

# **J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 7**

## I.

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 16. März 2007 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 des Haushaltsplans von Berlin nachgewiesen. Die Entlastung für das Haushaltsjahr 2005 ist am 8. März 2007 erteilt worden (Plenarprotokoll 16/8).

# Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Abkürzungsverzeichnis		
<b>I. Vorbemerkungen</b>		
1. Aufgaben des Rechnungshofs	1	11
2. Zum Jahresbericht 2007	6	12
<b>II. Finanzlage des Landes Berlin</b>		
1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	10	14
2. Primärsaldo	12	17
3. Steuern	13	18
4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen	17	21
5. Personalausgaben und Stellenentwicklung	19	24
6. Konsumtive Ausgaben	26	29
7. Investitionsausgaben	30	34
8. Verschuldung	31	35
9. Kreditobergrenze	34	38
10. Nationaler Stabilitätspakt	35	39
11. Konsolidierungsnotwendigkeiten	38	40
<b>III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2005</b>		
1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2005	40	42
2. Kreditaufnahme	61	53

T-Nr. Seite

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

- |   |    |    |
|---|----|----|
| 1. Weiterer Ausbau der Leitungsbereiche bei der Senatsneubildung          | 68 | 57 |
| 2. Mängel bei der Organisation und Durchführung regionalisierter Aufgaben | 73 | 60 |
| 3. Einsparpotenziale im System der bezirklichen Bibliotheken              | 82 | 67 |

**B. Der Regierende Bürgermeister von Berlin  
- Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten**

- |   |     |    |
|---|-----|----|
| 1. Mängel bei der Erhebung von Einnahmen für kulturell genutzte Grundstücke   | 99  | 79 |
| 2. Staatsvertraglich nicht gerechtfertigte Zahlungen an die Jüdische Gemeinde zu Berlin                                 | 108 | 81 |
| 3. Grundlegende Mängel bei der Beteiligungsverwaltung durch eine Museumsstiftung  | 114 | 84 |
| 4. Mängel bei der Wahrnehmung der Aufsichtspflicht gegenüber einer landesunmittelbaren Stiftung des öffentlichen Rechts | 120 | 86 |

**C. Integration, Arbeit und Soziales**

- |  |     |     |
|--|-----|-----|
| 1. Erhebliche Kontrolldefizite und finanzielle Nachteile durch mangelhafte Umsetzung des SGB II („Hartz IV“)   | 125 | 89  |
| 2. Erhebliche Mehrbelastung des Landeshaushalts durch Anerkennung unangemessen hoher Unterkunftskosten bei der Umsetzung des SGB II („Hartz IV“) infolge rechtswidriger Ausführungsvorschriften            | 143 | 97  |
| 3. Erhebliche finanzielle Nachteile durch einen ungerechtfertigten Abwicklungsvertrag anlässlich der Einstellung der Zuwendungen an den bisherigen Betreiber eines Sonderfahrdienstes für Schwerbehinderte | 157 | 104 |
| 4. Finanzielle Nachteile durch Kalkulationsfehler bei den Maßnahmepauschalen für den Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim für behinderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene“                       | 169 | 110 |

	T-Nr.	Seite
<b>D. Bildung, Wissenschaft und Forschung (einschließlich Jugend und Familie)</b>		
1. Erheblicher Anstieg des Sanierungsbedarfs von Schulen und Sportanlagen	179	116
2. Überhöhte Entgelte im Bereich der Jugendberufshilfe	187	121
3. Fehlende Satzungsregelungen zur Drittmittelforschung an Berliner Hochschulen	198	127
4. Unzureichendes Beteiligungsmanagement und -controlling von Hochschulen	205	129
<b>E. Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz</b>		
Fortgesetzt unwirtschaftliche Sammlung von Bioabfällen	220	135
<b>F. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Wohnen und Verkehr)</b>		
1. Erhebliche Mängel bei der Anlage und Pflege des Landschafts- und Erholungsparks im Zentrum des Entwicklungsbereichs Berlin-Johannisthal/Adlershof	228	138
2. Unwirtschaftlicher Einsatz von Mitteln des Landes Berlin, des Bundes und der Europäischen Union (Gemeinschaftsinitiative URBAN II)	239	143
3. Mängel und Versäumnisse bei der Vermarktung von Werberechten auf öffentlichem Straßenland	251	148
<b>G. Wirtschaft, Technologie und Frauen</b>		
Unwirtschaftliche Förderung von Hochtechnologie-Geräten mit Investitionszuschüssen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	258	153
<b>H. Finanzen</b>		
1. Mangelnde Transparenz der möglichen Belastungen für das Land Berlin, die sich aus Einstandspflichten für Risiken Dritter ergeben	263	156
2. Erhebliche Mängel beim Steuerabzugs- und Kontrollverfahren bei Bauleistungen durch fünf Berliner Finanzämter	269	158

	T-Nr.	Seite
3. Unzulänglichkeiten bei der Aussetzung der Vollziehung von Steuerbescheiden durch zwei Berliner Finanzämter	278	162
4. Unzureichende Besteuerung insbesondere von Einkünften und Umsätzen beschränkt steuerpflichtiger Personen	284	165
5. Unzureichende Umsetzung der Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen durch die Beteiligungsverwaltung	290	167
6. Erhebliche wirtschaftliche Risiken bei der Mehrzahl der Wohnungsbaugesellschaften Berlins	297	171
7. Mängel bei der Verwaltung einer Beteiligung	307	177
<b>I. Juristische Personen des öffentlichen Rechts</b>		
1. Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Verkehrsbetriebe bei Beratungsleistungen für die Einführung des Straßenbahnlinienverkehrs in Athen	313	180
2. Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Wasserbetriebe bei Veräußerung und Verwaltung von Immobilien	319	184
3. Unangemessene finanzielle Leistungen an Führungskräfte der Charité - Universitätsmedizin Berlin	329	191
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2007		201
Anlage Übersicht über Berichte für das Abgeordnetenhaus seit März 2006		203

## Abkürzungsverzeichnis

AG KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AO	Abgabenordnung
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften -
BauGB	Baugesetzbuch
BerIHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Drs	Drucksache
DVBl.	Zeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“
ECOFIN-Rat	Rat „Wirtschaft und Finanzen“ der Europäischen Union
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
Finanzausgleichsgesetz	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Gesundheitsdienst-Gesetz	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Haushaltsstrukturgesetz 1996	Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/ die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätze-gesetz)
HRG	Hochschulrahmengesetz
IT	Informationstechnik
KrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)
LHO	Landeshaushaltsordnung
LuV	Leistungs- und Verantwortungszentrum
Museumsstiftungsgesetz	Gesetz über Museumsstiftungen des Landes Berlin
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch - Drittes Buch - Arbeitsförderung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch - Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe



---

VGG	Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz)
VGr.	Vergütungsgruppe
VVA	Vereinbarung über die Versorgung der Angestellten und Arbeiter des Landes Berlin
VvB	Verfassung von Berlin
Wohnraumförderungsgesetz	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung



# 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. Wohnungsbaugesellschaften Berlins, Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH). Seiner Prüfung unterliegen des Weiteren die juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Hochschulen des Landes Berlin, 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 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 2007**

- 6 In seinem Jahresbericht 2007 fasst der Rechnungshof bedeutsame Ergebnisse seiner Prüfungen bis Anfang des Jahres 2007 zusammen. Er berichtet in Einzelbeiträgen insbesondere über
  - die Finanzlage des Landes Berlin,
  - Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2005 (vgl. Drs 16/0028) 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 2007 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2005 sowie für seine Beschlüsse über Missbilligungen und einzuleitende Maßnahmen (Auflagen).

- 7 Wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Bedeutung der zu prüfenden Einrichtungen und Vorgänge hat der Rechnungshof - wie in jedem Jahr - für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte gesetzt und dabei von seinem

Recht Gebrauch gemacht, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken. Da der Jahresbericht überdies nur eine Auswahl von Prüfungsfeststellungen enthält, kann er kein vollständiges Bild der Qualität des Verwaltungshandelns vermitteln.

- 8 Der Rechnungshof verfolgt das Prinzip, betroffenen Stellen Gelegenheit zu geben, sich zu den Beiträgen des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kollegiums über den Bericht vorlagen, sind sie berücksichtigt. Im Übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den betroffenen Stellen erörtert worden. Insofern ist grundsätzlich davon auszugehen, dass über die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte Übereinstimmung besteht. Abweichende Auffassungen zur Bewertung gibt der Rechnungshof im Bericht mit ihren wesentlichen Inhalten wieder, soweit er dies für erforderlich hält.

Das Abgeordnetenhaus gibt dem Senat vor Beginn der parlamentarischen Beratungen regelmäßig Gelegenheit, zu den einzelnen 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 für das Abgeordnetenhaus des vergangenen Jahres beigefügt.

## II. Finanzlage des Landes Berlin

*Das Land Berlin befindet sich in einer schwierigen Haushaltslage. Trotz andauernder Konsolidierungsanstrengungen und Erreichen eines Primärüberschusses wachsen die Schulden auf mehr als 61 Mrd. € an. Das Bundesverfassungsgericht hat einen Anspruch des Landes auf zusätzliche Bundeshilfen zur Haushaltssanierung abgelehnt. Das Land muss sich aus eigener Kraft aus der Schuldenfalle befreien. Der Konsolidierungskurs muss daher konsequent beibehalten werden.*

### 1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

- 10 Die aktuelle finanzielle Lage des Landes Berlin hat sich insbesondere aufgrund höherer Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich verbessert. Dennoch wird die Haushaltslage mindestens bis zum Jahr 2010 durch ein Finanzierungsdefizit, einhergehend mit einer jährlichen Netto-Neuverschuldung, bestimmt.

Die Einnahmen und Ausgaben des Landes entwickeln sich im Zeitraum von 2004 bis 2009 wie folgt:

**Ansicht 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben<sup>1</sup>**

Art der Einnahmen und Ausgaben	2004	2005	2006 <sup>2</sup>	2007 <sup>3</sup>	2008 <sup>3</sup>	2009 <sup>3</sup>
	- Mio. € -					
<b>EINNAHMEN</b>						
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	8 012,3	8 120,3	8 166,1	9 468,0	9 678,0	9 968,0
Länderfinanzausgleich	2 771,9	2 504,3	2 401,0	2 802,0	2 865,0	2 929,0
Bundesergänzungszuweisungen	2 568,6	2 798,5	2 791,1	2 897,0	2 887,0	2 768,0
Sonstige Zuweisungen vom Bund	948,2	1 133,2	1 068,0	1 088,0	1 202,0	1 211,0
Sonstige Zuweisungen von Ländern	58,4	61,0	66,8	64,0	63,0	63,0
Sonstige Zuweisungen vom öffentlichen Bereich	126,1	127,2	143,3	144,0	54,0	55,0
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Bereichen	453,9	381,6	312,1	368,0	290,0	271,0
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	487,0	441,5	423,1	377,0	335,0	287,0
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	287,2	339,4 <sup>4</sup>	411,3	572,0	610,0	578,0
Veräußerungserlöse (einschließlich Kapitalrückzahlungen)	627,4	194,9	147,5	171,0	230,0	253,0
Verwaltungseinnahmen und sonstige Einnahmen	1 228,5	1 205,2	1 147,7	1 125,0	1 036,0	1 052,0
<b>Bereinigte Gesamteinnahmen</b>	<b>17 569,5</b>	<b>17 307,1<sup>4</sup></b>	<b>17 078,0</b>	<b>19 076,0</b>	<b>19 250,0</b>	<b>19 435,0</b>
<b>Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt</b>	<b>4 381,7</b>	<b>3 512,6</b>	<b>3 123,8</b>	<b>1 165,0</b>	<b>1 147,0</b>	<b>931,0</b>
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	438,5	216,6	116,5	65,0	6,0	4,0
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>22 389,7</b>	<b>21 036,2<sup>4</sup></b>	<b>20 318,4</b>	<b>20 306,0</b>	<b>20 403,0</b>	<b>20 370,0</b>
<b>AUSGABEN</b>						
Personalausgaben	6 764,5	6 640,7	6 340,9	6 237,0	6 234,0	6 156,0
Konsumtive Ausgaben	9 693,7	9 620,7	9 481,5 <sup>5</sup>	9 850,0 <sup>5</sup>	9 997,0 <sup>5</sup>	9 922,0 <sup>5</sup>
Investitionsausgaben	1 707,5	1 761,2 <sup>4</sup>	1 870,3	1 613,0	1 400,0	1 400,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 312,4	2 395,8	2 475,0	2 532,0	2 714,0	2 839,0
Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich	61,2	53,3	54,7	51,0	51,0	48,0
<b>Bereinigte Gesamtausgaben</b>	<b>20 539,3</b>	<b>20 471,8<sup>4</sup></b>	<b>20 222,4</b>	<b>20 283,0</b>	<b>20 396,0</b>	<b>20 365,0</b>
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	1 850,2	564,5	96,0	23,0	7,0	5,0
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>22 389,5</b>	<b>21 036,2<sup>4</sup></b>	<b>20 318,4</b>	<b>20 306,0</b>	<b>20 403,0</b>	<b>20 370,0</b>
Primärsaldo	-1 284,7	-963,8	-816,9	1 154,0	1 338,0	1 656,0

<sup>1</sup> Abweichungen zu den Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen und in Einzelansichten ergeben sich durch Rundungsdifferenzen.

<sup>2</sup> HG 06/07

<sup>3</sup> Finanzplanung 2006 bis 2010

<sup>4</sup> Zur Wahrung der Vergleichbarkeit wurden die Einnahmen und Ausgaben jeweils um die aus einer Auflage der EU resultierende Auswirkung der sog. Neutralisierungsvereinbarung zwischen dem Land und der Landesbank Berlin - jetzt Landesbank Berlin AG - gemindert (1 124,1 Mio. €).

<sup>5</sup> einschließlich pauschaler Minderausgaben

Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen auf der Einnahmeseite hat der Rechnungshof seinen Betrachtungen, sofern nicht anders ausgewiesen, vom Jahr 2007 an die fortgeschriebenen Zahlen aus der Finanzplanung 2006 bis 2010 zugrunde gelegt. Für das Jahr 2007 beabsichtigt der Senat, einen Nachtragshaushalt zu erstellen, der dem Parlament nach der Steuerschätzung im Mai parallel mit dem Doppelhaushalt 2008/2009 vorgelegt werden soll.

Wie schon im Jahr 2004 fiel der Jahresabschluss 2005 günstiger aus als nach dem Haushaltsgesetz 2004/2005 (HG 04/05) geplant. Die mit 4,3 Mrd. € vorgesehene Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt wurde in Höhe von 778 Mio. € nicht in Anspruch genommen und belief sich auf 3,5 Mrd. €. Die bereinigten Gesamteinnahmen waren um 510 Mio. € höher und die bereinigten Gesamtausgaben um 237 Mio. € niedriger als veranschlagt. Dabei blieben die Einnahmen und Ausgaben aus der sog. Neutralisierungsvereinbarung unberücksichtigt (vgl. Fußnote 4 zu Ansicht 1). Auch das Haushaltsjahr 2006 wurde mit einem gegenüber dem Haushaltsgesetz deutlich günstigeren Ergebnis abgeschlossen. Insbesondere höhere Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich führten dazu, dass die Netto-Neuverschuldung um 1,3 Mrd. € niedriger ausfiel als ursprünglich geplant (vorläufiger Jahresabschluss der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 02.01.07). Erstmals seit der Wiedervereinigung konnte ein Primärüberschuss von 376 Mio. € erreicht werden.

Die im HG 06/07 für das Jahr 2007 festgesetzten Planungsziele bzw. die Planungsvorstellungen für die Jahre 2008 und 2009 wurden mit der Finanzplanung 2006 bis 2010 beträchtlich korrigiert und anschließend mit den Eckwerten zur Finanzplanung 2007 bis 2011 weiter fortgeschrieben. Nach den Eckwerten sollen der Primärsaldo und die Netto-Neuverschuldung bis 2009 jährlich um 1,5 Mrd. € gegenüber der Finanzplanung 2005 bis 2009 günstiger ausfallen als bisher vorgesehen. Die bereinigten Gesamteinnahmen sollen bis zum Jahr 2009 auf 20,2 Mrd. € ansteigen und damit 2,6 Mrd. € höher ausfallen als 2004. Die bereinigten Gesamtausgaben werden im Jahr 2007 zunächst auf 20,3 Mrd. € abgesenkt, um dann wieder leicht anzuwachsen. Bis zum Jahr 2010 übersteigen sie die bereinigten Gesamteinnahmen, was zu einer weiter wachsenden Schuldenlast führt.

Das Land steht selbst unter Berücksichtigung der bisherigen Konsolidierungserfolge und der positiven Einnahmeentwicklung vor erheblichen finanzpolitischen Herausforderungen. Die Wirtschaftskraft Berlins liegt trotz günstiger Wirtschaftsentwicklung noch immer unter dem Bundesdurchschnitt. Der Rückgang der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) bis zum Jahr 2020 wird zu einer erneuten Verschärfung der Situation führen und die dauerhafte Erwirtschaftung eines Primärüberschusses erschweren.



- 11 Mit den korrigierten Planungsvorstellungen für die Finanzplanung 2007 bis 2011 will der Senat bereits im Jahr 2011 einen ausgeglichenen Haushalt erreichen und keine neuen Kredite mehr aufnehmen. Dies werde durch die günstigeren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die hierdurch bedingten höheren Steuereinnahmen erreicht. Zur nachhaltigen Konsolidierung des Landeshaushalts muss eine konsequente Verringerung des Schuldenstandes in Angriff genommen werden. Dazu bedarf es weiterhin wirksamer Eigenanstrengungen.

## 2. Primärsaldo

- 12 Zur Beurteilung der Finanzlage des Landes Berlin ist der Primärsaldo, also der Differenzbetrag zwischen Primäreinnahmen (bereinigte Gesamteinnahmen ohne Veräußerungserlöse) und Primärausgaben (bereinigte Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben), ein aussagefähiger Indikator. Nach den Eckwerten zur Finanzplanung 2007 bis 2011 soll er sich wie folgt entwickeln:

### Ansicht 2: Entwicklung des Primärsaldos

Jahr	Primäreinnahmen	Primärausgaben	Primärsaldo
	- Mio. € -		
2004	16 942,1	18 226,8	-1 284,7
2005	17 112,2	18 075,9	-963,7
2006 <sup>1</sup>	18 478,0	18 102,0	376,0
2007	19 370,0	17 800,0	1 570,0
2008	19 800,0	17 930,0	1 870,0
2009	19 980,0	17 870,0	2 110,0

<sup>1</sup> vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 02.01.07)

Das Primärdefizit wurde in den vergangenen Jahren kontinuierlich verringert. Zwischen 2004 und 2005 belief sich die Reduzierung auf 321 Mio. €. Gegenüber den Planungen im HG 04/05 fiel es im Jahr 2005 um fast 514 Mio. € günstiger aus. Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Risikoabschirmung für die Bankgesellschaft Berlin AG - jetzt Landesbank Berlin Holding AG - mit 254 Mio. € nicht in Anspruch genommen werden musste und die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II etwa 195 Mio. € über den Erwartungen lagen. Die Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem SGB II wurden durch Minderausgaben an anderen Stellen ausgeglichen, sodass die Primärausgaben im Rahmen der Planungslinie blieben. Auch die Planungsziele im Jahr 2006 wurden nach dem vorläufigen Jahresabschluss deutlich übertroffen. Gegenüber dem Haushaltsplan fiel der Primärsaldo um fast 1,2 Mrd. € günstiger aus.

Im gesamten Planungszeitraum soll weiterhin regelmäßig ein Primärüberschuss erwirtschaftet werden, der bis 2009 auf 2,1 Mrd. € ansteigt. Das will der Senat durch Erhöhung der Primäreinnahmen gegenüber dem Jahr 2004 um 3,0 Mrd. € und Reduzierung der Primärausgaben um 0,4 Mrd. € erreichen. Dies setzt nach den Projektionen des Senats ein deutliches Wirtschaftswachstum voraus. Allerdings birgt eine nicht auszuschließende Erhöhung des Zinsniveaus Risiken auf der Ausgabenseite.

### 3. Steuern

- 13 Die in Berlin erhobenen Gemeinschaftsteuern des Bundes, der Länder und der Gemeinden, die Landessteuern und die Gemeindesteuern sowie der Anteil Berlins an der von der Zollverwaltung im gesamten Bundesgebiet erhobenen Einfuhrumsatzsteuer haben sich wie folgt entwickelt:

#### Ansicht 3: Steueraufkommen nach Steuerarten

Steuerarten	2003	2004	2005	2006	Veränderung 2006 gegen- über 2005
	- Mio. € -				
Gemeinschaftsteuern <sup>1</sup>	11 045,7	10 626,6	10 747,1	11 716,6	+969,5
Landessteuern <sup>2</sup>	684,3	722,1	749,0	1 011,3	+262,3
Gemeindesteuern	1 261,7	1 351,9	1 466,4	1 819,4	+353,0
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	561,1	560,5	556,3	902,1	+345,8
<b>Gesamtaufkommen</b>	<b>13 552,8</b>	<b>13 261,1</b>	<b>13 518,8</b>	<b>15 449,4</b>	<b>+1 930,6</b>

<sup>1</sup> einschließlich der Gewerbesteuerumlage

<sup>2</sup> ohne Spielbankabgabe

- 14 Die vom Gesamtaufkommen nach Abzug des Bundesanteils verbleibenden Steuereinnahmen des Landes Berlin mit Ausnahme des Anteils Berlins an der Einfuhrumsatzsteuer sind von 2003 bis 2006 kontinuierlich angestiegen:

**Ansicht 4: Steuereinnahmen**

Jahr	Soll laut Haushaltsplan <sup>1</sup>	Ist-Einnahmen <sup>1</sup>	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem	
			Haushaltsplan	Vorjahr
	- Mio. € -		- v. H. -	
2003	8 010,4	7 638,4	-4,6	+0,8
2004	7 914,1	8 012,3	+1,2	+4,9
2005	8 289,7	8 120,3	-2,0	+1,4
2006	8 166,1	9 051,3	+10,8	+11,5

<sup>1</sup> ohne Spielbankabgabe

Im Jahr 2006 sind die Ist-Einnahmen des Landes Berlin gegenüber dem Vorjahr um 931 Mio. € gestiegen. Der Haushaltsansatz wurde um 885 Mio. € deutlich übertroffen.

- 15 Die Entwicklung der für das Land Berlin wichtigen Steuerarten und die Berlin daran zustehenden Anteile für den Zeitraum 2003 bis 2006 sind in den nachfolgenden Tabellen dargestellt.

**Ansicht 5: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen für Berlin (1)**

Jahr	Lohn- steuer	veranlag- te Ein- kommen- steuer	nicht ver- anlagte Steuer vom Ertrag	Körper- schaft- steuer	Gewerbe- steuer	Umsatz- steuer	Einfuhr- umsatz- steuer
	- Mio. € -						
2003	2 873,4	108,7	126,3	52,2	707,9	1 811,6	561,1
2004	2 641,2	126,5	106,4	105,9	778,8	2 252,0	560,5
2005	2 461,6	185,5	145,9	295,1	897,4	2 128,8	556,3
2006	2 481,3	347,0	169,3	272,6	1 265,1	2 172,9	628,7

Die Tendenzen für eine positive Entwicklung der Berliner Wirtschaft haben sich im Jahr 2006 verstärkt. Der Aufwärtstrend beruht im Wesentlichen auf der verbesserten Lage der Industrie. Weitere Wachstumsimpulse gingen von Teilen des privaten Dienstleistungssektors sowie dem Baugewerbe aus.

Der wirtschaftliche Aufschwung hat auch positive Auswirkungen auf die Beschäftigungslage. Daher hat sich das Lohnsteueraufkommen gegenüber dem Vorjahr um 19 Mio. € erhöht.

Das Umsatzsteueraufkommen hat sich gegenüber dem Vorjahr um 44 Mio. € erhöht. Dies ist eine Auswirkung der sich positiv entwickelnden Binnenkonjunktur.

Bei den gewinnabhängigen Steuern - veranlagte Einkommensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Körperschaft- und Gewerbesteuer - hat sich 2006 die Entwicklung der Unternehmensgewinne positiv auf das Aufkommen ausgewirkt. Die verbesserte Gewinnsituation hat bei der Steuerfestsetzung zu erheblichen Nachzahlungen und erhöhten Vorauszahlungen geführt.

Das Körperschaftsteueraufkommen ist gegenüber dem Vorjahr leicht gesunken. Ursächlich hierfür ist, dass die gegenüber dem Vorjahr um immerhin 233 Mio. € gestiegenen Körperschaftsteuereinnahmen durch an andere Länder abzuführende Anteile von 246 Mio. € gemindert wurden. Im Vorjahr hatte Berlin dagegen noch 10 Mio. € anteilig aus der Körperschaftsteuer erhalten.

Das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (insbesondere Kapitalertragsteuer) hat sich gegenüber dem Vorjahr um immerhin 23 Mio. € erhöht, da die anhaltend gute Gewinnsituation der Kapitalgesellschaften zu höheren Dividendenzahlungen und somit höheren Einnahmen aus der Kapitalertragsteuer geführt hat.

**Ansicht 6: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen für Berlin (2)**

Jahr	Grundsteuer	Grunderwerbsteuer	Kraftfahrzeugsteuer
	- Mio. € -		
2003	592,8	219,9	197,3
2004	581,9	252,6	196,5
2005	587,6	256,6	224,3
2006	579,8	485,2	225,8

Das Aufkommen an Grund-, Grunderwerb- und Kraftfahrzeugsteuer ist für Berlin weiterhin eine wichtige Einnahmequelle und bildet eine bedeutende Grundlage für die Haushaltsplanungen des Landes. Die nahezu Verdoppelung des Grunderwerbsteueraufkommens im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr beruht auf der verstärkten Nachfrage vorwiegend ausländischer Investoren nach Grundstücken und Gebäuden in Berlin.

- 16 Für die Jahre 2007 bis 2010 erwartet Berlin folgende Steuereinnahmen (vgl. Finanzplanung 2006 bis 2010):

**Ansicht 7: Erwartete Steuereinnahmen**

Jahr	Steuerschätzung <sup>1</sup>	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
2007	9 468	+4,6 <sup>2</sup>
2008	9 678	+2,2
2009	9 968	+3,0
2010	10 312	+3,5

<sup>1</sup> ohne Spielbankabgabe

<sup>2</sup> im Vergleich zum Ist des Jahres 2006

#### 4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

- 17 Im Jahr 2005 beliefen sich die Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ auf 3 256 Mio. €. Damit wurden die Erwartungen nach dem Haushaltsplan um 138 Mio. € überschritten. Im Jahr 2006 erhöhten sie sich gegenüber den Ansätzen des Haushaltsplans um 390 Mio. € und übertrafen mit 3 545 Mio. € die entsprechenden Einnahmen des Jahres 2005 um 289 Mio. €.

Mit der Finanzplanung 2006 bis 2010 hat der Senat seine Prognosen im Vergleich zur Finanzplanung 2005 bis 2009 nach oben korrigiert. Er erwartet sowohl höhere Steuereinnahmen als auch Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich.

### Ansicht 8: Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

Jahr	Finanzplanung 2005 bis 2009	Finanzplanung 2006 bis 2010	Differenz
	- Mio. € -		
<b>2007</b>			
Steuern	8 469	9 468	+999
Länderfinanzausgleich	2 499	2 802	+303
Fehlbetrags-BEZ	785	879	<u>+94</u>
			+1 396
<b>2008</b>			
Steuern	8 789	9 678	+889
Länderfinanzausgleich	2 605	2 865	+260
Fehlbetrags-BEZ	817	898	<u>+81</u>
			+1 230
<b>2009</b>			
Steuern	9 050	9 968	+918
Länderfinanzausgleich	2 697	2 929	+232
Fehlbetrags-BEZ	845	916	<u>+71</u>
			+1 221

Nach den Eckwerten zur Finanzplanung 2007 bis 2011 sollen diese Einnahmen nochmals jährlich zwischen ca. 383 und 585 Mio. € höher ausfallen. 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 2004 bis 2009 verringern sie sich von 2 002,7 Mio. € um 193,8 Mio. € auf 1 808,9 Mio. €. Im Jahr 2006 betragen sie 1 993,6 Mio. €.

- 18 Nach § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz haben die Empfängerländer der Sonderbedarfs-BEZ zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft 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 2006 den Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2005 vorgelegt. Darin verweist er wie auch in den Berichten der Vorjahre auf die unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung seit 1995 und den Rückgang der Wirtschaftskraft. Zwischen 1995 und 2005 sei die Berli-

ner Wirtschaftsleistung real um 7,7 v. H. geschrumpft, während sich bundesweit die gesamtwirtschaftliche Produktion um 14,6 v. H. erhöht habe. Die Ursache liege in den veränderten Rahmenbedingungen nach dem Fall der Mauer und der deutschen Vereinigung. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sei rückläufig. Angesichts der finanzpolitischen Situation betont der Senat, dass Konsolidierung zur „selbstverständlichen, auf Dauer angelegten“ Aufgabe werde. Zugleich erklärt er, dass die Investitionsausgaben auf einem unteren vertretbaren Niveau zu halten seien, solange die Konsolidierung nicht abgeschlossen sei.

Für die investive Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ ergab sich für das Land Berlin unter Anwendung des vom Bundesministerium der Finanzen vorgegebenen Berechnungsschemas folgendes Ergebnis:

Investitionsausgaben für Infrastruktur (HGr. 7, Gr. 812, OGr. 82, 88 und 89 sowie Schuldendiensthilfen OGr. 66 ohne Wohnungsbauförderung)	1 070 Mio. €
abzüglich Investitionseinnahmen (OGr. 33 und 34)	<u>- 441 Mio. €</u>
eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur	629 Mio. €
abzüglich anteilige Nettokreditaufnahme	<u>- 2 820 Mio. €</u>
aus Sonderbedarfs-BEZ finanzierte Infrastrukturmaßnahmen	<u>-2 191 Mio. €</u>

Das erneut negative Ergebnis verdeutlicht die finanzpolitische Schiefelage des Landes nachdrücklich. Dies überrascht nicht; denn das Berechnungsschema setzt voraus, dass für eigenfinanzierte Investitionen Ausgaben über die anzurechnende Nettokreditaufnahme hinaus geleistet werden. Es wird folgerichtig immer dann negativ sein, wenn die zulässige verfassungsmäßige - bereinigte - Kreditobergrenze nach Artikel 87 Abs. 2 VvB überschritten wird. Das war im Land Berlin in der Vergangenheit bis zum Jahr 2005 der Fall. Um eine nach dem Berechnungsschema unausweichliche Fehlverwendung der Sonderbedarfs-BEZ auszuschließen, hätten die konsumtiven Ausgaben zugunsten geringerer Kreditaufnahmen oder höherer investiver Ausgaben gesenkt werden müssen.

Nach Darlegung des Senats kann aus dem negativen Ergebnis jedoch nicht auf eine „Fehlverwendung“ der Sonderbedarfs-BEZ geschlossen werden. Das Berechnungsschema ließe sich nicht anwenden, wenn auch laufende Aufwendungen (insbesondere Zinszahlungen) aus Kreditaufnahmen finanziert werden müssten. Er verwies auch auf die durch Sonderbedarfs-BEZ auszugleichende unterproportionale kommunale Finanzkraft, für die nach den Vorstellungen des Bundesministers der Finanzen 10 bis 15 v. H. der Zuweisungen, für Berlin also rd. 200 bis 300 Mio. €, anrechenbar seien. Der Senat folgte dieser Sichtweise nicht, sondern ermittelte - wie bereits im Vorjahr - im Vergleich zum Stadtstaat Hamburg einen wesentlich höheren, durch Sonderbedarfs-BEZ auszugleichenden Rückstand.

Für die kommenden Jahre ist ein günstigeres Berechnungsergebnis zu erwarten, das aber nicht durch eine veränderte Ausgabenstruktur, sondern aufgrund der Verringerung der Nettokreditaufnahme durch höhere Einnahmen erreicht wird.

## 5. Personalausgaben und Stellenentwicklung

19 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. € -		
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	6 640,7	-245,1
2006	6 340,9	6 343,3 <sup>1</sup>	+2,4 <sup>1</sup>
2007	6 312,4		

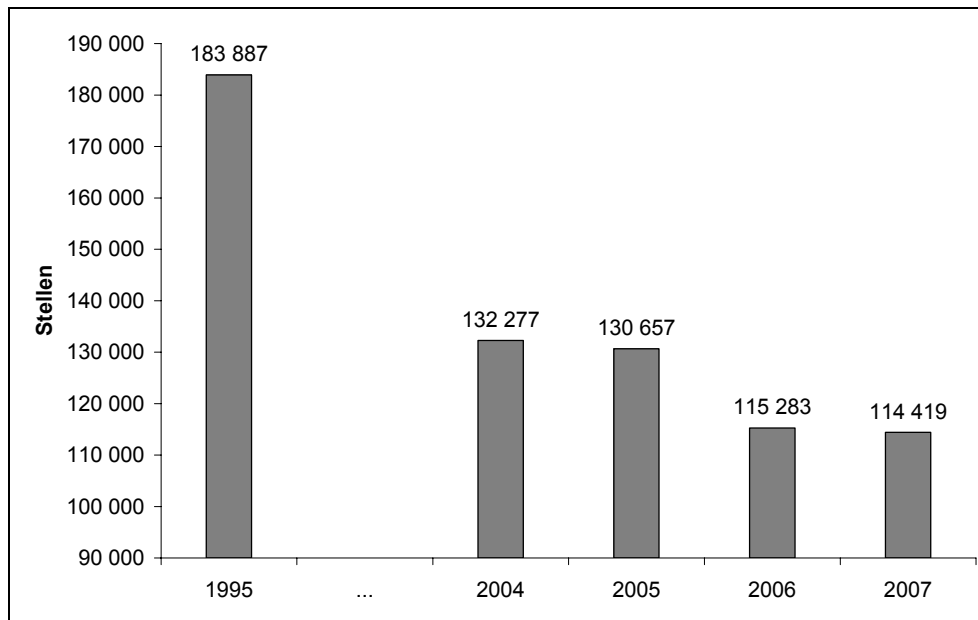
<sup>1</sup> vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 12.02.07)

Seit der Umstellung der Veranschlagungssystematik 2002 auf die Basis von Ist-Ausgaben werden die Ansätze für Personalausgaben teilweise deutlich unterschritten. Im Jahr 2006 liegt das vorläufige Ist nur geringfügig über dem Ansatz (Abweichung 0,04 v. H.). Die Reduzierung des Ansatzes 2006 gegenüber 2005 um mehr als 500 Mio. € ist zu einem wesentlichen Anteil auf die Überführung der Kindertagesstätten in Kita-Eigenbetriebe außerhalb des Personalhaushalts zurückzuführen. Die Ausgabeansätze für den Globalbereich (Bezüge, Gehälter, Löhne, Honorare) einschließlich der Ausgaben für den Personalüberhang sowie aller zentralen und dezentralen pauschalen Minderausgaben wurden im Haushaltsjahr 2006 um 130 Mio. € überschritten. Davon entfallen allein 70 Mio. € auf Nachzahlungen an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) aufgrund ihres erhöhten Sanierungsgeldsatzes (vgl. T 24). Unter Berücksichtigung dieser Zahlungen betrug die Überschreitung im Globalbereich somit insgesamt 60 Mio. €. Den Überschreitungen stehen allerdings Unterschreitungen bei anderen Ausgabenblöcken gegenüber. Beispielhaft seien folgende Bereiche genannt: Ausgaben für den Personalüberhang (-29 Mio. €), Versorgungsausgaben (-15 Mio. €), Prämienzahlungen (-27 Mio. €), Ausbildungsmittel (-14 Mio. €), Versorgungsrücklage (-5 Mio. €). Gegenüber 2002 sind die Personalausgaben um insgesamt fast 1 Mrd. € gesenkt worden.



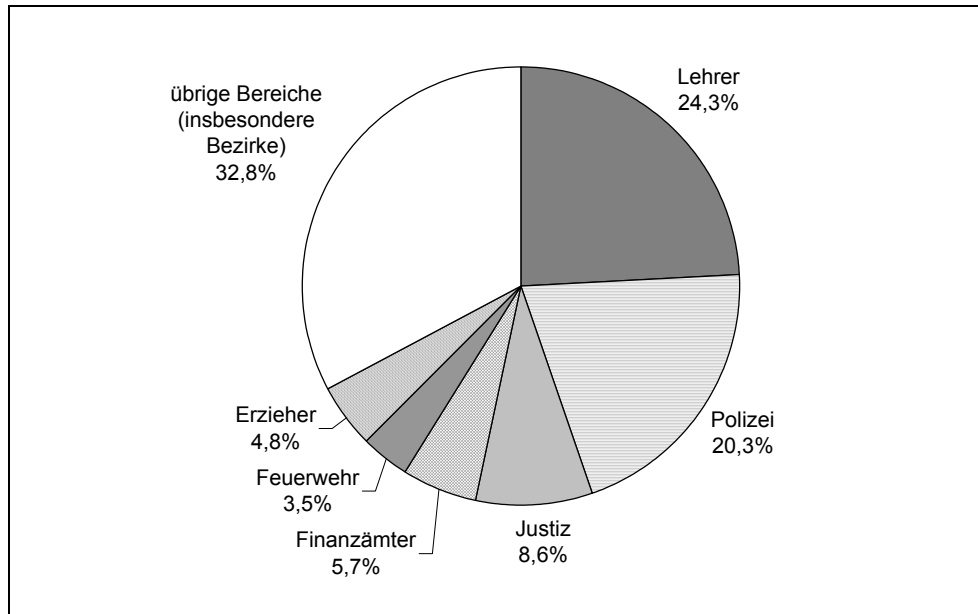
- 20 Die Entwicklung der Stellen und Beschäftigungspositionen (im Folgenden: Stellen) seit 1995 stellt sich wie folgt dar:

**Ansicht 10: Stellenentwicklung gemäß Stellenplänen (ohne Ausbildungspositionen)**



Im Stellenplan für 2007 sind 114 419 Stellen enthalten (einschließlich 6 176 Stellen mit Wegfallvermerk). Die Zahl der Stellen mit Wegfallvermerk von über 6 000 ist weiterhin besorgniserregend hoch. Gegenüber 1995 ist der Stellenbestand damit um fast 70 000 reduziert worden. Seit 1992 wurden rd. 24 400 Stellen ausgegliedert, deren Einsparung nicht in vollem Umfang haushaltswirksam wurde, weil für sie weiterhin konsumtive Sachausgaben in Form von Zuwendungen oder Zuschüssen aus dem Landeshaushalt geleistet werden. Der vergleichsweise große Stellenabgang von 2005 zu 2006 resultiert insbesondere aus der Ausgliederung von Kindertagesstätten als Eigenbetriebe oder der Übertragung auf freie Träger. Das Stellenvolumen an Erzieherpersonal und Wirtschaftskräften umfasste rd. 11 300 Stellen.

- 21 Der Rechnungshof hatte schon früher angemahnt, bestimmte Bereiche, die nur eingeschränkt in die Sparmaßnahmen einbezogen worden waren, nicht weiter auszunehmen (zuletzt Jahresbericht 2002 T 34). Die folgenden Ansichten zeigen die aktuellen Stellenanteile sowie die Entwicklung in diesen Bereichen:

**Ansicht 11: Stellen in ausgewählten Bereichen 2007**

Die finanzierten Stellen dieser Bereiche stellen sich wie folgt dar:

**Ansicht 12: Finanzierte Stellen 2001 und 2007 in ausgewählten Bereichen**

Bereich	finanzierte Stellen 2001		Stellen gemäß Stellenplan 2007 <sup>1</sup>		Differenz 2007 gegenüber 2001	
	absolut	v. H.	absolut	v. H.	absolut	v. H.
Lehrer	29 622	21,3	26 274	24,3	-3 348	-11,3
Polizei	25 281	18,2	21 967	20,3	-3 314	-13,1
Justiz	10 151	7,3	9 284	8,6	-867	-8,5
Finanzämter	6 921	5,0	6 193	5,7	-728	-10,5
Feuerwehr	4 074	2,9	3 825	3,5	-249	-6,1
Erzieher	11 187	8,0	5 153	4,8	-6 034	-53,9
ausgewiesene Bereiche zusammen	87 236	62,7	72 696	67,2	-14 540	-16,7
übrige Bereiche (insbesondere Bezirke)	51 890	37,3	35 547	32,8	-16 343	-31,5
finanzierte Stellen insgesamt	139 126		108 243 <sup>1</sup>		-30 883	-22,2

<sup>1</sup> ohne 6 176 Stellen im Überhang

Ein Vergleich der finanzierten Stellen 2001 mit denen des Stellenplans 2007 (ohne Stellen mit Wegfallvermerk) zeigt, dass der Stellenbestand seitdem um insgesamt mehr als 30 000 reduziert wurde. In den dargestellten Bereichen, die bei den Sparmaßnahmen anfangs nur eingeschränkt berücksichtigt wurden, befinden sich zwei Drittel aller Stellen der unmittelbaren Landesverwaltung. Auch hier sind seitdem Stellen reduziert worden; jedoch lag der Stellenabbau deutlich unter dem Durchschnitt der

übrigen Verwaltung. Der überdurchschnittliche Rückgang bei den Erziehern liegt daran, dass ein großer Teil der Erzieherstellen auf die Kita-Eigenbetriebe übergegangen ist. Der Anteil der übrigen Bereiche, die den überwiegenden Anteil der Einsparungen geleistet haben, hat sich von 37,3 v. H. auf 32,8 v. H. verringert. Nach der Finanzplanung 2006 bis 2010 beabsichtigt der Senat, weitere 20 000 Stellen einzusparen. Der Rechnungshof hält es für geboten, dass auch künftig keine Bereiche ausgenommen werden. Die Eckwerte zur Finanzplanung 2007 bis 2011 sehen vor, dass in den Jahren 2010 und 2011 jeweils 150 Mio. € Personalausgaben eingespart werden sollen.

- 22 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben von 2002 bis 2005:

### Ansicht 13: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	2002	2003	2004	2005
	Ausgaben in Mio. €			
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	18,7	18,4	18,0	18,0
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	5840,4	5606,3	5347,9	5190,4
Versorgungsbezüge	1143,0	1103,5	1132,3	1141,1
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	259,2	256,5	262,0	288,1
Personalbezogene Sachausgaben	9,4	6,3	4,2	3,1
<b>Personalausgaben insgesamt</b>	<b>7 271,0</b>	<b>6 991,0</b>	<b>6 764,4</b>	<b>6 640,7</b>
	Anteil an den Personalausgaben insgesamt in v. H.			
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	0,26	0,26	0,27	0,27
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	80,32	80,19	79,06	78,16
Versorgungsbezüge	15,72	15,78	16,74	17,18
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	3,56	3,67	3,87	4,34
Personalbezogene Sachausgaben	0,13	0,09	0,06	0,05
<b>Personalausgaben insgesamt</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
	Veränderung (2002 = 100)			
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete u. ehrenamtlich Tätige	100	98	96	96
Gehälter, Vergütungen u. Löhne	100	96	92	89
Versorgungsbezüge	100	97	99	100
Beihilfen, Unterstützungen u. Fürsorgeleistungen	100	99	101	111
Personalbezogene Sachausgaben	100	67	45	33
<b>Personalausgaben insgesamt</b>	<b>100</b>	<b>96</b>	<b>93</b>	<b>91</b>

Die Gehälter, Vergütungen und Löhne für die aktiv Beschäftigten machen mit 78 v. H. den größten Teil der Personalausgaben aus. Sie sind gegenüber 2002 um 650 Mio. € gesunken. Dies entspricht 11 v. H. Die Ausgaben für Beihilfeleistungen sind gegenüber dem Vorjahr erneut angestiegen.

23 Die Versorgungsausgaben erhöhten sich im Haushaltsjahr 2005 lediglich um 0,8 v. H. Dies liegt daran, dass es 2005 keine lineare Erhöhung der Versorgungsausgaben gab und sich die Zunahme der Zahl der normalen Fälle beamtenrechtlicher Versorgung durch die Abnahme sonstiger Versorgungsfälle (nach Artikel 131 GG, VVA-versorgte Arbeitnehmer Berlins) nahezu ausglich.

24 Im Zusammenhang mit dem im Jahre 2002 in der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes vollzogenen Systemwechsel erhebt die VBL für den Abrechnungsverband West neben der Umlage, die für das Land Berlin derzeit jährlich über 60 Mio. € beträgt, zusätzlich ein von den Arbeitgebern zu finanzierendes Sanierungsgeld. Dabei werden die beteiligten Arbeitgeber, die wie das Land Berlin in den letzten Jahren ihren Personalbestand erheblich verringert haben, stärker belastet. In den Jahren 2002 bis 2005 betrug das Sanierungsgeld für die unmittelbare Landesverwaltung Berlins 33 Mio. € jährlich. Durch weitere Satzungsänderungen der VBL, deren Rechtmäßigkeit der Senat bezweifelt, wurde der Sanierungsgeldsatz deutlich angehoben. Die sich daraus ergebenden Mehrausgaben haben allein 70 Mio. € für das Jahr 2006 betragen (T 19). Da bis zum Jahr 2030 die Zahl der Rentenbezieher um etwa 50 v. H. steigen wird, ist auch ein Ende der Sanierungsgelderhebung durch die VBL nicht absehbar. Vielmehr sind weitere Erhöhungen des Sanierungsgeldsatzes nicht auszuschließen, wodurch sich die Haushaltsbelastung Berlins weiter erhöhen könnte.

Da Berlin nicht mehr der Tarifgemeinschaft deutscher Länder angehört, wird das Land von der VBL beim Sanierungsgeld wie ein sonstiger Arbeitgeber behandelt. Satzungsänderungen werden regelmäßig gegen das Votum Berlins beschlossen. Dabei entsteht der Eindruck, dass die VBL Besonderheiten Berlins und die finanziellen Auswirkungen, die im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung zu tragen sind, nur unzureichend berücksichtigt. Der Senat wird zu prüfen haben, ob eine gerichtliche Klärung erforderlich ist.

25 Unnötige Personalausgaben ergeben sich durch sachlich nicht gerechtfertigte Sonderleistungen an Angestellte des Landes Berlin mit Leitungsfunktion. Leitende Angestellte sind vom Geltungsbereich des BAT/BAT-O ausgenommen. In Verfahrensregelungen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung ist festgelegt, welche Vergütungsbestandteile und sonstigen Leistungen in den mit diesen Angestellten zu schließenden Dienstverträgen zu vereinbaren sind. Die Vergütung richtet sich nach der Höhe der Dienstbezüge eines Beamten mit der jeweiligen der Stellenbewertung entsprechenden Besoldung. In Einzelfällen haben Senatsverwaltungen zusätzlich die Übernahme des jeweiligen Arbeitnehmeranteils zur

Renten- und Arbeitslosenversicherung durch den Arbeitgeber vereinbart und gewähren den Angestellten eine monatliche Zulage in entsprechender Höhe. Dies führt für jeden Einzelfall zu Mehraufwendungen von 8 000 € jährlich.

Die betreffenden Senatsverwaltungen rechtfertigen die Sonderleistungen mit der aus ihrer Sicht exponierten Stellung der Dienstkräfte und berufen sich regelmäßig auf einen der Maßnahme zustimmenden Beschluss des Senats. Dabei verkennen sie, dass bereits die Bewertung der im Haushalt eingestellten Planstelle die jeweils wahrzunehmenden Aufgaben angemessen berücksichtigt und die darüber hinausgehenden Leistungen die Angestellten gegenüber vergleichbaren Beschäftigten ungerechtfertigt besserstellen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Verwaltungen künftig die 2006 von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung überarbeiteten Verfahrensregelungen einhalten. Darüber hinaus sollten sich die Senatsverwaltungen bemühen, die derzeit hiervon abweichenden vertraglichen Vereinbarungen einvernehmlich abzuändern.

## **6. Konsumtive Ausgaben**

- 26 Zu den konsumtiven Ausgaben zählen sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben belief sich im Jahr 2005 auf 45,7 v. H. In Ansicht 14 ist die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben dargestellt:

**Ansicht 14: Entwicklung der konsumtiven Ausgaben**

Art der Ausgaben	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	- Mio. € -					
<b>Konsumtive Ausgaben insgesamt</b>	<b>9 693,7</b>	<b>9 620,7</b>	<b>9 481,5</b>	<b>9 850,0</b>	<b>9 997,0</b>	<b>9 922,0</b>
darunter:						
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	<b>1 713,4</b>	<b>1 856,4</b>	<b>1 759,7</b>	<b>1 874,0</b>	<b>1 849,0</b>	<b>1 856,0</b>
<b>Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)</b>	<b>7 980,2</b>	<b>7 764,4</b>	<b>7 837,1</b>	<b>8 059,0</b>	<b>8 193,0</b>	<b>8 115,0</b>
darunter:						
Schuldendiensthilfen an Sonstige	1 058,1	972,7	905,0	814,0	744,0	698,0
Erstattungen an Sonstige	1 665,1	1 656,0	1 974,4	1 979,0	1 982,0	2 005,0
Zuweisungen und Zuschüsse an sonstige Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	2 061,0	1 968,9	2 131,8	2 199,0	2 414,0	2 363,0
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	1 898,6	2 035,6	1 982,4	2 277,0	2 110,0	2 142,0
Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	354,4	328,0	315,2	318,0	310,0	277,0
<b>Pauschale Minderausgaben</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>-115,3</b>	<b>-83,0</b>	<b>-44,0</b>	<b>-49,0</b>

Im Jahr 2005 wurden die veranschlagten konsumtiven Sachausgaben um 600 Mio. € überschritten. Mehrausgaben in vergleichbarer Höhe waren nach dem vorläufigen Jahresabschluss auch im Jahr 2006 zu verzeichnen. Davon entfielen 300 Mio. € auf Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II, die den Zuweisungen und Zuschüssen zugeordnet sind. Diesen Ausgaben stehen zum Teil Einnahmen vom Bund gegenüber (vgl. T 29). Mit der Finanzplanung 2006 bis 2010 hat der Senat die Ausgabenlinie für Zuweisungen und Zuschüsse im Vergleich zur vorangegangenen Finanzplanung sowie zu den Ausgaben der Jahre 2004 und 2005 deutlich erhöht. Er begründet das zum einen mit Mehrbelastungen für Leistungen nach dem SGB II. Zum anderen wird die Finanzierung der Leistungen der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) im öffentlichen Personennahverkehr vom Jahr 2008 an nicht mehr im investiven, sondern im konsumtiven Bereich nachgewiesen. Mit den Eckwerten zur Finanzplanung 2007 bis 2011 hat der Senat höhere konsumtive Ausgaben geplant.

- 27 Gegenüber dem Jahr 2004 haben sich die sächlichen Verwaltungsausgaben im Jahr 2005 um insgesamt 143,0 Mio. € erhöht. Dabei fallen insbesondere die Steigerungen bei Ausgaben zur Unterhaltung des Vermögens ins Gewicht, die nur teilweise den bereits entstandenen Substanzverlust ausgleichen (vgl. T 179 bis 186). Auch die Ausgaben für Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnliche Kosten stiegen weiter an. Im Jahr 2005 betrug ihr Anteil an den sächlichen Verwaltungsausgaben 7,3 v. H.

**Ansicht 15: Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben zwischen 2004 und 2005**

Art der Ausgaben	2004	2005	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -		v. H.
Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungsgegenstände	103,3	104,2	+0,9
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen	62,7	61,6	-1,7
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	321,0	334,0	+4,1
Mieten und Pachten	177,0	175,0	-1,1
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	203,3	235,8	+16,0
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	213,1	253,5	+19,0
Archiv- und Sammlungsgegenstände	4,4	3,8	-12,4
Aus- und Fortbildung	37,7	43,2	+14,5
Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnliche Kosten	119,1	135,8	+14,0
Dienstreisen	2,4	2,9	+18,1
Repräsentationskosten	0,5	0,6	+9,8
Sonstiges (u. a. sächliche Ausgaben für die Verwaltungsreform, Abräumung von Grundstücken, Sachkosten für ABM)	469,0	506,1	+7,9
<b>Insgesamt</b>	<b>1 713,4</b>	<b>1 856,5</b>	<b>+8,3</b>

- 28 Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse hatten mit 36,9 v. H. den größten Anteil an den Gesamtausgaben. Sie fielen im Jahr 2005 um 395 Mio. € höher aus als veranschlagt. Im Vergleich zum Jahr 2004 verringerten sie sich um 215,8 Mio. €.

### Ansicht 16: Entwicklung der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse zwischen 2004 und 2005

Art der Ausgaben	2004	2005	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -		v. H.
Sonstige Zuweisungen			
an den Bund	219,8	213,9	-2,7
an Länder	20,1	19,7	-1,7
an Gemeinden und Gemeindeverbände	10,0	9,9	-0,9
an Sondervermögen	10,1	4,7	-53,7
an Sozialversicherungsträger sowie an die BfA	183,2	124,0	-32,3
Schuldendiensthilfen			
an öffentliche Unternehmen	203,7	187,3	-8,0
an private Unternehmen	50,4	47,8	-5,2
an Sonstige im Inland	804,0	737,6	-8,3
Erstattungen an Inland	1 665,1	1 656,0	-0,5
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	1 898,6	2 035,6	+7,2
Zuschüsse für laufende Zwecke			
an öffentliche Unternehmen	410,6	434,4	+5,8
an private Unternehmen	229,5	134,4	-41,5
an soziale oder ähnliche Einrichtungen	354,4	328,0	-7,5
an öffentliche Einrichtungen	1 618,9	1 632,8	+0,9
im Ausland	38,3	34,7	-9,4
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland	200,1	134,0	-33,1
Vermögensübertragungen an Sonstige im Inland	63,5	29,7	-53,2
<b>Insgesamt</b>	<b>7 980,2</b>	<b>7 764,5</b>	<b>-2,7</b>

Deutlich zurückgegangen sind u. a. die Ausgaben für Zuschüsse an private Unternehmen, Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland und für Vermögensübertragungen. Dagegen sind bei Renten und Unterstützungen an natürliche Personen weitere Zuwächse zu verzeichnen. Dazu gehören auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II.

29

Im Haushaltsjahr 2006 haben sich wie bereits im Vorjahr aufgrund von gesetzlichen Änderungen zum 1. Januar 2005 erneut finanzielle Verschiebungen bei den Transferausgaben der Bezirke ergeben. Für einige ausgewählte Bereiche zeigt sich folgendes Bild:



### Ansicht 17: Entwicklung der Transferausgaben in den Bezirken für ausgewählte Bereiche zwischen 2004 und 2006<sup>1</sup>

Art der Ausgaben	2004	2005	Veränderung 2005 gegen- über 2004	2006
	- Mio. € -		v. H.	Mio. €
Leistungen des kommunalen Trägers nach dem SGB II (darunter: Kosten für Unterkunft und Heizung)	—	1 203,5 (1 176,2)	—	1 421,8 (1 364,0)
Hilfe zum Lebensunterhalt - SozJug	1 096,6	92,8	-91,5	63,2
Hilfe in besonderen Lebenslagen (ohne Krankenhilfe)	849,6	845,3	-0,5	841,3
Krankenhilfe (inkl. Ersatz von Verwaltungskosten)	183,8	98,4	-46,5	106,3
Hilfe zur Erziehung	359,9	329,8	-8,4	318,8
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	128,5	196,2	+52,7	221,0

<sup>1</sup> Quelle: Senatsverwaltung für Finanzen; Kosten für Unterkunft und Heizung gemäß Angabe der für Soziales zuständigen Senatverwaltung

Seit Inkrafttreten des SGB II haben sich die vom Land Berlin als kommunalem Träger zu tragenden Ausgaben für Unterkunft und Heizung stetig erhöht. Im Haushaltsjahr 2005 betragen die Gesamtausgaben 1,176 Mrd. €, woran sich der Bund gemäß § 46 Abs. 6 SGB II mit 29,1 v. H. (342,6 Mio. €) beteiligte. Zum 31. Dezember 2006 sind Gesamtausgaben von 1,364 Mrd. € entstanden, wobei sich der Bund auch im Jahr 2006 mit 29,1 v. H. (397 Mio. €) beteiligte. Im Jahr 2007 beträgt die Bundesbeteiligung für Berlin 31,2 v. H.

Der Ausgabenanstieg ist auch darauf zurückzuführen, dass die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften von 270 776 im Januar 2005 auf 354 516 im Juni 2006 angewachsen ist. Im Dezember 2006 betrug die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften 332 946. Im Übrigen hat der Rechnungshof die Umsetzung des SGB II in Berlin geprüft und dabei gravierende Mängel sowie rechtswidrige Ausführungsvorschriften der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung beanstandet, die zu erheblichen finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt in zumindest zweistelliger Millionenhöhe geführt haben (vgl. T 125 bis 156).

Der Ausgabenrückgang im Bereich der Krankenhilfe im Vergleich mit dem Jahr 2004 ist mit dem Inkrafttreten des SGB II zum 1. Januar 2005 und der damit einhergehenden Versicherungspflicht erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in der gesetzlichen Krankenversicherung zu erklären.

## 7. Investitionsausgaben

- 30 Die Investitionsausgaben bewegen sich mit einem Anteil von weniger als 10 v. H. an den Gesamtausgaben auf einem anhaltend niedrigen Niveau. Im Einzelnen entwickeln sie sich wie folgt:

### Ansicht 18: Entwicklung der Investitionsausgaben

Art der Ausgaben	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	- Mio. € -					
<b>Investitionsausgaben insgesamt</b>	<b>1 707,6</b>	<b>1 761,2<sup>1</sup></b>	<b>1 870,3</b>	<b>1 613,0</b>	<b>1 400,0</b>	<b>1 400,0</b>
davon:						
Maßnahmen des Hochbaus und des Garten- und Landschaftsbaus	117,0	151,8	175,6	133,0	155,0	120,0
Maßnahmen des Tiefbaus einschließlich Brücken- und Tunnelbau, Wasserbau und Eisenbahnbau	42,2	58,2	86,2	86,0	81,0	62,0
Erwerb von unbeweglichen Sachen	75,2	73,0	96,7	74,0	50,0	50,0
Erwerb von beweglichen Sachen	71,0	68,3	76,6	66,0	77,0	68,0
Erwerb von Beteiligungen	434,9	436,1 <sup>1</sup>	465,7	416,0	91,0	23,0
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	642,6	607,6	585,5	537,0	547,0	487,0
Darlehen und Infrastrukturmaßnahmen und Sonstige	324,7	366,2 <sup>2</sup>	384,0 <sup>2</sup>	301,0	399,0	590,0

<sup>1</sup> ohne Auswirkungen der sog. Neutralisierungsvereinbarung (vgl. Fußnote 4 zu Ansicht 1)

<sup>2</sup> einschließlich anteilige Risikoabschirmung Bankgesellschaft Berlin AG

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2006 betragen die Investitionsausgaben 1,7 Mrd. €.

Im Vergleich zur vorangegangenen Finanzplanung blieben die Planungsvorstellungen des Senats grundsätzlich unverändert. Die Senkung der Ausgabenlinie vom Jahr 2008 an resultiert aus der Umschichtung des Zuschusses an die BVG zu den konsumtiven Ausgaben. Nach Auffassung des Senats können angesichts der gegenwärtig schwierigen Haushaltssituation nur noch Investitionen getätigt werden, die in erster Linie dem Substanzerhalt der öffentlichen Infrastruktur dienen und die Gefährdung der baulichen Substanz verhindern. Die Beschränkung der Investitionsausgaben auf einem unteren vertretbaren Niveau wird als notwendiger Bestandteil in die finanzpolitische Strategie eingeordnet (vgl. T 18).

Die Ausgaben 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.

Eine extreme Begrenzung der Investitionsausgaben als dauerhafte Strategie zur Konsolidierung des Landeshaushalts birgt die Gefahr hoher finanzieller Belastungen in künftigen Jahren. Zudem hat der Finanzplanungsrat in seiner Sitzung am 10. November 2006 im Zusammenhang mit der Erörterung der Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ für das Jahr 2005 bekräftigt, dass die neuen Länder die politische Verantwortung dafür tragen, die Infrastrukturlücke bis zum Jahr 2020 abzubauen. Der Senat steht insofern vor der Aufgabe, ein Mindestniveau zur Erfüllung dieses Anspruchs bei den Investitionsausgaben zu sichern.

## 8. Verschuldung

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

### Ansicht 19: Schuldenstand und Zinsausgaben

Jahr	Schulden	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Zinsausgaben	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Netto-Neuverschuldung
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €
2004	55 128,4 <sup>1</sup>	+10,2	2 312,4	+2,6	4 322,1
2005	58 580,2 <sup>1</sup>	+6,3	2 395,8	+3,6	3 460,0
2006	61 650,5	+5,2	2 475,0	+3,3	3 070,3
2007	62 765,5	+1,8	2 532,0	+2,3	1 115,0
2008	63 862,5	+1,7	2 714,0	+7,2	1 097,0
2009	64 745,5	+1,4	2 839,0	+4,6	883,0

<sup>1</sup> Schuldenstand am 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres laut Statistik über den Schuldenstand der Länder

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss der Senatsverwaltung für Finanzen fiel die Netto-Neuverschuldung im Jahr 2006 1,3 Mrd. € niedriger aus als geplant.

Daneben bestehen Risiken aus Eventualverpflichtungen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen, die zu einer weiteren Erhöhung der Gesamtverschuldung des Landes führen können. Sie beliefen sich am Ende des Haushaltsjahres 2005 auf 29 255,3 Mio. €, wovon bis zu 21 600 Mio. € auf die Risikoabschirmung der Bankgesellschaft Berlin AG entfielen. Darüber hinaus trägt das Land Berlin allerdings zahlreiche weitere, weder im Haushaltsplan noch in der Haushaltsrechnung dargestellte finanzielle Risiken, die sich sowohl aus gesetzlichen Eintrittspflichten des Landes als auch aus vertraglichen Sicherungs- und Haftungsübernahmen herleiten (vgl. T 263 bis 268).

Die infolge günstiger Wirtschaftsentwicklung sowie steuerpolitischer Maßnahmen der Bundesregierung zu erwartenden Mehreinnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich sollen weitestgehend zur Absenkung der Netto-Neuverschuldung verwendet werden. Die Netto-Neuverschuldung, die im Jahr 2004 bei 4,3 Mrd. € und 2005 bei 3,5 Mrd. € lag, soll bis 2009 auf 0,9 Mrd. € zurückgeführt werden. Mit den Eckwerten zur Finanzplanung 2007 bis 2011 will der Senat eine Rückführung auf 0,3 Mrd. € erreichen. Die Gesamtschulden würden sich damit auf mehr als 61 Mrd. € belaufen. Damit folgt der Senat den Vorstellungen des Finanzplanungsrats, der in der Sitzung am 10. November 2006 die Notwendigkeit bekräftigte, mit Hilfe der höheren Einnahmen die Neuverschuldung deutlich abzubauen. Dennoch bleibt die Gesamtverschuldung des Landes besorgniserregend. Sie führt weiter zu einer hohen Zinsbelastung. Eine konsequente Fortführung der Konsolidierungsmaßnahmen und die Umsetzung der mit der Finanzplanung vorgesehenen Einnahme- und Ausgabeziele bleibt Mindestvoraussetzung, um eine Sanierung des Landeshaushalts zu ermöglichen.

- 32 Die anhaltende Belastung des Landeshaushalts durch Schulden- und Zinsentwicklung lässt sich anhand der Indikatoren Einnahme-Schulden-Quote und Zins-Ausgaben-Quote darstellen.

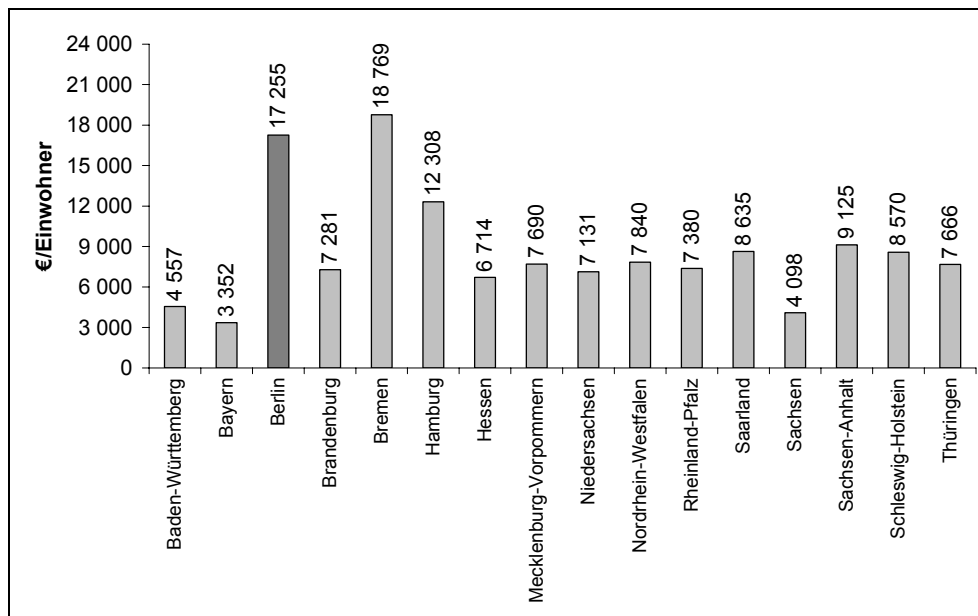
#### Ansicht 20: Einnahme-Schulden-Quote und Zins-Ausgaben-Quote

Jahr	Bereinigte Gesamt- einnahmen	Bereinigte Gesamt- ausgaben	Einnahme- Schulden- Quote	Zins- Ausgaben- Quote
	- Mio. € -		- v. H. -	
2004	17 569,5	20 539,3	32,6	11,3
2005	17 307,1	20 471,7	30,2	11,7
2006	17 078,0	20 222,4	28,2	12,2
2007	19 076,0	20 283,0	30,9	12,5
2008	19 250,0	20 396,0	30,7	13,3
2009	19 435,0	20 365,0	30,5	13,9

Die Einnahme-Schulden-Quote, die das Verhältnis der bereinigten Gesamteinnahmen zum Schuldenstand am Kreditmarkt widerspiegelt, zeigt einen relativ stabilen Verlauf. Das bedeutet allerdings, dass die Kreditmarktschulden auch in den nächsten Jahren um mehr als das Dreifache über den jährlichen bereinigten Einnahmen liegen und dies, obwohl bereits erhebliche Einnahmeerhöhungen und sinkende Schuldenzuwächse prognostiziert sind. Der Anteil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben, der mit der Zins-Ausgaben-Quote dargestellt wird, nimmt weiterhin stetig zu. Unter Zugrundelegung der Prognosen für die Finanzplanung 2007 bis 2011 fällt das Bild etwas günstiger aus, eine nachhaltige Verbesserung wird jedoch noch nicht erreicht.

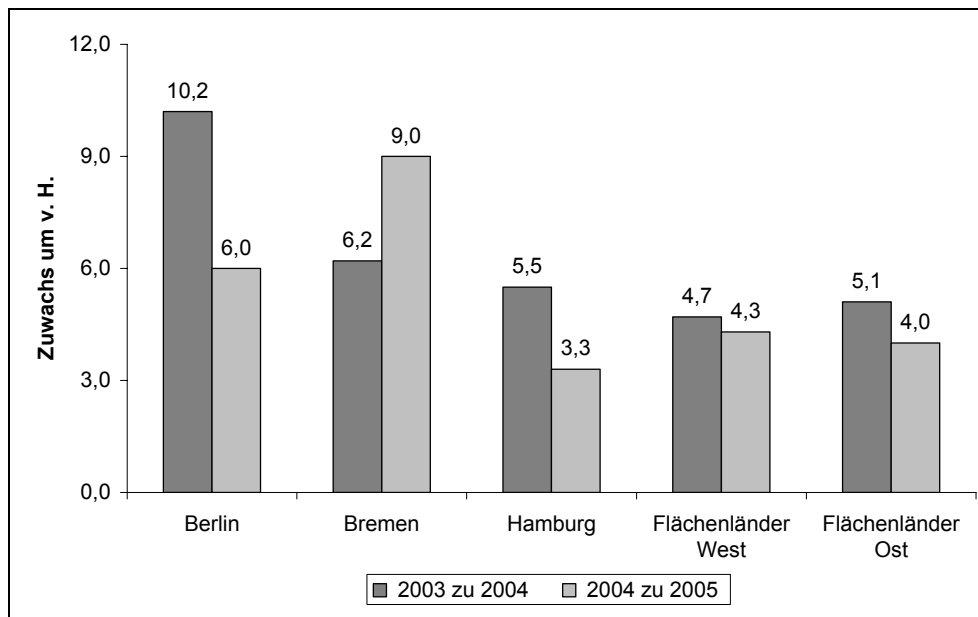
- 33 Pro Einwohner belief sich die Verschuldung in Berlin per 31. Dezember 2005 auf 17 255 €. Damit weist das Land seit dem Jahr 2002 den nach Bremen höchsten Wert auf.

**Ansicht 21: Schuldenstand der Bundesländer pro Einwohner per 31. Dezember 2005<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Schulden am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten einschließlich Gemeinden/Gemeindeverbänden und Zweckverbänden

Im Vergleich des Anstiegs der Pro-Kopf-Verschuldung der Stadtstaaten und Flächenländer zeigt sich von 2004 zu 2005 eine günstigere Entwicklung als im Jahr zuvor. So nahm die Pro-Kopf-Verschuldung deutlich geringer zu als in Bremen. Gegenüber Hamburg und den Flächenländern weist Berlin allerdings weiterhin eine höhere Zuwachsrate aus.

**Ansicht 22: Zuwachs der Pro-Kopf-Verschuldung****9. Kreditobergrenze**

- 34 Die verfassungsmäßige Kreditobergrenze soll sicherstellen, dass Kredite nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter zulässig sind. Eine dauerhafte Überschreitung dieser Obergrenze stellt eine Belastung für künftige Generationen dar.

Nach der Finanzplanung 2006 bis 2010 unterschreiten im Jahr 2007 die Einnahmen aus Krediten erstmals wieder die Summe der in den Hauptgruppen 7 und 8 nachgewiesenen Ausgaben für Investitionen (einfachgesetzliche Kreditobergrenze) und die für eigenfinanzierte Investitionen zugrunde zu legenden Aufwendungen (verfassungsmäßige - bereinigte - Kreditobergrenze). Im Jahr 2008 wird nach der Finanzplanung die verfassungsmäßige - bereinigte - Kreditobergrenze wieder überschritten, weil der Investitionsplafond weiter sinkt (vgl. T 30). Vom Jahr 2009 an soll dann die zulässige Obergrenze wieder eingehalten werden. Nach den Eckwerten für die Finanzplanung 2007 bis 2011 wird die Kreditobergrenze auch für das Jahr 2008 eingehalten.

### 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/Unterschreitung der bereinigten Kreditobergrenze
- Mio. € -				
2004	4 322,1	1 707,5	1 220,6	+3 101,5
2005	3 460,0	1 761,2 <sup>1</sup>	1 319,7	+2 140,3
2006 <sup>2</sup>	3 070,3	1 870,3	1 447,2	+1 623,1
2007	1 115,0	1 613,0	1 236,0	-121,0
2008	1 097,0	1 400,0	1 065,0	+32,0
2009	883,0	1 400,0	1 113,0	-230,0

<sup>1</sup> ohne Auswirkungen der sog. Neutralisierungsvereinbarung (vgl. Fußnote 4 zu Ansicht 1)

<sup>2</sup> HG 06/07; nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2006 fällt das Ergebnis günstiger aus

Die Einhaltung der nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 VvB zulässigen Obergrenze für die Kreditaufnahme wird nicht durch eine Erhöhung der Investitionsausgaben, sondern durch die Absenkung der Neuverschuldung erreicht. Der sich finanzpolitisch darstellende Erfolg ist größtenteils auf konjunkturelle Gründe zurückzuführen.

## 10. Nationaler Stabilitätspakt

35 Mit dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt sind die EU-Länder angehalten, eine stabilitätsorientierte Finanzpolitik umzusetzen. Die zum Nachweis dienenden Stabilitätskriterien (Maastricht-Kriterien) umfassen insbesondere

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

Liegen belastbare Hinweise auf ein Überschreiten der 3 v. H.-Defizitgrenze vor, kann die EU-Kommission ein Defizitverfahren einleiten. Gelingt es dem betreffenden Land im Verlauf des Verfahrens nicht, den Abbau des übermäßigen Defizits nachzuweisen, kann u. a. eine Sanktion in Form einer Geldbuße verhängt werden. Diese Sanktion würde neben dem Bund auch die Länder treffen, wobei der Anteilsberechnung neben der Einwohnerzahl auch der Verursachungsbeitrag zugrunde gelegt würde.

- 36 Gegen Deutschland wurde ein Defizitverfahren bereits im November 2002 eingeleitet. Im März 2006 setzte der ECOFIN-Rat Deutschland mit der Maßgabe in Verzug, das öffentliche Defizit so rasch wie möglich, spätestens jedoch im Jahr 2007, unter den Referenzwert zu senken.

Das daraufhin erarbeitete Maßnahmenpaket wurde der EU-Kommission in einem umfassenden Bericht vorgelegt. Die Kommission erkannte diesen Durchführungsbericht an und entschied, dass im Rahmen des anhängigen Defizitverfahrens keine weiteren Schritte notwendig sind. Sie wird die Haushaltsentwicklung in Deutschland aber weiter aufmerksam überwachen.

Im Land Berlin könnte aufgrund der günstigen Einnahmeentwicklung bei Beibehaltung der Planungslinie und der Verwendung der Mehreinnahmen zur Reduzierung der Neuverschuldung das Defizit von 2007 an auf weniger als 3 v. H. des BIP zurückgeführt werden. In den Jahren 2004 und 2005 wurde dieser Referenzwert jeweils deutlich überschritten.

- 37 Ein Defizitverfahren aufgrund des zweiten Maastricht-Kriteriums - nämlich der Überschreitung des Referenzwertes für den Gesamtschuldenstand - ist nicht vorgesehen. Dennoch besteht die Verpflichtung, alle Anstrengungen zu unternehmen, um den öffentlichen Schuldenstand auf unter 60 v. H. des BIP zu senken. Die Schuldenquote Deutschlands überschreitet den Grenzwert und wird im Jahr 2007 voraussichtlich 68,5 v. H. betragen. Das Land Berlin kann dieses Stabilitätskriterium ebenfalls nicht erfüllen. Deshalb ist es auch unter diesem Aspekt notwendig, die Neuverschuldung zu reduzieren.

## **11. Konsolidierungsnotwendigkeiten**

- 38 Der Konsolidierungsbedarf für das Land Berlin ist nach wie vor sehr hoch. Eine nachhaltige Konsolidierung des Landeshaushalts mit dem Ziel des Schuldenabbaus ist insbesondere angesichts der sinkenden Sonderbedarfs-BEZ noch nicht ausreichend gesichert. Die vorliegenden finanzpolitischen Eckwerte sehen vom Jahr 2007 an keine nennenswerte Senkung der Primärausgaben mehr vor. Vielmehr sollen die Primärausgaben wieder leicht ansteigen. Diese Entwicklung kann den Konsolidierungserfordernissen nicht genügen. Nicht zuletzt im Finanzplanungsrat erkannte auch das Land Berlin die Notwendigkeit an, die finanzpolitische Handlungsfähigkeit wieder zu erlangen.

Dies ist umso wichtiger, als Sanierungshilfen des Bundes durch Sonderbedarfs-BEZ nicht zu erwarten sind, nachdem das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 19. Oktober 2006 - 2 BvF 3/03 - einen darauf abzielenden Antrag des Senats abgelehnt und die Anforderungen für einen Anspruch auf Sanierungshilfen des Bundes erheblich verschärft hat. Mit



seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass die Finanzpolitik eines Landes auf die Erschließung aller eigenen Potenziale, auch und insbesondere im bundesstaatlichen Vergleich, ausgerichtet sein und den bundesstaatlichen Gegebenheiten und Erfordernissen untergeordnet werden muss. Dieser Forderung muss sich Berlin stellen und seine Konsolidierungsanstrengungen weiter intensivieren.

Der Senat ist daher aufgefordert, aus den kritischen Hinweisen des Bundesverfassungsgerichts die notwendigen Konsequenzen zu ziehen, indem er die Primärausgaben weiter senkt und die vorhandenen Einnahmepotenziale ausschöpft. Die Sanierung des Haushalts kann nur gelingen, wenn die Verschuldung gestoppt und ein Überschuss erzielt wird, um damit den Schuldenstand abzubauen.

39 Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts ist eine Haushaltsnotlage auch Folge der vorangegangenen Politik. Es schloss aber daneben nicht aus, dass als Ursache für eine aktuelle Notlage auch eine nicht hinreichend aufgabengerechte Finanzausstattung in der Vergangenheit in Betracht käme. Dabei unterschied das Gericht zwei Gründe:

- ein unzureichender horizontaler Finanzausgleich,
- Sonderlasten aufgrund (verfassungsrechtlich) vorgegebener Aufgaben außerhalb des autonomen landespolitischen Gestaltungsspielraumes.

Mit der weiteren Feststellung, dass das Instrumentarium des geltenden Finanzausgleichsrechts grundsätzlich auf die Bewältigung von Aufgaben der Haushaltsanierung einzelner Länder nicht angelegt sei, gewinnt die Frage der Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern für das Land Berlin grundsätzlich, aber auch in seiner Funktion als Hauptstadt an Gewicht. Der Regierende Bürgermeister hat in seiner Erklärung zu den Richtlinien der Regierungspolitik am 14. Dezember 2006 auf die Bedeutung der Föderalismusdebatte II hingewiesen. Nach Ansicht der Finanzminister muss die beabsichtigte Reform der Finanzbeziehungen der Länder auch einen wesentlichen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, insbesondere zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen, liefern.

### **III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2005**

#### **1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2005**

*Der Senat hat eine zwar unvollständige und nicht fehlerfreie Haushalts- und Vermögensrechnung vorgelegt. Dennoch kann der Rechnungshof sie nachvollziehen.*

##### **1.1 Haushaltsplan**

40 Der Haushaltsplan 2005 ist durch das Haushaltsgesetz 2004/2005 (HG 04/05) vom 1. April 2004 in Einnahmen und Ausgaben auf 21 109 162 200 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 841 386 800 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 15 781 707 600 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 804 313 800 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 5 327 454 600 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 37 073 000 € 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)**

41 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 2005 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 19. September 2006 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 4. Oktober 2006 vor (Drs 16/0028). Angesichts der Besonderheiten der Terminlage (Wochenende, anschließender Feiertag) wurde die verfassungsmäßige Vorgabe de facto nur um zwei Tage überschritten.

Die Begründungen für die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Bezirke (§ 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 Berlin und des Konzerthauses Berlin/Schauspielhaus am Gendarmenmarkt (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 11.4.8 AV § 80 LHO) wurden verspätet vorgelegt, obwohl die Bestätigungsvermerke des Wirtschaftsprüfers bereits vom 19. Juni 2006 bzw. vom 29. Juni 2006 datierten. Die Jahresabschlüsse hätten damit rechtzeitig den Unterlagen der Haushaltsrechnung beigelegt werden können.

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 (SILB) beizufügen, fehlt diese. Sie hat lediglich den Wirtschaftsplan als Kopie aus dem Haushaltsplan 2004/2005 (S. 2162 und 2163) vorgelegt.

Der Senat hat nur unvollständig über die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft, über das Vermögen und die Schulden Rechnung gelegt.

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

### 1.3 Haushaltsrechnung

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

Kassenwirtschaft und Mittelbewirtschaftung werden in verschiedenen Modulen des HKR<sup>1</sup>-Verfahrens ProFiskal buchungstechnisch erfasst. Abweichend von § 80 Abs. 3 LHO basiert die Haushaltsrechnung 2005 - 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.

---

<sup>1</sup> Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen

- 44 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat festgestellt, dass in der gemäß Nr. 11.4.3 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung 2005 beizufügenden Anlage (Nachweisung der Kassenreste) bei 23 Titeln falsche Summen bei den Sollbeträgen ausgewiesen sind, die bei der Berechnung der Kassenreste berücksichtigt wurden. Nach Mitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Juni 2006 wurden in der Nachweisung insgesamt 48 588,81 € zu hohe Kassenreste ausgewiesen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Gründe für die Abweichungen noch nicht abschließend ermitteln können. Um die Direkteingriffe zur Korrektur so gering und so nachvollziehbar wie möglich zu halten, wurde das jeweilige Anordnungssoll in das nächste Haushaltsjahr übertragen. Die betroffenen Verwaltungen sind aufgrund eines Schreibens der Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, die Sachverhalte zu klären und ggf. zu bereinigen.

- 45 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2005 folgendes Gesamtergebnis aus:

**Ansicht 24: Gesamtergebnis**

	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	22 160 316 496,00	22 160 316 496,00
verbliebene Haushaltsreste	0,00	733 115 593,85
<b>Rechnungssoll</b>	<b>22 160 316 496,00</b>	<b>22 893 432 089,85</b>
Ansatz	21 109 162 200,00	21 109 162 200,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	480 990 596,05
Abschlussresultate der Vorjahre	+151 792 794,83	+151 702 794,83
<b>Gesamtsoll</b>	<b>21 260 954 994,83</b>	<b>21 741 855 590,88</b>
Differenz ungünstiger		1 151 576 498,97
Differenz günstiger	899 361 501,17	
<b>Fehlbetrag nach der Rechnung</b>	<b>252 214 997,80</b>	

Aufgrund eines Buchungsfehlers der Senatsverwaltung für Finanzen im Haushaltsjahr 2004 bei pauschalen Mehrausgaben für Personalausgaben sind die Ist-Ausgaben um 348 460,00 € zu gering ausgewiesen. Die Ist-Ausgaben waren in gleicher Höhe im Haushaltsjahr 2004 zu hoch ausgewiesen (vgl. Vorjahresbericht T 48 Abs. 1 vorletzter Satz). Der Senat hat hierzu in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ihre Prüfung zu der Ist-Ausgabe noch nicht abgeschlossen hat (vgl. Drs 15/5544). Der angekündigte Bericht liegt noch nicht vor. Über beide Haushaltsjahre gleicht sich die Differenz aus, sodass auf einen buchungstechnischen Ausgleich verzichtet werden konnte. Unter Berücksichtigung dieses Sachverhalts betragen die Ist-Ausgaben 22 160 664 956,00 €.

Die aus Vorjahren ausgewiesenen Haushaltsreste sind höher als die in der Haushaltsrechnung des Vorjahres ausgewiesenen verbliebenen Haushaltsreste, obwohl die Beträge übereinstimmen müssen. In der Haushaltsrechnung 2004 wurde auf die fehlende Restebildung hingewiesen (vgl. Fußnote auf S. 243 des Druckstücks der Haushalts- und Vermögensrechnung 2004). Der ausgewiesene Betrag ist somit zutreffend (vgl. Vorjahresbericht T 48 Abs. 3).

Die Abschlussergebnisse der Vorjahre sind auf der Einnahmeseite um 90 000 € zu hoch ausgewiesen, weil nach der Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen der Bezirk Tempelhof-Schöneberg versehentlich zu hohe Haushaltsreste gebildet hat.

Die zuvor genannten Sachverhalte ergeben insgesamt einen Differenzbetrag von 258 460,00 €. Der Fehlbetrag nach der Rechnung beträgt unter Berücksichtigung dieser Differenz 252 473 457,80 €.

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

Ist-Einnahmen	22 160 316 496,00 €
Ist-Ausgaben	<u>22 160 316 496,00 €</u>
Kassenmäßiger Überschuss/Fehlbetrag	<u>0,00 €</u>

Das ausgeglichene kassenmäßige Jahresergebnis wurde durch die Umbuchung eines Teils des Nennwertes einer Landesschatzanweisung am 30. März 2006 aus dem Haushaltsjahr 2005 in das Haushaltsjahr 2006 erzielt (vgl. T 63).

Die Berücksichtigung des in T 45 Abs. 1 genannten Sachverhalts führt zu einem kassenmäßigen Fehlbetrag von 348 460,00 €.

Das kassenmäßige Jahresergebnis hat sich wie folgt entwickelt:

#### Ansicht 25: Kassenmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2003	-350,8	-351,1	+0,3
2004	+0,2	+30,6	-30,4
2005	0,0	-26,9	+26,9

Das kassenmäßige Gesamtergebnis entspricht dem kassenmäßigen Jahresergebnis. Es ist um den in T 45 Abs. 1 genannten Betrag von 348 460,00 € zu hoch.

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

**Ansicht 26: Ist-Einnahmen (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2005	-229,3	-1,0	-62,8	-0,4	-166,5	-2,9

**Ansicht 27: Ist-Ausgaben (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2005	-229,1	-1,0	-5,3	0,0	-223,8	-3,9

48 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit -3 158 293 726,76 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit 2003 wie folgt:

**Ansicht 28: Finanzierungssaldo**

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2003	-4 398,2
2004	-2 966,4
2005	-3 158,3

Zur Berechnung des Finanzierungssaldos werden u. a. von den Ist-Ausgaben die Zuführungen an Rücklagen (Obergruppe 91) abgezogen. Die Abführungen an den Ausgleichsfonds nach dem SGB IX werden beim Titel 916 98 des Kapitels 09 62 gebucht und fließen daher in die Summe der Obergruppe 91 ein. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um Zuführungen an Rücklagen des Landes. Sie sind bei der Berechnung des Finanzierungssaldos nicht zu berücksichtigen. Die Zuführungen an Rücklagen sind damit um 4 848 036,19 € zu hoch ausgewiesen.

Bei Berücksichtigung dieses und des in T 45 Abs. 1 genannten Betrages ergibt sich ein Finanzierungssaldo von -3 163 490 222,95 €.

- 49 In der Vorlage der Haushalts- und Vermögensrechnung (Drs 16/0028) sowie im Druckstück (S. 10 bis 12 und S. 243 bis 245) sind bei den jeweiligen Haushaltsabschlüssen die einzelnen Abschlussergebnisse des Vorjahres zwar an falscher Stelle dargestellt; dies hat aber keinen Einfluss auf die jeweils ausgewiesenen rechnungsmäßigen Jahresergebnisse.

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO (Fehlbetrag) ist unter Berücksichtigung der in T 45 Abs. 1 und 3 genannten Sachverhalte um insgesamt 258 460,00 € zu gering ausgewiesen. Es entspricht dem in T 45 Abs. 4 genannten Betrag von 252 473 457,80 €.

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO (Fehlbetrag) beträgt 733 464 053,85 € (733 115 593,85 € + 348 460,00 €; vgl. T 45 Abs. 1).

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit 2003 wie folgt verändert:

#### Ansicht 29: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2003	-336,5 <sup>1</sup>	-338,4	+1,9
2004	-354,4 <sup>2</sup>	-323,0	-31,4
2005	-252,2 <sup>3</sup>	-273,6	+21,4

<sup>1</sup> Das für das Haushaltsjahr 2003 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 218 733,81 € zu gering (vgl. Jahresbericht 2005 T 51).

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

<sup>3</sup> Das für das Haushaltsjahr 2005 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 258 460,00 € zu gering (vgl. T 45).

- 50 Die in der **Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse** ausgewiesenen Summen stimmen wegen Fehlbuchungen nicht mit den Beständen überein, die in die entsprechenden Bücher der Kassenwirtschaft des nächsten Haushaltsjahres übertragen wurden. Sie entsprechen jedoch dem Stand zum Jahresabschluss und den Meldungen der Dienststellen. Die notwendigen Korrekturbuchungen wurden im Haushaltsjahr 2006 vollzogen.

- 51 Im Rahmen 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 dieser Nachweisung sind um 901,86 € höhere Beträge als in der Rechnungsnachweisung ausgewiesen. Die Abweichung betrifft die Deckungsfähigkeit und den Einzelplan 12.

Ferner sind in der Nachweisung überhöhte Beträge ausgewiesen, die aus der Kombination von Sollzugang und Sollabgang bei verschiedenen Buchungsmerkmalen resultieren. Eine gleichartige Feststellung hat der Rechnungshof bereits im Vorjahr getroffen (vgl. Vorjahresbericht T 54). Der Senat hat in der Stellungnahme dazu mitgeteilt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen für künftige Rechnungslegungen eine Prüfung auf diese besondere Buchungskonstellation vornehmen und ggf. berichten wird. Die im Abschlussbericht dargestellte Fußnote betrifft jedoch noch das Haushaltsjahr 2004 (Druckstück S. 19). Für das Haushaltsjahr 2005 sind für die Hauptverwaltung die Beträge der Deckungsfähigkeit um 1 348 984,33 € (D1 und D3) und der überplanmäßigen Ausgaben um 2 734 914,47 € zu hoch dargestellt.

Für die Bezirke Tempelhof-Schöneberg und Marzahn-Hellersdorf sind die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan um 785 377,05 € bzw. um 10 318 910,72 € zu hoch ausgewiesen. Diese Abweichungen beruhen ausnahmslos auf der Buchung der Sollveränderungen des Ergänzungsplans mit dem Merkmal M3 im Rahmen der Haushaltswirtschaft und betreffen eine Vielzahl von Titeln (vgl. auch Vorjahresbericht T 55).

- 52 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 23. August 2006 eine **Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen** für die Hauptverwaltung (Drs 15/5452 bzw. 16/0012) und am 6. Dezember 2006 eine entsprechende für die Bezirke (Drs 16/0102) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung am 14. Dezember 2006 und die der Bezirke am 18. Januar 2007 genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2005 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 2 002 120 583,13 €. Die überplanmäßigen Ausgaben sind wegen Buchungsfehlern bei den Buchungsstellen 10 24/426 11 und 10 31/441 00 um 57 628,82 € bzw. 2 677 285,65 € und damit insgesamt um 2 734 914,47 € zu hoch ausgewiesen (vgl. T 51 Abs. 3).

Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2005 insgesamt 116 831 865,05 €.



- 53 Für das Haushaltsjahr 2005 sind insgesamt 486 287 000 € **pauschale Minderausgaben** (2,3 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	378 591 000 €,
Bezirke	107 696 000 €.

Für die Hauptverwaltung sind insgesamt 177 653 145,51 € und für den Bezirk Marzahn-Hellersdorf sind 9 379 800 € als nicht zugelassene Mehrausgabe ausgewiesen.

Die im Haushaltsplan bei der Senatsverwaltung für Finanzen veranschlagten pauschalen Minderausgaben für Effizienzgewinne aus dem Facility-Management von 32 Mio. € konnten nicht in voller Höhe erwirtschaftet werden. Weiterhin wurde ein Teilbetrag der veranschlagten pauschalen Minderausgabe im Zusammenhang mit der Neuordnung der Kita-Landschaft einschließlich der Aufgabe der Eigenküchen in Höhe von 57 Mio. € nicht erwirtschaftet.

Die bei der damaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport gebuchten nicht zugelassenen Mehrausgaben von 4 250 000 € für die Bezüge der planmäßigen Beamten/Beamtinnen betreffen die zum Schuljahresbeginn 2005/2006 über das Einstellungskontingent hinaus eingestellten 170 Lehrkräfte. Nach Darstellung der Verwaltung sei die Einstellung der zusätzlichen Dienstkräfte infolge veränderter Bedarfslage zur Sicherung der Unterrichtsversorgung erforderlich gewesen. Der Bedarf sei wegen struktureller Veränderungen nicht nach dem sonst üblichen Prognoseverfahren, sondern auf Grundlage der Meldungen der Schulen berechnet worden.

Bei derselben Verwaltung sind ferner bei drei weiteren Buchungsstellen (10 10/672 01, 10 15/672 01 und 10 44/671 09) nicht zugelassene Mehrausgaben von insgesamt 84 Mio. € ausgewiesen. Diese betreffen die Erstattung von Kosten für die Betreuung von Kindern in schulischen Betreuungsangeboten und die Erstattung von Betriebskosten der Tageseinrichtungen. Die Verwaltung hat es versäumt, gemäß § 37 Abs. 1 LHO die Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen für die Haushaltsüberschreitungen einzuholen.

Darüber hinaus waren bei der Buchungsstelle 10 44/671 09 für das Haushaltsjahr 2005 Mittel von 68 Mio. € im Haushaltsplan gesperrt. Die damalige Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport hat die Aufhebung der Sperre im Laufe des Haushaltsjahres (am 28.06.05 und 11.10.05) vorgenommen, ohne gemäß § 9 Abs. 1 HG 04/05 die vorherige Einwilligung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses zu erwirken. Erst am 21. März 2006 hat die Senatsverwaltung eine Vorlage über die Aufhebung der Sperre und Mehrausgaben in den Hauptausschuss eingebracht, die dieser am 5. April 2006 zustimmend zur Kenntnis genommen hat.

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

**Ansicht 30: Ausgabehaushaltsreste**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2003	126,5	0,6	115,7	0,7	10,8	0,2
2004	480,9 <sup>1</sup>	2,1	469,1 <sup>1</sup>	2,8	11,9	0,2
2005	733,1	3,5	715,8	4,5	17,3	0,3

<sup>1</sup> aufgrund von nicht gebildeten Resten um 79 995,62 € zu gering (vgl. Vorjahresbericht T 48)

Der Anstieg der verbliebenen Ausgabehaushaltsreste gegenüber dem Vorjahr beruht vor allem auf der Bildung eines Restes von 554 Mio. € im Zusammenhang mit der damaligen Bankgesellschaft Berlin AG.

Auf die Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde verzichtet.

## 1.4 Vermögensrechnung

- 55 Auch die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2005 wurde erneut nicht 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 31: Vermögensübersicht**

Vermögensteil	Vermögen	Schulden
	- € -	
Verwaltungsvermögen	6 794 146 261	58 591 910 704
Betriebsvermögen	14 036 593 285	0
Rücklagevermögen	147 076 261 <sup>1</sup>	0
Finanzvermögen	3 675 093	5 624
Stiftungsvermögen	26 591 692	0
Insgesamt	21 008 082 592	58 591 916 328

<sup>1</sup> Das Rücklagevermögen ist aufgrund eines Berechnungsfehlers um 1 500,30 € zu hoch ausgewiesen.

- 56 Das Vermögen ist gegenüber dem Vorjahr um 1 058 362 872 € gesunken. Die Schulden sind um 3 261 346 300 € gewachsen.

Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Anfangsbestände 2005 stimmen mit den Schlussbeständen des Jahres 2004 überein.

Das ausgewiesene Vermögen und die Schulden für den Vermögensteil Verwaltungsvermögen entsprechen nicht dem tatsächlichen Bestand. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat einen Buchungsfehler beim Einzelplan 17 festgestellt und dessen Auswirkungen mitgeteilt (vgl. Fußnote im Druckstück S. 240). Ferner wurden die vom Rechnungshof im Rahmen der Vorjahresprüfung festgestellten Buchungsfehler beim Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf erst im Haushaltsjahr 2006 korrigiert (vgl. Vorjahresbericht T 60). Im Ergebnis sind das Verwaltungsvermögen (Vermögen) um 33 731 € und das Verwaltungsvermögen (Schulden) um 428 € zu hoch ausgewiesen. Der Rechnungshof erwartet entsprechende Korrekturen bei den Vergleichszahlen im künftigen Abschlussbericht.

Ferner bestehen Zweifel an der zutreffenden Höhe des ausgewiesenen Vermögensbestandes an Darlehensforderungen (Verwaltungsvermögen; vgl. T 134 sowie Jahresberichte 2004 T 138 bis 143 und 2005 T 62). Entsprechendes gilt für den Bestand der nachgewiesenen Schulden aus alten verbrieften Geldforderungen, weil die Verwaltungen sie teilweise nicht belegen können. Die Verwaltungen haben zugesagt, die jeweiligen Sachverhalte aufzuklären und ggf. erforderliche Korrekturen vorzunehmen.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 147 076 261 € entspricht nicht dem Ergebnis der in der Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens ausgewiesenen Meldungen der Verwaltungen (vgl. § 85 Nr. 2 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die abgegebenen Meldungen kontrolliert und in einer Spalte der Übersicht die von ihr als korrekt gewerteten Beträge als endgültige Meldung für die Rechnung aufgeführt. Damit weist die manuell erstellte Übersicht insgesamt Beträge von 134 379 854,45 € aus. Gegenüber der Vermögensrechnung besteht eine Differenz von 12 696 406,55 €, die der Rechnungshof aber nachvollziehen kann. Auf die Hauptverwaltung entfallen davon 3 695 393,14 € und auf die Bezirksverwaltungen insgesamt 9 001 013,41 €. In der von der Senatsverwaltung für Finanzen erstellten Übersicht fehlt u. a. bei der Hauptverwaltung das auf Buchungsstellen außerhalb des Haushalts nachgewiesene Rücklagevermögen. Einen Teilbetrag von 7 330 885 € der Differenz der Bezirksverwaltungen hat die Senatsverwaltung für Finanzen bereits zur Vermögensrechnung erläutert (vgl. Druckstück S. 240).

Der als Jahresendbestand 2005 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt insgesamt 58 032 900,46 €. Er ist um 83 003,49 € höher als im Vermögensnachweis (Vermögensgruppe 30 31) gebucht. Die Abweichungen können den jeweiligen Kapiteln der Hauptverwaltung zugeordnet werden. Bei den Bezirken beträgt der ermittelte Geldbestand 89 157 190,08 €. Er ist um insgesamt

30 826,08 € höher als das im Vermögensnachweis erfasste Rücklagevermögen. Die Differenz ist auf die bereits im Vorjahr genannten Abweichungen bei dem Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf (30 823,19 €) und Rundungsdifferenzen zurückzuführen (vgl. Vorjahresbericht T 60).

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

58 Die **Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2005 ist wie in den Vorjahren fehlerhaft.

Die damalige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat für die Grundstücke außerhalb Berlins nur eine Teilmeldung für den Bereich Kultur abgegeben. Daher fehlen in der Nachweisung 44 530 m<sup>2</sup> Gebäude- und Freifläche, 631 468 m<sup>2</sup> Landwirtschaftsfläche und somit 675 998 m<sup>2</sup> Gesamtfläche.

Aufgrund einer missverständlichen Meldung des Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg wurden zwei Grundstücke in Petershagen, an denen das Land Berlin nur zur Hälfte beteiligt ist, in die Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens übernommen, obwohl sie in die Übersicht der Flächen außerhalb Berlins mit Miteigentumsrecht hätten aufgenommen werden müssen. Daher sind die in der Nachweisung ausgewiesene Gebäude- und Freifläche und somit auch die Gesamtfläche um 1 032 m<sup>2</sup> zu hoch und die entsprechenden Flächen außerhalb Berlins mit Miteigentumsrecht um 2 063 m<sup>2</sup> zu niedrig dargestellt.

Aufgrund der zuvor genannten Abweichungen betragen die Gebäude- und Freifläche 46 431 995 m<sup>2</sup>, die Landwirtschaftsfläche 30 161 183 m<sup>2</sup>, die Gesamtfläche 512 620 510 m<sup>2</sup> und die Flächen außerhalb Berlins mit Miteigentumsrecht 253 673 m<sup>2</sup>.

Der Senat hat die für das Haushaltsjahr 2004 um 2 063 m<sup>2</sup> zu hoch ausgewiesene Gebäude- und Freifläche sowie Gesamtfläche, die um den gleichen Betrag zu niedrig ausgewiesene Gesamtfläche außerhalb Berlins mit Miteigentumsrecht und die um 156 489 m<sup>2</sup> zu niedrig ausgewiesene Gesamtfläche der im Treuhandvermögen des Liegenschaftsfonds befindlichen Grundstücke (vgl. Vorjahresbericht T 62) bei den Vergleichszahlen im Abschlussbericht für 2005 nicht berücksichtigt, obwohl er in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2004 eine Korrektur zugesagt hatte.

Daher erneuert der Rechnungshof seine Erwartung auf entsprechende Korrekturen in künftigen Abschlussberichten.

## 1.5 Ergebnis

59 Der Rechnungshof kann trotz festgestellter Buchungsfehler, noch ausstehender Klärungen zu ermittelten Differenzen und Fehlern beim flächenmäßigen Nachweis des Grundvermögens die in der Haushalts- und Vermögensrechnung ausgewiesenen Beträge nachvollziehen. Er beanstandet aber, dass der Senat auch für dieses Haushaltsjahr nur eine unvollständige Haushalts- und Vermögensrechnung vorgelegt hat.

### Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat

- **künftig nach Artikel 94 Abs. 1 VvB wieder vollständig Rechnung legt (T 41) und**
- **festgestellte Differenzen aufklärt, bereinigt oder dem Abgeordnetenhaus erläutert (T 51, 56 und 58).**

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

## 2. Kreditaufnahme

***Die haushaltsgesetzlichen Höchstbeträge für die Kreditaufnahme sind eingehalten. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist im Soll wie im Ist um mehr als eine Milliarde Euro überschritten.***

61 Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden dürfen. Für das Jahr 2005 war das HG 04/05 vom 1. April 2004 zugrunde zu legen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte Höchstbeträge zu beachten, die sich aus folgenden Ermächtigungen ergaben:

- 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),
- 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 2005 für 2006 aufzunehmen (§ 3 Abs. 7 HG 04/05).

- 62 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 04/05 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2005 beachtet und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2005 (Drs 16/0028) dargestellt:

**Ansicht 32: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (ohne Kassenverstärkungskredite)**

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung Haushaltsjahr 2004	617 661 866,17	617 661 866,17
Kredite am Kreditmarkt	4 290 290 000,00	2 894 898 670,79
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan	6 838 396 000,00	6 788 361 640,00
Kredite für sonstige Tilgungen	ohne <sup>1</sup>	760 287 265,54
Bundesarlehen u. a.	5 000 000,00	726 498,00
Vorgriffsermächtigung für 2006	422 183 244,00	—

<sup>1</sup> 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 272 610 310,74 € minderten:

- Die Übernahme des Darlehens der Olympiastadion-Besitz-GmbH war in Höhe von 40 433 878,76 € 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 11 203 433,24 € 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 220 972 998,74 € deshalb auf den Höchstbetrag an.

Die o. g. Regelungen des Haushaltsentlastungsgesetzes 2002 sind letztmalig für das Jahr 2006 anzuwenden. Eine vergleichbare Neuregelung, die der Absenkung der Neuverschuldung dienen soll, steht bisher aus.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat damit nur 3 167 508 981,53 € in Anspruch genommen (2 894 898 670,79 € zuzüglich 272 610 310,74 €). Nach ihrer Rechnung verbleibt eine Restermächtigung 2005 von 1 122 781 018,47 €.

63 Zu zwei Sachverhalten entspricht die Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen allerdings nicht den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs:

- Gegen die ausgewiesene Restermächtigung aus 2004 erhebt der Rechnungshof grundsätzliche Bedenken. Nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind lediglich zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts möglich oder wenn sich das Land in einer extremen Haushaltsnotlage befindet (vgl. Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 31.10.03 - VerfGH 125/02 -). Auf letzteren Ausnahmetatbestand hat sich der Haushaltsgesetzgeber für das HG 04/05 berufen. Eine höhere Kreditaufnahme sei in diesem Fall zulässig, damit das Land seine bundesrechtlich festgelegten sowie seine auf landesverfassungsrechtlichen Vorgaben beruhenden Ausgabenverpflichtungen erfüllen könne. Nur wenn in diesem Sinne zwingende Ausgaben nicht ohne eine erhöhte Kreditaufnahme geleistet werden können, sei das Land berechtigt, die landesverfassungsrechtliche Kreditobergrenze zu überschreiten.

Wenn am Jahresende eine derart erhöhte Kreditermächtigung nicht ausgeschöpft wurde, zeigt dies aber, dass die vorgenannten Aufgaben mit einem geringeren Mitteleinsatz als vorgesehen erfüllt werden konnten. Eine Übertragung der so verbliebenen Kreditermächtigung auf das Folgejahr ist damit vom Ausnahmetatbestand nicht mehr gedeckt. Die vom Senat der Restermächtigung zugerechneten Kredite sind folglich der regulären Kreditermächtigung anzurechnen. Der rechnerische Rest der Ermächtigung beläuft sich dadurch auf 505 119 152,30 €. Aus den selben Gründen kann auch aus dem Jahr 2005 keine Restermächtigung gebildet werden.

- Ein im Dezember 2005 valutierender Kredit ist in Höhe von 75 931 457,50 € in das Ist des Jahres 2006 gebucht worden. Insofern ist in dieser Höhe die Vorgriffermächtigung für 2006 in Anspruch genommen worden, ohne dass dies entsprechend ausgewiesen wurde (vgl. Vorjahresbericht T 67).

64 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 2005 war eine Netto-Neuverschuldung von 4 235,8 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2005 (Drs 16/0028) betrug sie tatsächlich:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	11 061 209 442,50 €
Einnahmen aus Krediten vom Bund	726 498,00 €
abzüglich Tilgungen	
am Kreditmarkt	- 7 548 648 905,54 €
im öffentlichen Bereich	- 53 321 722,67 €
<b>Netto-Neuverschuldung insgesamt</b>	<b><u>3 459 965 312,29 €</u></b>

Der eingeplanten Netto-Neuverschuldung von 4 235,8 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1 763,4 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Netto-Neuverschuldung betrug 3 460,0 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 2 443,8 Mio. €. Damit ist die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Soll wie im Ist um mehr als eine Milliarde Euro überschritten.

- 65 Auch im Jahr 2005 hat die marktorientierte und nicht nur vom Liquiditätsbedarf bestimmte Kreditaufnahme zu Geldanlagen geführt, die einen Spitzenwert von bis zu 1,7 Mrd. € pro Tag erreichten (Vorjahresbericht T 69).
- 66 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). Die Ermächtigung galt bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes, in diesem Falle für das Jahr 2006, weiter (§ 13 HG 04/05). Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages 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 11,0 Mrd. €. Er ist mit 4,1 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.
- 67 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. So lag der Höchstbetrag nach dem HG 04/05 bei 2,7 Mrd. €. Dieser ist mit maximal 1,3 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden. Erstmals seit 1995 ist das Land in diesem Haushaltsjahr über längere Zeiträume ohne Kassenverstärkungskredite ausgekommen.



## IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

### A. Querschnittuntersuchungen

#### 1. Weiterer Ausbau der Leitungsbereiche bei der Senatsneubildung

*Die Leitungsbereiche in den Senatsverwaltungen sind weiterhin überausgestattet. Mit 18 Staatssekretären nimmt der neue Senat bundesweit einen Spitzenplatz ein. Ungeachtet bereits 1992 und 2001 vom Rechnungshof aufgezeigter Sparpotenziale werden die Leitungsbereiche weiter ausgebaut.*

68 Der Rechnungshof hatte in den Jahren 1992 und 2001 aufgrund von Bitten des Abgeordnetenhauses die Personalausstattung der Leitungsbereiche der Senatsmitglieder geprüft und dabei u. a. erhebliche Überausstattungen festgestellt (Jahresberichte 1993 T 107 bis 117 und 2002 T 109 bis 119). Mit Beschluss 3836/93 vom 31. August 1993 hatte der damalige Senat deren Soll-Ausstattung mit der Zahl der Stellen und ihrer Bewertung in den einzelnen Funktionsbereichen geregelt (Leitlinien). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im August 2003 gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses bestätigt, dass diese Vorgaben grundsätzlich weiter gelten sollen, und dies mit den zu intensivierenden Maßnahmen der Konsolidierung des Haushalts, der Unabweisbarkeit erheblicher Einsparungen im Personalbereich und der Notwendigkeit strenger aufgabenkritischer Maßstäbe begründet (rote Nr. 1685).

69 Im Dezember 2006 hat der **neu gebildete Senat** im Zuge eines erneut veränderten Ressortzuschnitts beschlossen, zwei **zusätzliche Stellen für Staatssekretäre** einzurichten. Stellen waren hierfür im Stellenplan des Haushalts nicht enthalten. Zusammen mit der dritten Stelle im Range eines Staatssekretärs für die Senatsbaudirektorin bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung verfügt das Land Berlin jetzt über 18 Stellen für Staatssekretäre.

Die Personalausgaben für 9 Regierungsmitglieder, 18 Staatssekretäre und das ihnen nach den Leitlinien zustehende Personal betragen rechnerisch nach den Durchschnittssätzen 2007 insgesamt 9,3 Mio. €. Die gegenüber der vorangegangenen Legislaturperiode zusätzlichen zwei Staatssekretäre führen mit Büro nach den Leitlinien rechnerisch zu zusätzlichen Mehrausgaben von 422 000 €. Dabei sind andere korrespondierende Aufwendungen (z. B. Dienstwagen, Fahrer, Pensionsansprüche) nicht berücksichtigt.

Der Senat hat darüber hinaus im Dezember 2006 einen **Mehrbedarf** von sechs Stellen **in den Leitungsbereichen** anerkannt, durch den weitere Ausgaben von 351 000 € entstehen. Obwohl die Zahl der Senatsmitglieder gleich geblieben ist, wurden allein vier zusätzliche Stabsstellen eingerichtet, die der Senat wegen der veränderten Ressortzuschnitte im Leitungsbereich der Senatorin für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz für notwendig hielt. Die für die Leitung des Bereichs Presse- und Öffentlichkeitsarbeit vorgesehene Stelle ist zudem - gemessen an den Leitlinien - zu hoch bewertet.

- 70 Im Jahresbericht 2001 (T 169) hatte der Rechnungshof ausgeführt, dass Berlin im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht nur über die meisten Staatssekretäre verfügte, sondern auch bei einer vergleichenden Gesamtbetrachtung einschließlich der Regierungsmitglieder deutlich an der Spitze, noch vor Nordrhein-Westfalen, stand. Ein aktualisierter Ländervergleich (Stand: Januar 2007) ergibt folgendes Bild:

**Ansicht 33: Anzahl der Mitglieder der Landesregierung und der Staatssekretäre/Staatsräte im Ländervergleich**

Bundesland	Mitglieder der Landesregierung	Staatssekretäre/ Staatsräte	Insgesamt
Berlin	9	18	27
Nordrhein-Westfalen	12	15	27
Hamburg	10	13	23
Baden-Württemberg <sup>1</sup>	12	9	21
Mecklenburg-Vorpommern	9	12	21
Niedersachsen	10	11	21
Rheinland-Pfalz	9	12	21
Sachsen-Anhalt	10	11	21
Hessen	11	9	20
Thüringen	10	10	20
Brandenburg	10	9	19
Sachsen	10	9	19
Schleswig-Holstein	8	11	19
Bayern <sup>1</sup>	12	6	18
Saarland	8	9	17
Bremen	7	10	17

<sup>1</sup> Die Regierungsmitglieder werden meist zusätzlich von einem Amtschef (BesGr. B 9) unterstützt.

Berlin nimmt danach insgesamt einen Spitzenplatz ein. Auffallend ist dabei, dass kein anderes Bundesland so viele Staatssekretäre einsetzt wie Berlin. Der Rechnungshof hat auf der Basis der Leitlinien rechnerisch ein Sparpotenzial von 1,3 Mio. € jährlich ermittelt, wenn die neun Senatsmitglieder in Berlin mit zwölf Staatssekretären arbeiten würden, einer Ausstattung im mittleren Bereich.

71 Die Prüfungen der **Leitungsbereiche** haben wiederholt gezeigt, dass diese mit weit mehr Personal ausgestattet waren als nach den Leitlinien zulässig. Im Jahr 2001 sind dadurch für über 100 Stellen sowie zusätzliches Personal ohne Stelle 3,5 Mio. € mehr ausgegeben worden als bei einer konsequenten Einhaltung der Leitlinien nötig gewesen wäre. Auch nach den Empfehlungen des Rechnungshofs wurden die Leitlinien nur unzureichend umgesetzt. Dies hat eine neue Recherche des Rechnungshofs (ohne Senatskanzlei, Senatsverwaltungen für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz sowie für Integration, Arbeit und Soziales) bestätigt. Die übrigen sechs Senatsverwaltungen hatten nach der Senatsneubildung ihre Organisationsunterlagen bereits bis Februar 2007 aktualisiert. Die hier vorgefundenen, eindeutig zum Leitungsbereich gehörenden Stellen übersteigen die Soll-Ausstattung (72 Stellen) nach den Leitlinien um nahezu das Doppelte (137 Stellen).

72 Die Chefin der Senatskanzlei und der Senator für Finanzen halten in ihren Stellungnahmen den Vergleich Berlins als Stadtstaat mit den Flächenländern für nicht sachgerecht. Auf Senatsebene seien zahlreiche Zuständigkeiten wahrzunehmen, die in anderen Bundesländern bei den Regierungspräsidien und Landkreisen - genannt werden Aufgaben der staatlichen Aufsicht - oder den Kommunen liegen. Die Chefin der Senatskanzlei vertritt außerdem die Auffassung, dass „obwohl sich die Zahl der Senatsmitglieder im neuen Senat nicht verändert hat, nicht zwangsläufig davon ausgegangen werden konnte, dass die Zahl der Stellen in den Leitungsbereichen unverändert bleibt“. Die wegen veränderter politischer Schwerpunktsetzung geschaffene neue Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz benötige eine vergleichbare Grundausrüstung im Leitungsbereich wie die anderen Senatsverwaltungen.

Diese Gründe können nicht überzeugen. Sie vernachlässigen zudem den in Berlin schon vor Jahren begonnenen verwaltungsreformerischen Prozess, nach dem der Senat nur noch für Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung zuständig ist.

Der Rechnungshof hält es wegen der schwierigen Haushaltslage weiter für geboten, dass sich der Senat bei diesen Ausstattungen an seinen strengen aufgabenkritischen Maßstäben orientiert und konsolidierende Schritte auch in diesen Bereichen vorsieht. Der Einsatz zusätzlicher Staatssekretäre und weitere Stellen im Leitungsbereich weisen nicht in diese Richtung.

## 2. Mängel bei der Organisation und Durchführung regionalisierter Aufgaben

*Die vom Rechnungshof geprüften regionalisierten Aufgaben können effizienter und effektiver wahrgenommen werden, wenn künftig organisatorische Grundsatzentscheidungen auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen werden und deren Erfolg kontrolliert wird. Eine gezielte Evaluation der ergriffenen organisatorischen Maßnahmen durch den Senat und eine Verbesserung der überbezirklichen Zusammenarbeit ist unabdingbar.*

73 Regionalisierte Aufgaben werden von einem Bezirksamt oder mehreren Bezirksämtern auch für andere Bezirke wahrgenommen. Der Senat legt hierfür im Einvernehmen mit den Bezirken die örtliche Zuständigkeit grundsätzlich durch Rechtsverordnungen fest. Der Rechnungshof hat von den 78 regionalisierten Aufgaben einige mit einer großen Ressourcenbindung ausgewählt und sie auf Effizienz und Effektivität geprüft. Er berichtet exemplarisch über die Bereiche

- Tuberkulosefürsorgestellen,
- Beratungsstellen für sexuell übertragbare Krankheiten und AIDS,
- Beratungsstellen für die Versorgung von Kindern mit Hör- und Sprachbehinderung,
- Lebensmittelpersonalberatung,
- Ämter für Ausbildungs- und Aufstiegsförderung sowie
- Zentrale Pass- und Ausweisstelle.

74 Die **Tuberkulosefürsorge** wird in den Bezirken Mitte, Lichtenberg und Tempelhof-Schöneberg auch für die anderen Bezirke wahrgenommen. Zusätzlich betreibt das Bezirksamt Mitte einen Röntgenbus für alle Bezirke. Für die Aufgabenerledigung werden Ärzte, Sozialarbeiter, medizinisches und technisches Hilfspersonal und Verwaltungskräfte mit 47,75 Stellen eingesetzt. Dieser hohe Personaleinsatz ist nicht mehr erforderlich, weil die Erkrankungsraten seit Jahren sinken, verpflichtende Schirmbilduntersuchungen seit der Novellierung des Infektionsschutzgesetzes entfallen sind, Deutschland als Land mit niedriger Erkrankungsrate gilt und im Übrigen in Berlin über 60 Lungenfacharztpraxen vorhanden sind. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung eine Unterauslastung des ärztlichen Personals und teilweise zu aufwendige Leitungsstrukturen im Bereich der Sozialarbeiter festgestellt. Mit der Novellierung des Gesundheitsdienst-Gesetzes, das am 1. Juli 2006 in Kraft getreten ist, sollte die Aufgabe neu gestaltet werden. Der Rechnungshof hat deshalb von den Bezirksämtern und der für

Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung gefordert, Stellen einzusparen, und empfohlen, die beabsichtigte Umstrukturierung mit einer Analyse des Bedarfs, der Arbeitsabläufe und der bereitzustellenden Sachmittel vorzubereiten.

Er hat ferner gegenüber der Senatsverwaltung und den Bezirksämtern angeregt, in den Tuberkulosefürsorgestellen mit dem Ziel einer Personalreduzierung zu prüfen, inwieweit

- bestehende Leitungsstrukturen und die umfeldbezogenen Aufgaben der Sozialarbeiter bei der Ermittlung von Kontaktpersonen der Tuberkulosepatienten im bisherigen Umfang erforderlich sind,
- Informationspflichten der Sozialarbeiter gegenüber den Sozialen Diensten der Herkunftsbezirke festgelegt werden können, um Doppelerhebungen und -betreuungen auszuschließen und auf diese Weise wirtschaftlichere Ergebnisse mit geringerem Personalaufwand zu erzielen,
- die mobile Schirmbildstelle (Röntgenbus) aufgegeben oder deren Aufgaben an Dritte übertragen werden können und
- die Tuberkulosefürsorge unter Subsidiaritäts- und Auslastungsaspekten in einer Einrichtung konzentriert werden kann.

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass sie beabsichtigt, künftig die Tuberkulosefürsorge an zwei Orten mit insgesamt 23 Stellen zu konzentrieren und den Betrieb der mobilen Schirmbildstelle ersatzlos aufzugeben. Sie vertritt die Auffassung, dass die besondere Verschwiegenheitspflicht der Sozialarbeiter in der Tuberkuloseberatung einer besseren Zusammenarbeit mit anderen Sozialen Diensten des Bezirks oder aus dem Herkunftsbezirk bei der Betreuung der gleichen Person im Wege stehe. Außerdem könne erst 2009 über eine weitere Zusammenlegung der Beratungsstellen entschieden werden.

Der Rechnungshof hält die von der Senatsverwaltung ergriffenen Maßnahmen zwar für zielführend, aber nicht für ausreichend. Er hat die Senatsverwaltung aufgefordert, die Geschäftsprozesse zeitnah zu verbessern.

- 75 Für die **Beratung und Betreuung bei sexuell übertragbaren Krankheiten** und die HIV/AIDS-Beratung wurden in sechs Bezirken ärztliche Betreuungsstellen mit 42 Stellen für Ärzte, Sozialarbeiter und Verwaltungskräfte geschaffen. Daneben wird die HIV/AIDS-Beratung vom Sozialmedizinischen Dienst weiterer fünf Bezirke und von mehreren durch Zuwendungen Berlins geförderten Organisationen angeboten. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung eine unterschiedliche Auslastung und Aufgabenwahrnehmung festgestellt. So ist es beispielsweise nicht gelungen, die Beratungsstelle Mitte adäquat mit Personal auszustatten, sodass sie ihre Aufgaben nur eingeschränkt erfüllen kann. Demgegenüber sind die Beratung und Betreuung im Bezirk Lichtenberg vergleichsweise nur gering nachge-

fragt. Die Ergebnisse der Kosten- und Leistungsrechnung zeigten entsprechend stark voneinander abweichende Stückkosten. Eine Evaluierung der Auslastung der Beratungsstellen und Standorte sowie eine aufgabenkritische Analyse bestehender Mehrfachangebote wurden nach Angaben der Bezirke nicht durchgeführt. Mit dem novellierten Gesundheitsdienst-Gesetz beabsichtigt der Senat, die Aufgaben der Beratungsstellen künftig in den Sozialmedizinischen Dienst zu integrieren. Damit können nach Auffassung des Rechnungshofs die Aufgaben der Verwaltungskräfte der bestehenden Beratungsstellen entfallen.

Im Ergebnis der Prüfung hat der Rechnungshof von der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung und den zuständigen Bezirksämtern gefordert,

- die Beratungsleistungen künftig bezirksübergreifend, aufgabenkritisch und adressatenbezogen zu analysieren und dabei das Angebot Dritter unter dem Subsidiaritätsaspekt zu berücksichtigen,
- die Auslastung der Dienstkräfte in den Beratungsstellen zu überprüfen und mindestens zehn Stellen im Sozialbereich sowie die Stellen aller Verwaltungskräfte einzusparen,
- die Beratungsstellen auf weniger Standorte zu konzentrieren, um so den Personalaufwand weiter zu verringern sowie
- durch Verbesserung der Geschäftsprozesse weitere Stellen einzusparen.

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme angekündigt, dass die HIV/AIDS-Beratung in den Sozialmedizinischen Dienst integriert werde, der die Aufgaben an vier Zentren für sexuelle Gesundheit und Familienplanung wahrnehmen wird. Dadurch würden insgesamt 36 Stellen gegenüber dem Personalbestand zum Prüfungszeitpunkt eingespart werden. Der Rechnungshof hält eine aufgabenkritische Bestandsanalyse und eine Verbesserung der Geschäftsprozesse weiterhin für dringend geboten.

76 Die **Versorgung von Kindern mit Hör- und Sprachbehinderung** wird in drei Beratungsstellen für

- Hör- und Sprachstörungen in Friedrichshain-Kreuzberg,
- Hörstörungen in Neukölln und
- Sprachstörungen in Reinickendorf

mit 49 Stellen wahrgenommen.

Für die Behandlung von Hör- und Sprachstörungen besteht in Berlin neben diesen Beratungsstellen eine hohe Betreuungsdichte. So gibt es mehr als 700 HNO-, Kinderarzt- und Logopädenpraxen sowie zwei universitäre Ab-

teilungen. Zusätzlich bestehen 27 Einrichtungen zur Geburtshilfe, die eine Diagnose der frühkindlichen Hörfähigkeit anbieten.

Die Prüfung der Hörberatungsstelle Neukölln, die mit 16 Stellen ausgestattet ist, ergab u. a., dass dort bereits vor der Diagnose umfangreiche Anamnesen - also auch für nicht behandlungsbedürftige Kinder - durch die Sozialarbeiter gefertigt werden und in Einzelfällen junge Menschen über das Alter von 18 Jahren hinaus behandelt werden, obwohl die Zuständigkeit mit Schuleintritt endet. Die Verfahren der Beratungsstelle sind aufwendig und nicht geregelt. Der Personalbedarf ist angabegemäß seit Jahren nicht geprüft. Demgegenüber hat die Hör- und Sprachberatungsstelle in Friedrichshain-Kreuzberg unter Beachtung der sozialkompensatorischen Aspekte und des Subsidiaritätsgrundsatzes im Gesundheitswesen die therapeutischen Aufgaben weithin privaten Ärzten und Audiologen bzw. Phonologen übertragen.

Die Aufgaben der Sprachberatungsstelle im Bezirk Reinickendorf werden von 22 Dienstkräften wahrgenommen. Ihr wurden 2004 insgesamt 696 Kinder vorgestellt, von denen 200 dort von den 12 Therapeuten behandelt worden sind. Es gibt keine aufgabenkritische Analyse für Umfang und Grenzen therapeutischer Maßnahmen, obwohl es entsprechende Angebote Dritter gibt. Auch hier ist der Personalbedarf seit Jahren nicht geprüft worden.

Der Rechnungshof hat die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung aufgefordert, den Umfang dieser staatlichen Aufgabe unter Berücksichtigung der hohen Betreuungsdichte in Berlin und des Gesichtspunkts der Subsidiarität festzulegen, um die Analyse des Personalbedarfs zu ermöglichen. Er hat das Bezirksamt Neukölln aufgefordert, die Hörberatungsstelle aufgaben- und vollzugskritisch zu analysieren, den Personalbedarf zu prüfen und zumindest vier Stellen einzusparen. Vom Bezirksamt Reinickendorf hat er gefordert, die therapeutischen Maßnahmen zu vermindern und Stellen einzusparen. Beide Bezirksämter müssen die Aufgabenerledigung an den wirtschaftlicheren Verfahren in Friedrichshain-Kreuzberg orientieren, um möglichst einheitliche und wirtschaftliche Angebote für Berlin zu gewährleisten. Nach der Verfahrensänderung und der verstärkten Einbeziehung Dritter sind weitere Stellen einzusparen.

Nach Mitteilung der Senatsverwaltung ist geplant, die Aufgaben in einem Zentrum für Sinnbehinderte zur subsidiären, sozialkompensatorischen Betreuung von Kindern zusammenzufassen. Danach würden 25 Stellen für die Betreuung hör- und sprachbehinderter Kinder wegfallen. Über die Zentralisierung - beispielsweise die Schließung der Hörberatungsstelle Neukölln - sei noch nicht abschließend entschieden worden. Das Bezirksamt Reinickendorf hat mitgeteilt, dass inzwischen keine therapeutischen Tätigkeiten mehr wahrgenommen wurden und zwei Stellen eingespart worden sind.

77 Die **Lebensmittelpersonalberatungsstellen** informieren Personen, die in Lebensmittelbetrieben und Küchen von Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung tätig sein wollen, über bestimmte übertragbare Krankheiten mithilfe einer Filmvorführung. Denn ein Arbeitnehmer muss als Voraussetzung für diese gewerbliche Tätigkeit frei von ansteckenden Krankheiten sein und ein entsprechendes Hygieneverhalten nachweisen. In den Lebensmittelpersonalberatungsstellen Mitte und Lichtenberg steht je ein Arzt für vertiefende Fragestellungen bereit, in Charlottenburg-Wilmersdorf wird die Erstbelehrung durch qualifizierte Verwaltungskräfte durchgeführt und ein Arzt steht in Rufbereitschaft. Insgesamt stehen für die Erstbelehrungen neun Verwaltungsstellen und anteilig drei Ärzte zur Verfügung. Obwohl die Daten der Teilnehmer mittels IT ohnehin erfasst werden und die Belehrung nur drei Monate gültig ist, werden sie auch auf Karteikarten durch je eine Dienstkraft archiviert. Diese zusätzliche Tätigkeit ist nicht erforderlich.

Darüber hinaus haben auch die Arbeitgeber im Rahmen der Betriebssicherheit dafür Sorge zu tragen, dass die Arbeitnehmer frei von ansteckenden Krankheiten sind und ein einwandfreies Hygieneverhalten aufweisen. Sie sind deshalb verpflichtet, die Belehrung jährlich zu wiederholen und zu dokumentieren. Zu diesem Zweck bieten zahlreiche Einrichtungen - insbesondere die Industrie- und Handelskammer zu Berlin - Beratungen und umfangreiche Materialien an.

Der Rechnungshof hat der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung empfohlen, unter Subsidiaritätsaspekten eine bundesrechtliche Novellierung anzustreben mit dem Ziel, die Gesundheitsämter von der Zuständigkeit für die Erstbelehrung zu entlasten und bis dahin die Wahrnehmung der Aufgabe organisatorisch zu straffen. Er erwartet, dass drei Stellen für entbehrliche Archivierungen eingespart werden.

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass sie keinen der drei Standorte aufgeben will. Zum Subsidiaritätsgrundsatz und zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes hat sie bisher nicht Stellung genommen.

78 Die Ausbildung von Schülern wird im Auftrag des Bundes von den Ausbildungsämtern der Städte und Landkreise gefördert, wenn ihnen die für ihren Lebensunterhalt und ihre Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen. Für Studenten erledigt diese Aufgabe das jeweilige Studentenwerk der Hochschulen. Die **schulische Ausbildungsförderung** in Berlin wird von den Bezirksämtern Charlottenburg-Wilmersdorf, Pankow und Lichtenberg wahrgenommen. Als weitere Aufgabe der Ausbildungsämter in Charlottenburg-Wilmersdorf und Lichtenberg werden die **berufliche Aufstiegsfortbildung („Meister-BAföG“)** finanziell unterstützt und Existenzgründungen erleichtert.

Für die Aufgabenerledigung standen zum Zeitpunkt der Prüfung insgesamt 33 Stellen zur Verfügung. Während Charlottenburg-Wilmersdorf und Pankow mit einem zum Studentenwerk kompatiblen IT-Verfahren arbeiten, setzte das Ausbildungsamt Lichtenberg keine IT ein. Dies führte zu Personalmehrbedarf, längeren Erledigungszeiten und eingeschränkten Rückzah-



lungskontrollen. Das IT-Verfahren sollte spätestens im Jahr 2006 eingeführt werden. Der Rechnungshof hat das unwirtschaftliche Verfahren beanstandet und das Bezirksamt Lichtenberg aufgefordert, kurzfristig die erforderlichen organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen.

Zur Aufstiegsförderung hat die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung die Darstellung des Rechnungshofs bestätigt. Sie beabsichtigt, im Kontakt mit dem Bezirksamt Lichtenberg die Empfehlungen zu berücksichtigen.

79 Im Jahr 1998 wurden die dezentralen Aufgaben der Meldestellen des ehemaligen Landeseinwohneramts auf die bezirklichen LuV für Bürgerdienste übertragen. Zentral wahrzunehmende Pass- und Ausweisangelegenheiten wurden in der **Zentralen Pass- und Ausweisstelle (ZPAS)** im Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf mit 40 Stellen zusammengefasst. Eine gesetzliche Zuständigkeitsregelung gemäß § 3 Abs. 3 AZG für die regionalisiert wahrzunehmenden Aufgaben der ZPAS wurde nicht getroffen. Zum Geschäftsbereich der ZPAS gehören:

- Durchsetzung der Ausweispflicht,
- Namens-, Staatsangehörigkeits- und Familienstandsangelegenheiten im Zusammenhang mit Reisepass- oder Ausweisdokumenten,
- Ausstellen von vorläufigen maschinenlesbaren Reisepässen und
- Ordnungswidrigkeiten melde-, ausweis- und passrechtlicher Art.

Das ehemalige Landeseinwohneramt - seit 2005 Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten - blieb mit zwei Referaten (Kopf- und Leitstelle) für Meldeangelegenheiten in den bezirklichen LuV für Bürgerdienste zuständig. Die Aufgabenstellung der ZPAS wurde weder anlässlich der Bezirksfusion eindeutig abgegrenzt noch ist sie aus der gesetzlichen Neuordnung der Zuständigkeitsregelungen für das ehemalige Landeseinwohneramt ableitbar.

Die Anzahl der Stellen, die mit den abgeschichteten Aufgaben verlagert werden sollten, wurde mehrfach geändert und ist nicht nachvollziehbar. Auch nach Veränderungen im Arbeitsverfahren (u. a. durch verstärkten IT-Einsatz) wurde die Personalbemessung nicht fundiert ermittelt. Die Geschäftsverteilung in der ZPAS ist nicht transparent, da Stelleninhaber aus verschiedenen Bezirksämtern nicht versetzt, sondern nur langfristig abgeordnet und Dienstkräfte teilweise in Aufgabengebieten außerhalb der ZPAS eingesetzt werden. Das Verfahren, Bußgelder für einzelne Bezirksämter zentral in der ZPAS zu erheben, das Widerspruchsverfahren aber dezentral in den jeweiligen Bezirksämtern zu betreiben, ist problematisch und in hohem Maße unwirtschaftlich.

Der Rechnungshof hat von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung und dem Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf gefordert, Verfahrensweisen in der ZPAS zu vereinfachen, die Aufgaben eindeutig zuzuordnen und Stellen einzusparen.

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme zugesagt, bis 31. März 2007 einen mit allen Beteiligten abgestimmten Verfahrens- und Organisationsvorschlag vorzulegen. In dem Abstimmungsprozess habe sich die Mehrheit der Bezirksämter bereits dafür ausgesprochen, die Aufgaben der ZPAS künftig dezentral in den Bezirken wahrzunehmen. Unklare Zuständigkeiten im Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten sollen inzwischen eindeutig geregelt sein. Im Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf seien zehn Stellen eingespart worden.

80 Bei der Prüfung konnte nicht festgestellt werden, ob die mit der Regionalisierung beabsichtigten Einsparungen erzielt und Stellen im beabsichtigten Umfang verlagert wurden, da die notwendigen Voraussetzungen, wie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 LHO) einschließlich Mengengerüste, Ist-Analysen sowie detaillierte und überprüfbare Zielsetzungen, fehlen. Erfolgskontrollen wurden ebenfalls nicht durchgeführt.

81 **Der Rechnungshof hat das Vorgehen bei der Regionalisierung der Aufgaben beanstandet und den Senat und die Bezirksämter aufgefordert, künftig organisatorische Grundsatzentscheidungen auf der Grundlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu treffen und deren Erfolg zu kontrollieren. Die Bezirke müssen die überbezirkliche Zusammenarbeit verbessern.**

**Ferner erwartet er zusammenfassend, dass**

- **der Personalaufwand der Tuberkulosefürsorgestellen auf der Grundlage der Prüfungsergebnisse reduziert wird und die Geschäftsprozesse zeitnah verbessert werden,**
- **die Beratungsleistungen des künftig zentralisierten Sozialmedizinischen Dienstes amtsübergreifend unter aufgabenkritischen und Subsidiaritätsgesichtspunkten analysiert, der Personalaufwand und die Standorte verringert werden,**
- **der Umfang der Aufgaben im künftigen Zentrum für Sinnbehinderte festgelegt und die haushaltswirksamen Einsparergebnisse benannt werden sowie**
- **die Stellen für gesonderte Archivierungstätigkeiten in den Lebensmittelpersonalberatungsstellen entfallen, die Stellenanteile für ärztliche Dienstkräfte auf ein Mindestmaß reduziert werden und eine bundesrechtliche Novellierung des Infektionsschutzgesetzes angestrebt wird, um die Gesundheitsämter durch eine Zuständigkeitsänderung zu entlasten.**

### 3. Einsparpotenziale im System der bezirklichen Bibliotheken

*Weder den Bezirksämtern noch dem für kulturelle Angelegenheiten zuständigen Senatsmitglied ist es bisher gelungen, über den Verbund Öffentlicher Berliner Bibliotheken hinaus die Bibliotheksstrukturen aus gesamtstädtischer Sicht konzeptionell weiterzuentwickeln und den geänderten Rahmenbedingungen anzupassen. Über Jahre wurde versäumt, Standortstrukturen gemäß den Vorgaben im Berliner Bibliotheksentwicklungsplan 1995 zu verbessern und interne Arbeitsabläufe in den Bibliotheken zu vereinheitlichen. Allein durch eine Verbesserung der Verwaltungsabläufe wären Einsparungen von bis zu 7,3 Mio. € jährlich zu erzielen. Mit der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Straffung des Netzes der bezirklichen Bibliotheken ergäben sich weitere Einsparpotenziale. Diese Einsparungen könnten teilweise für Qualitätssteigerungen genutzt werden.*

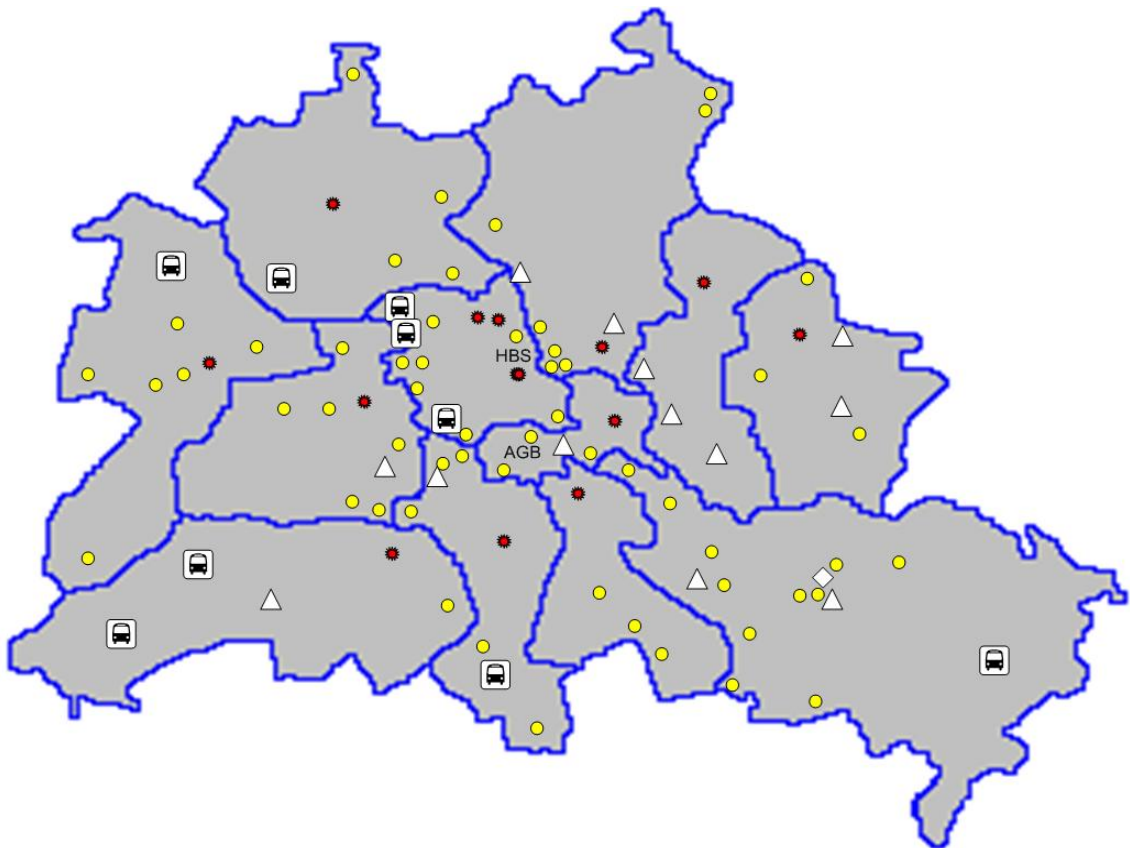
- 82 Das Land Berlin unterhält derzeit in seinen zwölf Bezirken 91 öffentliche Stadtbibliotheken (darunter 9 Fahrbibliotheken). Sie sollen durch die Vermittlung hochwertiger Informationen einen wesentlichen Beitrag zur Bildung und gesellschaftspolitischen Teilhabe, zur Berufsbildung und Bewältigung des Alltags sowie zur sinnvollen Freizeitgestaltung leisten. Über die Ausgestaltung des Bibliotheksangebots in den Bezirken und den Personaleinsatz entscheiden die jeweiligen Bezirksämter aufgrund ihrer Zuständigkeit für Bezirksaufgaben. Daneben gibt es die Stiftung Zentral- und Landesbibliothek (ZLB) mit drei Standorten (Amerika-Gedenkbibliothek, Senatsbibliothek, Berliner Stadtbibliothek), die als Landes- und Universalbibliothek mit teilweise wissenschaftlichem Anspruch auch Serviceaufgaben für die Stadtbibliotheken wahrnimmt und dem für kulturelle Angelegenheiten zuständigen Senatsmitglied unterstellt ist.
- 83 Der Berliner Bibliotheksentwicklungsplan vom 10. Januar 1995 (BEPL 95), der eine Modernisierung der Stadtbibliotheken durch **Straffung des Bibliotheksnetzes** und den Ausbau der verbleibenden Bibliotheksstandorte zu leistungsstarken Einrichtungen vorsah, hat zu keiner grundlegenden Veränderung der bezirklichen Bibliotheksstrukturen geführt. Der BEPL 01, der die veränderten Rahmenbedingungen nach der Bezirksfusion 2001 berücksichtigen sollte, ist nicht in Kraft gesetzt worden. Eine von der damaligen Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Jahr 2004 beauftragte Expertenkommission hat Vorschläge zur Neuorganisation des öffentlichen Bibliothekswesens erarbeitet, Standortfragen aber ausdrücklich außer Acht gelassen. Eine der wesentlichen Feststellungen des Abschlussberichts der Expertenkommission ist, dass die Stadtbibliotheken eine hohe Kostenintensität durch uneinheitliche Organisationsstrukturen bei gleichzeitig zu niedrigem Qualitätsstandard im Vergleich zu anderen bundesdeutschen Großstädten aufweisen.






Im Jahr 2005 haben die Bezirke für ihre damals noch 94 öffentlichen Stadtbibliotheken (inkl. Fahrbibliotheken) sowie die 14 nicht öffentlichen Schulbibliotheken/Schulnebenstellen mit einem Gesamtbestand von 4,4 Mio. Medieneinheiten insgesamt 40 Mio. € ausgegeben, darunter mehr als 31 Mio. € für Personal. Die Einnahmen betragen 2,6 Mio. €.

Auf der Grundlage der Daten für das Jahr 2005 hat der Rechnungshof die Standortstruktur, die Personalausstattung und die Aufgabenerledigung der Stadtbibliotheken vergleichend geprüft und zugleich Vorschläge für die Straffung des Netzes der Bibliotheken unterbreitet.

- 84 Die Bibliotheken der Bezirke und der ZLB sind sehr unterschiedlich auf das Stadtgebiet verteilt und lassen eine hohe Konzentration vornehmlich im Innenstadtbereich erkennen.

**Ansicht 34: Standorte der öffentlichen Bibliotheken**



- 
-  Bezirkszentralbibliothek (BZB)
  -  Mittelpunktbibliothek (MPB)
  -  Stadtteilbibliothek (StB)
  -  im Bau befindliche MPB
  -  Fahrbibliothek
  - HBS Haus Berliner Stadtbibliothek (ZLB)
  - AGB Haus Amerika-Gedenkbibliothek (ZLB)

Die Grund- und Leistungsdaten und die Angaben der Bezirke ergeben folgendes Bild:

**Ansicht 35**

Bezirk	Einwohner	Anzahl öffentlicher Standorte	Medienbestand <sup>1</sup>	Entleihungen
Charlottenburg-Wilmersdorf	308 902	8	320 820	1 317 542
Friedrichshain-Kreuzberg	255 181	5	237 019	1 114 373
Lichtenberg	252 401	4	321 537	1 565 099
Marzahn-Hellersdorf	247 572	6	349 964	1 048 007
Mitte	318 276	10	538 094	2 425 380
Neukölln	302 129	4	293 458	1 175 668
Pankow	345 953	10	510 107	1 660 001
Reinickendorf	245 122	6 (ab 01/06: 5)	334 797	1 114 391
Spandau	217 461	7	351 527	1 155 108
Steglitz-Zehlendorf	285 580	4 (ab 09/06: 3)	338 371	1 295 407
Tempelhof-Schöneberg	327 765	7	300 940	1 524 195
Treptow-Köpenick	233 094	13	386 730	1 012 891
Insgesamt	3 339 436	84 (in 2006: 82)	4 283 364	16 408 062

<sup>1</sup> ohne die Schulbibliotheken/Schulnebenstellen

Die Zahl der Standorte pro Bezirk ist unterschiedlich. Während beispielsweise Lichtenberg, Neukölln und Steglitz-Zehlendorf ihren Medienbestand auf vier Standorte (Steglitz-Zehlendorf seit September 2006 nur noch drei Standorte) konzentriert haben, verteilen Tempelhof-Schöneberg und Charlottenburg-Wilmersdorf einen vergleichbaren Medienbestand auf sieben bzw. acht Standorte. Die Fahrbibliotheken fahren mehr als 100 Haltestellen an.

Die hohe Konzentration von Standorten im Berliner Innenstadtbereich ist signifikant. Dort befinden sich fast 50 v. H. aller Stadtbibliotheken, davon allein neun BZB. Im unmittelbaren Umkreis dieser neun BZB liegen 28 weitere MPB und StB, die teilweise weniger als einen Kilometer voneinander entfernt sind. Einige dieser Standorte weisen nur geringe Umsatzzahlen aus oder haben sehr hohe Infrastrukturkosten.

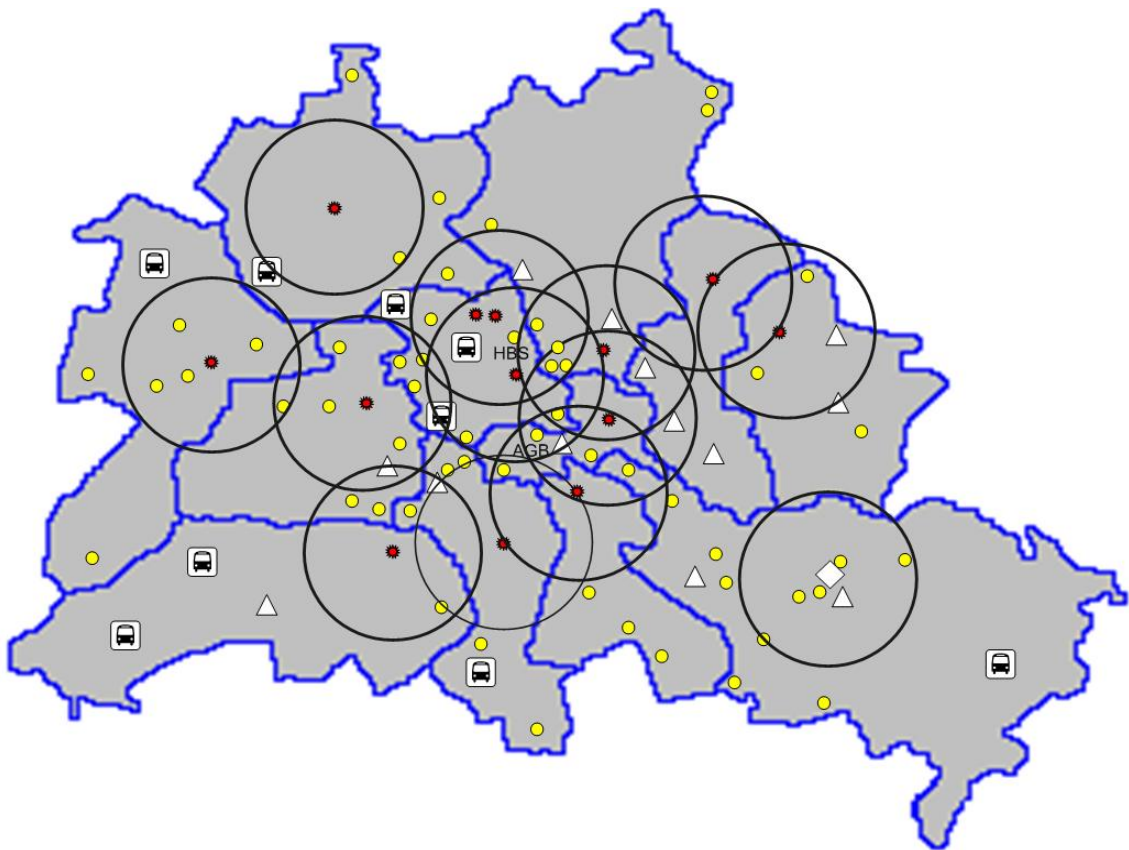
Diese Standortdichte sowie die Tatsache, dass über 70 v. H. der Medienbestände in den Bibliotheken identisch sind, sind Indizien dafür, dass die Standortplanungen der Bezirke grundsätzlich an den Bezirksgrenzen enden. Abstimmungen, vor allem zwischen Nachbarbezirken, sind nicht er-

kennbar, obwohl die realen Lebenswelten sich nicht an Bezirksgrenzen orientieren<sup>2</sup>.

- 85 Der BEPL 95 ist hinsichtlich des flächenmäßigen **Einzugsbereichs** von einem zumutbaren „Versorgungsradius“ von 4 km und mehr ausgegangen, wenn eine BZB eine Mindestgröße von 4 000 m<sup>2</sup> und eine Bestandsgröße von mindestens 130 000 Medieneinheiten hat. Derzeit haben lediglich die BZB von Neukölln und Steglitz-Zehlendorf die geforderte Mindestgröße, allerdings verfügen sechs BZB über entsprechend viele Medieneinheiten.

Die Ansicht 36 stellt die Lage öffentlicher Bibliotheken im 4-km-Umkreis um die BZB dar.

### Ansicht 36: Öffentliche Bibliotheken im 4-km-Umkreis um eine BZB



Legende vgl. Ansicht 34

Die Einzugsbereiche von elf BZB<sup>3</sup> - insbesondere im Innenstadtbereich - überschneiden sich zum Teil erheblich. Insgesamt 51 Standorte befinden sich im Umkreis von 4 km zu einer BZB, darunter sogar 22 Bibliotheken im

<sup>2</sup> Abschlussbericht der Expertenkommission „Neuorganisation der Berliner Öffentlichen Bibliotheken“, S. 7

<sup>3</sup> In Mitte wurde nur um die BZB Philipp-Schaeffer und Luisenbad der Kreis gezogen, in Treptow-Köpenick um den Standort der im Bau befindlichen MPB am Alten Markt.

Einzugsbereich von zwei bis vier BZB. Bei Aufgabe dieser 51 Standorte und einer optimierten Verteilung der BZB auf das Stadtgebiet, bei der in einem Einzugsbereich von 4 km Überlappungen zu anderen Bibliotheken weitgehend ausgeschlossen sind, könnten immer noch mehr als zwei Drittel des Stadtgebiets vollständig abgedeckt werden.

### Ansicht 37: Stadtbibliotheken im 4-km-Umkreis um eine BZB

Bezirk	Anzahl öffentlicher Standorte	Anzahl der betroffenen Standorte im 4-km-Umkreis	Mögliche Einsparsumme <sup>1</sup> in €
Charlottenburg-Wilmersdorf	8	7	2 122 000
Friedrichshain-Kreuzberg	5	4 <sup>2</sup>	1 411 000
Lichtenberg	4	2 <sup>2</sup>	1 400 000
Marzahn-Hellersdorf	6	4 <sup>2</sup>	1 411 000
Mitte	10	8 <sup>2</sup>	3 159 000
Neukölln	4	0 <sup>2</sup>	—
Pankow	10	7 <sup>2</sup>	1 659 000
Reinickendorf	5	2	474 000
Spandau	7	4	948 000
Steglitz-Zehlendorf	3	1	237 000
Tempelhof-Schöneberg	7	4 <sup>2</sup>	948 000
Treptow-Köpenick	13	8	1 896 000
Insgesamt	82	51 <sup>2</sup>	15 665 000

<sup>1</sup> Der Rechnungshof hat die jährlichen Infrastruktur- und Personalkosten für die verschiedenen Bibliothekstypen ermittelt. Im Durchschnitt entstehen für eine BZB 1,5 Mio. €, eine MPB 700 000 € und eine StB 237 000 €. Für die Berechnung einer möglichen Einsparsumme ist er davon ausgegangen, dass die Bezirke primär ihre StB und nicht die leistungsfähigeren MPB zur Disposition stellen. Anderenfalls ergäben sich deutlich höhere Einsparpotenziale.

<sup>2</sup> ohne Berücksichtigung der sich im 4-km-Umkreis befindlichen BZB (in Mitte zwei BZB)

86 Die nach dem BEPL 95 und dem Entwurf des BEPL 01 vorgesehenen Bibliotheksflächen (T 85) stehen derzeit in den Bezirken allerdings nur teilweise zur Verfügung; sie zu realisieren, erfordert den Einsatz erheblicher Mittel, die angesichts der Haushaltslage Berlins nur beschränkt verfügbar sind. Daher sollte für eine Straffung des Bibliotheksnetzes in einem ersten Schritt nur von einem 3-km-Umkreis ausgegangen werden.

In diesem Fall überschneiden sich die Einzugsbereiche von immerhin noch neun BZB, die zum Teil nur 3 km voneinander entfernt liegen. Im Umkreis von 3 km zu einer BZB befinden sich dann noch 40 Bibliotheken, darunter elf im Einzugsbereich von sogar zwei bzw. drei BZB.



Eine **Reduzierung der Standorte** von jetzt 82 auf bis zu 42 ergäbe bei einer geschätzten Einsparsumme von durchschnittlich 700 000 €/MPB und 237 000 €/StB ein jährliches Einsparpotenzial von bis zu 11 Mio. €.

Die danach verbleibenden 42 Bibliotheken (ohne Fahrbibliotheken und Schulbibliotheken/Schulnebenstellen) würden im Durchschnitt 79 500 Einwohner zu versorgen haben. Bereits heute versorgt der Bezirk Steglitz-Zehlendorf durchschnittlich 95 000 Einwohner/Stadtbibliothek.

- 87 Die dargestellte Straffung der Berliner Bibliotheksstruktur ist angesichts der Verkehrsinfrastruktur Berlins auch mit Blick auf die gebotene Bürgernähe durchaus zumutbar. Die Reduzierung der Standorte steht auch im Einklang mit dem geänderten Nutzerverhalten, der Nutzung des Verbundes Öffentlicher Berliner Bibliotheken (VÖBB) sowie dem berlinweit angebotenen Bestell- und Lieferservice, der die Ausleihe aus dem Angebot der Berliner Bibliotheken ohne Aufsuchen einer Bibliothek ermöglicht. Der Rechnungshof hat die Bezirke aufgefordert, das Netz der bezirklichen Bibliotheken - unter Beachtung der dargestellten Modelle - bezirksübergreifend abgestimmt zu straffen.
- 88 Die Bezirke haben eingeräumt, dass eine Abstimmung zwischen den Bezirken zu Neueröffnungen, Schließungen und Verlagerungen von Standorten nicht oder nur sehr ungenügend stattfindet und grundsätzlich ein allgemeiner Reformbedarf im Bibliotheksbereich bestehe. Sie verweisen insoweit auf den vorläufigen Abschlussbericht der AG Neuorganisation der Berliner öffentlichen Bibliotheken vom 31. Mai 2006. Der Rechnungshof vernachlässige das Leitbild der öffentlichen Bibliotheken, nach dem sie nicht hauptsächlich Ausleihanstalten, sondern Bildungsorte seien, indem sie besondere Schwerpunkte, z. B. zum lebenslangen Lernen, zur Integrationsförderung sowie zur Unterstützung lokaler Kulturarbeit, setzten. Die Konzentration von Bibliotheksstandorten im Innenstadtbereich erkläre sich aus der dort vorhandenen Bevölkerungskonzentration. Die vorgestellten Modelle für ein Versorgungsumfeld von 4 bzw. 3 km seien ungeeignet, weil eine Reduzierung von Bibliotheken ohne Investitionen an den verbleibenden Standorten neben Besucher- vor allem zu Flächenverlusten und in der Folge zu drastischen Bestandsreduktionen führen würden. Zudem würden Kinder und ältere Bürger durch die größeren Entfernungen zur nächstgelegenen Bibliothek benachteiligt.
- 89 Nach Auffassung des Rechnungshofs erfordert ein zeitgemäßes Aufgabenverständnis der Bibliotheken auch kostenbewusstes Wirtschaften und straffe Strukturen. Angesichts der begrenzten Möglichkeiten des Landeshaushalts ist es daher erforderlich, Standortkonzentrationen abzubauen und das Netz der Bibliotheken durch bezirksübergreifend abgestimmte und optimierte Standortentscheidungen zu straffen. Insoweit enthält der vorliegende Bericht der AG Neuorganisation keine Aussage. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass insbesondere für Bewohner in Randbezirken mit der Verringerung von Standorten häufig längere Wege verbunden sein können,

jedoch gestattet es der gezielte Einsatz von Fahrbibliotheken sowie der Ausbau des berlinweit angebotenen Bestell- und Lieferservice die mit der Straffung des Bibliotheksnetzes verbundenen Nachteile aufzufangen. Mit der Reduzierung der Zahl der Standorte werden zudem finanzielle Ressourcen freigesetzt, die neben Einsparungen Investitionen zum Ausgleich von Flächenverlusten und für den Ausbau von verbleibenden Bibliotheksstandorten zu Informationszentren mit hoher Aufenthaltsqualität ermöglichen sowie eine qualitative Verbesserung des Medienbestandes und einen besonders kundenorientierten Personaleinsatz zur Steigerung der Attraktivität der öffentlichen Bibliotheken erlauben.

- 90 Die eigenverantwortliche Zuständigkeit der Bezirksämter für die Stadtbibliotheken hat neben der Standortdichte (T 84 bis 89) auch zu **unterschiedlichen Organisationsweisen, Personalvolumina und -strukturen** sowie abweichenden Aufgabenwahrnehmungen geführt.

Die Personalausgaben sind mit mehr als 31 Mio. € (78 v. H.) größter Kostenfaktor der Stadtbibliotheken (vgl. T 83). Insgesamt werden 408 Bibliothekare für Leitungsaufgaben, die Medien-/Infodienste und die Vermittlung von Medienkompetenz, 388 Büchereiangestellte vorwiegend im Entleihungsdienst und 46 sonstige Dienstkräfte überwiegend im technischen Bereich beschäftigt.

- 91 Bereits die Expertenkommission hat festgestellt, dass die Stadtbibliotheken bundesweit akzeptierte und vergleichbare **Richtgrößen für die Personalbemessung** und Qualität der kommunalen Stadtbibliotheken weitgehend nicht erreichen. Vergleichsweise sehr gute Organisationslösungen und Auslastungswerte stehen sehr schlechten gegenüber. So wird der Richtwert für den Personalbedarf aller Dienstkräfte in Stadtbibliotheken von 25 000 Entleihungen pro Stelle in Berlin mit durchschnittlich 20 500 deutlich unterschritten (82 v. H.). Lediglich der Bezirk Lichtenberg lastet mit 26 000 Entleihungen das Personal überdurchschnittlich gut aus. In einigen Bezirken wird dieser Wert deutlich unterschritten (z. B. Treptow-Köpenick 59 v. H.). Insgesamt entspricht diese Unterauslastung einem Einsparpotenzial von 148 Stellen und Personalausgaben von 6,2 Mio. €. Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter diese Überausstattung nach und nach verringern.

Die Bezirksämter haben die im Vergleich zu anderen Großstädten in vielen Bezirken niedrigeren Entleihungszahlen eingeräumt. Sie begründen dies mit den zu geringen Medienetats und fordern, der Personalbemessung entsprechende Soll-Zahlen zugrunde zu legen. Darüber hinaus stellen sie die vom Rechnungshof angewandte Richtgröße in Frage.

Der Rechnungshof hält die auch von der Expertenkommission bestätigte und im Abschlussbericht der AG Neuorganisation enthaltene Richtgröße für angemessen. Soll-Zahlen können nicht als Grundlage einer Bemessung akzeptiert werden.

- 92 Die Expertenkommission hat auch ermittelt, dass das **Verhältnis der Stellenzahlen von Bibliothekaren und Büchereiangestellten** im Leihverkehr 60 : 40 v. H. beträgt. Neueren Zahlen der Bezirksämter zufolge hat sich dies inzwischen auf 51 : 49 v. H. verändert. Der Bundesdurchschnitt liegt dagegen bei 40 : 60 v. H. In Berlin entspricht lediglich die Personalstruktur der Stadtbibliotheken des Bezirks Lichtenberg dem Bundesdurchschnitt. Die Differenz zwischen den Vergütungen beider Berufsgruppen beläuft sich auf 12 700 € jährlich. Allein eine Anpassung der Stellenstruktur an den Bundesdurchschnitt ergibt ein Einsparpotenzial von 1,1 Mio. €. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, die Stellenstruktur der Stadtbibliotheken an den Bundesdurchschnitt anzupassen.

Die Bezirksämter bestätigen, dass sich der Beschäftigtenstatus „Angestellter/Beamter“ und die Fachkompetenz von Fachangestellten und Anlernkräften im Entleihungsdienst in den Bezirken unterschiedlich entwickelt haben. Jedoch bestehe die Vergütungsdifferenz in einzelnen Bezirken nicht in diesem Umfang, auch behindere der fehlende Einstellungskorridor für ausgebildete Fachangestellte eine Anpassung an den Bundesdurchschnitt.

Der Rechnungshof hat für seine Berechnung die bestehenden Durchschnittssätze zugrunde gelegt. Die gebotene Veränderung des Verhältnisses der Bibliothekare zu den Büchereiangestellten ist insbesondere bei Stelleneinsparungen zu berücksichtigen.

- 93 Die **Aufgaben der Stadtbibliotheken** sind insbesondere durch die drei Produkte Entleihungen, Vermittlung von Medienkompetenz und Medien-/Infodienste gekennzeichnet. Eine wesentliche Aufgabe von Stadtbibliotheken ist die **Entleiherung** von Medien. Seit der Vernetzung der Stadtbibliotheken im VÖBB im Jahre 1999 hat sich die Medienentleiherung durch den Einsatz von IT vereinfacht: Der Gesamtbestand aller Medien aller Stadtbibliotheken steht allen Nutzern zur Verfügung. Durch das Verbundsystem hat sich die Erledigungszeit pro Entleihvorgang wesentlich verkürzt, ohne dass personelle Folgerungen erkennbar sind. Bei Überschreitungen der Ausleihfrist werden von den Bezirken **Mahnungen** maschinell erstellt. Dennoch bestanden zum Zeitpunkt der Prüfung Außenstände von wenigstens 800 000 €. Es ist den Bezirksämtern bisher nicht gelungen, den VÖBB um ein automatisches Mahnverfahren zu erweitern, das Verfahren zu zentralisieren und durch geringeren Personaleinsatz wirtschaftlicher zu gestalten. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, das Mahnverfahren durch den Einsatz von IT zu rationalisieren und eine zentralisierte Lösung anzustreben.

Die Bezirksämter beabsichtigen, das Mahnwesen im Sinne eines berlinweiten modernen Forderungs- und Beschwerdemanagements in einem zentralen Kundenservicecenter zu organisieren. Der Rechnungshof erwartet eine zeitnahe Realisierung.

- 94 Die **Vermittlung der Medienkompetenz** beinhaltet den Unterricht über die Bibliotheksangebote in fachlicher und zunehmend technischer Hinsicht und über den Umgang mit den Medien. Sie ist damit besonders bedeutsam für die Leseförderung junger Menschen. Dazu ist die frühestmögliche Information und die geregelte Zusammenarbeit der Stadtbibliotheken mit den Schulen und Kindertagesstätten erforderlich. Allerdings besteht noch immer eine nur unsystematische vom Engagement Einzelner abhängige Zusammenarbeit. Der Entwurf einer Kooperationsvereinbarung des Landesverbands Berlin im Deutschen Bibliotheksverband e. V. über eine weitgehende Zusammenarbeit mit Kindertagesstätten und Schulen ist von der damaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport nicht unterzeichnet worden.

Einzelne Stadtbibliotheken haben besondere Anstrengungen auf diesem Gebiet unternommen. Die Bezirksamter Mitte und Friedrichshain-Kreuzberg führen überbezirklich besonders nachgefragte Bildungsprogramme durch und setzen gemeinsam eine Fahrbibliothek als Kinder- und Jugendbibliothek ein. Friedrichshain-Kreuzberg belegt für diese Aufgabe beispielgebend, dass eine effektive Medienarbeit mit vergleichsweise geringem Personalumfang erledigt werden kann. Der Rechnungshof erwartet, dass andere Stadtbibliotheken solche erfolgreichen Projekte im Sinne von Best-Practice-Lösungen übernehmen.

- 95 Die **Medien- und Informationsdienste** der Stadtbibliotheken zählen mit Kosten von jährlich 10,6 Mio. € zu den kostenintensivsten bezirklichen Produkten. Hierzu gehören das Erwerben, Erschließen, Bereitstellen und Pflegen der Medienbestände sowie die Mitarbeiterdisposition als bibliothekarische Backoffice-Tätigkeiten und als kundenorientierte Leistungen die laufende Beratung und Vermittlung von Informationen.

Die hohen Kosten sind abhängig von den Mengen und Zeiten, aber auch von der Organisation und den Verwaltungsabläufen in den jeweiligen Stadtbibliotheken. Nach Angaben der Stadtbibliotheken machen Backoffice-Tätigkeiten zwischen 33 und 60 v. H. des Aufgabenumfangs der Bibliothekare aus.

Die **Bücherauswahl** wird in zwei Bezirken zu 85 v. H. durch die Übernahme regalfertiger Bücherpakete von Einkaufszentralen getroffen. Angabegemäß recherchieren in anderen Bezirken Bibliothekare aufwendig im lokalen Buchhandel, obwohl entsprechende Auswahlhilfen zur Verfügung stehen. Bei der Vielzahl der neu erscheinenden Medien und des zu 70 v. H. gleichen Bestandes aller Stadtbibliotheken ist die Einzelauswahl unwirtschaftlich. Eine bezirksübergreifende Abstimmung des Angebots wird nicht praktiziert. Der Rechnungshof hat die Bezirksamter aufgefordert, verstärkt Komplettangebote zu nutzen und den Zeitaufwand zugunsten der kundenorientierten Tätigkeiten erheblich zu verkürzen.

Die Bezirksamter verweisen auf das „Leitbild für die Berliner Öffentlichen Bibliotheken in den Bezirken“ vom 22. April 2004, in dem eine zeitgemäße und um die Produkte Medien-/Info-Dienste und Vermittlung von Medien-

kompetenz erweiterte Bibliotheksarbeit beschrieben wird. Diese gemeinsame Zielvorstellung sieht der Rechnungshof als wichtigen Schritt für eine bezirksübergreifende Zusammenarbeit an. Er erwartet, dass nunmehr konkrete Schritte für die praktische und erfolgsorientierte Umsetzung des Leitbildes folgen. Dazu gehört, mindestens die in der AG Neuorganisation vereinbarten Qualitätsstandards in den Produktkatalog aufzunehmen, Mengen künftig nicht mehr unterschiedlich zu erfassen und gute Lösungen aus anderen Bezirken zu übernehmen.

- 96 Beim jährlichen **Erwerb von** ca. 170 000 **Medien** greifen die Stadtbibliotheken auf 158 Lieferanten zurück, wobei sie gegenüber den Verlagen und Einkaufszentralen öffentlicher Bibliotheken einzeln als Auftraggeber auftreten. Bereits im Abschlussbericht der Expertenkommission wurde eine Zahl von maximal zehn Lieferanten als ausreichend erachtet. Große Lieferantenzahlen verlängern nicht nur den Zeitaufwand der Bibliothekare für die Medienauswahl, sondern auch den für die verwaltungsmäßige Abwicklung der Beschaffungsvorgänge bis zur Auszahlung und Verbuchung der Lieferungen. Dieser zusätzliche Verwaltungsaufwand ist unwirtschaftlich. Dies wird auch daran deutlich, dass Bezirke mit hohem Beschaffungsanteil bei Einkaufszentralen gute Leistungsdaten ausweisen. Gegen einen Aufpreis erledigen die Einkaufszentralen für einen Bezirk auch die technische **Einarbeitung**, d. h. die Vorbereitung der Medien für den Leihverkehr. Ein überschlüssiger Kostenvergleich der eingesetzten Personalkosten spricht für die Wirtschaftlichkeit der Fremdangebote. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, das Beschaffungs- und Einarbeitungsverfahren umgehend zu rationalisieren.

Die Bezirksämter haben darauf hingewiesen, dass die AG Neuorganisation die wirtschaftliche Gestaltung des Bestandsaufbaus, des Bestellwesens, der Medienerschließung und der technischen Einarbeitung erörtert habe. Dabei seien auch Outsourcing-Lösungen in Betracht gezogen worden. Im Abschlussbericht sei dies als künftig zu lösendes Problem dargestellt. Der Rechnungshof beanstandet, dass dieses Vorhaben seither nicht fortgeführt worden ist und der Reformprozess der Stadtbibliotheken noch immer stagniert.

- 97 Die **Höhe der Medienetats** ist in den Bezirken sehr unterschiedlich. Im Jahr 2005 standen den Bibliotheken 2,7 Mio. € für Medienbeschaffungen zur Verfügung. Die Bezirksämter haben dafür jeweils zwischen 125 000 € und 408 000 € ausgegeben. Die Quote der Ausgaben für Medien pro Einwohner weist eine Spannweite von 0,44 € (Steglitz-Zehlendorf) bis 1,61 € (Lichtenberg) auf und liegt im Berliner Durchschnitt bei 0,83 €. Der Rechnungshof hat empfohlen, für die Medienbeschaffung Mindeststandards und einen verlässlichen Medienetat festzulegen.

Die im Abschlussbericht der AG Neuorganisation formulierte Erwartung, den Medienetat künftig mit einem Eigenanteil der Bezirke von 1,00 € je Einwohner zu finanzieren, sofern er mit 0,50 € pro Einwohner aus Landes-

mitteln aufgestockt wird, hält der Rechnungshof bei der schwierigen Haushaltsslage für unrealistisch.

98 **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass die Bezirksämter**

- **das Netz der bezirklichen Bibliotheken unter Beibehaltung jeweils einer leistungsfähigen BZB und maximal bis zu drei weiteren Bibliotheken (ohne Fahrbibliotheken und Schulbibliotheken/Schulnebenstellen) bezirksübergreifend straffen, wobei ein Teil der dabei freigesetzten Ressourcen zum Ausgleich von Flächenverlusten und zur qualitativen Verbesserung des Bibliotheksangebots, insbesondere im Bereich der Leseförderung und der Medienausstattung, genutzt werden sollte,**
- **sich bei künftigen Standortentscheidungen bezirksübergreifend abstimmen,**
- **die Personalstruktur den Standards der kommunalen Bibliotheken anderer Großstädte anpassen,**
- **bei der Bestellung, Beschaffung und Erschließung von Medien und im Mahnverfahren bestehende Optimierungspotenziale zeitnah durch wirtschaftlichere und bezirksübergreifende Verfahren verwirklichen,**
- **für die Medienbeschaffung Mindeststandards und einen verlässlichen Medienetat festlegen sowie**
- **den nach Ausschöpfung der vorhandenen Einspar- und Verbesserungspotenziale verbleibenden Personalbedarf ermitteln.**

**Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass der Senat die Grundlagen für eine den gesamtstädtischen Bedürfnissen entsprechende wirtschaftliche Bibliotheksstruktur schafft, falls die Bezirksämter die erforderlichen Strukturveränderungen nicht realisieren.**

## **B. Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten**

### **1. Mängel bei der Erhebung von Einnahmen für kulturell genutzte Grundstücke**

***Der Rechnungshof hat bei der Bewirtschaftung kulturell genutzter Grundstücke durch die ehemalige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur wiederholt erhebliche Mängel, insbesondere bei der Durchführung der Verträge, festgestellt. Dadurch sind Einnahmen von mehr als 300 000 € verspätet erhoben worden.***

- 99 Zu den Aufgaben der ehemaligen Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, jetzt des Regierenden Bürgermeisters von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten, gehört auch die Verwaltung eines erheblichen Bestandes an kulturell genutzten Grundstücken. Die Überprüfung der Grundstücksverwaltung hat bereits in der Vergangenheit immer wieder Anlass zur Kritik gegeben. So hat der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 1996 (T 501 bis 515) über die mangelhafte Verwaltung einzelner Grundstücke durch die für Kultur zuständige Senatsverwaltung berichtet, die zu Einnahmeverlusten geführt hatte.
- 100 Obwohl der Senat in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 1996 zugesichert hatte, verstärkt auf die ordnungsgemäße Vertragsgestaltung und fristgemäße Rechnungslegung bei der Abrechnung von Betriebskosten zu achten, hat der Rechnungshof bei weiteren Prüfungen festgestellt, dass die Senatsverwaltung diese Zusicherungen nicht in vollem Umfang eingehalten hat. Sie hat in mehreren Fällen zum Teil über etliche Jahre Betriebskostenabrechnungen nicht vorgenommen sowie Miet- und Pachtzahlungen nicht eingefordert und ist erst auf Veranlassung des Rechnungshofs tätig geworden. So wurde zum Teil über Jahre die vertraglich vereinbarte Übernahme/Abrechnung der Heizkosten gegenüber verschiedenen Mietern/Nutzern nicht umgesetzt. Dies führte z. B. in drei Fällen für die Jahre 2000 bis 2005 zu Nachforderungen von 284 000 €.
- 101 Bei der Überlassung von Räumlichkeiten im Literaturhaus Berlin an mehrere Nutzer hat es die Senatsverwaltung unterlassen, bei einem Mieter die umsatzabhängige Miete an den tatsächlichen Umsatz anzupassen. Die auf Veranlassung des Rechnungshofs auf der Grundlage der Umsätze der Jahre 1992 bis 1998 durchgeführte Mietberechnung führte zu Nachforderungen von 23 000 €. Berechnungen für die Jahre 1999 bis 2005 stehen

noch immer aus. In einem weiteren Fall ist zwar mit Beginn des Jahres 2005 eine Mieterhöhung um 21 000 € jährlich vereinbart worden, diese ist jedoch erst von Juli 2006 an umgesetzt worden.

102 Die Senatsverwaltung hat damit wiederholt gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind. Eine ordnungsgemäße Grundstücksbewirtschaftung einschließlich notwendiger Kontrollen fand nur unzureichend statt. Die nunmehr zuständige Senatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass für das Land Berlin keine Nachteile entstanden seien, da die Forderungen rückwirkend geltend gemacht würden. Dabei verkennt die Senatskanzlei, dass die teilweise über Jahre nicht erhobenen Einnahmen zu Zinsverlusten geführt haben.

103 Im Jahr 2001 hat die Senatsverwaltung Büroräume und zwei Pkw-Einstellplätze für die Dauer von zehn Jahren angemietet und diese einer Stiftung unentgeltlich zur Nutzung überlassen. Der Landeshaushalt wird dadurch einschließlich der Betriebskosten mit über 105 000 € jährlich belastet. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung - auch im Hinblick auf die schwierige Haushaltslage des Landes Berlin - mehrfach aufgefordert, eine mögliche Übernahme der Mietzahlungen bzw. ein Eintreten der Stiftung in den Mietvertrag als Hauptmieter zu prüfen. Dem ist die Senatsverwaltung auch nach Jahren nicht nachgekommen.

Die Senatskanzlei hat darauf hingewiesen, dass das Abgeordnetenhaus den entsprechenden Verpflichtungsermächtigungen zugestimmt hat. Dies steht jedoch einer Überprüfung mit dem Ziel der Verringerung der finanziellen Lasten Berlins nicht entgegen.

104 Im Zusammenhang mit der An- und Vermietung von Räumlichkeiten des Filmhauses im Sony-Center am Potsdamer Platz waren aufgrund jahrelang nicht geklärter Vertragsgrundlagen für das Mietobjekt Nachzahlungen von 420 000 € an den Vermieter zu leisten. Da die Senatsverwaltung mit den eigentlichen Nutzern des Mietobjekts auch hier nach Jahren keine schriftlichen Verträge geschlossen hat, ist eine Umlage dieses Betrages auf die Nutzer kaum durchsetzbar (vgl. Vorjahresbericht T 287).

105 Die Senatsverwaltung hat in zahlreichen weiteren Fällen sowohl landeseigene Grundstücke nebst Gebäuden als auch angemietete Räumlichkeiten Dritten zur Nutzung überlassen. Nutzer der landeseigenen Immobilien sind überwiegend öffentlich-rechtliche Stiftungen des Landes Berlin. Teilweise haben die Stiftungen die Räumlichkeiten an Private gegen Entgelt weitervermietet. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung in der Vergangenheit wiederholt aufgefordert, die Überlassung der landeseigenen sowie der angemieteten Grundstücke und Räumlichkeiten vertraglich zu regeln. Dem ist die Senatsverwaltung vielfach nicht gefolgt. Außerdem ist die gebotene Ausweisung der Nutzungsüberlassungen im Haushaltsplan unvollständig.



- 106 Die Senatsverwaltung hat bereits vor Jahren die vom Rechnungshof aufgezeigten Bearbeitungsmängel eingeräumt, gleichzeitig aber auf den umfangreichen zu betreuenden Bestand an Verträgen hingewiesen. Zur Beseitigung der Verfahrensmängel hat sie 1999 ein Datenverarbeitungssystem eingeführt. Mit diesem Kontrollinstrument war beabsichtigt, sämtliche relevanten Vertragsangelegenheiten, wie beispielsweise Miet-/Pachtzahlungen und -anpassungen und Betriebskostenabrechnungen, zu überwachen. Weiterhin wurden organisatorische Änderungen zugesagt. So sollte für die Vermietung von Grundstücken, Gebäuden und Räumen landeseigener Liegenschaften allein die für Bau- und Grundstücksangelegenheiten kultureller Einrichtungen zuständige Arbeitsgruppe verantwortlich sein. Ferner sollten Anmietungsverträge, die von den für kulturelle Aufgaben zuständigen Fachreferaten bzw. den nachgeordneten Einrichtungen unter Aufsicht der Fachabteilung geschlossen wurden, der vorherigen Zustimmung der Arbeitsgruppe bedürfen. Die Prüfungen durch den Rechnungshof haben gezeigt, dass diese Regelungen teilweise nicht eingehalten wurden.
- 107 Die nunmehr zuständige Senatskanzlei hat die Beanstandungen anerkannt und zugesichert, dass sie das Vertragscontrolling entsprechend verbessern wird.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei alle vertraglichen Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung ausschöpft und Verträge unverzüglich schriftlich schließt. Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, dass das IT-gestützte Grundstücksmanagement nunmehr so eingesetzt wird, dass eine verantwortliche und zuverlässige Überwachung aller wesentlichen Vertragsangelegenheiten einschließlich zeitnaher Einnahmen aus Miet- und Pachtverträgen gewährleistet ist.**

## **2. Staatsvertraglich nicht gerechtfertigte Zahlungen an die Jüdische Gemeinde zu Berlin**

***Die ehemalige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat versäumt, rechtzeitig zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Zahlung des jährlichen Zuschusses an die Jüdische Gemeinde für deren Pensionsfonds vollständig erfüllt waren. Dadurch sind finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt entstanden.***

- 108 Die Jüdische Gemeinde erhält regelmäßig staatliche Zuschüsse aufgrund des Staatsvertrages über die Beziehungen des Landes Berlin zur Jüdischen Gemeinde zu Berlin vom 19. November 1993. So gewährt das Land u. a. nach Artikel 7 Abs. 1 des Staatsvertrages einen jährlichen Zuschuss, soweit die Aufwendungen der Jüdischen Gemeinde für die Altersversor-

gung ihrer früheren Mitarbeiter nicht aus Erträgen ihres Pensionsfonds gedeckt sind. Nicht zuschussfähig ist allerdings eine zusätzliche, über die Regelungen des Sozialversicherungsrechts und der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) hinausgehende Versorgung. Die Verwendung des Zuschusses ist von der Jüdischen Gemeinde jährlich durch eine von einem vereidigten Wirtschaftsprüfer geprüfte Rechnung nachzuweisen. In den Jahren 2003 bis 2005 hat die ehemalige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur jährlich ca. 1,2 Mio. € an die Jüdische Gemeinde für die Versorgung ihrer früheren Mitarbeiter gezahlt.

- 109 Der Rechnungshof hat die Einhaltung der Regelungen des Staatsvertrages durch die Senatsverwaltung geprüft. Er hat festgestellt, dass die für Kultur zuständige Senatsverwaltung über viele Jahre nicht geprüft hat, ob die für die Bemessung des Zuschusses festgelegten Grenzen beachtet wurden. Erst im Verlauf des Jahres 2005 hat die Senatsverwaltung die Jüdische Gemeinde aufgefordert, ein Gutachten zum Vergleich ihrer bestehenden Versorgungsordnungen mit den entsprechenden Regelungen der VBL in Auftrag zu geben, und bis zur Klärung der Angelegenheit die weitere Zahlung der Zuschüsse unter einen ausdrücklichen Rückforderungsvorbehalt gestellt. Die Jüdische Gemeinde hat bisher noch keinen entsprechenden Nachweis erbracht.
- 110 Die nunmehr für kulturelle Angelegenheiten zuständige Senatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass die bis zum Jahr 2004 vorliegenden Berichte des Wirtschaftsprüfers lediglich die Höhe der von der Jüdischen Gemeinde insgesamt geleisteten Versorgungszahlungen und die Anzahl der Leistungsempfänger auswiesen. Hinweise darauf, dass die Regelungen des Staatsvertrages nicht eingehalten worden wären, hätten die Berichte nicht enthalten. Insoweit habe sie keine Veranlassung gesehen, dies zu prüfen. Die Senatskanzlei lässt in ihrer Stellungnahme jedoch unberücksichtigt, dass Artikel 7 Abs. 1 Satz 2 des Staatsvertrages konkrete Vorgaben für die Zuschussfähigkeit der beantragten Mittel enthält, deren Einhaltung gerade nicht durch die im Bericht des Wirtschaftsprüfers enthaltenen Angaben zum rechnerischen Nachweis überprüft werden konnten. Die von der Senatsverwaltung 2005 eingeleiteten Maßnahmen wären daher schon früher geboten gewesen.
- 111 Eine auf Veranlassung der für Kultur zuständigen Senatsverwaltung zwischenzeitlich von der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung durchgeführte Prüfung, inwieweit die Versorgungsregelungen der Jüdischen Gemeinde mit den zu den jeweiligen Zeitpunkten geltenden Bestimmungen der Satzung der VBL vergleichbar sind, zeigt, dass es die Jüdische Gemeinde versäumt hat, ihre Versorgungsregelungen als Grundlage für die Berechnung des Landeszuschusses an die im Laufe der Zeit mehrfach veränderten Regelungen der VBL anzupassen, die im Ergebnis zu einer deutlichen Absenkung der Versorgungsansprüche der betroffenen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes geführt haben. Nach den Feststellungen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung vom August 2006

sind beispielsweise weder die im Zusatzversorgungsrecht des öffentlichen Dienstes bereits im Jahre 1985 vorgenommene Umstellung der brutto- auf die nettolohnbezogene Berechnungsbasis noch die im Jahre 2002 vorgenommene Umstellung auf eine beitragsorientierte Betriebsrente berücksichtigt worden, obwohl diese Änderungen der VBL-Satzung im Hinblick auf die Anwartschaften bei aktiven Arbeitnehmern unbedingt zeitnah hätten nachvollzogen werden müssen.

Nach den Feststellungen der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung könnten die derzeit von der Jüdischen Gemeinde an ihre Versorgungsempfänger gezahlten Versorgungsleistungen die nach den Vorschriften der VBL den Berechtigten zustehenden Leistungen deutlich übersteigen und eine entsprechende Überzahlung der Zuschüsse eingetreten sein. Die konkrete Höhe der nicht zuschussfähigen Versorgung und sich daraus ergebender Überzahlungen kann nur durch ein versicherungsmathematisches Sachverständigengutachten auf der Grundlage einer jeden Einzelfall betrachtenden detaillierten Vergleichsberechnung der Leistungen nach den jeweils geltenden Versorgungsordnungen der Jüdischen Gemeinde und der VBL-Satzung ermittelt werden.

- 112 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die für Kultur zuständige Senatsverwaltung über Jahre versäumt hat zu prüfen, ob alle Voraussetzungen für die Gewährung des Zuschusses an die Jüdische Gemeinde nach Artikel 7 Abs. 1 des Staatsvertrages in der jeweils berechneten Höhe vorlagen. Abgesehen von einem noch zu ermittelnden finanziellen Schaden bestehen - vorbehaltlich detaillierter versicherungsmathematischer Berechnungen - weiterhin finanzielle Risiken für den Landeshaushalt. Dementsprechend hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung empfohlen, den Zuschuss vorläufig um 50 v. H. zu kürzen.
- 113 In einem ersten Schritt hat die nunmehr zuständige Senatskanzlei den von der Jüdischen Gemeinde für 2006 beantragten Zuschuss um 10 v. H. sowie den für das erste Quartal 2007 vorgesehenen Betrag um 50 v. H. gekürzt.

#### **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei**

- **die Jüdische Gemeinde auffordert, die nach dem Staatsvertrag aus öffentlichen Mitteln zuschussfähigen Zahlungen auch für die Vergangenheit feststellen zu lassen,**
- **überzahlte Zuschussbeträge - soweit rechtlich möglich - zurückfordert sowie**
- **die laufenden Zahlungen entsprechend der Empfehlung der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung bis zur endgültigen Klärung der Angelegenheit auch weiterhin um 50 v. H. des von der Jüdischen Gemeinde geltend gemachten Zuschussbedarfs kürzt.**

### 3. Grundlegende Mängel bei der Beteiligungsverwaltung durch eine Museumsstiftung

***Die ehemalige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht versäumt, die ordnungsgemäße Beteiligungsverwaltung einer Museumsstiftung sicherzustellen. Sie hat insbesondere nicht ausreichend darauf hingewirkt, dass dabei die besonderen Interessen der Museumsstiftung hinreichend berücksichtigt wurden.***

- 114 Die Stiftung Stadtmuseum Berlin - Landesmuseum für Kultur und Geschichte Berlins - ist 1995 als landesunmittelbare rechtsfähige Stiftung öffentlichen Rechts (vgl. §§ 1, 2 Abs. 1 Nr. 3 Museumsstiftungsgesetz) gegründet worden. Aufgabe der Stiftung ist es, Kunstwerke und sonstige Kulturgüter zur Kultur und Geschichte Berlins zu sammeln, zu bewahren, zu pflegen, zu erforschen, in ständigen Schausammlungen sowie in Wechselausstellungen in museumsüblichem Umfang der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und die Auswertung der Bestände für die Wissenschaft und die Volksbildung zu ermöglichen. Die Staatsaufsicht über die Stiftung führt die zuständige Senatsverwaltung (§ 28 Abs. 1 und 4 AZG), bisher die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, jetzt der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten. Zudem ist das für die Angelegenheiten der Museen zuständige Mitglied des Senats vorsitzendes Mitglied des Stiftungsrats. Die Stiftung erhält aus Landesmitteln einen jährlichen Zuschuss von über 8 Mio. €.

Die Sammlungen der Stiftung werden in mehreren Dependancen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Auf der Grundlage des Museumsstiftungsgesetzes hat die Stiftung 1997 zur Erfüllung ihrer Aufgaben als alleiniger Gesellschafter eine GmbH gegründet.

- 115 Der Rechnungshof hat anlässlich der Prüfung der Haushaltsführung der Stiftung auch deren Betätigung als Gesellschafterin der GmbH untersucht. Er hat festgestellt, dass sie 1999 für die Leitung der GmbH zwei Geschäftsführer berufen hat. Für diese Tätigkeit hat die Stiftung mit den Geschäftsführern eine Vergütung vereinbart, die aus einem festen monatlichen Gehalt und als variablem Bestandteil einer jährlichen Tantieme, prozentual abhängig vom Umsatz der GmbH, bestand. Die Stiftung hat der GmbH für fast alle Dependancen als Dienstleistung die Bewachung der Ausstellungen sowie den Kartenverkauf und die Betreuung der Verkaufsstände übertragen und ihr hierfür bis zu 1 Mio. € jährlich gezahlt. Mit Billigung der Stiftung hat die GmbH weitere Geschäftsfelder erschlossen, so z. B. die Organisation von anspruchsvollen Fernreisen und die Einrichtung eines digitalen Fotolabors einschließlich der Einstellung eines Fotografen. Diese Geschäftsfelder haben aufgrund mangelnder Nachfrage allein in einem Geschäftsjahr

zu Verlusten von mindestens 50 000 € geführt, die im Wesentlichen nur durch Gewinne im Bereich Aufsichts- und Wachdienste ausgeglichen werden konnten.

116 Der Rechnungshof hält die Bestellung von zwei Geschäftsführern für eine GmbH, die nicht annähernd die oberen Grenzen der Größenklasse für eine kleine Kapitalgesellschaft im Sinne von § 267 Abs. 1 HGB erreicht, d. h. 4 015 000 € Bilanzsumme nach Abzug eines auf der Aktivseite ausgewiesenen Fehlbetrags und 8 030 000 € Umsatzerlöse in den zwölf Monaten vor dem Abschlussstichtag, für nicht gerechtfertigt. Darüber hinaus ist die Vereinbarung allein umsatzbezogener Tantiemen mit den Geschäftsführern nicht sachgerecht, weil der überwiegende Teil des Gesamtumsatzes der GmbH aus den Dienstleistungen für die Stiftung erbracht wurde. Aus der Höhe des Umsatzes ist daher eine besondere durch Tantiemen zu belohnende Leistung der Geschäftsführer nicht abzuleiten (z. B. Akquisition von Aufträgen).

117 Mit weiteren Gesellschafterbeschlüssen hat die Stiftung gebilligt, dass die GmbH Aufträge für den Bezug von Waren (Bücher, Postkarten, Stadtpläne für den Vertrieb) sowie für ihre laufenden Buchführungsarbeiten an Fremdfirmen vergeben hat, deren geschäftsführender Gesellschafter einer der beiden Geschäftsführer der GmbH war. Der Rechnungshof hat diese Auftragsvergaben wegen der Gefahr von Interessenkollisionen kritisiert.

Im Zuge der Beanstandungen des Rechnungshofs sind die Geschäftsführer abberufen und deren Verträge 2006 gekündigt worden.

118 Nach Abschluss der einzelnen Geschäftsjahre hat die Stiftung den Geschäftsführern für ihre Tätigkeit jeweils Entlastung erteilt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Entlastungsbeschlüsse für die Geschäftsführer ohne die vorgeschriebene Prüfung der jeweiligen Jahresabschlüsse vorgenommen wurden. Erst nach mehrmaliger Aufforderung des Rechnungshofs wurde die Prüfung der Jahresabschlüsse der GmbH durch einen Wirtschaftsprüfer veranlasst. In der Folgezeit hat die Stiftung eine Änderung des Gesellschaftervertrages herbeigeführt, wonach der Jahresabschluss der GmbH nur dann zu prüfen ist, wenn er nicht von einem Angehörigen der steuerberatenden Berufe aufgestellt worden ist.

Diese Regelung widerspricht dem Gesetz, das die jährliche Prüfung des Jahresabschlusses vorschreibt (§§ 105 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. 65 Abs. 1 Nr. 4 LHO). Unabhängig hiervon hält der Rechnungshof schon aufgrund seiner Beanstandungen eine regelmäßige Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der GmbH durch den Abschlussprüfer für dringend geboten.

- 119 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Museumsstiftung ihren Aufgaben als Beteiligungsverwaltung unzureichend nachgekommen ist und dass die ehemalige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur versäumt hat, im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht auf entsprechende Korrekturen hinzuwirken.

Die Stiftung hat gegenüber dem Rechnungshof die bestehenden Mängel eingeräumt und sowohl eine weitere personelle als auch inhaltliche Neuausrichtung der GmbH in Aussicht gestellt.

Auch die nunmehr zuständige Senatskanzlei hat die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen bestätigt. Sie gehe jedoch davon aus, dass in der Gründungsphase der GmbH die Erprobung neuer - auch risikobehafteter - Geschäftsfelder gerechtfertigt gewesen sei. Darüber hinaus hätte man zwei Geschäftsführer berufen, um interne Kenntnisse der Museumszusammenhänge bei der einen Person mit privatwirtschaftlichen Erfahrungen bei der anderen Person zu kombinieren.

Die Senatskanzlei lässt in ihrer Stellungnahme unberücksichtigt, dass die unternehmerischen Entscheidungen der Geschäftsführer auch nach mehreren Jahren zu keinem nennenswert ablesbaren Erfolg für die GmbH führten, ohne dass die Stiftung als Gesellschafterin hieraus Konsequenzen gezogen hat.

Sie hat zugesagt, dass den Empfehlungen des Rechnungshofs zur Prüfung des Jahresabschlusses und der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der GmbH voll entsprochen werde.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei im Rahmen ihrer Staatsaufsicht sicherstellt, dass die Stiftung Stadtmuseum Berlin ihre Pflichten als Gesellschafterin der GmbH ordnungsgemäß und im Rahmen ihrer Aufgabenstellung im Sinne des Museumsstiftungsgesetzes erfüllt.**

#### **4. Mängel bei der Wahrnehmung der Aufsichtspflicht gegenüber einer landesunmittelbaren Stiftung des öffentlichen Rechts**

***Die ehemalige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht versäumt darauf hinzuwirken, dass die Voraussetzungen für die zeitnahe Prüfung der Jahresabschlüsse 2004 und 2005 der Stiftung Oper in Berlin vorlagen.***

- 120 Aufgrund des vom Abgeordnetenhaus geforderten Konzepts zur Strukturreform der drei Berliner Opernhäuser ist durch Gesetz vom 17. Dezember 2003 mit Wirkung vom 1. Januar 2004 die Stiftung Oper in Berlin als landesunmittelbare rechtsfähige Stiftung öffentlichen Rechts errichtet worden. Die vormals als Betriebe nach § 26 LHO geführten Opernhäuser wurden unter einem Dach zusammengeführt. Die Stiftung gliedert sich in die künstlerischen Betriebe der Staatsoper unter den Linden, der Deutschen Oper Berlin, der Komischen Oper Berlin und des Balletts sowie - für nicht künstlerische Aufgaben - den Bühnenservice-Betrieb. Für die einzelnen Betriebe und das Stiftungsdach werden jährlich verbindliche Wirtschaftspläne aufgestellt. Die Staatsaufsicht über die Stiftung führt die zuständige Senatsverwaltung (§ 28 Abs. 1 und 4 AZG), bisher die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, jetzt der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten. Das für Kultur zuständige Mitglied des Senats hat den Vorsitz im Stiftungsrat inne. Die Stiftung erhält aus Landesmitteln einen jährlichen Zuschuss, der nach Maßgabe des Haushaltsplans von 115,6 Mio. € (2004) bis auf 98,8 Mio. € (Verpflichtungsermächtigung 2009) reduziert wird.
- 121 Die Stiftung bucht nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung und hat demgemäß einen Jahresabschluss einschließlich eines Lageberichts in entsprechender Anwendung des § 264 Abs. 1 Satz 1 HGB aufzustellen. Entsprechend der Satzung ist in den ersten drei Monaten des Wirtschaftsjahres für das vergangene Wirtschaftsjahr der Jahresabschluss (Bilanz nebst Gewinn- und Verlustrechnung sowie Anhang) aufzustellen und unverzüglich dem Stiftungsrat vorzulegen. Die Jahresabschlüsse sind von Wirtschaftsprüfern zu prüfen, die vom Rechnungshof im Benehmen mit der Stiftung bestimmt und beauftragt werden. Der Auftrag an die Wirtschaftsprüfer umfasste regelmäßig die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung in Anlehnung an § 53 HGrG sowie der angewandten IT-Verfahren und einen Bericht über die Abwicklung des Wirtschaftsplans.
- 122 Die beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hat bereits zu Beginn der Prüfung im November 2004 bei den einzelnen „Opernbetrieben“ erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Bilanzierung und Bewertung, beispielsweise bei aktiven und passiven Rechnungsabgrenzungsposten sowie bei Rückstellungen, festgestellt. Sie hat die Stiftung im Hinblick auf den zu konsolidierenden Jahresabschluss gebeten, dies zu vereinheitlichen. Eine bloße Übernahme der Buchwerte war aus Sicht des Wirtschaftsprüfers nicht möglich. Weiterhin wurde für die Bilanzierung auch eine erstmalige Bewertung der auf die Stiftung übertragenen Liegenschaften auf der Grundlage eines entsprechenden Bewertungsgutachtens für erforderlich gehalten. Im Ergebnis haben die nicht zeitnah vorliegenden Voraussetzungen - auch nach Auffassung der nunmehr zuständigen Senatskanzlei - zu erheblichen Verzögerungen bei der Aufstellung und somit der Prüfung der Eröffnungsbilanz und der Jahresabschlüsse geführt. So lagen erst im August 2006 die geprüfte Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2004 und erst zu Beginn des Jahres 2007 der geprüfte Jahresabschluss der Stiftung für das Jahr 2004 vor.

Die dargestellten Probleme führten zu vermeidbaren Mehrausgaben der Stiftung für die Leistungen des Wirtschaftsprüfers von mindestens 70 000 €. Die Verfahrensweise der Stiftung verstößt zudem gegen die Satzungsregelung über die fristgerechte Vorlage des Jahresabschlusses.

- 123 Die Feststellungen des Wirtschaftsprüfers wiegen umso schwerer, da der Rechnungshof in der Vergangenheit - zuletzt in seinem Jahresbericht 2000 (T 542 bis 555) - wiederholt Mängel bei der Umsetzung des damaligen, seit 1995 gültigen Theaterfinanzierungskonzepts festgestellt hatte. Danach waren die „Opernbetriebe“ u. a. verpflichtet, ein unter den Leitungen der Einrichtungen abgestimmtes Rechnungswesen mit dem Ziel anzuwenden, die Wirtschaftsführung der Musiktheater untereinander vergleichbar zu machen. Erst im Verlauf des Jahres 2001 hat die Senatsverwaltung auch für die „Opernbetriebe“ vereinheitlichte Wirtschaftspläne und spartenspezifische Gemeinschaftskontenrahmen verbindlich festgelegt. Damit hätte bei Zusammenführung der „Opernbetriebe“ unter dem Stiftungsdach zumindest ein einheitliches betriebliches Rechnungswesen als Grundvoraussetzung vorliegen müssen. Dies war jedoch nicht der Fall.
- 124 Die Senatsverwaltung hat es versäumt, schon vor Errichtung der Stiftung zumindest für die Einhaltung ihrer Vorgabe hinsichtlich eines einheitlichen betrieblichen Rechnungswesens bei den - ehemaligen - „Opernbetrieben“ zu sorgen. Des Weiteren hätte die Senatsverwaltung nach Errichtung der Stiftung im Hinblick auf die späte Konstituierung des Stiftungsrats im November 2004 und die Besetzung der Position des Generaldirektors im April 2005 ihre Aufgaben im Rahmen der Staatsaufsicht gegenüber der Stiftung verstärkt wahrnehmen und unverzüglich einheitliche Grundlagen für das zu prüfende Zahlenwerk einfordern müssen. Darüber hinaus ging sie davon aus, dass ein testierter Jahresabschluss auch im Zusammenhang mit der Diskussion über das „Konzept zur Neujustierung des Opernstrukturkonzepts“ unentbehrlich sei.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei im Rahmen ihrer Staatsaufsicht sicherstellt, dass die Stiftung Oper in Berlin künftig ihrer Verpflichtung zur rechtzeitigen Aufstellung prüfbarer Jahresabschlüsse nachkommt.**



## C. Integration, Arbeit und Soziales

### 1. Erhebliche Kontrolldefizite und finanzielle Nachteile durch mangelhafte Umsetzung des SGB II („Hartz IV“)

*Berlin hat im Jahr 2005 Ausgaben von über 1,2 Mrd. € und im Jahr 2006 von über 1,4 Mrd. € zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II geleistet. Dabei sind die haushaltsrechtlichen Kontrollen nicht gewährleistet. Die zwölf Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB II („JobCenter“) verursachen durch gravierende Mängel und Fehler im Vollzug des SGB II erhebliche finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt.*

- 125 Mit Artikel 1 des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 („Hartz IV“) hat der Gesetzgeber im SGB II die bisherigen Leistungen der Arbeitslosenhilfe nach dem SGB III und die Leistungen der Sozialhilfe für Erwerbsfähige nach dem BSHG vom 1. Januar 2005 an zu einer gemeinsamen Leistung, der Grundsicherung für Arbeitsuchende, zusammengeführt. Das SGB II bildet nunmehr zwar eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Leistungsgewährung, die Kostenträgerschaft ist aber weiterhin auf die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen verteilt (vgl. §§ 6 Abs. 1, 46 SGB II). Das Land Berlin als kommunaler Träger (Stadt) ist Kostenträger für die in § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen. Das sind vor allem die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 SGB II), ferner Leistungen für die Erstausrüstung von Wohnungen, Erstausrüstung für Bekleidung und die Kosten für mehrtägige Klassenfahrten (§ 23 Abs. 3 SGB II) sowie bestimmte Betreuungs- und Beratungsleistungen (§ 16 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 bis 4 SGB II). Im Haushaltsjahr 2005 hat das Land Berlin für Leistungen nach den §§ 22 und 23 Abs. 3 SGB II insgesamt über 1,2 Mrd. € verausgabt. Davon entfielen 1,176 Mrd. € auf die Kosten für Unterkunft und Heizung; gemäß § 46 Abs. 6 SGB II erstattete der Bund hiervon 29,1 v. H. (342 Mio. €).
- 126 Die **gespaltene Trägerschaft** (Bundesagentur und kommunaler Träger) betrifft nicht nur die Kostentragung, sondern auch die Leistungserbringung. Im Rahmen einer Experimentierklausel konnte zwar eine begrenzte Anzahl von kommunalen Trägern dafür optieren, die Aufgaben der Bundesagentur mit zu übernehmen (§§ 6a bis 6c SGB II). Für den Regelfall sieht das Gesetz aber vor, dass die Träger der Leistungen nach dem SGB II zur einheitlichen Aufgabenwahrnehmung Arbeitsgemeinschaften durch privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge zu errichten haben (§ 44b SGB II). Diese bisher beispiellose und rechtlich **problematische Behördenkonstruktion** hat auch das Land Berlin umgesetzt.

Aufgrund der Rahmenvereinbarung vom 26. August 2004 zwischen dem Land Berlin, vertreten durch die für Soziales und für Arbeit zuständigen Senatsverwaltungen, und der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur hat jedes der zwölf Bezirksamter von Berlin mit der jeweils zuständigen Agentur für Arbeit der Bundesagentur bis Ende 2004 durch öffentlich-rechtlichen Vertrag eine Arbeitsgemeinschaft gegründet. Ebenso wie in der Rahmenvereinbarung werden die Arbeitsgemeinschaften in den Einzelverträgen als „Verwaltungsstelle des jeweiligen Bezirksamts und der jeweiligen Agentur für Arbeit“ bezeichnet. Die Arbeitsgemeinschaften tragen einheitlich die Bezeichnung „JobCenter“, ergänzt um den jeweiligen Bezirksnamen, und nehmen ihre Aufgaben „in einer integrierten Bearbeitungsform“ wahr. Die Sachbearbeiter - egal, ob Bundes- oder Landesbedienstete - erlassen einheitliche Leistungsbescheide sowohl über die Regelleistungen zum Lebensunterhalt als auch über die Kosten für Unterkunft und Heizung. Ferner obliegt ihnen die Erhebung der in diesem Zusammenhang anfallenden Einnahmen, z. B. aus Rückforderungen. Die Leistungsansprüche nach dem SGB II werden mittels eines im Auftrag der Bundesagentur bereitgestellten IT-Verfahrens (A2LL) berechnet, über ein IT-Haushaltsverfahren des Bundes (FINAS) gebucht und insgesamt angewiesen. Das jeweilige Bezirksamt erstattet der Bundesagentur die von ihm zu tragenden Leistungen. Mit Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen haben die Bezirksamter der Bundesagentur Lastschriftzugriffsermächtigungen für Bankkonten des Landes erteilt, sodass die Bundesagentur die fälligen Erstattungen direkt und taggleich abrufen kann. Den Bezirksamtern werden für die zu leistenden Erstattungsbeträge von der Bundesagentur Einzelbuchungsnachweise (FINAS-Listen) „online“ zur Verfügung gestellt. Die kommunalen Leistungen werden im Bezirkshaushalt zum Kapitel 39 60 nachträglich gebucht.

127 Der Rechnungshof hat die Umsetzung des SGB II in den Bezirksamtern und „JobCentern“ Friedrichshain-Kreuzberg, Steglitz-Zehlendorf, Neukölln und Marzahn-Hellersdorf stichprobenweise geprüft. Der Schwerpunkt lag dabei auf den leistungs- und haushaltsrechtlichen Aspekten des Verwaltungsvollzugs. Die Prüfungen haben gleichartige Fehler, Mängel und Probleme grundsätzlicher Art aufgezeigt, die somit als repräsentativ einzuschätzen sind. Hierdurch sind dem Landeshaushalt bereits erhebliche Schäden entstanden, weitere sind zu erwarten.

128 Die vom Gesetz vorgegebene Behördenkonstruktion einer Arbeitsgemeinschaft zweier Leistungsträger (T 126) bringt erhebliche **Probleme für eine ordnungsgemäße Überwachung der Einnahmen und Ausgaben** sowie der Kontrolle der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Zahlungsanordnungen mit sich. Diese Probleme sind nicht gelöst worden.

Entsprechend § 15 Abs. 2 der Rahmenvereinbarung sehen die Verträge der Bezirksamter mit der jeweils zuständigen Agentur für Arbeit der Bundesagentur vor, dass den „JobCentern“ die im Kapitel 39 60 des Bezirkshaushaltsplans veranschlagten Mittel für die kommunalen Pflichtleistungen zur Verfügung stehen und ihnen insoweit Bewirtschaftungsbefugnis erteilt

wird. Die Dienstkräfte in den „JobCentern“ erteilen jedoch keine Zahlungsanordnungen zu Titeln des jeweiligen Bezirkshaushaltsplans, sondern zu Titeln des Haushalts der Bundesagentur, weil diese vorleistet und sich den auf den kommunalen Träger entfallenden Kostenanteil taggleich erstatten lässt (vgl. T 126). Eine Bewirtschaftung von Mitteln Berlins durch die „JobCenter“ findet somit nicht statt.

- 129 Die für die Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben zuständigen Dienstkräfte in den Bezirksämtern können die täglich „online“ übermittelten, pro Monat mehrere hundert Seiten starken FINAS-Listen über „kommunale Leistungen gem. SGB II“ nicht auswerten. Sie übernehmen lediglich die auf dem Deckblatt nach Leistungsarten des SGB II aufgegliederten Summenbeträge, buchen sie nachträglich auf die entsprechenden Ausgabetitel des Kapitels 39 60 und erteilen nachträglich Auszahlungsanordnungen. Eine Möglichkeit, die sachliche und rechnerische Richtigkeit der für die Zahlung maßgebenden Angaben zu prüfen und in den Zahlungsanordnungen festzustellen (Nr. 11 AV § 70 LHO), besteht insoweit nicht. Mit Schreiben vom 7. Dezember 2004 hat die Senatsverwaltung für Finanzen den Bezirksämtern allerdings mitgeteilt, dass für die Abrechnung der Abbuchung durch die Bundesagentur Nr. 19.1.2 AV § 70 LHO Anwendung findet. Nach dieser Ausnahmeregelung sind die Feststeller der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit in den Bezirksämtern für die Richtigkeit der Angaben nicht verantwortlich, soweit eine Dienststelle des Bundes eine entsprechende Bescheinigung abgegeben hat. Die FINAS-Listen enthalten jedoch keine Bescheinigung von Dienstkräften der Bundesagentur über die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit. Dies ist auch nicht möglich, da diese Listen zentral von Dienstkräften erstellt werden, die mit der Leistungsbewilligung nicht befasst sind.

- 130 Als Feststeller kommen damit nur die Dienstkräfte in den „JobCentern“ in Betracht. Die Rahmenvereinbarung bezeichnet die „JobCenter“ zwar auch als Dienststellen des Bundes (T 126). Im sozialgerichtlichen Verfahren werden sie dagegen als eigenständige nichtrechtsfähige Personenvereinigungen behandelt, denen nach dem SGB II Teilrechtsfähigkeit zukommt. Als solche werden nur sie als Beteiligte angesehen und nicht die hinter ihnen stehenden juristischen Personen Bundesagentur für Arbeit und Land Berlin (vgl. Beschluss des Landessozialgerichts Berlin vom 14.06.05 - L 10 B 44/05 AS ER - und nunmehr Urteil des Bundessozialgerichts vom 07.11.06 - B 7b AS 8/06 R). Von daher erscheint es höchst zweifelhaft, die „JobCenter“ als Dienststellen des Bundes im Sinne der Nr. 19.1.2 AV § 70 LHO einzustufen. Hinzu kommt, dass die Dienstkräfte in den „JobCentern“ die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit für Auszahlungsanordnungen zulasten des Haushalts der Bundesagentur und nicht des jeweiligen Bezirkshaushalts abgeben (T 128).

Im Übrigen hat der Rechnungshof nur in wenigen Fällen überhaupt solche Feststellungsbescheinigungen vorgefunden. Die Einhaltung des „Vier-Augen-Prinzips“ war überwiegend nicht gewährleistet. Bis zur Prüfung durch den Rechnungshof im Jahr 2006 gab es in den „JobCentern“ auch

überwiegend keine vom Geschäftsführer bestellten Beauftragten für den Haushalt und keine schriftlichen Regelungen über Zeichnungs- und Anordnungsbefugnisse für die dort Beschäftigten. Insgesamt lässt sich damit feststellen, dass für Ausgaben Berlins in Höhe von über 1,2 Mrd. € im Jahr 2005 und von über 1,4 Mrd. € im Jahr 2006 die vorgeschriebenen haushaltsrechtlichen Kontrollen nicht gewährleistet sind.

- 131 Die Senatsverwaltung für Finanzen teilt die Einschätzung, dass die Behördenkonstruktion des § 44b SGB II (T 126) bisher beispiellos und rechtlich problematisch ist. Sie verursache die vom Rechnungshof aufgezeigten Probleme, denen keine der bestehenden Vorschriften umfänglich gerecht werden könne. Die Senatsverwaltung für Finanzen bestätigt auch, dass die Dienstkräfte in den „JobCentern“ bei der Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit sowie als Anordnungsbefugte nur nach den Vorschriften für das Haushaltswesen des Bundes tätig werden. Zur Behebung des Kontrolldefizits regt sie eine Vereinbarung zwischen der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales sowie der Bundesagentur an, die analog Nr. 19.2 AV § 70 LHO vorsieht, dass die Bescheinigungen der „JobCenter“ als Unterlage für die Bescheinigungen der Bundesagentur gegenüber den Bezirksämtern dienen. Die FINAS-Listen sollten aus Praktikabilitätsgründen gemäß Nr. 19.1.2 AV § 70 LHO sachlich und rechnerisch richtig bescheinigt werden. Das bedeutet, dass sich die Bundesagentur die Feststellungsbescheinigungen und Zahlungsanordnungen der „JobCenter“ als Ersatz für eigene zurechnet und die Feststeller in den Bezirksämtern wegen Vorliegens der Feststellungsbescheinigung einer Bundesbehörde für die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Angaben in den FINAS-Listen nicht verantwortlich sind. Nach Ansicht des Rechnungshofs wäre eine solche Vereinbarung in Anbetracht der Behördenkonstruktion des § 44b SGB II akzeptabel, soweit die Einhaltung der einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften durch die Mitarbeiter in den „JobCentern“ gewährleistet wird und sich keine Zweifel an der Richtigkeit der Bescheinigungen ergeben.

- 132 Aus Gründen der Haushaltsklarheit sieht das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder das **Bruttoprinzip** vor. Nach § 35 Abs. 1 BHO und LHO sind alle Einnahmen und Ausgaben getrennt voneinander mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen. Die Prüfung hat ergeben, dass die Bundesagentur erzielte Einnahmen grundsätzlich nicht an den kommunalen Träger erstattet, sondern diese in den FINAS-Listen lediglich als Absatzungsbeträge bei den Ausgaben ausweist. Die Bezirksämter sind systembedingt gezwungen, den Summenbeträgen der FINAS-Listen zu folgen. Sie nehmen daher keine Buchung zu Einnahmetiteln vor, sondern müssen entgegen § 35 Abs. 1 LHO Einnahmen von Ausgaben absetzen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat ausgeführt, Berlin habe gegenüber dem Bund seinerzeit vergeblich beanstandet, dass das unter Nutzung der Systeme der Bundesagentur angewandte Nettoprinzip nicht den

Haushaltsgrundsätzen des Landes Berlin entspreche. Sollte es zu der geforderten Ablösung der Software A2LL kommen, könnte das Thema erneut aufgegriffen werden.

- 133 Mit dem IT-Programm A2LL wurden die Ausgaben für Betriebs-/ Heizkostennachzahlungen hinsichtlich der Titeluordnung im Haushalt der Bundesagentur falsch verschlüsselt, sodass sie statt bei den Ausgaben für Unterkunft und Heizung (§ 22 Abs. 1 SGB II) bei der darlehensweisen Übernahme von Mietschulden (§ 22 Abs. 5 SGB II) gebucht wurden. Die FINAS-Listen wiesen also bei den entsprechenden Titeln im Haushalt der Bundesagentur falsche Summen aus. Die Bezirksämter haben die falschen Summen übernommen und entsprechend gebucht. Obwohl dieser Fehler im Laufe des Jahres 2005 berlinweit bekannt wurde und die für Soziales zuständige Senatsverwaltung am 27. September 2005 die Bezirksämter nochmals zu Korrekturbuchungen aufgefordert hatte, waren als darlehensweise Übernahme von Mietschulden per 31. Dezember 2005 insgesamt 1 831 675,60 € und per 31. März 2006 insgesamt 1 662 320,34 € gebucht worden. Bei dem größten Teil dieser Gesamtbeträge dürfte es sich nicht um darlehensweise Mietschuldenübernahmen, sondern um Betriebs-/ Heizkostennachzahlungen als Teil der Ausgaben für Unterkunft und Heizung handeln; denn bis zum 31. März 2006 ließ § 22 Abs. 5 a. F. SGB II nur sehr eingeschränkt eine Schuldenübernahme durch die „JobCenter“ zu. Für die falsch gebuchten Beträge hatte das Land Berlin als kommunaler Träger den **Bundesanteil** gemäß § 46 Abs. 6 SGB II in Höhe von jeweils 29,1 v. H. jedenfalls bis zum Prüfungszeitpunkt **nicht geltend gemacht**. Insgesamt dürften dem Land Berlin bis zum 31. März 2006 Einnahmen von fast 1 Mio. € entgangen sein.

Nach Angabe der Senatsverwaltung für Finanzen ist der Fehler im IT-Programm A2LL im August 2006 abgestellt worden. Die Bezirksämter seien von ihr aufgefordert worden, in Zusammenarbeit mit den „JobCentern“ die erforderlichen Korrekturbuchungen bis zum 30. Oktober 2006 vorzunehmen. Die inzwischen vorliegenden vorläufigen Buchungsstände für das Haushaltsjahr 2006 ließen allerdings darauf schließen, dass in einigen Bezirken erneut Fehlbuchungen vorgekommen seien. Der Rechnungshof erwartet, dass der ausstehende Bundesanteil noch geltend gemacht wird.

- 134 Im Rahmen der Leistungen für Unterkunft und Heizung können bzw. sollen unter bestimmten Voraussetzungen auch Mietkautionen und Schulden übernommen werden; diese Leistungen sollen als **Darlehen** erbracht werden (§ 22 Abs. 3 und 5 SGB II). Das bedeutet, dass bei Fälligkeit die Rückerstattung der Darlehensbeträge an Berlin als kommunalen Träger überwacht werden muss. Nach den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs ist eine entsprechende **Einnahmeüberwachung** in aller Regel nicht gewährleistet.

Diese Darlehensforderungen gehören zum Vermögen Berlins, über das ein Nachweis zu erbringen ist (§ 73 LHO i. V. m. Nr. 2.2.2.1 AV § 73 LHO). Eine Eintragung der Darlehensforderung in das Vermögensverzeichnis des jeweiligen Bezirksamts (Nr. 6 AV § 73 LHO) und eine Bestandskontrolle (Nr. 5.4 a. a. O.) sind nur ausnahmsweise anzutreffen gewesen. Eine Einnahmeüberwachung anhand der Leistungsakten im „JobCenter“ endet spätestens beim Umzug der Leistungsempfänger in einen anderen Bezirk, weil in diesem Fall die Akten nicht zuständigkeitshalber abgegeben, sondern geschlossen werden und eine Sollstellung der Darlehensforderung beim Zentralen Forderungseinzug der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur unterbleibt. Damit geht das Wissen um die offene Darlehensrückzahlung verloren.

Ferner hat der Rechnungshof festgestellt, dass als Darlehen gewährte Mietkautionen aufgrund der Buchungsstruktur der Bundesagentur in den FINAS-Listen nicht getrennt, sondern summenmäßig zusammen mit Wohnungsbeschaffungs- und Umzugskosten ausgewiesen werden. Dies führt dazu, dass die Bezirksamter Mietkautionen nicht bei dem Titel 863 19 - Darlehen an Leistungsberechtigte nach SGB II - buchen. Damit lässt auch die Haushaltsrechnung keinen Schluss auf die tatsächliche Summe gezahlter Mietkautionen zu. Die vom Rechnungshof im Jahresbericht 2004 (T 138 bis 143) geschilderten Einnahmeverluste der Bezirksamter durch erhebliche Mängel bei der Einnahmeüberwachung in Fällen darlehensweise gewährter Sozialhilfe setzen sich somit auch im Bereich des SGB II fort. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat erneut erklärt, sich um einheitliche und verbindliche Regelungen zur haushaltsmäßigen Überwachung der Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen bei den Bezirksamtern zu bemühen.

- 135 Den geprüften Leistungsakten waren zum Teil Hinweise auf **Unterhaltsverpflichtungen Dritter** (getrennt lebenden oder geschiedenen Kindesvätern oder Ehepartnern) zu entnehmen, denen im Rahmen der Antragsbearbeitung vom 1. Januar 2005 an hätte nachgegangen werden müssen. Nach § 33 a. F. SGB II hatten die „JobCenter“ den Übergang der Ansprüche durch schriftliche Anzeige an den Unterhaltspflichtigen zu bewirken (vom 01.08.06 an gilt ein gesetzlicher Forderungsübergang). Erst Mitte bis Ende 2005 haben die „JobCenter“ in der Regel damit begonnen, vorrangige Unterhaltsansprüche und Ansprüche auf Unterhaltsvorschuss geltend zu machen. Auch wenn zu berücksichtigendes Einkommen nach § 19 Satz 3 SGB II vorrangig die Geldleistungen der Bundesagentur mindert, ist davon auszugehen, dass durch die Nichtberücksichtigung von Einkommen aus Unterhalt und Unterhaltsvorschuss dem Land Berlin als kommunalem Träger ebenfalls ein Schaden entstanden ist. So wird bei Kindern unter 15 Jahren das Sozialgeld nach § 28 SGB II schon durch die Anrechnung des Kindergeldes als Einkommen weitgehend gemindert, sodass weiteres Einkommen, z. B. aus Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss, sich auch auf die anteiligen Kosten der Unterkunft anspruchsmindernd auswirkt.

- 136 Die Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind (§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II). Angemessenheitskriterien und Verfahrensregelungen hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung in ihren Ausführungsvorschriften vom 7. Juni 2005 (AV-Wohnen) vorgegeben. Sie geben Anlass zu gesonderter Berichterstattung (vgl. T 143 bis 156). Im Übrigen hat der Rechnungshof bei seiner stichprobenweisen Prüfung durchgängig gleiche Fehler bei der Berechnung der Unterkunftskosten in den „JobCentern“ festgestellt. Sie betrafen die Berücksichtigung von Untermieteinnahmen und die mangelnde Überprüfung von Heiz- und Betriebskosten.
- 137 In § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II verweist der Gesetzgeber die Leistungsempfänger auf den Weg, unangemessen hohe Mietaufwendungen durch Untervermietung zu senken. Die „JobCenter“ haben in diesen Fällen das **Einkommen aus Untervermietung** nicht bedarfsmindernd von den Mietkosten abgesetzt, d. h. die Miete vermindert, sondern als zusätzliches Einkommen gegen den Leistungsanspruch insgesamt aufgerechnet. Damit minderten die Untermieteinkünfte die von der Bundesagentur zu tragende Geldleistung (vgl. § 19 Satz 3 SGB II), während das Land Berlin zu Unrecht mit den vollen Kosten der Unterkunft belastet wurde. Dadurch entstehen dem Land Berlin erhebliche finanzielle Nachteile.
- 138 Die „JobCenter“ haben ferner **Betriebs- und Heizkostennachzahlungen** zumeist ungeprüft in voller Höhe übernommen. Gemäß Nr. 6 Abs. 1 AV-Wohnen sind hier Angemessenheitsprüfungen vorzunehmen. Regelmäßige hohe Nachzahlungsforderungen von Vermietern sind außerdem zum Anlass einer Überprüfung der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft zu nehmen, da dies auch auf einer Manipulation der Miethöhe beruhen könnte. Deshalb müssen die „JobCenter“ künftig regelmäßig die Vorlage von Betriebs- und Heizkostenjahresabrechnungen verlangen und zu den Akten nehmen. Dadurch kann außerdem festgestellt werden, ob Abrechnungsguthaben angefallen sind, deren Betrag dem Land Berlin als kommunalem Träger zusteht bzw. im Monat des Zuflusses zu verrechnen ist.
- 139 Kosten der **Haushaltsenergie** sind bereits mit den Regelleistungen gemäß § 20 SGB II abgegolten. Wenn die monatlichen Zahlungen für Heizkosten auch Anteile für Warmwasseraufbereitung enthalten, die bereits durch die Regelleistung abgedeckt sind, sind die tatsächlichen Kosten der Unterkunft um den jeweiligen Betrag zu kürzen. Entsprechendes gilt bei Gas-Vollversorgung (Gasheizung, Kochgas). In zahlreichen Fällen sind aber Anteile für Warmwasser mit dem IT-Programm A2LL als Einkommen eingegeben worden. Teilweise hatten die „JobCenter“ die Anteile auch gar nicht berücksichtigt. Dadurch sind die Kosten der Unterkunft nicht gesenkt worden, mit der Folge, dass Berlin als kommunaler Träger zu Unrecht belastet wurde. Im Übrigen bedarf es hier einer Vorgabe des Energiekostenanteils durch den Bund.

140 In Fällen von **Bedarfsgemeinschaften mit mehr als einem Leistungsberechtigten**, in denen Ehegatten/Lebenspartner/Alleinerziehende Einkommen erzielen, wird die Summe des monatlich anrechenbaren Einkommens mit dem IT-Programm A2LL anteilmäßig auf alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft verteilt (Bedarfsanteilmethode - horizontale Einkommensverteilung). Diese Art der Einkommensverteilung widerspricht den Grundsätzen des Unterhaltsrechts und dem Verfahren nach dem früheren BSHG. Sie führt im Ergebnis zu einer ungerechtfertigten Mehrbelastung des kommunalen Trägers und einer Entlastung der Bundesagentur über die Regelung des § 19 Satz 3 SGB II (T 135, 137) hinaus. Deshalb sollte sich das Land Berlin um eine Änderung bemühen.

141 Die stichprobenweisen Prüfungen des Rechnungshofs haben durchgehend erhebliche Mängel der **Aktenführung in den „JobCentern“** offenbart, die nicht allein auf Anlaufprobleme zurückzuführen sind. Vor allem war zu beanstanden, dass das IT-Programm A2LL auch zur „elektronischen Aktenführung“ benutzt wird, obwohl es nur ein Berechnungsprogramm ist. Die Akten enthalten dadurch nicht alle Informationen. So werden in der Regel Bewilligungsbescheide nicht ausgedruckt und zur Akte genommen, sondern nur elektronisch gespeichert. Gleiches gilt für Nachweise zu den anerkannten Kosten der Unterkunft. Dabei gibt die Speicherung in A2LL kein chronologisches Bild des jeweiligen Verwaltungshandelns wieder, weil alte Angaben nicht gespeichert bleiben, sondern „überschrieben“ werden. Für eine „elektronische Aktenführung“ existiert hier im Übrigen keine Vorschriftengrundlage. Das gesamte Verwaltungshandeln muss sich aus der Akte ergeben.

Häufig fehlten vollständig ausgefüllte Erst- und Fortzahlungsanträge, entscheidungsbegründende Aktenvermerke und Berechnungsausdrucke, Schulbescheinigungen, Angaben über die Gegenstände der bewilligten Erstausrüstung, Hinweise auf Beiakten (z. B. Unterhalt), Kunden- und Bedarfsgemeinschaftsnummern sowie Angaben, ob und mit welchem Ergebnis das Vorliegen einer eheähnlichen Gemeinschaft geprüft worden ist. Bei einer derart mangelhaften Aktenführung sind finanzielle Nachteile für das Land Berlin nahezu zwangsläufig. Der Rechnungshof erwartet, dass diese Mängel schnellstmöglich beseitigt werden.

142 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die vorgeschriebenen haushaltsrechtlichen Kontrollen bei der Gewährung von Leistungen nach dem SGB II in Höhe von über 1,2 Mrd. € jährlich nicht gewährleistet sind und durch gravierende Mängel und Fehler der „JobCenter“ im Vollzug des SGB II erhebliche finanzielle Nachteile für das Land Berlin entstehen.

**Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat in Abstimmung mit den Bezirksämtern und „JobCentern“ für eine Beseitigung der aufgezeigten Mängel sowie eine sachgerechte Lösung der systembedingten Probleme sorgt.**



## **2. Erhebliche Mehrbelastung des Landeshaushalts durch Anerkennung unangemessen hoher Unterkunftskosten bei der Umsetzung des SGB II („Hartz IV“) infolge rechtswidriger Ausführungsvorschriften**

***Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat Ausführungsvorschriften zur Ermittlung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 Abs. 1 SGB II erlassen, die in mehrfacher Hinsicht rechtswidrig sind und bewirken, dass Leistungsempfänger auch bei unangemessen hohen Aufwendungen nicht die Wohnung wechseln müssen. Dadurch kommt es zu ungerechtfertigten Leistungen und einer erheblichen Mehrbelastung des Landeshaushalts.***

- 143 Der Rechnungshof hat sich parallel zu den Prüfungen zur Umsetzung des neuen SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende - („Hartz IV“) in vier Bezirksamtern und Arbeitsgemeinschaften („JobCentern“), über die in T 125 bis 142 berichtet wird, auch mit den Vorgaben der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung zur Ermittlung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung befasst. Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II werden Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Für diese Leistungen ist das Land Berlin als kommunaler Träger zuständig (vgl. T 125). Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2005 auf 1,176 Mrd. €; hieran hat sich der Bund mit 29,1 v. H. beteiligt. Die Zahl der leistungsberechtigten Bedarfsgemeinschaften ist von zunächst 270 776 im Januar 2005 auf 354 516 im Juni 2006 angestiegen, sodass noch höhere Ausgaben angefallen sind. Nach statistischen Daten der Bundesagentur für Arbeit waren in Berlin im Dezember 2006 332 946 Bedarfsgemeinschaften (606 120 Personen) leistungsberechtigt.

Angesichts dieser finanziellen Dimensionen kommt einer zeitnahen Überprüfung der tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung auf Angemessenheit und der gesetzeskonformen Festlegung von Angemessenheitskriterien eine besondere Bedeutung zu.

- 144 Der Bund hat von seiner in § 27 Nr. 1 SGB II vorgesehenen Ermächtigung, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind und unter welchen Voraussetzungen die Kosten für Unterkunft und Heizung pauschaliert werden können, bislang keinen Gebrauch gemacht. Infolge fehlender bundeseinheitlicher Kriterien verfahren alle kommunalen Träger nach jeweils eigenen Vorgaben. Die Senatsverwaltung hat insoweit nicht auf ihre für den Bereich des BSHG erlassenen Ausführungsvorschriften (AV-Unterkunft) zur Definition angemessener Unterkunftskosten zurückgegriffen, die ausgehend von der Nettokaltmiete nach personenzahlbezogenen Wohnungsgrößen in Quadratmetern und Mieten im Alt- und Neubau sowie im sozialen und frei finanzierten

Wohnungsbau differenzierten. Sie hat vielmehr neue **Ausführungsvorschriften zur Ermittlung angemessener Kosten der Wohnung gemäß § 22 SGB II (AV-Wohnen)** erlassen. Diese stellen nur noch auf Bruttowarmmieten, gestaffelt nach der Anzahl der Personen eines Haushalts, ab und legen folgende Richtwerte fest:

**Ansicht 38: Angemessenheits-Richtwerte nach den AV-Wohnen**

Haushaltsgröße	Bruttowarmmiete
1-Personen-Haushalt	360,00 €
2-Personen-Haushalt	444,00 €
3-Personen-Haushalt	542,00 €
4-Personen-Haushalt	619,00 €
5-Personen-Haushalt	705,00 €

Bei jeder weiteren Person im Haushalt erhöht sich die monatliche Bruttowarmmiete um 50,00 €.

- 145 Bei der Überprüfung, wie es zur Festsetzung dieser Angemessenheits-Richtwerte gekommen ist, hat der Rechnungshof ermittelt, dass es der Senatsverwaltung primär darum ging, den Leistungsempfängern einen Wohnungswechsel auch bei hohen Mieten so weit wie irgend möglich zu ersparen. Sie hat die Angemessenheits-Richtwerte so hoch festgesetzt, dass 80 v. H. der Mieten des Berliner Wohnungsbestandes abgedeckt werden. Internen Berechnungen lag insoweit eine monatliche Nettokaltmiete von ca. 5 €/m<sup>2</sup> zuzüglich durchschnittlicher Betriebskosten von 2,22 €/m<sup>2</sup> zugrunde.
- 146 Zur vergleichbaren Rechtslage nach dem früheren BSHG hatte das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, Ausgangspunkt für die angemessene Höhe der Unterkunftskosten sei die abstrakt zu ermittelnde personen-zahlabhängige Wohnungsgröße, sodass sich die angemessene Höhe der Unterkunftskosten als Produkt aus der für die Hilfeempfänger abstrakt angemessenen Wohnungsgröße und dem nach den örtlichen Verhältnissen angemessenen Mietzins pro Quadratmeter bestimme. Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Mietaufwendungen für eine Unterkunft seien die örtlichen Verhältnisse zunächst insoweit maßgeblich, als auf die im unteren Bereich der für vergleichbare Wohnungen am Wohnort der Hilfebedürftigen marktüblichen Wohnungsmieten abzustellen und auf dieser tatsächlichen Grundlage die sozialhilferechtlich maßgebliche Mietpreisspanne zu ermitteln sei. Sodann sei zu prüfen, ob dem Hilfeempfänger eine andere bedarfsgerechte, kostengünstigere Wohnung konkret verfügbar und zugänglich sei (vgl. zuletzt BVerwG DVBl. 2005, 1326).

Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgend hat das Bundessozialgericht zu § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II in zwei Urteilen vom 7. November 2006 u. a. ausgeführt, für die Angemessenheitsprüfung sei

zunächst die Größe (Quadratmeterzahl) der konkret betroffenen Wohnung festzustellen. Vergleichsmaßstab für die Angemessenheit der Wohnungsgröße seien die Wohnflächen, die nach den landesrechtlichen Ausführungsvorschriften zu § 10 Wohnraumförderungsgesetz für bestimmte Haushaltsgrößen vorgesehen seien. Hilfebedürftigen stehe lediglich ein nach den örtlichen Verhältnissen einfacher und im unteren Segment liegender Ausstattungsgrad der Wohnung zu. Letztlich komme es darauf an, dass das Produkt aus Wohnfläche und Standard der Wohnung der Angemessenheit entspreche. Erst wenn alle anderen Erkenntnismöglichkeiten erschöpft seien, könnten die Tabellenwerte zu § 8 Wohngeldgesetz als gewisse Richtwerte für die Angemessenheit Berücksichtigung finden.

- 147 Die Angemessenheits-Richtwerte der Senatsverwaltung lassen diese Grundsätze der höchstrichterlichen Rechtsprechung außer Acht. Die AV-Wohnen weisen zum einen das wesentliche Kriterium der Wohnungsgröße nicht aus. Zum anderen entsprechen die personenzahlgestaffelten Miethöhen nicht dem unteren Bereich der Berliner Wohnungsmieten bzw. spiegeln nicht einen einfachen, im unteren Segment liegenden Wohnungsstandard wieder. Die den internen Berechnungen (für die in den AV-Wohnen allein veröffentlichten Bruttowarmmieten) zugrunde gelegte Nettokaltmiete von etwa 5 €/m<sup>2</sup> (T 145) entspricht ausweislich des Mietspiegels 2005 je nach Wohnlage dem Mietpreis im oberen bis mittleren Preissegment des Berliner Wohnungsmarktes. Die Senatsverwaltung selbst legt für das mittlere Preissegment Nettokaltmieten von 4,00 bis unter 6,00 €/m<sup>2</sup> und für das untere Preissegment Nettokaltmieten unter 4,00 €/m<sup>2</sup> zugrunde, wie sich aus ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage vom März 2006 (Drs 15/13325) ergibt. Demnach ist auch sie sich bewusst, dass die Angemessenheits-Richtwerte in ihren AV-Wohnen jedenfalls nicht dem unteren Preissegment entsprechen, wie es nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung der Fall sein müsste.

- 148 Die Senatsverwaltung hat eingewandt, sie habe im Einklang mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung Bruttowarmmieten zur Beurteilung der Angemessenheit der Unterkunftskosten benannt. Nach der Rechtsprechung sei auf das Produkt aus angemessener Wohnfläche und angemessenem Quadratmeterpreis abzustellen (sog. Produkttheorie). Von daher sei es rechtlich nicht zulässig, in den AV-Wohnen bestimmte Wohnungsgrößen als besonderes Kriterium für die Angemessenheitsprüfung vorzugeben. Bei der Berechnung ihrer Richtwerte seien im Sinne der Produkttheorie auch die jeweils angenommenen Wohnungsgrößen als Berechnungsfaktor eingeflossen.

Dem kann nicht gefolgt werden. Die Senatsverwaltung verkennt, dass die Rechtsprechung ausdrücklich auf eine Ermittlung der einzelnen Faktoren abstellt, und zwar auch auf einen Abgleich der konkreten Wohnungsgröße mit der für die Angemessenheitsprüfung maßgeblichen Größe nach § 10 Wohnraumförderungsgesetz i. V. m. den landesrechtlichen Ausführungsvorschriften. Die Produkttheorie besagt, dass nicht alle berücksichtigungsfähigen Faktoren jeweils im Bereich der Angemessenheit liegen

müssen, solange der Grundsicherungsträger nicht mit unangemessen hohen Kosten belastet wird.

Die Senatsverwaltung bestreitet ferner, dass ihre Angemessenheits-Richtwerte dem mittleren bis oberen Mietpreissegment des Berliner Wohnungsmarktes entsprechen. Der Berliner Mietspiegel 2005 weise Nettokaltmieten in einer Bandbreite von 1,99 bis zu 11,00 €/m<sup>2</sup> (und mehr) auf. Richtwerte mit einer Grundlage von bis zu 5 €/m<sup>2</sup> netto kalt lägen daher im unteren bis mittleren Preissegment des Berliner Wohnungsmarktes. Diese Argumentation lässt die prozentuale Verteilung des Wohnungsbestandes über die gesamte Bandbreite außer Acht und ist als ungewichtete Querschnittsbildung ungeeignet. Wie in T 145 ausgeführt, ging die Senatsverwaltung davon aus, mit der ihren Berechnungen zugrunde gelegten Nettokaltmiete von ca. 5 €/m<sup>2</sup> 80 v. H. des Berliner Wohnungsbestandes abzudecken.

- 149 Die Senatsverwaltung hat in Nr. 4 Abs. 3 Satz 1 AV-Wohnen vorgeschrieben, dass die Kosten der Unterkunft einschließlich Heizkosten für die Dauer eines Jahres ab Beginn des Leistungsbezuges in tatsächlicher Höhe übernommen werden. Damit sollte nicht lediglich Anlaufproblemen beim Inkrafttreten des SGB II zum 1. Januar 2005 begegnet werden. Diese Regelung gilt auch für alle künftigen Leistungsfälle.

Da nach § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II Leistungen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht werden, soweit diese angemessen sind, erfordert das Gesetz eine Überprüfung der Angemessenheit bereits vor Leistungsbewilligung. Eine **einjährige Bestandschutzfrist**, während der auch unangemessen hohe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung generell übernommen werden, ist mit dem Gesetz unvereinbar. Die Regelung der Senatsverwaltung ist daher rechtswidrig und hat zudem erhebliche finanzielle Auswirkungen (vgl. T 154).

- 150 Nach § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II sind Aufwendungen für die Unterkunft, die den der Besonderheit des Einzelfalls angemessenen Umfang übersteigen, als Bedarf so lange zu berücksichtigen, wie es dem alleinstehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch (Unter-)Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate.

Diese **Zumutbarkeitsregelung**, deren Frist nach den AV-Wohnen erst nach Ablauf der rechtswidrigen Einjahresfrist beginnt, hat die Senatsverwaltung extensiv ausgestaltet. So kann nach Nr. 4 Abs. 8 Satz 2 AV-Wohnen der Zeitraum nicht nur von sechs Monaten auf zwölf Monate erweitert werden, wenn es sich um nicht näher beschriebene Härtefälle handelt oder für die Hilfebedürftigen eine Kündigungsfrist von mehr als sechs Monaten verbindlich ist (Letzteres ist nach § 573 c Abs. 4 BGB allerdings ausgeschlossen). Die Angemessenheits-Richtwerte können zudem in begründeten Einzelfällen um bis zu 10 v. H. überschritten

werden, insbesondere bei Alleinerziehenden, mindestens 15-jähriger Wohndauer, wesentlichen sozialen Bezügen (z. B. Schulweg von Kindern), über 60-jährigen Hilfebedürftigen (auch bei kurzer Wohndauer), Schwangeren und Personen, die in absehbarer Zeit kostendeckende Einkünfte haben (Nr. 4 Abs. 5 AV-Wohnen). Darüber hinaus sollen Maßnahmen zur Senkung unangemessen hoher Wohnkosten nicht verlangt werden bei schwerer Krankheit oder Behinderung (ohne Angabe des Grades oder der Art), über 60 Jahre alten Hilfebedürftigen nach längerer Wohndauer, einmaligen oder kurzfristigen Hilfen und Alleinerziehenden mit zwei und mehr Kindern (Nr. 4 Abs. 9 AV-Wohnen).

- 151 Selbst wenn keine dieser umfangreichen Ausnahme- und Härtefall-Regelungen greift, darf das „JobCenter“ den Hilfebedürftigen oder die Bedarfsgemeinschaft noch immer nicht zum Wohnungswechsel auffordern, um die unangemessen hohen Unterkunftskosten zu senken. Die Senatsverwaltung schreibt in Nr. 7 AV-Wohnen vor, dass das „JobCenter“ zunächst eine **Wirtschaftlichkeitsberechnung** anstellen muss. Hierbei ist die angemessene Miete für die Dauer des voraussichtlichen Leistungsbezuges dem unangemessenen Teil gegenüberzustellen. Für die Dauer des voraussichtlichen Leistungsbezuges kann der voraussichtliche Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme herangezogen werden. Ist keine Abschätzung möglich, ist zunächst von zwei Jahren auszugehen. Ferner sind für zumindest einen Monat unvermeidbare Mietkosten für zwei Wohnungen zu berücksichtigen. Übersteigen bei dieser Berechnung die durch den Umzug ausgelösten Kosten den Differenzbetrag, kann der Umzug unterbleiben, d. h. die unangemessen hohen Kosten der Unterkunft sind weiterhin zu übernehmen.
- 152 Die in Nr. 7 AV-Wohnen von der Senatsverwaltung angeordnete Wirtschaftlichkeitsberechnung mit der Konsequenz einer unbefristeten Übernahme unangemessen hoher Kosten der Unterkunft (in nicht wenigen Fällen) findet weder im Gesetz noch in der Gesetzesauslegung durch die höchstgerichtliche Rechtsprechung eine Grundlage. Das Verhältnis zwischen einzusparenden Aufwendungen und den mit dem Wohnungswechsel verbundenen, vom Leistungsträger zu übernehmenden Kosten könnte allenfalls bei der Frage der Verlängerung der Zumutbarkeitsfrist des § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II über den Regelzeitraum von sechs Monaten hinaus eine Rolle spielen. Die AV-Wohnen sind somit in einem weiteren Punkt rechtswidrig. Zu einer anderen Beurteilung führt auch nicht die Berufung der Senatsverwaltung auf die in § 3 Abs. 1 Satz 4 SGB II normierten Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, die sich hier auf die Eingliederung in Arbeit beziehen. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts dürfen nach § 3 Abs. 3 SGB II nur erbracht werden, soweit die Hilfebedürftigkeit nicht anderweitig beseitigt werden kann. Eine vom SGB II abweichende Festlegung der Bedarfe (hier: Übernahme unangemessen hoher Unterkunftskosten) ist ausgeschlossen.

- 153 Der Rechnungshof hat bei seinen stichprobenweisen Prüfungen in vier „JobCentern“ (T 143) auch zu ermitteln versucht, wie sich die von der Senatsverwaltung erlassenen AV-Wohnen finanziell auswirken. Das zur Leistungsberechnung eingesetzte IT-Programm A2LL unterstützt nach Angaben der „JobCenter“, die vom Senat bestätigt wurden (vgl. Drs 15/5161), jedoch die Sachbearbeiter nicht bei einer statistischen Erhebung der jeweiligen Miethöhen. Die Akten müssen hierzu einzeln von Hand ausgewertet werden. Obwohl die Senatsverwaltung seit Januar 2006 die Anzahl der Wohnungswechsel anhand der Akten ermitteln lässt, hat sie von weiteren statistischen Erhebungen abgesehen. Dadurch sind **finanzielle Auswirkungen der AV-Wohnen auf den Landeshaushalt** nicht feststellbar. Auch die Statistiken der Bundesagentur lassen die als angemessen anerkannten Miethöhen nicht erkennen.

Die Senatsverwaltung weist den Vorwurf einer gezielten Beschränkung der statistischen Erhebungen zurück. Die angeordneten Erhebungen dienen allein dem Zweck, von 2006 an die Aktivitäten der „JobCenter“ zur Kostensenkung bei unangemessenen Miethöhen zu erfassen. Bis Dezember 2006 seien insgesamt 17 431 Bedarfsgemeinschaften mit Überschreitungen der Richtwerte der AV-Wohnen angeschrieben worden. In 10 032 Fällen seien Aufforderungen ergangen, die Kosten der Unterkunft zu senken, in 2 929 Fällen seien bereits Maßnahmen zur Kostensenkung realisiert, davon in 445 Fällen durch einen Umzug. Die Senatsverwaltung hat keine Aussage dazu getroffen, wie viele der über 350 000 Bedarfsgemeinschaften (T 143) bislang auf eine Angemessenheit ihrer Unterkunftskosten überprüft worden sind, sodass ihre Angaben keinen Gesamteindruck vermitteln.

- 154 Der Rechnungshof hat in vier „JobCentern“ insgesamt 277 Bedarfsgemeinschaften (Fälle) auf Überschreitungen der Angemessenheits-Richtwerte der AV-Wohnen überprüft. Hierbei waren in 165 Fällen (59,6 v. H.) keine und in 112 Fällen (40,4 v. H.) Überschreitungen von insgesamt 28 623,98 € monatlich festzustellen. Im Einzelnen verteilten sich die Überschreitungen wie folgt:

**Ansicht 39: Überschreitungen der Angemessenheits-Richtwerte**

Monatliche Überschreitungen der Richtwerte	Fallzahlen
unter 50 €	22 Fälle
50 bis 100 €	22 Fälle
101 bis 200 €	22 Fälle
201 bis 500 €	25 Fälle
501 bis 1 000 €	20 Fälle
über 1 000 €	1 Fall

Wegen der hohen Fallzahl von über 350 000 Bedarfsgemeinschaften lässt sich aus dem Ergebnis der Stichproben kein repräsentatives finanzielles Ergebnis ableiten. Die jährliche ungerechtfertigte Mehrausgabe von über

343 000 € bei einer Stichprobe von nur 277 Fällen lässt jedoch die finanzielle Brisanz der Anerkennung unangemessen hoher Unterkunftskosten erkennen, zumal hier nur die Überschreitungen der Angemessenheits-Richtwerte der AV-Wohnen berücksichtigt sind und nicht auch die unangemessene Höhe dieser Richtwerte (T 147).

Wie dargelegt waren die „JobCenter“ nicht verpflichtet, die finanziellen Auswirkungen der Angemessenheitsüberprüfungen statistisch zu erfassen. Das „JobCenter“ Friedrichshain-Kreuzberg konnte dem Rechnungshof aber auch finanzielle Auswirkungen mitteilen. Anlässlich der Bearbeitung von Fortzahlungsanträgen sind dort im Jahr 2006 in 1 377 Fällen Leistungsempfänger wegen der hohen Unterkunftskosten zunächst angehört worden. Im Ergebnis dieser Anhörung waren die Kosten in 729 Fällen abzusenken. Die durchschnittliche Absenkungsquote je Fall lag bei 174,63 € monatlich. Wäre die Anhörung/Absenkung bereits im Jahr 2005 erfolgt (vgl. T 149), hätte dies nach der Stellungnahme des „JobCenters“ Einsparungen von 1 527 663,20 € zur Folge gehabt.

Der Rechnungshof hält es daher im Rahmen einer Schätzung für alle zwölf „JobCenter“ für realistisch, dass das Land Berlin als kommunaler Träger nach dem SGB II infolge der von der Senatsverwaltung erlassenen mehrfach rechtswidrigen AV-Wohnen jährlich mit einem mittleren zweistelligen Millionenbetrag zu Unrecht belastet wird.

- 155 Ein geringer Teil der Leistungsempfänger verfügt über **selbst genutztes Grund- oder Wohnungseigentum**, für das im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften zur Berücksichtigung von Vermögen (§ 12 SGB II) u. a. eine Prüfung der angemessenen Größe vorzunehmen ist. Sofern die Prüfung ergibt, dass die Leistungsberechtigten ihren Lebensunterhalt nicht durch Verwertung ihrer selbst genutzten Immobilie sichern müssen, ist im Anschluss zu prüfen, inwieweit die laufenden Kosten für Unterkunft und Heizung, das sind insbesondere Schuldzinsen für Hypotheken, Grundsteuern und sonstige öffentliche Abgaben sowie sämtliche Nebenkosten für Heizung, Wasser, Versicherungen etc., angemessen sind. Die Ausführungsvorschriften der Senatsverwaltung enthalten hierfür keine hinreichend konkreten Kriterien und Richtwerte. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die „JobCenter“ mangels Vorgaben die entsprechenden Aufwendungen überwiegend ungeprüft und in voller Höhe auf Dauer übernehmen. Hier müssen zur Vermeidung weiterer finanzieller Nachteile für den Landeshaushalt angemessene Kriterien und Richtwerte vorgegeben werden. Die Senatsverwaltung hat den Hinweis aufgegriffen und die Einsetzung einer Arbeitsgruppe angekündigt, die sich mit diesem Thema befassen wird.
- 156 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung durch rechtswidrige Ausführungsvorschriften zu § 22 Abs. 1 SGB II das Land Berlin mit unangemessen hohen Unterkunftskosten für Leistungsempfänger nach dem SGB II belastet und dem Landeshaushalt dadurch jährlich einen Schaden in schätzungsweise zweistelliger Millionenhöhe zufügt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die rechtswidrigen AV-Wohnen durch gesetzeskonforme Ausführungsvorschriften zu § 22 Abs. 1 SGB II ersetzt und durch statistische Erhebungen zu den jeweils tatsächlichen und als angemessen übernommenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung für Kostentransparenz sorgt.

**3. Erhebliche finanzielle Nachteile durch einen ungerechtfertigten Abwicklungsvertrag anlässlich der Einstellung der Zuwendungen an den bisherigen Betreiber eines Sonderfahrdienstes für Schwerbehinderte**

*Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat mit dem bisherigen Betreiber des Telebus-Fahrdienstes für Freizeitfahrten Schwerbehinderter anlässlich der Einstellung der Zuwendungsförderung einen Abwicklungsvertrag geschlossen. Darin verpflichtete sie sich zur Zahlung von bis zu 2 Mio. € sowie zum Verzicht auf Zuwendungs-Rückforderungen von fast 3 Mio. €. Hierzu bestand weder eine rechtliche Verpflichtung noch handelte es sich um einen „fairen Interessenausgleich“. Vielmehr sah sich die Senatsverwaltung gezwungen, auf Forderungen des bisherigen Betreibers einzugehen, nachdem die Berliner Verkehrsbetriebe die Übernahme des Sonderfahrdienstes zum 1. Januar 2005 endgültig abgelehnt hatten. Trotz sich hinziehender Vertragsverhandlungen hatte die Senatsverwaltung keine Alternativplanung vorgesehen und brauchte den bisherigen Betreiber zur vorübergehenden Fortführung des Sonderfahrdienstes. Dadurch hat sie erhebliche finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt verursacht.*

157 Der Rechnungshof hatte dem Senat empfohlen, wegen der schwierigen Haushaltslage Berlins die Einstellung des Telebus-Fahrdienstes für Freizeitfahrten Schwerbehinderter zu prüfen, zumal dieser Sonderfahrdienst von seinen Dimensionen her einen Leistungsvorsprung gegenüber anderen deutschen Städten darstellt (40 000 Berechtigte, Zuwendungsbedarf - nach Reduzierung - im Jahr 2003 noch 12,5 Mio. € jährlich). Hilfsweise hatte er angeregt, Einsparpotenziale von mindestens 5 Mio. € zu nutzen, um die Ausgabenbelastung erheblich zu senken (vgl. Jahresbericht 2004 T 114 bis 127).

Der Senat hat sich für die **Beibehaltung des Sonderfahrdienstes unter Senkung der Ausgaben** entschieden. Kernstück seiner Planungen ist, den Berechtigtenkreis soweit wie möglich auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu verweisen, der parallel zum Sonderfahrdienst ebenfalls mit großem finanziellen Aufwand zunehmend behindertengerecht ausgebaut



wurde und wird. Hierfür erschien ihm der bisherige Betreiber des Telebus-Fahrdienstes, der Berliner Zentralausschuss für soziale Aufgaben e. V. (BZA), nicht mehr geeignet, weil dieser nach den Erfahrungen der letzten Jahre nicht in der Lage sei, Strukturveränderungen in ausreichendem Maße umzusetzen. Als Träger eines „ÖPNV-integrierten Sonderfahrdienstes“ favorisierte der Senat die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG). Diese sollten vor allem die Steuerungszentrale mit der Fahrtwunschannahme und Disposition der behindertengerechten Fahrzeuge übernehmen und die Berechtigten soweit wie möglich auf behindertengerechte Angebote des ÖPNV verweisen.

- 158 Die BVG erklärten sich im Oktober 2003 in Verhandlungen mit der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung u. a. bereit, zur weiteren Konzeptionsentwicklung einen - vom Land Berlin hälftig finanzierten - Prüfauftrag an eine externe Beratungsgesellschaft zu geben. Ein tragfähiges Konzept sollte bis Ende 2004 vorliegen. Da sich die Verhandlungen mit den BVG hinzogen, sah sich die Senatsverwaltung gezwungen, den BZA über den 31. Dezember 2004 hinaus mit der Weiterführung des Telebus-Fahrdienstes bis zum 30. Juni 2005 zu betrauen; hierzu erteilte sie ihm einen weiteren Zuwendungsbescheid über 5,1 Mio. €.

Im April 2005 berichtete der Senat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses, dass die BVG zur unmittelbaren Regieübernahme trotz des langen und intensiven Projektvorlaufs nicht bereit und in der Lage seien. Die BVG sähen ihre Stärke im Linienverkehr. Für die regelmäßige Durchführung eines Bedarfsverkehrs habe kein Einvernehmen erzielt werden können. Zugleich betonte er, dass eine Weiterführung des Fahrdienstes mit dem BZA nicht infrage käme.

Die damit erforderliche öffentliche Ausschreibung des Betriebs der Steuerungszentrale für den Sonderfahrdienst war so kurzfristig nicht mehr realisierbar. Die Senatsverwaltung entschied sich, für das zweite Halbjahr 2005 mit dieser Aufgabe ein Taxi-Funk-Unternehmen zu betrauen, das bereits im Rahmen eines mit EU-Mitteln geförderten Forschungsprojekts Teilaufgaben erbrachte. Diese und eine folgende Auftragserteilung an ein anderes Unternehmen wurden von Konkurrenten angefochten. Inzwischen ist ein anderer Dienstleister aus dem Taxigewerbe im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung zum Zuge gekommen.

- 159 Der BZA, der den Telebus-Fahrdienst seit vielen Jahren im Rahmen jährlicher Zuwendungen zur Projektförderung/Fehlbedarfsfinanzierung als eigene Aufgabe betrieben hatte, war mit der ihm mit Schreiben vom 5. Dezember 2003 erstmals mitgeteilten **Einstellung der Zuwendungsförderung** zum 31. Dezember 2004 nicht einverstanden. Einem Pressebericht vom Februar 2004 zufolge kündigte er hohe Abfindungsforderungen gegen den Senat an, falls die Zusammenarbeit tatsächlich beendet werde. Es bestanden jedoch auch Gegenforderungen Berlins aus Rückforderungsbescheiden wegen nachträglicher Änderungen der Finanzierung sowie nicht zweckentsprechender oder unwirtschaftlicher Verwendung von

Zuwendungsmitteln durch den BZA. Diese Forderungen erwiesen sich allerdings als nicht durchsetzbar, weil der BZA ein vermögensloser Verein ist und seine Mitglieder, die Spitzenverbände der Liga der freien Wohlfahrtspflege in Berlin, für Verbindlichkeiten ihres Vereins nicht eintreten und rechtlich nicht haftbar zu machen sind. Auf diese Problematik hatte der Rechnungshof schon früher hingewiesen und eine strengere Überwachung der zweckentsprechenden Mittelverwendung angemahnt.

- 160 Die Senatsverwaltung gab der Forderung des BZA bzw. seiner Mitglieder nach Zahlung einer Abfindung statt. Sie schloss am 24. Juni 2005 mit dem BZA einen **Abwicklungsvertrag**, in dem sie sich zur Zahlung von im Einzelnen beschriebenen, aber nicht bezifferten Sozialplan-, Abwicklungs- und Auslaufkosten verpflichtete. Der Vertrag enthält lediglich eine Obergrenze der von der Senatsverwaltung zu übernehmenden Kosten. Danach dürfen diese Kosten sowie die bereits geleisteten Zuwendungen für 2004 und das erste Halbjahr 2005 die Haushaltsansätze (Kapitel 09 30 Titel 684 07) für den Sonderfahrdienst für das Haushaltsjahr 2004 in Höhe von 12 083 000 € und für das erste Halbjahr 2005 in Höhe von 6 041 500 € nicht überschreiten.

Im Juli 2005 unterrichtete die Senatsverwaltung den Rechnungshof über den Abschluss des Abwicklungsvertrages und die hierfür maßgeblichen Gründe. Sie verwies wegen der finanziellen Auswirkungen auf eine als Anlage beigefügte „Übersicht über die finanziellen Auswirkungen der Einstellung der Regieleistungen durch den BZA“. Diese Übersicht beziffert die Sozialplan-, Abwicklungs- und Auslaufkosten mit 915 600 € und nennt einen Betrag von ca. 750 000 € zur Bezahlung der von den Fuhrunternehmern für die letzten Monate des Telebus-Fahrbetriebes geltend gemachten Fahrkosten (sog. Bugwelle). Berechnet man dagegen die vertraglich vereinbarte Obergrenze für diese Kosten, so ergibt sich ein Höchstbetrag von 2 028 500 €. Worauf sich die Hoffnung der Senatsverwaltung gründet, nur für Kosten von 1 665 600 € (915 600 € und die „Bugwelle“ von 750 000 €) in Anspruch genommen zu werden, ist nicht bekannt.

- 161 An der Notwendigkeit und Angemessenheit der von der Senatsverwaltung im Einzelnen bezifferten Sozialplan-, Abwicklungs- und Auslaufkosten sind erhebliche Zweifel angebracht. Die beantragte Kostenübernahme für den Sozialplan (Abfindungen für eine nicht genannte Zahl von Beschäftigten) in Höhe von 460 000 € und für die Anrufung der Einigungsstelle in Höhe von 50 000 € (Nebentätigkeits-Honorar für einen Richter am Arbeitsgericht) hat die Senatsverwaltung in analoger Anwendung des Tarifvertrages über den Rationalisierungsschutz für Angestellte im öffentlichen Dienst anerkannt. Eine analoge Anwendung dieses Tarifvertrages ist weder in den Zuwendungsvorschriften vorgesehen noch ist er sonst verallgemeinerungsfähig. Weil es sich um eine Sonder- und Ausnahmeregelung für den öffentlichen Dienst handelt, verbietet sich eine analoge Anwendung auf andere Sachverhalte. Im Übrigen sieht dieser Tarifvertrag vorrangig eine anderweitige Beschäftigung der betroffenen Angestellten vor. Dies kam hier in Betracht, weil der BZA noch weitere Tätigkeitsfelder (im Rahmen der „Liga-Verträge“

und bei Justizvollzugs- sowie Opferhilfe-Projekten) hatte. Ferner ist zu berücksichtigen, dass er nur ein besonderer vereinsmäßiger Zusammenschluss der Liga-Verbände ist, deren Beschäftigungsmöglichkeiten vielfältig und umfangreich sind. Zweifel an der Notwendigkeit und Angemessenheit bestehen z. B. auch an den von der Senatsverwaltung anerkannten Kosten für betriebswirtschaftliche und rechtliche Beratung von zusammen 156 000 € als Teil der Abwicklungskosten.

- 162 In dem Abwicklungsvertrag vom 24. Juni 2005 verpflichtete sich die Senatsverwaltung nicht nur zu Zahlungen von bis zu 2 028 500 €, sondern auch zum **Verzicht auf die Geltendmachung von Rückforderungen aus Zuwendungen** einschließlich Zinsen für die Jahre 1982 bis 1988 und 1994 bis einschließlich 2005 (1. Halbjahr) in nicht bezifferter Höhe. Die Senatsverwaltung hat in ihrem Schreiben an den Rechnungshof insoweit für die Jahre 1982 bis 1988 einen Betrag von 446 000 € genannt und den Forderungsverzicht für die Jahre 1994 bis 2005 auf 354 000 € geschätzt. Dies ergibt die in der „Übersicht über die finanziellen Auswirkungen ...“ (T 160) genannte „Summe der Verzichte“ von 800 000 €. Die Notwendigkeit einer Schätzung begründete sie damit, dass die endgültige Prüfung der Verwendungsnachweise „einiger Haushaltsjahre“ noch nicht abgeschlossen sei. In seinem Jahresbericht 2004 (T 126) hatte der Rechnungshof insoweit beanstandet, dass die Senatsverwaltung im Juni 2003 erst die Verwendungsnachweise des BZA für 1994 und 1995 abschließend geprüft und (Teil-)Rückforderungsbescheide erlassen hatte. Bis Juni 2005 hatte die Prüfstelle der Senatsverwaltung dann auch die Verwendungsnachweise für die Jahre bis einschließlich 2002 abschließend geprüft und für den Zeitraum 1994 bis 2002 Rückforderungen von insgesamt 1 029 448,05 € zuzüglich Zinsen ermittelt. Warum die Senatsverwaltung dennoch den viel zu niedrig geschätzten Betrag von 354 000 € genannt hat, ist nicht nachvollziehbar.

- 163 Inzwischen hat die Prüfstelle der Senatsverwaltung auch die restlichen Verwendungsnachweise bis 2005 (1. Halbjahr) geprüft und weitere erhebliche Rückforderungen ermittelt, so für 2004 von 206 000 € und für 2005 von sogar 1,2 Mio. €. In diesem letzten Prüfungsvermerk führt die Prüfstelle zum Verhalten des Zuwendungsempfängers (ZE) BZA aus: „Es ist erkennbar, dass der ZE Ausgaben geleistet hat, von denen er wusste, dass sie keinesfalls als zuwendungsfähig anerkannt werden können. Unter Berücksichtigung des Abwicklungsvertrages konnte sich der ZE jedoch im Vorfeld der Ausgaben sicher sein, dass er keine Rückzahlungen zu leisten hat ...“.

Der Rechnungshof hat anhand der vorliegenden Prüfungsvermerke der Senatsverwaltung Rückforderungen für die Jahre 1994 bis 2005 von über 2,5 Mio. € ermittelt, sodass sich die „Summe der Verzichte“ unter Berücksichtigung der Forderungen für die Jahre 1982 bis 1988 von 446 000 € auf insgesamt fast 3 Mio. € beläuft. Auch wenn diese Zuwendungs-Rückforderungen letztlich nicht durchsetzbar sind, bleibt festzustellen, dass die Senatsverwaltung durch Vernachlässigung ihrer Verpflichtung zur strengeren Überwachung der Mittelverwendung (T 159) und zur zeitnahen

Prüfung der Verwendungsnachweise (T 162) diesen erheblichen Schaden für den Landeshaushalt mitverursacht hat.

- 164 In der dem Rechnungshof mitgeteilten Begründung für die Notwendigkeit, einen Abwicklungsvertrag mit dem BZA zu schließen, beruft sich die Senatsverwaltung auf einen „fairen Interessenausgleich“. Sie führt aus, dem vermögenslosen Verein BZA seien vom Land Berlin keine Zuwendungen zur Bildung von Rückstellungen für einen Sozialplan gewährt worden. Folglich habe er darauf vertrauen dürfen, dass er seinen gesetzlichen Verpflichtungen aus dem Betriebsverfassungsgesetz anlässlich der mit einer Zuwendungseinstellung verbundenen Betriebseinstellung auch nachkommen könne. Der BZA habe mit dem Betriebsrat einen Sozialplan verhandelt.

Diese Begründung ist rechtlich unzutreffend. Die Zuwendungsvorschriften der §§ 23, 44 LHO und die hierzu erlassenen Ausführungsvorschriften sehen nicht vor, dass Zuwendungsempfängern neben den Mitteln zur Erfüllung des Zuwendungszwecks auch Mittel für Rückstellungen zur Finanzierung eines Sozialplans für ihre Beschäftigten zu gewähren sind. Es gibt nach Kenntnis des Rechnungshofs auch keine (obergerichtliche oder höchstrichterliche) Rechtsprechung, die einen zu Abfindungszahlungen verpflichtenden Vertrauensschutz bei Beendigung mehrjähriger Projektförderungen bejaht hat. Die Unterstellung eines Vertrauensschutzes durch die Senatsverwaltung sieht der Rechnungshof wegen der Gefahr einer Präzedenzwirkung für höchst bedenklich an. Wird hier eine Abfindungsverpflichtung anerkannt, ergeben sich erhebliche Haushaltsrisiken.

- 165 Die Senatsverwaltung hat hierauf erwidert, der vorliegende Zuwendungsfall stelle eine Besonderheit dar und könne damit nicht zu einer Präzedenzwirkung führen. Aufgrund jahrzehntelanger Projektförderung und der Tatsache, dass die Gewährleistung eines Sonderfahrdienstes seit 1999 eine landesgesetzliche Pflichtaufgabe sei, habe nicht ausgeschlossen werden können, dass ein besonderer Vertrauensschutz des Zuwendungsempfängers mit der Verpflichtung zur Tragung von sog. Abwicklungskosten gerichtlich festgestellt werden könnte. Deshalb sei ein Abwicklungsvertrag mit einem finanziell feststehenden Rahmen notwendig und angemessen gewesen.

Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Senatsverwaltungen und Bezirksämter gewähren einer großen Zahl von Zuwendungsempfängern seit vielen Jahren Zuwendungen für ein und dasselbe Projekt. Dabei handelt es sich auch um gesetzliche Pflichtaufgaben, die der Staat entweder selbst wahrnehmen oder durch Übertragung auf freie Träger gewährleisten muss. Das behauptete Prozessrisiko bestand hier schon deshalb nicht, weil gegenüber einer Klageforderung des BZA ggf. mit Gegenforderungen von fast 3 Mio. € (T 163) hätte aufgerechnet werden können.

- 166 Die Senatsverwaltung begründet die Notwendigkeit des Abwicklungsvertrages ferner mit der gebotenen Abwendung einer drohenden Insolvenz des BZA und der Gefahr einer sofortigen Einstellung der Behindertenbeför-

derung von ca. 30 000 Menschen im Dezember 2004. Dem ist entgegenzuhalten, dass zur Fortführung der Behindertenbeförderung kein Abwicklungsvertrag, sondern - wie geschehen - eine weitere Zuwendungsgewährung in Betracht kam. Damit soll nicht in Abrede gestellt werden, dass der BZA bzw. die Liga-Verbände die Senatsverwaltung auf eine drohende Insolvenz hingewiesen und die Bereitschaft zur Fortführung des Sonderfahrdienstes über den 31. Dezember 2004 hinaus an die Bedingung eines Abwicklungsvertrages geknüpft haben. Der Abwicklungsvertrag war aber jedenfalls nicht geboten, um den BZA vor der Insolvenz zu retten, sondern diente der Senatsverwaltung dazu, sich aus einer selbst verschuldeten Zwangslage zu befreien. Die Senatsverwaltung hatte ungeachtet der sich hinziehenden Verhandlungen mit den BVG bis zuletzt auf das Zustandekommen des Vertrages über die Übernahme der Steuerungszentrale (T 157 und 158) vertraut und war davon ausgegangen, dass die BVG im nahtlosen Anschluss an den BZA diese übernehmen würden. Eine Alternativplanung für den Fall des Scheiterns der Verhandlungen hatte sie nicht vorgesehen.

Die Senatsverwaltung hat hiergegen zwar eingewandt, eine alternative Planung habe insoweit vorgelegen, als ein Taxi-Funk-Unternehmen im Rahmen eines mit EU-Mitteln geförderten Forschungsprojekts (vgl. T 158) die Aufgaben größtenteils übernehmen sollte. Diese Argumentation wird jedoch durch die Tatsache widerlegt, dass die Senatsverwaltung zunächst den BZA übergangsweise mit der Fortführung des Sonderfahrdienstes betraut hat und dass die nachfolgende Beauftragung des Taxi-Funk-Unternehmens erklärtermaßen ebenfalls nur eine Übergangs- und keine Alternativlösung war.

Infolge der unterlassenen Alternativplanung sah sie sich gezwungen, auf die Abfindungsforderungen des BZA bzw. der Liga-Verbände einzugehen, um die sofortige Einstellung der Behindertenbeförderung im Dezember 2004 zu vermeiden und Zeit für eine neue Planung zu gewinnen. Damit erweisen sich die Begründungen der Senatsverwaltung für die Notwendigkeit eines Abwicklungsvertrages mit dem BZA als nicht stichhaltig. In Wirklichkeit wurden eigene Managementfehler verdeckt.

- 167 Auf Anfrage des Rechnungshofs, welche Zahlungen aufgrund des Abwicklungsvertrages tatsächlich geleistet wurden, übersandte die Senatsverwaltung im März 2007 lediglich die Kopie ihres Schreibens vom 30. Juni 2005 an den BZA mit einem Zahlungsplan über insgesamt 1 530 274 €. Einer undatierten und ohne Namenszeichen versehenen handschriftlichen Notiz zufolge sind davon 80 947 € wegen Unklarheiten und fehlender Belege nicht gezahlt worden.

Die Senatsverwaltung teilte ferner mit, dass der BZA im November 2006 die Eröffnung des Insolvenzverfahrens über sein Vermögen beantragt habe und durch amtsgerichtlichen Beschluss vom 8. Februar 2007 ein vorläufiger Insolvenzverwalter bestellt worden sei. Diesem habe sie mitgeteilt, dass Ansprüche gegen den BZA aus im Namen des Landes Berlin eingezogener und verwalteter Rückzahlungen von Fuhrunternehmern wegen zu Unrecht

berechneter Umsatzsteuer, aus ebenfalls für Berlin eingezogener Eigenbeteiligungszahlungen der Sonderfahrdienst-Nutzer und mögliche Ansprüche aus dem Abwicklungsvertrag bestünden.

Die Liga-Verbände haben im November 2005 eine Service GmbH gegründet, die anstelle des BZA mit einigen der bisherigen Mitarbeiter im Rahmen der „Liga-Verträge“ und der Justizprojekte (vgl. T 161) tätig ist.

- 168 Der Rechnungshof beanstandet, dass sich die für Soziales zuständige Senatsverwaltung infolge eigener Versäumnisse bei der Zuwendungsgewährung und der Planung des Betreiberwechsels gezwungen sah, mit dem bisherigen Betreiber des Telebus-Fahrdienstes einen ungerechtfertigten Abwicklungsvertrag zu schließen. Dadurch hat sie erhebliche finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt verursacht.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltungen bei Beendigung von Zuwendungsförderungen künftig keine Abfindungsvereinbarungen schließen.**

#### **4. Finanzielle Nachteile durch Kalkulationsfehler bei den Maßnahmepauschalen für den Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim für behinderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene“**

*Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat mit Wohlfahrtsverbänden und Vereinigungen anderer Träger von Einrichtungen für behinderte Menschen Rahmenverträge geschlossen. Sie hat dabei versäumt, für Verfahrensregelungen zur Ermittlung angemessener Vergütungen bei Inanspruchnahme der Einrichtungen zu sorgen. Infolge unangemessen langer Fortschreibungszeiträume alter Kalkulationen führten Mängel bei der Ermittlung von Maßnahmepauschalen für Wohnheime für behinderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene allein im Falle einer Einrichtung zu Mehrausgaben von bis zu 2,6 Mio. € in den Jahren 1996 bis 2005. Der Verzicht auf die notwendige Unterscheidung der Maßnahmepauschalen von ganztägigen Nutzern der Einrichtungen und solchen, die zeitweise extern betreut werden, führt zusätzlich zu vermeidbaren Mehrausgaben in einer Größenordnung zwischen 1,4 und 4,2 Mio. € jährlich.*

- 169 Das Land Berlin als Träger der Sozialhilfe ist gemäß § 75 Abs. 3 SGB XII zur Übernahme der Vergütung für Sozialhilfeleistungen, die in einer Einrichtung erbracht werden, verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband eine Vereinbarung besteht. Diese Vereinbarung muss Regelungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen, über

die Vergütung sowie über die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungen enthalten. Vergütungsvereinbarungen werden vor Beginn der jeweiligen Wirtschaftsperiode für einen zukünftigen Zeitraum abgeschlossen (§ 77 SGB XII). Nachträgliche Ausgleichszahlungen sind ausgeschlossen. Die Vereinbarungen müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen.

Grundlage für den Abschluss der Vereinbarungen ist derzeit der Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales in der Fassung vom 1. Januar 2005, den das Land Berlin, vertreten durch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung, mit den Verbänden und Vereinigungen der Leistungserbringer vereinbart hat. Die bezirklichen Sozialämter sind als Kostenträger zur Übernahme der vereinbarten Vergütungen verpflichtet.

Die **Vergütungen für die Leistungen in Einrichtungen von freien Trägern der Sozialhilfe** bestehen mindestens aus den Pauschalen für Unterkunft und Verpflegung (Grundpauschale) und für die Maßnahmen (Maßnahmepauschale) sowie aus einem Betrag für betriebsnotwendige Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung (Investitionsbetrag). Dabei ist vorgesehen, dass die Maßnahmepauschale jeweils nach Gruppen für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem (Betreuungs-)Bedarf (Hilfebedarfsgruppen) kalkuliert wird (§ 76 Abs. 2 SGB XII).

- 170 Entsprechend der früheren Rechtslage waren mit den einzelnen Einrichtungsträgern einheitliche Kostensätze je Platz, basierend auf einem Gesamtbudget, vereinbart worden. Aufgrund der seit dem 1. Januar 1999 geltenden Rechtslage mussten nun die Vergütungen - wie vorstehend dargestellt - aufgegliedert und die maßnahmebedingten Aufwendungen nach den Hilfebedarfsgruppen differenziert kalkuliert werden. Regelungen, die als allgemeine Leistungsbeschreibungen auch Aussagen über die Zuordnung der Leistungsberechtigten zu Hilfebedarfsgruppen treffen, sind zwar vereinbart worden. Ein **Verfahren zur Kalkulation der Maßnahmepauschalen** mit konkreten Vorgaben für einzureichende Kostenblätter, darin vorzusehende Kostenpositionen, einzuhaltende Fristen u. a., das die Vertragspartner bis zum 1. Januar 2000 erarbeiten wollten, fehlt jedoch bis heute. Dies hat zur Folge, dass die Maßnahmepauschalen, die nach einer Übergangsregelung vereinbart wurden, noch immer auf Kalkulationsunterlagen (Kostenblättern) aus den Jahren 1995 oder 1996 basieren. Dabei sind die bisherigen Kostenpositionen der Gesamtbudgets je Einrichtung zunächst nach einem vorgegebenen Umrechnungsmodus formal den Bestandteilen der Vergütung (Grundpauschale, Maßnahmepauschale und Investitionsbetrag) zugeordnet worden. Neben pauschalen Fortschreibungen der Vergütung ist ferner zum 1. Juni 2000 für die einzelnen Einrichtungen auf der Grundlage der zu diesem Stichtag bestehenden (zufälligen) Belegung mit unterschiedlich stark behinderten Menschen in gerade aktuellen Gruppenstärken mittels eines weiteren Umrechnungsverfahrens eine Differenzierung der vereinbarten Maßnahmepauschalen nach den durch die Leistungsbeschreibung vorgegebenen Hilfebedarfsgruppen III bis V vorgenommen worden. Die Summe der Maßnahmepauschalen einer Einrichtung

blieb dabei unverändert, sodass nur einrichtungsindividuelle Maßnahmepauschalen geschaffen wurden. Eine berlinweit einheitliche Kalkulation für jede Hilfebedarfsgruppe sollte nach Angaben der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung bis September 2002 abgeschlossen sein. Dies ist jedoch bis heute nicht geschehen.

- 171 Die finanzielle Tragweite der notwendigen Neukalkulation der Maßnahmepauschalen spätestens nach Differenzierung der vereinbarten Maßnahmepauschalen nach den Hilfebedarfsgruppen III bis V verdeutlicht nachfolgende Übersicht für den Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim für behinderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene“ mit Stand vom 5. Januar 2005:

**Ansicht 40: Bandbreite der Maßnahmepauschalen**

Hilfebedarfsgruppe (HBG)	Maßnahmepauschalen je Platz und Betreuungstag	Maximale Differenz je Platz und Jahr
	- € -	
HBG III	81,33 bis 121,88	14 800
HBG IV	114,08 bis 194,00	29 170
HBG V	132,44 bis 266,04	48 764

Entgegen dem Vorhaben einer berlinweit einheitlichen Kalkulation ergibt sich noch immer eine erhebliche Bandbreite der Maßnahmepauschalen innerhalb gleicher Hilfebedarfsgruppen. Insbesondere bei der Gruppe mit dem höchsten Hilfebedarf (HBG V) bestehen Differenzen von über 100 v. H. zwischen Einrichtungen mit dem niedrigsten und höchsten Satz. Hieraus ergeben sich allein für die fünf betreuten Personen der HBG V in der Einrichtung mit dem Höchstsatz jährliche Mehrausgaben von 244 000 € gegenüber der Unterbringung in der Einrichtung mit dem niedrigsten Satz. Die gravierenden Abweichungen lassen vermuten, dass über einrichtungsspezifische Besonderheiten hinaus ungerechtfertigte Ausstattungsvorsprünge auch im Personalbereich finanziert werden oder dass die ursprüngliche Kalkulationsbasis überhöht war.

- 172 Der Rechnungshof hat bei einer Stichprobenprüfung der 14 Einrichtungen mit 433 Plätzen des Leistungstyps „Betreutes Wohnen im Heim für behinderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene“ auch die Einrichtung mit den jeweils höchsten Maßnahmepauschalen der einzelnen Hilfebedarfsgruppen näher untersucht und folgende Mängel festgestellt:

- In dem letzten vorliegenden Kostenblatt für die Berechnung des Entgelts 1996 waren die Sachkosten „im Block“ in einem Gesamtbetrag aufgeführt, d. h. die sonst übliche und für die weitere Berechnung erforderliche Untergliederung in die Positionen Lebensmittel, Medizinischer Bedarf, Wasser, Energie, Brennstoffe, Wirtschaftsbedarf, Betreuung, Allgemeiner Verwaltungsbedarf u. a. fehlte.



- Ohne weitere Prüfung oder Nachfrage beim Träger wurde die Maßnahmepauschale zum 1. Januar 1999 mittels Schätzen der einzelnen Positionen ermittelt. Als Vergleichsmaßstab diente eine Einrichtung eines anderen Leistungstyps desselben Trägers. Diese geschätzten Werte wurden auch bei der Differenzierung der Maßnahmepauschalen nach Hilfebedarfsgruppen weiterverwendet.
- Bei der Umlage zentraler Verwaltungskosten sind pro Platz und Betreuungstag 25,98 € berücksichtigt worden; dies liegt weit über dem für 1996 vorgesehenen verwaltungsintern als Obergrenze genutzten Orientierungswert von 6,69 €. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte bereits 1992 gebeten, darauf hinzuwirken, dass die Überschreitung der Obergrenze für Verwaltungskostenumlagen unterbleibt.
- Darüber hinaus sind Kosten für eine anteilige Stelle eines Abteilungsleiters zur Wahrnehmung trägerspezifischer zentraler Aufgaben bei der Kalkulation berücksichtigt worden. Auch hierzu hatte die Senatsverwaltung für Finanzen bereits 1992 gefordert, dass die Kosten einrichtungsbezogen außer Betracht bleiben müssen. Die Aufwendungen für diese Aufgaben werden bereits über Zuschüsse Berlins abgegolten.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ist den Forderungen der Senatsverwaltung für Finanzen nicht nachgekommen. Nach überschlägiger Berechnung ergeben sich aus der Überschreitung der Verwaltungskostenumlage und dem Ansatz der Kosten für die anteilige Stelle eines Abteilungsleiters allein im Falle dieser Einrichtung Mehrausgaben von über 2,6 Mio. € zulasten des Landes Berlin für den Zeitraum von 1996 bis 2005. Auch bei der Einrichtung mit den in den HBG III und IV niedrigsten Maßnahmepauschalen hat der Rechnungshof ungerechtfertigt hohe Kosten festgestellt. So waren die Anteile für Wirtschaftspersonal und Verwaltung um jährlich 100 000 € zu hoch angesetzt.

Aufgrund der Fortschreibung der Maßnahmepauschalen ohne Neukalkulation dauern die Nachteile für Berlin an.

- 173 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Vergütungen infolge der Umrechnungs- und Fortschreibungspraxis seit 1996 keiner Neukalkulation mehr unterzogen wurden. Auch unter Berücksichtigung des erheblichen Verwaltungsaufwandes, der mit der Finanzierungsumstellung von (Gesamt-)Entgelten auf differenzierte Vergütungen zum 1. Januar 1999 verbunden war und Personalkapazitäten gebunden hat, ist der Fortschreibungszeitraum unter wirtschaftlichem Aspekt unangemessen lang und nachteilig für Berlin. Nach einem angemessenen Zeitraum sind Nach- bzw. Neukalkulationen anhand tatsächlich notwendiger Ist-Kosten für qualitätsgerechte Leistungserbringung unter Beachtung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erforderlich, zumal sich innerhalb des Zeitraumes von zehn Jahren wesentliche

Rahmenbedingungen der Leistungserbringung, wie Gesetzgebung, Berliner Rahmenverträge, allgemeine Leistungsbeschreibungen und Konzeptionen der Träger, verändert haben.

- 174 Der Rechnungshof erwartet, dass die Maßnahmepauschalen als Bestandteil der Vergütungen neu kalkuliert werden. Voraussetzung dafür sind Regelungen zum Verfahren. Aufgabe der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung ist es, darauf hinzuwirken, dass auf der Basis des Rahmenvertrages grundsätzliche Regelungen zur Verfahrensweise geschaffen werden. Der Rechnungshof hat bereits bei vorhergehenden Prüfungen das Fehlen dieser übergreifenden Regelungen beanstandet und Abhilfe gefordert (vgl. auch Jahresbericht 2005 T 119 und 120). Dem ist die Senatsverwaltung nicht gefolgt. Sie hat im Gegenteil z. B. vereinbart, dass die Vergütungen für Einrichtungen/Dienste der Behindertenhilfe für den Vereinbarungszeitraum vom 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2008 fortgelten. Somit sind auch für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 keine Neukalkulationen zu erwarten.
- 175 Der Rechnungshof hat bei dem Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim für behinderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene“ ferner die allgemeine Leistungsbeschreibung überprüft. Diese sieht als eine Voraussetzung für die Leistungserbringung vor, dass es eine mit der Senatsverwaltung verbindlich abgestimmte Konzeption gibt, die vor allem die folgenden wesentlichen Punkte erfasst:
- Betreuungsangebot mit zeitlicher Zuordnung des Personals und Aussagen zum Betreuersystem (Bezugsbetreuer, Gruppenbetreuer);
  - tagesstrukturierendes Angebot (intern/extern);
  - vorgesehene Personalausstattung (Qualifikation, Einsatz), die sich an den Personalorientierungswerten für erwachsene Behinderte von 1994 ausrichtet.
- 176 Der Rechnungshof hat die in der allgemeinen Leistungsbeschreibung vorgegebene **Personalbemessung** mit den Vorgaben für die Personalbemessung von Wohnheimen für erwachsene behinderte Menschen verglichen. Dabei hat er festgestellt, dass die Leistungsbeschreibung für den geprüften Leistungstyp an Personalorientierungswerten ausgerichtet ist, die für Wohngruppen gelten, die ganztägig im Heim anwesend sind (interne Tagesstruktur), obwohl in der Leistungsbeschreibung bereits ausdrücklich vorgegeben ist, dass junge Menschen betreut werden, die auch externe Angebote wahrnehmen. Für den Bereich der behinderten Erwachsenen wird bei der Personalbemessung dagegen differenziert nach Bewohnern, die ganztägig im Heim anwesend und zu betreuen sind, und Bewohnern, die sich in der Regel an fünf Wochentagen tagsüber teilweise auch außerhalb der Einrichtung befinden (externe Tagesstruktur). Das zu bemessende und bei der Kalkulation zu berücksichtigende Betreuungspersonal ist bei

der Inanspruchnahme externer Tagesstrukturen in Abhängigkeit von der Hilfebedarfsgruppe um 16 bis zu 25 v. H. geringer als bei Leistungsangeboten mit interner Tagesstruktur. Da die Personalkosten für das Betreuungspersonal in voller Höhe in die Kalkulation von Maßnahmepauschalen eingehen, können diese bei Bemessung eines niedrigeren Personalumfangs bei Nutzung externer Tagesstrukturen erheblich gesenkt werden. Die Auswertung der von den Einrichtungsträgern der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung vorgelegten Berichte über Struktur und Leistung der Einrichtung sowie zu Maßnahmen der Qualitätssicherung hat ergeben, dass ca. 95 v. H. der betreuten behinderten Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen auch tatsächlich externe Leistungsangebote außerhalb des Wohnheimes, wie z. B. Schule, Ausbildung, Fördergruppen, Werkstätten für behinderte Menschen, in Anspruch nehmen.

177 Der Rechnungshof beanstandet die fehlende Differenzierung der Maßnahmepauschalen nach interner und externer Tagesstruktur. Diese Differenzierung ist auch deshalb geboten, weil im Regelfall die genutzten externen Strukturen kostenpflichtig sind, wobei die Kosten in der Regel durch den Träger der Sozialhilfe übernommen werden. Dies führt zu einer Überfinanzierung. Bei entsprechender Differenzierung wie im Erwachsenenbereich ließen sich die Maßnahmepauschalen im Durchschnitt um ca. 20 bis 30 € je Platz und Betreuungstag verringern. Das ergäbe eine jährliche Einsparung von 2,8 bis 4,2 Mio. €. Selbst unter Berücksichtigung, dass aufgrund ggf. kürzerer auswärtiger Betreuungszeiten bei Kindern und Jugendlichen der kalkulierte Personalumfang nicht so stark reduziert werden kann wie im Erwachsenenbereich, ließen sich nennenswerte Einsparungen erzielen. Bereits die Minderung der Maßnahmepauschalen von nur 10 € je Platz und Betreuungstag ergibt eine jährliche Einsparung von insgesamt 1,4 Mio. €. Der Rechnungshof hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung aufgefordert, die Möglichkeiten der Personalzumessung und Vereinbarung von kostengünstigeren Maßnahmepauschalen für Hilfebedarfsgruppen mit externer Tagesstruktur analog zum Erwachsenenbereich zu prüfen und für das Land Berlin die aufgezeigten Einsparungen zu realisieren.

178 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung unverzüglich für Verfahrensregelungen zur Ermittlung der Maßnahmepauschalen als Teil der leistungsgerechten Vergütung für die Leistungen in Einrichtungen sorgt. Die pauschale Fortschreibung von Vergütungen darf aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht dauerhaft fortgeführt werden. Die Maßnahmepauschalen sind neu zu kalkulieren. Dabei ist bei Inanspruchnahme externer Tagesstrukturen der geringere Personalbedarf im Wohnheim zu berücksichtigen.**

## D. Bildung, Wissenschaft und Forschung (einschließlich Jugend und Familie)

### 1. Erheblicher Anstieg des Sanierungsbedarfs von Schulen und Sportanlagen

*Aufgrund der schwierigen Haushaltslage Berlins werden den Bezirksämtern die Mittel für die bauliche Unterhaltung deutlich unterhalb des tatsächlichen Bedarfs zugemessen. Zudem verwenden die Bezirksämter die im Rahmen der Globalsummen zugewiesenen Bauunterhaltungsmittel nicht in vollem Umfang für die Bauunterhaltung. Die seit vielen Jahren nicht bedarfsgerechte Bauunterhaltung hat insbesondere bei Schulen und Sportanlagen zu einem erheblichen Sanierungsdefizit geführt, bei dessen Abbau der Senat die Bezirksämter mit einem Schul- und Sportanlagenanierungsprogramm gezielt unterstützt. Das Sanierungsdefizit bei Schulen und Sportanlagen ist aber bisher nicht kleiner geworden, sondern hat sich vergrößert.*

- 179 Der Rechnungshof hat wiederholt über die besorgniserregende Entwicklung der Bauunterhaltung berichtet. Aufgrund der schwierigen Haushaltslage Berlins werden den Bezirksämtern die Mittel für die bauliche Unterhaltung seit Mitte der 90er-Jahre deutlich unterhalb des tatsächlichen Bedarfs zugemessen. Zudem verwenden die Bezirksämter die im Rahmen der Globalsummen zugewiesenen Bauunterhaltungsmittel nicht in vollem Umfang für die Bauunterhaltung. Der Rechnungshof hatte deshalb bereits in seinem Jahresbericht 1998 (T 263 bis 266) darauf hingewiesen, dass eine nicht bedarfsgerechte Bauunterhaltung in hohem Maße unwirtschaftlich ist, weil sie zur Folge hat, dass vorhandene Schäden schnell größer werden, zusätzliche Folgeschäden bis hin zum Substanzverlust eintreten und die spätere Beseitigung der umfangreichen Schäden erheblich kostenaufwendiger wird. Das Abgeordnetenhaus hatte die Erwartung geäußert, dass der Senat durch Prioritäten bei der Verteilung der knappen Haushaltsmittel den nicht ausreichend berücksichtigten Bauunterhaltungsbedarf nach Möglichkeit abbaut (vgl. Auflagenbeschluss vom 17.06.99, Plenarprotokoll 13/65).
- 180 Der nicht ausreichend berücksichtigte Bauunterhaltungsbedarf hatte insbesondere bei Schulen und Sportanlagen zu einem erheblichen Sanierungsdefizit geführt. Deshalb hat der Hauptausschuss am 25. November 1998 beschlossen, 1999 insgesamt 25,6 Mio. € in den Haushaltsplan einzustellen. Mit diesen Mitteln sollte ein **Schul- und Sportanlagenanierungsprogramm** finanziert werden. Dieses Programm, das der gesamten Stadt sichtbare Verbesserungen bringen sollte, führt der Senat seitdem mit einem jährlichen Volumen von zunächst 51 Mio. € und derzeit 41 Mio. € fort. Nach dem Schulentwicklungsplan für die Jahre 2006 bis 2011 (Drs 15/5524) wird die Weiterführung des Programms angestrebt. Unter II. Nr. 7.1 - Schul- und Sportanlagenanierungsprogramm - wird ausgeführt: „Um die Bezirke beim

Abbau des vorhandenen Sanierungsdefizits gezielt zu unterstützen, werden ihnen seit 1999 im Rahmen eines Schul- und Sportanlagen-sanierungsprogramms maßnahmengebundene Mittel ausschließlich für die Instandsetzung/Instandhaltung von Schulen und Sporteinrichtungen zur Verfügung gestellt.“

- 181 Die für Bildung zuständige Senatsverwaltung hat erstmalig 1999 für das Schul- und Sportanlagen-sanierungsprogramm **Rahmenbedingungen** und **Vergabekriterien** aufgestellt, nach denen die Bezirksämter als Schulträger die einzelnen Maßnahmen anzumelden und durchzuführen haben. Danach sollten ausschließlich Instandsetzungs- und Instandhaltungsmaßnahmen gefördert werden. Vom Programm sollten insbesondere investive Projekte (Neubauten, Umbauten, Erweiterungsbauten) ausgeschlossen sein. Die Senatsverwaltung hat die Bezirksämter in den Rahmenbedingungen ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass dieses Sanierungsprogramm die Verpflichtung, für die laufende bauliche Unterhaltung ihrer Schulen und Sporteinrichtungen zu sorgen, nicht aufhebt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung den Bezirksämtern nicht auferlegt hat, den bestehenden Sanierungsbedarf anhand einer systematischen **Zustandserfassung** der Gebäude und Sportanlagen zu ermitteln, bevor sie einzelne Sanierungsmaßnahmen anmelden. Dies wäre auch als Grundlage für **Erfolgskontrollen** erforderlich gewesen.

Die Senatsverwaltung hat in ihren Stellungnahmen ausgeführt, dass zum Zeitpunkt der erstmaligen Auflage des Programms im Jahr 1999 nicht bekannt gewesen sei, ob es in den Jahren 2000 und folgende erneut finanziert werden würde. Insofern sei es seinerzeit nicht erforderlich gewesen, den Bezirksverwaltungen von Programmbeginn an aufzuerlegen, den Gesamt-sanierungsbedarf zu definieren und durch die Baudienststellen einen qualifizierten Status über den Bauzustand aller Schul- und Sportanlagen zu erheben; es wurde lediglich das Finanzvolumen abgefragt, welches benötigt wird, um die dringlichsten Maßnahmen im betreffenden Haushaltsjahr zu realisieren. Sie hat ferner darauf hingewiesen, dass als Ziel die Sanierung der dringlichsten Maßnahmen des jeweiligen Jahres definiert sei und der Grad der Zielerreichung jährlich abgeglichen und dargestellt würde. Das „zu erreichende Ziel“ sei „die vollständige Verausgabung der Mittel für dringende Sanierungsmaßnahmen“.

Der Rechnungshof hält derartige nur auf das jeweilige Jahr und den vollständigen Mittelabfluss bezogene Erfolgskontrollen - angesichts des inzwischen im neunten Jahr fortgesetzten Programms - für nicht sachgerecht, weil so nicht festgestellt werden kann, inwieweit das erhebliche Sanierungsdefizit abgebaut worden ist sowie ob und wie das Programm weitergeführt werden soll.

- 182 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es sich bei etwa 20 v. H. des Programmolumens der Jahre 1999 bis 2002 um **investive Projekte** (Neubauten, Umbauten oder Erweiterungsbauten) gehandelt hat. Einige

Bezirksämter haben sogar Neubaumaßnahmen, die sie zunächst in ihre Investitionsplanung aufgenommen hatten, über das Schul- und Sportanlagen-sanierungsprogramm durchgeführt.

Der Rechnungshof hat gegenüber den Bezirksämtern beanstandet, dass sie entgegen den Rahmenbedingungen des Schul- und Sportanlagen-sanierungsprogramms unter Inanspruchnahme von Sanierungsmitteln investive Projekte durchgeführt und dadurch dem Abbau des Sanierungsdefizits Mittel entzogen haben. Gegenüber der Senatsverwaltung hat der Rechnungshof beanstandet, dass sie entgegen ihren eigenen Rahmenbedingungen für das Sanierungsprogramm investive Projekte genehmigt und gefördert hat.

In ihren Stellungnahmen haben einige Bezirksämter geltend gemacht, dass die Abgrenzung zwischen Grundinstandsetzungsmaßnahmen und Investitionsmaßnahmen nicht eindeutig sei. Die Senatsverwaltung hat die Auffassung vertreten, dass es sich bei den vom Rechnungshof beispielhaft genannten Maßnahmen nicht um investive Projekte, sondern um Unterhaltungsmaßnahmen gehandelt habe.

Der von einigen Bezirksämtern geltend gemachte Einwand mag bei einzelnen Maßnahmen berechtigt sein. Die von der Senatsverwaltung vertretene Auffassung entspricht jedoch nicht den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs. So war bei etlichen Maßnahmen bereits anhand von Maßnahmebezeichnungen wie Errichtung von Funktionsräumen, Schaffung einer Sportanlage, Umbau der Deutschlandhalle zu einer Eissporthalle, Umbau und Erneuerung der naturwissenschaftlichen Unterrichtsbereiche, Umbau eines Tennis-Großspielfeldes, Ausbau des Dachgeschosses zur Errichtung von Fachunterrichtsräumen zu erkennen, dass es sich um investive Projekte (Neubauten, Umbauten, Erweiterungsbauten) und nicht um Unterhaltungsmaßnahmen handelte.

- 183 Die Bezirksämter haben bei der **Vergabe von Bauleistungen** häufig die Vergabevorschriften nicht eingehalten. Sie sind vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abgewichen, obwohl Ausnahmen von diesem Grundsatz nicht gerechtfertigt waren. Teilweise wurden Leistungen aufgeteilt, um eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung zu umgehen.

Der Rechnungshof hat die mangelnde Beachtung des gesetzlichen Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung insbesondere deshalb 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, und weil aus den erzielbaren Preisvorteilen Mittel für weitere Sanierungen zur Verfügung gestanden hätten.

Die Bezirksämter haben die Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen eingeräumt.

- 184 Im Schulentwicklungsplan 2006 bis 2011 führt der Senat zur Weiterführung des Schul- und Sportanlagen-sanierungsprogramms aus, dass „zum Teil noch immer“ Sanierungsbedarf bestehe. Dies erweckt den Eindruck, dass sich die Situation an den Schulen und Sporteinrichtungen insgesamt bereits verbessert hat und dass mit einer Weiterführung des Programms das noch bestehende Sanierungsdefizit abgebaut werden könne.

Obwohl im Zeitraum von 1999 bis 2006 im Rahmen des Schul- und Sportanlagen-sanierungsprogramms über 1 700 Maßnahmen mit Gesamtkosten von 372 Mio. € realisiert worden sind, ist der **Sanierungsbedarf** aber erheblich angestiegen. Dem Beschluss des Hauptausschusses zur Finanzierung des Schul- und Sportanlagen-sanierungsprogramms (T 180) ging eine Abfrage bei den Bezirksämtern von Juli/August **1998** über den Umfang der für die Bauunterhaltung von Schulen erforderlichen Mittel voraus, die einen Mittelbedarf von **409 bis 435 Mio. €** ergab. Nach einer Abfrage bei den Bezirksämtern im Jahr **2004** hat die Senatsverwaltung den vordringlichen Mittelbedarf für die Sanierung von Schulen und Sportanlagen mit **846 Mio. €** beziffert. Im Zusammenhang mit Überlegungen von Bezirksämtern, das Sanierungsdefizit bei Schulen und Sportanlagen im Rahmen von Public-Private-Partnership-Modellen abzubauen, ist Anfang **2007** sogar schon ein geschätzter Sanierungsbedarf an allen Berliner Schulen von **1,5 Mrd. €** genannt worden. Die Senatsverwaltung will diese Schätzung zurzeit noch nicht bestätigen, sieht aber aufgrund von noch nicht abschließend ausgewerteten aktuellen Erhebungen einen Sanierungsbedarf in einer Größenordnung von über 1 Mrd. € als durchaus realistisch an.

- 185 Die Hauptursache des bei Schulen und Sportanlagen entstandenen Sanierungsdefizits ist die schon seit Mitte der 90er-Jahre **nicht mehr bedarfsgerechte Bauunterhaltung** (vgl. T 179).

Dies wird auch durch das Schreiben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 19. Februar 2004 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses (rote Nr. 2326) über die Hochbauunterhaltung der Schulen vor dem Hintergrund der Richtwerte der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) deutlich. Die Senatsverwaltung hat ausgeführt, dass den Bezirken 60 Mio. € für den baulichen Unterhalt von Schulen und Sportanlagen im Rahmen ihrer Globalsumme bereitgestellt würden. Zusätzlich stehe das Schul- und Sportanlagen-sanierungsprogramm mit 41,1 Mio. € zur Verfügung, sodass insgesamt ein Volumen von 101,1 Mio. € verwendet werden könnte. Erfahrungsgemäß liege aber die Veranschlagung in den Bezirkshaushaltsplänen im Durchschnitt lediglich bei rd. 55 v. H. der Zuweisung (das entspräche rd. 33 Mio. € für Schulen und Sportanlagen). Damit stünden tatsächlich rd. 74 Mio. € zur Verfügung. Diesen Betrag stellt die Senatsverwaltung den Richtwerten der KGSt gegenüber. Nach den Empfehlungen der KGSt solle ein Wert von 1,2 v. H. der Wiederbeschaffungswerte für die bauliche Unterhaltung verwendet werden. Dies entspräche für die Schulen und Sportanlagen rd. 129 Mio. €.

Allerdings ließen die Empfehlungen der KGSt übergangsweise eine Unterschreitung des Richtwertes von bis zu 40 v. H. zu, sodass sich als Mindestwert ein Betrag von 77,4 Mio. € errechne. Dieser Mindestwert werde derzeit knapp verfehlt.

Der Rechnungshof hält die Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen für unzutreffend. Sie verkennt, dass zu den Mitteln für die laufende Bauunterhaltung von 33 Mio. € nicht die Mittel des Schul- und Sportanlagensanierungsprogramms von 41,1 Mio. € hinzugerechnet werden dürfen. Das Schul- und Sportanlagensanierungsprogramm dient gerade nicht der von den Bezirksämtern weiterhin allein zu gewährleistenden laufenden Bauunterhaltung, sondern der gezielten Unterstützung der Bezirke beim Abbau des vorhandenen, durch jahrelange unzureichende laufende Bauunterhaltung entstandenen Sanierungsdefizits (vgl. T 180 und 181). Folglich wird der Mindestwert von 77,4 Mio. € nicht nur knapp, sondern ganz erheblich um 44,4 Mio. € (77,4 Mio. € - 33 Mio. €) verfehlt. Der Richtwert von 129 Mio. € wird sogar um 96 Mio. € (129 Mio. € - 33 Mio. €) unterschritten. Zudem kann die tatsächliche Mittelbereitstellung nach den Empfehlungen der KGSt zwar um bis zu 40 v. H. nach beiden Seiten um den Richtwert schwanken, sie muss aber im Durchschnitt weniger Jahre jeweils die Höhe des Richtwertes erreichen. Wenn der Richtwert über mehrere Jahre ohne Ausgleich in den Folgejahren unterschritten wird, tritt ein Substanzverlust ein.

In ihrer Stellungnahme führt die Senatsverwaltung für Finanzen aus, dass die Betrachtungsweise des Rechnungshofs völlig außer Acht lasse, dass der Richtwert auf einen - vermutlich überhöhten - Gebäude-Istbestand angewendet werde. Die Senatsverwaltung weist auf die Empfehlung der KGSt hin, wonach der Gebäudebestand mit dem Ziel zu überprüfen sei, nicht notwendige Gebäude aufzugeben/zu verkaufen, sofern die Gefahr des Substanzverlustes bestehe. Die vom Rechnungshof geforderte Annäherung der Zuweisung an den Richtwert nach KGSt werde unter der gegebenen Haushaltslage nur durch Aufgabe nicht benötigter Infrastrukturanlagen möglich sein. Um zukünftig der Gefahr eines Substanzverlustes durch zu knappe Veranschlagung von Bauunterhaltungsmitteln zu entgehen, habe der Senat den Bezirksämtern eine Mindestansatzbildung vorgegeben.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Senatsverwaltung, dass nicht benötigte Infrastrukturanlagen aufzugeben sind. Dies ändert aber nichts daran, dass das Sanierungsdefizit bei den Schulen und Sportanlagen von Jahr zu Jahr größer wird und mit dem - derzeitigen - Schul- und Sportanlagensanierungsprogramm nicht nachhaltig abgebaut werden kann.

186

**Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat und die Bezirksämter den Sanierungsbedarf von Schulen und Sportanlagen nicht weiter ansteigen lassen, sondern das entstandene Sanierungsdefizit abbauen. Er erwartet insbesondere, dass**



- die Zuweisung von Bauunterhaltungsmitteln an die Bezirksämter sich den von der KGSt empfohlenen Richtwerten wieder annähert,
- die zugewiesenen Bauunterhaltungsmittel von den Bezirksämtern in vollem Umfang für die bauliche Unterhaltung verwendet werden,
- aus dem Schul- und Sportanlagenanierungsprogramm keine investiven Projekte wie Neu-, Um- und Erweiterungsbaumaßnahmen durchgeführt werden,
- zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der knappen Haushaltsmittel konsequent nach dem gesetzlichen Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung verfahren wird und
- für das Schul- und Sportanlagenanierungsprogramm Erfolgskontrollen durchgeführt werden.

## 2. Überhöhte Entgelte im Bereich der Jugendberufshilfe

*Die für Jugend zuständige Senatsverwaltung hat im Bereich der Jugendberufshilfe als Teil der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII mit Trägern der freien Jugendhilfe überhöhte Entgelte vereinbart, indem sie einvernehmlich festgesetzte Standards der Personalausstattung überschritt. Das führte zu Mehrausgaben der bezirklichen Jugendämter als Kostenträger in Höhe von mindestens 3 Mio. € in den Jahren 2002 bis 2006. Darüber hinaus wurde eine überhöhte Ausstattung mit Leitungspersonal zugelassen, die weitere ungerechtfertigte Mehrausgaben von mindestens 1,7 Mio. € jährlich verursachte.*

187 Werden Einrichtungen und Dienste der Träger der freien Jugendhilfe in Anspruch genommen, so sind gemäß § 77 SGB VIII Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe anzustreben. Landesrecht regelt, dass die Kostenätze für die Inanspruchnahme von Individualleistungen nach dem SGB VIII den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, der Sparsamkeit und der Leistungsfähigkeit Rechnung zu tragen haben und vorzukalkulieren sind (§ 49 AG KJHG).

Der Rechnungshof hat die Kalkulation und Vereinbarung von Entgelten der für Jugend zuständigen Senatsverwaltung mit Trägern der freien Jugendhilfe im Bereich der sozialpädagogischen Hilfen zur beruflichen und sozialen Integration problembelasteter junger Menschen geprüft. Diese Jugendbe-

rufshilfe ist Teil der in § 13 SGB VIII geregelten Jugendsozialarbeit. Wie schon bei ähnlichen Prüfungen in anderen Bereichen (vgl. Jahresberichte 2003 T 150 bis 155 und 2005 T 117 bis 124) ergaben sich auch hier Mängel von erheblicher finanzieller Bedeutung.

- 188 Die Senatsverwaltung und die in der Liga zusammengeschlossenen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin hatten zur Ermittlung der Kosten, die der Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 77 SGB VIII zu übernehmen hat, am 10. Oktober 1995 zunächst die Berliner Kostensatzrahmenvereinbarung für den Jugendhilfebereich (KSRV) geschlossen. Zum 1. Januar 1999 wurde die allgemeine Regelung des § 77 SGB VIII für bestimmte Jugendhilfeleistungen durch die konkreteren Regelungen der neuen §§ 78a bis 78g SGB VIII ergänzt.

Erst am 5. Mai 2003 haben die Senatsverwaltung und die in der Liga zusammengeschlossenen Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin sowie die Vereinigung sonstiger Leistungserbringer als „Ergebnis einer lange währenden Diskussion“ (Präambel) den **Berliner Rahmenvertrag für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe (BRVJ)** geschlossen, der der neuen Rechtslage Rechnung trägt und die KSRV ablöst. Er schließt auch Leistungen ein, die - wie die Jugendberufshilfe - weiterhin nur der allgemeinen Regelung des § 77 SGB VIII unterfallen, und erklärt alle Regelungen und Bestimmungen des BRVJ, die für die Leistungen nach §§ 78a ff. SGB VIII gelten, auch für die nach § 77 SGB VIII für anwendbar. Dementsprechend waren nun auch für die Jugendberufshilfe Kostenvereinbarungen zu schließen, die jeweils Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen umfassen.

- 189 Dem Anliegen der Gesetzesreform, die Transparenz von Kosten und Leistungen zu erhöhen, den Mitteleinsatz effizienter zu gestalten und die Kostenentwicklung in der Jugendhilfe zu dämpfen, sind die Vertragsparteien mit dem BRVJ nur bedingt nähergekommen. Trotz der „lange währenden Diskussion“ kam eine Einigung über konkrete Standard- und Kostenabsenkungen nicht zustande. In der Präambel des BRVJ wird hierzu angemerkt, für die sorgfältige Erarbeitung und Vereinbarung von Leistungsbeschreibungen, Standards und Verfahrensregelungen, die der Finanzlage Berlins Rechnung tragen, werde ein längerer Zeitraum benötigt. Der BRVJ ist daher nur als ein bis zum 31. Dezember 2005 befristeter Übergangsvertrag geschlossen worden, der noch um ein Jahr verlängert und erst dann durch den endgültigen „BRVJug“ vom 15. Dezember 2006 abgelöst worden ist.

Der BRVJ sieht eine pauschale Absenkung der Entgelte in jährlichen Stufen vor (insgesamt durchschnittlich 6,84 v. H.). Die erforderliche Leistungsminderung „obliegt der Verantwortung des Leistungserbringers“. Ferner verpflichteten sich die Vertragsparteien im BRVJ, die auf der Grundlage der KSRV mit den jeweiligen Trägern vereinbarten Leistungsstandards sowie beschlossenen Allgemeinen Leistungsbeschreibungen bis zum 31. Dezember 2005, d. h. während der (ursprünglichen) Laufzeit des BRVJ,

anzupassen. Die für die Jugendberufshilfe maßgebliche „Leistungsbeschreibung nach § 13 SGB VIII: Jugendsozialarbeit“ i. d. F. vom 6. Juni 2002 ist erst mit Wirkung vom 1. Juni 2006 durch die „**Allgemeine Leistungsbeschreibung**: Jugendberufshilfe als Teil der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 2 und 3 SGB VIII“ ersetzt worden.

- 190 Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof galt die neue Allgemeine Leistungsbeschreibung Jugendberufshilfe noch nicht. Zur Frage der Fortgeltung der alten Allgemeinen Leistungsbeschreibung mit Inkrafttreten des BRVJ hatte die Senatsverwaltung im Mai 2004 die Ansicht vertreten, wegen der notwendigen Standardabsenkung infolge der pauschalen Absenkung der Entgelte gelte diese zwar nicht unmittelbar, aber im Rahmen der weiterlaufenden Vereinbarungen mit Trägern dennoch mit flexiblen Abweichungen fort. Von daher hat der Rechnungshof sein Augenmerk vor allem darauf gerichtet, ob die von der Senatsverwaltung mit den Trägern geschlossenen Verträge Leistungsvereinbarungen enthalten, die den Vorgaben der alten Allgemeinen Leistungsbeschreibung Jugendberufshilfe entsprechen bzw. im Hinblick auf die Entgeltabsenkung demgegenüber Standardabsenkungen vorsehen. Diese Trägerverträge sind für die bezirklichen Jugendämter bindend, die für den Abschluss der Einzelfallverträge zuständig und zugleich Kostenträger sind.
- 191 Der Rechnungshof hat bei seiner stichprobenweisen Prüfung festgestellt, dass die Senatsverwaltung mit den Trägern ganz überwiegend nur **Entgeltvereinbarungen** geschlossen hat. Angebotsbezogene Leistungsvereinbarungen als verbindliche Grundlage für die Leistungserbringung und Entgeltkalkulation sowie Qualitätsentwicklungsvereinbarungen fehlten dagegen. Die Entgeltkalkulationen ließen sich nur aus alten Kostenblättern ableiten, die weder einheitlich noch verbindlich waren. Regelungen zur Festlegung von Pauschalen/Obergrenzen, die für einige Kostenarten wie Instandhaltung, sächlicher Betreuungsaufwand, zentrale Verwaltungskostenumlage möglich wären, fehlten ebenfalls. Einseitig verwaltungsintern festgelegte Obergrenzen für diese Kostenpositionen wurden vielfach nicht eingehalten. Kalkulationen waren häufig nicht nachvollziehbar und somit auch nicht plausibel und transparent. Die Senatsverwaltung verzichtete dennoch überwiegend auf Erläuterungen sowie Nachweise (z. B. für Miete, Abschreibungen, Instandhaltung) und nimmt auch keinen Vergleich von „Soll“ und „Ist“ der Personalausstattung als einen Aspekt der Qualitätskontrolle vor, obwohl dadurch finanzielle Nachteile für das Land Berlin nicht auszuschließen sind.
- 192 Hinsichtlich der Kalkulation der Personalkosten hat der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung in vielen Fällen eine höhere **Personalausstattung** finanziert, als für den Regelfall in der Allgemeinen Leistungsbeschreibung Jugendberufshilfe vom 6. Juni 2002 vorgegeben:

- Für die Angebote der sozialpädagogisch begleiteten Berufsausbildung sind bei einer Gruppenstärke von 14 Auszubildenden 3,5 Stellen für Fachkräfte zur Absicherung der Ausbildung, Lernförderung und psychosozialen Förderung vorgesehen. Die Senatsverwaltung arbeitet mit dem Maßstab Stellenschlüssel, der die durchschnittliche Anzahl von Auszubildenden bzw. Betreuten je pädagogischer Fachkraft ausdrückt. Dieser Stellenschlüssel beträgt hier 4 (14 Auszubildende geteilt durch 3,5 Fachkräfte).
- Für die Angebote der sozialpädagogisch begleiteten Berufsfindung, beruflichen Orientierung und Qualifizierung zur Beschäftigung sind bei einer Gruppenstärke von 14 Jugendlichen 3 Stellen für Fachkräfte vorgesehen. Der Stellenschlüssel beträgt in diesem Fall 4,6.

Angebotsübergreifend können die Träger je Platz bis zu 4,25 v. H. Stellenanteile für Leitungsaufgaben zusätzlich einsetzen. Die Senatsverwaltung berücksichtigt auch diese Stellenanteile im Stellenschlüssel, der sich damit für die Angebotsbereiche auf 3,41 bzw. 3,89 verringert.

193 Mit Stand vom Oktober 2006 ergibt sich demgegenüber aus einer Übersicht der Senatsverwaltung folgendes Bild: Für den Bereich der Berufsausbildung sind für ca. die Hälfte der vereinbarten Plätze Stellenschlüssel vereinbart, die niedriger (und damit teurer) als 3,41 sind. Auch wenn in Einzelfällen die zusätzlichen Stellenanteile finanziell nicht bedeutsam scheinen, ergeben sich aufgrund der Vielzahl der vereinbarten Plätze jedoch insgesamt erhebliche Mehrausgaben für das Land Berlin. Für den gesamten Bereich der Jugendberufshilfe ergibt die Hochrechnung der überhöhten Stellenanteile, dass mindestens 24 Stellen für Fachpersonal insgesamt über dem in der Allgemeinen Leistungsbeschreibung einvernehmlich festgesetzten Standard berücksichtigt wurden. Dabei handelt es sich keinesfalls nur um niedriger eingestufte Stellen für Erzieher/innen, sondern anteilig auch um Stellen für Sozialarbeiter/innen und sogar Lehrkräfte. Hieraus ergeben sich bei der vereinbarten Auslastung der Leistungsangebote Mehrausgaben von insgesamt bis zu 900 000 € pro Jahr für die kostenträgenden bezirklichen Jugendämter. Auch unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren rückläufigen Zahl der Ausbildungsangebote und der tatsächlichen Auslastung ist für die Zeit von 2002 bis einschließlich 2006 noch von Mehrausgaben von mindestens 3 Mio. € auszugehen, die bei Beachtung der Allgemeinen Leistungsbeschreibung sowie der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vermeidbar gewesen wären.

194 Die Senatsverwaltung hatte in einer ersten Stellungnahme zunächst eingeräumt, dass rd. 80 v. H. der Ausbildungseinrichtungen einen im Vergleich zur Allgemeinen Leistungsbeschreibung Jugendberufshilfe vom 6. Juni 2002 niedrigeren (und damit teureren) Stellenschlüssel haben. In einer weiteren Stellungnahme hat sie dies mit einer Diskrepanz zwischen der Darstellungsweise in der Leistungsbeschreibung (ohne Stellenanteile für Leitung) und ihrer Übersicht im Intranet (mit Leitungsanteil) begründet und auf zwischenzeitliche Standardabsenkungen nach der Prüfung durch

den Rechnungshof hingewiesen. Eine generelle Überprüfung einzelner Kostenpositionen auf Angemessenheit oder sogar eine Neukalkulation lehnt sie ab und begründet dies damit, dass eine allgemeine Kostenprüfung nach dem BRVJ ebenso wie in Rahmenverträgen anderer Bundesländer nicht vorgesehen sei. Hinsichtlich der vereinbarten höheren Personalausstattungen verweist sie auf die besonders schwierige Klientel mit spezifischen Problemlagen, auf Berufe mit hohem Gefährdungsgrad (Elektriker, Dachdecker, Tischler) sowie auf Vorgaben der Handwerkskammer. Zudem weist sie auf die neu verabschiedeten Leistungsbeschreibungen hin, die die Angebote stärker strukturieren und differenzierte Personalausstattungen ausweisen.

Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Bei dem Personenkreis, dem Hilfen nach § 13 SGB VIII gewährt werden, ist grundsätzlich von sozial benachteiligten Jugendlichen mit einem erhöhten Unterstützungsbedarf auszugehen. Auf dieser Basis wurde in der Leistungsbeschreibung die Personalausstattung geregelt, die im Vergleich mit anderen Hilfebereichen nach dem SGB VIII schon erhöht ist. Die Vorgaben der Handwerkskammer fand der Rechnungshof bei der Prüfung in der Senatsverwaltung nicht dokumentiert. Ferner hat er festgestellt, dass niedrigere (und damit teurere) Stellenschlüssel als vorgegeben auch bei Berufsgruppen ohne Gefährdungsgrad (z. B. bei Fachkräften für das Gastgewerbe oder Bürokaufleuten) vereinbart wurden.

195 Der Rechnungshof vertritt die Auffassung, dass bei der Vereinbarung von Standards in Allgemeinen Leistungsbeschreibungen nicht nur das aus fachlicher Sicht notwendige Mindestmaß an Leistungsausstattung, sondern gleichzeitig auch das durch den Kostenträger maximal zu finanzierende Niveau festgelegt wird. Auch die neuen Leistungsbeschreibungen weisen diesen Grad an Verbindlichkeit nicht auf. Vereinbart worden ist lediglich eine formale Anpassung der Standards an die in den zurückliegenden Jahren pauschal prozentual reduzierten Entgelte durch Erhöhung der Regelgruppenstärke von 14 auf 15 Personen bei gleichbleibender Ausstattung mit Fachpersonal. Die Stellenschlüssel erhöhen sich dadurch rechnerisch gegenüber dem alten Standard (vgl. T 192) für die beiden Bereiche auf 3,62 bzw. 4,12. Die Senatsverwaltung geht in ihrer Stellungnahme davon aus, dass die Mehrheit der Leistungserbringer noch im Jahr 2006 neue Trägerverträge auf der Basis der neuen Leistungsbeschreibungen schließt. Dies hat jedoch aufgrund der von der Senatsverwaltung praktizierten Verfahrensweise, dass dem Abschluss neuer Entgeltvereinbarungen für bestehende Berufsausbildungsangebote keine aktuellen Kalkulationen vorausgehen, die die vorgegebenen Stellenschlüssel auch tatsächlich berücksichtigen, nicht den erforderlichen Einspareffekt.

196 Auch die Höhe der **Ausstattung mit Leitungspersonal** von bis zu 4,25 v. H. Stellenanteil pro Platz führt zu überhöhten Ausgaben. Dabei hat der Rechnungshof auf den Bereich der ambulanten Hilfen zur Erziehung nach § 27 ff. SGB VIII verwiesen. Hier dient bei der Berechnung der Stellenanteile für Leitungsaufgaben nicht die Platzzahl, sondern die Anzahl der

sozialpädagogischen Fachkräfte als Bezugsgröße. Auf eine pädagogische Fachkraft wird ein Stellenanteil von 0,1 für Leitungsaufgaben gewährt. Durch den Ansatz unterschiedlicher Bezugsgrößen wird bei der Jugendberufshilfe ein um mindestens 70 v. H. höherer Anteil gewährt. Die Senatsverwaltung begründet dies in ihrer Stellungnahme als Ergebnis eines zeit- und verhandlungsaufwendigen Prozesses mit den Leistungserbringern bereits Ende der 90er-Jahre. Ausgehandelt wurde demnach für die teilstationären Angebote der Jugendberufshilfe ein Leitungsanteil, der geringfügig unter dem für stationäre Einrichtungen liegt. Dieses Verhandlungsergebnis ist nicht gerechtfertigt und für das Land Berlin finanziell nachteilig.

Anders als beispielsweise bei stationärer Heimunterbringung ist bei der Jugendberufshilfe keine kalendertägliche Vollzeitbetreuung zu leiten und zu organisieren. Auch der Vergleich mit dem Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder, in dem sich der Anteil für Leitungspersonal ebenfalls nach der Platzzahl richtet, ergibt einen fast siebenfach höheren Anteil bei der Jugendberufshilfe. Bei der Vereinbarung der neuen Leistungsbeschreibungen seit Abschluss des BRVJ im Jahr 2003 hätte die Senatsverwaltung auf niedrigere Standards der Ausstattung mit Leitungspersonal dringen müssen. Stattdessen wurde jedoch aufgrund der Erhöhung der Regelgruppenstärke bei gleichbleibendem Bestand an Fachpersonal der Anteil für Leitungstätigkeit pro Gruppe sogar noch erhöht. Bereits die Bemessung des Leitungspersonals bei gleichem Maßstab wie bei den ambulanten Hilfen würde aufgrund der in beiden Angebotsbereichen insgesamt vorhandenen 1 800 Plätze (Stand: Oktober 2006) Einsparungen von 33 Stellen für Leitungsaufgaben bedeuten. Aufgrund der vorgesehenen Vergütung ergibt dies insgesamt 1,7 Mio. € jährlich bei der vereinbarten Auslastung der Angebote. Der Rechnungshof fordert die Senatsverwaltung auf, nachhaltig auf die Absenkung der bestehenden Standards für die Ausstattung mit Leitungspersonal hinzuwirken, um langfristig eine Reduzierung überhöhter Entgelte zu erreichen.

- 197 Der Rechnungshof beanstandet die in den Leistungsbeschreibungen großzügig vereinbarten Regel-Ausstattungen an Personal sowie die Überschreitung dieser Standards in der Vereinbarungspraxis.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die für Jugend zuständige Senatsverwaltung bei Kostenvereinbarungen mit Trägern der freien Jugendhilfe den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit unter besonderer Berücksichtigung der Finanzlage Berlins Rechnung trägt sowie Standards in Allgemeinen Leistungsbeschreibungen als oberes Kostenniveau einhält.**

### 3. Fehlende Satzungsregelungen zur Drittmittelforschung an Berliner Hochschulen

***Die Berliner Hochschulen haben die ihnen im Berliner Hochschulgesetz übertragene Aufgabe, die Drittmittelforschung der Hochschulmitglieder durch Satzung zu regeln, nicht erfüllt.***

- 198 Die Forschung mit Mitteln Dritter ist nach § 25 Hochschulrahmengesetz (HRG) Teil der Hochschulforschung. Sie zählt zu den dienstlichen Aufgaben der Hochschulmitglieder und unterliegt keinem Genehmigungsvorbehalt. Da dieses Recht den Hochschulmitgliedern nicht schrankenlos gewährt werden kann, wurden in den Ländern entsprechende Regelungen geschaffen.
- 199 Das Abgeordnetenhaus hat bei der Novellierung des Berliner Hochschulgesetzes (BerlHG) im Jahr 1986 auf die detaillierte Ausgestaltung der Vorschriften zur Drittmittelforschung im Gesetz verzichtet und die Regelung der Drittmittelforschung den Hochschulen im Rahmen ihrer akademischen Selbstverwaltung übertragen. Nach § 40 Satz 1 BerlHG ist von der Hochschule und den staatlichen Stellen das Recht der in der Forschung tätigen Hochschulmitglieder, im Rahmen ihrer dienstlichen Aufgaben auch Forschungsvorhaben durchzuführen, die aus Mitteln Dritter finanziert werden, nach Maßgabe des § 25 HRG zu gewährleisten. § 40 Satz 2 BerlHG bestimmt, dass die Hochschulen Näheres durch Satzung regeln. Satzungsregelungen obliegen gemäß § 61 BerlHG dem Akademischen Senat und sind von der für Wissenschaft zuständigen Senatsverwaltung zu bestätigen (vgl. § 90 BerlHG). Bisher haben die Hochschulen keine entsprechenden Satzungen beschlossen.
- 200 Die Senatsverwaltung hat im Jahr 2001 in einem Schreiben an die Hochschulen deutlich gemacht, dass die aus privaten Drittmitteln finanzierte Forschung mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption im Jahr 1997 in eine rechtliche Grauzone geraten ist, da hierdurch auch die Straftatbestände der Vorteilsgewährung und der Bestechlichkeit verschärft worden sind. Sie hat die Hochschulen aufgefordert, für die Einwerbung von Drittmitteln selbstständig Drittmittel-Richtlinien/-Satzungen zu erarbeiten und in Kraft zu setzen. Im Jahr 2004 hat sie ihre Aufforderung unter Hinweis auf das Grundsatzurteil des Bundesgerichtshofs vom 23. Mai 2002 im „Herzklappenskandal“ wiederholt. Die Hochschulen haben in ihren Stellungnahmen die Auffassung vertreten, dass Satzungsregelungen nicht erforderlich seien, und teilweise auf bestehende hochschulinterne Verwaltungsrichtlinien verwiesen.
- 201 Im Jahr 2006 hat der Rechnungshof bei der Technischen Universität Berlin (TU), der Freien Universität Berlin (FU), der Humboldt-Universität zu Berlin (HU), der Charité - Universitätsmedizin Berlin (Charité), der Technischen

Fachhochschule Berlin (TFH) und der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (FHTW) nachgefragt, inwieweit sie Satzungen zur Drittmittelforschung gemäß § 40 BerlHG erlassen haben. Während die Charité lediglich eine vom Fakultätsrat beschlossene und vom Aufsichtsrat der Charité bestätigte Drittmittelrichtlinie besitzt, verfügen die Hochschulen nur teilweise über interne Verwaltungsrichtlinien zur Drittmittelforschung. Satzungen im Sinne von § 40 BerlHG haben sie nicht erlassen.

- Die TFH hat „Richtlinien für die Einwerbung und Verwendung von Mitteln Dritter ...“ geschaffen.
- Die HU und die FU verweisen auf interne Regelungen der Verwaltungsbereiche, die für die Drittmittelbewirtschaftung an der Hochschule zuständig sind.
- Die TU und die FHTW haben bisher keine Verfahrensregelungen zur Forschung mit Mitteln Dritter getroffen.

202 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Satzungen zur Drittmittelforschung nicht erlassen worden sind. Daraufhin haben die beiden Fachhochschulen den Erlass von Satzungen zugesagt. Die Charité hat eine Bestätigung der Drittmittelrichtlinie durch den Aufsichtsrat bisher für ausreichend gehalten. Nunmehr wolle sie jedoch einen Antrag gemäß § 90 BerlHG stellen. Die drei Berliner Universitäten vertreten die Auffassung, dass sie zu einer Satzungsregelung nicht verpflichtet seien. Aus den Vorschriften der §§ 40, 61 BerlHG ergäbe sich keine gesetzliche Pflicht. Das Recht, Satzungen zu erlassen, beinhalte auch das Recht, auf den Erlass zu verzichten, wenn diese nicht als notwendig erachtet würden.

Die Senatsverwaltung hat die Hochschulen nunmehr aufgefordert, Satzungen in ihren Gremien beschließen zu lassen. Unabhängig davon müsse mit der anstehenden Novellierung des BerlHG entschieden werden, ob dieses künftig die Verpflichtung zum Erlass einer Satzung nach Maßgabe des § 25 HRG oder eine Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Rechtsverordnung enthalten soll.

203 Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Universitäten nicht. Den Hochschulen steht zwar als Satzungsgeber im Rahmen des HRG ein gewisser eigener Gestaltungsspielraum zu. Dieser Spielraum erstreckt sich jedoch nicht auf das „Ob“, sondern nur auf das „Wie“ der rechtlichen Gestaltung einer Satzung. Daher haben die Hochschulen den vom Gesetzgeber in § 40 Satz 2 BerlHG gegebenen Rechtssetzungsauftrag zu erfüllen.

204 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung nachdrücklich darauf hinwirkt, dass die Hochschulen das Verfahren zur Durchführung von Forschungsvorhaben, die aus Mitteln Dritter finanziert werden, rechtsverbindlich nach Maßgabe des Berliner Hochschulgesetzes regeln.**



#### 4. Unzureichendes Beteiligungsmanagement und -controlling von Hochschulen

***Das Beteiligungsmanagement und -controlling der Hochschulen bei Unternehmen des privaten Rechts, die sie gegründet oder an denen sie sich beteiligt haben, ist unzureichend. Insbesondere fehlen Vorgaben für konkrete Unternehmensziele. Die Hochschulen setzen sich nicht kritisch mit den Ergebnissen der Unternehmen auseinander und nehmen teilweise kaum Einfluss auf deren Geschäftstätigkeit. Sie prüfen auch nicht regelmäßig, ob die Voraussetzungen für eine Beteiligung noch gegeben sind.***

- 205 Die Hochschulen des Landes Berlin können sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit Zustimmung des für Hochschulen zuständigen Mitglieds des Senats von Berlin an Unternehmen beteiligen und Unternehmen gründen, sofern nicht Kernaufgaben in Forschung und Lehre unmittelbar betroffen sind (§ 4 Abs. 11 BerlHG). Während sich die Beteiligungen der Fachhochschulen ausschließlich auf Unternehmen erstrecken, an denen auch andere Berliner Hochschulen beteiligt sind, haben die drei großen Universitäten auch eigene Gesellschaften gegründet bzw. sich an Unternehmen beteiligt. Die Technische Universität Berlin (TU) ist gegenwärtig Gesellschafter von vier, die Freie Universität Berlin (FU) von vier und die Humboldt-Universität zu Berlin (HU) von zwei privatrechtlichen Unternehmen. Beteiligungsunternehmen sind (waren) u. a. die Multimedia Hochschulservice Berlin GmbH (MHSG), die Gesellschaft für Patentverwertung Berlin mbH (ipal GmbH), die Prüf- und Zertifizierstelle für Medizinprodukte GmbH (Berlin Cert GmbH), die IP Institut für Personalmanagement GmbH (IP), die TU Berlin Servicegesellschaft mbH (TU Servicegesellschaft mbH) und die Humboldt-Innovation GmbH.
- 206 Nachdem der Rechnungshof bereits in der Vergangenheit erhebliche Mängel und Versäumnisse bei der Gründung, dem Erwerb und der Verwaltung von Beteiligungen beanstandet und im Jahresbericht 2005 (T 186 bis 196) mit Bezug auf die MHSG über das fehlende Interesse von Berliner Hochschulen an ihrer eigenen Beteiligungsgesellschaft berichtet hat, haben die Hochschulen einen Teil der Unzulänglichkeiten beseitigt oder aber Beteiligungen zwischenzeitlich aufgegeben. Das **Beteiligungsmanagement und -controlling** an den Hochschulen selbst ist jedoch weiterhin unzureichend. Die Hochschulen sind sich ihrer aus den Vorschriften der LHO ergebenden Pflichten als Gesellschafter nicht hinreichend bewusst.
- 207 Die Hochschulen haben als landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts bei Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen nach § 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO insbesondere §§ 65 ff. LHO zu beachten. Sie sollen sich an der Gründung eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen in einer solchen

Rechtsform nur beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Ferner muss sichergestellt sein, dass die Hochschulen über einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, verfügen.

- 208 Die **Vorgabe konkreter Unternehmensziele** für jede Beteiligung ist eine wesentliche Voraussetzung für ein qualifiziertes Beteiligungscontrolling. Anhand dieser Ziele haben die Hochschulen regelmäßig zu prüfen, ob die Voraussetzungen für das Fortbestehen einer Beteiligung noch erfüllt sind und ob das wichtige Interesse der Hochschule daran noch gegeben ist. Ein Abgleich mit den Zielvorgaben ermöglicht es außerdem, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Dennoch wurden nur für die ipal GmbH, an der die TU, FU, HU, Technische Fachhochschule Berlin (TFH) und Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (FHTW) beteiligt sind, in einem bis zum Jahr 2012 geltenden Businessplan Ziele definiert, die jährlich in Abstimmung mit den Hochschulen konkretisiert werden. Für andere Beteiligungsunternehmen haben die Hochschulen konkrete Unternehmensziele nicht festgelegt.
- 209 Die TU hat sich zunächst an acht Unternehmen beteiligt, davon hat sie zwei Beteiligungen schon nach kurzer Zeit und zwei weitere Beteiligungen zum 31. Dezember 2006 aufgegeben. Angabegemäß konnte sie die von ihr mit diesen Beteiligungen verfolgten Ziele, die insbesondere auf die Stärkung des Forschungspotenzials und die Einwerbung von Drittmitteln gerichtet waren, nicht erreichen. Teilweise bleibt offen, woran die TU die Zielerreichung gemessen hat. Konkrete Zielvorgaben hat sie als Gesellschafter jedenfalls nicht gesetzt. Der Rechnungshof hat insbesondere kritisiert, dass die TU nicht rechtzeitig und umfassend geprüft hat, ob sich der von ihr mit den Beteiligungen angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.
- 210 Die FU hat sich im Jahr 2003 an der IP beteiligt. Gegenstand des Unternehmens ist die Erbringung von Dienstleistungen in den Bereichen allgemeine Personalmanagementberatung, spezielle personalpolitische Beratungsfelder und Vermittlung interkultureller Kompetenzen. Die IP soll dabei u. a. wissenschaftlich basiertes Know-how im Bereich Personalmanagement der FU verwerten und vermarkten. Konkrete Unternehmensziele hat die Universität nicht formuliert. Auch hat die FU die Nutzung des Know-how und eine aktive Mitarbeit der Universität in Projekten der IP nicht durch entsprechende Zielvorgaben gegenüber den betroffenen Universitätsbereichen sichergestellt. Tatsächlich werden Wissenschaftler der FU kaum als Berater und Dozenten für die IP tätig. Ebenso ist es dem Unternehmen nur zu einem geringen Teil gelungen, Drittmittel einzuwerben und Projekte zu akquirieren, die mit wissenschaftlichen Mitarbeitern der FU bearbeitet werden. Gegenwärtig ist nicht erkennbar, dass der von der Universität mit der Beteiligung verfolgte Zweck erreicht wird.

- 211 Nach § 65 Abs. 2 LHO sollen sich Hochschulen an der Gründung eines Unternehmens des privaten Rechts oder an einem bestehenden Unternehmen nur beteiligen, wenn sichergestellt ist, dass sie über einen **angemessenen Einfluss**, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, verfügen. Bei Unternehmen, die nicht kraft Gesetzes einen Aufsichtsrat zu bilden haben, soll in der Satzung ein entsprechendes Aufsichtsorgan vorgesehen werden. Ein besonderes Überwachungsorgan, in dem die Universitäten einen angemessenen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der Unternehmen ausüben und die Tätigkeit der Geschäftsführung kontrollieren können, ist weder bei der IP noch bei der Berlin Cert GmbH vorgesehen. Auch bei der TU Servicegesellschaft mbH ist ein entsprechendes Überwachungsorgan nicht eingerichtet worden. Daher können die TU bzw. FU nur über die Gesellschafterversammlung Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der Unternehmen ausüben. Dennoch nutzen beide Universitäten die Gesellschafterversammlungen der Unternehmen nur unzureichend, um ihre Interessen durchzusetzen bzw. die Geschäftstätigkeit der Unternehmen zu beeinflussen. So hat die TU nicht darauf hingewirkt, dass bei der Berlin Cert GmbH ein im Gesellschaftervertrag vorgesehenes Lenkungsgremium eingerichtet, Jahresabschlüsse von der Geschäftsführung rechtzeitig vorgelegt und Regelungen über Zustimmungsvorbehalte für Rechtsgeschäfte beachtet wurden. Bei der TU Servicegesellschaft mbH hat sie die fristgerechte Einberufung der Gesellschafterversammlung nicht angemahnt. Im Jahr 2002 hat keine und in den übrigen Jahren hat die Gesellschafterversammlung nicht - wie vorgesehen - in den ersten acht Monaten des Jahres stattgefunden.
- 212 Die Hochschulen stellen als Gesellschafter jährlich den Jahresabschluss für ihre Beteiligungsunternehmen fest und entlasten die Geschäftsführer, ohne sich vorher nachweislich kritisch mit den Jahresabschlussergebnissen befasst oder aber eigene Prüfungen durchgeführt zu haben. Wertende Auseinandersetzungen mit den vorgelegten Geschäftsergebnissen, die aus Sicht der Hochschule auch Auswirkungen auf deren Haushalt und eine Einschätzung bestehender Risiken deutlich machen, finden nicht in gebotener Umfang statt. Zwar fertigen einige Hochschulen Berichte zur Verwaltung und Entwicklung ihrer Beteiligungen, sie setzen sich in diesen Berichten jedoch kaum mit den Geschäftsergebnissen und wirtschaftlichen Entwicklungen der Unternehmen auseinander, sondern schließen sich im Wesentlichen den Ausführungen der Wirtschaftsprüfer an. Bei der Berlin Cert GmbH und der TU Servicegesellschaft mbH, bei denen Prüfungen des Jahresabschlusses durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft laut Gesellschaftsvertrag nicht vorgesehen sind, bleibt offen, auf welcher Grundlage die TU regelmäßig über die **Feststellung des Jahresabschlusses** und die Entlastung der Geschäftsführung entschieden hat. Sie hat weder als Gesellschafter eigene Prüfungen vorgenommen noch Unterlagen über betriebswirtschaftliche Auswertungen von der Geschäftsführung angefordert, obwohl die von den Geschäftsführungen vorgelegten Lageberichte nur unzureichende Aussagen enthalten.

- 213 Das unzureichende Beteiligungsmanagement der TU kommt auch darin zum Ausdruck, dass die Universität über Jahre **wirtschaftliche Beziehungen**, wie z. B. den Leistungsaustausch, Auftragserteilung und -abrechnung sowie die Nutzung hochschuleigener Ressourcen durch die Berlin Cert GmbH und die TU Servicegesellschaft mbH, nicht geregelt hat. Dies hat zu finanziellen Risiken für die Hochschule geführt und die Beteiligungsunternehmen zulasten des Hochschulhaushalts begünstigt.
- 214 Der in Vorbereitung der Gründung der Berlin Cert GmbH am 19. Dezember 2000 von der TU mit den übrigen Gesellschaftern des Unternehmens geschlossene Vorvertrag regelte die Grundzüge der Zusammenarbeit zwischen Universität und Berlin Cert GmbH. Er legte u. a. fest, dass nach Gründung des Unternehmens ein Kooperations- sowie ein Miet- und Nutzungsvertrag für Räume und medizintechnische Prüfgeräte zu schließen sind. Diese vertraglichen Regelungen, die auch die Überlassung von Personal der Universität einschließen, sind erst vier Jahre nach der Beteiligung an dem Unternehmen, im Mai 2004, getroffen worden. Aufgrund der fehlenden vertraglichen Grundlagen hat die TU seit 2001 Mietzins- und Nutzungsentgeltansprüche sowie Erstattungsansprüche für Personalüberlassung nicht geltend gemacht und die ausstehenden Beträge aus den Jahren 2001 bis 2004 von insgesamt 121 000 € der Berlin Cert GmbH erst 2004 in Rechnung gestellt. Dabei hat sie auf eine angemessene Verzinsung ihrer Forderungen verzichtet. Da das Unternehmen seinerzeit Zahlungen nicht leisten konnte, hat die TU am 12. Mai 2004 dem Abschluss einer Tilgungsvereinbarung zugestimmt. Gleichzeitig hat die TU eine Rangrücktrittserklärung abgegeben. Dies hat zur Folge, dass die anderen Gläubiger der Berlin Cert GmbH vorrangig zu befriedigen sind. Die TU trägt damit ein erhebliches finanzielles Risiko. Nur bei einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung des Unternehmens kann sie auch künftig mit Zahlungseingängen rechnen. Die Vorgehensweise der TU verstößt zudem gegen die mit der Genehmigung der damaligen Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur zur Beteiligung an der Berlin Cert GmbH verbundenen Maßgabe, alle Rechtsgeschäfte zu unterlassen, die das über die Stammeinlage abgedeckte Haftungsrisiko der TU erhöhen.
- 215 Die Zusammenarbeit der TU mit der im Jahr 2000 gegründeten TU Servicegesellschaft mbH, deren Unternehmensgegenstand die Förderung der Wissenschaft und der TU in Forschung, Lehre und praktischer Anwendung durch die Ausrichtung von Veranstaltungen wie Kongressen und Messen ist, wurde erst nach fünf Jahren im September 2005 in einem Kooperationsvertrag geregelt. Dessen Regelungen betreffen u. a. die Leistungen des Unternehmens für die Universität, die Überlassung von Personal durch die TU und das Abrechnungsverfahren. Dennoch waren Anfang 2006 wesentliche Fragen der Geschäftsbeziehungen zum Unternehmen noch immer nicht geklärt.

Abgesehen davon, dass ein Anstellungsvertrag mit dem von der TU im Jahr 2001 abgeordneten Geschäftsführer der Gesellschaft bisher nicht geschlossen worden ist, sind für einen von der Servicegesellschaft für die TU

organisierten weiterbildenden Masterstudiengang die zu erbringenden Leistungen und die Verantwortungsabgrenzung, die Ressourcennutzung der Universität, die Finanzierung und Abrechnungsmodalitäten bis heute vertraglich nicht geregelt worden. Auch hat die TU Forderungen gegenüber ihrer Servicegesellschaft in Höhe von 185 000 € aus den Leistungsabrechnungen von Veranstaltungen der Jahre 2001 und 2003 und insoweit bestehende Unstimmigkeiten in der Vergangenheit nicht mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt.

- 216 Entsprechend § 65 Abs. 2 LHO haben die Hochschulen im Rahmen des Beteiligungsmanagements und -controllings die zuständigen Organe der Hochschulen in regelmäßigen Abständen über die Verwaltung und Entwicklung ihrer Beteiligungen durch **Vorlage eines Berichts** zu unterrichten. Diese Aufgabe haben alle Hochschulen in der Vergangenheit nicht wahrgenommen, entsprechende Regelungen hatten sie dazu nicht getroffen. Nachdem der Rechnungshof auf diese Versäumnisse hingewiesen hatte, haben die TU 2003, die FU und die HU 2005 und die TFH 2006 erstmals ihrem Kuratorium berichtet. Offen bleibt, wie die übrigen Hochschulen eine regelmäßige Unterrichtung ihrer Gremien sicherstellen.
- 217 Die TU hat zugesagt, nunmehr für ihre Beteiligungsunternehmen konkrete Unternehmensziele auszuhandeln und ein Raster und Vorschläge für Zielbilder zu erarbeiten (T 209). Die Vorschläge sollen später Eingang in die Businesspläne finden und für Entscheidungen über die Weiterführung von Beteiligungen genutzt werden. Darüber hinaus sollen künftig bei allen Unternehmen, an denen die TU beteiligt ist, die Jahresabschlüsse durch Wirtschaftsprüfer geprüft werden. Ergänzend würden eigene Bewertungen vorgenommen und die Ergebnisse dokumentiert werden (T 212). Die TU hat außerdem mitgeteilt, dass sie die Zusammenarbeit mit der Berlin Cert GmbH auf der Grundlage eines noch zu schließenden Kooperationsvertrages fortführen werde. Auch sei das Unternehmen bestrebt, die noch offenen Forderungen der Hochschule (T 214) alsbald auszugleichen, 40 000 € seien bereits getilgt. Im Übrigen erfolge seit 2007 eine Verzinsung der Forderungen. Auch die Ansprüche der TU aus den Leistungsabrechnungen der TU Servicegesellschaft mbH (T 215) seien inzwischen abgegolten.
- 218 Die FU hat mitgeteilt, dass es bei einem kleinen Beratungsunternehmen wie der IP (T 210) in der Anfangsphase schwierig sei, quantitative Zielvorgaben festzulegen, die als Bewertungsmaßstab dienen können. Sie hat jedoch nicht angegeben, ob sie jetzt, vier Jahre nach der Gründung des Unternehmens, Unternehmensziele formuliert hat.
- 219 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung darauf hinwirkt, dass die Hochschulen ihren Aufgaben als Beteiligungsverwaltung umfassend nachkommen, indem sie insbesondere**

- für jede Beteiligung konkrete Unternehmensziele formulieren,
- sich regelmäßig mit den erreichten Geschäftsergebnissen und der wirtschaftlichen Entwicklung ihrer Beteiligungsunternehmen auseinandersetzen,
- die zuständigen Organe der Hochschule zeitnah über die Verwaltung und Entwicklung der Beteiligungen unterrichten und
- regelmäßig prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Beteiligung noch gegeben sind.

## E. Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz

### Fortgesetzt unwirtschaftliche Sammlung von Bioabfällen

*Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) führen im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgungspflicht die getrennte Sammlung von Bioabfällen in Berlin durch. In einem auf Veranlassung des Senats von den BSR in Auftrag gegebenen Gutachten wird festgestellt, dass dies vermeidbare Kosten von 6,3 Mio. € pro Jahr verursacht, ohne dass ein eindeutiger ökologischer Vorteil gegeben ist. Die für Umwelt zuständige Senatsverwaltung hat das Abgeordnetenhaus über die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens nur unzureichend informiert. Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Bioabfallsammlung eingestellt wird.*

- 220 Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) führen im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgungspflicht die getrennte Sammlung von Bioabfällen, derzeit ganz überwiegend im Innenstadtbereich, durch. Der Rechnungshof hatte die Wirtschaftlichkeit der Sammlung und Verwertung von Bioabfällen bereits in den Jahren 1998 und 2001 geprüft (vgl. Jahresberichte 1999 T 552 bis 567 und 2002 T 414 bis 424). Das Abgeordnetenhaus hatte den Senat daraufhin aufgefordert zu berichten, wie vom Jahr 2005 an mit der Sammlung von Bioabfällen verfahren werden soll. Infolgedessen legte der Senat mit Beschluss vom 1. April 2003 fest, dass zu untersuchen sei, wie die Entsorgung der häuslichen Bioabfälle über das Jahr 2005 hinaus sichergestellt werden kann. Die BSR beauftragten im September 2003 ein Team mit der Gutachtenerstellung zum Thema „Szenarien der Bioabfallsammlung in Berlin“. Der letzte Teil der Studie, für die insgesamt 124 000 € ausgegeben worden sind, wurde im September 2004 vorgelegt. Der Rechnungshof nahm dieses Gutachten zum Anlass, sich erneut mit der Thematik zu befassen.
- 221 Nach einem Vergleich verschiedener Szenarien (Fortführung der Bioabfallsammlung in bisheriger Form, Einstellung, Optimierung und Ausweitung, je nach Stadtquartieren differenzierte Bioabfallsammlung) unter ökonomischen und ökologischen Aspekten kommen die Gutachter zu dem Ergebnis, dass „jede Form der Bioabfallsammlung ... auch unter optimierten Bedingungen kostenintensiver als die vollständige Abschaffung“ sei. Die Einstellung der Sammlung sei ökonomisch gegenüber dem Ist-Zustand sowie der Optimierung vorteilhafter. Die Gutachter bezifferten die **Kostenreduzierungen beim Verzicht auf die Bioabfallsammlung** gegenüber dem Status quo mit Gesamtkosten von 13,6 Mio. € auf 6,3 Mio. € jährlich. Selbst bei einer Optimierung ergebe sich noch ein Reduzierungspotenzial von 3,5 Mio. € pro Jahr. Die Sammelmengen befänden sich immer noch auf einem konstant niedrigen Niveau. So seien 80 v. H. der Bioabfallgefäße im

Innenstadtbereich nur zum geringen Teil gefüllt; die Sammelfahrzeuge enthielten im Durchschnitt nur knapp die Hälfte des zulässigen Ladegewichts.

- 222 Zum **ökologischen Nutzen** stellen die Gutachter fest, dass der getrennten Bioabfallsammlung „kein übergreifender, eindeutiger ökologischer Vorteil gegenüber der hochwertigen Restmüll-Beseitigung zuzuschreiben“ sei. Dies beruhe u. a. auf den strengen Abluftreinigungsvorschriften für Müllverbrennungsanlagen und Mechanisch-Physikalische Stabilisierungs-Anlagen, dem hohen energetischen Nutzungsgrad moderner Müllverbrennungsanlagen, dem Deponierungsverbot für unbehandelten Siedlungsabfall seit dem 1. Juni 2005 und dem hohen Schadstoffeintrag in den Boden durch Kompost. Die ökobilanziellen Daten, bezogen auf Energie und Emissionen, bildeten kein zwingendes Argument für die getrennte Erfassung und Verwertung von Bioabfällen. Eine technisch hochwertige Restabfallentsorgung sei hierzu eine gleichwertige Alternative.
- 223 Trotz der festgestellten erheblichen wirtschaftlichen Nachteile und einem nicht eindeutigen ökologischen Vorteil der Bioabfallsammlung sprechen sich die Gutachter in einer Schlussempfehlung für deren Beibehaltung unter optimierten Bedingungen aus. Als Argumente für die Empfehlung werden die Problematik, die Einstellung der Öffentlichkeit verständlich zu machen sowie die Vorbildfunktion Berlins als Bundeshauptstadt aufgeführt. Diese Empfehlung steht jedoch im Widerspruch zu den vorher im Gutachten detailliert dargelegten ökonomischen und ökologischen Bewertungen der untersuchten Szenarien und ist auch angesichts der geringen Akzeptanz (vgl. T 221) nicht plausibel.
- 224 In ihrem Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 4. April 2005 (rote Nr. 2982) hat die für Umwelt zuständige Senatsverwaltung wesentliche Aussagen des Gutachtens ganz oder im Wesentlichen unberücksichtigt gelassen. So ist der Hinweis auf den nicht nachgewiesenen ökologischen Vorteil der Sammlung gegenüber der Einstellung nicht enthalten. Die Einstellung der Bioabfallsammlung (und integrierte Behandlung mit dem Restabfall) wird lediglich kurz und unkommentiert erwähnt, ohne dies als Alternative zu ihrer Beibehaltung (mit Optimierungen) weiter zu erörtern, obwohl das Gutachten feststellt, dass eine Einstellung wirtschaftlich günstiger sei als jede Form der Beibehaltung auch unter optimierten Bedingungen. Der Rechnungshof hat diese **unzureichende Unterrichtung des Parlaments** beanstandet und erneut empfohlen, die Bioabfallsammlung einzustellen.
- 225 Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass Mehrkosten der Bioabfallsammlung von 2 € pro Einwohner und Jahr für eine umweltgerechte Verwertung sozial verträglich seien. Der Rechnungshof hält eine rechnerische Verteilung der Mehrkosten über alle Einwohner jedoch nicht für aussagefähig, da



die einzelnen Haushalte sehr unterschiedlich von Entgelten für die Bioabfallsammlung betroffen sind. Zudem ist die Sozialverträglichkeit kein Kriterium des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG).

Der Senatsverwaltung zufolge würden Forschungen zahlreiche positive und wertgebende Eigenschaften von Bioabfallkompost - insbesondere Humushaushalt der Böden und Erosionsminderung - belegen, die aus methodischen Gründen im Gutachten nicht berücksichtigt worden seien. Dem Gutachten ist jedoch zu entnehmen, dass positive Effekte der Humuswirtschaft in die ökologische Betrachtung einbezogen wurden. Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Vor- und Nachteile von getrennter Bioabfallsammlung einerseits und Miterfassung über die Restabfalltonne andererseits ökologisch die Waage halten.

226 Die Umsetzung der Empfehlung des Rechnungshofs, die Bioabfallsammlung einzustellen, käme nach Auffassung der Senatsverwaltung einem Verstoß gegen die bundesgesetzlich verbindlichen Vorgaben gleich. Dem Rechnungshof ist zwar bekannt, dass im KrW-/AbfG der Verwertung von Abfällen grundsätzlich der Vorrang vor deren Beseitigung gegeben wird. Dieser Vorrang ist jedoch nicht absolut, denn die Verwertung muss nach § 5 Abs. 4 KrW-/AbfG auch wirtschaftlich zumutbar sein, d. h. die mit der Verwertung verbundenen Kosten dürfen nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären. Die Kosten von Sammlung, Transport und Verwertung der Bioabfälle betragen laut Gutachten 13,6 Mio. € jährlich; eine Abfallbeseitigung über die Restabfalltonne würde dagegen nur entsprechende Kosten von 7,3 Mio. € jährlich verursachen. Die Mehrkosten der getrennten Bioabfallsammlung betragen also 6,3 Mio. € und verdoppeln fast die Kosten, ohne dass ein Zusatznutzen nachgewiesen ist. Damit ist die Bioabfallsammlung wirtschaftlich nicht zumutbar.

227 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Umwelt zuständige Senatsverwaltung das Abgeordnetenhaus nur unzureichend informiert und bei ihren Empfehlungen die Wirtschaftlichkeit außer Acht gelassen hat. Bei ökologischer Gleichwertigkeit von Fortführung und Einstellung der Sammlung von Bioabfällen ist es aus Sicht des Rechnungshofs geboten, die wirtschaftlichste Variante zu wählen und damit die Haushalte von vermeidbaren Mehrkosten zu entlasten.

**Der Rechnungshof empfiehlt daher, dass die Bioabfallsammlung eingestellt wird.**

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

### 1. Erhebliche Mängel bei der Anlage und Pflege des Landschafts- und Erholungsparks im Zentrum des Entwicklungsbereichs Berlin-Johannisthal/Adlershof

*Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und das Bezirksamt Treptow-Köpenick haben erhebliche Mängel bei der Anlage und Pflege des Landschafts- und Erholungsparks im Zentrum des Entwicklungsbereichs Berlin-Johannisthal/Adlershof zu verantworten, die bereits zur Verwahrlosung von Teilen der Parkanlage geführt haben. Das Ziel, den Entwicklungsbereich durch den Landschafts- und Erholungspark nachhaltig aufzuwerten, wird bisher verfehlt.*

228 Berlin hat in den Jahren 1992 bis 1994 mehrere städtebauliche Entwicklungsbereiche - darunter auch den etwa 420 ha großen Entwicklungsbereich Berlin-Johannisthal/Adlershof - gemäß § 165 Abs. 3 BauGB förmlich festgelegt, um die dort vorhandenen städtebaulichen Defizite zügig beseitigen zu können und die Gebiete aufzuwerten.

Das Entwicklungskonzept für den Entwicklungsbereich Berlin-Johannisthal/Adlershof sah vor, im Zentrum des Gebiets einen naturnahen **Landschafts- und Erholungspark** (im Folgenden: Landschaftspark), der ein Naturschutzgebiet umschließt, mit einer Gesamtfläche von etwa 70 ha zu errichten. Die Parkanlage mit umfangreichen Gehölzpflanzungen sollte zum Naturschutzgebiet durch Trockenmauern begrenzt werden. Außerdem war geplant, das Naturschutzgebiet durch erhöhte Holzstege sowie durch parallel zu den Trockenmauern verlaufende Promenadenwege und balkonförmige Plattformen (sog. Stadtfenster) erlebbar zu machen. Am Rand des Landschaftsparks waren insgesamt 30 hochwertig ausgestattete sog. Stadtgärten (z. B. Sport- und Spielanlagen oder Themengärten) vorgesehen. Nach dem Kosten- und Finanzierungsplan sollte der Landschaftspark mit insgesamt 20 Mio. € aus dem Landeshaushalt und aus Mitteln für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen finanziert werden.

Ein vom Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses erbetener Sonderbericht des Rechnungshofs vom 24. März 2000 (rote Nr. 0394) und entsprechende Beschlüsse des Abgeordnetenhauses haben die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung veranlasst, auf zahlreiche, nicht den „Wirtschaftlichen Standards des öffentlichen Bauens“ entsprechende Ausstattungen zu verzichten (z. B. das Stegekreuz über dem Naturschutzgebiet für etwa 2 Mio. €). Die für den Landschaftspark vorgesehenen Ausgaben sind daraufhin um 4,3 Mio. € reduziert worden.

- 229 Mit der Vorbereitung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme hat Berlin einen treuhänderischen Entwicklungsträger beauftragt und mit diesem u. a. einen Treuhandvertrag geschlossen (§ 167 BauGB). Der Entwicklungsträger hat - gestützt auf diesen Vertrag - sämtliche Planungsleistungen sowie bestimmte Dienstleistungen für die Erschließung des Entwicklungsbereichs einem mit ihm geschäftlich verbundenen Dritten übertragen (Generalplanervertrag).

Wesentliche Teile des Landschaftsparks, wie die Gehölzpflanzungen, Promenadenwege, Trockenmauern, Holzsteganlagen und drei Stadtgärten mit den Bezeichnungen „Himmelsspiegel“, „Blütenmosaik“ und „Rollfeld“, waren im Jahr 2002 fertiggestellt und vom Entwicklungsträger abgenommen worden. Im Jahr 2004 hat das Bezirksamt Treptow-Köpenick die Pflege und Unterhaltung des Landschaftsparks übernommen. Der Besitzübergang von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in das Fachvermögen des Bezirksamts steht noch aus. Der Rechnungshof hat Mitte 2006 den Zustand des Landschaftsparks überprüft und dabei erhebliche Mängel festgestellt.

- 230 Im Landschaftspark wurden **Gehölze** für 1,9 Mio. € gepflanzt. Etwa 100 neu gepflanzte Bäume sind bereits abgestorben. Weitere Bäume zeigen Mangelercheinungen, wie z. B. geringe Zuwächse und schwache Kronen, sodass diese voraussichtlich ebenfalls durch Neupflanzungen ersetzt werden müssen.

Wesentliche Ursachen für den schlechten Zustand der Gehölze sind nach den vom Bezirksamt Treptow-Köpenick übergebenen Gutachten neben den schwierigen Klima- und Standortbedingungen (z. B. hohe Temperaturschwankungen, starke Winde und sandiger, nährstoffarmer Boden) zahlreiche schwerwiegende Mängel bei der Planung, Ausführung und Pflege der Parkanlage. So habe es der Generalplaner (T 229) versäumt, Bodenuntersuchungen durchführen zu lassen, um die Bedingungen für die Pflanzung und Pflege der Gehölze zu ermitteln. Bei der Pflanzung von Gehölzen sei eine nicht fachgerechte Pflanztechnik angewandt und es seien Pflanzen mit unzureichender Qualität verwendet worden. Mängel bei der anschließenden Entwicklungspflege, die den beauftragten Gartenbauunternehmen oblag, wie z. B. ein nicht sachgerechter Pflanzschnitt sowie eine unzureichende Wasserversorgung, hätten schließlich zum Absterben von Gehölzen geführt.

- 231 Im Landschaftspark sind 650 m lange und 3,5 m breite begehbare und mit Edelstahlgeländern versehene **Holzsteganlagen** für 550 000 € errichtet worden. Die Steghölzer sind stark verformt, zum Teil gesplittert und von Fäule und Pilz befallen. Die Holzstege sind seit September 2005 wegen akuter Unfallgefahr auf der gesamten Länge mit angemieteten Bauzäunen gesperrt.

Ursachen für die Schäden sind nach den Unterlagen der Senatsverwaltung und des Bezirksamts in erster Linie zahlreiche vom damaligen Generalplaner (T 229) zu verantwortende Planungs- und Ausführungsmängel und die

ebenfalls vom Generalplaner ausdrücklich verlangte Verwendung von (ungeeignetem) Eichenholz. Die voraussichtlichen Ausgaben für die Mängelbeseitigung und die Reparatur der Holzsteganlagen würden etwa 100 000 € betragen.

Die inzwischen angefallenen Ausgaben für den Bauzaun von 10 000 € werden von der Senatsverwaltung übernommen.

- 232 Der 3 160 m<sup>2</sup> große Stadtgarten „**Himmelsspiegel**“ besteht aus einem Wasserbecken, in dem sich „der Himmel von Adlershof“ spiegeln sollte, und einer bepflanzten Pergola. Der Stadtgarten ist mit Ausgaben von 345 000 € angelegt worden.

Das Wasserbecken des „Himmelsspiegels“ wurde im Jahr 2004 „außer Betrieb gesetzt“. Die Stufen zum Wasserbecken sind verschoben und nicht verfugt. Sie stellen eine Unfallgefahr dar. Das etwa 43 x 30 m große und 1,20 m tiefe Betonbecken ist außerdem undicht und inzwischen ausgetrocknet. Eine Wasserleitung zum Befüllen des Beckens und eine Pumpenanlage sind nicht vorhanden. Die Bepflanzung der Pergola ist zum größten Teil nicht angewachsen.

Ursache für den Zustand des „Himmelsspiegels“ soll nach Auskunft der Senatsverwaltung die Insolvenz des mit der Fertigstellung der Anlage beauftragten Bauunternehmens im Jahr 2002 gewesen sein. Das Bauvorhaben hätte daher nicht vollständig beendet werden können. Haftungs- und Gewährleistungsansprüche seien nicht durchzusetzen gewesen. Es bestünden erste Überlegungen, das Becken mit Sand zu füllen und für Beach-Volleyball auszustatten.

- 233 Der Stadtgarten „**Blütenmosaik**“ ist für 148 000 € angelegt worden. Er besteht aus 27 höhengestaffelten Pflanzbehältern aus Metall, die mit unterschiedlichen Substraten befüllt wurden und unterschiedliche Vegetationen ermöglichen sollten.

Die Bepflanzung der Pflanzbehälter des Stadtgartens „Blütenmosaik“ ist nicht gepflegt, die Metallwände sind mit Graffiti verunstaltet. Die Kieselrandstreifen sind überwuchert und als Einfassung nicht mehr erkennbar.

Die Wirkung des „Blütenmosaiks“ weicht stark von der planerischen Konzeption ab. Das Bezirksamt erwägt den Abriss der Anlage.

- 234 Insgesamt macht der Landschaftspark einen verwahten Eindruck. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Entwicklungsträger, der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und dem Bezirksamt Treptow-Köpenick den Zustand des Landschaftsparks und die bei einigen Anlagen erheblichen Mängel beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass mit dem Landschaftspark

das Entwicklungsziel der qualitativen Aufwertung des Entwicklungsbereichs Johannisthal/Adlershof nachhaltig nur dann erreicht werden kann, wenn die Mängel zügig beseitigt und die Anlagen angemessen gepflegt werden.

235 Der zurzeit beauftragte treuhänderische Entwicklungsträger für den Entwicklungsbereich, der den seinerzeit verantwortlichen Entwicklungsträger im Januar 2004 abgelöst hat, hat darauf hingewiesen, dass alle Aktivitäten im Zusammenhang mit der Fertigstellung der Grünflächen sowie deren Pflege bereits vor Aufnahme seiner Tätigkeit im Entwicklungsbereich von der Senatsverwaltung und vom Bezirksamt übernommen worden seien.

236 Der Senatsverwaltung sind die baulichen Mängel seit Langem bekannt. Sie hat bestätigt, dass u. a. Planungsfehler und Ausführungsmängel die Ursache hierfür sind. Gewährleistungsansprüche gegenüber dem seinerzeit verantwortlichen Generalplaner bestünden jedoch nicht mehr, weil der abgelöste Entwicklungsträger mit dem Generalplaner im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung Ende 2001 die Aufhebung des Generalplanervertrages vereinbart und auf die Gewährleistung für die im Rahmen des Generalplanervertrages erbrachten Leistungen verzichtet habe. Inzwischen seien auch Gewährleistungsfristen für ausführende Unternehmen abgelaufen oder diese seien insolvent. Die Senatsverwaltung sehe keine Möglichkeit mehr, die **Beseitigung der Mängel** auf Kosten der vorgenannten Unternehmen durchzusetzen. Die Bewirtschaftung der Parkanlage habe sie dem Bezirksamt übertragen, um eine personelle und finanzielle Entlastung der Entwicklungsmaßnahme zu erreichen.

Die Senatsverwaltung habe bereits mehrfach dem Bezirksamt angeboten, nach Vorlage von fachlich und wirtschaftlich geprüften Vorschlägen des Bezirksamts die Finanzierung für die Mängelbeseitigung zu übernehmen. Mit der Übergabe von Planung, Durchführung und Pflege an das Bezirksamt im Jahr 2004 läge die Handlungs- und Initiativverantwortung beim Bezirksamt.

Weiterhin hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass es für das Bezirksamt aus Kapazitätsgründen problematisch sei, die Gesamtkoordination von Pflege und konzeptioneller Fortentwicklung des Landschaftsparks in dem erforderlichen Maße wahrzunehmen. Die geteilten Zuständigkeiten würden auf fachlicher Ebene zwischen dem zuständigen Fachbereich der Senatsverwaltung und dem Bezirksamt umfangreiche Abstimmungen erfordern. Der zuständige Fachbereich der Senatsverwaltung werde Anfang 2007 eine Arbeitsgruppe aller Beteiligten anregen, um ein Konzept zur Pflege und zum Erhalt des Landschaftsparks zu erarbeiten.

Im Zusammenhang mit der **Finanzierung der Pflege und des Erhalts des Landschaftsparks** hat die Senatsverwaltung ferner dargelegt, dass dieser der Aufwandsklasse IV zuzuordnen sei. Eine dauerhafte Einstufung des Landschaftsparks in die Aufwandsklasse III als „Grünanlage mit gesamtstädtischer Freizeit- und Erholungsfunktion“ sei zwar aus pflegerischer Sicht wünschenswert, müsse aber vor dem Hintergrund des vorhandenen

Grünanlagenunterhaltungsplafonds und der Vergleichbarkeit mit anderen Anlagen gesehen werden. Der durch die Senatsverwaltung für Finanzen festgelegte Grünanlagenunterhaltungsplafond erfordere es, dass 56 v. H. der Berliner Grünanlagen in der niedrigsten Aufwandsklasse IV gepflegt werden müssten. Der Bezirk Treptow-Köpenick sei im Verhältnis zu anderen (Rand-)Bezirken gut ausgestattet (nur 49 v. H. seiner Flächen seien der Aufwandsklasse IV zugeordnet). Er habe damit einen Spielraum, bezirksinterne Prioritäten zu setzen.

Die Senatsverwaltung erwägt vorzuschlagen, dass zumindest der derzeit im Bau befindliche Bereich des Landschaftsparks (2. Bauabschnitt - Südfuge -) mit einer Fläche von 8,8 ha künftig der Aufwandsklasse III zugeordnet wird.

- 237 Das Bezirksamt Treptow-Köpenick hat bestätigt, dass es den Landschaftspark seit dem Jahr 2004 pflegen würde. Es habe der Senatsverwaltung aber schriftlich mitgeteilt, dass es nur einen mängelfreien Landschaftspark in seinen Besitz übernehmen werde. Zur Feststellung der Ursachen und für die Beseitigung der Mängel habe das Bezirksamt mehrere Gutachten eingeholt und aus dem Bezirkshaushalt finanziert. Außerdem habe es 200 Gehölze durch Nachpflanzungen ersetzt und sich durch intensive Pflege bemüht, die ungünstigen Bodenbedingungen auszugleichen. Auch in den folgenden Jahren sei eine intensive Pflege der Pflanzungen notwendig, um das Entwicklungsziel eines naturnahen Landschaftsparks zu erreichen.

Das Bezirksamt hält die Einstufung des Landschaftsparks in die niedrigste Aufwandsklasse IV für bedenklich. Es ist der Auffassung, dass mit den von 2007 an bereitstehenden Mitteln von 182 000 € jährlich der Landschaftspark zukünftig nur unzureichend gepflegt werden kann und folglich weiter verwahrlosen wird.

- 238 Der Rechnungshof stellt fest, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für die unterbliebene Mängelbeseitigung im Landschaftspark verantwortlich ist, weil sie der Aufhebungsvereinbarung des Entwicklungsträgers mit dem Generalplaner und dem Verzicht auf Haftungs- und Gewährleistungsansprüche zugestimmt hat. Den derzeitigen Pflegezustand des Landschaftsparks hat dagegen das Bezirksamt Treptow-Köpenick zu verantworten. Es hat versäumt, notwendige Prioritäten zu setzen. Die vom Jahr 2007 an bereitgestellten Mittel dürften kaum ausreichen, den Landschaftspark angemessen zu pflegen und zu erhalten. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass allein die auf die Fläche des Landschaftsparks entfallenden anteiligen Straßenreinigungsgebühren jährlich etwa 80 000 € (entspricht mehr als 40 v. H. der Pflegepauschale) betragen. Rechnerisch verbleiben somit für die Pflege und den Erhalt lediglich 102 000 € (0,30 €/m<sup>2</sup> pro Jahr). Angesichts der knappen Haushaltsmittel Berlins empfiehlt der Rechnungshof, weitere Investitionen in den Landschaftspark (z. B. für die noch nicht angelegten Stadtgärten) nur dann zu realisieren, wenn die Beseitigung der vorhandenen baulichen Mängel sowie die Pflege und der Erhalt des Landschaftsparks finanziell nachhaltig gesichert sind. Ferner ist es zwingend

notwendig, die Zusammenarbeit zwischen der Senatsverwaltung und dem Bezirksamt zu verbessern.

**Um eine weitere Verwahrlosung des Landschaftsparks aufzuhalten und das Ziel der Aufwertung des Entwicklungsbereichs zu erreichen, erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zusammen mit dem Bezirksamt Treptow-Köpenick das angekündigte Konzept für die Beseitigung der baulichen Mängel, die Pflege und den Erhalt des Landschaftsparks zügig erarbeitet, die notwendigen Ausgaben ermittelt und deren Finanzierung klärt.**

## **2. Unwirtschaftlicher Einsatz von Mitteln des Landes Berlin, des Bundes und der Europäischen Union (Gemeinschaftsinitiative URBAN II)**

***Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat ein Kunstprojekt im Programmgebiet der Gemeinschaftsinitiative URBAN II mit insgesamt 429 000 € finanziert. Die Zweck-Mittel-Relation der eingesetzten öffentlichen Mittel war unangemessen. Die Durchführung des Projekts war so mangelhaft, dass die damit verfolgten Ziele insgesamt nicht erreicht wurden.***

239 Die Europäische Gemeinschaftsinitiative URBAN stellt aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Fördermittel für krisenbetroffene Stadtteile bereit. In Berlin ist es Ziel eines Projekts der Gemeinschaftsinitiative URBAN II, das Programmgebiet rund um den S-Bahnhof Ostkreuz wirtschaftlich und sozial zu beleben und nachhaltig zu entwickeln. Im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in den Jahren 2004 und 2005 u. a. im sog. Kaskelkiez, der zum Programmgebiet gehört, ein **Kunstprojekt** mit dem Titel „**Ein Viertel auf fünf Wegen**“ mit insgesamt 429 000 € aus den Programmen URBAN II (Anteil der EU an den Gesamtkosten: 49 v. H.), „Stadtumbau Ost“ (Anteil des Bundes an den Gesamtkosten: 7 v. H.) und aus Landesmitteln (Anteil Berlins an den Gesamtkosten: 44 v. H.) finanziert.

240 Für das Kunstprojekt ist ein Wettbewerb unter Beteiligung der Anwohner durchgeführt worden. Allein für die Planung und Organisation des Projekts einschließlich der Durchführung des Wettbewerbs entstanden Ausgaben von knapp 100 000 €. Davon entfielen 45 000 € auf die **Bürgerbeteiligung**. Nach den Unterlagen der Senatsverwaltung haben von den im unmittelbar betroffenen Gebiet wohnenden etwa 8 000 Menschen nur wenige an den öffentlichen Informationsveranstaltungen teilgenommen: Den ersten Anwohnerabend haben 90 Personen - d. h. etwas mehr als 1 v. H. der Anwohner - besucht, von denen sich 26 an einer Fragebogenaktion beteiligten. Neun bzw. 17 interessierte Bürger nahmen an zwei „Spaziergängen“

durch das Gebiet teil. 50 bis 60 Personen haben die unentgeltlich angebotenen Kremserfahrten genutzt.

- 241 Im Rahmen des Kunstprojekts „Ein Viertel auf fünf Wegen“ wurden nur an vier von fünf Bahnunterführungen zum Kiez unterschiedliche **Lichtinstallationen** mit den Bezeichnungen „Lichtlinien“ (an der Brücke Karlshorster Straße), „Kunst-Raum-Öffentlichkeit-Konstruktion-Atmosphären“ (an der Brücke Marktstraße/Boxhagener Straße), „Die grünen Wege“ (an der Unterführung Pfarrstraße/Wiesenweg) und „Rote geschwungene Form“ (an der Unterführung der Kaskelstraße zum Bahnhof Nöldnerplatz) angebracht. Die Lichtinstallationen sollten „zu einer positiven Selbstdarstellung und zur Imageverbesserung des Quartiers, zur Aufwertung des öffentlichen Raums und Stärkung der Identifikation der Bewohner sowie zur Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung“ beitragen.

Die Senatsverwaltung hat die Lichtinstallationen im Februar 2005 der Öffentlichkeit übergeben und im März 2006 die Wirkung der Maßnahme in einem internen Vermerk als positiv bewertet. Sie hat hierbei insbesondere auf die Darstellung des Kaskelkiez in der Presse (Imageverbesserung), eine Verbesserung der Beleuchtungssituation und des Sicherheitsgefühls (insbesondere für Frauen) sowie eine verbesserte Gestaltungsqualität der Unterführungen (Aufwertung des öffentlichen Raumes) verwiesen. Die Stärkung der Identifikation der Bevölkerung sei ebenfalls erreicht worden, weil die Kunstwerke „nicht durch Graffiti o. Ä. beschädigt worden seien“. Das Projekt habe dazu beigetragen, die Bevölkerungsentwicklung in diesem Kiez zu stabilisieren. Die Senatsverwaltung hat ihre Bewertungen im Einzelnen nicht belegt.

Der Rechnungshof hat Mitte 2006 die Realisierung der künstlerischen Entwürfe der vier Lichtinstallationen und deren Auswirkungen auf die Zielerreichung des Kunstprojekts „Ein Viertel auf fünf Wegen“ geprüft und dabei erhebliche Mängel festgestellt.

- 242 Mit der Lichtinstallation „**Lichtlinien**“ sollte nach dem künstlerischen Entwurf an den beiden Brücken der Unterführung an der Karlshorster Straße „auf die vorhandene Situation, die Parameter des Umfeldes, den Ort und die Funktion reagiert werden“. Lineare, kalt-weiße Lichtelemente an den Tunneldecken der Doppelbrücke in Fahrtrichtung der Züge sollten den Raum unter den Brücken in grelles Licht tauchen.

Die Ausführung der Lichtinstallation weicht erheblich vom künstlerischen Entwurf ab. Statt die Brücken durchgehend zu beleuchten, wurde die Installation nur über den beiden Bürgersteigen realisiert, weil bei der Planung versäumt worden war, die Sicherheitsanforderungen für die vorhandenen Stromoberleitungen der Straßenbahn zu berücksichtigen. Zudem wurde nur eine der beiden Brücken beleuchtet. Die Lichtinstallation besteht aus 24 handelsüblichen (in Baumärkten erhältlichen) Leuchtstoffröhren. Dafür wurden - einschließlich Montage - Bauausgaben von 13 000 € ausgewiesen. Das Honorar für die Künstlerin - einschließlich eines zusätzlichen Um-



planungshonorars für die drastische Reduzierung der ursprünglich geplanten Zahl der Leuchtstoffröhren - betrug 22 000 €. Im Herbst 2006 waren die „Lichtlinien“ nicht mehr in Betrieb.

- 243 Bei der Lichtinstallation „**Kunst-Raum-Öffentlichkeit-Konstruktion-Atmosphären**“ sollten verkehrsabhängig geschaltete farbige Leuchtflächen die Eingangssituation zum Kiez verbessern. Der künstlerische Entwurf bestand u. a. aus einer mit digitaler Bildbearbeitung erstellten Abbildung der Bahnunterführung, die eine extrem helle Ausleuchtung der Unterführung zeigte.

Die Ausführung der Lichtinstallation weicht erheblich vom künstlerischen Entwurf ab. Es wurde nicht die gesamte Unterführung ausgeleuchtet. Die Lichtinstallation wurde nur an den beiden Stirnseiten der Unterführung angebracht. Zudem reicht die Lichtstärke noch nicht einmal aus, den Straßenraum unter den Beleuchtungskörpern auszuleuchten. Das Ergebnis steht in deutlichem Missverhältnis zu der im Entwurf dargestellten Wirkung. Außerdem war die Lichtinstallation defekt: Von den sechs zum Kaskelkiez weisenden Leuchtflächen war ein Segment im September 2006 ständig dunkel; beim verkehrsabhängigen Farbwechsel von grünem zu blauem Licht leuchteten nur noch vier Segmente. Auf der anderen Brückenseite waren von fünf Leuchtflächen nur vier in Betrieb. Die Ausgaben für die Lichtinstallation betragen 110 000 €.

- 244 Für die Lichtinstallation „**Die grünen Wege**“ sollten nach dem künstlerischen Entwurf die Wände von zwei unmittelbar hintereinander liegenden Unterführungen auf jeder Seite mit einem rechteckigen grünen Leuchtband versehen werden.

Die Ausführung entspricht weitgehend dem Entwurf. Im Auswahlverfahren hatte die Jury bei den Kunstwerken zwar besonderen Wert auf Vandalismussicherheit gelegt. Die grünen Leuchtbänder wurden aber aus zerbrechlichem transparenten Kunststoff gefertigt, obwohl es vandalismusresistente Leuchtenabdeckungen aus dem nur unwesentlich teureren schlagfesten, glasklaren und einfärbbaren Material Polycarbonat gibt und eine solche Leuchtenabdeckung auch bei dieser Lichtinstallation technisch möglich gewesen wäre. Die Ausgaben hierfür betragen 65 000 €. Im September 2006 war die grüne Kunststoffverkleidung in einem Bereich zerstört. Sie war seit mehreren Monaten nicht repariert worden.

- 245 Die Lichtinstallation „**Rote geschwungene Form**“ sollte nach dem künstlerischen Entwurf die Umrisse des Kaskelkieses darstellen. Sie besteht aus einem glasfaserverstärkten Kunststoffkörper, der - mit pulsierendem roten Licht beleuchtet - das pulsierende Leben im Kaskelkiez symbolisieren sollte.

Diese Lichtinstallation wurde mit besonders hohem Aufwand hergestellt. Zur Anfertigung musste eine (Negativ-)Form nach Vorgaben der Künstler handwerklich angefertigt werden. Für die Wartung kann das Objekt moto-

risch abgesenkt werden. Es ist mit einem Graffitienschutz versehen. Die Ausgaben für die Lichtinstallation betragen 87 000 €. Ihre Ausführung entspricht dem Entwurf. Allerdings „pulsierte“ die Lichtinstallation im September 2006 nicht mehr.

- 246 Die vier Lichtinstallationen sind elektrische Beleuchtungsanlagen im öffentlichen Außenbereich. Aufgrund der Verkehrssicherungspflicht gelten für derartige Anlagen besondere Anforderungen, die Gegenstand von Normen oder Sicherheitsbestimmungen wie der DIN VDE 0100-714 und der DIN VDE 0100-737 sind. Der Rechnungshof hat zahlreiche **technische Mängel** festgestellt.

Bei drei der vier Lichtinstallationen waren die Stromzuführungen nicht normgerecht ausgeführt. Zum Beispiel wurden Mantelleitungen aus PVC verwendet, die wegen fehlender Beständigkeit gegen ultraviolettes Licht im Außenbereich nur zulässig sind, wenn sie nicht der unmittelbaren Sonneneinstrahlung ausgesetzt sind. Sie hätten in geeigneten Schutzrohren verlegt werden müssen. Eine Lichtinstallation wurde aus den in unmittelbarer Nähe stehenden Straßenlaternen mit Strom versorgt. Dazu wurden unzulässige Aufputz-Verteilerdosen verwendet und die Strom führenden Leitungen vorschriftswidrig mit Kabelbindern an den Laternenmasten und Brückenteilen befestigt. Bei einer weiteren Lichtinstallation war die Stromzuleitung im Bürgersteigbereich in Fußhöhe frei hängend verlegt. Schutzrohre waren zum Teil beschädigt, qualitativ unzureichend (einfache Kunststoffrohre oder flexible Rohre anstelle von sog. Panzerrohren) oder statt mit Schraubschellen unzulässigerweise mit Klemmschellen befestigt. Eine Stromleitung war bei der Verlegung beschädigt worden (angeschnittene Isolierung).

- 247 Der Rechnungshof hat als Ergebnis seiner Prüfung gegenüber der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die geringe Bürgerbeteiligung (T 240) problematisiert. Er hat darauf hingewiesen, dass er die positive Bewertung der Wirkung der Maßnahme durch die Senatsverwaltung (T 241) nicht teilt. Darüber hinaus hat er beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Lichtinstallationen trotz offenkundiger, zum Teil gefährlicher technischer Mängel der Öffentlichkeit übergeben hat.

- 248 Die Senatsverwaltung hat ausgeführt, dass die Bürgerbeteiligung ein zwingender Bestandteil der URBAN-II-Förderung sei und die Aktionen der Kunstvermittlung auf unkonventionelle Art dafür sorgen sollten, dass zu Beginn des URBAN-II-Programms weite Bevölkerungskreise angesprochen werden, um das durch Eisenbahntrassen isolierte Gebiet an die angrenzenden Gebiete besser anzubinden und um die lokale Ökonomie zu unterstützen. Die Aktionen hätten allerdings nicht die erwartete Resonanz gebracht.

Zur Ausführung der künstlerischen Entwürfe der vier Lichtinstallationen hat die Senatsverwaltung angegeben, dass die technische Machbarkeit der Lichtinstallation „Lichtlinien“ umgehend nach „Übergabe der Wettbewerbsergebnisse“ geprüft worden sei. Dabei sei festgestellt worden, dass die Lichtinstallation zwar nicht in der vorgesehenen Form realisiert werden konnte, die künstlerische Idee in der reduzierten Form der Lichtinstallation aber ebenfalls angemessen umgesetzt worden sei. Die Diskrepanz zwischen dem Entwurf und der Realisierung der Lichtinstallation „Kunst-Raum-Öffentlichkeit-Konstruktion-Atmosphären“ hat die Senatsverwaltung damit begründet, dass es dank der modernen Darstellungstechnik schon in einer frühen Phase möglich sei, Bilder herzustellen, welche „die Wirklichkeit schönen“. Es gebe bei sämtlichen Wettbewerben zwischen der ersten Idee und dem fertiggestellten Objekt Entwicklungsprozesse. Das ausgeführte Objekt sei Ergebnis eines solchen „künstlerischen Prozesses“. Der Auftrag der Wettbewerbsjury, die Lichtinstallationen vandalismussicher auszuführen, sei bei dem Objekt „Die grünen Wege“ nicht umsetzbar gewesen, weil die angestrebte Leuchtwirkung dem widersprochen hätte.

Anhand der zum damaligen Zeitpunkt feststellbaren Sachverhalte habe die Senatsverwaltung den Zweck der Maßnahme als erreicht angesehen. Das Erreichen der übrigen Ziele „ließe sich angesichts der Abhängigkeiten zu vielfältigen Prozessen nicht ausschließlich auf dieses Projekt zurückführen“. Ferner komme es bei der Beurteilung der räumlichen Qualität der Unterführungen nicht nur auf objektive Faktoren (wie Helligkeit), sondern auch auf die subjektive Wahrnehmung an. Diese sei jedoch nur durch eine umfangreiche empirische Studie zu beurteilen, für die keine Mittel verfügbar waren. Die Einschätzung der Senatsverwaltung zum Erreichen der Projektziele werde vom Bezirksamt und der Betroffenenvertretung für den Kaskelkiez geteilt. Die Mittel seien insgesamt zweckentsprechend verwendet worden. Eine optimale Kosten-Nutzen-Relation sei aber nicht erreicht worden.

Zum Problem der Bauüberwachung und der Abnahme der Elektroinstallation hat die Senatsverwaltung erklärt, dass sie von der ansonsten üblichen Beauftragung eines Ingenieurbüros abgesehen habe, weil sie hierfür zunächst eigenes Personal einsetzen wollte. Zum Baubeginn hätte dieser Mitarbeiter aber nicht mehr zur Verfügung gestanden.

- 249 Der Rechnungshof hält die im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln geringe Resonanz der Bürgerbeteiligung für problematisch. Die fertiggestellten Lichtinstallationen weichen zum Teil stark von der Planung ab und hätten ohne wesentliche Mehrkosten vandalismussicher ausgeführt werden können. Die Abweichungen von den prämierten Entwürfen sind bei zwei Lichtinstallationen so gravierend, dass sie nicht mehr den Wettbewerbsergebnissen entsprechen. Dies kann auch nicht mit einem künstlerischen Prozess begründet werden. Die Ausführungen der Senatsverwaltung zur Bauüberwachung zeigen, dass eine förmliche Abnahme bei diesen öffentlichen Baumaßnahmen vorschriftswidrig nicht stattgefunden hat.

Aufgrund der Feststellungen des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung die schwerwiegendsten technischen Mängel noch im Sommer 2006 beseitigen lassen. Ende 2006 (19 Monate nach der Inbetriebnahme) war allerdings keine der vier Lichtinstallationen mehr voll funktionsfähig. Zeitnahe Funktionskontrollen haben nicht stattgefunden. Angesichts der Vandalismusanfälligkeit, der zu erwartenden erheblichen Reparaturkosten und der knappen Haushaltsmittel dürfte sich der technische Zustand der Lichtinstallationen in Zukunft aber eher noch verschlechtern. Mit hohen Folgekosten ist zu rechnen, weil ggf. zu ersetzende Teile der Lichtinstallationen wegen ihrer ganz überwiegend individuellen Form einzeln hergestellt werden müssen.

- 250 Der Rechnungshof bezweifelt, dass das Projekt „Ein Viertel auf fünf Wegen“ dazu beigetragen hat, das Image des Programmgebiets rund um den S-Bahnhof Ostkreuz zu verbessern, die Bevölkerungsentwicklung zu stabilisieren sowie stadträumliche, kulturelle und kommunikative Barrieren nachhaltig zu überwinden (wesentliche Programmziele der Gemeinschaftsinitiative URBAN II). Auch das Ziel „Aufwertung des öffentlichen Raumes“ mit den Unterzielen „Verbesserung der Beleuchtungssituation, des Sicherheitsgefühls (insbesondere für Frauen) und der Gestaltungsqualität“ sieht der Rechnungshof aufgrund der teilweise mangelhaften Umsetzung der Entwürfe als insgesamt nicht erreicht an. In Anbetracht dessen und der Höhe der eingesetzten öffentlichen Mittel (Zweck-Mittel-Relation gemäß § 7 LHO) war die Finanzierung der Maßnahme mit dem Grundsatz wirtschaftlicher und sparsamer Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln nicht vereinbar.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei programmbezogenen Maßnahmen sorgfältig prüft, ob die Einzelprojekte nachweislich zum Erreichen der vorgegebenen Programmziele beitragen können, und bei der Planung und Realisierung auf eine angemessene Zweck-Mittel-Relation achtet.**

### **3. Mängel und Versäumnisse bei der Vermarktung von Werberechten auf öffentlichem Straßenland**

***Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen, indem sie Konzessionen für die Werbung auf öffentlichem Straßenland nicht im Wettbewerb, sondern direkt an die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) vergeben hat. Dadurch hat sie zielgerichtet eine Wertsteigerung einer Tochtergesellschaft der BVG vor deren Verkauf herbeigeführt. Von dem deutlich höheren Verkaufserlös haben ausschließlich die BVG zulasten des Landeshaushalts profitiert.***

- 251 Das Land Berlin hat den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) aufgrund mehrerer Vereinbarungen (Pachtvertrag/Verwaltungsvereinbarungen) teilweise schon seit 1929 das Recht zugestanden, verschiedene Werbeträger auf öffentlichem Straßenland zu nutzen. Mit der Rechtsformänderung der BVG von einem nicht rechtsfähigen Eigenbetrieb Berlins in eine selbstständige Anstalt öffentlichen Rechts endete dieses mit Ablauf des 31. Dezember 1994, soweit nicht zuvor befristete Erlaubnisse erteilt wurden (§ 11 Abs. 9 Berliner Straßengesetz i. d. F. vom 22.12.94). Auf dieser Rechtsgrundlage hat das Land Berlin dem Betrieb mit Vertrag vom 3. August 1995 das Recht zur Nutzung der bisher zugelassenen Werbemöglichkeiten auf öffentlichem Straßenland Berlins übertragen. Die damals für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hat auf eine öffentliche Ausschreibung der Werbemöglichkeiten verzichtet und dies mit der damaligen „Fürsorgepflicht“ für die BVG begründet; es läge dem Vertrag auch kein vordringliches Einnahmemotiv Berlins, sondern eher ein Überleitungsmotiv auf den Rechtsnachfolger des Eigenbetriebs zugrunde.
- 252 Der damalige Senator für Stadtentwicklung kündigte mit Schreiben vom 19. März 2003 den Vertrag mit Wirkung zum 31. Dezember 2004 mit der Begründung, das nahezu ausschließliche Recht der BVG für Werbung auf öffentlichem Straßenland sei angesichts der veränderten Rahmenbedingungen und des gestiegenen Stellenwertes von Einkünften aus Werbung auf öffentlichem Straßenland nicht mehr zeitgemäß. Die nunmehr für Verkehr zuständige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bewertete den Vertrag aufgrund des äußerst niedrigen Entgelts als sehr nachteilig für Berlin. Sie beabsichtigte daher, durch Ausschreibung der Werberechte eine wirtschaftlichere Verwertungsmöglichkeit zu schaffen und mithin höhere Einnahmen für Berlin zu erzielen. Im März 2004 beriefen sich die BVG jedoch auf ein vertraglich festgelegtes Optionsrecht zur Verlängerung der Vertragslaufzeit um fünf Jahre. Die Senatorin für Stadtentwicklung stimmte daraufhin einer entsprechenden Vertragsverlängerung bis zum 31. Dezember 2009 zu.

Im Dezember 2004 baten die BVG die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, den Vertrag um weitere fünf Jahre bis zum 31. Dezember 2014 zu verlängern. Dem lag die Absicht der BVG zugrunde, das Außenwerbungsgeschäft ihrer Tochtergesellschaft ganz oder teilweise an einen privaten Erwerber zu verkaufen. Mit der langfristig gesicherten Konzession sollte ein möglichst hoher Erlös erwirtschaftet werden. Die Senatorin für Stadtentwicklung lehnte dieses Anliegen der BVG zunächst ab. Sie verdeutlichte mit Schreiben vom 3. Februar 2005 an den Vorsitzenden des Vorstands der BVG, dass es ohne die vertraglich vereinbarte Option nicht zu einer Vertragsverlängerung über das Jahr 2004 hinaus, sondern zu einer Neuausschreibung der Werberechte mit dem Ziel der Einnahmeerhöhung Berlins gekommen wäre. Sie hielt es zudem für zwingend, dass nach Vertragsablauf im Jahr 2009 im Interesse des Landeshaushalts die wirtschaftlichste und transparenteste Lösung für die Vermarktung der Werberechte auf öffentlichem Straßenland im Wege einer Ausschreibung realisiert wird.

Die BVG baten daraufhin mit Schreiben vom 30. Juni 2005 den Senator für Finanzen, der zugleich Vorsitzender des Aufsichtsrats des Betriebes ist, ihr Anliegen zur weiteren Verlängerung des Vertrages bei der Senatorin für Stadtentwicklung zu unterstützen. Zudem boten sie der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung an, die Mindestpacht schon vor dem bisherigen Vertragsablauf 2009 zu erhöhen, und wiesen ferner darauf hin, dass eine europaweite Ausschreibung der Anteile ihrer Außenwerbegesellschaft Transparenz und maximale Wirtschaftlichkeit sichern sowie sofortigen Wettbewerb und Chancengleichheit potenzieller Erwerber herstellen würde. Nachdem der Senator für Finanzen sich zugunsten dieses Vorschlags geäußert und ihn als Beitrag zur Konsolidierung der BVG eingeschätzt hatte, trat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Vertragsverhandlungen mit dem Betrieb ein. Im Ergebnis schloss sie im Dezember 2005 mit den BVG insbesondere einen Vertrag über das ausschließliche Recht zur Nutzung der öffentlichen Straßen in der Baulast Berlins mit Werbung an verschiedenen Werbeanlagen (Anschlagsäulen, Uhrenkandelaber, Wartehallen u. a.) und über das nicht ausschließliche Recht zur Nutzung der öffentlichen Straßen Berlins durch die Aufstellung von sog. CityLightBoards, Stadtinformationsanlagen und Werbetürmen sowie für Werbung an eigenen Kiosken. Damit hat sie im Wesentlichen die aus dem Vertrag von 1995 bestehenden Werberechte der BVG bis mindestens zum 31. Dezember 2014 verlängert und zudem um weitere Werbeträger erweitert. Der Vertrag betrifft nicht die Werberechte der Wall AG an Wartehallen, mit der die BVG gesonderte Verträge geschlossen haben.

253 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei der Vermarktung von Werberechten auf öffentlichem Straßenland entgegen ihrer zunächst vorgetragenen Bedenken den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verletzt hat, indem sie auf einen vorherigen öffentlichen Wettbewerb verzichtet und nicht einmal Vergleichsangebote eingeholt hat, obwohl mehrere Anbieter am Markt existieren. Die Argumentation, der neue Vertrag enthalte für Berlin günstigere Konditionen als der vorangegangene, rechtfertigt diese Versäumnisse nicht. Entgegen der Auffassung der BVG werde dies auch nicht durch die inzwischen verkaufte Außenwerbegesellschaft im Wege eines öffentlichen Wettbewerbs ausgeglichen, zumal sich hierdurch die finanziellen Konditionen nicht zugunsten Berlins geändert haben.

254 Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass es sich bei dem Vertrag mit den BVG nicht um die Vergabe eines öffentlichen Auftrages im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen handle, er deshalb nicht den Regeln des Vergaberechts unterliege und insofern auch nicht hätte ausgeschrieben werden müssen. Sie hat weiterhin erwidert, es habe ein erhebliches öffentliches Interesse seitens des Senats bestanden, der Vertragsverlängerung mit den BVG grundsätzlich zuzustimmen, um für den Verkauf ihrer Werbetochter den Wert dieses Unternehmens und damit die wirtschaftliche Position der Anstalt zu stärken. Nach Auffassung der

Senatsverwaltung rechtfertige zudem das Ergebnis des inzwischen von den BVG für 103 Mio. € verkauften Werbeunternehmens den Vertragsabschluss mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2014 ohne vorherigen Wettbewerb.

255 Die Ausführungen der Senatsverwaltung widerlegen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Auch wenn auf Werbekonzessionen das Vergaberecht nicht anzuwenden ist, ist die Senatsverwaltung nach dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (§ 7 LHO) verpflichtet, diese an den für Berlin wirtschaftlichsten Bieter zu vergeben. Die Vermarktung der Werberechte auf öffentlichem Straßenland hätte mithin, wie die Senatorin für Stadtentwicklung ursprünglich zutreffend dargelegt hatte, im Wege eines offenen Wettbewerbs erfolgen müssen; nur so ist die wirtschaftlichste Lösung für Berlin nachvollziehbar sichergestellt. Die Begründung der Senatsverwaltung, die Stärkung der Verhandlungsposition der BVG beim Verkauf ihrer Werbetochter rechtfertige den Ausschluss eines unbeschränkten Wettbewerbs, ist schon deshalb unbeachtlich, weil sie nicht für eine Aufteilung des Erlöses zugunsten des Landes sorgte. Sie geht auch in der Sache fehl, weil hierdurch das eigene Interesse Berlins an der wirtschaftlichen Vermarktung der Werberechte missachtet wird. Nach den dem Rechnungshof vorliegenden Unterlagen erwartete der Vorstand der BVG ein um mindestens 14 Mio. € besseres Verkaufsergebnis, wenn sie den neuen Werberechtsvertrag mit Berlin schließen und das Außenwerbe-geschäft zu dem damals erwarteten Ergebnis verkaufen. Tatsächlich war der Verkaufserlös mit 103 Mio. € viel höher als erwartet. Dieses Ergebnis kam ausschließlich den BVG zugute; zusätzliche Einnahmen sind dem Landeshaushalt nicht zugeflossen. Es liegt auch nicht im öffentlichen Interesse Berlins, die BVG über den vereinbarten Zuschussbedarf zusätzlich und intransparent zu subventionieren. Schon deshalb überzeugt die Behauptung, das Ergebnis aus dem Verkauf des Werbeunternehmens durch die BVG rechtfertige den Vertragsabschluss der Senatsverwaltung mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2014, nicht. Schließlich ist das Verkaufsergebnis ohne öffentlichen Wettbewerb oder zumindest die Einholung von Vergleichsangeboten nicht bewertbar.

256 Die Senatsverwaltung hat zwischenzeitlich zusätzlich entgegnet, dass es bei dem beanstandeten Sachverhalt nicht um die Vermarktung von Gütern oder Rechten Berlins gehe, sondern um die Bescheidung von Anträgen auf Sondernutzung öffentlichen Straßenlands durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag. Sie habe hierzu ihr Ermessen ausgeübt und ist der Ansicht, dass dabei § 7 LHO nicht gelten würde.

Auch diese Argumentation der Senatsverwaltung geht fehl, zumal sie im Widerspruch zu ihren eigenen ursprünglichen Absichten und insbesondere den Äußerungen der Senatorin für Stadtentwicklung steht (T 252). Im Übrigen ist der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz (§ 7 LHO) unabhängig von der Rechtsform des Verwaltungshandelns bei allen Maßnahmen, die sich für das Land Berlin finanziell auswirken oder auswirken können, zu beachten,

wenn der Behörde ein Ermessen eingeräumt ist. Bei in diesen Fällen zu treffenden Zweckmäßigkeitserwägungen sind insbesondere wirtschaftliche Erwägungen zugrunde zu legen.

- 257 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof schwerwiegende Versäumnisse der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei der Vermarktung von Werberechten auf öffentlichem Straßenland. Sie hat zugelassen, dass ausschließlich die BVG von dem aufgrund der übertragenen Werberechte höheren Verkaufserlös für ihre Außenwerbegesellschaft partizipieren.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung**

- **für eine befriedigende Aufteilung des Erlöses zugunsten Berlins sorgt,**
- **den bis zum 31. Dezember 2014 laufenden Vertrag rechtzeitig kündigt und**
- **die Werberechte im Wege eines unbeschränkten Wettbewerbs vermarktet, um die für Berlin wirtschaftlichste Lösung zu erreichen.**



## G. Wirtschaft, Technologie und Frauen

### **Unwirtschaftliche Förderung von Hochtechnologie-Geräten mit Investitionszuschüssen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“**

*Die für Wirtschaft und Technologie zuständige Senatsverwaltung hat der Trägergesellschaft eines Technologieparks Zuwendungen von 5,8 Mio. € aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für die Beschaffung von Hochtechnologie-Geräten unter der Voraussetzung gewährt, dass diese Geräte von den dort ansässigen Unternehmen als Gemeinschaftseinrichtung genutzt werden. Viele Geräte wurden aber nur für kurze Zeit oder überhaupt nicht genutzt und konnten inzwischen nur noch zum Materialwert oder nur zu einem symbolischen Preis veräußert werden.*

- 258 Seit mehr als zehn Jahren entwickelt ein Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin als Trägergesellschaft einen Technologiepark, u. a. mit den Schwerpunkten Umwelttechnologie, Optik, Optoelektronik und Lasertechnologie. Zusammen mit der Finanzierung der Gebäude für ein Photonikzentrum hat die für Wirtschaft und Technologie zuständige Senatsverwaltung der Trägergesellschaft auch für die Beschaffung von Hochtechnologie-Geräten als Gemeinschaftseinrichtungen, die nicht zur normalen technischen Gebäudeausstattung gehören, Zuwendungen gemäß § 44 LHO (Projektförderung) mit demselben Fördersatz wie für die Gebäude aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ - Teil „Ausbau der Infrastruktur“ - (künftig: GA-Mittel) bewilligt. Die Hochtechnologie-Geräte sollten wie Gemeinschaftslabore allen Mietern des Photonikzentrums und auch anderen im Technologiepark ansässigen Unternehmen gegen eine Nutzungsgebühr zur gemeinschaftlichen Nutzung zur Verfügung stehen. Bis Ende 1998 wurden insgesamt 29 Geräte und Gerätekomponenten mit einem Anschaffungswert von zusammen 6,5 Mio. € (ohne Berücksichtigung der Kosten für die Aufstellung der Geräte) zu 90 v. H. mit GA-Mitteln (je zur Hälfte aus Bundes- und aus Landesmitteln) und zu 10 v. H. mit Eigenmitteln der Trägergesellschaft finanziert. Die Zuwendungen beliefen sich damit auf 5,8 Mio. €.
- 259 Ergänzend zur Berichterstattung an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über die städtebaulichen Entwicklungsbereiche Berlins hatte der Rechnungshof dem Hauptausschuss im Frühjahr 2001 über das Ergebnis einer Untersuchung berichtet, die u. a. die Zuwendungsvergabe an die Trägergesellschaft, die zweckentsprechende Verwendung der Mittel und die Zielerreichung umfasste (vertraulicher Sonderbericht vom 19.02.01). Im Rahmen dieser Untersuchung hatte der Rechnungshof festgestellt, dass die mit den Zuwendungen finanzierten Hochtechnologie-

Geräte aufgrund detaillierter Listen nach den Wünschen einiger Unternehmen im Photonikzentrum beschafft und in deren Räumen aufgestellt worden waren. Diese Unternehmen wurden als sog. Geräteverantwortliche eingesetzt. Das Nutzungskonzept sah vor, dass alle Unternehmen des Technologieparks das jeweilige Gerät über die Geräteverantwortlichen nutzen konnten. Nach den sog. Nutzertagebüchern wurden die Geräte aber nur von den Geräteverantwortlichen genutzt, eine gemeinschaftliche Nutzung mit anderen Unternehmen war nicht feststellbar.

Die Senatsverwaltung als Zuwendungsgeber und die Trägergesellschaft als Zuwendungsempfänger sicherten zu, alle Anstrengungen zu unternehmen, um eine zufriedenstellende, den Vorgaben der Förderbescheide entsprechende gemeinschaftliche Nutzung der Geräte zu erreichen. Außerdem sagte die Senatsverwaltung zu, künftig derartige Hochtechnologie-Geräte nicht mehr auf diese Weise zu fördern. Der Rechnungshof hat seine Prüfung daraufhin zunächst für erledigt erklärt.

- 260 Im Frühjahr 2006 hat der Rechnungshof Protokollen der Sitzungen des Aufsichtsrats der Trägergesellschaft entnommen, dass der Aufsichtsrat mehrfach die noch immer mangelnde Nutzung der mit GA-Mitteln geförderten Hochtechnologie-Geräte diskutiert hat. Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, die Nutzung der Geräte und die Wirtschaftlichkeit des Fördermitteleinsatzes nochmals zu überprüfen.

Er hat festgestellt, dass im Photonikzentrum von den seinerzeit beschafften 29 Geräten und Gerätekomponenten nur noch neun Geräte (Anschaffungskosten: 2,1 Mio. €) genutzt wurden. Die übrigen 20 Hochtechnologie-Geräte (Anschaffungskosten: 4,4 Mio. €) sind nur für kurze Zeit oder überhaupt nicht genutzt worden. Grund hierfür war im Wesentlichen, dass die Mehrzahl der Hochtechnologie-Geräte auf Wunsch von zwei Unternehmen beschafft worden war. Das eine Unternehmen hat bereits während der Gerätebereitstellung Insolvenz angemeldet und seine Geschäftstätigkeit beendet. Das andere Unternehmen hat seine Aktivitäten im Bereich der Lasertechnik nach wenigen Jahren eingestellt. Die Geräte waren aber jeweils auf die speziellen Bedürfnisse dieser zwei Nutzer ausgerichtet. Zudem soll die Bedienung einiger dieser Hochtechnologie-Geräte nach den Angaben der Trägergesellschaft so kompliziert gewesen sein, dass dazu weltweit nur wenige Spezialisten in der Lage waren. Der Trägergesellschaft gelang es trotz jahrelanger Bemühungen nicht, neue Nutzer für die Geräte zu finden. Daraufhin hat die Trägergesellschaft mit Zustimmung der Senatsverwaltung von März 2003 an begonnen, nicht oder nicht mehr genutzte Hochtechnologie-Geräte zu verkaufen.

Bisher sind acht Geräte, die einen Anschaffungspreis von zusammen 2,3 Mio. € hatten, veräußert worden. Sie erzielten einen Erlös von insgesamt 177 000 € (7,7 v. H. der Anschaffungspreise). Mit Ausnahme von einem Gerät konnte für die übrigen sieben Geräte nur noch ein symbolischer Preis oder der Materialwert erzielt werden. Zum Beispiel wurde eine Laser-Mikromaterialbearbeitungsstation (Anschaffungspreis: 299 000 €) für 1 000 € (0,3 v. H.) verkauft. Ein Hochleistungsfestkörperlaser, der für

674 000 € beschafft worden ist, erbrachte 30 000 € (4,5 v. H.). Die Trägergesellschaft hat entsprechend den Förderbedingungen 90 v. H. dieser geringen Veräußerungserlöse an Berlin zurückgezahlt.

Das mit der Förderung verfolgte Ziel, Spezialgeräte aus dem Hochtechnologiebereich als Gemeinschaftseinrichtungen von den im Technologiepark ansässigen Unternehmen gemeinschaftlich nutzen zu lassen, ist nicht erreicht worden.

261 Die Senatsverwaltung teilt diese Einschätzung nicht. Grundlage für die Beschaffung der Hochtechnologie-Geräte seien Umfragen bei bereits bekannten Mietern gewesen. Diese hätten ergeben, welche Mieter welche Geräte benötigten und nutzen wollten. Leider seien die (Nutzungs-)Zusagen von einigen Unternehmen später zurückgezogen worden. Der geforderte diskriminierungsfreie Zugang sei jederzeit über die Geräteverantwortlichen gewährleistet gewesen. Im Vordergrund habe die Kooperation zwischen den zukünftigen Mietern gestanden. Die geringen Veräußerungserlöse seien darauf zurückzuführen, dass Hochtechnologie-Geräte - ähnlich wie IT-Investitionen - nach wenigen Jahren technisch veraltet seien. Die nicht mehr benötigten Geräte habe die Senatsverwaltung inzwischen Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen des Landes Berlin angeboten. Es hätten aber leider keine Interessenten gefunden werden können.

262 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht ausreichend geprüft hat, welche der nach dem speziellen Bedarf einiger ansiedlungswilliger Unternehmen beschafften Geräte und Gerätekomponenten für eine gemeinschaftliche Nutzung geeignet, aber für andere Unternehmen im Technologiezentrum nur bedingt oder gar nicht nutzbar waren. Das Förderziel einer gemeinschaftlichen Nutzung oder einer Gemeinschaftseinrichtung ist nicht erreicht worden. Die Förderung war in hohem Maße unwirtschaftlich, weil Fördermittel von mehreren Millionen Euro für nicht oder kaum genutzte Geräte ausgegeben worden sind.

**Der Rechnungshof beanstandet diese Förderung als Verstoß gegen die Grundsätze wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandelns.**

## H. Finanzen

### 1. Mangelnde Transparenz der möglichen Belastungen für das Land Berlin, die sich aus Einstandspflichten für Risiken Dritter ergeben

*Das Land Berlin tritt aus vielfältigen Gründen für Risiken Dritter ein. Hiervon ist nur ein Teil in Höhe von etwa 30 Mrd. € im Haushaltsplan ausgewiesen. Der potenzielle Haftungswert aller bestehenden Verpflichtungen liegt jedoch viel höher.*

263 Das Land Berlin steht in vielfältiger Weise für Risiken Dritter ein. Soweit die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen auf einer gesetzlichen Ermächtigung gemäß § 39 LHO beruht und die Risiken im Haushaltsplan hinreichend genau dargestellt werden, ergibt sich die haushaltsrechtlich notwendige Transparenz. Darüber hinaus trägt das Land Berlin allerdings zahlreiche weitere finanzielle Risiken, die sich sowohl aus gesetzlichen Eintrittspflichten des Landes als auch aus vertraglichen Sicherungs- und Haftungsübernahmen herleiten. Unabhängig von dem Rechtsgrund, der zu dieser Risikobelastung Berlins geführt hat, werden diese Risiken im Folgenden als **Haftungsrisiken** bezeichnet.

Der Rechnungshof hat mehrfach die Notwendigkeit höherer Transparenz - auch im Hinblick auf die „indirekte Verschuldung“ Berlins - aufgezeigt. In seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 1996 (Drs 13/1380, T 290) hatte der Senat im Februar 1997 zugesagt, dem Haushaltsplan gemäß Artikel III § 4 Haushaltsstrukturgesetz 1996 eine Aufstellung der direkten und indirekten Verschuldung sowie der Haftungsrisiken beizufügen. Die mit dieser Vorschrift beabsichtigte Erhöhung der Transparenz, insbesondere über die langfristigen Haushaltsbelastungen einschließlich Haftungsrisiken, ist jedoch noch nicht in dem erforderlichen Maße eingetreten.

264 Der Gesamtplan des Haushaltsplans 2006/2007 enthält in der Schulden- und Belastungsbilanz für die Jahre 2004 bis 2009 Angaben über Haftungsrisiken Berlins für jedes Haushaltsjahr von nominal etwa 30 Mrd. €, denen ausschließlich „Eventualverbindlichkeiten aus übernommenen Bürgschaften und Garantien“ zugeordnet werden. Während bis zum Anfang der 90er-Jahre in den Anlagen zu den jeweiligen Haushalts- und Vermögensrechnungen weitere Risiken (aus der Gewährträgerhaftung für die LBB/IBB, den Verbindlichkeiten der vormaligen Berliner Pfandbrief-Bank sowie der gesamtschuldnerischen Mithaftung der Reichsdarlehen zur Kleinsiedlung) nachgewiesen wurden, enthalten seither weder die Haushaltspläne noch die Haushalts- und Vermögensrechnungen einen Hinweis auf derartige Eintrittspflichten des Landes. Dies kann den unzutreffenden Eindruck erwecken, das Land Berlin trage keine weiteren Haftungsrisiken.

265 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat über Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen nach § 71 Abs. 1 Satz 2 LHO die **Buchführung** angeordnet und fordert von den für die Einzelpläne 01 bis 29 des Haushaltsplans zuständigen Stellen, jährlich Verpflichtungen aus Bürgschaften sowie aus Gewährleistungs- und ähnlichen Verträgen zu melden.

Für die Haftung aus Verpflichtungen, die nicht als „Bürgschaften“, „Garantien“ bzw. „sonstige Gewährleistungsverträge“ zu bezeichnen sind, hat die Senatsverwaltung hingegen eine Buchführung nach § 71 Abs. 1 Satz 2 LHO nicht angeordnet. Davon betroffen sind sowohl Verpflichtungen aus Verträgen, deren Hauptgegenstand nicht die Risikoübernahme ist, als auch solche, die auf anderen Rechtsgründen beruhen. Allein die Gewährträgerhaftung für mehr als 20 juristische Personen des öffentlichen Rechts (einschließlich einiger inzwischen privatisierter) begründet finanzielle Risiken Berlins, die nicht transparent sind.

Das tatsächliche Risiko Berlins, aus solchen Einstandspflichten in Anspruch genommen zu werden, bedarf einer gesonderten Würdigung. Dies setzt zumindest voraus, dass ein vollständiger Überblick darüber besteht, welche Risiken Dritter dem Land angelastet werden könnten.

266 Der Rechnungshof hält es grundsätzlich für erforderlich, alle Haftungsrisiken zu erfassen, die künftige Haushalte belasten können. Hierzu sind die Verpflichtungen aus Verträgen, deren Hauptgegenstand nicht die Risikoübernahme ist, ebenso wie Verpflichtungen, die auf anderen Rechtsgründen beruhen, festzustellen und nachzuweisen sowie ihre Entwicklung zu verfolgen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, die Höhe derartiger Haftungsverpflichtungen festzustellen. In diesem Zusammenhang hat er mit Nachdruck empfohlen, die bisherigen, nur die Bürgschaften zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft und des Wohnungsbaus betreffenden Erhebungen (**Risiko-Rating**) auf alle bedeutsamen Risiken aus gesetzlicher, vertraglicher oder sonstiger Eintrittspflicht auszudehnen. Dabei sollten auch solche Risiken berücksichtigt werden, die sich aus Verträgen oder anderen Rechtsbeziehungen ergeben, bei denen die Übernahme von Risiken nur eine Nebenleistung ist.

267 Die Senatsverwaltung hat dargelegt, dass sie die Buchführung für eingegangene Verpflichtungen anordnen könne, dass sie hierzu aber nicht verpflichtet sei. Sie hält es nicht für zielführend, die von den Einstandspflichten des Landes Berlin gedeckten Verbindlichkeiten Dritter festzustellen, da vorrangig deren Vermögen hafte. Abgesehen von dem erheblichen Arbeits- bzw. Kostenaufwand - insbesondere für die Erstellung besonderer Bilanzen oder Gutachten - befürchtet die Senatsverwaltung Nachteile für die Geschäftsbeziehungen derjenigen Einrichtungen, die von der Haftung Berlins begünstigt sind. Eine Risikoeinschätzung könne sie regelmäßig nicht abgeben bzw. ebenfalls nur mit erheblichem Aufwand und unter Inkaufnahme negativer Reaktionen der Marktteilnehmer. Sie hat ihre Auffassung bekräftigt, wonach keine gesetzliche Pflicht bestehe, Risikoübernahmen darzustellen, wenn diese nur Annex zur Hauptverpflichtung sind.

Der Einwand lässt nicht erkennen, ob sich die Senatsverwaltung mit der Frage befasst hat, inwieweit die Erfassung von Haftungsrisiken Berlins aus vertraglichen Nebenpflichten oder anderen Rechtsgründen zwecks Erhöhung der Transparenz möglich und zweckmäßig ist.

- 268 Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Senatsverwaltung die Nachweisung der Haftungsvolumina von Gewährleistungen, bei denen die Risikoübernahme Hauptverpflichtung des Vertrages ist, augenscheinlich ohne Sonderbilanzen bzw. Gutachten mit Einschränkungen möglich ist, obwohl auch hier häufig das Land Berlin nachrangig hinter dem Vermögen der Begünstigten haftet. Er hält seine Erwartungen aufrecht. Der Rechnungshof ermutigt die Senatsverwaltung für Finanzen, einen geeigneten Weg zu finden, um ihre in Artikel III § 4 Haushaltsstrukturgesetz 1996 begründete Pflicht, eine vollständige Übersicht über Haftungsrisiken Berlins aufzustellen, zu erfüllen.

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

- **auch für Haftungsverpflichtungen, die sich aus vertraglichen Nebenbestimmungen ergeben oder aus sonstigen Rechtsgründen herleiten, die Buchführung anordnet und**
- **die Risikobeobachtung (Risiko-Rating) auf alle bedeutsamen Haftungsrisiken ausweitet.**

## **2. Erhebliche Mängel beim Steuerabzugs- und Kontrollverfahren bei Bauleistungen durch fünf Berliner Finanzämter**

***Die Finanzämter schenken der Bauabzugsteuer nicht ausreichend Beachtung. Die hohen Beanstandungsquoten im Kontroll- und Anrechnungsverfahren sind nicht vertretbar. Die geprüften Finanzämter haben es versäumt, bei Bauleistungen von über 151 Mio. € die von der ehemaligen Oberfinanzdirektion angewiesene punktuelle Intensivprüfung bei der Steuerfestsetzung des Bauleistungsempfängers vorzunehmen bzw. das für den Bauleistenden zuständige Finanzamt zu informieren. Ferner haben es die Finanzämter unterlassen, Abzugsbeträge von über 150 000 € auf bestehende Steuerschulden an- bzw. aufzurechnen und bei Fällen mit angemeldeten Bauabzugsteuern von etwa 650 000 € das Steuerabzugsverfahren zeitnah abzuwickeln.***

- 269 Die Bekämpfung illegaler Betätigung (Schwarzarbeit) im Baugewerbe ist wegen der damit einhergehenden erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden seit Jahren erklärtes Ziel von Verwaltung und Gesetzgeber. Mit dem Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe vom 30. August 2001 beabsichtigte der Gesetzgeber, die Konkurrenzfähigkeit „seriöser“ Bauunternehmen zu stärken und die Steueransprüche bei Bauleistungen auch gegenüber „unseriösen“ Unternehmern zu sichern. Kern des Gesetzes ist die Einführung des Steuerabzugs an der Quelle. Erbringt danach jemand im Inland eine Bauleistung (Leistender) an einen Unternehmer im Sinne des Umsatzsteuergesetzes oder eine juristische Person des öffentlichen Rechts, die eine Bauleistung empfangen, so ist der Leistungsempfänger grundsätzlich verpflichtet, von der Gegenleistung einen Steuerabzug in Höhe von 15 v. H. für die Rechnung des Leistenden vorzunehmen (§ 48 Abs. 1 EStG). Der Leistungsempfänger haftet für einen nicht oder zu niedrig abgeführten Abzugsbetrag. Dies gilt nicht, wenn ihm im Zeitpunkt der Gegenleistung eine Freistellungsbescheinigung vorlag, auf deren Rechtmäßigkeit er vertrauen durfte (§ 48 a Abs. 3 EStG), oder der Rechnungsbetrag die in § 48 Abs. 2 EStG festgelegten Freigrenzen nicht überschreitet.
- 270 Nach der von § 48 c Abs. 1 EStG vorgegebenen Reihenfolge soll der Steuerabzugsbetrag zuerst auf die einbehaltene und angemeldete Lohnsteuer, dann auf die Vorauszahlungen für die Einkommen- oder Körperschaftsteuer innerhalb des Zeitraums, in dem die Bauleistung erbracht wurde, anschließend auf die Einkommen- oder Körperschaftsteuer des Zeitraums, in dem die Bauleistung erbracht wurde, und letztlich auf die vom Leistenden anzumeldenden Abzugsbeträge angerechnet werden. Soweit nach der Anrechnung Abzugsbeträge verbleiben, kann eine Aufrechnung nach § 226 AO infrage kommen.
- 271 Der Rechnungshof hat bereits Anfang 2002 in der ersten Phase der Anwendung dieses Gesetzes festgestellt, dass in Berlin einheitliche Weisungen zur Umsetzung des Gesetzes fehlten und sich Probleme bei der Anrechnung des Steuerabzugsbetrages sowie bei der Kontrolle der zutreffenden Besteuerung im Baugewerbe abzeichneten. Seitdem hat das Bundesministerium der Finanzen seine Anweisungen zur Anwendung der Regelungen der §§ 48 ff. EStG (Steuerabzug bei Bauleistungen) in vielen Bereichen konkretisiert. Auch die ehemalige Oberfinanzdirektion hat sich in mehreren Rundverfügungen mit der Handhabung dieser besonderen Form der Steuersicherung befasst. Gleichwohl hat der Rechnungshof bei fünf Berliner Finanzämtern festgestellt, dass dies allein nicht ausreicht hat, um erhebliche Bearbeitungsmängel sowohl beim Kontroll- als auch beim Anrechnungsverfahren zu vermeiden.

So hat die ehemalige Oberfinanzdirektion festgelegt, dass vom Veranlagungszeitraum 2003 an alle Berliner Finanzämter Fremdleistungen ab einem Gesamtbetrag von 25 000 € (bei den Finanzämtern für Körperschaften ab 50 000 €) punktuell intensiv zu überprüfen haben. Soweit es sich dabei um empfangene Bauleistungen von mehr als 15 000 € je Leistenden han-

delt, sind Kontrollmitteilungen zu fertigen. Dennoch hatten die in die Prüfung einbezogenen Finanzämter häufig aus nicht nachvollziehbaren Gründen auf die punktuelle Intensivprüfung verzichtet. So wurde weder den erforderlichen aber fehlenden Angaben nachgegangen noch wurden Kontrollmitteilungen gefertigt. Dabei wichen die Beanstandungsquoten von Finanzamt zu Finanzamt ganz erheblich voneinander ab. Bei den beanstandeten Fällen belief sich das Volumen der Bauleistungen auf mehr als 151 Mio. €.

272 Die Handhabung des Anrechnungsverfahrens (T 270) durch die Dienstkräfte der geprüften Finanzämter war erheblich mangelbehaftet. Die Beanstandungsquoten bei den fünf Finanzämtern lagen zwischen 49 v. H. und 90 v. H. der geprüften Fälle. Folgende wesentliche Bearbeitungsmängel sind dabei in unterschiedlichem Umfang in den geprüften Finanzämtern aufgetreten:

- Angemeldete Steuerabzugsbeträge über mehr als 57 000 € wurden noch nicht angerechnet, obwohl anrechnungsfähige Steuern rückständig waren.
- Nach Abschluss des Anrechnungsverfahrens haben die Finanzämter ungeprüft gelassen, ob sie rückständige Steuerforderungen gegen nicht verbrauchte Steuerabzugsbeträge hätten aufrechnen können oder ob die Abzugsbeträge ggf. zu erstatten gewesen wären. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hätten die Finanzämter rückständige Steuerforderungen von etwa 96 000 € durch Aufrechnung ausgleichen können.
- Die Finanzämter haben es bei einer Vielzahl der geprüften Fälle unterlassen, das Steuerabzugsverfahren zeitnah abzuwickeln und die erforderlichen Steuerfestsetzungen vorzunehmen, obwohl in diesen Fällen noch angemeldete Steuerabzugsbeträge von etwa 650 000 € für eine An- oder Aufrechnung mit Steuern der betreffenden Bauleistenden zur Verfügung standen.
- Zwei der geprüften Finanzämter sahen in einer Vielzahl von Fällen, für die Abzugsbeträge angemeldet und abgeführt worden sind, nach § 156 Abs. 2 AO von einer Steuerfestsetzung ab, da ihrer Auffassung nach die Einziehung der Steuern keinen Erfolg haben würde. Sie haben dabei nicht beachtet, dass der Steueranspruch zumindest in Höhe der angemeldeten Abzugsbeträge realisierbar war.

273 Die hohen Beanstandungsquoten sind darauf zurückzuführen, dass die Finanzämter der Bauabzugsteuer nicht ausreichend Beachtung schenken. Das Problembewusstsein der Dienstkräfte ist insoweit nicht hinreichend ausgeprägt. Die Regelungen haben sich allerdings - zumindest teilweise - auch als zu kompliziert und wenig praxisorientiert sowie nicht immer als eindeutig erwiesen. Hinzu kommt, dass die einzelnen Veranlagungsplätze



häufig nur für eine geringe Anzahl von Bauabzugsteuerfällen zuständig sind und die Dienstkräfte daher für die Bearbeitung dieser Fälle keine ausreichenden Erfahrungen sammeln konnten.

- 274 Die an die Berliner Finanzämter abgeführten Steuerabzugsbeträge übersteigen häufig die zu sichernden festgesetzten Lohn-, Einkommen- oder Körperschaftsteuern der betreffenden Bauleistenden und werden letztlich zunehmend mit anderen Steuerarten aufgerechnet. Von den an die Berliner Finanzämter in dem Zeitraum vom 1. Januar 2002 bis zum 31. Dezember 2005 in den monatlichen Nachweisungen des Steueraufkommens ausgewiesenen Steuerabzugsbeträgen von 10,6 Mio. € sind bisher etwa 7 Mio. € auf Steuern der Bauleistenden umgebucht worden. Hier-von entfallen nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen mehr als 2 Mio. € auf andere als die in § 48 c Abs. 1 EStG aufgezählten Steuern. Im Jahr 2005 sind allein 955 000 €, mithin 40 v. H. der in diesem Jahr insgesamt vorgenommenen Umbuchungen von knapp 2,4 Mio. €, auf andere Steuerarten vorgenommen worden. Auch dies zeigt, dass durchaus ein Sicherheitsbedürfnis auch für andere Steuerarten - insbesondere für die Umsatzsteuer - besteht.
- 275 Der Rechnungshof hat eine Reihe von Vorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsqualität gemacht. So hält er insbesondere die weitere Unterstützung der Dienstkräfte bei der Handhabung des Anrechnungsverfahrens für dringend geboten. Hier gilt es, durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen oder Informationsmaterial mit entsprechenden Beispielen den Wissensdefiziten der Dienstkräfte wirksam zu begegnen. Eine gezielte IT-Unterstützung, den Arbeitsabläufen angepasste Vordrucke und nicht zuletzt eine intensivere Zusammenarbeit zwischen dem festsetzenden Bereich und dem Sachgebiet Erhebung würden ebenfalls dazu beitragen, die Bearbeitungsqualität nachhaltig zu verbessern.
- 276 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof zum Anlass genommen, ihre bestehenden Weisungen zu konkretisieren und zu ergänzen. Die Finanzämter wurden auf die festgestellten Bearbeitungsmängel hingewiesen und aufgefordert, die bestehenden Weisungen künftig zu beachten. Nach der ersten Stellungnahme der geprüften Finanzämter haben diese in den beanstandeten Fällen nunmehr über 1 Mio. € an gezahlter Bauabzugsteuer auf Steuerrückstände an-bzw. aufgerechnet. Der Rechnungshof begrüßt die hohe Akzeptanz und die zügige Umsetzung seiner Vorschläge.
- 277 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen**
- **die Arbeitsabläufe für das Anrechnungs- und das Kontrollverfahren weiter verbessert,**

- die Dienstkräfte durch entsprechende Fortbildungsmaßnahmen und Informationen unterstützt und
- sich für die Vereinfachung des Gesetzes einsetzt.

### 3. Unzulänglichkeiten bei der Aussetzung der Vollziehung von Steuerbescheiden durch zwei Berliner Finanzämter

*Zwei Berliner Finanzämter haben die Vollziehung von Steuerbescheiden ausgesetzt, obwohl ernstliche Zweifel an deren Rechtmäßigkeit nicht ersichtlich waren. Sie haben es zudem in anderen Fällen versäumt, die Aussetzung der Vollziehung wieder aufzuheben, obwohl die Gründe für die Aussetzung zwischenzeitlich entfallen waren. Hierbei handelt es sich um Beträge in der Größenordnung von insgesamt fast 1,2 Mio. €. Für bereits abgeschlossene Rechtsbehelfsverfahren haben es diese Finanzämter unterlassen, Aussetzungszinsen von mehr als 400 000 € festzusetzen. Die bei den Finanzämtern festgestellten Beanstandungsquoten von annähernd 50 v. H. sind nicht hinnehmbar. Die Mängel sind nicht zuletzt auf eine unzureichende Dienst- und Fachaufsicht der Sachgebietsleiter zurückzuführen.*

- 278 Die Finanzbehörde kann nach § 361 Abs. 2 AO die Vollziehung eines angefochtenen Verwaltungsaktes ganz oder teilweise aussetzen, wenn ernstliche Zweifel an dessen Rechtmäßigkeit bestehen oder wenn die Vollziehung für den Betroffenen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte. Bleibt nach gewährter Aussetzung der Rechtsbehelf ganz oder teilweise erfolglos, sind die zu viel ausgesetzten Beträge mit monatlich 0,5 v. H. zu verzinsen. Im Land Berlin war zum 31. Dezember 2005 die Vollziehung von Steuerbescheiden mit Beträgen von nahezu 600 Mio. € ausgesetzt.
- 279 Bereits im Jahr 2001 hatte der Rechnungshof Unzulänglichkeiten bei der Handhabung der Aussetzung der Vollziehung von Steuerbescheiden durch Berliner Finanzämter festgestellt. Bei einer Nachprüfung im Jahr 2006 bei zwei Finanzämtern hat der Rechnungshof erneut erhebliche Bearbeitungsmängel festgestellt. Im Ergebnis war annähernd jeder zweite der geprüften Fälle unzureichend bearbeitet. Die beiden Finanzämter haben die Vollziehung von Steuerbescheiden ausgesetzt, obwohl die vom Gesetzgeber vorausgesetzten ernstlichen Zweifel an deren Rechtmäßigkeit nicht ersichtlich waren. Sie haben es zudem in anderen Fällen versäumt, die Aussetzung der Vollziehung wieder aufzuheben, obwohl die Gründe für die Aussetzung zwischenzeitlich entfallen waren. Hierbei handelt es sich um Beträge in der Größenordnung von insgesamt fast 1,2 Mio. €. Der überwie-

gende Teil der beanstandeten Fälle wies Bearbeitungspausen von mehreren Jahren auf, für die sachliche Gründe weder erkennbar noch aktenkundig waren. Häufig hatten die Finanzämter zwar mit der Bearbeitung der Rechtsbehelfe begonnen, diese dann aber trotz Entscheidungsreife nicht abgeschlossen.

Lange Bearbeitungspausen in Aussetzungsfällen verzögern nicht nur die Einziehung von zum Teil beträchtlichen Steuerbeträgen, sondern können wegen des Risikos einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen auch zu Steuerausfällen führen. Dennoch haben die Finanzämter die Fälle teilweise jahrelang nicht überwacht. So hatte bei fünf Fällen, bei denen die Vollziehung der Steuerbescheide bereits vor mehreren Jahren ausgesetzt worden war, das betreffende Finanzamt die jeweiligen Steuerakten vernichtet. Allein dadurch ist ein Steuerausfall bis zu 60 000 € wahrscheinlich.

- 280 Soweit die Vollziehung eines Grundlagenbescheides aufgrund eines Rechtsbehelfsverfahrens ausgesetzt wird, ist nach § 361 Abs. 3 AO auch die Vollziehung des Folgebescheides auszusetzen. Daher sind die für die Folgebescheide zuständigen Finanzämter auf Informationen des für den Grundlagenbescheid zuständigen Feststellungsfinanzamts angewiesen. So ist es insbesondere wichtig, dass die für die Folgebescheide zuständigen Finanzämter von der Beendigung des gegen die Grundlagenbescheide anhängigen Rechtsbehelfsverfahrens so rechtzeitig Kenntnis erlangen, dass sie noch vor Ablauf der fünfjährigen Zahlungsverjährungsfrist die Steuer erheben können. In Anbetracht der sich häufig über mehrere Jahre hinziehenden Rechtsbehelfsverfahren ist die zeitnahe Unterrichtung über den Erlass, die Aufhebung oder Änderung des Grundlagenbescheides auch im Hinblick auf den Ablauf der Festsetzungsfrist für den Folgebescheid von Bedeutung.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs unterrichten die Feststellungsfinanzämter die für den Folgebescheid zuständigen Finanzämter nicht oder nicht immer zeitnah über die Beendigung des Rechtsbehelfsverfahrens gegen den Grundlagenbescheid. Aber auch die für die Folgebescheide zuständigen Finanzämter haben die auf Grundlagenbescheiden beruhenden Aussetzungen von Steuerbescheiden teilweise jahrelang nicht oder nur unzureichend überwacht. Dies hat allein bei zwei Fällen zu Steuerausfällen von über 34 000 € geführt.

- 281 Die Finanzämter haben bei der Erledigung eines Rechtsbehelfs und der damit verbundenen Aufhebung der Aussetzung der Vollziehung auch zu prüfen, ob und ggf. in welcher Höhe Aussetzungszinsen festzusetzen sind. Die Prüfung wird durch IT-erstellte Hinweise unterstützt. Für die Zinsfestsetzung gilt eine vergleichsweise kurze Festsetzungsfrist von einem Jahr. Trotz der genannten Hinweise haben die beiden Finanzämter wiederholt keine oder nur verspätet Aussetzungszinsen festgesetzt. Allein bei den geprüften Fällen, bei denen die Rechtsbehelfsverfahren zwischenzeitlich

abgeschlossen waren, haben die Finanzämter Aussetzungszinsen von mehr als 400 000 € nicht festgesetzt bzw. ohne rechtfertigenden Grund beabsichtigt, auf eine entsprechende Festsetzung zu verzichten.

282 Die Zentrale für Informationstechnik der Berliner Steuerverwaltung erstellt einmal jährlich für jedes Finanzamt eine Liste der Aussetzungen der Vollziehung, die der Überprüfung der betreffenden Fälle dienen soll. Die Liste der Aussetzungen ist dem Sachgebietsleiter zur stichprobenweisen Überprüfung und Vollständigkeitskontrolle der Bearbeitung vorzulegen. Wie bei der Vorprüfung sind die festgestellten Bearbeitungsmängel häufig auf eine nicht sachgerechte Auswertung dieser Liste und damit auch auf eine unzureichende Dienst- und Fachaufsicht der Sachgebietsleiter zurückzuführen. Die Sachgebietsleiter kommen ihren Prüfvorgaben häufig nicht in ausreichendem Maße nach. Viel zu oft werden unzureichende Bearbeitungshinweise oder gar fehlende Angaben zum Arbeitsstand hingenommen und nicht hinterfragt.

283 Die bei der Aussetzung der Vollziehung von Steuerbescheiden erneut festgestellten Bearbeitungsdefizite sind nicht vertretbar, zumal sie zu erheblichen finanziellen Nachteilen des Staates führen. Es ist daher dringend geboten, dass die Sachgebietsleiter ihre Dienst- und Fachaufsicht intensivieren und etwaigen Bearbeitungsmängeln wirksam entgegenzutreten. Die Senatsverwaltung für Finanzen sollte im Rahmen von Fachgeschäftsprüfungen verstärkt überprüfen, ob die Sachgebietsleiter ihren Pflichten in ausreichendem Maße nachkommen.

#### **Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter künftig**

- **die die Aussetzung der Vollziehung begründenden Rechtsbehelfe zügig und zielgerichtet bearbeiten,**
- **die Vollziehung von Steuerbescheiden nur in den Fällen aussetzen, in denen tatsächlich ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestehen,**
- **bei der Aussetzung der Vollziehung eines Folgebescheides zeitnah überwachen, ob die Gründe für die Aussetzung noch fortbestehen, sowie**
- **ausnahmslos prüfen, ob Aussetzungszinsen festzusetzen sind, und zwar auch in den Fällen, in denen die Festsetzung nur für einen Teil des ausgesetzten Bescheides in Betracht kommt.**

#### **4. Unzureichende Besteuerung insbesondere von Einkünften und Umsätzen beschränkt steuerpflichtiger Personen**

***Bei dem hauptsächlich für die Besteuerung der Einkünfte und Umsätze von beschränkt steuerpflichtigen Personen zentral zuständigen Arbeitsbereich des Finanzamts Neukölln bestehen beträchtliche Arbeitsrückstände. Steuerfestsetzungen von etwa 2 Mio. € stehen teilweise seit vielen Jahren aus. Eine Überprüfung der zunächst unter dem Vorbehalt der Nachprüfung durchgeführten Steuerfestsetzungen ist vor Ablauf der Festsetzungsfrist zumeist unterblieben.***

284 Natürliche Personen, die im Inland weder einen Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, sind nur mit ihren inländischen Einkünften steuerpflichtig (beschränkte Steuerpflicht). Gleiches gilt für Körperschaften, die weder ihre Geschäftsleitung noch ihren Sitz im Inland haben. Die Veranlagungsstelle für beschränkt Steuerpflichtige des Finanzamts Neukölln ist für die Ertrags- und Umsatzbesteuerung dieses beschränkt steuerpflichtigen Personenkreises für Berlin zentral zuständig. Des Weiteren obliegt dem Finanzamt bundesweit die Umsatzbesteuerung bestimmter anderer ausländischer Unternehmen.

Die von dem Finanzamt Neukölln zu bearbeitende Zahl dieser Steuerfälle hat sich in den letzten Jahren - u. a. wegen geänderter Zuständigkeitsregelungen - teilweise mehr als verdreifacht. Der Rechnungshof hat den beträchtlichen Anstieg an Bearbeitungsfällen zum Anlass genommen zu prüfen, ob es das Finanzamt gleichwohl vermocht hat, die ihm obliegenden Aufgaben, insbesondere bei der Festsetzung dieser Steuern, in angemessener Zeit sachgerecht durchzuführen.

285 Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof standen in diesem Bereich bei 2 131 Steuerpflichtigen insgesamt 3 888 Steuerfestsetzungen, die die Veranlagungszeiträume 2003 und früher betrafen, noch aus. Allein 21 v. H. der auf das Jahr 2003 und 12 v. H. der auf das Jahr 2002 entfallenden Steuerfestsetzungen waren noch vorzunehmen, obwohl die Veranlagungsarbeiten für diese Zeiträume bereits abgeschlossen sein sollten. 227 fehlende Steuerfestsetzungen entfielen sogar noch auf Zeiträume vor dem Jahr 2000. Die ältesten ausstehenden Festsetzungen betrafen den Veranlagungszeitraum 1997.

Die mit 2 344 größte Zahl an ausstehenden Steuerfestsetzungen entfällt auf die Einkommensteuer. Gestützt auf die Festsetzungsergebnisse des Veranlagungszeitraums 2001 sowie unter Berücksichtigung bereits festgesetzter Vorauszahlungsbeträge geht der Rechnungshof davon aus, dass die noch festzusetzende Einkommensteuer bis zu 1,9 Mio. € betragen wird.

Für die vergleichsweise geringe Zahl an offenen Körperschaftsteuerfestsetzungen schätzt er verspätete Steuerfestsetzungen im unteren sechsstelligen Euro-Bereich.

- 286 Die Steuerverwaltung überwacht den Eingang von Steuererklärungen IT-gesteuert. Eine Auswertung des Datenbestandes zeigte, dass dem geprüften Bereich der Veranlagungsstelle u. a. 500 unbearbeitete Einkommensteuererklärungen 2003 vorlagen. Fast 80 v. H. dieser Erklärungen waren bereits vor mehr als einem halben Jahr dort eingegangen und hätten längst bearbeitet werden müssen.

Im Interesse einer möglichst zeitnahen Steuerfestsetzung folgen die Finanzämter den Angaben der Steuerpflichtigen in ihren Steuererklärungen und setzen die Steuer zunächst unter dem Vorbehalt der Nachprüfung fest. Die Finanzämter haben den Vorbehalt der Nachprüfung einer Steuerfestsetzung regelmäßig aufzuheben, wenn die Gründe, die hierfür zunächst maßgeblich waren, entfallen sind. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof standen nach den Zählungen der Steuerverwaltung in diesem Zuständigkeitsbereich der Veranlagungsstelle insgesamt 6 107 Steuerfestsetzungen unter dem Vorbehalt der Nachprüfung. Die Festsetzungen reichten bis zum Veranlagungszeitraum 1986 zurück. Für Veranlagungszeiträume 1998 und früher dürfte im Regelfall die Festsetzungsfrist spätestens Ende 2005 abgelaufen sein. Betroffen davon sind 1 374 Festsetzungen. Da die für die Überwachung der Vorbehaltsfestsetzungen zur Verfügung stehenden Listen nur sehr wenige Bearbeitungsvermerke enthielten, ist davon auszugehen, dass das Finanzamt den Gründen nicht in dem gebotenen Umfang nachgegangen ist. Weshalb die Steuerfestsetzungen seinerzeit unter dem Vorbehalt der Nachprüfung vorgenommen wurden und warum der Vorbehalt noch fortbesteht, ist regelmäßig nicht dokumentiert. Für weitere 717 Festsetzungen des Veranlagungszeitraums 1999 dürfte spätestens Ende 2006 die Festsetzungsfrist abgelaufen sein.

- 287 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Veranlagungsstelle für beschränkt Steuerpflichtige Eingänge seit mehreren Jahren nicht weiter bearbeitet hat. Ähnliches gilt für Vorgänge, für die sie einen Wiedervorlagetermin bestimmt hatte.

Die Zahl der in diesem Bereich zu erledigenden Rechtsbehelfe hat sich im Jahr 2005 gegenüber dem Vorjahr um 21 v. H. erhöht. Eine stichprobenweise Überprüfung von 40 Rechtsbehelfen ergab, dass 30 dieser Vorgänge (75 v. H.) Bearbeitungsdefizite, beispielsweise in Form von ungerechtfertigten Bearbeitungspausen oder ausstehenden Sachverhaltsaufklärungen, aufwiesen.

- 288 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet und um Mitteilung gebeten, welche Maßnahmen das Finanzamt zur Beseitigung der beschriebenen Unzulänglichkeiten zu ergreifen beabsichtigt. Eine erste Stellungnahme der Senats-

verwaltung liegt vor. Danach sei der für diese Fälle verantwortliche Bereich dauerhaft durch Personal verstärkt worden, das im Wesentlichen durch organisatorische Veränderungen in anderen Bereichen des Finanzamts frei geworden ist. Im Zuge dieser Maßnahme seien die Arbeitsplätze mit dem Ziel einer gleichmäßigen Arbeitsbelastung neu zugeschnitten worden. Die Veranlagungsstelle habe - teilweise unter vorübergehender Hinzuziehung weiterer Dienstkräfte - mit der Auf- und Abarbeitung der jahrelang aufgelaufenen Arbeitsrückstände begonnen. Sie habe inzwischen viele der vom Rechnungshof zur Verdeutlichung der Bearbeitungsunzulänglichkeiten genannten Beispielfälle bereinigt.

- 289 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Veranlagungsstelle für beschränkt Steuerpflichtige seit Jahren Steuerfestsetzungen nicht zeitnah vorgenommen sowie unter dem Vorbehalt der Nachprüfung durchgeführte Veranlagungen nicht rechtzeitig vor Ablauf der Festsetzungsfrist abschließend überprüft hat.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Steuerverwaltung**

- die Bearbeitungsrückstände im Bereich der Steuerfestsetzung und der Rechtsbehelfsbearbeitung weiter abbaut sowie
- künftig sicherstellt, dass bei unter dem Vorbehalt der Nachprüfung stehenden Steuerfestsetzungen rechtzeitig vor Ablauf der Festsetzungsfrist alle notwendigen Überprüfungen vorgenommen werden.

**5. Unzureichende Umsetzung der Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen durch die Beteiligungsverwaltung**

*Die Geschäftsführung einer Gesellschaft mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung des Landes Berlin hat den Abschluss einer Vereinbarung mit dem Rechnungshof über die Prüfung ihrer Wirtschaftsführung verweigert. Die Geschäftsführungen anderer Beteiligungsunternehmen zögern, mit dem Rechnungshof solche Prüfungsvereinbarungen zu schließen. Die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung hat dies entgegen den von ihr selbst erarbeiteten und vom Senat beschlossenen Beteiligungshinweisen des Landes Berlin hingenommen und nicht oder nicht entschieden genug auf die Gesellschaften eingewirkt, um die Prüfung der Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof durchzusetzen.*

290 Auf Veranlassung des Abgeordnetenhauses hat der Senat im Mai 2005 die Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (Beteiligungshinweise) beschlossen (Senatsbeschluss 2560/05), die von der Senatsverwaltung für Finanzen (Beteiligungsverwaltung) erarbeitet worden waren. Hierüber wurde der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses unterrichtet (rote Nr. 3013).

Die Beteiligungshinweise sollen „zu einer Verwaltung der Landesbeteiligungen nach einheitlichen Kriterien beitragen, einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Interessen Berlins dienen und die Führung und Kontrolle der Beteiligungen erleichtern“. In Nr. 139 der Beteiligungshinweise ist für **unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen des Landes Berlin** festgelegt, dass in der Satzung (oder im Gesellschaftsvertrag) regelmäßig die **Vereinbarung einer Prüfung der Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof** nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO vorzusehen ist. Die als Anlage 1 den Beteiligungshinweisen beigefügte Mustersatzung enthält in § 17 eine entsprechende Regelung. Die Beteiligungsverwaltung ist gehalten, auf die betreffenden Beteiligungsunternehmen einzuwirken, um die Prüfung ihrer Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof zu ermöglichen (vgl. Nr. 2 der Beteiligungshinweise). Dies betrifft 23 von 30 unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen (Stand: 31.12.05), die bisher keine Prüfungsvereinbarungen mit dem Rechnungshof abgeschlossen haben. Die bestehenden Vereinbarungen kamen vor dem Beschluss über die Beteiligungshinweise zustande.

291 Im Oktober 2005 hat der Rechnungshof erstmalig gegenüber der Geschäftsführung der **Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH (Vivantes)** angeregt, eine entsprechende Prüfungsvereinbarung abzuschließen. Er hat gleichzeitig die Beteiligungsverwaltung als Vertreterin des Alleingesellschafters Berlin aufgefordert, auf den Abschluss einer Prüfungsvereinbarung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO hinzuwirken. Weder die Vivantes noch die Beteiligungsverwaltung haben zunächst hierauf reagiert. In einem späteren Schriftwechsel mit der Beteiligungsverwaltung hat sich ergeben, dass die Vivantes eine Prüfungsvereinbarung für entbehrlich halte, weil „der Wirtschaftsprüfer den Verwendungsnachweis der Fördermittel testiert und eine regelmäßige Berichterstattung an den Aufsichtsrat stattfindet“. Zudem befürchte die Gesellschaft einen erheblichen Mehraufwand durch Prüfungen des Rechnungshofs. Die Beteiligungsverwaltung ist diesen Bedenken nicht entgegengetreten, sondern hat dem Rechnungshof lediglich in Aussicht gestellt, der Vivantes vorzuschlagen, eine Prüfungsvereinbarung abzuschließen, die „ein eingeschränktes, auf bestimmte Geschäftsbereiche begrenztes Prüfungsrecht beinhaltet“.

292 Der Rechnungshof hat der Beteiligungsverwaltung vorgehalten, dass sie die von ihr selbst verfassten und vom Senat beschlossenen Beteiligungshinweise nicht einhält und stattdessen vordergründigen Interessen der Geschäftsführung der Vivantes folgt. Eine Vereinbarung, die die Prüfung der Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof auf von der Geschäftsführung eines Beteiligungsunternehmens vorgegebene Geschäftsbereiche beschränkt, widerspricht dem Ziel des § 104 LHO. Mit dieser Vorschrift soll



verhindert werden, dass die Exekutive mit Privatisierungen einen Bereich schafft, auf dem sie sich mit erheblichen finanziellen Auswirkungen oder Risiken für das Land Berlin unkontrolliert bewegen kann. Eine Prüfung der Wirtschaftsführung einer juristischen Person des privaten Rechts setzt aber voraus, dass alle finanziell relevanten Vorgänge des Unternehmens eingesehen und bewertet werden können. Der Vorschlag der Beteiligungsverwaltung steht auch nicht im Einklang mit dem die Beteiligungshinweise tragenden Bestreben des Abgeordnetenhauses, die Führung, Überwachung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen zu verbessern.

Die von der Vivantes vorgebrachten und von der Beteiligungsverwaltung akzeptierten Einwendungen sind gleichfalls nicht geeignet, eine Einschränkung der gesetzlich zugelassenen Prüfungsrechte des Rechnungshofs zu begründen. Weder die Prüfung der Verwendungsnachweise für Investitionsfördermittel durch Wirtschaftsprüfer noch die Berichterstattung im Aufsichtsrat können eine umfassende Prüfung der Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof und damit eine unabhängige Finanzkontrolle ersetzen. Ein von der Gesellschaft befürchteter Mehraufwand entsteht, wenn überhaupt, nur in unerheblichem Maße, sofern die Gesellschaft in geordneten Verhältnissen wirtschaftet. Wenn schon für die Tochterunternehmen der Vivantes Prüfungsvereinbarungen abgeschlossen wurden, muss dies erst recht für die Muttergesellschaft möglich sein.

293 Im März 2006 hat der Rechnungshof die Beteiligungsverwaltung gebeten mitzuteilen, was sie veranlasst hat, dass die sechs **Wohnungsbaugesellschaften** im Eigentum Berlins den Abschluss von Prüfungsvereinbarungen mit dem Rechnungshof in ihre Unternehmenssatzungen aufnehmen. Die Beteiligungsverwaltung hat sich hierzu zunächst nicht geäußert.

Stattdessen nahm die HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mbH mit dem Rechnungshof unmittelbar Kontakt auf. Sie hat mitgeteilt, dass ihr Aufsichtsrat beschlossen habe, dem Gesellschafter Berlin vorzuschlagen, den Gesellschaftsvertrag um eine Prüfungsklausel entsprechend der Muster-satzung (T 290) zu ergänzen. Weiterhin hat sie den Rechnungshof gebeten, ihr den „gewünschten Vereinbarungstext“ zu überlassen. Der Rechnungshof hat daraufhin der Gesellschaft im Juni 2006 den für derartige Prüfungsvereinbarungen üblichen Gesetzestext gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO zugeleitet. Bisher hat sie ihre Zustimmung zu einer Prüfungsvereinbarung nicht signalisiert.

Die GESOBAU AG, welche die Unternehmenssatzung im Frühjahr 2006 ergänzt hatte, hat dem Rechnungshof im September 2006 vorgeschlagen, eine Prüfungsvereinbarung abzuschließen, mit der die Prüfungsrechte des Rechnungshofs auf sieben Prüfungsfelder beschränkt werden sollten. Als Prüfungsthemen für den Rechnungshof waren u. a. „Der Umgang des Gesellschafters mit seinem Unternehmen“, „Die Verhältnismäßigkeit der Betriebsratsaufwendungen“ und das Thema „Mitarbeiter und Vorstände als Mieter ...“ vorgesehen. Weiterhin wollte die Wohnungsbaugesellschaft das Prüfungsrecht des Rechnungshofs nur auf die „gegenwärtigen Verhältnisse“ beschränken und forderte, dass „eine vergangenheitsbezogene Kon-

trolle“ nicht stattfinden sollte. Der Rechnungshof hat der Wohnungsbaugesellschaft mitgeteilt, dass er eine Beschränkung seiner Prüfungsrechte auf bestimmte Prüfungsfelder ablehnt, weil dies seine von der VvB und den Bestimmungen der LHO garantierte Unabhängigkeit beeinträchtigen würde, nach der er Zeitpunkt, Art und Umfang seiner Prüfungen bestimmen und ggf. Prüfungen nach seinem Ermessen durchführen kann. Als Text für eine Prüfungsvereinbarung kommt ausschließlich der Gesetzestext in Betracht (vgl. T 292). Die Wohnungsbaugesellschaft hat noch keine Entscheidung getroffen.

- 294 Der Rechnungshof hat die Beteiligungsverwaltung hierüber informiert. Diese hat für die Wohnungsbaugesellschaften im Oktober 2006 zugesagt, dass im Zuge der Anpassung der Satzungen sämtlicher Wohnungsbaugesellschaften an die Mustersatzung auch die Prüfungsklausel aufgenommen werde. Gegenwärtig würden die Satzungsänderungen vorbereitet. Zum Abschluss von Prüfungsvereinbarungen und zu den beabsichtigten Einschränkungen der Prüfungsbefugnisse des Rechnungshofs hat sie sich nicht geäußert.

Der Rechnungshof beanstandet auch hier das zögerliche Verhalten der Beteiligungsverwaltung. Angesichts der bei der Mehrzahl der Wohnungsbaugesellschaften Berlins bestehenden erheblichen finanziellen Risiken, über die der Rechnungshof gesondert berichtet (T 297 bis 306), ist es unverständlich, dass die Beteiligungsverwaltung ihrer Verpflichtung zur Durchsetzung der Prüfung der Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof nicht nachkommt.

- 295 Der Rechnungshof stellt fest, dass die Beteiligungshinweise bisher nicht dazu geführt haben, dass Vereinbarungen über die Prüfung der Wirtschaftsführung zwischen Gesellschaften mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung des Landes Berlin und dem Rechnungshof geschlossen worden sind. Die Beteiligungsverwaltung hat als Vertreterin des Mehrheitsgesellschafters/-Aktionärs Land Berlin die Möglichkeit, alle vom Senat in den Beteiligungshinweisen aufgestellten Anforderungen durchzusetzen. Hierzu ist sie nicht nur rechtlich befugt, sondern wegen der Selbstbindung an die Beteiligungshinweise und ihrer Geltung für alle öffentlichen Unternehmen auch verpflichtet.

Die Beteiligungsverwaltung hat eingewandt, bei der Vorgabe der Nr. 139 ihrer Beteiligungshinweise, nach der mit der Satzung regelmäßig vorzusehen ist, dass die Gesellschaft mit dem Rechnungshof eine Vereinbarung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO zu schließen „hat“, handele es sich lediglich um einen Orientierungsrahmen. Die Textstelle sei so zu verstehen, dass eine Prüfungsvereinbarung geschlossen werden „soll“. Eine nachträgliche Änderung bestehender Satzungen sei nicht gefordert. Der Rechnungshof folgt dieser Auffassung nicht. Die Nr. 139 beinhaltet die klare Vorgabe, dass die Satzungen den Abschluss von Prüfungsvereinbarungen vorzugeben haben und nicht etwa sollen. Soweit entsprechende Bestimmungen in bestehenden Satzungen nicht enthalten sind, bestimmt Nr. 2 der

Hinweise, dass ihre Aufnahme zunächst in die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats und in die Geschäftsanweisung für die Geschäftsleitung zu bewirken ist.

Ferner behauptet die Beteiligungsverwaltung, falls eine Prüfungsvereinbarung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO nicht erreicht werden könne, wären die gesetzlichen Prüfungsbefugnisse des Rechnungshofs nicht tangiert und bestünden uneingeschränkt. Eine Rechtsgrundlage für eine Prüfung der Wirtschaftsführung von Beteiligungsunternehmen durch den Rechnungshof hat die Senatsverwaltung nicht benannt. Die Behauptung ist nicht nachvollziehbar, da in § 92 LHO lediglich die Prüfung der Betätigung Berlins als Gesellschafter/Aktionär, nicht aber des Unternehmens selbst vorgesehen ist. Anderenfalls wäre die Regelung in § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO überflüssig.

- 296 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Beteiligungsverwaltung entgegen den von ihr selbst erarbeiteten und vom Senat beschlossenen Beteiligungshinweisen nicht oder nicht entschieden genug auf die Gesellschaften mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung des Landes Berlin eingewirkt hat, um die Prüfung der Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof durchzusetzen.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung dafür sorgt, dass alle Gesellschaften mit unmittelbarer Mehrheitsbeteiligung des Landes Berlin die von § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO vorgesehene Vereinbarung zur Prüfung der Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof abschließen.**

## **6. Erhebliche wirtschaftliche Risiken bei der Mehrzahl der Wohnungsbaugesellschaften Berlins**

***Trotz positiver Abschlüsse für das Geschäftsjahr 2005 muss die Mehrzahl der Wohnungsbaugesellschaften Berlins mittelfristig mit erheblichen finanziellen Belastungen rechnen, die den Fortbestand einiger Unternehmen gefährden. Eine nachhaltige wirtschaftliche Sanierung aus eigener Kraft dürfte den meisten Unternehmen nicht ohne weitere Bestandsveräußerungen möglich sein. Ein langfristig tragfähiges Gesamtkonzept für die Wohnungsbaugesellschaften Berlins steht immer noch aus.***

- 297 Berlin verfügt derzeit über sechs Wohnungsbaugesellschaften in der Rechtsform des privaten Rechts mit einem Wohnungsbestand von insgesamt etwa 270 000 Wohneinheiten (im Folgenden: WE). Im Geschäftsjahr 2005 haben vier dieser Wohnungsbaugesellschaften ein positives Jahresergebnis von zusammen 51,1 Mio. € erzielt. Zwei Gesellschaften haben Fehlbeträge von zusammen 20,5 Mio. € ausgewiesen. Das im Saldo positi-

ve Gesamtergebnis von 30,6 Mio. € relativiert sich jedoch bei näherer Betrachtung. Nach dem Ergebnis des wohnungswirtschaftlichen Fachcontrollings eines unabhängigen Beratungsunternehmens und der Auswertung von Unterlagen, die dem Rechnungshof gemäß § 69 LHO zugeleitet worden sind, bestehen bei fünf Wohnungsbaugesellschaften erhebliche Risiken für die künftigen Geschäftsjahre, die sich bei einigen Gesellschaften ohne umfangreiche Bestandsverkäufe existenzbedrohend auswirken und auch den Haushalt Berlins belasten können.

Nachfolgend setzt der Rechnungshof seine Berichterstattung über die wirtschaftliche Situation der Wohnungsbaugesellschaften im Eigentum Berlins fort (vgl. Vorjahresbericht T 36), bei denen solche Risiken bestehen.

- 298 Eine bedeutende Wohnungsbaugesellschaft hat zwar für das Geschäftsjahr 2005 ein positives Jahresergebnis in einstelliger Millionenhöhe erzielt. Zu diesem Ergebnis hat aber im Wesentlichen die Unternehmenssparte „Verkaufstätigkeit“ beigetragen, die einen Überschuss von mehr als 20 Mio. € erwirtschaftet hat. Unterlassene Instandhaltungen, Einnahmedefizite wegen des Wegfalls der Anschlussförderung im sozialen Wohnungsbau, Belastungen aus der Passivierung und dem Kapitaldienst für Aufwendungsdarlehen mit einem Volumen von etwa 120 Mio. €, Haftungsverbindlichkeiten wegen Mietgarantien aus Fondsgeschäften sowie ein bedenklicher Wohnungsleerstand von derzeit mehr als 13 v. H. des Wohnungsbestandes bei einer Tochtergesellschaft stellen bedeutende Risiken für die geschäftliche Entwicklung dieser Wohnungsbaugesellschaft dar.
- 299 Eine zweite Wohnungsbaugesellschaft hat das positive Jahresergebnis 2005 von unter 10 Mio. € durch Erlöse aus dem Verkauf von Objekten aus der Bauträgereigenschaft, von unbebauten Grundstücken und von Wohnungen im Rahmen von „Mieterprivatisierungen“ wesentlich beeinflusst. Die künftige Entwicklung dieser Wohnungsbaugesellschaft wird maßgeblich dadurch gefährdet, dass die Gesellschaft kurz- bis mittelfristig erhebliche Finanzmittel für Sanierungsmaßnahmen aufbringen muss. Etwa 37 v. H. ihrer eigenen Wohnungsbestände, die etwa zur gleichen Zeit errichtet wurden, konzentrieren sich in einem Wohngebiet und sind, da die Gesellschaft bisher nur „punktueller“ Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt hat, nach einer Nutzung von nunmehr 30 bis 40 Jahren sanierungsbedürftig. Um die dafür in den nächsten drei Jahren notwendigen Mittel in zweistelliger Millionenhöhe aufbringen zu können, beabsichtigte die Wohnungsbaugesellschaft, Anfang 2006 insgesamt 2 830 WE zu veräußern. Der Senat hat aber durchgesetzt, dass der Verkauf bis auf Weiteres zurückgestellt wurde. Um die Instandsetzungsmaßnahmen wenigstens mittelfristig finanzieren zu können, ist vorgesehen, den rechtlichen Rahmen für Mieterhöhungen auszuschöpfen sowie weitere Kredite aufzunehmen.
- 300 Eine dritte Wohnungsbaugesellschaft hat für das Geschäftsjahr 2005 zwar ein positives Jahresergebnis in zweistelliger Millionenhöhe ausgewiesen, das u. a. auf Überschüsse des Unternehmensbereichs „Hausbewirtschaft-

“ zurückzuführen ist. Diese konnte die Gesellschaft aber nur erwirtschaften, weil ihre Aufwendungen für die Instandhaltung im Jahr 2005 um mehrere Millionen Euro unter den Planansätzen blieben. Für die künftige Entwicklung dieser Gesellschaft bestehen ebenfalls erhebliche Risiken. Zum Beispiel ist allen Beteiligten seit Jahren bekannt, dass diese Gesellschaft Aufwendungsdarlehen von mehreren hundert Millionen Euro noch nicht passiviert hat, weil eine vollständige Bilanzierung die sofortige Überschuldung zur Folge hätte. Ferner erwartet die Gesellschaft aufgrund des Wegfalls der Anschlussförderung bei einer Tochtergesellschaft, die für zahlreiche von ihr initiierte Immobilienfonds haftet, Einnahmeausfälle von etwa 100 Mio. €, die nicht kompensiert werden können. Die Wohnungsbaugesellschaft beabsichtigt, die bisher nicht passivierten Aufwendungsdarlehen u. a. durch den Verkauf weiterer Bestände und von Baulandreserven zu bedienen.

301 Eine vierte Wohnungsbaugesellschaft, die nach einem Verlust im Jahr 2004 auch das Geschäftsjahr 2005 mit einem Fehlbetrag in Millionenhöhe, insbesondere aus dem Kerngeschäft, abgeschlossen hat, erwartet erst für das Jahr 2008 ein ausgeglichenes Ergebnis. Die Gesellschaft muss aber auch künftig mit Einnahmeausfällen rechnen. So wird z. B. der Wegfall der Anschlussförderung ihre Erträge mindern, weil die fehlenden öffentlichen Mittel nicht in vollem Umfang durch Mieterhöhungen ausgeglichen werden können. Wegen hoher Mietausfälle hat die Gesellschaft bereits Wertberichtigungen auf Mietforderungen vornehmen müssen. Sie befürchtet, dass sie Mieten im Fall der Wiedervermietung auch künftig reduzieren muss, um einen weiteren Anstieg des Leerstandes von mehr als 10 v. H. in einigen Bestandsgebieten zu vermeiden. Vereinzelt sah sich die Gesellschaft gezwungen, Mieten auf das Niveau der Richtwerte für Bezieher von Arbeitslosengeld II abzusenken. Als zusätzliche Belastung muss die Wohnungsbaugesellschaft für den von ihr zu tragenden Abriss und Neubau von mit Mängeln behafteten Eigenheimen im Süden Berlins mehrere Millionen Euro aufbringen. Auch durch den Verkauf einer Siedlung mit unsanierten Wohnungen im Herbst 2006 konnte die Gesellschaft ihre Liquidität nicht wesentlich verbessern. Der Kaufpreis soll angabegemäß lediglich dazu ausreichen, die Aufwendungsdarlehen des Objekts abzulösen.

302 Bei einer weiteren Wohnungsbaugesellschaft zeichnete sich Ende 2005 die Gefahr einer Insolvenz ab. Die Geschäftsführung hat daraufhin ein Konzept zur mittelfristigen Sanierung und Konsolidierung bis zum Jahr 2010 entwickelt und von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auf seine Realisierbarkeit prüfen lassen. Neben organisatorischen und personellen Veränderungen war als wichtigste Maßnahme des Konsolidierungsplans der Verkauf von bis zu 15 700 WE vorgesehen. Mit den daraus erwarteten Erlösen wollte die Gesellschaft bereits im Jahr 2006 Immobiliendarlehen von mehr als einer halben Milliarde Euro vollständig ablösen. Die Reduzierung der Darlehensverpflichtungen sollte sie in die Lage versetzen, die Zins- und Tilgungsleistungen für den verbleibenden Wohnungsbestand dauerhaft erbringen zu können. Der Sanierungsplan sah darüber hinaus Konsolidierungsbeiträge des Gesellschafters Berlin in zweistelliger Millionenhöhe

durch Stundung oder Erlass von Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Land Berlin vor. Im Ergebnis haben die Wirtschaftsprüfer den Fortbestand der Wohnungsbaugesellschaft nur dann als dauerhaft gesichert angesehen, wenn alle im Konzept aufgeführten Maßnahmen umgesetzt werden und die zugrunde gelegten Annahmen eintreten. Sollten z. B. die Gesellschafterbeiträge Berlins nicht oder nicht in vollem Umfang erbracht werden können, so würde die finanzielle Sanierung „maßgeblich“ gefährdet sein.

Das Konsolidierungskonzept und das Ergebnis der Begutachtung für diese Wohnungsbaugesellschaft liegen den Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung seit dem Frühjahr 2006 vor und wurden ausführlich in den fachlich zuständigen Unterausschüssen des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses diskutiert. Entgegen dem entscheidenden Element des Konsolidierungskonzepts, bis zu 15 700 WE bereits im Jahr 2006 zu veräußern, hat der Senat im März 2006 beschlossen, dass bis zur Vorlage eines Gesamtkonzepts über die Zukunft der Wohnungsbaugesellschaften Berlins die Struktur der Gesellschaften bestehen bleibt und nicht durch Veräußerungen von Wohnungsbeständen verändert wird. Um die vom Gesellschafter Berlin mitgetragenen und bereits eingeleiteten Sanierungsbemühungen der Wohnungsbaugesellschaft nicht zu gefährden, wurde die Zahl der zulässigen Verkäufe auf zunächst 3 000 WE reduziert. In der Folgezeit sollten weitere Bestände nur veräußert werden, wenn dies zum Erreichen der Ziele des Sanierungskonzepts notwendig ist und diese Ziele nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden können. Ergänzend sollten der Gesellschaft die ggf. noch im Jahr 2006 erforderlichen Mittel zur Liquiditätssicherung aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellt werden. Das Sanierungskonzept wurde daraufhin überarbeitet. Die Zahl der zu veräußernden WE wurde aber nicht verändert.

Der Rechnungshof hat das Konsolidierungskonzept in seiner überarbeiteten Fassung geprüft. Die Prüfung ergab erhebliche Zweifel an wesentlichen Grundannahmen des Konzepts, wie z. B. der Realisierbarkeit der prognostizierten Mietsteigerungen und des geplanten Abbaus des Wohnungsleerstandes. Weiterhin bestehen erhebliche Risiken, die im Konsolidierungskonzept nicht gewürdigt wurden. Zum Beispiel muss die Gesellschaft infolge von „Sale-and-lease-back-Geschäften“ und sog. Finanzmietverträgen vom Jahr 2011 an über mehrere Ankaufoptionen entscheiden und die dafür erforderlichen Finanzmittel aufbringen. Sollten diese Optionen nicht wahrgenommen werden, sehen die Verträge zu einem späteren Zeitpunkt Ankaufverpflichtungen vor. Ferner war zumindest zweifelhaft, ob die Voraussetzungen für einige der im Konzept berücksichtigten (unverzichtbaren) Gesellschafterbeiträge Berlins gegeben waren.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung im Juli 2006 auf die Risiken im Konsolidierungskonzept hingewiesen. Er hat insbesondere beanstandet, dass die Senatsverwaltungen nicht geprüft haben, ob die erwarteten Gesellschafterbeiträge erbracht werden können. Ferner hat er darauf hingewiesen, dass die Erlöse aus der Veräußerung von (lediglich) 3 000 WE nicht ausreichen werden, um diese Wohnungsbaugesellschaft dauerhaft zu entschulden und zu sanieren. Die

erfolgreiche Umsetzung des Konsolidierungskonzepts für diese Gesellschaft hat der Rechnungshof insgesamt als gefährdet eingeschätzt.

- 303 Der Rechnungshof hat seit Dezember 2003 mehrmals auf die bedenkliche wirtschaftliche Entwicklung einiger Wohnungsbaugesellschaften hingewiesen und von den Senatsverwaltungen für Finanzen (Beteiligungsverwaltung) und für Stadtentwicklung (wohnungswirtschaftliche Fachverwaltung) ein tragfähiges Gesamtkonzept angemahnt. Die Senatsverwaltungen haben auf die insgesamt verbesserten wirtschaftlichen Daten für das Geschäftsjahr 2003 verwiesen und ein solches Konzept angekündigt. Aufgrund des wohnungswirtschaftlichen Fachcontrollings (T 297) ist den Senatsverwaltungen die weitere kritische Entwicklung bekannt.
- 304 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zur wirtschaftlichen Entwicklung von vier Wohnungsbaugesellschaften (T 298 bis 301) mitgeteilt, dass diese Gesellschaften das Geschäftsjahr 2006 voraussichtlich mit Überschüssen abschließen werden. In den Finanzplanungen aller vier Gesellschaften sei nicht vorgesehen, in den nächsten Jahren „Blockverkäufe“ zur Liquiditätsverbesserung vorzunehmen.

Zur Sanierung und Konsolidierung der fünften Wohnungsbaugesellschaft (T 302) hat die Senatsverwaltung für Finanzen erklärt, dass die Gesellschaft aufgrund der positiven Entwicklung am Immobilienmarkt beim Verkauf der ersten Tranche von etwa 3 000 WE im Jahr 2006 Erlöse erzielen können, die erheblich über den ursprünglichen Erwartungen gelegen hätten. Auch sei es möglich gewesen, höhere Einnahmen aus der Vermietung zu erzielen. Dadurch könne ein erheblich größerer Wohnungsbestand als ursprünglich geplant dauerhaft im Unternehmen verbleiben. Die vorgesehene Steigerung der Durchschnittsmieten und die Entwicklung beim Leerstandsabbau würden planmäßig verlaufen. Die Mittel in dreistelliger Millionenhöhe für die vom Jahr 2011 an beabsichtigten Rückkäufe im Zusammenhang mit den „Sale-and-lease-back-Geschäften“ und den Finanzmietverträgen werde die Gesellschaft zu mehr als 90 v. H. mit Darlehen finanzieren, die mit den Rückkaufobjekten besichert werden sollen. Trotz des hohen Fremdfinanzierungsanteils gehe die Wohnungsbaugesellschaft von einer strukturellen Liquiditätsentlastung aus, weil der künftig geplante Kapitaldienst unter den bisherigen Leasingraten liegen werde. Zu der Beanstandung des Rechnungshofs, die Senatsverwaltungen hätten keine Aussagen zur Realisierbarkeit der im Konsolidierungskonzept fest eingeplanten Gesellschafterbeiträge Berlins gemacht, hat die Senatsverwaltung für Finanzen erklärt, dass kein Anlass bestanden habe, dem Sanierungskonzept nicht zuzustimmen, weil der Gutachter explizit darauf hingewiesen habe, dass die Erfüllung der Forderungen der Wohnungsbaugesellschaft durch den Gesellschafter nicht als sicher gelten könne.

Ergänzend hat die Senatsverwaltung ausgeführt, der Aufsichtsrat der Gesellschaft habe im Dezember 2006 beschlossen, dass nach dem Verkauf von 3 000 WE im Jahr 2006 nur noch weitere 3 000 WE im Jahr 2007 verkauft werden sollen. Mit diesen Verkäufen sei nach derzeitigem Erkennt-

nisstand die Liquidität des Konzerns über das Jahr 2015 hinaus - langfristig - gesichert.

- 305 Die verbesserten Geschäftsergebnisse einiger Wohnungsbaugesellschaften für das Geschäftsjahr 2006 ändern nichts an den Risiken für deren weitere Entwicklung. Zur wirtschaftlichen Situation der fünften Wohnungsbaugesellschaft ist dem Rechnungshof bekannt, dass die Gesellschaft noch im November 2006 den Verkauf einer weitaus größeren Zahl von Wohnungen (bis zu 7 000 WE im Jahr 2007, mithin insgesamt 10 000 WE) für notwendig hielt. Nach der Einschätzung der beteiligten Wirtschaftsprüfer hätte aber auch diese Planungsvariante im Vergleich zum ursprünglichen Sanierungskonzept (T 302) nicht zu einem dauerhaft positiven Cash-Flow geführt. Die Reduzierung der Zahl der zu veräußernden Wohnungen auf 6 000 WE (zuzüglich 1 300 WE, über deren Verkauf bereits zu einem früheren Zeitpunkt entschieden worden ist) hat zur Folge, dass nur noch etwa 40 v. H. der Ansätze des ursprünglichen Konzepts für die Sondertilgungen von Darlehen zur Verfügung stehen werden. Höhere Verkaufserlöse aufgrund einer positiven Marktentwicklung hat die Gesellschaft für das Jahr 2007 nicht mehr eingeplant. Die hohen Darlehensverpflichtungen können somit nicht in dem vorgesehenen Umfang abgebaut werden. Nicht nachvollziehbar ist auch, wie diese Gesellschaft mit den reduzierten Verkaufserlösen ihre Liquidität mindestens bis zum Jahr 2015 (und sogar darüber hinaus), also noch weitergehend als es der ursprüngliche Sanierungsplan vorsah, sichern will. Letztlich werden die Verkaufserlöse aus den nunmehr vorgesehenen Bestandsveräußerungen zwar ausreichen, die Liquidität zu verbessern. Eine dauerhafte Entschuldung und nachhaltige wirtschaftliche Sanierung dieser Wohnungsbaugesellschaft wird aber auf diese Weise nicht möglich sein.
- 306 Zusammenfassend stellt der Rechnungshof fest, dass fünf der sechs Wohnungsbaugesellschaften Berlins in den kommenden Jahren aufgrund der absehbaren finanziellen Belastungen mit erheblichen wirtschaftlichen Problemen konfrontiert sein werden. Eine nachhaltige Verbesserung der Erträge aus dem Kerngeschäft der Gesellschaften, der Hausbewirtschaftung (z. B. durch eine spürbare Anhebung der Mieten), dürfte angesichts der aktuellen Situation auf dem Berliner Wohnungsmarkt allenfalls mittelfristig realistisch sein. Wegen der andauernden schwierigen Haushaltslage Berlins werden den Gesellschaften kaum zusätzliche Mittel bereitgestellt werden können. Der Rechnungshof befürchtet, dass einzelne Wohnungsbaugesellschaften ihre Zahlungsfähigkeit auch künftig nur sichern können, indem sie weitere Kredite aufnehmen oder Teile ihres Wohnungsbestandes veräußern. Ob es diesen Gesellschaften gelingen wird, sich aus eigener Kraft wirtschaftlich zu sanieren, ist zweifelhaft. Das von den Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung mehrfach angekündigte Gesamtkonzept für die Wohnungsbaugesellschaften Berlins steht immer noch aus.



**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als wohnungswirtschaftliche Fachverwaltung so bald wie möglich ein langfristig tragfähiges Gesamtkonzept für die Wohnungsbaugesellschaften Berlins vorlegen. Dabei sollte der Verkauf von einzelnen Wohnungsbaugesellschaften nicht von vornherein ausgeschlossen werden.**

## **7. Mängel bei der Verwaltung einer Beteiligung**

***Die landeseigene Berliner Großmarkt GmbH betreibt drei Einzelhandelsmarkthallen, obwohl weder ein wichtiges Interesse Berlins nachgewiesen noch ersichtlich ist, dass sich die angestrebten Ziele nicht auf andere Weise erreichen lassen. Zudem haben die Vertreter Berlins im Aufsichtsrat einer Unternehmenskonzeption zugestimmt, die u. a. wirtschaftlich zweifelhafte Investitionen von 8 Mio. € in den Umbau der Markthallen enthält.***

307 Das Land Berlin ist alleiniger Gesellschafter der Berliner Großmarkt GmbH (BGM). Aufgaben der Gesellschaft sind die Verwaltung und der Betrieb der Großmärkte für Obst und Gemüse, für Fleisch, für Blumen sowie von drei vormals städtischen Einzelhandelsmarkthallen in Moabit und Kreuzberg. Seit dem Jahr 2000 wurden Jahresüberschüsse zwischen 1,5 und 3,0 Mio. € erzielt, die ganz überwiegend an das Land Berlin ausgeschüttet worden sind.

Der Senat hat zuletzt in einem Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 30. Januar 2007 (rote Nr. 0142) folgende Gründe für die Beteiligung an der BGM und die damit verfolgten Ziele dargelegt:

- wirtschaftspolitische Förderung von kleinen und mittelständischen Groß- und Einzelhandelsunternehmen,
- Ausbau des Großmarkts für Großverbraucher und den konzernunabhängigen Einzelhandel zu einem modernen Großhandelszentrum,
- Revitalisierung der Einzelhandelsmarkthallen und
- Einnahmen aus Gewinnabführungen.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die BGM früher eine bedeutende Rolle bei der Versorgung der Bevölkerung gespielt hat und deshalb auch hinsichtlich der Einzelhandelsmarkthallen ein wichtiges Interesse nach § 65 LHO an dieser Beteiligung vorgelegen haben mag. Die Versorgung

mit Lebensmitteln vollzieht sich laut BGM vorwiegend über Vertriebsketten von Handelsunternehmen; vergleichbare Markthallen im öffentlichen Eigentum gibt es in Deutschland nur noch in Hannover und Stuttgart. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof insbesondere Zweifel daran geäußert, dass ein **wichtiges Interesse Berlins am Betrieb der Einzelhandelsmarkthallen** noch fortbesteht und dass sich der hiermit angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt.

308 In einer gemeinsamen Stellungnahme haben die für Finanzen sowie für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen darauf hingewiesen, dass die BGM zurzeit Konzepte zur Ertüchtigung der Markthallen prüft. Der Handel in Markthallen sei wegen der besonderen Atmosphäre und der Bedeutung für Stadtteillagen weiterhin eine sinnvolle Vertriebsform des Einzelhandels. Auf die Frage, ob es erforderlich ist, dass die BGM als landeseigenes Unternehmen überhaupt Markthallen betreibt, sind sie aber nicht eingegangen. Allerdings hat der Senat in einem früheren Bericht zu den Beteiligungen des Landes vom 9. August 2004 (rote Nr. 2600) geäußert, dass es keine zwingenden Gründe gibt, Markthallen weiterhin durch Unternehmen der öffentlichen Hand zu betreiben. Dieser Hinweis ist im aktuellen Bericht nicht mehr enthalten. Der Rechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für den Betrieb der Markthallen durch eine landeseigene Gesellschaft nicht (mehr) vorliegen.

309 Die BGM hatte zum 1. Januar 2005 einen zweiten Geschäftsführer eingestellt. Da der im Jahr 2003 verlängerte Vertrag des damals bereits tätigen Geschäftsführers auf dessen Wunsch vorzeitig aufgelöst wurde, ist seit August 2005 wiederum ein Geschäftsführer beschäftigt. Angesichts der geringen Größe des Unternehmens (41 Beschäftigte) hat der Rechnungshof die **Anstellung eines zweiten Geschäftsführers** beanstandet.

Die Senatsverwaltungen haben erwidert, dass die für die BGM einschlägigen Vorschriften diese Möglichkeit zulassen würden. Im Übrigen habe im Aufsichtsrat wegen der damaligen strategischen Neuausrichtung des Unternehmens Einigkeit über diese Maßnahme bestanden.

Diese Ausführungen gehen an der Sache vorbei. Der Rechnungshof hat nicht die rechtliche Zulässigkeit der Doppelbesetzung in Zweifel gezogen, sondern deren Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit. Ob dies angesichts einer strategischen Neuausrichtung der BGM der Fall war, ist weder nachgewiesen noch sonst ersichtlich, zumal hierbei auch Beratungsunternehmen tätig waren. Die Beschäftigung von zwei Geschäftsführern über sieben Monate war daher unwirtschaftlich, sodass vermeidbare Mehrausgaben von etwa 80 000 € entstanden sind.

310 Die Vermietungssituation der drei Markthallen hat sich seit 1998 für die BGM ungünstig entwickelt. Als Gründe hierfür hat sie u. a. zu wenig Parkplätze, geringe Einkommen der Bewohner im Umkreis und den Wegzug junger Familien genannt. In der Folgezeit wurden vertraglich vereinbarte

Mieterhöhungen wiederholt ausgesetzt; zudem wurden Flächen an Lebensmitteldiscounter und Drogerieketten vermietet. Mehrfach hatten der frühere Geschäftsführer und Vertreter der ehemaligen Markthallen-Verwaltungsgenossenschaft betont, dass die Hallen bis auf die Marheineke-Markthalle für Gewerbetreibende und Konsumenten uninteressant seien.

Im August 2005 hat der Aufsichtsrat einem Konzept zur Neuausrichtung der BGM zugestimmt, das für die drei Markthallen ein Investitionsvolumen von 8 Mio. € ausweist. Sie sollen zu „Einkaufszentren mit Erlebnischarakter“ umgebaut werden: die Marheineke-Markthalle als „Zille-Halle“, die Arminius-Markthalle als „Zentrum der Zünfte“ und die Eisenbahn-Markthalle als „Orientalischer Basar“.

Der Rechnungshof hat den Senatsverwaltungen vorgehalten, dass der geplante **Umbau der Markthallen** ohne sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beschlossen worden ist. Er hat Zweifel daran geäußert, ob die problembehafteten Markthallen eine „wichtige Funktion als Aushängeschild der BGM“ erfüllen können, und im Übrigen darauf hingewiesen, dass dies Angelegenheit privater Investoren sein sollte, da es sich nicht um eine Aufgabe des Landes Berlin handelt.

Die Senatsverwaltungen haben entgegnet, nationale und internationale Erfahrungen und Entwicklungen würden zeigen, dass sich shoppingcenter-ähnliche Anlagen, wie z. B. Markthallen, in einem äußerst günstigen Marktumfeld befänden. Die Risiken seien beherrschbar; die Eisenbahn-Markthalle werde erst umgebaut, wenn eine Vorvermietungsquote von 60 v. H. erreicht worden sei.

311 Die Ausführungen der Senatsverwaltungen widerlegen die Vorhaltungen und Zweifel des Rechnungshofs nicht. Der von ihnen vorgenommene Vergleich der Markthallen mit Shoppingcentern ist unschlüssig, weil sich die Markthallen auch nach Einschätzung der BGM eben nicht in einem günstigen Marktumfeld befinden und sie nicht die gleiche Zusammensetzung von Anbietern aufweisen. Die behaupteten nationalen und internationalen Erkenntnisse sind nicht näher erläutert; es bleibt offen, ob diese auf die Situation der Markthallen der BGM übertragen werden können. Die Vermietung von Flächen als Filialen von großen Einzelhandelskonzernen mag zwar wirtschaftlich sinnvoll sein, steht aber mit dem Ziel, kleine und mittlere Unternehmen zu fördern, nicht in Einklang. Ferner ist nicht nachvollziehbar, dass die von den Senatsverwaltungen vorgebrachte Vorvermietungsquote von 60 v. H. ausreicht, um die Wirtschaftlichkeit eines Umbaus zu gewährleisten.

312 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Finanzen sowie für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltungen darauf hinwirken, dass die BGM den Betrieb der drei Einzelhandelsmarkthallen materiell privatisiert.**

## I. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

### 1. Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Verkehrsbetriebe bei Beratungsleistungen für die Einführung des Straßenbahnlinienverkehrs in Athen

*Die Berliner Verkehrsbetriebe haben erst nach Abgabe ihres Angebots für Beratungsleistungen zur Einführung des Straßenbahnlinienverkehrs in Athen Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt, die zudem unzureichend waren. Bei der Durchführung ergaben sich Planabweichungen von fast 1,2 Mio. €, sodass statt eines geplanten Gewinns von 571 000 € ein Verlust von 624 000 € entstand. Ein letztlich positives Gesamtergebnis von 274 000 € wurde nur durch nachträglich akquirierte Ausbildungsleistungen erreicht. Allerdings wurden weitere Beratungsleistungen im Wert von mehr als 1,1 Mio. € unentgeltlich erbracht.*

313 Im Zusammenhang mit den Olympischen Sommerspielen 2004 wurde in Athen der Straßenbahnverkehr auf zwei Linien eingeführt. Das Unternehmen T AG hatte hierfür im November 2002 europaweit Beratungsleistungen ausgeschrieben. Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) setzten sich in diesem Wettbewerb mit den Subunternehmen P Ltd. und E GmbH als Bietergemeinschaft durch. Zusätzlich übernahmen die BVG die Ausbildung von Straßenbahnfahrern und -fahrlehrern. Zwischen den BVG und der T AG wurden insgesamt fünf Verträge geschlossen:

- **Hauptvertrag** vom 17. September 2003 über Beratungsleistungen bei der Organisation und dem Betrieb der Athener Straßenbahn in Höhe von 510 Mannwochen für eine Nettopauschalvergütung von 2 720 000 €,
- **1. Zusatzvereinbarung** vom 17. November 2003 über die Ausbildung von 32 Straßenbahnfahrern, darunter drei zu Fahrlehrern, für 887 000 € netto,
- **2. Zusatzvereinbarung** vom 23. Dezember 2003 über die Ausbildung von 25 weiteren Straßenbahnfahrern für 470 000 € netto,
- **3. Zusatzvereinbarung** vom 7. April 2004 über die zusätzliche Ausbildung von 37 Straßenbahnfahrern für 865 000 € netto und
- **4. Zusatzvereinbarung** vom 1. April 2005 über Leistungen in Höhe von 52 Mannwochen im technischen und organisatorischen Bereich für den Zeitraum von Mai 2005 bis Juli 2005 für 195 000 € netto.

Die Ausbildung der Straßenbahnfahrer und -fahrlehrer endete am 11. Juni 2004. Der Linienverkehr in Athen wurde am 19. Juli 2004 aufgenommen.

- 314 Lediglich für den Hauptvertrag haben die BVG eine grobe **Projektkalkulation** erstellt, allerdings erst nach der Angebotsabgabe. Sie wurde während des Projektverlaufs in den verschiedenen Ertrags- und Aufwandspositionen weiter detailliert und sukzessive um die Werte der Zusatzvereinbarungen ergänzt. Bei den verschiedenen Fortschreibungen wurden allerdings die einzelnen Verträge nicht separat dargestellt. Auch wurden die Ist- und Planwerte nur zusammenfassend abgebildet, sodass Abweichungen vom Plan nicht erkennbar waren.

In der **Endabrechnung** der BVG, die gegenüber dem Rechnungshof mehrfach korrigiert wurde, ist ein Gesamtgewinn von 274 000 € beziffert. Für den Hauptvertrag (und die inhaltlich um Beratungsleistungen ergänzende 4. Zusatzvereinbarung) ergibt sich aber ein Verlust von 624 000 €, obwohl ein Gewinn von 571 000 € erwartet worden war, sodass die Abweichung vom Plan fast 1,2 Mio. € beträgt.

Die BVG haben angegeben, dass aufgrund fehlender Erfahrungen nur eine Grobkalkulation möglich gewesen wäre, die im Laufe der Zeit den tatsächlichen Bedingungen angepasst worden sei. Zur Überwachung der Planwerte sei monatlich eine Analyse des Aufwandes durchgeführt worden. Die BVG haben ferner darauf hingewiesen, dass ein Teil der Kosten, wie z. B. Personalkosten, dem Unternehmen sowieso entstanden wäre und die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojekts im Vordergrund gestanden habe.

Die Ausführungen der BVG ändern nichts daran, dass sie verspätet und nur unzureichende Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt haben. Obwohl sie angabegemäß die Planwerte überwachten, haben sie auf Abweichungen von der Planung nicht unverzüglich reagiert. Ein positives Gesamtergebnis wurde nur durch die nachträglich akquirierten Ausbildungsleistungen erreicht. Dies war aber bei Abschluss des Hauptvertrages nicht absehbar.

- 315 Allerdings haben die BVG über den im Hauptvertrag festgelegten zeitlichen Personaleinsatz von 510 Mannwochen hinaus in erheblichem Umfang unentgeltliche Mehrleistungen erbracht:

**Ansicht 41: Erbrachte Beratungsleistungen (Hauptvertrag)**

Berater	Soll in Mannwochen	Ist in Mannwochen	Übererfüllung in Mannwochen	Wert der Übererfüllung in €
Kernteam	480	616	136	838 000
Spezialisten für technische Bera- tung	30	44	14	61 000
zusätzliche techni- sche Spezialisten	0	47	47	212 000
Insgesamt	510	707	197	1 110 000

Insgesamt haben die BVG ihre Verpflichtungen mit 197 zusätzlichen Mannwochen deutlich übererfüllt. Dies entspricht Beratungsleistungen im Wert von mehr als 1,1 Mio. €, die von der T AG nicht vergütet wurden. 126 der 197 zusätzlichen Mannwochen und damit fast zwei Drittel wurden erst nach der Aufnahme des Linienverkehrs erbracht.

Die BVG haben geltend gemacht, dass bei einer Einstellung der Leistungen ohne Berücksichtigung des Realisierungsstandes ein Zahlungsstopp der T AG zu befürchten gewesen wäre. Die Ansprüche hätten auf dem Rechtsweg in Griechenland mit unkalkulierbarem Ausgang durchgesetzt werden müssen; dies hätte dem guten Namen der BVG geschadet. Das Projekt habe international große Beachtung gefunden und sei nur mit einer höheren Stundenzahl ordnungsgemäß umzusetzen gewesen. Ein Teil der Mehrleistungen sei auch im Rahmen der 4. Zusatzvereinbarung berücksichtigt worden. Mit der Erbringung wertgleicher Ausbildungsleistungen anstelle der vertraglich vereinbarten technischen Leistungen sei einem Wunsch der T AG entsprochen worden. Die unentgeltlich geleisteten 47 Mannwochen durch technische Spezialisten seien notwendig gewesen, um sich ein Bild über das Gesamtsystem in Bezug auf eine sichere Betriebsführung zu verschaffen sowie ein effektives und effizientes Betriebsregime zu erarbeiten.

Die Argumente der BVG überzeugen insgesamt nicht. Die Vermutung, dass die T AG die Zahlungsverpflichtungen nicht eingehalten hätte, ist nicht belegt und daher hypothetisch. Mit der Verpflichtung des Subunternehmens P Ltd. hatten die BVG einen lokalen Partner zur Vertretung vor griechischen Gerichten zur Verfügung (vgl. T 316). Da die BVG ihre vertraglichen Verpflichtungen sogar übererfüllt haben, ist die behauptete mögliche Rufgefährdung nicht plausibel. Zumindest für die erst nach der Aufnahme des Straßenbahnbetriebes erbrachten erheblichen Mehrleistungen ist nicht erkennbar, dass die ordnungsgemäße Projektdurchführung gefährdet war. Eine teilweise Anrechnung der Mehrleistungen bei der 4. Zusatzvereinbarung haben die BVG nicht nachgewiesen. Die Erbringung von Ausbildungsleistungen über 44 Mannwochen statt der vereinbarten 30 Mannwochen für technische Beratung bei gleichzeitiger unentgeltlicher Durchführung von technischen Beratungsleistungen über 47 Mannwochen durch die BVG ist nicht nachvollziehbar.

- 316 Die P Ltd., die E GmbH und die BVG hatten bereits am 16. Januar 2003 eine Aufteilung der Nettovergütung aus dem Hauptvertrag und allen zukünftigen Verträgen nach dem Schlüssel BVG 60,00 v. H., P Ltd. 18,75 v. H. und E GmbH 21,25 v. H. vereinbart.

Die BVG haben am 24. September 2003 mit der P Ltd. vertraglich geregelt, dass diese während der Dauer des Hauptvertrages Projektentwicklungs- und Vertragsmanagementdienste anbietet und u. a. die BVG an griechischen Gerichten vertritt sowie weitere unterstützende Dienste anbietet. Entsprechend der garantierten Quote hat die P Ltd. von den BVG einen Anteil von 18,75 v. H. der Vergütung (insgesamt über 453 000 €) auch für die Zusatzvereinbarungen 1 bis 4 erhalten, jedoch ohne dass die zu erbringenden Leistungen näher bestimmt wurden. Mit der E GmbH haben die BVG am 25. September/22. Oktober 2003 vertraglich geregelt, dass diese technische Leistungen für den Hauptvertrag erbringt und das Projektmanagement unterstützt. Der hierfür vereinbarte Pauschalpreis entspricht 37,69 v. H. der Nettovergütung des Hauptvertrages. Die folgenden Verträge mit der E GmbH vom 11. Februar/8. März 2004 und 8. Juni 2004 sehen u. a. Leistungen in den Bereichen Fahrbetriebssimulation, Projektmanagement, Betriebskonzept und Straßenbahnbetrieb vor. Der festgelegte Pauschalpreis beider Verträge entspricht insgesamt 21,24 v. H. der Nettovergütung für die Zusatzvereinbarungen 1 bis 3. Ein letzter Vertrag wurde am 24. Mai 2005 geschlossen. Für die Bereitstellung von Experten hat die E GmbH eine Vergütung in Höhe von 44,67 v. H. der Nettovergütung der 4. Zusatzvereinbarung erhalten. Insgesamt ergibt sich folgendes Bild:

#### Ansicht 42: Aufteilung der Nettovergütung

Anteil der	Hauptvertrag	1. bis 3. Zusatzvereinbarung	4. Zusatzvereinbarung	Insgesamt
BVG	43,56 v. H.	60,01 v. H.	36,58 v. H.	50,69 v. H.
P Ltd.	18,75 v. H.	18,75 v. H.	18,75 v. H.	18,75 v. H.
E GmbH	37,69 v. H.	21,24 v. H.	44,67 v. H.	30,56 v. H.

Der Anteil der P Ltd. entspricht den vertraglichen Regelungen. Die Anteile der BVG für die Durchführung des Hauptvertrages und der 4. Zusatzvereinbarung fielen geringer aus als ursprünglich vereinbart, während die E GmbH entsprechend höhere Anteile erhielt. Insgesamt haben die BVG auf Anteile von rd. 9 v. H., dies entspricht einem Vergütungsanteil von 460 000 €, zugunsten der E GmbH verzichtet. Nach ihren Angaben hat sich diese Verschiebung ergeben, da sie wegen eines Mehraufwands an Beraterleistungen und der zeitgleichen Ausbildung diese Leistungen nicht haben erbringen können.

Diese Begründung ist schon wegen des zeitlichen Ablaufs nicht nachvollziehbar. Der Vertrag mit der E GmbH zu der höheren anteiligen Leistung und damit Vergütung wurde zum einen bereits bei Projektbeginn, also zeitlich vor den Ausbildungsverträgen, bzw. zum anderen mit der 4. Zusatzvereinbarung nach der Beendigung der Ausbildung geschlossen. Ferner sind die Erklärungen nicht plausibel, weil es sich bei Beratung und Ausbildung um inhaltlich verschiedene Leistungen handelt, die unterschiedliche BVG-Mitarbeiter erbracht haben.

317 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass unabhängig vom letztlich positiven Gesamtergebnis

- Wirtschaftlichkeitsberechnungen verspätet erstellt wurden und unzureichend waren,
- das Ergebnis für die Beratungsleistungen um 1,2 Mio. € deutlich von der Planung abweicht und statt eines geplanten Gewinns von 571 000 € ein Verlust von 624 000 € entstanden ist,
- weitere Beratungsleistungen im Wert von mehr als 1,1 Mio. € unentgeltlich erbracht wurden,
- mit dem Subunternehmen P Ltd. für Vergütungen von über 453 000 € keine näher bestimmten Leistungen vereinbart wurden und
- das Subunternehmen E GmbH zum Nachteil der BVG über die vereinbarte Quote hinaus Vergütungsanteile von 460 000 € erhielt.

Die BVG haben die Beanstandungen aufgenommen und unternehmensintern ausgewertet. Sie wollen für zukünftige Projekte Konsequenzen ziehen.

318 **Der Rechnungshof erwartet, dass die BVG künftig vor der Abgabe von Angeboten sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen, die Einhaltung der Planwerte überwachen und bei Planabweichungen unverzüglich reagieren. Darüber hinaus sind die BVG aufgefordert, über zu erbringende Leistungen konkrete vertragliche Regelungen zu treffen, dafür zu sorgen, dass diese eingehalten werden, und unentgeltliche Mehrleistungen zu vermeiden.**

## **2. Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Wasserbetriebe bei Veräußerung und Verwaltung von Immobilien**

*Eine Veräußerung von Immobilien, die mit unverhältnismäßigen Risiken behaftet war, hat bei den Berliner Wasserbetrieben (BWB) zu einem vermeidbaren Verlust in Millionenhöhe geführt. Bei der Veräußerung und anschließenden Anmietung von Bürogebäuden handelten die BWB unwirtschaftlich, da sie vertraglich Pflichten übernommen haben, die üblicherweise einem Vermieter obliegen. Zudem drohen weitere Verluste von insgesamt mehr als 1 Mio. € aus der Weitervermietung von Flächen an ein Tochterunternehmen der Berlinwasser Holding AG und andere Untermieter, da die BWB ihre Aufwendungen für die Anmietung nicht in voller Höhe umlegen.*



- 319 Bei Abschluss des Vertrages zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe (BWB) vom 18. Juni 1999 (Konsortialvertrag) waren das Land Berlin und das Konsortium davon ausgegangen, durch die **Vermarktung nicht betriebsnotwendiger Grundstücke** der BWB außerordentliche Erträge erzielen zu können. Hierzu haben die BWB im Jahr 2000 insgesamt zwölf nicht mehr betriebsnotwendige Immobilien an eine eigens zu diesem Zweck gegründete Objektgesellschaft, die MOLAVIA Vermietungsgesellschaft mbH & Co. Objekt Berlin Wasser KG (MOLAVIA), für 41 Mio. € veräußert, wodurch die BWB einen außerordentlichen Ertrag von 26 Mio. € erzielten. Die von der MOLAVIA für den Erwerb benötigten Kredite wurden von den BWB durch Bürgschaften und Verpfändung der stillen Beteiligung an der MOLAVIA besichert und nicht durch die Grundstücke selbst. Die MOLAVIA war - neben den Kreditsicherheiten - durch einen zugesicherten Verlustausgleich und den allein bei den BWB verbliebenen Vermarktungspflichten von allen Risiken freigestellt, sodass das wirtschaftliche Risiko allein bei den BWB lag.
- 320 Der Rechnungshof hatte sowohl die Geschäftskonstruktion als auch die anschließenden Weiterverkäufe der Immobilien umfassend geprüft und war zu dem Ergebnis gelangt, dass sich diese Geschäftskonstruktion von vornherein als Fehlentscheidung erwiesen hat. Sie ist nur vor dem Hintergrund nachvollziehbar, dass kurzfristig ein Gewinn durch den außerordentlichen Ertrag realisiert werden sollte. Von den an die MOLAVIA verkauften Grundstücken wurden nur Immobilien im Wert von 7,8 Mio. € weiterveräußert. Bei der MOLAVIA führte dies zu Buchwertabschreibungen, die wegen der Verpflichtung zum Verlustausgleich auf die BWB abgewälzt wurden. Da Grundsteuer und Verkehrssicherungskosten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der MOLAVIA zusätzlich überstiegen, entschlossen sich die BWB im November 2004, die verbliebenen Grundstücke wieder zurückzukaufen. Der Beteiligungsbuchwert an der MOLAVIA wurde komplett wertberichtigt. Insgesamt wurde das Jahresergebnis der BWB im Jahr 2004 durch die Wertberichtigung des Buchwertes (16,3 Mio. €) und durch einen Tilgungsverzicht (3,0 Mio. €) mit 19,3 Mio. € erheblich belastet.
- 321 Der Vorstand erklärte am 15. September 2004 gegenüber dem Aufsichtsrat, dass „die Veräußerung der Grundstücke an MOLAVIA insgesamt einen Verlust von ca. 4,0 Mio. € erzeugt habe“. Zwischenzeitlich stellen die BWB dieses Immobiliengeschäft jedoch so dar, dass insgesamt ein positives Gesamtergebnis vor Steuern von mehr als 1 Mio. € erzielt wurde.

Diese Darstellung wird nicht von den Daten des Rechnungswesens der BWB gestützt. Insbesondere haben die BWB folgende Kostenpositionen nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt:

- Die für den Rückkauf angefallene Grunderwerbsteuer betrug etwa 900 000 €.
- Die BWB bedienten sich zur Beschaffung der erforderlichen Finanzierungsmittel u. a. eines Finanzdienstleisters, dessen Einmal- und lau-

fende Honoraransprüche an die Dauer des Vertragswerks BWB/MOLAVIA gebunden waren und sich insgesamt auf 380 000 € summieren.

- Den BWB darüber hinaus entstandene Kosten für die Grundstücksentwicklung und der technischen Geschäftsbesorgung für die MOLAVIA, wie Objektschutz, Betriebssicherheit vorhandener Anlagen, Verkehrssicherheit etc., wurden nicht vollständig gedeckt, da deren Abwälzung auf die MOLAVIA auf jährlich maximal 220 000 € begrenzt worden war. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wurde von den bis einschließlich 31. Dezember 2003 angefallenen Kosten von 1,7 Mio. € lediglich 1,0 Mio. € der MOLAVIA in Rechnung gestellt; somit war bereits zu diesem Zeitpunkt eine Unterdeckung von 0,7 Mio. € aufgelaufen.
- Die BWB haben für den Grundstücksrückkauf einen Kredit von 27,4 Mio. € aufgenommen. Bei einer Laufzeit von fast 20 Jahren ergeben sich Zinsbelastungen von 0,7 Mio. € jährlich. Hierzu haben die BWB ausgeführt, dass diesen Finanzierungskosten auch entsprechende Finanzierungserträge aus dem Verkauf der Grundstücke an die MOLAVIA gegenüberstünden. Dies ist jedoch nicht belegt und daher nicht nachvollziehbar.

322 Die BWB haben ihren gesamten Bürokomplex Hohenzollerndamm 44/ Eisenbahnstraße 36/Bielefelder Straße 15 an die Y-GmbH zum Preis von 23,3 Mio. €, der nach den Ausführungen der BWB deutlich höher ausfiel als ursprünglich erwartet, verkauft. Im September 2004 wurden 22 Mio. € gezahlt. Der Restkaufpreis von 1,3 Mio. € wurde in drei gleichen Raten am 31. Mai 2005, 28. Februar 2006 und 31. Dezember 2006 fällig. Zusätzlich zu dem Kaufpreis wurde für die Ratenzahlung eine pauschale Zinszahlung von 140 000 € vereinbart. Wesentliche Bedingungen für das Kaufpreisangebot waren:

- Abschluss eines 15-jährigen Mietvertrages mit einer Mietgarantie über den gesamten Mietzeitraum durch die BWB als Generalmieter;
- Mietpreis 1,7 Mio. € pro Jahr netto kalt;
- die BWB bleiben während der Mietzeit für die Instandhaltung und Instandsetzung der Immobilie verantwortlich und tragen alle Betriebs- und Instandhaltungskosten (Triple-Net-Mietvertrag);
- bei Beendigung des Mietverhältnisses ist die Immobilie fein gesäubert und instandgesetzt zu übergeben, mieterspezifische Einbauten sind zu entfernen;
- jährliche Indexierung des Mietzinses zu 100 v. H. bezogen auf den Verbraucherpreisindex.

Die BWB haben in der Vorlage an den Aufsichtsrat ausgeführt, dass der **Verkauf des Bürokomplexes und die gleichzeitige Anmietung der Gesamtfläche** auch unter den Bedingungen einer teilweisen Eigennutzung wirtschaftlich sinnvoll sei. In den ersten 13 Jahren des Mietverhältnisses lägen die Kosten niedriger als im Fall der Beibehaltung der derzeitigen Eigentumsverhältnisse. Erst im vorletzten Jahr der Mietvertragslaufzeit sei das Verhältnis umgekehrt. Darüber hinaus wurde eine Tarifenlastung für die Gebührenzahler über die gesamte Laufzeit des Mietvertrages von 2,2 Mio. € errechnet. Der Aufsichtsrat der BWB hat dem Verkauf an die Y-GmbH in seiner Sitzung im April 2004 zugestimmt.

323 Primäres Ziel der BWB war es, die Räume zu einem marktüblichen Mietpreis anzumieten und gleichzeitig einen möglichst hohen Verkaufserlös zu erzielen. Die Verpflichtung zur Übernahme aller Betriebs- und Instandhaltungskosten sei hingegen kein entscheidendes Kriterium gewesen, da diese Kosten ohnehin von den BWB hätten weiter getragen werden müssen. Diese Kosten seien daher auch nicht bei der Ermittlung der behaupteten Tarifenlastung von 2,2 Mio. € berücksichtigt worden. Zudem sei durch tarifvertragliche Vereinbarungen, die betriebsbedingte Kündigungen bis zum Jahr 2014 und damit einen Personalabbau ausschließen, ein nennenswerter Leerstand der angemieteten Räume nicht zu erwarten.

Nach den vorgelegten Unterlagen basierte der angeführte Mietpreis von 1,7 Mio. € pro Jahr auf den Durchschnittsmieten von 12,57 €/m<sup>2</sup> von Verkehrswertgutachten aus den Jahren 2000 und 2003. Mit Mietvertrag vom 14. Juni 2004 mieteten die BWB folgende Flächen im Komplex Hohenzollerndamm von der Y-GmbH:

#### Ansicht 43: Miete für den Bürokomplex

Angemietete Flächen		Monatliche Miete	
Hauptmietfläche	10 429,08 m <sup>2</sup>	12,22 €/m <sup>2</sup>	127 443,36 €
Nebemietflächen	1 226,39 m <sup>2</sup>	6,11 €/m <sup>2</sup>	7 493,24 €
Verkehrs- und Funktionsflächen	3 108,10 m <sup>2</sup>	0,00 €/m <sup>2</sup>	0,00 €
Pkw-Stellflächen	98 Stellflächen	50,00 €/Stellfläche	4 900,00 €
Mietzins insgesamt (ohne Nebenkosten)			139 836,60 €
Gesamtmieter jährlich (ohne Nebenkosten)			1 678 039,20 €

Nach dem Mietvertrag übernehmen die BWB vertragsgemäß alle Verpflichtungen, die üblicherweise dem Vermieter von Immobilien obliegen. Dies sind im Einzelnen:

- denkmalschutzgerechte vollständige Instandsetzung, ggf. entsprechender Austausch der Fenster des Hauses Hohenzollerndamm 44;
- vollständige Instandsetzung, ggf. entsprechender Austausch aller weiteren Fenster soweit notwendig;

- Dachklempnerarbeiten sofern erforderlich;
- Komplettanstrich der Putzfassaden (1 x während der Laufzeit des Mietvertrages) und fachgerechte Reinigung der restlichen Fassadenflächen soweit erforderlich;
- fachgerechte Sanierung der Außenanlagen, insbesondere Ausbesserung der Asphaltdeckung der Hoffläche.

324 Der Rechnungshof hat gegenüber den BWB bezweifelt, dass der Verkauf an die Y-GmbH und die anschließende Rückmietung unter den gegebenen Bedingungen wirtschaftlich waren. Die vereinbarten Mietpreise entsprachen angesichts einer seit dem Jahr 2000 rückläufigen Mietpreisentwicklung für Büroflächen nicht der Marktsituation. Es ist daher nicht nachvollziehbar, warum die BWB im Rahmen des Mietvertrages nicht nur eine Preisbindung mit Inflationsausgleich für die Dauer von 15 Jahren akzeptiert, sondern sich darüber hinaus auch noch zur Kostenübernahme für den Erhalt des Gebäudekomplexes verpflichtet haben. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der BWB ist schon angesichts der Verpflichtung zur Übernahme der Kosten für den Erhalt eines 65 Jahre alten denkmalgeschützten Gebäudes nicht realistisch.

Die BWB haben hierzu ausgeführt, dass der Verkauf des Objektes mit Abschluss eines herkömmlichen Mietvertrages zum damaligen Zeitpunkt am Markt nicht realisierbar gewesen sei, ohne dies im Einzelnen zu belegen. Dieser Weg hätte, wenn die Möglichkeit gegeben gewesen wäre, entweder zu einem niedrigen Kaufpreis oder zu höheren Mieten geführt. Der Abschluss von Mietverträgen, bei denen der Mieter die Instandhaltung und Instandsetzung übernimmt, sei bei der Anmietung von gesamten Gebäudekomplexen durchaus üblich, verbreitet und nachweisbar. Zudem befänden sich die mit ihrer Vermieterin zum damaligen Zeitpunkt vereinbarten Mietpreise noch im unteren Bereich der ortsüblichen Mieten. So habe ein im August 2003 in Auftrag gegebenes Verkehrswertgutachten die vereinbarten Mietpreise als marktfähig bewertet. Der Gutachter habe zudem auf verschiedene Marktberichte verwiesen, wonach als ortsübliche Vergleichsmieten für Büroflächen 11,00 bis 17,50 €/m<sup>2</sup> ausgewiesen würden. Darüber hinaus befänden sich die betreffenden Gebäude in einem guten bis sehr guten baulichen Zustand, sodass das Risiko eventuell erforderlicher Baumaßnahmen für die Laufzeit des Mietvertrages als sehr gering einzuschätzen sei. Die erforderlichen Maßnahmen seien als Investitionsstau bekannt gewesen und mit 250 000 € bezifferbar. Darüber hinaus würden keine weiteren, gravierenden Instandhaltungsmaßnahmen erwartet.

Die Ausführungen der BWB überzeugen nicht. Dass sich der Aufwand für die notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen auf 250 000 € beschränke und keine weiteren, gravierenden Instandhaltungsmaßnahmen erwartet würden, ist angesichts der langen Laufzeit des Mietverhältnisses eine nicht sachgerechte Annahme. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) empfiehlt, als Richtwert 1,2 v. H. des Wiederbeschaffungswertes jährlich für die Instandhaltung von Gebäuden anzusetzen.

zen. Setzt man wegen des höher als erwartet ausgefallenen Kaufpreises und eines guten baulichen Zustands lediglich die Hälfte dieser Quote an, ergibt sich ein rechnerischer Instandhaltungsaufwand von 140 000 € jährlich bzw. 2,1 Mio. € für die gesamte Vertragslaufzeit. Die BWB haben diesen Aufwand in ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht berücksichtigt. Demnach wird die von den BWB behauptete Tarifentlastung nicht eintreten.

- 325 Das Gebäude Eisenbahnstraße 36 und teilweise das Gebäude Hohenzollerndamm 44 werden u. a. durch die Berlinwasser Service GmbH (BWS), eine Tochtergesellschaft der Berlinwasser Holding AG, genutzt. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die von den BWB von ihrer Untermieterin verlangten Entgelte angemessen sind und ggf. welche Differenzen zu dem von ihnen zu zahlenden Mietpreis bestehen. Im Jahr 2006 stellte sich die Situation wie folgt dar:

**Ansicht 44: Untermiete für die im Bürokomplex weitervermieteten Flächen**

Untervermietete Flächen		Untermiete der BWS an die BWB	zum Vergleich: Miete der BWB an die Y-GmbH
Hauptfläche	3 127,0 m <sup>2</sup>	12,57 €/m <sup>2</sup>	12,22 €/m <sup>2</sup>
Rechenzentrum	1 220,5 m <sup>2</sup>	10,00 €/m <sup>2</sup>	12,22 €/m <sup>2</sup>
Keller	424,9 m <sup>2</sup>	6,14 €/m <sup>2</sup>	6,11 €/m <sup>2</sup>
Pkw-Stellflächen	19 Stellflächen	17,63 €/Stellfläche	50,00 €/Stellfläche

Das unterirdische **Rechenzentrum** wurde von den BWB als Hauptmietfläche für 12,22 €/m<sup>2</sup> von der Y-GmbH angemietet und an die BWS mit Vertrag vom Juli/September 2003 für anfänglich 6,14 €/m<sup>2</sup> (netto) untervermietet. Mit der Änderungsvereinbarung vom August 2005 werden rückwirkend vom 1. Januar 2004 an 10,00 €/m<sup>2</sup> (netto) verlangt. Die zum Betrieb eines Rechenzentrums erforderlichen Ausrüstungen und die spezielle Gebäudetechnik sind mit vermietet. Der Rechnungshof hat die teilweise Subventionierung der BWS durch die BWB beanstandet.

Die BWB haben den Untermietpreis von 10,00 €/m<sup>2</sup> damit begründet, dass zwar für vergleichbare Rechenzentrumsflächen etwa 22,00 €/m<sup>2</sup> marktüblich seien, sie diesen Preis aber der BWS nicht hätten zumuten können. Zudem habe man den Vorwurf vermeiden wollen, mit einer derartigen Maßnahme den Kaufpreis für den Gebäudekomplex künstlich in die Höhe treiben zu wollen. Zu berücksichtigen sei weiterhin, dass die BWB eine Erhöhung des Mietzinses über eine entsprechende Erhöhung der Stundensätze der BWS in Rechnung gestellt bekämen.

- 326 Diese Position ist nicht nachvollziehbar, zumal die Akzeptanz der Kalkulationen bei den BWB liegt. Sie verkennen, dass mit der Teilprivatisierung sowohl eine Orientierung an marktüblichen Preisen als auch Kostentransparenz erreicht werden sollte. Das Verhalten der BWB läuft auf eine konzerninterne Subvention der BWS zulasten der Gebührenzahler hinaus.

327 Die BWB haben 98 **Pkw-Stellflächen** für jeweils 50,00 € monatlich von der Y-GmbH angemietet. Hiervon wurden anfänglich 86 für jeweils 17,63 € monatlich an die BWS untervermietet. Die Miete entspricht den seit dem 1. Juli 1996 in der Parkplatzbewirtschaftung der BWB festgelegten Sätzen, die seither unverändert sind. Die Vermietungssituation stellte sich wie folgt dar:

Von 98 Pkw-Stellflächen sind

- 31 vermietet an Mitarbeiter der BWB,
- 19 vermietet an die BWS,
- 32 belegt (Dienstwagen),
- 9 Besucherparkplätze,
- 7 frei.

Allein bei den an die BWS und an eigene Mitarbeiter vermieteten 50 Pkw-Stellflächen ergeben sich Verluste von 32,37 € pro Monat und Stellfläche, d. h. insgesamt 20 000 € jährlich. Der Rechnungshof hat die BWB aufgefordert, ein Nutzungskonzept für die Pkw-Stellflächen zu erarbeiten, um zumindest die eigenen Anmietungskosten vollständig zu decken.

Der Argumentation der BWB, dass die eingeschränkten Nutzungszeiten (werktags von 6.00 bis 20.00 Uhr, sonnabends von 6.00 bis 13.00 Uhr) den gegenüber dem Hauptmietvertrag geringeren Mietzins rechtfertigen, vermag der Rechnungshof nicht zu folgen.

Die BWB haben zur Vermietungssituation vorgetragen, dass man sich der entstandenen Differenzen zwischen dem Hauptmietvertrag mit der Y-GmbH und dem Untermietvertrag mit der BWS durchaus bewusst gewesen sei. Eine Änderung des Vertrages solle im Jahr 2007 durchgesetzt werden, da einerseits zu diesem Zeitpunkt erstmals eine Mietpreisanpassung möglich sei und andererseits nunmehr auch die im ursprünglichen Mietvertrag teilweise noch recht unklar formulierten Pflichten und Rechte beider Vertragsparteien bezüglich der Objektbetreuung geregelt seien. Allerdings brauche die BWS einer für sie nachteiligen Vertragsänderung nicht zuzustimmen. Sie sei aufgrund der Marktsituation möglicherweise sogar berechtigt, eine Verringerung des Mietzinses zu verlangen; insofern sei die BWS wie ein fremder Dritter zu behandeln.

Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten. Wenn die BWB die ihnen entstehenden Ausgaben aus der Anmietung bislang weder auf die BWS (Rechenzentrum) noch die Mieter von Stellflächen in voller Höhe abwälzen, werden über die Vertragslaufzeit Verluste von voraussichtlich insgesamt mehr als 1 Mio. € verursacht. Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB das Erforderliche umsetzen, um weitere Verluste zu vermeiden.

328 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die BWB

- mit der Veräußerung nicht betriebsnotwendiger Grundstücke an die MOLAVIA unverhältnismäßige Risiken eingegangen sind und vermeidbare Verluste in Millionenhöhe verursacht haben,
- mit dem Verkauf und der gleichzeitigen Anmietung des Gebäudekomplexes Hohenzollerndamm unwirtschaftlich gehandelt und dabei Pflichten übernommen haben, die üblicherweise einem Vermieter obliegen, sowie
- bei der Untervermietung des Gebäudekomplexes Hohenzollerndamm die ihnen entstehenden Aufwendungen für die Anmietung nicht in voller Höhe umgelegt und dadurch ein Tochterunternehmen der Berlinwasser Holding AG subventioniert haben.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB drohende weitere Verluste bei der Verwaltung von Immobilien so weit wie möglich reduzieren und bei der Veräußerung nicht betriebsnotwendiger Immobilien von Anfang an wirtschaftlich verfahren.**

### **3. Unangemessene finanzielle Leistungen an Führungskräfte der Charité - Universitätsmedizin Berlin**

***Die Charité - Universitätsmedizin Berlin gewährt Führungskräften und sonstigen Mitarbeitern unterhalb der Vorstandsebene aufgrund von außertariflichen Verträgen teilweise überhöhte Vergütungen. Dabei wurde in zahlreichen Fällen der vom Aufsichtsrat vorgegebene Vergütungsrahmen überschritten. Hinzu kommen Mängel bei der Vertragsgestaltung.***

329 Die Charité - Universitätsmedizin Berlin (Charité) zahlt ihren Führungskräften sowie weiteren Mitarbeitern unterhalb der Vorstandsebene teilweise überhöhte Vergütungen und gewährt zusätzlich Nebenleistungen. Sie hat seit dem Jahr 2004 mit einer erheblichen Zahl von Beschäftigten **Sondervereinbarungen in Form von außertariflichen Verträgen (AT-Verträge)** geschlossen. Zum Stichtag 16. Oktober 2006 lagen 55 AT-Verträge vor, und zwar

- 15 im Bereich der Zentralen Verwaltung,
- 17 für die kaufmännische Leitung der 17 medizinischen Zentren,
- 10 für die Pflegedienstleitung in den 11 Kliniken und
- 13 im Bereich des ärztlichen Dienstes.

Bei der Prüfung dieser Verträge, die sämtlich nach der Fusion der Berliner Universitätsklinik geschlossen wurden, hat der Rechnungshof erhebliche Mängel festgestellt.

- 330 Der Aufsichtsrat der Charité hat am 30. September 2005 einen Vergütungsrahmen für die kaufmännische Leitung und die Pflegedienstleitung beschlossen:

**Ansicht 45: Vergütungsrahmen**

Vergütungsrahmen für	Kaufmännische Leitung	Pflegedienstleitung
	- € -	
interne Besetzung	39 000 bis 60 000	39 000 bis 60 000
externe Besetzung	80 000 bis 100 000	70 000 bis 100 000

Weitere Vorgaben zur dienstlichen und fachlichen Notwendigkeit des Abschlusses von AT-Verträgen bestanden nicht. Die Vorlage für den Aufsichtsrat enthält allerdings die Ankündigung, nach Festlegung der weiteren tariflichen Grundlagen ein Rahmenkonzept u. a. für die Zielgruppe der Geschäftsbereichsleiter/innen der Zentralen Bereiche zu erarbeiten und zur Entscheidung vorzulegen. Dieses Konzept - einschließlich der ebenfalls noch fehlenden Festlegungen für den ärztlichen Dienst - lag bis zum Abschluss der Prüfung nicht vor.

Der Abschluss der AT-Verträge fiel in eine Zeit erheblicher Umstrukturierungen und Reorganisationsmaßnahmen der Charité; Überlegungen zur künftigen Aufbauorganisation und Aufgabenverteilung waren noch nicht abgeschlossen. Dennoch wurden AT-Verträge für die Leitung von Aufgabenbereichen geschlossen, die kurze Zeit später neu strukturiert wurden und weitere AT-Verträge nach sich zogen. Verträge, die bereits vorher bestanden, wurden trotz anderer Aufgabenstellungen unverändert beibehalten. Die Charité hat durch diese Entscheidungen auf einer nicht ausreichend abgesicherten Grundlage unnötige oder überhöhte Personalausgaben ausgelöst.

Bei internen Besetzungen ist nicht geprüft worden, ob eine kommissarische Einsetzung unter Beibehaltung der bisherigen Vergütung und einer persönlichen Zulage für einen überschaubaren Zeitraum effizienter gewesen wäre.

Von der Möglichkeit, den bereits beschäftigten Tarifangestellten Führungsaufgaben zunächst nur befristet unter Abschluss einer Nebenabrede zum Arbeitsvertrag zu übertragen, wurde ebenfalls kein Gebrauch gemacht.

Besonders schwer wiegt aber, dass 12 der 15 Verträge der Zentralen Verwaltung, darunter sieben bereits im Jahr 2004, geschlossen wurden, obwohl zu diesem Zeitpunkt Vorgaben durch einen Vergütungsrahmen des Aufsichtsrats sowie eine dies begründende Aufgabenstruktur nicht vorlagen.



Die Verträge wurden zum überwiegenden Teil auf fünf Jahre befristet. Allerdings waren drei Viertel der AT-Dienstkräfte bereits an der Charité tätig. In diesen Fällen ruht nach den Vertragsvereinbarungen der Arbeitsvertrag oder das Dienstverhältnis. Soweit bestehende Verträge verwendet wurden, sind individuelle Sachverhalte nicht konkret angepasst worden. Insgesamt ist festzustellen, dass die offenbar unter Zeitdruck vorgenommenen Vertragsabschlüsse vielfach inhaltlich und formal fehlerhaft waren. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Charité aufgefordert, die arbeitsvertraglichen Mängel konsequent zu beseitigen.

- 331 In den AT-Verträgen ist jeweils eine **jährliche Festvergütung** vereinbart, die in zwölf gleichen Monatsbeträgen gezahlt wird und mit der - bis auf wenige Ausnahmen im ärztlichen Bereich - sämtliche Ansprüche auf Nebenleistungen und Vergütung für dienstlich erforderlich werdende Mehrarbeit abgegolten sein sollen.

Darüber hinaus erhalten die AT-Angestellten - von sieben Beschäftigten abgesehen - eine vertraglich vereinbarte **variable Vergütung**. Dieser variable Anteil ist im Wesentlichen folgendermaßen festgelegt:

- Prozentual zu den jeweiligen Festgehältern mit 10, 12,5, 15 oder 30 v. H. - das entspricht 8 500 bis 27 000 € oder
- überwiegend als konkret benannter Betrag - mit einer Spanne zwischen 3 500 und 25 000 €, in einem Fall 50 000 €.

Die variablen Anteile sind somit in unterschiedlichsten Größenordnungen vereinbart und bewegen sich - gemessen an den Festvergütungen - häufig im Bereich von 20 v. H. Nach welchen Maßstäben sie im Einzelfall festgelegt wurden, war nicht aktenkundig und daher für den Rechnungshof nicht feststellbar. In einigen Fällen wurde vertraglich vereinbart, einen Teil der variablen Vergütung regelmäßig vorab mit dem laufenden Monatsgehalt auszuzahlen, obwohl erst am Jahresende die Zielerreichung geprüft werden kann. Die variablen Vergütungen für die Jahre 2004 (anteilig) und 2005 sind in voller Höhe ausgezahlt worden.

- 332 Die Gewährung einer variablen erfolgsabhängigen Jahressonderzahlung knüpft an die Erreichung persönlicher und betriebsbezogener Ziele an. Der Bonuszahlung müssen daher konkrete Leistungsziele zugrunde liegen. Der Grad der Zielerreichung ist in jedem Einzelfall nachvollziehbar festzuhalten.

Hierfür sind grundsätzlich **Zielvereinbarungen** abzuschließen. Die Vorgehensweise zur Erarbeitung und Gestaltung dieser Zielvereinbarungen ist in der Charité sehr unterschiedlich. Bei Vertragsabschluss innerhalb des laufenden Jahres wurde generell unterstellt, dass die Ziele zu 100 v. H. erreicht werden. Bereits abgeschlossene Vereinbarungen sind in einigen Fällen sehr knapp gehalten. Beispielsweise ist die Bezugsgröße im ärztlichen Bereich überwiegend die Anzahl der auszuführenden Operationen pro

Jahr. Ein Zusammenhang zwischen Lehre, Forschung und medizinischer Versorgung, der auch aus den AT-Verträgen ersichtlich ist, findet sich in den Zielvereinbarungen nicht wieder.

Im Mai 2006 wurden die Zielvereinbarungen für kaufmännische Leiter, in deren AT-Vertrag eine variable Vergütung vereinbart wurde, für das laufende Jahr erarbeitet. Danach gilt die Zielvereinbarung als erfüllt, wenn das Budget der einzelnen Klinik um nicht mehr als 0,5 v. H. überschritten wird. Bei einer darüber hinausgehenden Budgetüberschreitung bis zu 1,5 v. H. wird die variable Vergütung anteilig gezahlt. Abgesehen davon, dass Zielvereinbarungen vor Beginn des betreffenden Zeitraumes zu erarbeiten sind, ist nicht erkennbar, wie hoch tatsächlich eine anteilige variable Vergütung ausfallen soll.

Der Rechnungshof hat diese Vorgehensweisen beanstandet und die Charité aufgefordert sicherzustellen, dass variable Vergütungsbestandteile künftig - soweit sie überhaupt in Betracht kommen - nur noch auf der Grundlage rechtzeitig und vollständig abgeschlossener Zielvereinbarungen gezahlt werden. Vorauszahlungen auf diese Leistungen sind generell einzustellen, weil sie mit dem Wesen solcher Zahlungen nicht vereinbar sind.

333 Bei Einschätzung der jeweils vereinbarten Vergütungen hat der Rechnungshof zwischen interner und externer Besetzung der einzelnen Arbeitsgebiete unter Berücksichtigung der im Land Berlin gezahlten Bezüge und der vorherrschenden üblichen Marktbedingungen unterschieden. Er sieht diese **Vergütungen** - auch unter Anlegung großzügiger Maßstäbe - **größtenteils** als deutlich **überhöht** an. Aufgabenkreisbeschreibungen und auf dieser Grundlage getroffene Bewertungsentscheidungen konnten nicht vorgelegt werden. Lediglich für die Funktionen der kaufmännischen Leitung und der Pflegedienstleitung sind im bereits genannten Aufsichtsratsbeschluss (T 330) Aufgaben in allgemeiner Form beschrieben, die für alle 17 Zentren sowie die 11 Pflegebereiche identisch sind. Aus dieser Sicht sind die unterschiedlichen Höhen der Vergütungsvereinbarungen auch zwischen externer und interner Besetzung nicht zu erklären.

Der **Vergütungsrahmen** „orientiert sich bei internen Stellenbesetzungen an den heute gültigen Regelungen des BAT bzw. bei späterer Übernahme des Tarifvertrages des öffentlichen Dienstes (TVöD) an den entsprechenden Eingruppierungsregelungen und bei externen Stellenbesetzungen an den Marktbedingungen und für den Fall, dass eine tarifgerechte Eingruppierung nicht möglich ist, an den genannten Gehaltsbandbreiten“ (T 330). An welchen Marktbedingungen sich die Einrichtung ggf. ausrichten will, ist **nicht näher konkretisiert**.

Auch für den Bereich der Zentralen Verwaltung und im Bereich des ärztlichen Dienstes hält der Rechnungshof entsprechende Unterlagen zur Aufgabenbeschreibung für unerlässlich, da erst auf dieser Grundlage überhaupt eine Entscheidung möglich ist, ob Tätigkeiten anfallen, die nach ihrem Schwierigkeitsgrad die in der höchsten Vergütungsgruppe (VGr. I) beschriebenen Anforderungen deutlich übersteigen.

Die Beschreibung der allgemeinen Aufgaben für die Funktionen der kaufmännischen Leitung und der Pflegedienstleitung in der festgelegten Form war nicht ausreichend, um die Vergütungszahlungen im beschlossenen Rahmen zu halten. So wurde der vorgegebene **Vergütungsrahmen** für die Funktion der kaufmännischen Leitung in 9 (darunter drei externe Besetzungen) von 17 Fällen **überschritten**. Die Verwaltung beabsichtigt nunmehr, dem Vorstand einen Vorschlag zu unterbreiten, mit dem der Aufsichtsratsbeschluss vom 30. September 2005 den tatsächlich vereinbarten Vergütungen angepasst werden soll. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Charité den Aufsichtsratsbeschluss nicht beachtet hat. Er erwartet, dass der Aufsichtsratsbeschluss nicht geändert, sondern in vollem Umfang umgesetzt wird.

Der Vergütungsrahmen für die Funktion der Pflegedienstleitungen wurde bei interner Besetzung in 3 Fällen ebenfalls überschritten.

334 Sowohl der Abschluss der AT-Verträge als auch die vereinbarten Gesamtvergütungen müssen in einem **angemessenen Verhältnis zu den wahrzunehmenden Aufgaben** stehen. Der Rechnungshof sieht diese Voraussetzung in einer Vielzahl von Fällen als nicht erfüllt an:

- Verglichen mit den im Land Berlin gezahlten Bezügen und den bisher an die Beschäftigten gezahlten Bezügen ist festzustellen, dass sich bei internen Besetzungen 54 v. H. der Gehaltszahlungen im Bereich der B-Besoldung bewegen. Auffällig ist weiterhin, dass in der Zentralen Verwaltung bei externer Besetzung Gehaltsvereinbarungen vorgenommen wurden, die bis zu 27 v. H. über der höchsten Vereinbarung bei interner Besetzung liegen. Da keine Beschreibungen von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen vorhanden waren, sind die unterschiedlich vereinbarten Vergütungszahlungen für die einzelnen Geschäftsbereichsleiter in der Zentralen Verwaltung nicht nachvollziehbar.

Im Bereich des ärztlichen Dienstes übersteigt das in einem Fall vereinbarte Gehalt bei interner Besetzung um 15 v. H. die höchste Besoldungsstufe der B-Besoldung.

Mit zwei Angestellten untergeordneter Führungsebenen wurden bei internen Besetzungen Gehaltsvereinbarungen nach BesGr. B 6 und B 8 vereinbart.

Bei interner Besetzung der Stellen wurden lediglich drei Gehaltsvereinbarungen im Bereich der bisherigen Bezahlung geschlossen.

Die in den einzelnen Bereichen besonders hervorzuhebenden Vergütungszahlungen bei interner Besetzung ergeben sich aus der folgenden Übersicht:

### Ansicht 46: Vergütungsvergleich für interne Stellenbesetzungen

Interne Besetzungen	Zentrale Verwaltung	Kaufmännische Leitung	Ärztlicher Dienst
Insgesamt	9	10	12
darunter Vergütungszahlungen vergleichbar BesGr.			
B 2/B 3		2	2
B 6 bis B 9	6	3	7
über B 11			1

- Die Gehaltsvereinbarungen in den 10 geschlossenen AT-Verträgen für die Funktion der Pflegedienstleitungen liegen in insgesamt 9 Fällen (darunter zwei externe Besetzungen) im Tarfbereich der VGr. II a/I b bis I a und damit bis zu 19 v. H. über der höchsten Eingruppierungsstufe der Allgemeinen Vergütungsordnung für Angestellte im Pflegedienst. Nach der Vergütungsordnung für leitende Pflegekräfte müssen bei einer Eingruppierung nach VGr. Kr. XII/XIII mindestens 900 Pflegekräfte beschäftigt sein; die Pflegebereiche in den 11 medizinischen Zentren haben aber nur eine Größenordnung von ca. 160 bis 620 Pflegekräften.
- Bei insgesamt 87 v. H. der internen Stellenbesetzungen wurde teilweise erheblich über die an die jeweiligen Beschäftigten bisher gezahlten Vergütungen hinausgegangen. Der Abschluss von AT-Verträgen im Pflegebereich und für untere Führungskräfte ist generell nicht hinnehmbar.
- Für einige Angestellte der Pflegedienstleitungen wurde vereinbart, dass nach Beendigung des AT-Vertrages und Wiederaufleben des alten Arbeitsvertrages eine höhere Vergütungsgruppe als vor dem Abschluss des AT-Vertrages zu zahlen ist. Diese Vorgehensweise verstößt gegen tarifliche Regelungen, da diese Dienstkräfte bereits in der Pflegedienstleitung der Kliniken tätig und tarifgerecht eingruppiert waren. Welche Tätigkeit die Dienstkräfte mit den höheren Vergütungsgruppen nach Vertragsablauf ausüben sollen, ist nicht erkennbar.

In den Verträgen für Angestellte des ärztlichen Dienstes wurden in sechs Fällen (darunter eine externe Besetzung) Zahlungen von 30 bis 50 v. H. aus wahlärztlichen Einnahmen vereinbart. Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert zu prüfen, inwieweit diese Einnahmen die Größenordnung der Einnahmen aus Privatliquidationen ggf. überschreiten. In drei weiteren Fällen der internen Besetzung wird den ärztlichen Angestellten sogar über die finanzielle Vertragsgestaltung hinaus die Bezahlung sämtlicher geleisteter Überstunden und Rufbereitschaftsdienste zugesagt.

Da in den meisten Verträgen Gehaltsfindungsgespräche innerhalb der fünfjährigen Geltungsdauer vereinbart wurden, ist nicht ausgeschlossen, dass die Gehälter in den letzten zwei bis drei Jahren der Laufzeit noch steigen werden. Der Rechnungshof hält ein solches Angebot bereits bei Vertragsabschluss bei den ohnehin schon hohen Bezügen nicht für vertretbar. Er hält es vielmehr für notwendig, dass die den Mitarbeitern gezahlten Bezüge auf eine Größenordnung zurückgeführt werden, die dem jeweiligen Verantwortungsbereich und den finanziellen Gegebenheiten der Charité Rechnung tragen.

335 Die Zahlung der überhöhten Bezüge erklärt die Verwaltung mit dem Mangel an geeigneten Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt, der Gefahr einer Abwanderung von Dienstkräften und der Übernahme anderer Funktionen an der Charité selbst. Zusätzlich wird die Vorgehensweise mit der Notwendigkeit der Einstellung ausgewiesener Fachleute zur Wahrnehmung neuer Aufgaben einer fusionierten Klinik nach modernsten und effizientesten medizinischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten begründet. Dennoch hat die Charité zusätzlich vorher oder zeitlich parallel externen Sachverstand hinzugezogen. Mit verschiedenen Beratungsunternehmen wurden **Verträge für Managementberatungen/Coaching** geschlossen, die für den Zeitraum 2004 bis 2006 zu Ausgaben von 6 Mio. € geführt haben. Die Entscheidungen, neben den Funktionen der Geschäftsbereichsleiter, zu deren Wirkungsfeld derartige Aufgaben gehören, externen Sachverstand im genannten Rahmen in Anspruch zu nehmen, sind für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar.

336 Neben der fixen und variablen Vergütung hat die Charité in den AT-Verträgen in unterschiedlichem Umfang **Nebenleistungen** vereinbart:

- Weiterzahlung der Vergütung im Krankheitsfall von bis zu sechs Monaten,
- Abfindung bei Auflösen des Arbeitsvertrages durch den Arbeitgeber bis zum 1,5-Fachen des zuletzt gezahlten Monatsgehalts für jedes geleistete Jahr,
- Bezahlung von Rufbereitschaftsdiensten oder allen anfallenden medizinischen Diensten aufgrund weiterer Vereinbarungen über die Festlegungen der AT-Verträge hinaus.

Zwingende Gründe für derartige Vergünstigungen, die über tarifliche Regelungen hinausgehen, vermag der Rechnungshof nicht zu erkennen.

337 Die Charité hat in einer Stellungnahme eingewandt, dass sie sich nicht als Organisation mit Behördenstrukturen, sondern als Wettbewerbsunternehmen versteht und die Bezahlung der AT-Angestellten als nicht überhöht ansieht, da sie den „Markt- und Wettbewerbsbedingungen“ entsprechen

muss. Sie vertritt die Auffassung, dass alle Vergütungen und Nebenleistungen in einem angemessenen Verhältnis zu den wahrzunehmenden Aufgaben stehen.

Die Einrichtung bestätigt, dass noch nicht für alle Bereiche abschließende Richtlinien und Regelungen zur Strategie sowie zur dienstlichen und fachlichen Notwendigkeit von AT-Verträgen bestehen, da weitere organisatorische und tarifliche Entwicklungen abzuwarten sind. Sie räumt Abweichungen gegenüber dem vom Aufsichtsrat beschlossenen Vergütungsrahmen ein, ohne dass dies ausreichend dokumentiert wurde. Sie will künftig die Notwendigkeit des Abschlusses von AT-Verträgen sensibler prüfen und die Vergütungsrahmen ungeachtet der Hinweise des Rechnungshofs anpassen.

Die Charité hat bereits verschiedene Hinweise aufgegriffen und zugesagt, die damit verbundenen inhaltlichen und formalen Mängel zu bereinigen, z. B. durch die Verwendung von Musterarbeitsverträgen, rechtzeitigen Abschluss von Zielvereinbarungen und die schriftliche Fixierung von Rückforderungsklauseln bei Vorabgewährung von variablen Vergütungen.

Der Rechnungshof kann trotz der Stellungnahme nach wie vor nicht erkennen, wie die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen zugeschnitten sind. Nur danach kann beurteilt werden, ob die AT-Verträge gerechtfertigt sind. Er erwartet, dass der Vergütungsrahmen auch bei einer juristischen Person des öffentlichen Rechts mit erheblichem Zuschussbedarf aus dem Landeshaushalt angemessen festgelegt wird und die zur Verfügung stehenden Mittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden. Der Rechnungshof hält es für nicht angebracht, erheblich höhere Gehälter zu zahlen als für Dienstkräfte in ähnlichen Positionen, deren Personalkosten unmittelbar aus dem Landeshaushalt finanziert werden.

### 338 Der Rechnungshof erwartet, dass die Charité

- **in allen Fällen die zwingende Notwendigkeit der Abschlüsse von AT-Verträgen überprüft und bei überhöhter Bemessung der Vergütung oder sachlich nicht gerechtfertigten Leistungen diese einstellt oder über eine angemessene Reduzierung verhandelt,**
- **in den Fällen, in denen der Abschluss von AT-Verträgen nicht gerechtfertigt ist, darauf hinwirkt, die bestehenden Verträge zumindest bei internen Besetzungen durch Arbeitsverträge bzw. ruhende Arbeitsverträge zu ersetzen, und sich bei der Vergütung an sachgerechten Arbeitsbewertungen ausrichtet,**
- **AT-Verträge künftig nur dann schließt, wenn die zu übertragenden Aufgaben eindeutig sind, und dabei die Gehaltsbandbreiten des Vergütungsrahmens einhält,**

- **sich bei Freiwerden und ggf. nach aufgabenkritischer Betrachtung erforderlichen Neubesetzungen von Stellen durch AT-Angestellte an einem sachlich und finanziell vertretbaren Vergütungsrahmen orientiert und**
- **einheitliche und transparente Maßstäbe für die Bemessung der variablen Vergütungsbestandteile entwickelt.**

Für das Kollegium:

Dr. Harms





## Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2007

Berichts- beitrag (T-Nr.)	RBm - SKZl -	Sen Bild Wiss	Sen Fin	Sen Ges Um V	Sen Inn Sport	Sen Int Arb Soz	Sen Just	Sen Stadt	Sen Wi Tech Frau	Bezirksamt/ Bezirksämter
10 - 39			X		X					
40 - 60			X							
61 - 67			X							
68 - 72	X									
73 - 81		X		X	X	X				alle Bezirksämter
82 - 98	X									alle Bezirksämter
99 - 107	X									
108 - 113	X									
114 - 119	X									
120 - 124	X									
125 - 142			X			X				alle Bezirksämter
143 - 156						X				
157 - 168						X				
169 - 178						X				
179 - 186		X								
187 - 197		X								
198 - 204		X								
205 - 219		X								

Berichts- beitrag (T-Nr.)	RBm - SKzl -	Sen Bild Wiss	Sen Fin	Sen Ges Um V	Sen Inn Sport	Sen Int Arb Soz	Sen Just	Sen Stadt	Sen Wi Tech Frau	Bezirksamt/ Bezirksämter
220 - 227				X						
228 - 238								X		Bezirksamt Treptow-Köpenick
239 - 250								X		
251 - 257								X		
258 - 262									X	
263 - 268			X							
269 - 277			X							
278 - 283			X							
284 - 289			X							
290 - 296			X					X		
297 - 306			X					X		
307 - 312			X						X	
313 - 318									X	
319 - 328									X	
329 - 338		X								

**Übersicht über Berichte für das Abgeordnetenhaus seit März 2006****Fraktionszuschüsse**

**Prüfungsbericht gemäß § 9 Abs. 4 Fraktionsgesetz vom 27. April 2006 an den Präsidenten und die Fraktionen des Abgeordnetenhauses über die Verwendung der den Fraktionen für das Haushaltsjahr 2002 zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel aus dem Landeshaushalt (vgl. Drs 15/5523)**

Der Rechnungshof hat in dem Bericht das abschließende Ergebnis seiner stichprobenweisen Prüfung der Verwendung der den Fraktionen des Abgeordnetenhauses für das Haushaltsjahr 2002 zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel aus dem Landeshaushalt (Fraktionszuschüsse) zusammengefasst, soweit es für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen von genereller und grundsätzlicher Bedeutung ist. Den Schwerpunkt der Prüfung bildeten die Personalausgaben für die Beschäftigten der Fraktionen sowie die Entgelte bzw. Aufwandsentschädigungen für Fraktionsmitglieder mit besonderen Funktionen (Funktionszulagen).

Der Rechnungshof hat bei keiner Fraktion Vergütungen/Leistungen an die Beschäftigten festgestellt, die einer fraktionsbezogenen und wirtschaftlichen Verwendung der Zuschüsse widersprechen. Bei den Funktionszulagen wurde deutlich, dass es bei den Fraktionen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Empfängerkreises, der Anzahl der Zulagenempfänger und der Zulagenhöhe an einzelne Funktionsträger gibt. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, dass der Präsident des Abgeordnetenhauses Rahmenregelungen für die Gewährung von Funktionszulagen trifft und sich für eine transparentere Darstellung der Zulagenzahlungen in den zu veröffentlichenden Verwendungsnachweisen der Fraktionen einsetzt.

**Verwaltungsreform**

**Bericht gemäß § 99 LHO vom 19. Mai 2006 an das Abgeordnetenhaus über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes in den Senatsverwaltungen (Drs 15/5222)**

Mit der im Jahr 1994 beschlossenen Reform der Berliner Verwaltung durch Einführung eines neuen, betriebswirtschaftlich orientierten Steuerungsmodells und durch das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) vom 17. Mai 1999 sollten die Grundlagen für eine moderne, effiziente und bürgerfreundliche, von leistungsfähigen und motivierten Mitarbeitern getragene Verwaltung geschaffen werden. Der Rechnungshof hatte zunächst geprüft, mit welchen Ergebnissen und Wirkungen die zentralen Reformelemente in den Bezirken eingeführt worden

sind und hierüber im Jahr 2004 Abgeordnetenhaus und Senat berichtet (Drs 15/2695). Um den Überblick über den Stand der Umsetzung des VGG in der Berliner Verwaltung zu ergänzen, hat der Rechnungshof seine Untersuchung im Bereich der Senatsverwaltungen einschließlich der Senatskanzlei fortgesetzt. Die in diesem Bericht zusammengefassten Ergebnisse sollen einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Reform leisten.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verwaltungsreform in den Senatsverwaltungen sechs Jahre nach Inkrafttreten des VGG insgesamt nur sehr eingeschränkt und lückenhaft umgesetzt worden ist: Die dezentrale Ressourcenverantwortung ist nur unzureichend realisiert. Zwar sind die Abteilungen überwiegend formal als Leistungs- und Verantwortungszentren und Serviceeinheiten gebildet worden, jedoch sind ihnen die personellen und sächlichen Mittel zur Aufgabenerfüllung vielfach nicht oder nur in beschränktem Umfang zugeordnet worden. Soweit die Abteilungen über die zur Verfügung stehenden Ressourcen verfügen dürfen, wird ihre Entscheidungshoheit häufig durch wesentliche Entscheidungsvorbehalte der jeweiligen Hausleitungen beschränkt. Ziel- und Servicevereinbarungen mit den Leitern der Abteilungen sind nur in geringem Umfang geschlossen worden, sodass eine zielgenaue Steuerung des Verwaltungshandelns im Rahmen des neuen Steuerungsmodells kaum möglich ist.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist in den Senatsverwaltungen weitgehend eingeführt und grundsätzlich funktionsfähig. Die gewonnenen Daten werden jedoch bisher kaum zu Steuerungszwecken genutzt. Die Instrumente des Qualitätsmanagements werden in den Senatsverwaltungen bisher nur in geringem Umfang eingesetzt, der Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle wird nur nachrangige Bedeutung eingeräumt. Das Personalmanagement ist nur stark eingeschränkt und lückenhaft eingeführt.

Die von der Verwaltungsreform erwarteten Erfolge und Wirkungen sind bisher nur in geringem Umfang eingetreten. Zwar ist mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung eine größere Kostentransparenz geschaffen worden, jedoch hat dies nur in wenigen Fällen zu einer verbesserten Wirtschaftlichkeit oder Kostensenkung beigetragen. Nachweisbare Einsparungen sind im Wesentlichen auf neue Organisationsformen, haushaltswirtschaftliche Beschränkungen sowie pauschale Sparvorgaben zurückzuführen. Der Rechnungshof empfiehlt, den Reformprozess auch in den Senatsverwaltungen voranzutreiben. Nur so kann die von erheblichen Schwierigkeiten gekennzeichnete Einführungsphase überwunden und der erhoffte Nutzen in absehbarer Zeit erreicht werden. Für den Einsatz der zentralen Elemente der Reform hat der Rechnungshof jeweils konkrete Empfehlungen gegeben.

