

J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 6

I.

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 24. März 2006 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 2004 ist am 8. Dezember 2005 erteilt worden (Plenarprotokoll 15/78).

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Abkürzungsverzeichnis		
I. Vorbemerkungen		
1. Aufgaben des Rechnungshofs	1	9
2. Zum Jahresbericht 2006	6	10
II. Finanzlage des Landes Berlin		
1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	10	12
2. Primärsaldo	11	15
3. Steuern	12	16
4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen	16	19
5. Personalausgaben und Stellenentwicklung	18	21
6. Konsumtive Ausgaben	23	25
7. Investitionsausgaben	27	31
8. Verschuldung	28	33
9. Kreditobergrenze	30	36
10. Haushaltsnotlage	32	38
11. Konsolidierungsnotwendigkeiten	34	39
III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2004		
1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2004	42	45
2. Kreditaufnahme	65	56

	T-Nr.	Seite
IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
A. Querschnittuntersuchungen		
1. Schwierigkeiten beim Zentralen Personalüberhangmanagement	73	61
2. Mängel beim IT-Verfahren Integrierte Personalverwaltung	82	67
3. Ungerechtfertigte Ausgaben wegen pauschaler Abgeltung dienstbedingter Mehraufwendungen durch Zahlung von Bewegungsgeld und anderem Aufwandsersatz bei der Polizeibehörde und in der Steuerverwaltung	92	72
4. Vermeidbare Mehrausgaben aufgrund jahrelang unterlassener oder fehlerhafter Bewertungen von Arbeitsgebieten in den Bezirksverwaltungen	104	79
B. Inneres		
Mangelhafte Grundlagen für die Personalverwendung und unzureichende Nutzung vorhandenen Vollzugspotenzials bei der Berliner Polizei	112	84
C. Justiz		
1. Unzureichende Geschäftsprozessoptimierung beim Amtsgericht Charlottenburg und fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts	123	93
2. Verzögerte Einnahmeerzielung bei verfallenen Werthinterlegungen	136	101
D. Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz		
Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt aufgrund einer Vereinbarung der Senatsverwaltung mit gesetzlichen Krankenkassen	140	104
E. Bildung, Jugend und Sport (einschließlich Familie)		
1. Notwendige Beteiligung der Sportorganisationen an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der öffentlichen Sportanlagen	148	109
2. Schäden durch Verzicht auf Einnahmen bei der Verwaltung des Olympiageländes	162	116

	T-Nr.	Seite
F. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Umweltschutz, Wohnen und Verkehr)		
1. Weiterhin sehr niedriger Anteil öffentlicher Ausschreibungen bei der Vergabe von Bauleistungen	175	122
2. Abriss von weiterhin benötigten Institutsflächen sowie Überschreitung der festgelegten Baukostenobergrenze bei der Sanierung eines Gebäudekomplexes der Freien Universität Berlin	182	124
3. Mängel bei der Vergabe und Kontrolle der Managementleistungen für die Instandhaltung und den Betrieb der öffentlichen Beleuchtung	190	129
4. Mängel und Versäumnisse bei der Neuordnung des Facility Managements der Berliner Forsten	198	135
5. Entgangene Einnahmen von 1 Mio. € infolge der ersatzlosen Aufhebung von Erschließungsbeitragsbescheiden durch das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf	210	141
G. Wirtschaft, Arbeit und Frauen		
1. Finanzielle Nachteile durch späte Anträge auf Erstattungen aus EU-Mitteln	215	143
2. Ungerechtfertigte Ausgaben von etwa 8,6 Mio. € für ein „Sozialticket“	222	145
H. Finanzen		
1. Grundlegende Mängel und besonders unwirtschaftliches Verhalten bei der Betätigung Berlins als Gesellschafter	230	150
2. Erste Ergebnisse einer Prüfung des neuen Berliner Immobilienmanagements	250	159
3. Fehlende Transparenz bei der Übertragung von Aufgaben auf die Investitionsbank Berlin	270	171
4. Unzulänglichkeiten bei der Aus- und Fortbildung an der Finanzschule Berlin	275	173

	T-Nr.	Seite
I. Wissenschaft, Forschung und Kultur		
1. Schwerwiegende Mängel bei Anmietung und Ausbau von Flächen im Sony-Center am Potsdamer Platz	282	177
2. Nicht ausgeschöpfte Einsparpotenziale beim Liegen-schaftsmanagement der Hochschulen	292	183
3. Rückläufige Nachfrage nach den Studienkollegs in Berlin	306	191
J. Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
1. Unangemessene finanzielle Leistungen und sonstige Vergünstigungen für Vorstandsmitglieder der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz	314	195
2. Unwirtschaftliche Betriebsgastronomie bei den Berliner Stadtreinigungsbetrieben	332	203
3. Vermeidbarer Aufwand in Millionenhöhe bei der Einführung eines neuen Verkaufssystems für Fahr-ausweise	340	205
4. Zu hohe Verluste des Universitätsklinikums Charité - Universitätsmedizin Berlin im ambulanten Bereich	351	209
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2006		215
Anlage Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben für das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2005		217

Abkürzungsverzeichnis

AGGVG	Gesetz zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes
AG-SGB II	Gesetz zur Ausführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften -
BauGB	Baugesetzbuch
BerlBG	Berliner Betriebsgesetz
BerlHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BesGr.	Besoldungsgruppe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
D & O-Versicherung	Directors and Officers Liability Insurance
Drs	Drucksache
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/ die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
Hochschulbau- förderungsgesetz	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Aus- bau und Neubau von wissenschaftlichen Hoch- schulen“

IT	Informationstechnik
LHO	Landeshaushaltsordnung
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch - Drittes Buch - Arbeitsförderung
SGB V	Sozialgesetzbuch - Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch - Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Men- schen
SGB X	Sozialgesetzbuch - Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdaten- schutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SILB ErrichtungsG	Gesetz über die Errichtung eines Sonderver- mögens Immobilien des Landes Berlin
SPAN	Ausführungsvorschriften über die Nutzung öf- fentlicher Sportanlagen Berlins und für die Vermietung und Verpachtung landeseigener Grundstücke an Sportorganisationen (Sportan- lagen-Nutzungsvorschriften)
SportFG	Gesetz über die Förderung des Sports im Lan- de Berlin (Sportförderungsgesetz)
VGr.	Vergütungsgruppe
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistun- gen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausge- nommen Bauleistungen -
VvB	Verfassung von Berlin
ZPO	Zivilprozessordnung

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. Hochschulen, 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 2006

- 6 In seinem Jahresbericht 2006 fasst der Rechnungshof bedeutsame Ergebnisse seiner Prüfungen bis Anfang des Jahres 2006 zusammen. Er berichtet in Einzelbeiträgen insbesondere über
 - die Finanzlage des Landes Berlin,
 - Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2004 (Drs 15/4304) 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 2006 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2004 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.

Im Rahmen einer übergreifenden Schwerpunktsetzung für den Jahresbericht 2006 hat sich der Rechnungshof in seinen Prüfungen mit der Grundstücks- und Gebäudeverwaltung auseinandergesetzt. Der Rechnungshof berichtet hierzu in mehreren Beiträgen insbesondere über

- Entwicklungen beim neuen Berliner Immobilienmanagement durch die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (T 250 bis 269),
- die Unterhaltung und Bewirtschaftung öffentlicher Sportanlagen (T 148 bis 161),
- die Neuordnung des Facility Managements der Berliner Forsten (T 198 bis 209) sowie
- das Liegenschaftsmanagement der Hochschulen (T 292 bis 305).

- 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 Dem Jahresbericht ist des Weiteren als Anlage eine Übersicht über die Berichte, Stellungnahmen und Schreiben für das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse des vergangenen Jahres beigefügt.

II. Finanzlage des Landes Berlin

Das Land Berlin befindet sich 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 nicht aus eigener Kraft aus der Schuldenfalle befreien. Es muss den Konsolidierungskurs konsequent beibehalten und alle möglichen Maßnahmen zur Sanierung des Haushalts ergreifen.

1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

- 10 Die Haushaltslage des Landes Berlin ist durch ein dauerhaftes Finanzierungsdefizit einhergehend mit einer erheblichen jährlichen Netto-Neuverschuldung bestimmt.

Die Einnahmen und Ausgaben des Landes entwickeln sich im Zeitraum von 2003 bis 2008 wie folgt:

Ansicht 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben¹⁾

Art der Einnahmen und Ausgaben	2003	2004	2005 ²⁾	2006	2007	2008 ³⁾
	- Mio. € -					
EINNAHMEN						
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	7 638,4	8 012,3	8 289,7	8 166,1	8 468,5	8 789,0
Länderfinanzausgleich	2 583,8	2 771,9	2 365,0	2 401,0	2 499,0	2 605,0
Bundesergänzungszuweisungen	2 552,2	2 568,6	2 799,8	2 791,1	2 802,7	2 805,0
Sonstige Zuweisungen vom Bund	830,0	948,2	908,7	1 068,0	1 074,2	1 179,0
Sonstige Zuweisungen von Ländern	61,7	58,4	63,2	66,8	63,8	63,0
Sonstige Zuweisungen vom öffentlichen Bereich	109,1	126,1	90,6	143,3	144,6	54,0
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Bereichen	290,9	453,9	338,5	312,1	368,4	290,0
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	454,7	487,0	408,7	423,1	376,6	335,0
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	259,5	287,2	301,5	411,3	572,0	610,0
Veräußerungserlöse (einschließlich Kapitalrückzahlungen)	297,1	627,4	182,6	147,5	171,6	230,0
Verwaltungseinnahmen und sonstige Einnahmen	1 186,1	1 228,5	1 048,5	1 147,7	1 124,0	1 067,0
Bereinigte Gesamteinnahmen	16 263,5	17 569,5	16 796,8	17 078,0	17 665,3	18 027,0
Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	4 063,8	4 381,7	4 290,3	3 123,8	2 366,3	2 177,0
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	1 440,2	438,5	22,0	116,5	64,0	6,0
Gesamteinnahmen	21 767,5	22 389,7	21 109,1	20 318,4	20 095,7	20 210,0
AUSGABEN						
Personalausgaben	6 991,1	6 764,5	6 885,8	6 340,9	6 312,4	6 339,0
Konsumtive Ausgaben	9 555,6	9 693,7	8 978,3	9 481,5	9 539,3	9 412,0
Investitionsausgaben	1 814,9	1 707,5	2 171,6	1 870,3	1 613,2	1 620,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 254,8	2 312,4	2 616,8	2 475,0	2 557,0	2 780,0
Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich	58,8	61,2	56,1	54,7	50,8	51,0
Bereinigte Gesamtausgaben	20 675,2	20 539,3	20 708,6	20 222,4	20 072,7	20 202,0
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	1 443,1	1 850,2	400,5	96,0	23,0	8,0
Gesamtausgaben	22 118,3	22 389,5	21 109,1	20 318,4	20 095,7	20 210,0
Primärsaldo	-2 454,0	-1 284,7	-1 477,6	-816,9	-22,0	375,0
Finanzierungssaldo	-4 398,1	-2 966,5	-3 909,7	-3 138,6	-2 400,0	-2 172,0

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

²⁾ HG 04/05

³⁾ Finanzplanung 2005 bis 2009

Der Jahresabschluss 2004 fiel deutlich günstiger aus, als nach dem Haushaltsgesetz 2004/2005 (HG 04/05) geplant. Die danach mit 5,3 Mrd. € vorgesehene Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt wurde in Höhe von 963 Mio. € nicht in Anspruch genommen und belief sich auf 4,4 Mrd. €. Die bereinigten Gesamteinnahmen waren um 532 Mio. € höher, die bereinigten Gesamtausgaben um 452 Mio. € niedriger als veranschlagt. Auch das Haushaltsjahr 2005 wurde mit einem gegenüber dem Haushaltsgesetz deutlich günstigeren Ergebnis abgeschlossen. Die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt fiel nach dem vorläufigen Jahresabschluss der Senatsverwaltung für Finanzen (Stand: 06.01.06) um 780 Mio. € niedriger aus als ursprünglich geplant.

Mit der Finanzplanung 2005 bis 2009 sowie dem Haushaltsplan 2006/2007 wurden die bisherigen Planungsvorstellungen fortgeschrieben. Der Senat hat dabei an den Zielen des Eckwertebeschlusses 2006 bis 2009 vom Februar 2005 grundsätzlich festgehalten. Die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt für die Jahre 2007 und 2008 soll über den Eckwertebeschluss hinaus um 244 Mio. € bzw. 233 Mio. € geringer ausfallen. Neben der konsequenten Umsetzung der Konsolidierungsmaßnahmen soll ein aktives Zinsmanagement dazu beitragen, dass das Gefahrenpotenzial steigender Kapitalmarktzinsen minimiert wird. Zudem hat der Senat den vollständigen Wegfall der anteiligen Risikoabschirmung für die Bankgesellschaft Berlin AG vom Jahr 2007 an einbezogen (vgl. T 39). Bis zum Jahr 2009 soll die Neuverschuldung auf 2,2 Mrd. € gesenkt werden.

Die bereinigten Gesamtausgaben haben zwischen 2002 und 2004 eine Reduzierung um 0,5 Mrd. € erfahren. Trotz einer weiteren Verringerung bis zum Jahr 2008 übersteigen die bereinigten Gesamtausgaben die bereinigten Gesamteinnahmen im gesamten betrachteten Zeitraum erheblich, was zu einer weiter wachsenden Schuldenlast führt.

Diese Problematik wird insbesondere einnahmeseitig durch die schwache, unter dem Länderdurchschnitt liegende kommunale Steuerkraft Berlins verstärkt. Bei den Steuern hat der Senat seine Einnahmeerwartungen in den vergangenen Jahren deutlich reduzieren müssen. Noch mit der Finanzplanung 2002 bis 2006 war er für das Jahr 2004 von Steuereinnahmen von 8,7 Mrd. € ausgegangen, erzielt wurden letztlich 8,0 Mrd. €. Sowohl für 2006 als auch für 2007 mussten mit der Finanzplanung 2005 bis 2009 die Erwartungen im Vergleich zur vorangegangenen Finanzplanung 2003 bis 2007 um jeweils 0,7 Mrd. € gesenkt werden. Bezogen auf die Finanzplanung 2002 bis 2006 haben die Prognosen für das Jahr 2006 sogar eine Reduzierung um nahezu 1 Mrd. € erfahren.

Trotz der sichtbaren Erfolge, die das Land zur Konsolidierung des Haushalts erreicht hat, steht es aber auch in den kommenden Jahren vor erheblichen finanzpolitischen Herausforderungen. Die noch immer unterdurchschnittliche Wirtschaftskraft des Landes verhindert eine Besserung der prekären finanzpolitischen Lage. Der Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bis zum Jahr 2020 wird zu einer weiteren Verschärfung der Situation führen und die dauerhafte Erwirtschaftung eines Primärüberschusses erschweren. Der in Ansicht 1 vom

Jahr 2008 an ausgewiesene Primärüberschuss reicht bei weitem nicht aus, um die Verpflichtungen aus Zinszahlungen auszugleichen. Die damit notwendigen neuen Kredite werden zu weiter steigenden Zinsbelastungen führen. Aus eigener Kraft kann das Land diesen verhängnisvollen Kreislauf nicht beenden.

2. Primärsaldo

- 11 Zur finanzpolitischen Beurteilung der Situation des Landes Berlin ist der Primärsaldo ein aussagefähiger Indikator. Bis zum Jahr 2008 soll er sich wie folgt entwickeln:

Ansicht 2: Entwicklung des Primärsaldos

Jahr	Primäreinnahmen	Primärausgaben	Primärsaldo
	- Mio. € -		
2003	15 966,4	18 420,4	-2 454,0
2004	16 942,1	18 226,8	-1 284,7
2005 ¹⁾	17 128,0	18 060,0	- 932,0
2006	16 930,5	17 747,4	-816,9
2007	17 493,7	17 515,7	-22,0
2008	17 797,0	17 422,0	375,0

¹⁾ vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 06.01.06)

Das Primärdefizit wurde zwischen 2003 und 2004 um 1 169 Mio. € verringert. Gegenüber den Planungen im HG 04/05 fiel es im Jahr 2004 um 721 Mio. € günstiger aus. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Risikoabschirmung für die Bankgesellschaft Berlin AG nicht in Anspruch genommen werden musste (300 Mio. €) und die geplanten Ausgaben für Investitionen deutlich unterschritten wurden (um 279 Mio. €). Daneben fielen die Veräußerungserlöse um 188 Mio. € höher aus als geplant. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss wurde auch im Jahr 2005 gegenüber dem Haushaltsplan ein um 523 Mio. € günstigerer Saldo erreicht. Wesentliche Gründe hierfür waren überplanmäßige Darlehensrückflüsse aus Wohnungsbaudarlehen (139 Mio. €) auf der Einnahmeseite und nicht in Anspruch genommene Mittel für Investitionen (157 Mio. €) sowie für die Risikoabschirmung der Bankgesellschaft Berlin AG (254 Mio. €) auf der Ausgabenseite.

Die Primäreinnahmen (bereinigte Gesamteinnahmen ohne Veräußerungserlöse) waren im Jahr 2004 um 345 Mio. € und im Jahr 2005 um 491 Mio. € höher als geplant. Für die nächsten Jahre rechnet der Senat weiterhin mit einem allmählichen Anstieg der Primäreinnahmen, insbesondere durch

höhere Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich (LFA) und Fehlbe-trags-BEZ.

Die Primärausgaben (bereinigte Gesamtausgaben abzüglich Zinsausga-ben) fielen mit 18 227 Mio. € im Jahr 2004 um 377 Mio. € niedriger aus als geplant. Nach der Finanzplanung 2005 bis 2009 sollen sie bis zum Jahr 2008 um weitere 805 Mio. € verringert werden. Gegenüber dem Jahr 2002 soll damit eine Reduzierung um insgesamt 1 450 Mio. € erzielt werden. Im Jahr 2005 waren sie nach dem vorläufigen Jahresabschluss mit 18 060 Mio. € um 32 Mio. € niedriger als veranschlagt.

Im Vergleich der Primärsalden der Stadtstaaten hat sich das Defizit pro Einwohner nach Darstellung des Senats deutlich verbessert und dem Ver-gleichswert des Landes Hamburg angenähert.

Ansicht 3: Primärsalden der Stadtstaaten

Bundesland	2003	2004
	- €/Einwohner -	
Berlin	-717	-366
Hamburg	-272	-308
Bremen	-1 353	-1 195

Auch bei einem vollständigen Abbau des Primärdefizits verbessert sich die Haushaltslage des Landes jedoch nicht nachhaltig, weil die Zinsausgaben, die sich im Zeitraum 2004 bis 2008 auf insgesamt annähernd 13 Mrd. € belaufen, nahezu vollständig durch neue Kreditaufnahmen finanziert werden müssen und die zunehmende Verschuldung die Zinslast wiederum kontinuierlich erhöht (vgl. T 28 und 33).

3. Steuern

- 12 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 4: Steueraufkommen nach Steuerarten

Steuerarten	2002	2003	2004	2005	Veränderung 2005 gegenüber 2004
	- Mio. € -				
Gemeinschafts- steuern ¹⁾	10 481,8	11 045,7	10 626,6	10 747,1	120,5
Landessteuern ²⁾	753,2	684,3	722,1	749,0	26,9
Gemeindesteuern	1 225,6	1 261,7	1 351,9	1 466,4	114,5
Anteil an der Ein- fuhrumsatzsteuer	522,7	561,1	560,5	556,3	-4,2
Gesamtaufkommen	12 983,3	13 552,8	13 261,1	13 518,8	257,7

¹⁾ einschließlich der Gewerbesteuerumlage

²⁾ ohne Spielbankabgabe

- 13 Die vom Gesamtaufkommen nach Abzug des Bundesanteils verbleibenden Steuereinnahmen des Landes Berlin mit Ausnahme des Anteils Berlins an der Einfuhrumsatzsteuer sind von 2002 bis 2005 kontinuierlich angestiegen:

Ansicht 5: Steuereinnahmen

Jahr	Soll laut Haushaltsplan ¹⁾	Ist-Einnahmen ¹⁾	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem	
			Haushaltsplan	Vorjahr
	- Mio. € -			- v. H. -
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
2005	8 290	8 120	-2,1	+1,3

¹⁾ ohne Spielbankabgabe

Im Jahr 2005 sind die Ist-Einnahmen des Landes Berlin gegenüber dem Vorjahr um 108 Mio. € gestiegen. Allerdings wurde der Haushaltsansatz um 170 Mio. € verfehlt.

- 14 Die für das Land Berlin wichtigen Steuerarten und die Berlin daran zustehenden Anteile haben sich in dem Zeitraum 2002 bis 2005 wie folgt entwickelt:

Ansicht 6: Entwicklung der ausgewählten Steuereinnahmen für Berlin

Jahr	Lohnsteuer	veranlagte Einkommensteuer	nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	Körperschaftsteuer	Umsatzsteuer	Einfuhrumsatzsteuer	Gewerbesteuer	Grundsteuer
- Mio. € -								
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
2005	2 462	185	146	295	2 129	556	897	588

Das Umsatzsteueraufkommen hat sich zwar gegenüber dem Vorjahr um 123 Mio. € verringert, übertrifft aber immer noch die Aufkommen der Jahre 2002 und 2003.

Die negative Entwicklung des Lohnsteueraufkommens hat sich auch im Jahr 2005 fortgesetzt. Ursächlich hierfür waren die in den letzten Jahren beschlossenen Steuerentlastungen der Arbeitnehmer. Aufkommensmindernd hat sich zudem ausgewirkt, dass die Zahl der Beschäftigten zurückgeht, die außertariflichen Lohnkomponenten weiter abgebaut werden und die Tariflöhne nur moderat angehoben wurden.

Die veranlagte Einkommensteuer hat sich gegenüber dem Vorjahr um 59 Mio. € erhöht. Ihr Anteil am Berliner Steueraufkommen beträgt aber nur 2,3 v. H. Diese geringe Quote ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass aus diesen Einnahmen die Steuererstattungen an Arbeitnehmer, die Eigenheimzulage und die Investitionszulage geleistet werden.

Bei dem Körperschaft- und dem Gewerbesteueraufkommen hat sich der positive Trend der Vorjahre fortgesetzt. Sie sind gegenüber dem Vorjahr um 189 Mio. € bzw. 118 Mio. € angestiegen. Hauptursächlich hierfür sind die anhaltend verbesserte Gewinnsituation von Unternehmen und eine damit einhergehende Erhöhung der Vorauszahlungen.

- 15 Für die Jahre 2006 bis 2009 erwartet Berlin die folgenden Steuereinnahmen:

Ansicht 7: Erwartete Steuereinnahmen

Jahr	Schätzungsergebnis ¹⁾	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
2006	8 199	-1,0 ²⁾
2007	8 469	+3,3
2008	8 789	+3,8
2009	9 050	+3,0

¹⁾ ohne Spielbankabgabe

²⁾ im Vergleich zum Ist des Jahres 2005

Die Zahlen beruhen für das Jahr 2006 auf den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2005 und für die Jahre 2007 bis 2009 auf der Finanzplanung 2005 bis 2009. Die Prognosen können schon wegen der laufenden Änderungen des Steuerrechts nur als Tendenzangaben angesehen werden.

4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

- 16 Die Einnahmen aus LFA und BEZ waren im Jahr 2005 mit 5 303 Mio. € um 38 Mio. € niedriger als im Jahr 2004.

Die Einnahmen aus LFA und Fehlbetrags-BEZ beliefen sich im Jahr 2005 auf 3 256 Mio. €. Damit wurden die Erwartungen nach dem Haushaltsplan um 138 Mio. € und nach der Steuerschätzung vom November 2005 um 32 Mio. € überschritten. Für das Jahr 2006 wurden mit der Steuerschätzung vom November 2005 die Einnahmeerwartungen gegenüber dem Haushaltsplan sowie der Finanzplanung 2005 bis 2009 um 14 Mio. € reduziert.

In der Finanzplanung 2005 bis 2009 hat der Senat beginnend mit dem Jahr 2006 die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2005 berücksichtigt. Danach geht er von einer Zunahme von Steuereinnahmen, LFA und Fehlbetrags-BEZ aus, gegenüber der Finanzplanung 2003 bis 2007 mussten die Einnahmeerwartungen jedoch deutlich gesenkt werden:

Ansicht 8: Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

Finanzplanung	2003 bis 2007	2005 bis 2009	Differenz
	- Mio. € -		
2006			
Steuern	8 839	8 166	-673
Länderfinanzausgleich	2 528	2 401	-127
Fehlbetrags-BEZ	803	754	-49
2007			
Steuern	9 187	8 469	-718
Länderfinanzausgleich	2 617	2 499	-118
Fehlbetrags-BEZ	837	785	-52

Die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung betragen für Berlin von 2005 an nur noch 43,5 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 Jahresbericht 2004 (T 17) dargestellt. Von 2003 bis 2008 werden sie sich von 2 115 Mio. € um 126 Mio. € auf 1 989 Mio. € verringern.

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

Der Senat hat im September 2005 den Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2004 vorgelegt. Darin wird wie auch im Bericht des Vorjahres auf die äußerst unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung seit 1995 und den Rückgang der Wirtschaftskraft verwiesen. Zwischen 1995 und 2004 sei die Berliner Wirtschaftsleistung um 8,5 v. H. geschrumpft, während sich bundesweit die gesamtwirtschaftliche Produktion um 11,9 v. H. erhöht habe. Die Ursache läge insbesondere im Zusammenbruch der Wirtschaft im ehemaligen Ostteil der Stadt, in den nicht wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstrukturen im ehemaligen Westteil, dem raschen Abbau der (steuerlichen) Berlinförderung sowie in Abwanderungen in andere Regionen. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sei rückläufig. Erst seit 2004 habe sich wieder eine leichte Expansion der Wirtschaftsleistung herausgebildet. Mit dem Bericht stellt der Senat dar, dass sich die Investitionen trotz des hohen infrastrukturellen Nachholbedarfs infolge der Haushaltsnotlage auf einem bedenklich niedrigen Niveau befinden.

Unter Anwendung des vom Bundesministerium der Finanzen vorgegebenen Berechnungsschemas ergab sich für das Land Berlin ein negativer Zahlenwert für den investiven Einsatz der Sonderbedarfs-BEZ, da auch im Jahr 2004 Teile der konsumtiven Ausgaben (insbesondere Zinszahlungen)

durch Kreditaufnahme finanziert werden mussten. Nach Darlegung des Senats ließe sich das Berechnungsschema nur sinnvoll anwenden, wenn bei ansonsten ausgeglichenem Haushalt die Kreditaufnahme vollständig für Investitionen genutzt werden kann und die Sonderbedarfs-BEZ zusätzlich zur Verfügung stehen. Außerdem verwies der Senat darauf, dass mit den Sonderbedarfs-BEZ ebenfalls ein Ausgleich unterproportionaler kommunaler Steuerkraft bezweckt wird. Gegenüber den Stadtstaaten Hamburg und Bremen habe mit 1,3 Mrd. € bzw. 0,5 Mrd. € ein erheblicher Rückstand bestanden, der durch die Sonderbedarfs-BEZ ausgeglichen wurde.

5. Personalausgaben und Stellenentwicklung

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

Ansicht 9: Entwicklung der Personalausgaben

Jahr	Soll laut Haushaltsplan	Ist-Ausgaben	Abweichung
	- Mio. € -		
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	6 764,5	-73,4
2005	6 885,8	6 641,9 ¹⁾	-243,9 ¹⁾
2006	6 340,9		
2007	6 312,4		

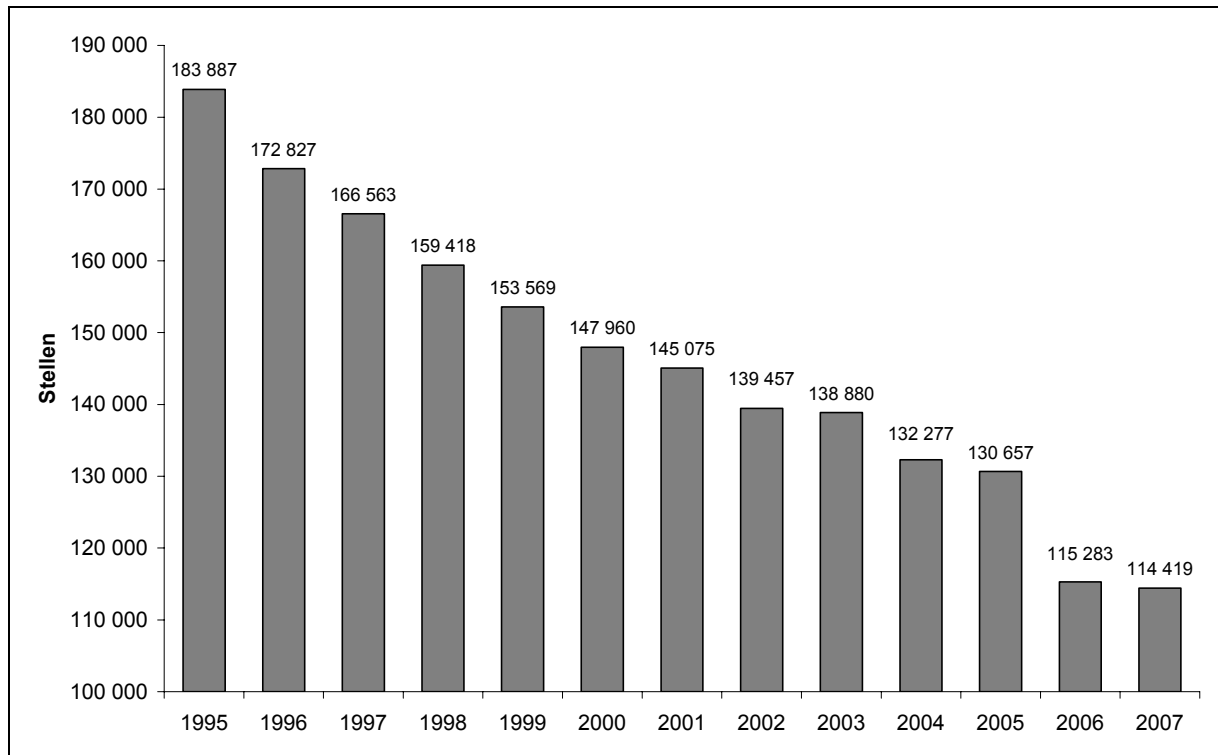
¹⁾ vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 06.01.06)

Die seit 2003 wieder rückläufigen Personalausgaben sind im jeweiligen Haushaltsplan in ausreichender Höhe veranschlagt worden. Seit dem Haushaltsjahr 2002 werden die Ansätze teilweise deutlich unterschritten. Im Jahr 2005 haben neben der restriktiven Einstellungspraxis des Senats die Übertragung der kommunalen Kindertagesstätten an freie Träger (135 Mio. €) und die nicht in Anspruch genommene Tarifvorsorge (83 Mio. €) zu diesem Ergebnis beigetragen. Für den Haushalts-

plan 2006/2007 hat der Senat die Ansätze für Personalausgaben nochmals deutlich verringert.

- 19 Die Entwicklung der Stellen und Beschäftigungspositionen (im Folgenden: Stellen) seit 1995 stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 10: Stellenentwicklung gemäß Stellenplänen (ohne Ausbildungspositionen)



Im Stellenplan für 2006 sind 115 283 Stellen enthalten (einschließlich 6 110 Stellen mit Wegfallvermerk). Für das Jahr 2007 sind 114 419 Stellen veranschlagt. Seit 1995 ist der Stellenbestand damit um fast 70 000 reduziert worden. Davon sind jedoch rd. 23 000 Stellen nicht haushaltswirksam eingespart worden, weil für sie weiterhin Ausgaben in Form von Sachausgaben, Zuwendungen oder Zuschüssen aus dem Landeshaushalt geleistet werden. Der vergleichsweise große Stellenabgang von 2005 zu 2006 resultiert insbesondere aus der Übertragung von Kindertagesstätten auf freie Träger (ca. 10 500 Stellen).

- 20 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben von 1996 bis 2004:

Ansicht 11: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Ausgaben in Mio. €								
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	21,0	19,7	20,6	20,2	20,8	19,7	18,7	18,4	18,0
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	6 227,6	6 068,1	5 918,2	5 904,5	5 851,8	5 814,8	5 840,4	5 606,3	5 347,9
Versorgungsbezüge	896,3	926,2	956,1	996,5	1 043,3	1 104,4	1 143,0	1 103,5	1 132,3
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	161,9	173,0	205,2	209,3	221,6	238,9	259,2	256,5	262,0
Personalbezogene Sachausgaben	3,0	2,9	2,6	2,0	9,4	9,9	9,4	6,4	4,2
Personalausgaben insgesamt¹⁾	7 309,7	7 189,8	7 102,9	7 132,7	7 147,1	7 187,9	7 271,0	6 991,1	6 764,4
	Anteil an den Personalausgaben insgesamt in v. H.								
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	0,29	0,27	0,29	0,28	0,29	0,27	0,26	0,26	0,27
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	85,20	84,40	83,32	82,78	81,88	80,90	80,32	80,19	79,06
Versorgungsbezüge	12,26	12,88	13,46	13,97	14,60	15,36	15,72	15,78	16,74
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	2,21	2,41	2,89	2,93	3,10	3,32	3,56	3,67	3,87
Personalbezogene Sachausgaben	0,04	0,04	0,04	0,03	0,13	0,14	0,13	0,09	0,06
Personalausgaben insgesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Veränderung (1996 = 100)								
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	100	94	98	96	99	94	89	88	86
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	100	97	95	95	94	93	94	90	86
Versorgungsbezüge	100	103	107	111	116	123	128	123	126
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	100	107	127	129	137	148	160	158	162
Personalbezogene Sachausgaben	100	97	88	67	317	334	317	215	141
Personalausgaben insgesamt	100	98	97	98	98	98	99	96	93

¹⁾ Abweichungen zu den Zahlenangaben in der Ansicht 9 ergeben sich durch Rundungsdifferenzen.

Die Gehälter, Vergütungen und Löhne für die aktiv Beschäftigten machen mit knapp 80 v. H. den größten Teil der Personalausgaben aus. Sie sind gegenüber 1996 um 880 Mio. € gesunken. Die Ausgaben für Beihilfeleistungen sind gegenüber dem Vorjahr angestiegen, was insbesondere auf die Zunahme dieser Ausgaben für Versorgungsempfänger zurückzuführen ist.

- 21 Bei den Versorgungsausgaben des Haushaltsjahres 2004 sind im Vergleich zu den Vorjahren keine wesentlichen Verschlechterungen eingetreten. Durch Kürzung der bisher als „Sonderzuwendung“ bezeichneten Zahlungen auf einen einheitlichen Sockelbetrag von 320 € sind die Versorgungslasten in 2003 gegenüber denen des Vorjahres zunächst gesunken und seitdem aufgrund linearer Anpassungen in 2004 wieder angestiegen; sie bleiben aber trotz höherer Fallzahlen noch hinter den Versorgungsausgaben in 2002 zurück (vgl. Ansicht 11). Insgesamt binden die Versorgungslasten

aber nach wie vor einen nicht unerheblichen Teil der laufenden Ausgaben und werden in den nächsten Jahren weiter ansteigen.

- 22 Der Rechnungshof hat sich bereits mehrfach in seinen Jahresberichten (zuletzt Jahresbericht 2003 T 29) zu der Ausbildungssituation im Land Berlin geäußert. Die Ausbildungsmittel sind in den vergangenen Jahren stetig reduziert worden. Erst für 2007 ist wieder ein leichter Anstieg geplant. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Ausbildungsmittel seit 2001:

Ansicht 12: Ausbildungsmittel

Jahr	Soll laut Haushaltsplan	Ist-Ausgaben	Abweichung
	- Mio. € -		
2001	235,0	190,5	-44,5
2002	223,5	198,3	-25,2
2003	219,2	177,1	-42,1
2004	151,7	139,6	-12,1
2005	127,8	112,8	-15,0
2006	104,7		
2007	111,2		

Die in den Haushaltsplänen für die Hauptverwaltung und die Bezirksverwaltungen veranschlagten Ausbildungspositionen haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Ansicht 13: Ausbildungspositionen

Jahr	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Insgesamt
2001	11 135,37	2 187,52	927,16	14,250,05
2002	10 682,48	2 269,65	939,16	13 891,29
2003	10 538,48	2 242,15	939,16	13 719,79
2004	7 931,61	2 118,86	934,61	10 985,08
2005	6 999,33	2 120,86	934,61	10 054,80
2006	5 124,24	1 440,53	908,61	7 473,38
2007	5 548,24	1 428,53	908,61	7 885,38

Zu den Ausbildungspositionen gehören die Titel für Beamtenanwärter, Beamte zur Anstellung, Richter auf Probe, auszubildende Angestellte, Praktikanten und Volontäre sowie auszubildende Arbeiter. Der Rückgang bei den Positionen für Beamte bis 2006 ist Folge der Ausgliederung der Ausbildung für den gehobenen Dienst der allgemeinen Verwaltung; der Wiederanstieg 2007 ist in der Ausweitung der Ausbildung für Polizeivollzugskräfte begründet. Der Rückgang bei den auszubildenden Angestellten wird durch die

Ausgliederung der Kindertagesstätten und die Umstellung der Erzieherausbildung verursacht.

Der Senat hatte bereits mit Beschluss 34/02 vom 5. Februar 2002 für die Jahre 2002 bis 2006 einen Einstellungskorridor (getrennt nach den Bereichen Polizei- und Feuerwehrvollzug, Justiz, Lehrer, Finanzämter und sonstige Verwaltung) beschlossen. Mit dem Eckwertebeschluss 2006 bis 2009 und der Finanzplanung 2005 bis 2009 hat der Senat die Fortschreibung des Neueinstellungskorridors festgelegt. Die Nachbesetzung von Stellen ist nur in wenigen Bereichen zulässig und soll sich für den Zeitraum 2006 bis 2009 wie folgt entwickeln:

Ansicht 14: Nachzubesetzende Stellen

Bereich	2006	2007	2008	2009
Anzahl insgesamt nachzubesetzender Stellen	805	1 095	1 415	1 695
darunter:				
Polizeivollzug	85	155	355	435
Feuerwehrvollzug	70	80	80	110
Justiz	170	170	170	190
Lehrer	250	410	460	610
Finanzämter	80	130	200	200
Sonstige Bereiche	150	150	150	150

Zu der Ermittlung des Korridors wurden neben einer durchschnittlichen altersbedingten Fluktuation von jährlich über 4 000 Beschäftigten auch zu erwartende organisatorische Veränderungen sowie die Ergebnisse von Ausstattungsvergleichen und Benchmarks berücksichtigt. Auch wenn die restriktive Einstellungspolitik des Senats zum Stellenabbau im Land Berlin in der Vergangenheit beigetragen hat, weist der Rechnungshof - über den geplanten Anstieg von Einstellungen in den kommenden Jahren hinaus - auf die Notwendigkeit einer bedarfsgerechten Ausbildung von Nachwuchskräften als Grundlage einer leistungsfähigen Verwaltung hin.

6. Konsumtive Ausgaben

23

Die in Ansicht 15 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 15: Entwicklung der konsumtiven Ausgaben

Art der Ausgaben	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	- Mio. € -					
Konsumtive Ausgaben insgesamt	9 555,6	9 693,7	8 978,3	9 481,5	9 539,3	9 412,0
darunter:						
Sächliche Verwaltungsausgaben	1 699,8	1 713,4	1 704,8	1 759,7	1 873,7	1 849,0
darunter:						
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	326,0	321,0	323,9	299,8	302,8	342,0
Mieten und Pachten	142,9	177,0	168,4	181,3	336,4	340,0
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	226,3	203,3	206,7	212,9	199,9	165,0
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	7 855,9	7 980,2	7 369,2	7 837,1	7 755,5	7 619,0
darunter:						
Schuldendiensthilfen an Sonstige	1 144,2	1 058,1	1 012,6	905,0	813,8	744,0
Erstattungen an Sonstige	1 680,9	1 665,1	1 573,5	1 974,4	1 979,4	1 982,0
Zuweisungen und Zuschüsse an sonstige Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	1 811,1	2 061,0	1 912,7	2 131,8	2 085,3	2 148,0
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	1 781,9	1 898,6	1 652,7	1 982,4	2 018,5	1 854,0
Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	363,4	354,4	331,8	315,2	290,5	258,0

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss beliefen sich die konsumtiven Sachausgaben im Jahr 2005 auf 9 603 Mio. €. Damit wurden die veranschlagten Ausgaben um 625 Mio. € überschritten. Hierin eingeschlossen sind auch die Ausgaben, die durch Umwandlung von Personal- in Sachmittel im Kindertagesstätten-Bereich angefallen sind (vgl. T 18), sowie Ausgaben im Rahmen von „Hartz IV“, denen Einnahmen vom Bund gegenüberstehen (vgl. T 26). Die Senatsverwaltung für Finanzen beziffert die um diese Faktoren bereinigte Überschreitung der konsumtiven Sachausgaben auf rd. 150 Mio. €.

- 24 Die veranschlagten sächlichen Verwaltungsausgaben wurden im Jahr 2005 um 142 Mio. € und die Ausgabenlinie nach der Finanzplanung 2003 bis 2007 um 111 Mio. € überschritten.

Gegenüber dem Jahr 2003 haben sich die Ausgaben im Jahr 2004 um insgesamt 14 Mio. € erhöht. Steigerungen sind insbesondere bei Mieten und Pachten, aber auch bei Aus- und Fortbildung sowie Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnlichen Kosten zu verzeichnen. Die Aufwendungen für Mieten und Pachten steigen insbesondere aufgrund der Neuordnung des Immobilienmanagements (vgl. T 250 ff.). Sie werden vor allem

in den Jahren 2006 und 2007 deutlich anwachsen. Der Anteil der Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnlichen Kosten an den sächlichen Verwaltungsausgaben hat sich weiter erhöht und betrug im Jahr 2004 fast 7 v. H.

Ansicht 16: Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben zwischen 2003 und 2004

Art der Ausgaben	2003	2004	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -		v. H.
Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungsgegenstände	106,3	103,3	-2,8
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen	62,9	62,7	-0,3
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	326,0	321,0	-1,5
Mieten und Pachten	142,9	177,0	23,9
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	226,3	203,3	-10,2
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	212,0	213,1	0,5
Archiv- und Sammlungsgegenstände	4,2	4,4	4,8
Aus- und Fortbildung	29,2	37,7	29,1
Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnliche Kosten	112,9	119,1	5,5
Dienstreisen	2,6	2,4	-7,7
Repräsentationskosten	0,5	0,5	0,0
Sonstiges (u. a. sächliche Ausgaben für die Verwaltungsreform, Abräumung von Grundstücken, Sachkosten für ABM)	474,0	469,0	-1,1
Insgesamt	1 699,8	1 713,4	0,8

- 25 Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse fielen im Jahr 2004 um 363 Mio. € höher aus als veranschlagt. Zwischen 2003 und 2004 haben sie sich um 124 Mio. € erhöht:

Ansicht 17: Entwicklung der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse zwischen 2003 und 2004

Art der Ausgaben	2003	2004	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -		v. H.
Sonstige Zuweisungen			
an den Bund	228,9	219,8	-4,0
an Länder	16,9	20,1	18,9
an Gemeinden und Gemeindeverbände	9,0	10,0	11,1
an Sondervermögen	51,5 ¹⁾	10,1	-80,4
an Sozialversicherungsträger sowie an die BfA	119,7	183,2	53,0
Schuldendiensthilfen			
an öffentliche Unternehmen	225,9	203,7	-9,8
an private Unternehmen	50,5	50,4	-0,2
an Sonstige im Inland	867,9	804,0	-7,4
Erstattungen an Inland	1 680,9	1 665,1	-0,9
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	1 781,9	1 898,6	6,5
Zuschüsse für laufende Zwecke			
an öffentliche Unternehmen	359,0	410,6	14,4
an private Unternehmen	242,1	229,5	-5,2
an soziale oder ähnliche Einrichtungen	363,4	354,4	-2,5
an öffentliche Einrichtungen	1 625,9	1 618,9	-0,4
im Ausland	42,2	38,3	-9,2
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland	179,6	200,1	11,4
Vermögensübertragungen an Sonstige im Inland	10,6	63,5	499,1
Insgesamt	7 855,9	7 980,2	1,6

¹⁾ einschließlich Zuschüsse an Fonds „Aufbauhilfe“

Die wesentlichen Ausgabenzuwächse sind bei Renten und Unterstützungen und Zuweisungen an Sozialversicherungsträger sowie an die BfA zu verzeichnen. Dem Block der Renten und Unterstützungen sind die Transferausgaben der Bezirke in großen Teilen zuzuordnen. Bei den Transferausgaben der Bezirke konnten die Ausgabenziele auch im Haushaltsjahr 2004 nicht erreicht werden. Gegenüber der Zumessung, die mit 3 068 Mio. € festgelegt war, kam es zu Mehrausgaben von 218 Mio. €, denen aber teilweise zusätzliche Einnahmen gegenüberstanden.

- 26 Im Haushaltsjahr 2005 haben sich aufgrund von gesetzlichen Änderungen finanzielle Verschiebungen bei den Transferausgaben der Bezirke ergeben. Für einige ausgewählte Bereiche zeigt sich folgendes Bild:

Mit dem Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG) sollte einer „verschämten Altersarmut“ begegnet werden, indem der Lebensunterhalt der betroffenen Personen nach diesem Gesetz und nicht mehr als Sozialhilfeleistung nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) gewährt wurde.

Zum 1. Januar 2005 sind die Regelungen des GSiG wie auch des BSHG in dem neuen SGB XII vereinigt worden. Auf dessen Grundlage werden nunmehr Sozialhilfeleistungen zur Deckung des Lebensunterhalts für nicht Erwerbsfähige und zur Sicherung des Lebensunterhalts im Alter und bei dauernder Erwerbsminderung sowie weitere Hilfen (nach altem Recht: in besonderen Lebenslagen) erbracht. Gleichzeitig ist zum 1. Januar 2005 das neue SGB II in Kraft getreten, mit dem der Gesetzgeber die bisherigen Leistungen der Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III und die Leistungen der Sozialhilfe für Erwerbsfähige nach dem BSHG zu einer gemeinsamen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, zusammengeführt hat („Hartz IV“). Das Land Berlin als kommunaler Träger ist hier insbesondere für die Kosten von Unterkunft und Heizung der Leistungsträger. Andere Kosten - insbesondere die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts - hat der Bund zu tragen.

Finanzielle Entlastungen in den Bezirkshaushalten bei den Transferausgaben sind nicht eingetreten. Zwar sind über 90 v. H. der bisherigen Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in die Zuständigkeit der von Land und Bund (Bundesagentur für Arbeit) gemeinsam errichteten Arbeitsgemeinschaften in den Job-Centern gewechselt. Dem stehen aber Ausgaben in etwa gleicher Größenordnung gegenüber. Diese betreffen vor allem die Kosten von Unterkunft und Heizung, die nicht nur für die ehemaligen Sozialhilfeempfänger, sondern nunmehr zusätzlich auch für die bisherigen Empfänger von Arbeitslosenhilfe zu tragen sind.

Ansicht 18: Entwicklung der Transferausgaben in den Bezirken für ausgewählte Bereiche zwischen 2003 und 2005

Art der Ausgaben	2003	2004	Veränderung 2004 gegenüber 2003	2005
	- Mio. € -		v. H.	Mio. €
Arbeitslosengeld II (darunter: Kosten für Unterkunft und Heizung)	—	—	—	1 203,5 (1 176,2)
Hilfe zum Lebensunterhalt - SozJug	1 096,4	1 096,6	+0,02	92,8
Hilfe zum Lebensunterhalt - AsylbLG	94,8	80,4	-15,2	67,7
Entgeltfinanzierte Betreuungsleistungen	809,1	849,6	+5,0	845,3
Krankenhilfe	193,4	183,8	-5,0	99,6
Hilfe zur Erziehung	399,0	359,9	-9,8	329,8
Wohngeld	173,6	199,6	+15,0	68,5
Grundsicherung	41,0	128,5	+213,4	196,2
Pflegeleistungsgesetz	33,0	27,2	-17,6	26,4

Die Ausgaben für die Leistungen des kommunalen Trägers nach dem SGB II stellten im Jahr 2005 den größten Ausgabeposten der Transferausgaben der Bezirke dar. Noch im Juli 2005 ging die Senatsverwaltung für Finanzen bei den Leistungen an Empfänger des Arbeitslosengeldes II von Gesamtausgaben für das Jahr 2005 in Höhe von 1 092 Mio. € aus. Darunter sollten 1 072 Mio. € nur auf die Kosten für Unterkunft und Heizung entfallen, an denen sich der Bund mit 29,1 v. H. (312 Mio. €) beteiligt. Beim Land Berlin sollten damit 760 Mio. € verbleiben. Tatsächlich leistete das Land Berlin im Jahr 2005 insgesamt 1 176 Mio. € für Unterkunft und Heizung, der Bund erstattete 342 Mio. €, sodass der Landeshaushalt mit 834 Mio. € belastet wurde.

Der Ausgabenrückgang im Jahr 2005 bei der Hilfe zum Lebensunterhalt um über 90 v. H. gegenüber 2004 ist auf den Wechsel des Personenkreises in das SGB II zurückzuführen.

Bei der vom 1. Januar 2003 an neu eingeführten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung ist die erhebliche Steigerung der Ausgaben im Jahr 2004 im Vergleich zu den Ausgaben im Jahr 2003 auf die verspätete Antragsbearbeitung in den Bezirken zurückzuführen. Der überwiegende Teil der Anspruchsberechtigten bezog in der Übergangszeit bis zur Bewilligung der Grundsicherungsleistungen weiterhin Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG. Auch zu Beginn des Jahres 2005 waren noch nicht alle Bearbeitungsrückstände aufgearbeitet.

Der Ausgabenrückgang im Jahr 2005 beim Wohngeld ist auf eine Änderung des Wohngeldgesetzes vom 1. Januar 2005 an zurückzuführen, wonach Leistungsempfänger nach dem SGB XII bzw. SGB II in der Regel keinen Anspruch auf Wohngeld mehr haben.

Im Bereich der entgeltfinanzierten Betreuungsleistungen hat die aus Vertretern der Leistungserbringer und des Landes Berlin als Sozialhilfeträger gebildete Berliner Vertragskommission Soziales („Kommission 93“, jetzt „Kommission 75“) am 27. Mai 2003 einen Einsparbeschluss über ca. 34 Mio. € gefasst, für dessen Umsetzung eine Laufzeit von 3,5 Jahren bis 2006 vorgesehen ist (vgl. Vorjahresbericht T 42). Die Ausgabenbegrenzungen umfassten Positionen, die durch die Vertragsgestaltungen der Hauptverwaltung steuerbar sind. Im Vergleich der Jahre 2003 und 2004 sind weitere Ausgabensteigerungen festzustellen. Als weitere Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung wird die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz in Absprache mit der Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen eines Projekts „Modellsozialamt 2005“ im Bereich der Eingliederungshilfe für Behinderte ein Fallmanagement einführen. Hierzu sollen mit den Bezirksämtern Zielvereinbarungen geschlossen werden. Die weiteren Entwicklungen bleiben abzuwarten.

Der seit 1999 zu verzeichnende Rückgang bei der Zahl der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) setzte sich auch in den Jahren 2004 und 2005 fort und führte dementsprechend zu einem Ausgabenrückgang. Weitere Ausgabensenkungen in den nächsten Jahren könnten die Bezirke erzielen, indem die gesetzlichen Möglichkeiten zur Leistungseinschränkung nach § 1 a AsylbLG genutzt und jeder Leistungsfall hinsichtlich der geänderten Aufenthaltstitel aufgrund des neuen Zuwanderungsgesetzes in Bezug auf die individuellen Anspruchsvoraussetzungen neu beurteilt wird.

Im Bereich der Hilfen zur Erziehung zeigen die bisher eingeleiteten Umstrukturierungsmaßnahmen weiterhin Erfolge. Die zuvor extrem angestiegenen Ausgaben haben sich sowohl in 2003 als auch in 2004 gegenüber dem Vorjahr verringert. Eine weitere Ausgabenminderung hat sich auch für das Haushaltsjahr 2005 ergeben. Für die Haushaltsjahre 2006/2007 sind weitere Einsparungen geplant.

7. Investitionsausgaben

- 27 Die Investitionsausgaben bewegen sich auf einem anhaltend niedrigen Niveau. Darüber hinaus bleibt ihre Struktur bis zum Jahr 2008 unverändert. Im Einzelnen entwickeln sie sich wie folgt:

Ansicht 19: Entwicklung der Investitionsausgaben

Art der Ausgaben	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	- Mio. € -					
Investitionsausgaben insgesamt	1 814,9	1 707,6	2 171,6	1 870,3	1 613,2	1 620,0
davon:						
Maßnahmen des Hochbaus und des Garten- und Landschaftsbaus	93,4	117,0	174,2	175,6	132,9	169,6
Maßnahmen des Tiefbaus einschließlich Brücken- und Tunnelbau, Wasserbau und Eisenbahnbau	38,6	42,2	85,2	86,2	85,6	82,5
Erwerb von unbeweglichen Sachen	104,4	75,2	71,5	96,7	74,1	49,8
Erwerb von beweglichen Sachen	63,0	71,0	69,2	76,6	65,8	77,7
Darlehen an Sonstige im Inland	264,5	246,9	600,3 ¹⁾	289,7 ²⁾	203,0	251,2
Erwerb von Beteiligungen	395,4	434,9	427,3	465,7	416,2	335,2
Zuweisungen für Investitionen an den öffentlichen Bereich	75,9	77,8	85,7	94,4	99,0	86,5
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	779,7	642,6	658,3	585,5	536,5	567,6

¹⁾ einschließlich 300 Mio. € anteilige Risikoabschirmung Bankgesellschaft Berlin AG

²⁾ einschließlich 75 Mio. € anteilige Risikoabschirmung Bankgesellschaft Berlin AG

Die Planungsvorstellungen des Senats haben sich im Vergleich zur vorangegangenen Finanzplanung nicht grundsätzlich verändert. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2005 beliefen sich die Investitionsausgaben auf 1 761 Mio. € (vgl. T 11).

Die bereits unter dem Länderdurchschnitt liegenden Investitionsausgaben sollen nach der Finanzplanung 2005 bis 2009 bis zum Jahr 2008 auf 1 620 Mio. € weiter gesenkt werden und im Jahr 2009 auf diesem Niveau bleiben. Sie werden insbesondere bestimmt durch notwendige Ausfinanzierungen bereits begonnener Maßnahmen und laufender Programme sowie durch die Bereitstellung von Landesmitteln zur Inanspruchnahme von Drittmitteln des Bundes und der EU. Jährlich werden ca. 20 v. H. durch Zuweisungen und Zuschüsse finanziert.

Die Einhaltung der Ausgabenlinie will der Senat durch weitgehenden Verzicht auf neu beginnende Maßnahmen erreichen. Er hält diese Entwicklung, die er angesichts des hohen infrastrukturellen Nachholbedarfs als bedenklich ansieht, wegen der extremen Haushaltsnotlage für unvermeidbar. Eine solche Konsolidierungsstrategie kann aber nicht dauerhaft aufrechterhalten werden, da langfristig hohe finanzielle Belastungen drohen und Infrastruktur-Investitionen im Übrigen einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Wirtschaftskraft leisten.

Regelmäßig werden weniger als 16 v. H. der Gesamtausgaben für Investitionen für bauliche Investitionen eingesetzt. Deutlich mehr Mittel fließen in Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche und den Erwerb von Be-

teiligungen. 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.

8. Verschuldung

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

Ansicht 20: Schuldenstand und Zinsausgaben

Jahr	Schulden ¹⁾	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Zinsausgaben	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Netto-Neuverschuldung
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €
2003	50 038,9 ²⁾	8,7	2 254,8	2,8	4 006,9
2004	55 128,4 ²⁾	10,2	2 312,4	2,6	4 322,1
2005	58 580,2 ²⁾	6,3	2 396,0 ³⁾	3,6	3 510,0 ³⁾
2006	61 650,5	5,2	2 475,0	3,3	3 070,3
2007	63 966,8	3,8	2 557,0	3,3	2 316,3
2008	66 093,8	3,3	2 780,0	8,7	2 127,0

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 184,2 Mio. €, Stand vom 31.12.04) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen.

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

³⁾ vorläufiger Jahresabschluss 2005 (Stand: 06.01.06)

In der Darstellung sind regelmäßig die Kassenverstärkungskredite nicht berücksichtigt. Per 31. Dezember 2005 war kein Bestand zu verzeichnen.

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 2004 auf 30 079,5 Mio. €, wovon bis zu 21 600 Mio. € auf die Risikoabschirmung der Bankgesellschaft Berlin AG entfielen.

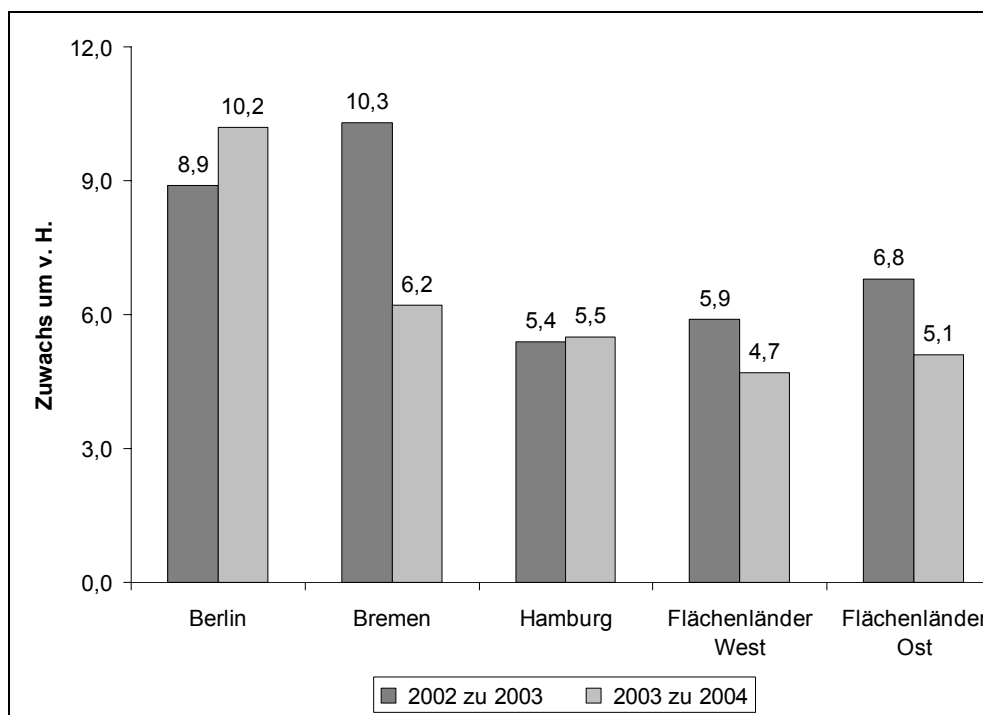
Im Jahr 2006 überschreitet die Gesamtverschuldung 60 Mrd. €. Die Netto-Neuverschuldung, die im Jahr 2004 bei 4,3 Mrd. € und 2005 bei 3,5 Mrd. €

lag, soll anschließend bis 2008 auf 2,1 Mrd. € zurückgeführt werden. Dies setzt voraus, dass die Konsolidierungsvorgaben konsequent umgesetzt und keine Fehlbeträge erwirtschaftet werden.

- 29 Trotz der Konsolidierungsfortschritte des Landes steigen die Schulden und damit die Zinsbelastung weiter an.

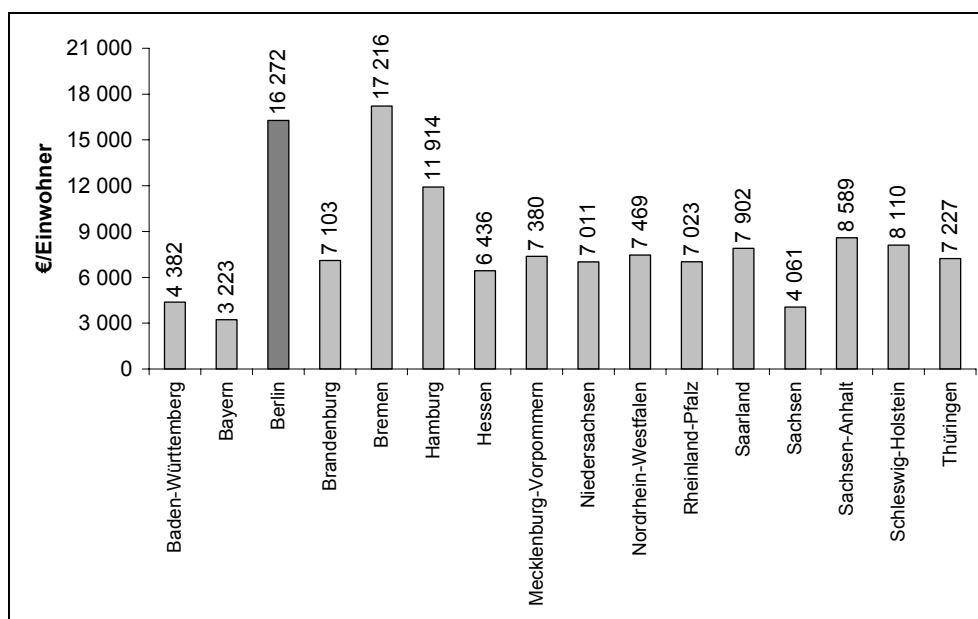
Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes hat sich zwischen 2002 und 2004 ungünstig entwickelt. Anders als im Jahr zuvor verzeichnet es gegenüber den Stadtstaaten und Flächenländern von 2003 zu 2004 die höchste Zuwachsrate.

Ansicht 21: Zuwachs der Pro-Kopf-Verschuldung



Die Verschuldung pro Einwohner belief sich in Berlin per 31. Dezember 2004 auf 16 272 €. Damit weist Berlin seit dem Jahr 2002 den nach Bremen höchsten Wert auf.

Ansicht 22: Schuldenstand der Bundesländer pro Einwohner per 31. Dezember 2004¹⁾



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.

In ihrem Abschlussbericht vom 9. Mai 2005 hat die Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“ u. a. Handlungsempfehlungen für die Haushalts-sanierung gegeben. Dabei wurde davon ausgegangen, dass Berlin die Primärausgaben weiterhin absenken muss und ein Konsolidierungsbedarf von mindestens 2 Mrd. € aufzulösen ist. Vorgeschlagen wurde die künftige Einteilung des Berliner Haushalts nach zukunfts-, gegenwarts- und vergangenheitsorientierten Ausgaben, wobei dies mit einer Rückführung vergangenheitsorientierter, Konsolidierung gegenwartsbezogener und Prioritäten-setzung zugunsten zukunftsorientierter Ausgaben (z. B. im Bereich Bildung und Wissenschaft) verbunden sein sollte. Zu den quantitativen Maßstäben der erforderlichen Sanierung des Berliner Haushalts führt die Enquete-Kommission u. a. aus, dass Berlin in der extremen Haushaltsnotlage nur die Wahl zwischen einer explosiven Entwicklung der Verschuldung oder einer radikalen Kürzung der öffentlichen Ausgaben hat. Ersteres würde den europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Bonität beeinträchtigen, Letzteres ist durch die notwendige Erfüllung der Pflichtaufgaben Berlins begrenzt. Ohne bundesstaatliche Hilfe würde sich ein Rückgang der Primärausgaben auf ein Niveau von etwa 88 v. H. des Länderdurchschnitts ergeben, bei dem anzunehmen sei, dass Berlin seinen verfassungsmässi-

gen Aufgaben nicht mehr nachkommen könne. Nach Auffassung der Kommission sollte Berlin seine relative Primärausgabenquote (d. h. der Anteil der relativen Primärausgaben an den relativen Primäreinnahmen)¹⁾ allerdings auf 95 v. H. des Bundesdurchschnitts senken.

Der Senat weist in seiner Stellungnahme vom 19. August 2005 zu dem Kommissionsbericht darauf hin, dass es ihm auch in den letzten Jahren gelungen sei, den Anteil der zukunftssträchtigen Ausgaben an den bereinigten Ausgaben weitgehend stabil zu halten, während der Anteil der gesetzlich bzw. vertraglich fixierten Altlasten am Haushalt - bei gleichzeitiger Rückführung der Primärausgaben - stetig gestiegen sei. Da Berlin als Haushaltsnotlagenland auf absehbare Zeit nur Ausgaben vorsehen dürfe, die bundesgesetzlich oder landesverfassungsrechtlich vorgeschrieben sind, sei das vorgeschlagene Konzept eines WNA-Budgets (wachstums- und nachhaltigkeitswirksame öffentliche Ausgaben) sehr theoretisch. Die relative Primärausgabenquote habe im Jahr 2003 noch bei 107,1 v. H. gelegen und werde im Finanzplanungszeitraum bis auf 95,5 v. H. im Jahr 2009 abgesenkt, sodass die Empfehlung der Kommission weitestgehend umgesetzt werde. Allerdings bedürfe es auch über 2009 hinaus weiterer erheblicher Konsolidierungsanstrengungen.

9. Kreditobergrenze

- 30 Nach den derzeitigen Planungen überschreiten die Einnahmen aus Krediten bis zum Jahr 2008 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), obgleich sich nach der Finanzplanung 2005 bis 2009 die Schere zwischen Investitionsausgaben und Kreditobergrenze verringern soll. Eine Änderung für das Jahr 2009 ist nicht zu erwarten. Die nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 VvB zulässige Obergrenze wird auch dann noch weit überschritten.

¹⁾ vgl. Schlussbericht der Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“, Drs 15/4000, Pkt. 2.1, S. 63 bis 66

Ansicht 23: 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
- Mio. € -				
2004	4 322,1	1 707,5	1 220,6	3 101,5
2005 ¹⁾²⁾	4 235,8	2 171,6	1 763,0	2 472,8
2006 ²⁾	3 070,3	1 870,3	1 447,2	1 623,1
2007	2 316,3	1 613,2	1 236,6	1 079,7
2008	2 127,0	1 620,0	1 285,0	842,0

¹⁾ HG 04/05; nach dem vorläufigen Jahreabschluss 2005 fällt das Ergebnis günstiger aus

²⁾ 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.

- 31 Die Enquete-Kommission „Eine Zukunft für Berlin“ stellt in diesem Zusammenhang fest, dass Artikel 115 GG bzw. Artikel 87 VvB die Netto-Neuverschuldung zwar grundsätzlich auf die Höhe der veranschlagten Investitionen beschränkt, die Verschuldungsgrenze jedoch keinen Bezug zur Rentabilität von öffentlichen Investitionen enthält und keine nutzungsadäquate Tilgung der aufgenommenen Staatsschulden vorgeschrieben ist. Der derzeit verwendete haushaltsrechtliche Investitionsbegriff sei weder für die Festlegung einer Verschuldungsgrenze ausreichend noch zur Bestimmung wachstumswirksamer Ausgaben brauchbar. Längerfristig müsse Berlin dafür Sorge tragen, dass es nie wieder in eine Haushaltsnotlage gerät. Die bisherigen Erfahrungen zeigten, dass die bestehenden verfassungsrechtlichen Begrenzungen der Staatsverschuldung das Entstehen von Haushaltsnotlagen nicht wirksam verhindert haben. Erforderlich wäre daher eine neu definierte Verschuldungsgrenze. Da die wissenschaftlichen Untersuchungen entsprechender Normen noch nicht abgeschlossen seien, das Thema bundesweit verfolgt werden müsse und für Berlin erst nach erfolgter Sanierung relevant werde, wollte die Kommission hierzu keine Handlungsempfehlung abgeben. Allerdings haben insbesondere einige Sachverständige der Enquete-Kommission folgende Vorschläge formuliert:

- Die Nettokreditaufnahme sollte auf die Höhe der tatsächlich getätigten und der selbst finanzierten Investitionsausgaben begrenzt werden.
- Der Investitionsbegriff sollte so restriktiv gefasst werden, dass nur noch Ausgaben für Sachinvestitionen des Landes und Zuschüsse für Sachinvestitionen beim direkten Beteiligungsbesitz angerechnet werden dürfen.
- Darlehen dürften nur dann beliehen werden, wenn die Tilgungsraten wieder zur Minderung der Netto-Neuverschuldung verwendet werden.
- Zur Berechnung der Obergrenze sollte von der Summe der Sachinvestitionen eine angemessene kalkulatorische Abschreibung abgezogen werden.
- Es sollten alle Formen der Schattenverschuldung berücksichtigt werden, indem von den Sachinvestitionen auch die Barwerte der Zahlungsverpflichtungen (z. B. für Pensionszahlungen und aus Leasing-Verträgen) abgesetzt werden.
- Die Weitergeltung nicht in Anspruch genommener Kreditermächtigungen sollte entfallen.

Die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder hat zuletzt im Jahr 2004 festgestellt, dass die geltenden Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme weitestgehend wirkungslos sind und dies insbesondere daran liege, dass der Investitionsbegriff zu weit gefasst und dadurch die Investitionssumme als Obergrenze für die Kreditaufnahme zu hoch sei. Sie hat gefordert, den Investitionsbegriff zumindest so einzugrenzen, dass Wertverluste und Vermögensveräußerungen sowie Darlehensrückflüsse und die Inanspruchnahme von Gewährleistungen von der Investitionssumme abgesetzt, Doppelzahlungen vermieden und Kredite durch die tatsächlich getätigten Investitionen begrenzt werden.

Für das Land Berlin bleibt zunächst das Gebot, die verfassungsrechtliche Grenze der Neuverschuldung wieder einzuhalten. Das erscheint angesichts der extremen Haushaltsnotlage und des damit einhergehenden äußerst niedrigen Niveaus der Investitionsausgaben aus eigener Kraft nicht erreichbar.

10. Haushaltsnotlage

- 32 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 Septem-

ber 2003 einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht mit dem Ziel eingereicht, dass Berlin Sonderbedarfs-BEZ zur Haushaltssanierung gewährt werden. Eine Entscheidung des Gerichts steht noch aus.

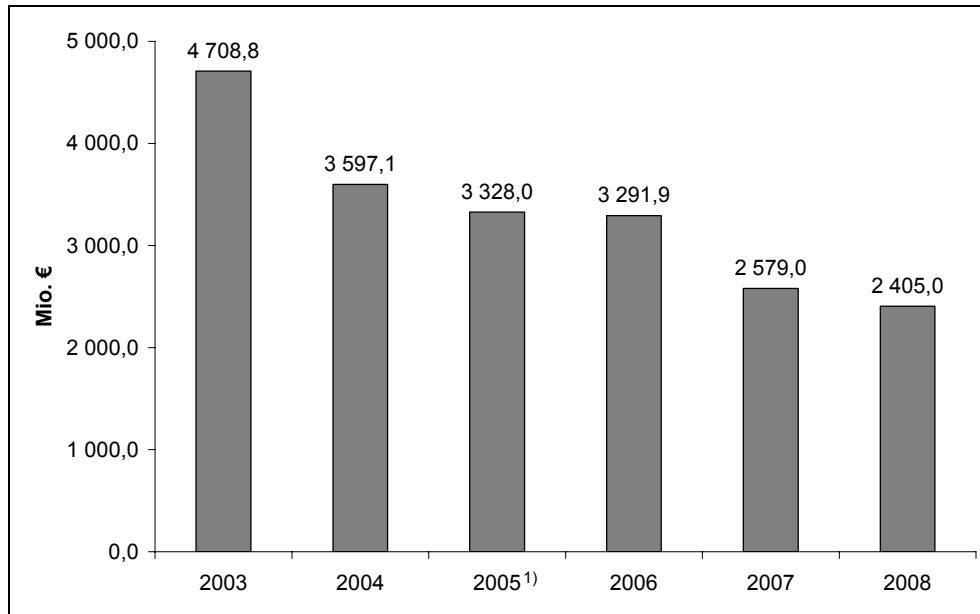
- 33 Die Zinsausgaben steigen infolge der anhaltenden Neuverschuldung weiter an (vgl. Ansicht 20). Nach der Finanzplanung 2005 bis 2009 sollen sie im Jahr 2008 eine Höhe von 2 780 Mio. € erreichen und im Jahr 2009 auf 2 950 Mio. € ansteigen. Die Belastung könnte sogar noch höher ausfallen, wenn es zu einer ungünstigeren Zinssatzentwicklung käme. So würde eine Erhöhung des Zinssatzes um 0,5 v. H. für die Summe der 2005 bis 2007 in Anspruch genommenen bzw. geplanten Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt eine zusätzliche Belastung von etwa 45 Mio. € ausmachen.

Der Senat hat in der Finanzplanung 2005 bis 2009 ausgewiesen, dass die Entwicklung des Landeshaushalts trotz ausgabeseitiger Konsolidierungserfolge ohne eine Teilentlastung von den Altschulden keineswegs nachhaltig ist. Unter Berücksichtigung der bis 2020 wegfallenden Sonderbedarfs-BEZ ergebe sich überschlägig ein weiterer Konsolidierungsbedarf von jährlich 4 Mrd. €, wenn ein weiteres Anwachsen der Zinslasten verhindert werden soll. Eine derartige Absenkung der Primärausgaben sei offenkundig untragbar; die verbliebenen Mittel reichten nicht aus, um den Ausgabeverpflichtungen Berlins als Stadtstaat nachzukommen. Demgegenüber weise Hamburg zwischen 1991 und 2008 Primärausgaben auf, die - bereinigt um Geberleistungen im Finanzausgleich - durchschnittlich etwa 26 v. H. über dem Länderdurchschnitt liegen. Der Senat lässt offen, welche Untergrenze der Primärausgabenrelation für Berlin gezogen werden könne.

11. Konsolidierungsnotwendigkeiten

- 34 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.

Neben den weiter durch Kreditaufnahme zu finanzierenden Zinsausgaben werden trotz einer weiteren Absenkung der Primärausgaben (T 11) zumindest bis zum Jahr 2007 noch Primärdefizite erwirtschaftet. Die finanziellen Größenordnungen stellen sich wie folgt dar:

Ansicht 24: Primärdefizit/-überschuss und Zinsbelastung

¹⁾ vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 06.01.06)

Vom Jahr 2007 an sehen die Planungen des Senats allerdings keine nennenswerte Senkung der Primärausgaben mehr vor. Das Primärsaldo soll vielmehr im Wesentlichen durch höhere Steuereinnahmen und anwachsende Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich weiter verbessert werden. Ausgangspunkt bildet dabei die Mittelfristprojektion des Arbeitskreises Steuerschätzung vom Mai 2005, wonach in den nächsten Jahren ein realer Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts von 1 bis 2 v. H. erwartet wird.

- 35 Mit der Finanzplanung 2003 bis 2007 hat der Senat Konsolidierungsbeschlüsse für ein Sanierungsprogramm nach § 12 Abs. 4 Maßstäbengesetz gefasst, das als Bestandteil des Normenkontrollantrags 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 33 bis 43).

Maßnahmen, mit denen die strukturelle Neuordnung von Aufgaben und Prozessen in der Berliner Verwaltung angestrebt wird, sind in der „Berliner Neuordnungssagenda 2006“ zusammengefasst, die mehr als 50 Projekte enthält.

Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, bestehen neben den erreichten Erfolgen jedoch auch **Risiken** in Milliardenhöhe, die die bisherigen und zukünftigen Konsolidierungseffekte relativieren können.

- 36 Die wirtschaftliche Situation der Mehrzahl der **städtischen Wohnungsbaugesellschaften** hat sich im Geschäftsjahr 2004 (geprüfte Jahresabschlüsse für 2005 liegen noch nicht vor) gegenüber dem Vorjahr durch Erlösausfälle aufgrund von anhaltend hohen Leerständen, hohe Wertberichtigungen und Rückstellungen für einzelne defizitäre Objekte sowie Belastungen aus der Passivierung von Aufwendungsdarlehen erneut verschlechtert. Ohne Berücksichtigung der Erlöse aus den erheblichen Bestandsverkäufen hätte der Verlust der städtischen Wohnungsbaugesellschaften nach den geprüften Jahresabschlüssen für 2004 im Saldo nicht 46,9 Mio. €, sondern überschlägig etwa 180 Mio. € betragen. Den Fortbestand einer der städtischen Wohnungsbaugesellschaften haben Wirtschaftsprüfer ohne Kapitalzuführung mittelfristig als „nicht gesichert“ eingeschätzt. Bei dieser Gesellschaft besteht ein insbesondere durch Leerstand verursachtes strukturelles Defizit, sodass ihre Liquidität langfristig nur gesichert ist, sofern sie Bestandsverkäufe in größerem Umfang realisieren kann. Zum Jahresanfang 2006 hat sie zwar fast 4000 (zum Teil mit öffentlichen Mitteln sanierte) Bestandswohnungen veräußert und soll nun mittelfristig ausreichend liquide sein. Das strukturelle Bewirtschaftungsdefizit besteht aber unverändert. Ein anderer Wohnungsbaukonzern hat im Februar 2006 ein Konsolidierungskonzept vorgestellt, nach dem Erlöse aus Bestandsverkäufen von etwa 600 Mio. € noch im laufenden Geschäftsjahr 2006, Forderungsverzichte Berlins, Tilgungsstreckungen der kreditierenden Banken, organisatorische Maßnahmen sowie drastische Personalkosteneinsparungen unverzichtbar sind, um die Insolvenz des Konzerns noch zu vermeiden. Einer weiteren städtischen Wohnungsbaugesellschaft haben Wirtschaftsprüfer mittelfristig Probleme in Teilen ihres Wohnungsbestands prognostiziert (steigender Leerstand, hoher Sanierungsbedarf), die aus eigener Kraft kaum noch zu lösen sein werden.

Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als wohnungswirtschaftlicher Fachverwaltung bereits Ende 2003 gefordert, dass der Senat für die städtischen Wohnungsbaugesellschaften eine verbindliche Gesamtstrategie entwickelt. Die Beteiligungsverwaltung hat in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auf ihre Bestrebungen zur Neuordnung der Wohnungswirtschaft und zur Konsolidierung der städtischen Wohnungsunternehmen verwiesen. Eine langfristig tragfähige Konzeption für die städtischen Wohnungsbaugesellschaften Berlins liegt aber immer noch nicht vor. Angesichts der sich vergrößernden Risiken für das Vermögen bzw. für den Haushalt Berlins erwartet der Rechnungshof, dass der Senat sich im Interesse Berlins so bald wie möglich entscheidet, welchen Wohnungsbestand er langfristig im Eigentum städtischer Wohnungsbaugesellschaften halten will und wie diese entschuldet werden sollen. Der Verkauf von defizitären städtischen Wohnungsbaugesellschaften sollte nicht länger ausgeschlossen werden.

- 37 Die **Berliner Wasserbetriebe (BWB)** betreiben die Entwässerung der öffentlichen Straßen und Plätze Berlins im Auftrag des Landes Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Im Jahr 1999 wurde erstmals ein Vertrag geschlossen, in dem die jeweiligen Rechte und

Pflichten der Vertragsparteien geregelt sind. Demgemäß haben die BWB der Senatsverwaltung die Aufgaben und Aufwendungen „mit Blick auf die verfügbaren Haushaltsmittel und die Möglichkeiten zur Kostensenkung“ darzulegen.

Seit dem Jahr 1995 werden die von den BWB in Rechnung gestellten Beträge nicht mehr in vollem Umfang erstattet. Stattdessen wurde der Betrag, der hierfür im jeweiligen Haushaltsplan vorgesehen war, gezahlt. Die Senatsverwaltung ist der Auffassung, dass die BWB maximal den im Haushaltsplan eingestellten Betrag in Rechnung stellen dürfen. Bis zum 31. Dezember 2004 sind insgesamt 169 Mio. € offene Forderungen aus der Straßenentwässerung gegenüber dem Land Berlin aufgelaufen. Für das Jahr 2005 erwartet die Senatsverwaltung offene Forderungen der BWB von insgesamt 200 Mio. €.

Seit dem Jahr 2001 versuchen die BWB, ihre Forderungen aus den Jahren 1995 bis 1999 in Höhe von 65 Mio. € gerichtlich durchzusetzen. Mit Antrag vom 21. Dezember 2004 haben die BWB die Klage um die offenen Forderungen aus dem Jahr 2000 erweitert, sodass der strittige Betrag nunmehr 85 Mio. € beträgt.

Sollte die Rechtsposition der BWB bestätigt werden, so müsste das Land die offenen Forderungen begleichen. Auf Seiten der BWB würde die Liquidität erhöht und ein um 59 Mio. € höheres Jahresergebnis erzielt. Dies würde zu einer Erhöhung des Bilanzgewinns und damit, entsprechend der Beteiligungsquote des Landes, zu einer einmaligen Mehreinnahme für den Landeshaushalt in Höhe von 27 Mio. € führen. Bei Ausgaben an die BWB in Höhe von 169 Mio. € ergäbe sich ein negativer Saldo von 142 Mio. €. Zusätzlich besteht für die Folgejahre ein Risiko von jährlichen Ausgabensteigerungen von bis zu 20 Mio. €.

- 38 Der Senat hat in seiner Finanzplanung 2005 bis 2009 Einnahmen aus **Zuschüssen der EU** in Höhe von 90 Mio. € im Jahr 2007 bzw. 100 Mio. € vom Jahr 2008 an veranschlagt, obwohl die Höhe der dem Land Berlin zukünftig zur Verfügung stehenden Mittel noch nicht abschließend feststeht. Auch wenn für die kommende Förderperiode 2007 bis 2013 weiterhin mit einem Zuschuss der EU gerechnet werden kann, sind dennoch Mindereinnahmen gegenüber der aktuellen Planungslinie nicht auszuschließen.
- 39 Am 18. Februar 2004 hat die EU-Kommission die **Beihilfen Berlins zugunsten der Bankgesellschaft Berlin AG** unter Auflagen genehmigt. Eine dieser Auflagen verlangt, dass das Land Berlin seine Anteile an der Bankgesellschaft Berlin AG bis zum 31. Dezember 2007 veräußert. Ein entsprechender Erlös ist im Haushaltsplan 2006/2007 nicht ausgewiesen. Der aktuelle Börsenwert liegt bei 4,5 Mrd. € (Stand: 15.03.06). Er ist allerdings allenfalls dazu geeignet, die Größenordnung des Verkaufswerts des Gesamtunternehmens abzuschätzen und einen mit geeigneten Methoden ermittelten Unternehmenswert auf Plausibilität zu überprüfen.

Dennoch sind die erwarteten Einnahmen bereits verplant:

- Nach aktuellen Schätzungen der Senatsverwaltung für Finanzen werden für die Verpflichtungen aus dem sog. Risikoabschirmungsgesetz insgesamt voraussichtlich nominal 4,8 bis 7,2 Mrd. € - und damit wesentlich mehr als vor dem Erlass des Gesetzes angenommen - benötigt. Für die Jahre von 2007 an sollen alle Zahlungen aus dem erwarteten Verkaufserlös für die Bankgesellschaft finanziert werden. In den Haushaltsplan 2006/2007 wurden mit dieser Begründung insoweit keine Mittel für 2007 eingestellt, während für das Jahr 2006 noch 75 Mio. € veranschlagt sind (Kapitel 29 90 Titel 871 03).
- Das Land Berlin beabsichtigt, aus dem Veräußerungserlös der Bankgesellschaft die für den Ankauf von Fondsanteilen entstehenden Kosten im Jahr 2008 zu begleichen. Hierzu wurde eine Verpflichtungsermächtigung von 2 Mrd. € in den Haushaltsplan 2006/2007 eingestellt.

Der Gesamtbedarf für die vom Land Berlin aufzubringenden Mittel beträgt nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Finanzen bis zu 9,16 Mrd. €. Risiken ergeben sich aus der ungewissen Höhe des Erlöses. Er wird jedenfalls bei weitem nicht ausreichen, um die vorgesehenen Ausgaben zu decken. Darüber hinaus könnten insbesondere Verpflichtungen aus dem Risikoabschirmungsgesetz, die aus dem Verkaufserlös finanziert werden sollen, fällig werden, bevor der Erlös einnahmewirksam wird.

- 40 In den im September 2003 geschlossenen Änderungs- und Ergänzungsverträgen zu den **Hochschulverträgen** für 2003 bis 2005 haben sich die Hochschulen verpflichtet, im Zeitraum 2006 bis 2009 einen Beitrag zur Konsolidierung des Landeshaushalts in Höhe von 75 Mio. € zu leisten. Der Konsolidierungsbeitrag wird durch Kürzung der Landeszuschüsse erbracht werden. Der Anteil der einzelnen Hochschulen wurde in den am 14. Juli 2005 unterzeichneten Hochschulverträgen für 2006 bis 2009 vereinbart. Entsprechend ihren Verpflichtungen haben die Hochschulen zum 30. Juni 2004 die Strukturpläne für den Zeitraum bis 2009 vorgelegt und damit die Einsparbeträge konkret untersetzt. Ein in der Finanzplanung 2003 bis 2007 vorgesehener Konsolidierungsbeitrag von 10 Mio. € jährlich durch zusätzliche Einnahmen aus Studiengebühren wird nicht erbracht, weil die dafür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen nicht geschaffen worden sind. Weitere Risiken von etwa 100 Mio. € drohen, falls das Bundesverfassungsgericht aus Anlass eines entsprechenden Vorlagebeschlusses des Oberverwaltungsgerichts Berlin die Verfassungswidrigkeit der zum Wintersemester 1996/1997 eingeführten und bis 2004 erhobenen Rückmeldegebühren feststellen sollte.
- 41 Das **Jugendaufbauwerk Berlin (JAW)** - Anstalt des öffentlichen Rechts - wird als öffentlicher Träger der Jugendhilfe nicht mehr benötigt, weil seine Aufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip gemäß § 4 Abs. 2 SGB VIII durch Einrichtungen freier Träger der Jugendhilfe geleistet werden sollen. Die vor allem infolge Personalüberhangs defizitär arbeitende und bilanziell über-

schuldete Anstalt wird zum 31. Dezember 2007 aufgelöst, wenn die vorgesehene Umwandlung in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung bis dahin nicht vollzogen wurde (§§ 9 und 10 des Gesetzes zur Neuausrichtung des Jugendaufbauwerkes Berlin vom 27. Januar 2005). Damit wurde zwar dem steigenden Zuschussbedarf des JAW begegnet. Für das Land Berlin ergibt sich jedoch eine Belastung in zweistelliger Millionenhöhe aus einer zu erbringenden Gegenwertzahlung für das Ausscheiden des JAW aus der Zusatzversicherung seiner Arbeitnehmer bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder. Darüber hinaus ist ein Übergang von Personal des JAW auf das Land Berlin (zum Zentralen Personalüberhangmanagement) geregelt. Diese Sachverhalte sind in der Finanzplanung 2005 bis 2009 nicht erkennbar berücksichtigt.

III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2004

1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2004

Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung zwar fristgerecht, aber innerhalb der Frist nicht vollständig vorgelegt. Der Rechnungshof kann sie trotz einiger Fehler nachvollziehen.

1.1 Haushaltsplan

42 Der Haushaltsplan 2004 ist durch das Haushaltsgesetz 2004/2005 (HG 04/05) vom 1. April 2004 in Einnahmen und Ausgaben auf 22 404 380 500 € mit Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 4 838 136 700 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 16 863 729 700 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 4 773 418 700 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 5 540 650 800 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 64 718 000 € 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.

1.2 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

43 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 2004 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 27. September 2005 beschlossen und mit Schreiben vom selben Tag dem Abgeordnetenhaus übersandt (Drs 15/4304).

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, des carousel - Theater an der Parkaue, der Städtischen Pflegeeinrichtungen Tempelhof, der Neuköllner Seniorenheime und des Landesbetriebes für Gebäudebewirtschaftung (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 11.4.8 und 11.4.11 AV § 80 LHO) wurden verspätet vorgelegt.

Obwohl die Senatsverwaltung für Finanzen verpflichtet ist (§ 85 Nr. 2 LHO), die Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand des Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin beizufügen, hat sie nur den Wirtschaftsplan vorgelegt.

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

- 44 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

- 45 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.

Kassenwirtschaft und Mittelbewirtschaftung werden in verschiedenen Modulen des HKR²⁾-Verfahrens ProFiskal buchungstechnisch erfasst. Abweichend von § 80 Abs. 3 LHO basiert die Haushaltsrechnung 2004 - wie bereits in den Vorjahren - nicht auf den abgeschlossenen Büchern aus dem Modul der Kassenwirtschaft, sondern wird aus den Zahlen des Moduls der Mittelbewirtschaftung erstellt. Um die Datenbestände der Kassenwirtschaft formal zu berücksichtigen, nimmt die Senatsverwaltung für Finanzen zum Jahresabschluss einen Abgleich der Module vor. Hierbei aufgedeckte Differenzen wurden bereinigt.

- 46 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat erneut festgestellt, dass im Modul der Mittelbewirtschaftung bei 38 Einnahmetiteln 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 Haushalts-

²⁾ Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

rechnung 2004 beizufügende Anlage (Nachweisung der Kassenreste) weist nach Mitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen vom 24. Juni 2005 daher per Saldo um 4 132,13 € zu hohe Kassenreste aus.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Gründe für die Abweichungen bisher nicht ermitteln können. Zu der Feststellung des Rechnungshofs, dass diese auf die von der Senatsverwaltung für Finanzen in Form von Direkteingriffen durchgeführten Bereinigungen von Differenzen zurückzuführen sind (vgl. Vorjahresbericht T 50 und Jahresbericht 2002 T 58 ff.), hat sie sich bisher nicht geäußert.

- 47 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2004 folgendes Gesamtergebnis aus:

Ansicht 25: Gesamtergebnis

Haushaltsrechnung	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	22 389 666 174,43	22 389 466 660,60
verbliebene Haushaltsreste	0,00	480 910 600,47
Rechnungssoll	22 389 666 174,43	22 870 377 261,07
Ansatz	22 404 380 500,00	22 404 380 500,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	126 350 898,26
Abschlussresultate der Vorjahre	+400 936 264,91	+400 936 264,91
Gesamtssoll	22 805 316 764,91	22 931 667 663,17
Differenz ungünstiger	415 650 590,48	
Differenz günstiger		61 290 402,10
Fehlbetrag nach der Rechnung	354 360 188,38	

- 48 Die Haushalts- und Vermögensrechnung 2004 weist bei den Ausgaben keine Beträge für die von der Senatsverwaltung für Finanzen übernommenen Anteile aus den Beschlüssen zur Entschuldung der Opernbetriebe in Höhe von 3,9 Mio. € und des ehemaligen Theaterbetriebs carrousel - Theater an der Parkaue in Höhe von 400 000 € aus. Die Umsetzung der Beschlüsse erfolgte zwar durch Zugangsbuchungen auf den entsprechenden Kontokorrentkonten und verminderte somit die ausgewiesenen Teile des jeweiligen Betriebsverlustes buchungstechnisch; faktisch erfolgte jedoch keine Deckung der erwirtschafteten Betriebsverluste nach Nr. 4.2 AV § 26 LHO durch Zuweisungen. Beide Beträge (4,3 Mio. €) sind somit in den Ist-Ausgaben nicht enthalten. Aufgrund eines Buchungsfehlers der Senatsverwaltung für Finanzen bei pauschalen Mehrausgaben für Personalausgaben sind die Ist-Ausgaben um 348 460,00 € zu hoch ausgewiesen. Im Haushaltsjahr 2005 sind sie dagegen um den gleichen Betrag zu niedrig dargestellt. Insgesamt sind damit die Ist-Ausgaben um 3 951 540,00 € zu gering ausgewiesen.

Unter Berücksichtigung der zuvor genannten Sachverhalte betragen die Ist-Ausgaben 22 393 418 200,60 €.

Nach der Fußnote in der Haushaltsrechnung sind die bei den Ausgaben ausgewiesenen verbliebenen Haushaltsreste um 79 995,62 € zu gering ausgewiesen (vgl. Druckstück S. 243). Der Fehlbetrag nach der Rechnung wäre um diesen Betrag höher.

Unter Berücksichtigung der zuvor genannten Sachverhalte beträgt der Fehlbetrag nach der Rechnung 358 391 724,00 €.

Die bei den Ausgaben ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren in Höhe von 126 350 898,26 € sind um insgesamt 154 528,73 € niedriger ausgewiesen als in der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2003 als verbliebene Haushaltsreste angegeben wurden. Dies ist korrekt, weil die Kunsthochschule Berlin (Weißensee), die Hochschule für Musik „Hanns Eisler“ und die Hochschule für Schauspielkunst „Ernst Busch“ in das Vertragssystem der Berliner Hochschulen integriert wurden und somit nicht mehr im Haushalt geführt werden.

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

Ist-Einnahmen	22 389 666 174,43 €
Ist-Ausgaben	<u>22 389 466 660,60 €</u>
Kassenmäßiger Überschuss	<u>199 513,83 €</u>

Die Berücksichtigung der in T 48 genannten Gesamtsumme von 3 951 540,00 € führt zu einem **kassenmäßigen Fehlbetrag** von 3 752 026,17 €.

Das kassenmäßige Jahresergebnis hat sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 26: Kassenmäßiges Jahresergebnis

Haushalts-jahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2002	-1 392,1	-1 276,8	-115,4
2003	-350,8	-351,1	+0,3
2004	+0,2	+30,6	-30,4

Das kassenmäßige Gesamtergebnis entspricht dem kassenmäßigen Jahresergebnis. Es ist um die in T 48 genannte Gesamtsumme von 3 951 540,00 € zu hoch.

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

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

Haus- halts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2004	+622,2	+2,9	+710,2	+4,5	-88,0	-1,5

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

Haus- halts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2004	+271,2	+1,2	+328,6	+2,0	-57,4	-1,0

51 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit minus 2 966 387 380,98 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit 2002 wie folgt:

Ansicht 29: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2002	-4 864,2
2003	-4 398,2
2004	-2 966,4

Bei Berücksichtigung der in T 48 genannten Gesamtsumme von 3 951 540,00 € beträgt der Finanzierungssaldo minus 2 970 338 920,98 €.

52 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO entspricht dem in T 48 genannten Fehlbetrag nach der Rechnung in Höhe von 358 391 724,00 €.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit 2002 wie folgt verändert:

Ansicht 30: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2002	-1 400,5	-1 287,6	-113,0
2003	-336,5 ¹⁾	-338,4	+1,9
2004	-354,4 ²⁾	-323,0	-31,4

¹⁾ Das für das Haushaltsjahr 2003 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 218 733,81 € zu gering (vgl. Vorjahresbericht T 51).

²⁾ Das für das Haushaltsjahr 2004 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 4 031 535,62 € zu gering (vgl. T 48).

53 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.

54 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. Für die Hauptverwaltung sind daher die Beträge für die Deckungsfähigkeit um 177 327,10 € zu hoch dargestellt.

55 Die für den Bezirk Marzahn-Hellersdorf festgestellten überhöhten Beträge beruhen auf der Buchung des Ergänzungsplans im Rahmen der Haushaltswirtschaft.

Nach § 33 Abs. 2 LHO kann das Bezirksamt bei wesentlicher Änderung der Einnahmen, Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen des Bezirkshaushaltsplans der Bezirksverordnetenversammlung dazu einen Ergänzungsplan zur Beschlussfassung vorlegen. Die Aufstellung eines Ergänzungsplans ist erforderlich, wenn die ansonsten zur Verfügung stehenden haushaltsrechtlichen Instrumente für die Leistung von Ausgaben oder das Eingehen von Verpflichtungsermächtigungen nicht ausreichen (vgl. AV § 33 LHO).

In den vergangenen Jahren wurde das Instrument Ergänzungsplan mehrfach genutzt. Hinsichtlich der buchungsseitigen Umsetzung wurden Ergänzungspläne einerseits - wie z. B. im Haushaltsjahr 2003 von der Mehrheit der Bezirke - als Ansätze im ProFiskal-System erfasst. Andererseits wurden die Änderungen eines Ergänzungsplans, wie z. B. im Haushaltsjahr 2003 und 2004 vom Bezirk Marzahn-Hellersdorf, im Rahmen der

Haushaltswirtschaft nicht als Ansatzänderungen, sondern als Sollveränderungen gebucht.

Der Gesetzgeber hat die Regelungen zum Ergänzungsplan in den Teil II der LHO - Aufstellung des Haushaltsplans - und nicht in den Teil III - Ausführung des Haushaltsplans - aufgenommen. Hieraus folgt, dass der Ergänzungsplan nur als Veränderung des Bezirkshaushaltsplans zu betrachten und folglich als Ansatzänderung zu buchen ist. Durch eine Behandlung als Instrument in der Haushaltswirtschaft und durch die damit einhergehenden Buchungen als Sollveränderungen werden die Haushaltsgrundsätze von Wahrheit und Klarheit in erheblichem Maße verletzt, da es in der Haushaltsrechnung regelmäßig zu Unstimmigkeiten bei der Darstellung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan bei einzelnen Titeln kommt. Ferner werden die Änderungen eines Ergänzungsplans auch als Sollveränderungen bei Einnahmen gebucht. In der Rechnungsnachweisung werden diese - soweit es sich um Erhöhungen handelt - fälschlich als höhere und neue Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan ausgewiesen. Der Rechnungshof erwartet daher, dass künftig die Buchungen aufgrund eines Ergänzungsplans als Sollveränderungen im Rahmen der Haushaltswirtschaft unterlassen werden.

- 56 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 30. August 2005 eine Nachweisung der **über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen** für die Hauptverwaltung (Drs 15/4225) und am 15. November 2005 eine entsprechende für die Bezirke (Drs 15/4476) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung am 10. November 2005 und die der Bezirke am 26. Januar 2006 genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2004 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 455 464 655,34 €. Die außerplanmäßigen Ausgaben sind aufgrund eines Buchungsfehlers der Senatsverwaltung für Finanzen bei der Buchungsstelle 15 02/453 00 um 3 976,42 € zu hoch ausgewiesen.

Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2004 insgesamt 83 904 146,38 €.

- 57 Für das Haushaltsjahr 2004 sind insgesamt 350 304 500 € **pauschale Minderausgaben** (1,6 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	227 062 000 €
Bezirke	123 242 500 €.

Die Hauptverwaltung hat 25 804 847,93 €, der Bezirk Mitte 2 678 000 € und der Bezirk Marzahn-Hellersdorf 34 352 000 € als nicht zugelassene Mehrausgabe ausgewiesen. Die im Haushaltsplan bei der Senatsverwaltung für Finanzen veranschlagten pauschalen Minderausgaben für Effizienzgewinne aus dem Facility-Management von 16 Mio. € konnten nicht in voller Höhe erwirtschaftet werden. Die bei der Senatsverwaltung für Justiz gebuchten nicht zugelassenen Mehrausgaben von 4 423 497,43 € beruhen auf der notwendigen Nachversicherung von Referendaren in der gesetzlichen Rentenversicherung; die Veranschlagung von Mitteln ist insoweit versäumt worden.

- 58 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.
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
2004	480,9 ¹⁾	2,1	469,1 ¹⁾	2,8	11,9	0,2

¹⁾ aufgrund von nicht gebildeten Resten betraglich um 79 995,62 € zu gering (vgl. T 48)

Der Anstieg der verbliebenen Ausgabehaushaltsreste gegenüber dem Vorjahr beruht vor allem auf der Bildung eines Restes von 300 Mio. € im Zusammenhang mit der Bankgesellschaft Berlin AG.

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

1.4 Vermögensrechnung

- 59 Die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2004 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	6 926 427 119	55 330 564 404
Betriebsvermögen	14 971 629 962	0
Rücklagevermögen	137 950 218 ²⁾	0
Finanzvermögen	3 676 492	5 624
Stiftungsvermögen	26 761 673	0
Insgesamt	22 066 445 464	55 330 570 028

¹⁾ Der modellmäßige Barwert der Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen von 184,2 Mio. € (Stand vom 31.12.04) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen (vgl. Fußnote 1 zur Ansicht 20).

²⁾ Das Rücklagevermögen ist aufgrund eines Berechnungsfehlers um 1 500,30 € zu hoch ausgewiesen.

60 Das Vermögen ist gegenüber dem Vorjahr um 1 151 966 590 € gesunken. Die Schulden sind um 3 822 285 153 € gewachsen.

Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Anfangsbestände 2004 stimmen mit den Schlussbeständen des Jahres 2003 überein.

Das ausgewiesene Vermögen und die Schulden für den Vermögensteil Verwaltungsvermögen entsprechen nicht dem tatsächlichen Bestand. Der Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg hat einen Buchungsfehler festgestellt und dessen Auswirkungen mitgeteilt (vgl. Fußnote im Druckstück S. 240). Ferner hat der Rechnungshof in den Bezirken Mitte, Charlottenburg-Wilmersdorf, Spandau und Reinickendorf bei verschiedenen Kapiteln Buchungsfehler ermittelt. Sie basieren auf der unzutreffenden Wahl der Vermögensgruppe oder versäumten Abgangsbuchungen. Im Ergebnis sind das Verwaltungsvermögen (Vermögen) um 176 408 € und das Verwaltungsvermögen (Schulden) um 347 448 € zu hoch ausgewiesen. Der Rechnungshof erwartet entsprechende Korrekturen bei den Vergleichszahlen im künftigen Abschlussbericht.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 137 950 218 € stimmt nicht mit den Meldungen zur Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens (vgl. § 85 Nr. 2 LHO) überein. Diese manuell erstellte Übersicht weist eine Summe von 138 160 156,01 € aus. Gegenüber der Vermögensrechnung besteht eine Differenz von 209 938,01 €, die der Rechnungshof nachvollziehen kann. In der Übersicht fehlt u. a. bei der Hauptverwaltung Rücklagevermögen von 9 326 €, das auf Buchungsstellen außerhalb des Haushalts nachgewiesen ist. Weiterhin ist in die Übersicht beim Einzelplan 09 ein zusätzlicher Betrag von 6 724,50 € aufgrund der Meldung ausgewiesen, der im Geldbestand doppelt gebucht wurde. Des Weiteren wurde in der Übersicht beim Einzelplan 10 der Bestand um 182 056,29 € höher berücksichtigt, als in der Meldung angegeben ist. Die Begründung der Senatsverwaltung für Finanzen, dass nur ein Be-

trag fehlt, ist unzutreffend. Die Meldungen der Bezirke Charlottenburg-Wilmersdorf und Steglitz-Zehlendorf, die in die Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens richtig übernommen wurden, stimmen nicht mit der Vermögensrechnung überein. Ein Betrag von 30 823,19 € muss noch durch den Bezirk Steglitz-Zehlendorf erläutert werden.

Der als Jahresendbestand 2004 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt insgesamt 56 157 896,70 €. Er ist um 73 015,70 € höher als im Vermögensnachweis (Vermögensgruppe 30 31) gebucht. Die Abweichungen können bis auf rd. 4 000 € den Kapiteln der Hauptverwaltung zugeordnet werden. Bei den Bezirken beträgt der ermittelte Geldbestand 81 894 208,75 €. Er ist um insgesamt 28 871,75 € höher als das im Vermögensnachweis erfasste Rücklagevermögen. Die Differenz ist auf Abweichungen bei den Bezirken Charlottenburg-Wilmersdorf (-1 942,67 €) und Steglitz-Zehlendorf (30 823,19 €) und Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

- 61 Überschreitungen der im HG 04/05 festgelegten Ermächtigungen für **Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen** sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen.

Die im Abschlussbericht aufgeführten Vergleichsbestände der Jahre 2000 bis 2002 sind wegen nicht vollständiger Berücksichtigung korrigierter Meldungen für den Bereich Wissenschaft, Forschung und Kultur zu niedrig dargestellt (vgl. Vorjahresbericht T 65). Sie sind für das Jahr 2000 tatsächlich um 31,0 Mio. €, für 2001 um 10,3 Mio. € und für 2002 um 10,5 Mio. € höher. Dementsprechend sind auch die Gesamtbestände zu niedrig ausgewiesen. Ferner fehlen wegen eines redaktionellen Versehens in der Übersicht für das Jahr 2002 die Eventualverbindlichkeiten für die Berlinwasser Holding AG von 112,7 Mio. € und für die Bankgesellschaft Berlin AG von 21 600,0 Mio. €. In den Gesamtbestand von 31 082,1 Mio. € sind diese dagegen einberechnet worden. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat in den künftigen Abschlussberichten korrekte Beträge für die Eventualverbindlichkeiten der Vorjahre ausweist.

- 62 Die Nachweisung über den **flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2004 ist wie in den Vorjahren fehlerhaft.

Aufgrund einer missverständlichen Meldung des Bezirks Tempelhof-Schöneberg wurden zwei Grundstücke in Petershagen mit einer Gesamtfläche von 2 063 m² in die Nachweisung übernommen, obwohl es sich hierbei um Grundstücke mit Miteigentumsrecht handelt, weil Berlin nicht Alleineigentümer ist. Daher sind die in der Nachweisung ausgewiesene Gebäude- und Freifläche und somit auch die Gesamtfläche um diesen Betrag zu hoch und die entsprechenden Flächen außerhalb Berlins mit Miteigentumsrecht zu niedrig dargestellt.

Ferner ist die im Abschlussbericht für den Liegenschaftsfonds aufgeführte Gesamtfläche um 156 489 m² zu niedrig ausgewiesen. Dies resultiert aus der Nichtberücksichtigung von Flächen ohne Angabe von Nutzungsarten (167 423 m²) und einer bereits im Vorjahresbericht (T 66) bemängelten Doppelerfassung eines Grundstücks in Putgarten auf Rügen (10 934 m²). Die tatsächliche Gesamtfläche der im Treuhandvermögen des Liegenschaftsfonds befindlichen Grundstücke beträgt daher 9 849 921 m².

Der Rechnungshof erwartet entsprechende Korrekturen bei den Vergleichszahlen im künftigen Abschlussbericht.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat entgegen Nr. 14.12 AV § 73 LHO in die Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens wiederum nicht die von den Vermessungsämtern gemeldeten Flächen der ehemaligen Krankenhausbetriebe von insgesamt 2 027 886 m² übernommen, obwohl das Land Berlin noch als Eigentümer im Grundbuch eingetragen ist (vgl. Vorjahresbericht T 66). Die Vermögensrechnung hat den Ist- und nicht den Soll-Zustand abzubilden.

1.5 Ergebnis

- 63 Der Rechnungshof kann trotz festgestellter Buchungsfehler, noch ausstehender Klärungen zu ermittelten Differenzen und Fehler beim flächenmäßigen Nachweis des Grundvermögens die in der Haushalts- und Vermögensrechnung ausgewiesenen Beträge insgesamt gesehen nachvollziehen. Er beanstandet aber, dass der Senat innerhalb der von der Verfassung gesetzten Frist nur eine unvollständige Haushalts- und Vermögensrechnung vorgelegt hat.

Der Rechnungshof erwartet weiterhin, dass der Senat

- **künftig wieder nach Artikel 94 Abs. 1 VvB vollständig Rechnung legt und**
- **festgestellte Differenzen aufklärt, bereinigt oder erläutert.**

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

2. Kreditaufnahme

Der während der vorläufigen Haushaltswirtschaft zu beachtende Höchstbetrag für die allgemeine Kreditaufnahme inklusive der Kassenverstärkungskredite für das Haushaltsjahr 2004 wurde überschritten. Die haushaltsgesetzlichen Höchstbeträge sind eingehalten. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde im Soll wie im Ist um mehr als 3 Mrd. € überschritten.

- 65 Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden dürfen. Da zu Beginn des Jahres 2004 noch kein Haushaltsgesetz verabschiedet war und auch sonst keine anderweitigen Ermächtigungen zur Verfügung standen (Restermächtigung, Weitergeltung der Ermächtigung zur Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten), fanden zunächst die Regelungen für die vorläufige Haushaltswirtschaft nach Artikel 89 Abs. 2 VvB Anwendung. Vom 9. April 2004 an war das HG 04/05 vom 1. April 2004 zugrunde zu legen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte im Laufe des Jahres 2004 somit in den zwei genannten Zeiträumen bei der Kreditaufnahme unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten, die sich aus folgenden Ermächtigungen ergaben:

Vom 1. Januar bis zum 8. April 2004:

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

vom 9. April bis zum 31. Dezember 2004:

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 1 HG 04/05),
- Kreditaufnahme für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan (§ 3 Abs. 2 HG 04/05),
- Kreditaufnahme für sonstige Tilgungen (§ 3 Abs. 3 HG 04/05),
- Kreditaufnahme in Form von Übernahme der Kreditverbindlichkeiten der städtebaulichen treuhänderischen Entwicklungsträger (§ 3 Abs. 4 HG 04/05),
- andere Darlehensaufnahmen, insbesondere aus Mitteln des Bundes, zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 5 HG 04/05),
- Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten (§ 3 Abs. 6 HG 04/05).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt,

- im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2004 für 2005 aufzunehmen (§ 3 Abs. 7 HG 04/05).

66 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Einhaltung des bis zum 8. April 2004 zu beachtenden Höchstbetrags nicht dargestellt. Der Höchstbetrag zur Aufnahme von Darlehen am Kreditmarkt, beim Bund und zur Kassenverstärkung ergibt sich gemäß Artikel 89 Abs. 2 VvB aus dem Haushaltsvolumen des abgelaufenen Haushaltsjahres. Der Senat durfte für die Aufrechterhaltung der Wirtschaftsführung Kredite bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans aufnehmen, soweit nicht andere Einnahmen die unbedingt notwendigen Ausgaben deckten. Dabei wurde wiederum die zeitlich letzte, nicht für verfassungswidrig erklärte gesetzliche Ermächtigung im HG 01 als Grundlage für die Ermittlung des Höchstbetrags für die Kreditaufnahme herangezogen (vgl. Vorjahresbericht T 70). Daraus ergab sich für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 8. April 2004 ein Höchstbetrag von 6 092 486 719,19 €.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2004 (T 65) ausgeführt, dass der Höchstbetrag gemäß Artikel 89 Abs. 2 VvB nach ganz überwiegender Meinung ein Bruttobetrag ist. Da die Senatsverwaltung für Finanzen bis zum 8. April 2004 die Ermächtigung durch Darlehensaufnahmen am Kreditmarkt mit 4 745 275 000,00 € und durch Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten mit 2 718 799 504,68 € in Anspruch genommen hat, ergibt sich bei einer Bruttobetrachtung eine Überschreitung um 1 371 587 785,49 €.

Die Senatsverwaltung für Finanzen vertritt die Auffassung, dass der Höchstbetrag für die Kreditermächtigung bei vorläufiger Haushaltswirtschaft nach Artikel 89 Abs. 2 VvB die Summe der Nettokreditaufnahme zuzüglich der Kassenkredite umfasse. Mit § 3 Abs. 2 Satz 2 HG 06/07 vom 19. Dezember 2005 hat das Abgeordnetenhaus nunmehr eine Regelung beschlossen, die im Ergebnis dazu führt, dass Darlehensaufnahmen am Kreditmarkt während der vorläufigen Haushaltswirtschaft netto anzurechnen sind.

67 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 04/05 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2004 beachtet und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2004 (Drs 15/4304 in der Fassung des Schreibens an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 02.12.05, rote Nr. 3522 A) dargestellt:

Ansicht 33: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (ohne Kassenverstärkungskredite)

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung Haushaltsjahr 2003	6 317 351,49	—
Kredite am Kreditmarkt	5 344 998 000,00	4 381 693 256,03
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan	7 470 550 000,00	7 470 549 567,62
Kredite für sonstige Tilgungen	ohne ¹⁾	502 543 276,35
Übernahme von Kreditverbindlichkeiten der städtebaulichen Entwicklungsträger	670 000 000,00	667 479 287,99
Bundesarlehen u. a.	5 000 000,00	1 517 613,69
Vorgriffsermächtigung für 2005	448 087 610,00	—

¹⁾ vgl. § 3 Abs. 3 HG 04/05

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme am Kreditmarkt durfte nicht voll ausgeschöpft werden, da folgende Sachverhalte den Höchstbetrag um insgesamt 345 642 877,80 € minderten:

- Die Übernahme des Kontokorrent-Kredits der Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH bei der Landeshauptkasse war in Höhe von 40 566 358,02 € auf den Höchstbetrag anzurechnen.
- Nach Artikel I § 3 Haushaltsentlastungsgesetz 2002 sind Mehreinnahmen gegenüber der geplanten Aktivierung von Vermögen in den Haushalten 2002 bis 2006 zur Absenkung der Neuverschuldung einzusetzen. Die Senatsverwaltung für Finanzen rechnete Mehreinnahmen von 187 198 306,02 € deshalb auf den Höchstbetrag an.
- Nach Artikel I § 4 Haushaltsentlastungsgesetz 2002 sind Mehreinnahmen gegenüber geplanten Steuern sowie Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich in den Haushalten 2002 bis 2006 zur Absenkung der Neuverschuldung einzusetzen. Die Senatsverwaltung für Finanzen rechnete Mehreinnahmen von 43 024 682,71 € deshalb auf den Höchstbetrag an.
- 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 Minderausgaben von 74 853 531,05 € deshalb auf den Höchstbetrag an.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat damit nur 4 381 693 256,03 € in Anspruch genommen. Nach ihrer Rechnung verbleibt eine Restermächtigung von 617 661 866,17 €.

Die Darstellung der Inanspruchnahme der Vorgriffsermächtigung weicht von den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs ab. Im Dezember 2004 valutierende Kredite von 124 607 900,00 € sind in das Ist des Jahres 2005 gebucht worden. Die einzige zu diesem Zeitpunkt für das Jahr 2005 vorliegende Ermächtigung ist die Vorgriffsermächtigung 2004 für 2005. Die Vorgriffsermächtigung ist damit in Höhe von 124 607 900,00 € in Anspruch genommen worden.

- 68 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.

Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2004 und den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2004 war eine Netto-Neuverschuldung von 5 291,8 Mio. € eingeplant. Sie betrug tatsächlich:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	12 354 786 100,00 €
Einnahmen aus Krediten vom Bund	1 517 613,69 €
abzüglich Tilgungen	
am Kreditmarkt	- 7 973 092 843,97 €
im öffentlichen Bereich	- 61 152 798,59 €
Netto-Neuverschuldung insgesamt	<u>4 322 058 071,13 €</u>

Der eingeplanten Netto-Neuverschuldung von 5 291,8 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionsausgaben von 1 794,0 Mio. € gegenüber. Die Kreditobergrenze wurde somit im Soll um 3 497,8 Mio. € überschritten.

Die tatsächliche Netto-Neuverschuldung betrug 4 322,1 Mio. €, die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 1 220,6 Mio. € und die Überschreitung der Kreditobergrenze im Haushaltsvollzug 3 101,5 Mio. €.

- 69 Auch im Jahr 2004 hat die marktorientierte und liquiditätsunabhängige Kreditaufnahme zu Geldanlagen von bis zu 2,53 Mrd. € pro Tag geführt. Der Rechnungshof wies im Vorjahresbericht (T 74) 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.

- 70 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. 8 HG 04/05). Erstmals war kein Höchstbetrag für den Neuabschluss von Verträgen mehr bestimmt, sondern nur noch einer für den Gesamtbe-

stand. Die Ermächtigung galt bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes, in diesem Falle für das Jahr 2006, weiter (§ 13 HG 04/05). Die Inanspruchnahme des Höchstbetrags zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der Höchstbetrag zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen lag bei 10 Mrd. €. Er ist mit 3 435,7 Mio. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.

- 71 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. So lag der Höchstsatz nach dem HG 04/05 vom 9. April 2004 an bei 2,91 Mrd. €. Dieser Betrag ist im betreffenden Zeitraum eingehalten worden. Allerdings konnte die Verwaltung während der vorläufigen Haushaltswirtschaft nicht auf eine nach § 18 Abs. 3 LHO weiter geltende haushaltsgesetzliche Ermächtigung zurückgreifen, da die Ermächtigung des Haushaltsjahres 2003 verfassungswidrig war. Die Kreditaufnahmen zur Kassenverstärkung wären vom 1. Januar bis zum 8. April 2004 - brutto - auf den Höchstbetrag der Kreditaufnahme nach Artikel 89 Abs. 2 VvB anzurechnen (vgl. T 66).
- 72 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat während des gesamten Jahres stets mindestens 4,5 Mio. € an Kassenverstärkungskrediten aufgenommen (Sockelbetrag). Der höchste Kreditbestand des Jahres wurde am 27. Januar 2004 mit fast 2,1 Mrd. € erreicht. Als Kassenverstärkungskredite des Jahres 2004 mussten ferner drei kleinere, aus der Sicht des Landes nicht kassenwirksam gewordene Überziehungen auf Girokonten der Landeshauptkasse angerechnet werden.

IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

A. Querschnittuntersuchungen

1. Schwierigkeiten beim Zentralen Personalüberhangmanagement

Von den seit Mai 2004 zum Zentralen Personalüberhangmanagement versetzten 4 641 Überhangkräften wurden bis Ende des Jahres 2005 nur 466 auf feste Stellen vermittelt und nur 495 mit dem Ziel der Versetzung abgeordnet. Um der Erwartung, durch den Abbau von Personalüberhang einen Beitrag zur nachhaltigen Entlastung des Landeshaushalts zu leisten, gerecht werden zu können, muss das Zentrale Personalüberhangmanagement seine Abbauraten deutlich steigern.

73 Zur Haushaltsentlastung werden Jahr für Jahr Stellen im öffentlichen Dienst abgebaut, ohne dass in gleichem Maße Personal ausscheidet. Der Senat sucht seit langem nach einer Lösung, wie mit dem regelmäßig hohen Personalüberhang wirtschaftlich verfahren werden kann. Schritte hierfür waren die Einrichtung einer Personalagentur bei der Senatsverwaltung für Inneres, die 2002 zunächst in das Referat „Personalüberhangmanagement“ bei der Senatsverwaltung für Finanzen übergang und dann dort als „Zentrales Stellenmanagement (Stellenpool)“ direkt der Staatssekretärin unterstellt war. Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit wiederholt auf die Problematik des Personalüberhangs hingewiesen und ein verbessertes, für eine wirksame zentrale Steuerung unerlässliches Berichtswesen gefordert (zuletzt Jahresbericht 2003 T 27 und 28). Er hat das aufgrund des zum 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Gesetzes zur Einrichtung eines Zentralen Personalüberhangmanagements (Stellenpoolgesetz) eingerichtete **Zentrale Personalüberhangmanagement (ZeP)** Ende 2004 geprüft, um frühzeitig festzustellen, ob die vorgegebenen Ziele bereits teilweise erreicht werden konnten und welche Schwierigkeiten zu bewältigen waren. Die Erkenntnisse aus der Prüfung wurden durch den anschließenden Schriftwechsel bis hin zum Ende des Jahres 2005 aktualisiert.

74 Ziel der neuen, der Senatsverwaltung für Finanzen nachgeordneten Behörde ist es, den Abbau des Personalüberhangs zu fördern und damit den Landeshaushalt bei den Personalausgaben nachhaltig zu entlasten.

Das ZeP gliedert sich in die Organisationsbereiche

- Leitung/Steuerungsdienst,
- Justizariat,
- Akquisition/Qualifizierung/Spezialberatung,
- Vermittlung,
- Personalstelle und
- Serviceeinheit Interne Dienste.

Für das ZeP werden im Haushaltsplan 2006/2007 in Kapitel 15 22 für beide Jahre jeweils 85,27 Stellen ausgewiesen. Für die Jahre 2004 und 2005 waren es 84,27 Stellen.

Da die ersten Überhangkräfte erst im Mai 2004 zum ZeP versetzt wurden, hat der Rechnungshof die Personalausstattung auf ihre Angemessenheit bisher noch nicht geprüft.

75 Nach § 1 Abs. 2 Stellenpoolgesetz sind die dem Personalüberhang zugeordneten Dienstkräfte zum ZeP zu versetzen, sofern nicht Ausnahmetatbestände, wie z. B. begonnene Freizeitphase der Altersteilzeit oder absehbare Beendigung des Arbeits-/Dienstverhältnisses, gelten (vgl. Rundschreiben ZeP 2/2004). Ausnahmetatbestände entbinden die Dienststellen jedoch nicht von der Pflicht zur stellen- und personenkonkreten Meldung (vgl. Rundschreiben ZeP 3/2004). Während die Überhangkräfte anfangs verzögert versetzt wurden, geschieht dies inzwischen überwiegend zeitnah.

Der Stand der Versetzungen zum ZeP und der Vermittlungen stellte sich nach Angaben der Einrichtung 2005 wie folgt dar:

Ansicht 34: Zahlenmäßige Entwicklung des Personalüberhangs

Überhangkräfte	01.01.05	31.12.05
Zum ZeP versetzte Überhangkräfte seit Dienstaufnahme des ZeP	2 415	4 641
aus der Hauptverwaltung (einschließlich nachgeordnete Behörden)	1 258	1 827
aus den Bezirksverwaltungen	1 157	2 814
Noch nicht in die Vermittlungsdatenbank aufgenommene Überhangkräfte	40	34
Personalabbau seit Dienstaufnahme	211	1 047
durch Versetzung	65	466
prämien- und altersbedingter Ausstieg, Altersteilzeit u. Ä.	146	581
Vermittelte Überhangkräfte	1 974	3 200
Abordnung mit dem Ziel der Versetzung	104	495
Abordnung gegen Personalausgabenerstattung	143	269
Übergangseinsatz	1 204	1 481
Gestellung (Einsätze außerhalb der Verwaltung)	38	134
Rückabordnung in alte Dienststelle	485	821
Nicht vermittelbare Überhangkräfte	190	360
Langzeiterkrankung, Beurlaubung etc.		357
langfristige Qualifizierungsmaßnahmen		3

Die Ansicht zeigt insbesondere, dass sich die Zahl der Überhangkräfte beim ZeP insgesamt durch Versetzung und Ausstieg seit Mai 2004 um 1 047 vermindert hat. Dies entspricht einer Personalabbauquote von 22,6 v. H. der insgesamt zum ZeP versetzten Mitarbeiter. Wenn der prämien- und altersbedingte Ausstieg nicht gewertet wird, ergibt sich lediglich eine Vermittlungsquote von 10 v. H. Das ZeP rechnet sich hingegen eine Abbauquote von 33,2 v. H. an, weil es die 495 Abordnungen mit dem Ziel der Versetzung einbezieht. Der Rechnungshof hält dies nicht für vertretbar, weil eine Versetzung dieser Kräfte noch nicht sicher ist. In der Zahl von 466 versetzten Überhangkräften sind fast 300 enthalten, die vom ZeP zu den neuen Ordnungsämtern und Arbeitsagenturen versetzt wurden. Auf andere freie Arbeitsgebiete wurden nur etwa 170 Überhangkräfte untergebracht. Für die Zukunft erwartet der Rechnungshof, dass das ZeP alle Anstrengungen, insbesondere durch umfangreiche Qualifizierungsmaßnahmen, intensive Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche, konsequentes Vorgehen gegen „Verweigerer“, unternimmt, um die Abbauraten deutlich zu steigern, weil es nur so seinem Hauptziel gerecht werden kann.

- 76 Ein weiterer Schwerpunkt der Tätigkeiten des ZeP ist die Vermittlung von Übergangseinsätzen. Der Rechnungshof hatte nach seiner Prüfung (T 73) vom ZeP ein Verfahren konsequenter **Erfolgskontrollen von Übergangseinsätzen** gefordert. Mit dem Rundschreiben ZeP 2/2005 vom 12. August 2005 wurde daraufhin das Verfahren der Genehmigung von

Übergangseinsätzen modifiziert. Generell sollen Übergangseinsätze lediglich vorübergehende Unterstützungsleistungen durch Überhangkräfte sein. Dabei ist eine Entlastung des Landeshaushalts herbeizuführen oder der Einsatz als stadtpolitisch bedeutsam zu begründen. Die erwarteten Mehreinnahmen, Minderausgaben oder die voraussichtliche Einsparung von Mitteln für die Fremdvergabe sind von der beantragenden Behörde im Voraus zu beziffern. Das ZeP hatte 2005 insgesamt 5 300 Übergangseinsätze bewilligt. Die Voraussetzungen der Überhangkräfte nach Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen sowie Fachrichtung und Qualifikation stimmen nicht immer mit den Anforderungen der jeweiligen Übergangseinsätze überein. Die Dienststellen können daher nicht davon ausgehen, in jedem Fall geeignetes Personal vom ZeP vermittelt zu bekommen. Übergangseinsätze werden in der Regel für nicht länger als ein Jahr anerkannt. Wenn nach Auffassung des ZeP Regulararbeit vorliegt, wird der Einsatz nicht genehmigt. Die Entscheidung über die Anerkennung eines Übergangseinsatzes kann aber weitgehend nur anhand der Angaben der Dienststellen getroffen werden. Der Rechnungshof erwartet, dass das ZeP beantragte Übergangseinsätze kritisch prüft und diese für Regulararbeiten oder bei erwiesener Ineffizienz nicht genehmigt oder beendet. Er regt regelmäßige Berichte an das Abgeordnetenhaus an.

- 77 Die Erwartung an das ZeP, als neu eingerichtete Behörde im Sinne der Zielsetzung einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten, wird im Haushaltsplan durch eine sog. Effizienzrendite abgebildet. Diese setzt sich aus den zu erwartenden Einnahmen für Personalausgabenerstattungen sowie durch pauschale Minderausgaben für erwartete Haushaltsentlastungen durch Verzicht auf Fremdvergabe oder Mehreinnahmen durch Übergangseinsätze zusammen. Im Haushaltsplan 2006/2007 sind hierfür folgende Beträge veranschlagt:

Ansicht 35: Etatisierte Effizienzrendite des ZeP

Ansatz im Haushaltsplan	2006	2007
	- Mio. € -	
Kapitel 28 09 Titel 281 07 (Ersatz von Personalausgaben)	5,5	6,5
Kapitel 28 09 Titel 972 03 (Pauschale Minderausgaben: Verzicht auf Fremdvergabe oder Mehreinnahmen durch Übergangseinsätze)	20,0	24,0

Weitere pauschale Minderausgaben sind für Personalausgaben ebenfalls im Kapitel 28 09 etatisiert.

- 78 Der Rechnungshof sieht den Teil der Effizienzrendite in Form von pauschalen Minderausgaben, der sich durch den Verzicht auf Fremdvergaben ergeben soll, weiterhin kritisch. Das ZeP hat in seiner Stellungnahme zum Prüfungsbericht ausgeführt, dass ein Verzicht auf Fremdvergabe schon wegen der langfristigen Bindung an bereits geschlossene Verträge

kaum möglich sein wird. Der Rechnungshof sieht den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit verletzt, zumal auch die Senatsverwaltung für Finanzen nicht in der Lage ist, den Anteil an der Effizienzrendite zu benennen, der auf diesem Weg erwirtschaftet werden soll. Allerdings erwartet sie, dass künftig aufgrund des modifizierten Genehmigungsverfahrens für Übergangseinsätze (T 76) zumindest rückwirkend konkrete Aussagen möglich werden. Die Senatsverwaltung befürchtet, dass tatsächliche finanzielle Auswirkungen die Dienststellen davon abbringen könnten, Übergangseinsätze zu beantragen. Würden die Ausgabebansätze der Dienststellen um die im Antrag zum Übergangseinsatz dargestellten Einsparungen gekürzt werden, hätten sie einen Nachteil, falls die geplanten Summen nicht erbracht werden können. Zudem werde sich oftmals auch im Nachhinein gar kein konkreter Betrag ermitteln lassen. Die Senatsverwaltung sieht im Verfahren der Effizienzrendite als pauschale Minderausgabe die Möglichkeit, Einsparerfolge durch die Arbeit des ZeP transparent zu machen, die z. B. bei einer Absetzung am Entstehungsort der Einsparung nicht deutlich würden. Entscheidend für einen Erfolgsnachweis der Arbeit des ZeP ist nach Auffassung des Rechnungshofs letztlich die **Höhe der tatsächlichen Einsparungen bei den Personalausgaben durch den Abbau von Stellen mit Wegfallvermerken**. Der Rechnungshof erwartet, dass dieser Betrag regelmäßig dargestellt wird.

- 79 Der Rechnungshof ist auch der Frage nachgegangen, ob das gegenwärtige Personalüberhangmanagement in Bezug auf den Personalabbau erfolgreicher ist als das bisherige Verfahren. Die Stellen mit Wegfallvermerk und deren Abbau stellten sich bis 2003 wie folgt dar:

Ansicht 36: Entwicklung der Stellen mit Wegfallvermerk bis 2003

Jahr	Stellen mit Wegfallvermerk am Jahresanfang	darunter am 01.08. realisiert
1995/1996	4 454	3 493
1997	6 550	6 389
1998	8 861	3 284
1999	8 890	4 662
2000	6 798	1 838
2001	5 919	2 461
2002	4 545	3 900
2003	5 079	2 260

Beim **dezentralen Überhangmanagement** waren die Dienststellen der Berliner Verwaltung schon deshalb an einer schnellen Unterbringung der Überhangkräfte interessiert, weil diese Stellen in der Regel nicht finanziert waren und die Mittel dafür aus der jeweiligen Globalsumme erwirtschaftet werden mussten. Für übergreifende Maßnahmen wurde die Personalagentur (T 73) eingerichtet. Der Rechnungshof hatte zwar auch bei diesem Verfahren Mängel beanstandet, die aber hauptsächlich auf das nicht ausrei-

chende Berichtswesen, das zögerliche Meldeverfahren und den mangelnden Informationsaustausch zwischen den zuständigen Bereichen zurückzuführen waren.

Der Senat hatte in seinen Stellungnahmen zu den Jahresberichten des Rechnungshofs wiederholt darauf hingewiesen, dass die dezentralen Dienststellen in ihren Bemühungen zum Abbau des Personalüberhangs und der Entlastung des Personalkostenhaushalts mit jährlich bis zu 5 000 realisierten Stellen mit Wegfallvermerk sehr erfolgreich waren. Vom Haushaltsjahr 2003 an sollten dann Finanz- und Personalverantwortung für die gemeldeten Personalüberhangkräfte des unmittelbaren Landesdienstes mit dem Ziel einer zeitnäheren und effizienten Steuerung beim Stellenpool in einer Hand liegen. Gemessen daran sind die vom **ZeP im Jahr 2005 nur 836 realisierten Wegfallvermerke** (vgl. Ansicht 34) noch völlig unzureichend, auch wenn die Vergleichbarkeit eingeschränkt ist und sich durch die jahrelangen Einsparmaßnahmen die Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Überhangpersonal verändert haben. Zu berücksichtigen ist aber weiterhin, dass allein durch Fluktuation jährlich mehr als 4 000 Dienstkräfte ausscheiden. Einsätze außerhalb der Verwaltung spielen kaum eine Rolle. Zusätzlich sieht der Rechnungshof die Gefahr, dass sich durch das System von Meldungen, Rückmeldungen und Abrechnungen ein aufwändiges bürokratisches Verfahren entwickelt.

80 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass „das ZeP ... eine optimierte Vermittlung von Personalüberhangkräften durch schnellere und fachgerechtere Besetzung offener Stellen“ ermöglicht. Zudem seien „eine raschere Abstimmung und vereinfachte Vermittlungsprozesse durch eine klare zentrale Verantwortung ... ermöglicht“ und „die erforderliche Kostentransparenz gewährleistet. ... Die Ziele des Senats im Bereich sind innerhalb kürzester Zeit durch das ZeP in weitem Umfang erfüllt worden.“ Der Rechnungshof teilt diese Wertung aufgrund seiner Prüfung und der zahlenmäßigen Entwicklung (vgl. Ansicht 34) nicht.

81 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen dafür sorgt, dass das ZeP**

- **die Abbauraten des Personalüberhangs deutlich steigert und die Höhe der tatsächlichen Einsparungen bei den Personalausgaben darstellt sowie**
- **Erfolgskontrollen für Übergangseinsätze konsequent vornimmt.**

Darüber hinaus hält es der Rechnungshof für geboten, dass der Senat die Konzeption für das Personalüberhangmanagement insgesamt ergebnisorientiert überprüft.

2. Mängel beim IT-Verfahren Integrierte Personalverwaltung

Die Senatsverwaltung für Inneres hat mit dem IT-Verfahren Integrierte Personalverwaltung die erwarteten wirtschaftlichen Erfolge nicht erreicht. Die Bearbeitung von Personalangelegenheiten ist seit dem Beginn seiner Inbetriebnahme nicht wesentlich effizienter und auch nicht effektiver als vorher. Die Gründe hierfür ergeben sich insbesondere aus dem hohen Grad der dezentralen Organisation bei vielen Abläufen, dem teilweise geringen Grad der Systemunterstützung und der verspäteten Entwicklung von IT-Verfahrensteilen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, durch umfassende, insbesondere organisatorische Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit der Personalverwaltung zu verbessern.

82 Der Rechnungshof hat bereits in seinen Jahresberichten 1997 (T 249 bis 261), 2000 (T 174 bis 180) sowie 2003 (T 110 bis 122) über das seit Mitte der 90er Jahre projektierte, aber noch immer nicht abschließend umgesetzte **IT-Verfahren Integrierte Personalverwaltung (IPV)** berichtet.

Mit diesem Projekt hat die Senatsverwaltung für Inneres folgende Ziele verfolgt:

- Eine einheitliche Software für die gesamte Personalverwaltung des Landes Berlin ist einzusetzen,
- die doppelte und inkonsistente Datenhaltung ist abzuschaffen,
- die Aufbau- und Ablauforganisation ist durch ein einheitliches Organisationsmodell zu modernisieren,
- die weitgehend manuell ausgeführten Arbeitsabläufe sind zu rationalisieren,
- die verschiedenen Anwendungen zur Stellenwirtschaft/Stellenplanung sind abzulösen und
- die bislang betriebenen Personalbezüge-Verfahren Besoldung und Tarif (Vergütung und Lohn) sind zu ersetzen.

Der Rechnungshof hat mit Unterstützung eines Beratungsunternehmens geprüft, ob diese Ziele tatsächlich erreicht wurden.

83 Bei der Prüfung wurden insbesondere

- der prognostizierte und der reale Nutzen im IPV-Verfahren unter Berücksichtigung der damit verbundenen Kosten verglichen,
- die Effizienz- und Effektivitätssteigerungen bei den Kernaufgaben analysiert und
- die Möglichkeiten für eine personalkostensenkende leistungsfähige stichprobenartige Prüfmethode der in IPV bearbeiteten Zahlfälle untersucht.

Wegen der Abhängigkeiten zwischen dem Technik-Einsatz (SAP-Software) und den Vorgaben zum Arbeitsablauf aus dem Organisationsmodell der Senatsverwaltung sowie der hausinternen Regelungen der IPV-Anwender zur Aufbau- und Ablauforganisation hat der Rechnungshof nicht nur die technischen Komponenten des IT-Verfahrens, sondern auch die organisatorischen Belange geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf das Landesverwaltungsamt sowie auf zehn repräsentative Anwender (3 Senats- und 6 Bezirksverwaltungen sowie 1 Sonderbehörde).

84 Die Senatsverwaltung für Inneres hat 1998 in ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Jahre 1998 bis 2009 prognostiziert, dass bei einem Aufwand von 253 Mio. € Netto-Einsparungen von mehr als 150 Mio. € bei landesweitem Einsatz von IPV möglich wären. Die Prüfung hat aufgezeigt, dass dieses Projekt zum Ende seiner kalkulierten Laufzeit nicht wie angekündigt 150 Mio. € Netto-Einsparungen, sondern 700 000 € Netto-Defizit erwirtschaften wird. Damit werden nicht einmal die für Projektierung und Verfahrensbetrieb entstandenen Kosten gedeckt.

Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung das deutliche **Verfehlen des erwarteten wirtschaftlichen Nutzens** beanstandet.

85 Weil die Senatsverwaltung in ihrer Vorgabe zu den Arbeitsabläufen in IPV (Organisationsmodell) keine überprüfbaren detaillierten fachlichen Ziele definiert hatte, sind die Auswirkungen des IPV-Verfahrens auf die fachliche Personalarbeit nur eingeschränkt beurteilbar. Betrachtet man die vier fachlichen Bereiche von IPV, ergibt sich dennoch folgendes Ergebnis:

- **Lohn- und Gehaltsabrechnung**
Der IPV-Verfahrensteil Lohn- und Gehaltsabrechnung wurde erfolgreich umgesetzt.
- **Personalbetreuung und Personalverwaltung**
Diese Teilbereiche sind qualitativ zufriedenstellend, obwohl sich das IPV-Verfahren auf abrechnungsrelevante Sachverhalte beschränkt und damit die Leistungsfähigkeit der eingesetzten Software nur zu einem Bruchteil nutzt. Das ursprüngliche Ziel, manuell ausgeführte Arbeitsabläufe weitgehend zu rationalisieren sowie doppelte und inkon-

sistente Datenhaltung abzuschaffen, ist bisher nicht erreicht worden. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung empfohlen, geeignete Arbeitsprozesse vollständig durch automatisierte Prozessabläufe (Workflows) effizienter abzubilden.

- **Zeitwirtschaft (Büroleitungsaufgaben)**

Die Personalbetreuung hat in den Bezirksämtern und Sonderbehörden mit der sog. Zeitwirtschaft einen erheblichen Arbeitsanteil erhalten. Hierzu zählen insbesondere klassische Büroleitungsaufgaben wie die Erfassung der An- und Abwesenheiten (positive und negative Zeitwirtschaft), die Auswertung und Zahlbarmachung bezahlungsrelevanter Anwesenheiten wie Zeitzuschläge und Überstunden, aber auch die Erfassung und ggf. Zahlbarmachung von Guthaben in Arbeitszeitkonten, Krankheitszeiten und Sonderurlaube. Die Möglichkeit, über ein zentrales integriertes IT-Verfahren auch die Aufgabe Zeitwirtschaft qualitativ hochwertig zu bearbeiten, wird mit IPV noch nicht genutzt. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, ein einheitliches integriertes Zeitwirtschaftssystem einzuführen, um den für diese Aufgabe notwendigen erheblichen Personalaufwand zu verringern und unabgestimmte individuelle Softwarelösungen bei den einzelnen IPV-Anwendern zu vermeiden.

- **Personalwirtschaft (Stellenwirtschaft)**

Die Qualität des entsprechenden IPV-Moduls ist mangelhaft. IPV liefert bisher nur wenige Funktionalitäten, die zum Bearbeiten dieser Aufgaben notwendig sind. Daher sind weiterhin Altsysteme für die Stellenwirtschaft im Einsatz. Auch das Zugriffskonzept (z. B. keine dezentrale Pflege der verbalen Beschreibungen im Geschäftsverteilungsplan) entspricht nicht den Anforderungen der Anwender. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die Mängel dieses IPV-Moduls kurzfristig zu beseitigen.

86

Die Möglichkeiten, die im IT-Verfahren vorhandenen Daten effizient zu nutzen, wurden von den geprüften Dienststellen als sehr schlecht beschrieben. Das IT-Verfahren erscheint vielen Anwendern als „Einbahnstraße“, da zahlreiche Daten eingepflegt werden, die aber nicht für die effiziente Arbeit verwendet werden können. Insbesondere wird dieser Mangel in Verbindung mit der fehlenden Möglichkeit beklagt, Bescheinigungen zu erstellen. Diese müssen wie bisher manuell gefertigt werden. Die Übernahme der Daten in die Textverarbeitung ist nicht möglich. Gerade für derartige Aufgaben wäre eine fast vollständige **Automatisierung der Arbeitsabläufe** im IT-Verfahren und damit eine erhebliche Verbesserung der Wirtschaftlichkeit realisierbar. Der derzeit vorhandene Unterstützungsgrad durch IPV beträgt bei dieser Aufgabe jedoch lediglich 11 v. H. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, mit den Personalserviceeinheiten der Verwaltungen Verbesserungen zu entwickeln, die möglichst vollständig programmtechnisch abgerufen werden können.

- 87 Die Prüfung hat aber auch gezeigt, dass die einzelnen Dienststellen das IT-Verfahren IPV unter sehr unterschiedlichen **organisatorischen Rahmenbedingungen** einsetzen. Dies wird besonders an der im Bereich der Personalbetreuung durchzuführenden Aufgabe der Familienkasse deutlich. Diese Aufgabe wird teilweise außerhalb der Personalverwaltung als ein gesondertes Sachgebiet, bei einem Hauptsachbearbeiter oder auf alle Sachbearbeiter verteilt wahrgenommen. Als Messgröße für die Leistungsfähigkeit der Organisation dieser Aufgabe wurde die Zahl der Fälle herangezogen, die von einer vollbeschäftigt in der Familienkasse tätigen Person (Vollzeitäquivalent - VZÄ) bearbeitet wurden. Die Prüfung ergab eine Spannbreite von 360 Fällen pro VZÄ bei ausgeprägter dezentraler Aufbau- und ungünstiger Ablauforganisation bis zu 1 230 Fällen pro VZÄ bei größtmöglicher zentraler Aufbau- und bestmöglicher Ablauforganisation. Erhebliche Effizienzunterschiede waren auch bei anderen Aufgaben feststellbar. In den geprüften Behörden waren Kenntnisse über alternative organisatorische Vorgehensweisen anderer IPV-Anwender und deren Auswirkungen dagegen kaum bekannt. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, für die festgestellten unterschiedlich organisierten Geschäftsprozesse in den einzelnen Dienststellen ein internes Bewertungsverfahren einzuführen, mit dem regelmäßig Effizienzunterschiede evaluiert und besonders gute Arbeitsweisen auf andere Behörden übertragen werden (Best-Practice-Verfahren). Die durch dieses Best-Practice-Verfahren gefundenen Verbesserungsmöglichkeiten sollten zusammengefasst werden, damit Konsequenzen für eine effizientere Aufbau- und Ablauforganisation gezogen werden können.
- 88 Die Zahlfälle der Lohn- und Gehaltsabrechnung werden weiter nach dem Vier-Augen-Prinzip geprüft. Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2000 (T 181 bis 189) dargestellt, dass der Personalaufwand erheblich gesenkt werden kann, wenn die Prüfung der Zahlfälle und die ihnen zugrunde liegenden Zahlungsdaten durch eine revisionssichere technische Lösung zur stichprobenartigen Überprüfung zufällig ausgewählter Einzelfälle ersetzt werden würde. Die Prüfung hat ergeben, dass diese Vorgehensweise auch in IPV sinnvoll möglich ist. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung erneut aufgefordert, bei IPV ein **revisionssicheres technisches Stichprobenverfahren** einzuführen.
- 89 Gemessen an den ursprünglichen Zielsetzungen des IT-Verfahrens (T 82) ist der Erfolg wie folgt zu bewerten:
- Eine einheitliche Software für die gesamte Personalverwaltung des Landes Berlin einzusetzen, ist bisher nur für den Bereich der Lohn- und Gehaltsabrechnung und in Teilen für den Bereich der Personalbetreuung und -verwaltung erreicht worden.
 - Die doppelte und inkonsistente Datenhaltung konnte nicht beseitigt werden, da noch immer Personaldaten mehrfach erfasst, gepflegt und vorgehalten sowie diverse manuelle Listen geführt und IT-Programme außerhalb von IPV verwendet werden.

- Die Aufbau- und Ablauforganisation ist nur ansatzweise einem effektiven Organisationsmodell für die Personalarbeit angepasst worden.
- Die angestrebte weitgehende Automatisierung von Arbeitsabläufen konnte nur für die Lohn- und Gehaltsabrechnung umgesetzt werden. In den anderen Bereichen der Personalarbeit werden die Arbeitsabläufe weiterhin überwiegend manuell ausgeführt.
- Das Ziel, die verschiedenen Anwendungen zur Stellenwirtschaft/ Stellenplanung abzulösen, ist bisher nicht erreicht. Der Einsatz des Moduls Personalwirtschaft in IPV hat sich um mehrere Jahre verzögert.
- Der prognostizierte wirtschaftliche Erfolg des Projekts ist nicht eingetreten; die angestrebten Effizienzpotenziale sind nicht ausreichend erschlossen worden.

In der Beschreibung der Gründe für die Nichterreichung der wirtschaftlichen Ziele des Projekts hat das Beratungsunternehmen den hohen Grad der dezentralen Umsetzung hervorgehoben, durch den wesentliche Synergieeffekte verhindert wurden.

90 Der Rechnungshof hat im Januar 2005 die Senatsverwaltung für Inneres und die IPV-Anwender aufgefordert, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Die Einschätzungen der IPV-Anwender bestätigten im Wesentlichen die Ergebnisse der Prüfung. Außerdem gaben sie vielfältige konkrete Hinweise, um die Arbeitsabläufe zu verbessern. Auch die Senatsverwaltung hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Sie verwies auf eine neu eingerichtete Planungsgruppe IPV, die die allgemeine Weiterentwicklung von IPV sowie die Überprüfung und ggf. Umsetzung der Empfehlungen zur Aufgabe hat. Sie sicherte u. a. zu, die Einführung einer positiven Zeitwirtschaft zu unterstützen.

91 Der Rechnungshof beanstandet den mangelnden wirtschaftlichen Erfolg des Projekts IPV. Er hat bereits in der Vergangenheit auf unrealistische Nutzenerwartungen hingewiesen und Korrekturen am Vorgehen gefordert, die jedoch von der Senatsverwaltung für Inneres nur unzulänglich umgesetzt wurden. Dennoch ermöglichen es die vorhandenen Potenziale des IT-Verfahrens IPV bei organisatorisch konsequenter Umsetzung und Weiterentwicklung, den Nutzen erheblich zu steigern. Allein bei den untersuchten Kernaufgaben (ohne die Bereiche Zeitwirtschaft und Stellenwirtschaft) ist ein wirtschaftliches Nutzenpotenzial von mehr als 10 Mio. € jährlich möglich.

Um die fehlenden wirtschaftlichen Erfolge nunmehr zu erreichen, erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Inneres insbesondere

- die Entwicklung des IPV-Moduls Personalwirtschaft kurzfristig abschließt,
 - eine einheitliche Software für die Berliner Verwaltung festlegt, die es den IPV-Anwendern ermöglicht, eine effiziente IT-gestützte Zeitwirtschaft durchzuführen,
 - gemeinsam mit den Anwendern die Arbeitsabläufe verstärkt automatisiert und damit rationalisiert,
 - aufgrund der festgestellten unterschiedlich organisierten Geschäftsprozesse in den einzelnen Dienststellen ein internes Best-Practice-Verfahren initiiert und
 - ein revisionssicheres technisches Stichprobenverfahren einführt.
3. **Ungerechtfertigte Ausgaben wegen pauschaler Abgeltung dienstbedingter Mehraufwendungen durch Zahlung von Bewegungsgeld und anderem Aufwandersatz bei der Polizeibehörde und in der Steuerverwaltung**

Die pauschale Abgeltung des dienstlich bedingten Mehraufwands durch Zahlung von Bewegungsgeld an Beamte im Außendienst der Kriminalpolizei und des Steuerfahndungsdienstes ist sachlich nicht begründet. Die Monatspauschale erfasst noch Abgeltungstatbestände, die im übrigen Landesdienst nicht mehr berücksichtigt werden. Dies gilt für die Kommissionspauschale an Kriminalbeamte in Sonderkommissionen und die Aufwandsentschädigung für die Beamten in der Steueraufsicht bei der Spielbank entsprechend. Bei Umstellung auf Abrechnung gegen Einzelnachweis und Anwendung der für die Kostenerstattung allgemein geltenden strengen Maßstäbe erwartet der Rechnungshof allein bei der Polizeibehörde Einsparungen von mindestens 1,3 Mio. € jährlich.

- 92 Die Polizeibehörde zahlt den Beamten verschiedener Einsatzbereiche zum Ausgleich der durch ihre dienstlichen Aufgaben bedingten Mehraufwendungen ein **Bewegungsgeld**. Die in festen Monatsbeträgen bemessene (Pauschal-)Leistung erhalten die Beamten im **Außendienst der Kriminalpolizei** einschließlich der Beamten, die - auch vorübergehend - mit kriminalpolizeilichen oder kriminalpolizeiähnlichen Aufgaben betraut sind, sowie die Beamten des Gewerbeaußendienstes.

Das pauschale Bewegungsgeld enthält nach Auskunft der Senatsverwaltung für Inneres die Komponenten

- Verpflegungsmehraufwand,
- Bekleidungs pauschale sowie
- Fahndungskostenanteil

und beträgt seit dem 1. Juli 2002 für Beamte im Außendienst der Kriminalpolizei 33,00 € bzw. im polizeilichen Staatsschutz 63,00 € monatlich. Für die im Rahmen des sog. Integrationskonzepts S + K (Berliner Modell) eingesetzten uniformierten Beamten ist ein Bekleidungskostenanteil nicht vorgesehen; sie erhalten 11,00 € monatlich.

Sowohl die Anzahl der begünstigten Dienstkräfte als auch die für das Bewegungsgeld aufzuwendenden Mittel sind erheblich. Während im Jahr 1992 Bewegungsgeld für insgesamt 3 359 Dienstkräfte im Umfang von 1,6 Mio. € vorgesehen war, ist nach den Zahlungsunterlagen allein im Monat November 2004 mindestens 7 550 Dienstkräften Bewegungsgeld gewährt worden; im Haushaltsjahr 2004 hat die Polizeibehörde hierfür insgesamt 2,2 Mio. € verausgabt.

- 93 Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Zahlung des Bewegungsgeldes den für den Aufwandersatz geltenden Vorschriften entspricht und ob die Pauschalierung sachgerecht und wirtschaftlich ist. Zuvor hatte er bereits im Zusammenhang mit der Berichterstattung über Mängel und zu großzügige Regelungen bei der Gewährung von Zulagen und Entschädigungen an Beamte und Angestellte (Jahresbericht 1997 T 181 bis 218) u. a. auch auf Ungereimtheiten und Regelungsdefizite bei der Gewährung eines pauschalen Bewegungsgeldes hingewiesen. Im Rahmen des sich anschließenden (zwischenzeitlich abgeschlossenen) parlamentarischen Entlastungsverfahrens hatte der Rechnungshof anstelle von Pauschalerstattungen die Einzelabrechnung gefordert. Die Senatsverwaltung für Inneres hält jedoch unter Hinweis auf Erhebungen der Polizeibehörde aus dem Jahr 2000 uningeschränkt an der Pauschalierung des Bewegungsgeldes fest. Sie geht in ihrem Bericht vom 11. März 2002 an den Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ des Hauptausschusses davon aus, dass bei Einzelabrechnung Verwaltungsmehrkosten von mindestens 892 231 € jährlich entstünden und die Pauschalabgeltung „die bessere Lösung“ sei.

Nach Abschluss seiner jetzigen Untersuchung kommt der Rechnungshof zu dem Ergebnis, dass die Zahlung des Bewegungsgeldes umgehend einzustellen ist. Die Einzelabrechnung des dienstlich bedingten Mehraufwands ist nach seinen Erkenntnissen die deutlich kostengünstigere Alternative. Bei Anwendung der für die Kostenerstattung allgemein geltenden strengen Maßstäbe sind Einsparungen von mindestens 1,3 Mio. € jährlich zu erwarten.

- 94 Nach dem Besoldungsrecht sind **Aufwandsentschädigungen** nur vorgesehen, wenn und soweit dem Beamten aus dienstlicher Veranlassung finanzielle Aufwendungen entstehen, deren Übernahme ihm nicht zugemutet werden kann und der Haushaltsplan hierfür Mittel zur Verfügung stellt. Nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts reicht es nicht aus, dass auf den Beamten Kosten zukommen, die mit dem Dienstverhältnis in einem irgendwie gearteten, weiteren Zusammenhang stehen. Vielmehr ist es erforderlich, dass der Aufwand unmittelbar durch die Dienstausbübung veranlasst wird. Kosten, die der Lebensführung des Beamten zuzurechnen sind, dürfen nicht durch eine Aufwandsentschädigung gedeckt werden.

Die Gewährung von Aufwandsentschädigungen in festen Beträgen (Pauschalierung) ist nach geltendem Recht darüber hinaus nur dann zulässig, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass bloße Mutmaßungen über dienstbezogene finanzielle Aufwendungen ohne hinreichende, eine wirklichkeitsnahe Schätzung ermöglichende tatsächliche Anhaltspunkte nicht genügen.

- 95 Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind die Erhebungen der Polizeibehörde aus dem Jahr 2000, auf die sich der Bericht der Senatsverwaltung für Inneres vom 11. März 2002 (T 93) und die Weitergewährung des pauschalen Bewegungsgeldes stützen, nicht geeignet, die Zahlungen zu begründen. Den Erhebungen liegen Aufzeichnungen von lediglich 126 Dienstkräften verschiedener Einsatzbereiche über einen Zeitraum von vier Monaten zugrunde. Sie lassen weder Rückschlüsse auf den jeweiligen Anlass des Einsatzes noch auf den zeitlichen Anteil der Außendiensttätigkeit der Dienstkräfte zu.

Die Durchsicht der Unterlagen ergab, dass die **geltend gemachten Aufwendungen häufig nicht erstattungsfähig** waren (z. B. Wetterjacke, Druckerpatrone, Zeitung, Geburtstags- und Getränkekasse oder Bewirtung von Kollegen). Selbst dann, wenn die geprüften Vorgänge ausnahmsweise Rechnungen enthielten, war die dienstliche Notwendigkeit für die geleisteten Ausgaben meist nicht zu erkennen. In einem Erstattungsfall war der fehlende Dienstbezug so offensichtlich, dass er den Bearbeitern der Polizeibehörde hätte förmlich ins Auge springen müssen: Nach dem vorliegenden Beleg wurde die Anlieferung einer Mahlzeit in das Dienstgebäude durch den Lieferservice einer Pizzeria abgerechnet. Ebenso hat der Rechnungshof festgestellt, dass einige Zahlungsempfänger im Erhebungszeitraum keinerlei Mehraufwendungen angegeben hatten; zu Konsequenzen bei der Gewährung des pauschalen Bewegungsgeldes hat dies aber nicht geführt.

Die vom Rechnungshof stichprobenweise durchgeführte Prüfung in zwei Direktionen lässt erkennen, dass die subjektive Einschätzung aufgrund des allgemeinen Aufgabenprofils der Dienstkraft und der Anforderungen des am örtlichen Bedarf orientierten „Tagesgeschäfts“ die Grundlage für die

Bewilligung des pauschalen Bewegungsgeldes bildet. Nach seiner Einschätzung werden die Zahlungen von den betreffenden Dienstkräften nicht als Aufwandsersatz für dienstlich bedingte außergewöhnliche Mehrbelastungen, sondern offensichtlich als eine regelmäßige Zulage verstanden.

96 Die Gewährung des Bewegungsgeldes führt zu einer **ungerechtfertigten Besserstellung** der Dienstkräfte der Polizeibehörde. Im übrigen Landesdienst sind pauschalierte Aufwandsentschädigungen bereits in erheblichem Umfang entfallen. Hierzu zählen z. B. die den Tierärzten, Beamten der Bauaufsichtsämter und Standesbeamten gewährten Aufwandsentschädigungen, die den Senatsmitgliedern und herausgehobenen Leitungskräften gezahlten Dienstaufwandsentschädigungen und die Außendienstentschädigung, mit der u. a. Zehrkosten abgegolten worden sind. Verglichen mit den für den übrigen Landesdienst geltenden strengen Abgeltungsmaßstäben ist die weitere Gewährung eines pauschalen Bewegungsgeldes nicht gerechtfertigt:

- Zur Berücksichtigungsfähigkeit von **Verpflegungsmehraufwand** nimmt die Senatsverwaltung für Inneres im Bereich des übrigen Landesdienstes eine deutlich restriktivere Haltung als gegenüber Dienstkräften der Polizeibehörde ein. Bereits im Juni 2002 hat sie hier darauf hingewiesen, dass es für die Dienstkräfte durchaus zumutbar ist, die durch Einnahme von Mahlzeiten außerhalb der Dienststelle (Kantine) entstehenden höheren Zehrkosten selbst zu übernehmen.

Polizeivollzugsbeamte erhalten im Übrigen eine Stellenzulage (sog. Polizeizulage) von derzeit 127,38 € monatlich, durch die bereits „die Besonderheiten des jeweiligen Dienstes ... sowie der Aufwand für Verzehr“ abgegolten werden. Mithin handelt es sich bei der im pauschalen Bewegungsgeld enthaltenen Komponente Verpflegungsmehraufwand um einen verdeckten Essenzuschuss. Ausgaben für Essenzuschüsse dürfen aber bereits seit 1993 nicht mehr geleistet werden.

- Die **Bekleidungs**pauschale zur Abgeltung von Aufwendungen für Zivilkleidung ist ebenfalls unbegründet. Die Zivilkleidung von Polizeidienstkräften gehört zur normalen bürgerlichen Kleidung, die auch im Alltag getragen werden kann. Es handelt sich folglich nicht um sog. berufstypische Kleidung, die ausschließlich dienstlichen Bezug hat. Auch hier hatte die Senatsverwaltung für Inneres im Bereich des übrigen Landesdienstes bereits im Jahr 2002 darauf hingewiesen, dass „private Aufwendungen (z. B. für Kleidung, Schuhe ... und dgl.) ebenso wie im Steuerrecht außer Betracht bleiben, auch wenn sie mittelbar einen dienstlichen Bezug hätten“. Den zivilgekleideten Polizeidienstkräften ist daher ebenso wie allen übrigen vergleichbaren Verwaltungsangehörigen zuzumuten, für ihre Kleidung in vollem Umfang selbst aufzukommen. Insoweit war die Entscheidung der Senatsverwaltung nur folgerichtig, den Vollzugsbeamten der Schutzpolizei die für das Tragen privater Kleidung gewährte Zivilkleiderentschädigung von Januar 2004 an zu streichen. Eine gleich lautende Entscheidung

für die im Bewegungsgeld nach wie vor enthaltene Bekleidungspauschale steht aber aus. Darüber hinaus ist zu beanstanden, dass die Senatsverwaltung der Polizeibehörde wiederholt, wenn auch jeweils befristet, die Weiterzahlung der unlängst abgeschafften Zivilkleiderentschädigung an Vollzugsbeamte der Schutzpolizei gestattet hat.

- Auch der **Fahndungskostenanteil** als dritte Komponente des pauschalen Bewegungsgeldes ist nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht sachgerecht. Bereits jetzt sind nach den einschlägigen Regelungen die im Zusammenhang mit der Ermittlung von Straftaten oder bei sonstigen Fahndungsmaßnahmen entstehenden Barauslagen von den Beamten, die kein pauschales Bewegungsgeld erhalten, jeweils durch Einzelnachweis abzurechnen; hierfür sind genaue Angaben der Dienstkräfte und entsprechende Belege erforderlich. Als Fahndungskosten zu wertende Barauslagen oberhalb einer Zumutbarkeitsgrenze von 5,00 € sollten daher künftig nur auf Einzelnachweis erstattet werden.

97 Die Senatsverwaltung für Inneres hatte sich unter Hinweis auf mögliche Verwaltungsmehrkosten gegen die Einzelabrechnung ausgesprochen (T 93). Diese Einschätzung geht jedoch fehl. Die Senatsverwaltung ging seinerzeit von einem geschätzten Arbeitsaufwand von 20 Minuten pro Erfassungsfall und einem Mehrbedarf von 24,5 Planstellen, darunter 7 Stellen der BesGr. A 12 und 3,5 Stellen der BesGr. A 14, aus. Bei ihrer Prognose zieht sie Erfahrungswerte aus der Beihilfebearbeitung heran und unterstellt offenbar, dass alle 7 550 Bewegungsgeldempfänger (T 92) Einzelanträge stellen, die zentral zu bearbeiten wären.

Schon der Vergleich mit der Bearbeitungsdauer von Beihilfeanträgen, deren Erledigung wesentlich schwieriger und zeitaufwändiger ist, erscheint nicht realistisch. Auch dürfte die Zahl der künftig zu erwartenden Anträge nicht erheblich sein. Schließlich hat die Auswertung der Erhebungen aus dem Jahr 2000 gezeigt, dass die von den Bewegungsgeldempfängern als „erstattungsgeeignet“ angesehenen Aufwendungen überwiegend - selbst bei Anlegen eines großzügigen Maßstabs - keine dienstlich bedingten Mehraufwendungen darstellen (T 95). Durch umfassende Arbeitshinweise zu Erstattungstatbeständen und -umfang sollten die Dienststellen, die schon jetzt für die Zahlungsaufnahme und -einstellung des pauschalen Bewegungsgeldes zuständig sind, in die Lage versetzt werden, die zu erwartenden Einzelanträge künftig selbst zu entscheiden. Keinesfalls kämen bei entsprechender Regelung der Verfahrensabläufe zusätzliche Stellen - insbesondere für herausgehobene Leitungsfunktionen - in Betracht.

Berechtigte Ansprüche der Dienstkräfte auf Erstattung ihres dienstlich bedingten Mehraufwands werden durch den **Wegfall der Pauschalzahlung** nicht beeinträchtigt. Sie können für die ihnen entstandenen berücksichtigungsfähigen Fahndungskosten sowie für weitere dienstlich bedingte und nachgewiesene Ausgaben im Einzelfall jeweils Erstattungsanträge (z. B. nach Regelungen des Reisekostenrechts oder des Sachschadenersatzes) stellen.

- 98 In mehreren Bundesländern wird die **Einzelabrechnung** bereits erfolgreich praktiziert. **Hamburg** gewährt die Aufwandsentschädigung bereits seit 1997 nur noch auf Einzelnachweis und konnte hierdurch nach Auskunft der Behörde für Inneres Einsparungen von 560 000 € erzielen. **Niedersachsen** zahlt den Polizeivollzugsbeamten im Kriminaldienst mit außerdienstlichen Ermittlungs- und Fahndungsaufgaben ein Bewegungsgeld zur Abgeltung besonderer Aufwendungen aus dienstlichem Anlass seit 2004 nur noch in nachgewiesener Höhe. Zuvor wurde schon der Bekleidungszuschuss in Form einer monatlich gezahlten pauschalierten Aufwandsentschädigung für Polizeivollzugsbeamte im Kriminaldienst gestrichen, weil den Besonderheiten des polizeilichen Dienstes und dem damit verbundenen Aufwand durch die Polizeizulage ausreichend Rechnung getragen wird. In **Baden-Württemberg** werden Verpflegungsmehraufwendungen nur über Einzelnachweis erstattet; der Bekleidungszuschuss ist bereits 1998 entfallen. Weitere Bundesländer, z. B. **Bayern**, sind - zumindest in Teilbereichen - ebenfalls zur Einzelabrechnung übergegangen.
- 99 Die Forderung des Rechnungshofs, bestimmte Aufwendungen künftig nicht mehr pauschal, sondern einzelfallbezogen abzurechnen, gilt auch für die **Kommissionspauschale**. Sie wird Beamten der Kriminalpolizei zum Ausgleich besonderer Mehraufwendungen gewährt, wenn diese „in Sonderkommissionen unter erschwerten Bedingungen bei der Aufklärung von Kapitalverbrechen oder sonstigen bedeutenden Straftaten oder als Begleitschutz für führende Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens eingesetzt werden“. Die Pauschale von 5,11 € je Einsatztag steht zu, wenn der Beamte an mehr als einem Kalendertag hintereinander länger als zwölf Stunden ununterbrochen eingesetzt worden ist; sie wird zur Hälfte auf das Bewegungsgeld angerechnet. Welche dienstlich bedingten Mehraufwendungen hierdurch abgegolten sind, ist in den einschlägigen Vorschriften nicht näher bestimmt. Aus Sicht des Rechnungshofs dürfte die Kommissionspauschale wohl eher als Gegenleistung des Dienstherrn für die besondere zeitliche Inanspruchnahme der Dienstkraft zu verstehen sein.
- 100 Die Senatsverwaltung für Inneres hat erklärt, die Zahlung des Bewegungsgeldes zum Jahresbeginn 2007 einstellen und dienstlich bedingte Mehraufwendungen künftig im Wege der Einzelabrechnung erstatten zu wollen. Dies soll gleichermaßen für die Kommissionspauschale gelten. Zuvor sei beabsichtigt, die Erstattungstatbestände und den Erstattungsrahmen für dienstlich bedingte Mehraufwendungen sowie den anspruchsberechtigten Personenkreis eindeutig festzulegen. Die befristete Weiterzahlung der Zivilkleiderentschädigung will sie hingegen bis zu einer Neukonzeption des polizeilichen Bekleidungswesens - deren zeitlicher Abschluss nicht näher benannt ist - zulassen.
- 101 Darüber hinaus hat der Rechnungshof bei seinen Erhebungen zum pauschalen Aufwandsersatz in Form eines Bewegungsgeldes auch im Bereich der **Steuerverwaltung** entsprechende Zahlungen festgestellt. Die

hier maßgeblichen Regelungen wurden von der Senatsverwaltung für Finanzen getroffen:

- Beamten des Steuerfahndungsdienstes wird als Ausgleich ihrer Mehraufwendungen im Außendienst ein **Bewegungsgeld** gewährt, das bei Vollzeitkräften 25,00 € monatlich beträgt. Nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen erhalten derzeit 171 **Fahndungsprüfer** und **Fahndungshelfer** (Stand: November 2005) diese Pauschalleistung. Den Fahndungsprüfern wird daneben eine Stellenzulage (sog. Polizeizulage) von derzeit 127,38 € gewährt. Die Pauschalierung des Bewegungsgeldes ist nicht sachgerecht. Der Rechnungshof verweist auf seine Ausführungen zu den Abgeltungstatbeständen des Bewegungsgeldes bei der Polizeibehörde, die hier sinngemäß gelten (T 96). Auch für die Fahndungsprüfer und -helfer sollte das Erstattungsverfahren künftig auf Einzelabrechnung umgestellt werden.
- Beamten in der **Steueraufsicht bei der Spielbank** wird eine Aufwandsentschädigung als Ausgleich ihrer dienstbedingten Mehraufwendungen, insbesondere für Bekleidung einschließlich Reinigung und Pflege, gewährt. Sie beträgt bei Vollzeitkräften 102,00 € monatlich. Nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen erhalten derzeit 98 Dienstkräfte (Stand: November 2005) diese Pauschalleistung. Die Gewährung der offensichtlich als **pauschale Kleiderentschädigung** zu verstehenden Leistung ist nicht sachgerecht. Der Rechnungshof erkennt zwar an, dass der ständige Einsatz im Spielbankbetrieb den Dienstkräften für ihre Bekleidung einen höheren persönlichen Aufwand abverlangen kann. Er hat aber Zweifel, dass allein hierdurch die laufende Gewährung einer monatlichen Aufwandsentschädigung, noch dazu in dieser Höhe, gerechtfertigt ist. Auch stellt sich hier die Frage, ob nicht schon die Bewertung des Amtes die bei der dienstlichen Verwendung auftretenden Besonderheiten berücksichtigt.

102 In ihrer Stellungnahme bezeichnet die Senatsverwaltung für Finanzen die Gewährung des Bewegungsgeldes an Fahndungsdienstkräfte im Außendienst als sachgerecht, da den Beamten durchschnittlich Aufwendungen in Höhe der Monatspauschale entstehen sollen. Der Rechnungshof hält an der Forderung nach Einzelabrechnung fest, weil sie nach seinen Erkenntnissen kostengünstiger ist. Zur Aufwandsentschädigung für die Beamten in der Steueraufsicht bei der Spielbank will die Senatsverwaltung zunächst das Ergebnis einer Länderumfrage abwarten.

103 **Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat**

- **im Bereich der Polizeibehörde die Zahlung des pauschalen Bewegungsgeldes einschließlich der Zivilkleiderentschädigung für die Vollzugsbeamten der Schutzpolizei sowie die Kommissionspauschale umgehend einstellt und**

- im Bereich der Steuerverwaltung die dienstbedingten Mehraufwendungen der Fahndungsprüfer und Fahndungshelfer im Außendienst künftig nicht mehr pauschal, sondern nur noch im Wege des Einzelnachweises erstattet sowie die Aufwandsentschädigung für die Beamten in der Steueraufsicht bei der Spielbank überprüft.

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

Die Bezirksämter bewerten ihre Arbeitsgebiete oft nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Nach Prüfung der Bewertungen mehrerer Geschäftsbereiche in drei Bezirksämtern schätzt der Rechnungshof die möglichen unnötigen Mehrausgaben allein hier auf insgesamt annähernd 2 Mio. € jährlich.

104 Der Rechnungshof hat auf die Bedeutung ordnungsgemäßer und aktueller Bewertungen von Arbeitsgebieten wegen deren Finanzwirksamkeit sowohl in seinen Prüfungsmitteln als auch den Jahresberichten - zuletzt im Jahresbericht 2002 (T 160 bis 164) - immer wieder hingewiesen.

Eine erneute Prüfung, die im Jahr 2004 begonnen hat, sollte Aufschluss darüber geben, ob

- die Bezirksämter jeweils aussagefähige und aktuelle Unterlagen erstellt haben, die die Bewertung der Arbeitsgebiete hinreichend begründen,
- die Bewertungsentscheidungen sachgerecht und nachvollziehbar sind und
- den Verwaltungen Einsparpotenziale aufgezeigt werden können.

105 Die Querschnittsprüfung beschränkte der Rechnungshof zunächst auf Bezirksämter. Erfasst wurden die Stellen oberhalb der BesGr. A 7 und der VGr. VI b in den Bereichen Schul- und Sportamt, Umweltamt, Grünflächenamt und Familienunterstützende Hilfen des Jugendamts sowie darüber hinaus die Arbeitsgebiete der Beamten und Angestellten mit Aufgaben des gehobenen und höheren Sozialdienstes aller Geschäftsbereiche in den Bezirksämtern Mitte, Charlottenburg-Wilmersdorf und Steglitz-Zehlendorf. Der Rechnungshof hat allein in diesen Verwaltungen die Bewertungen von mehr als 1 400 Arbeitsgebieten geprüft. Hierzu hat er - soweit vorhanden - die Aufgabenkreisbeschreibungen sowie eventuelle Bewertungsvorgaben der zuständigen Senatsverwaltungen herangezogen. Darüber hinaus wur-

den Geschäftsverteilungspläne, Organigramme und in Zweifelsfällen Personalakten sowie - soweit vorhanden - Anforderungsprofile eingesehen. Der Frage, inwieweit die Dienstkräfte jeweils persönliche Anforderungen für eine dem Stellenwert entsprechende Bezahlung zu erfüllen haben und ob diese Voraussetzungen im Einzelfall vorliegen, ist er in diesem Zusammenhang regelmäßig nicht nachgegangen. In der folgenden Darstellung seiner Prüfungsergebnisse nennt der Rechnungshof die jeweiligen Bezirksämter oder Geschäftsbereiche nicht, weil die hier gewonnenen Erkenntnisse symptomatisch auch für andere Verwaltungszweige sein dürften.

106 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verwaltungen der Bewertung von Arbeitsgebieten nach wie vor nicht genügend Beachtung schenken, obwohl ihnen hierzu eindeutige Verfahrensregelungen vorliegen und die Senatsverwaltungen für Inneres und für Finanzen diese wiederholt durch ausführliche Hinweise erläutert haben.

Häufig waren die angetroffenen **Bewertungen wegen unzureichender** - vielfach auch wegen gänzlich fehlender - **Bewertungsunterlagen** für den Rechnungshof **nicht nachvollziehbar**. Insbesondere bei von der Verwaltung als „herausgehoben“ eingestuften Tätigkeiten konnten auch durch Einsicht in die Personalvorgänge und stellenwirtschaftlichen Ordnungsmittel, selbst unter Hinzuziehung sonstiger „Hilfs-Materialien“, wie z. B. Anforderungsprofile, keine Anhaltspunkte ermittelt werden, die eine Zuordnung zu einer höheren Besoldungs-/Vergütungsgruppe begründen könnten. Ebenso hat der Rechnungshof bei vergleichbaren Tätigkeiten wiederholt deutliche Unterschiede in der besoldungs- bzw. vergütungsmäßigen Zuordnung festgestellt. Solange geeignete Unterlagen die Heraushebung nicht belegen, liegt es nahe, dass ein erheblicher Teil der in Frage stehenden Aufgabengebiete „nur Normaltätigkeiten“ beinhaltet und die angetroffene Bewertung zu hoch ist. **Überhöhte Bewertungsfeststellungen** führen zu Personalmehrausgaben, die beispielsweise schon bei BesGr. A 11 gegenüber A 9 bzw. VGr. IV a/III gegenüber V b/IV b im Einzelfall zwischen 9 000 € und 11 000 € jährlich betragen.

107 Aber auch in Fällen, in denen Bewertungsunterlagen vorliegen und die zumindest aus Sicht der Verwaltung einem ordnungsgemäßen Bewertungsverfahren unterzogen waren, hat der Rechnungshof **Mängel** festgestellt. So wurden beispielsweise

- die für die auszuübende Tätigkeit erforderlichen Anforderungen zu hoch eingeschätzt,
- tarifliche Voraussetzungen oder Bewertungsvorgaben bzw. Zustimmungsvorbehalte der Senatsverwaltungen nicht hinreichend beachtet,
- Zeitanteile von Arbeitsvorgängen nur grob geschätzt,

- sachfremde Erwägungen in die Bewertung einbezogen,
- Arbeitsgebiete aus Sicht des Rechnungshofs unbegründet mit zusätzlichen Leitungsfunktionen ausgestattet und hierdurch höherwertiger,
- Arbeitsgebiete mit zusätzlichen Aufgaben angereichert und hierdurch höherwertiger (wobei entweder die Herkunft der Zusatzaufgabe unklar oder aber ihr Wegfall ohne bewertungsmäßige Folgen für das (Herkunfts-)Arbeitsgebiet blieb),
- sachlich nicht begründete Hebungen von Planstellen zum Zweck einer „Egalisierung der Besoldungsstruktur“ vorgenommen,
- Bewertungsentscheidungen allein auf die haushaltsrechtliche Vergleichsübersicht gestützt,
- unzulässige Verfahren bei der Dienstpostenbewertung angewandt oder
- Bewertungsauskünfte der zuständigen Stellen nicht eingeholt.

108 Im Rahmen der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung entscheiden die einzelnen Organisations- sowie die Serviceeinheiten unter **Beachtung der einschlägigen haushalts-, tarif- und dienstrechtlichen Bestimmungen** über die Bewertung der Arbeitsgebiete. Wesentliche Entscheidungsgrundlage ist grundsätzlich eine Beschreibung der anfallenden Arbeitsvorgänge und der für ihre Erledigung aufzuwendenden Arbeitszeit. Organisatorische Einordnung, Vertretungsverhältnisse, Befugnisse, Unterstellungsverhältnisse, erforderliche Fachkenntnisse, besondere Anforderungen und Ermessensspielräume sind weitere Kriterien. In bestimmten Fällen ist die Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen zu der beabsichtigten Bewertung einzuholen (z. B. bei Sozialarbeitern mit herausgehobenen Tätigkeiten); für die Dienstpostenbewertung der Beamten gilt dieser Vorbehalt nicht.

Die tarifliche Zuordnung der Arbeitsgebiete für Angestellte richtet sich ohne Berücksichtigung der Bewertung anderer Aufgabengebiete streng nach den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsordnung (analytisches Verfahren). Die Dienstpostenbewertung für Beamte vollzieht sich hingegen nach anderen Regeln. Richtwert ist hier die Bewertung vergleichbarer Arbeitsgebiete in gleichartigen Bereichen der Berliner Verwaltung (summarische Betrachtung). Wenn Vergleichsmaßstäbe nicht vorhanden sind, soll auch hier nach tarifähnlichen Kriterien bewertet werden. Zweifelsfälle, die weder die dezentralen Organisationseinheiten noch die zentralen Serviceeinheiten lösen können, sind an die Senatsverwaltung für Finanzen heranzutragen, die anhand der Aufgabenkreisbeschreibung Auskunft erteilt. In tarif- oder dienstrechtlichen Grundsatzfragen ist die Senatsverwaltung für Inneres zu beteiligen. Bitten die Organisations- oder Serviceeinheiten in Zweifelsfällen die jeweils zuständige Stelle nicht um Auskunft oder lassen sie diese unbeachtet, tragen sie die Verantwortung für sich ergebende finanzielle Schä-

den. Gleiches gilt, wenn die zentralen Serviceeinheiten Kenntnis von einer nicht ordnungsgemäßen Bewertung erlangen und nicht einschreiten.

- 109 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die geprüften Bezirksämter ihren Bewertungsaufgaben nicht mit der gebotenen Sorgfalt nachkommen (T 106 und 107). Insbesondere bei Änderungen in der Aufgabenzuordnung oder -wahrnehmung müssen Arbeitsplatzbeschreibungen und -bewertungen auf ihre Aktualität überprüft und frühere Entscheidungen ggf. berichtigt werden. Spätestens die im Zuge der Verwaltungsreform und der Bezirksgebietsreform eingetretenen Veränderungen hätten hierzu begründeten Anlass gegeben. Somit muss der Haushaltsgesetzgeber seine Entscheidung über die Zuordnung und Wertigkeit von Stellen auf Vorlagen der Verwaltung stützen, die oft nicht durch aktuelle Bewertungen der betreffenden Arbeitsgebiete belegt sind. Die Verlagerung der Zuständigkeit für Bewertungen im Rahmen der Verwaltungsreform in die dezentralen Bereiche hat sich aus Sicht des Rechnungshofs als nicht geeignet erwiesen, zu einer Qualitätssteigerung beizutragen.

Bereits in seinem Jahresbericht 1998 (T 158) hatte der Rechnungshof die Sorge geäußert, dass im Zuge der Verwaltungsreform, der Stärkung der Eigenständigkeit der Bezirke und der Globalsummenwirtschaft Bewertung und Eingruppierung in den Bezirken eine nicht mehr kontrollierbare Entwicklung nehmen. Er regte gegenüber der seinerzeit für Bewertungsauskünfte noch zentral zuständigen Senatsverwaltung für Inneres an, den Verwaltungen mehr Hilfestellung zu geben, um eine **einheitliche Bewertungspraxis** zu erreichen. In seiner damaligen Stellungnahme zum Jahresbericht verwies der Senat auf „Überlegungen, eine von allen Berliner Verwaltungen nutzbare **Bewertungsdatei** zu entwickeln, die zum einen als Orientierungshilfe bei der Bewertungsfeststellung dienen, zum anderen über diesen Weg aber auch im gewissen Rahmen eine einheitliche Bewertungspraxis im Land Berlin gewährleisten soll“. Die Realisierung des Vorhabens steht bisher aber aus.

- 110 Der Rechnungshof hat den geprüften Bezirksämtern seine Beanstandungen mitgeteilt und sie aufgefordert, die Mängel zu beseitigen. Dies ist auch vor dem Hintergrund möglicher Tarif- und Dienstrechtsänderungen von besonderer Bedeutung, weil bei Überleitung in das neue Recht bestehende Fehler fortgeschrieben würden. Um den Verwaltungen die finanzielle Dimension zu verdeutlichen, hat der Rechnungshof auf der Basis seiner Prüfungserkenntnisse die entstehenden Mehrausgaben geschätzt. Dabei ergab sich für die geprüften Bereiche aller drei Bezirke insgesamt eine Summe von annähernd 2 Mio. € jährlich.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltungen für Finanzen sowie für Inneres über die Fehlentwicklungen unterrichtet.

111 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ggf. in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Inneres

- **auf die geprüften Bereiche einwirkt, die aufgezeigten Mängel und Versäumnisse unverzüglich abzustellen,**
- **alle Verwaltungen Berlins nachdrücklich auf die Bedeutung ordnungsgemäßer und aktueller Bewertungen hinweist sowie ggf. erforderliche Schulungsmaßnahmen anregt,**
- **die Möglichkeit prüft, im Tarifrecht bestehende Zustimmungsvorbehalte auch auf den Beamtenbereich zu übertragen,**
- **alle Verwaltungen nochmals auf das Verfahren bei Bewertungszweifeln und die jeweils zu beteiligenden Stellen sowie deren Einwirkungsmöglichkeiten hinweist,**
- **für landeseinheitliche Bewertungsmaßstäbe sorgt und deren Einhaltung sicherstellt sowie**
- **die Voraussetzungen für eine den Verwaltungen zugängliche Bewertungsdatei schafft.**

B. Inneres

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

Stellenausstattung und Personalverwendung stimmen bei der Polizei häufig nicht überein, weil Stellen abweichend besetzt, Vollzugskräfte für Verwaltungsaufgaben eingesetzt und Dienstkräfte anderweitig dienstlich verwendet werden. Infolge unzureichender IT-Unterstützung steht der Polizei keine - den strukturellen Veränderungen angemessene - abgesicherte Datenbasis für ihren Personaleinsatz zur Verfügung. Dies hat eine nicht sachgerechte Ausweitung der Verwaltung zulasten des bürgerorientierten Vollzugs begünstigt. Das Projekt „Neuordnung der Führungsstrukturen“ hat zu Höherbewertungen geführt. Der Dienstsport bindet unangemessen Personalressourcen.

112 Der Rechnungshof hatte bei einer Organisationsprüfung bei der Berliner Polizei im Jahr 1992 fehlende Grundlagen für eine Personalbedarfsbemessung festgestellt und u. a. die Größe der Stäbe beanstandet (Jahresbericht 1993 T 118 bis 132). Im Jahr 2002 hatte er im Vergleich zu Hamburg einen erheblichen stellenmäßigen **Ausstattungsvorsprung** festgestellt (Jahresbericht 2003 T 123 bis 131). Er hatte dabei darauf hingewiesen, dass die Reformprozesse bei der Polizei stets mit einer wirksamen Aufgabenkritik verbunden werden müssen.

Mit einer erneuten Organisationsprüfung hat der Rechnungshof Auffälligkeiten bei der Stellenausstattung und Steuerung des Personaleinsatzes untersucht. Er hat seinen Auswertungen die zum Februar 2004 im Finanzservice der Zentralen Serviceeinheit (Bereich Personalmittelhaushalt) vorhandenen Stellen- und Personalbestände zugrunde gelegt, weil diese wegen des noch nicht beschlossenen Haushaltsplans 2004/2005 und auch nach seiner Feststellung und der Veröffentlichung im Juni 2004 die größere Aktualität und Übereinstimmung mit den tatsächlichen Verhältnissen gewährleisteten. Dabei wurde festgestellt, dass die Stellenausstattung der einzelnen Organisationseinheiten gemäß Stellenplan die tatsächliche Situation nicht zutreffend wiedergibt, weil seit Jahren

- Stellen nicht- und unterbesetzt sind,
- zahlreiche Dienstkräfte nicht das ihnen mit ihrer Stelle zugewiesene Aufgabengebiet wahrnehmen, sondern auf dem Wege der „anderweitigen dienstlichen Verwendung“ an einem anderen Ort teilweise auch mit anderen Aufgaben eingesetzt,

- Stellen abweichend mit Dienstkräften anderer Beschäftigten- oder Laufbahngruppen besetzt und
- Vollzugskräfte für vollzugsdienstfremde Aufgaben - auch auf Vollzugsstellen - eingesetzt werden.

113 Der Polizeipräsident hat zwar darauf hingewiesen, dass die Zentrale Serviceeinheit jederzeit in der Lage sei, kurzfristig aktuelle Stellen- und Personaldaten aufzuliefern. Die erforderliche **Übersicht über die tatsächliche Personalverwendung** konnte aber nicht mit abgesicherten Daten zur Verfügung gestellt werden. Auch der Stab des Polizeipräsidenten musste diese von den einzelnen Dienststellen abfragen. Dabei entstand hoher Arbeitsaufwand, weil die Vielzahl von nebeneinander geführten Datensystemen einen automatisierten Zugriff zum Zwecke der Aktualisierung zentraler Datenbestände nicht zuließ. Wegen der Größe der Behörde und angesichts fortdauernder struktureller Veränderungen sind leistungsfähige IT-gestützte Verfahren unverzichtbar. Auch durch die Einführung des IT-Verfahrens IPV konnte eine abgesicherte Datenbasis bisher nicht entwickelt werden. Weil das Modul Organisationsmanagement notwendige polizeispezifische Funktionalitäten nicht bereitstellt und auch nur schwer angepasst werden kann, hält die Polizei zumindest vorläufig einen Parallelbetrieb der zusätzlichen zentral und dezentral geführten Programme für unentbehrlich. Mit der Entwicklung von Multifunktionalen Arbeitsplätzen und deren Ausstattung mit vorgegebener Hard- und Software für Vollzugs- und Verwaltungszwecke ist für ein vom Rechnungshof gefordertes Konzept zur Beseitigung der genannten Mängel bereits eine wichtige Grundlage vorhanden. Nach seiner Auffassung muss nun gewährleistet werden, dass die vorhandenen zentralen und dezentralen Datenbestände vernetzt und aggregierbar auf einheitlicher Verfahrensgrundlage zur Verfügung gestellt werden können. Der Rechnungshof erwartet, dass die auch künftig benötigten IPV-ergänzenden Lösungen integraler Bestandteil eines IT-Konzepts für die Verwaltung werden.

114 Die „**anderweitige dienstliche Verwendung**“ (T 112) von Dienstkräften kann als befristete Maßnahme in Einzelfällen wegen der erforderlichen Flexibilität bei der Wahrnehmung von Vollzugsaufgaben ein wichtiges Instrument sein, etwa bei besonderen Kriminalitätslagen oder zum Ausgleich erhöhter Krankenstände in sicherheitsrelevanten Bereichen. Bei der Polizei wurden aber Vollzugskräfte über längere Zeit anderweitig, z. B. für Aufgaben des Qualitätsmanagements oder die Verwaltung von Einsatzmitteln (Kraftfahrzeuge, Waffen und Geräte), verwendet, die Stellen aber weiterhin in den Ursprungsbereichen geführt. Einer speziell gegründeten Arbeitsgruppe der Polizei ist es nach deren Auskunft nicht gelungen, den Gesamtumfang der anderweitigen dienstlichen Verwendung exakt zu ermitteln und Grundlagen für eine Bereinigung zu schaffen.

Umstrukturierungen werden auf der Basis der Stellenausstattungen geplant und durch Stellenverlagerungen umgesetzt. Wegen der getrennten Verwaltung von Stellen und Personal erhöhen sich dadurch zunächst die Abwei-

chungen zwischen Stellenausstattung und Personalstruktur der Organisationseinheiten. Deren tatsächliche personelle Ausstattung entsprach noch neun Monate nach Abschluss des Projekts „Neuordnung der Führungsstrukturen“ zu 20 v. H. nicht der Stellenausstattung der einzelnen Ämter und Direktionen (jetzt LuV/SE). Das hatte zur Folge, dass die Stellenausstattung für die einzelnen Organisationseinheiten nicht nach Bedarfskriterien angepasst werden konnte. Der Polizeipräsident hat die Prüfungsergebnisse bestätigt und auf eigene Bemühungen zur Rückführung der anderweitigen dienstlichen Verwendungen hingewiesen. Er hat mitgeteilt, dass deren Zahl im Januar 2006 bei 1 813 läge (ohne Hauptstadt Kapitel) und damit um 910,5 gesunken sei, und versichert, dass diese Zahl weiter reduziert werden soll.

Angesichts der festgestellten großen Abweichung zwischen Stellen- und Personalstruktur hat der Rechnungshof beanstandet, dass in Berichten an das Abgeordnetenhaus über die strukturelle Ausstattung, Spar- und Reformmaßnahmen bei der Polizei Stellendaten genannt wurden, die die tatsächliche Situation nicht zutreffend wiedergaben und demzufolge mit Unsicherheiten behaftet waren. Überdies entziehen sich an anderweitig dienstlich Verwendete übertragene Aufgaben, für die es keine oder weniger Stellen gibt, der aufgabenkritischen Überprüfung. Damit ist die zentrale Steuerung eines effizienten Einsatzes der Vollzugskräfte nur schwer zu gewährleisten. Der Polizeipräsident hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass im Ergebnis verschiedener Projekte, z. B. der „Neuordnung der Führungsstrukturen“ und der belastungsorientierten Personalverteilung, Stellenpläne sukzessive angepasst werden. Gleichwohl hat der Rechnungshof den Polizeipräsidenten aufgefordert, sich dem Problem der anderweitigen dienstlichen Verwendung weiterhin zu widmen, damit das Abgeordnetenhaus, das mit dem Stellenplan auch über die Ausstattung einzelner Bereiche beschließt, seine Entscheidung auf einer gesicherten Basis treffen kann.

- 115 Weitere **strukturelle Verschiebungen** bei der Polizei ergeben sich daraus, dass allein 4,5 v. H. aller Stellen für Beamte der Schutzpolizei (644 von 14 317 Stellen) nicht für Aufgaben der Schutzpolizei genutzt wurden; fast ein Drittel dieser Stellen wurde für Dienstkräfte der unmittelbaren Verwaltung verwendet. Von den im Stellenplan für die Schutzpolizei zur Verfügung stehenden Stellen wurden 1 900 überwiegend für den Innendienst eingesetzt, das sind 13 v. H. Durch die anderweitige dienstliche Verwendung von Schutzpolizisten, deren Stellen dem bürgerorientierten Einsatzdienst zugeordnet sind, war der Innendienstanteil um weitere 4,2 v. H. erhöht. Die bestehende Stellenrelation insbesondere zwischen Vollzug und Verwaltung verändert sich bei einer genaueren Betrachtung des Personaleinsatzes zulasten des Vollzugs. In seiner Stellungnahme hat der Polizeipräsident mitgeteilt, dass im September 2005 noch 13 586 Stellen für die Schutzpolizei zur Verfügung standen, von denen 13 124 mit Schutzpolizisten besetzt waren. Auch die Besetzung von Stellen der Schutzpolizei mit Verwaltungskräften sei zurückgeführt worden.

Dem Rechnungshof konnten bei seiner Prüfung und durch die Stellungnahme keine ausreichenden Informationen über die Aufgabenwahrnehmung der Stelleninhaber (einschließlich der tatsächlichen Verwendung) zur Verfügung gestellt werden. Ausschließlich stellenbezogene Darstellungen der Polizei haben wegen des eingeschränkten Bezugs zur personellen Ausstattung und tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung nur einen sehr begrenzten Aussagewert. Der Rechnungshof hat deshalb die Erwartung geäußert,

- Vollzugsstellen, die abweichend mit Personal besetzt sind, das keine Vollzugsaufgaben wahrnimmt, unverzüglich für bürgerorientierte Vollzugsaufgaben zu nutzen oder andernfalls einzusparen und
- Vollzugspersonal, das auf Stellen im bürgernahen Vollzug anderweitig für Innendienstaufgaben verwendet wird, zurückzuführen.

Der Polizeipräsident hat dazu in seiner Stellungnahme erwidert, dass bereits aufgabenkritische Prozesse, wie z. B. in den Bereichen „örtliche Verkehrsdienste“, „Gewahrsame“ und „Fahrdienste“, eingeleitet und umgesetzt wurden sowie weitere aufgabenkritische feinorganisatorische Strukturveränderungen geplant sind. Darüber hinaus hat er zugesagt, die abweichende Nutzung von Vollzugsstellen für Verwaltungskräfte bis 2007 stellentechnisch zu bereinigen. Auch die für Verwaltungsfunktionen eingesetzten Vollzugskräfte sollen zeitnah durch Verwaltungskräfte ersetzt werden.

116 In seinem Jahresbericht 2003 (T 129) hatte der Rechnungshof beanstandet, dass die **Zahl der Stellen** im Vollzug reduziert wurde, **im nichttechnischen Dienst** von 1994 bis 2002 dagegen noch **gestiegen** ist. Diese Entwicklung hat sich fortgesetzt. Die Untersuchung des Personaleinsatzes hat ergeben, dass im gehobenen nichttechnischen Dienst bei der Polizei 81 Dienstkräfte (in Vollzeitäquivalenten - VZÄ) mehr beschäftigt wurden als Stellen hierfür vorgesehen waren. Bei den Verwaltungsangestellten war der Personalbestand der vergleichbaren Laufbahngruppen des gehobenen und höheren Dienstes anteilig sogar doppelt so hoch wie das Stellen-Soll. Außerdem wurden Stellen anderer Fachrichtungen abweichend für die unmittelbare Verwaltung verwendet. Damit entfielen auf den im Verhältnis zum Vollzug kleinen Bereich der Verwaltung knapp 40 v. H. der behördenweiten abweichenden Stellenbesetzungen und führten so über das bewilligte Stellenvolumen hinaus zu einer erheblichen Ausweitung.

Der Polizeipräsident hat in seiner Stellungnahme auf die in der Verwaltung insgesamt seit 2002 erbrachten Stelleneinsparungen verwiesen und Stellenzugänge mit der Einführung des „Datenverarbeitungsverfahrens zur Bearbeitung von Verkehrsordnungswidrigkeiten und Bußgeldeinzahlung im 21. Jahrhundert - BOWI 21 -“ begründet. Verschiebungen zulasten niedriger Beschäftigtengruppen hätten ihre Ursache in der Umsetzung der Einsparvorgaben von 2002, die erst im Haushaltsplan 2006/2007 ihre endgültige Struktur erfahren sollten. Der Rechnungshof beanstandet weiterhin, dass die abweichenden Besetzungen nicht nur zu Verschiebungen zwischen den Laufbahngruppen geführt haben, sondern auch eine Ausweitung

der unmittelbaren Verwaltung zulasten des Vollzugs darstellen und im Widerspruch zu der gewollten Konzentration auf vollzugspolizeiliche Tätigkeiten stehen.

117 Die Polizei hat der Senatsverwaltung für Inneres im Februar 2003 den Schlussbericht zum **Projekt „Neuordnung der Führungsstrukturen“** vorgelegt. Danach sollte mit der Strukturreform u. a.

- der administrative Aufwand verringert und die Entscheidungswege verkürzt,
- die Doppelarbeit in Stäben und Grundsatzabteilungen vermieden,
- die Ressourcensteuerung erleichtert und
- ein flexibler Personaleinsatz gewährleistet werden.

Bereits bei der Neuorganisation 1993 hatte der Senat festgestellt: „Die Führungsstruktur führte durch die hierarchische Einbindung mehrerer Stabs-ebenen mit Grundsatz- und Strategieaufgaben sowie die Vermischung von Stabs- und Linienfunktionen zu Doppelarbeit und Reibungsverlusten“ (Drs 12/3070). Bei der damaligen, spartenorientierten Neustrukturierung wurden Schutz- und Kriminalpolizei, Verwaltung und Ausbildung jeweils in getrennten Ämtern organisiert. Bei der Neuordnung der Führungsstrukturen im Jahr 2003 wurde z. B. das Landesschutzpolizeiamt wieder aufgelöst und das Landespolizeiverwaltungsamt mit der Landespolizeischule zu einer zentralen Serviceeinheit zusammengeführt. Darüber hinaus sollte die Zahl der örtlichen Direktionen von sieben auf sechs reduziert und die Feinstrukturen den Erfordernissen des neuen Führungs- und Steuerungsmodells angepasst werden. Der Polizeipräsident hat u. a. verfügt, dass die erforderlichen Maßnahmepläne „die angestrebten Änderungen mit ihren zeitlichen Abläufen, stellenmäßigen, personellen, haushaltsmäßigen und organisatorischen Auswirkungen konkret ausweisen und den notwendigen Vergleich zum IST-Zustand ermöglichen“. Die neuen Strukturen sollten im Haushalt 2004 abgebildet werden.

118 Die LuV-Bildung und deren Zuordnung zu den neuen Kapiteln musste zum 1. Januar 2004 abgeschlossen werden. Für die weggefallene Direktion 7 hat die Senatsverwaltung für Inneres im Schreiben vom 21. Januar 2004 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2216) dargestellt, wie deren Stellenbestand aufgeteilt werden sollte. Zu diesem Zeitpunkt waren allerdings in der Direktion 54 Dienstkräfte (in VZÄ) mehr als Stellen vorhanden. Außerdem haben insgesamt 612 Kräfte in dieser Direktion ihren Dienst nicht auf der ihnen zugewiesenen Stelle verrichtet, darunter waren 131 außerhalb der Direktion eingesetzt (anderweitig dienstlich verwendet). Eine Mitteilung darüber, in welchem Umfang und vor allem in welcher Weise das Personal in die vorgesehenen Organisationseinheiten gewechselt ist, war in dem Schreiben nicht enthalten.

Im Haushaltsplan 2004/2005 konnten lediglich die stellenmäßige Auflösung der Direktion 7 und die Einrichtung des Hauptstadtkapitels berücksichtigt, nicht aber die seit Juli/August 2003 eingeführten neuen Strukturen abgebildet werden, zumal sich diese noch „in Planung und Umsetzung“ befanden (vgl. Allgemeine Erläuterung zum Kapitel 05 31).

Mit Schreiben vom 28. Oktober 2003 hatte der Senat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über die Umsetzung der Polizeistrukturereform und die Neuordnung der Führungsstrukturen berichtet (rote Nr. 1934). Die Senatsverwaltung für Inneres hatte mit Schreiben vom 7. Oktober 2003 an den Unterausschuss „Stellenwirtschaft“ des Hauptausschusses (STW 160) die stellenplanmäßigen Einzelheiten mitgeteilt. Dem Rechnungshof hat die Polizei auf Befragen mitgeteilt, dass die damaligen Angaben „eine Momentaufnahme im Rahmen der Neuordnung der Führungsstrukturen darstellten und deshalb nur wenig aussagekräftig seien“. Aufgrund der organisatorischen Mängel (T 112 und 113) konnte die Polizei zu keinem Zeitpunkt einen Ausgangszustand auf der Grundlage abgesicherter und zutreffender Daten über die tatsächliche Stellen- und Personalstruktur darstellen. Es fehlte also die vom Polizeipräsidenten angekündigte Transparenz im Detail.

- 119 Im Dezember 2002 hatte der Unterausschuss „Stellenwirtschaft“ des Hauptausschusses beschlossen: „Der Senat wird aufgefordert sicherzustellen, dass es bei der Neustrukturierung der Polizeibehörde grundsätzlich nicht zur Übertragung von höherwertigen Aufgaben kommt, die eine spätere Stellenhebung zur Folge haben, ebenso sind direkte Hebungen und die Einsetzung in höherwertige Stellen zu vermeiden“. Mit der Neuordnung der Führungsstrukturen wurden dennoch eine Reihe von Stellen gehoben, insbesondere für Führungskräfte. Während die früheren Stäbe des Polizeipräsidenten und des Landesschutzpolizeiamtes jeweils von einem Beamten der BesGr. B 2 geleitet wurden, steht an der Spitze des neuen, zusammengelegten Leitungsstabes nun eine Führungskraft der BesGr. B 3. Die Leitungen der neu gebildeten Stäbe in den Direktionen wurden jeweils mit einer Stelle nach BesGr. A 16 ausgestattet. Die bisher mit BesGr. A 16 bewerteten Stellen der Leiter der örtlichen Direktionen wurden wegen eines geltend gemachten Aufgabenzuwachses nach der Reduzierung der Zahl der Direktionen und der Auflösung der Führungsebene des Landesschutzpolizeiamtes nach BesGr. B 2 gehoben. Der Polizeipräsident begründet die **Höherbewertungen** in seiner Stellungnahme u. a. auch mit dem Zuwachs an Verantwortung durch das Berliner Modell und die Verwaltungsreform.

Der Rechnungshof hatte die Senatsverwaltung für Inneres bereits im Juni 2004 in seiner Stellungnahme zum Entwurf des 14. Landesbesoldungsrechtsänderungsgesetzes darauf hingewiesen, dass die beabsichtigten Höherbewertungen nicht sachgerecht sind und langfristig zu Mehrausgaben für das Land Berlin führen. Der Rechnungshof hält weiterhin - insbesondere wegen der extremen Haushaltsnotlage Berlins - die Höherbewertungen nicht für gerechtfertigt.

- 120 Mit der Zusammenführung der Stäbe des Polizeipräsidenten und des Landesschutzpolizeiamtes war u. a. das Ziel verbunden, die **Stabsarbeit „auf das Wesentliche zu konzentrieren“**. Dazu hat die Polizei im Schlussbericht des Projekts „Neuordnung der Führungsstrukturen“ vom Februar 2003 mitgeteilt, dass die Stabsbereiche des Leitungsstabes und der Stäbe der Direktionen weitgehend mit der Aufbauorganisation eines Führungsstabes der bundesweit geltenden „Polizeidienstvorschrift 100“ identisch sind und die neu entwickelte Aufbauorganisation der örtlichen Direktionen Stabs- von Linienfunktionen trennt. Führungsstäbe sind Organe mit einer beratenden und unterstützenden Funktion für Führungskräfte und haben überwiegend planerische und strategische Aufgaben wahrzunehmen und Einsatzkonzeptionen zu entwickeln.

Im Jahr 1994 wurden für den Stab des Polizeipräsidenten noch 29 Stellen (Drs 12/3070) zuzüglich 15 Stellen für den Arbeitsbereich Öffentlichkeits- und Pressearbeit (Drs 12/4641) ausgewiesen, im Sommer 2003 war er (einschließlich Interne Revision) schon mit insgesamt 145 Stellen ausgestattet. Nach der Neuordnung hat die Senatsverwaltung für Inneres dem Abgeordnetenhaus eine Ausstattung mit 244 Stellen mitgeteilt (STW 160). Abzüglich des Lagezentrums Berlin, das durch Zusammenlegung der Lagezentren der Senatsverwaltung für Inneres, des Lagezentrums des Landesschutzpolizeiamtes und der gemeinsamen Leitstelle Bund/Berlin entstanden ist, verbleiben im Stab noch 183 Stellen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass mehr als ein halbes Jahr nach dem In-Kraft-Treten der neuen Führungsstrukturen hier zusätzlich über 20 v. H. mehr Dienstkräfte in VZÄ beschäftigt, als Stellen hierfür vorhanden waren. Von den hier eingesetzten Vollzugskräften hatten knapp die Hälfte ihre Stellen in anderen Organisationseinheiten und wurden damit anderweitig dienstlich verwendet.

Der Polizeipräsident hat hierzu mitgeteilt, dass die Neuordnung der Führungsstrukturen erst Mitte 2005 mit einer Veränderung der Stabsstrukturen abgeschlossen wurde. Die zum Februar 2004 vorgefundene Stellenausstattung und Personalstruktur ließen jedoch den Schluss zu, dass zu großen Teilen sachbearbeitende Tätigkeiten im Stab wahrgenommen wurden, die - soweit sie nicht wegfallen können - in die Linie verlagert werden müssten. Der Rechnungshof fordert den Polizeipräsidenten auf, die Aufgaben in den Stäben auf Führungsarbeit zu begrenzen und aktuelle Unterlagen über die Organisationsstruktur (Stellen, Personal und Aufgaben) zur Verfügung zu stellen.

- 121 Polizeivollzugsbeamte und - soweit im Arbeitsvertrag festgelegt - auch Polizeiangestellte sind nach der „Geschäftsanweisung über den Sport in der Berliner Polizei“ ohne Altersbegrenzung zur Teilnahme an 40 Stunden **Dienstsport** (Selbstverteidigung, Schwimmen und Retten sowie konditionsfördernde Übungen) pro Jahr während der Dienstzeit verpflichtet. Das sog. einsatzbezogene Training (zur Vorbereitung besonderer Lagen, z. B. für geschlossene Einheiten) ist nicht auf diese Mindestdienstsportverpflichtung anzurechnen. Nach Angaben der Polizei waren im Jahr 2004

(Stand: Juni) 18 614 Mitarbeiter zum Dienstsport verpflichtet. Damit stehen rein rechnerisch (ohne Berücksichtigung von Wege- und Umziehzeiten) dauerhaft über 400 Polizeivollzugsdienstkräfte regelmäßig dem direkten Vollzug nicht zur Verfügung, wenn sie ihrer Dienstsportverpflichtung nachkommen oder an Wettkämpfen teilnehmen. Auch mit der nunmehr von der Polizei geplanten Reduzierung der jährlichen Dienstsportstunden von 40 auf 24 wären rechnerisch noch über 250 Vollzugskräfte dauerhaft gebunden.

Die Geschäftsanweisung gilt für jede Vollzugskraft unabhängig vom konkreten Einsatzgebiet. Damit sind auch rd. 2 100 Vollzugskräfte mit innendienstorientierten Aufgaben zum Dienstsport verpflichtet, darunter allein im Stab des Polizeipräsidenten und in der Zentralen Serviceeinheit 490 Beschäftigte. Nachfragen des Rechnungshofs bei Vollzugsbeamten im Innendienst haben ergeben, dass nur wenige der Befragten zu Einsätzen herangezogen wurden und wenn, dann meist mit Aufgaben im „Hintergrund“. Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass die generelle Dienstsportverpflichtung nicht mehr für Vollzugsbeamte gelten sollte, die keine Funktion mit besonderen gesundheitlichen und körperlichen Anforderungen ausüben, z. B. weil sie im Innendienst eingesetzt sind.

Die Dienstunfallstatistik der Polizei aus den Jahren 2000 bis 2002 zeigt, dass zwischen 30 v. H. und 36 v. H. aller Dienstunfälle Unfälle beim Dienstsport waren, am häufigsten nicht bei den berufsspezifischen Sportarten, sondern im Bereich der Ballsportarten (z. B. Fußball, Volleyball, Hand-/Faustball, Hockey). Durch unfallbedingte Ausfallzeiten werden die für den Vollzugsdienst zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen weiter eingeschränkt. Der Polizeipräsident hat erwidert, dass es nunmehr eine inhaltliche Schwerpunktverlagerung zum Gesundheits- und Präventionssport gibt, die sich in den Dienstsportangeboten widerspiegelt. Für die vorgeschlagene Einschränkung des Teilnehmerkreises sieht er dagegen keinen Raum, weil die bundesweit abgestimmten Standards zum Dienstsport die Teilnahmeverpflichtung statusrechtlich regeln und nicht an eine bestimmte Verwendung koppeln. Diese Auffassung teilt der Rechnungshof nicht. Der Leitfaden „Sport in der Polizei“ hat empfehlenden Charakter, der durch Geschäftsanweisung - wie auch von der Berliner Polizei bereits praktiziert - konkretisiert werden kann. Aufgrund des hohen personellen Aufwands für den Polizeisport erwartet der Rechnungshof weiterhin, dass der zeitliche Rahmen für den regelmäßigen Dienstsport überprüft und auf Polizeivollzugsbeamte und Angestellte mit Vollzugsaufgaben im Einsatzdienst begrenzt wird.

122

Der Rechnungshof erwartet zusammengefasst, dass die Polizei

- **die Voraussetzungen dafür schafft, dass die Stellen- und Personaldateien künftig als zutreffende und abgesicherte Grundlagen für eine methodische Personalbedarfsbemessung und für die aufgabenkritische Erschließung von Sparpotenzialen zur Verfügung stehen,**

- ein Konzept auf der Basis des IT-Verfahrens IPV entwickelt, das die Bereitstellung vernetzter dezentraler und zentral aggregierbarer Datenbestände auf einheitlicher Verfahrensgrundlage gewährleistet,
- die hohe Zahl der anderweitigen dienstlichen Verwendungen weiter einschränkt,
- Vollzugsstellen, die abweichend mit Personal besetzt sind, das keine Vollzugsaufgaben wahrnimmt, unverzüglich für bürgerorientierte Vollzugsaufgaben nutzt oder einspart und
- den regelmäßigen Dienstsport auf Polizeivollzugsbeamte und Angestellte mit Vollzugsaufgaben im Einsatzdienst begrenzt.

C. Justiz

1. Unzureichende Geschäftsprozessoptimierung beim Amtsgericht Charlottenburg und fehlerhafte Anwendung des Tarifrechts

Im Amtsgericht Charlottenburg sind die Arbeitsabläufe trotz Einführung IT-gestützter Verfahren weiterhin aufwändig. Aufgaben werden nicht ganzheitlich, sondern zu starr nach Funktionen getrennt und uneinheitlich wahrgenommen. Durch eine konsequente Geschäftsprozessoptimierung können in den bisher geprüften Bereichen jährlich Personalkosten in erheblicher Höhe eingespart werden. Die Bewertung der Arbeitsgebiete und die Eingruppierung der Angestellten in den Serviceeinheiten ist fehlerhaft und führt regelmäßig zu vermeidbaren Ausgaben.

- 123 Auf der Grundlage der Richtlinien der Regierungspolitik und der Vorschläge der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik wurde die organisatorische und technische Modernisierung der Berliner Justiz in Angriff genommen, um die Arbeit effizienter, schneller und transparenter zu gestalten. Am 14. Oktober 2002 wurde von der Senatsverwaltung für Justiz mit der Projektleitung eine Projektvereinbarung zum Vorhaben „**Justizreform Berlin**“ geschlossen. Ein wesentliches Ziel der Justizreform ist es, die sehr großen Organisationseinheiten in der Gerichtsbarkeit und in den Strafverfolgungsbehörden zu dezentralisieren, Aufgaben zu delegieren und Fach- und Ressourcenverantwortung dezentral zusammenzufassen (vgl. Gesetz zur Schaffung dezentraler Verwaltungsstrukturen in der ordentlichen Gerichtsbarkeit). Als weitere Schritte sollen die Geschäftsprozesse optimiert, Serviceeinheiten (Teams) gebildet und das Personalmanagement modernisiert werden. Die Maßnahmen sollen bis 2006 umgesetzt werden.

Die Organisationsprüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2005 hatte das Ziel festzustellen, welchen Stand die Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung, die Delegation von Entscheidungsbefugnissen, die Geschäftsprozessoptimierung unter Einsatz der IT sowie sonstige organisatorische Veränderungen inzwischen erreicht haben und wie sich diese Maßnahmen auf die Umsetzung der Ziele, insbesondere den Personalbedarf, auswirken.

Der Rechnungshof hat als ersten Untersuchungsbereich das Amtsgericht Charlottenburg ausgewählt, das mit rd. 60 Richtern und 360 weiteren Dienstkräften (Stand: Februar 2005) zu den großen Gerichten Berlins gehört und im Größenvergleich mit allen deutschen Amtsgerichten an 14. Stelle steht. Die Prüfung erstreckte sich zunächst auf die Bereiche Zivilprozess und Zwangsvollstreckung sowie verschiedene Serviceeinheiten.

- 124 Mit den dem Rechnungshof zur Verfügung gestellten Personaleinsatz-/ Stellenunterlagen war die tatsächliche Größenordnung und Verwendung der Stellen nicht vollständig ermittelbar. Die bisherige ausschließliche Zuständigkeit der Stellenverwaltung beim Kammergericht und die fehlende Transparenz im Bereich der Amtsgerichte machten es dem Rechnungshof nicht möglich, Stellen im Einzelnen zuzuordnen und Ausstattungen zu vergleichen. Im Rahmen der Dezentralisierung soll die Stellenverwaltung den einzelnen Amtsgerichten zugeordnet und die Voraussetzung für eine größere Stellentransparenz geschaffen werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, alle mit der Stellenverwaltung verbundenen Kompetenzen auf die Amtsgerichte zu übertragen. Er erwartet außerdem, dass die stellenmäßigen Auswirkungen der **Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung** im Einzelnen dargestellt, freie Stellenkapazitäten so bald wie möglich eingespart oder mit Wegfallvermerken versehen werden. Die Senatsverwaltung hat zugesichert, dass mit der seit 2006 eingeführten dezentralen Kapitelstruktur für jedes Gericht ein größeres Maß an Transparenz gewährleistet ist, Stellen im Einzelnen zugeordnet und Ausstattungen verglichen werden können. Die Gerichte werden schnellstmöglich mit stellenwirtschaftlichen Informationen und Kompetenzen ausgestattet.

- 125 Mit dem **IT-Programm Automation des Landgerichts, der Amtsgerichte und des Kammergerichts - AuLAK** - wurde im Amtsgericht Charlottenburg - für den Bereich **Zivilprozess** - sukzessiv eine Software eingeführt, die die Teams im Rahmen der ganzheitlichen Bearbeitung unterstützen soll. Der Rechnungshof hat das Projekt AuLAK gesondert untersucht. Der Einsatz von AuLAK ermöglicht den Wegfall kompletter Arbeitsschritte bei den nichtrichterlichen Dienstkräften. Die Durchlaufzeiten der Akten haben sich von mehreren Monaten auf unter eine Woche verkürzt. Die mit der Entwicklung von AuLAK betraute Projektgruppe prognostizierte durch das Straffen von Arbeitsabläufen Personaleinsparungen im Bereich der Geschäftsstellen von je 0,15 Stellenanteilen und im Kanzlei- und Protokolldienst von je 0,2 Stellenanteilen je Dienstkraft. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Arbeitspensen des nichtrichterlichen Personals unterschiedlich sind und zu einer ungleichen Arbeitsaus- und -belastung führen. Wegen des verstärkten IT-Einsatzes - der zum Wegfall erheblicher Bearbeitungszeiten geführt hat - und der sehr unterschiedlichen Qualifikation der Dienstkräfte sind die Personalkapazitäten zu hoch.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die möglichen Stelleneinsparungen umgehend konkret zu ermitteln und zeitnah zu realisieren, die zu erledigenden Pensen gleichmäßig zu verteilen und die Dienstkräfte durch ergänzende Schulungen zu qualifizieren. Die Senatsverwaltung erläutert in ihrer Stellungnahme, dass die Zumessungskriterien für die Pensen des nichtrichterlichen Personals die jeweiligen Richterpensen seien. Die Verteilung dieser Geschäfte werde vom Präsidium des Amtsgerichts Charlottenburg vorgenommen und könne von der Gerichtsverwaltung nicht beeinflusst werden. Außerdem hat die Senatsverwaltung darauf hingewiesen, dass eine gleichmäßige Verteilung beim Einsatz von

Voll- und Teilzeitkräften und der Arbeit in unterschiedlichen Geschäftsbereichen nicht immer genau möglich wäre. Sie sieht insoweit keinen Handlungsbedarf. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass durch ein modifiziertes - gerechtes - Verteilungssystem unter Berücksichtigung der zeitlichen Arbeitsanteile der einzelnen Geschäftsstellenmitarbeiter eine gleichmäßige Auslastung möglich ist.

- 126 Zum Zeitpunkt der Prüfung standen dem Amtsgericht Charlottenburg insgesamt 13,7 Stellen für **Protokollführer** zur Verfügung, darunter elf für den Bereich **Zivilprozess**. Zu ihren Aufgaben gehört das Schreiben von Zeugenladungen, Sitzungsprotokollen, Urteilen und Beschlüssen. Das Sitzungsprotokoll wird bereits während der Verhandlung erstellt. Bei freien Arbeitskapazitäten unterstützen die Protokollführer teilweise auch die Geschäftsstellen. Aus der Begründung des Ersten Gesetzes zur Modernisierung der Justiz, Artikel 1 zu § 159 der Zivilprozessordnung (ZPO) ist abzuleiten, dass im Regelfall keine Protokollführer mehr vorgesehen sind. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, um künftig auch in Berlin im Zivilprozess auf Protokollführer verzichten zu können. Er hat dem Amtsgericht Charlottenburg empfohlen, in einem ersten Schritt die Protokollführer vollständig aus dem Kanzleidienst herauszulösen, in die Geschäftsstellen bzw. Teams zu integrieren und die Zuständigkeit auf die Dezernatsleitungen zu übertragen. Mittelfristig erwartet er, dass eine erhebliche Zahl von Protokollführerstellen im Zivilprozessbereich wegfallen kann. Der Rechnungshof hat außerdem gefordert, die Kanzlei des Amtsgerichts Charlottenburg im Zuge der teamorientierten dezentralen Strukturen aufzulösen und die Dienstkräfte bedarfsgerecht auf die einzelnen Bereiche zu verteilen. Die Stellen der Kanzleivorsteherin und deren Stellvertreterin können eingespart werden.

Die Senatsverwaltung argumentiert, dass sie nach Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs von Amts wegen verpflichtet sei, Protokollführer bereitzustellen. Sie räumt allerdings ein, dass der in Berlin für diese Aufgabe gewährte Zuschlag von 3 v. H. künftig entfallen soll, weil mittlerweile technische Unterstützung für die Protokollarbeiten bereitsteht. Zugestimmt wird, dass die Tätigkeit der Protokollführer im Sinne einer ganzheitlichen Aufgabenerledigung in die Serviceeinheiten zu integrieren ist. Dies sei bisher allerdings an den räumlichen Gegebenheiten gescheitert. Das Amtsgericht Charlottenburg hat inzwischen drei Protokollführer in die Geschäftstätigkeit eingewiesen. Einen vollständigen Verzicht auf Protokollführer schließt die Senatsverwaltung wegen verbleibender Schreibtätigkeiten aus. Die Zentralkanzlei des Amtsgerichts Charlottenburg sei zwischenzeitlich aufgelöst worden. Die Senatsverwaltung selbst hat im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses ihre Aufwendungen für die Einführung des digitalen Diktierens damit begründet, dass Kanzleikräfte abgebaut werden könnten. Beim Finanzgericht Berlin und in anderen Bundesländern haben solche Systeme zu einer erheblichen Zeitersparnis geführt, sodass inzwischen auf Protokollführer verzichtet wird. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, einen erheblichen Teil dieser Stellen mittelfristig einzusparen.

127 Aufgabe der **Rechtsantragstellen** bei den Amtsgerichten ist es, rechtsuchenden Antragstellern bei der Protokollierung von Erklärungen und Anträgen gegenüber den Gerichten sowie bei der schriftlichen Formulierung von Klagen und Klageerwiderungen in angemessenem Umfang behilflich zu sein. Es können Anträge auf Bewilligung von Beratungshilfe gestellt sowie Erklärungen zum Austritt aus einer Religionsgemeinschaft zu Protokoll gegeben werden. Antragsteller müssen häufig ein zweites Mal vorsprechen, um die fehlenden Unterlagen nachzureichen. Der Rechnungshof hat dem Amtsgericht Charlottenburg bereits während seiner Prüfung vorgeschlagen, den Antragstellern durch bereitliegendes Informationsmaterial doppelte Wartezeiten zu ersparen. Antragsteller in Beratungshilfesachen sollten künftig in einer Datenbank erfasst werden. Im Rahmen des Projekts Justizreform wird überlegt, den Rechtsantragstellen künftig jeweils eine Informationsstelle vorzuschalten, die Antragsformulare und Checklisten für die gängigsten Gerichtsverfahren bereithält. Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass sie bemüht sei, im Rahmen der Justizreform Anregungen zum Komplex „Informations- und Rechtsantragstelle“ umzusetzen, dies sei allerdings bisher an den völlig unzureichenden räumlichen Gegebenheiten gescheitert. Antragsteller in Beratungshilfesachen würden mittlerweile IT-gestützt registriert.

128 Die **Hauptwachtmeisterei** nimmt die Aufgaben einer Poststelle wahr. Hinzu kommen weitere Aufgabenbereiche wie Begleiten und Vorführen von Gefangenen, der Einsatz bei Störungen durch Besucher und beim Durchsetzen ausgesprochener Hausverbote, Kopierarbeiten sowie die sog. Banktour. Bei den Bareinzahlungen im Amtsgericht Charlottenburg handelt es sich hauptsächlich um Gelder aus Nachlasssicherungen, Geldstrafen und um im Voraus fälligen Gebühren für das Ausfertigen von Handelsregisterauszügen, die in der **Zahlstelle** entgegengenommen werden. Für den Transport dieser Bargeldbestände zur Bank gelten die Richtlinien für die Sicherung von Kassen, Zahlstellen und Geldtransporten (Kassensicherheitsbestimmungen). Demnach sind zumindest Beträge über 25 000 € mit einem Kraftfahrzeug zu befördern, das besondere Sicherungsmaßnahmen aufweist. Seitdem die Justizfahrbereitschaft aufgelöst wurde, wurden die Bargeldbestände mehrmals in der Woche von mindestens zwei Dienstkräften aus der Hauptwachtmeisterei bei der Bank eingezahlt. Für die Fahrt dorthin wurde ein Taxi genutzt, da das Amtsgericht Charlottenburg über kein eigenes Fahrzeug verfügt. Das Angebot der Senatsverwaltung, den Transport durch einen privaten Dienstleister durchzuführen, wurde nicht genutzt. Das praktizierte Verfahren unterlag einem erhöhten Sicherheitsrisiko und hat Personalkapazitäten der Hauptwachtmeisterei gebunden.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert zu prüfen, inwieweit der Bargeldtransport einheitlich, sicher und wirtschaftlich organisiert werden kann. Mit Ausnahme des Zwangsversteigerungsverfahrens besteht für die Zahlungspflichtigen die Möglichkeit des bargeldlosen Zahlungsverkehrs über die Konten der Justizkasse. Der Zahlungsverkehr sollte grundsätzlich bargeldlos abgewickelt und beispielsweise durch Kassenautomaten ergänzt werden, soweit dies wirtschaftlich vertretbar ist.

Die Senatsverwaltung sieht die Barzahlungsmöglichkeit in besonderen Fällen für unerlässlich an. Ferner hält sie den Einsatz von Justizwachtmeistern aus Sicherheitsgründen im Hinblick auf die jüngsten Vorfälle im Justizbereich weiterhin für geboten. Maßnahmen zur Ausweitung des unbaren Zahlungsverkehrs werden von der Senatsverwaltung unterstützt. Auf das gemeinsame Projekt Kassenkooperation der Senatsverwaltungen für Finanzen und für Justiz wird verwiesen, Ergebnisse sollen im Herbst 2006 vorliegen. Die Gerichte wickeln die Geldtransporte in eigener Verantwortung ab. Das Amtsgericht Charlottenburg hat inzwischen ein privates Geldtransportunternehmen beauftragt, sodass für hauseigene Sicherheitsmaßnahmen Kapazitäten des Justizwachtmeisterdienstes nunmehr verstärkt zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof regt an, dass die Senatsverwaltung allgemeinverbindliche Vorgaben für Geldtransporte erarbeitet.

- 129 Die fünf Geschäftsstellen des Bereichs **Zwangsvollstreckung** sind mit insgesamt sechs Dienstkräften besetzt. Personen, die eine „Eidesstattliche Versicherung“ abgegeben haben oder gegen die zur Abgabe dieser Versicherung die Haft angeordnet worden ist, sind in ein **Schuldnerverzeichnis** einzutragen. Dafür sind zwei Dienstkräfte eingesetzt. Künftig soll im Amtsgericht Charlottenburg das Schuldnerverzeichnis in das IT-Programm AuLAK integriert werden, das seit Mai 2005 probeweise auch in der Zwangsvollstreckung eingesetzt wird. Die Serviceeinheit für die IT in der ordentlichen Gerichtsbarkeit (ITOG) beim Kammergericht schätzt den Rationalisierungseffekt der IT-gestützten Bearbeitung auf bis zu 5 v. H. Die Vorgänge werden nach unterschiedlichen Ordnungsmerkmalen verteilt; eine gleichmäßige Auslastung ist nicht gegeben. Die Aufgaben werden nicht ganzheitlich, sondern zu starr nach Funktionen und uneinheitlich wahrgenommen. Dies führt zu Doppelarbeiten. Das Erfassen von erheblichen Datenmengen in AuLAK, die nicht für die Bearbeitung notwendig sind, bindet erhebliche Kapazitäten.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Vorgänge gleichmäßig und mit einem einheitlichen Verfahren auf die Geschäftsstellenmitarbeiter zu verteilen. Die Datenerfassung in AuLAK sollte durch Arbeitsanweisungen auf ein für die Zwangsvollstreckung nötiges Maß reduziert werden. Spätestens nach der Integration des Moduls Schuldnerverzeichnis in das AuLAK-Verfahren wäre die Eingabe in das Schuldnerverzeichnis den Geschäftsstellen zuzuordnen und eine Teamorganisation einzuführen. Dabei sollten einheitliche Abläufe und Standards festgelegt werden. Nach Umsetzen aller Maßnahmen würde das nichttrichterliche Personal entlastet. Deshalb können mindestens je eine Stelle im Geschäftsstellenbereich und für das Schuldnerverzeichnis eingespart werden.

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass nunmehr alle Mitarbeiter, einschließlich der Richter, das inzwischen weiterentwickelte Verfahren AuLAK benutzen. Die Zuständigkeiten, die sich nach den Anfangsbuchstaben des Familiennamens regeln, werden durch das Präsidium des Amtsgerichts Charlottenburg aufgeteilt. Dies soll eine gleichmäßige Aktenverteilung ermöglichen. Nach Feststellungen des Rechnungshofs müssen bei einem solchen Verfahren die Buchstaben jährlich neu den Dienstkräften zugeord-

net werden. Dies ist mit erheblichem Aufwand verbunden. Der Rechnungshof hält eine IT-gestützte Vergabe nach fortlaufenden Nummern für zweckmäßiger und wirtschaftlicher. Erst nach Abschluss der Modifizierung des AuLAK-Verfahrens für den Zwangsvollstreckungsbereich sollen Serviceeinheiten gebildet werden, ohne jedoch das Schuldnerverzeichnis zu integrieren.

Das Amtsgericht hat in einem vergleichenden Probetrieb festgestellt, dass die Übertragung der Arbeiten des Schuldnerverzeichnisses auf die Geschäftsstellen nicht zu einer Arbeitszeiteinsparung führt. Die Bildung von Serviceeinheiten befindet sich in der Planungsphase und soll mittelfristig abgeschlossen werden. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, die Eingabe in das Schuldnerverzeichnis zu dezentralisieren. Bei einer ganzheitlichen Bearbeitung entfallen zusätzliche Transport- und Liegezeiten, verkürzen sich Durchlaufzeiten und die insgesamt zu erwartende Geschäftsprozessoptimierung setzt Einsparkapazitäten frei.

- 130 Forderungen von Gläubigern werden überwiegend mit Hilfe von **Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen** begetrieben. Sie stellen etwa 80 v. H. aller Vorgänge im Bereich der Zwangsvollstreckung dar. Einheitliche Vordrucke bestehen nicht, obwohl der Gesetzgeber in § 829 ZPO das Bundesministerium der Justiz ermächtigt, durch Rechtsverordnung Formulare für den Antrag auf Erlass von Pfändungs- und Überweisungsbeschlüssen einzuführen. Deren Bearbeitung obliegt vorrangig den Rechtspflegern. Bei rd. 50 v. H. der Anträge muss im Amtsgericht Charlottenburg eine Zwischenverfügung gefertigt werden, weil die eingereichten Unterlagen nicht vollständig oder falsch sind oder die im Voraus zu zahlende Gebühr nicht geleistet wurde. Die unterschiedlichen Pfändungs- und Überweisungsbeschluss-Vordrucke erschweren die Arbeit der Kanzleikräfte erheblich. Textergänzungen müssen in einem aufwändigen Verfahren mit Hilfe traditioneller Schreibmaschinen eingearbeitet werden. Außerdem führt die fehlende Fachkenntnis der Kanzleikräfte dazu, dass teilweise falsche Daten eingesetzt bzw. ergänzt werden. Auch die Bearbeitung der **Haftbefehle** zur Abgabe der „Eidesstattlichen Versicherung“, die von den Kanzleikräften oder teilweise von den Gerichtsvollziehern für die Richter vorbereitet werden, ist häufig unvollständig und fehlerhaft, sodass Mehrarbeit entsteht.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert,

- im Rahmen der Justizreform verstärkt auf den Einsatz bundeseinheitlicher Vordrucke hinzuwirken,
- Arbeitsanweisungen zur Geschäftsprozessoptimierung zu erstellen mit dem Ziel, die Bearbeitungsqualität wesentlich zu verbessern, d. h.
- insbesondere die hohe Rücklaufquote der Pfändungs- und Überweisungsbeschlüsse und der Haftbefehle auf ein vertretbares Maß zu verringern und damit
- die Bearbeitungs- und die Durchlaufzeiten zu reduzieren.

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass die seit Jahren angestrebte Bundeinheitlichkeit der Vordrucke für Pfändungs- und Überweisungsbeschlüsse aufgrund divergierender Auffassungen der Länder bisher nicht realisiert werden konnte. Allerdings sei vom Bundesministerium der Justiz beabsichtigt, die Entwicklung einheitlicher Vordrucke einer länderübergreifenden Arbeitsgruppe zu übertragen. Die Haftbefehlsentwürfe würden mittlerweile fast ausschließlich durch Kanzleikräfte gefertigt. Aufgrund praktischer Unterweisung der Dienstkräfte konnte die Rücklaufquote der Haftbefehle insgesamt gesenkt werden.

- 131 Der Rechnungshof hat bei dem (seinerzeit für alle Personalentscheidungen der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuständigen) Kammergericht die Personalausgaben für Angestellte des Amtsgerichts Charlottenburg geprüft. Dabei hat er insbesondere die **Bewertung der Arbeitsgebiete** und die **Eingruppierung der Angestellten in den Serviceeinheiten des Bereichs Zivilprozess** geprüft. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung auf eine Vielzahl von Bewertungsmängeln und möglicherweise überhöhte Eingruppierungen hingewiesen.
- 132 Durch Änderungsarbeitsvertrag vom 29. November 2000 wurden **spezielle Tätigkeitsmerkmale für Angestellte in Serviceeinheiten bei Gerichten und Staatsanwaltschaften** geschaffen. Hiernach sind die Arbeitsgebiete bei sog. Normaltätigkeit grundsätzlich der VGr. VII BAT/BAT-O zuzuordnen. Eine über diese „Basisvergütungsgruppe“ hinausgehende Bezahlung kommt, von möglichen Aufstiegen abgesehen, nur in Betracht, wenn die auszuübende Tätigkeit - zeitlich abgestuft - im Einzelfall „schwierig“ im Sinne des Tarifrechts ist. Neben den tätigkeitsbezogenen sind darüber hinaus persönliche Anforderungen (Berufsabschluss als „Justizfachangestellter“) zu erfüllen. Dienstkräfte ohne diese Berufsausbildung sind nur dann in die entsprechende Vergütungsgruppe einzugruppieren, wenn sie als „Sonstige Angestellte“ über gleichwertige Kenntnisse und Erfahrungen wie ausgebildete „Justizfachangestellte“ verfügen.
- 133 Die in Bewertungsangelegenheiten allgemein üblichen **Beschreibungen der Aufgabenkreise (BAK)** hat die seinerzeit zuständige Verwaltung des Kammergerichts unterlassen. Stattdessen entwickelte sie „Erhebungsbögen“ und forderte mehrere Amtsgerichte auf, die in den Serviceeinheiten anfallenden Tätigkeiten zu erfassen. Die Erhebungen können wegen des eingegrenzten Beteiligtenkreises, aber auch wegen des regelmäßig stark gekürzten Erfassungszeitraums nicht als repräsentativ gelten. Selbst die auf unzulängliche Weise zustande gekommenen Unterlagen lassen deutlich erkennen, dass es sich hier nicht um „Einheitsarbeitsplätze“, sondern vielmehr um jeweils unterschiedlich ausgestaltete Arbeitsgebiete handelt und die tarifliche Zuordnung im Einzelfall zwischen den VGrn. VII bis V c/V b variieren dürfte. Dennoch hat die Verwaltung diese Tätigkeit sowohl beim Amtsgericht Charlottenburg als auch bei allen übrigen Amtsgerichten Berlins einheitlich der gegenüber der Basisvergütungsgruppe deutlich bes-

seren VGr. V c zugeordnet. Die betreffenden Angestellten werden seither entsprechend bezahlt.

Der Rechnungshof hat gefordert, die auszuübenden Tätigkeiten der Angestellten in den Serviceeinheiten aller Amtsgerichte einzelfallbezogen und tarifgerecht zu bewerten. Solange die Bewertungsfrage nicht abschließend geklärt ist, bestimmt sich die Eingruppierung vorläufig nach der Vergütungsgruppe, der die Tätigkeit mit Sicherheit zuzuordnen ist; dies dürfte derzeit die Basisvergütungsgruppe VII mit der Möglichkeit eines Aufstiegs nach VGr. VI b sein. Die Verwaltung hat zwischenzeitlich neue Erhebungen durchgeführt und die Zahlung der über die VGr. VI b hinausgehenden Beträge bis zum Abschluss der Angelegenheit unter Rückforderungsvorbehalt gestellt.

- 134 In den geprüften Fällen verfügen die Angestellten in den Serviceeinheiten des Bereichs Zivilprozess beim Amtsgericht Charlottenburg nicht über den Berufsabschluss als „Justizfachangestellter“ und werden deshalb als **„Sonstige Angestellte“** (T 132) behandelt. Die Mitarbeiter, die zuvor in der Regel ausschließlich im Schreibdienst tätig waren, wurden zwar kurzzeitig in die neuen Aufgaben eingewiesen. Diese Maßnahme reicht aber nicht aus, um die im tariflichen Sinne erforderliche Gleichwertigkeit von Fähigkeiten und Erfahrungen festzustellen. Vielmehr müssen „Sonstige Angestellte“ weitgehend über dieselben Kenntnisse und Fertigkeiten wie entsprechend Ausgebildete verfügen. Für den Erwerb derartiger Fähigkeiten ist bei Angestellten ohne Vorkenntnisse oder einschlägige Berufstätigkeit erfahrungsgemäß ein längerer Zeitraum erforderlich, als die entsprechende Vollzeitausbildung beanspruchen würde.

Nach derzeitigem Erkenntnisstand sind die Angestellten in den Serviceeinheiten des Bereichs Zivilprozess beim Amtsgericht Charlottenburg somit auch wegen fehlender persönlicher Voraussetzungen tarifwidrig in VGr. V c eingereiht. Es muss davon ausgegangen werden, dass dieser Tatbestand ebenso in den Serviceeinheiten der anderen Geschäftsbereiche und darüber hinaus auch in den übrigen Amtsgerichten Berlins anzutreffen ist. Die Verwaltung ist daher aufgefordert, das Vorliegen der persönlichen Voraussetzungen in allen in Betracht kommenden Fällen zu prüfen und ggf. arbeitsrechtliche Konsequenzen zu ziehen. Nach ihrer Stellungnahme hat die Verwaltung mit der Überprüfung begonnen.

- 135 **Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Justiz insbesondere, dass im Rahmen**
- **der Justizreform die begonnene Geschäftsprozessoptimierung zu einheitlichen IT-gestützten Verfahren führt,**

- der Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung alle damit verbundenen Entscheidungskompetenzen und Aufgaben, insbesondere der Stellenwirtschaft, auf die Amtsgerichte abgeschichtet werden und
- der angestrebten ganzheitlichen Bearbeitung im Amtsgericht Charlottenburg im Bereich des Zivilprozesses und der Zwangsvollstreckung mehrere Stellen eingespart werden.

Die Senatsverwaltung hat darüber hinaus dafür zu sorgen, dass

- die tariflichen Vorgaben für die Angestellten in Serviceeinheiten der Gerichte und Staatsanwaltschaften eingehalten und die entsprechenden Arbeitsgebiete unverzüglich einzelfallbezogen sowie tarifgerecht bewertet und
- die persönlichen Eingruppierungsvoraussetzungen geprüft, dokumentiert und die ggf. erforderlichen arbeitsrechtlichen Konsequenzen unverzüglich gezogen werden.

2. Verzögerte Einnahmeerzielung bei verfallenen Werthinterlegungen

Dem Landeshaushalt sind durch die verzögerte Abwicklung verfallener Werthinterlegungen durch die Hinterlegungsstelle bei dem Amtsgericht Tiergarten in den letzten Jahren mögliche Einnahmen von über 8 Mio. € noch nicht zugeflossen. Dies hat zu vermeidbaren Zinsbelastungen Berlins von etwa 1 Mio. € geführt.

- 136 Auf Antrag eines Schuldners können Geld, Wertpapiere und sonstige Urkunden sowie Kostbarkeiten bei einer öffentlich dazu bestellten Stelle hinterlegt werden, wenn der Gläubiger im Verzug der Annahme ist oder Ungewissheit über die Person des Gläubigers besteht (§ 372 BGB). Den mit Abstand größten Teil der **Werthinterlegungen** machen Sparbücher aus, die meist zugunsten unbekannter Erben hinterlegt werden. Nach den Vorschriften der Hinterlegungsordnung obliegen die Hinterlegungsgeschäfte den Hinterlegungskassen, die Teil der Kassen der Justizverwaltungen sind, und den Hinterlegungsstellen bei den Amtsgerichten. In Berlin ist die Hinterlegungskasse als Außenstelle der Justizkasse Berlin in den Räumlichkeiten der Zahlstelle des Amtsgerichts Tiergarten untergebracht. Die Hinterlegungsstelle bei dem Amtsgericht Tiergarten ist zentral für alle Berliner Hinterlegungsangelegenheiten zuständig.

Für die Dauer der Hinterlegung werden die Hinterlegungsmassen von der Hinterlegungskasse in Verwahrung genommen und verwaltet. Der Anspruch auf Herausgabe der Hinterlegungsmasse erlischt gemäß § 19 Hinterlegungsordnung nach Ablauf von 31 Jahren seit Hinterlegung, wenn nicht bis zu diesem Zeitpunkt ein begründeter Antrag auf Herausgabe vorliegt. Mit dem Erlöschen des Herausgabeanspruchs fällt die Hinterlegungsmasse dem Landeshaushalt zu (vgl. § 23 Hinterlegungsordnung).

Nach Ablauf der 31-Jahresfrist erstellt die Hinterlegungskasse eine Liste der verfallenen Werthinterlegungen des betreffenden Jahrgangs und übergibt diese der Hinterlegungsstelle zur weiteren Veranlassung.

- 137 Der Rechnungshof hat im Jahr 1997 die Abwicklung der Werthinterlegungen nach Ablauf der 31-Jahresfrist durch die Hinterlegungsstelle geprüft. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die Jahrgänge bis einschließlich 1965 abwicklungsreif. Tatsächlich befanden sich seinerzeit aber erst die Jahrgänge 1957 und 1958 in der Bearbeitung, die der Hinterlegungsstelle bereits einige Jahre zuvor von der Hinterlegungskasse zur Abwicklung übergeben worden waren.

Dem Land Berlin entstanden durch die schleppende Bearbeitung der abwicklungsreifen Vorgänge fortlaufende Zinsschäden in beträchtlicher Höhe. Der Präsident des Amtsgerichts sagte damals zu, von Januar 1998 an den betroffenen Bereich personell zu verstärken und die Rückstände zügig abzarbeiten.

- 138 In der Folgezeit hat der Rechnungshof den Fortgang der Restabwicklung beobachtet und im Oktober 2005 im Rahmen einer Nachschau den aktuellen Sachstand vor Ort ermittelt. Hierbei wurde festgestellt, dass noch immer erhebliche **Abwicklungsrückstände** von mindestens vier Jahrgängen bestehen. Zwar konnten u. a. durch eine Vereinfachung des Abwicklungsverfahrens insbesondere in den Jahren 2003 und 2004 die verfallenen Hinterlegungen der Jahrgänge bis 1968 abgewickelt und dadurch hohe Einnahmen von 1,7 Mio. € und 7,5 Mio. € erzielt werden. Abwicklungsreif waren aber auch schon die Hinterlegungen der Jahrgänge bis einschließlich 1973. Nach Auskunft der Hinterlegungsstelle sollten die Hinterlegungen des Jahrgangs 1969 noch im Jahr 2005 abgewickelt werden.

Nach den von der Hinterlegungskasse bereits erstellten Listen belaufen sich allein die Guthaben der verfallenen Sparbücher der Jahrgänge 1969 bis 1972 auf insgesamt 8,7 Mio. €, die dem Landeshaushalt bereits hätten zugeführt werden können. Schon dadurch sind vermeidbare Zinsbelastungen von insgesamt etwa 1 Mio. € entstanden. Hinzu kommen noch die Erlöse der zu verwertenden Kostbarkeiten (Schmuck etc.) und Wertpapiere. Unter Berücksichtigung der derzeitigen personellen Ausstattung und der steigenden Anzahl von Hinterlegungsfällen pro Jahrgang ist eine Abarbeitung verfallener Werthinterlegungen mehrerer Jahrgänge in einem Haushaltsjahr nicht zu erwarten. Dennoch wurden für die Jahre 2006 und 2007, basierend auf der einmaligen hohen Einnahme im Jahr 2004, jeweils zu

erwartende Einnahmen von 7,4 Mio. € bei Kapitel 06 30 Titel 119 30 eingestellt. Diese dürften bestenfalls zu erzielen sein, wenn in den Jahren 2006 und 2007 alle bis dahin verfallenen Werthinterlegungen abgewickelt werden würden.

- 139 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Justizverwaltung über einen Zeitraum von acht Jahren versäumt hat, die erheblichen Bearbeitungsrückstände nachhaltig zu beseitigen, was zu einer vermeidbaren Zinsbelastung von etwa 1 Mio. € geführt hat. **Er erwartet, dass nunmehr für eine ordnungsgemäße und zeitnahe Abwicklung der verfallenen Werthinterlegungen Sorge getragen wird.**

D. Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz

Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt aufgrund einer Vereinbarung der Senatsverwaltung mit gesetzlichen Krankenkassen

Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz hat mit sieben gesetzlichen Krankenkassen eine Rahmenvereinbarung zur Leistungserbringung für nicht versicherte Sozialhilfeempfänger geschlossen, die insbesondere durch ungerechtfertigte Vorschusszahlungen zu finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt von über 1 Mio. € geführt hat.

- 140 Mit dem Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung vom 14. November 2003 hat der Gesetzgeber in § 264 Abs. 2 bis 7 SGB V die **Krankenbehandlung von nicht versicherten Sozialhilfeempfängern** nach dem BSHG/SGB XII und von Empfängern laufender Leistungen nach § 2 AsylbLG den gesetzlichen Krankenkassen übertragen. Die Hilfeempfänger haben hierbei die freie Wahl unter den Kassen. Sie werden damit den gesetzlich Krankenversicherten leistungsrechtlich gleichgestellt, ohne dass eine Mitgliedschaft mit Beitragszahlungen begründet wird. Die Aufwendungen, die den Krankenkassen durch die Übernahme der Krankenbehandlung entstehen, hat der Sozialhilfeträger zuzüglich einer Verwaltungskostenpauschale von bis zu 5 v. H. der abgerechneten **Leistungsaufwendungen vierteljährlich zu erstatten**. Nach den vorläufigen Angaben der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz hat das Land Berlin als Sozialhilfeträger im Haushaltsjahr 2004 insoweit insgesamt 146,9 Mio. €, darunter 8,8 Mio. € für Verwaltungskosten, gezahlt. Selbst unter Zugrundelegung des von der Senatsverwaltung akzeptierten Höchstsatzes von 5 v. H. der Leistungsaufwendungen als Verwaltungskosten ist die Höhe der erstatteten Verwaltungskosten nicht nachvollziehbar und bedarf auch nach der Stellungnahme der Senatsverwaltung genauerer Prüfung.

Einige Krankenkassen, vor allem die Allgemeine Ortskrankenkasse Berlin (AOK Berlin), beanspruchen über die vierteljährlichen Erstattungen hinaus Vorschusszahlungen. Sie vertreten den Standpunkt, es handele sich um ein gesetzliches Auftragsverhältnis im Sinne des § 93 SGB X, sodass sie kraft der Verweisung auf § 91 Abs. 3 SGB X auch Anspruch auf einen angemessenen Vorschuss für die erforderlichen Aufwendungen zur Ausführung des Auftrags haben.

Nach Auffassung der für Soziales zuständigen Abteilung der Senatsverwaltung handelt es sich dagegen um eine originäre gesetzliche Aufgabe der Krankenkassen, sodass diese keinen Anspruch auf einen Vorschuss, son-

dem nur einen auf vierteljährliche Erstattung der tatsächlich erbrachten Leistungen haben. In diesem Sinn hat sich auch der bundesweit für die Träger der Sozialhilfe tätige Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge in einem Gutachten vom 27. Mai 2004 geäußert. Der Rechnungshof ist ebenfalls der Auffassung, dass eine gesetzliche Aufgabe der Krankenkassen vorliegt.

Mit dem Argument, ein landesweit einheitliches Verwaltungsverfahren sicherzustellen und Schäden für den Landeshaushalt abzuwenden, hat die Senatsverwaltung entgegen der Rechtsauffassung ihrer Abteilung Soziales mit sieben gesetzlichen Krankenkassen(-verbänden) eine **Rahmenvereinbarung** geschlossen, in der sie den beteiligten Krankenkassen laufende Abschläge (Vorschüsse) zusagte. Nicht alle Krankenkassen sind der Vereinbarung beigetreten; sie rechnen weiterhin mit dem Land Berlin als Sozialhilfeträger - wie in § 264 Abs. 7 SGB V vorgesehen - vierteljährlich ab, ohne Vorschüsse zu verlangen. Die Rahmenvereinbarung ist unter Einhaltung einer Frist von einem Monat jeweils zum Jahresende kündbar.

- 141 Mit Abschluss der Rahmenvereinbarung wurden den vertraglich begünstigten Krankenkassen für die Quartale II/2004 bis II/2005 **Vorschusszahlungen** bis zu einer Höhe von 100 v. H. der Leistungsausgaben (einschließlich Verwaltungskosten) vorangegangener Quartale zugesichert. Schon zuvor hatte die Senatsverwaltung auch für das I. Quartal 2004 allen Kassen Vorschusszahlungen zugesagt; für dieses Quartal hat der Rechnungshof Überzahlungen von 8,4 Mio. € festgestellt, die zwar nachträglich verrechnet wurden, für die die Senatsverwaltung aber auf einen Zinsausgleich verzichtet hatte. Gezahlt wurden die Vorschüsse in der Quartalsmitte für den Zeitraum bis zur Vorlage der Quartalsabrechnung - in der Regel in der Quartalsmitte des folgenden Quartals.

Im Haushaltsjahr 2004 haben die für die Prüfung ausgewählten vier Krankenkassen - darunter die AOK Berlin mit den weitaus meisten Fällen - Vorschusszahlungen von über 104 Mio. € (durchschnittlich 26 Mio. € je Quartal) erhalten. Infolge dieser ungerechtfertigten Vorschusszahlungen hatte Berlin bei einem mittleren Zinssatz von 3,5 v. H. für die Aufnahme von Haushaltskrediten damit für das Jahr 2004 Zinsaufwendungen von über 900 000 € zu tragen.

- 142 Die Rahmenvereinbarung sah für das I. Quartal 2005 Vorschusszahlungen von 90 v. H. der Leistungsausgaben des IV. Quartals 2004 vor. Bereits vor dem In-Kraft-Treten des SGB II zum 1. Januar 2005 war jedoch abzusehen, dass sich der Personenkreis der nicht versicherten Hilfeempfänger damit erheblich reduzieren würde, weil mehr als 70 v. H. der Berechtigten nun als Empfänger des Arbeitslosengeldes II („Hartz IV“) der gesetzlichen Krankenversicherungspflicht unterliegen und die Krankenkassenbeiträge von den Job-Centern gezahlt werden würden. Trotz entsprechender Hinweise und Nachfragen aus den Bezirksämtern sah die Senatsverwaltung keinen Anlass, die Vorschusszahlungen weiter zu senken. Der Rechnungshof hat Überzahlungen von insgesamt 7,5 Mio. € festgestellt.

Für das I. Quartal 2005 haben nur noch drei Krankenkassen Vorschusszahlungen von insgesamt 25,3 Mio. € beantragt und erhalten. Aus diesen insgesamt nicht gerechtfertigten Vorschusszahlungen ergibt sich ein Zinschaden von etwa 200 000 €.

- 143 Über die Regelungen für prozentuale Vorschusszahlungen hinaus hat die Senatsverwaltung den Krankenkassen in der Rahmenvereinbarung außerdem die Möglichkeit eingeräumt, die Vorschussforderungen durch sog. **Monatspauschalen** für Arzneien und Hilfsmittel aus Apotheken sowie für Zahnersatz zu erhöhen. Der Grund für diese Verfahrensweise ist laut Vereinbarung, dass für die Versicherten diese Leistungsausgaben nicht personenbezogen gespeichert werden und die beteiligten Krankenkassen erst noch Regelungen technischer Art zu treffen hatten, um die personenbezogene Zuordnung dieser Leistungen sicherzustellen. Allerdings hat nur die AOK Berlin von dieser Erhöhungsmöglichkeit Gebrauch gemacht. Sie hat dann aber entgegen den vertraglichen Regelungen diese Monatspauschalen auch als tatsächliche Aufwendungen abgerechnet, ohne diese nachträglich im Einzelnen nachgewiesen zu haben. Die AOK Berlin hat gegenüber den zwölf Sozialämtern Berlins vom I. Quartal 2004 bis zum IV. Quartal 2004 Monatspauschalen für Zahnersatz von insgesamt 2,7 Mio. € als Ausgaben abgerechnet. Im Mai 2005 wurden diese Beträge in voller Höhe auf dem Verrechnungswege wieder erstattet, da bereits einzelfallbezogene Abrechnungen für Zahnersatz vorlagen und diese zusätzlichen Monatspauschalen für Zahnersatz im Jahr 2004 offensichtlich nicht benötigt wurden. Darüber hinaus hat die AOK Berlin gegenüber den zwölf Sozialämtern vom I. Quartal 2004 bis zum II. Quartal 2005 Monatspauschalen für Arzneien und Hilfsmittel aus Apotheken von insgesamt 17,2 Mio. € als tatsächliche Aufwendungen abgerechnet und erhalten, ohne diese nachgewiesen zu haben. Bis zum Abschluss der Prüfungen vor Ort (31.08.05) hatte die AOK Berlin weder Leistungsnachweise erbracht noch Rückzahlungen vorgenommen. Der Rechnungshof hat eine Prüfung angeordnet und die Bezirksämter aufgefordert, auch Zinsforderungen zu prüfen.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Senatsverwaltung der AOK Berlin zu Lasten des Landeshaushalts erhebliche Liquiditätsreserven verschafft hat.

- 144 Im Gegensatz zum I. Quartal 2004 (T 141) hat die Senatsverwaltung für den Fall zu geringer oder zu hoher Vorschusszahlungen einen gegenseitigen **Zinsausgleich** vom II. Quartal 2004 bis zum I. Quartal 2005 vereinbart. Für jedes der vier betroffenen Quartale war der Differenzbetrag zwischen der Vorschusszahlung und dem zum Quartalsende tatsächlich abgerechneten Betrag zu dem banküblichen Zinssatz für kurzfristige Kredite zu verzinsen. Nach Kenntnis des Rechnungshofs ist das Land Berlin der einzige Sozialhilfeträger, der eine derartige Regelung getroffen hat. Bis zum Abschluss der Prüfung übersandte lediglich die AOK Berlin, beginnend von Mai 2005 an, den Bezirksämtern Zinsausgleichsberechnungen mit zum Teil erheblichen Zinsforderungen zu Lasten des Landes Berlin. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, ihrerseits Zinsausgleichsforderungen gegenüber den Krankenkassen zu prüfen.

- 145 Vereinbarungsgemäß sind von den Krankenkassen leistungsbegründende Unterlagen nicht vorzulegen. Die Vereinbarung enthält aber auch keine ausreichenden Vorgaben über die Gestaltung der **Leistungsabrechnungen**. Die Abrechnungsunterlagen der Krankenkassen sind sehr unterschiedlich strukturiert. Sie bestehen teils nur aus listenmäßigen Zusammenstellungen von Beträgen. Teils werden zwar auch personenbezogene Einzelangaben gemacht, die aber nicht in allen Fällen die Leistungen auch zeitlich datiert ausweisen. In Einzelfällen sind Mehrfachabrechnungen nur zufällig in den Bezirksamtern bemerkt worden.

Der Rechnungshof hat bei drei ausgewählten Bezirksamtern Leistungsabrechnungen der Krankenkassen stichprobenweise auch daraufhin geprüft, ob bei ambulanten Leistungen durch Vertragsärzte die gesetzlichen Vorgaben bei der Vergütung mit Kopfpauschalen Beachtung fanden. Er hat hierbei Überzahlungen von mindestens 100 000 € festgestellt, weil für Hilfeempfänger in häuslicher Gemeinschaft, z. B. Ehegatten und haushaltsangehörige Kinder, von den Kassen Beträge in Rechnung gestellt wurden, obwohl nur die Abrechnung einer Kopfpauschale für den Haushaltsvorstand gesetzlich zulässig war. Hochgerechnet auf alle zwölf Bezirke könnte es im Jahr 2004 damit zu Überzahlungen von über 400 000 € gekommen sein.

- 146 Die Senatsverwaltung hat die Vorwürfe des Rechnungshofs, dass dem Land Berlin durch die geschlossene Rahmenvereinbarung erhebliche finanzielle Nachteile entstanden sind, zurückgewiesen. Sie geht im Gegenteil davon aus, dass der Abschluss der Rahmenvereinbarung einschließlich der vom Rechnungshof beanstandeten Regelungen unabdingbar geboten war, um eine landeseinheitliche und praktikable Grundlage für das Handeln der Leistungsbehörden im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Rechtslage zu schaffen. Die Senatsverwaltung verweist darüber hinaus auf das Ergebnis einer Umfrage im Juni 2005, wonach auch einige andere Träger der Sozialhilfe Vorschusszahlungen leisten. Für eine Kündigung der Vereinbarung sieht sie keinen Anlass.

Demgegenüber vertritt der Rechnungshof die Auffassung, dass allein die Rechtslage maßgeblich ist und nicht die Verfahrensweise einer im Verhältnis zur Gesamtzahl geringen Anzahl von Sozialhilfeträgern. Überdies lassen die von der Senatsverwaltung angeführten Vorschussvereinbarungen anderer Sozialhilfeträger generell deutlich niedrigere Vorschusszahlungen erkennen.

- 147 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz in der Rahmenvereinbarung mit sieben Krankenkassen kreditähnliche Regelungen getroffen hat, die zu finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt in Höhe von über 1 Mio. € geführt haben. Sie hat damit gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 LHO) verstoßen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz die Rahmenvereinbarung mit den Krankenkassen zur Vermeidung weiterer finanzieller Nachteile für den Landeshaushalt kündigt und für eine nachprüfbare Abrechnung durch die Krankenkassen sowie die unverzügliche Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen und Zinsforderungen sorgt.

E. Bildung, Jugend und Sport (einschließlich Familie)

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

Die wesentlich veränderte Finanzlage des Landes Berlin erfordert eine generelle angemessene Beteiligung der Sportorganisationen an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der ihnen unentgeltlich bereitgestellten öffentlichen Sportanlagen. Der Standpunkt des Senats, finanzielle Entlastungen für das Land Berlin würden in dem Maße eintreten, wie die Sportorganisationen bereit und in der Lage seien, zumindest teilweise Sportanlagen-Betreiberpflichten zu übernehmen, hat sich als nicht zielführend erwiesen. Es bedarf vielmehr einer Anpassung des Sportförderungsgesetzes von 1989 an die gegenwärtigen und künftigen finanziellen Möglichkeiten, um den Bestand und die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Sportanlagen zu sichern.

148 Die Nutzung der öffentlichen Sportanlagen Berlins ist für die anerkannten Sportorganisationen sowie für Einzelpersonen zur freien sportlichen Betätigung grundsätzlich unentgeltlich. Die Sportorganisationen haben sich auch nicht an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportanlagen zu beteiligen, solange sie nicht eine vertragliche Überlassung zur vorrangigen Nutzung anstreben. Dies garantiert ihnen das Sportförderungsgesetz (SportFG) vom 6. Januar 1989. Es spiegelt insoweit den im Zeitpunkt seines Erlasses für wünschenswert und finanzierbar gehaltenen Standard der Sportförderung wider.

In der Folgezeit verschlechterte sich die Finanzlage Berlins aber dramatisch, sodass der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 1995 (T 282) u. a. dazu riet, die Entgeltfreiheit für öffentliche Sportanlagen wenigstens partiell aufzugeben und im Übrigen die Sportorganisationen an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der von ihnen genutzten Anlagen in angemessenem Umfang zu beteiligen. Das Abgeordnetenhaus hatte daraufhin den Senat allgemein aufgefordert, ihm Änderungen des SportFG vorzuschlagen, mit denen angemessene Möglichkeiten zur Haushaltsentlastung vorgesehen werden, und mit einer Neufassung der Sportanlagen-Nutzungsvorschriften (SPAN) Entgelte sowie entgeltfreie Tatbestände nicht nur unter Berücksichtigung des Ziels der Sportförderung, sondern auch der gewandelten Haushaltslage Berlins festzusetzen. Dem ist der Senat nicht nachgekommen (vgl. Jahresberichte 1999 T 227 bis 244 und 2002 T 200 bis 213). Zwar ist das SportFG - auch auf Initiative des Senats - mehrfach geändert worden. Die **Grundsätze der unentgeltlichen Nutzung öffentlicher Sportanlagen und der Nichtbeteiligung der Sportorganisationen am Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwand** sind aber bis heute beibehalten worden (vgl. §§ 4, 14 Abs. 2 SportFG).

- 149 Wegen der zunehmenden Haushaltsrestriktionen wurden notwendige Instandhaltungsarbeiten an den öffentlichen Sportanlagen in den letzten Jahren vermehrt zurückgestellt. Dies ist auf Dauer in hohem Maße unwirtschaftlich, wie der Rechnungshof für verschiedene Bereiche wiederholt dargelegt und deswegen bedarfsgerechte Unterhaltungsstrategien ange mahnt hat (vgl. Jahresbericht 2004 T 26 und Vorjahresbericht T 148 bis 153).

Zum Abbau des im Bereich der öffentlichen Sportanlagen inzwischen bestehenden Sanierungsstaus wäre nach Einschätzung des Landessportbundes Berlin ein Mitteleinsatz von 370 Mio. € erforderlich. Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport beziffert den **Sanierungsbedarf** allein bei den bezirklichen Sportanlagen mit 273 Mio. €. Sie ist aber der Ansicht, dass von einem Sanierungsstau keine Rede sein könne. Dennoch hat es der Senat für notwendig erachtet, den Bezirken im Rahmen eines Schul- und Sportanlagen Sanierungsprogramms zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Deren Größenordnung (2005: 17,4 Mio. € für den Bereich Sport/Schulsport) reicht gegenüber einem Betrag von 273 Mio. € allerdings bei weitem nicht aus, um die Kosten des Sanierungsbedarfs und der laufenden Unterhaltung zu decken. Aufgrund der extremen Haushaltsnotlage Berlins und der damit verbundenen Sparzwänge auch für die Unterhaltung der öffentlichen Sportanlagen lassen sich bei unveränderter Gesetzeslage der Bestand und die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Sportanlagen auf Dauer nicht mehr sicherstellen.

- 150 Der Senat ist sich zwar bewusst, dass zur notwendigen Haushaltsentlastung eine Änderung des SportFG im Sinne einer **Beteiligung der Sportorganisationen an der Unterhaltung und Bewirtschaftung** der von ihnen genutzten öffentlichen Sportanlagen geboten ist, die anderenorts durchaus praktiziert wird. Er hält aber insoweit am **Prinzip der Freiwilligkeit** fest und vertritt den Standpunkt, dass finanzielle Entlastungen für das Land Berlin in dem Maße eintreten würden, wie die Sportorganisationen bereit und in der Lage seien, zumindest teilweise Sportanlagen-Betreiberpflichten im Wege der Selbsthilfe zu übernehmen.

Zur Förderung dieser Bereitschaft hatte der Senat in den 1998 neu gefassten SPAN für eine zweijährige **Erprobungsphase die Übertragung einer „erweiterten Schlüsselverantwortung“** auf Sportorganisationen vorgesehen. Die bisherigen „einfachen Schlüsselverträge“ zielten vor allem auf die möglichst vollständige Nutzung öffentlicher Sportanlagen, insbesondere der Schulsporthallen, ab. Sie sollten dem Sport auch außerhalb der Dienstzeiten und bei urlaubs- oder krankheitsbedingter Verhinderung von Hausmeistern oder Platz-/Hallenwarten zur Verfügung stehen. Mit den Verträgen zur „erweiterten Schlüsselverantwortung“ sollten über einfache Hallen-/Platzwarttätigkeiten hinaus weitergehende Pflichten übertragen werden. Die Bezirksämter konnten nach Maßgabe eines Mustervertrags mit Sportorganisationen Verträge schließen, in denen sich diese auch zur Übernahme von Reinigungs-, Pflege-, Wartungs- und kleineren Reparaturarbeiten sowie kleineren Schönheitsreparaturen verpflichteten. Als Gegenleistung war neben der Einräumung umfangreicherer Nutzungszeiten die

Zahlung eines „Bewirtschaftungszuschusses“ in Höhe der nachgewiesenen tatsächlichen Ausgaben vorgesehen. Dieser war begrenzt auf den Gegenwert von 50 v. H. der durchschnittlichen Personalkosten einer oder mehrerer Stelle(n) für Platz-/Hallenwarte.

- 151 Auf Anfrage des Rechnungshofs hatte die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport erklärt, eine Auswertung der probeweise eingeführten „erweiterten Schlüsselverantwortung“ mit den Bezirksämtern vorgenommen zu haben. Tatsächlich konnte sie weder eine eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit dem Ergebnis begleitender und abschließender Erfolgskontrollen gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO i. V. m. Nr. 2.2 AV § 7 LHO vorlegen noch hatte sie eine Entscheidung getroffen, wie nach Ablauf der Erprobungsphase weiter zu verfahren sei.

Die Erhebungen des Rechnungshofs ergaben, dass die neue Möglichkeit, Verträge über eine „erweiterte Schlüsselverantwortung“ zu schließen, kaum auf Resonanz gestoßen war. Bis Ende Oktober 2001, eineinhalb Jahre nach Ablauf der zweijährigen Erprobungsphase, hatten nur sechs der zwölf Bezirksämter mit Sportorganisationen derartige Verträge geschlossen. Von den lediglich 25 Verträgen (bei über 4 000 Einzelsportanlagen) entfielen allein zwölf auf das Bezirksamt Neukölln und sechs auf das Bezirksamt Reinickendorf. Ungeachtet dieses Ergebnisses erklärte die Senatsverwaltung im Oktober 2002, sie beabsichtige anstelle der ausgelaufenen Erprobungsregelung nunmehr eine unbefristete Regelung zu schaffen.

- 152 Nachdem die angekündigte Neuregelung lange Zeit ausgeblieben war, hat der Rechnungshof im Mai 2005 durch eine erneute Erhebung ermittelt, inwieweit sich gegenüber dem Sachstand vom Oktober 2001 **Änderungen in der Bereitschaft der Sportorganisationen** ergeben haben, **Betreiberpflichten für öffentliche Sportanlagen zu übernehmen**.

Nach den Angaben der Bezirksämter bestehen insgesamt 427 Nutzungsverträge mit Sportorganisationen, und zwar

- 51 Verträge zur „erweiterten Schlüsselverantwortung“,
- 113 Verträge über die Überlassung einer öffentlichen Sportanlage zur vorrangigen Nutzung bei vollständiger oder teilweiser Übernahme der Unterhaltung und Bewirtschaftung sowie
- 263 Verträge über die alleinige (vereinseigene) Nutzung von Räumlichkeiten und Teilflächen öffentlicher Sportanlagen.

- 153 Der Eindruck, gegenüber dem Stand Oktober 2001 (25 Verträge) sei eine signifikante Änderung eingetreten, täuscht. Eine Auswertung der **51 Verträge zur „erweiterten Schlüsselverantwortung“** zeigt, dass eine erhebliche Anzahl wegen des geringen Umfangs der übernommenen Pflichten (Schließdienst, „für Ordnung und Sauberkeit sorgen“) nur den

„einfachen“ Schlüsselverträgen nach Anlage 2 und 3 zu Nr. 9 Abs. 2 SPAN 1998 zuzuordnen ist. Ferner sehen einige Verträge keine Nutzung durch Dritte vor, sondern enthalten nur einen Eigenbedarfsvorbehalt für die Verwaltung. Bereinigt man die Angaben der Bezirke um diese Verträge, so lässt sich allenfalls von einem leichten Anstieg auf ca. 30 Verträge zur „erweiterten Schlüsselverantwortung“ ausgehen.

- 154 Die von den Bezirksämtern angegebenen 113 **Verträge über eine vorrangige Nutzung öffentlicher Sportanlagen** gemäß § 14 Abs. 2 Satz 2 SportFG unterscheiden sich von den Verträgen zur „erweiterten Schlüsselverantwortung“ nur dadurch, dass hier kein „Bewirtschaftungszuschuss“ gezahlt wird. Sie sind ebenfalls nicht als Beweis dafür zu werten, dass die Sportorganisationen zunehmend bereit sind, für öffentliche Sportanlagen freiwillig Unterhaltungs- und Bewirtschaftungspflichten zu übernehmen. Aufgrund seiner turnusmäßigen Sportanlagen-Prüfungen mit örtlichen Begehungen und bei kritischer Auswertung der überlassenen Verträge kommt der Rechnungshof vielmehr zu der Einschätzung, dass in diesen Fällen eine Mitnutzung durch Andere zwar vertraglich vorgesehen ist, tatsächlich aber fast immer eine alleinige vereinseigene Nutzung stattfindet. Dies gilt auch für die Verträge zur „erweiterten Schlüsselverantwortung“.

Häufig handelt es sich hier um Verträge mit Sportorganisationen über Teilflächen einer größeren Sportanlage, die von dieser abgetrennt und durch Schilder als vereinseigene Anlagen ausgewiesen sind. Die Nutzung als Vereinsgrundstück gilt auch für die Wassergrundstücke, die einem Bezirksamt nach der Wende zur Verwaltung zugewiesen und von ihm nicht durch entgeltliche Nutzungsverträge nach § 13 SportFG an einzelne Sportorganisationen vergeben worden sind, sondern im Rahmen von Verträgen über die vorrangige Nutzung öffentlicher Sportanlagen nach § 14 Abs. 2 Satz 2 SportFG unentgeltlich gegen Übernahme der Unterhaltung und Bewirtschaftung. Dabei hat das Bezirksamt die Vertragsdauer durch vorzeitige Verlängerungen auf bis zu 30 Jahre ausgedehnt.

- 155 Die Senatsverwaltung hat durch ihre Auslegung der vorrangigen Nutzung gemäß § 14 Abs. 2 Satz 2 SportFG und entsprechende Regelung in den SPAN maßgeblichen Anteil daran, dass die vorrangige Nutzung in der Praxis zumeist auf eine alleinige vereinseigene Nutzung hinausläuft. So hat sie vorgesehen, dass eine vorrangige Nutzungsüberlassung nur in Betracht kommt, wenn die betreffende Sportorganisation eine möglichst vollständige Auslastung der öffentlichen Sportanlage gewährleistet, wobei sie Nutzungszeiten für den schul- sowie den ausbildungsbezogenen Hochschulsport lediglich „bei Bedarf“ und für andere förderungswürdige Sportorganisationen nur „im Rahmen freier Kapazitäten“ zur Verfügung stellen muss. Die Senatsverwaltung vertritt den Standpunkt, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene vorrangige Nutzung nichts mit der Nutzungsintensität zu tun habe und damit auch unbeachtlich sei, ob eine öffentliche Sportanlage tatsächlich von mehreren Sportorganisationen genutzt werde oder nur von einer Sportorganisation. Nach Ansicht des Rechnungshofs kann bei einer alleinigen vereinseigenen Nutzung nicht mehr von einer vorrangigen Nut-

zung gesprochen werden und auch nicht mehr von der öffentlichen Nutzung einer Sportanlage.

Die relativ geringe Anzahl von Verträgen über die vorrangige Nutzung einer Sportanlage lässt allerdings auch darauf schließen, dass Sportorganisationen zum Abschluss eines solchen Vertrags nur bereit sind, wenn sie keine nennenswerte Mitnutzung durch Andere hinnehmen müssen. Außerdem besteht keine Bereitschaft zum Abschluss derartiger Verträge mit Bewirtschaftungs- und Unterhaltungsverpflichtungen, solange Sportorganisationen auch ohne Vertrag „ihre“ Sportanlage umfassend oder sogar allein nutzen können, wie es gegenwärtig Praxis ist.

- 156 Die von den Bezirken benannten 263 **Verträge über die alleinige vereinseigene Nutzung** von Räumlichkeiten und Teilflächen öffentlicher Sportanlagen betreffen zumeist die Miete von Räumlichkeiten. Diese im SportFG nicht ausdrücklich vorgesehene Fallgestaltung ist in Nr. 25 SPAN unter der Überschrift „Entgelte für Nebenleistungen“ geregelt. Als Rechtsgrundlage kommt wohl nur § 14 Abs. 2 Satz 3 SportFG („andere Nutzungen“) in Betracht. In der Regel wird nur der niedrigste Mietsatz (bei 15 v. H. Anteil junger Vereinsmitglieder) von 20,45 €/m² jährlich (1,70 €/m² monatlich) vereinbart. Nebenkosten, z. B. für Heizung und Warmwasser (Duschen), sind von den Nutzern nicht zu bezahlen, obwohl sie den Mietbetrag deutlich übersteigen dürften.

Verträge über die Nutzung von Teilflächen öffentlicher Sportanlagen betreffen zum einen die Errichtung von Vereinsgebäuden auf sportlich nicht genutzten Teilflächen, zum anderen die (ausdrücklich vereinbarte) alleinige Nutzung von sportlich genutzten Teilflächen. Die erstgenannte Fallgestaltung ist zwar in Nr. 28 Abs. 1 Satz 2 SPAN als Überlassung landeseigener Grundstücke gemäß § 13 SportFG geregelt. Diese Gesetzesbestimmung betrifft jedoch ausschließlich landeseigene Grundstücke, die keine öffentlichen Sportanlagen sind. Die zweitgenannte Fallgestaltung ist völlig unregelt. Beide Fallgestaltungen sind durch das SportFG nicht gedeckt, weil hier eine öffentliche Sportanlage teilweise aufgegeben und durch eine nichtöffentliche Vereinssportanlage ersetzt wird.

- 157 Als Ergebnis seiner zweiten Bezirksumfrage und seiner neueren turnusmäßigen Prüfungen stellt der Rechnungshof fest, dass die Bereitschaft der Sportorganisationen, auf freiwilliger Basis Betreiberpflichten für öffentliche Sportanlagen zu übernehmen, sich gegenüber seiner ersten Umfrage und den seinerzeitigen Prüfungen nicht wesentlich geändert hat. Nach wie vor sind Sportorganisationen hierzu nur bereit, wenn ihnen eine alleinige oder fast alleinige Nutzung der Sportanlagen eingeräumt wird und sich die Belastungen durch Unterhaltungs- und Bewirtschaftungspflichten in engen Grenzen halten, sei es vom Umfang her, sei es durch finanzielle Beihilfen.

- 158 Erst zum 1. August 2005 - über fünf Jahre seit Ablauf der Erprobungsphase - ist die von der Senatsverwaltung angekündigte **Neuregelung** (vgl. T 151 und 152) in Form der Ausführungsvorschriften zur Änderung der SPAN in Kraft getreten. Die frühere „erweiterte Schlüsselverantwortung“ wird jetzt in Nr. 10 als „Eigenverantwortliche Nutzung durch einzelne Sportorganisationen“ bezeichnet. Sie ist nunmehr ausdrücklich als Überlassung einer öffentlichen Sportanlage zur vorrangigen Nutzung gemäß § 14 Abs. 2 Satz 2 SportFG geregelt, bei der die Sportorganisation eine „Aufwandsentschädigung“ (früher „Bewirtschaftungszuschuss“) erhalten „kann“. Voraussetzung ist, dass sie über die gesetzlich vorgeschriebene Übernahme der vollständigen oder teilweisen Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportanlage hinaus zusätzliche Leistungen erbringt. Beispielhaft genannt werden „Aufgaben von Platz- und Hallenwarten und/oder Teilen der großen baulichen Unterhaltung (Dach und Fach)“. Ferner wird vorausgesetzt, dass für die Zahlung einer Aufwandsentschädigung Haushaltsmittel verfügbar sind und der Sportanlagenbetreiber (in der Regel das Bezirksamt) in einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO (vgl. T 151) die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme belegt und damit aktuelle Kosteneinsparungen erzielt werden. Anstelle des früheren „Mustervertrags“ hat die Senatsverwaltung als Anlage 4 zu den SPAN nunmehr einen Rahmenvertrag vorgegeben, der sich von seinem Vorgänger dadurch unterscheidet, dass Rahmenvorgaben zum Leistungskatalog und zur Bezahlung (Bewirtschaftungszuschuss bzw. Aufwandsentschädigung) nicht mehr enthalten sind. Der Rahmenvertrag verweist insoweit auf zwei (von insgesamt acht) Vertragsanlagen, zu denen die Senatsverwaltung aber keine Muster oder Vordrucke vorgibt; deren Gestaltung bleibt den Bezirksämtern überlassen.
- 159 Angesichts der fast völligen Zweckverfehlung der Altregelung (vgl. T 151 und 157) lässt die Neuregelung **keine Verbesserung im Sinne einer höheren Anreizwirkung** erkennen. Der bewusste Verzicht auf jegliche Maßstäbe zur Bemessung der Aufwandsentschädigung eröffnet den Bezirksämtern angesichts fehlender Haushaltsmittel auch nicht weitergehende Zahlungsspielräume als vorher. Schon nach der Altregelung konnten sie den damaligen „Bewirtschaftungszuschuss“ im Gegenwert von 50 v. H. der Durchschnittskosten nicht nur einer, sondern einer beliebigen Zahl von Platz-/Hallenwartstellen festsetzen. Im Übrigen begegnet die Zahlung einer Aufwandsentschädigung nach wie vor rechtlichen Bedenken, weil § 14 Abs. 2 Satz 2 SportFG für den Vorteil der vorrangigen Nutzung die Belastung der Sportorganisation mit der völligen oder teilweisen Übernahme der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportanlage vorsieht, und zwar ohne Ausgleichszahlung. Mit der Festlegung in Nr. 10 SPAN, dass nur für darüber hinausgehende zusätzliche Leistungen eine Aufwandsentschädigung gezahlt werden kann, wird die Unvereinbarkeit mit § 14 Abs. 2 Satz 2 SportFG nur scheinbar ausgeräumt. Die als Beispiele für zusätzliche Leistungen genannten „Aufgaben von Platz- und Hallenwarten“ sind der Bewirtschaftung, die „Teile der großen baulichen Unterhaltung“ der Unterhaltung einer Sportanlage zuzurechnen. Sie sind damit nicht zusätzliche Leistungen. Im Übrigen sehen schon die „einfachen Schlüsselverträge“ vor, dass die Sportorganisationen Aufgaben von Platz- und Hallenwarten übernehmen, ohne dass eine finanzielle Entschädigung gezahlt wird.

- 160 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die bisherigen Maßnahmen - auch die hier nicht betrachteten „einfachen Schlüsselverträge“ - zur Einsparung von Platz-/Hallenwartstellen in den Bezirken beigetragen haben. Die freiwillige Übernahme derartiger Tätigkeiten durch Sportorganisationen reicht aber bei weitem nicht aus, die Ausgaben für öffentliche Sportanlagen in dem erforderlichen Maße zu senken. Zum einen ist hier an die hohen Kosten für bauliche Unterhaltung zu denken (vgl. T 149), zum anderen an die große Anzahl öffentlicher Sportanlagen.

Die Sportanlagen-Statistik 2004 (1. Auflage 2005) der Senatsverwaltung weist für Berlin (ohne Bäder) 2 925 ungedeckte und 1 788 gedeckte öffentliche Kernsportanlagen, insgesamt also 4 713 (Einzel-)Sportanlagen aus. Davon befinden sich 4 322 in bezirklicher Verwaltung. Erfasst sind dabei noch nicht Sondersportanlagen, z. B. Schieß-, Wassersport- und Reitsportanlagen. Legt man nur die 4 322 bezirklichen Kernsportanlagen zugrunde, so steht dieser Zahl die von insgesamt 143 Verträgen, davon ca. 30 Verträge zur „erweiterten Schlüsselverantwortung“ (vgl. T 153) und 113 Verträge über eine vorrangige Nutzung (vgl. T 154), gegenüber. Die Zahl der von Sportorganisationen betreuten öffentlichen Sportanlagen entspricht damit rechnerisch 3,3 v. H. Gegen dieses Rechenexempel lässt sich zwar einwenden, dass ein Teil der Verträge auch größere Sportstätten mit mehreren Einzelsportanlagen (Spielfeldern, Rundlaufbahn) betrifft. Andererseits sind in der Zahl der Verträge auch solche über in der Statistik nicht aufgeführte Sondersportanlagen enthalten.

- 161 Die Senatsverwaltung meint, der Rechnungshof messe den Erfolg ihrer Maßnahmen fälschlicherweise daran, ob die kostendeckende Übernahme der Unterhaltung und Bewirtschaftung öffentlicher Sportanlagen durch die Sportorganisationen erreicht werde. Damit ignoriere er die bestehende Gesetzeslage der Entgeltfreiheit. Der Erfolg ihrer Maßnahmen zur freiwilligen Übernahme von Sportanlagen-Betreiberpflichten hänge von einem Umdenkungsprozess sowohl der Sportorganisationen als auch der Bezirksämter als Betreiber öffentlicher Sportanlagen ab.

Der Rechnungshof vertritt keineswegs die Ansicht, die Sportorganisationen hätten die gesamte Unterhaltung und Bewirtschaftung aller öffentlichen Sportanlagen zu übernehmen oder diese kostendeckend zu finanzieren. Er ist aber aufgrund seiner Feststellungen zu dem Ergebnis gekommen, dass der Standpunkt des Senats, eine Haushaltsentlastung werde sich durch freiwillige Übernahme von Betreiberpflichten für öffentliche Sportanlagen seitens der Sportorganisationen ergeben, sich nicht als zielführend erwiesen hat. Erforderlich ist, den gesetzlichen Grundsatz der unentgeltlichen Nutzung öffentlicher Sportanlagen aufzugeben und durch eine generelle angemessene Beteiligung der Sportorganisationen an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der Sportanlagen zu ersetzen. Dies gebietet die extreme Haushaltsnotlage Berlins. Nur durch eine Anpassung des SportFG von 1989 an die gegenwärtigen und künftigen finanziellen Möglichkeiten sind der Bestand und die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Sportanlagen zu sichern.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat dem Abgeordnetenhaus eine Änderung des SportFG vorlegt, die eine generelle angemessene Beteiligung der Sportorganisationen an der Unterhaltung und Bewirtschaftung der von ihnen genutzten öffentlichen Sportanlagen vorsieht, um deren Bestand und Funktionsfähigkeit zu sichern.

2. Schäden durch Verzicht auf Einnahmen bei der Verwaltung des Olympiageländes

Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport hat bei der Verwaltung des Olympiageländes (ohne Olympia-Stadion und Bäder) durch unzulässige Gleichstellung kommerzieller Sportanbieter mit förderungswürdigen Sportorganisationen bei der Entgeltfestsetzung, durch mehrfachen Verzicht auf vertraglich vereinbarte Entgelte und durch unterlassene Entgelterhebung dem Landshaushalt bisher einen Schaden von über 1 Mio. € zugefügt.

162 Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport verwaltet das ca. 1,3 km² große, mit einer Vielzahl von Sportanlagen und Gebäudekomplexen bebaute Olympiagelände, das für die Olympischen Spiele 1936 als „Reichssportfeld“ angelegt worden war. Ausgenommen sind das Olympia-Stadion, das seit Juli 2004 von der OlympiaStadion Berlin GmbH betrieben wird, das Olympia-Schwimmstadion und das Forumbad, die von den Berliner Bäderbetrieben verwaltet werden, ein Randgrundstück mit den ehemaligen Stadionterrassen, das an den Landessportbund Berlin als Verwaltungssitz veräußert worden ist, sowie das ebenfalls von diesem betriebene Horst-Korber-Sportzentrum.

Die Senatsverwaltung hat Nutzungsverträge über Gebäude, Räume und Flächen sowohl mit als förderungswürdig anerkannten Sportorganisationen als auch mit kommerziellen Nutzern geschlossen. Die stichprobenweise Prüfung durch den Rechnungshof ergab eine Reihe von Mängeln. Von Bedeutung sind insbesondere durch rechtswidrigen Einnahmeverzicht verursachte Schäden von über 1 Mio. €. Sie zeigen auch, dass die Senatsverwaltung ungeachtet vorangegangener Beanstandungen des Rechnungshofs, zuletzt im Jahresbericht 2002 (T 201 bis 207), nach wie vor gegen den im Sportförderungsgesetz (SportFG) verankerten **Grundsatz der Nichtförderung gewerbsmäßig betriebenen Sports** (§ 3 Abs. 4 Satz 1 SportFG) verstößt.

163 Das Olympiagelände ist unbeschadet seines besonderen Charakters eine öffentliche Sportanlage im Sinne des SportFG. Seine Nutzung ist daher für die als förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Sportorganisationen grundsätzlich unentgeltlich. Diese haben nur ausnahmsweise Entgelte zu

entrichten, so etwa für die Überlassung von Gebäuden oder Räumen zur alleinigen Nutzung. Abweichend von den in den Sportanlagen-Nutzungsvorschriften (SPAN) vorgesehenen Entgeltsätzen gelten für das Olympiagelände die **besonderen Nutzungsentgelte** der Entgeltordnung für die Benutzung des Olympia-Stadions (im Folgenden: Entgeltordnung).

In Nr. 8 Entgeltordnung sind **für die alleinige Nutzung von Räumlichkeiten im Deutschen Sportforum des Olympiageländes** gestaffelte Entgelte festgesetzt, je nachdem, ob es sich um

- a) eine förderungswürdige Sportorganisation,
- b) einen nicht als förderungswürdig anerkannten Sportnutzer oder
- c) einen anderen Nutzer handelt.

Zu Buchstabe a) gilt ein Entgelt von monatlich 5,11 €/m², zu Buchstabe b) von 7,67 €/m². Im Falle des Buchstaben c) ist die ortsübliche Miete bzw. Pacht zuzüglich der Nebenkosten zu erheben.

Durch diese zur Ausführung des SportFG erlassenen Verwaltungsvorschriften kommen auch die nicht als förderungswürdig anerkannten Sportorganisationen (kommerzielle Sportanbieter) noch in den Genuss einer - lediglich abgeschwächten - Förderung. Das SportFG sieht in § 3 Abs. 4 Satz 2 zwar eine Ausnahme vom Grundsatz der Nichtförderung gewerbsmäßig betriebenen Sports vor, jedoch nur zugunsten der als förderungswürdig anerkannten Sportorganisationen, wenn von diesen „auch Sport zum Zwecke des Erwerbs betrieben“ wird. Die Senatsverwaltung hat von kommerziellen Sportanbietern aber nicht einmal das monatliche Entgelt von 7,67 €/m² erhoben, sondern nur 5,11 €/m² (zuzüglich Nebenkosten) verlangt. Durch diese weder durch das SportFG noch durch die eigene Entgeltordnung gedeckte **Gleichstellung kommerzieller Sportanbieter mit förderungswürdigen Sportorganisationen** hat die Senatsverwaltung in den nachfolgend dargestellten Fällen auf mögliche Einnahmen unter Verstoß gegen § 34 Abs. 1 LHO verzichtet.

- 164 Die Senatsverwaltung hat einer GmbH, die sich mit einer Berufsspielermannschaft am gewerblich veranstalteten Wettkampfbetrieb der Sportart American Football beteiligt, Räumlichkeiten im Deutschen Sportforum im Umfang von 802 m² für eine Geschäftsstelle vermietet. Obwohl sie bereits vor Vertragsabschluss aktenkundig gemacht hatte, dass eine Förderung nach dem SportFG ausgeschlossen sei, hat sie mit der GmbH das nur für förderungswürdige Sportorganisationen geltende ermäßigte Entgelt nach Nr. 8 Buchstabe a) Entgeltordnung von 5,11 €/m² monatlich vereinbart. Dadurch hat sie seit Beginn des Mietverhältnisses im Dezember 1999 bis einschließlich 2005 auf mögliche Einnahmen verzichtet.

Die GmbH nutzt für die Durchführung des Trainingsbetriebs des Footballteams darüber hinaus seit April 2000 teils befristet (jeweils April bis Juni), teils aber auch ganzjährig weitere Räumlichkeiten und Sportplätze. Für die

- Überlassung hat die Senatsverwaltung pauschalierte Entgelte von insgesamt 18 815,53 €/Jahr vereinbart. Nach Aktenlage war der Senatsverwaltung bewusst, dass dies eine „ausgesprochen günstige Regelung“ für die GmbH darstellt. Um sich „nicht dem Vorwurf einer Begünstigung auszusetzen“, hat sie in den Akten vermerkt, sich insoweit die Möglichkeit einer „Nachbesserung“ vorzubehalten. Davon hat sie allerdings keinen Gebrauch gemacht und im Ergebnis damit seit dem Jahr 2000 auf weitere Einnahmen verzichtet.
- 165 Hauptnutzer auf dem Olympiagelände ist eine mitgliederstarke Sportorganisation (im Folgenden: Verein) mit der Schwerpunktsportart Fußball. Der Verein verfügte in der Vergangenheit über eine Abteilung, die als Wirtschaftsunternehmen am kommerziellen Sportbetrieb der Fußball-Bundesliga teilnahm und Umsätze in zweistelliger Millionenhöhe erzielte. Dieses Wirtschaftsunternehmen kam Dank seiner rechtlichen Verbundenheit mit dem Verein in den Genuss der wesentlichen Vergünstigungen für förderungswürdige gemeinnützige Sportorganisationen (vgl. Jahresbericht 2002 T 202 und 203). Im Mai 2002 hat der Verein das Wirtschaftsunternehmen ausgegliedert und in eine rechtlich selbstständige Kommanditgesellschaft mit beschränkter Haftung auf Aktien (KG mbH aA) überführt. Von nun an waren alle Nutzungsverträge mit dem Ziel einer Neuvereinbarung je nach förderungswürdigem oder anderem Nutzer zu überprüfen.
- 166 Die Senatsverwaltung hatte dem Verein Büroräume und Nebenflächen im Deutschen Sportforum für seine Geschäftsstelle zu dem für förderungswürdige Sportorganisationen vorgesehenen Entgelt von 5,11 €/m² monatlich überlassen. Die in Gründung befindliche KG mbH aA hatte die Senatsverwaltung darüber informiert, dass der Vertrag vom Verein auf sie übergehen solle. Die Senatsverwaltung konnte weder eine Vereinbarung über eine Vertragsübernahme noch einen neuen Nutzungsvertrag mit der KG mbH aA zu geänderten Konditionen vorlegen. Sie hat in der Folgezeit bei Hinzunahme weiterer Flächen zur Erweiterung der Geschäftsstelle die jeweiligen Nachtragsverträge zum Ursprungsvertrag ausschließlich mit der KG mbH aA geschlossen und damit die Vertragsübernahme bestätigt. Sie hat jedoch das Nutzungsentgelt nicht erhöht, sondern weiterhin das nur für förderungswürdige Sportorganisationen geltende ermäßigte Nutzungsentgelt erhoben.
- 167 In den Verträgen für den Umkleidebereich (745,86 m²) sowie für den Pressebereich (198,57 m²) im Deutschen Sportforum hat die Senatsverwaltung mit der KG mbH aA zwar grundsätzlich die Zahlung eines Nutzungsentgelts von 7,67 €/m² monatlich nach Nr. 8 Buchstabe b) Entgeltordnung (vgl. T 163) vorgesehen, dann aber für den Vertragszeitraum jeweils „unter Berücksichtigung der vom Mieter getätigten Investitionen“ auf einen Teil dieses Entgelts verzichtet und nur das für förderungswürdige Sportorganisationen geltende Entgelt von 5,11 €/m² monatlich vereinbart. In welchem Umfang und mit welchem Mitteleinsatz der Mieter für die Räume tatsächlich Investitionen vorgenommen hat, ist nicht aktenkundig. Unterlagen und Ver-

gleichsberechnungen, die darauf schließen lassen, dass es sich hierbei um von der Senatsverwaltung überprüfte Investitionskosten handelt, haben nicht vorgelegen. Abgesehen davon wären Investitionen, die nicht der Substanzerhaltung, sondern der Herrichtung für die besonderen Zwecke der KG mbH aA dienen, kein Grund für einen teilweisen Mietverzicht.

168 Die Senatsverwaltung hat der zu diesem Zeitpunkt noch in Gründung befindlichen KG mbH aA darüber hinaus den Schenckendorff- und den Hueppeplatz für den sportlichen Trainings- und Wettkampfbetrieb überlassen. Die Vereinbarung vom 13. Dezember 2001 sieht nur eine Übernahme der Kosten für die Unterhaltung und Bewirtschaftung dieser Sportanlagen durch den Nutzer vor. Den der Vereinbarung beigefügten Berechnungen zufolge betragen die monatlichen Kosten für den Schenckendorffplatz 6 723,49 € und für den Hueppeplatz 4 482,35 €, insgesamt also 11 205,84 €. Diese Entgelte hat die Senatsverwaltung aber nicht erhoben. Aufgrund der Prüfung durch den Rechnungshof hat sie der KG mbH aA eine Zahlungsaufforderung von November 2005 an übermittelt. Erst von diesem Zeitpunkt an werden die vereinbarten Zahlungen geleistet. Für den Zeitpunkt von Juli 2001 (Vertragsbeginn) bis einschließlich Oktober 2005 hat die Senatsverwaltung demzufolge fällige Entgelte von insgesamt 583 000 € nicht vereinnahmt und damit einen Schaden in entsprechender Höhe verursacht (Verstoß gegen § 34 Abs. 1 LHO). Nach Angabe der Senatsverwaltung hat die KG mbH aA den Zahlungsrückstand inzwischen anerkannt. Ein Ausgleich des Schadens steht noch aus. Hierüber werde verhandelt.

169 Auch in weiteren Fällen hat die Senatsverwaltung vertraglich die Übernahme von Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten vereinbart. Hierbei handelt es sich um Verträge mit dem Verein jeweils vom 13. Dezember 2001 über die Einrichtung eines Internats für eine Fußballakademie, über die vorrangige Nutzung des Gebhardt-, des Wurf-, des Hindenburg- und des August-Bier-Platzes sowie des Hanns-Braun-Stadions. Für einzelne spezielle Kosten (bauliche Unterhaltung ohne „Dach und Fach“, Bewachung, Schnee- und Eisbeseitigung, Straßenreinigung und Maschinenbereitstellung) der vorstehend und in T 168 genannten Sportanlagen ist darüber hinaus festgelegt, dass keine anteilige bzw. verbrauchsabhängige Berechnung vorgenommen wird. Hierfür ist stattdessen die Zahlung einer einmaligen jährlichen Pauschale von 153 387,56 € vereinbart.

Die Senatsverwaltung hat von den vereinbarten und geforderten Beträgen 105 000 € pauschal für angeblich unrechtmäßig erhaltene Umsatzsteuer abgezogen. Dies war unzulässig, da kein konkreter Anteil nachgewiesen werden konnte, für den das Land Berlin Umsatzsteuer auf eigene Leistungen aufgeschlagen hatte. Für von Dritten bezogene Leistungen hingegen muss die Umsatzsteuer auch nach Rechtsauffassung der Senatsverwaltung an den Nutzer weitergegeben werden. Die Senatsverwaltung hat hierzu mitgeteilt, dass sie die Umsatzsteuer inzwischen von Januar 2005 an rückwirkend wieder in Rechnung gestellt habe und bei den laufenden Pau-

schalen für Nebenkosten wieder erhebe. Die Prüfung, wie für die Jahre 2002 bis 2004 zu verfahren sei, dauere noch an.

- 170 Für die „zur Einrichtung eines Internats für eine Fußballakademie und zur Schaffung zusätzlicher Aufenthaltsräume“ im Deutschen Sportforum überlassene Fläche von 2 850,75 m² hat die Senatsverwaltung mit dem Verein eine Nutzungsvereinbarung getroffen und ein Entgelt von 5,11 €/m² monatlich vorgesehen. Dieses Entgelt ist nach der Vereinbarung allerdings „erst von dem Zeitpunkt an zu zahlen, zu dem die jeweiligen Umbauarbeiten beendet sind, und die Räumlichkeiten ... in saniertem/modernisiertem Zustand zur Verfügung stehen“. Weil der Verein eine gesamte Etage mit einer überlassenen Fläche von 1 411,30 m² bis heute für die von ihm vorgesehenen Zwecke nicht hergerichtet hat, zahlt er nur ein Entgelt für die restlichen 1 439,45 m². Da die vertragliche Laufzeit von 25 Jahren mit einer Verlängerungsoption für weitere zehn Jahre eine Überlassung der leer stehenden Etage an einen anderen Mieter nicht zulässt, hat die Senatsverwaltung mit dieser für Berlin nachteiligen Vertragsklausel bereits auf Einnahmen von bis zu 382 000 € verzichtet. Die Senatsverwaltung will nun mit dem Verein Verhandlungen aufnehmen. Im Übrigen bestreitet sie einen Einnahmeverlust, weil die ungenutzte Etage bis heute von anderen Nutzern nicht nachgefragt worden sei. Dieser Einwand geht fehl, weil die Räume anderen Nutzern nicht angeboten werden können.
- 171 Darüber hinaus ist dem Verein im Rahmen der für die Fußballakademie getroffenen Vereinbarung gestattet, der KG mbH aA Räumlichkeiten im Umfang von 15 v. H. zur Mitnutzung zu überlassen. Insoweit ist zwar grundsätzlich ein höheres Entgelt von 7,67 €/m² monatlich vorgesehen. Auch hier hat die Senatsverwaltung aber unter „Berücksichtigung der Investitionen für das Olympiagelände“ für die ersten zehn Jahre der Laufzeit des Vertrags auf eine höhere Entgelterhebung verzichtet. Unterlagen darüber, um welche Investitionskosten es sich konkret handelt, und in welcher Höhe die Senatsverwaltung diese bei ihrer Entscheidung zugrunde gelegt hat, konnten nicht vorgelegt werden. Daher ist auch hier von einem rechtswidrigen Einnahmeverzicht für einen Zeitraum von zehn Jahren auszugehen.
- 172 Die Senatsverwaltung bestreitet, dass die vom Rechnungshof ermittelten Mindereinnahmen tatsächlich eingetreten sind. Diese ergäben sich lediglich aus dem rechnerischen Vergleich der Einnahmen mit den „theoretisch erzielbaren Größenordnungen“, die die Entgeltordnung als „Richtwerte“ vorgebe. Auch eine unzulässige Förderung des gewerbsmäßig betriebenen Sports liege nicht vor, da der von ihr vereinbarte Betrag von 5,11 €/m² monatlich unter Berücksichtigung des minderen Raumstandards mit der im Umfeld des Olympiageländes erzielbaren ortsüblichen Miete vergleichbar sei. Im Übrigen seien entsprechende Ausnahmen nach den SPAN zulässig. Zudem habe sie eine Beteiligung an den Bewirtschaftungskosten vereinbart, sodass sich letztlich sogar eine monatliche Miete von 6,48 €/m² für die GmbH (T 164) und 6,87 €/m² für die KG mbH aA (T 166) ergebe. Die

Senatsverwaltung stützt sich insoweit auf einen von der Industrie- und Handelskammer zu Berlin (IHK) herausgegebenen Orientierungsrahmen für Gewerbemieten in Berlin, der für Büro- und Praxisräume in Wohnstraßen eine Bandbreite häufig vereinbarter Mieten von 5 bis 9 €/m² monatlich (netto-kalt) nach dem Stand vom August 2004 nennt.

- 173 Die Argumentation der Senatsverwaltung geht fehl. Unrichtig ist die Behauptung, Nr. 8 Entgeltordnung sehe nur Richtwerte vor. Die dort genannten Nutzungsentgeltbeträge „sind ... zu vereinbaren“, stellen also nicht lediglich Orientierungsgrößen dar. Die Senatsverwaltung hat auch bis heute keinen Anlass gesehen, die Entgeltbeträge neu festzusetzen. Im Übrigen bieten die von der IHK für Büro- und Praxisräume in Wohnstraßen ermittelten Mieten keinen geeigneten Vergleichsmaßstab für das Olympiagelände mit seinem besonderen Charakter. Die Argumentation der Senatsverwaltung ist auch deshalb nicht stichhaltig, weil sie bei den seinerzeitigen Vertragsverhandlungen mit den gewerblichen Sportnutzern in keinem Fall den Orientierungsrahmen der IHK herangezogen hat und auch sonst keinerlei Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie - unter Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung der SPAN - eine ortsübliche Miete vereinbaren wollte. Die Tatsache, dass sie mit den gewerblichen Sportnutzern nicht irgendeinen, sondern gerade den in Nr. 8 Buchstabe a) Entgeltordnung für gemeinnützige, förderungswürdige Sportorganisationen vorgeschriebenen Entgeltbetrag vereinbart bzw. letztlich nur gefordert hat, weist eindeutig darauf hin, dass sie auch den gewerblichen Sportanbietern den Vorteil dieses nach der Systematik der Entgeltordnung ermäßigten Nutzungsentgelts zukommen lassen wollte. Der Rechnungshof hält deshalb an dem Vorwurf der unzulässigen Förderung gewerbsmäßig betriebenen Sports fest.

- 174 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport bei der Verwaltung des Olympiageländes gegen den Grundsatz der Nichtförderung gewerbsmäßig betriebenen Sports verstoßen, mehrfach rechtswidrig auf Einnahmen verzichtet und im Übrigen versäumt hat, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Dadurch hat sie dem Landeshaushalt bisher einen Schaden von insgesamt über 1 Mio. € zugefügt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport künftig den im SportFG verankerten Grundsatz der Nichtförderung gewerbsmäßigen Sports und das haushaltsrechtliche Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung beachtet.

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

1. Weiterhin sehr niedriger Anteil öffentlicher Ausschreibungen bei der Vergabe von Bauleistungen

Bei der Vergabe von Bauleistungen war der Anteil öffentlicher Ausschreibungen im Jahr 2005 mit nur noch 19 v. H. außerordentlich niedrig. Die öffentliche Ausschreibung ist bei der Vergabe von Bauleistungen somit die Ausnahme und nicht die Regel. Der gesetzliche Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung ist nicht gewahrt. Nur die öffentliche Ausschreibung als Regelverfahren gewährleistet einen nicht eingeschränkten Wettbewerb und damit eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel aufgrund günstiger Ausschreibungsergebnisse.

- 175 Der Rechnungshof wertet die bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für alle Baudienststellen Berlins geführte sog. Vergabestatistik regelmäßig aus und hat in der Vergangenheit bereits mehrfach (zuletzt im Jahresbericht 2001 T 321 bis 329) berichtet, dass der gesetzliche Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung nach § 55 LHO bei der Vergabe von Bauleistungen nicht gewahrt ist. Der **zahlenmäßige Anteil der öffentlichen Ausschreibungen** lag bei der Vergabe von Bauleistungen in den Jahren 1996 bis 2000 im Durchschnitt bei 29 v. H. Bei einer Auswertung der Vergabestatistik für das Jahr 2005 lag er bei **nur noch 19 v. H.** Damit waren 81 v. H. der in der Vergabestatistik erfassten Fälle Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung.
- 176 Der Rechnungshof hat die mangelnde Beachtung des gesetzlichen Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung insbesondere auch deshalb immer wieder beanstandet, weil er bei zahlreichen Prüfungen festgestellt hat, dass bei konsequenter Vergabe von Bauleistungen nach öffentlicher Ausschreibung häufig Preisvorteile von 20 bis 30 v. H., in Einzelfällen sogar von bis zu 50 v. H., gegenüber beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben erzielbar sind. Auch ist die öffentliche Ausschreibung am ehesten geeignet, Preisabsprachen und Korruption bei der Vergabe von Bauleistungen entgegenzuwirken, da durch den unbeschränkten Bieterkreis entsprechende Versuche erheblich erschwert werden. Zugleich ist die öffentliche Ausschreibung mit ihrem nicht eingeschränkten Wettbewerb das einzige Vergabeverfahren, das über einen „vertrauten“ Bieterkreis hinaus allen anderen Unternehmen, die ihre Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachweisen, eine Teilnahme am Wettbewerb ermöglicht.
- 177 Das Abgeordnetenhaus hatte nach der letzten Berichterstattung des Rechnungshofs u. a. die Erwartung geäußert, dass die Führungskräfte der

Baubehörden und Baudienststellen Berlins systematische Aufzeichnungen über das Vergabeverhalten in ihrem Verantwortungsbereich führen, um daraus die gebotenen Rückschlüsse zu ziehen (vgl. Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 12.12.02, Plenarprotokoll 15/23). Eine Auswertung der bisher nur von einigen Baubehörden und Baudienststellen geführten Aufzeichnungen hat ergeben, dass eine Baudienststelle den Anteil der öffentlichen Ausschreibungen bei der Vergabe von Bauleistungen auf über 50 v. H. gesteigert hat, indem sie häufig auch Bauleistungen, deren voraussichtlicher Wert unterhalb des in Nr. 7.1.1.2 AV § 55 LHO genannten Wertes von 100 000 € (**Wertgrenze für die beschränkte Ausschreibung von Bauleistungen**) lag, öffentlich ausgeschrieben hat. Eine andere Baudienststelle hat intern diese Wertgrenze auf 50 000 € gesenkt. Sie hat angegeben, dass sie nach öffentlicher Ausschreibung Angebote erzielt habe, die um etwa 25 v. H. günstiger seien als die Angebote bei beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben. Damit wird bestätigt, dass durch eine Senkung der Wertgrenze für die beschränkte Ausschreibung wirtschaftlichere Ergebnisse erzielt werden.

- 178 Die Baubehörden und Baudienststellen Berlins haben immer wieder pauschal eingewandt, dass bei öffentlichen Ausschreibungen der finanzielle und verwaltungstechnische Aufwand höher sei als bei den anderen Vergabearten. Dies trifft zwar zu. Die Verwaltungen berücksichtigen dabei aber nicht, dass diesem Mehraufwand häufig ganz erheblich günstigere Ausschreibungsergebnisse gegenüberstehen (vgl. T 176). Dieser Zusammenhang wird auch von einem bedeutenden öffentlichen Auftraggeber Berlins bestätigt. Er hat für seinen Verantwortungsbereich festgestellt, dass bei öffentlichen Ausschreibungen der etwas erhöhte Aufwand bei weitem durch zum Teil 20 bis 50 v. H. günstigere Angebote aufgewogen wird (vgl. Vorjahresbericht T 246). Der Rechnungshof hält es im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel für geboten, dass der Senat die Wertgrenze für die beschränkte Ausschreibung von Bauleistungen deutlich senkt.

Zur Neufestlegung dieser Wertgrenze hat der Rechnungshof der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eine vereinfachende modellhafte Berechnung vorgestellt. Der Rechnungshof hat mit dieser Berechnung versucht, die Wertgrenze zu ermitteln, ab der anzunehmen ist, dass der durch öffentliche Ausschreibung erreichbare Vorteil den erforderlichen Mehraufwand übersteigt (vgl. § 3 Nr. 3 Abs. 1 Buchstabe a VOB/A). Nach dieser modellhaften Berechnung ergab sich eine Wertgrenze von höchstens 50 000 €. Die Senatsverwaltung ist der Berechnung des Rechnungshofs bisher weder entgegengetreten noch hat sie eine eigene Berechnung vorgelegt.

- 179 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat gegen die Sachdarstellung des Rechnungshofs zwar keine Bedenken erhoben, erklärt aber, dass sie an der bestehenden Wertgrenze festhalten wolle. Sie begründet dies insbesondere damit, dass eine Absenkung der Wertgrenze für die beschränkte Ausschreibung von Bauleistungen den Markt für auswärtige Bieter weiter öffnen und weite Teile des Berliner Handwerks in eine aussichtslose Kon-

kurrenzsituation bringen würde. Darunter hätte besonders der Arbeitsmarkt für Bauberufe zu leiden. Zugleich würde dem Land Berlin ein volkswirtschaftlicher Schaden zugefügt werden.

180 Die von der Senatsverwaltung aufgeführten Gründe gegen eine Absenkung der Wertgrenze beschränken sich auf volkswirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Argumente, die aber nicht belegt werden. Vielmehr hat sich schon in der Vergangenheit mehrfach gezeigt, dass die Höhe der Wertgrenze für die beschränkte Ausschreibung von Bauleistungen, wie von der Senatsverwaltung gegenüber dem Rechnungshof auch bestätigt wurde, keinen Einfluss auf den Arbeitsmarkt für Bauberufe hat. Die Senatsverwaltung lässt die extreme Haushaltsnotlage Berlins und die vom Rechnungshof immer wieder festgestellten (vgl. T 176) und von Baudienststellen und einem bedeutenden öffentlichen Auftraggeber Berlins bestätigten erheblichen Preisvorteile bei öffentlichen Ausschreibungen (vgl. T 177 und 178) außer Acht. Bei der Haushaltslage Berlins ist es geboten, die bei konsequenter Vergabe von Bauleistungen nach öffentlicher Ausschreibung zu erzielenden Preisvorteile zu nutzen und allen Unternehmen, die ihre Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nachweisen, eine Teilnahme am Wettbewerb zu ermöglichen. Die Hinnahme höherer Preise für Bauleistungen bindet Haushaltsmittel, die an anderer Stelle, z. B. für den Abbau des vom Rechnungshof bereits mehrfach aufgegriffenen Rückstands bei der Bauunterhaltung, dann nicht mehr zur Verfügung stehen.

181 **Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat im Interesse einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Haushaltsmittel die für die beschränkte Ausschreibung von Bauleistungen bestehende Wertgrenze, unterhalb derer ohne weitere Begründung Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung gerechtfertigt werden können, senkt, damit der gesetzliche Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung gewahrt wird und für Berlin die wirtschaftlichsten Ausschreibungsergebnisse erzielt werden.**

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

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur bei der Baumaßnahme „Sanierung des Gebäudekomplexes Habelschwerdter Allee 45“ von der Freien Universität Berlin weiterhin benötigte 4 400 m² Institutsfläche abreißen lassen, um den Neubau der Philologischen Bibliothek innerhalb des Gebäudebereichs „Rostlaube“ errichten zu können. Die für die

Baumaßnahme festgelegte Baukostenobergrenze von 63,9 Mio. € wurde durch eine nicht bedarfsgerechte Reduzierung von Bibliotheksflächen um 230 m² nur scheinbar eingehalten. Im weiteren Verlauf der Baumaßnahme hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Mehrkosten von insgesamt 7 Mio. € geltend gemacht. Darüber hinaus sind für die Baumaßnahme weitere Bauausgaben von 2,8 Mio. € in den Haushalt der Universität eingestellt worden. Der durch den Abriss verursachte Verlust von Institutsflächen soll mit Baukosten von bisher 10,6 Mio. € im Rahmen weiterer Baumaßnahmen teilweise wieder ausgeglichen werden.

- 182 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat für die Freie Universität Berlin (FU) die Baumaßnahme „Sanierung des Gebäudekomplexes Habelschwerdter Allee 45“ - bekannt als „**Rost- und Silberlaube**“ - durchgeführt. Die Baumaßnahme umfasst in den Gebäudebereichen „Rost- und Silberlaube“ die Beseitigung von Asbestbelastungen sowie die Beseitigung von Bauschäden und darüber hinaus im Gebäudebereich „Rostlaube“ Umbaumaßnahmen zur Umstrukturierung der Institutsflächen einschließlich eines Neubaus der **Philologischen Bibliothek**, die im September 2005 eröffnet worden ist.

Die Baumaßnahmen im Gebäudebereich „Silberlaube“ sind im Jahr 1998 im Rahmen der für diesen Bereich festgelegten Baukosten abgeschlossen worden. Bei den Baumaßnahmen im Gebäudebereich „Rostlaube“ hat der Rechnungshof geprüft, inwieweit die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die vorgegebenen Raumprogrammflächen realisiert und die Gesamtkosten der Baumaßnahme (Gebäudebereiche „Rost- und Silberlaube“) von 63,9 Mio. € eingehalten hat, die von der Senatsverwaltung für Finanzen gegenüber der damaligen Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr im Dezember 1996 als **Baukostenobergrenze** vorgegeben und im Haushaltsplan 1997 festgelegt worden waren.

- 183 Planungsziel für den Gebäudebereich „Rostlaube“ war, innerhalb des vorgegebenen Kostenrahmens die philologischen Fächergruppen der FU und die philologischen Bibliotheken in diesem Gebäudebereich zusammenzuführen und weitere Fächer aufzunehmen.

Auf der Grundlage des gebilligten Bedarfsprogramms für die Baumaßnahmen im Gebäudebereich „Rostlaube“ hatte die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr im Jahr 1997 einen Wettbewerb als Gutachterverfahren durchgeführt. Planerische Vorgabe für den Wettbewerb war, zusätzlich zu notwendigen Sanierungsmaßnahmen einen Neubau für die Philologische Bibliothek durch Überbauung zweier Innenhöfe in den Gebäudeteil „Rostlaube“ einzufügen und die mit dem Bedarfsprogramm **verbindlich vorgegebenen Raumprogrammflächen** im Rahmen der für die Gesamtbaumaßnahme festgelegten Baukostenobergrenze zu realisieren.

- 184 Der nach dem Wettbewerb mit der weiteren Planung beauftragte Architekt hat darauf hingewiesen, dass die vorgegebenen Raumprogrammflächen mit einem in den Gebäudebereich „Rostlaube“ eingefügten Neubau der Philologischen Bibliothek nicht umzusetzen sind, und als Alternative einen Neubau der Bibliothek neben dem Gebäudebereich „Rostlaube“ vorgeschlagen. Für diese Lösung hat sich die FU bei der damaligen Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr mit Nachdruck eingesetzt, um einen mit einem Neubau innerhalb des Gebäudebereichs verbundenen Abriss von Institutsflächen zu vermeiden und dadurch deutlich mehr Bereiche und Fächer in dem Gebäudebereich „Rostlaube“ zusammenführen zu können.

Die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr favorisierte die Lösung, den Neubau der Philologischen Bibliothek in den Gebäudebereich „Rostlaube“ einzufügen, statt ihn neben diesem Gebäudebereich zu errichten. Die FU hat dieser Lösung letztlich nur zugestimmt, weil der Alternativvorschlag des Architekten insbesondere gegen die gestalterischen Vorstellungen der Senatsverwaltung nicht durchsetzbar war, die Finanzierung als eigenständige Baumaßnahme außerhalb des Gebäudebereichs „Rostlaube“ nicht sichergestellt war und sie eine sonst drohende Verzögerung der Baumaßnahme vermeiden wollte. Im Ergebnis hat damit die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur eine Lösung durchgesetzt, die den Abriss von weiterhin benötigten Institutsflächen in erheblichem Umfang erforderte, die Zusammenführung weiterer Fächer in dem Gebäudebereich „Rostlaube“ nur noch in deutlich geringerem Umfang ermöglichte und eine Standortkonzentration in diesem Bereich erschwerte.

- 185 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat die daraufhin vom Architekten aufgestellten Bauplanungsunterlagen geprüft und die Baukosten für den aufwändig gestalteten Baukörper, der nun in einem durch Abriss von Institutsflächen zu schaffenden Freiraum innerhalb des Gebäudebereichs „Rostlaube“ geplant war, für nicht auskömmlich gehalten. Um die Baukosten für die Gesamtbaumaßnahme nicht erhöhen zu müssen, hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur zwei Ebenen des Neubaus der Philologischen Bibliothek mit 570 m² (10 v. H. der Programmfläche) in den Bauplanungsunterlagen gestrichen. Somit war der **Flächenbedarf** der FU **nicht mehr im ursprünglich anerkannten Umfang gedeckt**. Die für die Gesamtbaumaßnahme festgelegte Baukostenobergrenze wurde damit nur scheinbar eingehalten.

Die FU hat mitgeteilt, nach ihren Protesten seien die zuvor auf einer der gestrichenen Ebenen angeordneten Leseplätze auf anderen Ebenen untergebracht worden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat eingeräumt, dass das Erfordernis bestanden habe, im Rahmen der Prüfung der Bauplanungsunterlagen Kosteneinsparungen zu erzielen. Der Wegfall von 570 m² Raumprogrammflächen sei zu 60 v. H. (340 m²) durch Komprimierung und Reduzierung von Verkehrsflächen in der Bibliothek aufgefangen

worden, sodass der Verlust an Raumprogrammflächen letztlich nur 230 m² betrage.

186 Im weiteren Verlauf der Baumaßnahme hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung über die festgelegte Baukostenobergrenze hinaus dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über eine „unvermeidbare **Überschreitung der Gesamtkosten** beim Neubau der Bibliothek“ von 2,7 Mio. € (Schreiben vom 11.02.03, rote Nr. 1201) und „ausführungsbedingte **Mehrkosten**“ von 4,37 Mio. € (Schreiben vom 14.02.05, rote Nr. 2899) für die Sanierung der Bestandsbauten (insgesamt 7,07 Mio. €) berichtet. Der Hauptausschuss hat die Berichte am 19. Februar 2003 sowie am 23. Februar 2005 zustimmend zur Kenntnis genommen. Darüber hinaus sind weitere Bauausgaben von 2,8 Mio. € für Regalanlagen sowie sanitäre und elektrotechnische Anlagen für den Neubau der Philologischen Bibliothek in den Haushalt der FU eingestellt worden.

187 Die FU hat schriftlich bestätigt, dass für die Einfügung der Philologischen Bibliothek in den Gebäudebereich „Rostlaube“ insgesamt 4 400 m² Institutsfläche abgerissen worden sei. Vermindere man diese Fläche um Flächen für Neben- und Büroräume, hätten bei einem separaten Bibliotheks-Neubau 3 400 m² Institutsfläche im Gebäudebereich „Rostlaube“ zur Deckung von weiterem Flächenbedarf zur Verfügung gestanden.

Um diese infolge des Abrisses **fehlenden Institutsflächen** entsprechend dem weiterhin bestehenden Bedarf zu **ersetzen**, hat die FU bisher zwei Baumaßnahmen begonnen oder angemeldet. Bei der bereits begonnenen Baumaßnahme handelt es sich um eine Aufstockung des Gebäudebereichs „Rostlaube“ um 600 m² Institutsfläche mit Haushaltsmitteln der FU von 1,6 Mio. €. In dem von der FU angemeldeten Neubau für die „Kleinen Fächer“ sind nach Angaben der Universität 2 800 m² Raumprogrammfläche als Ersatzflächen für den Abriss enthalten. Die anteiligen Baukosten für diese Raumprogrammfläche sind entsprechend den Kostenrichtwerten für Institutsflächen mit 9 Mio. € anzusetzen.

188 Zusammenfassend hat der Rechnungshof beanstandet, dass

- die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Rahmen der Baumaßnahme „Sanierung des Gebäudekomplexes Habelschwerdter Allee 45“ von der FU weiterhin benötigte 4 400 m² Institutsflächen hat abreißen lassen und 230 m² Bibliotheksflächen entgegen dem geprüften und anerkannten Bedarfsprogramm aus den Bauplanungsunterlagen gestrichen hat und durch diese nicht bedarfsgerechte Streichung von Bibliotheksflächen die für die Gesamtbaumaßnahme festgelegte Baukostenobergrenze von 63,9 Mio. € nur scheinbar eingehalten hat,

- die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung über die festgelegte Baukostenobergrenze hinaus Mehrkosten von 7 Mio. € geltend gemacht hat und darüber hinaus weitere Bauausgaben von 2,8 Mio. € für den Neubau der Philologischen Bibliothek in den Haushalt der FU eingestellt worden sind,
- der durch den Abriss verursachte Flächenverlust im Rahmen weiterer Baumaßnahmen mit voraussichtlichen Bauausgaben von bisher 10,6 Mio. € teilweise wieder ausgeglichen werden muss und
- die Bauplanungsunterlagen entgegen Nr. 2.1.1 AV § 24 LHO nicht die gesamte in sich geschlossene Maßnahme unter Berücksichtigung sämtlicher Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassten.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ist in ihrer Stellungnahme nicht auf die in den Bauplanungsunterlagen fehlende Berücksichtigung sämtlicher Folgerungen und Folgemaßnahmen eingegangen. Zur Überschreitung der Kostenobergrenze verweist sie auf ihre zwei Vorlagen an den Hauptausschuss (rote Nrn. 1201 und 2899).

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in einer Stellungnahme ausgeführt, dass der Neubau für die „Kleinen Fächer“ erforderlich geworden sei, nachdem sich die ursprünglich verfolgte Unterbringung im „US-Headquarter“ zerschlagen habe. Diese Fächer wären auch nicht für eine Ansiedlung in der „Rost- oder Silberlaube“ vorgesehen gewesen.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur wendet in einer weiteren Stellungnahme ein, die „geäußerte Annahme“, es seien im Zuge der Durchführung der Sanierung der „Rostlaube“ und des Neubaus der Philologischen Bibliothek von der FU benötigte 4 400 m² Institutsfläche abgerissen worden, sei aus ihrer Sicht nicht nachvollziehbar. Sie begründet ihren Einwand mit einer Flächenbilanz für den gesamten Gebäudebereich „Rostlaube“ unter Einbeziehung des Neubaus der Philologischen Bibliothek und kommt zu dem Ergebnis, die Fläche des Gebäudebereichs „Rostlaube“ habe sich gegenüber 1995 nur um insgesamt 158 m² reduziert.

Die Einwände der Senatsverwaltungen gehen am Kern der Sache vorbei. Der Abriss von insgesamt 4 400 m² weiterhin benötigter Institutsfläche geht bereits aus der Flächenbilanz der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur deutlich hervor. Die Einwände stehen zudem im Widerspruch zur ausdrücklichen Bestätigung der FU, dass der durch den Abriss verursachte Verlust von Institutsflächen - nach Ermittlung des künftigen Bedarfs - im Rahmen weiterer Baumaßnahmen wieder ausgeglichen werden muss.

- 189 **Der Rechnungshof erwartet, dass Baumaßnahmen Berlins so geplant und durchgeführt werden, dass die mit dem Bedarfsprogramm verbindlich festgelegten Raumprogrammflächen unter Berücksichtigung sämtlicher Folgerungen und Folgemaßnahmen in vollem Umfang und im festgelegten Kostenrahmen realisiert werden.**

3. Mängel bei der Vergabe und Kontrolle der Managementleistungen für die Instandhaltung und den Betrieb der öffentlichen Beleuchtung

Das Land Berlin hat das Management der Instandhaltung und des Betriebs der öffentlichen Beleuchtung einem privaten Unternehmen für 9,9 Mio. € jährlich mit Wirkung zum 1. Januar 2000 übertragen. Bei der Prüfung der Vergabe und Kontrolle der Managementleistungen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und das Bezirksamt Mitte (seit 2001) hat der Rechnungshof Mängel festgestellt, die zu finanziellen Nachteilen für das Land Berlin geführt haben.

- 190 Nachdem die Instandhaltung und der Betrieb der öffentlichen Beleuchtung über Jahre von der Bewag Aktiengesellschaft & Co KG und der GASAG Berliner Gaswerke AG durchgeführt worden war, hat das Land Berlin, vertreten durch die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (heute Senatsverwaltung für Stadtentwicklung), das Management der Instandhaltung und des Betriebs der elektrisch- und gasbetriebenen öffentlichen Beleuchtung des Landes Berlin ausgeschrieben und einem privaten Unternehmen (Auftragnehmer) - weitestgehend pauschaliert - für durchschnittlich 9,9 Mio. € jährlich mit Wirkung zum 1. Januar 2000 übertragen. Der Auftragnehmer hat die Managementleistungen selbst zu erbringen und die gewerblichen Leistungen für die Instandhaltung und den Betrieb der öffentlichen Beleuchtung jährlich auszuschreiben und zu vergeben.

Gegenstand des **Vertrags über Managementleistungen für die Instandhaltung und den Betrieb der öffentlichen Beleuchtung** sind insbesondere:

- Instandhaltung und Betrieb gemäß den Vorgaben des Landes Berlin unter Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht,
- Erhaltung und Optimierung der Qualität des Bestands und
- Kostenminimierung durch Ausschöpfung aller Rationalisierungs- und Innovationspotenziale.

Infolge des 2. Verwaltungsreformgesetzes ging die Zuständigkeit für die öffentliche Beleuchtung am 1. Januar 2001 von der Senatsverwaltung auf

die Bezirksämter über. Für die Bezirksämter nimmt das Bezirksamt Mitte zentral diese Aufgaben wahr. Das Bezirksamt hat im Juni 2005 den bis zum 30. Juni 2005 geltenden Vertrag über das Management der öffentlichen Beleuchtung bis zum 31. Dezember 2006 verlängert.

Der Rechnungshof hat die Verlängerung der Laufzeit des Vertrags zum Anlass genommen zu prüfen, ob die Senatsverwaltung die Managementleistungen ordnungsgemäß vergeben hat und ob die Senatsverwaltung bis zum 31. Dezember 2000 sowie das Bezirksamt Mitte vom 1. Januar 2001 an ordnungsgemäß kontrolliert haben, ob die Leistungen vom Auftragnehmer entsprechend den vertraglichen Vereinbarungen erbracht worden sind.

191 Bei der Prüfung der **Vergabe der Managementleistungen** hat der Rechnungshof insbesondere Folgendes festgestellt:

- Die Senatsverwaltung hat für die Vergabe der Managementleistungen anstelle der nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) grundsätzlich vorgesehenen Vergabe im Wege des offenen Verfahrens, das der öffentlichen Ausschreibung entspricht, ein Verhandlungsverfahren nach öffentlicher Vergabebekanntmachung, das eher einer freihändigen Vergabe vergleichbar ist, durchgeführt.
- Gegen die Zuschlagserteilung an den Auftragnehmer hat ein Bieter Klage eingereicht, da nach seiner Auffassung das Verhandlungsverfahren nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden ist. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

192 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Managementleistungen nicht im Wege des offenen Verfahrens vergeben hat. Die Senatsverwaltung hat ihr Abweichen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung (§ 55 LHO/§ 3 Nr. 2 VOL/A) damit gerechtfertigt, dass sie die Managementleistungen bzw. die Finanzelemente der Leistungsbeschreibung nicht so eindeutig differenzieren und erschöpfend hätte beschreiben können, um die eingehenden Angebote miteinander vergleichen zu können. Sie habe im Rahmen der Überlegungen zur Zulässigkeit des Vergabeverfahrens die Managementleistungen als geistig-schöpferische Leistung eingestuft, deren vertragliche Spezifikation nicht hinreichend genau festgelegt werden konnte, um den Auftrag durch Wahl des besten Angebots in Übereinstimmung mit den Vorschriften über die offenen bzw. nicht offenen Verfahren vergeben zu können. Ein offenes Verfahren hätte nach ihrer Auffassung auch nicht zu den wirtschaftlichen Erfolgen des Verhandlungsverfahrens geführt. Im Verhandlungsverfahren sei es gelungen, die jährlichen Kosten für die Managementleistungen von über 13 Mio. € auf 9,9 Mio. € zu reduzieren.

Die Auffassung der Senatsverwaltung, der wirtschaftliche Erfolg wäre in einem offenen Verfahren nicht zu erzielen gewesen, steht im Widerspruch zu Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs, wonach die öffentliche Ausschreibung/das offene Verfahren grundsätzlich zu den wirtschaftlichsten

Ergebnissen führt. Sie ist überdies auch zweifelhaft, weil die Senatsverwaltung im Verhandlungsverfahren den Leistungsumfang gemindert hat und die Bieter bei Verhandlungsverfahren einen Verhandlungsspielraum in ihre Angebote einkalkulieren. Der Rechnungshof verkennt zwar nicht die Zulässigkeit des Verhandlungsverfahrens. Nach seiner Auffassung hätte die Senatsverwaltung aber zumindest den überwiegenden Teil der Managementleistungen aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen bei der Instandhaltung und dem Betrieb der öffentlichen Beleuchtung und des vorausgegangenen Interessenbekundungsverfahrens hinreichend genau beschreiben können, um den Auftrag in Übereinstimmung mit den Vorschriften über das offene Verfahren vergeben zu können. Darüber hinaus hätte eine hinreichend genaue Leistungsbeschreibung eine wirksamere Kontrolle der erbrachten Leistungen ermöglicht. Das Abweichen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung durch die Senatsverwaltung hält der Rechnungshof für nicht gerechtfertigt.

193 Bei der Prüfung der **Kontrolle der Managementleistungen** für die öffentliche Beleuchtung durch die Senatsverwaltung (bis zum 31.12.00) sowie durch das Bezirksamt Mitte (vom 01.01.01 an) hat der Rechnungshof insbesondere Folgendes festgestellt:

- Die Senatsverwaltung hat zugestimmt, dass der Auftragnehmer die gewerblichen Leistungen für die Instandhaltung der elektrisch- und gasbetriebenen öffentlichen Beleuchtung für die Dauer von zwei Jahren ausgeschrieben hat, obwohl er die gewerblichen Leistungen jährlich neu auszuschreiben hat (Nr. 235 i. V. m. Nr. 258 Auftragsleistungsverzeichnis). Die Aufwendungen sind im Vertrag mit 23 200 € netto für eine jährliche Ausschreibung ausgewiesen.
- Die Senatsverwaltung und das Bezirksamt hatten nach Umsetzung des 2. Verwaltungsreformgesetzes unterschiedliche Auffassungen über ihre Zuständigkeit für die öffentliche Beleuchtung. Das Bezirksamt vertrat mit Schreiben vom 21. Oktober 2004 die Auffassung, es sei vom 1. Januar 2001 an lediglich für die Aufgaben der öffentlichen Beleuchtung nach § 7 Berliner Straßengesetz (Straßenbeleuchtungsanlagen) zuständig, aber nicht für andere Beleuchtungen (Tunnelbeleuchtungs- und Sonderbeleuchtungsanlagen sowie Beleuchtungsanlagen für Unterführungen und Anstrahlungen). Wegen der Eigenart des Vertrags und der einheitlichen Durchführung sei die Senatsverwaltung federführend. Dagegen hat die Senatsverwaltung mit Schreiben vom 4. Januar 2005 dargelegt, dass das Bezirksamt sämtliche Managementleistungen zu kontrollieren und zu steuern habe. Die vertraglichen Managementleistungen bezögen sich auf die Gesamtheit der öffentlichen Beleuchtungseinrichtungen.
- Das Bezirksamt hat hingenommen, dass der Auftragnehmer Veränderungen der Anlagedaten überwiegend monatlich in das DV-System für die Bestandsverwaltung eingegeben hat, obwohl er die Daten innerhalb einer Woche in das DV-System einzugeben hat (Nr. 96 Auftragsleistungsverzeichnis). Die Aufwendungen sind im Vertrag mit bis

zu 61 900 € netto jährlich für eine wöchentliche Eingabe der Daten ausgewiesen.

- Das Bezirksamt hat die Beseitigung von Störungen nicht innerhalb der vertraglich vereinbarten Fristen durchgesetzt, obwohl der Auftragnehmer die Gewährleistung für die fristgerechte Störungsbeseitigung übernommen hat (Nr. 192 Auftragsleistungsverzeichnis). Die Aufwendungen für eine Störungsbeseitigung innerhalb der vertraglich vereinbarten Fristen sind im Vertrag mit bis zu 68 000 € netto jährlich ausgewiesen.
- Das Bezirksamt hat hingenommen, dass der Auftragnehmer die Ergebnisse seiner Kontrollen über die Durchführung der gewerblichen Leistungen über einen längeren Zeitraum nicht mitgeteilt hat, obwohl er dies quartalsweise mitzuteilen hat (Nr. 280 Auftragsleistungsverzeichnis). Die Aufwendungen für eine quartalsweise Mitteilung sind im Vertrag mit bis zu 14 800 € netto jährlich ausgewiesen.
- Das Bezirksamt hat Defizite bei den Wartungsarbeiten für die öffentliche Beleuchtung nicht rechtzeitig erkannt, obwohl das vom Auftragnehmer im Rahmen der gewerblichen Leistungen mit Wartungsarbeiten beauftragte Unternehmen mit der Durchführung der Wartungsarbeiten insbesondere in den Jahren 2001 bis 2003 erheblich im Rückstand war. Aufgrund ungenügender Kontrollen hat das Bezirksamt in den Jahren 2001 bis 2002 nicht erbrachte Wartungsarbeiten zunächst mit 1,8 Mio. € vergütet.

194 Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung und dem Bezirksamt beanstandet, dass sie mit der Übertragung der Aufgaben für die öffentliche Beleuchtung auf das Bezirksamt Unstimmigkeiten über Zuständigkeiten, Abwicklung und Abrechnung des Vertrags über die Managementleistungen der öffentlichen Beleuchtung nicht ausgeräumt haben.

In einer Stellungnahme verwies die Senatsverwaltung auf das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz, das bezüglich der öffentlichen Beleuchtung keine Interpretationen der Zuständigkeit zulasse. Das Bezirksamt Mitte hat dem Rechnungshof im Dezember 2005 mitgeteilt, dass die unterschiedlichen Auffassungen über die Zuständigkeit für die öffentliche Beleuchtung nunmehr ausgeräumt seien, und anerkennt, dass es für die gesamte öffentliche Beleuchtung Berlins zuständig ist. Gleichwohl bleibt festzustellen, dass die zunächst unterschiedlichen Auffassungen eine umfassende, wirkungsvolle Kontrolle der Managementleistungen zusätzlich erschwert haben.

Gegenüber der Senatsverwaltung hat der Rechnungshof des Weiteren beanstandet, dass sie einer Ausschreibung der gewerblichen Leistungen für die Dauer von zwei Jahren zugestimmt hat. Die Senatsverwaltung hat im Dezember 2005 mitgeteilt, dass der Auftragnehmer die ersparten Aufwendungen von 23 200 € netto zuzüglich 2 800 € Zinsen anerkennt und zurückgezahlt hat.

Gegenüber dem Bezirksamt hat der Rechnungshof beanstandet, dass es die Leistungskontrolle nicht ordnungsgemäß wahrgenommen, vertraglich vereinbarte Managementleistungen nicht durchgesetzt und infolgedessen auch nicht oder nicht vollständig erbrachte Leistungen vergütet hat.

Das Bezirksamt hat eingeräumt, dass es seine Kontrollrechte teilweise nicht hinreichend wahrgenommen hat. Es wendete zunächst ein, dass sich das weitestgehend pauschalierte Honorar für die Managementleistungen auf das Mengengerüst beziehe und eine Kürzung der Vergütung nur im Falle einer nennenswerten Verringerung des Anlagenbestands vereinbart sei. Demzufolge könnten einzelne nicht oder nicht vollständig erbrachte Leistungen nicht zu einer Kürzung der Vergütung führen. Nach einer weiteren Stellungnahme will das Bezirksamt nunmehr prüfen, inwieweit für die verspätete Erfüllung der Aufgaben künftig ein prozentualer Abzug infrage komme, und mit dem Auftragnehmer über eine Rückerstattung für die nicht erbrachten Leistungen verhandeln. Wartungsdefizite habe das Bezirksamt rechtzeitig erkannt und angemahnt und Leistungen, die nach Berücksichtigung der tatsächlichen Wartungsintervalle nicht erbracht wurden, seien in Abzug gebracht sowie Kürzungen der Managementvergütungen für die Jahre 2001 bis 2003 vorgenommen worden.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt künftig die vereinbarten Managementleistungen umfassend kontrolliert und durchsetzt sowie den Vertrag so gestaltet, dass Ausgaben für nicht vertragsgerecht erbrachte Leistungen vermieden werden.

- 195 Das Bezirksamt Mitte hat den **Managementvertrag**, dessen Laufzeit am 30. Juni 2005 endete, bis zum 31. Dezember 2006 **verlängert**, ohne die Leistungen erneut dem Wettbewerb zu unterstellen. Gemäß § 3 a VOL/A sind Aufträge grundsätzlich im Wege des offenen Verfahrens, das der öffentlichen Ausschreibung entspricht, zu vergeben. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Mitte mit der Verlängerung des Managementvertrags die Vergabebestimmungen nicht eingehalten hat. Durch die Vergabe der Leistungen ohne erneute Ausschreibung sind finanzielle Nachteile für das Land Berlin zu befürchten.

Das Bezirksamt wendet ein, es habe die Ausschreibung für das Management der öffentlichen Beleuchtung rechtzeitig in die Wege geleitet. Aufgrund von vier Nachprüfungsverfahren und auf Anraten der Vergabekammer des Landes Berlin, die zur Vermeidung langwieriger und kostenintensiver Klageverfahren eine Aufhebung und den Neubeginn für sinnvoll erachtete, habe das Bezirksamt im Mai 2005 die Aufhebung erklärt und ein neues Vergabeverfahren in die Wege geleitet. Um der Verkehrssicherungspflicht des Landes Berlin nachzukommen, habe das Bezirksamt den bestehenden Managementvertrag verlängert.

Die Einwendungen des Bezirksamts räumen die Beanstandung des Rechnungshofs nur teilweise aus. Es bleibt festzuhalten, dass das Bezirksamt die Leistungen ohne Wettbewerb vergeben hat, weil die von ihm nicht

sachgerecht vorbereitete Ausschreibung wegen vier Nachprüfungsverfahren aufgehoben werden musste.

196 Nach den vertraglichen Vereinbarungen hatte der Auftragnehmer bei Erbringung aller Leistungen zur Kostenminimierung alle **Rationalisierungs- und Innovationspotenziale** auszuschöpfen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

- Optimierungen der Schaltung der öffentlichen Beleuchtung erst in Ansätzen realisiert worden sind,
- Gutachten für Optimierungsvorschläge, um die Kosten der Anlagen zu minimieren, nicht gefertigt worden sind,
- die Energiedaten weder von der Verwaltung noch von Dritten ausgewertet worden sind und
- innovative Methoden und Rationalisierungspotenziale, die den Betrieb der Beleuchtung langfristig sichern und zur Kostensenkung beitragen sollen, nur allgemein und nicht auf konkrete Maßnahmen bezogen dargestellt und erzielte sowie mögliche Kosteneinsparungen nicht belegt worden sind.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Mitte in Anbetracht der jährlichen Ausgaben des Landes Berlin von 13 Mio. € für Strom und Gas der öffentlichen Beleuchtung vorhandene Rationalisierungs- und Innovationspotenziale bisher noch nicht ausgeschöpft hat.

Das Bezirksamt Mitte hat eingewendet, dass es für das Energiemanagement nicht zuständig sei. Es werde sich nach einer weiteren Stellungnahme künftig zur Auswertung der Energiedaten eines Dritten bedienen. Um mögliche Kosteneinsparungen zu realisieren, seien aber Investitionen in größerem Umfang notwendig.

Der Rechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht, da ein wesentliches Ziel des Managementvertrags die Kostenminimierung durch Ausschöpfung aller Rationalisierungs- und Innovationspotenziale ist.

197 **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass das Bezirksamt Mitte**

- **die Managementleistungen gemäß dem Vertrag über das Management der öffentlichen Beleuchtung umfassend kontrolliert,**
- **die Leistungen hinreichend genau beschreibt, damit diese künftig in Übereinstimmung mit den Vorschriften über das offene Verfahren vergeben und wirksam kontrolliert werden können,**

- den Vertrag über das Management der öffentlichen Beleuchtung künftig so gestaltet, dass Ausgaben für nicht vertragsgerecht erbrachte Leistungen vermieden werden und
- alle bei der öffentlichen Beleuchtung vorhandenen Rationalisierungs- und Innovationspotenziale ausschöpft.

4. Mängel und Versäumnisse bei der Neuordnung des Facility Managements der Berliner Forsten

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat bei der Neuordnung des Facility Managements der Berliner Forsten entgegen § 7 LHO versäumt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Zudem haben die Berliner Forsten davon abgesehen, die Verwaltung von Immobilien öffentlich auszuschreiben und damit die wirtschaftlichste Lösung im Wettbewerb zu finden. Die finanziellen Auswirkungen sind im Haushalt nur unvollständig dargestellt, sodass das Abgeordnetenhaus bei der Ausübung seines Budgetrechts beeinträchtigt wird.

198 Die Berliner Forsten sind eine der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nachgeordnete Sonderbehörde. In ihrem Fachvermögen befinden sich 29 000 ha Waldflächen Berlins einschließlich der im Land Brandenburg gelegenen Flächen, darunter auch eine Vielzahl verschieden genutzter Immobilien wie Sportflächen, Kleingartenanlagen, Campingplätze, Erholungsgrundstücke, Gaststätten, Gewerbeflächen sowie Dienstgebäude und Wohnungen. Diese Immobilien wurden bisher von verschiedenen Verwaltungen Berlins bewirtschaftet und verwaltet. So oblag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Zusammenarbeit mit den einzelnen Bezirksämtern die bauliche Unterhaltung der Dienstgebäude.

199 Mit dem **Projekt „Neuordnung des Facility Managements der Berliner Forsten“** unter Leitung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wurde insbesondere das Ziel verfolgt, „das Facility Management der Berliner Forsten unter Berücksichtigung der besonderen fachspezifischen Anforderungen (siehe Waldgesetz) an die Nutzung und Verwertung der Immobilien und Objekte zu optimieren“. Das Projekt ist Bestandteil der Neuordnungsaugenda des Senats zur aufgabenkritischen Neugliederung und Modernisierung der Berliner Verwaltung und Teilprojekt des von der Senatsverwaltung für Finanzen vorangetriebenen Facility Managements für Berlin. An dem Projekt waren neben den Berliner Forsten auch Vertreter der Senatsverwaltungen für Finanzen, für Inneres und für Bildung, Jugend und Sport sowie der BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH beteiligt. Das Projekt umfasste den Zeitraum vom 15. Februar 2003 (Projektverfügung) bis zum 3. Mai 2004 (Abschlussbericht). Im Ergebnis sollen für den Forstbetrieb

nicht notwendige und vermarktungsfähige Liegenschaften aus dem Verwaltungsvermögen der Berliner Forsten in Berlin über den landeseigenen Liegenschaftsfonds verwertet werden. Die sonstigen Liegenschaften sollten im Verwaltungsvermögen der Berliner Forsten bleiben, ihre Bewirtschaftung und Verwaltung (mit Ausnahme der Waldflächen) einem Geschäftsbesorger übertragen werden.

- 200 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat in ihrer Projektverfügung vorgegeben, neben einer Geschäftsprozessoptimierung auch die für eine „verbesserte Wirtschaftlichkeit vorhandenen Restriktionen außerhalb des Berliner Waldgesetzes zu identifizieren“; damit nahm sie vor allem auf die Dienstwohnungsvorschriften, das Bundeskleingartengesetz und die Sportanlagen-Nutzungsvorschriften Bezug. Eine Übergabe der Bewirtschaftung und Verwaltung der bei den Berliner Forsten verbleibenden Gebäude und Grundstücke an einen externen Geschäftsbesorger (außer Waldflächen) war bereits in der Projektverfügung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vorgesehen. Die Senatsverwaltung hat in Vorbereitung des Projekts die bisherigen jährlichen Einnahmen aus der Immobilienbewirtschaftung von 2,3 Mio. € den entsprechenden Ausgaben von 1,5 Mio. € gegenübergestellt. Allein durch eine Geschäftsprozessoptimierung erwartete sie ein Einsparpotenzial zwischen 100 000 € und 200 000 €. Veränderte externe Rahmensetzungen (z. B. bei der Subventionierung von Sportvereinen durch reduzierte Pachten) sollten weitere nicht näher beschriebene positive Auswirkungen auf den Haushalt der Berliner Forsten haben. Mit Abschluss des Projekts wies die Senatsverwaltung Einsparungen von jährlich 100 000 € aus; die Personal- und Sachkosten für das Projekt betragen insgesamt mehr als 200 000 €.
- 201 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für das Projekt verantwortliche Senatsverwaltung für Stadtentwicklung versäumt hat, die nach § 7 Abs. 2 LHO erforderlichen **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen. Bereits bei der Projektplanung hat die Senatsverwaltung wesentliche Anforderungen für eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht erfüllt, da eine aussagekräftige Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs sowie eine Darstellung verschiedener relevanter Lösungsmöglichkeiten einschließlich deren Nutzen und Kosten fehlen. Es mangelt zudem an nachvollziehbaren Aussagen, welche finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt Berlins sich gegenüber dem ursprünglichen Zustand ergeben, sowie an geeigneten Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen. So hat die Senatsverwaltung das Projektziel nur unzureichend mit geeigneten und messbaren Indikatoren zur Erfolgsbewertung unterlegt und Vorgaben erteilt, die sie nicht näher dargelegt und nicht begründet hat (z. B. „Bündelung geeigneter Objekte in der Hand von externen Geschäftsbesorgern“). Infolge der unterbliebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist nicht sichergestellt, dass die Bewirtschaftung und Verwaltung der Immobilien der Berliner Forsten durch einen externen Geschäftsbesorger die wirtschaftlichste Lösung für Berlin ist.

202 Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass es sich bei dem Teilprojekt nicht um eine finanzwirksame Maßnahme im Sinne des § 7 LHO gehandelt habe. Das Projekt sei vielmehr nur darauf angelegt gewesen, die beteiligten Verwaltungen an einen Tisch zu bringen und effizient die Klärung der aufgeworfenen Fragen herbeizuführen. Zudem habe es während der Projektlaufzeit politisch geprägte Entscheidungen gegeben, die durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht zu erfassen seien. Die Senatsverwaltung hält die Wirtschaftlichkeit des Projektergebnisses für offenkundig, da die Einschaltung eines Geschäftsbesorgers mindestens „haushaltsneutral“ bei den Sachmitteln zu erfolgen habe und darüber hinaus bei den Berliner Forsten zwei Stellen hätten eingespart werden können. Insgesamt ist die Senatsverwaltung der Auffassung, sie habe den Anforderungen an ein wirtschaftliches Vorgehen bereits im Rahmen des Projekts in angemessener Weise Rechnung getragen.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung widerlegen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die Ergebnisse des Projekts waren Grundlage eines Senatsbeschlusses über die Neuordnung des Facility Managements der Berliner Forsten und stellten somit (empfohlene) finanzwirksame Maßnahmen dar. Daher ist die Äußerung der Senatsverwaltung über eine (ursprüngliche) Zielrichtung des Projekts in der Sache unbeachtlich. Angesichts nur einer bei den Berliner Forsten tatsächlich entfallenen Stelle (die zweite Stelle wurde dort in das Justitiariat verlagert) ist die Wirtschaftlichkeit der Ergebnisse nicht offenkundig, da durch die Beauftragung eines Geschäftsbesorgers auch Kosten anfallen bzw. bisher erzielte Einnahmen nicht mehr (in voller Höhe) zur Verfügung stehen. Im Übrigen geht der Hinweis auf „politisch geprägte Entscheidungen“ schon deshalb fehl, weil dadurch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen keinesfalls ausgeschlossen sind; lediglich ihre Ergebnisse können ggf. beeinflusst werden. Da die Senatsverwaltung auch nicht bereit ist, die versäumten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Wege der Erfolgskontrollen durchzuführen, fehlt weiterhin der Nachweis, dass sie mit den erzielten Projektergebnissen die wirtschaftlichste Lösung für das Facility Management der Berliner Forsten gefunden hat.

203 Die Berliner Forsten haben die Bewirtschaftung und Verwaltung der ihr verbleibenden Gebäude und Grundstücke einem externen Geschäftsbesorger übertragen, ohne vorher eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt zu haben. Sie haben sogar davon abgesehen, Vergleichsangebote einzuholen. Gründe für dieses Verfahren sind nicht aktenkundig. Die Berliner Forsten begründeten ihre Auswahl insbesondere damit, dass die beauftragte Gesellschaft bereits seit 1995 mehrere Immobilien (Werkmietwohnungen) aus ihrem Fachvermögen verwaltet und daher mit den spezifischen fachlichen Anforderungen vertraut sei. Außerdem verfüge sie über die personelle und sonstige Ausstattung, um die verstreut gelegenen, verschiedenartigen Liegenschaften zu bewirtschaften, sodass auf eine Ausschreibung der Leistungen verzichtet worden sei. Ein schriftlich vorliegender Geschäftsbesorgungsvertrag war bis zum Abschluss der örtlichen Prüfung noch nicht unterzeichnet, da die Berliner Forsten und die Gesellschaft sich bis dahin nicht über die Vergütung geeinigt hatten. Damit waren den Berliner Forsten die tatsächlichen Kosten für die Bewirtschaftung und Ver-

waltung der Immobilien und mithin ein wesentliches Element zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme nicht bekannt.

- 204 Der Rechnungshof hatte beanstandet, dass die Berliner Forsten bei der **Übertragung der Aufgaben der Immobilienverwaltung auf einen Geschäftsbesorger** eine nach § 55 LHO grundsätzlich gebotene öffentliche Ausschreibung nicht durchgeführt und nicht einmal Vergleichsangebote eingeholt haben, obwohl für diese Leistungen zahlreiche Anbieter am Markt existieren. Die von den Berliner Forsten vorgebrachte Begründung, wegen der Fachkunde der beauftragten Gesellschaft bestehe kein Anlass für eine Ausschreibung, ist schon deshalb unbeachtlich, weil sie im Widerspruch zu den haushaltsrechtlichen Vorschriften steht. Sie geht auch in der Sache fehl, weil es bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht nur um die Gewinnung qualifizierter Anbieter, sondern um deren wirtschaftlichstes Angebot geht. Die Berliner Forsten haben zudem weder überzeugend dargelegt noch ist es wahrscheinlich, dass es auf dem Markt der Immobilienverwaltungen keine weiteren vergleichbaren qualifizierten Anbieter gibt.

Der Rechnungshof hatte die Berliner Forsten daher aufgefordert, den Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrags mit der Gesellschaft auszusetzen, und die Erwartung geäußert, dass diese Leistungen im Wege eines unbeschränkten Wettbewerbs an den für Berlin günstigsten Anbieter vergeben werden, sofern eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (T 201) die Bewirtschaftung und Verwaltung der Immobilien der Berliner Forsten durch einen einzigen externen Geschäftsbesorger als die wirtschaftlichste Lösung für Berlin ergibt. Gleichwohl haben die Berliner Forsten den Geschäftsbesorgungsvertrag nach Zugang der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs unterschrieben.

- 205 Die Senatsverwaltung hat erwidert, die Vergabeentscheidung sei sachgerecht, da der beauftragte Geschäftsbesorger bereits seit 1995 Werkmietwohnungen der Berliner Forsten zu deren vollen Zufriedenheit verwaltet, die betreffenden Immobilien nur als Einheit von einem einzigen Geschäftsbesorger betreut werden könnten und die aus dem Vertrag von 1995 bestehende Kündigungsfrist von zwölf Monaten einen kurzfristigen Geschäftsbesorgerwechsel nicht zuließe. Außerdem sei der Bewerberkreis nach den bisherigen Erfahrungen der Berliner Forsten sehr eingeschränkt. Da mit dem In-Kraft-Treten des HG 06/07 die Voraussetzungen gegeben gewesen seien, haben die Berliner Forsten den Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen. Dennoch haben sie zugesagt, den neuen Vertrag zum 31. Dezember 2008 und damit zum nächstmöglichen Zeitpunkt mit dem Ziel zu kündigen, die Geschäftsbesorgung vom Jahr 2009 an auszuschreiben.

Der Rechnungshof hält seine Beanstandungen in vollem Umfang aufrecht, zumal die Darlegungen der Verwaltung das Absehen von einer öffentlichen Ausschreibung nicht rechtfertigen. Die aus dem Vertrag von 1995 bestehende Kündigungsfrist von zwölf Monaten für die Verwaltung der Werkmietwohnungen hätte bei rechtzeitiger Planung einer öffentlichen Aus-

schreibung durchaus eingehalten werden können. Die Einschätzung, es gäbe kaum Anbieter für die Leistung, ist ohne Ausschreibung oder zumindest die Einholung von Vergleichsangeboten nicht begründet. Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs können durch die Vergabe derartiger Dienstleistungen im Wettbewerb um 10 bis 20 v. H. wirtschaftlichere Ergebnisse gegenüber zuvor ausgehandelten Vergütungen erzielt werden. Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass die Berliner Forsten den Geschäftsbesorgungsvertrag trotz seiner haushaltsrechtlichen Hinweise geschlossen haben und mithin weiterhin nicht bereit sind, für die Immobilienverwaltung die wirtschaftlichste Lösung im Wettbewerb zu finden. Damit verletzen die Berliner Forsten nachhaltig den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit.

206 Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag soll die Gesellschaft ihre Vergütung und die erforderlichen Aufwendungen für die Bewirtschaftung und Verwaltung der Immobilien der Berliner Forsten aus den ihr zufließenden Mieteinnahmen und Dienstwohnungsvergütungen finanzieren. Zum **Nachweis** der Mittel ist im **Haushaltsplan 2006/2007** im Kapitel 12 11 erstmalig der Titel 119 78 - Abführung von Überschüssen - enthalten, in dem mögliche Überschüsse aus der Verwaltung der Immobilien der Berliner Forsten, die über die Aufwendungen einschließlich Rückstellungen der Gesellschaft hinausgehen, vereinnahmt werden. Bei den übrigen, die Immobilienbewirtschaftung der Berliner Forsten betreffenden Titeln (z. B. Titel 124 01 - Mieten für Grundstücke, Gebäude und Räume -, Titel 517 01 - Bewirtschaftungsausgaben - und Titel 519 10 - Kleiner Unterhaltungsbedarf -) ist in den jeweiligen Erläuterungen lediglich ein Hinweis enthalten, dass sich die Ansätze im Zuge der Neuordnung des Facility Managements verringern. Bei dieser Darstellung werden dem Abgeordnetenhaus bisher im Haushaltsplan vorhandene wichtige Informationen wie das Gesamtvolumen der Einnahmen und Ausgaben sowie Subventionstatbestände und Investitionen ebenso wie die Höhe der künftigen Vergütung des Geschäftsbesorgers vorenthalten. Dies entspricht dem bisherigen Vorgehen der Berliner Forsten bei der Übertragung der Verwaltung von Werkmietwohnungen auf den gleichen Geschäftsbesorger. Anlässlich einer Prüfung dieses Bestands hat eine beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein nicht verzinstes, täglich fälliges Guthaben von 217 000 € zum 31. Dezember 2003 festgestellt, das die Berliner Forsten bislang nicht als Einnahme dem Haushalt Berlins zugeführt haben.

207 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und die Berliner Forsten die finanziellen Auswirkungen der Geschäftsbesorgungstätigkeit nicht transparent dargestellt haben. Er erwartet, dass die Verwaltung diesen Vorgang vollständig und nachvollziehbar nachweist, damit das Abgeordnetenhaus über die notwendigen Informationen insbesondere bei der Ausübung seines Budgetrechts verfügt. Der Rechnungshof hat die Berliner Forsten zudem aufgefordert mitzuteilen, wie sich der Überschuss aus der Verwaltung des Wohnungsbestands entwickelt hat, in welcher Höhe er derzeit verzinst wird sowie ob und wann eine Abführung an den Haushalt Berlins vorgesehen ist bzw. welche Gründe dem entgegenstehen.

- 208 Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass die Darstellung im Haushaltsplan 2006/2007 den haushaltsrechtlichen und -technischen Vorgaben entspreche. Aus den Erläuterungen zum Doppelhaushaltsplan sowie durch die mündliche und schriftliche Berichterstattung im Zuge der parlamentarischen Haushaltsberatungen verfüge der Gesetzgeber über alle notwendigen Informationen, um sein Budgetrecht wahrzunehmen. Der bis Ende 2004 auf 250 000 € angewachsene Überschuss aus der Verwaltung der Werkmietwohnungen wird derzeit im Rahmen von Festgeldkonten verzinst und soll für Maßnahmen der baulichen Unterhaltung verwendet werden.

Die Beanstandungen des Rechnungshofs sind mit den Entgegnungen der Senatsverwaltung nicht ausgeräumt. Nach dem Grundsatz der Bruttoveranschlagung sind Einnahmen und Ausgaben in voller Höhe und getrennt voneinander zu veranschlagen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 LHO). Sind Ausnahmen von diesem Grundsatz zwingend erforderlich, so ist nach den haushalts-technischen Bestimmungen die Berechnung der veranschlagten Beträge in die Erläuterungen aufzunehmen. Diese erforderlichen Informationen sind jedoch nicht in den Erläuterungen des beim Titel 119 78 - Abführung von Überschüssen - veranschlagten Betrags enthalten. Dass durch derartige Versäumnisse wichtige Informationen für das Abgeordnetenhaus verloren gehen, wird am Beispiel des bislang von den Berliner Forsten nicht im Haushaltsplan ausgewiesenen und außerhalb des Haushalts Berlins belassenen Überschusses aus der Verwaltung der Werkmietwohnungen deutlich. Im Übrigen ist es nach dem verfassungsrechtlichen Gebot der vollständigen Veranschlagung aller Einnahmen und Ausgaben (Artikel 85 Abs. 1 VvB) der Exekutive nicht freigestellt, dem Landeshaushalt willkürlich Einnahmen vorzuenthalten. Die Senatsverwaltung verkennt dabei, dass das Budgetrecht allein beim Abgeordnetenhaus liegt und Vertragsgestaltungen dem Rechnung zu tragen haben.

- 209 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof schwerwiegende Mängel und Versäumnisse der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und der Berliner Forsten bei der Neuordnung des Facility Managements. Mangels Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und öffentlicher Ausschreibung ist nicht sichergestellt, dass die wirtschaftlichsten Lösungen gefunden worden sind. Der Rechnungshof beanstandet zudem, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auch nach Kenntnis seiner Prüfungsergebnisse nicht bereit ist, die versäumten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Wege der Erfolgskontrolle durchzuführen, und dass die Berliner Forsten seiner mit dem Verstoß gegen haushaltsrechtliche Regeln begründeten Forderung nicht nachgekommen sind, den Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrags auszusetzen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Berliner Forsten ihre Zusage einhalten, den Geschäftsbesorgungsvertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und die Leistungen im Wege eines unbeschränkten Wettbewerbs an den für Berlin wirtschaftlichsten Anbieter zu vergeben. Zudem sind die finanziellen Auswirkungen im Haushalt transparent auszuweisen.

5. Entgangene Einnahmen von 1 Mio. € infolge der ersatzlosen Aufhebung von Erschließungsbeitragsbescheiden durch das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat Erschließungsbeitragsbescheide wegen fehlerhafter Bildung eines Abrechnungsabschnitts ersatzlos aufgehoben und davon abgesehen, neue Beitragsbescheide zu erlassen. Dadurch ist dem Land Berlin letztlich ein Schaden von 1 Mio. € entstanden.

- 210 Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 2000 (T 420 bis 429) darauf hingewiesen, dass die bezirklichen Tiefbauämter für eine Vielzahl von Erschließungsanlagen Erschließungsbeiträge in Millionenhöhe nicht berechnen und erheben, weil tatsächliche und rechtliche Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Das Abgeordnetenhaus hat daraufhin die Erwartung geäußert, dass die Bezirksämter möglichst kurzfristig bestehende Hemmnisse bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen gezielt beseitigen, damit Berlin mögliche Einnahmen aus Erschließungsbeiträgen rechtzeitig und vollständig erheben kann (Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 28.06.01, Plenarprotokoll 14/30).
- 211 Das damalige Bezirksamt Marzahn hat im Jahr 2000 zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen für eine noch nicht auf voller Länge erstmalig endgültig hergestellte Straße die Bildung eines Abrechnungsabschnitts gemäß § 130 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB) beschlossen. Das für die Berechnung und Erhebung von Erschließungsbeiträgen zuständige bezirkliche Tiefbauamt hat für den gebildeten Abschnitt Erschließungsbeiträge berechnet und den Anliegern die **Beitragsbescheide** zugestellt. Es hat dabei unberücksichtigt gelassen, dass auf einer Teillänge dieses Abschnitts die Gehwege nur mit Zementbeton befestigt waren und damit nach § 133 Abs. 2 BauGB i. V. m. § 15 Abs. 3 Erschließungsbeitragsgesetz nicht als erstmalig endgültig hergestellt galten. Da die Beitragspflicht erst mit der erstmaligen endgültigen Herstellung der Erschließungsanlage insgesamt oder eines Abschnitts entsteht, war der gebildete Abschnitt nicht abrechnungsfähig. Die Anlieger haben sich mit unterschiedlichen Begründungen gegen diese Beitragserhebung gewandt.
- 212 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat dem ehemaligen Bezirksamt Marzahn daraufhin verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, wie der Fehler bei der Abschnittsbildung berichtigt werden kann. Eine Möglichkeit bestand darin, den Abrechnungsabschnitt um die Teillänge zu kürzen, auf der die Gehwege mit Zementbeton befestigt, also noch nicht erstmalig endgültig hergestellt waren. Das bezirkliche Rechtsamt hat diese Vorgehensweise befürwortet und dem Tiefbauamt empfohlen, den Anliegern neu gefasste Bescheide auf der Basis eines geänderten Abrechnungsabschnitts zuzusenden.

Das nach der Bezirksgebietsreform gebildete Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf ist den Empfehlungen der Senatsverwaltung und des Rechtsamts nicht gefolgt. Es hat die Beitragsbescheide aufgehoben, den Anliegern insgesamt 10 000 € Anwaltskosten erstattet und bereits eingenommene **Erschließungsbeiträge** von 1 Mio. € für den abrechnungsfähigen und 0,4 Mio. € für den nicht abrechnungsfähigen Teilabschnitt, also insgesamt 1,4 Mio. €, zurückgezahlt.

- 213 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf den Abschnitt, für den Erschließungsbeiträge erhoben werden können, nicht entsprechend den Empfehlungen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sowie des Rechtsamts neu gebildet und den betroffenen Anliegern neu gefasste Erschließungsbeitragsbescheide zugestellt hat. Es hat damit nicht das Rundschreiben II D 31 vom 16. Januar 1997 der damaligen Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr (vgl. Senatsbeschluss 570/97 vom 14.01.97) beachtet, in dem dringend empfohlen wird, im Interesse einer frühzeitigen Beitragserhebung die Möglichkeiten der Abschnittsbildung und der Kostenspaltung verstärkt zu nutzen. Auch hat es den Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses ignoriert, wonach die Bezirksamter möglichst kurzfristig bestehende Hemmnisse bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen gezielt beseitigen sollten, damit Berlin mögliche Einnahmen aus Erschließungsbeiträgen rechtzeitig und vollständig erheben kann.

Das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf hat in einer Stellungnahme vom Mai 2005 ausgeführt, es hätte die Erschließungsbeitragsbescheide zulässigerweise aufgehoben, da eine Abschnittsbildung nach § 130 Abs. 2 BauGB nicht zwingend vorgeschrieben sei. Die Ausführungen des Bezirksamts treffen zwar zu. Sie ändern aber nichts daran, dass das Bezirksamt bis zur Änderung des Erschließungsbeitragsgesetzes am 9. März 2006 mögliche Einnahmen aus Erschließungsbeiträgen nicht erhoben und damit gegen § 34 Abs. 1 LHO, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind, verstoßen hat. Dadurch ist dem Land Berlin nunmehr ein Schaden von 1 Mio. € entstanden.

- 214 **Der Rechnungshof beanstandet, dass das Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf mögliche Einnahmen aus Erschließungsbeiträgen von 1 Mio. € nicht erhoben hat.**

G. Wirtschaft, Arbeit und Frauen

1. Finanzielle Nachteile durch späte Anträge auf Erstattungen aus EU-Mitteln

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen bei der Europäischen Kommission abgerufen. Der späte Abruf belastet die Finanzlage Berlins, weil Berlin für die aus diesem Fonds finanzierten Maßnahmen zunächst in Vorleistung gehen muss. Weitere Zinsbelastungen lassen sich nur vermeiden, wenn die Senatsverwaltung künftig zeitnah Erstattungsanträge stellt.

- 215 In der Förderperiode 2000 bis 2006 stehen zur anteiligen Finanzierung der mit der EU abgestimmten Fördermaßnahmen insgesamt 766 Mio. € aus dem **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** im Haushalt der EU für Berlin bereit. Die Ausgaben werden von der Europäischen Kommission auf Antrag erstattet. Dabei ist nachzuweisen, dass entsprechende Ausgaben getätigt worden sind. Nach den Vorschriften der EU sollen die Erstattungsanträge möglichst zusammengefasst dreimal jährlich bei der Europäischen Kommission eingereicht werden. Um einen Antragsstau zu vermeiden, hat es die Europäische Kommission darüber hinausgehend freigestellt, Anträge laufend einzureichen. Wegen der späten Programmgenehmigung durch die EU konnten erste Erstattungsanträge erst von 2001 an gestellt werden.
- 216 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat in den Jahren 2001 bis 2003 nicht einmal die nach den EU-Verordnungen möglichen jährlichen drei **Anträge auf Erstattung** gestellt. Von der ausdrücklich eingeräumten Option, Anträge laufend bei der Europäischen Kommission einzureichen, hat sie bis einschließlich 2004 keinen Gebrauch gemacht. Ausweislich der dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen hat die Senatsverwaltung in den Jahren 2000 bis 2004 die Erstattung der von Berlin getätigten Ausgaben teilweise erst nach Ablauf von mehr als einem Jahr beantragt. Dadurch sind Berlin Zinsbelastungen in beträchtlicher Höhe entstanden. Hochgerechnet auf die EFRE-Finanzierung von 766 Mio. € über die gesamte Förderperiode würde bei einer durchschnittlichen Verzögerung der Antragstellung von nur einem Monat und einem Kreditzinssatz von durchschnittlich 3,5 v. H. eine Zinsbelastung von 2,2 Mio. € entstehen.
- 217 Es fehlt zudem ein zuverlässiger Überblick, wie hoch die von Berlin in den Jahren 2000 bis 2004 vorfinanzierten Ausgaben tatsächlich sind. Insbesondere bei Investitionsmaßnahmen sind die von Berlin vorfinanzierten EFRE-Anteile in der Haushaltsrechnung nicht getrennt von den Ausgaben für die Berliner Kofinanzierung und von weiteren Ausgaben ausgewiesen.

Die Haushaltsrechnung ermöglicht es daher nicht, den von Berlin verauslagten Ausgaben die Einnahmen aus dem EFRE gegenüberzustellen, um einen aktuellen Stand der Erstattungen zur Vorfinanzierungsleistung Berlins zu ermitteln.

- 218 Bei einem Vergleich von Haushaltsansatz und Haushaltsrechnung am Beispiel des Einzelplans der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung, bei dem etwa die Hälfte aller EFRE-Mittel veranschlagt ist, wird allerdings deutlich, dass die EFRE-Erstattungen auch im Verhältnis zu den Ausgaben in erheblichem Maße hinter den Haushaltsansätzen zurückbleiben. In diesem Einzelplan waren im Zeitraum 2000 bis 2004 bei den Titeln mit EFRE-Anteilen planmäßige Ausgaben von 1 416 Mio. € veranschlagt. Diesen sollten nach dem Einzelplan Einnahmen aus Erstattungen aus dem EFRE von 313 Mio. € (22 v. H.) gegenüberstehen. Die Ist-Einnahmen aus Erstattungen aus dem EFRE beliefen sich im Betrachtungszeitraum jedoch nur auf 140 Mio. €; d. h. nur 14 v. H. der tatsächlichen Ausgaben von 1 033 Mio. € waren durch Erstattungen aus dem EFRE gedeckt. Der Rechnungshof hat die zögerliche **Abrechnungspraxis** der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen beanstandet.
- 219 Die Senatsverwaltung hat bestätigt, dass die Zeit der Vorfinanzierung soweit wie möglich zu begrenzen ist. Sie hat eingeräumt, dass es zu Beginn der Förderperiode zu Verzögerungen bei der Beantragung von Erstattungen gekommen ist, weil die personellen Kapazitäten der Fondsverwaltung bis Anfang 2003 weitgehend mit der Schlussabrechnung der vorangegangenen Förderperiode gebunden gewesen wären. Außerdem habe die Umstellung der EU auf das Erstattungsprinzip umfangreiche Neustrukturierungen sowie einen umfangreichen Lernprozess aller Beteiligten erfordert, der wegen der Komplexität der Materie mehr Zeit in Anspruch genommen habe als wünschenswert gewesen wäre. Sie hat allerdings behauptet, dass die Ausgaben weitgehend durch Einnahmen gedeckt seien. Mangels verfügbarer Haushaltszahlen hat sie einen Vergleich über die Entwicklung der EFRE-Ausgaben und -Einnahmen vorgelegt, der auf den Meldungen der projektdurchführenden Stellen und den Aufzeichnungen der Zahlstelle zu den Zahlungseingängen basiert. Hiernach stehen bis zum 31. Dezember 2005 Ausgaben von 425,7 Mio. € Einnahmen von 415,0 Mio. € gegenüber.
- 220 Die Ausführungen einschließlich der zahlenmäßigen Darstellung widerlegen die Beanstandung des Rechnungshofs nicht. Zum einen sind selbst Ende 2005 die EFRE-Ausgaben noch höher als die EFRE-Einnahmen. Zum anderen enthalten die dort ausgewiesenen Einnahmen neben den Erstattungen der EU für abgerechnete Ausgaben auch die gewährten Vorschüsse von 54,3 Mio. €, die erst am Ende der Förderperiode abzurechnen sind. Diese Vorschüsse haben den Zweck, den Nachteil durch nicht vermeidbare Vorfinanzierungen auszugleichen, die durch die verfahrensbedingten Arbeitsabläufe bei den beteiligten Institutionen entstehen. Durch die Einbeziehung der Vorschüsse wird nicht deutlich, in welcher Höhe von

Berlin gemeldete Ausgaben erstattet worden sind. Nach Bereinigung dieser Darstellungen um die Vorschüsse stehen beispielsweise zum 31. Dezember 2005 den mit 425,7 Mio. € bezifferten Ausgaben Berlins Erstattungen aus dem EFRE von nur 360,6 Mio. € gegenüber, d. h. zu den gemeldeten Ausgaben standen zum 31. Dezember 2005 Erstattungen von 65,1 Mio. € aus. Die Darstellung lässt darüber hinaus unberücksichtigt, dass der Zeitpunkt der tatsächlichen Auszahlung aus dem Haushalt zeitlich vor den nur dreimal jährlich abzugebenden Meldungen der projektdurchführenden Stellen liegt, sodass der tatsächliche Umfang der noch nicht zur Erstattung eingereichten Ausgaben weit höher liegen dürfte.

221 Der Rechnungshof hält den erheblichen Verzug bei den EFRE-Erstattungen für von Berlin vorfinanzierte Maßnahmen für nicht hinnehmbar.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen künftig

- zeitnah EFRE-Erstattungsanträge stellt, um weitere Zinsbelastungen zu vermeiden, und
- ein zeitnahes und nachvollziehbares Abrechnungsverfahren sicherstellt.

2. Ungerechtfertigte Ausgaben von etwa 8,6 Mio. € für ein „Sozialticket“

Die Senatsverwaltungen für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz sowie für Wirtschaft, Arbeit und Frauen haben mit den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) und der S-Bahn Berlin GmbH eine Vereinbarung zur Wiedereinführung eines verbilligten „Sozialtickets“ mit Ausgaben von 4,8 Mio. € im Jahr 2005 getroffen. Seit diesem Jahr ist die finanzielle Zuständigkeit für über 80 v. H. der bisherigen Sozialhilfeempfänger insoweit jedoch auf die Bundesagentur für Arbeit übergegangen („Hartz IV“), deren Leistungen nach dem SGB II den Mobilitätsbedarf umfassen. Die Ausgaben waren somit in Höhe von 4 Mio. € ungerechtfertigt. Für das Jahr 2006 haben die Senatsverwaltungen einen Vertrag über die Fortführung des „Sozialtickets“ mit einem Defizitausgleich von 5,5 Mio. € geschlossen, sodass voraussichtlich in Höhe von 4,6 Mio. € erneut ungerechtfertigte Ausgaben anfallen werden. Ferner verbleibt den BVG ein Defizit in Millionenhöhe.

222 In den Jahren 1997 bis 2003 gab es aufgrund eines Vertrags des Landes Berlin mit den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) und der S-Bahn Berlin GmbH eine Monatskarte, mit der Sozialhilfeempfänger zu einem verbilligten Preis von 20,40 € den öffentlichen Personennahverkehr (Tarifbereich AB) nutzen konnten. Zusätzlich zu dem beim Kauf der Monatskarte aus dem Sozialhilferegelsatz zu bestreitenden Betrag von 20,40 € gewährte das Land Berlin aufstockende Beträge je verkaufter Monatskarte direkt an die BVG bzw. die S-Bahn Berlin GmbH von zuletzt insgesamt 20 Mio. € im Haushaltsjahr 2003 für durchschnittlich 76 667 Sozialhilfeempfänger pro Monat. Damit sollte ein über den Regelsatzanteil hinaus anzuerkennender individueller Mehrbedarf ohne Einzelfallprüfung pauschal abgegolten werden. Vom 1. Januar 2004 an sahen sich die BVG nicht mehr in der Lage, ein Sozialticket anzubieten, weil im Zuge der Haushaltskonsolidierung die Zuschüsse des Landes für das Sozialticket gestrichen worden waren.

223 Nach neuen Verhandlungen zwischen den Senatsverwaltungen für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz sowie für Wirtschaft, Arbeit und Frauen und den Verkehrsbetrieben wurde vom 1. Januar 2005 an wieder ein Sozialticket, das **Berlin-Ticket S**, eingeführt. Der verbilligte Preis betrug 50 v. H. des Preises der Umwelt-Monatskarte des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg (VBB) für den Tarifbereich Berlin (AB), also vom 1. Januar 2005 an 32,00 € und vom 1. August 2005 an 33,50 €. Der Kreis der Berechtigten zum Erwerb des Berlin-Ticket S umfasste nach dem Vertrag vom 9. Dezember 2004 neben den Empfängern von Sozialhilfe nach dem SGB XII und Leistungsberechtigten nach dem AsylbLG nunmehr auch Empfänger von Arbeitslosengeld II nach dem SGB II, das zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist. Das verbilligte Berlin-Ticket S musste von den Berechtigten aus dem jeweiligen Regelsatz bzw. der Regelleistung bezahlt werden.

Der **Vertrag** mit BVG und S-Bahn Berlin GmbH **für das Jahr 2005** sah außerdem vor, dass mögliche wirtschaftliche Auswirkungen für die Verkehrsunternehmen durch einen unabhängigen Gutachter zu ermitteln waren und ein ggf. anfallendes Defizit vom Land Berlin nur bis zur Höhe von 4,8 Mio. € auszugleichen war. Der Senat ging davon aus, dass ein derartiges Defizit nicht entstehen würde. Wie es zu dieser Einschätzung kommen konnte, war nicht nachzuvollziehen. Das Gutachten vom 19. Juli 2005 kam zu dem Ergebnis, dass im Jahr 2005 bei monatlich im Durchschnitt verkauften 82 360 Tickets 83,4 v. H. der Nutzer des Berlin-Ticket S Empfänger des Arbeitslosengeldes II waren, 15,5 v. H. Sozialhilfeempfänger und 1,1 v. H. Empfänger von Leistungen nach dem AsylbLG. Das Gutachten, dessen Kalkulationsgrundlagen zwischen den beteiligten Senatsverwaltungen und den Verkehrsunternehmen abgestimmt worden waren, wies des Weiteren im Ergebnis ein Gesamtdefizit von 7,6 Mio. € aus. Nach Einschätzung des Gutachters hätten die Verkehrsunternehmen 7,6 Mio. € Mehreinnahmen erzielt, wenn es das Berlin-Ticket S nicht gegeben hätte, da die Nutzer in diesem Falle überwiegend auf eine normale Umweltkarte oder teurere Einzelfahrausweise ausgewichen wären. Entsprechend dem Vertrag waren nunmehr 4,8 Mio. € vom Land Berlin auszugleichen. Ergebnis und Metho-

den dieses von den Vertragsparteien allseits anerkannten Gutachtens hat der Rechnungshof nicht geprüft.

Durch die vertragliche Begrenzung des Defizitausgleichs auf 4,8 Mio. € hatten die beiden Verkehrsbetriebe den Differenzbetrag zu 7,6 Mio. € selbst zu tragen. Da die BVG aber keine Gewinne, sondern permanent Verluste erwirtschaften, wird auch der auf die BVG entfallende Restbetrag des Defizits aus dem Berlin-Ticket S in Millionenhöhe letztlich beim Land Berlin verbleiben.

- 224 Kostenträger für den Lebensunterhalt der Empfänger von Arbeitslosengeld II ist seit dem 1. Januar 2005 („Hartz IV“) überwiegend der Bund (Bundesagentur für Arbeit). Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II ist das Land Berlin als kommunaler Träger nur noch für bestimmte Leistungen des Lebensunterhalts, insbesondere für Unterkunft und Heizung, zuständig. Für sonstige Leistungen, insbesondere die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts gemäß § 20 SGB II (dazu gehört in angemessenem Umfang auch die Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs), besteht keine Leistungspflicht des Landes Berlin, sondern des Bundes. Dieser trägt auch die Kosten für Fahrten zur Berufsberatung, Vermittlung, Eignungsfeststellung und zu Vorstellungsgesprächen (§ 16 Abs. 1 SGB II i. V. m. §§ 45, 46 SGB III). Der Vertrag der Senatsverwaltungen über das Berlin-Ticket S belastete somit das Land Berlin im Jahr 2005 mit Ausgaben von über 4 Mio. € (83,4 v. H. von 4,8 Mio. €), ohne dass es für die insoweit begünstigten Hilfeempfänger finanziell zuständig war. Hinzu kommt das bei den BVG verbleibende Defizit.

Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses waren die bevorstehenden gesetzlichen Änderungen und die Auswirkungen auf den berechtigten Personenkreis bekannt.

- 225 Am 15. Dezember 2005 haben die Senatsverwaltungen für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz sowie für Wirtschaft, Arbeit und Frauen mit den BVG und der S-Bahn Berlin GmbH einen **Vertrag über die Fortführung des Berlin-Ticket S** vom 1. Januar 2006 an geschlossen. Dieser sieht bei einem vom Gutachter prognostizierten Defizit von 8,4 Mio. € einen vom Land Berlin zu tragenden Defizitausgleich für das Jahr 2006 in Höhe von 5,5 Mio. €, zahlbar in zwölf Monatsraten, vor. Legt man dasselbe Nutzerverhältnis wie im Jahr 2005 (83,4 v. H. zu 16,6 v. H.) zugrunde, wird das Land Berlin im Jahr 2006 voraussichtlich mit Ausgaben von etwa 4,6 Mio. € belastet, für die eigentlich der Bund Kostenträger ist. Hinzu kommt auch hier das bei den BVG verbleibende Defizit.

- 226 Durch ein Schreiben der Bundesagentur für Arbeit vom 7. Dezember 2005 wurden die Berliner Bezirksämter schon für das Jahr 2005 zusätzlich mit **Forderungen der Job-Center auf Erstattungen von Personal- und Sachkosten für die Ausstellung der Trägerkarten für das Berlin-Ticket S** in einer Größenordnung von insgesamt ca. 390 000 € kon-

frontiert. Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz hat gegenüber den Bezirksämtern zwar die Auffassung vertreten, dass für entsprechende Kostenerstattungen keine gesetzliche Grundlage bestehe. Sie konnte aber die Bundesagentur für Arbeit nicht dazu bewegen, von den Kostenerstattungsforderungen Abstand zu nehmen. Aus deren Sicht ist die getrennte Ausstellung einer Trägerkarte in den zwölf Job-Centern als Voraussetzung für den Kauf der Wertmarken beim Verkehrsunternehmen ein unnötiger Verwaltungsaufwand, der im Übrigen auch in keinem Zusammenhang mit den von den Job-Centern wahrzunehmenden Aufgaben stehe und nicht aus Bundesmitteln zu tragen sei. Damit zeichnet sich eine weitere Belastung des Landeshaushalts aus der Einführung des Berlin-Ticket S ab.

Schließlich hat das Land Berlin auch die Hälfte der **Gutachterkosten** (vgl. T 223 und 225) von insgesamt über 66 000 € zu übernehmen.

- 227 Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz wollte sich zu den Beanstandungen des Rechnungshofs nicht äußern, obwohl sie Mitunterzeichnerin der Verträge über das Berlin-Ticket S und die fachlich zuständige Behörde für den Erlass von Verwaltungsvorschriften gemäß § 3 Abs. 1 AG-SGB II sowie für Sozialhilfeempfänger und Asylbewerber ist. Sie hat auf die Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen verwiesen, die im Benehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften in den Job-Centern gemäß § 44 b SGB II führt und die aus ihrem Einzelplan den Defizitenausgleich für das Berlin-Ticket S leistet.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat bestätigt, dass der Bund Kostenträger für sämtliche allgemeinen und besonderen Mobilitätskosten von Leistungsberechtigten nach dem SGB II ist. Sie hat ausgeführt, dass der Senat durch das Berlin-Ticket S zur weiteren Mobilität des Empfängerkreises beitragen möchte. Das Ticket sei eine über das Angebot des Bundes hinausgehende Leistung, die vom Land Berlin zu tragen sei. Verhandlungen mit dem Bund über eine Kostenübernahme kämen daher nicht in Betracht. Das Abgeordnetenhaus sei über die Fortsetzung des Berlin-Ticket S informiert gewesen und habe im Rahmen der Beschlussfassung zum Haushaltsplan 2006/2007 der Deckung des der BVG aus dem Angebot des Sozialtickets entstehenden Defizits aus dem Titel „Ersatz von Fahrgeldausfällen an die BVG“ zugestimmt. Dieser Titel habe wegen seiner allgemeinen Formulierung auch bereits im Jahr 2005 zur Finanzierung des Berlin-Ticket S herangezogen werden dürfen. In den Erläuterungen des Titels zum Haushaltsplan 2006/2007 sei nunmehr neben dem bisher genannten Ersatz von Fahrgeldausfällen für Schwerbehinderte mit Freifahrt nach § 145 SGB IX auch der Ersatz für das Sozialticket enthalten.

- 228 Der Rechnungshof hält es gerade angesichts der seit Jahren bestehenden extremen Haushaltsnotlage des Landes Berlin und der Klage Berlins vor dem Bundesverfassungsgericht auf zusätzliche Sanierungshilfen für unvertretbar, wenn der Senat ohne rechtliche Verpflichtung Ausgaben von

8,6 Mio. € in den Jahren 2005 und 2006 leistet, um zur weiteren Mobilität des Empfängerkreises beizutragen, für dessen Mobilität allein der Bund als Kostenträger zuständig ist. Soweit die Senatsverwaltung auf die Zustimmung des Abgeordnetenhauses zur Finanzierung des Berlin-Ticket S verweist, ist ihr dessen mangelnde Unterrichtung über die Zuständigkeit des Bundes für die Mobilität der ehemaligen Sozialhilfeempfänger vorzuwerfen.

Entgegen der Auffassung der Senatsverwaltung war es ferner nicht zulässig, im Haushaltsjahr 2005 die Ausgaben für den Defizitausgleich im Rahmen des Vertrags über das Berlin-Ticket S aus Kapitel 13 30 Titel 682 12 - Ersatz von Fahrgeldausfällen an die BVG - zu leisten. Die Zweckbestimmung dieses Titels war durch die Erläuterung dahingehend konkretisiert, dass Ausgaben nur für Fahrgeldausfälle im Zusammenhang mit der Schwerbehindertenbeförderung geleistet werden durften. Diese Zweckbestimmung war auch ohne ausdrückliche Verbindlichkeitserklärung der Erläuterung zu beachten. Die Senatsverwaltung hat daher für 2005 Ausgaben ohne haushaltsrechtliche Ermächtigung aus einem unzutreffenden Titel geleistet (Verstoß gegen §§ 3 Abs. 1 und 45 Abs. 1 LHO). Erst mit der Erweiterung der Zweckbestimmung durch die Ergänzung der Erläuterung des Titels im Haushaltsplan 2006/2007 ist nunmehr eine haushaltsrechtliche Ermächtigung gegeben.

- 229 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltungen für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz sowie für Wirtschaft, Arbeit und Frauen ohne rechtliche Verpflichtung für die Jahre 2005 und 2006 Verträge über die Finanzierung eines „Sozialtickets“ zulasten Berlins und der BVG geschlossen haben, obwohl die Zuständigkeit für die Mobilität des begünstigten Empfängerkreises weitestgehend auf den Bund als Kostenträger übergegangen ist und obwohl das Land Berlin sich in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

Der Rechnungshof erwartet, dass für das Jahr 2007 kein erneuter Vertrag über die Fortführung des Berlin-Ticket S geschlossen wird.

H. Finanzen

1. Grundlegende Mängel und besonders unwirtschaftliches Verhalten bei der Betätigung Berlins als Gesellschafter

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bei der Umgestaltung, der Ausstattung und der Überwachung der laufenden Tätigkeit einer Gesellschaft schwerwiegende Fehler und Versäumnisse begangen, die zu finanziellen Nachteilen Berlins in Millionenhöhe geführt haben.

230 Die Senatsverwaltung für Finanzen (Beteiligungsverwaltung) erwarb für das Land Berlin am 19. Juli 2002 eine Vorratsgesellschaft mit dem Ziel, dieser Gesellschaft (Gesellschaft A) umfangreiche Aufgaben des Landes Berlin zu übertragen. Die Gesellschaft A sollte kurzfristig die Tätigkeiten wahrnehmen, die sich für das Land Berlin aus einer Vereinbarung ergeben, mit der die Insolvenz eines Unternehmens mit Mehrheitsbeteiligung des Landes Berlin (Gesellschaft B) verhindert worden ist.

Am 22. Juli 2002 schloss der Senator für Finanzen als Vertreter des Alleingesellschafters Land Berlin mit Wirkung zum 1. Januar 2003 einen Anstellungsvertrag mit dem späteren Geschäftsführer der Gesellschaft A, der am 1. Dezember 2002 seine Tätigkeit aufnahm. Die zunächst weiter amtierende Geschäftsführerin der Vorratsgesellschaft wurde Mitte Oktober von einem zum Interimsgeschäftsführer bestellten Beamten der Senatsverwaltung für Finanzen abgelöst. Am 18. Dezember 2002 wurde der vom Abgeordnetenhaus genehmigte und auf der Grundlage von parlamentarischen Forderungen zwischenzeitlich geänderte Gesellschaftsvertrag mit der Umbenennung der Vorratsgesellschaft in Gesellschaft A beim Handelsregister angemeldet und am 21. Januar 2003 eingetragen.

Das Vertragsmanagement übertrug die Senatsverwaltung der Gesellschaft A im Januar 2003. Der entsprechende Geschäftsbesorgungsvertrag wurde erst am 5. März 2003 mit Rückwirkung zum 19. Juli 2002 geschlossen. Zunächst war die Gesellschaft A nur mit umfangreicher externer Hilfe in der Lage, die ihr übertragenen Aufgaben zu erfüllen, da erst ab Bestellung des späteren Geschäftsführers mit der Rekrutierung des Personals begonnen wurde. Der im Gesellschaftsvertrag vorgesehene Aufsichtsrat konstituierte sich Anfang Mai 2003. Damit war die Gesellschaft A knapp ein Jahr nach Erwerb der Vorratsgesellschaft arbeitsfähig.

231 Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag hat das Land Berlin der Gesellschaft A zum 10. des jeweiligen Monats den entstandenen Aufwand abzüglich der Erträge zu erstatten. Der Vertrag sieht zudem vor, dass auch Aufwendungen erstattet werden, die nicht kassenwirksam sind (z. B. Abschreibungen). Obwohl die Gesellschaft sogar den jeweils letzten Tag des jewei-

ligen Monats als Fälligkeitstermin angeboten hatte, zahlt die Senatsverwaltung bereits zum Monatsbeginn.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die **Aufwandsersatzung** bereits zum Monatsanfang zahlt und nicht - wie von der Gesellschaft A angeboten - zum Monatsultimo oder wenigstens, wie vertraglich vereinbart, zum 10. eines Monats. Hierdurch entstehen ebenso vermeidbare Zinsverluste wie bei der Erstattung von nicht kassenwirksamen Aufwendungen. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung empfohlen, auf eine entsprechende vertragliche Begrenzung hinzuwirken und außerdem nur kassenwirksame Ausgaben zu erstatten, um Zinsverluste für das Land Berlin zu vermeiden.

- 232 Die Senatsverwaltung hat zu den beanstandeten vorfälligen Zahlungen der Erstattung eine Prüfung in Aussicht gestellt. Im Übrigen hat sie ausgeführt, dass eine Erstattung nur kassenwirksamer Ausgaben im Ergebnis den bilanzsteuerrechtlichen Regeln nicht angemessen Rechnung tragen und einen Anreiz zu fortlaufenden hohen Investitionen enthalten würde. Diese Vorgehensweise würde in Jahren mit hohen (kassenwirksamen) Investitionen (wie z. B. die Jahre des Aufbaus der Gesellschaft A) zu hohen Erstattungen der getätigten Ausgaben und unrealistisch hohen Gewinnen führen, da die Investitionen sich nur durch die Abschreibungen auf das handels- und steuerrechtliche Ergebnis auswirken. Hierauf wären sodann auch hohe Ertragssteuern zu zahlen. In künftigen Jahren (ohne oder mit nur geringen Anlageinvestitionen) würden dagegen Verluste erzielt werden, die jedoch nur mit Gewinnen in der Zukunft (gewerbesteuerlich) bzw. nur eingeschränkt mit Gewinnen verrechnet werden könnten.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung gehen an der Sache vorbei. Es ist Aufgabe der Senatsverwaltung als Beteiligungsverwaltung, die für das Land Berlin den Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Gesellschaft A geschlossen hat, dafür Sorge zu tragen, dass die Gesellschaft keine überhöhten oder nicht notwendigen Investitionen tätigt. Zudem sind bei der Gesellschaft A aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit keine größeren Investitionen erforderlich. Im Übrigen können Investitionszuschüsse steuerlich auch erfolgsneutral behandelt werden.

- 233 Die dem Aufsichtsrat vorgelegten monatlichen Liquiditätsplanungen wiesen von Beginn an außerordentlich hohe Vorgaben von mehreren Millionen Euro auf. Dementsprechend verzeichnete die Gesellschaft A regelmäßig zum jeweiligen Jahresende - aber auch unterjährig - **Liquiditätsstände**, die ausgereicht hätten, den geplanten Bedarf von bis zu sieben Monaten zu erfüllen, und somit weit überhöht waren.

Daraufhin hat die Beteiligungsverwaltung mit der Gesellschaft A im Jahr 2004 vereinbart, dass der Liquiditätsstand 500 000 € nicht übersteigen soll. Unabhängig davon hat sie den Senator für Finanzen in seiner Eigenschaft als Aufsichtsratsvorsitzenden und die Gesellschaft A wiederholt eindringlich auf die darüber hinausgehenden Liquiditätsstände und die hieraus

resultierenden Zinsnachteile für das Land Berlin hingewiesen. Ungeachtet dessen lagen monatliche Liquiditätsstände im Jahr 2005 zwischen 1,1 Mio. € und 1,6 Mio. €.

Hinzu kommt, dass der Aufsichtsrat die jeweiligen Liquiditätsplanungen der Geschäftsführung der Gesellschaft A regelmäßig ohne Einwände zur Kenntnis genommen hat, obwohl diese auch für das Jahr 2005 regelmäßig deutlich überhöhte Liquiditätsstände (bis zu 2 Mio. €) ausgewiesen haben.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Gesellschaft A vereinbarungswidrig überhöhte Liquidität vorgehalten und damit zum Nachteil Berlins grob unwirtschaftlich gehandelt hat. Dabei ist es besonders auffällig, dass das für Finanzen zuständige Mitglied des Senats nicht dafür Sorge getragen hat, dass Zinsschäden Berlins von mehr als 100 000 € (bis Ende 2004) infolge überhöhter Liquiditätsstände der Gesellschaft A vermieden wurden. Als deren Aufsichtsratsvorsitzender war er verpflichtet, bei seiner Tätigkeit auch die besonderen Interessen Berlins zu berücksichtigen.

- 234 Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass diese Beanstandung aufgegriffen worden sei. In einer ersten Maßnahme habe die Gesellschaft A 923 700 € an das Land Berlin zurücküberwiesen. Die Senatsverwaltung habe sich mit der Gesellschaft A im Februar 2006 darauf geeinigt, dass diese zum Jahresende 2005 und in künftigen Jahren überschüssige Liquidität abbauen werde, indem das Land im jeweiligen Folgejahr die Zahlung der monatlichen Abschlagszahlungen so lange aussetzt, bis ein etwaiger Liquiditätsüberhang abgebaut ist.

Diese Regelung hält der Rechnungshof nicht für ausreichend. Er erwartet, dass die Senatsverwaltung künftig dafür sorgt, dass bei der Gesellschaft A auch nicht unterjährig überhöhte Liquiditätsstände entstehen.

- 235 Zusätzlich zu der Aufwandserstattung zahlt das Land Berlin der Gesellschaft A laut Geschäftsbesorgungsvertrag ein **Honorar** in Höhe von 6 v. H. des Eigenkapitals, mindestens 30 000 € pro Geschäftsjahr zuzüglich Umsatzsteuer. Da sämtliche Aufwendungen durch die Aufwandserstattung gedeckt werden, stehen dem Honorar keine Leistungen gegenüber. Die Zahlungen aus dem Landeshaushalt haben daher zur Folge, dass der Jahresüberschuss der Gesellschaft A automatisch steigt. Wird der Jahresüberschuss in den Gewinnvortrag eingestellt (wie dies bisher der Fall war), erhöht sich dadurch das Eigenkapital. Ein erhöhtes Eigenkapital hat wiederum zur Folge, dass die Höhe des Geschäftsbesorgungshonorars steigt. Auf diese Weise erhöht die Gesellschaft A kontinuierlich zulasten des Landes Berlin ihr Eigenkapital, obwohl sie aufgrund ihrer Geschäftstätigkeit ein über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehendes Eigenkapital nicht benötigt. Der Rechnungshof hat daher die Gewährung des Honorars als sehr unwirtschaftlich beanstandet.

- 236 Die Senatsverwaltung hat darauf verwiesen, dass aus ertragsteuerlicher Sicht zur Vermeidung einer verdeckten Gewinnausschüttung eine im Voraus getroffene schriftliche Vereinbarung über die Leistungsbeziehungen zwischen dem Land und der Gesellschaft A notwendig sei. Die Gesellschaft A müsse eine adäquate Verzinsung des Eigenkapitals quasi als Gewinn einkalkulieren.

Die Frage, ob die Tätigkeit eines (dauerdefizitären) Betriebs gewerblicher Art eine verdeckte Gewinnausschüttung an die Trägerkommune darstellt, ist in der Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt; ein Revisionsverfahren beim Bundesfinanzhof ist noch nicht abgeschlossen. Unabhängig davon sollte die Senatsverwaltung als Vertreterin des Alleingeschafters zumindest dafür sorgen, dass bisher in den Gewinnvortrag eingestellte Beträge an das Land Berlin ausgeschüttet werden.

- 237 Die Gesellschaft A ist vom Land Berlin über das Stammkapital von 25 000 € hinaus (vgl. T 230) mit einer **Kapitalrücklage** von 500 000 € ausgestattet worden. Aus welchen Gründen die Senatsverwaltung diese Zahlung geleistet hat, ist weder aktenkundig noch sonst ersichtlich. Der Rechnungshof hat die zusätzliche Kapitalausstattung aus Haushaltsmitteln beanstandet, da die Gesellschaft A kein eigenwirtschaftliches Risiko trägt und die Finanzierung ihrer Aufwendungen durch Erstattungen des Landes Berlin gesichert ist. Er hat die Senatsverwaltung aufgefordert, den Betrag von 500 000 € von der Gesellschaft A zurückzufordern.

Die Senatsverwaltung hat entgegnet, die Kapitalrücklage sei für die Gesellschaft A notwendig gewesen, um Investitionen tätigen und Gehälter zahlen zu können. Sie hat in Aussicht gestellt, eine Auskehrung der Kapitalrücklage zu prüfen.

Die Argumentation der Senatsverwaltung ist teils unrichtig, teils nicht nachvollziehbar. Zeitgleich mit der Kapitalrücklage (Dezember 2002) hat sie der Gesellschaft A einen weiteren Betrag von 118 000 € laut Begleitschreiben als „à Konto Zahlung auf die künftig fällig werdenden Vergütungsansprüche“ überwiesen. Seit Abschluss des Geschäftsbesorgungsvertrags am 5. März 2003 werden Aufwendungen für Gehälter mit den vertraglich vorgesehenen Zahlungen (vgl. T 231 und 235) erstattet. Da bis zu diesem Zeitpunkt Personalaufwand nur für maximal drei Monate und nur wenige Mitarbeiter entstanden ist, ist nicht ersichtlich, dass der Betrag von 118 000 € nicht auskömmlich gewesen sein könnte. Für die Kapitalrücklage von 500 000 € hat die Senatsverwaltung als Verwendungszweck „Finanzierung von Investitionen“ angegeben. Allerdings wurden keine Investitionen in auch nur annähernder Höhe der Kapitalrücklage getätigt (vgl. T 232). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, warum ggf. nicht andere Finanzierungsinstrumente angewendet hätten werden können.

- 238 Die Gesellschaft B ist aufgrund der mit dem Land Berlin getroffenen Vereinbarung verpflichtet, dem Land Berlin für eine bürgerschaftsähnliche Verpflichtung eine jährliche **Provision** zu zahlen. Der vereinbarte Vomhun-

dertsatz von 0,07 v. H. bezogen auf den Anfangswert der bürgschaftsähnlichen Verpflichtung ist jedoch deutlich niedriger als die nach den Landesbürgschaftsrichtlinien vorgeschriebene Quote von 0,80 v. H. bezogen auf den jeweils valutierenden Betrag. Außerdem hat das Land Berlin Verpflichtungen nahezu vollständig übernommen, während nach den Landesbürgschaftsrichtlinien ein Selbstbehalt von mindestens 10 v. H. vorgesehen ist. Zudem wird nach den Landesbürgschaftsrichtlinien ein Antragsentgelt erhoben. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung bei der Festlegung der Höhe der Provision von den Landesbürgschaftsrichtlinien weit zugunsten der Gesellschaft B abgewichen ist.

- 239 Die Senatsverwaltung hat hierzu ausgeführt, dass das Ziel der bürgschaftsähnlichen Verpflichtung gewesen sei, die Gesellschaft B langfristig zu sanieren. Eine nach den Landesbürgschaftsrichtlinien angemessene Gegenleistung hätte auf längere Sicht die Sanierung der Gesellschaft B behindert. Das Land Berlin habe deshalb bewusst von der Anwendung der Landesbürgschaftsrichtlinien Abstand genommen. Stattdessen sei mit der jährlichen Provisionszahlung eine Gegenleistung der Gesellschaft B für zusätzliche Aufwendungen im Zusammenhang mit der bürgschaftsähnlichen Verpflichtung vereinbart worden.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die behauptete Abhängigkeit zwischen Sanierungserfolgen und Provisionshöhe wurde weder substantiiert dargestellt noch belegt. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Senatsverwaltung geprüft hat, ob die Gesellschaft B eine angemessene Provision durch verstärkte Sanierungsbemühungen und -erfolge erwirtschaften kann. Im Übrigen profitieren nicht nur das Land Berlin, sondern auch die anderen Anteilseigner der Gesellschaft B von den Sanierungserfolgen, ohne hierzu beigetragen zu haben.

Die Behauptung der Senatsverwaltung, die jährliche Provisionszahlung stelle eine Gegenleistung der Gesellschaft B für zusätzliche Aufwendungen im Zusammenhang mit der bürgschaftsähnlichen Verpflichtung dar, entspricht nicht der Vertragslage. Danach stellt die Provisionsvereinbarung zwischen dem Land Berlin und der Gesellschaft B die Gegenleistung für die Übernahme der bürgschaftsähnlichen Verpflichtung dar, während die Verpflichtung des Landes Berlin gegenüber der Gesellschaft A zur Aufwandsersatzung Teil der Gegenleistung für deren Tätigkeit ist.

- 240 Die Verpflichtung der Gesellschaft B zur Zahlung der Provision stand unter einer aufschiebenden Bedingung. Für die Zeit zwischen früheren vertraglichen Fälligkeitsterminen und dem Eintritt dieser Bedingung haben die Parteien keine Regelung über einen Ausgleich von **Zinsnachteilen** getroffen. Obwohl sich die Gesellschaft B schon im Juli 2002 bereit erklärt hatte, einen Teilbetrag der Provision zu zahlen, hat die Senatsverwaltung dieses Angebot nicht angenommen. Der Rechnungshof hat das Verhalten der Senatsverwaltung beanstandet und ferner bemängelt, dass die Vereinbarung zulasten Berlins insoweit unausgewogen ist. Während das Land sofort Verpflichtungen zugunsten der Gesellschaft B übernommen hatte, war diese

erst bei Eintritt der Bedingung verpflichtet, die Provision zu zahlen. Hätte die Senatsverwaltung das Angebot der Gesellschaft B angenommen, wären dem Land Berlin Zinslasten von ungefähr 200 000 € erspart geblieben.

- 241 Nach Darstellung der Senatsverwaltung habe der gesamte Vertrag zur Übernahme einer bürgschaftsrechtlichen Verpflichtung unter der aufschiebenden Bedingung gestanden. Das habe nicht nur für die Zahlungsverpflichtung der Gesellschaft B an das Land, sondern auch für die Zahlungsverpflichtung des Landes an die Gesellschaft B gegolten. Demnach sei keine Seite verpflichtet gewesen, vorher eine Zahlung zu leisten. Da die Gesellschaft A erst 2003 ihre Tätigkeit aufgenommen hat, habe kein Anlass bestanden, die von der Gesellschaft B im Juli 2002 angebotene Zahlung abzurufen. Dieser Betrag hätte nicht zweckorientiert eingesetzt werden können und wäre dann zweckentfremdet zur Finanzierung allgemeiner Landesaufgaben verwendet worden. Ein zinsloser Kassenkredit, den ein vom Rechnungshof geforderter vorzeitiger Abruf des angebotenen Teilbetrags bedeutet hätte, sei nicht Grundlage des freiwilligen Angebots der Gesellschaft B gewesen. Ein Schaden sei deshalb für das Land Berlin nicht entstanden. Im Übrigen sehe der Vertrag über die bürgschaftsähnliche Verpflichtung ein Besserungsrecht zugunsten des Landes vor.

Der Rechnungshof teilt die Ansicht der Senatsverwaltung nicht. Der Vertrag zur Übernahme einer bürgschaftsrechtlichen Verpflichtung stand nicht vollumfänglich unter der aufschiebenden Bedingung; es wurden vielmehr in dem Vertrag diverse Ausnahmetatbestände definiert. Die Gegenleistung des Landes Berlin für die Zahlung der Provision durch die Gesellschaft B war bereits mit der Übernahme der bürgschaftsähnlichen Verpflichtung und nicht erst mit Zahlungen erfüllt, denn zum Zeitpunkt der Vereinbarung der bürgschaftsähnlichen Verpflichtung durch das Land Berlin trat die damit bezweckte existenzsichernde Wirkung für die Gesellschaft B unmittelbar ein. Es wäre auch daher angemessen gewesen, dass die Gesellschaft B die Provision sofort - und nicht erst nach Eintritt der aufschiebenden Bedingung - zahlt. Schließlich sind die Zahlungsverpflichtungen der Gesellschaft B unabhängig von der Geschäftstätigkeit der Gesellschaft A und unterliegen unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt einer Zweckbindung (vgl. T 240). Damit wären Zuführungen der Provisionszahlungen zum Landeshaushalt auch nicht zweckfremd gewesen. Das von der Senatsverwaltung angeführte Besserungsrecht bezieht sich auf etwaige künftige Verbesserungen der Eigenkapitalquote der Gesellschaft B, die unter bestimmten Voraussetzungen zu Zahlungen der Gesellschaft B an das Land Berlin führen könnten. Derartige Zahlungen sind allerdings in ihrer Höhe sowie ihren Zeitpunkten höchst ungewiss und im Wesentlichen von der Geschäftsentwicklung der Gesellschaft B abhängig.

- 242 In den dem Rechnungshof vorliegenden Unterlagen hatte die Senatsverwaltung wiederholt dargestellt, dass die Aufwendungen für die Tätigkeit der Gesellschaft A aus der von der Gesellschaft B zu zahlenden Provision finanziert werden sollen und daher für den Landeshaushalt aus der Tätigkeit der Gesellschaft A keine Belastungen für das Land Berlin entstehen wür-

den. Diese Aussage ist im Hinblick auf die vereinbarte aufschiebende Bedingung unzutreffend. Bereits bei Übernahme der Verpflichtung zugunsten der Gesellschaft B musste die Senatsverwaltung davon ausgehen, dass Aufwendungen der Gesellschaft A vorfinanziert werden müssen. Es war daher frühzeitig absehbar, dass dem Land Berlin erhebliche Zinsverluste entstehen werden. Diese betragen nach Berechnung des Rechnungshofs insgesamt etwa 900 000 €.

- 243 Die Senatsverwaltung hat darauf hingewiesen, dass eine Gesellschaft mit den Aufgaben der Gesellschaft A nicht innerhalb kurzer Zeit sinnvoll zu errichten sei. Alle Beteiligten seien davon ausgegangen, dass die aufschiebende Bedingung bis Ende 2002/Anfang 2003 eintreten werde. Dass die aufschiebende Bedingung erst Anfang 2004 eintreten würde, sei zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Übernahme der bürgerschaftsähnlichen Verpflichtung nicht bekannt gewesen.

Diese Argumentation überzeugt nicht. Es kann dahingestellt bleiben, zu welchem Zeitpunkt die Senatsverwaltung mit dem Eintreten der aufschiebenden Bedingung gerechnet hat. Ihr war schon bei Übernahme der Verpflichtung zugunsten der Gesellschaft B bekannt, dass der Aufbau der Gesellschaft A zügig erfolgen muss und mit entsprechenden Kosten verbunden ist. Die Senatsverwaltung wusste damals auch, dass das Eintreten der aufschiebenden Bedingung von einem Dritten abhängig ist, auf dessen Verhalten sie nur sehr begrenzt Einfluss hat. Sie musste daher davon ausgehen, dass Aufwendungen der Gesellschaft A vorfinanziert werden müssen und dem Land Berlin daraus Zinsbelastungen entstehen werden.

- 244 Die Gesellschaft B hat die noch ausstehenden Provisionen der vergangenen Jahre nicht unmittelbar nach Eintritt der Bedingung, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt gezahlt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die rechtzeitige Zahlung nicht angemahnt hat. Dadurch sind dem Land Berlin weitere vermeidbare Zinsaufwendungen von mindestens 250 000 € entstanden. Hierzu hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung zur Prüfung der Haftungsfrage aufgefordert.

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, sie habe die Gesellschaft B aufgefordert, dem Land den Zinsschaden für die verspätete Zahlung zu ersetzen. Der Rechnungshof erkennt diesen Schritt ausdrücklich an.

- 245 Die **Auswahl des Geschäftsführers** der Gesellschaft A wurde allein durch das für Finanzen zuständige Mitglied des Senats vorgenommen. Eine Suche nach anderen Kandidaten oder eine Ansprache von potenziellen Bewerbern ist weder aktenkundig noch sonst ersichtlich. Vor Abschluss des Anstellungsvertrags am 22. Juli 2002 (vgl. T 230) wurde die Eignung des Geschäftsführers durch ein Beratungsunternehmen bestätigt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei der Auswahl des Geschäftsführers kein sachgerechtes Auswahlverfahren durchgeführt worden ist.

Die Senatsverwaltung hat dem entgegengehalten, der ausgewählte Bewerber habe die Gewähr dafür geboten, die notwendigen fachlichen und personellen Voraussetzungen zu besitzen, und dies zur vollsten Zufriedenheit aller Beteiligten unter Beweis gestellt. Im Übrigen hätte sich der Aufsichtsratsvorsitzende eines externen, erfahrenen Personalberaters bedient. Dieser habe den Bewerber nach „ausführlichem Assessment“ empfohlen.

Diese Argumentation ist nach Aktenlage und Verfahrensablauf nicht stichhaltig. Ein offenes Auswahlverfahren ist weder dokumentiert noch sonst ersichtlich. Dagegen spricht zudem, dass die Senatsverwaltung dem Geschäftsführer vertrauliche Unterlagen - rd. zwei Monate bevor das Beratungsunternehmen dessen Eignung bestätigte - zugesandt hatte. Dies lässt sich nur damit erklären, dass die Entscheidung über den künftigen Geschäftsführer zu diesem Zeitpunkt längst gefallen war. Im Übrigen ist es unerheblich, wie die späteren Leistungen des Geschäftsführers zu beurteilen sind.

- 246 Mit dem **Geschäftsführer** wurde eine **Vergütung** vereinbart, die aus einem Fixgehalt, einem leistungsabhängigen variablen Gehalt und zahlreichen Nebenleistungen besteht. Insgesamt ergibt sich eine Vergütung, die im Vergleich mit den Vergütungen, die Geschäftsführern für weitaus risikoreichere Tätigkeiten oder für Unternehmen mit größerer organisatorischer und personeller Verantwortung (einschließlich Unternehmen Berlins) gewährt werden, erheblich höher ausfällt: Die Gesellschaft A hat weniger als 40 Mitarbeiter, sie nimmt ausschließlich Aufgaben des Landes Berlin wahr, für die ihr die Aufwendungen vollumfänglich erstattet werden (vgl. T 232), sodass ihr hieraus kein Risiko erwächst. Die Haftung des Geschäftsführers ist durch eine D & O-Versicherung begrenzt.

Das leistungsabhängige variable Gehalt wurde gezahlt, obwohl die bisher zugrunde liegenden **Zielvereinbarungen** keine quantitativ messbaren Ergebnisse enthalten und somit eine objektive Bewertung des Erreichungsgrades nicht zulassen. Hinzu kommt, dass die Zielvereinbarung zwischen Aufsichtsrat und Geschäftsführer erst in der Mitte des jeweils laufenden Jahres getroffen wurden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Senator für Finanzen mit dem Geschäftsführer der Gesellschaft A eine deutlich überhöhte Vergütung vereinbart hat. Er erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung auf eine entsprechende Änderung des Anstellungsvertrags hinwirkt und die Zielvereinbarungen künftig vor dem für sie geltenden Zeitraum geschlossen werden, damit sie einen nachvollziehbaren Maßstab als Vergütungsgrundlage darstellen.

- 247 Die Senatsverwaltung hat die Vergütung allein mit einer hohen Verantwortung des Geschäftsführers dafür gerechtfertigt, dass seine Gesellschaft die ihr übertragenen Aufgaben haushaltsminimierend für das Land Berlin ausführt. Im Übrigen würde das Gehalt nur zu 60 v. H. aus einem Fixum bestehen, der Rest sei eine variable, erfolgsabhängige Vergü-

tung. Nachdem quantitative Maßstäbe nicht hätten festgelegt werden können, sei im Dezember 2005 für das Jahr 2006 eine Zielvereinbarung geschlossen worden, in der die Ziele anhand der großen Projekte der Gesellschaft A definiert seien.

Damit sind die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht widerlegt. Die Senatsverwaltung verkennt, dass die Erfüllung des Gesellschaftszwecks stets die originäre Aufgabe des Geschäftsführers eines Unternehmens darstellt. Ihre Ausführungen enthalten keine Anhaltspunkte dafür, dass die Pflichten des Geschäftsführers in großem Maße darüber hinausgehen oder Ziele besonders schwer zu erreichen sind. Zu den früheren Zielvereinbarungen bleibt festzustellen, dass sie sowohl verspätet als auch ohne quantitative Vorgaben geschlossen worden sind. Insoweit geleistete Zahlungen sind daher gleichsam wie Festgehälter zu bewerten.

- 248 Die sechs Mitglieder des Aufsichtsrats erhalten neben der Erstattung ihrer Auslagen eine jährliche Vergütung. Entsprechend der vom Senat am 3. Mai 2005 beschlossenen „Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen“ soll jedoch keine **Aufsichtsratsvergütung** gewährt werden, wenn es sich um eine Beteiligung handelt, deren Aufwendungen, wie bei der Gesellschaft A, ganz oder zum Teil vom Land Berlin selbst getragen werden. Der Rechnungshof hat den Verstoß der Beteiligungsverwaltung gegen die von ihr selbst dem Senat vorgelegten Maßstäbe beanstandet und die Erwartung geäußert, dass den Aufsichtsratsmitgliedern ausschließlich der Ersatz von Aufwendungen gewährt wird.

Die Senatsverwaltung hat dazu vorgetragen, die Beteiligungshinweise hätten keinen Gesetzescharakter und seien deshalb nicht bindend. Eine Vergütung sei gerechtfertigt, wenn damit qualifizierte externe Fachleute für die Arbeit im Aufsichtsrat gewonnen werden können.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung sind abwegig. Alle betroffenen Aufsichtsratsmitglieder der Gesellschaft A hatten bereits ohne Vorbedingungen ihre Bereitschaft erklärt, bevor die Gesellschafterversammlung über die Vergütung ihrer Tätigkeit beschlossen hat. Zudem stellt die Missachtung der von der Beteiligungsverwaltung selbst aufgestellten Regelungen einen sehr negativen Präzedenzfall dar.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Aufsichtsratsstätigkeit in der Gesellschaft A nicht mehr vergütet wird.

- 249 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend fehlerhaftes Handeln der Beteiligungsverwaltung bei der Ausstattung der Gesellschaft A, die lediglich Aufgaben des Landes Berlin wahrnimmt, und bei der Überwachung ihrer laufenden Tätigkeit, insbesondere dass
- dem Land Berlin durch vorfällige und überhöhte Zahlungen der Aufwandserstattung sowie infolge überhöhter Liquidität der Gesellschaft A erhebliche Zinsverluste entstehen (vgl. T 231 bis 234);

- die Gesellschaft zusätzlich zu den Aufwandserstattungen eine Honorarzahlung erhält (vgl. T 235 und 236);
- bei der Gesellschaft A eine nicht notwendige Kapitalrücklage von 500 000 € gebildet wurde (vgl. T 237);
- die Senatsverwaltung für Finanzen bei der Festlegung der Höhe der von der Gesellschaft B zu zahlenden Provision von ihren eigenen Landesbürgschaftsrichtlinien weit zugunsten der Gesellschaft B abgewichen ist (vgl. T 238 und 239);
- die Beteiligungsverwaltung infolge unzureichender Vertragsgestaltung und -durchführung gegenüber der Gesellschaft B vermeidbare Zinsbelastungen für das Land Berlin in Höhe von etwa 1,1 Mio. € herbeigeführt hat (vgl. T 240 bis 244);
- bei der Auswahl des Geschäftsführers der Gesellschaft A kein sachgerechtes Auswahlverfahren durchgeführt worden ist (vgl. T 245);
- Zielvereinbarungen als Bemessungsgrundlagen für die variable Vergütung des Geschäftsführers verspätet festgelegt worden sind sowie die Vergütung des Geschäftsführers der Gesellschaft A erheblich über der vergleichbarer Unternehmen und anderer Landesbeteiligungen liegt (vgl. T 246 und 247);
- entgegen den „Hinweisen für Beteiligungen des Landes Berlin“ Vergütungen für die Mitglieder des Aufsichtsrats der Gesellschaft A gezahlt werden (vgl. T 248).

Der Rechnungshof erwartet, dass

- **künftig unangemessene oder nicht gerechtfertigte Zahlungen an die Gesellschaft A und deren Organe unterbleiben,**
- **unnötige Zinsbelastungen für das Land vermieden werden sowie**
- **die nicht notwendige Kapitalrücklage an das Land zurückgeführt wird.**

2. Erste Ergebnisse einer Prüfung des neuen Berliner Immobilienmanagements

Die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM GmbH) hat als Geschäftsführerin für das Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) gegen das SILB Errichtungsgesetz verstoßen, indem sie insbesondere zulasten des Sondervermögens Verbindlichkeiten gegenüber Dritten eingegangen ist und zudem

ohne Zustimmung des Abgeordnetenhauses de facto Rücklagen in zweistelliger Millionenhöhe für das Sondervermögen gebildet hat. Sie hat liquide Mittel ebenfalls in Millionenhöhe zurückgehalten; allein dies hat zu einer Zinsbelastung für das Land Berlin in Höhe von bisher mindestens 92 000 € geführt. Der Aufsichtsrat der BIM GmbH hat in einer „Zielvereinbarung mit der Geschäftsleitung“ der BIM GmbH für das Jahr 2004 einen zu 25 v. H. bonusbegründenden Erfolgsfaktor festgelegt, dessen Eintritt allein von einer Entscheidung des Abgeordnetenhauses abhängig war. Des Weiteren hat der Aufsichtsrat einen Abschlussprüfer sowohl für die BIM GmbH als auch für das SILB und den Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung beauftragt, ohne die gesetzlichen Rechte des Rechnungshofs zu beachten.

250 Mit Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 31. Oktober 2002 wurde die Grundlage für ein **neues Berliner Immobilienmanagement** geschaffen, das die bisherige Form der Gebäudebewirtschaftung ablösen sollte. Ziel war und ist, über ein Vermieter-Mieter-Modell eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung und Nutzung der landeseigenen und angemieteten Gebäude und Räume, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben notwendig sind, zu erreichen. Zugleich sollte die Gebäudeunterhaltung und -bewirtschaftung (Reinigungs-, Pförtner- und Hausmeisterdienste etc.) durch eine verbesserte Organisation des vorhandenen Landespersonals sowie die optimierte Vergabe von Leistungen an externe Anbieter effizienter genutzt werden.

In Ausführung dieses Beschlusses wurde mit Gesetz vom 4. Dezember 2002 zum 1. Januar 2003 ein Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) errichtet, für das als Geschäftsführerin die BIM Berliner Immobilienmanagementgesellschaft mbH (BIM GmbH) gegründet wurde; Alleingesellschafter ist das Land Berlin. Daneben wurde nach § 26 LHO der Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung (LfG) für die operativen Gebäudedienstleistungen eingerichtet. Die BIM GmbH nahm am 1. Mai 2003, der LfG am 1. August 2003 den Geschäftsbetrieb auf.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung des neuen Immobilienmanagements verfolgt und durch stichprobenweise Prüfungen erste Erkenntnisse erlangt.

251 Um den wirtschaftlichen Umgang mit der Ressource Raum bei den Nutzern zu erreichen, sollte mit dem Vermieter-Mieter-Modell eine Kostentransparenz geschaffen sowie über Anreizsysteme kostenbewusstes Verhalten bei den Nutzern erzeugt werden. Dementsprechend wurden bei den Ansätzen für die Nettokaltmiete und die Bewirtschaftungskosten in den Fachkapiteln der Nutzer auf der Basis der gebäudescharfen Ermittlung zweckgebundene Mittel in Höhe der Ist-Werte der Jahre 2000 und 2001 veranschlagt, die an das SILB zu zahlen sind. Sie werden jährlich anhand der Ist-Werte fortgeschrieben und sind von pauschalen Kürzungen ausgenommen. Verwaltungen, die bereits in der Vergangenheit sparsam mit der Ressource Raum

umgegangen sind, sollen so durch die vorgesehene schrittweise Reduzierung der Mietmittel nicht benachteiligt werden. Hierbei sind die Quadratmetervorgaben der Allgemeinen Anweisung über die Bereitstellung und Nutzung von Diensträumen (Raumnutzungsanweisung - AllARaum) ein wesentlicher Faktor.

252 Im LfG wurden alle Mitarbeiter zusammengeführt, die zuvor dezentral bei verschiedenen gebäudebewirtschaftenden Verwaltungsdienststellen beschäftigt waren. Die Einstellung neuen Personals ist nicht mehr vorgesehen, da die operative Durchführung der Gebäudebewirtschaftung mittelfristig von privaten Anbietern durchgeführt werden soll. Mit dem Abbau des Landespersonals soll der Anteil der privaten Dienstleister sukzessive so erhöht werden, wie die Aufgaben dies erforderlich machen. Für die Übergangszeit, in der das Land Berlin noch über eigenes Personal verfügt, wird die Aufgabenerledigung - einschließlich der Vergabe von Dienstleistungen an private Dienstleister - unter Steuerung, Aufsicht und fachlicher Anweisung der BIM GmbH zentral wahrgenommen.

253 Mit dem SILB ErrichtungsG wurden 58 im Startportfolio ausgewiesene landeseigene Bürodienstgebäude aus dem jeweiligen Fachvermögen herausgelöst und in das gebildete Sondervermögen überführt, um dann gegen Entrichtung am Markt orientierter Mieten an die jeweiligen Behörden-Nutzer vermietet zu werden.

Da das Sondervermögen als rechtlich unselbständiger Teil des Vermögens des Landes Berlin nicht am Rechtsverkehr teilnehmen darf und über kein eigenes Personal verfügt, wird dessen Geschäftsführung nach dem SILB ErrichtungsG von der BIM GmbH wahrgenommen. Wegen der Einzelheiten der Geschäftsführung verweist das Gesetz auf den Gesellschaftsvertrag der BIM GmbH. Dort sind alle in § 2 Abs. 1 SILB ErrichtungsG dargestellten Aufgaben des Sondervermögens, also insbesondere die Vermietung der dem SILB zugewiesenen Dienstgebäude an Dienststellen des Landes Berlin und an Dritte sowie die Steuerung und Durchführung aller Leistungen und Bewirtschaftung dieser Gebäude, als eigene Aufgaben der BIM GmbH bezeichnet.

254 Nach § 3 Abs. 1 SILB ErrichtungsG dürfen **keine finanziellen Verpflichtungen zulasten des Sondervermögens oder zulasten des Landes Berlin** eingegangen werden. Damit schließt das Gesetz aus, dass das Sondervermögen zur Erfüllung seiner ihm nach § 2 Abs. 1 SILB ErrichtungsG obliegenden Aufgaben vertragliche Verpflichtungen gegenüber Dritten einget.

Die Praxis hat jedoch gezeigt, dass von der BIM GmbH - auch entgegen entsprechenden Hinweisen des Rechnungshofs - bei rechtlich relevanten Vorgängen das Sondervermögen als Vermieter, Verpächter oder Auftraggeber genannt wird. So werden z. B. beim Abschluss von Miet- und Überlassungsverträgen über Gewerberäume an Dritte, Mietverträgen über die

Bereitstellung von Kraftfahrzeug-Stellplätzen, Kantinen-Pachtverträgen, Verträgen über Gebäudereinigungsarbeiten und Verträgen über die Abholung von Altpapier und Altglas Formulierungen wie „Sondervermögen Immobilien Land Berlin (SILB), vertreten durch die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, ...“ oder wie auch häufig in Ausschreibungstexten oder Verdingungsunterlagen „Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin c/o BIM Berliner Immobilienmanagement Gesellschaft mbH“ verwendet. Dies führt dazu, dass die BIM GmbH das Sondervermögen verpflichtet und nicht die Geschäfte des SILB - treuhänderisch - im eigenen Namen besorgt. In diesen Fällen handelt es sich um einen Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot, das die Frage nach der Nichtigkeit der Verträge (§ 134 BGB) aufwirft. Der Rechnungshof hat sowohl den vormaligen Geschäftsführer als auch den Vorsitzenden des Aufsichtsrats der BIM GmbH auf die Problematik frühzeitig - mündlich - hingewiesen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen beabsichtigt, die derzeitige Regelung in Form einer Gesetzesänderung zu § 3 Abs. 1 SILB ErrichtungsG „klarzustellen“.

255 Die behördlichen Nutzer der dem SILB übertragenen Gebäude zahlen im Rahmen des Vermieter-Mieter-Modells Miete an das Sondervermögen (vgl. T 251). Die Begleichung der Mieten durch die landeseigenen Nutzer der dem SILB zuzurechnenden Büroflächen bewirkt zunächst keinen echten Geldfluss. Vielmehr wird die Zahlung nur buchungstechnisch erfasst, indem ein speziell hierfür eingerichteter Ausgabetitel der leistenden Behörde belastet wird und ein Betrag in gleicher Höhe auf einem dem SILB gewidmeten internen Verrechnungskonto der Landeshauptkasse gutgeschrieben wird.

Für den privatrechtlichen Zahlungsverkehr unterhält die BIM GmbH für die Aufgaben des SILB ein Bankkonto bei der Landesbank Berlin (LBB). Die Liquidität für diese Aufgaben wird dadurch hergestellt, dass die Landeshauptkasse bei Bedarf auf Anforderung der BIM GmbH Geld zulasten des SILB-Verrechnungskontos auf das „SILB-Konto“ bei der LBB überweist. Diese Überweisung bewirkt sodann einen echten Geldfluss und belastet so die Kreditlinie Berlins.

Für eigene Aufgaben unterhält die BIM GmbH zwei weitere Konten bei der LBB („BIM-Verwaltung“ und „BIM-Treuhand“). Sie bezieht einen Großteil ihrer Liquidität auch für diese Aufgaben im Rahmen der in § 5 Abs. 1 Satz 3 SILB ErrichtungsG vorgesehenen Finanzierung der Geschäftsführungstätigkeit für das SILB eigenverantwortlich aus dem „SILB-Konto“ bei der LBB.

Angesichts der finanziellen Lage des Landes Berlin verbietet es sich auch für die BIM GmbH, mehr liquide Mittel vorrätig zu halten und damit dem Landshaushalt vorzuenthalten, als bei vorsichtiger Betrachtung für den laufenden Betrieb notwendig ist. Die BIM GmbH führte auf Nachfrage aus, den Geldbestand auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Vorhersehbare Einnahmen und Ausgaben würden in die Liquiditätsplanung

einbezogen. Eine Überprüfung aller Kontenstände der BIM GmbH bei der LBB ergab allerdings ein anderes Bild:

Ansicht 37: Liquiditätsreserve

Zeitraum	01.01. bis 31.12.04	01.01. bis 31.12.05
	- € -	
Höchstbestand	7 610 973	8 830 581
Mindestbestand	637 612	1 443 013
Mittelwert	3 599 224	3 492 639

Bei einem Zinssatz von im Mittel ca. 3,4 v. H. für von Berlin aufgenommene Kredite bedeutet dies eine Zinslast von etwa 122 000 € für 2004 und 119 000 € für 2005.

Zu der hohen Liquiditätsreserve teilte die BIM GmbH mit, dass sie ihrerseits die Gelder für tägliche Zahlungen vorzuhalten habe. Diese seien auf einem Girokonto der LBB mit ca. 2 v. H. verzinst. Hieraus ergebe sich ein Zinsgewinn, der mit der vom Rechnungshof berechneten Zinslast verrechnet werden müsse. Zieht man die Zinseinnahmen auf den genannten Girokonten der BIM GmbH in Höhe von 67 564 € für 2004 und 81 410 € für 2005 ab, bleibt mindestens eine Zinsbelastung für das Land Berlin von etwa 92 000 € (54 000 € für 2004 und 38 000 € für 2005) bestehen.

- 256 Ein **Überschuss des SILB** soll - abgesehen von notwendigen Rücklagen für zukünftige Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen - vollständig an das Land Berlin abgeführt werden. Er entsteht im Wesentlichen aus den den jeweiligen Dienststellen aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellten Mitteln für Mietzahlungen abzüglich der Aufwendungen für Betriebskosten, bauliche Unterhaltungsmaßnahmen und die Geschäftsführung durch die BIM GmbH. Auf diese Weise sollen sich Einsparungen, die durch das neue Immobilienmanagement erzielt werden, direkt auf den Landeshaushalt auswirken (Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 29.10.03, rote Nr. 1936).

Für das Jahr 2004 hat die Geschäftsführung der BIM GmbH für das SILB eine Abführung von 30 Mio. € an den Berliner Haushalt beschlossen und ausgezahlt, obwohl der erwirtschaftete Überschuss 40,8 Mio. € betrug und damit genau dem im Wirtschaftsplan des SILB erwarteten Überschuss entsprach. Über die Verwendung des in 2003 erwirtschafteten Überschusses von 1,6 Mio. € ist bisher auch noch nicht beschlossen worden. Damit sind für das SILB de facto bereits insgesamt 12,4 Mio. € Rücklagen gebildet worden, ohne dass der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses gemäß § 3 Abs. 2 SILB ErrichtungsG über deren Angemessenheit beschlossen hat.

- 257 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mitgeteilt, dass die Vorlage zur Zustimmung des Hauptausschusses zur **Rücklagenbildung** für das Geschäftsjahr 2004 nach Aussage der BIM GmbH zurzeit vorbereitet werde. Dadurch, dass der Bericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zum SILB und zum LfG erst am 19. September 2005 vorlag, habe sich die Vorlage für den Hauptausschuss zur Rücklagenbildung entsprechend verzögert.

Der Rechnungshof erinnert daran, dass nach § 3 Abs. 2 SILB Errichtungsg ein sich aus der Bewirtschaftung des Sondervermögens ergebender Überschuss dem Sondervermögen in angemessener Höhe in Form einer Rücklage zugeführt wird, wobei über dessen Angemessenheit der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses entscheidet. Die Entscheidung des Hauptausschusses müsste also dem Gesellschafterbeschluss über die Rücklagenbildung vorausgehen, um als Bilanzposten in den Jahresabschluss aufgenommen werden zu können.

Inwieweit der Jahresabschluss (oder das Ergebnis der Jahresabschlussprüfung) des LfG von Bedeutung sein soll, ist nicht nachvollziehbar.

- 258 Die **Finanzierung der Geschäftsführung für das Sondervermögen** durch die BIM GmbH erfolgt gemäß § 5 SILB Errichtungsg zulasten des Sondervermögens aus dem Haushaltsplan. Ein Anreiz für die BIM GmbH, die Kosten für die Geschäftsführung des SILB möglichst gering zu halten, ist nicht gegeben. Sie kann ineffizientes Management in ihrem originären Aufgabenbereich durch diesen „Selbstbedienungsmechanismus“ jederzeit ausgleichen. Die BIM bereinigte bisher ihr Jahresgesamtergebnis über die Einstellung einer Vergütung für die Geschäftsführung des SILB genau in der Höhe ihres gesamten Jahresfehlbetrags. Eine Transparenz der auf die Geschäftsführung für das SILB entfallenden Kosten ist damit nicht gegeben.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat eingewandt, dass eine Regelung über die Höhe der Aufwandsentschädigung der BIM GmbH für die Bewirtschaftung der SILB-Immobilien existiere. Sie orientiere sich an der Vergütung der BIM GmbH für die Bewirtschaftung der angemieteten Grundstücke. Transparenz sei somit gewährleistet. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sowohl der Wirtschaftsprüfer für die BIM GmbH als auch der für das SILB für das Jahr 2004 erklärt haben, die Vergütung der BIM GmbH für die Geschäftsführung des Sondervermögens sei so bemessen, dass bei der BIM GmbH ein ausgeglichenes Jahresergebnis entsteht.

- 259 Der **Aufsichtsratsvorsitzende** der BIM GmbH ist laut Gesellschaftsvertrag **zugleich Vorsitzender der Gesellschafterversammlung**, die u. a. den Aufsichtsrat zu entlasten hat. Diese Aufgaben werden vom Senator für Finanzen wahrgenommen. Selbst wenn der Vorsitzende der Gesellschafterversammlung sein Stimmrecht einem Dritten überlassen sollte, besteht die Gefahr einer Interessenkollision.

Die Senatsverwaltung für Finanzen führt aus, sie sei bei einigen Gesellschaften neben der Funktion als Gesellschafter nach der Geschäftsverteilung des Senats auch Fachverwaltung. Dies treffe auch auf die BIM zu. Es sei durchaus üblich und habe im Einzelfall Vorteile, wenn die Fachverwaltung dabei den Aufsichtsratsvorsitzenden stelle. Im vorliegenden Fall könne der Aufsichtsrat so seiner Funktion als Kontrollorgan der Geschäftsführung am effektivsten entsprechen.

Damit wurden die Bedenken des Rechnungshofs jedoch nicht ausgeräumt, zumal die Senatsverwaltung zum Problem der zwischen dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats und der Gesellschafterversammlung bestehenden Personalunion nicht Stellung genommen hat.

- 260 Zwischen dem Senator für Finanzen als Aufsichtsratsvorsitzendem der BIM GmbH und dem Geschäftsführer der BIM GmbH wurden für die Jahre 2004 und 2005 Zielvereinbarungen geschlossen, deren Erfüllung die Auszahlung von Boni an die Geschäftsleitung begründet.

Nach dem Protokoll der 7. Aufsichtsratssitzung der BIM GmbH am 14. März 2005 sah die **Zielvereinbarung für das Jahr 2004** u. a. folgendes Ziel vor:

„Erweiterung des Sondervermögens, z. B. um das Fachvermögen der Senatsverwaltung für Justiz sowie der zentral verwalteten Schulen (aus dem Fachvermögen der Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport) spätestens bis zum 1.1.2005.“ Dieses Ziel wurde mit 25 v. H. gewichtet.

Diese Zielvorgabe ist als Grundlage einer Bonuszahlung nicht sachgerecht, da die Erweiterung des Portfolios von einer Entscheidung des Abgeordnetenhauses abhängt und keinen Erfolg der Geschäftsleitung der BIM GmbH darstellt.

Die Bonuszahlungen an den Geschäftsführer und die Prokuristin wurden überdies in voller Höhe beschlossen, obwohl der Vollzug des „Erfolgs“ des vorgenannten Ziels für 2004 noch nicht einmal bis zum Ende des Jahres 2005 eingetreten ist.

- 261 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat eingewandt, das Ziel „Erweiterung des Sondervermögens um Justizgebäude und zentral verwaltete Schulen“ könne durchaus Teil einer Zielvereinbarung sein. Den Beschluss zur Erweiterung des Portfolios habe zwar das Abgeordnetenhaus gefasst, die dem Beschluss vorangehenden intensiven Arbeiten, Abstimmungen, Gespräche, Darstellungen, Präsentationen und Vorbereitungen seien aber als Erfolg der Geschäftsführung zu werten. Der Beschluss des Aufsichtsrats zur Auszahlung der Boni sei daher nicht zu beanstanden. Die Wertung des Rechnungshofs, das vereinbarte Ziel der Portfolioerweiterung sei bis zum vereinbarten Termin 1. Januar 2005 nicht erreicht worden, greife ebenfalls nicht durch. Tatsächlich wäre dieses Ziel bis zum genannten Datum objek-

tiv nicht erreichbar gewesen. Dies hätte allerdings nicht an der mangelnden Arbeit der Geschäftsführung der BIM GmbH gelegen, sondern an den vom Senat geänderten Terminvorgaben. Dies hätte der Aufsichtsrat in seiner Sitzung gewertet; er habe nachvollziehbar der Auszahlung der Boni in voller Höhe zugestimmt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat damit bestätigt, dass die Beschlussfassung zur Erweiterung des Portfolios in die Zuständigkeit des Abgeordnetenhauses fällt und das Ziel Portfolioerweiterung zum (ziel-)vereinbarten Zeitpunkt nicht erreicht wurde.

- 262 Von der BIM GmbH unbemerkt sind rd. 60 Nutzer von **Stellplätzen** ihren sich aus den Mietverträgen über die Bereitstellung eines Kraftfahrzeug-Stellplatzes ergebenden Verpflichtungen zur Zahlung der Miete nicht nachgekommen. Zahlungserinnerungen mit dem Ziel der Begleichung der im Jahr 2004 und im 1. Halbjahr 2005 entstandenen Zahlungsrückstände von insgesamt 27 000 € wurden von der Buchhaltung der BIM GmbH erst im Sommer 2005 aufgrund entsprechender Hinweise durch den Rechnungshof verschickt. Daraufhin ist der überwiegende Teil der säumigen Mieter bis September 2005 seiner Zahlungsverpflichtung nachgekommen; in den anderen Fällen wurden Mahnungen versandt. Angabegemäß sollen künftig monatlich ein Abgleich der eingegangenen Mietzahlungen vorgenommen und säumige Zahler umgehend angemahnt werden. Darüber hinaus werde angestrebt, sämtliche Stellplatz-Mieter zur Erteilung einer Einzugsermächtigung zu bewegen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat darauf hingewiesen, dass die BIM GmbH rd. 1 500 vermietete Stellplätze verwaltet. Die Verträge seien zunächst von den für die Immobilien zuständigen Mitarbeitern zu übernehmen und zu erfassen gewesen. Im zweiten Schritt sei die Konzentration der kaufmännischen Vertragsverwaltung in der Buchhaltung erfolgt. Bei den vom Rechnungshof genannten 60 Fällen (4 v. H. der vermieteten Stellplätze) habe es sich um Stellplatzverträge gehandelt, bei denen es hinsichtlich Zahlungsweg, Vertragsstatus etc. Unklarheiten gab. Im Wesentlichen seien die offenen Forderungen beglichen worden bzw. es habe sich herausgestellt, dass die Mieter bereits an das Land Berlin (Landeshauptkasse) gezahlt hatten, das Geld jedoch nicht im SILB angekommen war.

Die Senatsverwaltung hat die vom Rechnungshof aufgezeigten Schwachpunkte im Forderungsmanagement der BIM GmbH damit bestätigt.

- 263 Bei Geschäftsaufnahme trat die BIM GmbH im Namen und im Auftrag des Landes Berlin in - soweit der Rechnungshof geprüft hat - 18 ursprünglich von den Verwaltungsstellen des Landes Berlin mit Dritten geschlossene **Kantinen-Pachtverträge** ein, obwohl das SILB ErrichtungsG es verbietet, zulasten des Landes Berlin finanzielle Verpflichtungen einzugehen (vgl. T 254).

Die Altverträge waren entsprechend den Kantinen-Richtlinien des Landes Berlin vom 30. April 1997 geschlossen worden und sahen vor, dass der Pachtzins jährlich umsatzabhängig neu festzusetzen ist. In keinem der stichprobenweise eingesehenen Vorgänge ist die BIM GmbH dieser jährlichen Verpflichtung nachgekommen. Vielmehr wurden die letztmalig für 2003 von den bisher gebäudebewirtschaftenden Verwaltungsdienststellen vorher festgesetzten Pachtzinsen unverändert übernommen, ohne dass in der Folge jährliche Überprüfungen der Umsätze für eine ggf. erforderliche Neufestsetzung der Beträge vorgenommen wurden. In einem Fall hat der Pächter seine Umsätze sogar unaufgefordert mitgeteilt, ohne dass die BIM GmbH wenigstens hier tätig wurde. Deswegen ist nicht ersichtlich, dass die BIM GmbH Einnahmen in angemessener Höhe erzielt hat.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat hierzu ausgeführt, dass es sich hierbei um neun Pachtverträge der Finanzämter mit einer monatlichen Pacht von insgesamt 1 696,87 € handele. Davon seien für fünf Kantinen die Umsatzhöhe zu Beginn des Jahres 2006 durch die BIM GmbH abgefragt und in Einzelfällen auch die zu zahlende Pacht bereits angeglichen worden. Für die übrigen vier Kantinen erfolge derzeit die Abfrage. Eine Anpassung der Pacht würde dann, wenn erforderlich, vorgenommen. Da die betroffenen Finanzämter in den letzten Jahren keine maßgeblichen personellen Verstärkungen erfahren hätten, sei auf eine Abfrage im Jahr 2005 verzichtet worden.

Die Personalentwicklung bei den Finanzämtern mag die Umsatzhöhe beeinflussen. Diese ist jedoch ebenso von anderen Faktoren abhängig. Die BIM GmbH ist weder formell noch materiell von ihrer Pflicht zur umsatzabhängigen jährlichen Neubemessung der Pachten entbunden gewesen.

- 264 Nachdem der Pachtvertrag über die Kantine im Objekt Jüdenstraße (Berliner Rathaus) zum 30. Juni 2003 vom damals zuständigen Landesverwaltungsamt gekündigt worden war, hat die BIM GmbH die Kantine vom 1. Juli 2003 an einen anderen Betreiber bis zum Neuabschluss eines Vertrags als Zwischenlösung zur vorläufigen Nutzung überlassen. Längerfristige vertragliche Bindungen sollten wegen des noch nicht abgeschlossenen Insolvenzverfahrens mit dem Vorpächter nicht eingegangen werden. Es wurde vereinbart, dass während der vorläufigen Nutzung keine umsatzabhängige Pacht, sondern lediglich die Betriebskostenvorauszahlung zu leisten wäre.

Zeitgleich begannen die BIM GmbH und die Nutzerin mit der Ausarbeitung eines Vertrags, in dem die monatliche Betriebskostenvorauszahlung auf 2 400 € festgelegt wurde. Einer entsprechenden Zahlungsaufforderung im November 2003, die fällige Betriebskostenvorauszahlung von insgesamt 12 000 € für die Monate Juli bis November zu überweisen, folgte die Pächterin nicht. Die BIM GmbH zog hieraus für die Dauer eines Jahres keine Konsequenzen.

Erst im November 2004, also ein Jahr später, wurde dann vereinbart, dass der gesamte ausstehende Betrag für 2003 und 2004 nach schriftlichem Vertragsabschluss zu zahlen sei. Der Vertragsabschluss verzögerte sich jedoch weiter und erfolgte erst im Mai 2005, sodass der sich seit Juli 2003 kontinuierlich aufbauende und letztlich kreditierte Betrag zu diesem Zeitpunkt mehr als 45 000 € betrug.

- 265 Die Senatsverwaltung für Finanzen erklärte, auf Betreiben des Nutzers sei nach Insolvenz des bisherigen Kantinenbetreibers der lückenlose Kantinenbetrieb durch die BIM GmbH gewährleistet worden; ein neuer Kantinenbetreiber sei ausgewählt worden. Um zulasten des SILB keine unwirtschaftlichen Verpflichtungen einzugehen (in den alten Vertragsmodalitäten war die komplette Instandhaltung und Instandsetzung des Kantineninventars durch den Verpächter vorgesehen), sei die Senatskanzlei gebeten worden, sich kostenmäßig an der Instandhaltung und Instandsetzung des Kantineninventars zu beteiligen. Dadurch sei es zu der vom Rechnungshof kritisierten Dauer der Vertragsverhandlungen gekommen. Während der Verhandlungen habe der Pächter keine Betriebskosten gezahlt. Seit Abschluss des Vertragsverhältnisses komme der Pächter pünktlich seinen Verpflichtungen nach und habe darüber hinaus den ausstehenden Betrag gezahlt.

Der Rechnungshof hat nicht die Dauer der Vertragsverhandlungen kritisiert, sondern dass die Nichtzahlung der Betriebskostenvorauszahlung von 2 400 € monatlich über den Zeitraum hingenommen wurde, in dem der neue Kantinenbetreiber die Kantinenräume und -einrichtungen bereits nutzte. Eine Zahlungsverpflichtung in dieser Höhe hätte also auch bestanden, wenn der Vertragsabschluss nicht zustande gekommen wäre.

- 266 Die **Buchführung** erfolgt für BIM GmbH, SILB und LfG getrennt in einem IT-Verfahren. Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine für die Wohnungsverwaltung entwickelte Standardanwendung, die neben der Verwaltung und Bebuchung der Mietobjekte und Mieterkonten ein Buchführungssystem nach dem Schema der kaufmännischen doppelten Buchführung zur Verfügung stellt. Die Anlagenbuchhaltung wird allerdings außerhalb dieses Systems manuell unter Einsatz selbst entwickelter Microsoft-Excel-Tabellen geführt. Hierdurch ergibt sich ein Medienbruch gerade bei einem für ein effizientes Controlling wichtigen Teilbereich. Außerdem waren aufgrund der in der Buchführung teilweise nicht abgebildeten Ergebnisse der Anlagenbuchhaltung umfangreiche Erläuterungen des Controllers unter hilfsweiser Heranziehung diverser Aufzeichnungen und Notizen notwendig, um die Zahlen der Bilanz aus dem Endbestand der Buchungskonten ableiten zu können. Damit basiert die Bilanz insoweit nicht auf den im Buchführungssystem ausgewiesenen Salden.

- 267 Die Senatsverwaltung für Finanzen legt dar, dass die Anlagenbuchhaltung vor allem die Immobilien des Landes Berlin im SILB einschlieÙe. Eine Besonderheit des Immobilienvermögens sei der Sanierungsstau, der durch

die Einbringung in das SILB dort zu buchen gewesen sei. Im Gegensatz zu einer kameralistischen Erfassung finanzieller Transaktionen wäre dies handelsrechtlich als Wertminderung zu erfassen. Für diesen Sonderfall seien am Markt bei Gründung der BIM GmbH in 2003 keine softwaremäßigen Lösungen vorhanden gewesen. Eine Sonderprogrammierung wäre im vorliegenden Fall unwirtschaftlich gewesen. Die in der BIM GmbH vorhandenen Excel-Tabellen der Anlagenbuchhaltung würden gerade zur Vermeidung eines Systembruchs dienen, um alle Anlagegüter - vor allem die Immobilien als bei weitem überwiegender Teil des Anlagevermögens - einheitlich zu erfassen. Die Excel-Tabellen sollen hierbei als Darstellung der notwendigen Berechnungen und Bewertungen dienen. Sämtliche Berechnungsergebnisse seien buchungsmäßig ordnungsgemäß im IT-System der Buchhaltung erfasst. Es gäbe keine handelsrechtlichen Buchungen außerhalb des Buchungssystems. Solche Vorgänge hätten zur Versagung des Testats durch den Wirtschaftsprüfer geführt, was bekanntlich nicht erfolgt sei.

Der Rechnungshof stellt hierzu fest, dass zum Zeitpunkt der Einbringung der Gebäude in das SILB die durch Sanierungsstau oder aus anderen Gründen bestehenden Wertminderungen bei der Wertermittlung für die Eröffnungsbilanz zu berücksichtigen waren. Wertminderungen können im Übrigen immer eintreten und werden im kaufmännischen Rechnungswesen durch entsprechende Abschreibungen dargestellt. Abschreibungen sind keine Sonderfälle der Buchführung.

Die Anlagenbuchhaltung ist wichtiger Bestandteil der Buchführung. Als Begründung für die Nutzung von Excel wurde bei der Prüfung vor Ort benannt, dass die vorgefundene Buchführungssoftware in diesem Punkt unbefriedigend sei. Der Rechnungshof hält daran fest, dass ein Systembruch vorliegt, wenn sie mit einer Standardsoftware wie Excel mit individuell erstellten Tabellen außerhalb der Buchführungssoftware durchgeführt und erst anschließend in diese übertragen wird.

268 Die Jahresabschlüsse der BIM GmbH, des SILB und des LfG sind durch Wirtschaftsprüfer zu prüfen.

Nach § 68 LHO ist vor der Bestellung des Prüfers für eine Beteiligungsgesellschaft durch die Senatsverwaltung für Finanzen das Einvernehmen mit dem Rechnungshof herzustellen; im Anschluss daran erteilen die zuständigen Unternehmensorgane den Auftrag. Die Wirtschaftsprüfer, die die Jahresabschlüsse des SILB und des LfG prüfen, werden hingegen vom Rechnungshof im Benehmen mit dem Betrieb/Sondervermögen bestimmt (vgl. §§ 94 Abs. 3, 113 Abs. 1 LHO). Für den Jahresabschluss 2004 hat die BIM GmbH entsprechend der Rechtslage ihren Wirtschaftsprüfer im Einvernehmen mit dem Rechnungshof bestellt; der Rechnungshof hat für das SILB und den LfG einen eigenen Abschlussprüfer bestimmt.

In seiner 8. Sitzung am 9. Juni 2005 hat der Aufsichtsrat der BIM GmbH, dessen Vorsitzender der Senator für Finanzen ist (vgl. T 259), beschlossen,

ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen mit der **gemeinsamen Prüfung der Jahresabschlüsse** 2005 bis 2007 sowohl der BIM GmbH als auch des SILB und des LfG zu beauftragen. Die für die BIM GmbH erforderliche vorherige Beschlussfassung über die Bestellung des Wirtschaftsprüfers durch die Gesellschafterversammlung (§ 5 Gesellschaftsvertrag) ist nicht herbeigeführt worden. Der Geschäftsführer der BIM GmbH erteilte dessen ungeachtet den vom Aufsichtsrat beschlossenen Auftrag. Das Einvernehmen mit dem Rechnungshof über die Bestellung des Wirtschaftsprüfers für die BIM GmbH wurde nicht herbeigeführt. Begründet wurde diese Vorgehensweise vom Aufsichtsratsvorsitzenden damit, dass der Rechnungshof im Vorjahr der Wahrnehmung seiner Rechte so verspätet nachgekommen sei, dass sich die „Aufstellung und Feststellung“ des Jahresabschlusses 2004 in unakzeptabler Weise verzögert habe. Ferner wurde von Seiten des Aufsichtsrats der BIM GmbH bemängelt, dass wegen der Beauftragung zweier unterschiedlicher Wirtschaftsprüfungsunternehmen doppelter Betreuungsaufwand seitens der BIM GmbH entstände.

Hierzu ist zu bemerken, dass die Beauftragung unterschiedlicher Wirtschaftsprüfer für Betriebe mit sich ergänzender Aufgabenstellung durchaus sinnvoll sein kann. Sie ermöglicht es, miteinander verknüpfte Vorgänge unterschiedlichen Betrachtungsweisen zu unterziehen. Zur behaupteten Verzögerung weist der Rechnungshof darauf hin, dass sich der Aufsichtsrat selbst zeitlich unter einen Druck gesetzt hat, der angesichts der Fristen des Handelsgesetzbuches für die Jahresabschlussprüfung nicht nachvollziehbar ist.

Angesichts dieser Entwicklung hat der Rechnungshof im Jahr 2005 sein Einvernehmen über die Beauftragung des Wirtschaftsprüfers für die BIM GmbH zurückgestellt. Für die Jahresabschlussprüfung 2005 des SILB und des LfG hat er wiederum einen eigenen Wirtschaftsprüfer bestellt. Er behält sich vor, in den Folgejahren ebenso zu verfahren.

Der Auftrag der BIM GmbH an das Wirtschaftsprüfungsunternehmen verstößt im Hinblick auf die Prüfung des Jahresabschlusses des LfG nicht nur gegen § 94 Abs. 3 LHO, sondern ist auch gegenstandslos, da eine private GmbH - wenn auch Eigengesellschaft Berlins - keine Kompetenzen hat, einen LHO-Betrieb prüfen zu lassen. Demgemäß ist der LfG gehalten, den Auftrag der BIM GmbH zu ignorieren. Die Doppelprüfung des Jahresabschlusses des SILB ist zumindest mit den Intentionen der LHO nicht vereinbar und zugleich unwirtschaftlich, da hier vermeidbare Kosten von mindestens 49 000 € verursacht werden.

Der Aufsichtsrat der BIM GmbH hat trotz warnender Hinweise aus der Senatsverwaltung für Finanzen und des Rechnungshofs - und damit bewusst - gegen die LHO verstoßen. Da die BIM GmbH sich voll aus dem Haushalt des SILB bzw. des Landes Berlin refinanziert, stellt sich die Frage nach der persönlichen Verantwortung der handelnden Personen. Auch dies hat der Rechnungshof gegenüber dem Senator für Finanzen schriftlich verdeutlicht.

Die Senatsverwaltung hat eingeräumt, dass die Einwendungen des Rechnungshofs „formal ... ggf. nicht zu beanstanden“ sind.

269 Der Rechnungshof stellt fest, dass der Aufsichtsrat der BIM GmbH

- in der Zielvereinbarung mit der Geschäftsführung der BIM GmbH für das Jahr 2004 einen zu 25 v. H. bonusbegründenden Faktor festgelegt hat, auf den die Geschäftsleitung keinen Einfluss haben konnte sowie
- einen Abschlussprüfer für die Jahre 2005 bis 2007 sowohl für die BIM GmbH als auch für das SILB und sogar für den LfG beauftragt und dabei gegen gesetzliche Vorgaben verstoßen hat.

Er beanstandet insbesondere, dass

- entgegen den Vorschriften des SILB Errichtungsgesetzes das Sondervermögen und auch das Land Berlin von der BIM GmbH finanziell verpflichtet werden,
- entgegen dem SILB Errichtungsgesetz keine Entscheidung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses über die Angemessenheit der Rücklagenhöhe für das Sondervermögen herbeigeführt wurde und
- die BIM GmbH liquide Mittel in Millionenhöhe zurückhielt, was bisher zu einer Zinsbelastung für das Land Berlin in Höhe von mindestens 92 000 € geführt hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht nach § 5 Abs. 3 SILB Errichtungsgesetz und als Vertreterin des Alleingeschafters Berlin die Geschäftstätigkeit der BIM GmbH intensiver überwacht.

3. Fehlende Transparenz bei der Übertragung von Aufgaben auf die Investitionsbank Berlin

Der Senat hat Aufgaben in bedeutendem Umfang einschließlich deren Finanzierung auf die Investitionsbank Berlin verlagert. Damit hat er dem Abgeordnetenhaus insoweit die Kontrolle über seine Förderpolitik im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung entzogen. Überdies wird durch diese Übertragung die Transparenz der dem Land Berlin zuzurechnenden Förderleistungen beeinträchtigt.

270 Die Investitionsbank Berlin (IBB) erbringt und finanziert auf Veranlassung des Landes Leistungen, die nach Berücksichtigung sämtlicher für die Durchführung anfallender Kosten sowie sämtlicher dabei erwirtschafteter Erträge für sie defizitär sind. Dabei handelt es sich um nicht kostendeckende Dienstleistungen - auch in Form von Zuwendungen - in den Bereichen

Wirtschafts-, Arbeits- und Wohnungsbauförderung. Sie weist die Ausgaben, die bisher auch als „Pro-bono-Leistung“ oder „nicht kostendeckende Aufgabenwahrnehmung“ bezeichnet wurden, in ihrem Jahresabschluss aus. Im Geschäftsjahr 2004 ist hierfür ein Aufwand von 31,1 Mio. € angefallen. Mit dem Haushaltsjahr 2005 wurden ihr auf der Grundlage eines Senatsbeschlusses erneut Aufgaben übertragen, die den Landeshaushalt um Ausgaben im Umfang von 24,9 Mio. € „entlastet“ haben.

Im Gegensatz zur früheren Praxis werden seit 2005 die Leistungen für das laufende Jahr erst jeweils am Jahresanfang im Rahmen der Geschäftsplanung der IBB in einer **Vereinbarung zwischen dem Land Berlin und der IBB** inhaltlich und betraglich festgelegt.

- 271 Für das Jahr 2005 wurde diese Vereinbarung im Januar geschlossen. Der Ausschuss für Wirtschaft, Betriebe und Technologie des Abgeordnetenhaus hat lediglich nachträglich mit vertraulichem Schreiben eine vollständige Liste der Leistungen erhalten, welche die IBB im Jahr 2005 auf Veranlassung des Landes Berlin erbringt, obwohl sie defizitär sind. Auch die Verhandlungen darüber, welche Aufgaben 2006 von der IBB übernommen und welche Kosten dafür als Förderleistung anerkannt werden sollen, fanden zwischen der IBB und den zuständigen Senatsverwaltungen statt. Das Ergebnis dieser Verhandlungen wurde dem Senat zur Beschlussfassung vorgelegt und dem Abgeordnetenhaus wiederum nur vertraulich nachträglich zur Kenntnis übersandt.

Wegen dieser den Haushaltsberatungen nachgelagerten jährlichen Vereinbarungen ist es dem Abgeordnetenhaus nicht möglich, die zu erwartenden Fördermaßnahmen einzuschätzen und hierauf Einfluss zu nehmen. Dies führt dazu, dass das Abgeordnetenhaus das jährlich neu zu vereinbarende Fördervolumen der IBB und damit ein wesentliches Element der Förderpolitik des Senats nicht kontrollieren kann.

- 272 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat dem entgegengehalten, dass das Abgeordnetenhaus durch die kontinuierliche Information die Möglichkeit habe, Einfluss zu nehmen. Für die Haushaltsberatungen hält sie es für ausreichend, wenn das Abgeordnetenhaus künftig nicht die jeweils am Jahresanfang zu schließende Vereinbarung zwischen dem Land Berlin und der IBB, sondern die entsprechende - rechtlich nicht verbindliche - Senatsposition zugrunde legt. Im Übrigen ist sie nicht auf die Vertraulichkeit der Behandlung im Abgeordnetenhaus eingegangen.

Die Argumente der Senatsverwaltung überzeugen nicht. Bei der Übertragung von Aufgaben auf die IBB werden die Leistungen der IBB regelmäßig zwar inhaltlich beschrieben, aber nicht der Höhe nach festgelegt. Dies erfolgt erst später in der jährlichen Vereinbarung, auf die das Abgeordnetenhaus nicht einwirken kann. Da es dem Senat bis zum Abschluss der jeweiligen Vereinbarung mit der IBB freisteht, seine Position zu ändern, basieren die Haushaltsberatungen auf rechtlich nicht gesicherten Zahlen zur erwart-

teten Förderleistung der IBB. Der Rechnungshof hält daher an seiner Einschätzung fest.

273 Darüber hinaus beeinträchtigt die Verlagerung der Aufgaben die **Transparenz der gesamten Förderleistungen des Landes Berlin**, denen die Leistungen der IBB als Anstalt des öffentlichen Rechts zuzurechnen sind. Eine vertrauliche nachträgliche Information vermag weder das Budgetrecht des Parlaments zu wahren noch die notwendige Öffentlichkeit herzustellen. Dies gilt umso mehr, als es bisher keinen Bericht gibt, der sowohl die unmittelbaren als auch die mittelbaren Förderleistungen des Landes Berlin ausweist: Weder die Unterrichtung über die Finanzhilfen des Landes Berlin 2003 bis 2005 noch andere entsprechende Berichte, wie z. B. ein Bericht über die Wirtschaftsförderprogramme des Landes, enthalten die Förderleistungen der IBB. Im Bericht über die Finanzhilfen (aus dem Landeshaushalt) sind daher die Zahlen für das Jahr 2005, also nach der Aufgabenübertragung auf die IBB, nicht mit denen der Vorjahre vergleichbar.

274 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen hat die Auffassung vertreten, dass die Verlagerung der Aufgaben auf die IBB die Transparenz über die Förderleistungen des Landes erhöht habe. Auch in der Vergangenheit habe die IBB nicht kostendeckende Aufgaben übernommen. Bestimmte Kosten seien nun erstmals sichtbar gemacht worden. Die Aufgabenübertragung sei in der Vergangenheit zudem ungeregelt und unsystematisch erfolgt.

Die Senatsverwaltung verkennt, dass die Aufgabenübertragung auf die IBB auch vor ihrer Verselbstständigung gesetzlich geregelt war. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe basierte auf Geschäftsbesorgungsverträgen und Aufträgen. Die Geschäftsbesorgungsentgelte waren im Haushaltsplan ebenso veranschlagt wie die Zuwendungen, deren Finanzierung die IBB jetzt übernommen hat. Somit stellt das neue Verfahren keineswegs eine Verbesserung, sondern eine Verschlechterung der Transparenz für Öffentlichkeit und Abgeordnetenhaus dar.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat dem Abgeordnetenhaus künftig wieder die Möglichkeit gibt, die von der IBB vergebenen Fördermittel schon im Rahmen der Haushaltsberatungen zu kontrollieren.

4. Unzulänglichkeiten bei der Aus- und Fortbildung an der Finanzschule Berlin

Die Finanzschule hat den nebenamtlichen Dozenten der Steuerverwaltung Honorare gezahlt, die deutlich über den für diesen Personenkreis empfohlenen Honorarsätzen der Senatsverwaltungen für Inneres und für Finanzen liegen. Dies dürfte allein in

den letzten vier Jahren zu ungerechtfertigten Mehrausgaben von etwa 50 000 € geführt haben. Auch war der Anteil der Unterrichtsleistung der hauptamtlichen Dozenten an der wöchentlichen Arbeitszeit erheblich zu gering. Die Finanzämter haben versäumt, den konkreten Fortbildungsbedarf ihrer Dienstkräfte zielgerichtet und sachgerecht zu ermitteln.

275 In Berlin werden die fachtheoretische Ausbildung des mittleren Dienstes sowie im Wesentlichen auch die Fortbildungsveranstaltungen für alle Dienstkräfte der Steuerverwaltung von der **Finanzschule Berlin** durchgeführt. Für sie waren zum Zeitpunkt der Untersuchung sieben hauptamtliche Dozenten, etwa 100 nebenamtliche Dozenten der Steuerverwaltung sowie fünf Dienstkräfte der Finanzschulverwaltung tätig. Die Finanzschule setzt ihre hauptamtlichen Dozenten überwiegend im Ausbildungs- und die nebenamtlichen Dozenten vornehmlich im Fortbildungsbereich ein.

276 Nach den Richtlinien der Finanzschule betrug die wöchentliche Lehrverpflichtung der **hauptamtlichen Dozenten** grundsätzlich zehn Doppelstunden (à 90 Minuten). Die in den letzten vier Jahren auf die eigentliche Unterrichtstätigkeit entfallende Arbeitszeit der hauptamtlichen Dozenten war von Dozent zu Dozent sehr unterschiedlich und lag teilweise deutlich unter der Vorgabe von zehn Doppelstunden je Woche. Die Finanzschule hat - teilweise erhebliche - pauschale Abzüge für Fachkoordinationen, fachübergreifende Auswertung von Zeitschriften sowie Fahrzeiten zu externen Unterrichtsorten auf das Stundensoll vorgenommen.

Die Höhe der pauschalen Abzüge auf das Unterrichtssoll war nicht gerechtfertigt, da den Dozenten hierfür neben ihren Pflichtstunden genügend andere Arbeitszeit zur Verfügung steht. In den letzten vier Jahren entsprach allein die Summe der pauschalen Abzüge etwa einem Drittel der durchschnittlich durch die Dozenten geleisteten Unterrichtsdoppelstunden. Der Rechnungshof hatte die Finanzschule daher aufgefordert, bei der Berechnung des Stundensolls der hauptamtlichen Dozenten die pauschalen Abzüge künftig nicht mehr zu berücksichtigen und den Anteil der Unterrichtstätigkeit der hauptamtlichen Dozenten angemessen zu erhöhen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen ist dieser Anregung gefolgt und verzichtet seit dem 1. Januar 2005 auf pauschale Abzüge. Dies hat zur Folge, dass die hauptamtlichen Dozenten vermehrt für Unterrichtszwecke zur Verfügung stehen und weniger nebenamtliche Lehrkräfte verpflichtet werden müssen. Dies führt rein rechnerisch zu Minderausgaben von jährlich 15 000 €.

277 Die von der Finanzschule eingesetzten **nebenamtlichen Dozenten** verfügen zumeist über eine abgeschlossene Fachhochschulausbildung oder über gleichwertige Kenntnisse. Sie erhalten für die Unterrichtstätigkeiten überwiegend ein Honorar. Dozenten, die über eine abgeschlossene Fachhochschulausbildung oder gleichwertige Kenntnisse verfügen, soll

nach den Empfehlungen der Senatsverwaltung für Inneres (Rundschreiben I Nr. 75/2000 vom 29.09.00 i. d. F. von Rundschreiben I Nr. 21/2001 vom 07.02.01) höchstens ein Honorar von 38 € je Doppelstunde gewährt werden.

Entgegen dieser Vorgabe und den eigenen Regelungen in der Honorarordnung für nebenamtliche Lehr- und Prüfungstätigkeit an der Finanzschule hat diese bei der Bemessung des Honorars nicht auf die persönlichen Voraussetzungen des Unterrichtenden abgestellt, sondern auf die qualitativen Anforderungen des jeweiligen Unterrichtsfachs. Die Unterrichtstätigkeit in einigen wenigen Fächern wurde mit einem Honorarsatz von jeweils 43,56 € abgegolten; für die meisten Fächer betrug der Honorarsatz sogar 49,56 €. Dieser Honorarsatz ist nach der Honorarordnung der Finanzschule nur für Dozenten vorgesehen, deren Lehrtätigkeit eine abgeschlossene wissenschaftliche Hochschulausbildung oder gleichwertige Kenntnisse und Fähigkeiten erfordert. Die von der Finanzschule gezahlten Honorarsätze lagen somit jeweils deutlich über dem von der Senatsverwaltung für Inneres empfohlenen Höchstsatz von 38 €. Diese Handhabung der Finanzschule dürfte allein in den letzten vier Jahren zu ungerechtfertigten Mehrausgaben von etwa 50 000 € geführt haben.

Auf die Beanstandungen des Rechnungshofs hin hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Honorarordnung der Finanzschule für nebenamtliche Lehr- und Prüfungstätigkeit zum 1. Januar 2006 entsprechend den Empfehlungen der Senatsverwaltung für Inneres geändert.

- 278 Im Jahr 2002 haben nur etwa ein Viertel der Dienstkräfte der Berliner Finanzämter vom **Fortbildungsangebot** der Finanzschule Gebrauch gemacht.

Das Fortbildungsangebot der Finanzschule wird im Wesentlichen von den Dienstkräften der Veranlagungsstellen und der Außendienste der Finanzämter genutzt, für die der Fortbildungsbedarf besonders hoch ist. Bei Prüfungen der Lohnsteuer-, Bewertungs- und Grundsteuer- sowie der Vollstreckungsstellen hat der Rechnungshof aber teilweise gravierende Bearbeitungsmängel festgestellt, die nicht zuletzt auf mangelnde steuerfachliche Kenntnisse zurückzuführen waren. Diese Ergebnisse sind durch Fachgeschäftsprüfungen der ehemaligen Oberfinanzdirektion bestätigt worden. Es hätte daher nahe gelegen, diese Mängel zum Anlass zu nehmen, die Dienstkräfte dieser Stellen verstärkt fortzubilden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat erst auf die Feststellungen des Rechnungshofs reagiert und bietet nunmehr entsprechend vermehrt Fortbildungsveranstaltungen an.

- 279 Die Finanzschule führt seit einiger Zeit neben steuerfachlichen auch nichtsteuerfachliche Fortbildungsveranstaltungen durch, wie beispielsweise Umgang mit Mobbing, Stress und Konflikten am Arbeitsplatz. Damit tritt sie in direkte Konkurrenz zu Angeboten der Verwaltungsakademie, die derarti-

ge Seminare seit vielen Jahren für die Dienstkräfte der gesamten Berliner Verwaltung anbietet. Es ist nicht nachvollziehbar, aus welchen Gründen zwei Fortbildungseinrichtungen der Berliner Verwaltung vergleichbare Fortbildungen durchführen. Der Rechnungshof hat die Steuerverwaltung daher aufgefordert, künftig auf solche nichtsteuerfachlichen Fortbildungsveranstaltungen zu verzichten.

Die Senatsverwaltung für Finanzen prüft derzeit gemeinsam mit der Verwaltungsakademie die Integration der nichtsteuerfachlichen Fortbildungsangebote der Finanzschule in die Verwaltungsakademie. Diese hat bereits mitgeteilt, dass sie den Fortbildungsbedarf der Dienstkräfte der Steuerverwaltung insoweit abdecken könne.

- 280 Die Berliner Steuerverwaltung hat bisher kein **Fortbildungskonzept** entwickelt, das ein gleichbleibend hohes fachliches Niveau der Dienstkräfte der Steuerverwaltung sichert und dem individuellen Fortbildungsbedarf der einzelnen Dienstkräfte Rechnung trägt. Die Finanzämter haben versäumt, den konkreten Fortbildungsbedarf ihrer Dienstkräfte zielgerichtet und sachgerecht zu ermitteln. Der Rechnungshof hat die Steuerverwaltung daher aufgefordert, ein überzeugendes Fortbildungskonzept zu entwickeln und die Fortbildung der Dienstkräfte in den Zielvereinbarungen mit den Finanzämtern zu verankern. Der individuelle Fortbildungsbedarf der einzelnen Dienstkraft ist zu ermitteln, festzuhalten und die Teilnahme an den Fortbildungsveranstaltungen in geeigneter Weise zu überwachen. Das Fortbildungsangebot der Finanzschule ist mehr als bisher an den Bedarf der Finanzämter anzupassen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass genommen, Maßnahmen zur Ermittlung des individuellen Fortbildungsbedarfs der Dienstkräfte einzuleiten. Hierdurch soll auch darauf hingewirkt werden, dass die Vorgesetzten ihre Aufgaben als Personalentwickler besser wahrnehmen.

- 281 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ihre Bemühungen verstärkt, die Fortbildung der Dienstkräfte der Berliner Steuerverwaltung bedarfsgerecht und zugleich so kostengünstig wie möglich zu gestalten.**

I. Wissenschaft, Forschung und Kultur

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

Ein von der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Februar 1997 geschlossener Mietvertrag hat zu ungerechtfertigten Mietzahlungen für nicht oder nur eingeschränkt nutzbare Flächen im Filmhaus und in der Mediathek im Sony-Center am Potsdamer Platz geführt. Dadurch wurde der Landeshaushalt seit Fertigstellung des Filmhauses mit insgesamt mehreren Millionen Euro belastet. Darüber hinaus sind beim Innenausbau des Filmhauses durch gravierende Bearbeitungsmängel der mit der Durchführung beauftragten Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vermeidbare Ausgaben in beträchtlicher Höhe entstanden.

282

Das Land Berlin hat im Jahr 1991 ein am Potsdamer Platz gelegenes Grundstück an den Sony-Konzern u. a. unter der Bedingung veräußert, dass dieser in den dort zu errichtenden Gebäuden Flächen von insgesamt mindestens 18 500 m² für eine künftige Nutzung als Filmhaus und Mediathek erstellt und dem Land Berlin zu einer reduzierten Nettokaltmiete (Filmhaus) bzw. zum Marktpreis (Mediathek) für die Dauer von 25 Jahren „zur Miete anbietet“. Der **Mietvertrag** wurde am 10. Februar 1997 zwischen der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur (Mieter) und einer vom Grundstückserwerber eingesetzten Vermietergesellschaft geschlossen. Er sah u. a. vor, dass der Vermieter die Rohbauleistungen und wesentliche Ausbauleistungen sowie die technische Standardinstallation zu erbringen hat. Die weitergehende und nachträgliche Ausstattung der Räumlichkeiten durch Einbauten und Einrichtungen (Innenausbau) war Sache des Mieters (§ 4 des Mietvertrags). Da der Mietgegenstand bei Vertragsabschluss noch nicht erbaut war, wurden die Flächen im Mietvertrag vorläufig mit insgesamt 16 760 m² (14 114 m² für das Filmhaus, 2 646 m² für die Mediathek) mit der Maßgabe angegeben, dass diese noch endgültig festgelegt werden. Die endgültigen Flächen sind am 30. Mai 2003 in einem Nachtrag zum Mietvertrag mit insgesamt 16 708 m² (14 337,46 m² für das Filmhaus - einschließlich Gemeinschafts- und Lagerflächen für die Mediathek - und 2 370,54 m² für die Mediathek) festgeschrieben worden. Die monatliche Nettokaltmiete für die Flächen des Filmhauses wurde einheitlich mit 12,78 €/m², die für die Flächen der Mediathek einheitlich mit 25,05 €/m², jeweils zuzüglich eines monatlichen Betriebskostenvorschusses, vereinbart.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit dem Innenausbau der Flächen für das Filmhaus und der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel beauftragt (Auf-

tragswirtschaft). Die Mietzahlungen für das Filmhaus haben nach Abschluss der Innenausbauarbeiten am 11. Februar 2000 begonnen.

Die Mietzahlungen für die Mediathek begannen vereinbarungsgemäß im Februar 2001 (ein Jahr nach Fertigstellung des Filmhauses). Der Innenausbau der Flächen der Mediathek hat aber erst im September 2005 begonnen und wird mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin finanziert. Den Innenausbau hat ebenfalls die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung übernommen.

283 Die **Vereinbarung einer jeweils einheitlichen Miete** für sämtliche Flächen, ohne deren unterschiedliche Nutzbarkeit zu berücksichtigen, hat zur Folge, dass Berlin **auch für nur eingeschränkt oder nicht nutzbare sowie für nicht vorhandene Flächen** jeweils die Miete in voller Höhe zahlt. Im Einzelnen betrifft dies nachstehende Flächen:

- Kellerflächen mit durch Rohrleitungen eingeschränkter Nutzungsmöglichkeit von insgesamt 1 058,51 m²;
- nicht nutzbare Flächen (z. B. Flächen von Kriechkellern und von ganz oder teilweise fremdgenutzten Kellerräumen, Flächen für die Haustechnik) von insgesamt 1 162 m²;
- eine durch Verzicht auf eine Geschossdecke nicht vorhandene Fläche (sog. Luftgeschoss) von 202,03 m² über dem Multifunktionssaal der Mediathek, der sich aufgrund einer nachträglichen Planungsänderung nunmehr über zwei Geschosse erstreckt.

Die Vereinbarung einer von der Nutzbarkeit der Flächen unabhängigen einheitlichen Miete widerspricht der vom Land Berlin geübten Praxis, die unterschiedliche Nutzbarkeit von angemieteten Flächen angemessen zu berücksichtigen. Flächen für die Haustechnik bleiben in der Regel mietfrei und für Kellerflächen wird eine erheblich niedrigere Miete vereinbart.

Mietzahlungen für nicht nutzbare und nicht vorhandene Flächen sind nicht vertretbar. Nach überschlägiger Rechnung entstehen für die vorgenannten Flächen ungerechtfertigte Ausgaben von jährlich etwa 309 000 €, die - bezogen auf die Gesamtlaufzeit des Mietvertrags von 25 Jahren - insgesamt etwa 7,7 Mio. € ergeben würden. Zusätzlich sind für diese Flächen anteilige Betriebskosten zu zahlen, die das Land Berlin mit weiteren ungerechtfertigt hohen Beträgen belasten.

284 Nach der von der Industrie- und Handelskammer zu Berlin regelmäßig veröffentlichten Übersicht zur Mietpreisentwicklung für Gewerberaum lag die vereinbarte monatliche **Miete für die Mediatheksflächen** mit 25,05 €/m² an der Obergrenze der Mietenspanne für die mit den Mediatheksflächen am ehesten vergleichbaren Flächen von Büro- und Praxisräumen in der „1 a-Lage Zentrum-Mitte“. Zwischenzeitlich ergab sich ein

deutlicher Abwärtstrend der Gewerbemieten. So lag nach der im August 2004 veröffentlichten Übersicht die Obergrenze der Mietenspanne für derartige Flächen bei nur noch 18 €/m². Einer solchen Entwicklung trägt der Mietvertrag nicht Rechnung. Er enthielt eine Wertsicherungsklausel (Änderung der Miethöhe bei Änderung des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte in Deutschland, Basis 1995 = 100, um mehr als 10 Punkte nach oben oder nach unten). Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hätte erkennen können, dass diese Klausel nicht geeignet war, einen Abwärtstrend bei den Gewerbemieten angemessen zu berücksichtigen. Ein derart langfristiger Mietvertrag ohne eine sachgerechte Mietanpassungsklausel ist problematisch.

- 285 Der Rechnungshof hat die Mängel gegenüber der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur beanstandet und sie aufgefordert, mit dem Vermieter in Verhandlungen zu treten mit dem Ziel, die Miete nach der unterschiedlichen Nutzbarkeit der Flächen zu differenzieren, weitere Mietzahlungen für nicht nutzbare Flächen und für das sog. Luftgeschoss auszuschließen sowie eine Reduzierung der Miete für die Mediathek entsprechend der Marktentwicklung zu erreichen.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat im Wesentlichen darauf hingewiesen, dass eine Gesamtfläche netto über alle Etagen angemietet worden sei. Die vereinbarte monatliche Miete von 12,78 bzw. 25,05 €/m² trage der Tatsache Rechnung, dass eine Differenzierung nach unterschiedlichen Flächen in diesem Vertrag gerade nicht vorgesehen sei. Auf die Geschossdecke des Multifunktionssaals der Mediathek sei nach Abschluss des Mietvertrags bei der Erstellung der detaillierten Ausbauplanung auf Wunsch Berlins nachträglich verzichtet worden. Dem Vermieter könne der „Verlust“ dieser Fläche (sog. Luftgeschoss) daher nicht zugerechnet werden. In einer ergänzenden Stellungnahme hat sie die Auffassung vertreten, dass ihr hinsichtlich der vereinbarten Miete, der Einschätzung zukünftiger Preisentwicklungen sowie der fehlenden Differenzierung der Miete keine Versäumnisse vorzuwerfen seien, da sie sich bei den Verhandlungen durch ein renommiertes Anwaltsbüro habe beraten lassen. Über die aus Sicht des Rechnungshofs nicht oder nur eingeschränkt nutzbaren Flächen habe sie sich nunmehr mit Hilfe der Nutzer ein genaueres Bild verschafft und den Vermieter um eine kurzfristige Begehung dieser Flächen gebeten. Sollten sich hieraus Ansprüche des Landes Berlin ergeben, würden diese selbstverständlich geltend gemacht. Die Änderung des bestehenden Mietvertrags sei aber vom Entgegenkommen des Vermieters abhängig und könne rechtlich nicht erzwungen werden.

- 286 Die Auffassung der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur über die Angemessenheit der Miete lässt unberücksichtigt, dass Berlin vor allem deshalb für die Flächen des Filmhauses eine vergünstigte Nettokaltmiete von 12,78 €/m² eingeräumt worden ist, weil es seinerzeit den Grundstückskaufpreis erheblich reduziert hat. Daher hätte bei den Mietvertragsverhandlungen der im Land Berlin geltende übliche Maßstab (Differenzierung der Miete nach der Nutzung) angelegt werden müssen, um dem

Eigentümer nicht zusätzlich zu dem Kaufpreisvorteil weitere finanzielle Vorteile zu verschaffen. Im Übrigen verweist der Rechnungshof auf den Ergebnisbericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften von 1993, die den Vorgang seinerzeit wegen des Verdachts auf indirekte Subvention untersucht hat. Die Kommission ging hierbei ebenfalls von einer üblicherweise geringeren Miete für „unterirdische Räumlichkeiten“ aus.

Auch der Argumentation der Senatsverwaltung zur Berechtigung der Mietzahlung für das sog. Luftgeschoss kann der Rechnungshof nicht folgen. Nach den Unterlagen hat der Vermieter seine Zustimmung lediglich davon abhängig gemacht, dass das Land Berlin die mit der nachträglichen Planungsänderung verbundenen Planungs- und Baukosten übernimmt. Weitergehende Bedingungen waren dem Schriftverkehr nicht zu entnehmen. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hätte daher bei dem Nachtrag vom 30. Mai 2003 (T 282) die Reduzierung der Mietfläche um das sog. Luftgeschoss als nicht vorhandene Fläche verlangen müssen. Die Stellungnahmen der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur lassen erkennen, dass sie an ihrer Sichtweise festhält und in die Gespräche mit dem Vermieter nur die fremdgenutzten Kellerräume einbeziehen will.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass Gespräche mit dem Vermieter mit dem Ziel einer Änderung der Vertragsgrundlagen angesichts der bereits verbindlich festgelegten Mietflächen schwierig sind. Er erwartet aber, dass die Senatsverwaltung im Interesse des Landes Berlin alle Möglichkeiten ausschöpft, um eine Änderung des Mietvertrags in den vom Rechnungshof beanstandeten Bereichen herbeizuführen.

287 Das **Filmhaus** wird von der Stiftung Deutsche Kinemathek (SDK), den Freunden der Deutschen Kinemathek e. V. (FdK) und der Deutschen Film- und Fernsehakademie Berlin GmbH (dffb) genutzt. Das Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, als Hauptmieter des Filmhauses hat mit den Nutzern seit nunmehr sechs Jahren keine schriftlichen **Nutzungsverträge** geschlossen. Aus Gründen der Rechtssicherheit hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung bereits im Juni 2002 erstmals aufgefordert, den vertragslosen Zustand unverzüglich zu beenden. Dieser Aufforderung ist die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur bisher nicht nachgekommen.

Die Verfahrensweise der Senatsverwaltung ist auch deshalb zu beanstanden, weil die Verträge für die ordnungsgemäße Beantragung und Abrechnung der Zuwendungen unerlässlich sind, die der Bund von 2004 an der SDK und der FdK sowie die das Land Berlin der dffb gewährt. Der Rechnungshof hat seine Forderung bekräftigt, dass unverzüglich schriftliche Nutzungsverträge zu schließen sind. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat zugesagt, dem kurzfristig nachzukommen. Die Umsetzung dieser Zusage bleibt abzuwarten.

288 Bereits Ende 1995 zeichnete sich ab, dass die **Mediathek** nicht wie geplant gegründet und auf Dauer finanziert werden konnte. Noch im Oktober 1996 hat das zuständige Fachreferat der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur in einem internen Vermerk festgestellt, dass die **Finanzierung** der geplanten Mediathek „völlig ungesichert“ sei. Dennoch hat die Senatsverwaltung die Flächen für die Mediathek im Februar 1997 angemietet, obwohl zu diesem Zeitpunkt weder ein schlüssiges **Nutzungskonzept** vorlag noch die für den Innenausbau dieser Flächen notwendigen Mittel bereitstanden. Erst im Jahr 2005 hat der Bund die künftige Finanzierung zugesagt und den vorherigen Innenausbau der Flächen zur Bedingung gemacht.

Der Rechnungshof hat die Mietzahlungen von insgesamt 3,3 Mio. € über vier Jahre und sieben Monate (monatlich 59 382,03 € seit Beginn der Mietzahlungen im Februar 2001 bis einschließlich August 2005) für nicht endgültig ausgebaute Flächen als wirtschaftlich nicht vertretbar beanstandet. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hätte frühzeitig alternative Lösungen entwickeln und die Folgekosten klären müssen.

Die Senatsverwaltung hat geltend gemacht, dass sie die Gründungsphase aktiv betrieben und zum Zeitpunkt des Abschlusses des Mietvertrags die begründete Aussicht bestanden habe, dass die Mediathek unter finanzieller Beteiligung der Rundfunkanstalten gegründet werden könne. Zur Verbindlichkeit der Finanzierungszusagen hat sie sich nicht geäußert. Ergänzend hat sie u. a. ausgeführt, dass die als Ausstellungsräume der künftigen Mediathek vorgesehenen Flächen mehrfach für Sonderausstellungen zwischengenutzt worden sind. Daneben konnten diverse Fremdvermietungen vorgenommen werden, sodass die Nutzungsdichte dieser Flächen unter den gegebenen Bedingungen durchaus mit der anderer Ausstellungsflächen vergleichbar ist.

Der Rechnungshof sieht eine sporadische Nutzung von Teilen der Ausstellungsflächen und die Fremdvermietung einzelner Räume an wenigen Tagen jährlich in Relation zur von Berlin zu zahlenden Miete nicht als wirtschaftlich vertretbare und äquivalente Nutzung an.

289 Im Zusammenhang mit dem **Innenausbau der Flächen für das Filmhaus** und der Bewirtschaftung der hierfür zur Verfügung stehenden Mittel hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zum Teil schwerwiegende Mängel bei der verwaltungsmäßigen Abwicklung, der Kostenüberwachung und der Vergabe von Ausbauleistungen zu verantworten. Der Rechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass

- sich die Bauakten nach Abschluss des Innenaubaus in einem unvollständigen und völlig ungeordneten Zustand befanden und für die ordnungsgemäße Abrechnung der Baumaßnahme von einem Ingenieurbüro nachträglich aufgearbeitet werden mussten,

- eine Kostenüberwachung fehlte, die Dokumentation von Zahlungsvorgängen unvollständig war und die Rechnungen zum Teil mangelhaft geprüft wurden,
- Architekten und Ingenieure mit freiberuflichen Leistungen beauftragt wurden, ohne mit diesen schriftliche Verträge zu schließen,
- umfangreiche Bauleistungen in Millionenhöhe entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben (§ 55 LHO) und den Vergabebestimmungen (§ 3 VOB/A) freihändig an die Vermietergesellschaft (T 282) vergeben und damit dem Wettbewerb entzogen wurden und
- die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit der Vermietergesellschaft keinen Bauvertrag geschlossen hat, der - wie bei öffentlichen Baumaßnahmen üblich - den genauen Umfang der von den Subunternehmern der Vermietergesellschaft zu erbringenden Leistungen schriftlich festgelegt hat.

Weiterhin hat der Rechnungshof den Unterlagen des mit der nachträglichen Aufarbeitung der Bauakten beauftragten Ingenieurbüros entnommen, dass das Vergabeverfahren der Vermietergesellschaft bzw. eines damit beauftragten Büros für die Ausbauleistungen und Glasbauarbeiten für das Film-museum im Filmhaus fehlerhaft war. Insbesondere war auffällig, dass die Überschreitung der Zuschlagsfrist zum Rückzug des günstigsten Bieters geführt hat und der Auftrag später auf ein um 148 000 € teureres Gebot erteilt wurde.

Für die Tätigkeit des Ingenieurbüros, das neben der Aufarbeitung der Bauakten und der Auftragsvorgänge eine Kostenübersicht erstellen und die Vertragssituation mit den übrigen beauftragten Architekten und Ingenieuren klären soll, sind bis Ende 2005 Honorare von 182 857,42 € angefallen. Dieser Betrag wird sich noch weiter erhöhen, da die Arbeiten noch nicht abschließend abgerechnet worden sind.

Der Rechnungshof hat die vermeidbaren zusätzlichen Honorare beanstandet, die bei ordnungsgemäßer Abwicklung der Baumaßnahme durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nicht entstanden wären. Er hat die Verwaltung aufgefordert, die Haftungsfrage zu prüfen.

290 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat die Mängel nicht bestritten und hauptsächlich mit zu gering bemessenem Personal begründet. Aus heutiger Sicht hätte bereits bei Baubeginn ein externer Projektsteuerer eingesetzt werden müssen, der vergleichbare Kosten verursacht hätte, wie sie nun für die Aufarbeitung des Gesamtvorgangs anfallen. Zurzeit sei die Innenrevision mit der Prüfung der Vorgänge befasst. Das Ergebnis stehe jedoch noch aus. Die (freihändige) Vergabe von Teilen der Ausbauleistungen an die Vermietergesellschaft hat die Senatsverwaltung nachträglich mit zeitlichen und technischen Zwängen sowie damit begründet, dass Berlin von den niedrigen Preisen profitiert habe, die der Bauträger aufgrund des

großen Bauvolumens des Gesamtareals beim Generalunternehmer erzielen konnte.

Besondere zeitliche und technische Umstände (§ 3 Nr. 2 VOB/A), die ein Abweichen von der vorgeschriebenen öffentlichen Ausschreibung gerechtfertigt hätten, waren in den Bauunterlagen nicht dokumentiert. Die vorgeblich niedrigen Preise hätte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung z. B. durch eine Nachkalkulation belegen müssen. Das ist aber gleichfalls nicht geschehen. Die Senatsverwaltung hat nicht nachgewiesen, dass die freihändige Vergabe der Ausbauleistungen die wirtschaftlichste Vergabeart war. Die aufgezeigten grundlegenden Mängel waren auch mit einer angespannten Personallage nicht zu rechtfertigen. Die Senatsverwaltung hätte die Bearbeitungsmängel frühzeitig erkennen und wirksame Maßnahmen ergreifen müssen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu erwarten ist, dass sie öffentliche Baumaßnahmen ordnungsgemäß durchführt und sämtliche für solche Maßnahmen geltenden Vorschriften sorgfältig beachtet. Dazu gehört insbesondere die vollständige und zeitnahe Dokumentation des Baugeschehens, eine wirksame Kostenüberwachung und eine zügige Abrechnung.

291

Zusammengefasst erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur mit dem Vermieter der Flächen im Sony-Center am Potsdamer Platz in Nachverhandlungen eintritt, um

- **unterschiedliche Mieten entsprechend der Nutzbarkeit der Flächen zu erreichen und**
- **weitere Mietzahlungen für nicht nutzbare oder nicht vorhandene Flächen zu vermeiden.**

Weiterhin erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur ihre Zusage einhält, mit den Nutzern nunmehr endlich schriftliche Nutzungsverträge zu schließen.

2. Nicht ausgeschöpfte Einsparpotenziale beim Liegenschaftsmanagement der Hochschulen

Die Berliner Hochschulen haben die mit den Hochschulverträgen übernommene Verpflichtung, durch Verwaltungsvereinfachung und Zusammenarbeit von Verwaltungen für eine kostengünstigere Durchführung ihrer Aufgaben zu sorgen, im Bereich des Liegenschaftsmanagements bisher nur ungenügend erfüllt. Anreizmodelle, die eine sparsame Inanspruchnahme und Nut-

zung von Flächen fördern, werden nicht eingesetzt. Darüber hinaus erschweren es die gegenwärtigen Regelungen zur Investitionsfinanzierung im Hochschulbereich Hochschulen, denen keine veräußerbaren Grundstücke zur Verfügung stehen, bauliche Maßnahmen zur effektiven Flächennutzung zu realisieren.

292 Die Hochschulen verfügen insgesamt über mehr als 1,2 Mio. m² Nutzfläche, davon entfallen allein auf die Freie Universität Berlin (FU), die Humboldt-Universität zu Berlin (HU) und die Technische Universität Berlin (TU) annähernd 1 Mio. m².

Ansicht 38: Übersicht über die von den Hochschulen verwalteten Flächen

Hochschule	Flächenbestand	darunter Nutzfläche	darunter gemietete Flächen
Freie Universität Berlin	454 173	299 998	11 686
Humboldt-Universität zu Berlin	615 000	287 763	70 046
Technische Universität Berlin	609 930	408 147	123 301
Universität der Künste Berlin ¹⁾	82 436	49 339	2 333
Technische Fachhochschule Berlin	137 731	77 841	4 442
Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin	99 950	65 461	420
Fachhochschule für Wirtschaft Berlin	26 833	15 066	7 221
Fachhochschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik „Alice Salomon“	10 713	6 399	—
Kunsthochschule Berlin (Weißensee)	12 260	10 571	2 516
Hochschule für Musik „Hanns Eisler“	11 015	8 375	5 157
Hochschule für Schauspielkunst „Ernst Busch“	13 135	7 285	1 102
Summe	2 073 176	1 236 245	228 224

¹⁾ ohne Volkswagenbibliothek

Die von den Hochschulen verwalteten mehr als 330 landeseigenen Liegenschaften sind ihnen weit überwiegend aus dem Fachvermögen der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur zur Nutzung übertragen worden. Fast 230 000 m² Nutzfläche haben die Hochschulen von Dritten gemietet. Mehr als 60 000 m² der verwalteten Flächen nutzen die Hochschulen nicht selbst. Sie sind gegen Entgelt an Dritte vermietet bzw. Dritten zur Nutzung überlassen.

293 Bereits im Jahr 1997 haben sich die Universitäten und Fachhochschulen in den mit der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur geschlossenen **Hochschulverträgen** u. a. verpflichtet, durch Verwaltungsvereinfachung und Zusammenarbeit von Verwaltungen sowie bei der

Erbringung von Dienstleistungen in geeigneten Bereichen für eine kostengünstige Durchführung ihrer Aufgaben zu sorgen. Für die Kunsthochschule Berlin (Weißensee), die Hochschule für Musik „Hanns Eisler“ und die Hochschule für Schauspielkunst „Ernst Busch“ (Kunsthochschulen) wurde in den erstmals für 2004 und 2005 geschlossenen Verträgen vereinbart, dass ein effektiver Ressourceneinsatz durch engere Zusammenarbeit der Verwaltungen, insbesondere durch Schaffung gemeinsamer Strukturen, zu erreichen ist. Wegen des hohen Anteils an Verwaltungsausgaben im Bereich des Bau- und Gebäudemanagements sind diese Ziele insbesondere dort zu verfolgen. In den Hochschulverträgen für 2003 (2004) bis 2005 haben sich die Hochschulen außerdem verpflichtet, durch ein Flächenmanagement Anreize zur sparsamen Inanspruchnahme und Nutzung von Flächen zu schaffen. Der Rechnungshof hat im Jahr 2004 bei den Hochschulen geprüft, wie diese die in den Hochschulverträgen eingegangenen Verpflichtungen erfüllen.

- 294 Im Bereich des Facility Managements hat jede Hochschule ihre eigenen Verwaltungsstrukturen geschaffen. In den letzten Jahren sind gerade in diesem Bereich die Verwaltungsverfahren neu organisiert, Strukturen verändert und Aufgaben neu definiert worden. Damit verbunden waren Stellenreduzierungen. Dieser Prozess ist im Hinblick auf die aktuellen Strukturplanungen noch nicht abgeschlossen.

Das Ziel, eine kostengünstige Durchführung der Aufgaben durch **Zusammenarbeit der Hochschulverwaltungen** zu erreichen, ist im **Bereich des Facility Managements** jedoch nur unzureichend verfolgt worden. So findet zwischen den Hochschulen nur vereinzelt eine Zusammenarbeit und ein Austausch von Dienstleistungen statt, gemeinsame Strukturen fehlen. Dabei verfügen vor allem die Universitäten und großen Fachhochschulen über Potenziale, um Dienstleistungen für kleinere Hochschulen, z. B. im Bereich der Bauunterhaltung, zu erbringen und diese zu unterstützen. Zurzeit kooperiert nur die HU mit der Hochschule für Schauspielkunst „Ernst Busch“; sie übernimmt die Vorbereitung und Durchführung von Bauunterhaltungsmaßnahmen. Die Bildung eines eigenen Service Centers für den Bereich Gebäudemanagement haben die Kunsthochschulen angesichts der gegenwärtigen Überlegungen des Landes zur Neuordnung des Facility Managements der Hochschulen (T 302) zurückgestellt. Erfahrungsaustausche zwischen den Hochschulen finden nur unregelmäßig statt.

Der Rechnungshof hat die unzureichende Zusammenarbeit der Hochschulen im Bereich des Facility Managements kritisiert. Erfahrungen der einzelnen Hochschulen in Zusammenhang mit der Nutzung und Bewirtschaftung ihrer Gebäude müssen auch anderen Hochschulen zugute kommen und genutzt werden, um Verwaltungsabläufe effektiver zu gestalten.

- 295 Die Hochschulen haben überwiegend ihren Flächenbedarf in Standortentwicklungsplänen dokumentiert. Regelmäßige Anpassungen werden vor allem aufgrund der bisher verfolgten Einzelziele für Standorte und Flächenausstattungen in Zusammenhang mit den Strukturplanungen bis 2009 vor-

genommen. Mit den Standortentwicklungsplänen legen die Hochschulen u. a. für sich zu erreichende Ziele in der Flächenausstattung fest.

Bei den **Berechnungen der Flächenbedarfe** sind die Hochschulen von unterschiedlichen Ausstattungsnormen und Richtwerten ausgegangen. Sie orientieren sich teils an den zum Hochschulbauförderungsgesetz vorgegebenen Berechnungsgrößen, teils an Werten der HIS Hochschul-Informationen-System GmbH (HIS GmbH) oder aber an selbst entwickelten Maßstäben für die Flächenbemessung. Dadurch werden Ausstattungs- und Kostenvergleiche erschwert. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass es an einer einheitlichen Basis für die jeweils ermittelten Flächenbedarfe fehlt.

296 An den Hochschulen bestehen größtenteils Übersichten darüber, welche Flächen von den einzelnen Hochschulbereichen genutzt werden. Für die Mehrzahl der Hochschulen ist jedoch festzustellen, dass die den Fakultäten und Fachbereichen sowie Serviceeinrichtungen zur Verfügung stehenden Flächen überwiegend nicht auf der Grundlage von Berechnungen nach Ausstattungsnormen zugewiesen wurden. Allerdings haben die Hochschulen teilweise begonnen, die Flächenausstattungen ihrer Bereiche zu überprüfen, um Über- aber auch Unterausstattungen feststellen zu können.

297 Die FU ermittelt insbesondere im Zusammenhang mit Investitions- und Sanierungsmaßnahmen sowie Umzügen den Flächenbedarf der einzelnen Bereiche. Sie nutzt dabei vor allem Beratungsleistungen der HIS GmbH. Sie nimmt dann an den Ausstattungsrichtwerten orientierte Flächenzuweisungen vor. Auch an der HU werden die Flächenausstattungen der Fakultäten und sonstigen Bereiche zurzeit überprüft. Die HU hatte zwar bereits nach dem Strukturplan 1998 Sollflächen für die einzelnen Bereiche ermittelt und bei einem Abgleich mit den tatsächlich genutzten Flächen in einzelnen Fakultäten erhebliche Über- z. T. aber auch Unterausstattungen festgestellt, jedoch sind diese Ergebnisse aufgrund der vom neuen Strukturplan geprägten universitären Entwicklung zu überprüfen. Die TU hat teilweise bereits Flächenzuweisungen nach standardisierten Werten vorgenommen. Nachdem nunmehr alle Flächen erfasst sind, soll der errechnete Flächenbedarf der einzelnen Bereiche mit den tatsächlich genutzten Flächen abgeglichen werden. Die Universität der Künste Berlin (UdK) hat die Flächenausstattung bereits abschließend überprüft. Sie hat festgestellt, dass zwei Bereiche deutlich unterausgestattet sind.

Die Technische Fachhochschule Berlin (TFH) hat die von den verschiedenen Bereichen der Hochschule genutzten Flächen im Einzelnen erfasst und Ende 2005 eine differenzierte Bedarfsberechnung vorgelegt. Die Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (FHTW) wird im Rahmen der vorgesehenen Standortkonzentration in Karlshorst und Oberschöneweide aufgrund von Bedarfsberechnungen Flächenkontingente an die Bereiche vergeben. Die Fachhochschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik „Alice Salomon“ (ASFH) hat bisher weder den Flächenbedarf berechnet noch Soll-Ist-Ausstattungsvergleiche vorgenommen. Nur für den geplanten zweiten Erweiterungsbau hat sie eine Flächenbedarfsberechnung vorgelegt.

Auch an den Kunsthochschulen und der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin werden Flächen an die einzelnen Bereiche nicht auf der Grundlage von differenzierenden Bedarfsberechnungen zugewiesen.

- 298 **Anreizsysteme für einen wirtschaftlichen Umgang mit den Flächenressourcen** werden an den Hochschulen bisher nicht eingesetzt. Zwar haben die HU und TU bereits in den Jahren 2000/2001 Modelle entwickelt, die auf eine Flächenbudgetierung gerichtet sind und über ein Bonus-Malus-System finanzielle Anreize zum Ausgleich von Über- und Unterausstattungen in der Raumversorgung vorsehen. Die Modelle sollen aber erst in den nächsten Jahren umgesetzt werden, weil zurzeit noch die Grundlagen für eine Budgetierung der Flächenressourcen geschaffen werden. Die FU geht davon aus, dass es noch Jahre dauern wird, bis ein Anreizsystem zur effektiven Flächennutzung eingeführt werden kann. Sie beabsichtigt jedoch bereits jetzt, in den Zielvereinbarungen zwischen Präsidium der Universität und Fachbereichen auch Ziele zur Flächennutzung aufzunehmen. Die UdK sowie die Fach- und Kunsthochschulen halten Anreizmodelle für die Flächeninanspruchnahme nicht für zielführend. Wegen der begrenzten Haushaltsmittel, der teilweise ungünstigen Rahmenbedingungen an den Hochschulen und der ohnehin knapp kalkulierten Flächen seien Anreiz- oder Sanktionsmodelle wenig praktikabel. Einer Flächenkontingentierung nach ermittelten Ausstattungswerten stehen sie jedoch überwiegend offen gegenüber, um eine effiziente Nutzung verfügbarer Flächenressourcen zu fördern. Im Ergebnis ist festzustellen, dass es die Hochschulen überwiegend versäumt haben, frühzeitig die Voraussetzungen für ein wirtschaftliche Flächennutzung gewährleistendes Flächenmanagement zu schaffen.
- 299 Die Hochschulen verfolgen das Ziel, ihre Standorte durch Campusbildung zu konzentrieren, um Flächen effektiver nutzen zu können. Der Konzentrationsprozess ist mit der Aufgabe von Liegenschaften bzw. von gemieteten Flächen und Gebäuden verbunden. Er erfordert auch Bau- und Sanierungsmaßnahmen, für die jedoch Finanzierungsmöglichkeiten nur sehr eingeschränkt bestehen. Die Fördermittel des Bundes nach dem Hochschulbauförderungsgesetz sind rückläufig. Auch das Land zieht sich aus der **Investitionsfinanzierung** immer mehr zurück. Nach dem Hochschulbauförderungsgesetz geförderte Bauvorhaben können überwiegend nur dann realisiert werden, wenn die Hochschulen die Kofinanzierung sicherstellen. Dies erfolgt gegenwärtig insbesondere über Erlöse aus dem Verkauf von Grundstücken. Nach den Hochschulverträgen steht bei dinglichen Verfügungen über die zum 1. Januar 1997 zur Nutzung übertragenen, jedoch im Landeseigentum verbliebenen Grundstücke der Erlös der nutzungsberechtigten Hochschule zu; er ist für investive bzw. vorrangig für kofinanzierte investive Maßnahmen einzusetzen. Zunehmend kommen auch Investorenmodelle zum Einsatz, bei denen die Hochschulen die Refinanzierung übernehmen müssen.

300 Bisher haben nur die FU, HU und TU Grundstücksverkäufe vornehmen können. Von 1999 bis 2003 haben sie 34 landeseigene und vier eigene Liegenschaften veräußert. Die Verkaufserlöse haben insgesamt 37,4 Mio. € betragen, wovon 26,4 Mio. € bei den Universitäten verblieben sind. Die FU beabsichtigt, in den nächsten Jahren weitere 43 der von ihr genutzten Villen zu verkaufen. Nach der mittelfristigen Finanzplanung der HU bis 2009 sollen aus dem Verkauf von Grundstücken 21,6 Mio. € Erlöse erzielt werden. Die UdK kann über den Erlös von mehr als 1 Mio. € aus dem Verkauf eines Parkpalettengrundstücks erst dann verfügen, wenn der im Jahr 2001 geschlossene Vertrag wirksam wird. Der aus dem Verkauf von Flächen der FHTW erhoffte Erlös von 25,9 Mio. € ist fester Bestandteil der Finanzierung des Aus- und Umbauvorhabens Oberschöneweide. Ein von der TFH zur Erschließung von Investitionsmitteln für den Ausbau des Campus Wedding beabsichtigter Verkauf eines Grundstücks in der Kurfürstenstraße scheiterte, weil der erwartete Kaufpreis nicht erzielt werden konnte.

Nicht allen Hochschulen ist es möglich, aus Grundstückserlösen Investitionen zu finanzieren. Um überhaupt Investitionsmaßnahmen durchführen zu können, verwenden sie neben EU- und Spendengeldern vor allem Bauunterhaltungsmittel und konsumtive Mittel. Abgesehen davon, dass die Verwendung von Mitteln der Bauunterhaltung angesichts des von den Hochschulen beklagten Instandsetzungsstaus wenig sinnvoll ist, ist auch der Einsatz von konsumtiven Zuschüssen, die das Land für den Lehr- und Forschungsbetrieb bereitstellt, kritisch zu bewerten. Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangssituation haben viele Hochschulen kaum Finanzierungsspielräume für Bauinvestitionen. Die gegenwärtige Praxis der Hochschulbaufinanzierung in Berlin führt zur deutlichen Benachteiligung der Hochschulen, denen keine veräußerbaren Grundstücke zur Verfügung stehen. Damit wird auch die Finanzierung baulicher Maßnahmen erschwert, die eine effektive Flächennutzung ermöglichen.

301 Der Rechnungshof hatte beanstandet, dass

- die Hochschulen insbesondere im Bereich des Facility Managements nur unzureichend zusammenarbeiten,
- eine einheitliche Basis zur Ermittlung des Flächenbedarfs der Hochschulen und ihrer Einrichtungen fehlt und
- die Voraussetzungen für ein Flächenmanagement, das eine effektive Flächennutzung gewährleistet, überwiegend nicht geschaffen worden sind.

302 Nunmehr haben sich die FU, HU und TU in den Hochschulverträgen für 2006 bis 2009 verpflichtet, im Rahmen eines **Projekts „Facility Management an den Berliner Universitäten“**, ihre Leistungsbereiche mit dem Ziel einer Optimierung zu überprüfen. Die Prüfung soll die gegenwärtigen Organisationsstrukturen und eine hochschulübergreifende Organisationsstruktur in der Trägerschaft der Hochschulen umfassen. Entscheidungen

über künftige Strukturen und die Zusammenarbeit der Hochschulen im Facility Management sollten in der ersten Jahreshälfte 2006 getroffen werden und zu Ergänzungen in den Hochschulverträgen führen. Ziel ist es, Einsparpotenziale im Immobilienmanagement zu aktivieren, ein Anreizsystem für optimale Flächennutzung zu schaffen und die betriebsnotwendige Flächenausstattung vorzuhalten und zu sichern. Es soll ein langfristig tragfähiges System zur optimalen Bewirtschaftung, Verwaltung und Organisation der gesamten Infrastruktur und des zugehörigen Services aufgebaut werden.

303 Zur Kritik an der unzureichenden Zusammenarbeit im Bereich des Facility Managements haben die FU, HU und TU in einer gemeinsamen Stellungnahme auf Veränderungsprozesse im Rahmen der Durchführung des Projekts „Facility Management an den Berliner Universitäten“ hingewiesen. Erstmals seien von den drei Universitäten gemeinsame Arbeitsgruppen mit dem Ziel eingerichtet worden, Verfahren und Prozessabläufe zu harmonisieren sowie Leistungen hochschulübergreifend zu erstellen. Die Untersuchungen würden sich auf die Hauptfelder Standortentwicklungsplanung, Flächenmanagement sowie Bau- und Gebäudemanagement konzentrieren. Darüber hinaus werde eine Arbeitsgruppe neue Organisationsmodelle erarbeiten, bewerten und vergleichen, die künftig eine institutionalisierte Zusammenarbeit der Universitäten sicherstellen sollen. Dadurch sollen Einsparpotenziale planmäßig erschlossen und ausgeschöpft werden. Die UdK bezweifelt, dass eine hochschulübergreifende Zusammenarbeit beim Facility Management die Arbeitsergebnisse insbesondere unter qualitativen Gesichtspunkten positiv beeinflusse. Ihre Größe erlaube es ihr, die vielfältigen Aufgaben im Facility Management eigenverantwortlich durchführen zu können. Die FHTW und ASFH erwägen hingegen insbesondere wegen der räumlichen Nähe eine gemeinsame Durchführung von Aufgaben; dazu wollen sie zunächst die an ihren Hochschulen vorhandenen Stärken und Schwächen ermitteln. Die Kunsthochschulen streben eine enge Kooperation mit der HU an. Es werde vor allem eine Übernahme von Aufgaben in den Bereichen des Objekt- und Vertragsmanagements sowie der Bauunterhaltung in Betracht gezogen. Außerdem werde eine Nutzung der an der HU eingesetzten Software für eine IT-gestützte Raumvergabe angestrebt.

304 Die FU, HU und TU weisen darauf hin, dass sie im Rahmen des Projekts „Facility Management an den Berliner Universitäten“ erstmals Ziele für eine gemeinsame Standortentwicklungsplanung definiert hätten. Die dezentralen, hochschulinternen Standortentwicklungsplanungen sollten durch eine übergeordnete, landesweite Koordinierung und Abstimmung optimiert werden. Man habe unter Berücksichtigung der Strukturplanungen der Universitäten Flächenbedarfsberechnungen bis 2012 nach einheitlichen Kennzahlen (Parametersteuerung nach HIS) vorgenommen. Die von den Universitäten genutzten Flächen seien einheitlich nach den zum Hochschulbauförderungsgesetz vorgegebenen Berechnungsgrößen bewertet und erfasst worden. Auf der Grundlage der Berechnungen seien erstmals Über- und Unterausstattungen in den Universitätsbereichen sichtbar gemacht worden. Im Rahmen eines effektiven Flächenmanagements seien nunmehr Einsparpo-

tenziale zu erschließen. Die TFH hat mitgeteilt, dass sie im November 2005 den Raumbedarf der Hochschule unter Berücksichtigung des Parametersteuerungsmodells nach HIS ermittelt und eine erhebliche Unterausstattung festgestellt habe. Ein Anreizsystem sei daher nicht sinnvoll implementierbar. Auch die Hochschule für Musik „Hanns Eisler“ verweist auf Defizite in der Flächenausstattung. Sie beabsichtige jedoch, nach der vorgesehenen Studienplatzreduzierung Flächenzuweisungen aufgrund von Bedarfsberechnungen durchzuführen. Nach Auffassung der ASFH bestehe aufgrund der Größe und Struktur der Hochschule keine Notwendigkeit, Flächen auf der Grundlage von Berechnungen nach Ausstattungsnormen zuzuweisen.

305 Angesichts des hohen Anteils an Verwaltungsausgaben im Bereich des Facility Managements und ihrer Verpflichtungen aus den Hochschulverträgen werden die Hochschulen durch eine hochschulübergreifende Zusammenarbeit und Verwaltungsvereinfachung sowie durch ein effektives Flächenmanagement die vorhandenen erheblichen Sparpotenziale zu nutzen haben.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur darauf hinwirkt, dass

- **die Universitäten im Interesse einer kostengünstigeren Durchführung der Aufgaben die begonnene Zusammenarbeit im Bereich des Facility Managements vertiefen und ausbauen und in geeigneten Bereichen gemeinsame Strukturen schaffen,**
- **die Fach- und Kunsthochschulen an diesen Veränderungsprozessen alsbald und umfassend teilnehmen,**
- **alle Hochschulen Flächenbewertungen und Flächenbedarfsberechnungen nach einheitlichen Kennzahlen vornehmen und**
- **durch den Einsatz geeigneter Steuerungsinstrumente und Anreizsysteme eine sparsame Inanspruchnahme und Nutzung von Flächen sicherstellen.**

Darüber hinaus wird die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur Modelle zu entwickeln haben, die kleinen Hochschulen bessere Möglichkeiten geben, Investitionen im Zusammenhang mit ihrer räumlichen Entwicklungsplanung zu finanzieren.

3. Rückläufige Nachfrage nach den Studienkollegs in Berlin

Die Studienkollegs werden von ausländischen Studienbewerbern zunehmend weniger nachgefragt. Die Plätze des Fachhochschulzweigs sind seit einiger Zeit nur noch zur Hälfte ausgelastet. Darüber hinaus mangelt es an Angeboten der Studienkollegs, um Nachteile ausländischer Studienbewerber im Studium auszugleichen; vielmehr wird die Unterstützung ausländischer Studierender von den Hochschulen zumeist eigenverantwortlich wahrgenommen.

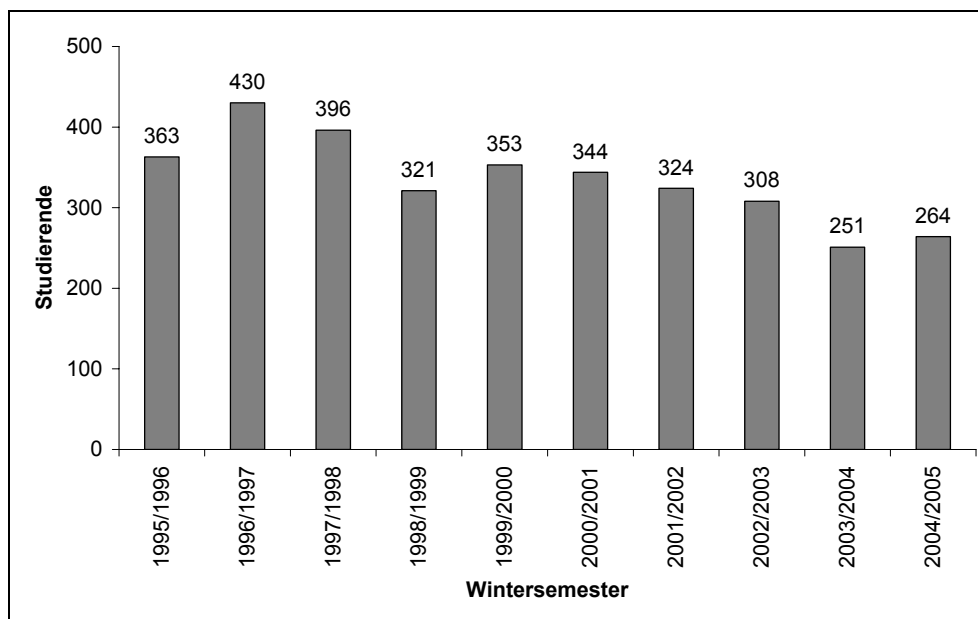
- 306 Das Land Berlin verfügt seit Anfang der 60er Jahre über zwei Studienkollegs, die der Freien Universität Berlin (FU) und der Technischen Universität Berlin (TU) zugeordnet sind. Den **Studienkollegs** obliegt nach § 13 Berliner Hochschulgesetz (BerLHG) die Durchführung von einjährigen Vorbereitungslehrgängen und Prüfungen für ausländische Studienbewerber, deren Bildungsnachweise einen direkten Hochschulzugang in Deutschland nicht zulassen. Im Jahr 1990 wurde den Studienkollegs außerdem die Aufgabe übertragen, Angebote zu entwickeln, die bestehende Nachteile ausländischer Studienbewerber im Studium ausgleichen. Die beiden Universitäten wenden für die Studienkollegs jährlich insgesamt 1,2 Mio. € auf.
- 307 Studienkollegs bereiten in zwei Semestern (Unter- und Oberkurs) auf die „Prüfung zur Feststellung der Eignung ausländischer Studienbewerber für die Aufnahme eines Studiums an Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland“ vor. Die Hochschulen, die auf der Grundlage der Bewertungsvorschläge der Zentralstelle für ausländische Bildungsnachweise entscheiden, ob ein Studienbewerber das Studienkolleg besuchen muss, melden den Studienkollegs die Studienbewerber. Diese werden von den Studienkollegs zu einem Aufnahmetest eingeladen. Im Aufnahmetest sind vor allem ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache nachzuweisen, um an den **Vorbereitungslehrgängen** teilnehmen zu können. Über die Aufnahme entscheiden die Studienkollegs auf der Grundlage der Testergebnisse und der Zahl der verfügbaren Plätze. Ein Anspruch auf Aufnahme besteht nicht. Mit dem erfolgreichen Abschluss des Studienkollegs erwerben die Kollegiaten die Studienbefähigung für jede deutsche Hochschule, jedoch keinen Anspruch auf einen Studienplatz.
- 308 FU und TU stellen im Semester zusammen durchschnittlich 210 Plätze in Vorbereitungslehrgängen bereit. Weitere 80 Plätze je Semester am Studienkolleg der TU sind ausschließlich Studienbewerbern an Fachhochschulen vorbehalten. Für die Aufgabenverteilung zwischen den an FU und TU bestehenden Studienkollegs ist die fachliche Ausrichtung der Universität maßgeblich. So werden drei Kurse des technischen Zweigs und zwei Kurse des Fachhochschulzweigs am Studienkolleg an der TU angeboten, wobei

die Kurse des Fachhochschulzweigs überwiegend durch die Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (FHTW) und die Technische Fachhochschule Berlin (TFH) finanziert werden. Im Bereich der Sprach-, Geistes- und Wirtschaftswissenschaften sowie der Medizin und Biologie können insgesamt vier Kurse am Studienkolleg der FU besucht werden.

309 Die Nachfrage nach Vorbereitungslehrgängen ist seit einiger Zeit rückläufig. Bereits am Aufnahmetest der Studienkollegs nehmen weit weniger Studienbewerber teil als in früheren Jahren. Diese Entwicklung hat am Studienkolleg an der TU nach dem Wintersemester 2002/2003 eingesetzt. Während zu diesem Zeitpunkt noch 343 Bewerber, darunter 269 im Universitätszweig, am Aufnahmetest teilgenommen haben, waren es im Wintersemester 2004/2005 nur noch 157 bzw. 114 Teilnehmer. Seit dem Wintersemester 2003/2004 ist diese Tendenz auch am Studienkolleg an der FU zu beobachten.

Rückläufig ist auch die Entwicklung der Zahl der Studienkollegiaten:

Ansicht 39: Zahl der Studierenden an den Studienkollegs in Berlin¹⁾



¹⁾ Statistisches Landesamt Berlin - statistischer Bericht B III 1

Besonders ausgeprägt geht die Studierendenzahl in den Vorbereitungslehrgängen des Fachhochschulzweigs am Studienkolleg an der TU zurück. Trotz des Zustroms ausländischer Studienbewerber auch an die Fachhochschulen haben die Studienkollegs für diesen Personenkreis fast keine Bedeutung für den Hochschulzugang. Dadurch sind hier vorgehaltene Ausbildungskapazitäten nicht mehr ausgelastet:

Ansicht 40: Auslastung der Vorbereitungslehrgänge im Fachhochschulzweig

Semester	Kapazität	Zahl der Kollegiaten ¹⁾	Auslastung in v. H.
Wintersemester 2003/2004	80	40	50,0
Sommersemester 2004	80	42	52,5
Wintersemester 2004/2005	80	56	70,0
Sommersemester 2005	80	38	47,5

¹⁾ Statistik der Studienkollegs

Der zunehmende Bedeutungsverlust der Studienkollegs zeigt sich auch dadurch, dass der Anteil der Studienbewerber am Studienkolleg an der Zahl der ausländischen Studienanfänger an Berliner Hochschulen immer mehr zurückgeht. Er hat sich von 15,6 v. H. im Wintersemester 1995/1996 kontinuierlich auf 6,1 v. H. im Wintersemester 2004/2005 verringert.

Hintergrund dieser Entwicklung ist auch nach Einschätzung der Hochschulen, dass

- ausländische Bildungsabschlüsse, beispielsweise im Rahmen der EU-Osterweiterung, zunehmend anerkannt werden und
- die Hochschulen sich angesichts der Nachfrage internationaler Studienbewerber bei der Studierendenauswahl vorrangig auf Bewerber konzentrieren können, deren Hochschulzugangsberechtigung zur direkten Aufnahme des Studiums berechtigt.

310 Neben der Durchführung von Vorbereitungslehrgängen gehört auch die **Entwicklung von Angeboten, um bestehende Nachteile bei ausländischen Studienbewerbern im Studium auszugleichen**, zum hochschulübergreifenden Bildungsauftrag der Berliner Studienkollegs. Aber erst jetzt - angesichts der rückläufigen Nachfrage nach Vorbereitungskursen - beginnen die Studienkollegs, diese bereits seit 1990 im BerlHG verankerte Aufgabe wahrzunehmen. Allerdings werden von den Hochschulen entsprechende Unterstützungsleistungen bei den Studienkollegs nicht nachgefragt. Vielmehr wird die Gestaltung der Studieneingangsphase und die Betreuung von ausländischen Studierenden von den Hochschulen eigenverantwortlich wahrgenommen. Auch die Träger-Universitäten, die über die Mittelausstattung der Studienkollegs und damit über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung befinden, haben notwendige Ressourcen bislang nicht zur Verfügung gestellt.

311 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass angesichts der sinkenden Nachfrage und der Veränderungen im Hochschulbereich künftig kein **Bedarf** mehr für die Vorbereitungslehrgänge und Feststellungsprüfungen **an zwei Studienkollegs in Berlin** bestehen dürfte. Auch sind Ausbil-

dungsangebote, die ausländischen Bewerbern den Studieneinstieg erleichtern und diese im Studium unterstützen, bisher nicht von den Hochschulen nachgefragt worden.

312 Die Hochschulen teilen die Auffassung des Rechnungshofs, dass der Bildungsauftrag, ausländische Studienbewerber in Vorbereitungslehrgängen zur Feststellungsprüfung zu führen, so stark an Bedeutung verloren hat, dass er künftig kaum mehr zentrale Aufgabe der Studienkollegs sein kann. Die Hochschulen weisen jedoch auch darauf hin, dass Studienbewerber, die ein Studienkolleg besucht hätten, den Studienalltag wesentlich besser bewältigten, als Studienbewerber mit einer anerkannten ausländischen Hochschulzugangsberechtigung. Die Mehrzahl der Hochschulen halte daher studienvorbereitende und studienbegleitende Angebote der Studienkollegs für geeignet, ausländische Studierende zu unterstützen. Eine Zusammenführung der Kapazitäten in einem Studienkolleg werde befürwortet. Die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur beabsichtigt, mit den Hochschulen Verhandlungen zur Struktur und den Aufgaben eines hochschulübergreifenden Studienkollegs aufzunehmen, Veränderungen seien angesichts der bis 2009 geschlossenen Hochschulverträge aber erst von 2010 an möglich.

313 Die Senatsverwaltung verkennt, dass eine einvernehmliche Änderung der Hochschulverträge jederzeit möglich ist.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur zeitnah eine Entscheidung darüber herbeiführt, ob angesichts der sinkenden Nachfrage und des Bedeutungsverlusts der Studienkollegs

- **weiterhin Vorbereitungslehrgänge und Prüfungen für ausländische Studienbewerber zur Erlangung der Studienbefähigung angeboten werden sollen,**
- **bei einer Fortführung die Kapazitäten in einem für Bewerber aus allen Hochschulen zugänglichen Studienkolleg gebündelt werden sollen.**

J. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

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

Die Jahresbezüge der Vorstandsmitglieder der Berliner Verkehrsbetriebe, der Berliner Stadtreinigungsbetriebe und der Berliner Wasserbetriebe wurden nach 1993 im Zuge der zum 1. Januar 1994 durchgeführten Rechtsformänderung und im weiteren Verlauf stark erhöht. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Vorstandsbezüge von 1993 bis 2004 teilweise auf das Dreifache angewachsen sind. Darüber hinaus wurden sonstige Vergünstigungen vereinbart, die sachlich oder ihrer Höhe nach nicht gerechtfertigt sind. Insbesondere die zugesagten Versorgungsleistungen übersteigen das übliche Maß. Bei der Beendigung von Dienstverträgen wurden teilweise unangemessen hohe Abfindungen gezahlt und sonstige nicht gerechtfertigte Leistungen gewährt. Der Rechnungshof hat die vorgefundene Praxis beanstandet und gefordert, die wirtschaftliche Sonderstellung der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz mehr als bisher zu beachten, ungerechtfertigte Leistungen nicht mehr zu gewähren und künftig auch bei den Personalaufwendungen für Vorstände und leitende Angestellte Einsparungen vorzusehen.

1.1 Prüfung der Personalaufwendungen für Führungskräfte der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz

314 Der Rechnungshof hatte in einer Querschnittsprüfung die Vertragsgestaltung und Bezahlung zunächst der Angestellten der 2. und 3. Führungsebene der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz (BerlBG) untersucht. Er hat überhöhte Vergütungen und sonstige Mängel festgestellt und die Betriebe zur Bereinigung aufgefordert. Seine Erkenntnisse hat der Rechnungshof im Jahresbericht 2004 (T 305 bis 316) und im Vorjahresbericht (T 210 bis 237) dargelegt. Im Jahr 2005 hat er nunmehr auch die Vertragsgestaltung und Bezahlung der Vorstandsmitglieder der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) und Berliner Wasserbetriebe (BWB) geprüft; auch hierbei hat der Rechnungshof überhöhte Leistungen sowie sonstige Mängel festgestellt.

Die geprüften Vorgänge betreffen den Zeitraum 1999 bis 2005. Um den Personaldatenschutz zu gewährleisten, verzichtet der Rechnungshof - soweit Einzelfälle betroffen sind - jeweils auf die Benennung des Betriebs und auf die konkreten Jahresangaben.

1.2 Entwicklung der Vorstandsbezüge und des Personalbestands seit der Rechtsformänderung im Jahr 1994

- 315 Mit der Leitung der zum 1. Januar 1994 in Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelten ehemaligen Eigenbetriebe BVG, BSR und BWB sind die jeweils aus mehreren Mitgliedern bestehenden Vorstände betraut. Zuvor wurden die Betriebe von Geschäftsleitungen geführt. Der Senat hatte seinerzeit wiederholt Grundsätze zur Gestaltung der Dienstverträge mit den Geschäftsleitern beschlossen, deren letzte Aktualisierung aus dem Jahr 1986 datiert. Zu einer im Jahr 1993 vorgesehenen Überarbeitung der Grundsätze ist es nicht mehr gekommen. Stattdessen ist der Senat davon ausgegangen, dass „im Rahmen der beabsichtigten Neugestaltung der Rechtsform der Eigenbetriebe in der Verantwortung der künftigen Anstalten differenzierte Lösungen gefunden werden“ (Senatsbeschluss 3177/93 vom 06.04.93). In der Folgezeit fehlte es an Grundsätzen für die Gestaltung der Dienstverträge mit Vorstandsmitgliedern. Bereits im Jahresbericht 2004 (T 314 und 316) hat der Rechnungshof **Leitlinien für die Gehaltsstruktur bei Führungskräften** der Anstalten nach dem BerlBG gefordert. Im September 2004 hat der Senat schließlich entsprechende Regelungen beschlossen, die aus Sicht des Rechnungshofs allerdings wesentliche Mängel aufweisen und deshalb überarbeitungsbedürftig sind (vgl. Vorjahresbericht T 234 und 237).
- 316 Die Rechtsformänderung war mit der Erwartung verbunden, „das eigenverantwortliche unternehmerische Handeln der Betriebe zu stärken und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verbessern“ (Drs 13/2248). In der Folgezeit ist es zu einem deutlichen **Rückgang des Personalbestands** in den drei Betrieben um durchschnittlich 37,6 v. H., aber auch zu erheblichen **Steigerungen der Vorstandsbezüge** gekommen. So haben sich seit 1993 die Jahresbezüge teilweise verdreifacht. Dabei sind die vertraglichen Nebenleistungen (z. B. Versorgungszusagen, geldwerte Vorteile) noch nicht berücksichtigt. Diesem Vergleich liegen die Jahre 1993 bis 2004 zugrunde, um zu verdeutlichen, dass es sowohl im Zuge der 1994 durchgeführten Rechtsformänderung als auch im darauffolgenden Zeitraum zu den erheblichen Bezugsteigerungen gekommen ist.

1.3 Grundlagen für die Bemessung der Jahresbezüge

- 317 Die Höhe der aktuell gewährten Bezüge der leitenden Mitarbeiter wird von der Verwaltung regelmäßig mit dem Hinweis auf „marktübliche Konditionen“ begründet. Grundlage hierfür seien Benchmark-Vergleiche einer vom jeweiligen Aufsichtsrat beauftragten Unternehmensberatungsgesellschaft. Der Rechnungshof hat bereits bei der Prüfung der Vergütung der Angestellten der 2. und 3. Führungsebene wiederholt (zuletzt Vorjahresbericht T 216) auf die **Sonderstellung der Anstalten nach dem BerlBG im Wirtschaftsleben** hingewiesen und eine modifizierte Betrachtung angemahnt. Dieser Hinweis gilt auch für die Bemessung der den Vorstandsmitgliedern gewährten Jahresvergütung und die Gewährung sonstiger Vergünstigungen.

Bisher haben sich die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen sowie die betreffenden Anstalten nicht ausreichend mit der Problematik auseinander gesetzt. Die Senatsverwaltung bezeichnet diese Feststellung als unbegründet und verweist darauf, dass das Beteiligungsmanagement und -controlling „einer umfassenden Restrukturierung zugeführt wurde“. Durch die Leitlinien für die Vergütungsstruktur von Führungskräften nach dem BerlBG seien „transparente und angemessene Vergütungsstrukturen für die Anstalten festgelegt“. Dies trifft aber nicht zu, weil die Leitlinien - entgegen einer Forderung des Rechnungshofs - bisher keine konkreten Vorgaben zur Vergütungsstruktur und Vergütungsbemessung (Bandbreiten) enthalten.

318 Die **Jahresvergütung** der Vorstandsmitglieder setzt sich aus einem fixen und einem variablen, erfolgsabhängigen Anteil zusammen. Das Verhältnis beider Vergütungskomponenten lag zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof je nach Betrieb zwischen 65 : 35 und 87 : 13 der Gesamtbezüge. Der Senat hat allerdings in seinen Leitlinien gefordert, dass in den Dienstverträgen der Vorstandsmitglieder „die maximale Höhe der variablen Vergütung unter Angabe deren Basis“ geregelt und hierbei „möglichst“ ein **Verhältnis von fixem zu variablem Gehaltsanteil** von 60 : 40 vereinbart wird. Der Rechnungshof erwartet, dass die Vorgabe künftig beachtet wird. Die Senatsverwaltung hat dies zugesagt. Die Verträge der im Amt befindlichen Vorstände sollten - ohne Erhöhung der Gesamtbezüge - angepasst werden.

319 Die Dienstverträge der Vorstandsmitglieder sehen vor, dass der variable Vergütungsanteil auf der Grundlage einer vor Beginn des Geschäftsjahres zu schließenden **Zielvereinbarung** bemessen wird. Diesen Grundsatz greifen auch die Leitlinien des Senats auf. Sie fordern, dass die zuständigen Gremien mit den Vorständen der Anstalten jährlich in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Verabschiedung des Wirtschaftsplans Zielvereinbarungen schließen.

In zwei Betrieben haben die Vorstandsmitglieder für das Jahr 2004 erfolgsabhängige Zahlungen erhalten, ohne dass Zielvereinbarungen vorgelegen haben. In einem dieser Betriebe sind auch für das Folgejahr bisher rechtswirksame Zielvereinbarungen nicht zustande gekommen. Die Senatsverwaltung erklärt dies mit betriebspezifischen Besonderheiten. In anderen Fällen sind Vereinbarungen erst in der zweiten Hälfte des laufenden Geschäftsjahres und damit erheblich verspätet getroffen worden. Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass Zielvereinbarungen künftig lückenlos und rechtzeitig geschlossen werden.

1.4 Maßnahmen zur Verringerung der Personalaufwendungen

320 Der Rechnungshof hat bereits in der Vergangenheit gefordert, bei allen anstehenden Maßnahmen zur Verringerung der Personalausgaben die außertariflichen Angestellten (AT-Angestellten) in vollem Umfang einzubeziehen; dies hat auch für die Mitglieder der Vorstände zu gelten. Zu einer deutlichen Verringerung der Personalaufwendungen bei den **BVG** wird es nach Auffassung der Tarifvertragsparteien infolge der Anwendung des Tarifvertrags zur Regelung der Arbeitsbedingungen bei den Nahverkehrsbetrieben im Land Berlin (TV-N) für die Tarifmitarbeiter des Betriebs kommen. Im Zuge der Verhandlungen haben sich die Parteien zusätzlich darauf verständigt, die Jahresvergütung des Vorstands und der AT-Angestellten um durchschnittlich 12 v. H. zu senken. Der Betrieb hat dem Rechnungshof auf Nachfrage mitgeteilt, dass er zumindest mit allen AT-Angestellten Einvernehmen über die Kürzung ihrer Bezüge erzielt habe.

Eine ähnliche Tarifentwicklung hat sich inzwischen für die Mitarbeiter der **BWB** aufgrund der Übernahme des TV Versorgungsbetriebe (TV-V) vollzogen. Nach eigener Einschätzung des Betriebs wird dies ungeachtet der vereinbarten Bestandsschutzsicherung zumindest von 2008 an zu deutlich verminderten Personalaufwendungen führen. Auch die **BSR** beabsichtigen nach eigenem Bekunden, Tarifverhandlungen aufzunehmen, die letztlich zu Personalkosteneinsparungen führen sollen. Der Rechnungshof hat gegenüber den BWB und den BSR die Erwartung geäußert, dass im Zuge dieser Entwicklung zu gegebener Zeit angemessene **Einkommensminderungen auch für die Mitglieder des Vorstands und die AT-Angestellten** angestrebt werden. Beide Betriebe haben das bisher zurückgewiesen.

Die Entscheidungen der BWB und der BSR bedürfen der Korrektur. Es ist nicht vertretbar, dass der Vorstand sich und die Beschäftigtengruppe der außertariflich vergüteten, leitenden Angestellten von vornherein von derartigen Einsparüberlegungen ausnimmt. Angesichts der extremen Haushaltsnotlage Berlins ist besonders unter dem Gesichtspunkt der Gewinnabführungspflicht der Betriebe gegenüber dem Land Berlin zu erwarten, dass dieser Personenkreis ebenfalls einen angemessenen Sparbeitrag leistet. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Aufsicht führenden Organe auf die genannten Betriebe einwirken und sicherstellen, dass sie sich den notwendigen Maßnahmen nicht länger verschließen.

Die Senatsverwaltung hat zugesagt, im Falle eines Tarifabschlusses für die BSR, der zu einem Rückgang der Personalaufwendungen führt, die Möglichkeit einer Einkommensminderung bei den Vorständen und AT-Angestellten zu prüfen. Darüber hinaus weist sie darauf hin, dass sich in der laufenden Legislaturperiode bei den BSR die Zahl der Vorstandsmitglieder von vier auf drei verringert habe und sich bei den BWB Einspar-effekte dadurch ergäben, dass die Vorstandsmitglieder zugleich in einem angeschlossenen Unternehmen tätig seien. Dies wird die Betriebe nicht davon entbinden - ähnlich wie die BVG - über weitere Sparmöglichkeiten

nachzudenken. Im Übrigen hält es der Rechnungshof mit Blick auf die Vorbildfunktion für sinnvoll, dass die Einkommen von Vorstandsmitgliedern und AT-Angestellten bereits im Vorfeld von Tarifverhandlungen gekürzt werden.

1.5 Vereinbarung vertraglicher Nebenleistungen

- 321 Neben Regelungen zur Jahresvergütung enthalten die Dienstverträge Vereinbarungen über Nebenleistungen. So ist die **Fortzahlung der Bezüge im Krankheitsfall** für einen Zeitraum bis zu zwölf Monaten vorgesehen; von dritter Stelle ggf. gezahltes Krankengeld wird häufig nicht angerechnet. Dies erscheint weder angemessen noch sachgerecht. Der Rechnungshof empfiehlt, sich an den mit Geschäftsführern/Vorständen der städtischen Wohnungsbaugesellschaften getroffenen Vereinbarungen zu orientieren.

1.6 Betriebliche Altersversorgung

- 322 Die Dienstverträge aller zum Zeitpunkt der Prüfung im Amt befindlichen Vorstandsmitglieder enthalten Versorgungszusagen, die ein betriebliches **Altersruhegeld** vorsehen. Erworben wird ein lebenslanger Anspruch für den Fall, dass das Dienstverhältnis nach Vollendung eines vorgegebenen Lebensalters endet. Ähnliches gilt, wenn das Dienstverhältnis unter bestimmten Voraussetzungen vor diesem Zeitpunkt endet oder nicht verlängert wird (vorgezogenes Altersruhegeld). Die Ruhegeldquote bemisst sich - bis zum Erreichen der Höchstquote - nach einem festgelegten Vomhundertsatz der Festvergütung in Abhängigkeit von der zurückgelegten Dienstzeit. Nach den zur Prüfung vorgelegten Unterlagen unterscheiden sich die einzelvertraglich vereinbarten Konditionen von Betrieb zu Betrieb, teilweise auch innerhalb desselben Betriebs, wesentlich. Darüber hinaus sind die Ruhegeldvereinbarungen verglichen mit „marktüblichen“ Regelungen überaus großzügig gestaltet.
- 323 Der Zeitpunkt, zu dem ein Vorstandsmitglied frühestens betriebliches Altersruhegeld erhalten kann, ist uneinheitlich geregelt. Die Betriebe haben „**Altersgrenzen**“ von 60, 61 oder 65 Jahren vereinbart. Zwingende Gründe, von der Regelaltersgrenze von 65 Jahren abzuweichen, sind nicht zu erkennen.

Die Regelungen zur **Mindest- und Höchstruhegeldquote** und zu den jeweiligen „**Steigerungsstufen**“ sind ebenfalls völlig uneinheitlich. Je nach Betrieb beträgt die Höchstquote zwischen 54 v. H. und 65 v. H. des zuvor bezogenen festen Jahresgehalts. Sie wird im Durchschnitt nach einer Dienstzeit von zehn Jahren erreicht. In einem Betrieb erhöht sich die Ruhegeldquote nochmals dadurch, dass die Vorstandsmitglieder während eines Teils ihrer Arbeitszeit vergleichbare Tätigkeiten in einem verbundenen Unternehmen ausüben. Hier beträgt die Höchstquote bis zu 81 v. H. der von der Anstalt bezogenen Festvergütung. Die Senatsverwaltung verweist darauf, dass sich in diesem Fall die Belastung des Betriebs infolge der Pensionsrückstellung dadurch verringert, dass der 60 v. H. der Festvergütung

übersteigende Betrag seitens des verbundenen Unternehmens ausgeglichen wird. Dies entkräftigt nicht die grundsätzliche Kritik an der Höhe der vereinbarten Versorgungsansprüche.

324 Die Vereinbarungen zur betrieblichen Altersversorgung überschreiten den Rahmen der von der Verwaltung und den Betrieben regelmäßig angeführten „marktüblichen Konditionen“ erheblich. Dies gilt sowohl für die Höhe des verdienten Ruhegeldes als auch die geringe hierfür zurückzulegende Dienstzeit.

Die Senatsverwaltung weist darauf hin, dass seit In-Kraft-Treten der Leitlinien (T 315), Versorgungszusagen in der bisher üblichen Form nicht mehr vereinbart werden. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, mit den derzeit im Amt befindlichen Vorstandsmitgliedern eine einvernehmliche Regelung über eine angemessene Reduzierung der vertraglich vereinbarten Versorgungsleistungen zu erzielen.

1.7 Leistungen bei vorzeitiger Beendigung von Dienstverhältnissen

325 Die Dienstverträge sehen regelmäßig einen Anspruch auf **vorgezogenes Altersruhegeld** - teilweise als „Übergangsgeld“ bezeichnet - vor, wenn das Dienstverhältnis vor Erreichen der vereinbarten Altersgrenze (T 323) von der Anstalt vorzeitig beendet oder nicht verlängert wird. Auch hier hat der Rechnungshof unterschiedlichste Regelungen festgestellt:

- Der Anspruch auf vorgezogenes Ruhegeld entsteht in einigen Fällen ohne altersmäßige Begrenzung entweder sofort oder nach einer Dienstzeit von fünf Jahren. In anderen Fällen müssen die Begünstigten das 60. oder 62. Lebensjahr vollendet haben.
- Gezahlt wird das zu diesem Zeitpunkt erdiente Ruhegeld. In einigen Fällen entsteht dieser Anspruch erst nach dem regulären Ablauf der zweiten Amtsperiode; vorher wird ein geminderter Betrag gezahlt.
- In einigen Fällen werden Abschläge vorgenommen.
- Während des Bezugs von vorgezogenem Altersruhegeld erzielte zusätzliche Einkünfte werden in einigen Fällen nicht, in anderen Fällen zur Hälfte oder zu zwei Dritteln angerechnet.

326 Das vorgezogene Altersruhegeld stellt eine besondere Form der Abfindung dar. Auch hier sollten die Gebote der **Verhältnismäßigkeit und Angemessenheit** im Vordergrund stehen. Regelungen, die keinerlei altersmäßige oder sonstige Begrenzungen - etwa eine erreichte Mindestdienstzeit - vorsehen, hält der Rechnungshof nicht für sachgerecht. Hierdurch würde es nämlich Vorstandsmitgliedern bereits bei geringem Lebensalter und/oder nach nur kurzzeitiger Dienstleistung ermöglicht, Leistungen über

einen langen Zeitraum in Anspruch zu nehmen, ohne dass dem eine adäquate Dienstleistung gegenübersteht. Der Rechnungshof hat die Aufsicht führende Senatsverwaltung aufgefordert, Rahmenbedingungen für derartige Vereinbarungen zu erlassen, um künftig eine angemessene Handhabung sicherzustellen. Die Senatsverwaltung verweist hierzu auf die Leitlinien (T 315), in denen allerdings hierzu keine Ausführungen enthalten sind.

327 In einem Fall ist mit einem Vorstandsmitglied wenige Monate vor Ablauf seiner ersten Amtsperiode die vorzeitige Beendigung des Dienstvertrags vereinbart worden. Der Betrieb hat sich zur Zahlung einer einmaligen Abfindung in Höhe des 1,2fachen der Jahresvergütung verpflichtet. Sachliche Gründe für eine derart hohe Zahlung konnte die Verwaltung auf Nachfrage nicht benennen. Darüber hinaus erhält das Vorstandsmitglied seit Beendigung des Dienstverhältnisses unbefristetes Ruhegeld, ohne die Voraussetzungen hierfür zu erfüllen. Nach dem Dienstvertrag hätte ein solcher Anspruch erst nach erneuter Wiederbestellung bestanden. Damit sind längerfristige Verpflichtungen eingegangen worden, ohne dass ein entsprechender Rechtsanspruch oder sonstige zwingende Gründe hierfür vorgelegen haben.

328 In ähnlichen Fällen haben Vorstandsmitglieder bei vorzeitiger Vertragsbeendigung einmalige Abfindungen erhalten, in die die gesamte bis zum regulären Vertragsablauf zustehende Festvergütung und die fiktiv festgesetzten variablen, erfolgsabhängigen Vergütungsbestandteile eingeflossen sind. Das Einbeziehen von künftigen Bonuszahlungen in Abfindungsvereinbarungen ist nicht sachgerecht, da die Vorstandsmitglieder nach ihrer Abberufung keine Arbeitsleistung mehr für den Betrieb erbringen und somit auch keine messbaren „Erfolge“ vorweisen können.

In einem dieser Fälle ist im Aufhebungsvertrag fiktiv eine höhere als die erreichte Dienstzeit festgesetzt worden mit der Folge, dass das Vorstandsmitglied zu einem späteren Zeitpunkt einen höheren Ruhegeldanspruch erwerben wird. Darüber hinaus hat der Betrieb auch die Anwaltskosten erstattet, die dem Vorstandsmitglied für die Verfolgung seiner arbeitsrechtlichen Interessen entstanden waren. Für diese Vereinbarungen sind keine sachlichen Gründe zu erkennen.

329 In einem anderen Fall ist das Vorstandsmitglied im Anschluss an die erste Amtsperiode für weitere fünf Jahre wiederbestellt worden. Bereits nach eineinhalb Jahren ist dann eine Aufhebungsvereinbarung geschlossen worden, in der die Zahlung einer einmaligen Abfindung von 1,1 Mio. € vereinbart wurde. Dieser Betrag setzt sich aus der Festvergütung und der erreichbaren erfolgsabhängigen Vergütung für die restliche Vertragslaufzeit zusammen. Zu beanstanden ist insbesondere, dass zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für die zweite Amtsperiode die politischen Entscheidungsträger bereits grundsätzliches Einvernehmen über die der Aufhebungsvereinbarung zugrunde liegenden wesentlichen strukturellen Änderungen erzielt hatten. Auswirkungen auf die Zusammensetzung des zu die-

sem Zeitpunkt amtierenden Vorstands waren damit zumindest vorhersehbar. Die Überlegungen der politischen Entscheidungsträger dürften auch dem vom Senat bestimmten Aufsichtsratsvorsitzenden rechtzeitig bekannt gewesen sein.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass dem Aufsichtsrat bei der Entscheidung über die Bestellung von Vorstandsmitgliedern ein breiter Gestaltungsspielraum zusteht, der sich auch auf die Dauer des Dienstverhältnisses bezieht. Angesichts des hier vorliegenden Sachverhalts ist jedoch zu beanstanden, dass er diesen Spielraum bei der erneuten Bestellung für weitere fünf Jahre zulasten der Anstalt deutlich überschritten hat. In Anbetracht der aktuellen Entwicklung hätte sich eine erneute Bestellung des Vorstandsmitglieds für eine wesentlich kürzere Zeitspanne - etwa ein Jahr - angeboten. In der Folgezeit ergab sich eine unnötige Mehrbelastung der Anstalt sowie aufgrund der Gewinnabführungspflicht zusätzlich ein finanzieller Nachteil für das Land Berlin, die vermeidbar gewesen wären.

1.8 Fazit

330 Der Rechnungshof beanstandet insbesondere, dass

- sich die Jahresbezüge der Vorstandsmitglieder seit 1993 teilweise verdreifacht haben,
- bei der Vereinbarung der Vorstandsbezüge die wirtschaftliche Sonderstellung der Anstalten nach dem BerlBG nach wie vor nicht hinreichend berücksichtigt wird,
- Zielvereinbarungen nicht in allen Fällen vorgelegen haben oder verspätet geschlossen worden sind,
- die Vorstände der BSR und der BWB bisher nicht bereit sind, auch bei den Personalaufwendungen für sich und die leitenden Angestellten Einsparungen vorzusehen,
- ungerechtfertigte vertragliche Nebenleistungen gewährt werden,
- die zur betrieblichen Altersversorgung vereinbarten Leistungen den Rahmen des „Marktüblichen“ überschreiten und
- bei vorzeitiger Beendigung von Dienstverhältnissen überhöhte oder sachlich nicht gerechtfertigte Leistungen vereinbart worden sind.

331 **Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat dafür sorgt, dass**

- **künftig die wirtschaftliche Sonderstellung der Anstalten nach dem BerlBG bei der Bemessung der Vergütungen der Vorstandsmitglieder stärker als bisher beachtet wird,**

- Zielvereinbarungen rechtzeitig und vollständig geschlossen werden,
- Einsparungen auch bei den Bezügen der Vorstände und der leitenden Angestellten vorgesehen werden,
- nur sachlich gerechtfertigte Nebenleistungen gewährt werden,
- bei künftigen Vorstandsbestellungen Versorgungszusagen nicht mehr abgegeben werden und mit den derzeit im Amt befindlichen Vorstandsmitgliedern über eine angemessene Reduzierung der vertraglich vereinbarten Versorgungsleistungen verhandelt wird sowie
- überhöhte oder sachlich nicht gerechtfertigte Leistungen bei vorzeitigem Ausscheiden nicht mehr gewährt werden.

2. Unwirtschaftliche Betriebsgastronomie bei den Berliner Stadtreinigungsbetrieben

Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) erzielen bei der Betriebsgastronomie nach wie vor hohe Verluste. Trotz einiger Anstrengungen blieben Einsparpotenziale, wie die Zusammenlegung von Kantinen und die ausschließliche Zubereitung von Speisen durch Großküchen, ungenutzt. Mit dem Bereich Catering bieten die BSR Leistungen eines Party-Services an, die nicht zu ihren Aufgaben gehören.

- 332 Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) betreiben auf ihren Betriebshöfen insgesamt 16 Kantinen, darunter zwei als Zentralküchen. Allein für das Jahr 2004 ergab sich ein Fehlbetrag von 4,4 Mio. €. Erlösen von 1,8 Mio. € standen Kosten von 6,2 Mio. € gegenüber. Allerdings wurden Umlagekosten z. B. für die BSR-Verwaltung bis zum Jahr 2004 nicht berücksichtigt. Nach Auskunft der BSR ist vom Geschäftsjahr 2005 an mit jährlichen Umlagekosten von 1,2 Mio. € zu rechnen. Legt man diesen Wert auch für das Geschäftsjahr 2004 zugrunde, steigt der Fehlbetrag für die **Betriebsgastronomie** der BSR von 4,4 Mio. € auf 5,6 Mio. €.
- 333 Seit 1995 haben die BSR die Anzahl der Kantinen von 31 auf 18 im Jahr 2004 und 16 im Jahr 2005 reduziert. Der Vergleich der Jahre 1995 und 2004 ergibt eine Reduzierung des Defizits um 1,4 Mio. € (ohne Berücksichtigung der Umlagekosten). Allerdings ist der Fehlbetrag je Mitarbeiter von 688 € (1995) auf 745 € (2004) gestiegen; unter Einbeziehung der von den BSR angegebenen Umlagekosten lag er im Jahr 2004 bei 950 €.

- Die Mitarbeiterzahl der BSR ist im gleichen Zeitraum von 8 400 auf 5 900 gesunken.
- 334 Bei einer bereits im Jahr 1995 durchgeführten externen Untersuchung wurde festgestellt, dass nur etwa 40 v. H. der BSR-Mitarbeiter auch Verpflegungsteilnehmer waren, obwohl hierbei auch Kleinstumsätze (z. B. eine Tasse Kaffee oder Tee) berücksichtigt wurden. Daher dürfte die Nutzung der Kantinen zur Essensverpflegung deutlich niedriger liegen, zumal im Jahr 2004 täglich lediglich rd. 670 komplette Mahlzeiten sowie Komponenten aus dem Imbissbereich von beiden Zentralküchen produziert wurden. Die von dem externen Gutachter empfohlene Bildung von zwei Zentralküchen haben die BSR umgesetzt; allerdings werden in den einzelnen Kantinen weiterhin Speisen vor Ort zubereitet. Die ebenfalls vorgeschlagene Ausgliederung des Kantinenbetriebs in eine GmbH wurde nicht realisiert.
- 335 Unbeschadet der in den letzten zehn Jahren reduzierten Zahl der Kantinen befindet sich auf den beiden Betriebshöfen am Standort Grade Straße sowie auf den eng benachbarten Standorten Lise-Meitner-Straße und Ilseburger Straße jeweils eine eigene Kantine (insgesamt vier Kantinen). Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, die jeweils „doppelten“ Kantinen zusammenzulegen. Er hat ferner darauf hingewiesen, dass es angesichts des immer noch hohen Defizits erforderlich ist, die Wirtschaftlichkeit der Kantinen weiter zu verbessern, und in diesem Zusammenhang empfohlen, die Preise für das gesamte Angebot zu erhöhen.
- 336 Die BSR haben zwischenzeitlich eine Dienstvereinbarung geschlossen, mit der die Aufgabe jeweils einer Kantine bei den Doppelstandorten sowie Preisanpassungen geregelt werden; außerdem würden die zwei Zentralküchen an einem Standort zusammengelegt. Im Übrigen hätten sie von einer Ausgliederung des Kantinenbetriebs in eine GmbH abgesehen, da ein Betriebsübergang wegen der derzeitigen Rahmenbedingungen (Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen durch die Zielvereinbarung mit dem Senat bis 2015) nicht möglich sei. Infolgedessen sei durch zusätzliche Personalkosten (65 v. H. der Gesamtkosten) ein erheblicher Mehraufwand zu erwarten. Für die Betriebsgastronomie in Eigenregie der BSR sprächen insbesondere weiterhin die Wahrung des sozialen Friedens, eine größtmögliche Einflussnahme des Unternehmens und der Personalvertretung sowie steuerliche Vorteile und die große Akzeptanz bei den Mitarbeitern.
- 337 Der Rechnungshof erkennt nicht, dass die BSR seit 1995 Anstrengungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Betriebsgastronomie unternommen haben. Da aber die aus dem Betrieb der Kantinen entstehenden Verluste in die Entgelte einfließen und somit durch die dem Anschluss- und Benutzerzwang unterliegenden Kunden der BSR zu tragen sind, ist aus Sicht des Rechnungshofs ein jährlicher Aufwand von 745 bzw. 950 € pro Mitarbeiter nicht zu rechtfertigen. **Der Rechnungshof erwartet, dass die BSR die Kosten durch weitere organisatorische Maßnahmen deutlich**

reduzieren und dabei auch die Möglichkeit einer sukzessiven Privatisierung der Betriebsgastronomie anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen prüfen.

338 Zusätzlich zu dem Kantinenbetrieb haben die BSR vom Jahr 2000 an den eigenständigen **Unternehmensbereich Catering** geschaffen, der freie Kapazitäten nutzen und damit einen Beitrag zur Kostendeckung leisten soll. Der Bereich steht sowohl externen Kunden als Party-Service als auch den BSR für interne Veranstaltungen zur Verfügung. Die Behauptung der BSR, durch positive Deckungsbeiträge werde der Zuschussbedarf des Kantinenbereichs gesenkt, ist bisher nicht nachvollziehbar, da erst im Verlauf des Jahres 2005 eine eigene Kostenstelle eingerichtet wurde. Mit dem Party-Service wurden in den Jahren 2003 und 2004 Umsätze von 277 000 € bzw. 262 000 € erzielt. Etwa 40 v. H. des Umsatzes entfielen auf die Berliner Verkehrsbetriebe.

339 Der Rechnungshof sieht - unabhängig von dem wirtschaftlichen Verlauf - die Errichtung des Bereichs Catering als problematisch an. Das Angebot eines Party-Services gehört nicht zu den Aufgaben der BSR. Bei der Tätigkeit für BSR-interne Zwecke ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die damit verbundenen Aufgaben nicht durch den Kantinenbereich erledigt werden können.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BSR den Unternehmensbereich Catering im Rahmen des Abbaus von personellen Überkapazitäten sukzessive aufgeben.

3. Vermeidbarer Aufwand in Millionenhöhe bei der Einführung eines neuen Verkaufssystems für Fahrausweise

Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) haben ein neues Verkaufssystem für Fahrausweise eingeführt. Die damit verfolgten Ziele wurden nicht oder nur deutlich später als geplant erreicht. Infolge von Mängeln bei der Systemeinführung und Fehlplanungen bei der Gerätebeschaffung entstand vermeidbarer Aufwand von insgesamt 6 Mio. €. Zudem war die von den BVG erstellte Wirtschaftlichkeitsberechnung unzureichend.

340 Fahrausweise der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) werden u. a. von eigenen, aber auch privaten Verkaufsstellen vertrieben. Dies erfolgte bis zum Jahr 1999 ausschließlich durch den sog. Blockverkauf. Damit wurde jedoch nur der ABC-Bereich (Berlin und Umland), nicht aber der gesamte Geltungsbereich des zum 1. April 1999 eingeführten Tarifs des Verkehrs-

verbundes Berlin-Brandenburg (VBB-Tarif) angeboten. Da zudem das für die Abrechnung der Verkaufsstellen eingesetzte Programm nicht „Jahr-2000-fähig“ war, hatten sich die BVG für ein neues **personalbedientes Verkaufssystem (PVS)** entschieden. In diesem Zusammenhang wollten sie folgende weitere Ziele erreichen:

- die Zahl der Verkaufsstellen von gut 800 im Jahr 1998 auf zunächst 1 200 und später auf insgesamt 3 000 erhöhen, um die Marktposition der BVG zu stärken,
- Vertriebsinformationen besser gewinnen,
- Tarifänderungen „auf Knopfdruck“ umsetzen.

341 Im Juli 1998 schlossen die BVG mit einem IT-Unternehmen einen Vertrag „über die Lieferung, Montage und Inbetriebnahme von 1 200 Stück Personalbediente Verkaufssysteme“ mit einem Gesamtvertragswert von 7,6 Mio. € zuzüglich MwSt. Das System besteht aus drei Ebenen:

- PVS-Geräte (Clients), bestehend aus einem Visitouch-PC, einem Fahrausweisdrucker, einem Quittungsdrucker und einer unabhängigen Stromversorgung,
- einem Server mit der Kommunikationssoftware und
- einem Server mit der Steuerungs- und Verwaltungssoftware.

Der Vorstand der BVG stimmte am 5. August 1998 zu.

342 Die vereinbarte Gesamtleistung war nach dem Vertrag bis zum Februar 1999 zu erbringen. Die BVG haben bereits im November 1999 die Abnahme der Leistungen erklärt, obwohl nur 40 Geräte und damit erst 3 v. H. der vereinbarten Gesamtmenge installiert waren. Zum Ende der Gewährleistung bestand kein „ordnungsgemäß funktionierendes, stabiles und robustes PVS-System“. Sowohl bei der **Systemeinführung** als auch am System selbst kam es zu zahlreichen Mängeln (z. B. fehlende Übermittlung von Daten, keine Datenverschlüsselung vor Übertragung). Nachdem das IT-Unternehmen Schadenersatzansprüche von 4,8 Mio. € zurückgewiesen hatte, leiteten die BVG ein Beweissicherungsverfahren beim Landgericht Berlin ein. Beide Unternehmen haben im Juni 2003 einen außergerichtlichen Vergleich geschlossen, mit dem sich das IT-Unternehmen insbesondere zu unentgeltlichen Leistungen (z. B. Systempflege) im Wert von 1,0 Mio. € und die BVG zur Rücknahme der Anträge im Beweissicherungsverfahren verpflichtet haben. Mit dem Vergleich sollten zudem alle gegenseitigen Ansprüche aus dem Vertrag ausgeglichen sein, sodass sich der Zusatzaufwand der BVG auf 3,8 Mio. € verringerte.

343 Für die Beschaffung der 1 200 Geräte waren Investitionen von 7,7 Mio. € geplant, den investiven Finanzbedarf für das Gesamtprojekt mit 3 000 Geräten hatten die BVG auf 20,7 Mio. € beziffert. Nach der endgültigen Abrechnung betragen die Gesamtkosten für das PVS mit 1 200 Geräten unter Berücksichtigung der von dem IT-Unternehmen zu erbringenden Leistungen im Wert von 1,0 Mio. € (T 342) noch 22,2 Mio. €. Mit diesem Aufwand für 1 200 Geräte wurden sogar die Planwerte für ein System mit 3 000 Geräten übertroffen.

Gleiches gilt für die Betriebskosten. Der tatsächliche Aufwand lag in den Jahren 2000 bis 2003 mit 9,2 Mio. €, 9,9 Mio. €, 12,4 Mio. € und 11,5 Mio. € erheblich über den in der Wirtschaftlichkeitsberechnung enthaltenen Werten, die für 1 200 Geräte anteilig 8,5 Mio. € betragen. Dabei war die Zahl installierter Geräte mit maximal 860 deutlich geringer als in den Planungen vorgesehen. Eine Amortisation würde nach den Berechnungen der Revision der BVG bei Gesamtkosten von 23,2 Mio. € voraussichtlich erst im Laufe des Jahres 2008 eintreten. Sie haben dabei erkannt, dass es sich um einen zu langen Zeitraum handelt, da die Amortisation erst eintritt, wenn die (reparaturanfälligen) PVS-Geräte abgeschrieben sind und evtl. betrieblich nicht mehr genutzt werden können.

344 Zu keinem Zeitpunkt waren alle 1 200 PVS-Geräte installiert. Die maximale Anzahl von 860 angeschlossenen PVS-Geräten wurde erst im April 2003 erreicht. Sie reduzierte sich im Laufe des Jahres 2004 auf 745 Stück. In diesem Zeitraum existierte ein Pool von 396 nicht angeschlossenen PVS-Geräten. Darüber hinaus standen weitere Einzelkomponenten zum Austausch oder als Ersatzteil zur Verfügung. Die Zahl installierter Geräte wird nach den Angaben der BVG weiter sinken.

345 Unterlagen über eine Ermittlung von wirtschaftlich sachgerechten Gerätezahlen und -standorten haben die BVG nicht vorgelegt. Zudem haben sie vor der Investition keine Vereinbarungen über den Einsatz von PVS-Geräten mit bestehenden Verkaufsstellen geschlossen. Auch hatten sie noch nicht die notwendigen weiteren Verkaufsstellen bestimmt. Erst während des Betriebs wurden, unter Berücksichtigung von Umsatzstruktur und Lage der einzelnen Verkaufsstellen, Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit der Gerätestandorte angestellt. Daraufhin sind einzelne Standorte wieder aufgegeben worden.

Die BVG haben hierzu ausgeführt, dass die geringe Zahl an Installationen durch eine starke Fluktuation der Verkaufsstellen bedingt sei. Zum Reservebestand haben sie auf eine hohe Reparaturanfälligkeit der Geräte verwiesen. Dadurch würden zudem Instandhaltungskosten eingespart. Die BVG haben zugestanden, dass bei einer betrieblich notwendigen Gerätezahl von maximal 860 und einer sachgerechten Reserve von 10 v. H. ein vermeidbarer Aufwand für die Beschaffung von 254 Geräten in Höhe von 1,7 Mio. € entstanden ist. Einschließlich Zinsverlusten von 0,5 Mio. € belaufen sich die finanziellen Nachteile auf 2,2 Mio. €.

346 In der im Jahr 1998 ausschließlich unter Annahme von bis zu 3 000 Verkaufsstellen durchgeführten **Wirtschaftlichkeitsberechnung** wurden Investitionen und Betriebskosten des Einsatzes von PVS-Geräten den Betriebskosten des bisherigen Blockverkaufs für zehn Jahre gegenübergestellt. Die BVG gingen davon aus, dass mit dem neuen System eine Personalreduzierung um insgesamt 114 Mitarbeiter möglich ist, während die Beibehaltung des Blockverkaufs sogar mit zusätzlichen Personalkosten von zwei Mitarbeitern je 100 weiterer Verkaufsstellen verbunden wäre. Die jährlichen Betriebskostenvorteile des PVS wurden mit Werten zwischen 2,1 Mio. € und 6,6 Mio. € in den Jahren 1999 bis 2008 angegeben. In ihrem Wirtschaftlichkeitsvergleich sind die BVG beim PVS von einer schrittweisen Erhöhung der Verkaufsstellen auf letztlich 3 000 im Jahr 2002 (vgl. T 340) ausgegangen, während beim Blockverkauf in allen betrachteten Jahren 3 000 Verkaufsstellen mit entsprechend gleichbleibend hohen Personalkosten unterstellt wurden. Aufgrund dessen haben die BVG die Personalkosten des Blockverkaufs und folglich auch die Betriebskostenvorteile des PVS zu hoch bemessen.

347 Die mit der Einführung des PVS verfolgten **Ziele** (vgl. T 340) wurden **nicht oder nur deutlich später als geplant erreicht**: Das IT-Unternehmen stellte den BVG erst zum 1. August 2001 ein fehlerfreies Programm zur Verfügung, sodass der vom 1. April 1999 an verbindliche VBB-Tarif erst mit mehr als zweijähriger Verzögerung vollständig angeboten werden konnte. Den BVG sind damit Fahrgeldeinnahmen entgangen, wenn auch im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen in nur geringer Höhe (im Jahr 2004 betrug beispielsweise der Anteil der außerhalb des ABC-Tarifbereichs verkauften VBB-Fahrkarten lediglich 0,16 v. H.).

Die BVG haben eingeräumt, dass keine Unterlagen zur Marktposition zur Verfügung stehen. Statt des geplanten Ausbaus des Verkaufsstellennetzes auf insgesamt 3 000 Verkaufsstellen blieb deren Zahl nahezu gleich, so dass insoweit eine Stärkung der Marktposition der BVG nicht erreicht worden ist.

Nach den Angaben der BVG war die vereinfachte Bedienung erst vom 1. Januar 2002 an mit der Systemversion 4.0, spätestens jedoch mit der Einführung der SAP-Branchensoftware Public Transport zum 1. Oktober 2002 gegeben. Damit wurde das Ziel, Vertriebsinformationen leichter zu gewinnen und Tarifumstellungen „auf Knopfdruck“ umzusetzen, fast drei Jahre nach Abnahme der Leistungen (vgl. T 342) erreicht.

348 Der Rechnungshof hat die grundsätzliche Notwendigkeit einer Ablösung des Blockverkaufs nicht infrage gestellt. Er hat allerdings zusammenfassend beanstandet, dass bei der Einführung des PVS

- während der Projektdurchführung zahlreiche, auch von den BVG zu verantwortende Mängel aufgetreten sind, die zu einem zusätzlichen Aufwand von 3,8 Mio. € geführt haben,

- die Anzahl der wirtschaftlich einsetzbaren Geräte und deren Standorte nicht vor der Beschaffung des Systems ermittelt wurden, sodass eine deutlich zu hohe Gerätezahl beschafft wurde, eine unangemessen hohe Reserve existiert und infolge ungenutzter PVS-Geräte ein Schaden von 2,2 Mio. € entstanden ist,
- weder eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsberechnung für die geplante Erweiterung auf 3 000 Verkaufsstellen noch eine alternative Wirtschaftlichkeitsberechnung für insgesamt 1 200 Verkaufsstellen (bzw. PVS-Geräte) erstellt wurde und die Gesamtkosten und laufenden Betriebskosten für das PVS erheblich über den in der Planung angenommenen Werten liegen sowie
- die mit der Systemeinführung verfolgten Ziele nicht oder nur deutlich verzögert erreicht wurden.

349 Die BVG erkennen die Beanstandungen des Rechnungshofs an. Sie haben darauf hingewiesen, dass es keine vergleichbaren Großprojekte gegeben habe, an denen sie sich hätten orientieren können. Mit einer zentral direkt beim Vorstand angesiedelten Projektsteuerung habe die BVG bereits Kontrollinstrumente und Frühwarnsysteme geschaffen, um eine fachlich und wirtschaftlich korrekte Projektarbeit sicherzustellen. Damit könnten Zielverfehlungen in Zukunft reduziert oder sogar ausgeschlossen werden. Im Übrigen haben die BVG eingeräumt, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnung unter zu optimistischen Annahmen der Entwicklung erfolgt sei und getroffene Annahmen nicht vollumfänglich dokumentiert oder nicht wie erwartet eingetreten seien, sodass es sich nicht um eine sachgerechte Berechnung handele.

350 **Der Rechnungshof erwartet, dass die BVG die bei dem Projekt PVS aufgetretenen prinzipiellen Mängel bei weiteren Projekten vermeiden und dafür sorgen, dass Investitionsvorhaben mit einem qualifizierten Projektmanagement vorbereitet und durchgeführt werden. Er erwartet zudem, dass die BVG zuvor sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstellen und diese ggf. geänderten Zielen zeitnah anpassen.**

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

Das Universitätsklinikum Charité - Universitätsmedizin Berlin hat im ambulanten Bereich jährliche Verluste in zweistelliger Millionenhöhe erwirtschaftet. Derartige Verluste werden erfahrungsgemäß durch Mittel des Landes subventioniert, die nicht für die Krankenversorgung bestimmt sind. Der Rechnungshof

hat die Charité aufgefordert, die kostenverursachenden Faktoren zu analysieren, und Empfehlungen zur Reduzierung der Kosten gegeben.

351 Die Hochschulkliniken erfüllen u. a. Aufgaben der ambulanten ärztlichen Versorgung (Untersuchungen und Behandlungen) für Forschung und Lehre, soweit sie hierzu von einem Zulassungsausschuss aus Vertretern der Kassenärztlichen Vereinigung, der Krankenkassen und Ersatzkassen ermächtigt worden sind. Die Ermächtigung ist auf Verlangen von Hochschulen oder Hochschulklinika zu erteilen und so zu gestalten, dass die Ambulanzen, Institute und Abteilungen der Hochschulklinika (Hochschulambulanzen) in dem für Forschung und Lehre erforderlichen Umfang tätig werden können (vgl. § 117 SGB V). Da die Hochschulambulanzen dabei in erheblichem Maße auch Aufgaben der allgemeinen Krankenversorgung wahrnehmen, erhalten sie von den Krankenkassen eine pauschale Vergütung (vgl. § 120 SGB V).

Der Rechnungshof hat die wirtschaftliche Situation der ambulanten Bereiche des Universitätsklinikums Charité - Universitätsmedizin Berlin (Charité) mit den Schwerpunkten Hochschulambulanzen und Zahnkliniken geprüft und dabei die ehemaligen Universitätsklinika Benjamin Franklin (UKBF) und Charité vor deren Fusionierung zum Universitätsklinikum Charité - Universitätsmedizin Berlin im Jahr 2003 einbezogen. Die dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen waren oft unzureichend oder unstimmtig, sodass die Charité nachbessern musste. Teilweise waren sogar Neuberechnungen durch den Rechnungshof erforderlich.

352 Die Verluste der **Hochschulambulanzen** beider Universitätsklinika betragen 43,4 Mio. € im Jahr 2001 und gingen in den Jahren 2002 und 2003 mit 42,2 Mio. € bzw. 39,2 Mio. € leicht zurück. Die Kostendeckung betrug durchgängig weniger als 50 v. H. Berechnungen des Rechnungshofs zeigen, dass nicht einmal die direkten Personal- und Sachkosten von den Erlösen der Hochschulambulanzen gedeckt werden. So beliefen sich im Zeitraum 2001 bis 2003 diese jährlichen Aufwendungen auf 28,2 Mio. € bis 30,0 Mio. €, während die Erlöse nur zwischen 14,4 Mio. € und 17,6 Mio. € lagen.

353 Eine Ursache für die hohen Verluste liegt in der bei weitem nicht auskömmlichen Vergütung durch die Krankenkassen (Hochschulambulanzenpauschale). Der Gesundheitsforschungsrat (ein das Bundesministerium für Bildung und Forschung beratendes Expertengremium) weist darauf hin, dass derartige Verluste durch eine Quersubventionierung im Wege der Umwidmung stationärer Erträge oder mit für die Aufgaben von Forschung und Lehre an den Hochschulkliniken vorgesehenen öffentlichen Mitteln ausgeglichen werden. Die Einführung der Fallpauschalen (DRG) werde z. T. noch mögliche innerklinische Quersubventionierungen aus dem stationären in den ambulanten Bereich substanziell verhindern.

Die Charité konnte während der Prüfung durch den Rechnungshof auch mit Hilfe der von ihm erhobenen Zahlen über die wirtschaftliche Situation der Hochschulambulanzen eine Erhöhung der Hochschulambulanzenpauschale erreichen. So erhöhte sie sich von 40,65 € auf 55,96 € pro Fall und Quartal. Bezogen auf die zugelassene Zahl von 243 600 Behandlungen für das Jahr 2002 ergeben sich Mehreinnahmen von mehr als 3,5 Mio. € jährlich.

- 354 Die Ergebnisse einer vom Bundesministerium für Bildung und Forschung in Auftrag gegebenen Studie zur Situation deutscher Hochschulambulanzen (Hochschulambulanzenstudie) zeigen, dass die nicht auskömmliche Vergütung durch die Krankenkassen alle Hochschulkliniken in Deutschland betrifft. Während die Gesamtkosten eines Behandlungsfalls von sechs Universitätsklinika im Jahr 2002 durchschnittlich 149 € betragen, beliefen sich die Hochschulambulanzenpauschalen auf nur bis zu 56 €³⁾. Mit 223 € bei der Charité bzw. 234 € Gesamtkosten pro Behandlungsfall beim UKBF überschritten die ehemaligen Universitätsklinika den Vergleichswert allerdings erheblich. Dies dürfte auch für die Werte des Jahres 2003 von 205 € bzw. 212 € zutreffen.

Unter Berücksichtigung der Anzahl der tatsächlichen Behandlungsfälle von 251 100 ergeben sich gegenüber dem Vergleichswert Mehrkosten von 19,3 Mio. €. Da die Universitätsklinika im Jahr 2002 nur 243 200 Fälle abgerechnet hatten, wurden insgesamt 7 900 Fälle nicht vergütet. Hieraus resultiert ein Defizit von 1,8 Mio. €. Hingegen haben die Krankenkassen auskunftsgemäß alle Behandlungsfälle im Jahr 2003 vergütet. Wegen anhängiger Streitverfahren besteht überdies ein Verlustrisiko von bis zu 6,4 Mio. €.

- 355 Ein wesentliches Einsparpotenzial liegt darin, die Untersuchungen und Behandlungen mit Ausnahme von Notfällen auf den für Forschung und Lehre erforderlichen Umfang zu beschränken. Ein wichtiger Maßstab hierfür liegt in der Anzahl der Studierenden in der Humanmedizin. Während deren Anzahl in Berlin von 7 900 im Sommersemester 1998 kontinuierlich auf 6 500 im Sommersemester 2003 zurückgegangen ist, sind die erfassten Behandlungsfälle von 227 500 im Jahr 1998 auf 274 500 im Jahr 2003 gestiegen. Da es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass im Jahr 1998 die Behandlungsfälle für Forschung und Lehre nicht ausreichend waren, hätte mit dem Rückgang der Anzahl der Studierenden auch die der Behandlungsfälle sinken müssen. Bei linearer Betrachtungsweise ergibt sich somit ein Überhang von 85 500 Behandlungsfällen im Jahr 2003. Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Behandlungskosten und der Erträge aus der Hochschulambulanzenpauschale ergibt sich hieraus ein Verlust von 12,9 Mio. €. Der Rechnungshof erwartet, dass zur Vermeidung derartiger Defizite Behandlungsfälle und Personalkapazitäten auf das für Forschung und Lehre notwendige Maß beschränkt werden.

³⁾ Eine Analyse der Arbeitszeit in 51 Hochschulambulanzen ergab ein Verhältnis von 81 : 19 zwischen Krankenversorgung sowie Forschung und Lehre.

356 Bei den bis zum Ablauf des Jahres 2004 getrennten **Zahnkliniken** Nord (Charité) und Süd (UKBF) ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den Hochschulambulanzen. Nach den vorliegenden Unterlagen sind in den Jahren 2001 bis 2003 insgesamt jährliche Defizite von 7,7 Mio. €, 6,2 Mio. € und 8,6 Mio. € aufgelaufen. Auch bei den Zahnkliniken hat sich die Anzahl der Behandlungsfälle von 45 100 im Jahr 1999 auf 48 900 im Jahr 2003 erhöht, während die Anzahl der Studierenden von 1 142 auf 996 zurückgegangen ist. Mit der Schließung der Zahnklinik Nord von 2005 an sollen die Kosten reduziert und mit der Übernahme des zahnärztlichen Notdienstes weitere Erlöspotenziale erschlossen werden.

357 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Charité infolge von Mängeln in der Kostenrechnung keine ausreichenden Erkenntnisse über die wirtschaftliche Situation im ambulanten Bereich hatte. Er hat gefordert, dass die Charité die Kosten im Wege eines Kostencontrollings laufend ermittelt und die Gründe für die hohen Kosten je Behandlungsfall analysiert. Der Rechnungshof hat schließlich empfohlen, die Anzahl der Behandlungsfälle auf das für Forschung und Lehre notwendige Maß zu beschränken, und weitere Maßnahmen zur Kostensenkung einzuleiten.

Die Charité hat die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen bestätigt und mitgeteilt, sie habe mit einem Projekt zur Restrukturierung und Reorganisation der ambulanten Bereiche (Ambulanzprojekt) begonnen, wodurch die Verluste schrittweise verringert werden sollen. Das Budget des Jahres 2006 sei für die Hochschulambulanzen deutlich reduziert und neu zugeordnet worden. In drei medizinischen Versorgungszentren sollten angestellte oder freiberufliche Ärzte diejenigen Patienten, deren Behandlung nicht für Forschung und Lehre geeignet ist, medizinisch versorgen. Zu der Hochschulambulanzenstudie wendet sie ein, dass Auswirkungen von geänderten Rahmenbedingungen, wie die neue Approbationsordnung für Ärzte und die Einführung von Fallpauschalen im stationären Bereich, nicht berücksichtigt worden seien. Im Übrigen würde sich der Rückgang der Studierenden zunächst nur in den vorklinischen Semestern auswirken, in denen kein unmittelbarer Bezug zur Krankenversorgung bestehe. Wegen der kürzeren Verweildauer der stationären Patienten infolge der Fallpauschalen müsse für die Lehre verstärkt auf ambulante Patienten zurückgegriffen werden. Auch für die Forschung werde der Patientenbedarf infolge des wachsenden Anteils an klinischen Studien steigen.

358 Der Rechnungshof erkennt an, dass die Charité mit dem Ambulanzprojekt und der damit verbundenen Fokussierung der ambulanten Tätigkeiten auf das für Forschung und Lehre notwendige Maß auf dem richtigen Weg ist. Er vermisst aber sowohl die Quantifizierung der von der Charité erhofften Einsparpotenziale als auch stichhaltige Begründungen für die überdurchschnittlich hohen Kosten pro Behandlungsfall. Die von der Charité angeführten Rahmenbedingungen haben sich erst von Oktober 2003 an und damit nach dem Untersuchungszeitraum der Hochschulambulanzenstudie geändert und betreffen alle Universitätsklinika in Deutschland. Im Übrigen

verkennt die Charité, dass sich in dem relativ langen Betrachtungszeitraum der Rückgang der Studierendenzahlen auf die Anzahl der Behandlungsfälle hätte auswirken können und müssen.

Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die Charité

- **kostenverursachende Faktoren analysiert, um die überdurchschnittlich hohen Kosten je Behandlung zu senken,**
- **die Anzahl der ambulanten Behandlungen auch in den Zahnkliniken schnellstmöglich auf das für Forschung und Lehre notwendige Maß beschränkt und**
- **alle Sparpotenziale ausschöpft, um die Verluste im ambulanten Bereich zu beschränken, damit eine Quersubventionierung der Kosten für Krankenversorgung aus Mitteln des Landes so weit wie möglich vermieden wird.**

Für das Kollegium:

Dr. Harms

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2006

Berichts- beitrag (T-Nr.)	RBm - SKzl -	Sen Just	Sen Inn	Sen Fin	Sen Stadt	Sen Bild Jug Sport	Sen Ges Soz V	Sen Wi Arb Frau	Sen Wiss Kult	Bezirksämter
10 - 41				X						
42 - 64				X						
65 - 72				X						
73 - 81				X						
82 - 91			X							
92 - 103			X	X						
104 - 111				X						
112 - 122			X							
123 - 135		X								
136 - 139		X								
140 - 147							X			
148 - 161						X				
162 - 174						X				
175 - 181				X	X					
182 - 189					X				X	
190 - 197					X					Mitte
198 - 209					X					
210 - 214					X					Marzahn- Hellersdorf

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
215 - 221								X		
222 - 229							X	X		
230 - 249				X						
250 - 269				X						
270 - 274				X				X		
275 - 281				X						
282 - 291					X				X	
292 - 305									X	
306 - 313									X	
314 - 331								X		
332 - 339								X		
340 - 350								X		
351 - 358									X	

Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben für das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2005**Erschließung von Gewerbeflächen****Schreiben vom 15. April 2005 an den Hauptausschuss mit Bericht über die Prüfung der „Entwicklungsmaßnahme Nüßlerstraße“ sowie ergänzende Schreiben vom 27. Mai, 25. August und 17. Oktober 2005**

Im Rahmen der Haushaltsberatungen 2004/2005 hatte der Hauptausschuss die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen aufgefordert, über den Sinn und Zweck der „Entwicklungsmaßnahme Nüßlerstraße“ zu berichten. Zu dem daraufhin vorgelegten Bericht hat der Hauptausschuss den Rechnungshof gebeten, „den geschilderten Sachverhalt zu prüfen und dem Hauptausschuss eine Stellungnahme vorzulegen“. Der Rechnungshof ist diesem Ersuchen dahingehend nachgekommen, dass er untersucht hat, welche Umstände für den Verkauf der Grundstücke im Rahmen der „Entwicklungsmaßnahme Nüßlerstraße“ zum Preis von 1 € maßgebend waren und ob diese Verfahrensweise ordnungsgemäß und für Berlin vorteilhaft war. Um den Sachverhalt umfassend zu klären, hat der Rechnungshof auch die ursprüngliche Rahmenplanung für das Areal Berliner Allee/Roelckestraße/Darßer Straße/Liebermannstraße/Piesporter Straße sowie die Vorgänge im Zusammenhang mit den sog. Baufeldern I und II im Bereich Darßer Straße/Piesporter Straße in Berlin-Weißensee mit in die Untersuchung der „Entwicklungsmaßnahme Nüßlerstraße“ (Baufeld III) einbezogen.

In seinem Bericht hat der Rechnungshof insbesondere festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen und das Bezirksamt Pankow davon überzeugt waren, dass die von dem privaten Erwerber für die Baufelder II und III angebotene „Paketlösung“ (Grundstückserwerb, Erschließung und anschließende Vermarktung) die für Berlin kostengünstigste Lösung darstellt. Alternativen wurden nur unzureichend geprüft. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wurden nicht durchgeführt. Ferner hat der Rechnungshof beanstandet, dass der Erwerber der Grundstücke im Rahmen dieser Paketlösung mit ihm geschäftlich „verbundene“ Unternehmen (insbesondere Bauunternehmen) ohne ordnungsgemäßen Wettbewerb mit der Erschließung und der Vermarktung beauftragt hat. Der Rechnungshof hat im Interesse des wirtschaftlichen und sparsamen Einsatzes von Haushaltsmitteln empfohlen, eine solche Konstellation künftig zu vermeiden.

Steuerverwaltung**Stellungnahme vom 17. Oktober 2005 gegenüber dem Unterausschuss „Stellenwirtschaft“ des Hauptausschusses über Einsparpotenziale im IT-Bereich der Senatsverwaltung für Finanzen**

Im Zuge der Haushaltsberatungen 2006/2007 hat der Rechnungshof gegenüber dem Unterausschuss „Stellenwirtschaft“ des Hauptausschusses auf dessen Bitte eine Einschätzung zu Einsparpotenzialen im IT-Bereich der Steuerverwaltung abgegeben. Er hat dargelegt, dass er ein Einsparpotenzial von 18,5 Stellen sehe. Allerdings zeichnen sich für den IT-Bereich der Steuerverwaltung erhebliche Veränderungen ab; denn das inzwischen 40 Jahre alte, integrierte automatisierte Besteuerungsverfahren (IABV) soll nunmehr durch das von Bayern entwickelte EOSS-Verfahren (Evolutionär orientierte Steuer-Software) abgelöst werden, nachdem das Projekt FISCUS (Föderales integriertes standardisiertes Computer-unterstütztes Steuersystem) gescheitert ist.

Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass einer verlässlich funktionierenden IT-Unterstützung der Finanzämter für die rechtzeitige Steuerfestsetzung und -erhebung höchste Priorität zukommt. Im Interesse der Einnahmeerzielung sollten Stellen im IT-Bereich nur eingespart werden, wenn die Funktionssicherheit der technischen Abläufe gewährleistet bleibt.

Tempodrom**Bericht gemäß Artikel 95 VvB vom 18. November 2005 über die Prüfung des Baus und des Betriebs des „Neuen Tempodrom“**

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner 45. Sitzung am 19. Februar 2004 gleichzeitig mit der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zur Aufklärung der Hintergründe um die Finanzierung und den Betrieb des „Neuen Tempodrom“ den Rechnungshof gemäß Artikel 95 VvB um eine Sonderprüfung des Vorgangs gebeten. Die Prüfung des Baus, des Betriebs sowie der im Ergebnis erfolglosen Versuche zur wirtschaftlichen Sanierung des „Neuen Tempodrom“ hat insbesondere zu folgenden Feststellungen geführt, die sowohl die Stiftung Neues Tempodrom (SNT) als auch verschiedene an der Planung und Finanzierung der Baumaßnahme beteiligte öffentliche Stellen betreffen:

Die SNT hat die erwarteten Sponsoring-Einnahmen als wesentlichen Bestandteil der Gesamtfinanzierung der Baumaßnahme ohne nachvollziehbare Grundlage weit überhöht eingeschätzt. Die private Baumaßnahme der SNT für das „Neue Tempodrom“ wurde im Ergebnis fast ausschließlich aus öffentlichen/öffentlich verbürgten Mitteln finanziert.

Bereits vor Übernahme der Landesbürgschaft von bis zu 10,23 Mio. € durch die Senatsverwaltung für Finanzen im Jahr 2000 war - auch ohne Berücksichtigung sich ständig erhöhender Baukosten und überhöhter Einnahmeprognosen - ein stetig wachsender Kreditbedarf der SNT erkennbar. Es gab bei Bewilligung der Bürgschaft keine überzeugenden Gründe für die Annahme, dass die verbürgten Kreditmittel aus dem Projekt finanziert werden konnten. Tatsächlich blieben die aus dem Betrieb des „Neuen Tempodrom“ erzielten Pachterträge weit hinter den Planungen zurück.

Die Investitionsbank Berlin (IBB) hat es bei der Förderung des Projekts mit Mitteln aus dem Umweltförderprogramm V unterlassen, die Bauplanungsunterlagen baufachlich umfassend zu prüfen oder prüfen zu lassen, um dabei die Angemessenheit der Gesamtkosten der Baumaßnahme festzustellen. Auch hat sie die ihr übertragenen Aufgaben der technischen Projektbegleitung und des Projektcontrollings während der Ausführung der Baumaßnahme nicht effektiv wahrgenommen.

Die Baumaßnahme war durch fortwährende, zum Teil gravierende Kostensteigerungen gekennzeichnet. Die SNT begann im März 2000 - bereits mehr als ein Jahr vor dem Vorliegen der endgültigen Baugenehmigung - auf eigenes Risiko mit den Bauarbeiten, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Ausführungsplanung noch unvollständig war. Nachträgliche Planungsergänzungen in außergewöhnlich hohem Umfang sowie fortlaufende Planungskonkretisierungen waren die Folge. Die SNT hat zudem die Vergabe von Bauleistungen an Dritte mit einem Auftragsvolumen von mehr als 10 Mio. € entgegen den Vorschriften der VOB/A dem uneingeschränkten Wettbewerb entzogen und damit grob unwirtschaftlich gehandelt. Sie verfügte zudem aufgrund ihrer zeitweise desolaten Buchhaltung über keine wirksame Kostenkontrolle und hat es bis zum Januar 2004 nicht vermocht, einen einwandfreien Verwendungsnachweis aufzustellen.

Der Stiftungsrat der SNT hat seine Funktion als Kontrollorgan nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen. Insbesondere hat er zu keinem Zeitpunkt einen gültigen Wirtschaftsplan als wesentliche Grundlage für die ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung durch den Vorstand sowie dessen Überwachung festgestellt.

Der Senat hat sich bei seiner Entscheidung über die Gewährung außerplanmäßiger Mittel zur Rettung des Tempodroms auf Bewertungen externer Beratungsunternehmen und der Landesbank Berlin gestützt, die auf völlig überhöhten, auf ihre Realisierbarkeit nicht geprüften Einnahmeerwartungen der SNT beruhten. Im Rahmen der Rettungsaktionen hat die IBB überdies ihren damaligen gesetzlichen Auftrag überschritten.

Jugendaufbauwerk**Stellungnahme vom 17. Januar 2006 gegenüber dem Hauptausschuss zum Wirtschaftsplan 2005 des Jugendaufbauwerks Berlin**

Das Jugendaufbauwerk Berlin (JAW) - Anstalt des öffentlichen Rechts - wird als öffentlicher Träger der Jugendhilfe nicht mehr benötigt, weil seine Aufgaben nach dem Subsidiaritätsprinzip gemäß § 4 Abs. 2 SGB VIII durch Einrichtungen freier Träger der Jugendhilfe geleistet werden sollen. Die vor allem infolge Personalüberhangs defizitär arbeitende und bilanziell überschuldete Anstalt wird zum 31. Dezember 2007 aufgelöst, wenn die vorgesehene Umwandlung in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung bis dahin nicht vollzogen wurde (§§ 9 und 10 des Gesetzes zur Neuausrichtung des Jugendaufbauwerks Berlin vom 27. Januar 2005).

Auf Bitte des Hauptausschusses hat sich der Rechnungshof zur wirtschaftlichen Entwicklung des JAW und zu dessen Wirtschaftsplan 2005 (i. d. F. Beschluss des Verwaltungsrats September 2005) geäußert sowie Hinweise zu der bei Umwandlung/Auflösung des JAW vom Land Berlin zu leistenden Gegenwertzahlung an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) für die dort versicherten Arbeitnehmer des JAW gegeben.

Wohnungsgenossenschaften**Schreiben vom 9. Februar 2006 an den Hauptausschuss mit Bericht über die Prüfung der Entstehung und Finanzierung von drei Wohnungsgenossenschaften**

Entsprechend einer Bitte des Hauptausschusses hat der Rechnungshof Entstehung und Finanzierung von drei Wohnungsgenossenschaften durch Übernahme von Wohnungsbeständen der städtischen Wohnungsbaugesellschaft Mahrzahn mbH geprüft. In seinem Bericht an den Hauptausschuss hat er die Ursachen für die negative wirtschaftliche Entwicklung einer der drei Genossenschaften dargelegt, die - trotz nahezu identischer Ausgangsbedingungen - Insolvenz anmelden musste. Der Rechnungshof hat empfohlen, dass die Gründung von Wohnungsgenossenschaften künftig nur dann unterstützt werden sollte, wenn die Gründer ein Finanzierungskonzept vorlegen, das von den Darlehensgebern und den beteiligten Verwaltungen übereinstimmend als dauerhaft wirtschaftlich tragfähig beurteilt wird. Hierfür ist ein gewisser Mindestanteil an Eigenmitteln, der dem Unternehmen als freie Liquidität belassen werden sollte, erforderlich.