,7
Vermögensübertragungen an Sonstige im Inland	16,4	10,6	-35,4
Insgesamt	7 912,9	7 855,9	-0,7

¹⁾ einschließlich Zuschüsse an Fonds „Aufbauhilfe“

Blieben die im Jahr 2003 einmalig gezahlten Zuschüsse an den Fonds „Aufbauhilfe“ nach dem Flutopfersolidaritätsgesetz in Höhe von 50,4 Mio. € unberücksichtigt, hätte die Ausgabenminderung 107,4 Mio. € ausgemacht, das entspricht 1,4 v. H.

Ein deutlicher Ausgabenzuwachs ist bei Renten und Unterstützungen zu verzeichnen. Im Vergleich zum Jahr 2002 sind die Ausgaben im Jahr 2003 um 120 Mio. € angestiegen. Diesem Block sind die Transferausgaben der Bezirke in großen Teilen zuzuordnen. Bei den Transferausgaben der Bezirke konnten die Ausgabenziele weder nach der Finanzplanung noch nach der Haushaltsplanung eingehalten werden. Auch im Haushaltsjahr 2004

haben die bisher eingeleiteten Maßnahmen zur Verminderung des weiteren Anstiegs der Transferausgaben bei den Bezirken noch nicht ausreichend gegriffen (vgl. T 42).

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2004 beliefen sich die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse auf 7 959,8 Mio. € und waren damit um 343 Mio. € höher als veranschlagt. Gegenüber dem Jahr 2003 haben sie sich um 104 Mio. € erhöht.

Ob es gelingt, die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse bis zum Jahr 2007 wie geplant auf 6 814,0 Mio. € zu senken, bleibt abzuwarten.

7. Investitionsausgaben

- 26 Die Investitionsausgaben bewegen sich auf einem anhaltend niedrigen Niveau. Darüber hinaus bleibt ihre Struktur bis zum Jahr 2007 unverändert. Im Einzelnen entwickeln sie sich wie folgt:

Ansicht 15: Entwicklung der Investitionsausgaben

Art der Ausgaben	2002	2003	2004 ¹⁾	2005	2006	2007
	- Mio. € -					
Investitionsausgaben insgesamt	1 818,4	1 814,9	2 286,6	2 171,7	2 085,0	1 922,0
davon:						
Maßnahmen des Hochbaus und des Garten- und Landschaftsbaus	138,9	93,4	214,7	174,2	155,6	128,0
Maßnahmen des Tiefbaus einschließlich Brücken- und Tunnelbau, Wasserbau und Eisenbahnbau	41,1	38,6	75,0	85,2	101,3	93,4
Erwerb von unbeweglichen Sachen	78,2	104,4	73,4	71,5	71,6	72,6
Erwerb von beweglichen Sachen	65,1	63,0	76,0	69,2	87,1	77,0
Darlehen an Sonstige im Inland	289,7	264,5	589,3 ²⁾	600,3 ²⁾	631,3 ²⁾	595,1 ²⁾
Erwerb von Beteiligungen	437,0	395,4	428,7	427,3	372,0	324,6
Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich	45,5	75,9	108,9	85,7	85,4	87,7
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	722,9	779,7	720,6	658,3	579,9	543,5

¹⁾ HG 04/05

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

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2004 haben sich diese Ausgaben auf 1 707,4 Mio. € verringert. Dabei wurde die Risikoabschirmung für die Bankgesellschaft Berlin AG nicht in Anspruch genommen.

Ewa 10 v. H. der Gesamtausgaben für Investitionen werden für bauliche Investitionen eingesetzt. Deutlich mehr Mittel fließen in Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und den Erwerb von Beteiligungen. Die Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche beinhalten u. a. Ausgaben, die vom Bund oder der EU anteilig gefördert werden, Ausgaben für Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs und Zahlungen an die Träger von Krankenhäusern und anderen Einrichtungen für Investitionen. Die für den Erwerb von Beteiligungen etatisierten Mittel sind nahezu vollständig als Kapitalzuführung an die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) gebunden.

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, bis 2009 sollen sie auf diesem Niveau bleiben. Dies will der Senat durch weitgehenden Verzicht auf neu beginnende Maßnahmen erreichen. Er hält diese Entwicklung, die er selbst als außerordentlich bedenklich ansieht, angesichts der extremen Haushaltsnotlage für unausweichlich. Eine solche Konsolidierungsstrategie kann aber nicht aufrechterhalten werden, da langfristig hohe finanzielle Belastungen drohen und Infrastruktur-Investitionen im Übrigen einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Wirtschaftskraft leisten.

8. Verschuldung

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

Ansicht 16: Schuldenstand und Zinsausgaben

Jahr	Schulden ¹⁾	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Zinsausgaben	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Netto-Neuverschuldung
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €
2002	46 015,9 ²⁾	15,7	2 194,0	5,9	5 983,8
2003	50 038,9 ²⁾	8,7	2 254,8	2,8	4 006,9
2004	55 128,4 ²⁾	10,2	2 312,6 ³⁾	2,6	4 389,0 ³⁾
2005	59 364,2	7,7	2 616,8	13,2	4 235,8
2006	62 573,2	5,4	2 782,0	6,3	3 209,0
2007	65 226,2	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 214,6 Mio. €, Stand vom 31.12.03) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen.

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

³⁾ vorläufiger Jahresabschluss 2004 (Stand: 11.01.05)

In der Darstellung sind regelmäßig die Kassenverstärkungskredite nicht berücksichtigt. Sie hatten per 31. Dezember 2004 einen Bestand von 188,9 Mio. €.

Daneben bestehen Risiken aus Eventualverpflichtungen aus Bürgschaften, die zu einer weiteren Erhöhung der Gesamtverschuldung des Landes führen können. Sie beliefen sich am Ende des Haushaltsjahres 2003 auf 30 056,6 Mio. €, wovon bis zu 21 600 Mio. € auf die Risikoabschirmung der Bankgesellschaft Berlin AG entfielen.

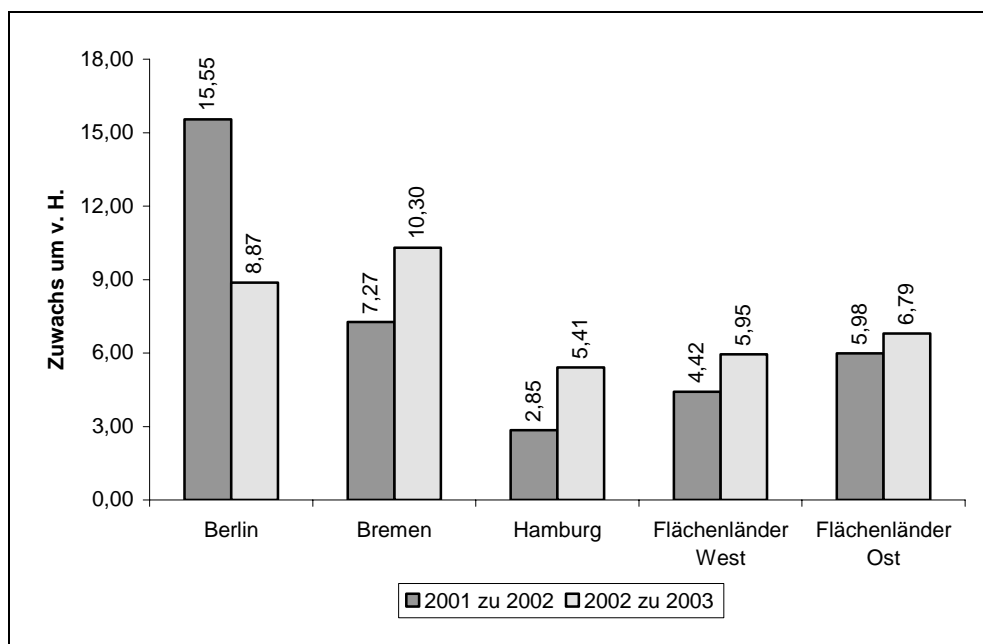
Spätestens im Jahr 2006 überschreitet die Gesamtverschuldung 60 Mrd. €. Die Netto-Neuverschuldung, die 2003 bei 4,0 Mrd. € und 2004 bei 4,4 Mrd. € lag, soll anschließend bis 2007 auf 2,7 Mrd. € und bis 2009 auf 2,3 Mrd. € zurückgeführt werden. Dies kann nur gelingen, wenn die Konsolidierungsvorgaben konsequent umgesetzt und keine Fehlbeträge erwirtschaftet werden. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2004 konnte das Haushaltsjahr 2004 ohne Fehlbetrag abgeschlossen werden. Das ist aber auch darauf zurückzuführen, dass die für die Risikoabschirmung zugunsten der Bankgesellschaft Berlin AG in diesem Jahr eingeplanten 300 Mio. €

nicht geleistet werden mussten und aus dem Verkauf der GSW Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft Berlin mbH ein mit 405 Mio. € unerwartet hoher Erlös erzielt wurde.

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

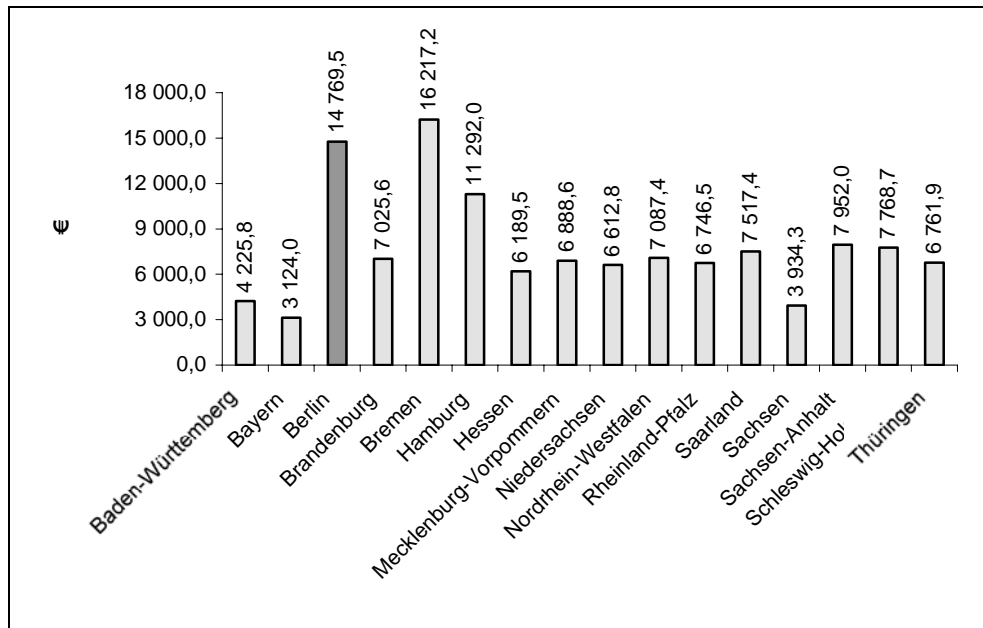
Im Vergleich der Stadtstaaten und Flächenländer hat das Land den jährlichen Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung von 2001 bis 2003 zwar erheblich verringern können, verzeichnet aber mit Ausnahme von Bremen noch immer eine deutlich höhere Zuwachsrate.

Ansicht 17: Zuwachs der Pro-Kopf-Verschuldung



Die Verschuldung pro Einwohner belief sich in Berlin per 31. Dezember 2003 auf 14 769,48 €. Damit weist Berlin nach Bremen wie auch schon im Jahr 2002 den höchsten Wert auf.

Ansicht 18: Schuldenstand der Bundesländer pro Einwohner per 31. Dezember 2003¹⁾



¹⁾ einschließlich Gemeinden/Gemeindeverbänden und Zweckverbänden

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat mit ihrem Beschluss vom Mai 2004 ihre Besorgnis über die anhaltende Staatsverschuldung zum Ausdruck gebracht. Gefordert wurde eine Verschuldungsregel, die in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlaubt. Außerdem wurden u. a. eine aufgabenkritische Überprüfung des Spektrums staatlicher Aufgaben sowie die dauerhafte Einbindung einer strukturellen Haushaltskonsolidierung in die Finanzpolitik der Länder angemahnt.

9. Kreditobergrenze

29

Nach den derzeitigen Planungen überschreiten die Einnahmen aus Krediten bis zum Jahr 2007 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 (verfassungsmäßige - bereinigte - Kreditobergrenze). Auch für die Jahre 2008 und 2009 ist keine Änderung zu erwarten.

Ansicht 19: 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
2002	5 983,8	1 818,4	1 315,7	4 668,1
2003 ¹⁾	4 007,0			
2004 ²⁾	5 291,8	2 286,5	1 794,1	3 497,7
2005 ³⁾	4 235,8	2 171,6	1 763,0	2 472,8
2006 ³⁾	3 209,0	2 085,0	1 597,0	1 612,0
2007 ³⁾	2 653,0	1 922,0	1 456,0	1 197,0

¹⁾ Der Rechnungshof verzichtet auf eine Darstellung (vgl. T 70 und 72).

²⁾ HG 04/05; nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2004 fällt das Ergebnis etwas günstiger aus

³⁾ einschließlich Kapitalzuführung an bzw. anteiliger Risikoabschirmung für die Bankgesellschaft Berlin AG

Die Kreditobergrenze soll sicherstellen, dass Kredite nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter zulässig sind. Eine dauerhafte Überschreitung dieser Obergrenzen stellt eine erhebliche Belastung für künftige Generationen dar. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben festgestellt, dass die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme (Artikel 115 GG und vergleichbare Vorschriften der Länder) weitestgehend wirkungslos sind. Dies liegt insbesondere daran, dass der Investitionsbegriff zu weit gefasst und dadurch die Investitionssumme als Obergrenze für die Kreditaufnahme zu hoch ist.

Der Senat will bis zum Jahr 2007 und weiter bis zum Jahr 2009 eine Verringerung der Schere zwischen Netto-Neuverschuldung und veranschlagten Investitionsausgaben erreichen. Die nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 VvB zulässige Kreditobergrenze wird aber auch dann noch weit überschritten.

Nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 VvB ist eine Ausnahme vom Kreditbegrenzungsgebot nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat am 31. Oktober 2003 u. a. 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 (vgl. Vorjahresbericht T 28).

10. Zinsausgaben

30 Infolge der anhaltenden Neuverschuldung steigen die Zinsausgaben weiter an und sollten nach der Finanzplanung 2003 bis 2007 im Jahr 2007 eine Höhe von 2 935,0 Mio. € erreichen. Mit dem Eckwertebeschluss 2006 bis 2009 ist diese Prognose auf 2 780 Mio. € korrigiert worden. Das entspricht einer Steigerung gegenüber dem Jahr 2003 um 525,2 Mio. € bzw. einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung um 131,3 Mio. €. Nunmehr wird für das Jahr 2008 mit Zinsausgaben von 2 940 Mio. € und für das Jahr 2009 mit 3 100 Mio. € gerechnet.

Unberücksichtigt bleiben dabei mögliche Szenarien eines Zinsanstiegs. Allein eine Erhöhung des Zinssatzes um 0,5 v. H. würde für die Summe der 2005 bis 2007 geplanten Netto-Neuverschuldung eine zusätzliche Belastung von 50 Mio. € jährlich ausmachen.

Das Primärdefizit, das nach dem vorläufigen Jahresabschluss im Jahr 2004 noch 1,3 Mrd. € beträgt, soll frühestens im Jahr 2007 vollständig abgebaut und im Landeshaushalt durch einen Überschuss ersetzt werden. Allerdings verbleibt immer noch die ständig steigende Zinslast, die im Wesentlichen nur durch erneute Kreditaufnahme finanzierbar ist. Ein Ende dieses verhängnisvollen Kreislaufs ist noch nicht abzusehen.

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

Für 2008 geht der Senat nunmehr von einem Primärüberschuss von 370 Mio. € und für 2009 von 620 Mio. € aus.

11. Indikatoren der Haushaltsnotlage

31 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 20: Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote

Jahr	Zins-Steuer-Quote mit LFA und BEZ ohne Schuldendiensthilfen	Länder-durchschnitt (einschl. Gemeinden)	Zins-Steuer-Quote mit LFA und BEZ sowie mit Schuldendiensthilfen	Kredit-finanzierungs-quote	Länder-durchschnitt (einschl. Gemeinden)
- v. H. -					
2002	21,0	11,8	32,9	28,7	8,1
2003	21,2	12,3	31,9	19,7	10,5
2004 ¹⁾	21,3	12,5	31,0	25,5	10,0
2005	22,9	13,1	31,8	20,7	10,4
2006	22,9	13,2	30,7	15,7	8,5
2007	23,2	13,3	30,2	13,1	7,2

¹⁾ HG 04/05

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 gesamten Berichtszeitraum überschreitet sie den jeweiligen Bundesdurchschnitt um etwa 70 v. H. Im Jahr 2004 fallen die erreichten Quoten etwas günstiger aus als nach dem Haushaltsgesetz zu erwarten war.

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, würde sich der Abstand zum Bundesdurchschnitt noch erheblich vergrößern. Trotz beginnender Rückführung der Schuldendiensthilfen wird diese Quote noch über längere Zeit auf einem Niveau von über 30 v. H. bleiben und eine 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, im Jahr 2002 sogar bei etwa dem dreifachen Wert.

Mit Beschluss vom 5. November 2002 hat der Senat die extreme Haushaltsnotlage des Landes festgestellt. Nachdem Verhandlungen mit dem Bund über entsprechende Hilfen erfolglos blieben, hat er im September 2003 einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel eingereicht, dass Berlin Sonderbedarfs-BEZ zur Haushaltssanierung gewährt werden. Eine Entscheidung des Gerichts steht noch aus.

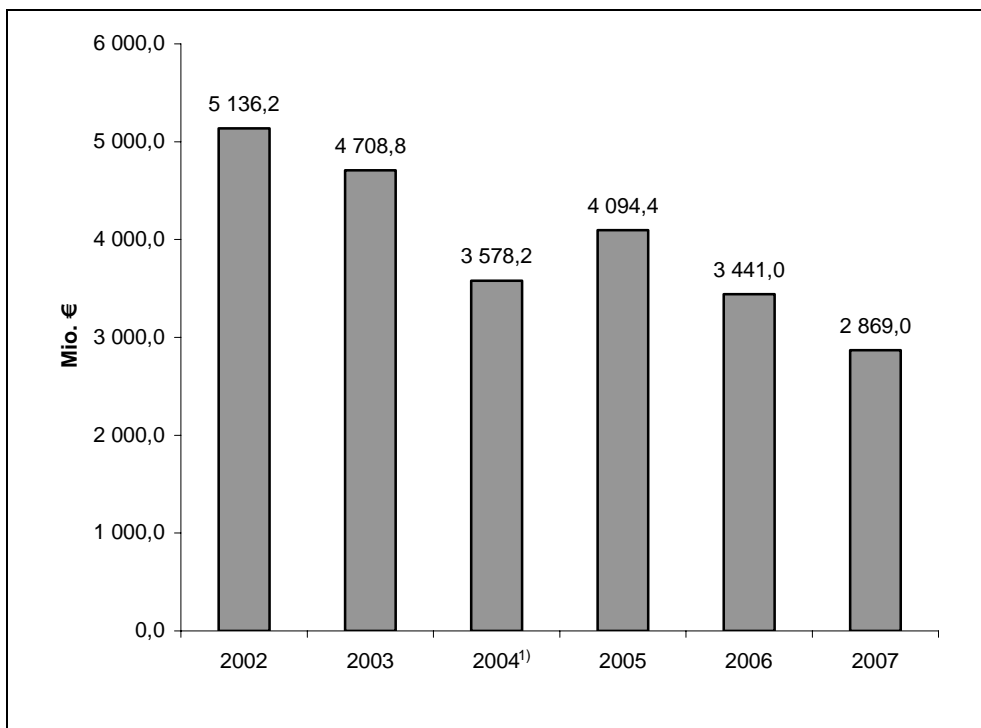
12. Konsolidierungsnotwendigkeiten

32 Der Finanzplanungsrat hat in seiner Sitzung am 18. November 2004 erklärt, dass sich Bund und Länder zu ihrer Verantwortung zur Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bekennen. Unabdingbare Voraussetzung für die Wiedergewinnung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit sei eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, auch durch Subventionsabbau. Für das Land Berlin ist dieses Ziel in besonderem Maße von Bedeutung.

Eine Haushaltswirtschaft, die durch ein dauerhaftes Primärdefizit bestimmt wird, kann die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen nicht gewährleisten. Ein Primärüberschuss, wie er in Berlin für die Jahre 2007 bis 2009 prognostiziert ist, reicht aber noch nicht aus, um die Handlungsfähigkeit wiederzugewinnen und den Schuldenanstieg zu beenden. Vielmehr muss er eine solche Größenordnung erreichen, dass sowohl die Zinslasten als auch die aufgelaufenen Schulden abgetragen werden können. Von diesem Ziel ist das Land noch weit entfernt.

Obwohl das Land seine Primärausgaben von 20,9 Mrd. € im Jahr 1995 auf 18,9 Mrd. € im Jahr 2002 und 18,2 Mrd. € im Jahr 2004 gesenkt hat, werden noch immer erhebliche Defizite erwirtschaftet. Die finanziellen Größenordnungen stellen sich wie folgt dar:

Ansicht 21: Primärdefizit und Zinsbelastung



¹⁾ vorläufiger Jahresabschluss 2004 (Stand: 11.01.05)

Solange die Wirtschaftslage eine wirkungsvolle Erhöhung der Einnahmen nicht erwarten lässt, muss die notwendige Konsolidierung im Wesentlichen durch eine Reduzierung der Ausgaben geleistet werden.

Aus heutiger Sicht kann das Land Berlin dieses Ziel aus eigener Kraft nicht erreichen. Das Land befindet sich in einer extremen Haushaltsnotlage und bedarf zur Überwindung seiner prekären finanzpolitischen Situation dringend bundesstaatlicher Sanierungshilfen.

- 33 Mit der Finanzplanung 2003 bis 2007 hat der Senat das Ziel definiert, die Primärausgaben bis 2007 um 1,2 Mrd. € zurückzuführen und das Primärdefizit vollständig abzubauen. Daran hält er auch mit dem Eckwertebeschluss 2006 bis 2009 fest. Dazu hat er 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 (vgl. Vorjahresbericht T 34).
- 34 Um die **Personalausgaben** weiter zu senken und Ausstattungsvorsprünge gegenüber dem Länderdurchschnitt abzubauen, hat der Senat eine Einsparung von rund 25 000 Stellen im Zeitraum von 2002 bis 2012 geplant; rund 17 000 davon sollen bis zum Jahr 2007 wegfallen. Neben einer restriktiven Einhaltung eines Einstellungskorridors hat er darüber hinaus im Tarif- und Besoldungsbereich Kosten senkende Maßnahmen durch den Abschluss eines Anwendungstarifvertrages sowie durch Reduzierung des sog. Weihnachtsgeldes (Sonderzuwendung, jetzt Sonderzahlung) sowie Streichung des Urlaubsgeldes bei den Beamten umgesetzt. Mit den finanzpolitischen Eckwerten für die Jahre 2006 bis 2009 und für die Finanzplanung 2005 bis 2009 wurde die Notwendigkeit des Stellenabbaus erneut bestätigt und für diesen Zeitraum mit 13 000 Stellen beziffert.
- 35 Im Wissenschaftsbereich sind (ohne Hochschulmedizin) langfristig jährlich Einsparungen von 40,2 Mio. € durch Strukturmaßnahmen bei den **Hochschulen** vorgesehen. Darüber hinaus sollen vom Jahr 2005 an jährlich zusätzliche Einnahmen von 10 Mio. € aus Studiengebühren erzielt werden. Während die Einsparungen bei den Hochschulen durch Kürzung der Landeszuschüsse und entsprechende Ausgestaltung der Hochschulverträge für 2006 bis 2009 erreicht werden sollen, ist derzeit ungeklärt, wie der Konsolidierungsbeitrag von 10 Mio. € aus Einnahmen erbracht werden soll.

Nachdem es den Ländern nunmehr durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 2005 (AZ 2 BvF 1/03) möglich ist, Studiengebühren zu erheben, wird bei einer Entscheidung über die Einführung und Ausgestaltung der Studiengebühren auch darauf zu achten sein, keine Ausstattungsvorsprünge Berlins gegenüber anderen Bundesländern entstehen zu lassen.

36 Der Senat beabsichtigt, die konsumtiven Landeszuschüsse für die **Hochschulmedizin** bis zum Jahr 2010 dauerhaft um jährlich 98 Mio. € zu reduzieren, um den Haushalt Berlins zu entlasten. Mittels der Zusammenführung der hochschulmedizinischen Einrichtungen der Freien Universität Berlin und der Humboldt-Universität zu Berlin sollen diese Einsparungen bei gleichzeitiger Sicherung der Qualität und der Leistungsfähigkeit der Universitätsmedizin in Forschung und Lehre und auch der Krankenversorgung erreicht werden. Eine vom Senat eingesetzte Expertenkommission hat die erfolgreiche Umsetzung der Einsparvorgabe für realisierbar erachtet, wenn eine standortübergreifende Schwerpunktsetzung vorgenommen wird. Der Wissenschaftsrat unterstützt in seiner Stellungnahme grundsätzlich den Vorschlag der Expertenkommission, die Universitätsklinik zu fusionieren und die Medizinische Fakultät der Charité der Humboldt-Universität und den Fachbereich Humanmedizin der Freien Universität zu vereinigen. Er gibt aber gleichzeitig zu bedenken, dass nicht absehbar ist, wie sich die Kürzung des Zuschusses für Forschung und Lehre, Erlöseinbußen durch Bettenabbau und Mindereinnahmen durch Fallpauschalen, die nicht durch Effektivitätssteigerungen ausgeglichen werden können, auf die Leistungsfähigkeit der Berliner Hochschulmedizin auswirken werden.

37 Zur Umsetzung der Einsparvorgaben hat das Abgeordnetenhaus ein Vorschaltgesetz beschlossen, mit dem Strukturveränderungen im Bereich der Hochschulmedizin eingeleitet wurden. In einem vom Abgeordnetenhaus veranlassten Beratungsgutachten zu den finanziellen Auswirkungen der Strukturreform kommen die Gutachter zum Ergebnis, dass im konsumtiven Bereich der Forschung und Lehre anstelle der Vorgabe von jährlich 98 Mio. € nur 84 Mio. € jährlich eingespart werden können. Hieraus würde sich für die Charité eine prognostizierte laufende Belastung von 14 Mio. € jährlich ergeben. Es ist derzeit nicht abzusehen, wie die Charité diesen Differenzbetrag decken kann. Über diesen prognostizierten Fehlbetrag hinaus, erwarten die Berater zur Umsetzung der Strukturmaßnahmen zusätzlich einen konsumtiven Aufwand für Umzüge von 10,4 Mio. € und für Investitionen von 104 Mio. €. Letztere ließen sich nach Einschätzung der Berater durch Modifizierung der Bauplanung innerhalb des bisher angesetzten Investitionsbedarfs decken, während die Finanzierung des einmaligen Aufwands für strukturbedingte Umzüge bisher nicht geklärt ist. Die Berater machen darauf aufmerksam, dass auch bei einer Neustrukturierung mit einem Investitionsbedarf von ca. 450 Mio. € zu rechnen ist, wenn die drei Hochschulstandorte Mitte, Wedding und Steglitz beibehalten werden. Damit relativiert sich der angestrebte Entlastungseffekt weiter. Weitere finanzielle Risiken entstehen aus dem Bereich der Krankenversorgung. Hierzu gehören insbesondere die während des Fusionsprozesses zu erwartenden hohen Erlös- und Kostenrisiken durch die Einführung des DRG-Fallpauschalensystems, die weder abschätzbar noch quantifizierbar sind.

Letztlich wird der künftige Bedarf der Charité sowohl in den Bereichen Forschung und Lehre als auch im Bereich der Krankenversorgung davon abhängen, welche endgültigen Strukturen und welche Standorte bestehen werden.

38 Der Aufsichtsrat der Charité hat am 25. Februar 2005 einem vom Vorstand erarbeiteten Unternehmenskonzept zugestimmt. Dieses basiert auf der Vorgabe, bis zum Jahr 2010 den konsumtiven Landeszuschuss für Forschung und Lehre um 98 Mio. € jährlich abzusenken und die durch die Einführung des neuen Krankenhausfinanzierungssystems zu erwartenden Erlösrisiken zu decken. Insgesamt wird das Ergebnisrisiko mit bis zu jährlich 212 Mio. € (Jahr 2010) beziffert. Eine wesentliche Maßnahme ist der vorgesehene Abbau von 2 300 der 11 000 Vollzeitstellen, wodurch etwa 100 Mio. € jährlich eingespart werden sollen. Als weitere wesentliche Maßnahme zur Erreichung der Unternehmensziele ist die Bildung von 17 Zentren anstelle von bisher 128 Abteilungen unter Beibehaltung aller Standorte vorgesehen; ob hierdurch Einsparungen erzielt werden, ist allerdings unsicher.

Der investive Bedarf, der nunmehr mit 427 Mio. € veranschlagt ist, soll u. a. mit Gewinnen aus der Veräußerung nicht mehr betriebsnotwendiger Immobilien gedeckt werden. Dieser Weg ist angesichts der derzeitigen Situation auf dem Berliner Immobilienmarkt nur sehr bedingt geeignet, kurzfristig erhebliche Erlöse zu erzielen.

39 Im **Kulturbereich** sollen gegenüber 2003 langfristig Einsparungen von jährlich 46 Mio. € erzielt werden. Davon will der Senat 33,2 Mio. € bis zum Jahr 2009 beim Titel Zuschuss an die Stiftung Oper in Berlin umsetzen. Nachdem bereits Haushaltsentlastungen von 16,4 Mio. € infolge der Übernahme von Einrichtungen durch den Bund entsprechend dem Vertrag über die aus der Hauptstadtfunktion Berlins abgeleitete Kulturfinanzierung vom 9. Dezember 2003 erreicht werden konnten, soll die verbleibende Einsparvorgabe von 16,8 Mio. € schrittweise bis 2009 bei den Zuschüssen an die Stiftung Oper in Berlin realisiert werden. Daneben ist in der Finanzplanung eine Einsparung im Bereich Orchester und Chöre in Höhe von 9 Mio. € vorgesehen. Durch die Einstellung des Zuschusses an die Berliner Symphoniker e. V. werden davon 3,3 Mio. € vom Jahr 2005 an realisiert. Bezüglich der verbleibenden Einsparsumme fehlt es noch an konkreten Strukturentscheidungen.

40 Nach der Finanzplanung sind langfristig jährlich Einsparungen von 102 Mio. € durch Entlastungen im **Kindertagesstättenbereich** vorgesehen, insbesondere durch die sukzessive Übertragung von rund 46 000 städtischen Kita-Plätzen auf freie Träger, die eine Eigenbeteiligung von 9 v. H. erbringen. Ob dieses Ziel erreicht werden kann, bleibt aber abzuwarten (vgl. Vorjahresbericht T 155 ff.).

41 Bei **Beschäftigungsmaßnahmen** sollen nach der Finanzplanung bezogen auf 2003 langfristig jährlich Einsparungen von 58 Mio. € erreicht werden. Davon sind für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Strukturanpassungsmaßnahmen und Ausbildungsplatzprogramme bis zum Jahr 2005 Ausgabenreduzierungen von 39,8 Mio. € geplant, die der Senat insbesondere mit der

Neuordnung der Förderinstrumente infolge der Reform des Arbeitsmarktes begründet.

- 42 Bei den **Transferausgaben** der Bezirke haben die bisher eingeleiteten Maßnahmen, die dem weiteren Anstieg der Ausgaben entgegenwirken sollen, auch im Haushaltsjahr 2004 noch nicht ausreichend gegriffen. Es zeichnet sich insgesamt keine rückläufige Entwicklung des Mittelbedarfes ab. Teilweise erzielten Einsparungen, wie bei Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder Hilfen zur Erziehung, stehen Ausgabenzuwächse an anderen Stellen gegenüber. Für einige ausgewählte Bereiche zeigt sich folgendes Bild:

Ansicht 22: Entwicklung der Transferausgaben für ausgewählte Bereiche

Art der Ausgaben	Ist 2002	Ist 2003	Differenz	Soll 2003	Differenz Soll/Ist 2003	Ist 30.11.03	Ist 30.11.04	Differenz
- Mio. € -								
Hilfe zum Lebensunterhalt nach BSHG - Soz	936,4	980,7	44,3	899,5	81,2	891,4	904,0	12,6
Hilfe zum Lebensunterhalt nach BSHG - Jug	114,3	115,7	1,4	113,5	2,2	105,8	111,3	5,5
Hilfe zum Lebensunterhalt nach AsylbLG	109,6	95,0	-14,6	70,2	24,8	87,0	73,9	-13,1
entgeltfinanzierte Betreuungsleistungen	771,9	809,1	37,2	755,7	53,4	731,3	767,5	36,2
Krankenhilfe	196,6	192,6	-4,0	196,6	-4,0	184,6	155,2	-29,4
Hilfe zur Erziehung	451,5	399,0	-52,5	365,9	33,1	357,3	329,2	-28,1
Tabellenwohngeld	146,9	173,6	26,7	134,5	39,1	155,2	184,2	29,0
Grundsicherung (neu ab 2003)	—	41,0	—	40,9	0,1	34,4	83,4	49,0
Insgesamt	2 727,2	2 806,7	38,5	2 576,8	229,9	2 547,0	2 608,7	61,7

Eine wesentliche Ursache hierfür ist die konjunkturelle Lage mit den bekannten negativen Folgen für den Arbeitsmarkt. Diese macht sich auch in den bezirklichen Transferausgaben durch einen Fallzahlenanstieg, beispielsweise bei den Hilfen zum Lebensunterhalt, bemerkbar. Dieser Anstieg kam zustande, obwohl ein großer Teil der Hilfeempfänger vom 1. Januar 2003 an zum Berechtigtenkreis des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) überwechselte (siehe auch Zeile Grundsicherung). Vom 1. Januar 2005 an ist durch die neuen gesetzlichen Regelungen des SGB II - Grundsicherung für Arbeitssuchende - und des SGB XII - Sozialhilfe - eine wesentliche Veränderung eingetreten. Die finanzielle Entlastung wurde von der Senatsverwaltung für Finanzen für das Jahr 2005 auf 116 Mio. € (ohne Personal-

ausgabeneinsparungen) geschätzt; die tatsächlichen Auswirkungen bleiben abzuwarten.

Im Bereich der Krankenhilfe ist mit Einsparungen vom 1. Januar 2005 an zu rechnen, da für die Bezieher des neuen Arbeitslosengeldes II Versicherungspflicht bei den gesetzlichen Krankenkassen eintritt.

Bedenklich ist der weitere Ausgabenanstieg im Bereich der entgeltfinanzierten Betreuungsleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) bzw. vom 1. Januar 2005 an nach dem SGB XII. Im Jahr 2003 hat die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz einen Stadtstaatenvergleich für Entgelte nach §§ 93 ff. BSHG durchgeführt. Nach Vorlage der Ergebnisse eines Benchmarkings mit Hamburg und Bremen hat sie in Verhandlungen mit den Leistungserbringern bzw. deren Verbänden ein Einsparziel von 34 Mio. €, bemessen am aktuellen Vertragsvolumen von 403 Mio. €, vereinbart. Die geplanten Einsparsummen sollen bis Ende 2006 realisiert werden (2004: -10,9 Mio. €, 2005: -12,9 Mio. €, 2006: -10,2 Mio. €). Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen bleiben auch hier abzuwarten.

Der extreme Ausgabenanstieg im Bereich der Hilfen zur Erziehung konnte gestoppt werden. Bereits im Haushaltsjahr 2003 haben sich die Ausgaben im Vergleich zum Haushaltsjahr 2002 um 52 Mio. € oder 11,6 v. H. reduziert. Diese Entwicklung setzt sich auch im Haushaltsjahr 2004 fort und zeichnet sich als Ergebnis der Umstrukturierungsmaßnahmen ab. Die Zuweisung der Transfermittel für 2002/2003 erfolgte nach einem Modell, das in Zusammenarbeit der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport mit den Bezirken sowie in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen geschaffen wurde. Es wurde nach sozialdemografischen, sozialstrukturellen Indikatoren und durchschnittlichen Fallzahlen pro Einwohner unter 21 Jahren zur Budgetierung der bezirklichen Ausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung entwickelt und bildet auch die Grundlage für die Haushaltsjahre 2004/2005. Die bislang getroffenen Umsteuerungsmaßnahmen gehen auch auf den Abschlussbericht der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik zurück.

- 43 Bei den Beteiligungsunternehmen des Landes zeigen die Ergebnisse des Jahres 2003 nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Finanzen deutliche Verbesserungen. So habe das Land seine Zuschüsse um 100 Mio. € senken können.

Unbeschadet dieser Bilanz bestehen aber auch weiterhin finanzielle Probleme. So ist z. B. die wirtschaftliche Situation der BVG noch immer risikobehaftet. Die BVG hatten mit den für Wirtschaft sowie für Stadtentwicklung zuständigen Senatsverwaltungen das **BVG Sanierungs- und Umsetzungskonzept 2000** (BSU 2000) vereinbart. Ziel dieses Konzepts war, die Wirtschaftlichkeit und damit die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens bis zum 31. Dezember 2007 zu erreichen.

Inzwischen hat sich herausgestellt, dass das Sanierungsziel des BSU 2000 ohne grundlegende Änderungen der ursprünglichen Annahmen nicht mehr erreicht werden kann. Im Jahr 2003 sollte das im BSU 2000 geplante Ergebnis der Gewinn- und Verlustrechnung -201,4 Mio. € betragen, das tatsächliche Defizit belief sich dagegen auf 383,1 Mio. €. Dies entspricht einer Abweichung von 181,7 Mio. € (davon für Personalrückstellungen: 132,7 Mio. €). Ein wesentlicher Grund für die bisherige Verfehlung des Sanierungsziels ist die zu optimistische Einschätzung der Bereitschaft der Mitarbeiter der BVG, zu der Tochtergesellschaft BT Berlin Transport GmbH zu wechseln, um eine nachhaltige Senkung der Personalkosten infolge deutlich niedrigerer Gehälter zu erreichen.

Inzwischen liegt ein überarbeitetes Konzept zur Erreichung der ursprünglichen Ziele des BSU 2000 vor. Danach sollen Verluste bis zu 374 Mio. € bis 2008 durch fünf „Sanierungshebel“ kompensiert werden, insbesondere durch Senkung der Personalkosten um 200 Mio. €. Der Erfolg hängt u. a. von der Umsetzung eines „marktnäheren“ Spartentarifvertrages für die Beschäftigten der BVG ab. Bisher ist eine Einigung der Tarifparteien jedoch nicht abzusehen.

Der überarbeitete Ansatz erscheint plausibel; die Annahmen sind jedoch sehr optimistisch. Inwieweit die Umsetzung gelingt, insbesondere die Personalkostenreduktion, bleibt fraglich und wird abzuwarten sein.

III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2003

1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2003

Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung zwar fristgerecht, aber innerhalb der Frist nicht vollständig vorgelegt. Der Rechnungshof kann die Richtigkeit der Vermögensrechnung nicht in voller Höhe bestätigen.

1.1 Haushaltsplan

44 Der Haushaltsplan 2003 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 21 302 859 200 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 1 907 972 300 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 15 908 136 800 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 1 867 510 300 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 5 394 722 400 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 40 462 000 € 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 (vgl. §§ 26 a Abs. 1 und 30 LHO). Sie werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst.

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

Ansicht 23: Haushaltsvolumen

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2003	21 302,9	-10,4	15 908,1	-12,5	5 394,7	-3,6

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

Ansicht 24: Verpflichtungsermächtigungen

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2003	1 908,0	9,0	1 867,5	11,7	40,5	0,8

1.2 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

- 47 Gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB hat der Senat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen. Für das Haushaltsjahr 2003 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 21. September 2004 beschlossen und mit Schreiben vom 24. September 2004 dem Abgeordnetenhaus übersandt (Drs 15/3223).

Die Begründungen für die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nr. 11.4.5 und 11.4.6 AV § 80 LHO), die Jahresabschlüsse nach § 26 LHO der Staatlichen Münze und des Landesbetriebes für Informationstechnik (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 11.4.8 und 11.4.11 AV § 80 LHO) sowie die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung des Krankenhauses des Maßregelvollzugs (Nr. 11.4.10 AV § 80 LHO) wurden verspätet vorgelegt. Außerdem fehlte bis Anfang März 2005 der Jahresabschluss der Weddinger Senioreneinrichtungen. Für sie liegen seit 1998 keine bestätigten Jahresabschlüsse vor (vgl. Vorjahresbericht T 41). Damit setzte sich die Entwicklung aus den Vorjahren fort.

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

- 48 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

- 49 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-täglich durch Datentransfers synchronisiert. In der Vergangenheit ist es durch Verfahrens- und Anwenderfehler immer wieder zu Abweichungen gekommen. Die Haushaltsrechnung 2003 wurde mit dem Modul der Haushaltsrechnung 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 bereinigt wurden.

- 50 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat festgestellt, dass im Modul der Mittelbewirtschaftung bei zwölf Einnahmetiteln der Bezirke falsche Summen bei den Sollbeträgen ausgewiesen sind, die bei der Berechnung der Kassenreste berücksichtigt wurden. Die gemäß Nr. 11.4.3 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung 2003 beizufügende Anlage (Nachweisung der Kassenreste) weist nach Mitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen vom 10. September 2004 daher per Saldo um 1 016,86 € zu hohe Kassenreste aus.

Des Weiteren hat die Senatsverwaltung für Finanzen festgestellt, dass das Modul der Mittelbewirtschaftung bei vier Einnahmetiteln falsche Ist-Beträge ausweist, die in gleicher Höhe vom Modul der Haushaltsrechnung übernommen wurden. Per Saldo sind die Ist-Einnahmen um 1 539,37 € zu hoch in der Haushaltsrechnung 2003 ausgewiesen und somit das Jahresergebnis (Fehlbetrag) um diesen Betrag zu gering.

¹⁾ Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Gründe für die Abweichungen bisher noch nicht abschließend ermitteln können. Sie führt diese auf „eine seltene Konstellation bei den jeweiligen Buchungen“ zurück. Erste stichprobenweise Nachprüfungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass die falsch ausgewiesenen Summen teilweise auf die von der Senatsverwaltung für Finanzen in Form von Direkteingriffen durchgeführten Bereinigungen von Differenzen zurückzuführen sind (vgl. Jahresbericht 2002 T 58 ff.).

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zugesagt, die nachträglich bekannt gewordenen Fehler dem Abgeordnetenhaus mitzuteilen. Bis Anfang März 2005 lag keine entsprechende Vorlage vor. Die betroffenen Bezirke sind aufgefordert, beim Ausgleich der Jahresergebnisse die korrekten Beträge zu berücksichtigen.

- 51 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2003 folgendes Gesamtergebnis aus:

Ansicht 25: Gesamtergebnis

Haushaltsrechnung	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	21 767 494 248,88	22 118 283 868,44
verbliebene Haushaltsreste	0,00	126 505 426,99
Rechnungssoll	21 767 494 248,88	22 244 789 295,43
Ansatz	21 302 859 200,00	21 302 859 200,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	140 904 375,35
Abschlussergebnisse der Vorjahre	+1 392 212 852,51	+1 392 109 906,21
Gesamtsoll	22 695 072 052,51	22 835 873 481,56
Differenz ungünstiger	927 577 803,63	
Differenz günstiger		591 084 186,13
Fehlbetrag nach der Rechnung	336 493 617,50	

Die Ist-Einnahmen sind um insgesamt 1 539,37 € zu hoch ausgewiesen (vgl. T 50).

Die bei den Ausgaben ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren in Höhe von 140 904 375,35 € sind um insgesamt 320 140,74 € zu hoch. Ein Teilbetrag von 102 946,30 € wurde versehentlich bei diesen Haushaltsresten und nicht bei den Abschlussergebnissen aus Vorjahren berücksichtigt. Per Saldo sind die Reste bei der Berechnung des Gesamtsolls um 217 194,44 € zu hoch ausgewiesen. Die Differenz ist hier beim Einzelplan 40 des Bezirks Mitte entstanden. Die Gründe wurden noch nicht mitgeteilt. Unter Berücksichtigung aller Abweichungen ist der angegebene Fehlbetrag um 218 733,81 € zu gering ausgewiesen. Im Ergebnis müsste der Fehlbetrag nach der Rechnung in Höhe von 336 712 351,31 € ausgewiesen sein.

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

Ist-Einnahmen	21 767 494 248,88 €
Ist-Ausgaben	<u>22 118 283 868,44 €</u>
Kassenmäßiger Fehlbetrag	<u>350 789 619,56 €</u>

Der kassenmäßige Fehlbetrag entspricht dem nach § 25 LHO zu ermittelnden Ergebnis.

Die vorstehenden Summen sind sowohl den Anlagen zur Haushaltsrechnung als auch dem Abschlussbericht zu entnehmen. Entgegen § 82 Nr. 1 a) und b) LHO hat die Senatsverwaltung für Finanzen in der Vorlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung als kassenmäßiges Jahresergebnis nur den Unterschiedsbetrag zwischen den Summen der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben (vgl. § 82 Nr. 1 c) LHO) aufgeführt. Die Darstellung der Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben in dem der Vorlage beigefügten Abschlussbericht genügt aber nicht, da dieser den kassenmäßigen Abschluss erläutern und nicht darstellen soll (§ 84 LHO).

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat nachträglich festgestellt, dass die Ist-Einnahmen um 1 539,37 € zu hoch ausgewiesen sind und somit der kassenmäßige Fehlbetrag um diesen Betrag zu niedrig ist (vgl. T 50). Dies ergibt einen kassenmäßigen Fehlbetrag von 350 791 158,93 €.

Das kassenmäßige Jahresergebnis hat sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 26: Kassenmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2001	-1 931,1	-1 890,3	-40,8
2002	-1 392,1	-1 276,8	-115,4
2003	-350,8	-351,1	+0,3

- 53 Das kassenmäßige Gesamtergebnis entspricht dem kassenmäßigen Jahresergebnis. Es ist um den nachträglich festgestellten Betrag bei den Ist-Einnahmen ebenfalls zu niedrig ausgewiesen (vgl. T 50).

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

Ansicht 27: Ist-Einnahmen (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2003	-597,8	-2,7	-671,5	-4,1	+73,7	+1,3

Ansicht 28: Ist-Ausgaben (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2003	-1 639,1	-6,9	-1 597,2	-9,0	-41,9	-0,7

55 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit minus 4 398 158 949,32 € aus. Auch hier fehlen 1 539,37 € (vgl. T 50). Er beträgt demnach minus 4 398 160 488,69 €.

Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Nettokreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 c) LHO). Er entwickelte sich seit 2001 wie folgt:

Ansicht 29: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2001	-5 250,0
2002	-4 864,2
2003	-4 398,2

56 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis nach § 83 Nr. 2 d) LHO ist um insgesamt 218 733,81 € zu gering ausgewiesen. Die Abweichungen beruhen auf den in T 51 dargestellten Abweichungen bei den Ist-Einnahmen und den Haushaltsresten. Es beträgt damit 336 712 351,31 €.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit 2001 wie folgt verändert:

Ansicht 30: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haus- haltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2001	-1 982,2 ¹⁾	-2 024,8	-8,5
2002	-1 400,5	-1 287,6	-113,0
2003	-336,5 ²⁾	-338,4	+1,9

¹⁾ Das für das Haushaltsjahr 2001 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 174 524 584,99 € zu hoch (vgl. Jahresbericht 2003 T 37 und 38).

²⁾ Das für das Haushaltsjahr 2003 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 218 733,81 € zu gering (vgl. T 51).

Das ausgewiesene rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 e) LHO ist um die Differenz bei den Ist-Einnahmen in Höhe von 1 539,37 € zu gering (vgl. T 50). Es beträgt minus 477 296 585,92 €.

57 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.

58 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.

In der Nachweisung sind überhöhte Beträge ausgewiesen, da nicht benötigte Sollerhöhungen nicht vollständig gemindert worden sind. Allein im Bezirk Marzahn-Hellersdorf sind daher die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan um insgesamt 14 169 457,00 € zu hoch dargestellt. Davon beträgt der Anteil der zu hoch ausgewiesenen überplanmäßigen Ausgaben 13 245 292,52 €.

Die in der vorgenannten Nachweisung darzustellenden höheren und neuen Ausgaben berücksichtigen bei den Ausgaben aus zweckgebundenen Einnahmen erneut nicht die Ausgabereste, die gemäß Nr. 1.7 AV § 37 LHO aufgrund der tatsächlich eingegangenen Einnahmen zu bilden sind (vgl. Vorjahresbericht T 50).

59 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 11. November 2004 eine **Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen** für die Hauptverwaltung

(Drs 15/3387) und am 11. Januar 2005 eine entsprechende für die Bezirke (Drs 15/3560) zur Genehmigung vorgelegt. Die Haushaltsüberschreitungen, die im Rahmen der Haushaltswirtschaft gemäß Artikel 89 VvB entstanden sind, hat er darin nachrichtlich dargestellt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung am 20. Januar 2005 und die der Bezirke am 17. März 2005 genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2003 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 497 002 235,16 €. Dieser Betrag enthält die um 13 245 292,52 € zu hoch ausgewiesenen überplanmäßigen Ausgaben für den Bezirk Marzahn-Hellersdorf (vgl. T 58).

Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2003 insgesamt 156 578 135,26 €

- 60 Für das Haushaltsjahr 2003 sind insgesamt 474 185 200 € **pauschale Minderausgaben** (2,2 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	421 289 000 €
Bezirke	52 896 200 €

Die Hauptverwaltung und zehn Bezirke haben die pauschalen Minderausgaben erwirtschaftet. Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf hat 17 766 000 €, der Bezirk Mitte 1 930 000 € als nicht zugelassene Mehrausgabe ausgewiesen.

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

Ansicht 31: Ausgabehaushaltsreste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2001	132,1	0,5	117,5	0,6	14,6	0,2
2002	140,6	0,6	128,4	0,7	12,2	0,2
2003	126,5	0,6	115,7	0,7	10,8	0,2

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

1.4 Vermögensrechnung

62 Die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2003 wurde erneut nicht - wie der überwiegende Teil der Haushaltsrechnung - mit dem ProFiskal-Modul Haushaltsrechnung erstellt, sondern mit anderen Softwareprodukten auf Basis der Daten aus der Mittelbewirtschaftung.

Die von der Senatsverwaltung für Finanzen aufgestellte Rechnung über das Vermögen und die Schulden des Landes Berlin schließt wie folgt ab:

Ansicht 32: Vermögensübersicht

Vermögensteil	Vermögen	Schulden ¹⁾
	- € -	
Verwaltungsvermögen	7 020 237 382	51 508 279 251
Betriebsvermögen	16 046 874 962	0
Rücklagevermögen	119 565 789	0
Finanzvermögen	16 170 120 041	5 624
Stiftungsvermögen	28 054 631	0
Insgesamt	23 218 412 054	51 508 284 875

¹⁾ Der modellmäßige Barwert der Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen von 214,6 Mio. € (Stand vom 31.12.03) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen (vgl. Fußnote 1 zur Ansicht 16).

Die Vermögensrechnung (Druckstück S. 240) ist in der Zeile für die Summe des Finanzvermögens offensichtlich falsch, weil Betriebs- und Rücklagevermögen in die Addition einbezogen wurden. Der Schlussbestand für das Finanzvermögen beträgt richtigerweise 3 679 290 € und nicht 16 170 120 041 €. Die Endsumme des Vermögens ist dagegen rechnerisch richtig unter Einbeziehung der korrekten Beträge für das Finanzvermögen dargestellt.

Das Vermögen hat sich gegenüber dem Vorjahr um 5 648 826 268 € erhöht. Die Schulden sind um 4 241 097 332 € gewachsen.

Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Anfangsbestände 2003 stimmen unter Berücksichtigung eines bereinigten Programmfehlers aus dem Vorjahr mit den Schlussbeständen des Jahres 2002 überein.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 119 565 789 € kann in der angegebenen Höhe nicht bestätigt werden, weil es nicht mit den Meldungen zur **Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens** (vgl. § 85 Nr. 2 LHO) übereinstimmt. Diese manuell erstellte Übersicht weist eine Summe von 118 995 208,23 € aus. Gegenüber dem Rücklagevermögen in der Vermögensrechnung besteht eine Differenz von 570 580,77 €, die der Rechnungshof nur zu einem geringen Teil nachvollziehen kann. In der Übersicht fehlt bei der Hauptverwaltung Rücklagevermögen in Höhe von 41 436 €, das auf einer Buchungsstelle außerhalb des Haushalts nachgewiesen ist. Die Meldungen der Bezirke

Charlottenburg-Wilmersdorf, Steglitz-Zehlendorf und Treptow-Köpenick, die in die Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens richtig übernommen wurden, stimmen nicht mit der Vermögensrechnung überein. Ein Betrag von 529 144,77 € ist damit bisher ungeklärt.

Der als Jahresendbestand 2003 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt insgesamt 58 526 630,57 €. Er ist um 1 393 415,57 € höher als im Vermögensnachweis (Vermögensgruppe 30 31) gebucht. Unter Berücksichtigung derjenigen Rücklagen, die als Verwaltungsvermögen gebucht wurden, weist das Sachbuch einen um 36 838,43 € geringeren Bestand aus. Dieser ist bis auf Rundungsdifferenzen dem Einzelplan 10 (4 840 €) und dem Kapitel 05 71 (32 008 €) zuzuordnen. Bei den Bezirken beträgt der ermittelte Geldbestand 61 957 163,33 €. Er ist um insgesamt 475 410,67 € niedriger als das im Vermögensnachweis erfasste Rücklagevermögen. Die Differenz ist auf Rundungsdifferenzen und Abweichungen bei den Bezirken Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf, Steglitz-Zehlendorf und Treptow-Köpenick zurückzuführen.

Ferner bestehen nach wie vor Zweifel an dem ausgewiesenen Vermögensbestand für Darlehensforderungen (Verwaltungsvermögen, vgl. Vorjahresbericht T 138 bis 143).

- 63 Überschreitungen der im HG 02/03 für 2003 festgelegten Ermächtigungen für **Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen** sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen.
- 64 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat erstmals - entsprechend der Zusage des Senats zum Vorjahresbericht (T 58) - neben den Bürgschaften alle weiteren Eventualverbindlichkeiten (Garantien, sonstige Gewährleistungen) zahlenmäßig ausgewiesen und in den Abschlussbericht aufgenommen. Allerdings hat sie weder die Überschrift noch den einleitenden Satz und die Spaltenübersicht der Tabelle entsprechend erweitert, sodass der Eindruck entsteht, die Zahlen bezögen sich nur auf Bürgschaften. Der Rechnungshof erwartet eine redaktionelle Angleichung.
- 65 Der in der zusammengefassten Nachweisung der Eventualverbindlichkeiten (Nrn. 13.4.1 und 13.4.2 AV § 80 LHO) aufgeführte Jahresendbestand für Wissenschaft, Forschung und Kultur ist zu gering ausgewiesen, da die Senatsverwaltung für Finanzen trotz vorliegender Meldung die im Haushaltsjahr 2003 vom Bereich Wissenschaft und Forschung übernommenen Garantien von 10,5 Mio. € nicht einbezogen hat. Daher ist auch der Gesamtbestand der Eventualverbindlichkeiten am Ende des Haushaltsjahres zu niedrig dargestellt. Er beträgt tatsächlich 30 067,1 Mio. €.

Darüber hinaus ist der für Wissenschaft, Forschung und Kultur ausgewiesene Bestand zu Beginn des Haushaltsjahres um 34,4 Mio. € zu niedrig und der Zugang um 23,9 Mio. € zu hoch ausgewiesen. Dies resultiert ne-

ben der zuvor genannten fehlenden Einberechnung der Garantien im Bereich Wissenschaft und Forschung auch aus übernommenen falschen Beträgen für den Bereich Kultur.

Entsprechend sind auch die im Abschlussbericht aufgeführten Vergleichsbestände der Jahre 1999 bis 2002 jeweils zu niedrig dargestellt. Sie liegen tatsächlich zwischen 21,2 Mio. € und 36,8 Mio. € höher. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat in den künftigen Abschlussberichten korrekte Beträge für die Eventualverbindlichkeiten der Vorjahre ausweist.

66 Die **Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** (Nr. 13.4.3 AV § 80 LHO) zum Ende des Haushaltsjahres 2003 ist wie in den Vorjahren fehlerhaft.

Die im Abschlussbericht für den Liegenschaftsfonds aufgeführte Gebäude- und Freifläche und damit auch die Gesamtfläche ist aufgrund einer Doppelerfassung um 10 934 m² zu hoch ausgewiesen. Es handelt sich dabei um ein Grundstück in Putgarten (Rügen), das sowohl von der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur als auch von der Senatsverwaltung für Finanzen gemeldet wurde. Die tatsächliche Gesamtfläche der im Treuhandvermögen des Liegenschaftsfonds befindlichen Grundstücke beträgt daher nur 8 574 255 m².

In der Nachweisung für die Grundstücke innerhalb Berlins sind aufgrund von zwei Übertragungsfehlern beim Bezirk Pankow die Landwirtschaftsfläche um 2 169 542 m², die Waldfläche um 5 279 m² und damit die Gesamtfläche um 2 174 821 m² zu gering ausgewiesen.

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 entgegen dem Abschlussrundschreiben 2003 Buchstabe G Nr. 13 Abs. 5 keine Meldung, aber auch keine Fehlanzeige abgegeben hatte. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Vorjahresbericht (T 59) beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport eine missverständliche Meldung für 2002 abgegeben hat und keine Aufstellung über die außerhalb Berlins gelegenen Grundstücke beibringen konnte. Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport hat auf die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht reagiert.

In der Nachweisung für die Grundstücke außerhalb Berlins sind aufgrund eines Übertragungsfehlers für ein Grundstück des Bezirks Pankow in Stolzenhagen die Gebäude- und Freifläche und damit auch die Gesamtfläche um 2 083 m² zu hoch ausgewiesen.

Die Fläche des innerhalb und außerhalb Berlins gelegenen Grundvermögens beträgt unter Berücksichtigung der zuvor genannten Abweichungen 528 141 623 m².

Das außerhalb Berlins gelegene Grundvermögen, bei dem Berlin nur Miteigentümer ist, ist aufgrund eines Zahlendrehers in der Meldung um 54 m² zu gering ausgewiesen. Es umfasst 235 221 m².

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 Krankenhausbetriebe von insgesamt 2 141 794 m² übernommen, für die das Land Berlin noch als Eigentümer im Grundbuch eingetragen ist (vgl. Vorjahresbericht T 59).

- 67 Der Rechnungshof kann wegen noch ausstehender Klärungen zu festgestellten Differenzen die Richtigkeit der Vermögensrechnung nicht in voller Höhe bestätigen.

Festzustellen ist, dass das eingeführte Buchungsverfahren für Rücklagen durch die programmtechnische Verknüpfung der haushaltsmäßigen Buchung mit der Buchung im Sachbuch für den Geldbestand und der Vermögensbuchung zu einer erheblichen Verbesserung geführt hat. Die haushaltsmäßig gebuchten Entnahmen bzw. Zuführungen konnten erstmals seit Jahren den Änderungen im Sachbuch für den Geldbestand bzw. den Vermögenskonten zugeordnet werden.

1.5 Ergebnis

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

Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht 2003 (T 56) auf die nach wie vor ungenügende Zusammenarbeit seitens der Senatsverwaltung für Finanzen mit dem Rechnungshof aufmerksam gemacht. Trotz der Zusage des Senats, Feststellungen und Beanstandungen fristgerecht zu beantworten, stehen Stellungnahmen der Senatsverwaltung für Finanzen zu Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs über einzelne Ergebnisse der Jahresabschlussprüfungen seit 2001 noch immer aus.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat

- **innerhalb der von der Verfassung gesetzten Frist vollständig Rechnung legt,**
- **den Ursachen für festgestellte Differenzen im Zahlenwerk zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgeht, sie - soweit zulässig - bereinigt, sie erläutert und**
- **zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs wieder vollständig und zeitnah Stellung nimmt.**

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport wieder ihrer Verpflichtung nachkommt, der Senatsverwaltung für Finanzen ihre außerhalb Berlins belegenen Grundstücke für die Nachweisung über das Grundvermögen zu melden.

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

2. Kreditaufnahme

Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat am 31. Oktober 2003 entschieden, dass die Regelungen des HG 02/03 in der Fassung des NHG 2002/2003 zur Kreditaufnahme verfassungswidrig und von Verkündung des Urteils an nichtig sind. Von dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs unberührt blieben die Höchstbeträge zum Abschluss und zum Bestand ergänzender Vereinbarungen. Sie sind nicht überschritten worden.

- 70 Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden dürfen. Zu Beginn des Jahres 2003 war das HG 02/03 vom 19. Juli 2002 zugrunde zu legen, seit dem 27. April 2003 in der Fassung des NHG 2002/2003 vom 16. April 2003. Am 31. Oktober 2003 entschied der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, dass u. a. die **Regelungen** des HG 02/03 in der Fassung des NHG 2002/2003 **zur Kreditaufnahme verfassungswidrig** und von Verkündung des Urteils an nichtig sind. In Ermangelung einer anderen Ermächtigung (z. B. § 18 Abs. 3 Satz 1 LHO) wandte die Senatsverwaltung für Finanzen bei der Kreditaufnahme vom 31. Oktober 2003 an die Regelungen für die vorläufige Haushaltswirtschaft nach Artikel 89 Abs. 2 VvB analog an. Dabei hat sie die zeitlich letzte, nicht für verfassungswidrig erklärte gesetzliche Ermächtigung im HG 01 als Grundlage für die Ermittlung des Höchstbetrages für die Kreditaufnahme herangezogen. Im Abgeordnetenhaus wurde kein Entwurf eines neuen Haushaltsgesetzes für das Jahr 2003 eingebracht, das die analoge Anwendung des Artikels 89 Abs. 2 VvB beendet hätte.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte im Laufe des Jahres 2003 in den drei genannten Zeiträumen bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten, wobei sich durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofs eine besondere Situation ergab. Da die Ermächtigungen zur Kreditaufnahme für die Zeiträume von Beginn des Jahres bis zum 30. Oktober 2003 für verfassungswidrig erklärt wurden, verzichtet der Rechnungshof darauf, sie als Grundlage für eine Darstellung der Einhal-

tung oder Überschreitung von Höchstbeträgen durch die Haushaltswirtschaft heranzuziehen. Ebenso sieht er von einer Darstellung für die beiden Monate nach Verkündung des Urteils ab.

71 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 02/03 bzw. NHG 2002/2003 ursprünglich festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2003 beachtet.

Sie hat die Inanspruchnahme der haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2003 (Drs 15/3223) wie gewohnt zum Stand 31. Dezember 2003 dargestellt, ohne auf die Einhaltung der bis zum 26. April 2003 bzw. während der vorläufigen Haushaltswirtschaft zu beachtenden Höchstbeträge einzugehen:

Ansicht 33: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung Haushaltsjahr 2002	6 947 017,42	—
Kredite am Kreditmarkt	4 289 725 000,00	4 063 836 291,18
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan	6 230 205 000,00	6 230 194 721,45
Kredite für sonstige Tilgungen	ohne ¹⁾	985 941 287,37
Bundesarlehen u. a.	8 000 000,00	1 922 580,00
Vorgriffsermächtigung für 2004	426 057 184,00	—

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 219 571 357,33 € minderten:

- Die vorzeitige Ablösung von Darlehen nach § 17 Berlinförderungsgesetz, die an die ehemaligen Eigenbetriebe weitergegeben waren, war in Höhe von 80 040 815,02 € auf den Höchstbetrag anzurechnen.
- 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 139 530 542,31 € deshalb auf den Höchstbetrag an.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat diese Sachverhalte berücksichtigt und folglich nur 4 063 836 291,18 € in Anspruch genommen. Nach ihrer Rechnung verbleibt eine Restermächtigung von 6 317 351,49 €

- 72 Nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Dem allgemeinen Verständnis der **verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze** entsprechend sind dabei nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen.

Vor dem Hintergrund der verfassungswidrigen Haushaltsgesetze und nur durch Schätzung zu gewinnender Zahlenwerte sieht der Rechnungshof auch davon ab, die Kreditobergrenzen sowie deren Einhaltung oder Überschreitung in den in T 70 genannten jeweiligen Zeiträumen darzustellen.

- 73 Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2003 (Fassung NHG 2002/2003) und den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2003 (Drs 15/3223) war eine Netto-Neuverschuldung von 4 234,6 Mio. € eingeplant. Sie betrug tatsächlich:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	11 279 972 300,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Bund	1 922 580,00 €
abzüglich Tilgungen	
am Kreditmarkt	- 7 216 136 008,82 €
im öffentlichen Bereich	- 58 764 792,39 €
Netto-Neuverschuldung insgesamt	<u>4 006 994 078,79 €</u>

Der eingeplanten Netto-Neuverschuldung von 4 234,6 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1 708,3 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Netto-Neuverschuldung betrug 4 007,0 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 1 360,3 Mio. €.

- 74 Eine verstärkte Kreditaufnahme im ersten und zweiten Quartal 2003 führte nicht nur zur fast vollständigen Ausschöpfung der damals noch bestehenden Kreditermächtigung (vgl. Liquiditätsbericht vom 24.07.03, rote Nr. 1617), sondern auch zu ungewöhnlich hohen Geldanlagen (bis zu 1,9 Mrd. € pro Tag). Ungeachtet möglicher wirtschaftlicher Vorteile derartiger Strategien weist der Rechnungshof vorsorglich darauf hin, dass dies nicht im Einklang mit Artikel 87 Abs. 2 Satz 1 VvB steht, wonach Kredite zur Finanzierung von Ausgaben nur aufgenommen werden dürfen, wenn andere Mittel zur Deckung nicht vorhanden sind. Diese Vorschrift bietet keinen Raum für Kreditaufnahmen ohne korrespondierenden Ausgabebedarf.

- 75 Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, ergänzende Vereinbarungen abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen und bestehenden Schulden dienen (§ 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 Ver-

kündigung des nächsten Haushaltsgesetzes, in diesem Falle für das Jahr 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 34: Inanspruchnahme der Ermächtigungen für ergänzende Vereinbarungen

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme	Überschreitung
Abschlüsse 2003	2 000,0	1 065,0	—
Bestand zum Jahresende	9 203,2	2 785,7	—

Die vom Rechnungshof ermittelten Inanspruchnahmen sind um 70 Mio. € bei den Abschlüssen und um 320 Mio. € bei dem Bestand höher als die im Derivatbericht vom 29. Juni 2004 (rote Nr. 2579) genannten, weil die Senatsverwaltung für Finanzen einen im Jahr 2003 geschlossenen und auch wieder aufgelösten Vertrag (50 Mio. €) nicht angerechnet hat und ansonsten auf das Kontrahentenrisiko abstellt und Hedge-Verträge nur dann berücksichtigt, wenn sie mit einem anderen Vertragspartner als dem im Basisderivat geschlossen wurden (vgl. Vorjahresbericht T 69).

- 76 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. So lag der Höchstsatz nach dem HG 02/03 bei 2,11 Mrd. €, in der Fassung des NHG 2002/2003 bei 2,77 Mrd. €. Abweichend vom Vorjahr konnte die Verwaltung während der vorläufigen Haushaltswirtschaft nach Verkündung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs nicht auf eine nach § 18 Abs. 3 LHO weiter geltende haushaltsgesetzliche Ermächtigung zurückgreifen, da die Ermächtigung des Haushaltsjahres 2002 verfassungswidrig war. Die Kreditaufnahmen zur Kassenverstärkung wären vom 31. Oktober 2003 an - brutto - auf den Höchstbetrag der Kreditaufnahme nach Artikel 89 Abs. 2 VvB anzurechnen.
- 77 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat während des gesamten Jahres stets mindestens 0,4 Mio. € an Kassenverstärkungskrediten aufgenommen (Sockelbetrag). Der höchste Kreditbestand des Jahres wurde vom 5. bis zum 8. Dezember 2003 mit fast 2,0 Mrd. € erreicht. Als Kassenverstärkungskredite des Jahres 2003 mussten ferner zwei kleinere, aus der Sicht des Landes nicht kassenwirksam gewordene Überziehungen auf Girokonten der Landeshauptkasse angerechnet werden.

IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

A. Querschnittuntersuchungen

Gravierende Mängel beim Erstellen und Umsetzen von IT-Sicherheitskonzepten

In den Behörden der Berliner Verwaltung sind behördenbezogene IT-Sicherheitskonzepte kaum vorhanden. Nur wenige Verwaltungen haben umfassende Sicherheitsüberlegungen angestellt und schriftlich festgehalten. Die Meldungen der Verwaltungen zum IT-Sicherheitsbericht der Senatsverwaltung für Inneres entsprechen nicht dem tatsächlich vorhandenen IT-Sicherheitsniveau. Der häufigste Mangel beim Erstellen von IT-Sicherheitskonzepten ist das bloße Abschreiben bestehender Regelungen in dem Glauben, damit ein IT-Sicherheitskonzept zu schaffen. Der Rechnungshof hat die Behörden aufgefordert, die Vorschriften zur IT-Sicherheit zu beachten und umzusetzen.

- 78 Der Rechnungshof hat bei IT-Sicherheitsprüfungen in den vergangenen Jahren wiederholt fehlerhafte und unvollständige IT-Sicherheitskonzepte oder deren Fehlen beanstandet. Regelmäßig beriefen sich die betroffenen Verwaltungen auf Konzepte, die sich in Arbeit befänden oder auf erst im kommenden Jahr zur Verfügung stehende Haushaltsmittel für eine externe Unterstützung. Insgesamt hat sich gezeigt, dass der **IT-Sicherheit** nur unzureichende Bedeutung beigemessen wird. Ein IT-Sicherheitskonzept ist jedoch durch die Richtlinie zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung - IT-Sicherheitsrichtlinie - (DBI. 1999 I S. 5) und durch Beschlüsse des IT-Koordinierungsausschusses Berlin (IT-KAB) zwingend vorgeschrieben. Um einen aktuellen landesweiten Überblick über den Stand der Erarbeitung, der Umsetzung und der Pflege der IT-Sicherheitskonzepte der Berliner Verwaltung zu gewinnen, hat der Rechnungshof die Behörden der unmittelbaren Landesverwaltung gebeten, die behördenbezogenen IT-Sicherheitskonzepte in Papierform oder in elektronischer Form zu übersenden. Der Rechnungshof hat im Anschreiben ausdrücklich darauf hingewiesen, dass er bei fehlenden Eingängen davon ausgehen muss, dass derzeit kein IT-Sicherheitskonzept in den jeweiligen Geschäftsbereichen besteht.
- 79 Aus dem Bereich der Senatsverwaltungen mit deren nachgeordneten Einrichtungen gingen lediglich 30 v. H. der erwarteten Rücksendungen ein. Von den Bezirken haben lediglich Reinickendorf, Mitte, Neukölln, Pankow,

Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf Unterlagen vorgelegt. Als Ergebnis der Umfrage ist festzustellen, dass ca. zwei Drittel der Behörden nach wie vor über **kein IT-Sicherheitskonzept** verfügen. Dies weicht erheblich von den Meldungen der Verwaltungen zum jährlichen IT-Sicherheitsbericht der Senatsverwaltung für Inneres (zuletzt März 2004) ab, nach dem die weit überwiegende Mehrheit der Berliner Behörden angeben, über ein vollständiges oder zumindest Teilbereiche abdeckendes IT-Sicherheitskonzept zu verfügen. Auf Mängel des IT-Sicherheitsberichts hat der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2002 (T 123) hingewiesen.

80 Da die **übersandten behördenbezogenen IT-Sicherheitskonzepte** nicht einheitlich entsprechend der vorgeschriebenen Methodik des IT-Grundschutzhandbuches des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) aufgebaut waren, wurden sie nach den Kriterien

- Aktualität der Untersuchung,
- Fortschreibungsübersicht zum IT-Sicherheitskonzept,
- formale Vollständigkeit des Konzepts,
- funktionales Sicherheitsniveau des Konzepts und der ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen - soweit beschrieben -,
- Stand der Umsetzung der sich aus dem Konzept ergebenden Sicherheitsmaßnahmen und
- Revisionsfähigkeit des Konzepts und der Sicherheitsmaßnahmen

geprüft.

81 Die **Qualität** der übersandten Unterlagen war sehr unterschiedlich. Sie reichte von nachvollziehbaren, leicht lückenhaften IT-Sicherheitskonzepten bis hin zu veralteten, einfachen Anweisungen zur Datensicherung aus anderen Bundesländern, die den handschriftlichen Zusatz „Gilt hier auch!“ tragen.

Häufig sind IT-Sicherheitskonzepte übersandt worden, die im Wesentlichen aus einer modifizierten Abschrift des IT-Grundschutzhandbuches des BSI bestehen. In diesen Fällen wurde in einigen Abschnitten im Vergleich zum IT-Grundschutzhandbuch lediglich der Behördenname hinzugefügt. Rollen (z. B. IT-Sicherheitsbeauftragter, IT-Sicherheitsmanagementteam) und Verantwortlichkeiten im Sicherheitsprozess sind teilweise auf die jeweiligen Behördenspezifika übertragen worden, ohne den Sinn dieser Aufstellung, nämlich die praktische Ausgestaltung der beschriebenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten, zu berücksichtigen und zu dokumentieren sowie fortzuschreiben. Derlei Ausarbeitungen sind als IT-Sicherheitskonzepte unbrauchbar und gleichzeitig unwirtschaftlich, da für deren Erstellung umfangreiche Schreibebeiten oder sogar externe Unterstützung angefallen sind,

ohne einen tatsächlichen Nutzen daraus ziehen zu können. Regelmäßig fehlen in diesen Konzepten die ermittelten tatsächlichen Schutzmaßnahmen und die Dokumentation über deren Umsetzung. Zwar weisen zahlreiche Konzepte darauf hin, dass das verbleibende Restrisiko nach der Umsetzung der Schutzmaßnahmen untersucht werden muss. Diese Konzepte lassen aber zum überwiegenden Teil Sicherheitsmaßnahmen vermissen, die die Voraussetzung für eine Risikoanalyse sind. Diese fehlen auch in fast allen eingesandten IT-Sicherheitskonzepten.

- 82 Mehrere Konzepte beziehen sich nur auf Teilbereiche des IT-Sicherheitsprozesses (z. B. Firewall-Konzepte, Konzepte zur Anbindung von lokalen Netzen an das Internet). In einem Fall wurde außerdem der Leiter einer behördlichen IT-Stelle gleichzeitig zum IT-Sicherheitsbeauftragten bestellt. Dies bedeutet, dass sich der für den behördlichen IT-Einsatz Verantwortliche letztlich selbst in IT-Sicherheitsfragen kontrolliert.

Durch die Prüfungsergebnisse wird zudem deutlich, dass auch von externen Gutachtern erstellte IT-Sicherheitskonzepte häufig qualitativ nicht besser sind. Üblicherweise benutzen hierfür beauftragte Unternehmen ohnehin die in den Verwaltungen vorliegenden Basisdaten und subsumieren diese lediglich unter die Vorgehensweise des IT-Grundschutzhandbuches. Sofern eine Behörde in der Lage ist, einen fachkundigen Mitarbeiter schwerpunktmäßig für IT-Sicherheitsfragen einzusetzen, sollte sie bei weit geringeren Kosten zu vergleichbaren Ergebnissen gegenüber einer extern erstellten Untersuchung kommen.

- 83 Insgesamt ist festzustellen, dass nur die Senatsverwaltung für Justiz und das Bezirksamt Reinickendorf über ein nachvollziehbares und revisionsfähiges IT-Sicherheitskonzept verfügen, das inhaltlich weitgehend die gestellten Anforderungen erfüllt. Allerdings müsste das IT-Sicherheitskonzept der Senatsverwaltung für Justiz aktualisiert werden. Beide entsprechen nicht vollständig dem Aufbau und Umfang der Vorgaben des IT-Grundschutzhandbuches, aber dennoch bilden sie eine Vielzahl von Maßnahmen ab. Aufgrund der im Konzept enthaltenen Aussagen bieten sie ein nachvollziehbar gutes IT-Sicherheitsniveau.

Daneben bestehen bei den anderen Verwaltungen noch einzelne Ausarbeitungen, die inhaltlich hochwertig sind. Allerdings betrachten diese nur Teilbereiche des Sicherheitsprozesses. Zum Beispiel verfügt der Landesbetrieb für Informationstechnik¹⁾ als zentraler Infrastrukturbetreiber des Landes Berlin über mehrere hochwertige IT-Sicherheitsbetrachtungen, die aber verstreut in einer Vielzahl von unterschiedlichen Konzepten enthalten und leider teilweise erheblich veraltet sind. Ein formales behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept, wie es die IT-Sicherheitsrichtlinie seit 1999 fordert, konnte auch er nicht vorlegen.

¹⁾ Der Landesbetrieb für Informationstechnik ist zum 1. Januar 2005 in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen IT-Dienstleistungszentrum Berlin umgewandelt worden.

- 84 Unter der Leitung der Senatsverwaltung für Inneres erarbeitet derzeit die Arbeitsgruppe IT-Sicherheit ein **modellhaftes IT-Sicherheitskonzept**, das die für die Belange der Berliner Verwaltung typischen Bedrohungen und Maßnahmen zusammenfasst und die Verwaltung bei der Erstellung eigener behördenbezogener IT-Sicherheitskonzepte unterstützen soll. Der Rechnungshof unterstützt dieses Vorgehen, weist aber darauf hin, dass das modellhafte IT-Sicherheitskonzept nicht automatisch die Erstellung eines behördenbezogenen IT-Sicherheitskonzepts ersetzen, sondern nur vereinfachen kann.
- 85 Die Behörden der Berliner Verwaltung haben mehrheitlich in ihren Stellungnahmen erklärt, die Forderungen des Rechnungshofs schrittweise umzusetzen. Hierbei erhoffen sie sich auch durch die 2005 zu erwartende Fertigstellung des Modell-Sicherheitskonzepts weitere methodische Unterstützung. Engpässe beim Erarbeiten und Umsetzen der IT-Sicherheitskonzepte werden von den Behörden jedoch mit den begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen in den IT-Bereichen begründet. Die Arbeitsgruppe IT-Sicherheit hat einen Vorschlag erarbeitet, die Abfrage zum Sicherheitsbericht neu zu strukturieren, um die Aussagekraft zu IT-Sicherheitskonzepten zu verbessern.
- 86 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sechs Jahre nach In-Kraft-Treten der IT-Sicherheitsrichtlinie nur wenige Verwaltungen ein behördenbezogenes IT-Sicherheitskonzept erarbeitet haben. **Er hat die Behörden aufgefordert, die Vorschriften zur IT-Sicherheit zu beachten und umzusetzen.**

B. Inneres

1. Hoher Anteil an Frühhestpensionären

Der Anteil der bereits in jungen Jahren als Ruheständler ausgeschiedenen Beamten (sog. Frühhestpensionäre) ist seit 1999 deutlich gestiegen. Dies ist nicht zuletzt auf die geltende Alimentierung zurückzuführen. Von den gesetzlichen Einschnitten im Beamtenversorgungsrecht ist dieser Personenkreis verschont geblieben. Selbst dann, wenn ein Beamter nur eine Dienstzeit von fünf Jahren abgeleistet hat, wird ihm mindestens eine Versorgung von 1 226 € (Mindestversorgung) gewährt. Der Rechnungshof hat den Senat aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Versorgungsausgaben auch für diesen Personenkreis sinken und Frühpensionierungen insgesamt weiter zurückgehen.

1.1 Frühpensionierungen im Berliner Landesdienst

- 87 Der Rechnungshof hat zuletzt in seinem Jahresbericht 2000 (T 79 bis 95) über vorzeitig mit Pensionsanspruch ausscheidende Beamte (Frühpensionäre) berichtet und dabei auf erhebliche Verfahrensmängel hingewiesen. Im Rahmen einer Nachschau sollte nunmehr geklärt werden, wie sich die bisher eingeleiteten Kosten dämpfenden Maßnahmen im Beamtenversorgungsrecht auf den Neuzugang von Frühpensionären, insbesondere Frühhestpensionären, ausgewirkt haben. Unter **Frühpensionären** sind Beamte zu verstehen, die vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze (Vollendung des 65. Lebensjahres, im Vollzugsdienst teilweise früher) wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt werden. Von „**Frühhestpensionären**“ ist die Rede, wenn Beamte bereits in jungen Jahren (vor Vollendung des 40. Lebensjahres) als Ruheständler ausscheiden.
- 88 Der Anteil der Frühpensionäre an den jährlich neu hinzukommenden Versorgungsempfängern hat sich seit dem Jahr 2001 rückläufig entwickelt. Im Jahr 2003 waren nach der von der Senatsverwaltung für Inneres vorgelegten „Fortschreibung des Berichts zur Entwicklung der Versorgungsausgaben“ vom 11. Mai 2004 (rote Nr. 2499) von 1 720 Versorgungszugängen 652 Beamte (38 v. H.) Frühpensionäre. Diese Tendenz hat sich auch im Jahr 2004 fortgesetzt, denn von 1 814 Neuzugängen waren 580 Beamte (32 v. H.) Frühpensionäre. Unabhängig von dieser Entwicklung hat sich hingegen der **Anteil der Frühhestpensionäre** unter den vorzeitig Ausgeschiedenen **erhöht**: Während von 1995 bis 1999 der Anteil noch bei 7,6 v. H. lag - durchschnittlich 82 Beamte pro Jahr (Jahresbericht 2000 T 84) -, weitete sich dieser Anteil bis zum Jahr 2002 bereits auf 13,2 v. H. (105 Beamte) aus. Der prozentuale Anteil an Frühhestpensionären ist auch im Jahr 2003 mit 12,7 v. H. (83 Beamte) und im Jahr 2004 mit 14 v. H. (81 Beamte) weiterhin hoch.

1.2 Alimentierung von Frühhestpensionären

89 In den vom Rechnungshof geprüften Jahren 2000 bis 2003 sind insgesamt 364 Beamte - jährlich zwischen 83 und 105 Beamte - als Frühhestpensionäre ausgeschieden. Das bedeutet, dass durchschnittlich 91 Beamte pro Jahr schon in jungen Jahren den Landeshaushalt ohne Arbeitsleistung auf Dauer belasten. Auch wenn es sich bei den Frühhestpensionären um einen relativ kleinen Personenkreis handelt, sind die hierdurch entstehenden **finanziellen Auswirkungen** in jedem Einzelfall ganz erheblich. Allein die im Jahr 2003 ausgeschiedenen 83 Frühhestpensionäre verursachen Ausgaben von 1,2 Mio. € jährlich; für die im Erhebungszeitraum hinzugekommenen 364 Frühhestpensionäre entstehen Versorgungsausgaben von 5,5 Mio. € jährlich.

Der erhebliche Anteil an Frühhestpensionären dürfte darauf zurückzuführen sein, dass dieser Personenkreis ungeachtet des frühen Ausscheidens einen rechtlich abgesicherten Anspruch auf eine angemessene (Mindest-)Alimentation hat und die danach zu gewährende Mindestversorgung von Einschnitten bei der Versorgung verschont geblieben ist. Von den im Beamtenversorgungsrecht stufenweise eingeführten Versorgungsabschlüssen um maximal 10,8 v. H. bleibt die Mindestversorgung unberührt.

90 Das Ruhegehalt beträgt mindestens 35 v. H. der letzten ruhegehaltfähigen Dienstbezüge. Es genügt, wenn der Beamte eine Dienstzeit von nur fünf Jahren (Wartezeit) abgeleistet hat. Mindestens wird ihm Versorgung in Höhe von **1 226 € Mindestversorgung** (Stand: August 2004) gewährt; das sind 65 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der BesGr. A 4.

Versorgung erhält der Beamte auf Lebenszeit, der wegen seines körperlichen Zustandes oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung seiner Dienstpflichten dauernd unfähig (dienstunfähig) ist. Zum Beamten auf Lebenszeit darf nur ernannt werden, wer das 27. Lebensjahr vollendet und sich in einer Probezeit bewährt hat. Beamte, die während der Probezeit dauernd dienstunfähig werden, erwerben keinen beamtenrechtlichen Versorgungsanspruch und sind zu entlassen. Das Beamtenverhältnis auf Probe ist spätestens nach fünf Jahren in ein solches auf Lebenszeit umzuwandeln, ohne dass **vor Ablauf der Probezeit** eine **generelle Verpflichtung zur amtsärztlichen Untersuchung** besteht. Von den 364 Beamten, die im Zeitraum von 2000 bis 2003 vorzeitig in den Ruhestand versetzt wurden, gehörten allein 138 (38 v. H.) der Altersgruppe bis zum 35. Lebensjahr an.

91 Nach Auswertung von 39 Vorgängen der frühzeitigen Zurruesetzung, davon 29 aufgrund psychiatrischer Erkrankung, wurde in mehr als der Hälfte der Fälle kurz nach der Verbeamtung auf Lebenszeit Dienstunfähigkeit festgestellt. Der Rechnungshof nennt folgende Beispiele:

- Eine 27-jährige Beamtin, die zuvor keine gesundheitlichen Auffälligkeiten erkennen ließ und deren dienstliche Leistungen als sehr gut beurteilt wurden, begibt sich zehn Tage nach ihrer Verbeamtung auf Lebenszeit in psychiatrische Behandlung. Nach längerer Erkrankung wird sie wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Ihr langjähriger Lebensgefährte wurde als 32-jähriger Beamter fast zur gleichen Zeit aus ähnlichen Gründen in den Ruhestand versetzt.
- Nach seiner Verbeamtung auf Lebenszeit erkrankte ein Beamter und blieb dem Dienst von nun an auf Dauer fern. Nach drei Jahren wurde er im Alter von 31 Jahren wegen „orthopädisch/psychischer Beschwerden“ vorzeitig in den Ruhestand versetzt. Der Beamte hatte lediglich eine Dienstzeit von fünfeneinhalb Jahren zurückgelegt, davon entfiel ein Jahr auf den bei der Bundeswehr geleisteten Wehrdienst. Nicht bekannt war seinerzeit, dass der Beamte außerdienstlich - auch während seiner Erkrankung - ein Fortbildungsstudium als Betriebswirt bis zum erfolgreichen Abschluss weiter betrieben und eine Ausbilder- eignungsprüfung vor der IHK abgelegt hatte.
- Nach der Geburt eines Kindes nahm eine 28-jährige Beamtin - drei Monate nach der Verbeamtung auf Lebenszeit - den Dienst nicht mehr auf. Sie wurde wegen eines „neurologisch-psychologischen Formenkreises“ nach einer Dienstzeit von sieben Jahren wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. Zehn Monate später wird der bei derselben Dienstbehörde im Beamtenverhältnis beschäftigte Ehemann ebenfalls wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt.
- Eine andere Beamtin erkrankt sieben Monate nach ihrer Verbeamtung auf Lebenszeit und wird acht Monate später im Alter von 28 Jahren wegen psychischer Probleme in den Ruhestand versetzt. Gegenüber dem Landesverwaltungsamt hat sie erklärt, nunmehr als freischaffende Künstlerin selbstständig zu sein. Während ihrer aktiven Dienstzeit war die Beamtin bereits im Rahmen einer genehmigten Nebentätigkeit entsprechend tätig.

1.3 Rechtsänderungen zur Eindämmung von Frühest-pensionierungen

- 92 Mit In-Kraft-Treten des Beamtenversorgungsgesetzes (BeamtVG) wurde als Voraussetzung für den Anspruch auf Ruhegehalt bundeseinheitlich die Ableistung einer **fünfjährigen Dienstzeit (Wartezeit)** eingeführt. Wird die Wartezeit nicht erfüllt, ist der Beamte kraft Gesetzes zu entlassen und in der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern. Mit einer **Anhebung der Wartezeit auf mindestens zehn Jahre** wären erhebliche Einsparungen verbunden. Von den geprüften 39 Frühestpensionären (T 91) hatten 18 (46 v. H.) eine Dienstzeit von weniger als zehn Jahren aufzuweisen. Die Beamten wären zu entlassen und nachzuversichern gewesen. Anstelle einer lebenslangen Versorgung für 44 Jahre von insgesamt jeweils 660 000 € (Stand: August 2004) - für die Berechnung zugrunde gelegt wur-

de ein 30 Jahre alter lediger Beamter mit einer Dienstzeit von sieben Jahren - hätte nur einmalig ein Betrag von 40 000 € für die Nachversicherung an den Rentenversicherungsträger abgeführt werden müssen. Für alle 18 Frühhestpensionäre zusammengenommen würden sich danach Einsparungen von 11,2 Mio. € ergeben.

Im Hinblick auf die früher für Bundesbeamte bereits bestandene Wartezeit von zehn Jahren dürfte eine entsprechende Änderung des BeamtVG gesetzgeberisch durchaus einfach zu realisieren sein und verfassungsrechtlich keine Probleme aufwerfen.

- 93 Ungleich schwieriger stellt sich die Situation bei einer **Absenkung der Mindestversorgungsbezüge** dar. Um der Anreizfunktion bei der Frühhestpensionierung zu begegnen, hatte der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 2000 (T 87) angeregt, die Höhe der Mindestversorgung zu überdenken. Der Senat hielt in seiner Stellungnahme vom 21. November 2000 jedoch „eine Absenkung der Mindestversorgungsbezüge verfassungsrechtlich für problematisch“ (Drs 14/844). Angesichts der Entwicklungen im Beamtenversorgungsrecht sollte die Angelegenheit jedoch erneut aufgegriffen werden.

Während die Mindestversorgung seit 1992 durch die Anhebung der Bemessungsgrundlage von BesGr. A 3 nach BesGr. A 4 geringfügig erhöht wurde, haben sich die Rahmenbedingungen des Beamtenversorgungsrechts hingegen in den letzten Jahren deutlich verschlechtert, insbesondere durch Einführung der linearen Ruhegehaltsskala mit einem abgesenkten jährlichen Steigerungssatz von 1,79375 v. H. (vorher 1,875 v. H.) und Begrenzung des Ruhegehaltssatzes auf höchstens 71,75 v. H. Nach der zuvor geltenden degressiven Ruhegehaltsskala hatte der Beamte nach einer Dienstzeit von zehn Jahren bereits 35 v. H. und nach einer Dienstzeit von 20 Jahren 55 v. H. seiner zuletzt bezogenen Dienstbezüge als Ruhegehalt erdient. Nach neuem Recht wird bei gleicher Dienstzeit lediglich eine Ruhegehaltsquote von 17,93 v. H. bzw. von 35,875 v. H. erreicht. Durch die lineare Ruhegehaltsskala werden in steigendem Maße auch Beamte, die nicht wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt werden, in die Nähe der Mindestversorgung (T 90) gedrängt. Um mehr als die Mindestversorgung zu erdienen, müssen Beamte als Dienstzeit den größten Teil ihres Berufslebens zurücklegen, z. B. ein lediger Justizhauptwachtmeister (BesGr. A 4) 38 Jahre, ein Brandmeister (BesGr. A 7) 32 Jahre, ein Amtsinspektor (BesGr. A 9) 27 Jahre, ein Amtmann (BesGr. A 11) 23 Jahre und ein Lehrer (BesGr. A 12) 21 Jahre.

- 94 Weitere Einschnitte im Beamtenversorgungsrecht, die allesamt nicht die Mindestversorgung tangieren, sind zu erwarten: Trennung der Systeme mit der Folge, dass Vordienstzeiten als Arbeitnehmer nicht mehr als ruhegehaltfähige Dienstzeit rechnen, und Übertragung des Nachhaltigkeitsfaktors aus dem Rentenrecht mit einer weiteren deutlichen Absenkung der Pensionszahlungen. Eine entsprechende Korrektur auch bei der Mindestversorgung wird daher immer dringlicher. Andernfalls würde es bei der Bemess-

sung der Versorgungsbezüge in einer Vielzahl von Fällen künftig kaum noch einen Unterschied machen, ob ein Beamter sein ganzes Berufsleben tätig war, seine Versorgung also verdient hat, oder nach nur kurzer Dienstzeit ausscheidet und die betraglich garantierte, von jeglichen Kürzungen ausgenommene Mindestversorgung erhält.

Die Höhe der Versorgung muss dem durch das letzte Amt gekennzeichneten Status entsprechen und auch die Dauer der tatsächlichen Dienstleistung berücksichtigen. Die Versorgung muss grundsätzlich umso höher sein, je länger die Zeit der aktiven Dienstleistungen für den Dienstherrn war (vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 11.04.67, BVerfGE 21, 329, 345, und vom 30.09.87, BVerfGE 76, 256, 322, 324). Angesichts der extremen Haushaltsnotlage und der anhaltenden Diskussion über eine tief greifende Umgestaltung des Berufsbeamtentums sollte der Senat die Gesamtproblematik der Mindestversorgung unter Beachtung des verfassungsgebundenen Mindestabstands zur Sozialhilfe (vgl. BVerfG ZTR 1999, 183) erneut aufgreifen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative für die Erhöhung der Wartezeit von fünf auf mindestens zehn Jahre durch entsprechende Änderung des BeamtVG einsetzt (T 92) und die längst überfällige Absenkung der Mindestversorgung prüft.

1.4 Maßnahmen zur Vermeidung von Frühpensionierungen

- 95 Die Senatsverwaltung für Inneres hat im Jahr 2004 durch Rundschreiben darauf hingewiesen, dass zur Vermeidung einer Frühpensionierung alle nach dem Beamtenrecht bestehenden Möglichkeiten zu nutzen sind, und eine Reihe von **Präventionsmaßnahmen** aufgezeigt: Mitarbeitergespräch, Klärung der Ursachen für die Dienstunfähigkeit insbesondere bei häufigen Kurzerkrankungen, stufenweise Wiedereingliederung nach längerer Krankheit, Umsetzung auf einen anderen Dienstposten, Kur- oder Rehabilitationsmaßnahmen. Danach ist selbst dann, wenn der Beamte nicht mehr zur vollen Erfüllung seiner bisherigen Tätigkeit in der Lage ist, vor der Versetzung in den Ruhestand vorrangig der Einsatz mit begrenzter Dienstfähigkeit und die Möglichkeit einer anderweitigen Verwendung zu prüfen. Erst wenn feststeht, dass vorbeugende Maßnahmen nicht Erfolg versprechend bzw. ausgeschöpft sind, ist die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand zu prüfen. Inwieweit sich diese Vorgehensweise in nennenswertem Umfang positiv auswirkt, wird erst nach längerer Laufzeit abschließend beurteilt werden können.

Zur weiteren Eindämmung von Frühpensionierungen könnte darüber hinausgehend durch Änderung des Landesbeamtengesetzes festgelegt werden, dass bei einer vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit der Beamte bis zu einem bestimmten Alter **nicht nur** durch einen **Amtsarzt** zu untersuchen ist, **sondern** - ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen - **auch ein amtlich bestellter Gutachterarzt** hinzugezogen wird.

96 Auch eine wirksamere **Kontrolle des Hinzuverdienstes von Versorgungsempfängern** kann Frühpensionierungen eindämmen. Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2000 (T 89) u. a. fehlende rechtliche Rahmenbedingungen zur Offenlegung der Einkommensverhältnisse beanstandet und gefordert, dass sich der Senat im Rahmen einer Bundesratsinitiative für eine wirksame Kontrolle des Hinzuverdienstes einsetzt. Der Senat vertritt hingegen die Auffassung, dass die gesetzlich normierte Anzeigepflicht des Versorgungsberechtigten ausreiche und wegen der Verpflichtung, auf Verlangen Nachweise vorzulegen, entsprechende Durchgriffsmöglichkeiten der Regelungsbehörde zur Aufklärung von Sachverhalten bereits bestehen.

Im Rahmen der Nachschau durch den Rechnungshof (T 87) stellte sich jedoch heraus, dass das Landesverwaltungsamt nach wie vor davon ausgeht, über keinerlei Sanktionsmaßnahmen gegenüber auskunftsunwilligen Versorgungsempfängern zu verfügen. Die letzte umfassende Umfrageaktion zur Feststellung von Hinzuverdiensten fand vor sechs Jahren statt. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, das Landesverwaltungsamt anzuweisen, die gegenüber dem Abgeordnetenhaus vertretene Rechtsauffassung zur Auskunftspflicht auch in der Praxis anzuwenden. In ihrer Stellungnahme ist die Senatsverwaltung für Inneres hierauf nicht eingegangen. Sie hat aber das Landesverwaltungsamt aufgefordert, Anfang 2005 und danach in unregelmäßigen Abständen die Einkommensverhältnisse der Versorgungsempfänger zu überprüfen.

Die Umfrageaktion ist als Kontrollinstrument ohne **Sanktionsmöglichkeiten** gegenüber auskunftsunwilligen Versorgungsempfängern nur eingeschränkt wirksam. Bei Durchsicht der Versorgungsvorgänge hat der Rechnungshof häufig Anhaltspunkte gefunden, die auf eine Erwerbstätigkeit schließen lassen (z. B. zuvor genehmigte Nebentätigkeiten). Eine rückhaltlose Aufklärung über alle Einkünfte, insbesondere bei jüngeren, wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten, denen die Mindestversorgung gezahlt wird, ist nach wie vor unerlässlich. Die Senatsverwaltung für Inneres ist daher aufgefordert, auf die konsequente Durchsetzung von Sanktionsmaßnahmen gegenüber auskunftsunwilligen Versorgungsempfängern hinzuwirken.

1.5 Fazit

97 **Der Senat ist aufgefordert,**

- **im Rahmen einer Bundesratsinitiative sich für eine Änderung des BeamtVG zur Erhöhung der Wartezeit auf mindestens zehn Jahre einzusetzen,**
- **zu prüfen, inwieweit eine Absenkung der Mindestversorgung rechtlich möglich ist und**
- **bei der Feststellung der Dienstunfähigkeit einen zweiten Gutachter hinzuzuziehen.**

Ferner sollte der Senat weitere Maßnahmen zur Eindämmung der Frühpensionierungen ergreifen, insbesondere

- eine generelle Verpflichtung zur amtsärztlichen Untersuchung vor Ablauf der Probezeit und
- eine wirksamere Kontrolle des Hinzuverdienstes und Verhängung von Sanktionsmaßnahmen gegenüber auskunftsunwilligen Versorgungsberechtigten.

2. Mängel bei der Genehmigung von Nebentätigkeiten

Der Rechnungshof hat die Verwaltungspraxis bei Genehmigung von Nebentätigkeiten von Dienstkräften im Landesdienst geprüft und zahlreiche Bearbeitungsmängel festgestellt. Die Senatsverwaltung für Inneres ist aufgefordert, Durchführungshinweise zu erlassen, um die Rechtsanwendung zu verbessern.

98 Nebentätigkeit ist die Ausübung eines Nebenamtes oder einer Nebenbeschäftigung. Nebenbeschäftigung ist jede sonstige, nicht zu einem Hauptamt gehörende Tätigkeit innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes. Rechtsgrundlage dafür sind die einschlägigen Vorschriften des Landesbeamtengesetzes und die Nebentätigkeitsverordnung. Für die Nebentätigkeit von Angestellten finden aufgrund tarifvertraglicher Verweisung die für die Beamten des Arbeitgebers jeweils geltenden Bestimmungen sinngemäß Anwendung.

Grundsätzlich sind alle **Nebentätigkeiten**, soweit nicht ausdrücklich durch Rechtsvorschrift ausgenommen, **genehmigungspflichtig**. Die Nebentätigkeit ist zu versagen, wenn zu besorgen ist, dass durch ihre Ausübung dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Ein solcher Versagungsgrund liegt insbesondere vor, wenn durch die Nebentätigkeit

- die Einsatz- und Leistungsbereitschaft der Dienstkraft gefährdet wäre,
- die Unbefangenheit oder Unparteilichkeit der Dienstkraft beeinflusst werden könnte,
- das Ansehen der öffentlichen Verwaltung Schaden nähme.

Mit dem Ziel, Nebentätigkeiten stärker einzuschränken, wurden aufgrund rahmenrechtlicher Vorgaben bereits vor Jahren die Anzeige-, Auskunfts- und Nachweispflichten im Land Berlin gesetzlich verschärft. Ein Versagungsgrund ist seither auch dann gegeben, wenn sich die Nebentätigkeit als Ausübung eines Zweitberufs darstellt. Von einer Überbeanspruchung

der Dienstkraft ist in der Regel dann auszugehen, wenn die Nebentätigkeiten ein Fünftel der regelmäßigen Arbeitszeit, bei Lehrern ein Fünftel der regelmäßigen Pflichtstunden, überschreiten.

- 99 Der Rechnungshof hat in ausgewählten Bereichen der Bezirks- und Hauptverwaltung sowie der Anstalten des öffentlichen Rechts die **Verwaltungspraxis** im Umgang mit den Antrags-, Anzeige- und Nachweispflichten des Nebentätigkeitsrechts sowie das Genehmigungs- bzw. Entscheidungsverfahren geprüft und dabei festgestellt, dass die maßgeblichen Rechtsvorschriften häufig nicht hinreichend beachtet werden. Die für eine sachgerechte Entscheidung erforderlichen Angaben der Dienstkräfte waren teilweise unvollständig oder zu unbestimmt. Auskunfts-, Erklärungs- und Offenlegungspflichten wurden nicht beachtet, Einkünfte durch die Nebentätigkeit vielfach nicht durch Nachweise belegt oder gar nicht erst angegeben. Ebenso wenig wurde eine Konkretisierung verlangt, wenn über die Höhe der Nebeneinkünfte nur vage Angaben gemacht wurden. Die notwendigen Prüfungen und Feststellungen waren häufig nicht ausreichend dokumentiert.

Für die Beantragung bzw. Anzeige von Nebentätigkeiten haben einzelne Dienstbehörden und Verwaltungen Vordrucke entwickelt, die teilweise unzureichend sind. Nach Erteilung der Nebentätigkeitsgenehmigung findet in aller Regel keine Überprüfung mehr statt. Die Behörden und Verwaltungen haben folglich keinen Überblick, ob nach Ablauf der aufgrund gesetzlicher Vorschrift nur befristet zu erteilenden Genehmigung tatsächlich keine Nebentätigkeit mehr ausgeübt wird. In Fällen längerer Erkrankung werden erteilte Nebentätigkeitsgenehmigungen nicht widerrufen oder ausgesetzt.

Die eine Nebentätigkeit ausübenden Dienstkräfte im Landesdienst werden nicht von allen Dienstbehörden und Verwaltungen erfasst. Ebenso wenig werden Fälle und Gründe aufgelistet, bei denen Anträge abgelehnt, die Genehmigung widerrufen oder die Ausübung einer Nebentätigkeit untersagt wurde.

- 100 Vom Rechnungshof vorgefundene Fallgestaltungen, die mit dem geltenden Nebentätigkeitsrecht nicht in Einklang zu bringen sind oder eine weiter gehende Prüfung erfordern, sollen anhand nachstehender Beispiele aus der Praxis verdeutlicht werden:
- Die Genehmigung einer Nebentätigkeit als Immobilienmakler hätte versagt werden müssen, da zu besorgen ist, dass durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Dies dürfte schon deshalb gegeben sein, weil die Ausübung der Nebentätigkeit eine kontinuierliche Präsenz während der üblichen Geschäftszeiten und somit auch innerhalb der Arbeitszeit erfordert.

- Die Nebentätigkeit als Leiter einer Gaststätte erweckte den Eindruck eines Zweitberufs und hätte, da deren Ausübung mit der dienstlichen Stellung nicht zu vereinbaren war, versagt werden müssen.
- Die Nebentätigkeit von Lehrkräften für die Beratung und Vermittlung von Schülerfahrten bzw. die Reisevermittlung von Klassenfahrten hätte wegen Besorgnis der Beeinträchtigung dienstlicher Interessen versagt werden müssen. Jeder Anschein, dass Dienstkräfte sich durch ihre dienstliche Tätigkeit Vorteile gegenüber Mitbewerbern bei ihrer außerdienstlichen Nebentätigkeit verschaffen, muss vermieden werden.
- Die Genehmigung ist ebenso zu versagen, wenn ein Lehrer einem Schüler seiner Schule Nachhilfeunterricht als entgeltliche Nebentätigkeit geben will.
- Die Nebentätigkeit eines Beschäftigten der Bauaufsicht auf dem Gebiet der brandschutztechnischen Beratung ist wegen Besorgnis der Beeinträchtigung dienstlicher Interessen nicht genehmigungsfähig.
- Bei Übernahme von Nebentätigkeiten im öffentlichen Dienst oder sonstiger Nebentätigkeiten auf Verlangen, Vorschlag oder Veranlassung der Dienstbehörde/Verwaltung wurde nicht immer hinreichend geprüft, ob hieraus erzielte Vergütungen bestimmte Höchstbeträge im Kalenderjahr überschreiten und die Ablieferungspflicht greift.
- Bei als Lehrtätigkeit erbrachten Nebentätigkeiten war mangels entsprechender Unterlagen nicht immer nachvollziehbar, ob die ausgefallene Arbeitszeit, die nachzuleisten ist, tatsächlich auch nachgeholt wurde.
- Bei lang andauernder Erkrankung von Dienstkräften wurde regelmäßig versäumt zu prüfen, ob die Genehmigung der Nebentätigkeit zu widerrufen ist. Die Nebentätigkeit ist zu untersagen, wenn sie geeignet ist, die alsbaldige und nachhaltige Genesung zu beeinträchtigen.

101 Die festgestellten Bearbeitungsdefizite sind auf unzureichende Sachverhaltsaufklärung und Mängel bei der Rechtsanwendung zurückzuführen. Hinzu kommt, dass die Arbeit der Dienstbehörden und Verwaltungen nicht durch entsprechend aufbereitetes und auf aktuellem Stand befindliches **Arbeitsmaterial** unterstützt wird. Die von der Senatsverwaltung für Inneres für den Beamtenbereich zur Verfügung gestellten Arbeitsmaterialien werden - anders als im Tarifbereich - seit Jahren vernachlässigt. Auf einschlägige Rechtsprechung wird nicht hingewiesen.

Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung für Inneres empfohlen, ein Merkblatt zum Thema Nebentätigkeit und einen einheitlichen Mustervordruck zu entwickeln sowie eine stetige Anpassung an die Vorschriften sicherzustellen. Das Merkblatt sollte sogleich bei der Einstellung, bei jeder Antragstellung oder Anzeige einer Nebentätigkeit und nach dem Auslaufen

der ohnehin nur befristet zu erteilenden Nebentätigkeitsgenehmigung sowie in regelmäßig wiederkehrenden Abständen ausgehändigt werden. Die Aushändigung sollte aktenkundig gemacht werden.

- 102 Die Senatsverwaltung für Inneres hält die Bekanntgabe von Hinweisen durch Rundschreiben für ausreichend. Aus Anlass der Verschärfung des Nebentätigkeitsrechts im Jahre 1999 beschränkten sich deren Hinweise jedoch lediglich auf eine kurze Vorabinformation über das In-Kraft-Treten der Rechtsänderungen. Weiter gehende Durchführungshinweise zu den geänderten Vorschriften sind über den Entwurf eines Rundschreibens nicht hinausgekommen. Für eine Aktualisierung des Arbeitsmaterials sieht die Senatsverwaltung für Inneres keine Notwendigkeit. Ein vergleichbares Arbeitsmaterial gebe es in anderen Bundesländern nicht. Auch sei fraglich, ob der bisherige „Service“ künftig noch leistbar sein werde.

Die Einführung eines Merkblattes wird mit dem Hinweis auf nicht unerhebliche Kosten abgelehnt. Überdies habe eine Nachfrage in den anderen Bundesländern ergeben, dass nur in vier Ländern ein solches Merkblatt herausgegeben worden sei, das ausschließlich den Wortlaut der Vorschriften wiedergebe. Auch könne wegen der Vielzahl der denkbaren Anwendungsfälle kein allgemeiner Einheitsvordruck festgelegt werden. Der Umfang der Auskunfts-, Erklärungs- und Offenlegungspflichten der Dienstkräfte ergebe sich schließlich aus den Vorschriften.

- 103 Die Einwände der Senatsverwaltung für Inneres vermögen nicht zu überzeugen. Eine Querschnittsverwaltung wie die Senatsverwaltung für Inneres sollte ihre Aufgabe vornehmlich darin sehen, für eine einheitliche Rechtsanwendung und Verwaltungspraxis zu sorgen. Beispielsweise hat in Schleswig-Holstein auf Empfehlungen des Landesrechnungshofs eine Arbeitsgruppe der Landesregierung ein Merkblatt über die Ausübung von Nebentätigkeiten und Vordrucke erarbeitet, das vom Innenministerium allgemein bekannt gemacht worden ist.

- 104 **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Inneres**

- **Durchführungshinweise zum Nebentätigkeitsrecht erlässt und dabei auch die einschlägige Rechtsprechung mit einbezieht sowie das Arbeitsmaterial für den Personalsachbearbeiter umgehend gründlich überarbeitet und ergänzt,**
- **ein Merkblatt mit detaillierten Hinweisen erarbeitet und allen Dienstkräften bekannt gibt und einen Einheitsvordruck für die Antragstellung bzw. Anzeige von Nebentätigkeiten einführt sowie**
- **sich regelmäßig eine Übersicht über Zahl und Ausmaß der Nebentätigkeiten von Dienstkräften im Landesdienst verschafft.**

C. Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz

1. Drohende Einnahmeverluste in Millionenhöhe infolge unterlassener abschließender Bearbeitung von Sozialhilfeporgängen in den bezirklichen Sozialämtern

Infolge unterlassener abschließender Bearbeitung von Sozialhilfeporgängen drohen Einnahmeverluste von schätzungsweise 12 Mio. €. In den Sozialämtern lagerten schon im Jahr 2004 ca. 153 000 Vorgänge, die nach Einstellung der Leistungsgewährung abgelegt worden waren, ohne dass Ersatz-/Erstattungsansprüche geprüft wurden. Aufgrund der Verlagerung von Zuständigkeiten für Hilfeempfänger an die für das Arbeitslosengeld II zuständigen Arbeitsgemeinschaften der Bezirksämter und der Bundesagentur für Arbeit zum 1. Januar 2005 (Hartz IV) hat sich die Anzahl auf etwa 278 000 abschließend zu bearbeitende Fälle erhöht, von denen erfahrungsgemäß zumindest 3 v. H. noch einziehbare Forderungen enthalten.

- 105 Die Bezirksämter leisten nicht nur Ausgaben für Sozialhilfe. Sie müssen aufgrund des **Nachranggrundsatzes der Sozialhilfe** (§ 2 Abs. 1 BSHG/ SGB XII) zugleich auch vorrangigen Ansprüchen der Hilfeempfänger gegenüber Unterhaltsverpflichteten oder Sozialleistungsträgern nachgehen oder im Wege des Rückgriffs gegenüber den Hilfeempfängern selbst nach Beendigung des Leistungsbezuges Darlehens- oder Kostenersatzforderungen geltend machen, also Einnahmen erheben. Diese sind rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 LHO). Deshalb sind die Sozialhilfeporgänge auch nach Einstellung der Leistungsgewährung zu überprüfen, ob **Kosten-einziehungsmaßnahmen** zu veranlassen sind, bevor sie ins Archiv abgegeben werden können.
- 106 Der Rechnungshof hat bereits in der Vergangenheit mehrmals die mangelhafte Erhebung von Einnahmen in den bezirklichen Sozialämtern beanstandet, zuletzt im Vorjahresbericht (T 138 bis 143). Im Rahmen von routinemäßigen Prüfungen in zwei bezirklichen Sozialämtern hat der Rechnungshof über 25 000 **Sozialhilfeakten** vorgefunden, die **nicht abschließend bearbeitet** waren. Die Vorgänge lagerten in ungekennzeichneten Umzugskartons oder unsortiert gestapelt in Neben- oder Kellerräumen, sodass auch ein zielgerichteter späterer Zugriff nicht gewährleistet wäre. Aus diesem Anlass hat der Rechnungshof alle bezirklichen Sozialämter um Auskunft gebeten, ob und wie viele derartige Vorgänge vorhanden sind. Aufgrund der übermittelten Fallzahlen war festzustellen, dass mindestens 115 000 Sozialhilfeporgänge nicht ordnungsgemäß abgeschlossen waren. Drei Sozialämter gaben an, keine Zahlen nennen zu können, da ihnen entsprechende Erkenntnisse nicht vorlägen. Legt man für diese den aus der

obigen Zahl abgeleiteten Durchschnittsbetrag je Bezirk zugrunde, so ergibt sich für das Jahr 2004 ein Gesamtbestand von über 153 000 unerledigten Vorgängen. Genauere Angaben sind nicht zu erhalten, weil die Sozialhilfestatistiken nur die Anzahl laufender Hilfefälle ausweisen.

- 107 Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (**Hartz IV**) sind die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer Leistung in einem neuen Sozialleistungsgesetz, dem SGB II, zusammengeführt worden, welches zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist. Im Übrigen wird das bisherige BSHG durch das neue SGB XII ersetzt. Nach Angaben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz sind ca. 125 000 Bedarfsgemeinschaften in die Zuständigkeit der von den Bezirksamtern und der Bundesagentur für Arbeit gebildeten Arbeitsgemeinschaften gewechselt. Im Zuge der Umsetzung von Hartz IV haben mehr als 1 000 Mitarbeiter der bezirklichen Sozialämter Aufgaben nach dem neuen SGB II übernommen und stehen nicht mehr für Sozialhilfeangelegenheiten zur Verfügung. Die in den Bezirken geführten Akten waren zum 31. Dezember 2004 zu schließen. Damit hat sich die Zahl der abschließend zu bearbeitenden Fälle auf schätzungsweise 278 000 Vorgänge erhöht.
- 108 Für Sozialhilfeleistungen und Personal sind nach der Kompetenzverteilung zwischen Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen (§ 4 AZG) die Bezirke zuständig. Aufgrund der Erkenntnisse des Rechnungshofs aus denjenigen Bezirken, die ansatzweise eine Aufarbeitung vornehmen, ist davon auszugehen, dass in 3 v. H. dieser Fälle **Einnahmen** von durchschnittlich 1 500 € je Fall zu erzielen sind. Einnahmen von insgesamt schätzungsweise 12 Mio. € **drohen** dem Land Berlin nicht zuletzt mit Blick auf Ausschluss- und Verjährungsfristen somit **zu entgehen**, wenn die Sozialhilfeporgänge nicht konsequent und zügig abschließend bearbeitet werden. Darüber hinaus gebietet es das Gesetz, den Nachrang der Sozialhilfe (T 105) zu gewährleisten. Eine Strategie, wie die Akten abschließend bearbeitet werden sollen, ist bisher jedoch nicht erkennbar.
- 109 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Bezirksamter Sozialhilfeporgänge in großer Zahl nicht abschließend bearbeitet haben. Er verkennt nicht, dass sich die bezirklichen Sozialämter in einer besonderen Belastungssituation befinden, die durch die Umsetzung von Hartz IV noch verschärft wurde, und dass sie aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgabenstellung zunächst eine zügige Leistungserbringung gegenüber den Leistungsberechtigten sicherzustellen haben. Gleichwohl darf die Verpflichtung, Kosteneinziehungsmaßnahmen zu prüfen und Einnahmen zu erheben (vgl. T 105), nicht unbeachtet bleiben. **Der Rechnungshof erwartet daher, dass die Bezirksamter trotz veränderter Strukturen alle Anstrengungen unternehmen, um Einnahmen vollständig zu erheben und Schäden für den Landeshausalt in Millionenhöhe zu vermeiden.**

2. Missachtung des bundesgesetzlichen Sachleistungsprinzips nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Der Senat und fast alle Bezirksämter missachten das Sachleistungsprinzip des § 3 Abs. 1 Asylbewerberleistungsgesetz. Sie gewähren den Leistungsberechtigten entgegen der Gesetzeslage auch in den ersten 36 Monaten nach der Einreise statt Sachleistungen Geldleistungen für die Anmietung von Wohnraum und für den Lebensunterhalt. Damit handeln sie dem Ziel des Bundesgesetzgebers zuwider, Ausländern keinen Anreiz für die Einreise oder einen weiteren Aufenthalt aus wirtschaftlichen Gründen zu bieten und Schlepperorganisationen den Nährboden zu entziehen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat für eine gesetzeskonforme Leistungsgewährung sorgt.

110 Der Rechnungshof hat in den Bezirksämtern sowie bei der Zentralen Leistungsstelle für Asylbewerber des Landesamts für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) die Einhaltung des **Sachleistungsprinzips gemäß § 3 Abs. 1 Asylbewerberleistungsgesetz** (AsylbLG) stichprobenweise geprüft. Nach dem AsylbLG wird der notwendige Bedarf der Leistungsberechtigten an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (Grundleistungen) nach der Einreise für die Dauer von 36 Monaten durch Sachleistungen gedeckt; zusätzlich erhalten sie einen Geldbetrag zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens. Die Prüfungen haben ergeben, dass mit Ausnahme von zwei bezirklichen Sozialämtern alle bezirklichen Leistungsstellen (Geschäftsbereiche Jugend und Soziales) und die Zentrale Leistungsstelle für Asylbewerber des LAGeSo grundsätzlich die gesamten Grundleistungen als Barleistungen statt als Sachleistungen gewähren.

Inzwischen ist aufgrund des Gesetzes vom 5. Dezember 2003 (GVBl. S. 574) das LAGeSo für Leistungen an Asylbewerber zuständig; die Bezirksämter sind weiterhin für Leistungen nach dem AsylbLG an andere Personengruppen, insbesondere Bürgerkriegsflüchtlinge, und für Altfälle zuständig.

111 Im Jahr 1997 hatte die für Soziales zuständige Senatsverwaltung den Bezirksämtern und dem LAGeSo mit einem Rundschreiben Hinweise zu den Neuregelungen des Ersten Gesetzes zur Änderung des AsylbLG vom 26. Mai 1997 gegeben, die auch auf die Beachtung des Sachleistungsprinzips gerichtet waren. Zu § 3 AsylbLG hatte sie ausgeführt, aus der gesamten - im Vermittlungsausschuss beider Gesetzgebungsorgane wesentlich mitgeprägten - Neufassung des Gesetzes werde die Zielrichtung deutlich, den Leistungsberechtigten nur noch eine Grundversorgung zu gewährleisten, also diesen Personengruppen nicht länger Leistungen nach Art, Umfang und Form zu gewähren, wie es nach den Prinzipien des BSHG - jetzt

SGB XII - für Deutsche und legal aufhältliche Ausländer mit verfestigtem Aufenthaltsrecht vorgesehen sei. Mit der prioritären Verpflichtung in § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG, dass der Grundbedarf durch Sachleistungen zu decken sei, habe der Gesetzgeber die Form der Leistungsgewährung verbindlich vorgegeben und nicht ins Belieben der durchführenden Behörden gestellt. Der Gesetzgeber habe dabei in Kauf genommen, dass die Sachleistungsgewährung je nach Vertragsgestaltung vorübergehend teurer werden könne, weil er der Ansicht sei, dass im Ergebnis der Zustrom an Ausländern abnehmen werde, wenn statt Geldleistungen auf hohem Niveau nur noch Sachleistungen zur Grundversorgung gewährt würden. Die Ausnahmeregelung in § 3 Abs. 2 Satz 1 AsylbLG dürfe nicht verkürzt gelesen und zum Aushebeln des Sachleistungsprinzips aus Opportunitätserwägungen benutzt werden.

Die Senatsverwaltung hat dieses Rundschreiben im September 2003 aufgehoben, obwohl die darin enthaltenen Hinweise weiterhin der Rechtslage entsprechen. Der Regelungsgehalt des § 3 AsylbLG ist bis heute unverändert geblieben, und auch die Rechtsprechung gibt keinen Anlass zu einer anderen Auslegung des Gesetzes.

- 112 Nachdem der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 1999 (T 269 bis 283) über die **unwirtschaftliche Unterbringung** von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen berichtet und vor allem die Vereinbarung von Tagesätzen pro Kopf für die Unterbringung **in Vertragsheimen** beanstandet hatte, setzte eine parlamentarische Diskussion über Kosten sparende Maßnahmen ein, insbesondere - soweit zulässig - die Unterbringung in Wohnungen. Im Bericht an den Hauptausschuss vom 4. April 2002 (rote Nr. 0336) hat die Senatsverwaltung unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Berlin dargelegt, dass aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Gewährung von Sachleistungen an den Personenkreis mit Leistungsanspruch nach § 3 Abs. 1 AsylbLG die Anmietung von Wohnraum direkt durch die Leistungsberechtigten nicht möglich sei, sofern sie nicht im Einzelfall, insbesondere zur Sicherung der Gesundheit, unerlässlich oder zur Sicherung besonderer Bedürfnisse von Kindern erforderlich sei. Sie hat ferner eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin (OVG 6 S 106.97) zitiert, wonach die **Übernahme der Kosten einer von den Leistungsberechtigten selbst angemieteten Wohnung keine Sachleistung** ist. Zusammenfassend hat die Senatsverwaltung festgestellt, dass die regelmäßige Kostenübernahme für selbst angemieteten Wohnraum nicht mit dem AsylbLG in Einklang zu bringen sei und damit grundsätzlich ausscheide. Sie hielt es dagegen für rechtlich möglich, eine Anzahl von Wohnungen innerhalb eines Wohnblocks anzumieten und Leistungsberechtigten ein Wohnraumnutzungsrecht einzuräumen. Es sollten insoweit Gespräche mit der Wohnungswirtschaft geführt und danach dem Hauptausschuss weiter berichtet werden.

In diesem Bericht an den Hauptausschuss hat die Senatsverwaltung ferner einen Kostenvergleich mit dem Ergebnis vorgenommen, dass die derzeitige Wohnheimunterbringung (Stand: 2001) angesichts gesunkener und weiter sinkender Tagessätze bei Einzelpersonen sogar um ca. 185 € pro Monat

kostengünstiger sei als die alternative Unterbringung in Wohnungen (354 € gegenüber 539 €). Die Senatsverwaltung kam zu dem Ergebnis, dass bei tagesdurchschnittlich 8 100 Personen nach Abzug von 2 765 Einzelpersonen die verbleibenden 5 335 Personen in Bedarfsgemeinschaften kostengünstiger in angemieteten Wohnblocks untergebracht werden könnten.

Diesen von ihr selbst für gesetzeskonform erachteten Weg hat die Senatsverwaltung nicht weiterverfolgt. Sie hat vielmehr dem Hauptausschuss am 11. August 2003 (rote Nr. 1621) berichtet, dass der Senat am 5. August 2003 Ausführungsvorschriften über die Anmietung von Wohnraum durch Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG beschlossen habe. Diese sehen vor, dass Leistungsberechtigte mit Anspruch auf Leistungen nach § 3 AsylbLG in der Regel in Wohnungen unterzubringen sind, soweit dies kostengünstiger ist als die Gemeinschaftsunterbringung und soweit es sich nicht um Sonderfälle nach den §§ 47 bis 49 Asylverfahrensgesetz und § 1 a AsylbLG handelt. Die Wohnungen werden auf Antrag durch die Leistungsberechtigten selbst angemietet.

113 Das der Senatsverwaltung nachgeordnete LAGeSo hatte zur **Versorgung** der von ihr betreuten Asylbewerber vor allem **mit Lebensmitteln und Bekleidung** Verträge mit Dienstleistern geschlossen, die den bargeldlosen Bezug von Waren über ein **Chipkartensystem** sicherstellten. Die Senatsverwaltung ließ die Umstellung auf Barleistungen hausintern prüfen. Die rechtliche Prüfung ergab, dass Barleistungen wegen Verstoßes gegen das Sachleistungsprinzip unzulässig sind. Dennoch hat die Senatorin im Oktober 2002 die Weisung erteilt, den Chipkartenvertrag zu kündigen und an den vom LAGeSo betreuten Personenkreis Barleistungen zu erbringen. Danach gab ein weiteres Sozialamt (vgl. T 110) sein Chipkartensystem auf, sodass der § 3 Abs. 1 AsylbLG im Land Berlin fast ausnahmslos missachtet wird.

114 Auf die Beanstandung des Rechnungshofs hat die Senatorin erwidert, sie halte es für rechtlich zulässig und fachlich geboten, an ihrer Entscheidung zur **Abkehr von der generellen Gewährung von Sachleistungen** festzuhalten, insbesondere aus humanitären Gründen. Darüber hinaus sei zwar die Verfassungsmäßigkeit des AsylbLG bislang nicht in Frage gestellt worden. Für den Bereich des BSHG habe das Bundesverwaltungsgericht aber festgestellt, dass unter Beachtung der Pflicht zur Wahrung der Menschenwürde in der Regel Geldleistungen zu erbringen seien. Hinsichtlich der Wahrung der Menschenwürde sei eine Unterscheidung nach der Herkunft eines Menschen nicht vorgesehen, sodass diese Verpflichtung auch den Personenkreis nach § 1 AsylbLG einschließe.

Im Übrigen sei ein verstärkter Zustrom dieses Personenkreises aufgrund der Abkehr vom Sachleistungsprinzip nicht erkennbar und auch in Zukunft nicht zu erwarten. Der zu verzeichnende Rückgang der Zugangszahlen sei weniger auf die in das AsylbLG aufgenommenen Restriktionen, als vielmehr auf die sog. Drittstaatenregelung in Artikel 16 a GG zurückzuführen. Auch bleibe es den Leistungsbehörden unbenommen, im Einzelfall Sach-

leistungen zu gewähren, wo dies ausnahmsweise erforderlich erscheine. Dies trage dem gesetzgeberischen Willen Rechnung, der Zweckentfremdung von Geldleistungen zum Lebensunterhalt zur Bezahlung sog. Schlepperorganisationen entgegenzuwirken.

- 115 Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Die Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 1 AsylbLG ist in der Rechtsprechung nie in Zweifel gezogen worden. So hat etwa das Oberverwaltungsgericht Berlin mit Beschluss vom 15. August 1997 (OVG 6 S 123.97) entschieden, dass es wegen des in § 3 AsylbLG vorgesehenen Sachleistungsprinzips nicht geboten ist, Asylbewerbern den Zugang zum allgemeinen Markt, insbesondere zu den Lebensmitteldiscountern, zu sichern. Zur Begründung hat es ausgeführt, der Gesetzgeber habe das Ziel verfolgt, Ausländern, die sich typischerweise - jedenfalls zunächst - nur vorübergehend und ohne Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus hier aufhalten, keinen Anreiz für die Einreise oder einen weiteren Aufenthalt aus wirtschaftlichen Gründen zu bieten. Auf diese Weise solle nicht zuletzt auch die Schlepperszene ausgetrocknet werden. Als Mittel zur Verfolgung dieser Ziele habe der Gesetzgeber die Leistungen für den Lebensunterhalt im Vergleich zur BSHG-Regelung abgesenkt und als Grundsatz das Sachleistungsprinzip eingeführt. Auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Januar 1986 (BVerwGE 72, 354 ff.) erlaubt keinen Schluss auf die Verfassungswidrigkeit des Sachleistungsprinzips. Zwar hat das Gericht ausgeführt, nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG solle dem Empfänger der Hilfe ermöglicht werden, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspreche. Dazu gehöre, dass dem erwachsenen Menschen die Möglichkeit gelassen werde, im Rahmen der ihm gesetzlich zustehenden Mittel seine Bedarfsdeckung frei zu gestalten. Es hat aber keineswegs die Sachleistung für unzulässig erklärt. Im Gegensatz zum BSHG ist im AsylbLG nicht die Gleichrangigkeit von Geld- und Sachleistung vorgesehen, sondern in § 3 Abs. 1 ausdrücklich der Vorrang der Sachleistung; die Geldleistung ist nach Abs. 2 die Ausnahme, die nach Einzelfallprüfung nur in Betracht kommt, wenn auch Wertgutscheine oder andere vergleichbare unbare Abrechnungen ausscheiden.

Aus diesem gesetzlichen Regel-Ausnahme-Verhältnis folgt ferner, dass die Ansicht der Senatorin, dem Willen des Gesetzgebers werde auch Rechnung getragen, wenn die Leistungsbehörden im Einzelfall ausnahmsweise Sachleistungen statt Geldleistungen gewährten, rechtlich nicht vertretbar ist.

Schließlich kann dahingestellt bleiben, ob die gegenwärtig entspannte Situation bei der Zuwanderung auf die Restriktionen des AsylbLG oder auf die sog. Drittstaatenregelung in Artikel 16 a GG oder auf beides zurückzuführen ist. Der Gesetzgeber hat jedenfalls keinen Anlass gesehen, das Sachleistungsprinzip aufzugeben, wie das Zuwanderungsgesetz vom 30. Juli 2004 zeigt. Dessen Artikel 8 enthält zwar insgesamt acht Änderungen des AsylbLG, aber keine Änderung des § 3.

- 116 Der Rechnungshof beanstandet die Missachtung des bundesgesetzlichen Sachleistungsprinzips bei der Gewährung von Leistungen an Leistungsrechte nach § 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 AsylbLG durch Senat und Bezirksämter. **Er erwartet, dass der Senat für eine gesetzeskonforme Durchführung des AsylbLG sorgt, insbesondere die Ausführungsvorschriften über die Anmietung von Wohnraum durch Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG aufhebt.**

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

Die Träger von Einrichtungen für behinderte Menschen erhalten als Bestandteil der Leistungsvergütung auch einen Betrag für betriebsnotwendige Investitionen. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat bei der Umsetzung des Berliner Rahmenvertrages für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales versäumt, Regelungen zu Art und Umfang der zum Investitionsbetrag gehörenden Aufwendungen zu treffen. Die dadurch bedingten Mängel bei der Kalkulation der einrichtungsindividuellen Investitionsbeträge führen zu ungerechtfertigten Mehrausgaben in erheblicher Höhe. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2001 die Verfahrensweise grundsätzlich beanstandet und Abhilfe gefordert. Dem ist die Senatsverwaltung bisher nicht nachgekommen.

- 117 Werden Sozialhilfeleistungen durch Träger von Einrichtungen für behinderte Menschen (wie Wohnheime, Werkstätten mit Arbeits- und Förderbereichen u. a.) erbracht, so ist der Träger der Sozialhilfe zur Übernahme der Vergütung für diese Leistungen verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, die Vergütung sowie die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität bestehen. Die Vereinbarungen müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen (§ 93 Abs. 2 BSHG, vom 01.01.05 an § 75 Abs. 3 SGB XII). Dabei ist vorgesehen, dass die Vergütungen für diese Leistungen mindestens aus den Pauschalen für Unterkunft und Verpflegung (Grundpauschale) und für Maßnahmen (Maßnahmepauschale) sowie aus einem Betrag für betriebsnotwendige Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung (Investitionsbetrag) bestehen (§ 93 a Abs. 2 BSHG/§ 76 Abs. 2 SGB XII). BSHG und SGB XII sehen ausdrücklich vor, dass Förderungen aus öffentlichen Mitteln anzurechnen sind. **Vergütungsvereinbarungen** werden prospektiv, d. h. vor Beginn der jeweiligen Wirtschaftsperiode für einen zukünftigen Zeitraum abgeschlossen (§ 93 b BSHG/§ 77 SGB XII). Nachträgliche Ausgleichszahlungen sind - anders als nach dem früher geltenden Selbstkostendeckungsprinzip - ausgeschlossen.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat zur Umsetzung dieser Vorgaben des Sozialhilferechts mit den Leistungserbringern zum 1. Januar 1999 einen Berliner Rahmenvertrag nach § 93 d Abs. 2 BSHG für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales - BRV - geschlossen. Dieser gibt auf Landesebene die Rahmenbedingungen für die mit den Trägern zu schließenden Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen vor. Die Vergütungen werden von der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung mit den Leistungsträgern vereinbart. Mittelfristiges Ziel sind einrichtungsübergreifende (für Berlin einheitliche) Grund- und Maßnahmepauschalen, während die Investitionsbeträge den einrichtungsindividuellen Bestandteil der Vergütung darstellen. Zur Übernahme der vereinbarten Vergütung für die in den BRV einbezogenen Leistungen sind die bezirklichen Sozialämter als Kostenträger verpflichtet. Ein neuer Rahmenvertrag ist in Vorbereitung. Nach Kenntnis des Rechnungshofs beinhaltet dieser aber nur redaktionelle Änderungen im Hinblick auf die Eingliederung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch (SGB XII) und keine inhaltlichen Präzisierungen zum Investitionsbetrag.

118 Unter Nr. 13.5 BRV haben die Vertragspartner vereinbart, aus welchen für die Leistungserbringung notwendigen Aufwendungen der **Investitionsbetrag** ermittelt wird:

- Abschreibungen für die Abnutzung von Gebäuden, Außenanlagen, haustechnischen Anlagen und Maschinen, die nicht oder nur anteilig durch öffentliche Mittel gefördert wurden;
- Abschreibungen für die Abnutzung von sonstigen Anlagegütern;
- Fremdkapitalkosten;
- Instandhaltungs-, Wartungs- und Instandsetzungskosten;
- Miete, Pacht, Nutzungsaufwendungen für Grundstücke, Gebäude oder sonstige abschreibungsfähige Anlagegüter.

Nähere Einzelheiten zu Art und Umfang der vorgenannten Aufwendungen sollten nach Nr. 13.8 BRV zu einem späteren Zeitpunkt vereinbart und dem Vertrag in einer Anlage hinzugefügt werden.

119 Zum 1. Januar 1999 sollte in einem ersten Schritt die **Umstellung von der bisherigen Entgeltfinanzierung auf das neue Vergütungssystem** realisiert werden. Die Senatsverwaltung hat aber lediglich die bis dahin nach der alten Berliner Rahmenvereinbarung für leistungsgerechte Entgelte im Bereich Soziales - ERV - vom 1. Juli 1994 vereinbarten Gesamttagesätze je Einrichtung formal in die Bestandteile der Vergütung (Maßnahmepauschale, Grundpauschale, Investitionsbetrag) aufgeteilt. Die Zuordnung der einzelnen Kostenpositionen sowie ein Berechnungsmodus sind in einer Übergangsregelung festgelegt worden. Der Rechnungshof hatte bereits im Jahr 2001 nach einer Prüfung des Standes der Umsetzung des BRV bean-

standet, dass der bei der Vergütungsberechnung zugrunde gelegte Investitionsbetrag nicht aus Kalkulationen des Jahres 1998 resultiert. Vielmehr war nach der o. g. Übergangsregelung festgelegt worden, dass als Basis für die Ermittlung des Investitionsentgelts die jeweils letzte auf der Grundlage der ERV durchgeführte Kalkulation (anhand eines vom Träger eingereichten Kostenblattes) dient. Da das Basisjahr danach in der Regel das Jahr 1994 war, ist somit das ursprünglich vereinbarte Investitionsentgelt nach der Vorgängerregelung lediglich pauschal fortgeschrieben worden. Der Rechnungshof hatte die Senatsverwaltung aufgefordert, umgehend Regelungen zu Art und Umfang der zum Investitionsbetrag gehörenden Aufwendungen - wie in Nr. 13.8 BRV vorgesehen - zu treffen und den Investitionsbetrag als einrichtungsindividuellen Teil der Vergütungsvereinbarung neu (leistungsgerecht, angemessen) zu bestimmen. Ferner hatte er beanstandet, dass Förderungen von Investitionen aus öffentlichen Mitteln in der Regel nicht angerechnet wurden.

- 120 Die Senatsverwaltung hat im Januar 2002 eingeräumt, dass die pauschale Fortschreibungsmethode nicht auf Dauer fortgeführt werden könne, sondern aktuelle Nachweise durch die Träger zu erbringen und die Vereinbarungen auf dieser Basis zu schließen seien. Sie hat darauf hingewiesen, dass die Neuregelungen von allen Beteiligten tief greifende Änderungen verlangten, die nur gemeinsam weiterentwickelt werden könnten. Bisher habe sie zur weiteren Ausgestaltung des BRV und der Erarbeitung weiterer Verfahrensregelungen noch keinen Konsens mit den Vertragspartnern herbeiführen können.
- 121 Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, im Jahr 2004 die Ermittlung und Vereinbarung von Investitionsbeträgen innerhalb der Vergütungsvereinbarungen gemäß §§ 93 ff. BSHG für den Teilbereich Behinderteneinrichtungen zu prüfen. Er hat die nachfolgend aufgeführten **Mängel bei der Vereinbarung der Investitionsbeträge** festgestellt:
- Für die Kalkulation der einrichtungsindividuellen Investitionsbeträge verfügt die Senatsverwaltung über keinen einheitlichen Maßstab.
 - Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten von Anlagegütern werden in der Regel nicht nachgewiesen. Beschaffungsdaten sind nicht dokumentiert, Abschreibungssätze werden nicht vorgegeben, sodass die Höhe der jährlichen angesetzten Abschreibungsraten nicht nachvollziehbar ist.
 - Öffentliche Investitionszuschüsse werden nicht immer angerechnet.
 - Pauschalen für Instandhaltung und Instandsetzung sind nicht plausibel, Unterscheidungen zwischen Alt- und Neu-Fällen beim Instandhaltungsbedarf werden nicht getroffen.

Der Rechnungshof hat weiter festgestellt, dass der Investitionsbetrag in erster Linie auf Antrag des Trägers neu vereinbart wird, wenn dieser höhere Aufwendungen als bisher berücksichtigt haben will, ferner bei Betriebsaufnahme von neuen Einrichtungen. Ansonsten gelten weiterhin die schon bei der ersten Prüfung beanstandeten pauschal fortgeschriebenen Werte des Basisjahres. Im Fall der Aufnahme von neuen Einrichtungen geht die Senatsverwaltung zunehmend dazu über, bei der Vereinbarung des Investitionsbetrages den Investitionsbetrag ausgewählter Vergleichseinrichtungen des selben Trägers zu übernehmen, obwohl unterschiedliche Bedingungen, z. B. bei Gebäuden und Anlagegütern und der Anschaffung von Anlagegütern, vorliegen, die die Höhe des Instandhaltungsaufwands und der Abschreibungsbeträge beeinflussen. Das kann bei neuen Einrichtungen zumindest in den ersten Jahren zu ungerechtfertigt hohen Investitionsbeträgen führen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Senatsverwaltung immer mehr dazu neigt, den Investitionsbetrag nicht mehr einrichtungsindividuell entsprechend den vereinbarungsgemäß vorzuhaltenden betriebsnotwendigen Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung auf der Grundlage entsprechender Nachweise zu ermitteln, sondern ähnlich wie bei den beiden anderen Bestandteilen der Vergütung zu pauschalisieren.

- 122 Die hier aufgeführten Mängel dürften bei der Berechnung der Investitionsbeträge in erheblichem Maße zu höheren Beträgen führen als bei einrichtungsindividueller Kalkulation. Hierzu trägt auch der Multiplikationseffekt bei. Aufgrund der hohen Anzahl der nach den Regelungen des BRV vereinbarten Betreuungsplätze in Berlin (gegenwärtig mehr als 10 000 Plätze in über 200 voll- und teilstationären Einrichtungen und im Betreuten Wohnen) würde bereits die Erhöhung des Investitionsbetrages um 0,50 € je Platz und Betreuungstag Mehrausgaben von über 2 Mio. € jährlich bewirken. Die konkreten **finanziellen Auswirkungen** sollen folgende Beispiele verdeutlichen:
- 123 Ein Träger erweiterte zum Jahresende 1998 den Arbeitsbereich seiner Werkstätten für behinderte Menschen um einen neuen Arbeitsbereich an einem anderen Standort. Für den bereits seit Jahren bestehenden Arbeitsbereich der Einrichtung mit insgesamt 880 Plätzen hatte die Senatsverwaltung mit dem Träger einen monatlichen Investitionsbetrag¹⁾ von 197,41 €/Platz vereinbart. Hierin enthalten sind u. a. nicht nachgewiesene Beträge für Instandhaltung der Gebäude (1,235 Mio. € pro Jahr) und Beträge für Abschreibungen (244 000 € pro Jahr). Die Senatsverwaltung ist dem Anliegen des Trägers gefolgt und hat den für den alten Arbeitsbereich vereinbarten Investitionsbetrag ungeprüft und ohne jeden weiteren Nachweis auf den neuen Arbeitsbereich mit 66 Plätzen übertragen.

¹⁾ Für Werkstätten für behinderte Menschen wurden Vergütungen bis 2002 auf der Basis eines Monats vereinbart, danach ist die Verwaltung zu Tagessätzen übergegangen.

Der Rechnungshof hat diese Vorgehensweise beanstandet, da der Investitionsbetrag nicht einrichtungsindividuell ermittelt wurde. Bei dem neuen Einrichtungsteil handelt es sich um ein komplett saniertes und neu ausgestattetes Gebäude, das mit mehr als 4 Mio. € aus öffentlichen Mitteln finanziert war (Anrechnung öffentlicher Mittel, vgl. T 117). Die mit der Übertragung des Investitionsbetrages für den alten Arbeitsbereich einhergehende Berücksichtigung eines Ansatzes von Aufwendungen für Instandhaltung für Gebäude ist zumindest für die ersten Jahre - jedenfalls in dieser Höhe - nicht gerechtfertigt. Da das Gebäude nebst Ausstattung nicht selbst finanziert war, ist auch der Ansatz von Abschreibungsbeträgen nicht vertretbar. Ohne Berücksichtigung dieser Positionen vermindert sich der Investitionsbetrag für den neu geschaffenen Arbeitsbereich um ca. 140 € pro Platz monatlich, bezogen auf 66 Plätze um ca. 9 240 € monatlich und damit insgesamt um mehr als 332 000 € in den ersten drei Jahren nach der Betriebsaufnahme. In seiner Bilanz zum 31. Dezember 2002 weist der Träger Gewinnrücklagen von mehreren Millionen Euro aus. Die großzügige und ungerechtfertigte Berücksichtigung von fiktivem Instandhaltungsaufwand und von Abschreibungsbeträgen für ein aus öffentlichen Mitteln finanziertes Gebäude dürfte zur Bildung dieser Rücklagen beigetragen haben. Aufgrund des prospektiven Charakters der Vergütungsvereinbarung können keine Rückforderungen an den Träger gestellt werden.

- 124 Ähnlich gravierende Mängel bei der Kalkulation der Investitionsbeträge hat der Rechnungshof bei weiteren Stichproben festgestellt. So hat etwa ein Träger nach dem zuwendungsfinanzierten Umbau des Haupthauses seiner Einrichtung die Erhöhung des Investitionsbetrages beantragt. Die Senatsverwaltung hat daraufhin die Positionen Instandhaltung und Abschreibungen pauschal um 2,89 € je Platz und Tag erhöht. Dies bewirkt bei 108 belegten Plätzen der Einrichtung jährlich um 100 000 € höhere Ausgaben. Diese pauschale Erhöhung war ungerechtfertigt, weil hier öffentliche Mittel für den Umbau und Ergänzungsbeschaffungen geflossen waren und weil in den ersten Jahren nach diesen Maßnahmen nicht mit höherem Instandhaltungsaufwand zu rechnen war. Für die insgesamt mehr als 200 voll- und teilstationären Einrichtungen im Land Berlin ist daher mit jährlichen ungerechtfertigten Mehrausgaben in erheblicher Höhe zu rechnen.

Die Senatsverwaltung ist aufgefordert, die genannten Mängel abzustellen, indem sie umgehend Art und Umfang der zum Investitionsbetrag gehörenden Aufwendungen über die allgemeinen Regelungen des BRV hinausgehend konkretisiert und vereinbart. Der Rechnungshof erwartet, dass danach die Senatsverwaltung für alle unter den BRV fallenden Einrichtungen zum nächstmöglichen Stichtag den Investitionsbetrag einrichtungsindividuell neu ermittelt und vereinbart.

D. Bildung, Jugend und Sport (einschließlich Familie)

Förderung des Sekretariats einer internationalen Vereinigung ohne erhebliches Interesse Berlins

Die für Sport zuständige Senatsverwaltung fördert seit acht Jahren das Sekretariat eines Weltrats für Sportwissenschaft und Leibes-/Körpererziehung in Berlin durch Zuwendungen von insgesamt 1,15 Mio. €, ohne dass hieran ein erhebliches Interesse Berlins (§§ 23, 44 LHO) erkennbar ist. Obwohl der Haushaltsplan für 2005 keinen Ausgabenansatz mehr vorsieht, beabsichtigt die Senatsverwaltung, die Förderung fortzusetzen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Förderung umgehend eingestellt wird.

125 Die für Sport zuständige Senatsverwaltung fördert seit acht Jahren das Sekretariat eines Weltrats für Sportwissenschaft und Leibes-/Körpererziehung in Berlin mit Zuwendungen von inzwischen jährlich 210 000 €. Die Förderung geht auf eine Zusage des damaligen Regierenden Bürgermeisters gegenüber einer Berliner Sportwissenschaftlerin im Jahre 1996 zurück, ihre Kandidatur für das Vereinstamt der Präsidentin des Weltrats zu unterstützen und sich im Falle ihrer Wahl für die Finanzierung des in Berlin einzurichtenden Sekretariats einzusetzen. Im Juni 1997 berichtete die Senatsverwaltung dem Hauptausschuss, mit dem neu veranschlagten **Zuschuss für das Sekretariat des Weltrats** unterstütze der Senat die Arbeit der Sportwissenschaftlerin, die für eine vierjährige Amtsperiode von 1997 bis 2000 zur Präsidentin des Weltrats gewählt worden sei. Sie trug - entsprechend den Angaben der Sportwissenschaftlerin - weiter vor, der Weltrat sei das höchste sportwissenschaftliche Gremium und der Dachverband von über 190 nationalen und internationalen Organisationen und Institutionen aus Sport und Sportwissenschaft. Er gehöre zu den beratenden Gremien der UNESCO, der WHO und des IOC. Seine Aufgaben seien vor allem die Organisation internationaler Sportkonferenzen und -symposien sowie die Herausgabe sportwissenschaftlicher Publikationen. Zur Finanzierung gab die Senatsverwaltung an, die Gesamtkosten für das Sekretariat würden je zur Hälfte durch das Land Berlin und zwei private Sponsoren gedeckt.

126 Nach der Wiederwahl der Sportwissenschaftlerin für eine zweite Amtsperiode von 2001 bis 2004 setzte die Senatsverwaltung die Förderung des Sekretariats des Weltrats fort. Dabei überschritt sie ständig den Haushaltsansatz, in den Jahren 2003 und 2004 sogar um mehr als das Doppelte. Gründe hierfür waren die geltend gemachten um 50 v. H. höheren Gesamtkosten des Sekretariats sowie das Ausscheiden bisheriger und mangelndes Interesse neuer Sponsoren. Ferner sah sich der Weltrat trotz des von ihm mitgeteilten erheblichen Mitgliederzuwachses weiterhin außerstande, nennenswerte Eigenmittel einzusetzen. Zwar gelang es der Sport-

wissenschaftlerin unter Hinweis auf die Förderung Berlins und die globale Bedeutung des Weltrats doch noch, das Bundesministerium des Innern und das Bundesinstitut für Sportwissenschaft zu einer Mitfinanzierung zu bewegen. Nach den von der Senatsverwaltung erst nachträglich angeforderten Kopien der Zuwendungsbescheide für 2002 bewertete der Bund sein Interesse an der Förderung des Weltrats bisher jedoch nur mit 14 260 € und 10 000 €

- 127 Die Bewilligungsstelle der Senatsverwaltung hat zu Beginn der Förderung erhebliche Bedenken aktenkundig gemacht. Sie hielt den Weltrat nicht für einen geeigneten Zuwendungsempfänger, weil er weder ein eingetragener Verein noch eine andere juristische Person sei. Sie wies ferner darauf hin, dass eine Zuwendungsgewährung nach dem Sportförderungsgesetz ausscheide, weil der Weltrat keine als förderungswürdig anerkannte Sportorganisation sei und auch die Ausnahmebestimmung für Maßnahmen und Aktivitäten in Berlin nicht in Betracht käme, weil insoweit nur der Deutsche Sportbund, die ihm angeschlossenen Spitzenverbände und das Nationale Olympische Komitee für Deutschland gefördert werden könnten. Sie könne die Zuwendung deshalb nur gestützt auf das allgemeine Zuwendungsrecht und die Aufgabenzuweisung durch den Senat bewilligen.

Im Antragsprüfungsvermerk hat die Bewilligungsstelle das für eine Zuwendungsgewährung notwendige **erhebliche Interesse Berlins** an der Erfüllung eines bestimmten Zwecks durch den Zuwendungsempfänger (§§ 23, 44 LHO) allein mit den Worten bejaht: „Die Förderung liegt im besonderen Interesse des Landes Berlin.“ Diese bzw. eine fast gleich lautende Formulierung hat die Bewilligungsstelle auch in allen späteren Antragsprüfungsvermerken verwendet.

- 128 Die von der Senatsverwaltung in den Antragsprüfungsvermerken jeweils verwendete Formulierung ist ungeeignet, das Vorliegen der Förderungsvoraussetzungen darzutun. Das erhebliche Interesse Berlins an der Verwirklichung des Zuwendungszwecks ist für den konkreten Einzelfall zu begründen und nicht lediglich durch eine modifizierte Wiedergabe des Gesetzeswortlauts zu unterstellen.

Der Rechnungshof hat auch sonst keine stichhaltigen Argumente für eine Förderung des Weltrats finden können. So ist die Begründung der Senatsverwaltung gegenüber dem Hauptausschuss im Jahre 1997, es sei allgemein üblich bei internationalen Bewerbungen, in der sich bewerbenden Stadt ein Büro einzurichten, nicht überzeugend. Das gilt gleichermaßen für die Erläuterung des Ausgabetitels, wonach der Zuschuss seit 1997 bis 2004 gewährt wird, weil Berlin weiterhin die Präsidentin des Weltrats stellt. Diese Formulierungen unterstellen zu Unrecht, dass sich das Land Berlin um die Präsidentschaft im Weltrat beworben hat. Es handelt sich aber weder um eine Kandidatur Berlins noch um die des Landessportbundes Berlin, sondern um eine persönliche Kandidatur der Sportwissenschaftlerin.

Die Begründung des damaligen Regierenden Bürgermeister für die Unterstützung der erneuten Kandidatur der Sportwissenschaftlerin, der Senat sei bemüht, internationale Sportorganisationen zu einer Sitzverlegung nach Berlin zu bewegen, kann ebenfalls nicht überzeugen. Nach seinen Statuten hat der Weltrat seinen Sitz nach wie vor in Paris bei der UNESCO. Auch ist der Sitz des Sekretariats nicht notwendig am Wohnort der Präsidentin, sondern kann vom Exekutivausschuss des Weltrats bestimmt werden. Ferner ist der Weltrat keine internationale Sportorganisation, sondern eine internationale Vereinigung von Sportwissenschaftlern.

Arbeitsmarkt- oder wirtschaftspolitische Gründe für eine Förderung sind ebenfalls nicht erkennbar. Mit der Ansiedlung des Sekretariats sind lediglich drei Voll- und zwei Teilzeitarbeitsplätze von zeitlich begrenzter Dauer entstanden, die überdies ganz überwiegend von Berlin finanziert werden. Die Tagungen und Veranstaltungen des Weltrats finden nach wie vor in aller Welt statt. Ein „Kongress-Tourismus“ zugunsten Berlins ist nicht zu verzeichnen. Wenn dem Weltrat überhaupt die überragende Bedeutung zukommt, die die Sportwissenschaftlerin gegenüber dem Senat und anderen potenziellen Geldgebern behauptet, wäre nicht das Land Berlin, sondern wegen der multinationalen Zusammenarbeit der Bund der geeignete Zuwendungsgeber. Ein erhebliches Förderungsinteresse gerade des Landes Berlin ist nicht ersichtlich, sodass es an der Voraussetzung für eine Zuwendungsgewährung nach den §§ 23, 44 LHO fehlt.

- 129 Im November 2003 bat die Sportwissenschaftlerin die Senatsverwaltung und den Regierenden Bürgermeister um **weitere finanzielle Unterstützung** für eine dritte Amtszeit als Präsidentin. Der Regierende Bürgermeister teilte ihr daraufhin im Januar 2004 mit, dass eine finanzielle Förderung aus Landesmitteln in den folgenden vier Jahren leider nicht mehr möglich sei. Entgegen dieser Auskunft und obwohl der Haushaltsplan 2004/2005 bei dem betreffenden Ausgabetitel für 2005 keinen Ansatz mehr ausweist und nach dessen Erläuterung der Zuschuss nur „bis 2004 gewährt“ wird, stellte das für Sport zuständige Senatsmitglied der Sportwissenschaftlerin mit Schreiben vom 24. Juni 2004 für das Jahr 2005 ausnahmsweise eine Förderung von bis zu 150 000 € in Aussicht und erklärte, sich auch für die Jahre 2006 bis 2008 um eine haushaltmäßige Finanzierung zu bemühen. Im März 2005 teilte die Senatsverwaltung dem Rechnungshof mit, dass sie die finanzielle Unterstützung des Weltrats fortzusetzen beabsichtige.
- 130 Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Sport zuständige Senatsverwaltung seit acht Jahren das Sekretariat einer internationalen Vereinigung mit insgesamt 1,15 Mio. € gefördert hat, ohne dass hieran ein erhebliches Interesse Berlins (§§ 23, 44 LHO) besteht. **Er erwartet, dass die Förderung umgehend eingestellt wird.**

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

1. Nicht ordnungsgemäße Erstanmeldungen von Baumaßnahmen für die Investitionsplanung 2003 bis 2007

Die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung haben nicht ordnungsgemäße Erstanmeldungen von Baumaßnahmen zur Investitionsplanung 2003 bis 2007 akzeptiert. Dadurch sind auch Baumaßnahmen, deren Notwendigkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen war, in die Investitionsplanung aufgenommen worden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen sicherstellt, dass künftig nur Baumaßnahmen, deren Notwendigkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit ordnungsgemäß nachgewiesen und überprüft worden ist, in die Investitionsplanung aufgenommen werden.

- 131 Der Rechnungshof hatte bei mehreren planungsbegleitenden Prüfungen von Baumaßnahmen festgestellt, dass die jeweils zuständigen Dienststellen die bei der erstmaligen Anmeldung von Baumaßnahmen für die Investitionsplanung vorgeschriebenen Erläuterungsberichte nicht gefertigt und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO nicht durchgeführt haben. Die Senatsverwaltung für Finanzen und die bei der Anmeldung von Baumaßnahmen zu beteiligende Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hatten die nicht ordnungsgemäßen Erstanmeldungen akzeptiert.

Diese Prüfungsfeststellungen hat der Rechnungshof zum Anlass genommen zu untersuchen, inwieweit insbesondere die Notwendigkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit von für die Investitionsplanung 2003 bis 2007 erstmalig angemeldeten Baumaßnahmen ordnungsgemäß nachgewiesen und so erläutert worden ist, dass sie von den Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung überprüft und beurteilt werden konnte. Bei seiner Untersuchung hat der Rechnungshof die Baumaßnahmen der pauschalen Zuweisung für Investitionen der Bezirke und die Baumaßnahmen für den kommunalen Straßenbau, die im Rahmen eines Sonderprogramms von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für die Bezirke angemeldet wurden, sowie ergänzende Unterlagen, die später für die Verhandlungen im Rahmen der Aufstellung der Investitionsplanung auf Anforderung nachgereicht wurden, nicht berücksichtigt. Die verbleibenden Erstanmeldungen von 95 Baumaßnahmen mit geschätzten Gesamtkosten von insgesamt annähernd 1 Mrd. € hat der Rechnungshof auf ihre Ordnungsmäßigkeit geprüft.

132 Nach § 31 Abs. 1 LHO stellt die Senatsverwaltung für Finanzen die fünfjährige Finanzplanung auf, deren Bestandteil die Investitionsplanung ist. In den AV § 31 LHO und in deren Anlage 2 wird bestimmt, mit welchen Unterlagen welche Angaben, in welcher Anzahl bei welchen Empfängern für die **Anmeldung zur Investitionsplanung** einzureichen sind. Termine zum zeitlichen Ablauf der Aufstellung der Finanzplanung sowie das Verfahren der Aufstellung gibt die Senatsverwaltung für Finanzen jeweils durch Rundschreiben bekannt (Nr. 3 AV § 31 LHO). Die eingereichten Anmeldungen werden von der Senatsverwaltung für Finanzen hinsichtlich der Baumaßnahmen unter Beteiligung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ggf. unter Berücksichtigung der fachbezogenen Dringlichkeitslisten geprüft (Nr. 4.10 AV § 31 LHO).

Nach Nr. 4.4 und Anlage 2 AV § 31 LHO sowie nach dem 1. Rundschreiben zur Aufstellung von Unterlagen für den Doppelhaushaltsplan 2004/2005 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2003 bis 2007 (Aufstellungs Rundschreiben 2004/2005) waren für die gegenüber der vorhergehenden Investitionsplanung neuen Baumaßnahmen neben den Anmeldungen, Dringlichkeits- und sonstigen Auflistungen insbesondere

- Erläuterungen und zusätzlich
- Erläuterungsberichte (Vordruck Fin 316) und als deren Bestandteil
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO

zu erstellen.

Die **Erläuterungen** sind nach Anlage 2 AV § 31 LHO nur bei der Senatsverwaltung für Finanzen einzureichen. Nach dem Aufstellungs Rundschreiben 2004/2005 waren die angemeldeten Baumaßnahmen so zu erläutern, dass deren Notwendigkeit und Dringlichkeit beurteilt werden konnte. Darüber hinaus waren die geschätzten Gesamtkosten, die Baufolgekosten, die Finanzierungsanteile Dritter, die Einhaltung von Standardabsenkungen und Kostenrichtwerten gemäß Senatsbeschluss 1111/97 sowie ggf. Grunderwerbskosten anzugeben.

Die **Erläuterungsberichte** waren nach dem Aufstellungs Rundschreiben 2004/2005 nur bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und bei Anmeldungen der Bezirke auch bei der fachlich zuständigen Senatsverwaltung, nicht jedoch bei der Senatsverwaltung für Finanzen einzureichen. Der formale Aufbau der Erläuterungsberichte ist durch den Vordruck Fin 316 vorgegeben. Danach ist zuerst die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der angemeldeten Baumaßnahme darzulegen. Des Weiteren sind in den Erläuterungsberichten gemäß Nr. 4.4 AV § 31 LHO insbesondere der Grundstücksbedarf, die Grundstückssituation, die geschätzten Gesamtkosten (nach Nr. 4.2 AV § 31 LHO sind nach Möglichkeit Erfahrungswerte vergleichbarer Maßnahmen oder Durchschnittskosten je Einheit (Platz, Bett o. Ä.) zugrunde zu legen), die Grunderwerbskosten, die Bauverwaltungs-

kosten, die Finanzierungsanteile Dritter und die Auswirkungen auf künftige Haushaltspläne nach Inbetriebnahme (Folgekosten einschließlich Personalbedarf) anzugeben.

Die **Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO sind als Bestandteil der Erläuterungsberichte den Anmeldungen beizufügen (Nr. 4.4 AV § 31 LHO). In der Phase der Erstanmeldungen zur Investitionsplanung sind insbesondere konkrete Realisierungsmöglichkeiten und Alternativen für die Bedarfsdeckung zu untersuchen (vgl. B 1.4 Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen nach § 7 LHO - Rundschreiben SenStadt VI Nr. 02/2002 vom 30.01.02).

Im **Aufstellungsrundschreiben 2004/2005** hat die Senatsverwaltung für Finanzen zusammenfassend ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Anmeldungen von Maßnahmen ohne ausreichende Erläuterungen, insbesondere ohne Darlegung der Finanzierung der Baufolgekosten, nicht hinreichend geprüft werden können und daher auch nicht anerkannt werden.

133 Der Rechnungshof hat bei der **Prüfung der Erstanmeldungen** der 95 Baumaßnahmen Folgendes festgestellt:

- **Erläuterungen** lagen bei etwa 20 v. H. der ausgewerteten Erstanmeldungen nicht vor. In den vorliegenden Erläuterungen
 - war die Notwendigkeit bei etwa 70 v. H. und die Dringlichkeit bei etwa 80 v. H. nicht so erläutert, dass sie hätte geprüft und beurteilt werden können,
 - war bei allen nicht dokumentiert, ob die geschätzten Gesamtkosten unter Zugrundelegung von Erfahrungs- oder Vergleichswerten oder von Durchschnittskosten je Einheit angegeben waren,
 - waren Angaben zu den Baufolgekosten bei etwa 80 v. H., den Finanzierungsanteilen Dritter bei etwa 80 v. H., der Einhaltung von Standardabsenkungen und Kostenrichtwerten bei etwa 90 v. H. sowie, soweit zutreffend, zu den Grunderwerbskosten bei etwa 70 v. H. nicht enthalten.
- **Erläuterungsberichte** (Vordruck Fin 316) lagen bei 96 v. H. der ausgewerteten Erstanmeldungen nicht vor.
- **Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** nach Nr. 2.1 AV § 7 LHO waren nicht einer der ausgewerteten Erstanmeldungen beigelegt.
- Entgegen dem Hinweis im **Aufstellungsrundschreiben 2004/2005**, dass Anmeldungen von Maßnahmen ohne ausreichende Erläuterungen nicht anerkannt werden, haben die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung auch unvollständige und nicht ordnungsgemäße Erstanmeldungen von Baumaßnahmen akzeptiert.

134 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung **nicht ordnungsgemäße Erstanmeldungen von Baumaßnahmen für die Investitionsplanung 2003 bis 2007 akzeptiert** haben und dass infolgedessen auch Baumaßnahmen, deren Notwendigkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit nicht ordnungsgemäß nachgewiesen ist, in die Investitionsplanung aufgenommen worden sind. Damit entsteht das Risiko, dass nicht notwendige oder nicht dringliche Ausgaben zulasten anderer vorrangiger Ausgaben in die Haushaltsplanung eingehen. Nach § 6 LHO dürfen aber nur die Ausgaben, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind, bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans berücksichtigt werden.

135 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat eingeräumt, dass sich ihre Prüfung der Anmeldung zur Investitionsplanung gemäß Nr. 4.1 AV § 31 LHO bei neuen bisher nicht berücksichtigten Maßnahmen lediglich auf die Einpassung in die vorhergesehenen Finanzplanungseckwerte beschränkt habe. Dabei würden zunächst die notwendigen Jahresraten der laufenden Maßnahme festgelegt und dann, sofern die Eckwerte noch nicht ausgeschöpft sind, neue Maßnahmen berücksichtigt.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat eingeräumt, dass sich ihre Aspekte bei der Prüfung der Neuanmeldungen zur Investitionsplanung 2003 bis 2007 in erster Linie auf Kostennachfragen und Prüfung von Doppelanmeldungen bzw. die inhaltliche Abgrenzung von Maßnahmen erstrecken würde.

136 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen mit ihren jeweiligen Rundschreiben nach Nr. 3 AV § 31 LHO insbesondere Folgendes sicherstellt:

- Die Notwendigkeit und Dringlichkeit der für die Investitionsplanung neu angemeldeten Baumaßnahmen ist überprüfbar nachzuweisen, indem der Bedarf und der erforderliche Zeitpunkt der Realisierung ggf. unter Einbeziehung übergeordneter Bedarfsplanungen und zugrunde gelegter Bezugsgrößen (z. B. Studentenzahl, Kindertagesstättenplätze, Betriebsorganisation) nachvollziehbar dargelegt wird.
- Mit den Ergebnissen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO muss bei der Neuanmeldung von Baumaßnahmen für die Investitionsplanung beurteilbar belegt werden, dass unter den relevanten alternativen Lösungsmöglichkeiten die angemeldete Baumaßnahme die wirtschaftlichste Lösung zur Deckung des nachgewiesenen Bedarfs ist.
- Den geschätzten Gesamtkosten sind nach Möglichkeit Erfahrungswerte vergleichbarer Maßnahmen oder Durchschnittskosten je Einheit (z. B. Platz, Bett o. Ä.) zugrunde zu legen. Dazu müssen die Angaben und die Vergleichbarkeit belegt und nachgewiesen werden, da nur so überprüft und beurteilt werden kann, ob die angegebenen Gesamt-

kosten angemessen sind. Sollte es nicht möglich sein, Erfahrungswerte vergleichbarer Maßnahmen oder Durchschnittskosten je Einheit der Kostenschätzung zugrunde zu legen, so muss nachvollziehbar dargestellt werden, auf welchen Grundlagen die Kostenschätzung durchgeführt worden ist.

- Die Angaben zur Finanzierung aller Folgekosten (z. B. Personal-, Betriebs- und Unterhaltungskosten) sind für die Beurteilung der Auswirkungen auf künftige Haushaltspläne nachvollziehbar zu belegen.
- Darüber hinaus muss in jedem Rundschreiben nach Nr. 3 AV § 31 LHO ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass nicht ordnungsgemäß erläuterte Maßnahmen nicht anerkannt werden und dass die beteiligten Senatsverwaltungen konsequent dementsprechend verfahren werden.

137 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung auch nicht ordnungsgemäße Erstanmeldungen von Baumaßnahmen zur Investitionsplanung 2003 bis 2007 akzeptiert haben. **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen sicherstellt, dass nur Baumaßnahmen, deren Notwendigkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit ordnungsgemäß nachgewiesen und überprüft worden ist, in die Investitionsplanung aufgenommen werden.**

2. Fehlende begleitende Erfolgskontrollen während der Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins

Schon während der Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins sind nach § 7 LHO begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen, um Fehlinvestitionen entgegenwirken zu können. Dennoch konnten Baudienststellen Berlins für keine von 62 ausgewählten Hochbaumaßnahmen Unterlagen über ordnungsgemäße, den Anforderungen der LHO entsprechende begleitende Erfolgskontrollen vorlegen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Baudienststellen künftig gemeinsam mit dem jeweiligen Bedarfsträger durch begleitende Erfolgskontrollen regelmäßig überprüfen, ob Notwendigkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme unverändert fortbestehen.

138 Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, sind nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO

begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll. Nach Nr. 2.4.2 AV § 7 LHO sind die Ergebnisse der Untersuchungen zu vermerken und zu den Akten zu nehmen.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat aufgrund eines Auflagenbeschlusses des Abgeordnetenhauses Anfang 2002 einen Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen nach § 7 LHO (Rundschreiben SenStadt VI Nr. 02/2002 vom 30.01.02) herausgegeben, der auch Vorgaben für Erfolgskontrollen enthält.

Der Rechnungshof hat seitdem festgestellt, dass bei Baumaßnahmen zwar häufiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Erfolgskontrollen aber nicht durchgeführt worden sind. So sind bei zwei geplanten Baumaßnahmen erst aufgrund von Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs die versäumten begleitenden Erfolgskontrollen nachgeholt und die Notwendigkeit und Dringlichkeit der Baumaßnahmen vor Baubeginn noch einmal überprüft worden. Als Ergebnis der nachgeholtten Erfolgskontrollen ist die eine Baumaßnahme mit geplanten Gesamtkosten von 1,4 Mio. € zurückgestellt und auf die Durchführung der anderen Baumaßnahme mit geplanten Gesamtkosten von 2,5 Mio. € verzichtet worden.

- 139 Der Rechnungshof hat diese Prüfungsergebnisse zum Anlass genommen, 16 Baudienststellen Berlins (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Technische Universität Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Freie Universität Berlin und zwölf Bezirksämter) zu bitten, Unterlagen über durchgeführte begleitende Erfolgskontrollen bei jeweils drei bis vier ausgewählten aktuellen Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von jeweils über 3 Mio. € zur Prüfung zu übersenden.
- 140 Die Baudienststellen haben zwar für **keine** der insgesamt 62 ausgewählten Hochbaumaßnahmen **Unterlagen über durchgeführte begleitende Erfolgskontrollen** übersandt; der überwiegende Teil (etwa 80 v. H.) hat aber die Notwendigkeit von begleitenden Erfolgskontrollen anerkannt und angegeben, diese auch durchzuführen. Diese Baudienststellen sahen jedoch bereits die Umsetzung der für Baumaßnahmen vorgeschriebenen Verfahrensschritte und die dazu aufzustellenden Unterlagen und Prüfungen als hinreichend im Sinne einer begleitenden Erfolgskontrolle an. Sogar Kostenprognosen, Kostenschätzungen, Finanzierungspläne, Raum- und Funktionsprogramme innerhalb der Bedarfsprogramme, Wettbewerbs-, Vorplanungs- und Bauplanungsunterlagen mit den entsprechenden Prüfvermerken wurden von diesen Baudienststellen als ausreichende Dokumentation von Erfolgskontrollen angesehen.

Die Auffassung dieser Baudienststellen entspricht nicht den Anforderungen an Erfolgskontrollen nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO, denn eine Umsetzung der für Baumaßnahmen vorgeschriebenen Verfahrensschritte und eine ordnungsgemäße Erstellung der Planungsunterlagen kann eine Überprüfung, ob eine Baumaßnahme unverändert fortgeführt werden soll, nicht ersetzen.

- 141 Etwa die Hälfte der Baudienststellen hat mitgeteilt, dass sie - insbesondere bei der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen - die Wirtschaftlichen Standards des öffentlichen Bauens (Rundschreiben SenStadt VI D Nr. 01/2002 vom 24.06.02) berücksichtige. Diese Baudienststellen weisen darauf hin, dass nach dem Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen eine gesonderte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entfallen könne, soweit auf die Standards nach dem Rundschreiben zurückgegriffen werde.

Die Hinweise dieser Baudienststellen überzeugen allenfalls für die Inhalte, die durch die Wirtschaftlichen Standards des öffentlichen Bauens geregelt werden. Aber auch dabei wäre im Rahmen von Erfolgskontrollen zu prüfen, ob sich die Standards zwischenzeitlich geändert haben. Für alle Inhalte, die nicht durch die Standards geregelt sind, ist die Durchführung von begleitenden Erfolgskontrollen vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener Entwicklungen grundsätzlich geboten.

- 142 Einige Baudienststellen (etwa 10 v. H.) haben ausgeführt, dass bei Maßnahmen, die von politischen Gremien oder anderen zuständigen Stellen z. B. aufgrund von Struktur- und Standortentscheidungen beschlossen werden, eine kritische Hinterfragung im Sinne einer Erfolgskontrolle durch die Baudienststelle nicht sinnvoll sei. Diese Baudienststellen würden sich vielmehr darauf konzentrieren, Baumaßnahmen nach einem wirtschaftlichen und sparsamen Standard durchzuführen und die Planungs- und Bauzeiten möglichst straff zu organisieren.

Die Ausführungen dieser Baudienststellen berücksichtigen nicht, dass sich der Bedarf im Zuge der Vorbereitung, Planung und Durchführung einer Maßnahme erheblich verändern kann. So können zwischenzeitlich eingetretene ökonomische, gesellschaftliche und technische Veränderungen und Entwicklungen dazu führen, dass der ursprüngliche Bedarf nicht mehr oder nicht mehr im zunächst ermittelten Umfang oder dass die zunächst bestehende Dringlichkeit nicht mehr gegeben ist. In diesen Fällen ist eine erneute Entscheidung über die Weiterführung der Baumaßnahme gemeinsam mit dem Bedarfsträger erforderlich. Die Baudienststelle hat unverzüglich zu kontrollieren, ob und wie die Planung dem veränderten Bedarf anzupassen ist (vgl. Nr. 2.2 AV § 7 LHO).

- 143 Etwa ein Drittel der Baudienststellen hat die Ansicht vertreten, dass der Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als nicht hinreichend praxisorientiert für die Durchführung von Erfolgskontrollen anzusehen sei. Teilweise erwar-

ten diese Baudienststellen, dass ihnen Formblätter und Vorgaben zur Verfügung gestellt werden, die zu den einzelnen Verfahrensschritten nur auszufüllen bzw. abzarbeiten sind.

Der Rechnungshof teilt diese Ansicht insoweit, als auch er eine konkretere Darstellung von Erfolgskontrollen bei Baumaßnahmen im Leitfaden für erforderlich hält.

- 144 Der Rechnungshof hat gegenüber den 16 Baudienststellen beanstandet, dass sie für keine der insgesamt 62 ausgewählten Hochbaumaßnahmen Unterlagen über ordnungsgemäße, den Anforderungen nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO entsprechende Erfolgskontrollen vorlegen konnten. Er hat zusammenfassend festgestellt, dass bei den Baudienststellen zwar das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Erfolgskontrollen weitgehend vorhanden ist, aber auch drei Jahre nach Einführung des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen noch erhebliche Unsicherheiten bestehen. Diese zeigen sich insbesondere bei der unzureichenden Festlegung der Zuständigkeit, der Kriterien und Verfahren sowie der Zeitpunkte für die Durchführung der Erfolgskontrollen.

Der Rechnungshof hat gegenüber den 16 Baudienststellen die Erwartung geäußert, dass sie - unabhängig von einer Ergänzung des Leitfadens - durch geeignete aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen die Durchführung von angemessenen Erfolgskontrollen bei Baumaßnahmen sicherstellen. Er hat insbesondere gefordert, dass die Baudienststellen zur Vermeidung von Fehlinvestitionen gemeinsam mit dem jeweiligen Bedarfsträger regelmäßig, spätestens jedoch vor Baubeginn, durch begleitende Erfolgskontrollen überprüfen, ob und inwieweit vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener Entwicklungen die Notwendigkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme unverändert weiter besteht sowie ob oder in welchem Umfang die Baumaßnahme fortgeführt werden soll.

- 145 Insgesamt haben alle Baudienststellen in ihren Stellungnahmen den Prüfungsfeststellungen und Erwartungen des Rechnungshofs zugestimmt und zugesagt, durch aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen künftig Erfolgskontrollen bei Baumaßnahmen sicherzustellen.

Ein Bezirksamt verwies in seiner Stellungnahme auf das Spannungsfeld zwischen der Verbindlichkeit von geprüften und anerkannten Bauplanungsunterlagen gemäß AV § 54 LHO, die für die Baudienststellen eine verbindliche Handlungsgrundlage seien, und der nochmaligen gemeinsam mit dem Bedarfsträger vorzunehmenden Überprüfung der Planungsziele im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle und problematisierte damit begleitende Erfolgskontrollen zu diesem Zeitpunkt.

Zwar ist es richtig, dass nach § 54 LHO anerkannte Bauplanungsunterlagen für Baudienststellen grundsätzlich verbindlich sind. Dies entbindet jedoch nicht von der Pflicht, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

in die AV § 54 LHO insbesondere folgende **Vorgaben** wieder aufnimmt: „Bei der Ausführung der Maßnahmen ist nach Möglichkeit eine Kostenmin- derung gegenüber den festgestellten Kosten anzustreben. Bei der Ausfüh- rung ist insbesondere auch im Hinblick auf die spätere Unterhaltung und Bewirtschaftung die wirtschaftlichste Ausführungsart zu wählen.“

Der Rechnungshof weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass er in den fünf Berliner Entwicklungsbereichen aufgrund von Bedarfs- und Stan- dardüberprüfungen bei geplanten Infrastrukturmaßnahmen Einsparungen von insgesamt etwa 340 Mio. € vorgeschlagen hatte (vgl. Jahresbe- richt 2000 T 340 bis 358) und dass ein erheblicher Teil der Einsparungs- vorschläge bei Infrastrukturmaßnahmen realisiert worden ist, für die bereits geprüfte und anerkannte Bauplanungsunterlagen vorlagen.

Die Humboldt-Universität zu Berlin sowie das Bezirksamt Spandau haben mitgeteilt, dass sie eigene Vorgaben für begleitende Erfolgskontrollen bei Baumaßnahmen entwickelt haben bzw. bis zur Überarbeitung des Leitfa- dens durch die Senatsverwaltung vorgeben werden.

Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf hat zudem auf bereits erzielte Erfolge bei der Bedarfsüberprüfung vor Baubeginn hingewiesen, wodurch - bis zu einem völligen Verzicht auf eine Baumaßnahme - erhebliche Einsparungen zugunsten des Landes Berlin erzielt worden seien. Es hält eine fundierte Schulung für eine praxisnahe Anwendung des Leitfadens für Wirtschaftlich- keitsuntersuchungen bei Baumaßnahmen, die bisher aber nicht angeboten werde, für notwendig. Um unnötige Doppelarbeit zu vermeiden und die knappen personellen Ressourcen zu schonen, sollte eine einheitliche Ver- fahrensweise gewährleistet werden.

- 146 Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung für Stadtentwick- lung die Erwartung geäußert, dass sie den Leitfaden für Wirtschaftlichkeits- untersuchungen bei Baumaßnahmen durch konkrete Hinweise für beglei- tende und abschließende Erfolgskontrollen sowie durch praxisbezogene Beispiele ergänzt und den Baudienststellen zur Verfügung stellt.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sagte in ihrer Stellungnahme zu, Arbeitshilfen für Erfolgskontrollen zu erarbeiten und Zwischenergebnisse im 1. Quartal 2005 vorzulegen.

147 **Der Rechnungshof erwartet, dass**

- **die Baudienststellen Berlins gemeinsam mit dem jeweiligen Be- darfsträger durch begleitende Erfolgskontrollen künftig regel- mäßig überprüfen, ob Notwendigkeit, Dringlichkeit und Wirt- schaftlichkeit einer Baumaßnahme unverändert fortbestehen,**
- **die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung den Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Pla- nung und Durchführung von Baumaßnahmen nach § 7 LHO**

durch konkrete Hinweise für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen sowie durch praxisbezogene Beispiele ergänzt und den Baudienststellen baldmöglichst zur Verfügung stellt, damit die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins nachhaltig verbessert wird und Bauinvestitionen, die nicht notwendig, dringlich oder wirtschaftlich sind, vermieden werden,

- die Senatsverwaltung für Finanzen in die AV § 54 LHO insbesondere folgende Vorgaben wieder aufnimmt: Bei der Ausführung der Maßnahmen ist nach Möglichkeit eine Kostenminderung gegenüber den festgestellten Kosten anzustreben. Bei der Ausführung ist insbesondere auch im Hinblick auf die spätere Unterhaltung und Bewirtschaftung die wirtschaftlichste Ausführungsart zu wählen.

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

Der nicht ausreichend berücksichtigte Unterhaltungsbedarf von Straßen ist entgegen der Erwartung des Abgeordnetenhauses und trotz der Zusicherung des Senats nicht abgebaut worden, sondern auf eine Größenordnung von über 400 Mio. € angestiegen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat und die Bezirksämter den Rückstand nicht weiter anwachsen lassen und baldmöglichst zu einer bedarfsgerechten Bauunterhaltung von Straßen zurückkehren.

148 Das Abgeordnetenhaus hatte aufgrund der Besorgnis erregenden Vernachlässigung der Bauunterhaltung von Straßen (Jahresbericht 1999 T 333 bis 339) die Erwartung geäußert, dass der Senat im Zuge der Haushaltssanierung durch Prioritäten bei der Verteilung der knappen Haushaltsmittel den nicht ausreichend berücksichtigten Bauunterhaltungsbedarf nach Möglichkeit abbaut. Es erwartete außerdem, dass die Bezirke von den im Rahmen der Globalsummen zugewiesenen Finanzmitteln angemessene Beträge für die Unterhaltung der Straßen vorsehen (vgl. Aufgabenschluss des Abgeordnetenhauses vom 12.10.00, Plenarprotokoll 14/16). Der Senat hat daraufhin im Mai 2001 zugesichert, dass er zu einer angemessenen Etatisierung der Bauunterhaltungsmittel zurückkehren wolle.

149 Der Rechnungshof hat untersucht, wie sich seitdem die rechnerischen Zumessungen des Senats sowie die Haushaltsansätze und Ausgaben der Bezirksämter für die Bauunterhaltung von Straßen entwickelt haben. Insge-

samt ist eine weiterhin rückläufige Entwicklung festzustellen. Die Bezirksämter haben die Zumessungen des Senats bei der Aufstellung ihrer Haushalte durchschnittlich um etwa ein Drittel geringer veranschlagt. Die tatsächlichen Ausgaben für die Bauunterhaltung von Straßen lagen im Durchschnitt aber über diesen Haushaltsansätzen.

Ansicht 35: Mittel für die Bauunterhaltung von Straßen

Jahr	Zumessungen des Senats	Haushaltsansätze der Bezirksämter	Ausgaben der Bezirksämter
	- Mio. € -		
2001	32,4	23,5	27,1
2002	33,4	23,2	24,2
2003	31,1	18,9	21,4
2004	31,1	20,0	22,1

Als Folge dieser Entwicklung ist der durch nicht bedarfsgerechte Bauunterhaltung von Straßen entstandene Rückstand - nachstehend dargestellt als Differenz zwischen dem nach einem Bemessungsmodell der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ermittelten Finanzbedarf und den Ausgaben der Bezirksämter für die Bauunterhaltung von Straßen - weiter angewachsen. Da der rechnerische Finanzbedarf nach dem Bemessungsmodell erst seit 1993 für Gesamtberlin ermittelt wird, ist darüber hinaus von einem Rückstand aus den Jahren vor 1993 auszugehen. Danach dürfte der Rückstand rechnerisch insgesamt noch größer sein.

Ansicht 36: Rückstand bei der Bauunterhaltung von Straßen

Jahr	Finanzbedarf nach Bemessungsmodell	Ausgaben der Bezirksämter	Rückstand der Bauunterhaltung von Straßen	
			je Jahr	kumulativ
			- Mio. € -	
1993	77,2	66,6	10,6	10,6
1994	80,9	53,6	27,3	37,9
1995	80,8	53,3	27,5	65,4
1996	80,3	38,9	41,4	106,8
1997	80,1	35,7	44,4	151,2
1998	78,1	31,8	46,3	197,5
1999	76,1	36,7	39,4	236,9
2000	73,4	36,6	36,8	273,7
2001	67,8	27,1	40,7	314,4
2002	70,2	24,2	46,0	360,4
2003	69,6	21,4	48,2	408,6
2004	69,3	22,1	47,2	455,8

- 150 Mit einer Ausnahme haben alle Bezirksämter bestätigt, dass die Situation der Straßenunterhaltung vom Rechnungshof insgesamt zutreffend dargestellt worden ist. Auch die Senatsverwaltung für Finanzen hält es für unstrittig, dass ein Rückstand bei der Bauunterhaltung von Straßen besteht und dass rechtzeitig durchgeführte Unterhaltungsmaßnahmen kostengünstiger sind als entsprechende Grunderneuerungen zu einem späteren Zeitpunkt. Sie wendet aber ein, dass sie die Höhe des Rückstandes nicht bestätigen könne, da die Kumulation der Differenzen der letzten zwölf Jahre zwischen Modellbedarf und Ist-Ausgaben der Bezirksämter nicht den derzeit bestehenden, real notwendigen Unterhaltungsbedarf widerspiegele und die Bemessung der Pauschalen von einem bestmöglichen Erhalt des Straßenlandes ausgehe.

Dem Rechnungshof ist durchaus bewusst, dass das Bemessungsmodell - wie grundsätzlich jede modellhafte Bemessung - von theoretischen Annahmen ausgeht und daher nur ein Hilfsmittel zur Ermittlung des Finanzbedarfs sein kann. Solange aber von Senat und Bezirksämtern kein geeigneteres System zur Ermittlung des Finanzbedarfs entwickelt worden ist, sieht der Rechnungshof bei dem Versuch, den seit Jahren entstandenen Rückstand der Bauunterhaltung von Straßen zu quantifizieren, keine bessere Möglichkeit, als auf das Bemessungsmodell zurückzugreifen und die jährlich entstandenen Rückstände zu addieren.

- 151 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat mitgeteilt, dass sie die gegenwärtige Situation der Bauunterhaltung von Straßen als vom Rechnungshof korrekt dargestellt ansieht. Sie merkt hierzu an, dass der Senat in den kommenden Jahren die Zumessung für die Unterhaltung und für die „grundhafte Sanierung“ von Straßen erhöhen wolle. Das angedachte konsumtive „Antischlaglochprogramm“ habe sich zwischenzeitlich insoweit konkretisiert, dass jeweils in den Jahren 2005 und 2006 den Bezirksämtern bis zu 10 Mio. € für die Beseitigung dringlicher Straßenschäden haushaltsneutral zusätzlich und zweckgebunden zur Verfügung gestellt werde. Die Bereitstellung der zusätzlichen Mittel erfolge unter der Bedingung, dass die in den Bezirkshaushaltsplänen für die Straßenunterhaltung veranschlagten Ausgaben im Jahr 2005 in vollem Umfang auch tatsächlich für diesen Zweck eingesetzt werden und die Bezirke in 2006 gleich hohe Ausgaben wie für die Straßenunterhaltung in 2005 veranschlagen. Der Senat hat am 15. März 2005 einen entsprechenden Beschluss gefasst.

Das Bezirksamt Spandau regt an, über die Einrichtung eines zweckgebundenen „Infrastrukturhaushalts“ nachzudenken, da unter den gegenwärtigen finanziellen Rahmenbedingungen mit der Systematik des Globalhaushalts keine durchgreifende Veränderung der bezirklichen Praxis zu erwarten sei. Es befürchtet, dass von dem geplanten Sonderprogramm letztlich die Bezirksämter profitierten, die ihre Straßen vernachlässigt haben, und die Bezirksämter bestraft würden, die aus eigener Kraft auch unter Verzicht auf andere Aufgaben einer sachgerechten Straßeninstandsetzung den Vorzug gegeben haben.

- 152 Der Rechnungshof verkennt nicht die mit der extremen Haushaltsnotlage Berlins für Senat und Bezirksämter verbundenen Sparzwänge. Die vom Senat erwogenen Maßnahmen können aber den Rückstand bei der Bauunterhaltung von Straßen nicht wesentlich verringern und daher nur ein erster Schritt sein. Der Rechnungshof weist erneut mit Nachdruck darauf hin, dass eine über einen längeren Zeitraum nicht bedarfsgerechte Bauunterhaltung von Straßen in höchstem Maße unwirtschaftlich ist, weil dadurch die Straßen schnell in ihrer Substanz gefährdet werden. Daher wird der Rückstand bei der Bauunterhaltung von Straßen, der einen Vermögensverzehr darstellt, künftige Haushalte weit überproportional belasten.
- 153 Der Rechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass die Erwartung des Abgeordnetenhauses, dass der nicht ausreichend berücksichtigte Unterhaltungsbedarf von Straßen abgebaut wird, nicht erfüllt worden ist. Stattdessen ist er sogar erheblich angestiegen. **Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat und die Bezirksämter den Rückstand nicht weiter anwachsen lassen und zu einer bedarfsgerechten Bauunterhaltung von Straßen zurückkehren.**

4. Mängel bei der Neuordnung der Krematorien Berlins

Das ehemalige Bezirksamt Wedding hat die Einäscherungsanlagen im Krematorium Gerichtstraße für 5,4 Mio. € erneuern lassen, die das nach der Bezirksfusion gebildete Bezirksamt Mitte bereits elf Monate nach vollständiger Inbetriebnahme stillgelegt hat. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass diese Baumaßnahme ohne vorherige Prüfung des Bedarfs und ohne Berücksichtigung der gesamtstädtischen Wirtschaftlichkeit durchgeführt worden ist und dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die bezirkliche Schließungsentscheidung ungeprüft ihrer Konzeption zugrunde gelegt hat, die beiden verbliebenen Krematorien Berlins in einen Landesbetrieb zusammenzuführen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat sicherstellt, dass der zu gründende Landesbetrieb seine Leistungen wirtschaftlich erbringt.

- 154 Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2001 (T 398 bis 410) finanzielle Nachteile bei der Bewirtschaftung der Krematorien aufgezeigt. Danach lag die Auslastung der von den Bezirken Wedding, Charlottenburg und Treptow betriebenen drei Berliner Krematorien Gerichtstraße, Ruhleben und Baumschulenweg im Jahr 2000 nur noch bei 50,7 v. H.; die Kapazität von zwei Krematorien hätte für alle Einäscherungen in Berlin ausgereicht. Der Rechnungshof hatte bereits im vorangegangenen Prüfungsschriftwechsel gefordert, dass der Senat im gesamtstädtischen Interesse für einen gemeinsamen, wirtschaftlichen Betrieb der Berliner Krematorien

sorgt und dabei auch die Schließung eines der Krematorien prüft. Zwar ist inzwischen das Krematorium Gerichtstraße geschlossen worden, allerdings nicht aufgrund einer gesamtstädtischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, sodass der Rechnungshof erneut berichtet.

- 155 Das damalige Bezirksamt Wedding hatte geplant, im Rahmen der Bauunterhaltung lediglich die Filter der **Einäscherungsanlagen des Krematoriums Gerichtstraße** zu **erneuern**, um die zum Jahresbeginn 2000 abgesenkten Emissionswerte einzuhalten. Stattdessen ist es aber der um ein Vielfaches teureren Empfehlung eines beauftragten Planungsbüros gefolgt, auch drei Einäscherungsöfen vollständig zu erneuern sowie weitere Anlagenteile auszutauschen. Es war dabei nicht überprüft worden, ob oder in welcher Größenordnung ein Bedarf an Kremationen bestand, ob die Maßnahme wirtschaftlich und ob die Finanzierung der Maßnahme sichergestellt war. Erst mehr als einen Monat nach der Auftragsvergabe beantragte das Bezirksamt im Januar 2000 die Zustimmung zur Finanzierung der durch die Planungsänderung entstandenen Mehrkosten durch überplanmäßige Ausgaben. Die Senatsverwaltung für Finanzen stimmte jedoch nicht zu, weil die Notwendigkeit der Maßnahme unter Berücksichtigung der Entwicklung der Gesamtkapazität der Berliner Krematorien nicht nachgewiesen sei und das Bezirksamt wegen der Größenordnung der beabsichtigten Mehrausgaben und Verpflichtungsermächtigungen die Zustimmung des Abgeordnetenhauses einholen müsse. Da der Bedarf für die Erneuerung der Einäscherungsanlagen auch später nicht nachgewiesen war, stimmte die Senatsverwaltung im Juli 2000 einem erneuten Antrag des Bezirksamts vom April 2000 auf Finanzierung der Mehrkosten durch überplanmäßige Ausgaben und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen nicht zu und wies darauf hin, dass die Einäscherungsanlagen ohne die geplanten Umbaumaßnahmen außer Betrieb zu nehmen seien.

Dessen ungeachtet hat das nach der Bezirksfusion neu gebildete Bezirksamt Mitte die Bauunterhaltungsmaßnahme zu Ende geführt und die erneuerten Einäscherungsanlagen nach einzelnen Teilbetriebnahmen Anfang 2002 vollständig in Betrieb genommen.

Nach einem Beschluss des Bezirksamts Mitte vom 19. Februar 2002 wurden die **erneuerten Einäscherungsanlagen** zum Jahresende 2002 **stillgelegt**. Damit haben sich die hierfür ausgegebenen 5,4 Mio. € zumindest im Nachhinein als Fehlinvestition erwiesen.

Der Rechnungshof hat gegenüber dem Bezirksamt Mitte beanstandet, dass die Erneuerung der Einäscherungsanlagen des Krematoriums Gerichtstraße für 5,4 Mio. € beauftragt und durchgeführt worden ist, obwohl die Senatsverwaltung für Finanzen unter Hinweis auf einen nicht vorhandenen gesamtstädtischen Bedarf die Zustimmung zu überplanmäßigen Ausgaben zur Finanzierung der Mehrkosten verweigert hatte. Er hat die Erwartung geäußert, dass auch Bauunterhaltungsmaßnahmen nur dann durchgeführt werden, wenn deren Wirtschaftlichkeit und Dringlichkeit, ggf. auch aufgrund eines gesamtstädtischen Bedarfs, nachgewiesen ist.

156 Ausgehend von dem Schließungsbeschluss des Bezirksamts hatte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses mit Schreiben vom 14. Mai 2002 (rote Nummer 0493) ein Konzept für einen gemeinsamen Betrieb der Krematorien Ruhleben und Baumschulenweg auf Bezirksebene vorgelegt. Diese Vorlage ging auf einen Auftrag des Abgeordnetenhauses vom 12. Juli 2001 zurück, das den Senat aufgefordert hatte, noch im Jahr 2001 die Krematorien des Landes in einen Betrieb nach § 26 LHO zusammenzufassen und die **Schließung eines Krematoriums unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten** zu prüfen. Die Senatsverwaltung übernahm damit die Entscheidung des Bezirksamts Mitte zur Schließung des Krematoriums Gerichtstraße in ihr Konzept, ohne hierzu eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus gesamtstädtischer Sicht unter Einbeziehung aller drei Krematorien durchzuführen. Sie hat dabei übersehen, dass auch das Bezirksamt seine Entscheidung ohne eine den Erfordernissen des § 7 LHO genügende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, ohne ein schlüssiges Nachnutzungskonzept und ohne Kenntnis der zu erwartenden finanziellen Auswirkungen getroffen hatte.

Der Rechnungshof hat das Verhalten der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung beanstandet, weil sie der von ihr selbst anerkannten gesamtstädtischen Verantwortung für einen wirtschaftlichen Betrieb der Berliner Krematorien nicht gerecht geworden ist.

157 Parallel zu der Entwicklung im Bezirk Mitte hat das Bezirksamt Treptow-Köpenick aufgrund eines Beschlusses des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 31. Mai 2002 ein Ingenieurbüro beauftragt, die Bildung eines Betriebs mit den Krematorien Baumschulenweg und Ruhleben zu untersuchen. Im April 2003 erweiterte das Bezirksamt diesen Auftrag, das Krematorium Gerichtstraße in die Untersuchung einzubeziehen. Das Gutachten (Stand: Juni 2003) kam u. a. zum Ergebnis, dass bei Einbeziehung des Krematoriums Gerichtstraße eine Überkapazität von 30 v. H. bestehen würde, sodass es keine sachlichen Argumente gäbe, diese Stilllegung rückgängig zu machen. Die Frage, ob beispielsweise die Schließung des Krematoriums Ruhleben und die Wiederinbetriebnahme des Krematoriums Gerichtstraße wirtschaftlicher wäre, war nicht Gegenstand des Auftrages und wurde daher nicht untersucht.

Das Gutachten enthält allerdings Anhaltspunkte dafür, dass die Schließung des Krematoriums Gerichtstraße aus gesamtstädtischer Sicht nicht die wirtschaftlichste Lösung für Berlin darstellt. So sind in die Anlagen dieses Krematoriums weitere erhebliche Mittel investiert worden, insbesondere 10,6 Mio. € für den Neubau der Parentationshalle (Kühlhalle) im Jahr 1996. Das Krematorium hatte die meisten Einäscherungen pro Jahr und Arbeitskraft durchgeführt, wies zudem die geringste personelle Überausstattung aller Berliner Krematorien auf und hatte die höchste durchschnittliche Auslastung mit dem höchsten Anteil an den Gesamteinäscherungen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung aufgefordert, die Schließung des Krematoriums Gerichtstraße eingehend zu überprüfen.

158 Die Senatsverwaltung hat entgegnet, wegen der Überkapazitäten sei entscheidend gewesen, dass ein und nicht welches Krematorium habe geschlossen werden müssen. Sie sei bei ihrer Entscheidung von der Aussage im Gutachten ausgegangen, dass keines der Krematorien betriebswirtschaftlich effizient sei. Da für das Krematorium Baumschulenweg in jedem Fall bis zum Jahr 2029 Mietkaufzinsen zu zahlen seien und nur dieses Krematorium erweiterbar sei, verbliebe nur eine Schließung eines der beiden anderen Krematorien. Der Vergleich der kamerale Daten habe keine wesentlichen Unterschiede ergeben, wobei das Krematorium Gerichtstraße bei den Personal- und Sachkosten sowie bei den Einnahmen aus Gebühren schlechter abgeschnitten habe. Zudem sei dieses Krematorium aufgrund seiner Lage und verkehrlichen Anbindung im Nachteil.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung widerlegen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Eine Gegenüberstellung kameraler Daten genügt keinesfalls den Anforderungen an eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO. Zudem spricht die im Vergleich höchste Auslastung des Krematoriums Gerichtstraße dafür, dass die vorhandene verkehrliche Anbindung unmaßgeblich ist. Mit ihrer Aussage, es sei nicht entscheidend gewesen, welches Krematorium zu schließen sei, räumt die Senatsverwaltung letztlich ein, ihre Entscheidung über das Konzept ungenügend vorbereitet zu haben.

159 Die Auslastung der Krematorien Berlins ist auch im Jahr 2003 weiter zurückgegangen, sodass die beiden betriebenen Krematorien insgesamt nur noch zu 70 v. H. ausgelastet waren. Durch die Inbetriebnahme eines privaten Krematoriums in Hennigsdorf kann es zu einer weiteren Reduzierung der Einäscherungen in Berlin kommen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat daher mit Schreiben vom 12. November 2004 (rote Nummer 2797) an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vorgeschlagen, einen **Betrieb nach § 26 LHO** für beide Krematorien bei der Hauptverwaltung zu errichten, nachdem die Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf und Treptow-Köpenick es jeweils abgelehnt hatten, die Zuständigkeit für einen derartigen Betrieb zu übernehmen. Das Abgeordnetenhaus hat daraufhin im Februar 2005 beschlossen, den Senat aufzufordern, unter seiner Verantwortung in Abstimmung mit den Bezirken einen Zusammenschluss der bisher von den Bezirken betriebenen Krematorien bzw. Einrichtungen herbeizuführen und einen Landesbetrieb nach § 26 LHO zu bilden, der angesichts der gesamtstädtischen Bedeutung und Aufgabenstellung der Hauptverwaltung unterstellt werden soll.

160 Zusammengefasst beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung seit Jahren nicht vermocht hat, eine Konzeption vorzulegen, die den Anforderungen an einen wirtschaftlichen Betrieb der Krematorien im gesamtstädtischen Interesse entspricht. Dies hat dazu geführt, dass eine strukturelle Entscheidung wie die Schließung des Krematoriums Gerichtstraße allein auf der Grundlage partieller bezirklicher Interessen getroffen worden ist.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sicherstellt, dass der zu gründende Landesbetrieb auf Grundlage einer Bedarfsprognose und unter Berücksichtigung einer sich ändernden Angebotsstruktur seine Leistungen wirtschaftlich erbringt.

5. Überhöhte Bezahlung von Mitarbeitern der Stiftung Naturschutz Berlin

Die Stiftung Naturschutz Berlin gewährt einzelnen Angestellten aufgrund fehlerhafter Bewertung der Arbeitsgebiete eine deutlich höhere Vergütung als ihnen tariflich zustehen würde. Hierdurch entstehen jährlich ungerechtfertigte Mehrausgaben von nahezu einem Viertel der Zuwendungen, mit denen das Land Berlin die Stiftung regelmäßig institutionell fördert. Die Stiftung lässt keine Bereitschaft erkennen, die überhöhten Vergütungen auf das tariflich zustehende Maß zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat dies hingenommen und damit ihre Pflichten als Staatsaufsicht und Zuwendungsgeber nicht erfüllt.

161 Die Stiftung Naturschutz Berlin ist im Jahr 1981 durch Gesetz als rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet worden. Stiftungszweck ist die materielle und ideelle Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Darüber hinaus ist die Stiftung als Träger von Maßnahmen nach dem Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres zugelassen. Die Stiftung erfüllt ihren Zweck aus Erträgen des Stiftungskapitals, Leistungen Dritter und Zuwendungen Berlins, für deren Vergabe die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung verantwortlich ist. Organe der Stiftung sind der Stiftungsrat und der Vorstand, deren Mitglieder jeweils ehrenamtlich tätig sind. Die Satzung der Stiftung gestattet dem Vorstand, zur Wahrnehmung seiner Aufgaben einen Geschäftsführer einzustellen. Von dieser Befugnis hat der Vorstand Gebrauch gemacht. Darüber hinaus beschäftigt die Stiftung nach eigenen Angaben derzeit 29 weitere Dienstkräfte zur Erfüllung ihrer Aufgaben; hiervon werden 17 Mitarbeiter zumindest teilweise aus Fördermitteln des Landes Berlin finanziert.

162 Der Rechnungshof hat die Personalausgaben der Stiftung geprüft. Die Prüfung hat für eine Einrichtung mit derart kleinem Personalkörper zu bemerkenswert zahlreichen Beanstandungen geführt. Zu beanstanden waren insbesondere **tarifwidrige Bewertungen** von Aufgabengebieten und damit einhergehend die zu hohe Bezahlung der Mitarbeiter. Der Stiftung und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sind die Mängel spätestens durch die Mitte des Jahres 2000 erhaltene Prüfungsmitteilung bekannt. Nach der Satzung ist die Stiftung verpflichtet, die Kosten für die Organisation und

Verwaltung so gering wie möglich zu halten. Keine Person darf durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigt werden. Als Zuwendungsempfänger Berlins darf die Stiftung ihre Beschäftigten nicht besser stellen als vergleichbare Mitarbeiter des unmittelbaren Landesdienstes.

- 163 Dennoch hält die Stiftung unverändert an den tarifwidrigen Bewertungen der Aufgabengebiete und zu hohen Einreihungen ihrer Mitarbeiter fest. Nach wiederholten Erläuterungen der Sach- und Rechtslage sowie ausführlichen Bearbeitungshinweisen durch den Rechnungshof sind die Kritikpunkte noch immer nicht vollständig ausgeräumt. Nur in einem Einzelfall ist die Stiftung von der überhöhten Bewertung des Aufgabengebiets abgerückt, weil die als bewertungserheblich angesehenen Tätigkeiten infolge Einstellung des stiftungseigenen Magazins „Grünstift“ ersatzlos weggefallen sind. Fünf weitere Fälle haben sich nur deshalb erledigt, weil die Mitarbeiter nach Einstellung des Magazins ausgeschieden sind.

Nach überschlüssiger Berechnung des Rechnungshofs führt die mangelnde Bereitschaft, die festgestellten Mängel auszuräumen, jährlich wiederkehrend zu **ungerechtfertigten Mehrausgaben** von nahezu einem Viertel der Zuwendungen, mit denen das Land Berlin die Stiftung regelmäßig institutionell fördert. Die Korrektur der tarifwidrigen Bewertungen und überhöhten Eingruppierungen ist sowohl wirtschaftlich als auch wegen des zu beachtenden Besserstellungsverbots (T 162) dringend geboten.

- 164 Die Stiftung unterliegt als landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts der Staatsaufsicht Berlins. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als zuständige Aufsichtsbehörde und Zuwendungsgeber (T 161) über die festgestellten Mängel und den fehlenden Bearbeitungsfortschritt regelmäßig unterrichtet. Wiederholt hat der Rechnungshof die Aufsichtsverwaltung gebeten, auf die rechtzeitige und sachgemäße Bearbeitung der Beanstandungen hinzuwirken, und angeregt, die Einrichtung bei der Bearbeitung zu unterstützen. Stattdessen wurde ein externer Berater beauftragt, sich der Problematik anzunehmen.

Die Hinzuziehung verwaltungsfremder Personen ist wegen der bei der Senatsverwaltung zu erwartenden Sachkunde nicht vertretbar und hat letztlich auch nicht zu einer zufrieden stellenden Lösung beigetragen. Weiter gehende Maßnahmen wurden nicht ergriffen. Damit hat die **für die Staatsaufsicht und als Zuwendungsgeber verantwortliche Senatsverwaltung** für Stadtentwicklung ihre **Pflichten nicht erfüllt**. Dies wiegt umso schwerer, als der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 1999 (T 375 bis 384) über die mangelhafte Staatsaufsicht bei der Stiftung Naturschutz Berlin berichtet hat, wenn auch in einem anderen Zusammenhang.

- 165 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nochmals aufgefordert, als zuständige Aufsichtsbehörde tätig zu werden und nunmehr im Benehmen mit der Senatsverwaltung für Finanzen dafür zu sorgen, dass die längst überfälligen personalwirtschaftlichen und ar-

beitsrechtlichen Maßnahmen umgehend ergriffen werden. Dies darf nicht allein der Stiftung überlassen bleiben, zumal die hierfür verantwortlichen Dienstkräfte zum Teil selbst betroffen sind. Bei weiterem Ausbleiben sachgerechter Ergebnisse wird die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung neben aufsichtsbehördlichen Maßnahmen auch zu prüfen haben, ob die institutionelle Förderung der Stiftung eingeschränkt werden muss. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen gebeten, sich der Angelegenheit ebenfalls anzunehmen, da angesichts der Haushaltssituation überhöhte Ausgaben auch der Zuwendungsempfänger nicht länger hinnehmbar sind.

- 166 Sowohl die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als auch die Stiftung Naturschutz Berlin weisen die Beanstandung des Rechnungshofs im Wesentlichen zurück. Unter Hinweis auf die Finanzierung der Einrichtung aus unterschiedlichen Fördermitteln wenden sich beide insbesondere gegen die vom Rechnungshof festgestellten Mehrausgaben. Überhöhte Bewertungen und Eingruppierungen werden u. a. auf Vorgaben des Bundes im Zusammenhang mit der Vergabe von Zuwendungen zur Beschäftigung pädagogischer Mitarbeiter gestützt.

Aufsichtsbehörde und Stiftung verkennen, dass sich das Besserstellungsverbot auf sämtliche Dienstkräfte der Einrichtung erstreckt. Die sachgerechte Bewertung eines Arbeitsplatzes sowie die hieraus folgende Bezahlung haben sich ausschließlich an den jeweils wahrzunehmenden Aufgaben und den tariflichen Tätigkeitsmerkmalen zu orientieren. Bei den angeführten Bewertungsvorgaben handelt es sich nach Auskunft des Bundesverwaltungsamtes demzufolge auch nur um eine fiktive Bezugsgröße, die der Bemessung des in der Projektförderung enthaltenen Personalkostenanteils zugrunde liegt.

- 167 **Der Rechnungshof erwartet, dass**

- **die Stiftung Naturschutz Berlin die überhöhten Bewertungen umgehend berichtigt sowie Eingruppierung und Vergütung der betreffenden Mitarbeiter auf das tariflich zutreffende Maß zurückführt,**
- **die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ihre Pflichten als Aufsichtsbehörde und Zuwendungsgeber erfüllt und das Erforderliche veranlasst,**
- **die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen prüfen, ob und in welchem Umfang die institutionelle Förderung der Stiftung eingeschränkt werden muss.**

F. Wirtschaft, Arbeit und Frauen

Rechtswidrige Bewilligung von Zuschüssen zur Förderung der Berufsausbildung

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat den Berliner Verkehrsbetrieben eine „einmalige Sonderzuwendung“ von 300 000 € zur Deckung der Ausbildungsvergütung von 100 Auszubildenden für die Monate September bis Dezember 2002 gewährt, die rechtlich unzulässig und sachlich ungeRechtfertigt war. Sie hat außerdem unter Missachtung ihrer eigenen Verwaltungsvorschriften zur Berufsausbildungsförderung 261 Arbeitslosen die Kosten der Prüfung nach der Ausbidereignungsverordnung von insgesamt 121 000 € erstattet.

168 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen bewilligt Mittel für eine Vielzahl von Programmen nach den Verwaltungsvorschriften über die Gewährung von Zuschüssen zur Förderung der Berufsausbildung im Land Berlin (im Folgenden: VV Berufsausbildung). Dazu gehören auch ein Programm zur Besetzung zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze, ein Programm zur Förderung von Modellversuchen und Pilotprojekten sowie ein Programm zur Aus- und Weiterbildung der Ausbilder. Darüber hinaus vergibt sie Fördermittel aus ähnlichen Programmen, die vom Bund und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanziert werden.

169 Im Rahmen eines ESF-Mittel-Förderprogramms hatte die Senatsverwaltung in den Jahren von 1993 bis 1999 auch den Ausbildungsbereich der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) gefördert. Eine Weiterförderung hatte die Senatsverwaltung im Jahr 2001 unter Hinweis auf neue Förderbestimmungen für ESF-Mittel abgelehnt. Im September 2002 erkundigten sich die BVG erneut nach den Möglichkeiten einer Förderung ihres Ausbildungsbereichs, wobei sie dies damit begründeten, dass sie über den Eigenbedarf hinaus ausbilden.

Das Bewilligungsreferat der Senatsverwaltung kam nach Prüfung zu dem Ergebnis, dass eine Förderung mit dieser Begründung nach den ESF-Förderbestimmungen nicht förderfähig sei, und zwar auch deshalb, weil mit dem Projekt „Zusätzliche Ausbildungsplätze“ bereits begonnen worden sei. Zudem seien sämtliche ESF-Mittel bereits für vorliegende Anträge gebunden. Es verneinte ferner eine Förderungsmöglichkeit nach den VV Berufsausbildung, weil u. a. Anstalten des öffentlichen Rechts, wie die BVG, von der Förderung ausdrücklich ausgeschlossen sind (§ 25 Abs. 1). Ferner hielt das Bewilligungsreferat in einem Vermerk fest, dass die Ausbildung bei den BVG einen deutlich höheren Förderbetrag pro Platz erfordere als bei anderen Ausbildungsträgern. Auch liege die Ausbildungsquote anderer Wirtschaftsbetriebe Berlins signifikant höher als bei den BVG, obwohl sie keine Zuschüsse bekämen.

- 170 Die negative Förderungsankunft des Bewilligungsreferats der Senatsverwaltung veranlassten die BVG, sich direkt an den Senator zu wenden. Dieser entschied im Dezember 2002 in Kenntnis der entgegenstehenden Gründe, dass den BVG für das Jahr 2002 eine begrenzte Förderungszusage zu machen sei. Er verwies insoweit auf die - auch im Vergleich zu den anderen Berliner Betrieben - extrem schwierige Finanzsituation der BVG. Absprachegemäß stellten die BVG mit Schreiben vom 19. Dezember 2002 einen konkreten Antrag auf eine einmalige Zuwendung von 300 000 € zur Deckung der Ausbildungsvergütung für 100 Auszubildende, die im September 2002 ihre drei- bis dreieinhalbjährige Ausbildung aufgenommen hatten und die (neben 35 für den eigenen Bedarf benötigten) über Bedarf ausgebildet würden. Die BVG gaben an, dass ihnen bei einer Ausbildungsvergütung von monatlich 785,00 € für 100 Auszubildende in den Monaten September bis Dezember 2002 Kosten von insgesamt 314 000 € angefallen seien. Sie begründeten ihren Antrag zusätzlich damit, dass in ihrem Unternehmensvertrag aus dem Jahr 1999 die Entlastung von nicht zum Kerngeschäft gehörenden Aufgaben und Aufwendungen geregelt worden sei. Die Berufsausbildung sei nicht als Kerngeschäft identifiziert worden.
- 171 Unter Hinweis auf die „Entscheidung der politischen Leitung“ wies der zuständige Abteilungsleiter der Senatsverwaltung das Bewilligungsreferat am 18. Dezember 2002 an, den Zuschussbescheid zu fertigen und die Auszahlung von 300 000 € an die BVG vorzubereiten. Dabei bestimmte er, dass die Ausgabe zulasten des Titels 683 33 - Zuschüsse zur Förderung der Berufsausbildung -, dessen Erläuterung auf die VV Berufsausbildung verweist, zu bewirken sei. Er sah insoweit § 17 Abs. 1 der VV Berufsausbildung als einschlägig an, wonach Modellversuche und Pilotprojekte bezuschusst werden können, wenn sie im besonderen berufspolitischen Interesse des Landes Berlin liegen. Diese Voraussetzung läge vor, weil der Zuschuss „zur Behebung der strukturellen und individuellen Probleme der BVG im Zusammenhang mit der Förderung von betrieblichen Ausbildungsplätzen für die geburtenstarken Jahrgänge“ beitrage. Der einmalige Zuschuss sei daher gerechtfertigt, wenn daraus keine Rechtsansprüche für die Folgejahre abgeleitet würden. Der Zuwendungsbescheid vom 20. Dezember 2002 über eine „**einmalige Sonderzuwendung**“ gemäß § 44 LHO für die Zeit vom 1. September bis zum 31. Dezember 2002 von höchstens 300 000 € sah als Zweckbestimmung die Deckung der Ausbildungsvergütung einschließlich Sozialleistungen für 100 Auszubildende, die im September 2002 die Ausbildung begonnen hatten, vor. Der Betrag von 300 000 € wurde den BVG am 23. Dezember 2002 angewiesen.
- 172 Die „einmalige Sonderzuwendung“ an die BVG war in vielfacher Hinsicht rechtswidrig.
- Nach den §§ 23, 44 LHO dürfen Zuwendungen nur zur Erfüllung bestimmter in der Zukunft liegender Zwecke gewährt werden. Nach den Angaben der BVG im Zuwendungsantrag vom 19. Dezember 2002 waren die Ausbildungsvergütungen aber bereits gezahlt worden, der Zuwendungszweck also schon erfüllt. Entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung handelt

es sich somit nicht um eine ausnahmsweise zulässige Förderung eines begonnenen (aber noch nicht abgeschlossenen) Projekts. Der Zuwendungsbescheid vom 20. Dezember 2002 war schon aus diesem Grunde rechtswidrig.

Die §§ 23, 44 LHO bestimmen ferner, dass Zuwendungen nur gewährt werden dürfen, wenn ohne sie das erhebliche Interesse Berlins an der Erfüllung des Zweckes nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (Subsidiaritätsgrundsatz). Die BVG waren jedoch - wie die Entwicklung zeigt - in der Lage, die genannten Ausbildungsvergütungen ohne die Zuwendungsmittel zu bezahlen, sodass die Zuwendungsgewährung auch deswegen rechtswidrig war.

Die Zuwendung hatte ferner keine Grundlage in den VV Berufsausbildung. Es handelte sich hier weder um einen Modellversuch noch um ein Pilotprojekt im Sinne des § 17 Abs. 1, da hier keine neuartige Berufsausbildung erprobt und bei Bewährung fortgeführt oder auf andere Träger ausgeweitet werden sollte. Überdies waren Anstalten des öffentlichen Rechts, wie die BVG, nach § 25 Abs. 1 ausdrücklich von der Förderung nach den VV Berufsausbildung ausgeschlossen. Wengleich derartige Verwaltungsvorschriften mangels Rechtsnormqualität primär nur eine verwaltungsinterne Bindung bewirken, ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass ihnen in Verbindung mit dem Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 Abs. 1 GG) als auch dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebot des Vertrauensschutzes (Artikel 20, 28 GG) eine rechtliche Außenwirkung zukommt (BVerwG DVBl. 1998, 142). Die Zuwendungsgewährung unter Verstoß gegen die VV Berufsausbildung war auch damit rechtswidrig.

- 173 Die Senatsverwaltung begründet ihr Vorgehen mit der Verpflichtung der BVG zur Kostenreduzierung nach dem BVG Sanierungs- und Umsetzungs-konzept (BSU 2000) gegenüber dem Senat. Infolgedessen habe die Reduzierung des finanziellen Aufwandes für die Berufsausbildung durch Abbau der Ausbildungsplätze über den eigenen Bedarf der BVG hinaus zur Debatte gestanden, da bisher dafür eingesetzte ESF-Mittel ausgeschöpft gewesen seien. In dieser Situation und weil wegen der hohen Schülerabgangszahlen, verbunden mit einer hohen Altnachfrage im Herbst 2002, eine rechnerische Ausbildungsplatzlücke bestanden habe, habe sie den einmaligen Zuschuss gewährt. Vertretbar sei die Entscheidung ferner wegen der hohen Ausbildungsqualität bei den BVG und aus der Kostenbetrachtung heraus. Nach Angaben der BVG kostet sie ein Ausbildungsplatz im Durchschnitt insgesamt 60 000 €. Durch den einmaligen Zuschuss an die BVG für 100 betriebliche Ausbildungsplätze über den eigenen Bedarf hinaus, seien 3 000 € pro Platz an öffentlichen Mitteln und damit nur ein Bruchteil der Gesamtkosten aufgewendet worden, während nach den Förderbedingungen der Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramme ca. 13 500 €/Platz an öffentlichen Mitteln für eine außerbetriebliche Verbundausbildung notwendig geworden wären.

174 Diese Argumentation geht fehl. Eine auf vier Monate angelegte Förderung einer drei- bis dreieinhalbjährigen Berufsausbildung wäre nur dann als sinnvoll zu erachten, wenn aus besonderen Gründen eine Starthilfeförderung notwendig und zugleich ausreichend ist. Das war hier nicht der Fall. Die BVG haben nicht mit Hilfe der Zuwendung 100 Ausbildungsplätze zusätzlich eingerichtet, die sonst nicht eingerichtet worden wären, sondern sie haben sich die Kosten für diese bestehenden Ausbildungsplätze nachträglich erstatten lassen. Die BVG haben auch verschwiegen, dass sie tarifvertraglich ohnehin verpflichtet waren, über den eigenen Bedarf hinaus auszubilden.

Im Übrigen ist es nahezu abwegig, wenn die Senatsverwaltung diese Bezuschussung der BVG mit deren Verpflichtung gegenüber dem Senat zur Kostenreduzierung rechtfertigt. Die den BVG auferlegten Kostenersparnisse sind durch Angebotsoptimierung und Effizienzsteigerungen, aber nicht durch noch höhere Zahlungen aus dem Landeshaushalt zu erbringen.

175 Ausbilderinnen und Ausbildern, die bei einem Arbeitgeber in Berlin beschäftigt sind und die den Nachweis des Erwerbs berufs- und arbeitspädagogischer Kenntnisse durch die Teilnahme an einem Lehrgang außerhalb der Arbeitszeit und der Ablegung der Prüfung erbracht haben sowie weitere Voraussetzungen erfüllten, konnten nach § 21 VV Berufsausbildung die **Prüfungskosten erstattet** werden. Seit 1995 sind von der Senatsverwaltung auch Arbeitslose in diese Förderung miteinbezogen worden. Während es sich hier anfangs nur um wenige Einzelfälle gehandelt hatte, hat sich deren Anteil im Laufe der Jahre auf über 20 v. H. im Jahr 2003 gesteigert. Insgesamt sind 261 Arbeitslose in den Jahren 2000 bis 2003 zu Unrecht in die Förderung nach § 21 VV Berufsausbildung einbezogen worden. Die Senatsverwaltung hat hierfür rechtswidrig Ausgaben von zusammen 121 000 € geleistet.

176 Die Senatsverwaltung räumt zwar ein, dass die Einbeziehung von Arbeitslosen in die Förderung nach § 21 VV Berufsausbildung vorschriftswidrig war. Sie hält aber die seinerzeitige Berücksichtigung von Arbeitslosen als Ausnahmeregelung zur Überwindung des Engpasses an ausbildungsberechtigten Personen für gerechtfertigt.

Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stehen andere Förderungsinstrumente und -programme zur Verfügung. Den behaupteten Engpässen im Ausbilderbereich hätte erforderlichenfalls mit einer Änderung der VV Berufsausbildung begegnet werden müssen. Die entgegen den Förderbestimmungen getroffenen Förderentscheidungen sind rechtswidrig (vgl. T 172). Inzwischen ist dieses Förderungsprogramm eingestellt worden.

- 177 **Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen den BVG rechtswidrig eine einmalige Sonderzuwendung von 300 000 € gewährt und in den Jahren 2000 bis 2003 in 261 Fällen unter Missachtung ihrer eigenen Verwaltungsvorschriften zur Berufsausbildungsförderung Kosten von insgesamt 121 000 € erstattet hat.**

G. Finanzen

Probleme bei der Umsetzung von Bearbeitungsgrundsätzen in den Veranlagungsstellen der Finanzämter

Nach bundeseinheitlichen Vorgaben haben die Finanzämter einen Teil der Steuerfälle intensiv, die übrigen hingegen nur überschlägig zu bearbeiten. Die Bearbeitungsintensität soll sich nach der steuerlichen Bedeutung des Einzelfalles richten. Defizite bei der Auswahl und der Behandlung der Steuerfälle führen dazu, dass nicht alle gewichtigen, dafür aber zu viele steuerlich unbedeutende Fälle intensiv bearbeitet werden. Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ein umfassendes Controllingssystem aufbaut und die daraus gewonnenen Erkenntnisse nutzt.

178 Die bundeseinheitlichen Regelungen zur Organisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens (GNOFÄ 1997) sehen vor, dass sich die **Bearbeitungsintensität** eines Steuerfalles nach dessen steuerlicher Bedeutung richtet. Dies soll zu einem wirtschaftlichen Einsatz der Personalkapazitäten beitragen. Zur Unterstützung der Bearbeiter werden die intensiv zu bearbeitenden Fälle überwiegend IT-gesteuert ausgewählt. Der Rechnungshof hat bei vier Finanzämtern geprüft, ob die GNOFÄ die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen. Die Prüfung erstreckte sich auf die Arbeit der Veranlagungsstellen, die im Wesentlichen alle Steuerpflichtigen bis auf die Arbeitnehmer zur Steuer heranziehen.

179 Die Finanzbehörden haben die Steuern nach Maßgabe des Gesetzes (§ 85 AO) gleichmäßig und vollständig festzusetzen und zu erheben. Dies fällt der Steuerverwaltung mit den begrenzten Personalkapazitäten angesichts der Kompliziertheit des Steuerrechts und des Massengeschäfts der Steuerfestsetzung schwer. Knappe Haushaltsmittel lassen den Einsatz von zusätzlichem Personal nicht zu. Die Steuerverwaltung muss deshalb versuchen, die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben vornehmlich durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen.

Nach den Vorgaben der GNOFÄ sollen die Steuerfälle nach ihrer fiskalischen Bedeutung behandelt werden, sodass die bedeutenderen Fälle gründlicher bearbeitet werden als die große Masse der durchschnittlichen Fälle. Damit wird einer differenzierten Überprüfung der Steuerfälle der Vorrang gegenüber einer umfassenden und gleich intensiven Überprüfung jedes Falles gegeben. Im Ergebnis ist

- ein Teil der jährlich zu bearbeitenden Veranlagungsfälle vollständig oder zumindest punktuell intensiv,
- der überwiegende Teil jedoch nur überschlägig zu bearbeiten.

Die Qualität der Steuerfestsetzung wird bei einer derartigen Bearbeitungsweise aber nur gewährleistet, wenn es gelingt, die „richtigen“ Fälle intensiv zu bearbeiten, nämlich die, bei denen die intensive Bearbeitung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Abweichungen gegenüber den erklärten Besteuerungsgrundlagen führt.

- 180 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es derzeit nicht befriedigend gelingt, die tatsächlich prüfungsbedürftigen Steuerfälle vor Durchführung der Veranlagung herauszufiltern.

Defizite bei der Bestimmung der Auswahlkriterien nach Maßgabe der GNOFÄ führen dazu, dass nicht alle gewichtigen, dafür aber zu viele steuerlich unbedeutende Fälle intensiv bearbeitet werden. Dies liegt u. a. daran, dass das IT-gesteuerte Verfahren zur **Ermittlung der vollständig intensiv zu bearbeitenden Steuerfälle** dahingehend programmiert ist, sich an der Summe der Einkünfte der letzten durchgeführten Veranlagung zu orientieren, wobei der prozentuale Anteil der für eine intensive Bearbeitung ausgewählten Fälle mit der Höhe der Einkünfte ansteigt. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Höhe der - noch dazu in einem früheren Veranlagungszeitraum erzielten - Einkünfte für sich allein kein geeignetes Auswahlkriterium darstellt, da sich die Einkünftsituation in dem zu überprüfenden Veranlagungszeitraum gegenüber der des Vorjahreszeitraums im Einzelfall stark verändert haben kann.

Außerdem fließen in das Auswahlverfahren auch Einkünfte ein, die im Rahmen der Veranlagung erfahrungsgemäß keiner intensiven Bearbeitung bedürfen. Wenn sich beispielsweise die Summe der Einkünfte neben geringeren anderen Einkünften aus hohem Arbeitslohn und geringen Werbungskosten zusammensetzt oder nur erhebliche Einkünfte aus Beteiligungen an Personengesellschaften vorliegen, über deren Höhe und Zurechnung bereits in einem Grundlagenbescheid entschieden worden ist, könnte eine intensive Bearbeitung solcher Fälle unterbleiben.

Im Ergebnis werden durch diese Defizite personelle Kapazitäten auf Steuerfälle gelenkt, die für eine intensive Bearbeitung keinen oder nur wenig Anlass bieten. Selbst wenn die Bearbeiter von der Möglichkeit Gebrauch machen, bei derartigen Fällen von einer intensiven Bearbeitung abzusehen, werden personelle Ressourcen zusätzlich gebunden, weil die Bearbeiter ihre Entscheidung in einem Vermerk dokumentieren müssen.

- 181 Auch die von den GNOFÄ vorgegebene Verfahrensweise für den **Umgang mit den übrigen Steuerfällen** lässt sich in der Praxis nur schwer umsetzen: Die Bearbeiter sollen diese Steuerfälle auf das Vorliegen bestimmter eng umgrenzter Sachverhalte überprüfen. Liegen eine oder mehrere der zehn vorgegebenen Fallgestaltungen vor, sehen die GNOFÄ insoweit eine punktuelle Intensivbearbeitung vor. Allein die vorgeschriebene Sichtung führt im Ergebnis dazu, dass die Bearbeiter sich mit dem Steuerfall als Ganzem auseinandersetzen. Nach den Feststellungen des Rechnungs-

hofs haben die Bearbeiter solche Fälle dann oftmals intensiv bearbeitet, obwohl keine der vorgegebenen Fallgestaltungen vorlag.

Gleichwohl hat der Bearbeiter im Rahmen überschlüssiger Prüfung die Gelegenheit, in eine intensive Prüfung einzutreten, wenn er dies für erforderlich hält. Hierdurch gleicht der Bearbeiter in gewissem Umfang Auswahldefizite bei den GNOFÄ aus.

- 182 Die Berliner Steuerverwaltung hat bisher weitestgehend auf **Controllingmaßnahmen** im Zusammenhang mit der Steuerfestsetzung verzichtet. Ihr liegen keine Erkenntnisse über den „Erfolg“ der GNOFÄ vor. Die derzeitige Form der Datenhaltung ist für Controllingzwecke nicht optimal. Der Rechnungshof hat es jedoch unter der Verwendung von Standard-Software vermocht, die Daten der Steuerverwaltung zu verknüpfen und auszuwerten und so zumindest in Teilbereichen zu für Controllingzwecke geeigneten Ergebnissen zu gelangen. Deren Aussagekraft ließe sich jedoch durch eine verfeinerte Auswertung deutlich steigern. Hierzu wäre es erforderlich, dass die Steuerverwaltung einzelnen Besteuerungsgrundlagen IT-auswertbare Kennziffern zuweist.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Steuerverwaltung die bereits heute vorhandenen Möglichkeiten aufgreift, um IT-unterstützt die Effizienz des Steuerfestsetzungsverfahrens mittels geeigneter Controllingmaßnahmen zu verbessern. Für die Leistungsfähigkeit und Justierung IT-gesteuerter Risikomanagementsysteme ist eine verfeinerte Auswertungsmöglichkeit unerlässlich.

- 183 Den Steuerverwaltungen der Länder ist bewusst, dass die geltenden GNOFÄ auf Dauer allein nicht ausreichen, um auch künftig die Arbeit in den Finanzämtern in angemessener Qualität zu bewältigen. Sie arbeiten in gemeinsamen Arbeitsgruppen an der **Entwicklung von IT-gesteuerten Risikomanagementsystemen**, mit deren Hilfe dann „risikoarme“ Fälle ausgefiltert und automatisiert abschließend bearbeitet werden sollen. Letztlich sollen nur noch „risikobehaftete“ Fälle personell bearbeitet werden. Die Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen, sodass derzeit keine konkreten Aussagen über den Einsatzzeitpunkt möglich sind. Unstrittig ist, dass die Auswahlkriterien zur Bestimmung der „risikobehafteten“ Fälle bei diesen Verfahren zentrale Bedeutung erlangen, weil alle nicht ausgesteuerten Fälle automatisiert abschließend bearbeitet werden sollen. Defizite bei der Bestimmung oder Umsetzung der Auswahlkriterien, die bei der derzeitigen Verfahrensweise noch aufgefangen werden, führen dann zwangsläufig zu Steuerausfällen.

- 184 Bis zur vollständigen Umsetzung und flächendeckenden Einführung von IT-gesteuerten Risikomanagementsystemen werden möglicherweise noch Jahre vergehen. Die Senatsverwaltung für Finanzen sollte sich deshalb auf Bund-/Länderebene sowohl für eine Verbesserung der derzeit praktizierten Arbeitsweise bei der Steuerfestsetzung einsetzen als auch die Entwicklung

von Risikomanagementsystemen aktiv unterstützen. Hierzu sind differenzierte Erkenntnisse über die jeweilige Wirkung einzelner Auswahlkriterien für die Bestimmung von intensiv zu bearbeitenden Steuerfällen unerlässlich. Es bleibt abzuwarten, ob es mit künftigen Risikomanagementsystemen besser gelingt, die Arbeitskraft auf die steuerlich bedeutsamen Fälle zu konzentrieren.

185 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen**

- **ein umfassendes Controllingssystem aufbaut, um die Wirksamkeit von einzelnen Komponenten der GNOFÄ beurteilen zu können, und**
- **die Erkenntnisse aus den Controllingmaßnahmen zur Verbesserung der GNOFÄ und im Rahmen der Entwicklung von Risikomanagementsystemen nutzt.**

H. Wissenschaft, Forschung und Kultur

1. Fehlendes Interesse von Berliner Hochschulen an ihrer eigenen Beteiligungsgesellschaft

Die von neun Berliner Hochschulen im Jahr 2000 gegründete Multimedia Hochschulservice Berlin GmbH hat nach vier Jahren Geschäftstätigkeit ihren Unternehmenszweck nicht erreicht. Die Mehrzahl der Gesellschafter benötigt die Gesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht und hat deshalb im Jahr 2003 den Austritt angestrebt. Auf Intervention der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur haben sie von ihrem Vorhaben Abstand genommen. Eine Aufrechterhaltung der Beteiligung ist nach Auffassung des Rechnungshofs nur gerechtfertigt, wenn ein gemeinsames Interesse der Hochschulen an der Erreichung des Gesellschaftszwecks besteht und dieser nicht auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreicht werden kann.

- 186 Neun Berliner Hochschulen haben am 29. Juni 2000 die Multimedia Hochschulservice Berlin GmbH (MHSG) mit einem Stammkapital von 45 000 € als gemeinsames Unternehmen gegründet. Gegenstand des Unternehmens ist die Unterstützung der Berliner Hochschulen bei der Bereitstellung von Lehrangeboten durch die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnik sowie deren Vertrieb auch außerhalb der Hochschulen. Die Gründung der Gesellschaft steht im Zusammenhang mit der in den Hochschulverträgen festgelegten Verpflichtung, im Rahmen der Studienreform verstärkt multimediale Instrumente und Methoden zu entwickeln und einzusetzen.
- 187 Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat die nach § 4 Abs. 11 Berliner Hochschulgesetz (BerlHG) zur Gründung erforderliche Zustimmung am 30. August 2000 mit der Aufforderung erteilt, kontinuierlich über die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft informiert zu werden. Sie hat die Gründung der Kapitalgesellschaft mit einer Anschubfinanzierung von 767 000 € gefördert. Zusätzlich erhält die MHSG für den Zeitraum von 2002 bis 2006 aus dem Bund-Länder-Programm zur Förderung innovativer Forschungsstrukturen in den neuen Ländern und in Berlin sowie von den Hochschulen 1 Mio. €. Weitere Mittel sollte die MHSG von öffentlichen und privaten Geldgebern einwerben.
- 188 Die Gesellschaft ist bisher auf drei Geschäftsfeldern tätig geworden. Hauptgeschäftsfeld ist die **Produktion und Vermarktung von Multimedia-Bildungsmaterial** (Content). Die MHSG hat im Jahr 2001 erstmals die Förderung von Projekten auf dem Gebiet der Entwicklung multimedialer

Lehr- und Lerneinheiten ausgeschrieben. Im Jahr 2003 wurden acht Produktionen mit Kosten von 390 000 € fertig gestellt. Diesen Aufwendungen standen nach einem Jahr lediglich Erlöse von 50 000 € gegenüber. Nur etwa 25 v. H. der hergestellten 4 616 CD's wurden verkauft. Die Berliner Hochschulen selbst haben kein Interesse an den Produkten ihrer Gesellschaft gezeigt. So hat keine der an der MHSB beteiligten Hochschulen bisher CD's oder eine Lizenz erworben. Das Ziel der Gesellschafter, aus Vertrieb und Vermarktung der Lernproduktionen kurzfristig Rückflüsse zur Finanzierung der Gesellschaft und der Förderung weiterer Lernproduktionen zu erzielen, wurde nicht erreicht. Noch immer finanziert sich die MHSB überwiegend aus öffentlichen Fördergeldern.

- 189 Mit dem Ziel, die Nutzung und Verbreitung multimedialer Angebote in der Lehre zu unterstützen und Synergien eines gemeinsamen Betriebes für die Hochschulen nutzbar zu machen, bietet die MHSB einen **Lernplattform-service** an. Die im April 2002 für über 70 000 € beschaffte Lernplattform steht grundsätzlich allen Gesellschafterhochschulen zur Verfügung, wird aber nur von der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin (FHVR) genutzt. Das von der FHVR zu zahlende Entgelt von derzeit 28 000 € deckt zwar die anteiligen Kosten für den Systemadministrator sowie für Betrieb und Wartung der Lernplattform. Die Refinanzierung der Investition und die Deckung der anteiligen Gemeinkosten erfordert jedoch, dass mindestens drei Hochschulen den angebotenen Service in Anspruch nehmen. Die Mehrzahl der Hochschulen verfügt aber inzwischen über eigene Lernplattformen, sodass auch künftig nicht zu erwarten ist, dass das Angebot durch weitere Gesellschafterhochschulen genutzt wird.
- 190 Ein weiteres Geschäftsfeld der MHSB ist die **Beratung und Betreuung von E-Learning Projekten**. Lediglich zwei Hochschulen haben gemeinsam mit der MHSB insgesamt drei Projekte bearbeitet. Die Gesellschaft hat daraus Erlöse von 70 000 € erzielt. Weitere Leistungen dieses Geschäftsfeldes haben die Hochschulen nicht nachgefragt, weil sie in der Regel selbst über leistungsfähige Strukturen zur Unterstützung ihrer Hochschullehrer bei der Entwicklung multimedialer Lehr- und Lernmethoden verfügen. Die Humboldt-Universität zu Berlin (HU), die Freie Universität Berlin (FU) sowie - in Anfängen - die Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (FHTW) und die Technische Fachhochschule Berlin (TFH) haben eigene Multimediacentren an ihren Hochschulen aufgebaut; FU und HU fördern zudem multimediale Entwicklungen durch interne Multimediaprogramme. Die TFH ist an der „Virtuellen Fachhochschule“ beteiligt. Mit Ausnahme der FHVR haben alle Gesellschafterhochschulen dem Rechnungshof gegenüber deutlich gemacht, dass sie gegenwärtig keinen Beratungsbedarf für neue Projekte haben.
- 191 Bereits bei der Prüfung des Jahresabschlusses 2002 hatte der Wirtschaftsprüfer darauf hingewiesen, dass das Ziel der Gesellschaft, ausreichend Einnahmen zu erwirtschaften, nicht erreicht worden sei und eine

Nachfinanzierung durch die Gesellschafter erforderlich sein werde, sofern die Gesellschaft weiter bestehen solle. Die Geschäftsführung der MHSG hat daraufhin die Hochschulen auf der Gesellschafterversammlung am 13. November 2003 aufgefordert, weitere Mittel zur Sicherstellung der geschäftlichen Tätigkeit der MHSG bereitzustellen. Die Gesellschafter haben hierüber jedoch nicht entschieden und auch Entscheidungen über weitere Investitionen in multimediale Lernproduktionen zurückgestellt. Zu Beginn des Jahres 2004 verfügte die Gesellschaft, die bis dahin insgesamt 1 Mio. € aus der Anschubfinanzierung des Landes sowie aus dem Bund-Länder-Programm und von den Hochschulen erhalten hatte, noch über 390 000 € liquide Mittel. Mit Rücksicht darauf, dass gegenwärtig jährlich allein 300 000 € für Personal, Miete und Infrastruktur der MHSG aufzuwenden sind, dürfte die **Finanzierung der Gesellschaft** bei unverändertem Geschäftskonzept und gleich bleibender Aufwandsstruktur auch unter Berücksichtigung der bis 2006 vereinbarten Förderung (T 187) **künftig gefährdet** sein.

- 192 Angesichts der unsicheren Geschäftslage und des fehlenden Interesses an den Geschäftsfeldern der MHSG sowie des weiteren Mittelbedarfs der Gesellschaft beabsichtigte im Jahr 2003 die Mehrzahl der Hochschulen, die Gesellschaft zu verlassen. Als erste Hochschule hat die Universität der Künste Berlin ihre Beteiligung zum 31. Dezember 2003 gekündigt. Aus den gleichen Gründen haben die Technische Universität Berlin, die FHTW, die TFH, die Fachhochschule für Wirtschaft Berlin und die Alice-Salomon Fachhochschule Berlin auf der Gesellschafterversammlung am 9. Dezember 2003 den Antrag gestellt, die Gesellschaft aufzulösen. Dieser Antrag fand jedoch nicht die erforderliche Mehrheit von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen. In der Gesellschafterversammlung am 3. März 2004 haben die antragstellenden Hochschulen erneut ihre Absicht bekräftigt, unverzüglich aus der Gesellschaft ausscheiden zu wollen. Dazu hätte es einer Kündigung bis zum 30. Juni 2004 bedurft.
- 193 Vor diesem Hintergrund hat der zuständige Staatssekretär der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Juni 2004 zwei Gespräche mit den Gesellschaftern der MHSG über den künftigen Medieneinsatz an den Berliner Hochschulen unter Nutzung der Potenziale der MHSG geführt. In einem das Ergebnis der Gespräche zusammenfassenden Schreiben an die Hochschulleitungen vom 24. Juni 2004 führt die Senatsverwaltung aus, dass sie die Verstärkung der Aktivitäten der Berliner Hochschulen auf dem Gebiet des Multimedia-Einsatzes in der Hochschullehre in enger Abstimmung mit der MHSG für außerordentlich wichtig halte und Überlegungen unterstütze, dem Unternehmen für die Jahre 2004 und 2005 eine Liquiditätshilfe von insgesamt 200 000 € zur Verfügung zu stellen. Daraufhin sind die Hochschulen zunächst von ihrem Vorhaben abgerückt, aus der MHSG auszutreten. Sie haben übereinstimmend erklärt, die Zusammenarbeit künftig zu intensivieren.

Demgegenüber hat die Mehrzahl der Hochschulen bei der Erörterung der weiteren Geschäftstätigkeit der MHSg auf der Gesellschafterversammlung am 13. August 2004 erklärt, dass sie die Leistungen der Gesellschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Multimediabereich nicht benötige und auch nicht bereit sei, dem Unternehmen weitere finanzielle Unterstützung zu gewähren. Weiter gehende Entscheidungen zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der MHSg haben die Gesellschafter zurückgestellt.

- 194 Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat in ihrer Stellungnahme eingeräumt, dass das Engagement der Hochschulen für ihre Gesellschaft und deren Zusammenarbeit unzureichend ist. Auch die beteiligten Hochschulen haben anerkannt, dass sie als Gesellschafter der MHSg keine gemeinsamen Interessen im Unternehmen verfolgt haben. Sie bewerten die Zukunftsaussichten der MHSg übereinstimmend als kritisch. In der Gesellschafterversammlung am 20. Dezember 2004 haben sie sich nicht auf neue, zukunftssträchtige Geschäftsfelder und deren Finanzierung einigen können. Hinzu kommt, dass der Geschäftsführer die Gesellschaft zum 1. Januar 2005 verlassen hat und die Mitarbeiter über den 31. März 2005 hinaus nicht weiterbeschäftigt werden sollen. Dessen ungeachtet haben die Gesellschafter die Weiterführung der MHSg beschlossen. Sie beabsichtigen, einen ehrenamtlichen Geschäftsführer zu bestellen und einen Arbeitskreis mit einer Bestandsaufnahme zu beauftragen. Auf der Grundlage der Ergebnisse des Arbeitskreises soll über die Neupositionierung der MHSg und die weitere Vorgehensweise entschieden werden.
- 195 Der bisherige Geschäftsverlauf und das erkennbare Desinteresse der meisten Gesellschafter an den Leistungen der Gesellschaft sprechen dafür, dass die **Voraussetzungen für eine Fortführung der Beteiligung der Hochschulen** an der MHSg nach § 4 Abs. 11 BerlHG i. V. m. § 65 Abs. 1 LHO bisher nicht vorliegen. Die Gesellschafter haben es von Anfang an versäumt, in enger Zusammenarbeit die inhaltlichen und wirtschaftlichen Ziele der MHSg festzulegen, die die gemeinsame Interessenlage der Hochschulen widerspiegeln und den effizienten Einsatz der bereitgestellten Mittel zum Nutzen aller sicherstellen. Eine auf die Bündelung vorhandener Multimediaaktivitäten aller Hochschulen und auf die Unterstützung des Einsatzes multimedialer Lehrproduktionen an den Hochschulen abzielende konstruktive Zusammenarbeit fand zu keinem Zeitpunkt statt. Die Weiterführung der Gesellschaft ist nach Auffassung des Rechnungshofs nur gerechtfertigt, wenn die Hochschulen ein gemeinsames Interesse an der Erreichung des Gesellschaftszwecks verfolgen. In diesem Fall wäre die Arbeitsfähigkeit der MHSg nur zu sichern, wenn ein tragfähiges und abgestimmtes Finanzierungskonzept beschlossen und eine den künftigen Aufgaben der MHSg entsprechende personelle Ausstattung sichergestellt wird.

196 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur die beteiligten Hochschulen veranlasst zu prüfen,**

- **inwieweit eine Beteiligung an der MHSG zur Erfüllung der Aufgaben der Hochschulen im Sinne von § 4 Abs. 11 BerlHG noch erforderlich ist, insbesondere ob ein gemeinsames Interesse, den Gesellschaftszweck zu erreichen, besteht und**
- **ob der Gesellschaftszweck - Unterstützung der Hochschulen bei der Entwicklung und dem Einsatz multimedialer Instrumente und Methoden in der Lehre - nicht auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreicht werden kann.**

2. Einsparpotenziale in Millionenhöhe durch Beendigung der anteiligen Mitfinanzierung der Rundfunk-Orchester und -Chöre GmbH aus dem Landeshaushalt

Die in die Rundfunk-Orchester und -Chöre GmbH (ROC) integrierten ehemaligen Rundfunkklangkörper Berlins werden - anders als die Rundfunkklangkörper in anderen Bundesländern, deren Kosten aus dem Rundfunkgebührenaufkommen gedeckt wird - zu 55 v. H. aus Haushaltsmitteln des Bundes und des Landes Berlin finanziert. Der Landeshaushalt wird dadurch mit 5,8 Mio. € jährlich belastet. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur die Finanzierung der ROC mit dem Ziel überprüft, die Finanzierung aus Haushaltsmitteln Berlins zu beenden.

197 Die Rundfunk-Orchester und -Chöre (gemeinnützige) GmbH (ROC) ist durch Gesellschaftsvertrag vom 14. Juni 1993 gegründet worden. Ihre Gründung geht zurück auf das einigungsbedingte Ziel, die ehemals in beiden Teilen Berlins ansässigen Rundfunkklangkörper in einer Dachgesellschaft organisations- und verwaltungsmäßig zusammenzufassen und weiter zu betreiben (vgl. Artikel 7 des Staatsvertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern über die Überleitung von Rechten und Pflichten des Deutschlandfunks und des RIAS Berlin auf die Körperschaft des öffentlichen Rechts „Deutschlandradio“ - Hörfunk-Überleitungsstaatsvertrag - vom 17.06.93).

In die ROC wurden

- das aus dem RIAS-Symphonieorchester hervorgegangene Radio-Symphonie-Orchester Berlin (RSO), jetzt Deutsches Symphonie-Orchester (DSO),
- das Rundfunk-Sinfonieorchester Berlin (RSB),
- der Große Rundfunkchor (jetzt Rundfunkchor Berlin),
- der RIAS-Kammerchor und
- das RIAS-Tanzorchester (im Jahre 2001 aufgelöst)

eingebraucht.

- 198 Im Rahmen einer Prüfung von Teilbereichen der Wirtschaftsführung der ROC hat der Rechnungshof auch die Grundlagen ihrer Finanzierung einbezogen.

Gesellschafter der ROC sind das DeutschlandRadio mit 40 v. H., die Bundesrepublik Deutschland mit 35 v. H., das Land Berlin mit 20 v. H. und der Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) mit 5 v. H. der Geschäftsanteile. Sie sind nach dem - ebenfalls am 14. Juni 1993 geschlossenen - Gesellschaftervertrag verpflichtet, den nach Maßgabe des von der Gesellschafterversammlung genehmigten Wirtschaftsplans bestehenden und nicht durch Eigenmittel der Gesellschaft gedeckten Finanzbedarf im Verhältnis ihrer Anteile zu decken.

Insgesamt müssen die Gesellschafter aufgrund der im Vergleich zu anderen Kulturorchestern verhältnismäßig geringen eigenen Umsatzerlöse der ROC mehr als 80 v. H. des Finanzbedarfs von etwa 29 Mio. € als **Zuschuss** aufbringen. Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Berlin finanzieren ihre Anteile am Zuschussbedarf **aus Haushaltsmitteln** (Bund: 10,2 Mio. €, Berlin: 5,8 Mio. €). Die Körperschaft DeutschlandRadio und der RBB finanzieren ihre Anteile **aus dem Rundfunkgebührenaufkommen**, der RBB insbesondere aus Rückflüssen der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (DeutschlandRadio: 11 Mio. €, RBB: 1,45 Mio. €).

- 199 Bei den Orchestern und Chören der ROC handelt es sich ausnahmslos um unter dem Dach dieser Gesellschaft zusammengefasste und weiter betriebene ehemalige Rundfunkklangkörper. Während die Kosten von Rundfunkklangkörpern in allen übrigen Bundesländern durch deren Landesrundfunkanstalten aus Rundfunkgebühren gedeckt wird, finanzieren das Land Berlin sowie die Bundesrepublik Deutschland mehr als 55 v. H. des Finanzbedarfs der ROC aus Haushaltsmitteln, ohne dass noch zwingende Gründe für diese **für Rundfunkklangkörper atypische Finanzierung** ersichtlich sind. Zwar bereichern die Orchester und Chöre der ROC unstreitig auch

das kulturelle Leben Berlins, jedoch gilt dies entsprechend für die aus Rundfunkgebühren finanzierten Klangkörper anderer Rundfunkanstalten. Zudem werden die Orchester und Chöre der ROC in erheblichem Umfang vom Mitgesellschafter DeutschlandRadio in Anspruch genommen, der in jeder Saison zahlreiche Konzerte sowie Tonaufnahmen mit ihnen veranstaltet. Allein im Jahr 2004 führte das DeutschlandRadio 17 Veranstaltungen mit den Orchestern und Chören der ROC durch. Darüber hinaus vermarktet das DeutschlandRadio das in diesem Rahmen erworbene Programmvermögen, ohne dass die ROC daraus Erträge erzielt.

- 200 Der Rechnungshof hält es - nicht zuletzt angesichts der extremen Haushaltsnotlage Berlins - für erforderlich, die im Gefolge der deutschen Einheit geschaffene Mischfinanzierung der unter dem Dach der ROC zusammengefassten ehemaligen Rundfunkklangkörper Berlins aus Haushaltsmitteln einerseits und Rundfunkgebühren andererseits mit dem Ziel zu überprüfen, die **Finanzierung aus Haushaltsmitteln Berlins zu beenden** und damit den Landeshaushalt um 5,8 Mio. € jährlich zu entlasten. Angesichts seiner im Vergleich zum RBB intensiven Nutzung der Ressourcen der ROC und unter Berücksichtigung der Systematik des Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrages würde sich eine Übertragung der Gesellschaftsanteile an das DeutschlandRadio anbieten. Alternativ könnte Berlin von der Kündigungsmöglichkeit nach § 5 des Gesellschaftervertrags Gebrauch machen.
- 201 Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur ist in ihrer Stellungnahme auf die aufgezeigte Finanzierungsproblematik nicht näher eingegangen, sondern hat lediglich ausgeführt, dass die Vorschläge des Rechnungshofs in den Gesamtkontext der angestrebten Orchesterstrukturreform zu stellen und zu bewerten seien. Für die Neuordnung der Berliner Orchesterlandschaft seien die unterschiedlichen Optionen zu beraten und bezüglich der Realisierbarkeit mit den jeweiligen Partnern zu klären.
- 202 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur die Finanzierung der in die ROC integrierten ehemaligen Rundfunkklangkörper mit dem Ziel überprüft, die Finanzierung aus Haushaltsmitteln Berlins zu beenden.**

3. Unzureichende Kontrolle der Mittelverwendung bei einem Privattheater

Die von der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur unterlassene zeitnahe Prüfung der Verwendungsnachweise hat es einem Privattheater ermöglicht, nicht benötigte Finanzmittel in Millionenhöhe über mehrere Jahre in Geldanlagen zu binden. Dadurch ist dem Land Berlin ein finanzieller Schaden entstanden.

- 203 Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur fördert seit Jahren ein Privattheater institutionell durch Zuwendungen zur Deckung des Fehlbedarfs von mehr als 10 Mio. € jährlich. Grundlage war bis zum Jahr 2003 ein auf der Allgemeinen Anweisung zur Förderung von privatrechtlich organisierten Theatern und Theater-/Tanzgruppen in Berlin vom 30. Juni 1998 basierender **Zuwendungsvertrag**, durch den sich die Senatsverwaltung zu einer mehrjährigen Förderung verpflichtete. Die Zuwendungen wurden aufgrund jährlicher Bescheide vergeben. Diese enthielten auch die nach dem Zuwendungsvertrag maßgeblichen näheren Bestimmungen über die Bildung von Rücklagen. Danach waren nicht verbrauchte Mittel am Jahresende in der Gewinnrücklage auszuweisen. Daraus resultierende überzählige Finanzmittel waren vorrangig zu Beginn der Folgeperiode einzusetzen. Darüber hinaus hatte die Senatsverwaltung in den Zuwendungsbescheiden bis zum Jahr 2002 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dem **Anlegen nicht benötigter Haushaltsmittel** als mittel- bzw. langfristige Festgelder oder in Wertpapieren grundsätzlich nicht zugestimmt werde. Dessen ungeachtet hat das Theater mindestens im Zeitraum von September 1999 bis April 2003 Wertpapiere in Millionenhöhe erworben.
- 204 Das Theater hat auf diese Weise Finanzmittel in Geldanlagen gebunden, anstatt diese zur Deckung seiner Ausgaben im Rahmen des Zweckzwecks - Durchführung des Spielbetriebs des Theaters - einzusetzen. Dies hatte zur Folge, dass vom Theater Zuwendungsteilbeträge angefordert und von der Senatsverwaltung ausgezahlt wurden, obwohl das Theater jeweils noch über erhebliche finanzielle Ressourcen verfügte. Dadurch hat es nicht nur das im Zuwendungsbescheid formulierte Verbot der Anlage nicht benötigter Haushaltsmittel grob missachtet, sondern auch gegen Nr. 1.5 der Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung verstoßen, wonach Zuwendungen nur insoweit und nicht eher angefordert werden dürfen, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt werden.
- 205 Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit bemängelt, dass die Senatsverwaltung u. a. auch für dieses Theater öffentliche Mittel ohne hinreichende Kontrolle vergeben hat, weil sie die gebotene **Prüfung der Verwendungsnachweise** seit Jahren unterlassen hatte. Die daraufhin von der Senatsverwaltung veranlasste Prüfung belegt, dass das Theater auch in

früheren Jahren Wertpapiere besessen hat. Die Anlage erheblicher Beträge in Wertpapieren hätte die Senatsverwaltung im Übrigen aber auch durch Einsichtnahme in dessen Bilanzen unschwer feststellen können. So wiesen beispielsweise die Bilanzen des Theaters in 2001 ein **Wertpapiervermögen** von 1,75 Mio. €, in 2002 von 3,04 Mio. € und in 2003 von 2,94 Mio. € aus. Da das Theater die Zuwendungsmittel nicht dem Zuwendungsbescheid entsprechend verwendete, hätte die Senatsverwaltung weitere Zuwendungen nicht eher auszahlen dürfen, als das Theater die Mittel innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks benötigte (Nr. 7.2 AV § 44 LHO).

- 206 Zusammenfassend ist festzustellen, dass es die Senatsverwaltung seit Jahren pflichtwidrig versäumt hat, die vom Theater vorgelegten Verwendungsnachweise zeitnah unter Beachtung der Bestimmungen der Zuwendungsbescheide zu prüfen und seine Bilanzen sorgfältig auszuwerten. Dies hatte zur Folge, dass Zuwendungen ausgezahlt wurden, obwohl das Theater keinen finanziellen Fehlbedarf hatte, weil es noch über hohe Finanzreserven verfügte. Dadurch ist dem Land Berlin ein finanzieller Schaden entstanden.
- 207 Der Einwand der Senatsverwaltung, dass nach dem Zuwendungsvertrag eine Rücklagenbildung zulässig gewesen sei, geht ins Leere. Denn ungeachtet des danach bestehenden Rechts, im Zuge des Jahresabschlusses aus erwirtschafteten Überschüssen eine Rücklage zu bilden, war das Theater nach den insoweit allein maßgeblichen Zuwendungsbescheiden verpflichtet, überschüssige Mittel vorrangig zu Beginn der Folgeperiode und damit vor der Anforderung weiterer öffentlicher Mittel einzusetzen.
- 208 Die Senatsverwaltung wird in diesem Zusammenhang auch die Allgemeine Anweisung zur Förderung von privatrechtlich organisierten Theatern und Theater-/Tanzgruppen in Berlin zu überprüfen haben. Denn die danach abweichend von den Regelungen der LHO zulässige **unbeschränkte Bildung von Rücklagen** - eine Begrenzung der Höhe nach ist nicht vorgesehen -, ist mit dem Sinn und Zweck einer Fehlbedarfsfinanzierung unvereinbar.
- 209 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Rahmen einer umfassenden Nachprüfung der vorliegenden Verwendungsnachweise den für das Land Berlin entstandenen Schaden ermittelt und unverzüglich gegenüber dem Zuwendungsempfänger geltend macht sowie die Regelungen zur Rücklagenbildung in der Allgemeinen Anweisung zur Förderung von privatrechtlich organisierten Theatern und Theater-/Tanzgruppen in Berlin überprüft.**

I. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

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

Die Berliner Verkehrsbetriebe, die Berliner Stadtreinigungsbetriebe und die Berliner Wasserbetriebe zahlen ihren Führungskräften unterhalb der Vorstandsebene aufgrund von Sondervereinbarungen hohe Vergütungen und gewähren zahlreiche Vergünstigungen. Diese stehen teilweise nicht in einem angemessenen Verhältnis zu den übertragenen Aufgaben und zur wirtschaftlichen Situation des jeweiligen Betriebs. Der Rechnungshof erwartet, dass die Betriebe die überhöhten Vergütungen auf ein vertretbares Maß zurückführen, ungerechtfertigte Nebenleistungen einstellen und den Personalabbau auch im Leitungsbe- reich beschleunigen.

1.1 Querschnittprüfung bei den Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz

210 Der Rechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittprüfung die Vertragsgestaltung und Bezahlung der Angestellten der 2. und 3. Führungsebene der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz (BerlBG) in den Jahren 2003 und 2004 untersucht. Über das Ergebnis seiner Prüfung bei den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) hat der Rechnungshof vorab bereits im Vorjahr berichtet (Bericht gemäß § 99 LHO zur Gehaltsstruktur bei Führungskräften der BVG, Drs 15/2700, und Vorjahresbericht T 305 bis 316). Nach Abschluss der Prüfungen bei den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR) und den Berliner Wasserbetrieben (BWB) sowie einer bei den BVG im 2. Halbjahr 2004 durchgeführten Nachschau kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass alle Betriebe ihren Führungskräften sowie weiteren Mitarbeitern teilweise überhöhte Vergütungen zahlen und zusätzliche Vergünstigungen gewähren.

1.2 Beschäftigung von Mitarbeitern aufgrund von Sondervereinbarungen (AT-Angestellte)

211 Alle Betriebe beschäftigen die Mitarbeiter ihrer 2. Führungsebene durchgängig als AT-Angestellte, die aufgrund von Sondervereinbarungen (Dienstverträgen) „außertariflich“ bezahlt werden. Bei den Mitarbeitern der 3. Führungsebene verfahren die Betriebe hingegen unterschiedlich. Während die **BVG** einen erheblichen Teil dieser Angestellten sowie eine Reihe weiterer Mitarbeiter auch unterhalb der 3. Führungsebene als AT-Angestellte beschäftigen, sind die **BSR** bisher nur in wenigen Fällen dazu über-

gegangen, Arbeitsverhältnisse für AT-Angestellte zu begründen. Die **BWB** haben ihre Mitarbeiter - von besonders gelagerten Einzelfällen abgesehen - zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs durchweg als Tarifangestellte beschäftigt. Im Oktober 2004 hat der Aufsichtsrat den Betrieb jedoch ermächtigt, auch für bestimmte Funktionen der 3. Führungsebene den Einsatz von AT-Angestellten vorzusehen.

Mit Dienstkräften der 2. und 3. Führungsebene haben die Betriebe regelmäßig Verträge auf unbestimmte Zeit geschlossen. Von der Möglichkeit, Führungsaufgaben zunächst nur befristet zu übertragen, wurde - obwohl rechtlich zulässig - kein Gebrauch gemacht. Dies würde es den Betrieben ermöglichen, die Weiterbeschäftigung zu überprüfen und die Arbeitsbedingungen sowie die Bezahlung neu auszuhandeln. Die **BVG** weisen auf entsprechende Bemühungen in der Vergangenheit hin, die arbeitsrechtlich gescheitert seien. Die **BSR** wenden ein, dann nicht mehr in der Lage zu sein, „den Weg in die Wettbewerbsfähigkeit weiter zu beschreiten“.

212 Die Zahl der nach dem Stand vom 1. Januar 2004 in den Betrieben eingesetzten AT-Angestellten ist nachfolgender Übersicht zu entnehmen:

Ansicht 37: Anzahl der AT-Angestellten bei den BVG, BSR und BWB

AT-Angestellte	BVG	BSR	BWB
2. Führungsebene	8	11	10 ¹⁾
3. Führungsebene	39	6	4 ²⁾
Sonstige	36	—	—
Insgesamt	83	17	14

¹⁾ Ein Angestellter steht in einem Vertragsverhältnis zur Berlinwasser Holding AG; die BWB erstatten der Holding die Personalkosten.

²⁾ Die Mitarbeiter waren bis zum 31. Dezember 2003 Angestellte der 2. Führungsebene; zum 1. Januar 2004 sind sie bei gleich bleibenden Bezügen der 3. Führungsebene zugeordnet worden.

Bereits im Vorjahresbericht (T 306) hat der Rechnungshof das enorme Anwachsen der Zahl der AT-Angestellten bei den **BVG** im Zeitraum 1994 bis 2003 bei gleichzeitigem Rückgang der Gesamtbeschäftigtenzahl um 10 087 (44 v. H.) beanstandet. Nach Angaben des Betriebs ist die Zahl der leitenden Mitarbeiter inzwischen leicht rückläufig. Danach waren am 1. März 2005 statt bisher 83 noch 77 AT-Angestellte tätig. Dies stellt zwar einen ersten Schritt dar, entbindet die BVG aber nicht von der Verpflichtung, auch bei diesem Personenkreis den Personalabbau weiterhin energisch voranzutreiben. Dies hat der Betrieb zugesagt.

Bei den **BSR** waren zum Zeitpunkt der Prüfung 17 von insgesamt 71 Mitarbeitern der 2. und 3. Führungsebene als AT-Angestellte beschäftigt. Das nimmt sich zwar im Vergleich zu den BVG bescheidener aus. Aber auch hier ist ein Missverhältnis festzustellen. Während die Gesamtzahl der Beschäftigten seit 1994 von 9 105 um 34 v. H. auf 6 006 zurückgegangen ist, hat sich die Zahl der leitenden Mitarbeiter in der 2. und 3. Führungsebene

von 58 um 22 v. H. erhöht. Der Rechnungshof hat die BSR aufgefordert, auch auf Leitungsebene das Personal angemessen abzubauen. Der Betrieb begründet die Zunahme bei den Führungskräften „mit den wachsenden Aufgaben“. Die BSR unternehme jedoch alles Erforderliche, um ihre Personalkosten zu senken. Dies geschehe u. a. auch durch einen umfangreichen Personalabbau, die Umstrukturierung der Unternehmensbereiche, verbunden mit dem Abbau von Führungshierarchien, insbesondere unterhalb der 3. Führungsebene, und der Vornahme von Leistungsverdichtungen. Es sei bereits „zu massiven Leistungs- und Effizienzsteigerungen sowie Geschäftsprozessoptimierungen in allen Bereichen gekommen, begleitet von erheblichen, mehrmaligen Preis- und Tarifsenkungen“. Vor diesem Hintergrund sei es „wenig hilfreich“, die Entwicklung der Gesamtbeschäftigtenzahl und der Zahl der leitenden Mitarbeiter „im Sinne einer Dreisatzrechnung“ miteinander zu vergleichen. Der Abbau von Personal „auf niedrigeren Ebenen des Unternehmens“ führe vielmehr „häufig zu einer Zunahme der Aufgaben auf Leitungsebene“. Der Betrieb verweist ferner auf die Entwicklung neuer Geschäftsfelder und kommt zu dem Ergebnis, der „statische Zahlenvergleich“ werde „den dynamischen Prozessen eines in der Expansion befindlichen Unternehmens nicht gerecht“.

Die Mitarbeiterzahlen der 2. und 3. Führungsebene der **BWB** lassen sich aufgrund erheblicher Änderungen der Organisationsstruktur nicht ohne Weiteres mit den übrigen Betrieben vergleichen. Der Vorstand der BWB hat zum 1. Januar 2004 eine Reduzierung der Zahl der Geschäftsbereiche von 14 auf 10 beschlossen. Damit einhergehend werde „auf Fachbereichsebene (Führungsebene 3) eine Reduktion der Fachbereiche von derzeit 79 auf etwa 60 angestrebt“.

1.3 Vergütungen der AT-Angestellten

(a) Vergütungsgrundlagen

213 Die AT-Angestellten der Betriebe erhalten eine einzelvertraglich vereinbarte Tätigkeitsvergütung, die sich regelmäßig aus folgenden Komponenten zusammensetzt:

- Festvergütung, die in 12 bzw. 13 Teilbeträgen ausgezahlt wird,
- variable erfolgsabhängige Jahressonderzahlung und
- Nebenleistungen.

Die Höhe der Festvergütung wird jeweils vom Vorstand festgesetzt und in regelmäßigen Abständen auf ihre Angemessenheit überprüft. Darüber hinaus legt der Vorstand alljährlich die maximal erreichbare Höhe der variablen Sonderzahlung fest und entscheidet - auf der Grundlage der mit den Mitarbeitern geschlossenen Zielvereinbarungen - nach Abschluss des Geschäftsjahres über den tatsächlichen Zahlbetrag. Die Nebenleistungen setzen sich zusammen aus sog. Standardleistungen (u. a. erhöhte Bezüge im

Krankheits- und Todesfall, zusätzliche Altersversorgung) und sonstigen Leistungen, die teilweise frei wählbar sind (u. a. Dienstwagen zur freien Verfügung und privaten Nutzung, Gruppenunfallversicherung).

(b) Höhe der Gesamtvergütung im Vergleich

214 Es liegt nahe, Festvergütung und variable Sonderzahlung in einem Gesamtzusammenhang zu sehen. Einen Überblick über die Bandbreite der sich aus beiden Beträgen ergebenden jährlichen Gesamtvergütung für die AT-Angestellten der 2. und 3. Führungsebene der Betriebe - ohne Berücksichtigung der Nebenleistungen - vermittelt die nachfolgende Übersicht:

Ansicht 38: Vergütungsvergleich der Führungskräfte bei den BVG, BSR und BWB

AT-Angestellte	Gesamtvergütung (Jahresbetrag)	
	2. Führungsebene	3. Führungsebene
	- € -	
BVG ¹⁾	138 176 - 190 900	88 364 - 112 500
BSR ¹⁾	115 000 - 143 000	67 998 - 87 675
BWB ²⁾	101 593 - 123 464	90 548 - 116 432 ³⁾

¹⁾ Stand: 2004 (Ist-Beträge)

²⁾ Stand: 2003 (Ist-Beträge)

³⁾ Die Beträge beinhalten die Vergütung von vier bisher der 2. Führungsebene zugeordneten Mitarbeitern, die zum 1. Januar 2004 der 3. Führungsebene zugeordnet wurden (vgl. Ansicht 37); diese erhalten dennoch weiterhin die zuvor gezahlten Bezüge. Die übrigen Mitarbeiter fallen unter den Geltungsbereich des BAT.

Die **BVG** beschäftigen unterhalb der 3. Führungsebene darüber hinaus noch sonstige Mitarbeiter als AT-Angestellte. Deren Vergütung bewegt sich zwischen 50 000 € und 102 258 €

Die Gesamtvergütungen der AT-Angestellten der 2. Führungsebene der Betriebe (Ansicht 38) liegen teilweise erheblich über den Amtsbezügen des Regierenden Bürgermeisters (149 000 €) oder der Senatsmitglieder (126 000 €), die seit 2002 unverändert geblieben sind. Die Vergütungen der AT-Angestellten der 3. Führungsebene übersteigen zum Teil deutlich die Bezüge der Präsidenten der Berliner Universitäten (97 600 €). Den **Vergleich** der Gesamtvergütungen für leitende Mitarbeiter der Anstalten nach dem BerlBG **zu den Bezügen von Amtsträgern und Beamten in herausgehobenen Leitungsfunktionen des Landes Berlin** hat der Rechnungshof bereits im Vorjahresbericht (T 312) herangezogen, um anhand dieser Beispiele die Fehlentwicklung zu verdeutlichen.

215 Die Senatsverwaltung für Finanzen hält den Vergleich mit den Bezügen der leitenden Beamten und Amtsträger des Landes Berlin nicht für sachgerecht. Maßstab müsse die Vergütung und Vergütungsstruktur von Führungskräften in branchen- und größenmäßig vergleichbaren Unternehmen

des deutschen und europäischen Wirtschaftsraums sein. Danach lägen die kritisierten Vergütungen „im relevanten Umfeld“.

Auch die geprüften Betriebe wenden sich nachdrücklich gegen einen solchen Bezügevergleich. Sie verweisen auf ihnen vorliegende Benchmark-Analysen eines unabhängigen Beratungsunternehmens. Danach seien die Vergütungen durchaus „marktüblich“. Welche Branchen für einen Vergleich jeweils herangezogen und wie die Daten im Einzelnen gewichtet wurden, ist aus den bisher vorgelegten Unterlagen indes nicht ersichtlich.

- 216 Die Hinweise auf eine bestehende **marktübliche Vergütung** gehen an der Sache vorbei. Einerseits weisen die Einkommen der Führungskräfte der 2. und 3. Führungsebene zwischen den Betrieben erhebliche Differenzen auf, andererseits sind die Betriebe zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben als Anstalten des öffentlichen Rechts errichtet worden. Als solche nehmen sie im Wirtschaftsleben eine Sonderstellung ein. Die Geschäfte der Anstalten sind zwar nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Auch können die Anstalten am marktwirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen. Im Unterschied zu privatwirtschaftlich tätigen Unternehmen sind sie aufgrund gesetzlicher Vorgabe aber verpflichtet, gemeinwirtschaftliche Gesichtspunkte zu beachten. Die öffentlichen Aufgaben sind von den Anstalten im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit unter Berücksichtigung sozial-, umwelt- und strukturpolitischer Grundsätze zu erfüllen. BSR und BWB nehmen überdies wesentliche Aufgaben für Berlin mit Ausschließlichkeitwirkung im Wege des Anschluss- und Benutzungszwangs wahr. Alle drei Betriebe haben ihre Aufgaben mit dem Ziel einer kostengünstigen, kunden- und umweltfreundlichen Leistungserbringung durchzuführen. Sie sollen einen angemessenen Gewinn erzielen und sind verpflichtet, ihren gesamten Bilanzgewinn an das Land Berlin abzuführen. Das Land Berlin haftet als Gewährträger für deren Verbindlichkeiten. Die Betriebe tragen somit keinerlei Insolvenzrisiko.

Die Betriebe haben folglich alles zu unterlassen, das Geschäftsergebnis durch unnötige oder überhöhte Aufwendungen zu belasten. Die Bezahlung der Mitarbeiter muss daher in einem angemessenen Verhältnis zu den wahrzunehmenden Aufgaben und dem Unternehmensrisiko stehen. Dies ist nach Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs nicht der Fall.

Der Senat hat im Jahr 2004 „Leitlinien für die Vergütungsstruktur von Führungskräften der Anstalten des öffentlichen Rechts nach BerlBG“ (T 234) beschlossen. Diese sehen vor, dass sich die Betriebe bei der Festlegung der Vergütungen ihrer leitenden Mitarbeiter auf der Grundlage von **Benchmark-Analysen** an vergleichbaren Unternehmen orientieren. Es muss jedoch sichergestellt sein, dass zu Vergleichszwecken ausschließlich Unternehmen mit vergleichbarer öffentlicher Aufgabenstellung herangezogen werden. Bei Umsetzung der Benchmarks wird auch den gesamtwirtschaftlichen Verhältnissen nicht nur des jeweiligen Betriebs, sondern auch der Region und seiner Kunden sowie der Haushaltslage Berlins hinreichend Rechnung zu tragen sein.

- 217 Das Abgeordnetenhaus hat aufgrund der Berichterstattung im Vorjahr (T 210) den **BVG** bereits aufgegeben (Plenarprotokoll 15/49), dass sie
- „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, unverzüglich Nachverhandlungen einleiten mit dem Ziel, die bestehenden Verträge umgehend durch Arbeitsverträge zu ersetzen und sich bei der Vergütung an sachgerechten Aufgabenkreisbeschreibungen ausrichten“.

Durchgreifende Änderungen sind bisher nicht umgesetzt worden.

- 218 Die **BSR** beschäftigen die Angestellten der 2. Führungsebene bereits seit 1995 als AT-Angestellte. Die Obergrenze der Jahresbezüge wurde seinerzeit auf 127 823 € festgesetzt. Der Betrieb konnte allerdings auf Nachfrage nicht darlegen, auf welcher Grundlage die Festsetzung in dieser Höhe beruhte. Die Vergütungen sind seither teilweise über diesen Höchstbetrag hinaus angestiegen (vgl. Ansicht 38); sie werden vom Vorstand jeweils einzelfallbezogen unter Berücksichtigung der bisherigen Führungserfahrung und des vom Bewerber zuvor erzielten Einkommens festgesetzt. Eine Regelung für eine Vergütungsstruktur existiert nicht. Dies gilt entsprechend auch für die Mitarbeiter der 3. Führungsebene, die aufgrund einer im Jahre 2001 vom Aufsichtsrat erteilten grundsätzlichen Ermächtigung ebenfalls als AT-Angestellte beschäftigt werden.

- 219 Die **BWB** haben im Jahr 2000 ein „Vergütungssystem für Führungskräfte“ entwickelt, das für die Festvergütung der AT-Angestellten insgesamt neun Gehaltsklassen vorsah und sich ausschließlich auf Mitarbeiter der 2. Führungsebene bezog. Im Oktober 2004 ist mit Zustimmung des Aufsichtsrats die neu gefasste „Richtlinie über ein Vergütungssystem für Führungskräfte der BWB“ in Kraft getreten. Sie sieht für die 2. Führungsebene nur noch fünf Gehaltsklassen vor, eröffnet aber gleichzeitig die Möglichkeit, auch mit Mitarbeitern der 3. Führungsebene Festvergütungen zu vereinbaren. Die Zuordnung richtet sich im Einzelfall nach der vom Mitarbeiter zu tragenden „unternehmerischen Verantwortung und Komplexität der Aufgabenstellung“ sowie den „persönlichen Voraussetzungen und Erfahrungen“. Lebensalter und Familienstand bleiben unberücksichtigt.

(c) Erfolgsabhängige jährliche Sonderzahlung, Zielvereinbarungen

- 220 Die Bemessung der erfolgsabhängigen jährlichen Sonderzahlung durch die Anstalten gibt ebenfalls Anlass zur Kritik. Der erreichbare Höchstbetrag der Sonderzahlung wird alljährlich in jedem Einzelfall durch die Vorstände der jeweiligen Betriebe festgesetzt. Grundlage für die Zahlung ist eine mit dem

Beschäftigten zu Beginn des Geschäftsjahres zu schließende Zielvereinbarung. Der tatsächliche Prämienbetrag bemisst sich nach dem vom Vorstand ermittelten Grad der „Zielerreichung“; er wird jeweils ausgezahlt, sobald der Aufsichtsrat den Jahresabschluss festgestellt hat.

- 221 Die **BVG** haben während der im Jahr 2003 durchgeführten Prüfung keine Zielvereinbarungen vorgelegt. Gleichwohl hat der Vorstand den Mitarbeitern in den vergangenen Jahren in den meisten Fällen die volle Zielerreichung bestätigt und damit die Auszahlung der höchstmöglichen Prämie ermöglicht. Die im Jahr 2004 festgesetzte Auszahlungsquote der Prämie für das vorangegangene Geschäftsjahr lag zwischen 70 v. H. und 98 v. H.

Im Rahmen einer Nacherhebung hat der Rechnungshof die Zielvereinbarungen stichprobenweise geprüft. Er hat festgestellt, dass die Vereinbarungen nicht bereits zu Beginn des Geschäftsjahres vorgelegen haben, sondern erst im weiteren Verlauf, teilweise sogar erst in der 2. Jahreshälfte geschlossen worden sind. Schon aus Gründen der Rechtssicherheit sollte der Betrieb dafür sorgen, dass die Vereinbarungen rechtzeitig zum Jahresbeginn geschlossen werden. Die BVG haben zugesagt, die Zielvereinbarungen künftig zeitnah zu schließen.

Der Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2004 des Rechnungshofs (zu T 308) ist zu entnehmen, dass seitens der BVG „das System der Zielvereinbarungen zurzeit weiter ausgestaltet, d. h. noch dezidierter vereinbart wird“. Seit dem Jahr 2004 orientieren sich die Zielvereinbarungen der BVG an den Grundsätzen der „Balanced Scorecard“. Die bisher vorliegenden Vereinbarungen bedürfen allerdings noch weiterer Konkretisierung. So sind die jeweiligen Zielvorgaben noch nicht in allen Fällen ausreichend definiert und auch die Maßstäbe für die Bewertung der Zielerreichung nicht immer erkennbar. Nach Aussage der BVG wird das System weiterentwickelt; die Vorgaben sollen „künftig in eine klar nachvollziehbar bewertete Matrix (auf Basis einer Balanced Scorecard)“ münden. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

- 222 Auch die **BSR** schließen mit ihren AT-Angestellten Zielvereinbarungen. Diese beschreiben zwar in Teilen konkrete Arbeitsziele, enthalten darüber hinaus aber nur pauschale Hinweise, die sich nicht als Grundlage für eine leistungsbezogene Vergütung eignen. So wird von den leitenden Mitarbeitern die „Einhaltung der Wirtschaftsplanung“ sowie im Rahmen der Personalführung die „Einhaltung der verabschiedeten Führungsgrundsätze“ gefordert. Diese Vorgaben sind allerdings selbstverständliche Elemente jeder Führungstätigkeit. Der Rechnungshof hat den Betrieb daher aufgefordert, die Zielvereinbarungen insoweit zu überarbeiten. Die BSR haben dies nach eigenem Bekunden inzwischen veranlasst.

In einigen Fällen haben noch zu Beginn der 2. Jahreshälfte 2004 keine Zielvereinbarungen für das laufende Geschäftsjahr vorgelegen. Die Auszahlungsquote hat in nahezu allen Fällen 100 v. H. erreicht. Der Rechnungshof hat deshalb den Betrieb aufgefordert sicherzustellen, dass sämt-

liche Vereinbarungen rechtzeitig zum Beginn des Kalenderjahres geschlossen werden, und für die Auszahlung eine deutlichere Differenzierung anzustreben.

- 223 Den an AT-Angestellte bei den **BWB** gezahlten Leistungsprämien liegen hinreichend detaillierte Zielvereinbarungen zugrunde. Die Auszahlungsquote für das durch den Rechnungshof geprüfte Geschäftsjahr 2003 schwankte zwischen 80 v. H. und 100 v. H. des erreichbaren Ausschüttungsbetrages. Der Betrieb hat bisher - abweichend von der sonst üblichen Praxis - bereits im jeweils laufenden Kalenderjahr den Mitarbeitern eine Vorauszahlung von 50 v. H. des erreichbaren Höchstbetrags gewährt. Nach Feststellung des Jahresabschlusses ist die verbleibende Differenz ausgezahlt worden. Zwingende Gründe für diese Regelung sind für den Rechnungshof nicht erkennbar. Nach Beanstandung durch den Rechnungshof hat der Betrieb die Vorauszahlungen im Jahr 2004 eingestellt.

1.4 Nebenleistungen

(a) Leistungsarten

- 224 Neben der Grundvergütung und der erfolgsabhängigen jährlichen Sonderzahlung haben die Betriebe mit den Führungskräften in unterschiedlichem Umfang Nebenleistungen vereinbart. Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen folgende Vergünstigungen vorgefunden:

- Höhere Leistungen im Krankheits- und Todesfall,
- Abschluss einer Gruppenunfallversicherung,
- Vereinbarungen zur betrieblichen Altersversorgung und
- personengebundene Dienstwagen, auch zur privaten Nutzung.

(b) Krankenbezüge, Sterbegeld, Gruppenunfallversicherung

- 225 Im Krankheits- und Todesfall gewähren alle drei Betriebe AT-Angestellten höhere Leistungen als im Tarifbereich. Zwingende Gründe für die Besserstellung gegenüber den Tarifangestellten vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen.

Entsprechendes gilt für die aufgrund vertraglicher Zusicherung zugunsten der AT-Angestellten der **BVG** und **BSR** abgeschlossene Gruppenunfallversicherung. Auch der Umstand, dass die für die Gruppenunfallversicherung von den Betrieben aufzuwendenden Beiträge unter 3 000 € jährlich liegen und damit als moderat anzusehen sind, kann diese Zusatzleistung selbst dann nicht rechtfertigen, wenn die Betriebe dies als marktübliche Leistung ansehen.

(c) Betriebliche Altersversorgung

- 226 Als betriebliche Altersversorgung vereinbaren die Betriebe mit den Mitarbeitern, die zuvor bereits als Tarifangestellte tätig waren, einzelvertraglich die Fortsetzung der Zusatzversicherung bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL). Für die übrigen Angestellten wird eine sog. Direktversicherung nach den Regelungen des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung geschlossen.

Hiervon abweichend haben die **BVG** in zwei Fällen als besondere Form der betrieblichen Altersversorgung „mittelbare Versorgungszusagen“ vereinbart und leisten hierfür Beiträge an eine externe Unterstützungskasse. Zusätzlich wurden gegenüber diesen Mitarbeitern „einzelvertragliche Direktzusagen“ erteilt. Danach wird die Gewährung einer lebenslangen Betriebsrente vertraglich vereinbart und durch Pensionsrückstellungen in der Bilanz der BVG abgesichert. Dem Betrieb entstehen hierdurch alljährlich erheblich höhere Aufwendungen. Die BVG haben die Maßnahme in beiden Fällen damit begründet, dass jeweils zwei Betriebsbereiche unter der Leitung des Angestellten zusammengefasst worden seien und sie dies entsprechend honorieren wollten. Dabei bleibt allerdings außer Acht, dass die Übernahme des zusätzlichen Geschäftsbereichs bereits durch eine gegenüber den übrigen Mitarbeitern der 2. Führungsebene deutlich erhöhte Vergütung abgegolten wird. Der Rechnungshof hält diese für Mitarbeiter unterhalb der Vorstandsebene unübliche Form der zusätzlichen Altersvorsorge nicht für angemessen. Er hat die BVG aufgefordert, derartige Vereinbarungen künftig nicht mehr abzuschließen. Der Betrieb hat nunmehr zugesagt, entsprechend zu verfahren.

(d) Cafeteria-System bei den BWB

- 227 Die BWB räumen ihren AT-Angestellten vertraglich Nebenleistungen durch die Teilnahme am sog. Cafeteria-System ein. Diese Mitarbeiter haben seit dem Jahr 2000 im Rahmen eines jährlichen Budgets von 5 113 € „wie in einem Menüangebot einer Cafeteria“ die Auswahl unter mehreren vom Betrieb angebotenen Vergünstigungen. Angeboten werden u. a. Stellung eines Dienstwagens zur dienstlichen und privaten Nutzung, Abschluss einer Unfallversicherung und Zuschüsse zu den Beiträgen zur Aufstockung der Altersversorgung. Zum 1. Oktober 2004 hat der Betrieb die Leistungen des Cafeteria-Systems ausgeweitet. Danach steht Mitarbeitern der 2. Führungsebene nunmehr ein Budget von 10 000 € zur Verfügung.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof nutzten alle betroffenen Angestellten die angebotenen Dienstwagen und die Möglichkeit einer zusätzlichen Altersversorgung. Der Rechnungshof erkennt - von der auch in den übrigen Betrieben üblichen Bereitstellung eines Dienstwagens für Angestellte der 2. Führungsebene abgesehen - keine Notwendigkeit für weitere Vergünstigungen. So ist die zusätzliche Altersvorsorge durch die vertraglich zugesicherte Mitgliedschaft bei der VBL oder durch die in einigen Fällen abgeschlossene Direktversicherung bereits hinreichend gewährleistet. Alle weiteren angebotenen Vergünstigungen haben eine sachlich

nicht gerechtfertigte Besserstellung der AT-Angestellten zur Folge. Der Rechnungshof hat daher den Betrieb aufgefordert, die Leistungen nach dem „Cafeteria-System“ ersatzlos entfallen zu lassen; die Stellung eines Dienstwagens sollte gesondert geregelt werden. In ihrer Stellungnahme ließen die BWB keine Bereitschaft erkennen, dieser Forderung zu entsprechen.

(e) Dienstwagen

- 228 Die Betriebe stellen AT-Angestellten der 2. Führungsebene regelmäßig Dienstwagen zur Verfügung, die von diesen und ihren Familienangehörigen unbegrenzt auch zu Privatfahrten genutzt werden können.

Die **BVG** haben - neben den Angestellten der 2. Führungsebene - auch zahlreichen Mitarbeitern der 3. Führungsebene die Stellung eines Dienstwagens mit privater Nutzungsmöglichkeit vertraglich zugesichert. Auf entsprechende Forderung des Abgeordnetenhauses hat der Betrieb inzwischen den Berechtigtenkreis deutlich eingeschränkt. Danach stehen personengebundene Dienstwagen neben den Mitgliedern des Vorstands nur noch den Angestellten der 2. Führungsebene zur Verfügung. Die übrigen Mitarbeiter können für dienstlich veranlasste Fahrten auf den betriebseigenen Fuhrpark zurückgreifen und erhalten darüber hinaus für den Wegfall des bisher zugesicherten arbeitsvertraglichen Anspruchs einen pauschalen finanziellen Ausgleich von 400 € monatlich. Der Rechnungshof erkennt zwar die deutliche Reduzierung der Zahl der personengebundenen Dienstwagen von 26 auf 11 an. Er hält aber die gleichzeitige Gehaltsaufbesserung der Mitarbeiter von 4 800 € jährlich - die Personalaufwendungen für diesen Personenkreis erhöhen sich damit um 72 000 € - für äußerst problematisch und hat den Betrieb aufgefordert, dies zu ändern. Die BVG halten das für arbeitsrechtlich nicht durchsetzbar und rechtfertigen ihr Vorgehen u. a. mit der durch Verminderung des Fahrzeugparks erzielten Gesamteinsparung, schließen aber weitere Veränderungen nicht aus.

Die **BSR** und die **BWB** haben die Stellung eines personenbezogenen Dienstwagens grundsätzlich auf die Mitarbeiter der 2. Führungsebene beschränkt. Die BWB halten sich allerdings die Möglichkeit offen, „bei Bedarf“ auch weitere Mitarbeiter mit Dienstwagen auszustatten.

1.5 Sonstige Mängel und unnötige Mehrausgaben

(a) Bewertungsmängel und Gewährung übertariflicher Zulagen bei Tarifangestellten

- 229 Für Mitarbeiter der 3. Führungsebene, die als Tarifangestellte tätig sind, haben die **BSR** und die **BWB** Unterlagen zur Bewertung des Aufgabenkreises erstellt, die nicht in allen Fällen den Anforderungen einer sachgerechten Darstellung und Zuordnung der wahrzunehmenden Tätigkeiten gerecht werden. Der Rechnungshof hat die Betriebe aufgefordert, die Unterlagen zu überarbeiten und die jeweilige Bewertung nachvollziehbar zu begrün-

den. Die BSR haben inzwischen die Bewertungsmaterialien vorgelegt. Die BWB haben zugesagt, „schnellstmöglich“ tätig zu werden.

In einigen Fällen zahlen die **BSR** übertarifliche Zulagen, für die sachliche Gründe nicht zu erkennen sind. Darüber hinaus gewähren sie - abweichend von der im Land Berlin üblichen Praxis - höhere Vergütungen durch Vorweggewährung von Lebensaltersstufen. Der Rechnungshof hat den Betrieb aufgefordert, diese Zahlungen unverzüglich einzustellen. Die BSR sind dieser Forderung zwar in einem Fall nachgekommen, wollen aber grundsätzlich an ihrem bisherigen Verfahren - insbesondere der Vorweggewährung von Lebensaltersstufen - festhalten.

(b) Zahlbarmachung der Bezüge bei den BSR

- 230 Die BSR lassen seit Jahren die Bezüge der Angestellten der 2. Führungsebene nicht - wie sonst üblich - von Mitarbeitern der betriebs-eigenen Gehaltsstelle berechnen und zahlbar machen. Die anfallenden Tätigkeiten wurden einem privaten Unternehmen übertragen. Der Auftragnehmer hat für seine im Jahr 2004 geleisteten Dienste - einschließlich Jahresabschlussarbeiten - einen Betrag von 35 700 € in Rechnung gestellt. Der Betrieb begründet sein Verfahren mit der „Wahrung der vertraulichen Daten der Gehaltsabrechnung“. Die „Begründung“ vermag nicht zu überzeugen. Die Verfahrensweise ist sachlich nicht gerechtfertigt und kostenmäßig nicht zu vertreten. Der Rechnungshof hat die BSR aufgefordert, das Vertragsverhältnis mit dem Unternehmen zu beenden und die Tätigkeiten wieder in eigener Verantwortung wahrzunehmen. Der Betrieb hat bisher lediglich angekündigt, die Forderung des Rechnungshofs „überprüfen“ zu wollen.

1.6 Abfindungen bei den BVG

(a) Abfindungszahlungen beim Ausscheiden von AT-Angestellten

- 231 Anlässlich der Nacherhebung bei den BVG hat der Rechnungshof noch weitere vom Betrieb gewährte Leistungen vorgefunden, die ebenfalls zu ungerechtfertigten Besserstellungen führen. So hat der Betrieb zwei Angestellten der 3. Führungsebene, die den Vorruhestand in Anspruch genommen haben, deutlich erhöhte Abfindungsbeträge zugesichert. Die einschlägige betriebliche Regelung zum Vorruhestand sieht in derartigen Fällen für einen begrenzten Zeitraum Übergangszahlungen in Höhe der Differenz zwischen den zu erwartenden Arbeitslosenbezügen und dem bisherigen Nettoarbeitsentgelt vor. Hinzu tritt ggf. eine einmalige Abfindung zum Ausgleich etwaiger Rentenabschläge. Die von den BVG darüber hinaus geleisteten Abfindungszahlungen erreichen den 1,2-fachen und 4,1-fachen Betrag der jeweiligen Jahresvergütung.

Mit einer Dienstkraft, deren Arbeitsverhältnis nach nicht einmal sechsjähriger Betriebszugehörigkeit durch arbeitgeberseitige Kündigung aus „dringenden betrieblichen Gründen“ endete und deren Stelle nach Freiwerden

umgehend wiederbesetzt worden ist, hat der Betrieb durch außergerichtlichen Vergleich eine Abfindung in Höhe von 4,5 Jahresgehältern vereinbart. Hätten sich die BVG in diesem Fall an den im Kündigungsschutzrecht geltenden Maßstäben orientiert, wäre lediglich eine Abfindung in Höhe eines Bruchteils des tatsächlich vereinbarten Betrags in Betracht gekommen.

Mit einem weiteren AT-Angestellten, der aufgrund seines Lebensalters bereits über einen Rentenanspruch verfügt und damit nicht mehr unter den Geltungsbereich der betrieblichen Vorruhestandsregelung fällt, hat der Betrieb ebenfalls einen Auflösungsvertrag geschlossen und mit ihm die Zahlung einer Abfindung in Höhe von 1,1 Jahresgehältern vereinbart.

Teilweise berufen sich die BVG auf betriebsinterne „Wirtschaftlichkeitsberechnungen, die ein frühes Ausscheiden aus dem Betrieb möglich machen sollten“. Aufgrund der Aufgabenstellung sei in diesen Fällen jeweils eine sofortige Nachbesetzung erforderlich gewesen. Die übrigen Fälle, in denen eine Abfindung in Höhe eines Mehrfachen der jeweiligen Jahresbezüge gezahlt worden ist, werden sich nach Aussage der BVG „in dieser Form nicht wiederholen“.

(b) Neue Abfindungsregelung für Mitarbeiter, Personalabbau

232 Die BVG bieten seit Jahren zur Beschleunigung des notwendigen Personalabbaus Abfindungen für Mitarbeiter an, die den Betrieb verlassen wollen. Nach Auslaufen der für das Jahr 2003 geltenden Abfindungsregelung hat der Vorstand mit Zustimmung des Aufsichtsrats zum 1. August 2004 ein erneutes Angebot an die Mitarbeiter beschlossen, das - anders als in den Vorjahren - variable Abfindungsbeträge vorsieht. Die Regelung erfasst ausscheidende Mitarbeiter ab einem Mindestalter von 35 Jahren; die Beträge liegen - abhängig vom Lebensalter und von der Dauer der Betriebszugehörigkeit - für das Jahr 2004 zwischen 30 und 42 Monatsgehältern. Hinzu tritt bei Erfüllen bestimmter zeitlicher Vorgaben eine „Sprintprämie“ von mindestens 20 000 €. Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Abfindung ist ein gleichzeitiger Stellenwegfall.

233 Der Rechnungshof hat angesichts der Notwendigkeit eines nachhaltigen Personalabbaus bei den BVG keine Bedenken gegen betriebliche Abfindungsregelungen, solange diese wirtschaftlich vertretbar sind und die gezahlten Leistungen in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit erzielbaren betriebswirtschaftlichen Ergebnis stehen.

Anlass zu Kritik gibt allerdings die Praxis der BVG, jungen Mitarbeitern, die nach Abschluss ihrer Berufsausbildung bei den BVG teilweise nur wenige Jahre in einem Beschäftigungsverhältnis gestanden haben - schon deswegen würden sie von der Abfindungsregelung gar nicht erfasst -, bei Auflösung des Arbeitsvertrags eine Abfindung von ebenfalls 30 Monatsgehältern zuzüglich „Sprintprämie“ zu gewähren. Der Rechnungshof hat Abfindungsbeträge zwischen 80 000 € und 100 000 € festgestellt. Trotz Notwendigkeit eines beschleunigten Personalabbaus ist nicht nachzuvollziehen, dass die

BVG Mitarbeitern, in deren Ausbildung sie erhebliche finanzielle Mittel und Zeitaufwand investiert haben, bereits nach wenigen Beschäftigungsjahren das Ausscheiden unter Zahlung einer hohen Abfindung ermöglichen. Der Rechnungshof hat den Betrieb aufgefordert, derartige Zahlungen künftig zu unterlassen. Die BVG wollen ihre Verfahrensweise „völlig neu überdenken und zu anderen Lösungen kommen“.

Ebenso bedenklich erscheint, wenn infolge verstärkter Inanspruchnahme der Abfindungsregelung in einzelnen Betriebsbereichen Personalengpässe zu besorgen sind. Nach eigenen Angaben haben die BVG seit Inkraft-Treten der Neuregelung bereits mit 233 Mitarbeitern des Fahrdienstes Auflösungsverträge geschlossen; das sind mehr als 50 v. H. der insgesamt in diesem Zeitraum geschlossenen Verträge. Hinzu kommen 130 Abschlüsse mit weiteren Arbeitern, jedoch nur 97 Auflösungsverträge mit Angestellten. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu dem seit Jahren bestehenden Bestreben des Betriebs, verstärkt das Personal im Verwaltungsbereich abzubauen. Auch könnte sich im Falle einer Verkürzung der tariflichen Arbeitszeit möglicherweise die Notwendigkeit ergeben, wieder Neueinstellungen im Fahrdienst vornehmen zu müssen, sodass die Wirtschaftlichkeit der Abfindungsregelung nachhaltig in Frage gestellt wäre. Die BVG sehen zwar bislang keine Beeinträchtigungen bei der Erbringung der Verkehrsleistung, sind aber „bemüht, durch ein neu aufgelegtes Personalmanagement den Anteil der reinen Verwaltungskräfte abzubauen“.

1.7 Leitlinien für die Gehaltsstruktur der Führungskräfte

234 Das Abgeordnetenhaus hat nach Vorliegen des Sonderberichts zur Gehaltsstruktur bei Führungskräften der BVG (T 210) den Senat mit Beschluss vom 1. April 2004 (Plenarprotokoll 15/49) u. a. aufgefordert, Leitlinien für die Gehaltsstruktur bei Führungskräften der seiner Aufsicht unterstehenden Anstalten nach dem BerlBG zu entwickeln, verbindliche Gehaltsbänder zu definieren und auf deren strikte Einhaltung zu achten. Der Senat hat daraufhin in seiner Sitzung am 14. September 2004 (Senatsbeschluss 2115/04, Vertraulicher Anhang) „Leitlinien für die Vergütungsstruktur von Führungskräften der Anstalten des öffentlichen Rechts nach BerlBG“ beschlossen.

Die Leitlinien in der vorliegenden Fassung sind aus Sicht des Rechnungshofs nur als ein erster Schritt zu verstehen, um den Betrieben einen verbindlichen Handlungsrahmen für die Regelung der Vertragsverhältnisse vorzugeben. Um dem Anspruch eines solchen Regelwerks gerecht zu werden, bedürfen die Leitlinien noch weiterer Überarbeitung. Der Rechnungshof hat seine Vorschläge den beteiligten Senatsmitgliedern übermittelt und die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen aufgefordert, die Leitlinien zu überarbeiten und zu ergänzen. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hat in seiner Sitzung am 16. März 2005 die Kritik des Rechnungshofs aufgegriffen und den Senat aufgefordert, die Leitlinien verbindlicher zu fassen und über das Veranlasste zu berichten.

1.8 Fazit

- 235 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Anstalten nach dem BerlBG**
- dafür Sorge tragen, dass die an AT-Angestellte gezahlten Bezüge in einem angemessenen Verhältnis zu den übertragenen Aufgaben und zur wirtschaftlichen Situation des jeweiligen Betriebs stehen,
 - Dienst-/Arbeitsverträge mit AT-Angestellten der 2. und 3. Führungsebene grundsätzlich befristet schließen,
 - sachlich nicht gerechtfertigte Nebenleistungen künftig nicht mehr vereinbaren und die bestehenden Verträge insoweit anpassen sowie
 - bei allen anstehenden Maßnahmen zur Verringerung der Personalaufwendungen die AT-Angestellten in vollem Umfang einbeziehen und auch bei diesem Personenkreis den Personalabbau vorantreiben.
- 236 **Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, dass**
- die BVG bei Auflösung von Arbeitsverträgen unter Zahlung einer Abfindung sowie bei Inanspruchnahme der Vorruhestandsregelung wirtschaftlich verfahren und Missbrauch ausschließen,
 - die BVG und BSR die mit leitenden Mitarbeitern zu schließenden Zielvereinbarungen überarbeiten und diese jeweils rechtzeitig zum Jahresbeginn in Kraft setzen,
 - die BSR und die BWB unzureichend begründete Bewertungsentscheidungen überarbeiten,
 - die BSR die Zahlung sachlich nicht gerechtfertigter übertariflicher Zulagen und die Vorweggewährung von Lebensaltersstufen an Tarifangestellte einstellen und
 - die BWB die Leistungen nach ihrem „Cafeteria-System“ ersatzlos streichen.
- 237 **Der Senat ist aufgefordert,**
- die im Jahr 2004 beschlossenen „Leitlinien für die Vergütungsstruktur von Führungskräften der Anstalten des öffentlichen Rechts nach BerlBG“ zu überarbeiten sowie

- weiterhin nachhaltig auf die Anstalten nach dem BerlBG einzuwirken, damit diese die überhöhten Vergütungen für Angestellte der 2. und 3. Führungsebene auf ein vertretbares Maß zurückführen, ungerechtfertigte Nebenleistungen einstellen und den Personalabbau auch im Leitungsbereich beschleunigen.

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

Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe und die Berliner Wasserbetriebe haben Aufträge über Bauleistungen mit einem Wert von jeweils bis zu 5 Mio. € (EU-Schwellenwert) überwiegend freihändig vergeben. Dadurch haben diese Anstalten den Wettbewerb eingeschränkt und infolgedessen wirtschaftliche Nachteile sowie ein erhöhtes Risiko von Unregelmäßigkeiten in Kauf genommen. Um diese Nachteile zu vermeiden, hat der Rechnungshof gefordert, dass beide Anstalten - wie die Berliner Verkehrsbetriebe - Aufträge auch unterhalb des EU-Schwellenwertes ebenfalls in der Regel öffentlich ausschreiben.

- 238 Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren immer wieder über wettbewerbseinschränkendes und damit unwirtschaftliches Verhalten bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen berichtet, weil diese Aufträge in beträchtlichem Umfang freihändig vergeben oder nur beschränkt ausgeschrieben wurden (zuletzt Jahresbericht 2001 T 321 bis 329). Er setzt nunmehr die Berichterstattung am Beispiel der Vergabeverfahren von drei Anstalten des öffentlichen Rechts fort.
- 239 Für die drei Anstalten nach dem BerlBG Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), Berliner Wasserbetriebe (BWB) und Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) finden die Vorschriften der LHO bis auf die §§ 88 bis 90 und 94 bis 99 keine Anwendung (§ 23 BerlBG). Somit sind die für Berlin als öffentlichem Auftraggeber geltenden Bestimmungen des § 55 LHO einschließlich der hierzu erlassenen Ausführungsvorschriften und damit auch die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) sowie die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) für die Anstalten nicht verbindlich. Nach dem jeweiligen Teil A dieser Vergabeordnungen muss öffentliche Ausschreibung stattfinden, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen. Dienstleistungs-, Liefer- und Bauaufträge haben die Anstalten lediglich dann in vorgeschriebenen Verfahren zu vergeben, sobald der voraussichtliche Auftragswert die sog. EU-Schwellenwerte (z. B. 5 Mio. € für Bauleistungen) erreicht oder überschreitet. Unterhalb der EU-Schwellenwerte können die Anstalten das Vergabeverfahren

jeweils selbst bestimmen. Dabei sind sie aber an das Gebot der wirtschaftlichen Betriebsführung gebunden.

Der Rechnungshof hat zunächst untersucht, mit welchen **internen Vergabevorschriften** die BSR, BWB und BVG in den Jahren 2002 und 2003 die Vergabe von Aufträgen über Bauleistungen geregelt haben. Anschließend hat er die **Vergabestruktur**, d. h. den jeweiligen zahlenmäßigen Anteil von öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen sowie von freihändigen Vergaben in diesem Zeitraum ermittelt. Hierzu hat der Rechnungshof sämtliche Vergaben von Aufträgen über Bauleistungen des Hochbaus der BSR, der BWB und der BVG in den Jahren 2002 und 2003 mit Auftragswerten zwischen dem derzeit bei der Vergabe von Bauleistungen für Berlin maßgeblichen Grenzwert für öffentliche Ausschreibungen von 100 000 € und dem EU-Schwellenwert von 5 Mio. € ausgewertet.

- 240 Die **BSR** haben als interne Vergabevorschrift eine „Verfahrensanweisung zur Beschaffung von Bauleistungen und baulichen Instandhaltungsleistungen“ erarbeitet, in dieser aber nicht festgelegt, ob und unter welchen Voraussetzungen Aufträge unterhalb des EU-Schwellenwertes öffentlich oder beschränkt ausgeschrieben werden sollen (förmliche Verfahren). Sofern Aufträge über Bauleistungen freihändig - also ohne förmliches Verfahren - vergeben werden sollen, sind nach dieser Verfahrensanweisung in der Regel zunächst bei mehreren Unternehmen Angebote einzuholen und dann nach Prüfung der Angebote mit diesen Vergabeverhandlungen zu führen. Schließlich ist über die Auswahl des Bieters zu entscheiden. Die Verhandlungen sollen regelmäßig protokolliert werden.

Die Auswertung von 27 Vergaben von Aufträgen über Bauleistungen des Hochbaus hat ergeben, dass die BSR nach Einholung von mehreren Angeboten sämtliche Aufträge freihändig vergeben haben.

- 241 Die **BWB** haben durch Vorstandsbeschluss vom 6. August 2002 intern geregelt, dass Bauleistungen mit voraussichtlichen Auftragswerten unterhalb der EU-Schwellenwerte grundsätzlich im „konkurrenzierenden Vergabeverfahren im Wettbewerb“ zu vergeben sind. Förmliche Vergabeverfahren sollen nur in Ausnahmefällen angewendet werden. Im Rahmen des „konkurrenzierenden“ Verfahrens sind bei der Vergabe von Bauleistungen mit einem voraussichtlichen Auftragswert von bis zu 100 000 € mindestens vier bis sechs Angebote und mit einem voraussichtlichen Auftragswert von 100 000 € bis 200 000 € mindestens fünf bis acht Angebote einzuholen, davon jeweils möglichst ein Angebot eines „neuen Bieters“. Bei Bauleistungen mit einem voraussichtlichen Auftragswert von 200 000 € bis unter 5 Mio. € sollen mindestens acht bis zwölf Angebote eingeholt werden, davon möglichst zwei Angebote von „neuen Bieterern“. Die Angebote sollen regelmäßig nachverhandelt, das Ergebnis der Nachverhandlungen soll jeweils schriftlich festgehalten werden. Die BWB haben das „konkurrenzierende“ Verfahren, das der freihändigen Vergabe nach der VOB/A entspricht, aber aufgrund von Vorbehalten der Verbände der Bauwirtschaft bis zum März 2003 vorübergehend ausgesetzt.

Die Auswertung von 132 Vergaben von Aufträgen über Bauleistungen des Hochbaus hat ergeben, dass die BWB 84 Aufträge (63,6 v. H.) freihändig (davon 26 im „konkurrenzierenden“ Verfahren) sowie 46 Aufträge (34,8 v. H.) nach beschränkter Ausschreibung oder beschränkter Ausschreibung nach öffentlichem Teilnahmewettbewerb vergeben haben. Lediglich zwei Aufträge (1,6 v. H.) haben die BWB öffentlich ausgeschrieben.

- 242 Die **BVG** schreiben in ihrem internen Vergabehandbuch vor, dass Aufträge über Bauleistungen unterhalb des EU-Schwellenwertes mit Werten ab 150 000 € regelmäßig öffentlich auszuschreiben sind, sofern nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen (vgl. § 3 Nr. 2 VOB/A).

Die Auswertung von 78 Vergaben von Aufträgen über Bauleistungen des Hochbaus hat ergeben, dass die BVG - anders als die BSR und die BWB - sämtliche Aufträge auch ohne rechtliche Verpflichtung öffentlich ausgeschrieben haben. Dabei haben sie nicht nur ihre interne Geschäftsanweisung regelmäßig eingehalten, sondern häufig auch Bauleistungen, deren voraussichtlicher Wert jeweils erheblich unter 150 000 € lag, in Lose zusammengefasst und öffentlich ausgeschrieben.

- 243 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die BSR und die BWB mit ihren internen Regelungen für die Vergabe von Aufträgen über Bauleistungen unterhalb des EU-Schwellenwertes den unternehmerischen Entscheidungsspielraum ausgeschöpft haben, den das BerlBG zulässt. Dennoch hat der Rechnungshof die **Vergabeverfahren der BSR und der BWB** beanstandet, weil sie den Wettbewerb erheblich einschränken und damit im Ergebnis **unwirtschaftlich** sind.

Der Rechnungshof hat die BSR und die BWB darauf hingewiesen, dass eine wesentliche Voraussetzung für ihre kostengünstige Leistungserbringung (§ 2 Abs. 1 BerlBG) sowie für die wirtschaftliche und sparsame Verwendung öffentlicher Mittel die **Auftragsvergabe grundsätzlich nach öffentlicher Ausschreibung** ist.

Nur die öffentliche Ausschreibung als Regelverfahren

- gewährleistet uneingeschränkten Wettbewerb,
- sorgt für die notwendige Transparenz bei der Auftragsvergabe,
- stellt sicher, dass die Aufträge an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen zum wirtschaftlichsten Gebot vergeben werden und
- erschwert Unregelmäßigkeiten, wie z. B. Preisabsprachen und Korruption.

Ferner hat er auf das Ergebnis zahlreicher Prüfungen verwiesen, wonach bei konsequenter Anwendung öffentlicher Ausschreibung gegenüber beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben häufig um 20 v. H. bis 30 v. H., in Einzelfällen sogar um bis zu 50 v. H. günstigere Preise erzielbar sind. Insbesondere für bauliche Investitionen hat der Rechnungshof gefordert, dass die Anstalten als juristische Personen öffentlichen Rechts auch bei Auftragswerten unterhalb des EU-Schwellenwertes die öffentliche Ausschreibung als Regelverfahren durchführen.

244 Die **BSR** haben in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, sie könnten die Auffassung des Rechnungshofs nicht teilen, dass nur die öffentliche Ausschreibung in besonderem Maße der Beachtung des Grundsatzes einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwendung der Mittel dienen würde. Das Ziel der BSR, durch Verbesserung der Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität zu einem führenden Entsorgungsunternehmen zu werden, könne nur durch eine wettbewerbsfähige (kostengünstige) Beschaffung von Leistungen erreicht werden. Es werde durch starre Vergaberegeln gefährdet. Die freihändige Vergabe von Aufträgen über Bauleistungen erfolge im Wettbewerb, wobei der Kreis der Unternehmen ständig wechsele und dadurch eine angemessene Wettbewerbssituation hergestellt werde. Preisabsprachen, Korruption und sonstige Unregelmäßigkeiten würden so erschwert. Bei förmlichen Vergabeverfahren sei besonders der hohe Aufwand zu berücksichtigen. Im Übrigen seien die materiellen und personellen Ressourcen im Beschaffungsprozess der BSR nicht auf die öffentliche Ausschreibung als Regelverfahren ausgerichtet. Die bisherige Vergabepraxis werde nicht geändert.

245 Die **BWB** haben in einer Stellungnahme im Wesentlichen ausgeführt, dass sie alle betroffenen Mitarbeiter vor der Einführung des auf dem wettbewerblichen Dialog basierenden „konkurrenzierenden“ Vergabeverfahrens und zu dessen sicherer Handhabung intensiv geschult hätten. Mit den von den BWB eingeleiteten Maßnahmen (u. a. die konsequente Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips“ sowie die „unangemeldete Begleitung“ durch die interne Revision) würden Unregelmäßigkeiten nicht nur erschwert, sondern weitestgehend verhindert.

Ergänzend haben die BWB Unterlagen vorgelegt, nach denen im Jahr 2003 im Vergleich zu den selbst kalkulierten Auftragswerten in den Bereichen Hochbau und Netze öffentliche Ausschreibungen um ca. 31 v. H. und beschränkte Ausschreibungen um ca. 5 v. H. günstigere Preise erbracht haben sollen. Demgegenüber solle das Gesamteinsparpotenzial bei den „konkurrenzierenden“ Vergabeverfahren bei ca. 17 v. H. liegen. Wegen der Eigenart der benötigten Leistungen bzw. wegen eines eingeschränkten potenziellen Bieterkreises komme die öffentliche Ausschreibung aber in der Regel für die BWB nicht in Betracht. Somit sei das „konkurrenzierende“ Vergabeverfahren für die BWB die wirtschaftlich vorteilhafteste Vergabeart.

In einer weiteren Stellungnahme haben die BWB ergänzend dargelegt, dass mit ihrem Verfahren „freihändige Vergabe im Wettbewerb“ (bis dahin als „konkurrenzierendes Vergabeverfahren im Wettbewerb“ bezeichnet) im Jahr 2003 - bezogen auf die kalkulierten Auftragswerte der jeweiligen Maßnahmen - bei 10 v. H. der Vergaben mehr als 30 v. H. und in Einzelfällen sogar mehr als 50 v. H. Einsparungen und nach Ansicht der BWB damit vergleichbare Ergebnisse wie bei öffentlichen Ausschreibungen erzielt worden seien.

- 246 Die **BVG** haben nach Abschluss der Prüfung in einem Gespräch angegeben, dass die öffentlichen Ausschreibungen bei voraussichtlichen Auftragswerten in der genannten Höhe zu keinem unverhältnismäßigen personellen oder finanziellen Mehraufwand geführt hätten und sie organisatorisch auf dieses Vergabeverfahren eingestellt seien. Zwar seien besonders sorgfältig aufzustellende Leistungsverzeichnisse notwendig und es sei aufwändig, die zahlreichen Angebote auszuwerten. Beides werde aber durch den Einsatz entsprechender IT-Software erleichtert. Der etwas erhöhte Aufwand würde bei weitem durch zum Teil 20 v. H. bis 50 v. H. günstigere Angebotspreise aufgewogen.

Die BVG halten ihre Verfahrensweise auch wegen der möglichen Einführung elektronischer Vergabeverfahren für zukunftsweisend und haben sich bereit erklärt, die BSR und die BWB an ihren jahrelangen Erfahrungen mit der Vergabe von Bauleistungen gemäß VOB/A teilhaben zu lassen. Generell schriftliche Angebote einzuholen und anschließend Preisverhandlungen zu führen, lehnen die BVG ab, weil die Bieter in diesem Fall die Angebotspreise zunächst erhöhen würden, um bei den Verhandlungen dann entsprechende Preisnachlässe gewähren zu können.

- 247 Der Rechnungshof hält die Argumente, mit denen die BSR und die BWB die Wirtschaftlichkeit ihrer Verfahrensweise begründet haben, nicht für überzeugend:

Dem Rechnungshof sind keine Vergabeverfahren bekannt, bei denen nachhaltig die Vorteile erzielt werden, die mit denen bei öffentlichen Ausschreibungen vergleichbar sind. Dies haben insbesondere die Ausführungen der BVG bestätigt. Die von den BWB aufgrund von „freihändigen Vergaben im Wettbewerb“ genannten Einsparergebnisse bei etwa 10 v. H. der Vergaben ändern nichts an der generellen Einschätzung des Rechnungshofs. Die öffentliche Ausschreibung bietet grundsätzlich die größte Gewähr, die wirtschaftlichsten Angebote zu erzielen. Es mag zutreffen, dass diese Vergabe mit personellem Mehraufwand verbunden ist. Dieser wird aber mit zunehmendem Auftragswert durch den erzielbaren Preisvorteil mehr als ausgeglichen. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass zunehmend Maßnahmen der Anstalten mit Zuwendungen (§ 44 LHO) gefördert werden. Die Zuwendungsbescheide sehen regelmäßig die Anwendung des Zuwendungsrechts vor, wonach bei der Vergabe von Aufträgen bei einem Gesamtbetrag der Zuwendung von mehr als 25 000 € die VOB/A bzw. die VOL/A zu beachten sind. Hierfür ggf. zusätzlich notwendige personelle

Ressourcen sind bei Zuwendungsempfängern ohnehin vorzuhalten. Auch kann es durchaus zutreffen, dass die freihändige Vergabe (einschließlich des „konkurrenzierenden“ Verfahrens) als nicht förmliches Verfahren sowie alle Zwischenformen in der Praxis „flexibler“ gehandhabt werden können als die öffentliche Ausschreibung. Entscheidend ist aber, dass solche Verfahren intransparente Verhaltensweisen der an den Vergaben beteiligten Mitarbeiter erleichtern und die hohen Anforderungen an rechtlicher Nachprüfbarkeit und Nichtdiskriminierung, die an Auftragsvergaben im öffentlichen Bereich zu stellen sind, regelmäßig nicht erfüllen.

Der Rechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass die öffentliche Ausschreibung als Regelverfahren grundsätzlich zu den wirtschaftlichsten Ergebnissen führt und zugleich das mit Abstand geeignetste Instrument ist, um Unregelmäßigkeiten, wie z. B. Preisabsprachen und Korruption, zu erschweren. Die öffentliche Ausschreibung mit ihrem nicht eingeschränkten Wettbewerb ist auch das einzige Vergabeverfahren, das über den „vertrauten“ Bieterkreis hinausgehend allen weiteren Unternehmen, die ihre Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachweisen, die Teilnahme am Wettbewerb ermöglicht.

- 248 **Der Rechnungshof erwartet, dass die BSR und die BWB dem Beispiel der BVG folgen und im Interesse ihrer Wirtschaftlichkeit sowie im Interesse der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung öffentlicher Zuwendungsmittel ihre internen Vergabevorschriften so gestalten, dass sie Bauleistungen sowie andere Lieferungen und Leistungen auch unterhalb der EU-Schwellenwerte in der Regel öffentlich ausschreiben.**

3. Millionenverluste der Berliner Verkehrsbetriebe durch Aktivitäten in den Geschäftsbereichen Charter und Touristik

Von den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) im Sachgebiet Charter und Touristik durchgeführte Geschäftstätigkeiten, die überwiegend nicht zu deren unmittelbaren gesetzlich festgelegten Aufgabenbereich gehören, haben von 1996 bis 2004 durchweg Verluste von insgesamt 3,8 Mio. € verursacht. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er erwartet insbesondere, dass die BVG die unwirtschaftlichen Teilsachgebiete Reiseverkehr und Stadttouristik aufgeben.

- 249 Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) haben 1996 das Sachgebiet Charter und Touristik geschaffen, das sich in die Teilsachgebiete Reiseverkehr, Stadttouristik und Wagenvermietung gliedert. Es unterhält mit insgesamt

neun Beschäftigten eine Geschäftsstelle auf dem Omnibusbetriebshof Cicerostraße sowie ein Touristik-Center im Steglitzer Kreisel.

Nach dem „Unternehmensbereichskonzept Omnibus Geschäftsfeld Charter und Touristik“ vom 16. Februar 1996 sollte das Sachgebiet zusätzliche Einnahmen für die BVG erzielen und für die gesamten BVG werbewirksam sein. Darüber hinaus werden nach den Businessplänen von 1998 an und dem „Konzept 2000 - Charter und Touristik“ vom 28. Januar 2000 die Erzielung eines Gewinns sowie Image-Pflege für die BVG und Kundenbindung angestrebt. Nach dem 1999 bis zum Jahre 2003 fortgeschriebenen Businessplan sollte die Gewinnzone vom Jahr 2002 an erreicht werden, das Teilsachgebiet Reiseverkehr sollte bereits vom Jahr 2001 an Gewinne erzielen.

250 Entgegen allen Planungen hat das Sachgebiet Charter und Touristik seit 1996 stets negative Jahresergebnisse erwirtschaftet, die bis zu 1,5 Mio. € betragen. Von 1996 bis 2004 sind insgesamt Verluste von 3,8 Mio. € aufgelaufen. Im Einzelnen stellen sich die jährlichen Ergebnisse nach den Auswertungen der BVG wie folgt dar:

Ansicht 39: Ergebnisse des Sachgebietes Charter und Touristik

Ergebnis	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	- T€ -								
Jährliches Gesamtergebnis	-143	-1 507	-554	-409	-418	-238	-26	-408	-50
Kumuliertes Gesamtergebnis	-143	-1 650	-2 204	-2 613	-3 031	-3 269	-3 295	-3 703	-3 753

Zu dem negativen Gesamtergebnis hat vor allem das Teilsachgebiet Reiseverkehr beigetragen. Aber auch das Teilsachgebiet Stadttouristik hat mit der Veranstaltung von Stadtrundfahrten und der Vermietung von Sonderfahrzeugen überwiegend hohe Verluste erwirtschaftet. Die positiven Ergebnisse aus dem Teilsachgebiet Wagenvermietung seit dem Jahr 2002 und der Vermarktung von Angeboten anderer Unternehmensbereiche der BVG in den Jahren 2000 bis 2003 durch die Stadttouristik konnten die negativen Ergebnisse der anderen Produktlinien nicht kompensieren. Im Folgenden werden die drei Teilsachgebiete näher erläutert.

251 In dem **Teilsachgebiet Reiseverkehr** sind folgende Produktlinien enthalten:

- Reisevermittlung für einen privaten Reiseveranstalter;
- Veranstaltung von Tagesfahrten und Reisen;
- Vermietung von drei Reisebussen und eines Funmobils.

Für die Erlöse und Kosten der verschiedenen Produktlinien des Teilsachgebietes wurde nur eine gemeinsame Kostenstelle „Reisebusse“ eingerichtet. Da nur wenige und mangelhafte Kalkulationen für die Preise vorliegen, ist nicht feststellbar, ob Produkte des Teilsachgebietes wenigstens kostendeckend erbracht werden.

Reisevermittlung für einen privaten Reiseveranstalter:

Das Teilsachgebiet Reiseverkehr tritt als Vermittler für einen Reiseveranstalter auf; für Vertriebs- und Buchungsleistungen erhält es eine Provision. Von 2001 bis 2003 sind die vermittelten Buchungen um 31 v. H. zurückgegangen. Erlöse und Kosten sind nicht gesondert ausgewiesen, sodass nicht ersichtlich ist, ob die Provisionen wenigstens die Kosten decken.

Veranstaltung von Tagesfahrten und Reisen:

Die BVG veranstalten selbst Tagesfahrten und Reisen. Die Preise werden auf Grundlage der Kosten für Vorleistungen beauftragter Subunternehmer bzw. der Verrechnungspreise für die dem Sachgebiet zugeordneten drei Reisebusse zuzüglich Aufschläge gebildet, wobei eine Mindestteilnehmerzahl sowie bestehende Marktpreise berücksichtigt werden. Ein festes Schema für die Preisbildung existiert nicht. Für die durchgeführten Tagesfahrten und Reisen haben die BVG nur vereinzelte Nachkalkulationen vorgelegt. Diese sind jedoch nur sehr eingeschränkt aussagekräftig, da die anteiligen Gemeinkosten nicht berücksichtigt worden sind.

Vermietung von drei Reisebussen und eines Funmobils:

Die Reisebusse werden für die Veranstaltungen des Teilsachgebietes eingesetzt. Andernfalls werden sie vermietet. Für die Vermietung an den Reiseveranstalter (s. Reisevermittlung) werden die Buskosten ohne Gemeinkostenzuschlag in Rechnung gestellt. Für die Überlassung an Dritte hingegen erheben die BVG am Markt orientierte Preise, denen aber keine Kalkulation zugrunde liegt. Das Funmobil wird zu einem verhandelbaren Preis von 62 €/Stunde vermietet; auch hierfür existiert keine Preiskalkulation. Der Kostenstelle „Reisebusse“ werden nur die Erlöse und die Personalkosten des Funmobils zugeordnet; die übrigen Kosten sind beim Fuhrpark der BVG erfasst.

252 Zu dem **Teilsachgebiet Stadttouristik** gehören folgende Produktlinien:

- Durchführung von Stadtrundfahrten;
- Vermietung von Sonderfahrzeugen;
- Vermarktung von Angeboten anderer Unternehmensbereiche.

Ob Produkte des Teilsachgebietes wenigstens kostendeckend erbracht werden, ist nicht nachvollziehbar.

Durchführung von Stadtrundfahrten:

Für die Durchführung der Stadtrundfahrten stehen fünf rote Cabrio-Doppeldeckerbusse (Top-Tour-Berlin) sowie zwei historische Oldtimerbusse (Zille-Express) zur Verfügung. Die Ticket-Preise werden ausschließlich in Orientierung am Markt, d. h. ohne eigene Kalkulation, festgelegt. Die Erlöse und Kosten werden nicht einzeln aufgezeichnet. Bis zum Jahr 2002 wurden alle Stadtrundfahrten auf der Kostenstelle „Top-/City-Tour“ erfasst. Der Zille-Express ist seit 2003 zusammen mit weiteren Produkten einer gesonderten Kostenstelle zugeordnet. Zeitweise werden bis heute die Cabrio-Doppeldeckerbusse im Teilsachgebiet Vermietung von Sonderfahrzeugen eingesetzt, ohne dass die Kosten anteilig zugeordnet werden.

Vermietung von Sonderfahrzeugen:

Die für die Stadtrundfahrten eingesetzten Busse können ebenso wie verschiedene Sonderfahrzeuge (2 Party-Busse, 1 Sightseeing-Bus, 1 Hochzeitsbus und 1 weiterer offener historischer Oldtimerbus) gemietet werden. Die Miete beträgt für drei Stunden zwischen 210 € und 400 €. Kalkulationen auf der Basis von Selbstkosten liegen diesen Preisen nicht zugrunde. Die Erlöse und Kosten aus der Vermietung sämtlicher Zille-Express- und Sonderfahrzeuge werden derzeit zusammen mit der Stadtrundfahrt Zille-Express auf der Kostenstelle „Vermietung Sonderfahrzeuge“ erfasst. Bei der Vermietung von Top-Tour-Berlin-Bussen werden dieser Kostenstelle zwar die Erlöse, nicht aber die zugehörigen anteiligen Kosten zugeordnet. Teils wurden die Sonderfahrzeuge vom Teilsachgebiet Wagenvermietung vermietet, ohne dass die Kosten anteilig zugeordnet wurden.

Vermarktung von Angeboten anderer Unternehmensbereiche:

Für den Unternehmensbereich Straßenbahn wurde die City-Tour-Straßenbahn ohne Provision und die Party-Tram gegen eine Vergütung in Höhe von 15 v. H. der Einnahmen vermarktet. Für den Unternehmensbereich U-Bahn wird für eine Vermittlungsprovision in Höhe von 20 v. H. der Einnahmen aus dem Ticketverkauf die Tunnel-Tour-Berlin angeboten. Für die Vermarktung der Party-Tram und der Tunnel-Tour-Berlin wurde die Kostenstelle „Agent. Party-Tram“ eingerichtet; für die Vermittlung der City-Tour-Straßenbahn wurden weder Kosten noch Erlöse verbucht.

253

Das **Teilsachgebiet Wagenvermietung** gehört seit 2002 mit einer eigenen Kostenstelle zum Sachgebiet Charter und Touristik. Es vermietet Busse der BVG. Die BVG haben eine Preisliste vorgelegt, die sie auf der Grundlage einer Kalkulation der Kosten zum Einsatz der Busse im Linienverkehr zusätzlich eines Gewinnaufschlages von 10 v. H. bis 20 v. H. und unter Berücksichtigung der Vermietungspreise anderer Unternehmen erstellt haben.

Die Erlöse und Kosten aus der Vermietung aller BVG-Busse werden in der Kostenstelle „Wagenvermietung“ erfasst. Seit dem Jahr 2003 wurden teilweise auch die Fahrzeuge der Stadttouristik vermietet. Bei der Vermietung der Stadttouristik-Fahrzeuge wurden dieser Kostenstelle zwar die Erlöse, nicht jedoch die anteiligen Kosten zugeordnet. Die Wirtschaftlichkeit der

Vermietungen des Sachgebietes insgesamt oder gar der Vermietung einzelner Fahrzeuge ist damit nicht feststellbar, da korrekte Kostenzuordnungen aus den anderen Teilsachgebieten fehlen.

254 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BVG versäumt haben,

- eine detaillierte und aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung für das Sachgebiet einzurichten,
- Erlöse und Kosten einschließlich anteiliger Gemeinkosten verursachungsgerecht zuzuordnen sowie
- aussagefähige Vorkalkulationen und entsprechende Nachkalkulationen durchzuführen.

Stattdessen haben die BVG über mehrere Jahre hohe Verluste in Kauf genommen, obwohl die Verlustsituation des Sachgebietes Charter und Touristik zu erkennen war und die einzelnen Planziele nahezu durchgehend nicht erreicht wurden. Die zunächst erwogene Ausgliederung von Angeboten im Bereich Tagesfahrten und Reisen sowie Stadttouristik zum 31. Dezember 2000 ist unterblieben. Auskunftsgemäß haben die BVG erst während der Prüfung durch den Rechnungshof Untersuchungen über die Wirtschaftlichkeit einzelner Produkte begonnen.

Unabhängig davon hat der Rechnungshof den BVG vorgehalten, dass die **Teilsachgebiete Reiseverkehr und Stadttouristik nicht zum gesetzlichen Aufgabenbereich der BVG gehören**. Dieser umfasst nach § 2 Abs. 5 BerlBG nur den öffentlichen Personennahverkehr sowie alle hiermit in Zusammenhang stehenden Tätigkeiten. Der Rechnungshof hat daher gefordert, dass die BVG diese Geschäftsfelder aufgeben.

255 Die BVG haben nur teilweise Stellung genommen. Sie haben erwidert, dass die einzelnen Teilbereiche durch separate Kostenstellen geplant und abgerechnet würden und eine Verrechnung zwischen den Kostenstellen bei entsprechendem Leistungsbezug erfolge. Das grundsätzliche Fehlen von Kalkulationen könne nicht bestätigt werden; die Hinweise zu den Kalkulationen für das Teilsachgebiet Reiseverkehr würden jedoch aufgenommen. Das Ziel von Charter und Touristik bestünde in der Erschließung zusätzlicher Einnahmen, was neben einem Imagegewinn erreicht worden sei. Der Gesamtverlust von 3,8 Mio. € sei um Kosten von 6,8 Mio. €, die der BVG auch ohne die Geschäftstätigkeit des Sachgebietes entstanden wären, zu relativieren. Damit würde sich ein Deckungsbeitrag von über 3 Mio. € ergeben. Es seien zahlreiche Maßnahmen festgelegt und durchgeführt worden, die eine Verbesserung des Ergebnisses zur Folge hatten. Die BVG haben in Aussicht gestellt, dass auf der Grundlage der Ergebnisse von Charter und Touristik in den Jahren 2004 und 2005 endgültig über die weitere Betreuung des Geschäftsfeldes entschieden werde.

- 256 Die Ausführungen der BVG entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen nicht. Die wenig detaillierte Kostenstellenstruktur im Sachgebiet erlaubt keine Aussagen über die Wirtschaftlichkeit von Produktlinien. Zwar wurden ursprünglich zusätzliche Einnahmen als Ziel formuliert, jedoch geht aus den Businessplänen, dem „Konzept 2000 - Charter und Touristik“ sowie aus dem mit der Stellungnahme übersandten „Strategiepapier Charter & Touristik“ vom August 2004 eindeutig die Gewinnerzielungsabsicht hervor. Die von den BVG in Abzug gebrachten Kosten sind ohne weitere Erläuterung geblieben, in der Höhe nicht nachvollziehbar und bereits in der Darstellung des Gesamtverlustes enthalten. Die von den BVG eingeleiteten Maßnahmen zur Ergebnisverbesserung haben die fortlaufend negativen Jahresergebnisse des Sachgebietes nicht verhindert und nicht einmal eine vollständige Deckung der Kosten erreicht. Vergleichbare Mängel in den Geschäftsbereichen Werbung und Kundenpflege hatte der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 2003 (T 295 bis 306) aufgegriffen.
- 257 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die BVG im Sachgebiet Charter und Touristik erneut hohe Verluste über mehrere Jahre verursacht haben. **Er erwartet insbesondere, dass die BVG die Teilsachgebiete Reiseverkehr und Stadttouristik aufgeben.**

4. Sponsoringtätigkeit der Berliner Stadtreinigungsbetriebe auf Kosten der Gebührenzahler

Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) unterstützen seit dem Jahr 2000 einen Sportverein aufgrund von Sponsoringverträgen. Bis zum Jahr 2003 sind insgesamt 2 Mio. € zulasten der dem Anschluss- und Benutzungszwang unterliegenden Kunden gezahlt worden. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und erwartet, dass die BSR ihre Sponsoringtätigkeit einstellen.

- 258 Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) unterstützen einen Sportverein aufgrund von zwei **Sponsoringverträgen** mit dessen Marketing GmbH. Als Gegenleistung sind den BSR verschiedene Rechte eingeräumt, wie Werbemöglichkeiten (Trikotwerbung) und Zutrittsberechtigung im VIP-Bereich des Stadions. Die BSR haben die bis zum Jahr 2003 gezahlten **Beträge** von insgesamt 2 Mio. € **aus Gebühren finanziert**, die die Kunden aufgrund des gesetzlichen Anschluss- und Benutzungszwangs zu zahlen haben. Im Jahr 2004 wurden bis zum Abschluss der Prüfung durch den Rechnungshof (August) Zahlungen von 580 000 € geleistet, die nunmehr dem gewerblichen Bereich (Beteiligungen) zugeordnet worden sind. Diese Umstellung geschah während der Prüfung durch den Rechnungshof.

- 259 Die BSR begründen ihre Sponsoringtätigkeit wie folgt:
- Über das Engagement bei dem Verein werde eine erhöhte Akzeptanz für die Straßenreinigung und deren Finanzierung im Ostteil der Stadt erreicht. Bei den dort ansässigen Einwohnern bestünden Vorbehalte gegenüber den BSR; dies sei auf den im Ostteil der Stadt erst aufzubauenden Dienst der Straßenreinigung als öffentliche Dienstleistung zurückzuführen.
 - Die Mitarbeiter sollten für das Ziel einer besseren Wirtschaftlichkeit und Qualität motiviert und die Fusion der beiden Stadtreinigungsunternehmen solle insbesondere auch im Innenverhältnis positiv begleitet werden.
 - Die Unterstützung der gesellschaftspolitisch wichtigen Arbeit des Vereins solle jungen Menschen eine sinnvolle Freizeitbeschäftigung bieten, die sowohl soziales Lernen und Betreuung nach der Schule als auch die Umlenkung von Aggressionen in körperliche Betätigung ermögliche.
- 260 Der Rechnungshof hat gegenüber den BSR und der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen als Staatsaufsicht die **Sponsoringtätigkeit** beanstandet, da sie **nicht zu den gesetzlichen Aufgaben der BSR gehört**. Diese bestehen in Abfallentsorgung, Straßenreinigung sowie Sonderdiensten (vgl. § 2 Abs. 4 BerlBG). Die Argumentation, dass durch eine derartige Sponsoringtätigkeit die Akzeptanz der Straßenreinigung als Aufgabe der BSR im Ostteil der Stadt gesteigert würde, ist ebenso abwegig wie eine „positive Begleitung“ der Fusion beider Stadtreinigungsunternehmen, da zwischen der Vereinigung Berlins und der Aufnahme der Sponsoringtätigkeit ein Zeitraum von zehn Jahren liegt. Auch die Jugendförderung ist jedenfalls keine Aufgabe für ein Unternehmen der Abfallentsorgung und Straßenreinigung, sodass Aufwendungen der BSR auch insoweit nicht notwendig und damit unwirtschaftlich sind.
- 261 Zu der **Finanzierung** der Sponsoring-Ausgaben **aus dem gewerblichen Bereich** vom Jahr 2004 an weist der Rechnungshof darauf hin, dass die BSR in der Vergangenheit mit Überschüssen aus dem gebührenfinanzierten hoheitlichen Bereich im Ergebnis Defizite aus dem gewerblichen Bereich finanziert haben (vgl. Jahresbericht 2000 T 577). Auch die umgestellte Finanzierung ändert nichts daran, dass das Sponsoring letztlich das wirtschaftliche Gesamtergebnis belastet.
- 262 Die BSR haben in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass es keine Verpflichtung des Vereins gegeben habe, die Verwendung der Mittel nachzuweisen. Dennoch entsprächen die Aufwendungen für die Jugendarbeit in etwa den Sponsoringzahlungen bzw. überträfen diese. Außerdem habe es bereits seit dem Jahr 2001 Überlegungen gegeben, die Sponsoringzahlungen zumindest teilweise aus dem gewerblichen Bereich zu leisten. Diese

Überlegungen hätten Mitte 2003 zu einem entsprechenden Vorstandsbeschluss geführt. Diese Argumente widerlegen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Bemerkenswert ist, dass die BSR nach ihrem Vorbringen erst nach mehr als zwei Jahren erkannt haben, dass derartige Zahlungen nicht aus dem hoheitlichen Bereich zu leisten sind.

- 263 Der Rechnungshof beanstandet zusammengefasst, dass die BSR mit dem Sponsoring ihren gesetzlichen Aufgabenbereich überschritten und zudem unwirtschaftlich gehandelt haben. **Er erwartet, dass die BSR ihre Sponsoringtätigkeit einstellen.**

5. Grob unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Wasserbetriebe beim Betrieb eines Seminarhotels und bei der Gewährung von Sonderleistungen und Vergünstigungen

Die Berliner Wasserbetriebe (BWB) unterhalten seit 1990 ein hoch defizitäres Seminarhotel, das auch in Zukunft nicht wirtschaftlich betrieben werden kann. Von 1993 an sind auf Kosten der Gebührenzahler Verluste von insgesamt mehr als 5 Mio. € entstanden. Zudem haben die BWB Einsparungen von jährlich 3 Mio. € durch die Schließung von Kantinen nicht zur Reduzierung des den Gebühren zugrunde liegenden Aufwandes, sondern für Sonderleistungen und Vergünstigungen an die Mitarbeiter der BWB verwendet. Der Rechnungshof hat das grob unwirtschaftliche Verhalten der BWB in beiden Fällen beanstandet und erwartet, dass sie das Seminarhotel mit Grundstück baldmöglichst veräußern und die Sonderleistungen und Vergünstigungen unverzüglich einstellen.

5.1 Unwirtschaftliche Unterhaltung eines Seminarhotels

- 264 Die Berliner Wasserbetriebe (BWB) unterhalten seit der Zusammenführung mit dem Betrieb für Wasserversorgung und Abwasserbehandlung Berlin - Ost - (WAB) im Jahr 1990 ein ehemaliges Gutsschloss als Seminarhotel in Blossin (Brandenburg). Seit 1954 wurde die im 18. Jahrhundert errichtete Immobilie als Ferienhaus genutzt. Im Jahr 1983 ist das gesamte Objekt unter Denkmalschutz gestellt und von 1986 bis 1990 saniert und rekonstruiert worden.
- 265 Der Vorstand der BWB hatte 1995 entschieden, das **Seminarhotel zu modernisieren und fortzuführen**, sofern es künftig zu vertretbaren Kosten (Zielvorgabe: Unterdeckung bis zu 204 000 € jährlich) betrieben werden

kann. Hierfür waren Investitionen von 5,1 Mio. € vorgesehen. Der Aufsichtsrat hat im Februar 1996 die Investitionen als zu hoch angesehen und daher seine Zustimmung mit der Erwartung verbunden, dass das Konzept insgesamt wirtschaftlicher gestaltet werde. In den Jahren 1997/1998 wurden daraufhin umfangreiche Umbaumaßnahmen unter Berücksichtigung der denkmalpflegerischen, schall- und brandschutztechnischen Auflagen mit einem Investitionsvolumen von 4,4 Mio. € (netto und ohne Kosten für interne Ingenieurleistungen) durchgeführt. Insgesamt entstanden 24 Gästezimmer in gehobenem Standard sowie weitere für den Betrieb eines Hotels notwendige Räumlichkeiten. Das ehemalige Verwaltergebäude wurde in ein Seminargebäude mit drei Seminarräumen mit modernster Medien- und Seminartechnik und einer Cafeteria umgebaut.

- 266 Die vom Aufsichtsrat der BWB angemahnte **verbesserte Wirtschaftlichkeit** des Betriebs ist **nicht eingetreten**. Der Rechnungshof hatte bereits anlässlich seiner Untersuchung der Kalkulation der Wassertarife und der Entwässerungsentgelte die Erwartung geäußert, dass die BWB bei der Festsetzung künftiger Tarife und Entgelte nur betriebsnotwendige Aufwendungen zugrunde legen sowie alle Rationalisierungspotenziale ausschöpfen, um die Kunden nicht unnötig finanziell zu belasten (vgl. Jahresbericht 1998 T 478 bis 495). Er hatte in diesem Zusammenhang gefordert, nicht betriebsnotwendige Einrichtungen und Wohngebäude zu veräußern und Verluste aus deren Bewirtschaftung - allein für das Seminarhotel sind von 1993 bis 1996 Verluste von insgesamt 1,4 Mio. € entstanden - nicht in die Festsetzung der Tarife und Entgelte einfließen zu lassen. Gleichwohl hatten die BWB weder Maßnahmen zum Verkauf der Immobilie getroffen noch zwischenzeitlich versucht, den Betrieb zu verpachten. Eine von den BWB im Jahr 2000 durchgeführte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wies für das Jahr 1999 bei Gesamtkosten von 722 000 € und Erträgen von 299 000 € eine Unterdeckung von 423 000 € auf.
- 267 Auch in der Folgezeit ist es den BWB trotz langjähriger Bemühungen nicht gelungen, die Auslastung und damit die wirtschaftliche Situation des Betriebs deutlich zu verbessern. Die in den Jahren 2001 bis 2003 erreichten Auslastungen von 35 v. H., 37 v. H. und 41 v. H. führten zu durchschnittlichen Verlusten von 600 000 € jährlich. Insgesamt sind seit 1993 Verluste von mehr als 5 Mio. € aufgelaufen. Nach Ausführungen der BWB im Jahr 2003 wäre zur Kostendeckung theoretisch eine Auslastung von 135 v. H. nötig. Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB seine Forderungen erfüllen, um weiteren unnötigen Aufwand zulasten der Gebühren zu vermeiden.
- 268 Die BWB haben sich zu dem vom Rechnungshof geforderten Verkauf der Immobilie ablehnend geäußert, da der Restbuchwert nicht zu realisieren sei und die Gebührenzahler mit zusätzlichen Kosten belastet würden, wenn außerordentliche Abschreibungen aufgrund eines unter dem Buchwert liegenden Verkaufserlöses vorzunehmen wären.

Im Übrigen sei die Auslastung des Seminarhotels im Jahr 2004 auf 54 v. H. gesteigert worden und soll im Jahr 2005 mehr als 60 v. H. erreichen. Hierdurch und durch weitere Kostensenkungsmaßnahmen werde die Unterdeckung auf 390 000 € sinken. Dieser Betrag würde dem Aufwand entsprechen, der den BWB für Weiterbildungen, Seminare usw. entstünde.

- 269 Die Argumente der BWB widerlegen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die BWB verkennen, dass für die Ermittlung der Kosten derartiger Maßnahmen nicht nur die Aufwendungen von 390 000 €, sondern darüber hinaus auch die Zahlungen an das Seminarhotel für Übernachtungen und Verpflegung zu berücksichtigen sind. Selbst wenn es gelingen sollte, den Fehlbetrag auf 390 000 € zu senken, wird die ursprüngliche Zielvorgabe von 204 000 € maximaler Kostenunterdeckung deutlich verfehlt. Angesichts der weiterhin zu erwartenden hohen Verluste aus dem Betrieb des Seminarhotels wäre ein Verkauf selbst zu einem symbolischen Preis von 1 Euro wirtschaftlicher als die weitere Nutzung, da die Gebührenzahler aufgrund der Kostenunterdeckung allein in den nächsten acht Jahren mit Kosten belastet werden, die etwa dem derzeitigen Buchwert entsprechen.

5.2 Ungerechtfertigte und wirtschaftlich nicht vertretbare Sonderleistungen und Vergünstigungen an die Mitarbeiter

- 270 Die BWB haben im November 2002 mit der Personalvertretung eine „Dienstvereinbarung über das Sozialbudget bei den Berliner Wasserbetrieben“ und einen „Rahmenvertrag zur Dienstvereinbarung“ abgeschlossen. Als Ziel wird angegeben, „soziale Leistungen eindeutig zu definieren und für jeden Mitarbeiter/jede Mitarbeiterin zugänglich zu machen. Daneben sollen individuelle Wahlmöglichkeiten von Sozialleistungen die persönlichen Belange und die betrieblichen Gegebenheiten berücksichtigen.“ Das Gesamtvolumen des Sozialbudgets wird von den BWB mit 3 Mio. € jährlich angegeben. Dies entspricht den Einsparungen infolge der **Schließung von neun Einrichtungen der Betriebsgastronomie** (Betriebsrestaurants und Kantinen) zum 30. November 2002.
- 271 Die Einsparsumme, dividiert durch die Anzahl der Beschäftigten, wird als jährlich zur Verfügung stehendes **Sozialbudget** wieder ausgeschüttet. Danach gewähren die BWB ihren Mitarbeitern jährlich aus einem „Katalog“ individuell auswählbare Sozialleistungen. Im Jahr 2003 betrug das Sozialbudget 540 €, hinzu kam ein Aufstockungsbetrag von 135 € als Ausgleich für die Verlagerung des ursprünglich zum 1. Oktober 2002 vorgesehenen In-Kraft-Tretens. Vom Jahr 2004 an beträgt das Sozialbudget 550 €. Im Februar 2004 wurde die Dienstvereinbarung mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2006 neu gefasst. Für den Fall, dass es nicht rechtzeitig vor Ablauf zu einer Nachfolgeregelung kommt, wurde offenbar in Anlehnung an § 4 Abs. 5 Tarifvertragsgesetz die „Nachwirkung“ der Dienstvereinbarung

vereinbart. Nach dieser Dienstvereinbarung kann sich jeder Mitarbeiter sein Sozialbudget aus nachstehenden Wahlmöglichkeiten bis zur Höhe von 550 € zusammenstellen:

- Firmen- oder Umweltticket,
- Essenszuschuss,
- Kosten der Kinderbetreuung,
- Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte,
- Heirats- oder Geburtsbeihilfe,
- Wasserdeputat oder
- Beihilfe im Rahmen der Beihilfevorschriften für Beschäftigte, die unter die Tarifverträge BAT-O bzw. BMT-G-O fallen.

Alternativ können die Mitarbeiter auch „auf die Beantragung des Sozialbudgets verzichten und dafür von der Möglichkeit Gebrauch machen, einen vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Stellplatz für ihr privates Kraftfahrzeug zu erhalten“. Über die Verwendung des Sozialbudgets kann jeder Mitarbeiter selbst entscheiden.

272 Die Gewährung vorstehender Leistungen und Vergünstigungen stellt eine in keiner Weise gerechtfertigte Privilegierung von Mitarbeitern der BWB dar:

- Andere Beschäftigte im Berliner Landesdienst müssen für ein Firmen- oder Umweltticket den Fahrpreis selbst aufbringen.
- Die Übernahme der Kosten für Kinderbetreuung und die Gewährung einer Heirats- oder Geburtsbeihilfe ist im öffentlichen Dienst nicht üblich.
- Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte muss jeder andere Beschäftigte selbst zahlen.
- Ebenso wenig ist die Überlassung von Stellplätzen für private Kraftfahrzeuge kostenfrei.
- Für die Deputatgewährung fehlt eine Grundlage, da die Arbeitsleistung durch Vergütung oder Lohn bereits voll abgegolten wird.
- Ausgaben für Essenszuschüsse dürfen seit 1993 nicht mehr geleistet werden. Dies gilt auch für Dienstkräfte der Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 5 Abs. 2 HG 93). Die Dienstvereinbarung verstößt somit gegen unmittelbar geltendes Landesrecht.

- Aber auch die Gewährung von Beihilfen nach den Beihilfenvorschriften an Mitarbeiter im Beitrittsgebiet ist einer Regelung durch Dienstvereinbarung nicht zugänglich und damit rechtswidrig. Vorschriften über Beihilfen wurden für den Geltungsbereich des BAT-O bzw. BMT-G-O bisher nicht vereinbart; Beihilfentarifverträge für Mitarbeiter im Beitrittsgebiet wurden nicht abgeschlossen. Die ganz oder teilweise Einbeziehung dieses Personenkreises in die Beihilferegelung mittels Dienstvereinbarung steht im Widerspruch zur erklärten Absicht der Tarifvertragsparteien und ist daher rechtswidrig.

273 Der Rechnungshof sieht mit der Entscheidung der BWB, unwirtschaftliche Verpflegungseinrichtungen zu schließen, zwar eine langjährige Forderung als erfüllt an (vgl. u. a. Jahresbericht 1996 T 587 bis 590). Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BWB mit den Einsparungen infolge der Schließung von neun unwirtschaftlichen Einrichtungen nicht den Aufwand reduziert haben, der den Gebühren zugrunde gelegt wird. Stattdessen haben sie ihren Beschäftigten erneut nicht gerechtfertigte Sonderleistungen und Vergünstigungen gewährt (vgl. zuletzt Jahresbericht 2003 T 286 bis 294). Da sie jedem Mitarbeiter zugute kommen, handelt es sich um eine **verdeckte Gehaltserhöhung ohne Rechtsgrundlage**. Der Rechnungshof hat die BWB daher aufgefordert, die Leistungen und Vergünstigungen unverzüglich einzustellen.

274 Die BWB haben in einer ersten Stellungnahme darauf verwiesen, dass die Schließung betriebsgastronomischer Sozialeinrichtungen der Mitbestimmung durch den Personalrat bedürfen. In der Vergangenheit hätten die Personalräte hierbei stets ihre Zustimmung verweigert. Mit dieser Dienstvereinbarung sei erstmals ein Instrument geschaffen worden, zumindest für die Zukunft zu verhindern, dass die Kosten für die Sozialeinrichtungen weiter steigen. Eine unverzügliche Einstellung dieser Leistungen und Vergünstigungen sei schon wegen der Laufzeit der Dienstvereinbarung bis zum 31. Dezember 2006 nicht möglich.

275 Die Einwände der BWB gehen an der Sache vorbei. Wenn sich die Personalvertretung gegen die Schließung von Einrichtungen der Betriebsgastronomie sperrt, ist das im Personalvertretungsrecht vorgesehene Verfahren bei Nichteinigung einzuleiten. Für den Rechnungshof ist nicht nachvollziehbar, weshalb dies unterblieben ist.

Die mit der Personalvertretung vereinbarten „Sozialleistungen“ sind rechtswidrig (vgl. T 272, 273). Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifverträge geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, können nicht Gegenstand einer Dienstvereinbarung sein (§ 75 Personalvertretungsgesetz). Die Dienstvereinbarung ist daher zumindest insoweit nichtig. Für die Weitergewährung der Leistungen und Vergünstigungen bis zur Ablösung oder zum Auslaufen der „Regelung“ mangelt es somit an einer ausreichenden Rechtsgrundlage.

In einer weiteren Stellungnahme haben die BWB darauf hingewiesen, dass vorbehaltlich der Gesamteinigung in den gerade beendeten Tarifverhandlungen zur Einführung des Tarifvertrags Versorgungsbetriebe (TV-V) bei den BWB die Dienstvereinbarung (T 270, 271) zum Ablauf des 31. Dezember 2004 - und damit zwei Jahre vor ihrem Auslaufen - einvernehmlich aufgehoben werde. Darauf kommt es jedoch nicht an. Die aufgrund nichtiger Dienstvereinbarung gewährten Sonderleistungen und Vergünstigungen sind umgehend einzustellen.

5.3 Fazit

- 276 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass sich die BWB erneut grob unwirtschaftlich verhalten und dadurch den den Gebühren zugrunde liegenden Aufwand um bisher insgesamt mehr als 11 Mio. € unnötig erhöht haben. **Er erwartet insbesondere, dass die BWB das Seminarhotel mit Grundstück baldmöglichst veräußern und die beanstandeten Sonderleistungen und Vergünstigungen unverzüglich einstellen.**

Für das Kollegium:

Dr. Harms

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2005

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 - 43				X						
44 - 69				X						
70 - 77				X						
78 - 86			X							
87 - 97			X							
98 - 104			X							
105 - 109										alle Bezirksämter
110 - 116							X			
117 - 124							X			
125 - 130						X				
131 - 137				X	X					
138 - 147					X					
148 - 153				X	X					alle Bezirksämter
154 - 160					X					
161 - 167				X	X					
168 - 177								X		
178 - 185				X						
186 - 196									X	
197 - 202									X	
203 - 209									X	
210 - 237				X				X		
238 - 248								X		
249 - 257								X		
258 - 263								X		
264 - 276								X		

Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben für das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2004**Berliner Verkehrsbetriebe****Bericht gemäß § 99 LHO vom 25. März 2004 an das Abgeordnetenhaus zur Gehaltsstruktur bei Führungskräften der Berliner Verkehrsbetriebe und Schreiben vom 11. Februar 2005 an den Unterausschuss „Beteiligungsmanagement und -controlling“ des Hauptausschusses**

Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) beschäftigen in erheblicher Zahl dem Vorstand nachgeordnete Führungs- sowie sonstige Dienstkräfte, die als sog. AT-Angestellte aufgrund von Sondervereinbarungen (Dienstverträgen) Vergütungen erhalten. Der Rechnungshof hat die Vertragsgestaltung und Bezahlung der AT-Angestellten geprüft und seine Prüfungsergebnisse und Schlussfolgerungen in einem Sonderbericht an das Abgeordnetenhaus zusammengefasst.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BVG seit Jahren Führungskräften sowie sonstigen Mitarbeitern außertarifliche und überhöhte Vergütungen zahlen. Obwohl die Gesamtzahl der Beschäftigten innerhalb von neun Jahren um etwa 44 v. H. zurückgegangen ist, hat sich die Anzahl der AT-Angestellten mehr als verzehnfacht. Das Betriebsergebnis der BVG wird hierdurch zusätzlich mit mehreren Millionen Euro jährlich belastet. Der Rechnungshof hat die BVG 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 hat darüber hinaus die Erwartung geäußert, dass der Senat Leitlinien für die Gehaltsstruktur bei Führungskräften der seiner Aufsicht unterstehenden Anstalten nach dem BerlBG entwickelt und auf deren strikte Einhaltung achtet.

Nach einer entsprechenden Auflage des Abgeordnetenhauses hat der Senat Leitlinien beschlossen. Der Rechnungshof hat hierzu gegenüber der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen Stellung genommen. Damit seine Hinweise für eine Weiterentwicklung der Leitlinien auch in die parlamentarische Beratung einbezogen werden können, hat er dem Unterausschuss „Beteiligungsmanagement und -controlling“ des Hauptausschusses diese Stellungnahme übersandt.

Investitionsbank Berlin Stellungnahme vom 29. März 2004 gegenüber dem Ausschuss für Wirtschaft, Betriebe und Technologie zur rechtlichen Verselbstständigung der Investitionsbank Berlin

Der Rechnungshof hat sich im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens auf Ersuchen des Ausschusses für Wirtschaft, Betriebe und Technologie in dessen Sitzung vom 29. März 2004 zur rechtlichen Verselbstständigung der Investitionsbank Berlin (IBB) geäußert. Zur Vorbereitung der Ausschussmitglieder hat er auf sein Schreiben vom 20. Februar 2004 an den Senator für Wirtschaft, Arbeit und Frauen verwiesen, das der Ausschuss sich daraufhin hat vorlegen lassen.

Der Rechnungshof hat dargelegt, welche Regelungen er im Zusammenhang mit der rechtlichen Verselbstständigung der IBB für problematisch hält. Er hat es als fragwürdig bezeichnet, dass der überwiegende Teil der Zweckrücklage der IBB (vormals Gewinnrücklage der Wohnungsbau-Kreditanstalt - WBK) mit Abspaltung der IBB von der Landesbank Berlin (LBB) in Form einer stillen Einlage des Landes Berlin bei der LBB verbleiben soll. Er hat außerdem Zweifel daran geäußert, ob angesichts des für die IBB vorgesehenen Rests von 300 Mio. € die Kapitalausstattung ausreichend bemessen ist. Besondere Bedenken hat der Rechnungshof zur Ausweitung des ohnehin weit gefassten gesetzlichen Aufgabenkatalogs für die IBB vorgebracht.

Er hat ferner eine Regelung empfohlen, mit der die Betätigung der IBB als Gesellschafter privatrechtlicher Unternehmen begrenzt werden soll. Schließlich wurde vom Rechnungshof eine umfassende Anwendung der Vorschriften der LHO gefordert.

Feuerwehr Schreiben vom 26. April 2004 an den Hauptausschuss zur Feuerwehruzulage

Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2000 die rechtswidrige Gewährung der Feuerwehruzulage an nicht zum Einsatzdienst gehörende Mitarbeiter der Feuerwehr beanstandet, die zu ungerechtfertigten Ausgaben von fast 800 000 € jährlich führte. Obwohl das Abgeordnetenhaus daraufhin die Erwartung ausgesprochen hatte, dass die Zulagengewährung auf den berechtigten Personenkreis begrenzt wird, hatte die Senatsverwaltung für Inneres ausgehend von ihrer abweichenden Rechtsauslegung an der bisherigen Praxis festgehalten.

Der Rechnungshof hat - wie im Ergebnisbericht 2002 angekündigt - unter Hinweis auf höchstrichterliche Rechtsprechung weiter auf die Einstellung dieser rechtswidrigen Praxis gedrängt und Hinweise zur Umsetzung gegeben.

Messe Berlin**Stellungnahme vom 3. Juni 2004 gegenüber dem Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ des Hauptausschusses zur außerplanmäßigen Zahlung an die Messe Berlin GmbH**

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen leistete nach Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen im Dezember 2003 im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung eine außerplanmäßige Zahlung von 14,6 Mio. € an die Messe Berlin GmbH als Ersatz von Investitionskosten. Begründet wurde die Zahlung mit dem Pachtvertrag zwischen dem Land Berlin und der Messe Berlin GmbH und einem Senatsbeschluss aus dem Februar 2001.

Einer Bitte des Unterausschusses „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ folgend hat der Rechnungshof zu dem Vorgang Stellung genommen. Er hat dargelegt, dass die Zahlung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen an die Messe Berlin GmbH im Dezember 2003 keine unbedingt notwendige Ausgabe im Sinne von Artikel 89 Abs. 1 VvB war. Weder begründet der Pachtvertrag diese Zahlungsverpflichtung noch kann ein Senatsbeschluss allein eine solche Verpflichtung auslösen.

Neues Kreuzberger Zentrum**Bericht vom 14. Juni 2004 an den Hauptausschuss zum Neuen Kreuzberger Zentrum**

Angesichts des Wegfalls der Anschlussförderung sowie der wirtschaftlichen Lage des mit insgesamt 52 Mio. € öffentlich geförderten Neuen Kreuzberger Zentrums (NKZ) hat der Rechnungshof auf der Grundlage von im Hauptausschuss diskutierten Fragestellungen eine Sonderprüfung durchgeführt. Er hat dabei den gesamten Verlauf der Förderung bis Ende 2003 untersucht und in seinem Bericht Folgendes festgestellt:

Planerische und bauliche Mängel bei den Gewerbeflächen sowie überzogene Einnahmeerwartungen haben von Anfang an die wirtschaftliche Situation des NKZ beeinträchtigt. Eine Umschuldung im Jahr 1980 führte zur vollständigen Fremdfinanzierung des Wohnteils verbunden mit einer deutlichen Entlastung des Gewereteils (Quersubventionierung). Von da an war es nicht mehr möglich, aus den Erlösen des Wohnteils nennenswerte Rücklagen, insbesondere für die Instandhaltung, zu bilden. Weitere finanzielle Schwierigkeiten des NKZ waren damit absehbar. Wegen des massiven Instandhaltungsrückstands und der hohen Verschuldung des NKZ stand gegen Ende des Jahres 2002 fest, dass nach dem Wegfall der Anschlussförderung und der dann fälligen Bedienung der Aufwendungsdarlehen bei unveränderten Finanzierungsbedingungen das NKZ nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden kann.

Mit der Umkonditionierung der Baudarlehen und einem Verzicht auf Bedienung der Aufwendungsdarlehen für 10 Jahre im Jahr 2003 sollten Bedingungen geschaffen werden, um insbesondere die kostenträchtigen und dringlichsten Sanierungsmaßnahmen für das NKZ finanzieren zu können.

Der Rechnungshof ist zu der Einschätzung gelangt, dass aufgrund der wenig attraktiven Lage und des derzeitigen Mietwohnungsmarkts sowie des Überangebots von Gewerbeflächen in absehbarer Zeit nicht mit nennenswerten Mieterhöhungschancen für das NKZ zu rechnen ist. Bei dieser Ausgangslage und unter Berücksichtigung des bestehenden Leerstands und des vorhandenen Modernisierungs- und Instandhaltungsbedarfs hat er bezweifelt, dass es gelingt, das NKZ wirtschaftlich zu sanieren. Weiterer Finanzierungsbedarf ist zu erwarten. In Anbetracht der extremen Haushaltsnotlage Berlins hat es der Rechnungshof für nicht vertretbar gehalten, für dieses Objekt noch weitere öffentliche Mittel bereitzustellen.

Berliner Stadtreinigungsbetriebe

Schreiben vom 26. August 2004 an den Hauptausschuss zur Tarifdokumentation 2003/2004 der Berliner Stadtreinigungsbetriebe

Infolge seines Berichts vom 28. Mai 2002 über die Untersuchung der Abrechnung der Straßenreinigungskosten für das Jahr 2000 der Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) gegenüber dem Land Berlin (Stadtabrechnung) hatte der Hauptausschuss den Rechnungshof um weitere Stellungnahmen zur Gebührenkalkulation und -abrechnung gebeten.

Der Rechnungshof hatte daraufhin zunächst das Verfahren der Tarifgenehmigung für den Kalkulationszeitraum vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2004 begleitet und der Preisbildungs- und Preisüberwachungsstelle bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen rechtzeitig kritische Hinweise zu den vorgelegten Kalkulationsunterlagen gegeben. Dies trug dazu bei, dass die Tarifgenehmigung vom 31. März 2003 nur vorläufig bis zum 31. Dezember 2003 erteilt und mit erheblichen Auflagen für die BSR versehen worden ist. Den BSR ist dabei insbesondere aufgegeben worden, eine von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft erarbeitete, selbst-erklärende schriftliche Dokumentation der Tarifikalkulation 2003/2004 vorzulegen.

Der Rechnungshof hat die zusammen mit einem neuerlichen Antrag der BSR auf Genehmigung der Tarife am 30. September 2003 vorgelegte Tarifdokumentation durchgesehen. In seinem Schreiben an den Hauptausschuss hat er u. a. darauf hingewiesen, dass noch nicht alle Auflagen aus dem Genehmigungsbescheid der Senatsverwaltung erfüllt worden sind.

Die Nachkalkulation der BSR zur Tarifperiode 2003/2004 muss insbesondere auf die angemessene Berücksichtigung der Zinserträge aus Deponierückstellungen überprüft werden. Der Rechnungshof hat darüber hinaus eine sachgerechte und einheitliche Ausgestaltung kommunalabgabenrechtlicher Regelungen unter Einbeziehung der Regelungen in anderen Bundesländern für die Anstalten öffentlichen Rechts im Land Berlin durch den Gesetzgeber angeregt.

IT-Dienstleistungszentrum

Schreiben vom 10. September 2004 an den Ausschuss für „Verwaltungsreform und Kommunikations- und Informationstechnik“ zum Gesetz über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin sowie zu den Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung

Zu den Entwürfen des Gesetzes über die Anstalt des öffentlichen Rechts IT-Dienstleistungszentrum Berlin sowie der Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung hatte der Rechnungshof gegenüber der Senatsverwaltung für Inneres gemäß § 102 LHO Stellung genommen. Damit seine Empfehlungen in die parlamentarische Beratung einbezogen werden können, hat er dem Ausschuss für „Verwaltungsreform und Kommunikations- und Informationstechnik“ seine Stellungnahme zu der Vorlage des Senats zur Verfügung gestellt.

Der Rechnungshof hat darin u. a. beanstandet, dass die Vorlage weder eine ausreichende Begründung für die Notwendigkeit der Rechtsformänderung des bisherigen Landesbetriebs für Informationstechnik noch konkrete Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen enthält. Speziell die Möglichkeit zur Kreditaufnahme durch eine Anstalt öffentlichen Rechts sowie das Recht, Tochtergesellschaften zu gründen, werden vom Rechnungshof kritisch gesehen. Hierdurch dürfen Berlin keine Risiken entstehen. Im Übrigen hat der Rechnungshof den vom Senat unternommenen Versuch begrüßt, nach jahrelangen Defiziten bei Regelungen zu und um den IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung eine einheitliche, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltungsautomation anzustreben. Zu dem Gesetzentwurf und den Verwaltungsvorschriften hat er Änderungen angeregt.

Studentenwerk

Schreiben vom 7. Dezember 2004 an den Hauptausschuss zum Gesetz über das Studentenwerk Berlin

Der Rechnungshof hat sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Neufassung des Gesetzes über das Studentenwerk Berlin geäußert. Er hat gegenüber dem Hauptausschuss auf eine sachgerechte Einräumung der Prüfungsrechte

des Rechnungshofs gedrungen. Er hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass er es weder für sachgerecht noch vertretbar hält, das Studentenwerk generell von den Bindungen der LHO zu befreien und damit auf Regelungen zu verzichten, die nach § 48 Abs. 1 HGrG für juristische Personen des öffentlichen Rechts in Bund und Ländern grundsätzlich entsprechend anzuwenden sind.