

J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 8

I.

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 13. März 2008 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 und Lutz Becker.

Der bisherige Direktor bei dem Rechnungshof Dr.-Ing. Hartmut-Kurt Brüdgam wurde mit Ablauf des 31. Juli 2007 in den Ruhestand versetzt.

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 2006 ist am 14. Februar 2008 erteilt worden (Plenarprotokoll 16/24).

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Abkürzungsverzeichnis		
I. Vorbemerkungen		
1. Aufgaben des Rechnungshofs	1	11
2. Zum Jahresbericht 2008	6	12
II. Finanzlage des Landes Berlin		
1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	10	14
2. Primärsaldo	12	16
3. Steuern	13	18
4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen	17	21
5. Personalausgaben und Stellenentwicklung	19	23
6. Konsumtive Ausgaben	22	26
7. Investitionsausgaben	26	31
8. Verschuldung	27	33
9. Kreditobergrenze	31	37
10. Ausblick	32	38
III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2006		
1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2006	34	40
2. Kreditaufnahme	57	51

	T-Nr.	Seite
IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
A. Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten		
Mängel bei der Wahrnehmung der Aufsichtspflicht gegenüber der Stiftung Berliner Philharmoniker	64	55
B. Inneres und Sport		
Auffällig unwirtschaftliche Vergabe von Aufträgen bei der Bewirtschaftung des Olympiaparks	75	60
C. Integration, Arbeit und Soziales		
1. Wirkungslose Maßnahmen zur Ausgabensteuerung bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	81	64
2. Finanziell nachteilige Vereinbarungen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung über die gesundheitliche Versorgung von hilfebedürftigen Personen	90	70
D. Bildung, Wissenschaft und Forschung (einschließlich Jugend und Familie)		
1. Vielfältige Optimierungspotenziale im Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister	100	76
2. Vermeidbare Unterrichtsausfälle durch Mängel in der Schulorganisation	112	83
3. Unzulässige Mischfinanzierung der Erziehungs- und Familienberatungsstellen Freier Träger durch Zuwendungen zur „Sockelfinanzierung“ und durch Fallpauschalen	124	95
4. Sicherung des Verbundprojektes „Mobilisierung des Patentpotenzials Berliner Hochschulen und der Universitätsmedizin“	137	102
5. Begünstigung einer Leitungskraft der Technischen Universität Berlin zulasten des Universitätshaushalts	149	107
E. Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz		
1. Organisationsdefizite im Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit	159	110
2. Fortdauernde finanzielle Belastungen Berlins aus der öffentlichen Bauabfallentsorgung	171	116

	T-Nr.	Seite
F. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Wohnen und Verkehr)		
1. Unzutreffende Kostenermittlung bei der Standortverlagerung der Kopernikus-Oberschule	180	122
2. Erhebliche Mängel und Nutzungsbeeinträchtigungen bei einem Bibliotheksneubau	192	131
3. Intransparente und vergaberechtswidrige Verfahren bei der Restaurierung von Baudenkmalen	210	139
4. Mängel bei der Auswahl von Verkehrsmitteln	222	145
G. Finanzen		
1. Erhebliche Mängel bei der Festsetzung der Gewerbesteuer	229	151
2. Unzulänglichkeiten bei der Festsetzung von Verspätungszuschlägen durch die Finanzämter	237	154
3. Finanzielle Nachteile des Landes Berlin durch Mängel bei der steuerlichen Behandlung der Schenkungen von Grundvermögen	244	158
4. Überhöhte Steigerung der Vergütungen von Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen Berlins und Versäumnisse der Senatsverwaltung für Finanzen	252	161
5. Mangelhafte Umsetzung des erfolgs- und leistungsorientierten Vergütungssystems für Geschäftsführer/ Vorstandsmitglieder der Wohnungsbaugesellschaften Berlins	262	168
6. Schwerwiegende Mängel im Zusammenhang mit dem Erwerb des Immobiliendienstleistungsgeschäfts der ehemaligen Bankgesellschaft Berlin AG	271	173
7. Mangelhaftes Controlling bei der Durchführung der Risikoabschirmung zugunsten der ehemaligen Bankgesellschaft Berlin AG	287	181
8. Mangelhafte Wirtschaftlichkeitsberechnungen für den Bau eines Flughafenterminals	311	192
H. Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
1. Erneuter Anstieg der Zahl und unangemessene Bezügeerhöhungen der außertariflichen Angestellten der Berliner Verkehrsbetriebe	319	197
2. Unwirtschaftliches Fahrgastinformationssystem bei den Berliner Verkehrsbetrieben	337	206

	Seite
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2008	211
Anlage Übersicht über Berichte für das Abgeordneten- haus seit März 2007	213

Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
AG KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AO	Abgabenordnung
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
Aufenthaltsgesetz	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BerIBG	Berliner Betriebegesetz
BesGr.	Besoldungsgruppe
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Drs	Drucksache
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
EU	Europäische Union
Finanzausgleichsgesetz	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
Fraktionsgesetz	Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhauses von Berlin

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden
Gesetz über die Risikoabschirmung	Gesetz über die Ermächtigung des Senats zur Übernahme einer Landesgarantie für Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft der Bankgesellschaft Berlin AG und einiger ihrer Tochtergesellschaften
Gesundheitsdienst-Gesetz	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung Allgemeiner Teil
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/ die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
IT	Informationstechnik
Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin
LBG	Landesbeamten-gesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
ÖPNV-Gesetz	Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin

SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB V	Sozialgesetzbuch - Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch - Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe
VGG	Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwal- tung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz)
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Auf- träge (Vergabeverordnung)
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistun- gen
VVA	Vereinbarung über die Versorgung der Ange- stellten und Arbeiter des Landes Berlin
VvB	Verfassung von Berlin

I. Vorbemerkungen

1. Aufgaben des Rechnungshofs

- 1 Der Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Er prüft neben der vom Senat nach Abschluss 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, BIH Berliner Immobilien Holding 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 2008

- 6 In seinem Jahresbericht 2008 fasst der Rechnungshof bedeutsame Ergebnisse seiner Prüfungen bis Anfang des Jahres 2008 zusammen. Er berichtet in Einzelbeiträgen insbesondere über
 - die Finanzlage des Landes Berlin,
 - Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2006 (vgl. Drs 16/0806) 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 2008 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2006 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 - Schwerpunkte für seine Prüfungstätigkeit 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.

Ein Schwerpunkt der diesjährigen Berichterstattung sind die weiterhin festzustellenden überhöhten und sachlich nicht gerechtfertigten Vergütungen und Vergünstigungen für Führungskräfte öffentlicher Unternehmen. Der Rechnungshof berichtet hierzu in mehreren Einzelbeiträgen insbesondere über

- die Entwicklung der Bezüge von Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen Berlins (T 252 bis 261),
- die Umsetzung des erfolgs- und leistungsorientierten Vergütungssystems für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder der Wohnungsbaugesellschaften Berlins (T 262 bis 270) sowie
- die Entwicklungen bei den außertariflichen Angestellten der Berliner Verkehrsbetriebe (T 319 bis 336).

- 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 als Anlage eine Übersicht über die Berichte für das Abgeordnetenhaus des vergangenen Jahres beigefügt.

II. Finanzlage des Landes Berlin

Das Land Berlin befindet sich nach wie vor in einer schwierigen Finanzlage. Die strikte Beibehaltung des Konsolidierungskurses ist deshalb unabdingbar. Die verbesserte Einnahmeentwicklung muss konsequent zum Abbau der aufgelaufenen Schulden genutzt 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. Erstmals seit der Wiedervereinigung konnte im Jahr 2006 ein Primärüberschuss erwirtschaftet werden, der sich nach der Haushaltsplanung 2008/2009 und der Finanzplanung 2007 bis 2011 kontinuierlich erhöhen soll. Unter Einhaltung der strikten Ausgabendisziplin will der Senat auf eine weitere jährliche Netto-Neuverschuldung verzichten. Bei Umsetzung dieser Planungsvorstellungen kann der anhaltende Zuwachs der Schuldenlast nachhaltig gestoppt und mit einem allmählichen Abbau der aufgelaufenen Schulden begonnen werden. Der Senat folgt damit dem Beschluss des Finanzplanungsrats vom Juni 2007, wonach von Bund, Ländern und Gemeinden die günstigere gesamtwirtschaftliche Situation entschlossen zur weiteren Haushaltskonsolidierung genutzt werden muss.

Die Einnahmen und Ausgaben des Landes entwickeln sich im Zeitraum von 2005 bis 2010 wie folgt:

Ansicht 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben¹

Art der Einnahmen und Ausgaben	2005	2006	2007 ²	2008 ³	2009 ³	2010 ⁴
	- Mio. € -					
EINNAHMEN						
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	8 120,3	9 051,3	9 952,9	10 321,7	10 695,0	11 008,0
Länderfinanzausgleich	2 504,3	2 696,6	2 920,0	2 972,0	3 077,0	3 190,0
Bundesergänzungszuweisungen	2 798,5	2 885,4	2 936,8	2 935,9	2 856,0	2 751,0
Sonstige Zuweisungen vom Bund	1 133,2	1 156,2	1 045,4	1 198,9	1 207,8	1 174,0
Sonstige Zuweisungen von Ländern	61,0	68,2	63,8	68,5	59,9	68,0
Sonstige Zuweisungen vom öffentlichen Bereich	127,2	133,3	144,6	138,6	139,3	136,0
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Bereichen	381,6	323,0	352,6	431,1	329,4	341,0
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	441,5	407,4	401,3	442,9	416,0	435,0
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	339,4 ⁵	412,4	572,0	598,9	588,9	599,0
Veräußerungserlöse (einschließlich Kapitalrückzahlungen)	194,9	262,7	714,0	954,4	242,8	234,0
Verwaltungseinnahmen und sonstige Einnahmen	1 205,2	1 323,1	1 110,0	1 132,8	1 106,2	1 091,0
Bereinigte Gesamteinnahmen	17 307,1⁵	18 719,6	20 213,4	21 195,7	20 718,3	21 027,0
Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	3 512,6	1 817,2	174,2	-530,6	-106,6	-284,0
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	216,6	207,8	64,0	110,4	42,0	60,0
Gesamteinnahmen	21 036,2⁵	20 744,6	20 451,6	20 775,5	20 653,7	20 803,0
AUSGABEN						
Personalausgaben	6 640,7	6 343,3	6 312,6	6 256,4	6 224,3	6 362,0
Konsumtive Ausgaben	9 620,7	9 967,8	9 907,1 ⁶	10 531,9 ⁶	10 498,8 ⁶	10 424,0 ⁶
Investitionsausgaben	1 761,2 ⁵	1 743,2	1 648,2	1 443,4	1 420,4	1 422,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 395,8	2 415,1	2 510,0	2 389,6	2 433,4	2 494,0
Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich	53,3	52,6	50,8	61,0	51,3	50,0
Bereinigte Gesamtausgaben	20 471,8⁵	20 522,0	20 428,7	20 682,3	20 628,2	20 752,0
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	564,5	222,5	22,9	93,2	25,5	51,0
Gesamtausgaben	21 036,2⁵	20 744,6	20 451,6	20 775,5	20 653,7	20 803,0
Primärsaldo	-963,8	350,0	1 580,6	1 948,7	2 280,8	2 535,0

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

² NHG 06/07

³ HG 08/09

⁴ Finanzplanung 2007 bis 2011

⁵ 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. €).

⁶ einschließlich pauschaler Mehr- und Minderausgaben

Wie schon in den vorangegangenen Jahren fiel der Jahresabschluss 2006 günstiger aus als nach dem Haushaltsgesetz 2006/2007 (HG 06/07) geplant. Die mit 3,1 Mrd. € vorgesehene Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt wurde in Höhe von 1,3 Mrd. € nicht in Anspruch genommen und belief sich somit auf 1,8 Mrd. €. Die bereinigten Gesamteinnahmen waren um 1,6 Mrd. € und die bereinigten Gesamtausgaben um 0,3 Mrd. € höher als veranschlagt. Auch das Haushaltsjahr 2007 wurde mit einem gegenüber dem Nachtragshaushaltsgesetz 2006/2007 (NHG 06/07) günstigeren Ergebnis abgeschlossen. So konnten statt der geplanten Nettokreditaufnahme Schulden von 102 Mio. € abgebaut werden (vorläufiger Jahresabschluss der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 07.01.08).

Der nach der Haushaltsplanung für die Jahre 2008 und 2009 zu erwartende Primärsaldo soll um jeweils 0,6 Mrd. € günstiger ausfallen als noch mit der Finanzplanung 2006 bis 2010 vorgesehen. Für das Jahr 2010 führen die mit der Finanzplanung 2007 bis 2011 korrigierten Planungsvorstellungen zu einer Verbesserung um 0,7 Mrd. €.

- 11 Diese positive Entwicklung ist vor allem auf höhere Einnahmeerwartungen zurückzuführen, die der Senat sowohl konjunkturbedingt als auch infolge von Steuerrechtsänderungen auf Bundes- und Landesebene prognostiziert. Die mit der Finanzplanung 2007 bis 2011 und der Haushaltsplanung 2008/2009 formulierten Ziele setzen nach den Projektionen des Senats allerdings ein ständiges Wirtschaftswachstum voraus. Der Senat selbst verweist auf unvermeidliche konjunkturbedingte Schätzrisiken. Das Land steht daher weiter vor erheblichen finanzpolitischen Herausforderungen. Hinzu kommt der stufenweise Abbau der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) um 2 Mrd. € bis zum Jahr 2020 (vgl. T 17). Insbesondere die aufgelaufene Schuldenlast von 60 Mrd. € lässt ein Nachlassen bei den Konsolidierungsanstrengungen nicht zu. Auch liegt die Wirtschaftskraft Berlins trotz günstiger Wirtschaftsentwicklung noch immer unter dem Bundesdurchschnitt.

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 der Haushaltsplanung 2008/2009 und den Eckwerten zur Finanzplanung 2007 bis 2011 soll er sich wie folgt entwickeln:

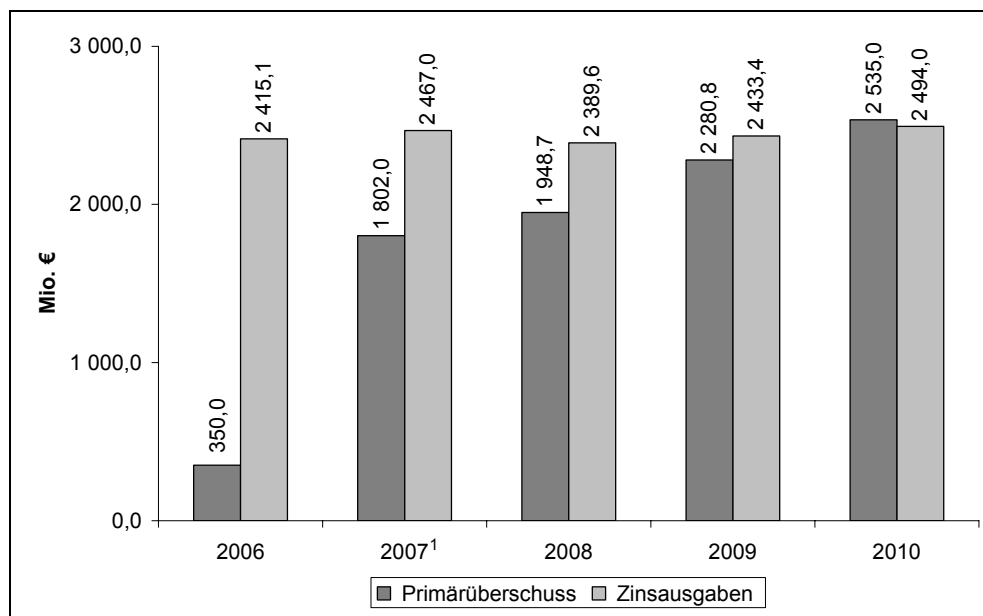
Ansicht 2: Entwicklung des Primärsaldos

Jahr	Primäreinnahmen	Primärausgaben	Primärsaldo
	- Mio. € -		
2005	17 112,2	18 075,9	-963,7
2006	18 456,9	18 106,9	350,0
2007 ¹	20 045,0	18 243,0	1 802,0
2008	20 241,4	18 292,6	1 948,7
2009	20 475,5	18 194,7	2 280,8
2010	20 793,0	18 258,0	2 535,0

¹ vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 07.01.08)

Das Land Berlin erwirtschaftet seit dem Jahr 2006 Primärüberschüsse. Die Planungsziele wurden für das Jahr 2007 nach dem vorläufigen Jahresabschluss deutlich übertroffen. Gegenüber dem Nachtragshaushaltsplan fiel der Primärüberschuss um 180 Mio. € höher aus.

Der Senat beabsichtigt, die Primärausgaben konstant zu halten und den Primärüberschuss bis zum Jahr 2010 kontinuierlich zu erhöhen, um zukünftig darüber hinaus einen Finanzierungsüberschuss zu erwirtschaften. Erst dadurch ist ein stetiger Schuldenabbau möglich.

Ansicht 3: Primärüberschuss und Zinsverpflichtungen

¹ vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 07.01.08)

Im Planungszeitraum werden bis zum Jahr 2009 die Primärüberschüsse vollständig durch die Zinsverpflichtungen des Landes aufgebraucht. Die Verminderung der Schulden erfolgt bis dahin ausschließlich aus Vermögensaktivierungen.

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 4: Steueraufkommen nach Steuerarten

Steuerarten	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2007 gegen- über 2006
	- Mio. € -				
Gemeinschaftsteuern ¹	10 626,6	10 747,1	11 716,6	12 782,7	+1 066,1
Landessteuern ²	722,1	749,0	1 011,3	1 155,1	+143,8
Gemeindesteuern	1 351,9	1 466,4	1 819,4	1 867,5	+48,1
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	560,5	556,3	628,7	721,9	+93,2
Gesamtaufkommen	13 261,1	13 518,8	15 176,0	16 527,2	+1 351,2

¹ einschließlich der Gewerbesteuerumlage

² 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 2004 bis 2007 kontinuierlich angestiegen:

Ansicht 5: Steuereinnahmen

Jahr	Soll laut Haushaltsplan ¹	Ist-Einnahmen ¹	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem	
			Haushaltsplan	Vorjahr
	- Mio. € -		- v. H. -	
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
2007	9 952,9 ²	10 028,0	+0,8	+10,8

¹ ohne Spielbankabgabe

² NHG 06/07

Im Jahr 2007 sind die Ist-Einnahmen des Landes Berlin gegenüber dem Vorjahr um 977 Mio. € gestiegen. Der Ansatz im Nachtragshaushalt für das Jahr 2007 wurde um 75 Mio. € übertroffen.

- 15 Die Entwicklung der für das Land Berlin wichtigen Steuerarten und die Berlin daran zustehenden Anteile für den Zeitraum 2004 bis 2007 sind in den nachfolgenden Tabellen dargestellt.

Ansicht 6: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen für Berlin (1)

Jahr	Lohn- steuer	veranlagte Einkom- men- steuer	nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	Körper- schaft- steuer	Gewerbe- steuer	Umsatz- steuer	Einfuhr- umsatz- steuer
- Mio. € -							
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
2007	2 509,1	515,6	221,3	212,7	1 172,8	2 599,0	721,9

Das Umsatzsteueraufkommen hat sich gegenüber dem Vorjahr um 426 Mio. € erhöht. Dies ist nahezu ausschließlich auf die Erhöhung des Steuersatzes von 16 v. H. auf 19 v. H. zu Beginn des Jahres 2007 zurückzuführen.

Bei der veranlagten Einkommensteuer hat sich im Jahr 2007 u. a. der sukzessive Wegfall der Eigenheimzulage und die verbesserte Gewinnsituation der Unternehmen positiv auf das kassenmäßige Aufkommen ausgewirkt.

Das Körperschaftsteueraufkommen ist gegenüber dem Vorjahr gesunken. Ursächlich hierfür waren insbesondere hohe Steuererstattungen im Dezember 2007. Allein bei einem Steuerfall führte eine Betriebsprüfung zu einer Erstattung in zweistelliger Millionenhöhe.

Das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (insbesondere der Kapitalertragsteuer) hat sich gegenüber dem Vorjahr um immerhin 52 Mio. € erhöht, da die anhaltend gute Gewinnsituation der Kapitalgesellschaften zu höheren Dividendenzahlungen und somit höheren Einnahmen aus der Kapitalertragsteuer geführt hat.

Ansicht 7: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen für Berlin (2)

Jahr	Grundsteuer	Grunderwerbsteuer	Kraftfahrzeugsteuer
	- Mio. € -		
2004	581,9	252,6	196,5
2005	587,6	256,6	224,3
2006	579,8	485,2	225,8
2007	720,6	660,0	219,4

Das Aufkommen an Grund-, Grunderwerb- und Kraftfahrzeugsteuer ist für Berlin weiterhin eine wichtige Einnahmequelle und bildet eine bedeutende Grundlage für die Haushaltsplanungen des Landes. Der starke Anstieg des Grund- und des Grunderwerbsteueraufkommens im Jahr 2007 beruht im Wesentlichen auf der Erhöhung des Hebesatzes bei der Grundsteuer (von 660 v. H. auf 810 v. H.) und des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer (von 3,5 v. H. auf 4,5 v. H.) sowie - nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen - auf einem deutlich erhöhten Immobilienumsatz.

- 16 Für die Jahre 2008 bis 2011 erwartet Berlin folgende Steuereinnahmen (vgl. Finanzplanung 2007 bis 2011):

Ansicht 8: Erwartete Steuereinnahmen

Jahr	Steuerschätzung ¹	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
2008	10 252	+2,2 ²
2009	10 645	+3,8
2010	11 008	+3,4
2011	11 392	+3,5

¹ ohne Spielbankabgabe

² im Vergleich zum Ist des Jahres 2007

4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

17 Im Jahr 2006 beliefen sich die Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-BEZ auf 3 545 Mio. €. Damit wurden die Erwartungen nach dem Haushaltsplan um 390 Mio. € überschritten.

Bereits mit der Finanzplanung 2006 bis 2010 hatte der Senat seine Prognosen im Vergleich zu den vorangegangenen Planungen nach oben korrigiert. Mit der Finanzplanung 2007 bis 2011 erhöhte er die Planungsvorstellungen erneut. Der Senat erwartet sowohl höhere Steuereinnahmen als auch Mehreinnahmen aus dem Länderfinanzausgleich.

Ansicht 9: Steuereinnahmen, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

Jahr	Finanzplanung 2006 bis 2010	Finanzplanung 2007 bis 2011	Differenz
	- Mio. € -		
2008			
Steuern	9 678	10 252	+574
Länderfinanzausgleich	2 865	2 977	+112
Fehlbetrags-BEZ	898	959	<u>+61</u>
			+747
2009			
Steuern	9 968	10 645	+677
Länderfinanzausgleich	2 929	3 077	+148
Fehlbetrags-BEZ	916	1 000	<u>+84</u>
			+909
2010			
Steuern	10 312	11 008	+696
Länderfinanzausgleich	2 993	3 190	+197
Fehlbetrags-BEZ	936	1 045	<u>+109</u>
			+1 002

Mit der Haushaltsplanung 2008/2009 wurden die Prognosen wiederum angepasst. Danach liegen die Einnahmen im Jahr 2008 nochmals um weitere 50 Mio. € höher.

Die Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung betragen für Berlin vom Jahr 2005 an nur noch 43,5 Mio. € jährlich und werden 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 2005 bis 2010 verringern sie sich von 2 003 Mio. € um 340 Mio. € auf 1 663 Mio. €. Im Jahr 2007 betragen sie 1 974 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 2007 den Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2006 vorgelegt. Darin stellt er fest, dass der strukturelle Wandel in den vergangenen Jahren vorangekommen, der Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber dem Bundesdurchschnitt aber noch immer gravierend ist. Zur Verringerung dieses Rückstandes bedürfe es noch immer erheblicher Anstrengungen. Ein ausreichendes, die notwendigen öffentlich und privat finanzierten Investitionen tragendes Wachstum sei trotz der erfreulichen Entwicklung des Jahres 2006 noch nicht eingetreten. Der Senat verweist wie auch in den Berichten der Vorjahre auf die unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung seit dem Jahr 1995. Berlin verzeichne als einziges Bundesland einen realen Rückgang der Wirtschaftsleistung zwischen 1995 und 2006 um 7 v. H. Die Ursache liege in den veränderten Rahmenbedingungen nach dem Fall der Mauer und der deutschen Vereinigung. Trotz der leichten Zuwächse bei der Zahl der Erwerbstätigen sei die Entwicklung der Arbeitsplatzsituation sehr ungünstig. Der Senat betont erneut, dass die Begrenzung der Netto-Neuverschuldung im Land höchste Priorität habe und die Primärausgaben nicht steigen können. Zugleich erklärt er, den Konsolidierungskurs im mittelfristigen Planungszeitraum konsequent fortführen zu wollen. Die erhöhte Einnahmekraft würde dann bei Konstanz der Ausgaben zugunsten des Finanzierungssaldos wirken.

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)	1 010 Mio. €
abzüglich Investitionseinnahmen (OGr. 33 und 34)	<u>- 407 Mio. €</u>
eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur	603 Mio. €
abzüglich anteilige Nettokreditaufnahme	<u>- 1 123 Mio. €</u>
aus Sonderbedarfs-BEZ finanzierte Infrastrukturmaßnahmen	<u><u>-520 Mio. €</u></u>

Das negative Ergebnis verdeutlicht, dass das Land Berlin die Sonderbedarfs-BEZ auch im Jahr 2006 nicht investiv verwendete. Allerdings ist für die kommenden Jahre ein günstigeres Berechnungsergebnis zu erwarten. Das wird aber nicht, worauf auch der Senat hinweist, auf eine Korrektur der Investitionspolitik zurückzuführen sein, sondern im Wesentlichen aus der Reduzierung der Nettokreditaufnahme aufgrund höherer Einnahmen resultieren.

Der Senat verweist weiterhin auf die durch Sonderbedarfs-BEZ auszugleichende unterproportionale kommunale Finanzkraft, für die nach den Vorstellungen des Bundesministers der Finanzen für Berlin 309 Mio. € anrechenbar seien. Dieser Sichtweise folgte der Senat wie bereits in den vergangenen Jahren nicht, sondern ermittelte im Vergleich zu den Stadtstaaten Hamburg und Bremen einen wesentlich höheren (808 Mio. €) durch Sonderbedarfs-BEZ auszugleichenden Finanzierungsrückstand.

5. Personalausgaben und Stellenentwicklung

- 19 Die Personalausgaben in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO), mit einem Anteil von zuletzt 30 v. H. an den Gesamtausgaben, haben sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 10: 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	+2,4
2007	6 312,6 ¹	6 232,1 ²	-80,5 ²
2008	6 256,4		
2009	6 224,3		

¹ NHG 06/07

² vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 07.01.08)

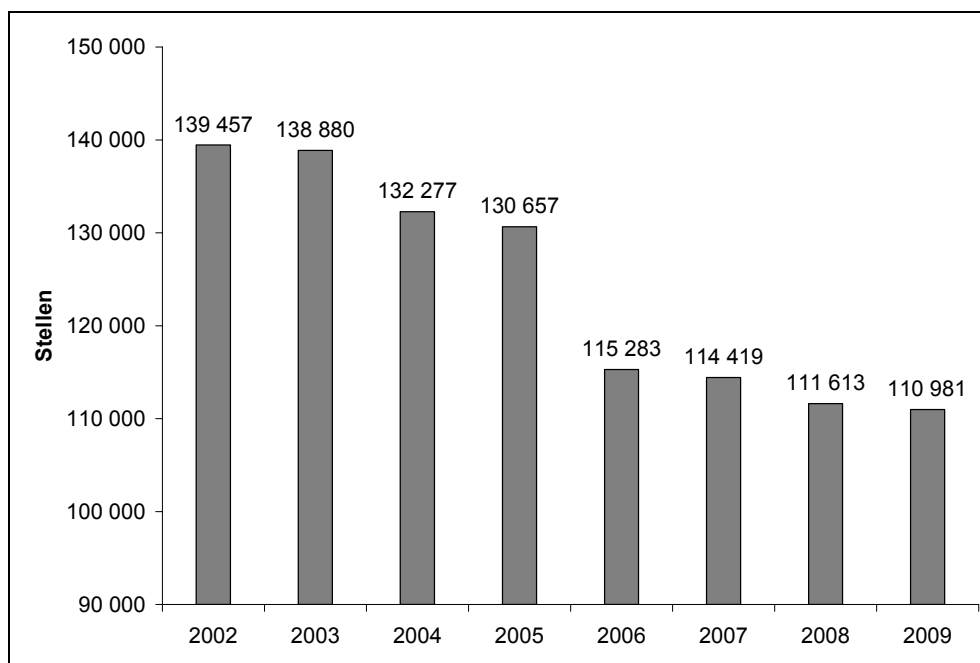
Die Personalausgaben wurden seit dem Jahr 2002 auskömmlich veranschlagt. Gegenüber dem Jahr 2002 haben sie sich um mehr als 1 Mrd. € verringert, das entspricht 14 v. H. Im Jahr 2007 wurde der Ansatz für Personalausgaben um 80,5 Mio. € unterschritten. Dabei waren 179 Mio. € als zentrale pauschale Mehr- und Minderausgaben zu erbringen.

Die Ausgaben für Gehälter, Vergütungen, Löhne und Honorare wurden nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2007 um 57 Mio. € unterschritten, die Ansätze für Ausbildungsmittel um 17 Mio. €, die Ansätze für den Personalüberhang um 45 Mio. € sowie die Ansätze für Fluktuationsanreize zur vorzeitigen Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen um 42 Mio. €. Dies liegt daran, dass diese Prämienregelung immer weniger in Anspruch genommen wird.

Weitere nennenswerte Ansatzunterschreitungen traten bei den Versorgungsausgaben (8 Mio. €), der Versorgungsrücklage (10 Mio. €) sowie den Beihilfen und sonstigen Fürsorgeleistungen (9 Mio. €) auf. Für das erhöhte Sanierungsgeld an die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) wurden im Ansatz 80 Mio. € zentral für das Jahr 2007 veranschlagt. Eine Klage Berlins gegen die Satzungsänderungen der VBL, die in ihrer Gesamtwirkung den Haushalt des Landes Berlin außerordentlich belasten (vgl. Vorjahresbericht T 24), soll kurzfristig erhoben werden. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres und Sport gebeten, die genaue Mehrbelastung durch die Satzungsänderungen zu ermitteln.

- 20 Die Entwicklung der Stellen und Beschäftigungspositionen (im Folgenden: Stellen) seit dem Jahr 2002 stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 11: Stellenentwicklung gemäß Stellenplänen (ohne Ausbildungspositionen)



Im Stellenplan für 2008 sind 111 613 Stellen enthalten (einschließlich 6 477 Stellen mit Wegfallvermerk), für 2009 sind 110 981 Stellen ausgewiesen (einschließlich 6 245 mit Wegfallvermerk). Die Zahl der Stellen mit Wegfallvermerk von über 6 000 ist weiterhin sehr hoch. Gegenüber dem Jahr 2002 ist der Stellenbestand damit um nahezu 28 000 Stellen reduziert

worden. Seit dem Jahr 1992 beträgt der Stellenabbau bereits rd. 93 000 Stellen, von denen aber rd. 24 700 Stellen wegen Ausgliederungen nicht in vollem Umfang haushaltswirksam zur Einsparung beitragen, da für sie weiterhin konsumtive Sachausgaben in Form von Zuwendungen oder Zuschüssen aus dem Landeshaushalt geleistet werden. Der auffallend 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 Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben von 2002 bis 2006:

Ansicht 12: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	2002	2003	2004	2005	2006
	Ausgaben in Mio. €				
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige	18,7	18,4	18,0	18,0	19,7
Gehälter, Vergütungen und Löhne	5 840,4	5 606,3	5 347,9	5 190,4	4 888,4
Versorgungsbezüge	1 143,0	1 103,5	1 132,3	1 141,1	1 156,6
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	259,2	256,5	262,0	288,1	275,7
Personalbezogene Sachausgaben	9,4	6,3	4,2	3,1	2,9
Personalausgaben insgesamt	7 271,0	6 991,0	6 764,4	6 640,7	6 343,3
	Anteil an den Personalausgaben insgesamt in v. H.				
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige	0,26	0,26	0,27	0,27	0,31
Gehälter, Vergütungen und Löhne	80,32	80,19	79,06	78,16	77,06
Versorgungsbezüge	15,72	15,78	16,74	17,18	18,23
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	3,56	3,67	3,87	4,34	4,35
Personalbezogene Sachausgaben	0,13	0,09	0,06	0,05	0,05
Personalausgaben insgesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
	Veränderung (2002 = 100)				
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige	100	98	96	96	105
Gehälter, Vergütungen und Löhne	100	96	92	89	84
Versorgungsbezüge	100	97	99	100	101
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	100	99	101	111	106
Personalbezogene Sachausgaben	100	67	45	33	31
Personalausgaben insgesamt	100	96	93	91	87

Die Gehälter, Vergütungen und Löhne für die aktiv Beschäftigten machen mit 77 v. H. den größten Teil der Personalausgaben aus. Sie sind gegenüber dem Jahr 2002 um 952 Mio. € gesunken. Dies entspricht 16 v. H.

Die Versorgungsausgaben haben sich im Jahr 2006 gering erhöht. Der höheren Zuführung zur Versorgungsrücklage stehen geringere Ausgaben für sonstige Versorgungsfälle (VVA-versorgte Arbeitnehmer, Versorgungsfälle nach Artikel 131 GG) gegenüber. Die Ausgaben für Ruhestandsbeamte sind jedoch gegenüber dem Jahr 2005 um 15,5 Mio. € gestiegen. Da die Versorgungsbezüge zuletzt im August 2004 linear erhöht wurden, beruhen die Mehrausgaben allein auf der Zunahme der Versorgungsfälle. Während die Zahl der Fälle um 2,1 v. H. zunahm, sind die Ausgaben nur um 1,4 v. H. angestiegen. Dies zeigt, dass sich die zahlreichen Änderungen des Beamtenversorgungsrechts immer stärker auswirken, da die Übergangs-(Besitzstands-)regelungen für Neufälle immer seltener werden und nur in geringerem Umfang Wirkung entfalten.

Die Beihilfeleistungen sind gegenüber dem Vorjahr um 12,4 Mio. € (4,3 v. H.) gesunken. Insbesondere die Ausgaben für zahnärztliche, ambulante und stationäre ärztliche Behandlung sowie für Medikamente sind zurückgegangen. Die Minderausgaben sind im Wesentlichen bei den aktiven Beamten und nicht bei den Ruhestandsbeamten zu verzeichnen.

6. Konsumtive Ausgaben

- 22 Zu den konsumtiven Ausgaben zählen sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse, die etwa die Hälfte der Gesamtausgaben ausmachen. In Ansicht 13 ist die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben dargestellt:

Ansicht 13: Entwicklung der konsumtiven Ausgaben

Art der Ausgaben	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	- Mio. € -					
Konsumtive Ausgaben insgesamt	9 620,7	9 967,8	9 907,1	10 531,9	10 498,8	10 424,0
davon:						
Sächliche Verwaltungsausgaben	1 856,4	1 815,1	1 967,7	2 319,4	2 322,3	2 329,0
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	7 764,4	8 152,7	7 784,2	8 234,0	8 135,7	7 996,0
darunter:						
Schuldendiensthilfen an Sonstige	972,7	833,8	802,9	649,1	603,3	546,0
Erstattungen an Sonstige	1 656,0	1 984,9	1 994,0	1 984,4	1 987,8	2 049,0
Zuweisungen und Zuschüsse an sonstige Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	1 968,9	2 159,4	2 101,8	2 303,8	2 261,2	2 244,0
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	2 035,6	2 227,7	2 018,5	2 340,2	2 369,9	2 312,0
Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	328,0	303,2	290,5	320,0	297,7	279,0
Pauschale Mehr- und Minderausgaben (saldiert)	—	—	155,2	-21,5	40,6	99,0

Im Jahr 2006 wurden die veranschlagten konsumtiven Sachausgaben um 486 Mio. € überschritten (einschließlich der veranschlagten pauschalen Minderausgaben). Davon entfielen 55 Mio. € auf sächliche Verwaltungsausgaben. Bei den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse kam es zu Überschreitungen von 316 Mio. €, die ganz wesentlich auf Mehrausgaben für Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II zurückzuführen sind. Diesen Ausgaben stehen zum Teil Einnahmen vom Bund gegenüber (vgl. T 25). Auch im Jahr 2007 wurden die veranschlagten konsumtiven Ausgaben überschritten. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss beliefen sie sich auf 10 307 Mio. €. Die veranschlagten Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse wurden um 450 Mio. € überschritten. Der Senat hatte diese Ausgabenlinie mit der Finanzplanung 2007 bis 2011 anhand der Erkenntnisse aus den Jahren 2006/2007 fortgeschrieben. Dennoch liegen die Ausgaben des Jahres 2007 und die geplanten Ausgaben in den Jahren 2008 und 2009 über den Prognosen der Finanzplanung. Die sächlichen Verwaltungsausgaben wurden im Jahr 2007 um 105 Mio. € überschritten. Der Senat begründet das u. a. mit Bruttostellungen von Mietzahlungen an die landeseigene BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH. Der Ausgabenzuwachs vom Jahr 2008 an resultiert weitgehend aus einer Verschiebung der Finanzierung der Leistungen der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) im öffentlichen Personennahverkehr vom investiven in den konsumtiven Bereich.

- 23 Gegenüber dem Jahr 2005 haben sich die sächlichen Verwaltungsausgaben im Jahr 2006 um insgesamt 41 Mio. € verringert. Auffallend ist allerdings, dass diese Reduzierungen vor allem durch Verringerung von Unterhaltungsleistungen bei gleichzeitiger Erhöhung der Ausgaben für Mieten und Pachten sowie für Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnliche Kosten erzielt wurden. Insbesondere die Ausgaben für Gutachten erhöhen sich kontinuierlich.

Ansicht 14: Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben zwischen 2005 und 2006

Art der Ausgaben	2005	2006	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -		v. H.
Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungsgegenstände	104,2	94,5	-9,3
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen	61,6	51,2	-16,9
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	334,0	330,9	-0,9
Mieten und Pachten	175,0	182,0	+4,0
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	235,8	219,3	-7,0
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	253,5	221,9	-12,5
Archiv- und Sammlungsgegenstände	3,8	4,0	+5,0
Aus- und Fortbildung	43,2	43,1	-0,3
Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnliche Kosten	135,8	147,4	+8,6
Dienstreisen	2,9	2,8	-3,1
Repräsentationskosten	0,6	0,5	-5,4
Sonstiges (u. a. sächliche Ausgaben für die Verwaltungsreform, Abräumung von Grundstücken, Sachkosten für ABM)	506,1	517,5	+2,3
Insgesamt	1 856,5	1 815,1	-2,2

- 24 Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse haben mit fast 40 v. H. den größten Anteil an den Gesamtausgaben. Im Vergleich zum Jahr 2005 erhöhten sie sich um 388 Mio. €.

Ansicht 15: Entwicklung der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse zwischen 2005 und 2006

Art der Ausgaben	2005	2006	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -		v. H.
Sonstige Zuweisungen			
an den Bund	213,9	225,1	+5,3
an Länder	19,7	22,3	+13,1
an Gemeinden und Gemeindeverbände	9,9	10,4	+4,9
an Sondervermögen	4,7	0	
an Sozialversicherungsträger sowie an die BfA	124,0	152,3	+22,8
Schuldendiensthilfen			
an öffentliche Unternehmen	187,3	152,8	-18,4
an private Unternehmen	47,8	33,8	-29,4
an Sonstige im Inland	737,6	647,2	-12,3
Erstattungen an Inland	1 656,0	1 984,9	+19,9
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	2 035,6	2 227,7	+9,4
Zuschüsse für laufende Zwecke			
an öffentliche Unternehmen	434,4	375,1	-13,7
an private Unternehmen	134,4	163,2	+21,4
an soziale oder ähnliche Einrichtungen	328,0	303,2	-7,6
an öffentliche Einrichtungen	1 632,8	1 639,5	+0,4
im Ausland	34,7	31,8	-8,3
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland	134,0	151,5	+13,1
Vermögensübertragungen an Sonstige im Inland	29,7	32,1	+7,9
Insgesamt	7 764,5	8 152,7	+5,0

Der Ausgabenzuwachs beinhaltet eine Erhöhung der bezirklichen Transferausgaben (T- und Z-Teil) von insgesamt 906 Mio. €. Dazu gehören hauptsächlich die erstmals im Jahr 2006 angefallenen Erstattungen an die Kita-Eigenbetriebe mit 734 Mio. € und Ausgabenzuwächse für das Arbeitslosengeld II in Höhe von 218 Mio. €.

25 Für einige ausgewählte Transferausgaben zeigt sich folgendes Bild:

Ansicht 16: Entwicklung der Transferausgaben in den Bezirken für ausgewählte Bereiche zwischen 2005 und 2007

Art der Ausgaben	2005	2006	Veränderung 2006 gegen- über 2005	2007
	- Mio. € -		v. H.	Mio. €
Leistungen des kommunalen Trägers nach dem SGB II	1 203,5	1 421,8	+18,1	1 479,7
darunter: Kosten für Unterkunft und Heizung	1 176,2	1 364,0	+16,0	1 397,7
Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	542,0	530,6	-2,1	544,4
Stationäre Hilfe zur Pflege	142,3	137,9	-3,1	138,9
Hauspflege	136,0	147,8	+8,7	161,9
Krankenhilfe (einschließlich Ersatz von Verwaltungskosten)	98,5	106,3	+8,0	105,0
Hilfe zur Erziehung	329,8	318,8	-3,3	332,0
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	196,2	221,0	+12,6	252,7
Hilfe zum Lebensunterhalt Asyl	67,7	58,0	-14,3	52,9

Seit Inkrafttreten des SGB II haben sich die vom Land Berlin als kommunalem Träger zu tragenden Ausgaben stetig erhöht. Dies ist insbesondere auf die Zunahme der Anzahl der Anspruchsberechtigten zurückzuführen. Dabei betragen die Ausgaben für Unterkunft und Heizung im Jahr 2005 noch 1 176 Mio. €, im Jahr 2006 bereits 1 364 Mio. € und im Jahr 2007 1 398 Mio. €. In den Jahren 2005 und 2006 beteiligte sich der Bund mit 29,1 v. H. an den Gesamtausgaben der Kosten für Unterkunft und Heizung. Im Jahr 2007 betrug die Bundesbeteiligung für Berlin 31,2 v. H.

Die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften ist von 270 776 (479 714 Personen) im Januar 2005 auf 332 946 Bedarfsgemeinschaften (606 120 Personen) im Dezember 2006 angewachsen. Im Dezember 2007 betrug die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften 315 927 (576 201 Personen).

Im Bereich der Eingliederungshilfen für behinderte Menschen weisen die Haushaltsdaten im Haushaltsjahr 2006 einen Ausgabenrückgang aus, der allerdings allein darin begründet ist, dass die Anteile für den Lebensunterhalt in Einrichtungen der Eingliederungshilfe seit dem Inkrafttreten des SGB XII vom 1. Januar 2005 an gesondert an anderer Stelle im Haushalt gebucht werden. Dies wurde überwiegend aber erst im Haushaltsjahr 2006 umgesetzt. Um eine Vergleichbarkeit mit den Vorjahren herzustellen, müssen die Anteile der Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen den Ausgaben hinzugerechnet werden (vgl. T 81). Dies gilt im Übrigen auch bei den Ausgaben der stationären Hilfe zur Pflege.

Der Ausgabenanstieg im Bereich der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung begründet sich in der verspäteten Umsetzung der Leistungsansprüche im Heimbereich erst vom Haushaltsjahr 2006 an.

Die Berliner Gesamtsituation der Hilfen zur Erziehung ist durch einen umfassenden Konsolidierungsprozess gekennzeichnet, in dessen Verlauf die Fallzahl- und Ausgabenentwicklung rückläufig ist. Aus dem dem Abgeordnetenhaus im April 2007 vorgelegten Schlussbericht über einen Stadtstaatenvergleich zwischen Berlin, Hamburg und Bremen (Drs 16/0450) wurde deutlich, dass die in Berlin initiierten und umgesetzten Umsteuerungsmaßnahmen auf fachlich-struktureller und finanzieller Ebene gegriffen haben. Insgesamt konnten die Transferausgaben im Bereich der Hilfen zur Erziehung von 451 Mio. € im Jahr 2002 auf 319 Mio. € im Jahr 2006 reduziert werden. Allerdings ist für das Jahr 2007 wieder ein leichter Anstieg auf 332 Mio. € zu verzeichnen. Berlin ist, insbesondere in Bezug auf die Familien- und sozioökonomische Struktur, mit überdurchschnittlichen Belastungen konfrontiert, die sich in vergleichsweise höheren Ausgaben niederschlagen.

Der seit dem Jahr 1999 zu verzeichnende Rückgang bei der Zahl der Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) setzte sich auch in den Jahren 2005 und 2006 fort und führte weiterhin zu einem Ausgabenrückgang. Die erwartete Entwicklung aufgrund der vom 1. Januar 2005 an mehr als verdoppelten Aufnahmequote (sog. Königsteiner Schlüssel) des Landes Berlin ist ausgeblieben. Im Jahr 2005 bezogen 14 122 Empfänger Leistungen nach dem AsylbLG, im Jahr 2006 waren es 13 168 Personen. Der Fallzahlrückgang erklärt sich hauptsächlich durch die Erteilung neuer Aufenthaltsbefugnisse nach dem Aufenthaltsgesetz. So haben viele Leistungsberechtigte nach acht Jahren oder bei Zusammenleben mit minderjährigen Kindern nach sechs Jahren ununterbrochenem Aufenthalt im Land Berlin inzwischen mehrjährige Aufenthaltserlaubnisse oder unbefristete Niederlassungserlaubnisse erhalten, sodass sie nicht mehr nach dem AsylbLG anspruchsberechtigt sind, sondern künftig ihre Sozialleistungen bei den JobCentern nach dem SGB II beziehen, sofern sie erwerbsfähig sind. Anderenfalls besteht Anspruch auf Leistungen nach dem SGB XII.

7. Investitionsausgaben

- 26 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 17: Entwicklung der Investitionsausgaben

Art der Ausgaben	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	- Mio. € -					
Investitionsausgaben insgesamt	1 761,2¹	1 743,2	1 648,2	1 443,4	1 420,4	1 422,0
davon:						
Maßnahmen des Hochbaus und des Garten- und Landschaftsbaus	151,8	143,8	133,0	162,1	153,3	193,0
Maßnahmen des Tiefbaus einschließlich Brücken- und Tunnelbau, Wasserbau und Eisenbahnbau	58,2	49,4	85,6	70,5	57,2	55,0
Erwerb von unbeweglichen Sachen	73,0	85,0	74,1	43,3	45,8	32,0
Erwerb von beweglichen Sachen	68,3	57,5	65,8	79,1	80,0	105,0
Erwerb von Beteiligungen	436,1 ¹	480,9	416,2	81,1	30,1	24,0
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	607,6	511,6	536,5	685,8	747,0	712,0
Darlehen und Infrastrukturmaßnahmen und Sonstige	366,2	415,0	337,0	321,5	307,0	301,0

¹ ohne Auswirkungen der sog. Neutralisierungsvereinbarung (vgl. Fußnote 5 zu Ansicht 1)

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2007 betragen die Investitionsausgaben 1 657 Mio. €.

Die deutliche Verringerung der Investitionsausgaben vom Jahr 2008 an resultiert aus einer Verschiebung der Finanzierung der Leistungen der BVG im öffentlichen Personennahverkehr vom investiven in den konsumtiven Bereich.

Im Vergleich zur vorangegangenen Finanzplanung wurden die Planungsvorstellungen vom Jahr 2008 an leicht erhöht, wobei der Anteil der Ausgaben für investive Zuschüsse auf rd. 50 v. H. anwachsen wird. Dazu gehören z. B. Zuschüsse zur Förderung des Wohnungs- und Städtebaus, für GA-Förderung und Hochschulen. Eine strukturelle Änderung der Primärausgaben ist mit den fortgeschriebenen Planungszielen nicht verbunden. Die Beschränkung der Investitionsausgaben auf einem unteren Niveau bleibt damit Bestandteil der finanzpolitischen Strategie des Senats.

Der Finanzplanungsrat hat 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. Insoweit steht der Senat unverändert vor der Aufgabe, bei den Investitionsausgaben ein Niveau zu sichern, das die Gefahr hoher finanzieller Belastungen in künftigen Jahren begrenzt. Außerdem hat der Finanzplanungsrat im Juni 2007 festgestellt, dass trotz der gegenwärtigen günstigen gesamtwirtschaftlichen Situation eine weitere strikte Konsolidierungspolitik von

Bund und Ländern zur Verringerung der aufgelaufenen Schulden unumgänglich ist. Nach diesem Beschluss muss der damit äußerst eng begrenzte Spielraum für zusätzliche Ausgaben vorrangig für zukunftsorientierte und wachstumsstärkende Investitionen genutzt werden.

8. Verschuldung

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

Ansicht 18: Schuldenstand und Zinsausgaben

Jahr	Schulden	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Zinsausgaben	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Netto-Neuverschuldung
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €
2005	58 580,2 ¹	+6,3	2 395,8	+3,6	3 460,0
2006	60 142,8 ¹	+2,7	2 415,1	+0,8	1 765,1
2007	60 267,1	+0,2	2 510,0	+3,9	124,2
2008	59 675,5	-1,0	2 389,6	-4,8	-591,6
2009	59 517,5	-0,3	2 433,4	+1,8	-158,0
2010	59 183,5	-0,6	2 494,0	+2,5	-334,0

¹ Schuldenstand am 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres laut Statistik über den Schuldenstand der Länder

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss entfiel die Nettokreditaufnahme im Jahr 2007 vollständig. Stattdessen konnten durch zusätzliche Rücklagenentnahme Schulden von 102 Mio. € abgebaut werden.

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 2006 auf 28 557,8 Mio. €, wovon bis zu 21 600 Mio. € auf die Risikoabschirmung der ehemaligen Bankgesellschaft Berlin AG, jetzt Landesbank Berlin Holding 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. Vorjahresbericht T 263 bis 268).

Die Entwicklung der Schulden nimmt nach den Prognosen des Senats aufgrund der erzielten Konsolidierungserfolge, insbesondere aber auch aufgrund der günstigen Wirtschaftsentwicklung und der steuerpolitischen Maßnahmen, einen deutlich günstigeren Verlauf als noch mit der vorange-

gangenen Finanzplanung vorgesehen. Der Senat verwendete die Mehreinnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich weitestgehend zur Absenkung der Netto-Neuverschuldung und will im Jahr 2008 den Abbau der aufgelaufenen Schulden fortsetzen. Auf eine neuerliche Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt soll vollständig verzichtet werden. Im Jahr 2008 sollen noch einmalige Einnahmen aus der Übernahme der stillen Einlage bei der Landesbank Berlin durch den Deutschen Sparkassen- und Giroverband mit herangezogen werden. Die Gesamtschulden werden nach den gegenwärtigen Planungsvorstellungen wieder unter 60 Mrd. € fallen.

Im Land Berlin wird sich die Finanzlage angesichts der aufgelaufenen Schulden in absehbarer Zeit jedoch noch nicht entspannen. Zudem sinken die Zinsausgaben aufgrund der zu erwartenden Entwicklung am Zinsmarkt nicht in dem Maße wie die Schulden abgebaut werden. Der Rückgang der Zinsausgaben im Jahr 2008 ergibt sich aus der zinsfreien Inanspruchnahme der Sonderrücklage aus dem Verkaufserlös der Aktien des Landes Berlin an der Landesbank Berlin Holding AG (vgl. § 3 NHG 06/07). Außerdem setzen die Planungen eine stetige Zunahme der Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich voraus. Eine konsequente Fortführung der Konsolidierungsanstrengungen bleibt daher Voraussetzung, um die Sanierung des Landeshaushalts voranzutreiben.

- 28 Die unverändert hohe Belastung des Landeshaushalts durch Schulden und Zinsen lässt sich anhand der Indikatoren Einnahme-Schulden-Quote und Zins-Ausgaben-Quote darstellen.

Ansicht 19: Einnahme-Schulden-Quote und Zins-Ausgaben-Quote

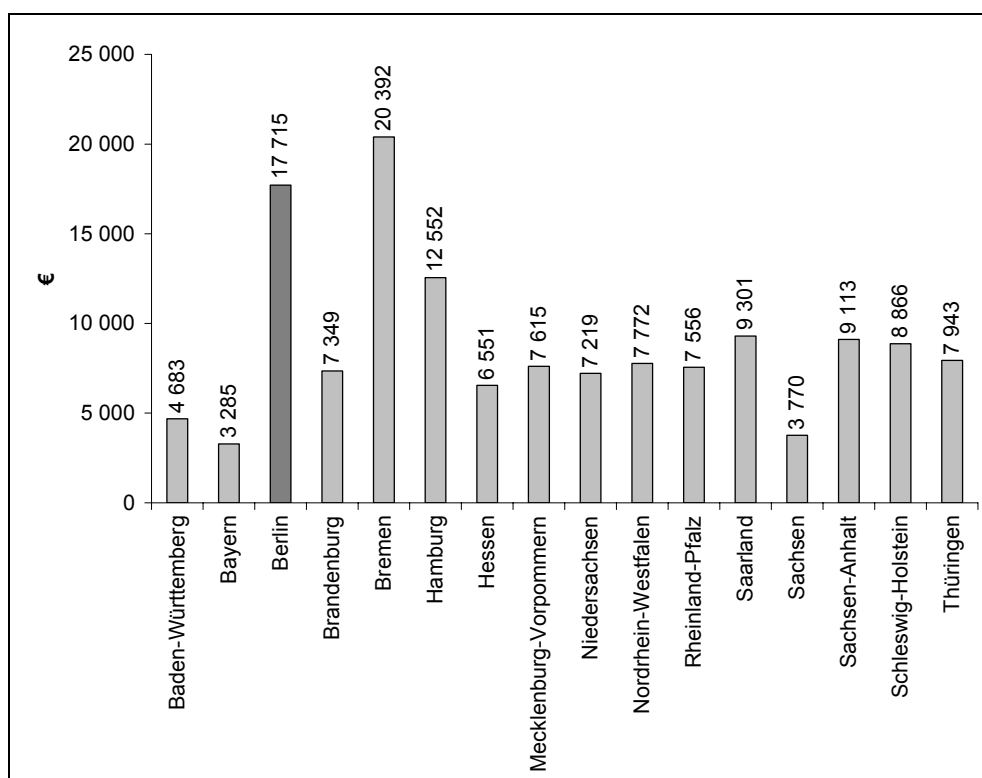
Jahr	Bereinigte Gesamteinnahmen	Bereinigte Gesamtausgaben	Einnahme-Schulden-Quote	Zins-Ausgaben-Quote
	- Mio. € -		- v. H. -	
2005	17 307,1	20 471,7	30,2	11,7
2006	18 719,6	20 522,0	31,7	11,8
2007	20 213,3	20 428,6	34,2	12,3
2008	21 195,7	20 682,3	36,1	11,6
2009	20 718,3	20 628,1	35,4	11,8
2010	21 027,0	20 752,0	36,1	12,0

Beide Quoten haben sich im Vergleich zu den vergangenen Planungen leicht verbessert, nachhaltig kann diese Entwicklung aber erst mit einem deutlichen Rückgang des Schuldenstandes sein. Der günstigere Abschluss des Jahres 2007 ändert das Gesamtbild nicht. Die Einnahme-Schulden-Quote, die das Verhältnis der bereinigten Gesamteinnahmen zum Schuldenstand am Kreditmarkt widerspiegelt, zeigt bis zum Jahr 2008 eine sichtbare Erhöhung und verläuft danach relativ stabil. Dennoch liegen die Kreditmarktschulden auch in den nächsten Jahren um etwa das Dreifache über den jährlichen bereinigten Einnahmen und dies, obwohl bereits erhebliche Einnahmeerhöhungen und ein Schuldenabbau prognostiziert sind. Der An-

teil der Zinsen an den bereinigten Ausgaben, der mit der Zins-Ausgaben-Quote dargestellt wird, fiel zwischen 2007 und 2008 zwar ab, nimmt bei relativ konstantem Ausgabenniveau vom Jahr 2008 an aber wieder leicht zu. Eine Entspannung der Finanzlage des Landes ist somit noch nicht erkennbar.

- 29 Pro Einwohner belief sich die Verschuldung in Berlin per 31. Dezember 2006 auf 17 715 €. Damit weist das Land seit dem Jahr 2002 den nach Bremen mit Abstand höchsten Wert auf.

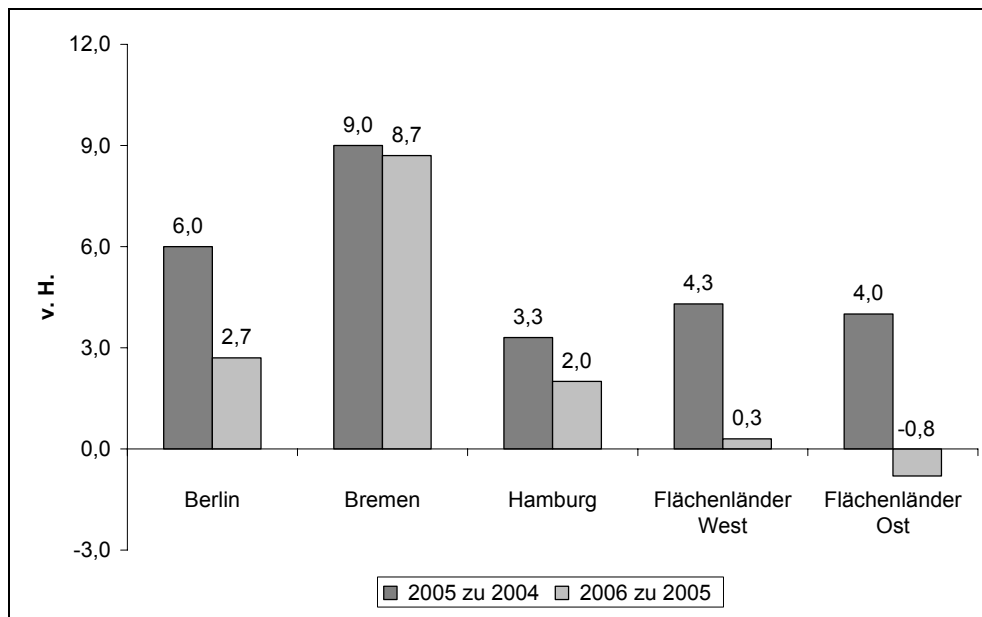
Ansicht 20: Schuldenstand der Bundesländer pro Einwohner¹ per 31. Dezember 2006²



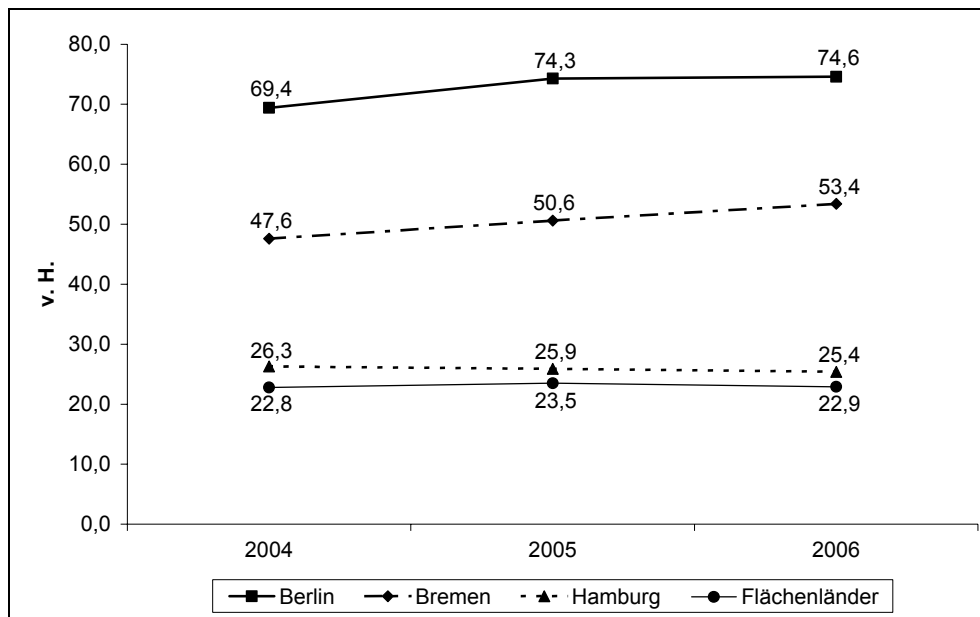
¹ Stand Einwohner per 31. Dezember 2005, Statistisches Jahrbuch 2007

² Schulden am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten einschließlich Gemeinden/Gemeindeverbänden und Zweckverbänden, Statistisches Bundesamt

Trotz eines deutlich verminderten Schuldenanstiegs im Jahr 2006 konnte der Abstand der Pro-Kopf-Verschuldung zum Stadtstaat Hamburg und den Flächenländern Ost und West nicht verringert werden. Zwar nahm die Pro-Kopf-Verschuldung deutlich geringer zu als in Bremen, gegenüber Hamburg und den Flächenländern wies Berlin allerdings weiterhin eine höhere Zuwachsrate aus. In den Flächenländern Ost konnte die Verschuldung pro Einwohner sogar gesenkt werden. Mit dem nunmehr eingeleiteten Schuldenabbau dürfte auch in Berlin die Pro-Kopf-Verschuldung abnehmen.

Ansicht 21: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung

- 30 Ein weiterer Indikator zur Abbildung der Verschuldungssituation eines Landes ist die Schuldenstandsquote, die das Verhältnis der Schulden zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) darstellt. Diese Kennziffer ist in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Stabilitätskriterium des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von Bedeutung. Unter Zugrundelegung der Schulden am Kreditmarkt und bei öffentlichen Haushalten zeigt ein Vergleich der Stadtstaaten und der Flächenländer, dass das Land Berlin die weitaus höchste Quote aufweist. Auch konnte das Verhältnis der Schulden zum BIP bis zum Jahr 2006 noch nicht gesenkt werden. Hamburg hingegen kann eine den Flächenländern ähnliche Quote aufweisen.

Ansicht 22: Schuldenstandsquote

Die Ansicht verdeutlicht die weiterhin schwierige Finanzlage des Landes. Eine Besserung setzt einen konsequenten Schuldenabbau voraus.

9. Kreditobergrenze

- 31 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.

Bereits mit dem NHG 06/07 sollten die Einnahmen aus Krediten erstmals wieder die Summe der in den Hauptgruppen 7 und 8 nachgewiesenen Ausgaben für Investitionen (einfach-gesetzliche Kreditobergrenze) und die für eigenfinanzierte Investitionen zugrunde zu legenden Aufwendungen (verfassungsmäßige - bereinigte - Kreditobergrenze) unterschreiten. Mit dem Verzicht auf Nettokreditaufnahmen im Jahr 2007 und dem nach der Finanzplanung 2007 bis 2011 vom Jahr 2008 an weiterhin vorgesehenen Verzicht auf neue Nettokreditaufnahmen stellt sich die Frage der Einhaltung der Kreditobergrenze zunächst nicht.

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. € -				
2005	3 460,0	1 761,2 ¹	1 319,7 ¹	+2 140,3
2006	1 765,1	1 743,2	1 335,8	+429,3
2007	124,2	1 648,2	1 246,9	-1 122,7
2008	-591,6	1 443,4	1 000,5	-1 592,1
2009	-158,0	1 420,4	1 004,5	-1 162,5
2010	-334,0	1 422,0	987,0	-1 321,0

¹ ohne Auswirkungen der sog. Neutralisierungsvereinbarung (vgl. Fußnote 5 zu Ansicht 1)

Zur Steuerung einer zukunftsbegünstigenden Ausgabenstruktur ist das verfassungsrechtliche Instrument der Kreditbegrenzung nur bedingt geeignet. Im Land Berlin wird die Einhaltung von Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 VvB nicht durch eine Erhöhung der Investitionsausgaben, sondern durch die Absenkung der Neuverschuldung aufgrund ausreichender Einnahmesteigerungen erreicht.

10. Ausblick

- 32 Der Konsolidierungsbedarf für das Land Berlin ist unverändert 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. Diese Entwicklung kann den Konsolidierungserfordernissen nicht genügen.
- 33 Die Entwicklung und Konsolidierung des Landeshaushalts in den nächsten Jahren wird mit den zu erwartenden bundesstaatlichen Neuregelungen zur Begrenzung von Neuschulden und zur Verhinderung bzw. Bewältigung von Haushaltsrisiken einhergehen. Bereits im Jahr 2004 hatte die Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder festgestellt, dass die geltenden Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme weitestgehend wirkungslos sind (vgl. Jahresbericht 2006 T 31). In der Jahreskonferenz am 24. Oktober 2007 in

Wiesbaden haben die Ministerpräsidenten der 16 Bundesländer Einigung darüber erzielt, dass die Verschuldungsregeln neu definiert und verschärft werden müssen. Bis zum Sommer 2008 wollen sie zu einer gemeinsamen Haltung gelangen.

III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2006

1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2006

Der Senat hat eine unvollständige und nicht fehlerfreie, aber nachvollziehbare Haushalts- und Vermögensrechnung vorgelegt.

1.1 Vorbemerkung

34 Einleitend muss der Rechnungshof darauf hinweisen, dass die für die Erstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung verantwortlich zeichnende Senatsverwaltung für Finanzen zu den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs seit dem Jahr 2001 trotz wiederholter Erinnerungen (vgl. Jahresbericht 2003 T 56) und entgegen einer Zusage des Senats vom Oktober 2003 nicht mehr Stellung nimmt. Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2005 (T 68) die Problematik dem Abgeordnetenhaus erneut unterbreitet. Daraufhin hat das Abgeordnetenhaus mit Beschluss vom 23. März 2006 (Plenarprotokoll 15/83) das Verhalten des Senats missbilligt und ihm auferlegt, seine Zusage, die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs zu beantworten, nunmehr zeitnah und vollständig umzusetzen. Trotz einer entsprechenden weiteren Zusage des Senats vom Juli 2006 hat die Senatsverwaltung für Finanzen den Auflagenbeschluss nicht beachtet. Daraufhin hat das Abgeordnetenhaus am 21. Juni 2007 in einem erneuten Auflagenbeschluss die Erwartung geäußert, dass der Senat seine Zusage auch einhält (Plenarprotokoll 16/14). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrem Bericht an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 30. November 2007 (rote Nr. 0871) zwar wiederum eine Zusage abgegeben; der Rechnungshof hat aber entgegen diesen Auflagenbeschlüssen und Zusagen weiterhin keine Stellungnahme zu seinen Prüfungsmitteilungen erhalten. Dieses Verhalten der Senatsverwaltung für Finanzen widerspricht der gesetzlichen Vorgabe des § 96 Abs. 1 LHO. Die Senatsverwaltung für Finanzen ist auch als „Hüterin des Haushaltsrechts“ hier besonders gefordert, den Rechnungshof bei seinen Aufgaben zu unterstützen. Dies gilt auch und vor allem in ihren eigenen Angelegenheiten.

1.2 Haushaltsplan

35 Der Haushaltsplan 2006 ist durch das HG 06/07 vom 19. Dezember 2005 in Einnahmen und Ausgaben auf 20 318 355 500 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 3 573 835 700 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 14 750 866 000 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 3 504 312 700 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 5 567 489 500 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 69 523 000 € 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.

1.3 Rechnungslegung (Termin und Umfang)

36 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 2006 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 4. September 2007 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 5. September 2007 vor (Drs 16/0806). Damit ist der Senat dieser verfassungsmäßigen Vorgabe nachgekommen.

Bis zum 30. September 2007 lagen dem Abgeordnetenhaus die Jahresabschlüsse von zwei Betrieben nach § 26 LHO nicht vor. Nachgereicht wurde der vom Wirtschaftsprüfer bestätigte Jahresabschluss vom Theater an der Parkaue. Für das zum 1. Mai 2006 als Betrieb eingerichtete Krematorium Berlin fehlt dieser weiterhin.

Zum 1. Januar 2006 wurden die folgenden Eigenbetriebe von Berlin (Sondervermögen des Landes Berlin) gegründet:

- Kindergärten City,
- Kindertagesstätten SüdOst,
- Kindertagesstätten Berlin Süd-West,
- Kindertagesstätten Nordwest und
- Kindergärten NordOst.

Die der Haushalts- und Vermögensrechnung beizufügenden Unterlagen fehlten zum 30. September 2007. Für die Kindergärten NordOst wurden sie nachgereicht.

Der Rechnungshof erwartet, dass alle fehlenden Unterlagen nachgereicht werden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen ist ihrer Pflicht, gemäß § 85 Nr. 2 LHO eine Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand des Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin (SILB) beizufügen, wiederum nicht nachgekommen. Sie hat wie in den Vorjahren nur den Wirtschaftsplan - als Kopie aus dem Haushaltsplan 2006/2007 (Band 10 S. 250) - vorgelegt. Daneben hat sie für die o. g. Eigenbetriebe und für das Krankenhaus des Maßregelvollzugs - Krankenhausbetrieb des Landes Berlin - keine Übersichten nach § 85 Nr. 2 LHO erstellt.

Der Senat hat damit nur unvollständig Rechnung gelegt.

- 37 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.

1.4 Haushaltsrechnung

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

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat jedoch - wie in den Vorjahren - die Haushaltsrechnung nicht auf der Grundlage der abgeschlossenen Kassensbücher, sondern aus den Abschlusszahlen der Mittelbewirtschaftung erstellt. Um die Datenbestände der Kassenwirtschaft zu berücksichtigen, nimmt sie zum Jahresabschluss einen Abgleich der Module vor. Hierbei aufgedeckte Differenzen werden bereinigt.

- 39 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat festgestellt, dass in der gemäß Nr. 11.4.3 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung 2006 beizufügenden Anlage (Nachweisung der Kassenreste) bei 76 Titeln die Summen der Sollbeträge und folglich auch die Kassenreste in falscher Höhe ausgewiesen sind. Nach Mitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen vom 23. Juli 2007 wurden in der Nachweisung insgesamt 48 698,59 € zu hohe Kassenreste ausgewiesen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat erläutert, die Gründe für die Entstehung der Abweichungen nicht abschließend ermitteln zu können, da bei Tests derartige Fälle nicht aufgetreten sind. 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.

- 40 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2006 folgendes Gesamtergebnis aus:

Ansicht 24: Gesamtergebnis

	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	20 744 621 620,44	20 744 621 620,44
verbliebene Haushaltsreste	0,00	206 720 605,73
Rechnungssoll	20 744 621 620,44	20 951 342 226,17
Ansatz	20 318 355 500,00	20 318 355 500,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	733 238 092,85
Abschlussresultate der Vorjahre	+96 670 897,26	+96 670 897,26
Gesamtssoll	20 415 026 397,26	21 148 264 490,11
Differenz ungünstiger		
Differenz günstiger	329 595 223,18	196 922 263,94
Überschuss nach der Rechnung	526 517 487,12	

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren sind höher als die in der Haushaltsrechnung des Vorjahres ausgewiesenen verbliebenen Haushaltsreste, obwohl die Beträge übereinstimmen müssen. Die Differenz von 122 499,00 € wurde von der Senatsverwaltung für Finanzen dahingehend erläutert, dass sie aus der Umwidmung zweckgebundener Mittel des Haushaltsjahres 1998, die beim damaligen Haushaltsabschluss nicht als Ausgabestelle aus zweckgebundenen Einnahmen gebildet wurden, resultiert.

Die verbliebenen Haushaltsreste sind nach der Erläuterung der Senatsverwaltung für Finanzen wegen zu hoher Restbildung von 90,47 € beim Kapitel 1021 zu hoch ausgewiesen.

Die zuvor genannten Sachverhalte ergeben insgesamt einen Differenzbetrag von 122 408,53 €. Der Überschuss nach der Rechnung beträgt somit noch 526 395 078,59 €.

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

Ist-Einnahmen	20 744 621 620,44 €
Ist-Ausgaben	<u>20 744 621 620,44 €</u>
Kassenmäßiger Überschuss/Fehlbetrag	<u>0,00 €</u>

Der Ausgleich wurde am 16. April 2007 durch Umbuchung von 44 507 568,83 € eines im Haushaltsjahr 2007 aufgenommenen Darlehens erzielt.

Das kassenmäßige Jahresergebnis hat sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 25: Kassenmäßiges Jahresergebnis

Haushalts-jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	- Mio. € -					
2004	+0,2		+30,6		-30,4	
2005	0,0		-26,9		+26,9	
2006	0,0		+56,0		-56,0	

42 Das kassenmäßige Gesamtergebnis entspricht damit dem kassenmäßigen Jahresergebnis.

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

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

Haushalts-jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2006	-1 415,7	-6,4	-1 808,1	-10,9	+392,4	+7,0

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

Haushalts-jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2006	-1 415,7	-6,4	-1 891,0	-11,4	+475,3	+8,5

44 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit -1 805 071 543,41 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2004 wie folgt:

Ansicht 28: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2004	-2 966,4
2005	-3 158,3
2006	-1 805,1

Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos werden auch die in Vorjahren erzielten Abschlussergebnisse berücksichtigt.

Die Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2004 der Bezirke Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf wurden, weil entsprechende Buchungen bei den dafür vorgesehenen Titeln vorgenommen wurden, in die Berechnung einbezogen. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass diese nicht tatsächlich ausgeglichen wurden. Die Bezirke haben in Höhe der zum Ausgleich benötigten Beträge pauschale Minderausgaben veranschlagt. Nach den Erläuterungen wurde die Erwirtschaftung im Rahmen der Haushaltswirtschaft nicht erwartet. Die Bezirke haben zum Jahresende die nicht erwirtschafteten Beträge als nicht zugelassene Mehrausgaben abgesetzt. Dies ist der Senatsverwaltung für Finanzen und dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses bekannt. Zwischenzeitlich werden von den betroffenen Bezirken Konsolidierungskonzepte zum Abbau der Defizite verlangt, die nicht in jedem Falle den gewünschten Erfolg erzielt haben. So ist der Fehlbetrag des Bezirks Marzahn-Hellersdorf im Haushaltsjahr 2006 (23 796 067,57 €) gegenüber dem Haushaltsjahr 2004 (23 656 248,73 €) angewachsen.

Der Rechnungshof stellt einen Verstoß gegen § 25 Abs. 3 LHO fest, nach dem eine Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr besteht.

- 45 In der Vorlage der Haushalts- und Vermögensrechnung (Drs 16/0806) sowie im Druckstück (S. 5 und 7, 10 und 12 sowie 231 und 233) 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 (Überschuss) ist unter Berücksichtigung der in T 40 Abs. 2 und 3 genannten Sachverhalte um insgesamt 122 408,53 € zu hoch ausgewiesen. Es entspricht dem in T 40 Abs. 4 genannten Betrag von 526 395 078,59 €.

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO (Fehlbetrag) beträgt 206 720 515,26 € (206 720 605,73 € - 90,47 €; vgl. T 40 Abs. 3).

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2004 wie folgt verändert:

Ansicht 29: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2004	-354,4 ¹	-323,0	-31,4
2005	-252,2 ²	-273,6	+21,4
2006	+526,5 ³	+593,3	-66,8

¹ Das für das Haushaltsjahr 2004 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 4 031 535,62 € zu gering (vgl. Jahresbericht 2006 T 48).

² Das für das Haushaltsjahr 2005 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 258 460,00 € zu gering (vgl. Vorjahresbericht T 45).

³ Das für das Haushaltsjahr 2006 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 122 408,53 € zu hoch (vgl. T 40).

46 Die in der **Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse** ausgewiesenen Beträge 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 2007 vollzogen.

47 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. Ebenso sind sie in der Rechnungsnachweisung (Tabellen 100 und 300) abgebildet.

In der Rechnungsnachweisung sind beim Bezirk Pankow um 1 200 000 € und beim Bezirk Spandau um 517 000 € höhere Beträge als in der Nachweisung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan ausgewiesen. Die Abweichungen beruhen bei beiden Bezirken auf Sollveränderungen (Erhöhungen) bei einem Einnahmetitel aufgrund eines Ergänzungsplans.

Daneben sind für die Bezirke Pankow (30 610,91 €) und Spandau (66 909,69 €) überhöhte Beträge für die Deckungsfähigkeit bzw. Verstärkungsmittel für die Bezirkshaushaltspläne in beiden Nachweisungen ausgewiesen, die allein aus Buchungskombinationen mit dem Merkmal M3 für den Ergänzungsplan resultieren.

Ferner sind für die Hauptverwaltung um 29 007,85 € zu hohe Beträge für die Deckungsfähigkeit ausgewiesen. Diese betreffen Titel für Personalausgaben und basieren auf der Kombination von Sollzugang und Sollabgang bei den Buchungsmerkmalen D1 und D3 für die Deckungsfähigkeit. Gleichartige Feststellungen wurden bei den Bezirken getroffen. So sind z. B. für

den Bezirk Spandau um 363 318,14 € zu hohe Beträge für die Deckungsfähigkeit ohne Berücksichtigung der zuvor genannten Abweichungen wegen der Buchungen des Ergänzungsplans aufgeführt.

Darüber hinaus sind die überplanmäßigen Ausgaben bei Kapitel 0920 - Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz - Gesundheit und Verbraucherschutz - Titel 42501 - Vergütungen der planmäßigen Angestellten - um 630 421,75 € zu hoch ausgewiesen. Die rechtzeitige Rückführung nicht benötigter überplanmäßiger Mittel - vor dem Lauf der maschinellen Deckungsfähigkeit - wurde versäumt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Rechnung künftig auf Unstimmigkeiten bei den höheren und neuen Ausgaben überprüft und erläutert.

- 48 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 4. September 2007 eine **Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen** für die Hauptverwaltung (Drs 16/0809) und am 18. Januar 2008 eine entsprechende Nachweisung für die Bezirke (Drs 16/1127) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung am 22. November 2007 und die der Bezirke am 28. Februar 2008 genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2006 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 548 312 927,04 €. Die überplanmäßigen Ausgaben sind wegen versäumter Mittelrückführung bei der Buchungsstelle 0920/42501 um 630 421,75 € zu hoch ausgewiesen (vgl. T 47 Abs. 5).

Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2006 insgesamt 41 512 164,79 €.

- 49 Für das Haushaltsjahr 2006 sind insgesamt 325 201 100 € **pauschale Minderausgaben** (1,6 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	234 151 900 €,
Bezirke	91 049 200 €.

Für die Hauptverwaltung sind insgesamt 43 950 448,96 € und für die Bezirke 58 867 000 € als nicht zugelassene Mehrausgaben ausgewiesen. Davon entfallen auf die Bezirke Pankow 25 316 000 €, Spandau 12 908 000 € und Marzahn-Hellersdorf 20 643 000 € (vgl. T 44 Abs. 3).

Die im Haushaltsplan bei der Senatsverwaltung für Finanzen veranschlagten pauschalen Minderausgaben für Effizienzgewinne aus dem Facility Management von 26,8 Mio. € konnten nicht erwirtschaftet werden. Weiterhin mussten im Einzelplan 10 nicht zugelassene Mehrausgaben für die Kostenerstattung der Betreuung von Kindern in schulischen Betreuungsangeboten sowie für Zuschüsse an Schulen in freier Trägerschaft gebucht werden.

- 50 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.
2004	480,9 ¹	2,1	469,1 ¹	2,8	11,9	0,2
2005	733,1	3,5	715,8	4,5	17,3	0,3
2006	206,7 ²	1,0	192,6 ²	1,3	14,1	0,3

¹ aufgrund nicht gebildeter Reste um 79 995,62 € zu gering (vgl. Jahresbericht 2006 T 48)

² aufgrund zusätzlich gebildeter Reste um 90,47 € zu hoch (vgl. T 40 Abs. 3)

Auf die Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde verzichtet.

1.5 Vermögensrechnung

- 51 Die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2006 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	6 718 645 561	60 152 786 160
Betriebsvermögen	13 801 044 085	0
Rücklagevermögen	154 245 601	0
Finanzvermögen	3 505 166	5 624
Stiftungsvermögen	27 068 873	0
Insgesamt	20 704 509 286	60 152 791 784

- 52 Das Vermögen ist gegenüber dem Vorjahr um 303 573 306 € gesunken. Die Schulden sind um 1 560 875 456 € gewachsen.

Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Anfangsbestände 2006 stimmen mit den Schlussbeständen des Jahres 2005 überein.

In der Vermögensrechnung verbleibt beim Abgang bzw. beim Schlussbestand für das Verwaltungsvermögen und für das Vermögen insgesamt eine Rundungsdifferenz von 1,00 €. Diese resultiert aus der Nichtbeachtung der Rundungsvorschriften für die Buchung des Vermögens bei den Bezirken Friedrichshain-Kreuzberg, Neukölln und Treptow-Köpenick.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 154 245 601 € entspricht nicht dem Ergebnis der Übersicht über den Geldbestand (vgl. § 85 Nr. 2 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die abgegebenen Meldungen der Verwaltungen mit den maschinell ins Folgejahr übertragenen Geldbeständen verglichen. In der Spalte „endgültige Meldung für die Rechnung“ der Übersicht - getrennt für Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen - hat sie die von ihr als korrekt gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 154 316 449,67 € aus. Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen höheren Geldbestand von 70 848,67 €. In der Anmerkung zur Vermögensrechnung hat die Senatsverwaltung für Finanzen dazu ausgeführt, dass die Differenz auf fehlende Buchungen in der Vermögensrechnung zurückzuführen ist (vgl. Druckstück S. 228).

Für die Hauptverwaltung weist die Übersicht einen geringeren Geldbestand von 304 682,49 € und für die Bezirksverwaltungen insgesamt einen höheren Geldbestand von 375 531,16 € gegenüber der Vermögensrechnung aus. Die genannten Abweichungen können einzelnen Organisationseinheiten zugeordnet werden. Die Differenz der Hauptverwaltung basiert auf einer manuellen Buchung zur Übertragung von Geldbeständen ins Folgejahr beim Kapitel 0962 - Landesamt für Gesundheit und Soziales - Integrationsamt und Hauptfürsorgestelle; Aufgaben des Gesundheitswesens -. Der Senatsverwaltung für Finanzen wurde der Betrag auch gemeldet, von ihr aber nicht in die Spalte „endgültige Meldung für die Rechnung“ übernommen, da sie diese Buchung nach der Erläuterung als Abgang gewertet hat. Neben Rundungsdifferenzen sind noch Abweichungen bei den Einzelplänen 05 und 10 ursächlich für die Differenz.

Die Differenz der Bezirksverwaltungen ist neben den Rundungsdifferenzen auf Abweichungen bei dem Bezirk Steglitz-Zehlendorf zurückzuführen, der u. a. den gesamten Geldbestand eines Sachbuchs für Rücklagen nicht vermögensseitig erfasst hat.

Der als Jahresendbestand 2006 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt insgesamt 67 358 620,00 €. Er ist um 53 037,00 € 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 87 315 549,16 €. Er ist um insgesamt

375 531,16 € höher als das im Vermögensnachweis erfasste Rücklagevermögen. Die Differenz ist neben Rundungsdifferenzen wiederum auf Abweichungen beim Bezirk Steglitz-Zehlendorf zurückzuführen.

53 Überschreitungen der im HG 06/07 festgelegten Ermächtigungen für Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen.

54 Die **Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2006 ist wie in den Vorjahren fehlerhaft.

Wegen eines Übertragungsfehlers beim Bezirk Pankow sind die Landwirtschaftsflächen um 2 828 372 m² zu gering ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung hat für die Grundstücke außerhalb Berlins eine unvollständige Meldung abgegeben. Daher fehlen in der Nachweisung 49 444 m² (53 869 m² - 4 425 m²) Gebäude- und Freiflächen sowie 438 156 m² Landwirtschaftsflächen. Ferner ist ein Grundstück in Grünheide mit Gebäude- und Freiflächen von 27 817 m², das vom Bezirk Pankow an die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung abgegeben worden ist, in der Nachweisung nicht aufgeführt.

In der Aufstellung über die Flächen außerhalb Berlins mit Miteigentumsrecht fehlen zwei vom Bezirk Tempelhof-Schöneberg zu meldende Grundstücke in Petershagen mit 2 063 m². Daher sind die in der Nachweisung ausgewiesenen Gebäude- und Freiflächen um 2 063 m² zu niedrig dargestellt.

Gemäß der Meldung der Senatsverwaltung für Finanzen sind für außerhalb Berlins gelegene Grundstücke von insgesamt 2 619 m² Erbbaurechte in der Vergangenheit bestellt worden. Da es sich bei Erbbaurechten um grundstücksgleiche Rechte handelt, die wie Grundstücke zu erfassen sind, sollten diese in den flächenmäßigen Nachweis aufgenommen werden.

Die ausgewiesenen Flächen der ehemaligen Krankenhausbetriebe sind wegen fehlender Angaben des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg um 80 024 m² zu gering dargestellt.

Aufgrund der zuvor genannten Abweichungen betragen die Gebäude- und Freiflächen 45 507 383 m², die Landwirtschaftsflächen 29 456 192 m², die Gesamtflächen 528 704 721 m², die Flächen außerhalb Berlins mit Miteigentumsrecht 247 274 m², die Flächen außerhalb Berlins mit Erbbaurechten 2 619 m² und die Flächen der Krankenhausbetriebe 574 626 m². Der Rechnungshof erwartet entsprechende Korrekturen bei den Vergleichszahlen im künftigen Abschlussbericht.

1.6 Ergebnis

- 55 Der Rechnungshof kann die in der Haushalts- und Vermögensrechnung ausgewiesenen Beträge nachvollziehen. Er beanstandet, dass der Senat auch für dieses Haushaltsjahr nur eine unvollständige und nicht fehlerfreie, wenn auch nachvollziehbare Haushalts- und Vermögensrechnung vorgelegt hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat künftig wieder vollständig Rechnung legt (T 36).

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

2. Kreditaufnahme

Die haushaltsgesetzlichen Höchstbeträge für die Kreditaufnahme sind überwiegend eingehalten. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist im Soll und Ist überschritten.

- 57 Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben aufgenommen werden dürfen. Für das Jahr 2006 war das HG 06/07 vom 19. Dezember 2005 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 06/07),
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 3 Abs. 2 HG 06/07),
- andere Darlehensaufnahmen, insbesondere aus Mitteln des Bundes, zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 3 HG 06/07),
- Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten (§ 3 Abs. 4 HG 06/07).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2006 für 2007 aufzunehmen (§ 3 Abs. 5 HG 06/07).

- 58 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 06/07 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2006 überwiegend beachtet und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2006 (Drs 16/0806) dargestellt:

Ansicht 32: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (ohne Kassenverstärkungskredite)

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung Haushaltsjahr 2005	1 122 781 018,47	1 122 781 018,47
Kredite am Kreditmarkt	3 123 822 000,00	694 406 268,05
Kredite für Tilgungen	7 194 251 739,81	7 194 251 739,81
Bundesarlehen u. a.	5 000 000,00	468 700,00
Vorgriffsermächtigung für 2007	406 367 110,00	—

Die Ermächtigung zur Kreditaufnahme am Kreditmarkt durfte nicht voll ausgeschöpft werden, da folgende Sachverhalte den Höchstbetrag um insgesamt 1 449 676 737,23 € minderten:

- 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 114 721 700,22 € deshalb auf den Höchstbetrag an.
- Nach Artikel I § 4 Haushaltsentlastungsgesetz 2002 sind Mehreinnahmen gegenüber den geplanten Steuern sowie Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich in den Haushalten 2002 bis 2006 zur Absenkung der Neuverschuldung einzusetzen. Die Senatsverwaltung für Finanzen rechnete Mehreinnahmen von 1 275 011 613,45 € 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 59 943 423,56 € deshalb auf den Höchstbetrag an.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat damit 2 144 083 005,28 € in Anspruch genommen (694 406 268,05 € zuzüglich 1 449 676 737,23 €). Nach ihrer Rechnung verbleibt eine Restermächtigung 2006 von 979 738 994,72 €.

59 Zu zwei Sachverhalten entspricht die Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen allerdings nicht den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs; dies führt im ersten Fall zur Überschreitung des haushaltsgesetzlichen Höchstbetrages für die Kredite am Kreditmarkt.

- Gegen die ausgewiesene Restermächtigung hat der Rechnungshof schon in T 63 des Vorjahresberichts grundsätzliche Bedenken geäußert. Der Haushaltsgesetzgeber hat auch die über der verfassungsrechtlich zulässigen Höhe liegende Kreditermächtigung 2005 mit dem

Ausnahmetatbestand einer extremen Haushaltsnotlage begründet. Wie im Vorjahresbericht dargelegt, ist aber eine Übertragung der so verbliebenen Kreditermächtigung auf das Folgejahr vom Ausnahmetatbestand nicht mehr gedeckt. Die vom Senat der Restermächtigung 2005 zugerechneten Kredite waren und sind folglich auf die reguläre Kreditermächtigung 2006 anzurechnen. Der Höchstbetrag für Kredite am Kreditmarkt ist damit um 143 042 023,75 € überschritten (2 144 083 005,28 € zuzüglich 1 122 781 018,47 € abzüglich 3 123 822 000 €). Somit verbleibt aus dem Jahr 2006 keine Restermächtigung. Sie hätte aus obigem Grund auch nicht gebildet werden dürfen, denn für den Doppelhaushalt 2006/2007 hat sich der Haushaltsgesetzgeber ebenfalls auf das Bestehen einer extremen Haushaltsnotlage berufen.

- 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 63).

60 Die Regelungen des Haushaltsentlastungsgesetzes 2002 waren letztmalig für das Jahr 2006 anzuwenden (vgl. T 58). Auf eine vergleichbare Neuregelung, die der Absenkung der Neuverschuldung bzw. dem Schuldenabbau dienen soll, wurde verzichtet. Mehreinnahmen und Minderausgaben dürfen nicht als allgemeine Deckungsmittel für kurzfristige Ausgaben im Rahmen der Haushaltswirtschaft Verwendung finden. Vor allem der Schuldenabbau sollte aus diesen Finanzierungsmöglichkeiten vorangetrieben werden, um verloren gegangene Handlungsspielräume wiederzugewinnen bzw. um den wieder ansteigenden Zinssätzen entgegenwirken zu können.

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

Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2006 war eine Netto-Neuverschuldung von 3 070,2 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2006 (Drs 16/0806) betrug sie tatsächlich:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	9 011 439 026,33 €
Einnahmen aus Krediten vom Bund	468 700,00 €
abzüglich Tilgungen	
am Kreditmarkt	- 7 194 251 739,81 €
im öffentlichen Bereich	- 52 599 049,00 €
Netto-Neuverschuldung insgesamt	<u>1 765 056 937,52 €</u>

Der eingeplanten Netto-Neuverschuldung von 3 070,2 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1 447,2 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Netto-Neuverschuldung betrug 1 765,1 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 1 335,8 Mio. €. Damit ist die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Soll um 1 623,0 Mio. € und im Ist um 429,3 Mio. € überschritten.

- 62 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 Krediten und bestehenden Schulden dienen (§ 3 Abs. 6 HG 06/07). Die Ermächtigung galt bis zur Verkündung des HG 08/09 weiter (vgl. § 13 HG 06/07). 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 11,7 Mrd. €. Er ist mit 4,8 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.
- 63 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. Der Höchstbetrag lag nach dem HG 06/07 bei 2,6 Mrd. €. Dieser ist mit maximal 1,4 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden. Auch in diesem Haushaltsjahr ist das Land über längere Zeiträume wieder ohne Kassenverstärkungskredite ausgekommen.

IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

A. Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten

Mängel bei der Wahrnehmung der Aufsichtspflicht gegenüber der Stiftung Berliner Philharmoniker

Die ehemalige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hat es versäumt, in ausreichender Weise ihren Aufsichtspflichten bei der Stiftung Berliner Philharmoniker nachzukommen. Sie hat insbesondere nicht darauf hingewirkt, dass die Stiftung ihre wirtschaftlichen Interessen bei der Einnahmeerzielung und der Gestaltung entsprechender Vereinbarungen konsequent verfolgt. Mängel im Rahmen der Personalwirtschaft sowie bei der Verwaltung von zwei Beteiligungsunternehmen der Stiftung wurden nicht abgestellt.

- 64 Die Stiftung Berliner Philharmoniker ist zum 1. Januar 2002 als landesunmittelbare rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts errichtet worden. Zweck der Stiftung ist die Förderung von Kunst und Kultur, insbesondere der Musikkultur (vgl. §§ 1, 2 Abs. 1 Gesetz über die Stiftung Berliner Philharmoniker, im Folgenden: Stiftungsgesetz).

Die Stiftung hat die Trägerschaft der bis dahin als Wirtschaftsbetrieb nach § 26 Abs. 1 LHO geführten nicht rechtsfähigen Anstalt Berliner Philharmonisches Orchester übernommen. Die Staatsaufsicht über die Stiftung führt die zuständige Senatsverwaltung (§ 28 Abs. 1 und 4 AZG), vormals die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, seit dem Jahr 2006 der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten. Die Stiftung erhält aus Landesmitteln einen jährlichen Zuschuss von über 13 Mio. € sowie mindestens bis einschließlich dem Jahr 2008 zusätzlich über 1 Mio. € von der Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin aufgrund eines mehrjährigen Zuschussvertrages.

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stiftung geprüft und in diesem Zusammenhang auch deren Betätigung bei zwei Gesellschaften untersucht. Er hatte bereits in seinem Vorjahresbericht (T 114 bis 124) über Mängel in der Wahrnehmung der Aufsichtspflicht der zuständigen Senatsverwaltung gegenüber zwei anderen Stiftungen öffentlichen Rechts berichtet. Die Prüfung der Stiftung Berliner Philharmoniker gibt wiederum Anlass zu Kritik.

- 65 Der Zuschussvertrag mit Berlin verpflichtet die Stiftung, ihre Wirtschaftsführung darauf auszurichten, dass ein Großteil der Aufwendungen durch eigene Erträge gedeckt wird. Die wirtschaftlichen Interessen der Stiftung sind daher bei ihrer Geschäftspolitik zu berücksichtigen.

Die Abgeltungen aus der **Verwertung von Leistungsschutzrechten** der Musiker sowie des Landes Berlin als Veranstalter bei der Produktion von Tonträgern sowie TV-Aufzeichnungen und -Übertragungen wurden in Dienstvereinbarungen zwischen der damaligen Dienststelle Berliner Philharmonisches Orchester und dem Personalrat geregelt. Seit dem Jahr 1993 werden diese Regelungen unverändert angewandt. Die Entscheidungen zu allen künstlerischen Aktivitäten, auch in Bezug auf die Verwertung von Leistungsschutzrechten des Orchesters, obliegen seit Gründung der Stiftung dem Stiftungsvorstand. Die treuhänderische Entgegennahme der Vergütungen der Musiker aus Verwertungsverträgen wird durch die von der Stiftung im Dezember 2002 gegründete Berliner Philharmoniker (Treuhänder) GmbH vorgenommen. Bereits in der Begründung zum Stiftungsgesetz (Drs 14/1119) ist auf die notwendigen Neuregelungen über die Rechteverwertungen hingewiesen und ausgeführt worden, dass die der damaligen nicht rechtsfähigen Anstalt öffentlichen Rechts Berliner Philharmonisches Orchester zustehenden Vergütungsteile mindestens wie im bisherigen Umfang erhalten bleiben. Da keine Neuregelungen getroffen wurden, hat der Rechnungshof gefordert, dies unter Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Stiftung unverzüglich nachzuholen. Die Stiftung hat angebegemäß damit begonnen.

- 66 Anlässlich der Gründung des Orchesters wird alljährlich am Gründungstag (1. Mai) ein **Sonderkonzert** an wechselnden Orten Europas durchgeführt. Dazu haben der Personalrat und die damalige Dienststelle Berliner Philharmonisches Orchester im Jahr 1992 gleichfalls eine Dienstvereinbarung geschlossen, die von der Stiftung nach wie vor als gültig angesehen wird. In der Vereinbarung sind die Konzerte als dienstliche Veranstaltungen definiert sowie die Voraussetzungen für eine Beteiligung der Orchestermusiker an etwaigen Überschüssen festgelegt. Die Überschüsse stehen den Orchestermusikern unter der Bedingung zu, dass mindestens 50 v. H. davon für einen gemeinnützigen Zweck eingesetzt werden; der gemeinnützige Zweck kann allerdings auch die Veranstaltung des nächsten 1.-Mai-Konzerts sein. Dessen ungeachtet hat die Stiftung im Nachgang zu den in den Jahren 2004 und 2005 durchgeführten Konzerten abweichende einzelfallbezogene Regelungen getroffen, die zu erheblich höheren Zahlungen an die Orchestermusiker, nämlich im Umfang von zwei Dritteln des Überschusses, führten. Die Stiftung und die Senatskanzlei verweisen darauf, dass die Neuregelung zur Überschussbeteiligung zwar höhere Zahlungen an die Musiker bewirkt, jedoch auch erstmals Einnahmen für die Stiftung ermöglicht hat (im Umfang von einem Drittel des Überschusses, von dem allerdings zunächst 50 v. H. für die folgenden 1.-Mai-Konzerte eingesetzt werden sollten). Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die abweichenden Regelungen dem Stiftungsrat entgegen der Stiftungssat-

zung nicht zur Zustimmung vorgelegt wurden. Die Senatskanzlei hat zugesagt, dass der Stiftungsrat über eine neue Vereinbarung entscheiden werde.

67 Im Rahmen der regelmäßigen **Teilnahme an den Salzburger Osterfestspielen** haben die Berliner Philharmoniker auch im Jahr 2005 mehrere Konzerte zu einem vereinbarten Honorar von 448 750 € gegeben. Aufgrund einer vom Veranstalter Monate später geltend gemachten Insolvenzgefahr hat die Stiftung eine Rangrücktrittserklärung abgegeben und im Ergebnis für einen Zeitraum von über zwei Jahren diesen Betrag gestundet, ohne dass eine Verzinsung geltend gemacht wurde (vgl. § 59 Abs. 1 Nr. 1 LHO). Das Honorar wurde im Juli 2007 gezahlt. Da auch im Falle der Rangrücktrittserklärung keine Zustimmung des Stiftungsrats eingeholt worden war, hat die Senatskanzlei die Stiftung erst nach Vorliegen der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs aufgefordert, eine Verzinsung zu verlangen. Die Stiftung hat zugesagt, im Rahmen anstehender Vertragsverhandlungen eine rückwirkende Verzinsung mit dem Veranstalter zu vereinbaren.

68 Mit Errichtung der Stiftung zum 1. Januar 2002 wurde der Stiftungsvorstand zugleich auch **Personalstelle und Personalwirtschaftsstelle** (§ 12 Abs. 5 Stiftungsgesetz). Der Rechnungshof hat die Bewertungen der Arbeitsgebiete von Angestellten und Arbeitern geprüft und festgestellt, dass häufig keine ausreichenden Bewertungsunterlagen vorhanden waren, aus denen zu erkennen war, welche Aufgaben im Einzelnen zu leisten sind oder welcher zeitliche Anteil auf die einzelnen Arbeitsvorgänge entfällt. Darüber hinaus liegt seit Errichtung der Stiftung kein aktualisierter Geschäftsverteilungsplan vor. Es ist daher nicht feststellbar, ob die vorgenommenen Bewertungen in allen Fällen tarifgemäß sind. Dies gilt insbesondere für herausgehobene Entgeltgruppen, zumal zum Zeitpunkt der Prüfung insgesamt 14 Arbeitsgebiete höheren Gruppen zugeordnet waren als im Stellenplan vorgesehen. Zudem hatte die zuständige Senatsverwaltung die nach § 110 Satz 1 i. V. m. § 108 Satz 1 LHO erforderliche Genehmigung des jährlichen Wirtschaftsplans - einschließlich des Stellenplans - nicht erteilt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine ordnungsgemäße Personalwirtschaft nicht gegeben ist und möglicherweise überhöhte Bewertungsfeststellungen zu vermeidbaren Mehrausgaben führen.

Die Senatskanzlei hat zugesagt, auf eine ausreichende Dokumentation der Stellenwirtschaft hinzuwirken. Sie vertritt die Auffassung, dass Abweichungen vom Stellenplan auch unterjährig vorgenommen werden können, sofern das Personalkostenvolumen eingehalten wird und die tariflichen Voraussetzungen vorliegen. Die Genehmigung der jährlichen Wirtschaftspläne hat sie nachgeholt.

Die Erstellung aktueller, ordnungsgemäßer Beschreibungen der Aufgabenkreise, die Überprüfung der Bewertungen und ggf. eine Fortschreibung des Stellenplans stehen noch aus.

69 Die ehemalige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur hätte spätestens im Rahmen ihrer **Prüfung zur Genehmigung der Entlastung des geschäftsführenden Organs der Stiftung** (Nr. 3.4 AV § 105 LHO) die vorstehenden Mängel erkennen können und die Stiftung zur Einleitung entsprechender Maßnahmen auffordern müssen. Die vorgesehenen jährlichen Genehmigungen zur Entlastung durch die zuständige Senatsverwaltung (§ 109 Abs. 3 LHO) wurden jedoch für die Jahre 2002 bis 2006 erst nach der Prüfung durch den Rechnungshof erteilt.

70 Die Stiftung kann sich zur Erreichung des Stiftungszwecks an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts beteiligen oder diese gründen (§ 2 Abs. 3 Stiftungsgesetz). Dementsprechend hat die **Stiftung als alleinige Gesellschafterin** im Dezember 2002 die Berliner Philharmoniker (Treuhand) GmbH gegründet und im März 2005 sämtliche Geschäftsanteile an der Berliner Philharmonie GmbH übernommen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Stiftung entgegen § 105 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 65 Abs. 1 Nr. 4 LHO bei der Berliner Philharmoniker (Treuhand) GmbH die Prüfung des Jahresabschlusses im Gesellschaftsvertrag nicht festgelegt hat und somit die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung unterblieben ist. Die Stiftung hat zugesagt, den Gesellschaftsvertrag im erforderlichen Umfang zu ändern. Darüber hinaus hat die Stiftung in den vergangenen Jahren weder die Jahresabschlüsse festgestellt noch entsprechende Beschlüsse über die Entlastung der Geschäftsführung herbeigeführt. Zudem ist das von der Berliner Philharmoniker (Treuhand) GmbH treuhänderisch gehaltene Vermögen im Jahresabschluss nicht ausgewiesen. Die Stiftung hat zugesagt, auf einen entsprechenden Ausweis hinzuwirken. Im Übrigen hat die Stiftung versäumt, im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses der Berliner Philharmonie GmbH eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung durchführen zu lassen.

71 Die Stiftung und die Berliner Philharmonie GmbH haben zur Wahrnehmung ihrer (gemeinsamen) Aufgaben in den Bereichen Education, Kommunikation, Marketing und sonstige Dienstleistungen bereits im Jahr 2003 einen **Geschäftsbesorgungs-Rahmenvertrag** geschlossen. Nach weiteren auf dieser Grundlage geschlossenen Einzelverträgen verpflichtete sich die Stiftung zu jährlichen Zahlungen an die Berliner Philharmonie GmbH von zunächst 1,2 Mio. € und seit September 2003 von 0,9 Mio. €.

Der Rechnungshof hatte mehrfach gefordert, dass die Stiftung im Hinblick auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung der Berliner Philharmonie GmbH verbindliche Vorgaben zur Wirtschaftsführung in Anlehnung an die LHO machen muss, ohne dass dies umgesetzt wurde. Das hat z. B. dazu geführt, dass die Berliner Philharmonie GmbH im geprüften Geschäftsjahr Druckaufträge für Publikationen im Umfang von 0,6 Mio. € ohne öffentlichen Wettbewerb immer an dasselbe Unternehmen vergeben hat. Die Stiftung hat zugesagt, verbindliche Bewirtschaftungsgrundsätze vorzugeben; die Senatskanzlei wird auf eine zeitnahe Umsetzung achten.

- 72 Der Aufsichtsrat der Berliner Philharmonie GmbH hat im Jahr 2005 u. a. beschlossen, anlässlich der Osterfestspiele in Salzburg dem dortigen Veranstalter 0,5 Mio. € für „**Education-Projekte**“ zur Verfügung zu stellen, obwohl die Stiftung als Gesellschafterin noch eine offene Forderung gegenüber dem Veranstalter hatte (T 67). Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass dieser Zweck nicht mehr von dem auf Berlin eingegrenzten Gegenstand des Unternehmens, „musikpädagogische Basisarbeit (Education) in der Philharmonie und in Schulen mit dem Ziel, breiteste Bevölkerungsschichten, insbesondere auch Jugendliche, an das Konzertgeschehen in der Berliner Philharmonie heranzuführen“, erfasst sein dürfte. Die Stiftung hat hierzu mitgeteilt, dass sich das „Education-Programm“ auch in Berlin über die Philharmonie und die Schulen hinaus räumlich weiterentwickelt habe und der Hauptsponsor ausdrücklich eine Ausdehnung des erfolgreichen Programms über Berlin hinaus wünsche; die Konzertreisetätigkeit sei hierfür ein idealer Ansatz. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, über die Erweiterung des Unternehmensgegenstandes einen Beschluss der Gesellschafterversammlung herbeizuführen und den Gesellschaftsvertrag entsprechend anzupassen. Die Senatskanzlei hält dies ebenfalls für zwingend notwendig.
- 73 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Stiftung ihren Aufgaben als Beteiligungsverwaltung nur unzureichend nachgekommen ist und dass die ehemalige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht versäumt hatte, auf entsprechende Korrekturen hinzuwirken. Dies wäre trotz der rechtlichen Selbstständigkeit der Stiftung zur Kontrolle der Verwendung öffentlicher Mittel geboten gewesen.
- 74 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei im Rahmen ihrer Staatsaufsicht über die Stiftung Berliner Philharmoniker darauf hinwirkt, dass die Stiftung ihre wirtschaftlichen Interessen bei der Einnahmeerzielung und der Gestaltung entsprechender Regelungen konsequent verfolgt und die Mängel bei der Verwaltung der beiden Beteiligungsunternehmen abstellt.**

B. Inneres und Sport

Auffällig unwirtschaftliche Vergabe von Aufträgen bei der Bewirtschaftung des Olympiaparks

Die für Sport zuständige Senatsverwaltung hat bei der Bewirtschaftung des Olympiaparks (früher Reichssportfeld) fortgesetzt gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen, indem sie Aufträge nicht im Wettbewerb, sondern ohne vorangegangene öffentliche bzw. EU-weite Ausschreibungen vergeben hat. Verträge mit einem jährlichen Auftragsvolumen von über 1,7 Mio. € sind damit ohne transparentes Vergabeverfahren geschlossen worden.

- 75 Mit Überlassungsvertrag vom 30. September 1994 hat die Bundesrepublik Deutschland dem Land Berlin auch den zuvor von den britischen Alliierten als Hauptquartier genutzten Teil des Olympiageländes (ehemaliges Reichssportfeld, jetzt Olympiapark) überlassen. Nach der Präambel dieses Vertrages sollte damit der beabsichtigte Erwerb faktisch vorweggenommen werden. Nach § 6 Nr. 1 des Vertrages hatte das Land Berlin für die Zeit der Besitzüberlassung die Stellung wie ein Eigentümer. Die Verwaltung für das Nutzungsobjekt oblag für die Dauer der Besitzüberlassung allein dem Land Berlin (§ 5), das auch auf seine Kosten die gesamte Instandhaltung und Instandsetzung des Nutzungsobjekts und des Zubehörs übernahm (§ 7 Nr. 2). Im September 2001 hat Berlin mit dem Bund einen Kauf- und Überleitungsvertrag geschlossen. Im April 2006 wurde Berlin als Eigentümer in das Grundbuch eingetragen. Verwaltet wird der Olympiapark von der für Sport zuständigen Senatsverwaltung.
- 76 Zur **Bewirtschaftung des Olympiaparks** hat die Senatsverwaltung u. a. folgende **Verträge** geschlossen:
- Mit Schreiben vom 30. September 1994 hat sie die B. V. GmbH freihändig (ohne Ausschreibung) zunächst bis zum 15. Oktober 1994 mit der Bewachung des ehemals britisch verwalteten Geländes beauftragt. Der Vertrag wurde mehrmals, zuletzt im Dezember 2000, verlängert; seitdem gilt eine Verlängerung um jeweils ein Jahr, soweit nicht gekündigt wird. Das Vertragsverhältnis mit einem jährlichen Auftragsvolumen von 543 000 € besteht unverändert fort.
 - Am 5. Dezember 1998 hat die Senatsverwaltung einen Vertrag zur Übernahme von technischen Dienstleistungen geschlossen. Trotz des schon damals deutlich oberhalb des EU-Schwellenwertes (§ 2 Nr. 3 Vergabeverordnung - VgV) liegenden Auftragsvolumens hatte sie auf eine vorherige EU-weite Ausschreibung verzichtet und den Auftrag stattdessen mittels freihändiger Vergabe der X Gebäude-

management GmbH erteilt. Der Vertrag mit einem jährlichen Auftragsvolumen von zuletzt annähernd 522 000 € besteht bis heute fort.

- Mit der Firma X GmbH & Co KG hat die Senatsverwaltung einen Reinigungsvertrag vom 22. September 1999 geschlossen, bei dem sie auf eine öffentliche Ausschreibung zugunsten einer beschränkten Ausschreibung verzichtet hatte. Auch dieser Vertrag mit einem jährlichen Auftragsvolumen von zuletzt 29 000 € besteht aufgrund einer Verlängerungsoption um jeweils sechs Monate noch immer.
- Durch Auftragschreiben vom 25. Oktober 1996 hat die Senatsverwaltung freihändig die zum damaligen Zeitpunkt bereits in der Grünpflege für sie tätige Firma Z weiter beauftragt. Unter Bezugnahme auf diesen Auftrag und „Ergänzungsschreiben“ vom 20. Dezember 1997, 26. November 1998 und 9. Dezember 1999 hat sie am 20. Dezember 2000 mit dieser Firma ohne Ausschreibung einen neuen Vertrag geschlossen. Durch Unternehmenserwerb ist im Februar 2001 die XY Gartenbau und Winterdienste GmbH & Co. KG Vertragspartner geworden, die wiederum zum 1. Juli 2005 in der X Property Services GmbH aufgegangen ist. Das Vertragsverhältnis mit einem Auftragsvolumen von zuletzt jährlich 673 000 € hat bis heute Bestand.

Noch in den Jahren 2005 bis 2007 hatten diese Aufträge ein jährliches Volumen von über 1,7 Mio. €.

77 Dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss grundsätzlich eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen (§ 55 Abs. 1 LHO), damit die verfügbaren Haushaltsmittel im Rahmen des Wettbewerbs wirtschaftlich und sparsam verwendet werden (Nr. 2.1 AV § 55 LHO). Dies dient zudem der Transparenz der Vergaben durch die öffentliche Verwaltung (§ 97 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - GWB). Bei Überschreitung bestimmter Auftragswerte von 200 000 € bzw. jetzt 206 000 € (Schwellenwert gemäß § 2 Nr. 3 VgV) sind darüber hinaus zusätzlich die Vergabevorschriften des GWB anzuwenden. Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung sind nur zulässig, sofern die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände diese rechtfertigen. Diese Voraussetzungen haben im Falle der aufgeführten Vergaben nicht vorgelegen. Außerdem sind Ausschreibungen von wiederkehrenden Leistungen in der Regel spätestens nach Ablauf von drei Jahren zu wiederholen (Nr. 6.2 Satz 3 AV § 55 LHO).

78 Die Senatsverwaltung hat das **Abweichen vom Grundsatz der öffentlichen bzw. EU-weiten Ausschreibung** regelmäßig allein mit den ungeklärten Eigentumsverhältnissen an dem Gelände zwischen dem Bund und dem Land Berlin begründet und sich stets darauf berufen, Verträge daher jeweils nur mit kurzer Laufzeit schließen zu wollen. Diese Argumentation kann die Vorgehensweise der Senatsverwaltung allerdings schon deshalb nicht rechtfertigen, weil die mit dem Überlassungsvertrag verein-

barten Regelungen eine alleinige Verwaltung des Geländes und „die Stellung wie ein Eigentümer“ vorsahen. Für eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung war der noch ungewisse Zeitpunkt der Eigentumsübertragung nicht von Bedeutung. Vielmehr oblag der Senatsverwaltung die Einhaltung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung (§ 55 LHO) mit der Überlassung und wahrgenommenen Bewirtschaftung des Geländes bereits seit Ende 1994. Im Übrigen hat sich die Senatsverwaltung auch nach Abschluss des Kauf- und Übereignungsvertrages im Jahr 2001 entgegen der eigenen Argumentation nicht veranlasst gesehen, ihre Verfahrensweise zu ändern und die Aufträge nun ordnungsgemäß auszuschreiben und zu vergeben. Sie hat inzwischen lediglich eingeräumt, „spätestens“ nach der grundbuchlichen Eintragung als Eigentümerin im April 2006 hierzu verpflichtet gewesen zu sein. Darauf kommt es aus den vorgenannten Gründen jedoch nicht an. Die Senatsverwaltung hat somit fortgesetzt gegen § 55 LHO bzw. in den Fällen der Überschreitung der Schwellenwerte gegen die Vergabevorschriften des GWB verstoßen. Sie kündigt nun an, die notwendigen Maßnahmen für eine öffentliche Ausschreibung erst im Jahr 2010 vorzunehmen, und beruft sich insbesondere darauf, dass das Land Berlin im Jahr 2009 Austragungsort der Leichtathletik-Weltmeisterschaft ist und deshalb eine Beendigung bestehender Verträge und neue Ausschreibungen „nicht opportun“ seien. Hierbei verkennt die Senatsverwaltung, dass die Beachtung von LHO und GWB keine Frage der Opportunität, sondern zwingend ist.

- 79 Über die vergaberechtlichen Verstöße hinaus zeigen die Auftragsvergaben zudem bedenkliche Auffälligkeiten. So handelte es sich bei dem Inhaber der Firma Z (T 76 Punkt 4) um den Ehemann einer Mitarbeiterin der Senatsverwaltung im Olympia-Stadion. Im April 2000 teilte die Mitarbeiterin den plötzlichen Tod ihres Mannes mit und erklärte, die Firma weiterzuführen. Im Dezember 2000 hat die Senatsverwaltung mit ihr einen einjährigen Anschlussvertrag geschlossen. Bereits Anfang Februar 2001 zeigte die Mitarbeiterin an, dass sie die Firma Z an die XY Gartenbau und Winterdienste GmbH & Co. KG veräußert habe, die in den Vertrag eintrete.

Auffällig ist außerdem, dass die Senatsverwaltung die Aufträge über technische Dienstleistungen, Reinigungsleistungen und Grünpflege (T 76 Punkt 2 bis 4) mit einem Gesamtvolumen von 1,2 Mio. € alle an Einzelunternehmen der Unternehmensgruppe X vergeben hat. Nach Ansicht der Senatsverwaltung ist die Konzentration auf einen einzigen Anbieter die Folge von Unternehmenszusammenschlüssen und -übernahmen. Dies trifft im Kern nicht zu. Auch wenn der Auftrag an die XY Gartenbau und Winterdienste GmbH & Co. KG (T 76 Punkt 4) zunächst auf einen Unternehmenserwerb zurückzuführen war, ist in der Folgezeit auch in diesem Fall die Unternehmensgruppe X regelmäßig weiter beauftragt worden. Im Zusammenhang mit den vergaberechtlichen Verstößen seitens der Senatsverwaltung entsteht damit der Anschein einer gezielten Bevorzugung.

- 80 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Sport zuständige Senatsverwaltung bei der Bewirtschaftung des Olympiaparks Dienstleistungen mit einem Auftragsvolumen von nunmehr insgesamt mehr als 1,7 Mio. € jährlich teilweise bereits seit dem Jahr 1994 nicht öffentlich bzw. nicht EU-weit ausgeschrieben hat. Durch die Vergaben ohne Wettbewerb hat sie gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot (§§ 7 Abs. 1, 55 Abs. 1 LHO) und die bundesrechtlichen Vergabevorschriften (§ 97 Abs. 1 GWB) verstoßen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die für Sport zuständige Senatsverwaltung bei der Vergabe von Aufträgen künftig den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung, wie er im § 55 LHO sowie in den bundesrechtlichen Vergabevorschriften des GWB geregelt ist, beachtet. Ausschreibungen sind regelmäßig spätestens nach Ablauf von drei Jahren zu wiederholen.

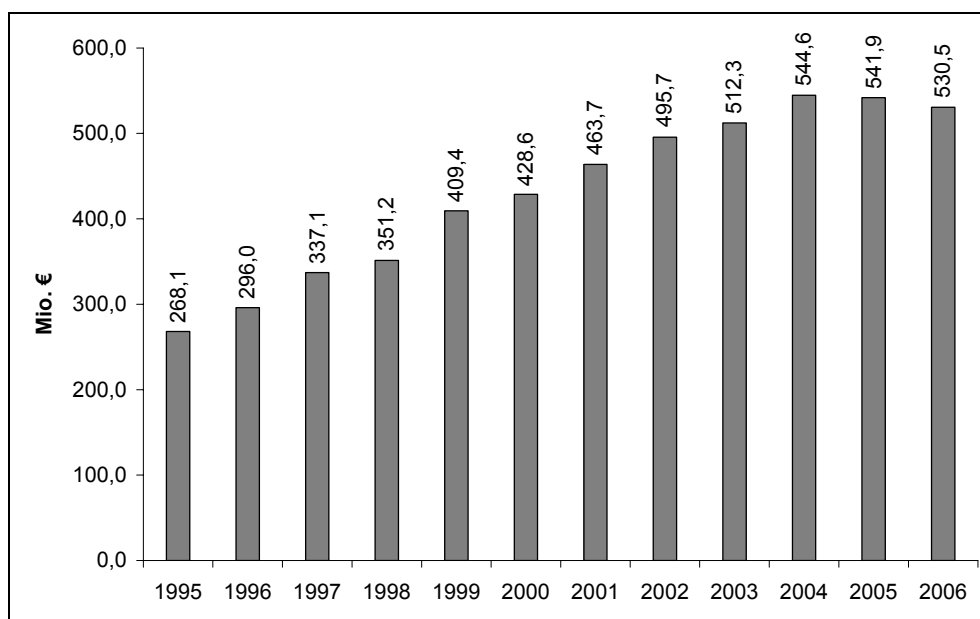
C. Integration, Arbeit und Soziales

1. Wirkungslose Maßnahmen zur Ausgabensteuerung bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen

Die Ausgaben im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen waren von 268,1 Mio. € im Jahr 1995 auf 544,6 Mio. € im Jahr 2004 angestiegen und hatten sich damit mehr als verdoppelt. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat durch verschiedene Maßnahmen wie ein Fallmanagement-Konzept und Zielvereinbarungen mit den Bezirksämtern versucht, dem Ausgabenanstieg entgegenzuwirken. Die getroffenen Maßnahmen waren aber wirkungslos und haben entgegen anderslautenden Zahlenangaben seit dem Jahr 2005 nicht zu einer Ausgabenbegrenzung geführt; vielmehr ist es zu einem weiteren Anstieg gekommen.

81 Die Ausgaben des Landes Berlin für Leistungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen haben sich im Vergleich der Haushaltsjahre 1995 und 2004 mehr als verdoppelt. Vom Haushaltsjahr 2005 an scheint sich ein leichter Rückgang der Ausgabenentwicklung von 544,6 Mio. € auf 530,5 Mio. € anzudeuten, wie die nachfolgende Ansicht zeigt (Zahlen nach Angaben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales/Senatsverwaltung für Finanzen).

Ansicht 33: Entwicklung der Ausgaben der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen



Die für die Jahre 2005 und 2006 dargestellten Ausgaben enthalten allerdings im Gegensatz zu denen der vorangegangenen Jahre teilweise bzw. nahezu vollständig nicht mehr die in Einrichtungen gewährte Hilfe zum Lebensunterhalt. Mit dem Inkrafttreten des SGB XII zum 1. Januar 2005 ist der geleistete Lebensunterhalt nicht mehr wie nach dem BSHG Bestandteil der Hilfen in Einrichtungen und wird deshalb bei einem gesonderten Haushaltstitel ausgewiesen. Um eine Vergleichbarkeit mit den Ausgaben der Vorjahre herzustellen, müssten die getrennt gebuchten Ausgaben für den Lebensunterhalt ermittelt und den für die Jahre 2005 und 2006 dargestellten Ausgaben hinzugerechnet werden.

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat insofern nicht dafür gesorgt, dass die Ausgaben für den Lebensunterhalt in Einrichtungen getrennt nach behinderten Menschen und nach Pflegebedürftigen veranschlagt werden. Dadurch lässt sich die Höhe der Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nicht eindeutig bestimmen. Eine Steuerung der Ausgabenentwicklung ist aufgrund dieser Datenlage kaum möglich. Der Rechnungshof hat die fehlende **Haushaltstransparenz** beanstandet. Er geht unter Verwendung von Fallzahlerhebungen aus der Kosten- und Leistungsrechnung und einer Hilfsberechnung davon aus, dass sich einschließlich der Hilfe zum Lebensunterhalt für das Jahr 2005 Ausgaben von ca. 546 Mio. € und für das Jahr 2006 von ca. 551 Mio. € ergeben. Entgegen der Darstellung in der Ansicht setzt sich der Ausgabenanstieg damit fort. Dies bestätigen auch die neuesten vorliegenden Zahlen für das Jahr 2007 von 544,4 Mio. €, die zuzüglich geschätzter Ausgaben für die Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen zu einer Summe von ca. 565 Mio. € führen.

- 82 Der überwiegende Teil der Ausgaben in der Eingliederungshilfe wird über Vereinbarungen der Senatsverwaltung mit den Einrichtungsträgern festgelegt. Angesichts der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung hatte das Abgeordnetenhaus den Senat durch Auflagenbeschluss vom 28. Juni 2002 zum Haushaltsplan 2002/2003 zur Reduzierung der Kostensätze im Bereich der entgeltfinanzierten Leistungen aufgefordert. Die Senatsverwaltung hat daraufhin alle Vergütungsvereinbarungen zum 31. Dezember 2002 gekündigt, sie dann allerdings bis zum 30. Juni 2003 fortgeführt, weil sie zunächst das Ergebnis eines von ihr initiierten Stadtstaatenvergleichs abwarten wollte.

Der im Mai 2003 vorgelegte Vergleich zwischen Berlin, Hamburg und Bremen kam zum Ergebnis, dass die **Maßnahmepauschalen** für die Eingliederung behinderter Menschen in Berlin sehr viel höher als in Hamburg und Bremen sind. So wurde z. B. festgestellt, dass im Bereich Wohnen für geistig/körperlich behinderte Menschen die Maßnahmepauschalen um ca. 9,3 v. H. höher als in Hamburg und 17,2 v. H. höher als in Bremen sind. Im Bereich der seelisch behinderten Menschen lagen die Maßnahmepauschalen um ca. 13,7 v. H. höher als in Hamburg und 24,9 v. H. höher als in Bremen.

83 Die Senatsverwaltung hat am 27. Mai 2003 eine Absenkung des Vertragsvolumens um 16,25 Mio. € über einen Zeitraum vom 1. Juli 2003 bis zum 31. Dezember 2006 mit den Einrichtungsträgern vereinbart, und zwar größtenteils über prozentuale Absenkungen der Vergütungssätze vom 1. Juli 2003 an. Insbesondere im Bereich der Werkstätten für behinderte Menschen bezogen sich diese prozentualen Absenkungen allerdings auf ein zuvor durch Vergütungs differenzierung erheblich angehobenes Niveau.

Bis zum 31. Dezember 2001 wurden die monatlichen Vergütungen für die Werkstätten ohne weitere Differenzierung mit einem einheitlichen Betrag je Werkstätte vereinbart. Vom 1. Januar 2002 an wurden die Vergütungen entsprechend den neu gebildeten Hilfebedarfsgruppen 1 : 12, 1 : 9, 1 : 6 und 1 : 3, je nach dem personellen Betreuungsaufwand für die Leistungsberechtigten, differenziert. Die Hilfebedarfsgruppe 1 : 12 bedeutet beispielsweise, dass ein Mitarbeiter zwölf Werkstattbeschäftigte betreut. Die Höhe der Vergütungssätze lag nur bei der Hilfebedarfsgruppe 1 : 12 um durchschnittlich 3 v. H. unter dem zuvor geltenden Einheitssatz, bei der Hilfebedarfsgruppe 1 : 9 aber um durchschnittlich 6 v. H., bei der Hilfebedarfsgruppe 1 : 6 um durchschnittlich 24 v. H. und bei der Hilfebedarfsgruppe 1 : 3 um durchschnittlich 78 v. H. höher als der zuvor gültige Einheitssatz. Dadurch hatte sich die Gesamtsumme der Vergütungen erhöht, bevor es zur prozentualen Absenkung kam.

Die am 27. Mai 2003 vereinbarten Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung für den Zeitraum vom 1. Juli 2003 bis zum 31. Dezember 2006 hat die Senatsverwaltung überdies in Höhe von ca. 1,5 Mio. € wieder zurückgenommen, indem sie die Vergütungssätze vom 1. Oktober 2005 an erneut angehoben hat.

Im Haushaltsjahr 2006 betrug der über Vereinbarungen der Senatsverwaltung mit den Einrichtungsträgern zu steuernde Anteil der Eingliederungshilfe schätzungsweise 79 v. H. der Gesamtausgaben. Der Rechnungshof sieht die Hauptverantwortung für eine wirksame Ausgabensteuerung daher bei der Senatsverwaltung.

84 Die Senatsverwaltung hat in Zusammenarbeit mit den Bezirksämtern zur „zielorientierten Leistungs- und Ausgabensteuerung der Hilfen im Einzelfall“ das **Konzept des Fallmanagements** in der Eingliederungshilfe entwickelt. Mit der Einführung des Fallmanagements in den bezirklichen Sozialämtern verfolgt sie folgende Ziele. Angestrebt wird,

- genauer als bisher bereits vor der Leistungsbewilligung zu prüfen, welche Hilfeleistungen im konkreten Einzelfall sinnvoll und notwendig sind,
- umfassender als bisher bei der Leistungsbewilligung festzulegen, welche Ziele mit der Hilfeleistung erreicht werden sollen,
- zeitgleich gewährte Hilfeleistungen stärker als bisher hinsichtlich der Notwendigkeit zu prüfen und ggf. aufeinander abzustimmen,

- die Hilfeleistungen häufiger und weitgehender als bisher auf ihre Wirksamkeit hinsichtlich der zu erreichenden Ziele zu überprüfen und ggf. schneller als bisher die gewährten Hilfeleistungen entsprechend den Notwendigkeiten anzupassen.

85 Das Konzept der Senatsverwaltung erfordert einen Mitarbeiterstamm, der neben Verwaltungskenntnissen auch über besonderes medizinisches und sozialpädagogisches Fachwissen verfügen müsste, um Stellungnahmen und Gutachten zu verstehen, kritisch zu würdigen, auf Plausibilität zu prüfen und nach Alternativen zu suchen. Fallmanager sollen beraten, Ziele formulieren und Zielerreichungen überprüfen.

Trotz durchgeführter Schulungen ist die Umsetzbarkeit des Fallmanagements fraglich. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs aus der Prüfung der Akten der Sozialämter über die Gewährung von Eingliederungshilfe für behinderte Menschen hat sich jedenfalls keine Veränderung gegenüber der früheren Sachbearbeitung ergeben. Eine zielorientierte Leistungs- und Ausgabensteuerung findet in allen geprüften Bezirksämtern bisher nicht statt.

Entgegen dem vorgenannten Modell eines Fallmanagements suchen die Fallmanager in der Praxis regelmäßig nicht das Hilfeangebot unter mehreren Angeboten in einem zuvor durchgeführten „Assessment“ aus. Nach wie vor geben überwiegend die Einrichtungsträger den selbst festgestellten und vom Sozialhilfeträger zu finanzierenden Bedarf der Eingliederungshilfe vor.

Der Sozialhilfeträger muss den Nachweis führen, dass der Bedarf im Einzelnen nicht vorliegt oder dass ein anderer Träger ein gleich geeignetes, aber kostengünstigeres Angebot vorhält. Die Senatsverwaltung hat mit den Einrichtungsträgern aber zunehmend aufgefächerte Hilfebedarfstatbestände für die Vergütungskalkulationen vereinbart, sodass eine Überprüfung des notwendigen Bedarfs an Eingliederungshilfe immer weiter erschwert worden ist.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das unter Federführung der Senatsverwaltung entwickelte Konzept des Fallmanagements keinen Beitrag zur Ausgabenbegrenzung leistet, weil es in der Praxis offensichtlich nicht umsetzbar ist. Außerdem kollidiert es mit den gesetzlichen Aufgabenzuweisungen an das Gesundheitsamt, da es in dessen Fach- und Verantwortungsbereich gehört, Menschen mit Behinderungen zu beraten, zu betreuen und die erforderlichen Hilfen zu vermitteln (§ 59 SGB XII, §§ 1 Abs. 3 Nr. 3 Buchstabe d, 8 Abs. 2 Nr. 5 Gesundheitsdienst-Gesetz). Bisherige Stellungnahmen geprüfter Bezirksämter widersprechen dieser Einschätzung nicht.

86 Die Bezirksämter haben mit der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung und der Senatsverwaltung für Finanzen eine **Zielvereinbarung** geschlossen, wonach u. a. verbesserte organisatorische Rahmenbedingungen geschaffen werden sollen, die eine Ausgabensteuerung im Bereich der Ein-

gliederungshilfeleistungen bei gleichzeitiger bedarfsgerechter Leistungsgewährung ermöglichen. Es wurden Einsparungen in der Eingliederungshilfe in Höhe von 1 v. H. im Haushaltsjahr 2006 und 2 v. H. im Haushaltsjahr 2007 vereinbart.

Die prozentualen Einsparungen sollten sich dabei auf die Ausgabendurchschnittssätze aus den gewährten Eingliederungshilfeleistungen je Leistungsberechtigtem und Jahr beziehen. Die durchschnittlichen Ausgaben wurden aus dem IT-Verfahren PROSOZ/S für die Datenjahre 2005 und 2006 ermittelt. In Abweichung von diesen Zielvereinbarungen entschied die für Soziales zuständige Senatsverwaltung dann unter Beteiligung der Bezirksämter, die maßgeblichen Durchschnittssätze ausschließlich nach Bruttowerten zu erheben.

Eine Netto-Auswertung, d. h. die Betrachtung lediglich der reinen Ausgaben der Eingliederungshilfe nach Abzug der Hilfe zum Lebensunterhalt in Einrichtungen (vgl. T 81) oder anzurechnenden Einkommens, hat die Senatsverwaltung nach Betrachtung der Netto-Werte des Vergleichsjahres 2005 in PROSOZ/S aufgrund zahlreicher, nicht korrigierbarer Fehler als unbrauchbar verworfen. Außerdem wurde je Bezirk nur ein Gesamtdurchschnitt zum Vergleich herangezogen.

Im Oktober 2007 übermittelte die Senatsverwaltung dem Rechnungshof das vorläufige Ergebnis der Abrechnung der Zielvereinbarung für das Haushaltsjahr 2006. Danach haben sieben Bezirke eine Verbesserung der Gesamtdurchschnittssätze um mindestens 1 v. H. erzielt.

Auch nach Feststellung der Senatsverwaltung lassen die erhobenen Daten aber keinen Vergleich mit den tatsächlich geleisteten Ausgaben zu. Darüber hinaus sind die Daten für sich genommen nach Mitteilung der Senatsverwaltung für ein Benchmarking zwischen den Bezirken nur bedingt geeignet, da sie u. a. von regional unterschiedlichen Entgelthöhen, der Anzahl der Leistungsberechtigten sowie der Anzahl von Einrichtungen im Bezirk beeinflusst werden.

Wörtlich führte die Senatsverwaltung in ihrem Schreiben vom 18. Oktober 2007 aus:

„Selbst der über das Fallmanagement gewollte prozentuale Steuerungserfolg im Verhältnis der Auswertungsergebnisse 2006 zu 2005 wird von vielen Faktoren mitbestimmt, sodass die Aussage ‚erfolgreich‘ oder ‚nicht erfolgreich‘ gesteuert zu kurz greift.“

Mit der Änderung der Auswertungsgrundlage hat die Senatsverwaltung die Zielvereinbarungen als Instrument zur Ausgabenreduzierung unbrauchbar gemacht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die geschlossenen Zielvereinbarungen nicht geeignet waren, Aussagen über haushaltswirksame Einsparungen im Bereich der Eingliederungshilfe zu ermöglichen. Aufwand, ein-

schließlich externer Unterstützung, und Ergebnis stehen in keinem angemessenen Verhältnis.

87 Der Personenkreis der seelisch behinderten Menschen wurde von der Zielvereinbarung, der Ausgabensteuerung durch die Fallmanager und einer prozentualen Vergütungsabsenkung grundsätzlich ausgenommen. Stattdessen wurde für den Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2006 vereinbart, die Absenkungen über **Trägerbudgets** zu realisieren. Jedem Träger wurde für drei Jahre ein festes Budget über die Gesamtheit seiner Einrichtungen zugewiesen. Damit sollten die Träger gemäß Beschluss vom 27. Mai 2003 Mehraufwendungen von 4,2 Mio. € wegen einer vom Jahr 2004 an erwarteten Erhöhung der Fallzahlen durch Einsparungen kompensieren. Nach dem gemeinsamen Ergebnisbericht der Einrichtungsträger und der Senatsverwaltung vom 8. Mai 2007 wurde im Budgetzeitraum ein Fallzahlzuwachs von 4,5 v. H. festgestellt, die Budgetvorgaben wurden eingehalten und der Fallzahlzuwachs dadurch ausgeglichen. Dieser Ergebnisbericht ist offensichtlich unzutreffend, denn im Vergleich der Haushaltsjahre 2005 und 2006 ergibt sich ein Ausgabenanstieg für den Personenkreis der seelisch behinderten Menschen von ca. 78 Mio. € auf ca. 87 Mio. €, somit ein Anstieg von ca. 9 Mio. €. Eine Kompensation von Fallzahlsteigerungen oder ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung ergibt sich aus den Haushaltsdaten nicht.

88 Das Land Berlin zahlt auch bei vorübergehender Abwesenheit eines Betreuten der Einrichtung vereinbarungsgemäß die Vergütungen in Form eines **Freihaltegeldes** weiter. Das **Freihaltegeld** ist hierbei in der Regel das um den Beköstigungssatz verminderte Entgelt. Seit Jahren wird bei Krankenhausbehandlung, Kur oder einer Rehabilitationsmaßnahme bis zu drei Monaten je Kalenderjahr das Freihaltegeld gezahlt, zusätzlich gelten Urlaubsregelungen von mindestens 30 Tagen.

Der Rechnungshof hat die seit Jahren bestehenden, mehr als großzügigen Freihalteregelungen beanstandet und darauf hingewiesen, dass der Sozialhilfeträger in erheblichem Umfang finanzielle Leistungen erbringt, ohne dass entsprechende Eingliederungsmaßnahmen durch die Einrichtungsträger erbracht werden. Erst im November 2007 hat die zuständige Senatsverwaltung Veränderungen vereinbart. So wird nunmehr den Trägern vollstationärer Einrichtungen bei Krankenhausaufenthalt und Urlaub des Betreuten für insgesamt 91 Tage im Kalenderjahr ein Freihaltegeld bezahlt. Statt Freihaltegeld wird vom Jahr 2008 an zusätzlich aber sogar die volle Vergütung gezahlt, wenn der Träger die Betreuung am anderen Ort (Krankenhaus, Reha-Einrichtung) fortführt. Auch die Neuregelungen sind im Vergleich mit den Regelungen anderer Sozialhilfeträger immer noch als sehr großzügig anzusehen. Im Land Brandenburg werden beispielsweise bei Krankenhausaufenthalt, Kur und Urlaub Freihaltegelde für längstens bis zu 60 Tagen gewährt, in Hamburg bis zu 70 Tagen. Für den Arbeitsbereich der Werkstätten wird in Brandenburg und in Hamburg im Krankheitsfall das vereinbarte Entgelt im Jahr bis zu sechs Wochen weitergezahlt.

Andere Sozialhilfeträger haben nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs darüber hinaus auch in der Höhe kostengünstigere Regelungen vereinbart. Dort wird nicht nur um den Beköstigungssatz gemindert.

89 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung

- beim haushaltsmäßigen Nachweis der Ausgaben für behinderte Menschen nicht für die Haushaltstransparenz gesorgt hat, die für eine Ausgabensteuerung notwendig ist,
- Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung für den Zeitraum vom 1. Juli 2003 bis zum 31. Dezember 2006 in Höhe von ca. 1,5 Mio. € wieder zurückgenommen hat,
- ein praxisungeeignetes Fallmanagement-Konzept eingeführt hat, das darüber hinaus mit gesetzlichen Aufgabenzuweisungen an das Gesundheitsamt kollidiert,
- für Steuerungszwecke getroffene Zielvereinbarungen durch Änderung der Auswertungsgrundlage als Instrument zur Ausgabenreduzierung der Eingliederungshilfe unbrauchbar gemacht hat,
- für den Personenkreis der seelisch behinderten Menschen keine wirksame Ausgabenbegrenzung vereinbart hat und
- im Vergleich mit anderen Sozialhilfeträgern unangemessen großzügige Vereinbarungen mit Einrichtungsträgern über Freihaltgelder geschlossen hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ihre bisher erfolglosen Bemühungen um eine Ausgabensteuerung bei der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen kritisch analysiert und insbesondere bei den Vereinbarungen mit den Einrichtungsträgern für eine Absenkung der Ausgaben sorgt.

2. Finanziell nachteilige Vereinbarungen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung über die gesundheitliche Versorgung von hilfebedürftigen Personen

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat mit der AOK Berlin Vereinbarungen über die Durchführung und Abrechnung der gesundheitlichen Versorgung von nicht krankenversicherten hilfebedürftigen Personen getroffen, die insbesondere durch Überzahlungen in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 zu

einem Zinsschaden von insgesamt 480 000 € geführt haben. Durch die unnötige Abrechnung von Krankenhauskosten über die AOK Berlin hat sie zusätzliche Ausgaben zulasten des Landeshaushalts verursacht.

- 90 Durch die Änderungen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung und durch die „Hartz IV“-Gesetzgebung ist der größte Teil der bisherigen Sozialhilfeempfänger seit dem Jahr 2004 gesetzlich krankenversichert. Das Land Berlin hat seitdem nur noch für einen kleinen Teil ehemals Leistungsberechtigter die Kosten im Krankheitsfall zu übernehmen. Das sind vor allem Asylbewerber, ferner Sozialhilfeempfänger, die nicht mindestens einen Monat ununterbrochen Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, sowie Kinder und Jugendliche ohne Krankenversicherungsschutz. Für diesen Personenkreis hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung mehrere Vereinbarungen über die **Durchführung und Abrechnung der ambulanten ärztlichen Leistungen** mit der Allgemeinen Ortskrankenkasse (AOK) Berlin getroffen. Die verwaltungsmäßige Abrechnung mit der AOK Berlin wurde darin allein dem Bezirksamt Pankow, Geschäftsbereich Soziales, übertragen, ohne dass der Senat die dazu nach § 3 Abs. 3 AZG erforderliche Rechtsverordnung erlassen hat. Nach den Vereinbarungen werden der AOK Berlin die vollen Aufwendungen für ärztliche Behandlungen, Arzneien, Verband-, Heil- und Hilfsmittel etc. für den Einzelfall zuzüglich eines Verwaltungskostenzuschlages in Höhe von 5 v. H. erstattet.
- 91 Nach den Vereinbarungen erhält die AOK Berlin jährlich vier „Akontozahlungen“ jeweils zur Quartalsmitte. Deren Höhe wird von der AOK Berlin festgesetzt. Sie schätzt zu Beginn des Haushaltsjahres den Gesamtaufwand auf der Grundlage der von der Senatsverwaltung mitgeteilten voraussichtlichen Anzahl der Leistungsberechtigten. Für die Jahresabrechnung durch die AOK Berlin sehen die vertraglichen Regelungen keinen Termin vor. Die Senatsverwaltung hat auch keinen Zinsausgleich vereinbart. Im Fall von Überzahlungen entstehen damit für den Landeshaushalt ungerechtfertigte Zinsbelastungen, die einen Zinsschaden darstellen. Dieser Schaden wächst mit der Höhe der Überzahlung und der Länge des Zeitraums bis zur Jahresabrechnung.
- 92 Für das Haushaltsjahr 2004 errechnete die AOK Berlin einen Jahresaufwand von 21,3 Mio. € und forderte im Januar 2004 vier „Akontozahlungen“ à 5,3 Mio. €. Sie bezog sich dabei auf Angaben der Senatsverwaltung vom 11. November 2003, wonach die Anzahl der zu versorgenden Personen insgesamt ca. 17 000 bei geschätzten durchschnittlichen Ausgaben pro Kopf und Jahr von 1 255 € betragen würde. Das Bezirksamt Pankow leistete allerdings nur drei Zahlungen; auf die vierte Zahlung zum 15. November 2004 wurde im Einvernehmen mit der AOK Berlin verzichtet, da für die AOK Berlin bereits erkennbar war, dass die „Akontozahlungen“ viel zu hoch bemessen waren. Die Jahresabrechnung 2004 wurde von der

AOK Berlin erst im Oktober 2005 vorgelegt. Insgesamt betrug die Überzahlungen im Haushaltsjahr 2004 nach den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs 6,3 Mio. €. Dem Land Berlin ist ein Zinsschaden von 220 000 € entstanden.

- 93 Für das Haushaltsjahr 2005 ist die AOK Berlin aufgrund der Angaben der Senatsverwaltung von ca. 20 000 Anspruchsberechtigten bei Ausgaben von 850 € pro Kopf und Jahr ausgegangen. Danach berechnete die AOK Berlin einen Jahresaufwand von 16,4 Mio. € und forderte im Januar 2005 vier „Akontozahlungen“ à 4,1 Mio. €. Im Juli bzw. Oktober 2005 verzichtete die AOK Berlin auf einen Teil der Zahlung für das III. Quartal und auf die „Akontozahlung“ für das IV. Quartal ganz, da wiederum erkennbar wurde, dass die Forderungen zu hoch bemessen waren. Die Jahresabrechnung 2005 hat die AOK Berlin dem Bezirksamt Pankow erst mit Schreiben vom 30. Oktober 2007 übermittelt. Demnach ist es auch im Haushaltsjahr 2005 zu einer Überzahlung von 4,1 Mio. € gekommen. Die Überzahlungen wurden vom Bezirksamt Pankow in Abstimmung mit der AOK Berlin mit nicht geleisteten Akontoforderungen von Mai 2007 an für das Haushaltsjahr 2007 verrechnet. Dem Land Berlin ist erneut ein Zinsschaden von 260 000 € entstanden.
- 94 Für das Haushaltsjahr 2006 hat die AOK Berlin im Januar 2006 vier „Akontozahlungen“ à 2,6 Mio. € gefordert, im November 2006 allerdings erneut auf die Zahlung für das IV. Quartal 2006 verzichtet. Eine Jahresabrechnung lag bis Ende Februar 2008 noch nicht vor.
- 95 Die Senatsverwaltung ist dem Vorwurf einer fehlenden Zinsausgleichsvereinbarung mit dem Hinweis entgegengetreten, dass es in vorangegangenen Vereinbarungen für den Personenkreis der Sozialhilfeempfänger von den 60er-Jahren an bis heute nie einen Termin zur Vorlage der Jahresabrechnung oder eine Zinsregelung im Falle von Überzahlungen gegeben habe und dies nie beanstandet worden sei. Sie berücksichtigt hierbei allerdings nicht, dass dies in der Vergangenheit deswegen nicht zu Beanstandungen führte, weil sich aufgrund stetig anwachsender Berechtigtenzahlen bis zum Jahr 2003 nie Überzahlungen zulasten des Landeshaushalts ergaben. Im Übrigen hat sie anders als bei den hier erörterten Vereinbarungen zeitgleich vom Jahr 2004 an für den unter § 264 Abs. 2 bis 7 SGB V fallenden Personenkreis einen Zinsausgleich bei Überzahlungen vereinbart.

Die Senatsverwaltung hat zum Vorwurf überhöhter Abschlagszahlungen erwidert, durch die Bemessung habe sichergestellt werden müssen, dass die AOK Berlin aus rechtlichen und kaufmännischen Gründen unter keinen Umständen in Liquiditätsschwierigkeiten komme. Zum Vorwurf fehlender Übersicht über die Entwicklung der Empfängerzahlen weist sie darauf hin, dass die Erstellung von Prognosen objektiv schwierig sei und auch von gesetzlichen Änderungen, äußeren Gegebenheiten bis hin zur weltpolitischen Lage und der Weisungslage der Ausländerbehörde abhinge.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass eine Prognose über die Anzahl der Personen, die vom 1. Januar 2004 an noch unter die beanstandeten Vereinbarungen fallen würden, nicht leicht war, sodass gerade in der Anfangszeit Unter- bzw. Überschreitungen des prognostizierten Jahresaufwandes möglich waren. Gerade deshalb hätte die Senatsverwaltung jedoch im Interesse des Landes Berlin die vertraglichen Neuregelungen vom 1. Januar 2004 an so treffen müssen, dass finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt vermieden werden. Die genannten Umstände rechtfertigen jedenfalls nicht Überzahlungen in Millionenhöhe und den Verzicht auf die Vereinbarung eines Zinsausgleichs.

- 96 Im Zuge der Verhandlungen über die Vereinbarungen hatte die AOK Berlin zum Ausdruck gebracht, dass vom 1. Januar 2004 an ein Verwaltungskostensatz von 5 v. H. (wie er beispielsweise in § 264 Abs. 7 SGB V als höchstens angemessen festgelegt ist) nur dann akzeptiert werde, wenn das Auftragsvolumen durch die Übertragung weiterer Bereiche ausgedehnt werde. So war die AOK Berlin daran interessiert, dass ihr neben der **Abrechnung der ambulanten Leistungen** auch insbesondere die der damals noch direkt von den Krankenhäusern mit den Bezirksamtämtern abgerechneten **Krankenhauskosten** übertragen wird; denn der notwendige Verwaltungsaufwand im Verhältnis zum Finanzvolumen ist bei den stationären Krankenhausleistungen geringer als bei den aus zahlreichen Einzelleistungen zusammengesetzten ambulanten medizinischen Leistungen.

Die Senatsverwaltung hatte sich - ohne eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (§ 7 Abs. 2 LHO) durchgeführt zu haben - in einer Vereinbarung über die Fortführung der Vertragsbeziehungen vom 21. Dezember 2004 zur Aufgabenerweiterung im Laufe des Jahres 2005 in Bezug auf die Krankenhausfälle verpflichtet. Vereinbarungsgemäß sollten die der AOK Berlin zu erstattenden Verwaltungskosten nicht 5 v. H., sondern rückwirkend 8 v. H. betragen, falls die Aufgabenerweiterung nicht zustande käme. Mit zwei Ergänzungsvereinbarungen vom Mai und September 2005 wurde der AOK Berlin auch die Abrechnung von Krankenhauskosten übertragen. Die Rechnungslegung und die Erstattung der Aufwendungen werden für die Krankenhauskosten außerhalb der „Akontozahlungen“ und der Jahresabrechnung monatlich vorgenommen. Im Haushaltsjahr 2006 betragen die Erstattungen für Krankenhauskosten an die AOK Berlin insgesamt über 6 Mio. €, sodass über 300 000 € an Verwaltungskosten zu zahlen waren.

- 97 Zum Vorwurf der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor Übertragung der Krankenhauskostenabrechnungen auf die AOK Berlin hat die Senatsverwaltung nicht Stellung genommen. Den weiteren Vorwurf des Rechnungshofs, durch die Übertragung unnötige Mehraufwendungen bei den Verwaltungskosten verursacht zu haben, weist sie zurück. Sie behauptet, seit Einführung der sog. diagnoseorientierten Fallpauschalen (DRG) sei eine adäquate Prüfung der Krankenhausrechnungen auf Richtigkeit durch die Sozialämter oder durch Gutachter des öffentlichen Gesundheitsdienstes nicht mehr leistbar gewesen. Ohne Einbindung der AOK Berlin würden die Krankenhausrechnungen deshalb praktisch ungeprüft bezahlt werden.

Für diese Behauptung fehlt nicht nur eine nähere Begründung, sie wird auch erstmals vorgebracht und war nach den vorgelegten Unterlagen seinerzeit nicht maßgeblich für die Übertragung auch der Krankenhauskostenabrechnungen auf die AOK Berlin. Vielmehr hat die Senatsverwaltung - wie ausgeführt - dem Verhandlungsdruck der AOK Berlin nachgegeben.

- 98 In den Haushaltsjahren 2005/2006 betrafen ca. 75 v. H. der Ausgaben den Personenkreis mit Anspruch auf Leistungen nach den §§ 1 a, 3 AsylbLG. Die Leistungen bei Krankheit richten sich hier nach § 4 (in Sonderfällen auch nach § 6) AsylbLG. Danach wird der Anspruch eingeschränkt, sodass die Leistungen nicht in jedem Fall dem Umfang für Versicherte der AOK Berlin entsprechen. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung vorgehalten, für den genannten Personenkreis in den Vereinbarungen nicht nur die Durchführung und Abrechnung der Leistungen an die AOK Berlin übertragen zu haben, sondern zugleich die **Feststellung des im Einzelfall zulässigen Leistungsumfangs**. Damit habe sie rechtswidrig auch die behördliche Entscheidung nach dem AsylbLG an einen Dritten abgegeben.

Die Senatsverwaltung hat zunächst auf angebliche Kostenvorteile bei ihrer Regelung verwiesen und die Meinung vertreten, die Aufgabenübertragung sei durch § 264 Abs. 1 SGB V gerechtfertigt. § 264 Abs. 1 SGB V berechtigt die Krankenkassen zwar zur Übernahme der Krankenbehandlung, sieht aber nicht die Übertragung hoheitlicher Aufgaben nach dem AsylbLG an die Krankenkassen vor. Die Senatsverwaltung behauptet nunmehr, der AOK Berlin ausschließlich die Prüfung der medizinischen Notwendigkeit einer ärztlichen ambulanten oder stationären Behandlung übertragen zu haben, wie sie früher die amtsärztlichen Dienste vorgenommen hätten.

Der Rechnungshof hat allerdings weder feststellen können, dass die AOK Berlin das Ergebnis ihrer medizinischen Prüfungen den Leistungsbehörden jeweils zur asylrechtlichen Entscheidung unterbreitet noch dass diese das Untersuchungsergebnis ihrerseits zur Entscheidung abverlangen. Die Senatsverwaltung ist daher gefordert, für eine Klarstellung der Verantwortlichkeiten zu sorgen.

- 99 Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung sich bei der Hilfe im Krankheitsfall keinen ausreichenden Überblick über die voraussichtliche Anzahl der Leistungsberechtigten in den Jahren 2004 bis 2006 verschafft hat und dass sie keine Termine für die Durchführung der Jahresabrechnung und keine Regelungen über einen Zinsausgleich bei Überzahlungen vereinbart hat, wodurch es allein in den Haushaltsjahren 2004 und 2005 zu Überzahlungen von 10,4 Mio. € und damit zu einem Zinsschaden von 480 000 € gekommen ist. Die Senatsverwaltung hat damit in erheblichem Maße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) verstoßen. Der Rechnungshof beanstandet darüber hinaus, dass die Senatsverwaltung unter Verstoß gegen § 7 Abs. 2 LHO weitere Aufgaben auf die AOK Berlin übertragen hat, ohne vorher eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen.

ren. Insgesamt ist sie den wirtschaftlichen Interessen der AOK Berlin gefolgt und hat die finanziellen Belange Berlins missachtet.

Der Rechnungshof erwartet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung

- **durch Ergänzung der Vereinbarungen mit der AOK Berlin oder in anderer Weise dafür sorgt, dass künftig finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt vermieden werden,**
- **die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung nachträglich prüft und**
- **die Einhaltung der §§ 4 und 6 AsylbLG gewährleistet.**

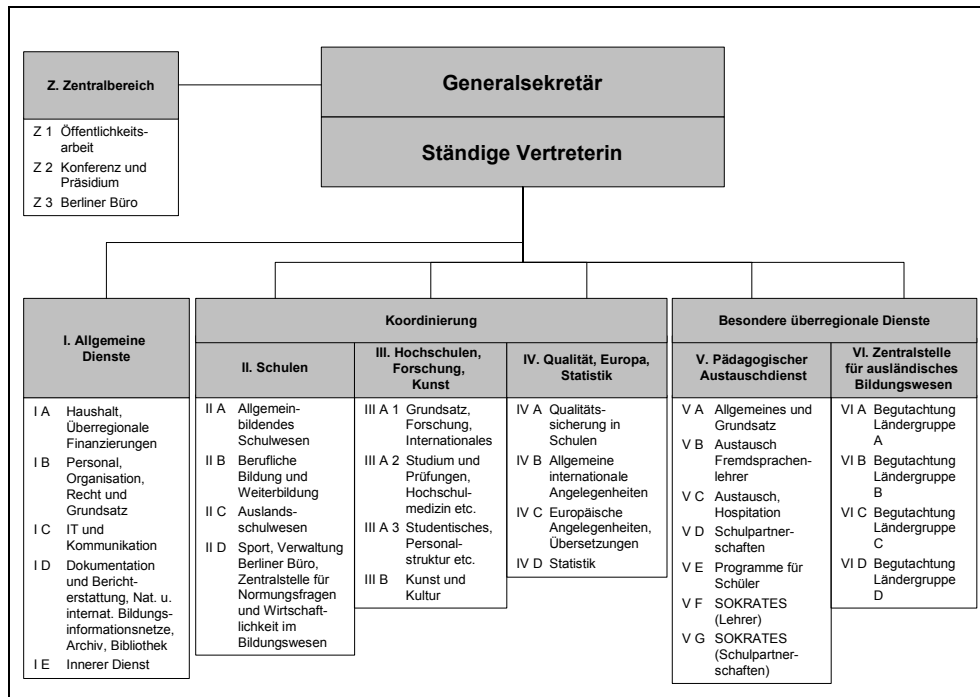
D. Bildung, Wissenschaft und Forschung (einschließlich Jugend und Familie)

1. Vielfältige Optimierungspotenziale im Sekretariat der Ständigen Konferenz der Kultusminister

Im Sekretariat der Kultusministerkonferenz können neben strukturellen Veränderungen auch Verbesserungen der Geschäftsprozesse dazu beitragen, Verfahrensabläufe zu verkürzen und Personal zu reduzieren. Ein optimierter IT-Einsatz würde die Organisation der Gremienarbeit erheblich verbessern und weitere Einsparpotenziale eröffnen. Wirtschaftliche Vorteile wären darüber hinaus von der Zusammenführung des Sekretariats an einem Standort in Berlin zu erwarten.

- 100 Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) wurde als erste deutsche Fachministerkonferenz im Jahr 1948 gegründet. Zur Unterstützung der Arbeit steht ihr das Sekretariat der KMK zur Verfügung, dessen Aufgaben in einem gemeinsamen Abkommen geregelt sind, wonach das Sekretariat die laufenden Geschäfte der KMK erledigt. Das Sekretariat ist eine Dienststelle des Landes Berlin im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung und wird überwiegend durch die Bundesländer finanziert, deren Anteil nach dem Königsteiner Schlüssel bemessen wird (Anteil Berlins 2007: rd. 5 v. H.). Darüber hinaus werden Transfermittel u. a. durch die EU und das Auswärtige Amt zur Verfügung gestellt. Nach dem Stellenplan 2007 ist das Sekretariat mit insgesamt 200,9 Stellen (darunter 16,5 für Sonderprogramme fremdfinanziert) ausgestattet und wie folgt gegliedert:

Ansicht 34: Ist-Organigramm



Die Bereiche sind nach der Stellenbesetzungsliste folgendermaßen ausgestattet:

Ansicht 35: Stellenausstattung

Leitung, Zentralbereich	13,0 Stellen
Abt. I Allgemeine Dienste	37,5 Stellen
Abt. II Schulen	26,9 Stellen
Abt. III Hochschulen, Forschung, Kunst	18,8 Stellen
Abt. IV Qualitätssicherung, Internationale und europäische Angelegenheiten, Statistik	25,8 Stellen
Abt. V Pädagogischer Austauschdienst	50,9 Stellen
Abt. VI Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen	28,0 Stellen

Zur Zeit der Prüfung hatte das Sekretariat der KMK drei Standorte in Bonn und einen in Berlin. Räume in einem weiteren Dienstgebäude in Bonn sind im Jahr 2007 aufgegeben worden.

101

Aufgaben des Sekretariats sind die Geschäftsführung für die Organe und Gremien, die Koordinierung der sich daraus ergebenden inhaltlichen Arbeiten sowie besondere überregionale Dienste im Auftrag der Bundesländer. Es bereitet insbesondere die Plenar-, Ausschuss- und Kommissionssitzungen der KMK vor und ist mit der Auswertung und ggf. Durchführung der Beratungsergebnisse befasst. Zu seinen weiteren Aufgaben gehört die laufende Unterrichtung der Organe und Ausschüsse über Pläne und Maß-

nahmen von Bundesstellen und überregionalen Organisationen. Es ist außerdem gemeinsame Kontaktstelle der Kultusministerien der Länder zu den Behörden des Bundes und der EU sowie zu überregionalen Institutionen und Verbänden. Das Sekretariat nimmt auch internationale Aufgaben und Kontakte der Länder wahr, u. a. für das Auslandsschulwesen, den internationalen Austausch im Schulbereich und die Bewertung ausländischer Bildungsnachweise. Durch die Stärkung der Bundesländer infolge der Föderalismusreform ergibt sich ein zusätzlicher Bedarf nach länderübergreifender Koordinierung. Das Sekretariat der KMK hat hierfür einen Mehrbedarf von fünf Stellen geltend gemacht.

- 102 Verschiedene Bundesländer haben in den vergangenen Jahren, insbesondere seit dem Jahr 2004, Arbeitsweise und Personalausstattung des Sekretariats kritisiert. Seit dem Jahr 2002 hat es 18,5 Stellen eingespart. Aufgabenkritische Überlegungen wurden dabei allerdings nicht angestellt.

Der Rechnungshof hat nunmehr mit Unterstützung eines Beratungsunternehmens von Juni 2007 an eine Organisationsuntersuchung durchgeführt, mit der Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation aufgezeigt, konkrete Vorschläge zur Beseitigung entwickelt und Verbesserungsmöglichkeiten genannt werden. Ziel war es festzustellen, mit welchem Aufgabenbestand, mit welcher Personal- und Sachausstattung und in welcher Aufbauorganisation das Sekretariat die ihm übertragenen Ziele wirkungsvoll und effizient erreichen kann. Der Rechnungshof sieht das größte Einsparpotenzial in den nachfolgend genannten Optimierungsempfehlungen.

- 103 Das Sekretariat mit seinen 200 Stellen ist neben der Leitung in 31 Referate gegliedert. Die durchschnittliche Ausstattung je Referat liegt bei sechs Dienstkräften; die Leitungsspannen variieren zwischen 1 : 2 und 1 : 14. Die zahlreichen Kleinstreferate sind sachlich nicht begründet und stehen dem Ziel einer schlanken Verwaltung entgegen. Zudem ist die fachliche Zuordnung der Aufgaben auf die Referate häufig nicht sachgemäß. Der Rechnungshof hält deshalb folgende Veränderungen für eine **aufbauorganisatorische Straffung und Zusammenführung von Aufgaben** für erforderlich:

- Die Abteilung I (Allgemeine Dienste) sollte künftig in zwei Referate gegliedert werden. Die bisher in den Referaten I A und I B wahrgenommenen Aufgaben von Haushalt, Personal und Organisation könnten ebenso in einem Referat zusammengeführt werden wie die Aufgabenbereiche IT und Innerer Dienst, die bisher auf die Referate I C und I E aufgeteilt waren. Durch Aufgabenstraffung, Wegfall sowie Verlagerung von Fachaufgaben in die koordinierenden Abteilungen oder auf Dritte könnte die Ausstattung der Abteilung I um rd. 15 Stellen reduziert werden.

- Bei der Abteilung II (Schulen) könnte das Referat II D nach Wegfall der Aufgaben und Stellen der Zentralstelle für Normungsfragen und Wirtschaftlichkeit im Bildungswesen mit dem Referat II C (Auslandsschulwesen) zusammengeführt werden. Es sollte zudem rechtlich geprüft werden, ob die bisher im Referat II C wahrgenommenen Aufgaben im Umfang von 2,4 Stellen für das Deutsche Sprachdiplom auf die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen beim Bundesverwaltungsamt verlagert werden können.
- In der Abteilung IV (Qualitätssicherung, Internationale und europäische Angelegenheiten, Statistik) werden überwiegend Querschnittsaufgaben wahrgenommen, die sowohl die Abteilung II (Schulen) als auch die Abteilung III (Hochschulen, Forschung, Kunst) tangieren. Zudem sind die Leitungsspannen in drei von vier Referaten sehr gering. Die Abteilung IV sollte daher aufgelöst werden; ihre Aufgaben könnten unter fachlichen und organisatorischen Gesichtspunkten den bisherigen Abteilungen II und III zugeordnet werden. Durch die Zusammenlegung der in den Referaten I D und IV D wahrgenommenen Zuständigkeiten für statistische Berichte in einem neuen Referat der Abteilung II ließen sich Standards vereinheitlichen und Synergieeffekte erzielen. Damit wären je eine Stelle im höheren und gehobenen Dienst entbehrlich.

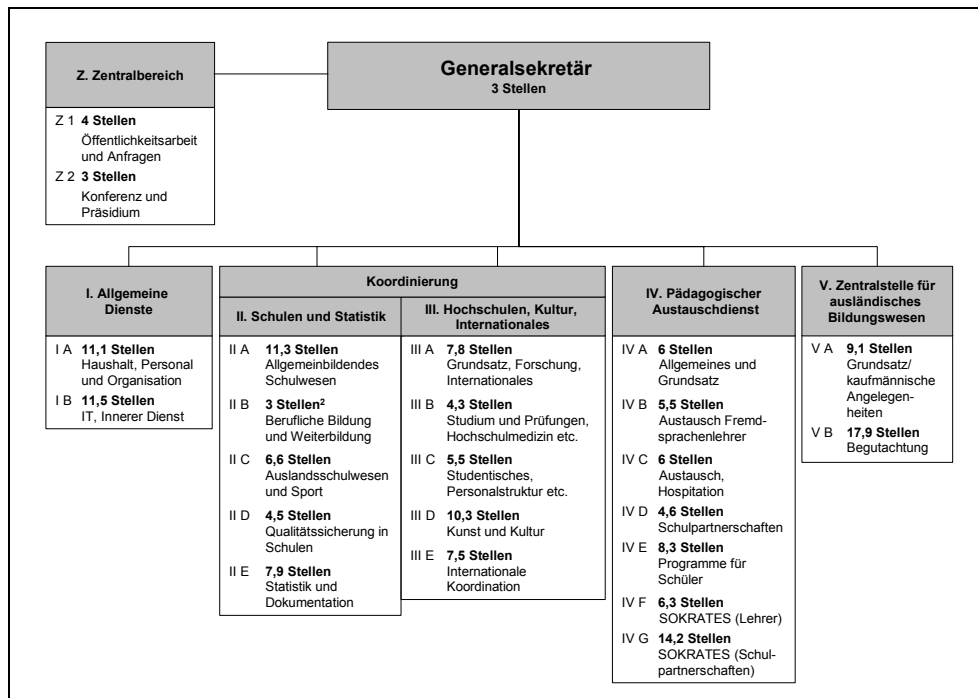
Darüber hinaus sollte die Leitung des Sekretariats dafür sorgen, dass ein Geschäftsverteilungsplan nach § 13 GGO I und ein Aktenplan nach § 64 GGO I aufgestellt und fortgeschrieben werden.

104 Über die aufbauorganisatorischen Veränderungen hinaus sind folgende **weitere Stelleneinsparungen** möglich:

- Die Geschäftsordnung sieht die Position einer ständigen Vertretung des Generalsekretärs nicht vor. Diese Funktion sollte bei der Größe der Einrichtung mit der Leitung einer Abteilung verknüpft werden. Eine Abteilungsleiterstelle mit der BesGr. B 3 könnte dann entfallen.
- Das Sekretariat verfügt für den unmittelbaren Leitungsbereich (Generalsekretär, ständige Vertretung in Bonn) über drei Stellen mit Vorzimmeraufgaben. Im Fall einer Verstärkung des Sekretariats am Standort Berlin (T 109) können zwei Vorzimmerstellen in Bonn ersatzlos entfallen.
- Die Referate in den koordinierenden Abteilungen (Abteilung II bis IV) sind sehr unterschiedlich mit Stellen im mittleren Dienst für Sachbearbeitung und Schreibtätigkeiten ausgestattet. In den bisherigen Referaten III A 1 bis III A 3 wird eine Poollösung für die Erledigung solcher Assistenz Tätigkeiten praktiziert. Im Verhältnis zur Ausstattung des höheren und des gehobenen Dienstes beträgt der Anteil des Personals im mittleren Dienst 15 v. H. Würde diese Relation in den übrigen koordinierenden Abteilungen angewandt, könnte dies zu einem Minderbedarf von bis zu 4,7 Stellen im mittleren Dienst führen.

105 Aus den Vorschlägen ergibt sich nachstehende Soll-Struktur:

Ansicht 36: Soll-Organigramm und Ausstattung¹



¹ Abweichungen zu den im Bericht des Beratungsunternehmens ausgewiesenen Vollzeit-
äquivalenten wegen Umrechnung in Stellen

² zuzüglich zwei Abordnungen

Insgesamt könnte durch die in T 103 und 104 genannten Maßnahmen der Personalbedarf im Umfang von 21,7 Stellen in einem Realisierungszeitraum bis zum Jahr 2016 reduziert werden. Die derzeitigen 16,5 Stellen mit Wegfallvermerk sind darin enthalten, sodass sich ein zusätzlicher Minderbedarf von 5,2 Stellen ergibt.

106 Die **IT-Ausstattung im Sekretariat** ist sehr heterogen und nicht geeignet, den hohen Abstimmungsbedarf innerhalb des Sekretariats und zwischen seinen Standorten sowie mit der Vielzahl der externen Kooperationspartner zu unterstützen. Zur Vereinheitlichung der IT-Infrastruktur sollte deshalb ein Konzept erstellt werden, das verbindliche Standards für die Software- und Hardwareausstattung sowie den IT-Benutzerservice im Sekretariat festlegt. Solange das Sekretariat auf mehrere Standorte verteilt ist, sollte ein standortübergreifendes Netzwerk installiert werden. Für hausinterne Terminabstimmungen und -bekanntmachungen sollte die Kalenderfunktion des eingesetzten Kommunikationsprogramms GroupWise verstärkt genutzt werden. Für die im Pädagogischen Austauschdienst (Abteilung V) durchgeführten Programme sollte eine professionelle Datenbank entwickelt werden, um die Arbeitsabläufe zu verbessern. Die Vorschläge für den IT-Einsatz tragen wesentlich zur Geschäftsprozessoptimierung bei und können nach Erfahrungswerten den Personalbedarf des Sekretariats um weitere mindestens 10 v. H. oder zwölf Stellen reduzieren.

107 Die Kernaufgabe des Sekretariats ist die Geschäftsführung der Sitzungen der Gremien der KMK. Dies erfordert auf der organisatorischen Seite ein professionelles **Sitzungsmanagement** (Räume, Einladungen etc.) und optimale Kommunikations- und Informationsflüsse zu internen und externen Teilnehmern. Inhaltlich erfordert ein **Gremienmanagement** die fristgerechte und effiziente Vor- und Nachbereitung der Sitzungen. Die Zahl der Gremien ist im Zuge der KMK-Reform im Jahr 2004 zwar von 31 auf 14 reduziert worden. Da die Gremien aber „Ad-hoc-Arbeitsgruppen“ einrichten dürfen, bestanden zum Zeitpunkt der Prüfung 43 Arbeitsgruppen.

Da die Gremien und die Arbeitsgruppen von den Referaten sehr unterschiedlich betreut werden und teilweise sehr aufwendig arbeiten, hat der Rechnungshof für diese Kernprozesse eine wirtschaftlichere Arbeitsweise vorgeschlagen:

- Das Sitzungsmanagement und die inhaltliche Gremienbetreuung sollten in standardisierter Form vereinheitlicht werden. Hierzu wird auch die Sitzungsmanagement-Software ALLRIS empfohlen, die bereits in Berlin eingesetzt wird und lizenzkostenfrei vom Sekretariat genutzt werden könnte.
- Durch die Einführung eines Berichterstattersystems, bei dem das vorgeschlagene Gremiumsmitglied die Bearbeitung federführend übernimmt, indem es klärungsbedürftige Fragen formuliert, mit den übrigen Mitgliedern abstimmt und dann die Ergebnisse dem Gremium vorlegt, könnte die Zahl der Ad-hoc-Arbeitsgruppen deutlich reduziert werden.

108 Die Organisationsstruktur im Sekretariat ist dadurch gekennzeichnet, dass koordinierende Abteilungen in einer Linie neben operativ tätigen Abteilungen stehen. Um eine wirtschaftlichere Lösung zu erreichen, hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die besonderen überregionalen Dienste, d. h. den Pädagogischen Austauschdienst (Abteilung V) und die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (Abteilung VI), entsprechend den Regelungen des § 2 VGG als **Leistungs- und Verantwortungszentren** zu organisieren. Damit verbunden wäre die Übertragung der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung und die Führung über Zielvereinbarungen. Auch für die übrigen Abteilungen sollten die Regelungen des VGG umgesetzt werden.

109 Nach einem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 2007 sollen mit den Abteilungen II und IV weitere Teile des Sekretariats nach Berlin verlagert werden. Mit diesem Teilumzug würden dann vom Jahr 2009 an rd. 60 Dienstkräfte in Berlin und rd. 120 Dienstkräfte in Bonn tätig sein. Der Rechnungshof sieht ebenso wie das Beratungsunternehmen ein großes Optimierungspotenzial in der **Zusammenführung** des Sekretariats der KMK **an einem Standort in Berlin**. Dieser Vorschlag geht über

die bisherige Entscheidung hinaus, den Standort Berlin nur auszubauen. Mit der Zusammenführung des Sekretariats an einem Standort könnten jedoch weitere Effizienzpotenziale erschlossen werden. Neben aufbau- und ablauforganisatorischen Synergieeffekten durch den Wegfall von Aufgabendopplungen bei den Allgemeinen Diensten wird der Aufwand in den koordinierenden Bereichen gesenkt. Darüber hinaus könnten weitere Stellen im Empfangs- und Assistenzbereich eingespart und zusätzliche Minderausgaben bei den Mieten und der IT-Infrastruktur erreicht werden.

- 110 Das Sekretariat der KMK hat in seiner Stellungnahme, die dem Präsidium der KMK vorgelegen hat, eingewandt, dass die Aufteilung des Sekretariats auf die Standorte Berlin und Bonn eine politische Entscheidung der Ministerpräsidentenkonferenz sei, der sich alle Organisationsüberlegungen unterzuordnen haben. Damit würden auch aufbauorganisatorische Strafvorschläge teilweise kein Gewinn sein, wenn z. B. die neue Abteilung III künftig auf zwei Standorte verteilt werden würde. Auch den Vorschlag, die ständige Vertretung des Generalsekretärs mit der Leitung einer Abteilung zu verknüpfen, hält das Sekretariat für nicht vertretbar, weil damit das „politische Gleichgewicht an der Spitze empfindlich gestört würde“. Damit könnten einige Personaleinsparvorschläge nicht realisiert werden. Da die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung im Präsidium vertreten ist, hat sie keine gesonderte Stellungnahme abgegeben.

Der Rechnungshof hält es aus Wirtschaftlichkeitsgründen für dringend geboten, die Standortentscheidung zumindest für die koordinierenden Bereiche zu überdenken, weil nur so die Arbeit der unterschiedlichen zahlreichen Gremien effizient unterstützt werden kann und Personaleinsparungen möglich sind. Diese Bereiche weiterhin auf zwei Standorte aufzuteilen, behindert die Facharbeit ganz erheblich. Für die jetzigen Abteilungen V und VI wäre es ohne große zusätzliche Aufwendungen denkbar, sie mit insgesamt rd. 80 Mitarbeitern am Standort in Bonn zu belassen. Die Funktion der ständigen Vertretung des Generalsekretärs mit einer der beiden neuen größeren Abteilungen zu verbinden, hält der Rechnungshof weiterhin für sachgerecht.

Aufgrund der Vorschläge des Rechnungshofs zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation könnten neben den bereits mit Wegfallvermerken versehenen Stellen weitere 5,2 Stellen eingespart werden (T 105). Darüber hinaus werden erhebliche Synergieeffekte in Höhe von etwa zwölf Stellen durch den verstärkten Einsatz von IT (T 106) erwartet. Für den Aufgabenzuwachs durch die Föderalismusreform können die durch die Fusion der Referate I D und IV D frei werdenden zwei Stellen (T 103) in Anspruch genommen werden. Außerdem hält es der Rechnungshof für gerechtfertigt, für eventuell weitere zusätzlich benötigte Stellen den Mehrbedarf durch eigene personalwirtschaftliche Maßnahmen zu realisieren.

111 **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung und das Sekretariat**

- die vorgeschlagenen aufbauorganisatorischen Maßnahmen zur Straffung und Zusammenführung von Aufgaben und zu Personaleinsparungen umsetzen,
- die IT-Infrastruktur modernisieren und vereinheitlichen, um die Arbeitsfähigkeit des Sekretariats effizienter zu gestalten,
- die Organisation der Gremienarbeit entsprechend seinen Vorschlägen verbessern,
- insbesondere in den Abteilungen V und VI Leistungs- und Verantwortungszentren bilden und
- die Zusammenführung des Sekretariats der KMK an einem Standort in Berlin prüfen.

2. Vermeidbare Unterrichtsausfälle durch Mängel in der Schulorganisation

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung des Unterrichtsausfalls Mängel in der Schulorganisation in erheblichem Umfang festgestellt, die dazu führten, dass Unterricht ausfiel oder nicht fachgerecht vertreten wurde. Abgesehen davon, dass der Absicherung des Unterrichts nicht immer die gebotene Priorität eingeräumt wird, wurden vielfach nicht alle erforderlichen und möglichen Maßnahmen getroffen, um den Unterrichtsausfall zu reduzieren. Die Vertretungsproblematik wird noch dadurch verschärft, dass die von jeder Lehrkraft zu leistenden Soll-Pflichtstunden nicht immer erbracht werden (Minderstunden) und am Monatsende „verfallen“; geleistete Mehrarbeit wird demgegenüber fortgeschrieben.

2.1 Einleitung

112 Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen und in den Medien wird seit Jahren auf den hohen Unterrichtsausfall in den Berliner Schulen hingewiesen. Der Rechnungshof hat nach Prüfung des Datenmaterials im Bereich Schulstatistik der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung an drei ausgewählten Gymnasien

- die unterschiedlichen organisatorischen Maßnahmen geprüft, mit denen die Schulen dem Unterrichtsausfall begegnen und ob sie für eine landesweite Anwendung geeignet sind,

- die getroffenen Vertretungsmaßnahmen dahingehend untersucht, ob und zu welchem Anteil fachgerecht und fachfremd vertreten wurde, und
- die Gründe für den Vertretungsbedarf und Unterrichtsausfall analysiert, um Vorschläge zur Verringerung unterbreiten zu können.

Hierfür wurden die Daten der Gymnasien von jeweils einer Klasse der Klassenstufen 7 bis 11 und für die Oberstufe von zwei Profilkursen, vier Leistungskursen und vier Grundkursen im Schuljahr 2005/2006 jeweils für vier Monate (September, November, Januar und März) erhoben und ausgewertet.

2.2 Absicherung des Unterrichts

- 113 Nach den Richtlinien für die Lehrerstundenzumessung und die Organisation der öffentlichen Berliner Schulen der Senatsverwaltung für das Schuljahr 2005/2006 - Rundschreiben II Nr. 54/2005 - stand jeder Schule ein Vertretungszuschlag von insgesamt 5 v. H. des anerkannten Unterrichtsbedarfs (einschließlich langfristig erkrankter Lehrkräfte) zur Verfügung.

Der Lehrkräftebedarfsfeststellung der Senatsverwaltung ist zu entnehmen, dass die **Unterrichtsversorgung in den geprüften drei Gymnasien** zum Stichtag 1. November 2005 rechnerisch sichergestellt war. In einer Schule lag die Ausstattung mit einem Versorgungsgrad von 111,06 v. H. (ohne nicht verfügbare Lehrkräfte) deutlich über dem von der Senatsverwaltung angestrebten Wert.

- 114 Der Rechnungshof hat folgende Anteile von **Vertretung und Unterrichtsausfall** an den planmäßigen Unterrichtsstunden im Prüfungszeitraum ermittelt:

Ansicht 37: Verteilung der geprüften Unterrichtsstunden

Schule	Unterricht nach Plan	Vertretung	Ausfall	ohne Angaben ¹
	- v. H. -			
A	90,2	2,9	6,4	0,5
B	88,9	7,7	3,2	0,2
C	87,0	4,2	8,5	0,3

¹ Daten, die weder als Vertretungsmaßnahme noch als Unterrichtsausfall eindeutig ermittelt werden konnten

Auf die geprüften Unterrichtsstunden bezogen, ergaben sich folgende Anteile für Vertretungsbedarf, tatsächliche Vertretungen und Unterrichtsausfall:

Ansicht 38: Vertretungsbedarf insgesamt

Schule	Anzahl geprüfter Unterrichtsstunden	darunter fielen zur Vertretung an		davon wurden vertreten ¹		davon fielen aus		davon ohne Angaben ²	
		absolut	v. H.	absolut	v. H.	absolut	v. H.	absolut	v. H.
A	3 879	380	9,8	112	29,5	247	65,0	21	5,5
B	3 792	421	11,1	291	69,1	120	28,5	10	2,4
C	4 128	535	13,0	173	32,3	350	65,4	12	2,3
Insgesamt	11 799	1 336	11,3	576	43,1	717	53,7	43	3,2

¹ fachgerecht, fachfremd und mit Aufgabenblättern

² Daten, die weder als Vertretungsmaßnahme noch als Unterrichtsausfall eindeutig ermittelt werden konnten

Über den geprüften Zeitraum von vier Monaten fielen von den zu erteilenden Unterrichtsstunden insgesamt 11,3 v. H. zur Vertretung an. An den drei Schulen sind im Prüfungszeitraum insgesamt 717 Unterrichtsstunden ausgefallen.

Von den zur Vertretung angefallenen Stunden wurden im Gesamtergebnis durchschnittlich 43 v. H. vertreten, mehr als die Hälfte der Unterrichtsstunden (54 v. H.) fiel aus. Im Einzelergebnis ragte die Schule B positiv mit einer Vertretungsquote von 69 v. H. deutlich heraus. In den beiden anderen Schulen wurde nur etwa jede dritte Stunde vertreten.

- 115 Die sehr unterschiedlichen Vertretungsquoten sind in den geprüften Schulen auf deutliche Unterschiede in den schulinternen Vertretungsgrundsätzen sowie bei der Planung des Unterrichts und damit beim Einsatz der tatsächlich zur Verfügung stehenden Lehrerstunden zurückzuführen. In der Schule mit der höchsten Vertretungsquote (Schule B) hat die Absicherung des Unterrichts absoluten Vorrang vor einem zusätzlichen Kursangebot. Demgegenüber nimmt beispielsweise die Schule mit der schlechtesten Vertretungsquote (Schule C), die über ein umfangreiches Kursangebot verfügt, hohe Klassenfrequenzen und Unterrichtsausfall bewusst in gewissem Maß in Kauf.

Insgesamt wird deutlich, dass bei Vertretungsfällen nicht immer in dem erforderlichen Umfang organisatorische Maßnahmen ergriffen werden, um den Unterrichtsausfall zu reduzieren und dem Anspruch der Schüler auf Unterricht gerecht zu werden.

- 116 Nach dem Rundschreiben LSA Nr. 28/2001 vom 24. April 2001 haben Berliner Schüler Recht auf eine vollständige Unterrichtsversorgung. Daher sind alle organisatorischen und personellen Möglichkeiten einzusetzen, um einen Unterrichtsausfall im Interesse des Unterrichts- und Erziehungsauftrags auf das objektiv unvermeidbare Maß zu beschränken. Dabei hat Pflichtunterricht Vorrang vor Wahlunterricht und ebenfalls vor außerunterrichtlichen Aktivitäten. Die spezifische Vorgehensweise zur Stundenplanung und zur Vertretungsregelung legen die Schulleitung und die

schulischen Gremien auf der Grundlage der bestehenden rechtlichen Bestimmungen fest.

Der Rechnungshof hat in den geprüften Schulen wesentliche Unterschiede bei der **Organisation von Vertretungen** festgestellt:

- Die Schule B plant, anders als die Schulen A und C, bereits bei der Stundenplanerstellung eine Vertretungsreserve ein, um insbesondere die ersten und letzten Unterrichtsstunden des Tages (Randstunden) abzusichern und genauso häufig vertreten lassen zu können, wie andere Stunden.
- Während die letzten Unterrichtsstunden an der Schule B konsequent vertreten werden, nehmen es die anderen beiden Schulen hin, dass diese Stunden überwiegend ausfallen.
- Die Schulen A und C setzen vorrangig Lehrkräfte für die Vertretung ein, die die betreffende Klasse kennen, wodurch es häufig zu fachfremder Vertretung kommt. Fachlehrkräfte werden erst dann eingesetzt, wenn nur klassenfremde Lehrkräfte zur Verfügung stehen. Lediglich in der Schule B hat die Vertretung durch Fachlehrkräfte oberste Priorität. Sie macht von der Möglichkeit des Ringtausches Gebrauch, um fachgerechte Vertretung zu gewährleisten.
- In der Schule A wird Unterricht in den 12. und 13. Jahrgangsstufen bei kurzfristigen Vertretungssituationen erst nach einer Woche vertreten.
- Die Schulen A und C legen bei der Vertretung Wert darauf, dass die Lehrkräfte am Tag möglichst nicht mehr als sechs Stunden unterrichten und in der Woche nicht mehr als zwei Vertretungsstunden leisten, um Mehrarbeit zu vermeiden. Sie wird in keiner der geprüften Schulen angeordnet.

Zielvereinbarungen mit der regionalen Schulaufsicht zur Verbesserung der Unterrichtsorganisation waren in keiner der Schulen geschlossen worden, obwohl sie in die von der Senatsverwaltung statistisch ausgewertete Gruppe der „Schulen mit überdurchschnittlichem Vertretungsanfall bei gleichzeitig überdurchschnittlichem Unterrichtsausfall“ gehören.

117 Darüber hinaus wichen die **tatsächlich umgesetzten** Organisationsmaßnahmen bei Vertretungsbedarf in der Praxis teilweise von den schulinternen **Grundsätzen** ab:

- Die Schulen A und C haben trotz des Vorrangs der Unterrichtsabdeckung häufig nur einen Tausch von Stunden im Tagesplan vorgenommen. Diese Maßnahme diente überwiegend dazu, die mittleren Unterrichtsstunden abzudecken, stellte aber keine echte Vertretungsmaßnahme dar. Randstunden fielen in der Konsequenz aus.

- Die Schule B hat ihren Grundsatz, Vertretungsunterricht auch in der Oberstufe sicherzustellen, nicht realisiert. Mehr als die Hälfte der vertretenen Stunden wurden allerdings mit der anerkannten Vertretungsmaßnahme „Vergabe von Aufgabenblättern“ organisiert.

Alle drei Schulen haben ihren Grundsatz, bei **langfristig bekanntem Vertretungsbedarf** - z. B. bei Teilnahme der Fachlehrkraft an einer Fortbildung oder Klassenfahrt - Unterrichtsmaterialien für die vertretende Lehrkraft zur Verfügung zu stellen, weder im Vorfeld angemessen geplant noch situationsgerecht umgesetzt. Im Prüfungszeitraum fielen zwischen 33 v. H. und 61 v. H. der Unterrichtsstunden aus, die fortbildungsbedingt hätten vertreten werden müssen. In einer Schule (Schule A) mit verhältnismäßig hohem Unterrichtsausfall waren die Fortbildungsanträge dennoch überwiegend mit dem Hinweis versehen, dass durch die Fortbildung kein Unterricht ausfalle.

- 118 Ein besonderes Problem stellen Vertretungen in den Morgenstunden dar, wenn Lehrkräfte plötzlich erkrankt sind. In diesem Fall muss eine spontane Vertretung („**ad-hoc-Vertretung**“) ermöglicht werden. Dazu ist der Vertretungseinsatz von Lehrkräften in den Anfangsstunden vorsorglich einzuplanen.

In den drei geprüften Schulen war dieses Konzept, das zumindest eine fachfremde Vertretung gewährleistet, bekannt, wurde aber unterschiedlich ein- oder umgesetzt:

- Nur die Schule B plant bereits im Stundenplan der Lehrkräfte Vertretungsstunden ein, die morgens für ad-hoc-Vertretungen genutzt werden (Pflichtvertretung).
- Die Schule A kennt das Prinzip dieser Form von Bereitschaftsdienst, setzt es allerdings nicht konsequent um. Dort sollen morgens zwei Lehrkräfte für Vertretungen anwesend oder erreichbar sein, in der Praxis war jedoch nach eigenen Angaben überwiegend nur eine anwesend.
- In der Schule C steht morgens regelmäßig keine Vertretungslehrkraft zur Verfügung, obwohl häufig die ersten Stunden aus unterschiedlichen Gründen ausfielen.

Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, den Unterricht auch in den Morgenstunden zu vertreten und dafür entsprechende Vorkehrungen zu schaffen. Er ist der Auffassung, dass die Absicherung des Unterrichts im Vertretungsfall Vorrang insbesondere vor freiwilligen Schulangeboten haben muss. Die unzureichende Planung von Vertretungsreserven und Springstunden ebenso wie der Verzicht auf Mehrarbeit in unumgänglichen Fällen ist mit dem Grundsatz, dass die Erteilung von Unterricht Priorität hat, nicht zu vereinbaren.

Die Senatsverwaltung verweist in ihrer Stellungnahme ausdrücklich auf ihre unverändert gültigen Empfehlungen zur Verringerung von Unterrichtsausfall und Maßnahmen der Absicherung des Pflichtunterrichts. Die Absicherung des Unterrichts und das Bereithalten zusätzlicher Stunden für Vertretungsunterricht habe Vorrang vor einem zusätzlichen Kursangebot. Ein systematischer Zusammenhang zwischen der personellen Ausstattung der Schulen mit Lehrkräften und dem Unterrichtsausfall sei nicht gegeben. Auch sie sei der Auffassung, dass Unterrichtsausfall weniger ein Ressourcenproblem, sondern häufig ein Managementproblem sei. So würden organisatorische Maßnahmen, wie z. B. die Anordnung von Mehrarbeit, nicht hinreichend ausgeschöpft, um den Unterrichtsausfall auf das unumgängliche Maß zu reduzieren. Auch halte sie die Erarbeitung eines schuleigenen Konzepts zur Vermeidung von Unterrichtsausfall und dessen Umsetzung für wichtig.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es angesichts der festgestellten organisatorischen Mängel geboten, dass die Senatsverwaltung auch darüber wacht, dass ihre Empfehlungen zur Verringerung von Unterrichtsausfall und Absicherung des Pflichtunterrichts von den Schulen durch entsprechende organisatorische Maßnahmen umgesetzt werden.

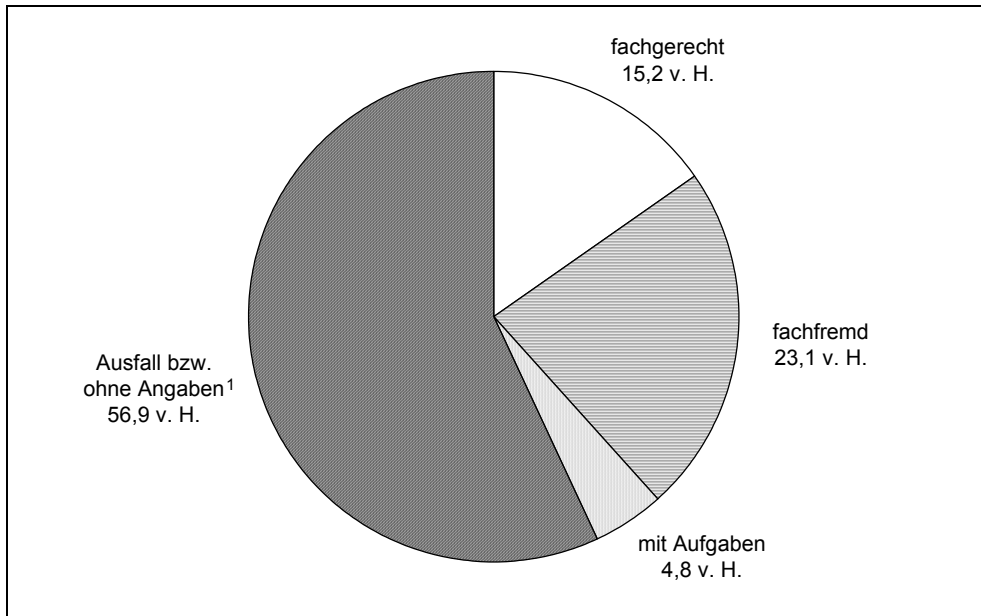
Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung im Rahmen der Schulaufsicht sicherstellt, dass die Berliner Schulen alle organisatorischen Maßnahmen ausschöpfen, um den Unterrichtsausfall auf das unumgängliche Maß zu reduzieren, und dabei der Absicherung des Unterrichts im Vertretungsfall Vorrang insbesondere gegenüber freiwilligen Schulangeboten einräumen.

2.3 Fachgerechte Vertretung

119 Seit dem Schuljahr 2004/2005 wird in der Unterrichtsausfall- und Vertretungsstatistik der Senatsverwaltung nicht mehr zwischen **fachgerechter und fachfremder Vertretung** unterschieden. Es ist demnach nicht erkennbar, ob beispielsweise eine zur Vertretung angefallene Mathematikstunde mit Mathematik oder Erdkunde vertreten wurde. Wird Unterricht fachfremd durchgeführt, gilt er als vertreten und damit nicht als ausgefallen. Das Gleiche gilt, wenn sich die Vertretung auf Aufsicht oder Hausaufgabenbetreuung reduziert. Über die inhaltliche Ausgestaltung des Vertretungsunterrichts im Einzelnen geben allenfalls Eintragungen im Klassenbuch Aufschluss.

Nach Angaben der Senatsverwaltung ist allein nach der Ausbildung der Vertretungslehrkraft zu beurteilen, ob eine Vertretungsstunde fachgerecht durchgeführt wurde, unabhängig davon, wie die Stunde tatsächlich ausgestaltet wurde. Für das vorgegebene Ziel, den Rahmenlehrplan zu erfüllen, ist aber eine fachgerechte Vertretung am Unterrichtsstoff zu messen. Der Rechnungshof hat die Vertretungsformen in den drei geprüften Schulen anhand der Einträge in den Klassenbüchern stichprobenartig ermittelt und bewertet:

Ansicht 39: Umgang mit Vertretungsbedarf

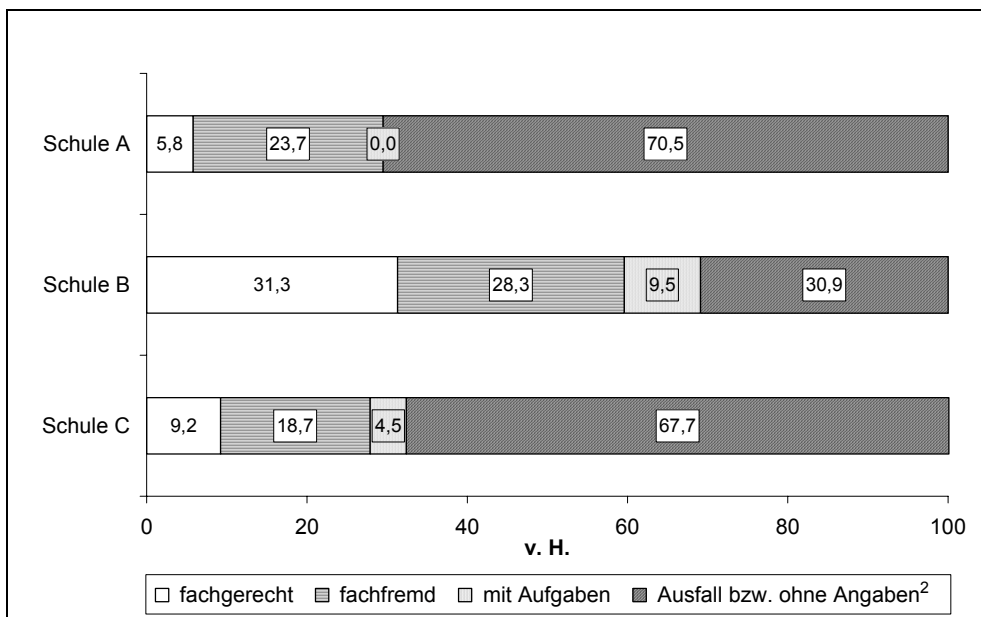


¹ Daten, die weder als Vertretungsmaßnahme noch als Unterrichtsausfall eindeutig ermittelt werden konnten

Im Ergebnis wurde kaum jede 7. Stunde fachgerecht vertreten (15 v. H.).

In den einzelnen geprüften Schulen ist der Anteil der fachgerechten und fachfremden Vertretung sehr unterschiedlich.

Ansicht 40: Vertretungsmaßnahmen¹



¹ in Bezug auf die zur Vertretung angefallenen Unterrichtsstunden

² Daten, die weder als Vertretungsmaßnahme noch als Unterrichtsausfall eindeutig ermittelt werden konnten

Während in Schule B jede 3. Stunde fachgerecht vertreten wurde, war das in Schule C nur für jede 11. Stunde und in Schule A sogar nur für jede 17. Stunde der Fall. Der Gesamtanteil für fachgerechte und fachfremde Vertretung lag in Schule B bei 60 v. H. und war damit doppelt so hoch wie in den beiden anderen Schulen. An den Schulen A und C war der Anteil an fachgerechter Vertretung mit 5,8 v. H. und 9,2 v. H. auffallend niedrig. Zwar kann sich in der Summe der Vertretungsstunden spezifischer Fachbedarf im Laufe des Schuljahres ausgleichen. Dies unterliegt aber allein dem Zufall. Schulleitungen sollten daher besonders darauf hinwirken, dass Vertretungsbedarf fachgerecht abgedeckt wird.

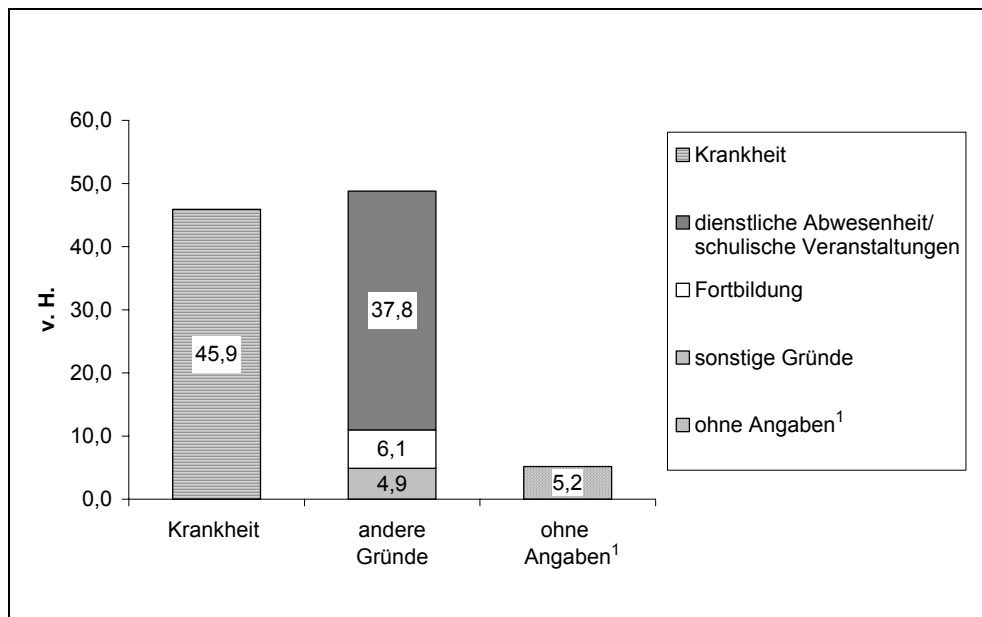
Die Senatsverwaltung beabsichtigt, im Frühjahr 2009 eine Entscheidung über das Fortbestehen der Unterrichtsausfall- und Vertretungsstatistik zu treffen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung sicherstellt, dass alle Berliner Schulleitungen vorrangig auf eine fachgerechte Vertretung nach Stundenplan hinwirken. Die Schulaufsicht sollte die Maßnahmen der Schulleitungen im Interesse einer hohen Unterrichtsqualität zeitnah beobachten und ggf. steuernd eingreifen. Darüber hinaus wird empfohlen, die Unterrichtsausfall- und Vertretungsstatistik beizubehalten sowie aus Gründen der Transparenz und Informationsgewinnung wieder zwischen fachfremder und fachgerechter Vertretung zu unterscheiden.

2.4 Gründe für Vertretungsbedarf

- 120 Nach dem Jahresbericht der Senatsverwaltung zum Unterrichtsausfall und Vertretungsunterricht in der Berliner Schule für das Schuljahr 2005/2006 war der Hauptgrund für Vertretungen der krankheitsbedingte Ausfall von Lehrkräften. Auch bei den drei vom Rechnungshof geprüften Gymnasien waren **Erkrankungen** der Lehrkräfte mit 45,9 v. H. Ursache des Vertretungsbedarfs. Dessen ungeachtet waren bei ihnen keine Ansätze für ein Gesundheitsmanagement festzustellen.

Insgesamt überwogen an den geprüften Schulen mit 48,8 v. H. aber andere Gründe für den Vertretungsbedarf:

Ansicht 41: Gründe für Vertretungsbedarf

¹ Unterrichtsstunden, für die der Grund des Vertretungsbedarfs nicht eindeutig zugeordnet werden konnte

Die Gruppe der **anderen Gründe** (nicht krankheitsbedingte Gründe) wurde in den drei untersuchten Schulen angeführt von der Kategorie „dienstliche Abwesenheit/schulische Veranstaltungen“. In diese Kategorie fallen - analog zur Schulstatistik - insbesondere folgende Gründe: Betriebspraktika, Elternsprechtage, Frauenversammlungen, Gesamtkonferenzen, Personalversammlungen, Prüfungen (Abitur, Mittlerer Schulabschluss), Schülerfahrten, Sportfeste, Studientage, Wandertage und Zensurenkonferenzen. Auch „Fortbildung“ und „sonstige Gründe“ waren häufige Ursachen für nicht regulären Unterricht. Unter die Kategorie „sonstige Gründe“ fällt überwiegend der Freistellungstag für Beamte, den Lehrkräfte gemäß § 2 a Abs. 1 der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamten innerhalb des Schuljahres frei wählbar nehmen können. Darüber hinaus fallen darunter auch Ausgleichstage für den Einsatz als Wahlhelfer und individuelle Gründe.

- 121 Der vom Rechnungshof festgestellte Vertretungsbedarf ist überwiegend auf organisatorische Regelungen zurückzuführen. Er hält es angesichts des seit Jahren hohen Vertretungsbedarfs und teilweise in der Folge nicht unerheblichen Unterrichtsausfalls für angezeigt, nunmehr konkrete Maßnahmen einzuleiten, um die Ausfallquoten zu reduzieren. Er hat deshalb beispielhaft Vertretungsgründe aufgelistet, bei denen Änderungen möglich sind:

Der Vertretungsbedarf aufgrund der Teilnahme an **Prüfungen** (Abitur, Mittlerer Schulabschluss, sonstige Klausuren) ist mit Anteilen zwischen 18 v. H. und 29 v. H. in zwei von drei Schulen erheblich. Der Umfang von Vertretungsfällen/des Unterrichtsausfalls durch Prüfungen könnte verringert werden, wenn beispielsweise für die an Prüfungen unbeteiligten Jahr-

gangsstufen zeitgleich ein Wandertag, eine Exkursion oder ein Hausarbeitstag stattfinden würden sowie mindestens ein Prüfungstag auf einen Samstag gelegt werden würde.

Nach dem Rundschreiben LSA Nr. 28/2001 haben **Gesamt- und Zensurenkonferenzen** grundsätzlich in der unterrichtsfreien Zeit stattzufinden. In den geprüften Schulen lag der Beginn der Konferenzen zwischen 13.00 Uhr und 17.00 Uhr, wodurch teilweise Unterricht ausfiel.

Nach den geltenden Vorschriften soll auch bei **Elternsprechtagen** Unterrichtsausfall möglichst vermieden werden. In zwei Schulen fiel nach der 4. bzw. 5. Stunde der Unterricht aus. Die Möglichkeit, den Elternsprechtage an einem Freitagnachmittag oder Samstagvormittag durchzuführen, sollte in Betracht gezogen werden. Dies würde zugleich den Interessen berufstätiger Eltern gerecht werden.

Obwohl es sich bei **Schülerfahrten** und der Teilnahme an **Fortbildungen** um planbare Vertretungsfälle handelt, fallen dennoch häufig Unterrichtsstunden dafür aus.

Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme eingeräumt, dass Elternsprechtage auch an einem Freitagnachmittag oder Samstagvormittag durchgeführt werden könnten. Eine Verkürzung des Unterrichts im Zusammenhang mit Elternsprechtagen sei nicht zulässig. Prüfungstage sollten für die unbeteiligten Jahrgangsstufen mit z. B. Wandertagen und Exkursionen verknüpft werden. Darüber hinaus hält es auch die Senatsverwaltung für sinnvoll, mindestens einen Prüfungstag auf einen Samstag zu legen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung sicherstellt, dass die Berliner Schulen

- **den Unterrichtsausfall aus Anlass von Prüfungen deutlich vermindern,**
- **die schulaufsichtlichen Vorgaben einhalten und bei jeglicher Art von Konferenzen und Dienstbesprechungen die Termine in die unterrichtsfreie Zeit legen, um Unterrichtsausfall zu vermeiden,**
- **die Elternsprechtage so terminieren, dass kein Unterricht ausfällt, und**
- **für im Voraus bekannte Vertretungsfälle entsprechende Maßnahmen planen, wie beispielsweise die Erarbeitung und den Austausch von Arbeitsunterlagen für die vertretende Lehrkraft.**

Darüber hinaus erwartet er mit Blick auf die hohen krankheitsbedingten Ausfälle, dass die Senatsverwaltung und die Berliner Schulen mit einem geeigneten Gesundheitsmanagement versuchen, diese Vertretungsfälle deutlich zu reduzieren.

- 122 Fortbildungen sind ein wesentlicher Baustein, um wirkungsvolle pädagogische Arbeit leisten zu können. Jede Lehrkraft ist zur Fortbildung verpflichtet. Dazu gehört grundsätzlich die Pflicht zur Teilnahme an Veranstaltungen in der unterrichtsfreien Arbeitszeit (§ 15 a Abs. 2 Lehrerbildungsgesetz).

Die Unterlagen zur **Fortbildung der Lehrkräfte** in den geprüften Schulen für das gesamte Schuljahr 2005/2006 wurden ausgewertet. Dabei wurde festgestellt, dass Fortbildungen, die zu keinem Vertretungsbedarf führten, den Schulleitungen nur bedingt bekannt sind.

Es wurden 174 dokumentierte Fortbildungen ermittelt, wovon 41 Fortbildungen keinen Vertretungsbedarf auslösten. Aus den restlichen Fortbildungen resultierten 514 Unterrichtsstunden, die zu vertreten waren; davon wurden nur 156 Stunden (30 v. H.) vertreten, obwohl der Vertretungsbedarf bei Fortbildungsveranstaltungen in der Regel im Voraus kalkulierbar ist.

Fällt eine Fortbildung in die Unterrichtszeit, müssen die Schulleitungen stärker als im bisherigen Maße die Vertretungsregelung sicherstellen, um Unterrichtsausfall zu vermeiden. Bei Genehmigung der Fortbildung muss die Vertretung festgelegt werden. Kann der Unterricht durch Vertretungsmaßnahmen nicht abgesichert werden, darf die Fortbildung grundsätzlich nicht genehmigt werden. Die Unterrichtsverpflichtung ist von den Schulleitungen vorrangig zu beachten.

Nach den Ausführungen der Senatsverwaltung orientieren sich die regionalen Schulaufsichten an dem Grundsatz, Fortbildungen in der unterrichtsfreien Zeit durchzuführen. Dieses Bemühen werde aber bei der Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen eingeschränkt. Darüber hinaus stimmt sie dem Rechnungshof zu, dass die Schulleitungen im Rahmen ihrer Personalsteuerung die Fortbildungen der Lehrkräfte vollständig zu erfassen haben.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung darauf hinwirkt, dass alle Berliner Schulen den planbaren fortbildungsbedingten Unterrichtsausfall durch organisatorische Vorkehrungen vermeiden. Die regionalen Schulaufsichten haben bei ihren Planungen der Fortbildungsangebote den Grundsatz einzuhalten, dass Fortbildungen in der unterrichtsfreien Zeit durchzuführen sind. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung sicherzustellen, dass die Schulleitungen die Fortbildung der Lehrkräfte im Rahmen der Personalsteuerung vollständig erfassen.

2.5 Pflichtstunden der Lehrkräfte

- 123 Die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit der vollbeschäftigten Lehrkräfte an den Gymnasien beträgt 26 Unterrichtsstunden. Diese Festlegung der zu unterrichtenden Wochenstunden ist der vom Arbeitgeber zeitlich und örtlich definierte Anteil der zu erbringenden Arbeitszeit (Deputatsmodell).

Von den Schulleitungen wird nach Abzug etwaiger Anrechnungs- und Ermäßigungsstunden die persönliche Pflichtstundenzahl einer jeden Lehrkraft ermittelt (**Soll-Pflichtstundenzahl**). Für diese Stunden wird die Lehrkraft stundenplanmäßig für Unterricht eingeteilt. Werden Lehrkräfte wegen der unterschiedlichen Fächerkombinationen und ihrer Einsatzmöglichkeiten unterhalb ihres Pflichtstunden-Solls eingesetzt, sollen daraus resultierende verfügbare Stunden (**Minderstunden**) erfasst und vorrangig für Vertretungsunterricht verwendet werden (vgl. Merkblatt zur Vertretungsregelung der Senatsverwaltung). Werden diese Minderstunden von der Schulleitung nicht für Unterrichtszwecke verwendet, „verfallen“ diese am Ende des Kalendermonats. Die Lehrkräfte haben ihre Lehrverpflichtung zwar nicht erfüllt, sie gilt aber als geleistet.

Wird eine Lehrkraft über das wöchentliche Pflichtstunden-Soll hinaus für Vertretungen eingesetzt, liegt Mehrarbeit vor. Die **Mehrarbeit** und ihre Entschädigung werden in den bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen als Ausnahmetatbestand geregelt. Im Schuldienst wird Mehrarbeit definiert als Unterricht, der über die allgemein festgelegte wöchentliche Pflichtstundenzahl hinaus gegeben wird. Hierunter fällt auch erteilter Vertretungsunterricht. Innerhalb eines Kalendermonats werden Mehr- und Minderarbeit verrechnet, am Monatsende verbleibende Minderarbeit verfällt und hiermit auch die Möglichkeit, die Lehrkräfte im Folgemonat für Vertretungen einzusetzen, damit sie ihre Pflichtstunden nachträglich erfüllen. Die am Monatsende verbleibende Mehrarbeit wird dagegen fortgeschrieben.

Die aus schulorganisatorischen Gründen (vgl. T 120, 121) nicht geleisteten Pflichtstunden werden überwiegend nicht „nachgeleistet“.

An der Schule B, die nicht geleistete Pflichtstunden sehr umfassend erhebt, belief sich beispielsweise die Minderarbeit nach der monatlichen Verrechnung mit den geleisteten zusätzlichen Stunden für das gesamte Kollegium (37 Vollzeitlehrereinheiten) in einem Zeitraum von zwölf Monaten auf 1 172 Stunden. Dies entspricht einem ungenutzten Stellenanteil von 1,1 Vollzeitlehrereinheiten oder 45 000 €, der für Unterrichtszwecke genutzt werden könnte. Würden diese Daten beispielhaft für alle Lehrkräfte in den allgemeinbildenden Schulen (ohne Sonderschulen) hochgerechnet, ergäbe sich ein Finanzvolumen von 24 Mio. €, für das bezahlte Arbeitsleistung tatsächlich nicht erbracht wird.

Die Schulleitungen, die die tatsächlich geleisteten Unterrichtsstunden nicht der Soll-Verpflichtung gegenüberstellen, lassen ggf. vorhandene Unterrichtskapazitäten ungenutzt verfallen, statt sie insbesondere für Vertretungszwecke zu nutzen.

Minderstunden schulintern vollständig zu erfassen, bietet nach Auffassung des Rechnungshofs eine Grundlage für die Organisation des Personaleinsatzes in Vertretungsfällen. Die Lehrerarbeitszeit - einschließlich der Mehr- und Minderarbeit - monatsübergreifend innerhalb eines Schuljahres zu erfassen und fortzuschreiben, kann somit ein geeignetes Mittel sein, Unterrichtsausfall weiter zu reduzieren. Darüber hinaus ermöglichen

Lehrerarbeitszeitkonten eine gleichmäßige Abrechnung der Lehrverpflichtung (ausgehend von der für allgemeine Beamte geltenden regelmäßigen Arbeitszeit).

Die Senatsverwaltung hat bestätigt, dass Minderstunden gegenüber der Soll-Verpflichtung und Unterrichtsstunden, die aus schulorganisatorischen Gründen nicht gehalten werden können, vorrangig für Vertretungsunterricht genutzt werden sollten. Nicht geleistete Soll-Pflichtstunden ließen sich aufgrund derzeit geltender rechtlicher Regelungen jedoch nicht fortschreiben.

Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung, dass sie

- **veranlasst, Minderstunden gegenüber der Soll-Verpflichtung und Unterrichtsstunden, die aus schulorganisatorischen Gründen nicht gehalten werden können, für alle Lehrkräfte vollständig - möglichst IT-gestützt - zu erfassen (Ist-Abrechnung), und**
- **die rechtlichen Voraussetzungen dafür schafft, dass Minderarbeit zukünftig über den Kalendermonat hinaus fortgeschrieben und ein Ausgleich innerhalb eines Schuljahres vorgenommen wird.**

3. Unzulässige Mischfinanzierung der Erziehungs- und Familienberatungsstellen Freier Träger durch Zuwendungen zur „Sockelfinanzierung“ und durch Fallpauschalen

Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung hat ihre frühere Zuwendungsförderung der Erziehungs- und Familienberatungsstellen der Träger der freien Jugendhilfe durch eine Rahmenvereinbarung mit Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege auf eine sog. Sockelfinanzierung durch Zuwendungen und eine leistungsvertragliche Finanzierung durch Fallpauschalen der Bezirksamter umgestellt. Der Rechnungshof hat die Kombination aus Zuwendungsförderung der Freien Träger und gleichzeitiger Erstattung der Kosten für die Inanspruchnahme ihrer Einrichtungen und Dienste als unzulässige Mischfinanzierung beanstandet.

- 124 Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung schloss im Dezember 2000 mit fünf Verbänden der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Berlin eine „**Rahmenvereinbarung** über Erziehungs- und Familienberatung der Freien Träger“. Hierin beschränkte die Senatsverwaltung ihre bisherige Zuwendungsförderung vom Jahr 2001 an auf die Finanzierung einer Grundausrüstung aus Personal (Kernteam und Verwaltungskraft) und Sachmitteln durch einen Sockelbetrag pro Bera-

tungsstelle/Bezirk (sog. Sockelfinanzierung). Zum Ausgleich wurde eine Mitfinanzierung durch die Bezirksämter vorgesehen. Sie schließen mit dem Träger der Beratungsstelle in ihrem Bezirk einen **Leistungsvertrag** über die Erbringung von Erziehungsberatung in Form der Einzelfallberatung für Bürger ihres Bezirks gegen Zahlung einer Fallpauschale. Die Freien Träger beteiligen sich - wie schon zuvor - im Rahmen der Zuwendungsförderung mit Eigen- oder Drittmitteln an der restlichen Finanzierung ihrer Beratungsstelle.

Die Ausgaben für die „Sockelfinanzierung“ der zwölf Beratungsstellen der Freien Träger betragen jährlich 2,2 Mio. €. Die Ausgaben der Bezirksämter für die Erziehungsberatung sind von fast 1,7 Mio. € im Jahr 2001 auf 2,9 Mio. € im Jahr 2006 angestiegen.

Seit dem 27. März 2006 gilt im Anschluss an die bisherige Rahmenvereinbarung eine neue „Rahmenvereinbarung über Erziehungs- und Familienberatung im Land Berlin“ mit im Wesentlichen unverändertem Inhalt.

- 125 Der Rechnungshof hat die von der Senatsverwaltung eingeführte **Mischfinanzierung der Erziehungs- und Familienberatungsstellen der Freien Träger** sowohl durch Zuwendungen als auch durch leistungsvertragliche Kostenerstattung in Form von Fallpauschalen beanstandet. Das Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) sieht zwar beide Formen der Finanzierung im Rahmen der Zusammenarbeit der öffentlichen Jugendhilfe mit den Trägern der freien Jugendhilfe vor, aber alternativ und nicht kumulativ.

Nach § 74 SGB VIII i. V. m. § 47 Abs. 1 AG KJHG soll das Land Berlin einerseits die Tätigkeit der Freien Träger durch Zuwendungen fördern, wenn diese u. a. eine angemessene Eigenleistung erbringen. Nach den §§ 36a, 77 SGB VIII i. V. m. § 49 Abs. 1 AG KJHG kann das Land Berlin die Freien Träger andererseits an seiner Aufgabenerfüllung als Träger der öffentlichen Jugendhilfe beteiligen, indem es deren Einrichtungen und Dienste gegen Kostenerstattung in Anspruch nimmt; hier sollen Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme geschlossen werden.

Diese unterschiedliche Zielrichtung der beiden Formen der Zusammenarbeit mit den Freien Trägern schließt eine Kombination von Zuwendungs- und Leistungsvertragsfinanzierung bei demselben Leistungsangebot aus. Eine zusätzliche Zuwendungsförderung käme allenfalls in Betracht, soweit dadurch ein gesondertes Leistungsangebot (Projekt) der Beratungsstellen gefördert wird, das von der leistungsvertraglichen Kostenerstattung nicht erfasst ist. Eine Aufteilung in verschiedene selbstständige Leistungsangebote ist nach Darstellung der Senatsverwaltung hier aber nicht möglich. Der Leistungserbringung liege konzeptionell und methodisch eine Verbindung der Hilfe zur Erziehung in Form der Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII mit den Leistungen nach den §§ 16, 17 und 18 SGB VIII zugrunde.

- 126 Die Senatsverwaltung begründet die Mischfinanzierung mit der Zielsetzung, eine überbezirkliche anonyme und niedrigschwellige Inanspruchnahme der Beratungsstellen zu sichern. Dem Anspruch auf Kostenübernahme für die Leistungen der Beratungsstelle könne sonst nur durch ein vorheriges Antragsverfahren beim Jugendamt des Wohnbezirks Genüge getan werden, was nicht beabsichtigt sei.

Die Behauptung der Senatsverwaltung, nur durch die Mischfinanzierung werde eine überbezirkliche Inanspruchnahme der Beratungsstellen der Freien Träger gewährleistet, findet keine Grundlage im Kinder- und Jugendhilferecht. Gemäß § 5 SGB VIII können Ratsuchende im Rahmen ihres Wunsch- und Wahlrechts auch Beratungsstellen in einem anderen als ihrem Wohnbezirk aufsuchen. Schwierigkeiten bei der Kostenübernahme ergeben sich daraus nicht, zumal örtlicher und überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe das Land Berlin ist (§ 33 Abs. 1 Satz 1 AG KJHG).

Im Übrigen war den Ratsuchenden schon bei der früheren alleinigen Zuwendungsförderung die antragslose Inanspruchnahme aller von der Senatsverwaltung geförderten Beratungsstellen der Freien Träger möglich und wäre es bei einer Fortführung weiterhin geblieben. Bei vollständigem Verzicht auf die Zuwendungsförderung und leistungsvertraglicher Kostenübernahmefinanzierung der Erziehungsberatung als Einzelfallberatung hätte auf eine vorherige Antragstellung beim Jugendamt des Wohnbezirks ausnahmsweise ebenfalls verzichtet werden können. Seit Oktober 2005 ist im neuen § 36a SGB VIII sogar ausdrücklich vorgesehen, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die niedrigschwellige unmittelbare Inanspruchnahme, insbesondere der Erziehungsberatung, zulassen und dazu mit den Leistungserbringern Kostenübernahmevereinbarungen schließen soll.

- 127 Auch die Zuständigkeitsnormen des Kinder- und Jugendhilferechts schließen eine Mischfinanzierung desselben Leistungsangebots teils durch die Senatsverwaltung, teils durch die Bezirksämter aus.

Die Rahmenvereinbarung über Erziehungs- und Familienberatung der Freien Träger dient nach der Präambel dem Zweck, den Ratsuchenden im gesamten Stadtgebiet ein flächendeckendes, qualitativ gleichwertiges und plurales Angebot an Leistungen der Erziehungs- und Familienberatung zur Verfügung zu stellen und das Wunsch- und Wahlrecht gemäß § 5 SGB VIII sicherzustellen.

Für die mit der Rahmenvereinbarung verfolgten Ziele ist damit allein die Senatsverwaltung zuständig, da es sich hierbei um Aufgaben des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe nach § 85 Abs. 2 SGB VIII handelt (vgl. § 33 Abs. 1 Satz 2 AG KJHG). Dies gilt für beide Formen der alternativ möglichen Finanzierung. Nach § 74 SGB VIII i. V. m. § 47 Abs. 1 und 2 Satz 1 AG KJHG ist sie zuständig für die Zuwendungsförderung von überbezirklichen Verbänden sowie von Einrichtungen und Diensten der freien Jugendhilfe, soweit sie den bezirklichen Bedarf übersteigen oder gesamtstädtische Bedeutung haben. Nach § 77 SGB VIII i. V. m. § 49 Abs. 1 und 2 Satz 1 AG KJHG obliegt ihr der Abschluss von Vereinbarun-

gen über Leistungen, Entgelte und Qualitätsentwicklung für Einrichtungen oder Dienste, die den bezirklichen Bedarf übersteigen oder durch Rahmenvereinbarung umgesetzt werden.

- 128 Die Senatsverwaltung vertritt dagegen die Auffassung, die Abgrenzung der Förderzuständigkeiten bedeute nicht, dass ein Träger sich mit seinem Leistungsangebot nur jeweils vollständig für eine bezirkliche Förderung oder für eine Förderung durch die Senatsverwaltung entscheiden könne.

Diese Argumentation geht fehl. Es geht hier um Normen, die die Zuständigkeit aufseiten des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe verbindlich festlegen. Das SGB VIII und das AG KJHG enthalten für Freie Träger kein Wunsch- und Wahlrecht dergestalt, dass sie sich für ein und dasselbe Leistungsangebot zum einen Teil für eine Zuwendungsförderung der Senatsverwaltung und zum anderen Teil für eine leistungsvertragliche Finanzierung durch die Bezirksämter entscheiden könnten.

- 129 Die Senatsverwaltung rechtfertigt ihr Finanzierungskonzept schließlich damit, dass eine bedarfsgerechte Vollfinanzierung von zwölf Erziehungs- und Familienberatungsstellen bis heute weder der Landesebene noch den Bezirken aufgrund der nur zur Verfügung stehenden Mittel möglich sei. Die Vereinbarung über eine Kostenteilung zwischen Land, Bezirken und Freien Trägern sei eine sachgerechte Lösung.

Bei dieser Argumentation verkennt die Senatsverwaltung, dass Berlin ein Land und zugleich eine Stadt (Einheitsgemeinde) ist (Artikel 1 Abs. 1 VvB, § 1 AZG), sodass alle Ausgaben aus einem Haushalt geleistet werden (§§ 1, 13 Abs. 1 LHO). Im Stadtstaat Berlin ist es daher nur eine Frage der Zuständigkeit der jeweiligen Verwaltungsebene und ggf. der Zweckmäßigkeit, wo die Mittel für eine öffentliche Aufgabe zu veranschlagen sind, ob bei einem Kapitel der Hauptverwaltung oder in einem Kapitel der zwölf Bezirkshaushaltspläne, die Teil des Haushaltsplans von Berlin sind.

Im Interesse einer klaren Aufgabenverantwortung sehen schon die allgemeinen Zuständigkeitsvorschriften eine Aufgabenabgrenzung zwischen Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen vor. Nach § 3 Abs. 1 AZG ist hier die Hauptverwaltung zuständig, da es sich um eine Aufgabe von gesamtstädtischer Bedeutung handelt.

- 130 Der Rechnungshof hat das **Zuwendungsverfahren** dieser Mischfinanzierung für die Jahre 2001 bis 2005 stichprobenweise geprüft; für diesen Zeitraum hatte die Senatsverwaltung - wenigstens zum Teil - die Verwendungsnachweise abschließend geprüft. Wesentliche Beanstandungen ergaben sich dabei aus der Gestaltung des von der Senatsverwaltung als Anlage zur Rahmenvereinbarung vorgegebenen Muster-Zuwendungsvertrages.

Für Zuwendungen aufgrund eines Vertrages gelten die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid entsprechend (Nr. 4.3 Satz 2 AV § 44 LHO). Danach hatte der Zuwendungsvertrag insbesondere die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks und der entscheidungserheblichen Grundlagen der Bewilligung zu enthalten (Nr. 4.2.3 AV § 44 LHO) und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben anzugeben (Nr. 4.2.4 AV § 44 LHO).

Der Zuwendungsvertrag erklärt in § 1 Abs. 1 zunächst die Rahmenvereinbarung nebst Anlagen pauschal zum Vertragsbestandteil. Nach § 4 Abs. 2 der Rahmenvereinbarung wird durch den Zuwendungsvertrag eine Grundausstattung aus Personal (Kernteam und Verwaltungskraft) und Sachmitteln durch einen Sockelbetrag pro Beratungsstelle und Bezirk gefördert. Nach § 1 Abs. 2 des Zuwendungsvertrages erbringt der Träger in seiner Beratungsstelle Leistungen der Erziehungs- und Familienberatung. Gemäß § 2 Abs. 1 hält er dazu ein Kernteam und eine Verwaltungskraft mit einem Beschäftigungsumfang von drei Vierteln der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit vor. Nach § 2 Abs. 7 verpflichtet er sich, mit dem Bezirksamt seines Standorts einen Leistungsvertrag zu schließen, damit Leistungen gemäß den §§ 28, 41 SGB VIII für Ratsuchende mit Wohnsitz im Bezirk durch Fallpauschalen des Bezirksamts finanziert werden. Zur Höhe des Zuwendungsbetrages heißt es in § 3 Abs. 1 Satz 2 des Zuwendungsvertrages: „Die Kalkulation des Sockelbetrages geht von der anteiligen Finanzierung der Personalausstattung und der Sachkosten gemäß § 2 Abs. 1 dieses Vertrages aus.“

- 131 Nach diesen Angaben ist als Zuwendungszweck (gefördertes Projekt) nur die Grundausstattung aus Personal (Kernteam, Verwaltungskraft) und (anteiligen) Sachmitteln anzusehen. Der Rechnungshof hat insoweit beanstandet, dass es sich hier nicht um eine echte Projektförderung, sondern um eine unzulässige Ausschnittsförderung von bestimmten Ausgabepositionen der Erziehungs- und Familienberatungsstelle handelt.

Dem hat die Senatsverwaltung widersprochen und ausgeführt, Zuwendungszweck (gefördertes Projekt) sei die jeweilige Beratungsstelle in ihrer Gesamtheit. Aus § 3 Abs. 1 des Zuwendungsvertrages ergebe sich, dass das Kernteam lediglich als Kalkulationsgrundlage für die Ermittlung der Höhe des Festbetrages diene.

Die Senatsverwaltung übersieht bei ihrer Argumentation, dass die Kalkulation des Zuwendungs-Fest- bzw. Sockelbetrages „von der anteiligen Finanzierung der Personalausstattung und der Sachkosten gemäß § 2 Abs. 1 dieses Vertrages“ (Grundausstattung) und nicht von der anteiligen Finanzierung der Gesamtausgaben der Beratungsstelle ausgeht.

Die unterschiedliche Auslegung zeigt jedenfalls, dass die Senatsverwaltung entgegen Nr. 4.2.3 AV § 44 LHO im Zuwendungsvertrag keine genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks vorgesehen hat.

- 132 Gleiches gilt für die entscheidungserheblichen Grundlagen der Zuwendung (T 130). Dazu gehört nach Nr. 4.2.3 i. V. m. Nr. 3.2.1 AV § 44 LHO bei der Projektförderung ein Finanzierungsplan, der die mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben und die beabsichtigte Finanzierung im Einzelnen darstellt. Der Zuwendungsvertrag enthält aber weder selbst noch in einer Anlage als Vertragsbestandteil einen für verbindlich erklärten Finanzierungsplan. Auch der Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben wird entgegen Nr. 4.2.4 AV § 44 LHO nicht angegeben. Gewisse Anhaltspunkte lassen sich zwar aus der pauschal zum Vertragsbestandteil erklärten Rahmenvereinbarung und ihren Anlagen (T 130) entnehmen, die allerdings größtenteils die Finanzierung durch Fallpauschalen betreffen. Eine konkrete Beschreibung des Umfangs der zuwendungsfähigen Personalausgaben nach Stellenzahl, Qualifikation und Vergütung sowie der zuwendungsfähigen Sachausgaben nach Art und Höhe für die Erziehungs- und Familienberatungsstelle in ihrer Gesamtheit fehlt jedoch.

Die Senatsverwaltung verweist darauf, dass Finanzierungspläne von den Trägern vorgelegt und von ihr geprüft wurden, auch wenn sie bisher nicht rechtsverbindlich festgesetzt worden seien. Sie hat nun angekündigt, künftig einen Finanzierungsplan, bestehend aus einem Zahlenteil und einem Stellenplan, verbindlich vorzusehen und eine Ergänzung des Vertragswerks entsprechend neu zu verhandeln.

- 133 Der Zuwendungsvertrag sieht - abweichend von der Terminologie der Zuwendungsvorschriften - vor, dass der Träger bis zum 31. März des Folgejahres seinen auf das geförderte Projekt bezogenen „Jahresabschluss“ erstellt. Diese „Jahreskostenübersicht (vereinfachter Verwendungsnachweis)“ soll eine Dokumentation der erbrachten Leistungen „sowie die diesbezüglichen Einnahmen und Ausgaben des Trägers getrennt nach Zuwendungen und Fallpauschalen“ enthalten.

Die Rahmenvereinbarung bestimmt, dass die Senatsverwaltung (Landesjugendamt) neben der Prüfung der Fallpauschalen durch das jeweilige Bezirksamt „die Verwendung der gesamten Aufwendungen des Landes Berlin“ prüft. Die Prüfungsvermerke der Prüfstelle der Senatsverwaltung enthielten dagegen den ausdrücklichen Hinweis, dass der jeweilige Leistungsvertrag mit dem Bezirksamt über die gezahlten Fallpauschalen nicht Gegenstand der Prüfung war. Die Verwendung der gesamten Aufwendungen des Landes Berlin ist somit nicht geprüft worden.

Die Senatsverwaltung hat ihre Prüfstelle nunmehr angewiesen, die Gesamteinnahmen und -ausgaben für die Beratungsstellen zu prüfen.

- 134 Bei seiner stichprobenweisen Prüfung ist der Rechnungshof insbesondere der Frage nachgegangen, ob die in der Rahmenvereinbarung vorgesehenen Zuordnungen bzw. Abgrenzungen eingehalten worden waren. Nach § 2 Abs. 2 waren die Leistungen der Einzelfallberatung für Ratsuchende,

die nicht im Standortbezirk der Beratungsstelle wohnen, auf Zuwendungsbasis und die für Ratsuchende des Standortbezirks aufgrund des Leistungsvertrages des Trägers mit dem jeweiligen Bezirksamt durch Fallpauschalen zu finanzieren.

Da die Freien Träger die Beratungsfälle anonymisiert führen, hatte der Rechnungshof um eine Ergänzung durch Angabe der Postleitzahl und der Straße (ohne Hausnummer) gebeten. Diese Angaben haben die Freien Träger unter dem Vorwand des Datenschutzes verweigert. Damit war nicht feststellbar, ob Beratungsfälle richtig zugeordnet oder auch doppelt abgerechnet worden waren.

- 135 Die von den Freien Trägern vorgelegten Angaben zur personellen Ausstattung der Beratungsstellen enthielten kein ausschließlich über den Zuwendungsvertrag finanziertes personell abgegrenztes Kernteam (vgl. T 124). Wer konkret zum Kernteam gehörte, konnte nicht angegeben werden.

Die Senatsverwaltung hat hierzu geäußert, eine Abgrenzung des Kernteams mit seiner gesonderten Aufgabenstellung von dem darüber hinaus zusätzlichen Personal sei auch nicht beabsichtigt gewesen. Die unterschiedlich finanzierten Aufgabenwahrnehmungen sollten fließend ineinander übergehen. Sie ist darüber hinaus der Ansicht, dass eine Abgrenzung der Ausgaben aus den Leistungsverträgen und aus der Zuwendung nicht möglich sei. Die Zuwendung diene dem Projekt Erziehungs- und Familienberatungsstelle zur Absicherung der Deckung der Gesamtausgaben. Die Zuwendungshöhe insgesamt sei eine haushaltspolitische Setzung, unabhängig vom Bedarf und den Standards.

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung zeigt, dass die in der Rahmenvereinbarung und im Zuwendungsvertrag vorgesehene **Abgrenzung der Zuwendungsförderung zur leistungsvertraglichen Finanzierung** durch Fallpauschalen in der Praxis nicht beachtet wird. Damit werden die durch Fallpauschalen der Bezirksämter bereits in voller Höhe finanzierten Einzelfallberatungen unzulässigerweise nochmals durch Zuwendungen (Teilfinanzierung in Form von Festbeträgen) finanziert. Daraus ergibt sich zwar noch nicht zwangsläufig eine Überfinanzierung der Erziehungs- und Familienberatungsstellen, weil die Freien Träger Eigen- oder Drittmittel zur Mitfinanzierung einzusetzen haben (T 124). Dem Rechnungshof wurden im Rahmen seiner stichprobenweisen Prüfung aber Angaben zur Herkunft der Eigen- oder Drittmittel verweigert, sodass er nicht ausschließen konnte, dass es sich hierbei auch um Mittel des Landes Berlin handelt. Die Prüfstelle der Senatsverwaltung ist dieser Frage - soweit erkennbar - nicht nachgegangen.

- 136 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung ihre Zuwendungsförderung der Erziehungs- und Familienberatungsstellen der Träger der freien Jugendhilfe auf eine gegen das Kinder- und Jugendhilferecht sowie Zuständigkeits-

normen verstoßende Mischfinanzierung aus Zuwendungen zur „Sockelfinanzierung“ und leistungsvertraglichen Fallpauschalen der Bezirksämter umgestellt hat. Sollte die Senatsverwaltung für Einzelfallberatungen der Hilfe zur Erziehung eine leistungsvertragliche Kostenübernahme vorsehen, muss sie auch die sog. überbezirklichen Beratungsfälle in die Rahmenvereinbarung einbeziehen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung die unzulässige Mischfinanzierung der Erziehungs- und Familienberatungsstellen Freier Träger teils durch Zuwendungen, teils durch Kostenübernahme aufgibt.

4. Sicherung des Verbundprojektes „Mobilisierung des Patentpotenzials Berliner Hochschulen und der Universitätsmedizin“

Die Berliner Hochschulen haben zur schutzrechtlichen Sicherung von Forschungsergebnissen gemeinsam mit der Investitionsbank Berlin im Jahr 2001 eine Patent- und Verwertungsagentur, die ipal Gesellschaft für Patentverwertung Berlin mbH, gegründet. Die Tragfähigkeit des Geschäftsmodells dieser Gesellschaft haben die Hochschulen bisher nicht sicherstellen können. Insbesondere bei den Erlösen aus der Verwertung von Schutzrechten bleiben die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurück.

137 Seit Änderung des Gesetzes über Arbeitnehmererfindungen im Jahr 2002 können die Hochschulen von ihren Wissenschaftlern die Meldung einer Dienstleistungserfindung bzw. Mitteilung einer freien Erfindung verlangen und die Erfindung in Anspruch nehmen. Im Fall der Inanspruchnahme sind sie gehalten, für die sachgerechte Behandlung der Erfindungsmeldung und die Anmeldung von Schutzrechten auf eigene Kosten ebenso zu sorgen, wie für ihre möglichst effektive und sinnvolle Verwertung. Den Aufbau professioneller Patent- und Verwertungsinfrastrukturen sowie die schutzrechtliche Sicherung von Forschungsergebnissen fördert seit dem Jahr 2002 die Bundesregierung im Rahmen einer Verwertungsoffensive. Der Rechnungshof hat geprüft, inwieweit es den Berliner Hochschulen gelungen ist, das vorhandene Patentpotenzial auszuschöpfen.

138 Die Freie Universität Berlin (FU) und die Humboldt-Universität zu Berlin (HU) - einschließlich Universitätskliniken¹ -, die Technische Universität Berlin (TU), die Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (FHTW) und die Technische Fachhochschule Berlin (TFH) haben sich im Jahr 2001

¹ seit Mitte 2003 Charité - Universitätsmedizin Berlin (Charité)

zum Verbundprojekt „Mobilisierung des Patentpotenzials Berliner Hochschulen und der Universitätsmedizin“ zusammengeschlossen. Sie haben zur langfristigen und effektiven Verwertung der Hochschulerfindungen gemeinsam mit der Investitionsbank Berlin (IBB) als Mehrheitsgesellschafter am 10. Oktober 2001 eine **Patent- und Verwertungsagentur**, die ipal Gesellschaft für Patentverwertung Berlin mbH (ipal GmbH), gegründet. Deren Geschäftszweck ist die Betreuung der Anmeldung und der gewerblichen Verwertung von gewerblichen Schutzrechten aller Art sowie die allgemeine Beratung zu diesen Themenbereichen. Die im Verbundprojekt zusammengeschlossenen Hochschulen haben mit der ipal GmbH Kooperationsverträge geschlossen und melden ihr die Erfindungen ihrer Mitarbeiter zur Betreuung der Patentanmeldung und deren Verwertung.

- 139 Die Hochschulen haben bis zum Ende des Geschäftsjahres 2006 der ipal GmbH 687 Erfindungen gemeldet. Zum 31. Dezember 2006 weist die ipal GmbH in ihrem Portfolio 200 Patentanmeldungen aus Hochschulerfindungen aus. Diese haben bis zum Ende 2006 zu 108 Verwertungsfällen geführt. Die **Lizenz Erlöse** der ipal GmbH sind insgesamt jährlich angestiegen, ihr Anteil an den Erlösen ist im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2006 mit 5,5 v. H. jedoch noch gering.
- 140 Eine Voraussetzung für ein tragfähiges **Verwertungskonzept** ist die ausreichende Zahl an patentrelevanten Wissenschaftlern. Nach der Studie eines u. a. von der ipal GmbH beauftragten Beratungsunternehmens soll die sog. „kritische Größe“ für ein tragfähiges Verwertungskonzept etwa 12 000 Wissenschaftler und etwa 200 Erfindungen/Jahr betragen. Ausweislich einer Umfrage der ipal GmbH können die Verbundpartner jedoch nur auf ein Potenzial von 8 000 Wissenschaftlern verweisen. Weitere Verbundpartner haben die Berliner Hochschulen bisher nicht gewonnen. Vielmehr haben in Berlin ansässige Institute der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz im Jahr 2002 eine eigene Patent- und Verwertungsagentur gegründet. Im Land Brandenburg haben sich die Hochschulen mit außeruniversitären Forschungseinrichtungen zu einem anderen Verbund zusammengeschlossen. Das Land Berlin hat keinen Einfluss auf die gemeinsame Verwertung der Forschungsergebnisse von Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen genommen.
- 141 Die Hochschulen sind davon ausgegangen, dass anfangs 1 bis 2 v. H. und nach Abschluss der Aufbauphase ca. 2 bis 3 v. H. der Wissenschaftler eine Erfindung pro Jahr melden werden. Sie haben jährlich bis zu 240 Erfindungsmeldungen erwartet und hätten damit die nach der Studie des Beratungsunternehmens erforderliche Zahl von ca. 200 Erfindungsmeldungen im Jahr erreicht. Der ipal GmbH sind jedoch seit ihrem Bestehen jährlich durchschnittlich nur 140 Erfindungen von den Hochschulen gemeldet worden. Im Durchschnitt haben pro Jahr 1,7 v. H. der Wissenschaftler eine Erfindung gemeldet. Anhaltspunkte für eine nennenswerte Steigerung sind gegenwärtig nicht erkennbar. Die Ergebnisse der einzelnen im Verbundprojekt zusammengeschlossenen Hochschulen machen deut-

lich, dass nur die TU regelmäßig von 2,7 v. H. der Wissenschaftler Erfindungsmeldungen erhalten hat. Die Charité bleibt mit einem Anteil von 1,3 v. H. der Wissenschaftler ebenso hinter den Erwartungen zurück wie die anderen Hochschulen, bei denen nur 1,0 bis 1,3 v. H. der Wissenschaftler Erfindungen gemeldet haben. Die FU hat erst im Jahr 2006 nach Einführung von Anreizsystemen zur Förderung der schutzrechtlichen Sicherung von Forschungsergebnissen die erwartete Quote erreicht.

142 Die Hochschulen haben sich in den Kooperationsverträgen mit der ipal GmbH verpflichtet - abgesehen von einzeln geregelten Ausnahmefällen - sämtliche ihnen gemeldete Erfindungen der ipal GmbH anzudienen. In der Praxis beanspruchen jedoch insbesondere Auftraggeber der Wirtschaft, die vor allem mit den drei Universitäten und der Charité in der Forschung kooperieren, die Rechte an Erfindungen. Die Verbundpartner haben sich regelmäßig in den Vertragsverhandlungen mit diesen Ansprüchen auseinanderzusetzen. Um einen Interessenausgleich herzustellen, haben sich Hochschulen und Unternehmen über Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit in der Forschung verständigt und Vertragsbausteine (**Berliner Vertrag** für Auftragsforschung und Forschungs Kooperationen zwischen Berliner Hochschulen und Industrie) erarbeitet, die seit Anfang 2003 für Vertragsverhandlungen zur Verfügung stehen. Die Hochschulen werten die abgestimmten Vertragsbausteine als Erfolg, weil danach

- die Industrie ihre ursprüngliche Verhandlungsposition, dass Rechte an Erfindungen dem Auftraggeber zustehen würden und mit der Auftragssumme abgegolten seien, aufgegeben hat,
- die Rechte an Erfindungen an die Industrie nicht unentgeltlich übergehen sollen sowie
- die besonderen Rechte der Hochschulwissenschaftler nach § 42 des Gesetzes über Arbeitnehmererfindungen berücksichtigt bzw. geregelt werden.

Die abgestimmten Regelungen des „Berliner Vertrages“ konnten jedoch bei den Universitäten tatsächlich nur in 37 v. H. und bei der Charité sogar nur in 29 v. H. der vorgelegten Verträge vereinbart werden. Insgesamt haben die Industrieunternehmen Ansprüche auf Rechte an Erfindungen bei den Universitäten in bis zu 63 v. H., an der Charité wegen der hohen Anzahl der klinischen Studien sogar in 87 v. H. der Verträge durchsetzen können.

143 Die Hochschulen und die IBB haben für die ipal GmbH einen **Businessplan** erarbeitet, der erst im zwölften Jahr der Geschäftstätigkeit eine Kostendeckung vorsieht. Zur Finanzierung der Zusammenarbeit der Hochschulen mit der ipal GmbH und der Kosten der Patentanmeldungen haben die Berliner Hochschulen im Rahmen der Verwertungsoffensive des Bundes bis Ende 2006 fast 6 Mio. € nicht rückzahlbare Fördermittel vom Bundesministerium für Bildung und Forschung erhalten. Davon wurden

4,4 Mio. € für die Finanzierung der Patentverwertungsstruktur eingesetzt. Seit Gründung der ipal GmbH wurden damit etwa 47 v. H. des Betriebsaufwandes gedeckt.

- 144 Eine Förderung des Verbundprojektes mit Zuwendungen aus dem Landeshaushalt war von vornherein nicht vorgesehen. Stattdessen hat die IBB sich verpflichtet, das Verbundprojekt der Berliner Hochschulen und der Universitätskliniken durch eine stille Beteiligung von 10 Mio. € langfristig finanziell zu sichern. Die IBB hat am 4. März 2002 mit der ipal GmbH einen Vertrag über die Errichtung einer typisch stillen Beteiligung mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2020 geschlossen. Die stille Einlage wird in Raten nach Maßgabe des Wirtschaftsplans und Aufforderung der Geschäftsführung der ipal GmbH geleistet. Die aus der Einlage in Anspruch genommenen Mittel werden als Darlehen gewährt und sind über eine Gewinnbeteiligung zurückzuzahlen. Bisher wurden 28 v. H. des Betriebsaufwandes aus diesen Mitteln finanziert. Im Vergleich zu dem im Businessplan festgelegten Planwert von 6,1 Mio. € sind bis zum 31. Dezember 2006 tatsächlich insgesamt nur 2,4 Mio. € aus der stillen Beteiligung abgefordert worden. Die IBB hat Ende 2005 die vertragliche Möglichkeit genutzt, das ihr anfangs eingeräumte außerordentliche Kündigungsrecht durch ein Kündigungsrecht zu ersetzen, das ihr erlaubt, die stille Beteiligung jederzeit ohne Angabe von Gründen zu kündigen. Sie hat ihre Finanzierungsgarantie dadurch wesentlich eingeschränkt. Bei der Jahresabschlussprüfung 2006 hat der Wirtschaftsprüfer auf die mit der Möglichkeit der ordentlichen Kündigung der stillen Einlage verbundenen Risiken für den Bestand der ipal GmbH ausdrücklich hingewiesen.
- 145 Der Aufsichtsrat hat angesichts der wirtschaftlichen Situation der ipal GmbH in den Jahren 2006 und 2007 über **Maßnahmen zur Sicherung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Geschäftsmodells** beraten. Er hat die Geschäftsführung u. a. beauftragt, die Verwertungsaktivitäten zu steigern und mit besonderer Schwerpunktsetzung die Verwertungserfolge zu erhöhen sowie Kostensenkungspotenziale aufzuzeigen. In diesem Zusammenhang hat die Geschäftsführung der ipal GmbH dem Aufsichtsrat vorgeschlagen prüfen zu lassen, ob durch einen Zusammenschluss mit der Patent- und Verwertungsagentur des Landes Brandenburg eine bessere Betreuung und Verwertung von Erfindungen möglich wäre. Das mit der Prüfung beauftragte Beratungsunternehmen ist zu dem Ergebnis gekommen, dass trotz bestehender Unterschiede in der Rechtsform und der Finanzierung die Fusion der beiden Agenturen zur Erhöhung der Zahl der Erfindungsmeldungen und der Qualität und Quantität der Verwertungsbemühungen bei gleichbleibenden und ggf. geringeren Kosten die eindeutig zu bevorzugende Alternative sei. Der Aufsichtsrat hat die Fusion als denkbare Option anerkannt, eine Entscheidung jedoch aufgeschoben.
- 146 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Hochschulen arbeitsfähige Strukturen für eine erfolgreiche Patentverwertung geschaffen haben. Die nach den Untersuchungen des Beratungsunternehmens für die wirtschaftli-

che Tragfähigkeit des Geschäftsmodells der ipal GmbH notwendige kritische Größe/Zahl der zu betreuenden Wissenschaftler und Erfindungsmeldungen wird unter den gegebenen Rahmenbedingungen jedoch nicht erreicht. Die Erlöse aus der Verwertung von Schutzrechten sind bisher gering. Die angestrebte Verbesserung des Kosten-Erlös-Verhältnisses sowie die weitere Förderung durch den Bund tragen zwar wesentlich zur Finanzierung der ipal GmbH bei. Dennoch wird für einen absehbaren Zeitraum - wie von den Gesellschaftern bei der Gründung vorgesehen und im Businessplan festgelegt - zur Schließung von Finanzierungslücken künftig der Rückgriff auch auf Mittel aus der stillen Beteiligung der IBB unerlässlich sein. Das jederzeitige Kündigungsrecht der IBB stellt insofern für die Patentverwertung der Hochschulen ein erhebliches Risiko dar.

- 147 Die Hochschulen teilen insgesamt die Einschätzung des Rechnungshofs. Sie machen jedoch deutlich, dass die in den jährlichen Wirtschaftsplänen vorgegebenen Ziele überwiegend erreicht werden konnten. Die wirtschaftliche Verwertung von Schutzrechten bleibe allerdings hinter ihren Erwartungen zurück. Im Hinblick auf die für ein tragfähiges Verwertungskonzept notwendigen kritischen Größen weisen sie auf einige zwischen der ipal GmbH und Forschungseinrichtungen geschlossene Kooperationsvereinbarungen hin. Außerdem würden nunmehr zwei Forschungsinstitute dem Verbund beitreten. Im Übrigen seien die Hochschulen in den letzten Jahren verstärkt bemüht, Erfindungen an Dritte zumindest nicht kostenfrei abzugeben. Die Notwendigkeit, Drittmittel erfolgreich einzuwerben, erfordere jedoch teilweise Kompromisse bei der Gestaltung von Verträgen.

Die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung hat hervorgehoben, dass Berlin mit 8 000 „patentverdächtigen Köpfen“ im bundesweiten Vergleich weit vorn liege. Die ipal GmbH sei ungeachtet der noch unbefriedigenden Ergebnisse bei der Verwertung von Schutzrechten bundesweit eine der erfolgreichsten Agenturen. Zudem hätte noch keine der neu gegründeten Patent- und Verwertungsagenturen ihre Verwertungsziele erreichen können. Der Verlust von Rechten an einer Erfindung im Rahmen von Projekten der Auftragsforschung sei im Übrigen kein Berliner Phänomen, es betreffe alle Hochschulen, die im Auftrag Dritter forschen.

- 148 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung**

- **darauf hinwirkt, dass die Hochschulen einschließlich Charité durch Kooperation und Zusammenschluss mit anderen Patent- und Verwertungsagenturen und Beteiligung außeruniversitärer Forschungseinrichtungen das für ein erfolgreiches Verwertungskonzept der ipal GmbH notwendige Potenzial an Wissenschaftlern erhöhen, und**
- **im Fall einer Kündigung der stillen Beteiligung der IBB den Fortbestand der ipal GmbH finanziell sichert, soweit sich deren Geschäftsmodell künftig als Erfolg versprechend erweist.**

5. Begünstigung einer Leitungskraft der Technischen Universität Berlin zulasten des Universitätshaushalts

Die Technische Universität Berlin hat zugunsten einer Leitungskraft der Universitätsverwaltung mehrere Jahre auf Einnahmen aus einem mit ihr geschlossenen Mietvertrag über ein Wohngebäude verzichtet und das dazugehörige Teilgrundstück abweichend von ihrer baulichen Entwicklungsplanung nicht zum Verkauf angeboten. Des Weiteren hat die Universität erhebliche Aufwendungen für die Sanierung des Wohngebäudes sowie für die Erweiterung der Wohnfläche finanziert.

- 149 Die Technische Universität Berlin (TU) hat eine ehemalige Dienstwohnung (Wohngebäude) an eine Leitungskraft der Universitätsverwaltung vermietet. Für das zum 1. Oktober 2004 begründete Mietverhältnis hat der Präsident der TU erst am 14. Februar 2006 einen schriftlichen Vertrag mit der Leitungskraft geschlossen. Danach soll das Mietverhältnis am 30. September 2014 enden.
- 150 Das Mietobjekt ist Ende 2005 saniert und die ursprüngliche Grundfläche der Wohnung von 88 m² auf 139 m² erweitert worden. Für die Erweiterung der Wohnräume wurden Flächen des angrenzenden Institutsgebäudes der TU in Anspruch genommen. Angabegemäß hat die TU für bauliche Maßnahmen und Ausstattungen, wie Verlegung eines Parkettbodens, Installation einer zweizeiligen Einbauküche etc., über 60 000 € aufgewendet.
- 151 Die TU hat es hingenommen, dass die Leitungskraft bis zum Oktober 2007 zu keinem Zeitpunkt die vertraglich vereinbarte Miete in Höhe des vom Bezirksamt Mitte ermittelten Mietwertes gezahlt hat. So hat die Leitungskraft zunächst nur die zu Beginn des Mietverhältnisses im Oktober 2004 von der TU festgesetzte monatliche Abschlagszahlung geleistet. Von Juli 2006 bis Oktober 2007 wurde keine Miete mehr gezahlt, nachdem der Präsident der TU zur Abwehr anderer Beschäftigungsangebote an seine Leitungskraft im Sommer 2006 entschieden hatte, ihr den Mietzins für eine Übergangszeit bis zum Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Auftragsverhältnisses mit höheren Bezügen zu erlassen. Zudem wurden die bis zum 30. Juni 2006 entstandenen Mietrückstände nicht mehr geltend gemacht. Die insgesamt entgangenen Einnahmen betragen zum Zeitpunkt der Prüfung 12 600 €.
- 152 Am 27. April 2007 wurde mit der Leitungskraft ein öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis durch Abschluss eines entsprechenden Vertrages für die Dauer von fünf Jahren begründet. Aufgrund der getroffenen Vereinbarungen erhält sie rückwirkend vom 1. Januar 2007 an erheblich höhere Bezüge. Dennoch hat die TU die Mietzahlungen zunächst nur von Mai 2007 an eingefordert.

- 153 Das vermietete Wohngebäude in bevorzugter Wohnlage steht unter Denkmalschutz. Es gehört zu einem Areal, dessen Flächen nach der baulichen Entwicklungsplanung der TU bis zum Jahr 2012 aufgegeben werden sollen. Die TU verfolgt damit das Ziel, sich räumlich auf ihr Stamm- und Nordgelände am Campus Charlottenburg zu konzentrieren. Nach den vorliegenden Plänen sollte zunächst das gesamte Areal mit 34 108 m² verkauft werden.
- 154 Das zur Veräußerung stehende Areal ist mehrfach, zuletzt im Dezember 2007, zum Verkauf ausgeschrieben worden. Abweichend von ihrer baulichen Entwicklungsplanung (Stand: Mai 2005) hat die TU jedoch das Teilgrundstück von 2 201 m², auf dem sich das von der Leitungskraft genutzte Wohngebäude befindet, nicht zum Verkauf angeboten. Konkrete Entscheidungen über die weitere universitäre Nutzung dieses Restgrundstücks hat die TU bisher allerdings nicht getroffen. Die TU geht davon aus, dass sie auch zu einem späteren Zeitpunkt noch Käufer für das Teilgrundstück finden werde. In einem im Vorfeld des beabsichtigten Verkaufs des Areals erstellten Gutachten vom 18. August 2004 ist der Verkehrswert für das Teilgrundstück mit über 700 000 € angegeben.
- 155 Im Zusammenhang mit der Räumung und dem beabsichtigten Verkauf des Grundstücks hat die TU im November 2006 für das Wohngebäude einen Vertrag über „Sicherheitsdienstleistungen“ mit einer Laufzeit bis zum Jahr 2014 geschlossen, der neben der Bewachung auch den Einbau zahlreicher technischer Anlagen zur Erhöhung der Gebäudesicherheit vorsieht. Die jährlichen Aufwendungen der TU, die dem Sicherheitsbedürfnis der Leitungskraft dienen sollen, betragen mehr als 4 000 €.
- 156 Der Präsident der TU hat im Schriftwechsel darauf hingewiesen, dass er bestrebt war, die Leitungskraft unter allen Umständen an der Universität zu halten, weil sich ihre Arbeit als äußerst wirkungsvoll für die Universität erwiesen habe. Ihr sei nicht zuzumuten gewesen, die Beschäftigungsangebote anderer Stellen mit wesentlich höheren Bezügen ohne Gegenleistung der TU abzulehnen. Er habe ihr deshalb ein öffentlich-rechtliches Auftragsverhältnis mit höheren Bezügen in Aussicht gestellt, mit dessen Begründung die Mietzinsforderungen vom 1. Juli 2006 bis zum 31. Dezember 2006 erloschen seien. Mit Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages zum 1. Januar 2007 seien von der Leitungskraft wieder Mietzahlungen zu leisten. Mit Schreiben vom 22. Januar 2008 habe die TU nunmehr rückständige Mieten bis zum 30. Juni 2006 und vom 1. Januar 2007 an nachgefordert.

Das Teilgrundstück mit dem Wohngebäude sei bei der Verkaufsentscheidung für das Areal herausgenommen worden, weil potenzielle Käufer im Rahmen der Neubebauung des Areals für das Teilgrundstück auch wegen des bestehenden Denkmalschutzes keinen vernünftigen Verwendungszweck hätten. Es bestehe die Vorstellung, in dem Gebäude längerfristig Verfügungsfläche für umziehende Fachgebiete und ggf. Alternativwohnun-

gen für Gastwissenschaftler vorzuhalten. Die Bewachungsleistungen seien im Interesse der Leitungskraft und ihrer Familie vereinbart worden, weil sich das von ihr bewohnte Gebäude in einer ungeschützten Lage befände und Bedrohungen, Vandalismus und Einbrüche zu befürchten seien.

- 157 Die Einwände der TU überzeugen nicht. Allein der Wunsch, eine Leitungskraft wegen guter Leistungen an der Universität halten zu wollen, gestattet es nicht, ohne rechtliche Grundlage über geraume Zeit auf Mieteinnahmen zulasten des Universitätshaushalts zu verzichten. Im Übrigen beruht die Entscheidung, das Teilgrundstück mit dem von der Leitungskraft bewohnten Wohngebäude entgegen den ursprünglichen Planungen nicht zu verkaufen, offensichtlich nicht auf dem mangelnden Interesse potenzieller Käufer an einem denkmalgeschützten Gebäude. Denn auf dem zum Verkauf stehenden Areal befinden sich noch zwei weitere denkmalgeschützte Gebäude, die - anders als das betroffene Grundstück - Gegenstand der Ausschreibung waren.
- 158 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung darauf hinwirkt, dass die TU eine umfassende Prüfung der Vorgänge einleitet, und insbesondere der Senator als Dienstbehörde des Präsidenten der TU prüft, ob eine Schadenersatzverpflichtung nach § 41 LBG wegen einer Dienstpflichtverletzung besteht.**

E. Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz

1. Organisationsdefizite im Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit

Die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung hat es versäumt, die Geschäftsprozesse der im Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit zusammengefassten Aufgaben zu optimieren. Das gilt insbesondere für eine Zusammenfassung der Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund der Straßenkontrollen der Polizei. Eine Fusion des Landesamtes für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit mit dem Landesamt für Arbeitsschutz in Brandenburg ist aus Wirtschaftlichkeitsgründen zweckmäßig.

159 Der betriebliche Arbeits- und Gesundheitsschutz wird einerseits durch den Bund und die Länder, andererseits durch die hoheitliche Tätigkeit der Berufsgenossenschaften und der anderen Unfallversicherungsträger gestaltet. Das der für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltung nachgeordnete Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit (LAGeTSi) überwacht als staatliche Arbeitsschutzbehörde in Berlin, dass staatliche Arbeitsschutzvorschriften eingehalten werden, und berät Arbeitgeber bei der Erfüllung der sich aus den Rechtsvorschriften ergebenden Pflichten. Dazu gehören die Verhütung von Arbeitsunfällen, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren, aber auch Fragen der Arbeitszeit oder des Schutzes besonders schutzbedürftiger Personengruppen.

Der Rechnungshof hat die Organisationsstruktur und Stellenausstattung des Zentralen Servicebereiches des LAGeTSi geprüft und untersucht, ob Arbeitsabläufe und -verteilung wirtschaftlich sind, sich Aufgaben überschneiden und Stellen eingespart werden können. Darüber hinaus wurden die Organisationsabläufe im Bereich der Sozialvorschriften im Straßenverkehr untersucht, da diese Aufgabe immer stärker an Bedeutung gewinnt und erhebliche Personalausgaben verursacht.

160 Im November 2005 wurde zwischen dem Landesverband Nordostdeutschland der gewerblichen Berufsgenossenschaft und der Senatsverwaltung eine Rahmenvereinbarung über das Zusammenwirken der staatlichen Arbeitsschutzbehörden und der Unfallversicherungsträger in Berlin mit dem Ziel geschlossen, die Zusammenarbeit auf Betriebs- und Landesebene zu koordinieren sowie Erfahrungen und Informationen auszutauschen. Dazu werden mittels Datenbank betriebliche Basisdaten, Termine und sonstige Informationen über geplante oder durchgeführte Betriebsbesichtigungen bereitgestellt. Nach der Berufskrankheiten-Verordnung wirken die für den medizinischen Arbeitsschutz zuständigen Stellen beim Feststellen von

Berufskrankheiten mit. Hierzu werden ärztliche Stellungnahmen vom zuständigen Unfallversicherungsträger und dem LAGetSi abgegeben. Das LAGetSi bestätigte zahlreiche Arbeitskontakte, die im Rahmen der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategie weiter ausgebaut werden. Es hat im Gegensatz zu den Unfallversicherungsträgern bisher nicht das **Verfahren „elektronische Akte“** eingesetzt, sodass bestimmte Arbeitsvorgänge sehr aufwendig sind.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung und das LAGetSi aufgefordert, die Wirtschaftlichkeit des Geschäftsprozesses zu verbessern und zu diesem Zweck mittelfristig ein Dokumentenmanagementsystem mit dem Ziel der „elektronischen Akte“ einzuführen. Das LAGetSi hat mitgeteilt, dass der elektronische Austausch von Daten zwar wünschenswert, aber aus datenschutzrechtlichen, fachlichen und technischen Gründen bisher nur schwer realisierbar sei. Dennoch werde mit den Unfallversicherungsträgern weiterhin aktiv daran gearbeitet, den elektronischen Schriftverkehr zu verbessern. Der Rechnungshof erwartet, dass durch die entstehenden Synergieeffekte mittelfristig Personalmittel eingespart werden.

- 161 Der **Zentrale Servicebereich** des LAGetSi mit 18 Stellen gliedert sich neben dem Steuerungsdienst/der Leitungsassistentin in die Referate Verwaltung (ZS 1), Rechtsangelegenheiten (ZS 2) sowie Information und Kommunikation (ZS 3). Die Senatsverwaltung hat sich die Zuständigkeit für die Stellenwirtschaft und für eine Vielzahl von Personalvorgängen vorbehalten. Inwieweit die Senatsverwaltung die von ihr wahrgenommenen Aufgaben als Serviceleistung oder als originäre Aufgabe wahrnimmt, blieb unbeantwortet.

Grundsätzlich werden die Verwaltungsaufgaben des LAGetSi je nach Arbeitsanfall und Auslastung - ggf. unabhängig von den im Geschäftsverteilungsplan ausgewiesenen Zuständigkeiten - von den Dienstkräften des Steuerungsdienstes/der Leitungsassistentin und des Bereichs ZS 1 erledigt. Büroleitungs-, Haushalts-, Organisations- und Fortbildungsangelegenheiten sind teilweise auf Dienstkräfte verschiedener Organisationseinheiten aufgeteilt. Beispielsweise ist bei Grundsatz- und Einzelangelegenheiten des Dienst- und Arbeitsrechts neben dem Zentralen Servicebereich auch der Steuerungsdienst/die Leitungsassistentin beteiligt. Außerdem führt die aufwendige Pflege und der Abgleich von Listen, z. B. in IPV, ProFiskal und anderen Datenbeständen, zu einem hohen Bearbeitungs-, Informations- und Kontrollaufwand. Sofern die Aufgaben ganzheitlich wahrgenommen werden, ließen sich mindestens zwei Stellen im Zentralen Servicebereich einsparen.

Die Prüfung hat ferner ergeben, dass

- die im Stellenplan des Haushaltsjahres 2006/2007 ausgewiesenen 226,65 Stellen in der Stellendatei nicht vollständig deckungsgleich enthalten waren,
- die Stellenzahl im Vergleich zum Stellenplan höher war,

- bei 40 Arbeitsgebieten, d. h. bei jedem fünften Arbeitsgebiet, der Wert der zugeordneten Stelle höher als die Bewertung des Arbeitsgebietes war,
- das LAGetSi seit Jahren versäumt hat, den Geschäftsverteilungsplan entgegen § 13 GGO I fortzuschreiben bzw. zu aktualisieren,
- Angaben zur Art und Wertigkeit der den Arbeitsgebieten zugeordneten Stellen fehlten,
- Anforderungsprofile nur für die Hälfte der Aufgabengebiete vorhanden waren,
- so gut wie keine Beschreibungen der Aufgabenkreise vorlagen und
- 24 Dienstkräfte zum Stand vom 1. Januar 2007 in Altersteilzeit (Blockmodell) waren, ohne dass Geschäftsprozesse mit dem Ziel von Einsparungen organisatorisch verändert wurden.

162 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die personalwirtschaftlichen Ordnungsmittel im LAGetSi nicht sachgerecht geführt wurden. Durch die mangelnde Transparenz hat die Behörde keinen Überblick über die den Arbeitsgebieten zugeordneten Stellen, die zu erledigenden Aufgaben und die Vertretungsregelungen. Eine gezielte Personalentwicklung im Rahmen des Personalmanagements ist durch die fehlenden Anforderungsprofile und Beschreibungen des Aufgabenkreises ebenfalls nicht möglich. Ferner ist zu prüfen, ob durch Altersteilzeit frei werdende Arbeitsgebiete wegfallen können.

In ihrer Stellungnahme hat die Senatsverwaltung mitgeteilt, dass sie inzwischen die Stellendatei und den Geschäftsverteilungsplan in IPV führe und mit dem LAGetSi abgestimmt fortschreibe. Weiterhin hat sie ausgeführt, dass in Einzelfällen die Arbeitsgebiete durch einen neuen Aufgabenschnitt, resultierend aus notwendigen organisatorischen Maßnahmen, im Zusammenhang mit Einsparvorgaben neu und ggf. höher zu bewerten seien. Sofern im Rahmen der Umorganisation Aufgaben kritisch betrachtet wurden, ergäben sich hieraus keine Einsparungen. Es wurde zugesagt, nicht vorhandene Anforderungsprofile und Beschreibungen des Aufgabenkreises bis zum 30. Juni 2008 zu erstellen. In der Vergangenheit seien die in der Freizeitphase im Rahmen der Altersteilzeit frei gewordenen Arbeitsgebiete bis auf wenige Ausnahmen nicht besetzt worden, sodass aus Sicht der Senatsverwaltung dadurch bereits Einsparungen erzielt werden konnten. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass dennoch im Prüfungszeitraum neun Stellen ausgeschrieben wurden. Außerdem wurden organisatorische Änderungen nicht zu Einsparungen, sondern zur Höherbewertung von Arbeitsgebieten genutzt.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung und das LAGetSi aufgefordert, die Zuständigkeiten im Rahmen der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung einschließlich der vollständigen Delegation der Entscheidungskompetenzen durch Ziel- und Servicevereinbarungen festzulegen. Die Aufgaben sind zu koordinieren, Doppelarbeiten und aufwendige administrative Arbeiten sind auszuschließen. Die Geschäftsprozesse sind zu optimieren. Nach Umsetzen aller Maßnahmen können die Dienstkräfte entlastet und Arbeitskapazitäten freigesetzt werden. Die Senatsverwaltung hat zugesagt, eine Ziel- und Servicevereinbarung mit dem LAGetSi zu schließen. Darüber hinaus seien bisherige Arbeitsverfahren durch Straffen von Arbeitsabläufen teilweise vereinfacht worden. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, mindestens zwei Stellen im Zentralen Servicebereich einzusparen (T 161).

- 163 Eine Aufgabe des Arbeitsschutzes ist es, die **Arbeitszeit des Fahrpersonals** zu überwachen. Sie hängt unmittelbar mit der Kontrolle der Sicherheit im Straßenverkehr zusammen. Diese Straßenkontrollen werden bundesweit durch die jeweilige Landespolizei, das Bundesamt für Güterverkehr, die Zollbehörden und die Bundespolizei durchgeführt. Der Aufgabenschwerpunkt liegt bei den Ländern. In Berlin hat die Polizei die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörde (insbesondere Überwachung der technischen Sicherheit) nach dem Zuständigkeitskatalog für die Ordnungsaufgaben wahrzunehmen. Das LAGetSi überprüft, ob europäische Sozialvorschriften im Straßenverkehr und des Europäischen Übereinkommens über die Arbeit des im internationalen Straßenverkehr beschäftigten Fahrpersonals eingehalten werden. Die Zahl der Kontrollen ist durch Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates (sog. EG-Kontrollrichtlinie) vorgegeben:

Ansicht 42: Vorgaben für Straßen- und Betriebskontrollen

Zahl der in Berlin zugelassenen Lkw x 240 Arbeitstage/Jahr, davon	Mindestens zu kontrollierende Fahrer-Arbeitstage	Zeitraum
1 v. H.	30 000	bis 31. Dezember 2007
2 v. H.	60 000	ab 1. Januar 2008
3 v. H.	90 000	ab 1. Januar 2010
Diese Fahrer-Arbeitstage sind wie folgt zu überprüfen:		
Straßenkontrollen	Betriebskontrollen	Zeitraum
15 v. H. = 4 500	30 v. H. = 9 000	bis 31. Dezember 2007
30 v. H. = 18 000	50 v. H. = 30 000	ab 1. Januar 2008
30 v. H. = 27 000	50 v. H. = 45 000	ab 1. Januar 2010

Die Ansicht verdeutlicht den Handlungsbedarf, die Organisation zu straffen.

164 Seit Jahren ist es gängige Praxis, dass die Berliner Polizei bei ihren Straßenkontrollen auch die Arbeitszeit des Fahrpersonals überprüft. Dieses Verfahren ist - laut Aussage der Senatsverwaltung - nicht schriftlich vereinbart. Das LAGetSi führt Betriebskontrollen durch, verfolgt und ahndet alle - auch durch die Polizei bei Straßenkontrollen - festgestellten Verstöße, sofern das Unternehmen seinen Betriebssitz in Berlin hat. Die Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund der polizeilichen Straßenkontrollen werden im LAGetSi vordringlich bearbeitet, damit der Rechtsanspruch nicht verjährt.

Im LAGetSi gehen jährlich bis zu 5 000 Ordnungswidrigkeitsanzeigen der Polizei ein. Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen für mehrere Jahre Bearbeitungsrückstände vor. Als Ursache nannte das LAGetSi u. a. unzureichende Arbeitsvorgaben sowie eine mangelhafte Organisationsstruktur. Nach Angaben des LAGetSi konnte die von der EU geforderte Zahl von Betriebskontrollen wegen dieser Bearbeitungsrückstände nur zu zwei Dritteln durchgeführt werden. Hingegen liege die Polizei mit ihren Straßenkontrollen über den Vorgaben der EU. Damit diese Vorgaben auch vom LAGetSi erfüllt werden können, seien Maßnahmen zur verbesserten Ablauforganisation umgesetzt und ein Mehrbedarf von vier Stellen geltend gemacht worden.

165 Die Expertenkommission Staatsaufgabenkritik hatte in ihrem Abschlussbericht vom 23. November 2001 vorgeschlagen, die Bußgeldverfahren gegen die Lkw-Fahrer wegen des Überschreitens der zulässigen Fahrzeiten von der Polizei durchführen zu lassen, da diese ohnehin den ersten Zugriff hat. Dadurch sollte sich der Verwaltungsaufwand insgesamt reduzieren. Diesem Vorschlag hat die Senatsverwaltung zunächst zugestimmt, später jedoch u. a. mit der Begründung abgelehnt, dass Einsparpotenziale nicht allein durch die Aufgabenverlagerung zu erzielen seien, da die Polizei nicht über die notwendige IT-Ausstattung für die Auswertung der Aufzeichnungsunterlagen verfüge. Der Kommunikationsaufwand zwischen den Behörden würde sich erhöhen.

166 Der Rechnungshof hat sich vor diesem Hintergrund über das Verfahren der Fahrpersonalkontrolle in Brandenburg beim dortigen Landesamt für Arbeitsschutz (LAS) informiert. Danach sind die Brandenburger Polizei für alle Ordnungswidrigkeitsverfahren als zentrale Bußgeldstelle - auch gegen die Fahrer im Rahmen der Verkehrsüberwachung - und das LAS für die Betriebskontrollen und der ggf. daraus resultierenden Ordnungswidrigkeitsverfahren zuständig. Auch das LAS erhält nach Abschluss des Verfahrens von der Zentralen Bußgeldstelle der Polizei die Vorgänge mit einem sog. Statusblatt (Kern-Betriebs-Daten und Verstoß-Information) und den Schaublättern. Diese Daten werden von Dienstkräften zentral - einschließlich der Schaublattedaten - in das Informationssystem für den Arbeitsschutz (IFAS) eingegeben und ausgewertet. Sie sind die Grundlage für die Auswahl der Betriebskontrollen. Durch diese Konzentration kann das LAS zurzeit die

durch die EU vorgegebenen Kontrollmengen erfüllen und wird der damit verbundenen Aufgabe gerecht, den Missbrauch beim Fahrer-Arbeitsschutz gezielt zu ahnden.

167 Diese Erfahrungen in Brandenburg zeigen, dass eine ausschließliche Zuständigkeit der Polizei für das Ahnden beim Überschreiten der zulässigen Fahrzeiten bei ihren Straßenkontrollen praktikabel ist. Der Verwaltungsaufwand würde dadurch nicht erhöht werden, sondern sich sogar verringern. Der Vorschlag des LAGetSi, die sog. Bagatellfälle der Polizei zu übertragen, bestätigt dies. Alle Verstöße könnten so in einem Arbeitsgang bearbeitet werden.

168 Das LAGetSi hat es bisher versäumt, die positiven Erfahrungen in Brandenburg auszuwerten und zu nutzen. Es hat seine Arbeitsabläufe nicht durch organisatorische Maßnahmen geordnet und optimiert. Dadurch hätten die Bearbeitungsrückstände vermieden werden können. Um Vorgaben der EU weiterhin zu erfüllen, besteht dringender Handlungsbedarf. Wegen der rechtlichen Vorgaben, statt analoger künftig digitale EU-Kontrollgeräte zu verwenden, ist auch die IT-Ausstattung der Behörden anzupassen. Das würde den Erfassungsaufwand für alle Beteiligten reduzieren.

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass durch organisatorische Maßnahmen die Bearbeitungsrückstände vollständig abgebaut und im Jahr 2007 die EU-Vorgaben bei Betriebskontrollen übererfüllt worden seien. Sie geht davon aus, dass die für das Jahr 2008 geforderte Zahl der Betriebskontrollen mit zwei statt mit vier vom LAGetSi beantragten zusätzlichen Stellen realisiert werden könne. Der Rechnungshof hält auch diese zwei Stellen für entbehrlich, wenn die Straßenkontrollen ausschließlich von der Polizei durchgeführt und geahndet werden. Die Senatsverwaltung hat hierzu mitgeteilt, dass sie inzwischen Gespräche mit der Berliner Polizei führe, die sich im Erfahrungsaustausch mit der Brandenburger Polizei befinde.

169 Aufgrund von Empfehlungen der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik wurde am 5. Dezember 2005 zwischen dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie des Landes Brandenburg und der Senatsverwaltung vereinbart, auf den Gebieten des Arbeitsschutzes und der technischen Sicherheit zusammenzuarbeiten. Die Potenziale der Wirtschaftsregion Berlin/Brandenburg sollen dadurch zum Nutzen beider Länder besser ausgeschöpft werden. Ziele sind u. a. einheitliche Aufsichts- und Beratungsgrundsätze, ein wirksamer Ressourceneinsatz, gemeinsame Interessen gegenüber Dritten wahrzunehmen sowie verlässliche Bedingungen für die Unternehmen zum Schutz von Beschäftigten und Dritten zu gewährleisten. Außerdem enthalten sind Absprachen zur Aus- und Fortbildung, zu Schwerpunktaktionen, zur Öffentlichkeitsarbeit, zum IT-System IFAS, zur Internetpräsentation und zur Zusammenarbeit mit den Unfallversicherungsträgern sowie den länderübergreifenden Kooperationsnetzwerken.

Anfang 2006 wurden von der Senatsverwaltung bereits erste Überlegungen für eine **Fusion der beiden Arbeitsschutzbehörden** angestellt. Auch andere Behörden in Berlin und Brandenburg wurden inzwischen organisatorisch zusammengeführt, um einen wirksameren Ressourceneinsatz zu schaffen und stärkere Synergieeffekte zu erzielen.

Der Rechnungshof hält eine Fusion der beiden Landesämter, deren Aufbaustruktur inzwischen stark angeglichen ist, insbesondere aus Wirtschaftlichkeitsgründen für zweckmäßig. Der Vorschlag, die bestehende intensive Zusammenarbeit zwischen dem LAGetSi und dem LAS Brandenburg durch eine Fusion zu stärken, wird grundsätzlich von der Senatsverwaltung und dem LAGetSi begrüßt. Möglichkeiten einer Fusion der beiden Arbeitsschutzverwaltungen sollen in einem Gespräch auf Staatssekretärsbene der beiden Länder im Frühjahr 2008 erörtert werden.

170 **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung sicherstellt, dass**

- **mittelfristig im LAGetSi ein Dokumentenmanagementsystem mit dem Ziel eingesetzt wird, die „elektronische Akte“ einzuführen und Personalmittel einzusparen,**
- **die personalwirtschaftlichen Ordnungsmittel einschließlich Anforderungsprofil und Beschreibung des Aufgabenkreises aktualisiert und fortgeschrieben werden,**
- **die Zuständigkeiten und die Geschäftsprozesse innerhalb des LAGetSi neu festgelegt werden, um mindestens zwei Stellen einzusparen, sowie**
- **die Ordnungswidrigkeitsverfahren aufgrund der Straßenkontrollen der Polizei vollständig auf diese übertragen werden.**

Darüber hinaus erwartet er, dass die Senatsverwaltung zeitnah eine Fusion zwischen dem LAGetSi und dem LAS Brandenburg anstrebt.

2. Fortdauernde finanzielle Belastungen Berlins aus der öffentlichen Bauabfallentsorgung

Die für die öffentliche Bauabfallbeseitigung verantwortliche Senatsverwaltung hat über ein Jahrzehnt hingenommen, dass die Gebühreneinnahmen deutlich unter den Aufwendungen liegen. Dadurch hat sie die Abfallerzeuger um die von ihnen zu tragenden Entsorgungskosten zulasten des Landeshaushalts entlastet

und mithin das Wirtschaftlichkeitsgebot verletzt. Die hieraus resultierenden finanziellen Belastungen Berlins betragen insgesamt mehr als 10 Mio. €.

171 Nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin nimmt die für Bauabfallbeseitigung zuständige Senatsverwaltung die Funktion des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers für Bauabfälle zur Beseitigung wahr. Bei den Bauabfällen ist zwischen den besonders und den nicht besonders überwachungsbedürftigen Abfällen zu unterscheiden. Besonders überwachungsbedürftige Bauabfälle (z. B. öl-, teer- oder asbesthaltige Baustoffe) sind seit Januar 1999 nach der Sonderabfallentsorgungsverordnung der SBB Sonderabfallgesellschaft Brandenburg/Berlin mbH, an der die Länder Berlin und Brandenburg zu je 25 v. H. beteiligt sind, zur Entsorgung anzudienen. Die übrigen Bauabfälle werden verwertet oder auf den im Land Brandenburg gelegenen Deponien der MEAB Märkische Entsorgungsanlagen-Betriebsgesellschaft mbH (MEAB), deren Gesellschafter die Länder Berlin und Brandenburg zu je 50 v. H. sind, beseitigt. Die Entsorgung ist gebührenpflichtig.

Der in Berlin anfallende, nicht besonders überwachungsbedürftige Bauabfall zur Beseitigung wird auf der Bauschuttdeponie Deetz und den Siedlungsabfalldeponien Schöneiche und Vorketzin abgelagert. Der Transport zur Deponie Deetz erfolgt per Schiff, insbesondere über den Westhafen, sowie per Lkw. Die Bauabfallumschlaganlage Westhafen ist bereits seit dem Jahr 1972 in Betrieb. Die landeseigene BEHALA Berliner Hafen- und Lagerhausgesellschaft mbH (BEHALA) als Betreiberin erhält vom Land Berlin auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung vom Juli 1987 ein Entgelt für die Flächen- und Anlagennutzung einschließlich Personal- und Betriebskosten. Wegen des in Berlin insgesamt rückläufigen Bauabfallaufkommens zur Beseitigung und des mithin erheblich geringeren Umschlagvolumens im Westhafen hat die jeweils für Bauabfallbeseitigung zuständige Senatsverwaltung in den letzten Jahren zwar eine Verringerung der Vergütung für die BEHALA erreicht. Dies reichte aber nicht aus, da die Einnahmen Berlins aus den Gebühren für die Nutzung der öffentlichen Bauabfallentsorgung immer noch deutlich niedriger waren. Nach den von der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz vorgelegten Zahlen betrug das Defizit für das Land Berlin von 1997 bis 2006 mehr als 9,2 Mio. €.

172 Die **Gebühren für die Nutzung der öffentlichen Bauabfallentsorgung** sind in der Umweltschutzgebührenordnung festgelegt. Danach betragen sie zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof Ende 2006 bei Anlieferung im Westhafen zum anschließenden Transport per Schiff zur MEAB-Deponie 2,05 € pro Tonne und bei Transport per Lkw auf eine der MEAB-Deponien 3,58 € pro Tonne. Seit der Änderung der Umweltschutzgebührenordnung vom Februar 2007 betragen die Gebühren nunmehr für den Schiffstransport 2,00 € pro Tonne und für den Lkw-Transport 4,00 € pro Tonne. Die jeweils für die öffentliche Bauabfallentsorgung zuständige Senatsverwaltung hatte diese Gebühren seit mehr als zehn Jahren nicht

erhöht. Angabegemäß seien Versuche, die Gebühren zu erhöhen, an „größeren Widerständen“ gescheitert. Unterlagen, die dies belegen, wurden dem Rechnungshof jedoch nicht vorgelegt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die jeweils für die öffentliche Bauabfallbeseitigung verantwortliche Senatsverwaltung es seit über einem Jahrzehnt versäumt hat, die Gebühren entsprechend dem Kostendeckungsprinzip zu überprüfen und zu erhöhen. Im Ergebnis hat sie mangels kostendeckender Gebühren die von den Abfallerzeugern nach dem Verursacherprinzip zu tragenden Entsorgungskosten aus dem Landeshaushalt subventioniert. Der Rechnungshof hat die seit Ende 2006 zuständige Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz aufgefordert, unverzüglich für eine bessere Kostendeckung bei der öffentlichen Bauabfallentsorgung zu sorgen.

- 173 Die Senatsverwaltung hat hierauf erwidert, eine Erhöhung der Gebühren zur Kostendeckung sei in den vergangenen Jahren mehrfach diskutiert, aufgrund eines dadurch zu erwartenden weiteren Rückgangs der Bauabfallanlieferungen aber immer wieder verworfen worden. Zudem müssten die seit Februar 2007 gültigen Gebühren, die infolge von Auf- und Abrundungen eine insgesamt geringfügige Gebührenerhöhung bewirkt hätten, um das Fünffache erhöht werden, um eine Kostendeckung im Jahr 2008 zu erreichen. Bei einer so erheblichen Gebührenerhöhung sei zu befürchten, dass Beseitigungsabfälle illegal entsorgt werden. Hierdurch könnten Berlin zusätzliche Kosten für die Räumung „wilder Ablagerungen“ entstehen. Dennoch hat die Senatsverwaltung zwischenzeitlich zugesagt, die Gebühren zu erhöhen, um einen höheren Kostendeckungsgrad zu erzielen.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung bestätigen die Beanstandung des Rechnungshofs. Infolge der mehr als zehn Jahre lang versäumten Erhöhung der Gebühren für die Nutzung der öffentlichen Bauabfallentsorgung ist die Unterdeckung so gestiegen, dass eine schnelle Kostendeckung kaum zu erreichen ist. Dadurch sind dem Landeshaushalt Einnahmen in Millionenhöhe entgangen.

- 174 Im Oktober 2006 hat die damals für die öffentliche Bauabfallbeseitigung verantwortliche Senatsverwaltung mit einem Nachtrag zur Verwaltungsvereinbarung den für Berlin defizitären **Betrieb der Bauabfallumschlaganlage Westhafen** bis zum 15. Juli 2009 verlängert. Danach gilt die Vereinbarung zunächst bis zum 31. Dezember 2009 und anschließend jeweils ein weiteres Jahr, sofern sie nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird. Die Verlängerung der Verwaltungsvereinbarung hat zur Folge, dass sich das Defizit für das Land Berlin nach Angaben der Senatsverwaltung um insgesamt mehr als 1 Mio. € erhöht.

Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung den seit Jahren für Berlin defizitären Betrieb der Bauabfallumschlaganlage Westhafen beanstandet, der im Zeitraum von 1997 bis 2009 zu finanziellen Nachteilen Berlins von insgesamt mehr als 10 Mio. € führt. Er hat darauf hingewiesen,

dass es nicht Aufgabe Berlins ist, die von den Abfallerzeugern nach dem Verursacherprinzip zu tragenden Entsorgungskosten mit Mitteln aus dem Landeshaushalt zu subventionieren. Deshalb hat er die Senatsverwaltung aufgefordert, die Vereinbarung mit der BEHALA nicht abermals über den 15. Juli 2009 hinaus zu verlängern, zumal die Bauabfalldeponie Deetz zu diesem Zeitpunkt geschlossen werden soll. Zudem hat der Rechnungshof gefordert, dass die Senatsverwaltung künftig eine weitere Subventionierung der Bauabfallerzeuger durch den Landeshaushalt vermeidet. Alternativ wäre es insbesondere möglich gewesen, die nicht besonders überwachungsbedürftigen Bauabfälle zur Beseitigung, wie z. B. in Hamburg, von der Entsorgung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auszuschließen. Dadurch hätte der Haushalt Berlins für die Zukunft von Ausgaben für die öffentliche Bauabfallentsorgung entlastet werden können.

- 175 Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass sie das Defizit für die Bauabfallumschlaganlage Westhafen trotz laufender Verträge durch Nachverhandlungen mit der BEHALA kontinuierlich gesenkt habe, was als Erfolg zu werten sei. Aufgrund des rückläufigen Bauabfallaufkommens zur Beseitigung gingen allerdings auch die Einnahmen fortdauernd zurück, sodass eine Kostendeckung leider zu keinem Zeitpunkt erreichbar gewesen sei. Die Bauabfallumschlaganlage sei dennoch erforderlich, weil die Länder Berlin und Brandenburg im Konsortialvertrag zur MEAB im Jahr 1993 vereinbart haben, dass die Anlieferung auf die Deponie Deetz auf dem Wasserweg erfolgt. Da die Bauabfalldeponie Deetz zum 15. Juli 2009 geschlossen werden müsse, sei von diesem Zeitpunkt an eine Bauabfallentsorgung aus Berlin per Schiffstransport nicht mehr möglich, weil die anderen zur Verfügung stehenden Deponien über keine Wasseranbindung verfügen. Die Senatsverwaltung hat zwischenzeitlich zugesagt, die Verträge mit der BEHALA zum vorgenannten Termin zu kündigen und die Bauabfallumschlaganlage im Westhafen vom 16. Juli 2009 an zu schließen. Zudem würde sie den Ausschluss der Bauabfälle zur Beseitigung von der Entsorgung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bzw. die Entsorgung der Bauabfälle durch die Berliner Stadtreinigungsbetriebe prüfen.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Senatsverwaltung nach seiner Prüfung bemüht ist, den Landeshaushalt von den bisherigen Kosten für die öffentliche Bauabfallentsorgung von August 2009 an zu entlasten. Allerdings können ihre Darlegungen die vom Rechnungshof beanstandete, dem Verursacherprinzip widersprechende Subventionierung der Abfallerzeuger in Millionenhöhe nicht rechtfertigen. Die Senatsverwaltung hat auch keine überzeugenden Gründe vorgetragen, weshalb sie bei Ablauf der früheren Vertragsbindung im Jahr 2006 nicht die Möglichkeit genutzt hat, die öffentliche Bauabfallentsorgung grundlegend neu zu gestalten, um weitere Ausgaben aus dem Landeshaushalt zu vermeiden. Insbesondere der Hinweis der Senatsverwaltung auf die Vereinbarung im Konsortialvertrag geht insoweit fehl, als ihr bekannt ist, dass der Bauabfall zur Beseitigung nicht nur per Schiff, sondern auch per Lkw zur Deponie Deetz transportiert wird. Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs überwiegt sogar der Lkw-Transport.

- 176 Die Senatsverwaltung hat mit dem im Oktober 2006 geschlossenen Nachtrag (T 174) die bisher einzeln abgerechneten Personal-, Reparatur- und Betriebskosten der Bauabfallumschlaganlage Westhafen in einer Summe zusammengefasst, die der BEHALA nunmehr zusätzlich zur Miete für die Zufahrtsfläche und den Umschlagbereich von Berlin pauschal gezahlt wird. Sie beträgt 416 500 € für das Jahr 2007, 358 190 € für das Jahr 2008 und 301 070 € für das Jahr 2009.

Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung vorgehalten, dass sie für die Personal-, Reparatur- und Betriebskosten der Bauabfallumschlaganlage einen pauschalen Festbetrag als **Vergütung mit der BEHALA** vereinbart hat, ohne dass ihr hierüber nachvollziehbare Unterlagen über die Höhe der realistischerweise zu erwartenden Kosten vorlagen. Es ist vorgesehen, die Zahl der in der Kostenerstattung berücksichtigten Mitarbeiter von vier im Jahr 2006 auf zweieinhalb im Jahr 2009 und mithin um insgesamt 37,5 v. H. zu reduzieren. Die von der BEHALA in einem Gespräch mit der Senatsverwaltung genannten, ungewöhnlich hohen pauschalierten Brutto-Personalkosten pro Mitarbeiter von durchschnittlich 91 762 € pro Jahr sowie die erhebliche Verringerung des für den Betrieb der Umschlaganlage zu berücksichtigenden Personals bis zum Jahr 2009 lassen den Schluss zu, dass die Senatsverwaltung die bereits im Jahr 2007 vorhandenen Effizienzreserven des Umschlagbetriebs nicht vollständig erschlossen hat. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, umgehend Verhandlungen mit der BEHALA aufzunehmen, um Einsparungen durch weitere Kostenreduzierungen für Berlin zu erreichen.

- 177 Die Senatsverwaltung hat hierzu mitgeteilt, sie habe zwischenzeitlich Verhandlungen geführt, ohne allerdings weitere Kostensenkungen erreicht zu haben. Im Übrigen hat sie eingewandt, nur durch die Zusammenlegung der Betriebs-, Reparatur- und Personalkosten sei eine größtmögliche Kostenreduzierung mit der BEHALA zu erreichen gewesen. Bei einer vollen Anrechnung der eingesetzten Mitarbeiter wären die Kosten bedeutend höher gewesen. Eine Verringerung der Mitarbeiter würde auch nicht stattfinden, nur der Kostenansatz sei auf zweieinhalb Mitarbeiter reduziert. Der verbleibende Kostenansatz solle auf andere, auf dieser Fläche neu anzusiedelnde Unternehmen aufgeteilt werden. Für den Betrieb der Umschlaganlage sei sogar ein fünfter Mitarbeiter notwendig, der von der BEHALA bezahlt werde. Die Senatsverwaltung schätzt das Verhandlungsergebnis als sehr akzeptabel ein und hält weitere Kostensenkungen nicht für möglich.

Die Beanstandungen des Rechnungshofs sind mit den Entgegnungen der Senatsverwaltung insoweit nicht ausgeräumt, als sie weiterhin keine nachvollziehbaren Unterlagen über die Höhe der zu kalkulierenden Kosten der Umschlaganlage vorgelegt hat. Zudem ist weiterhin offen, warum sie einen pauschalen Festbetrag als Vergütung mit der BEHALA vereinbart hat, obwohl ihr hierüber zum Zeitpunkt der Vereinbarung keine Unterlagen vorlagen, die die Kosten der Bauabfallumschlaganlage schlüssig belegen. Damit verletzt die Senatsverwaltung das Wirtschaftlichkeitsgebot.

- 178 Die Senatsverwaltung hat zu den Beanstandungen des Rechnungshofs zusätzlich entgegnet, dass sie in der Vergangenheit keine Gebührenerhöhung bis zur Kostendeckung habe durchführen müssen, da sie dies für unangemessen gehalten, der Gesetzgeber dies akzeptiert habe und „das Defizit bewusst und zielgerichtet durch das jeweilige Haushaltsgesetz ausgeglichen wurde“. Der Rechnungshof habe diese politische Vorgehensweise zu beachten, das Haushaltsgesetz zu akzeptieren und zudem kein Recht, dies im Nachhinein in Frage zu stellen.

Auch diese Argumentation der Senatsverwaltung geht fehl. Der durch Haushaltsgesetz festgestellte Haushaltsplan enthebt die Verwaltung nicht von der Verpflichtung, bei seiner Ausführung den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO). Er enthält lediglich die Ermächtigung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen (§ 3 Abs. 1 LHO). Die von der Senatsverwaltung vertretene Auffassung widerspricht mithin dem Haushaltsrecht und würde dazu führen, dass das Ausgabeverhalten der Exekutive einer unabhängigen Finanzkontrolle weitgehend entzogen wäre.

- 179 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof schwerwiegende Versäumnisse der jeweils für die öffentliche Bauabfallbeseitigung zuständigen Senatsverwaltung. Er beanstandet insbesondere, dass über ein Jahrzehnt versäumt worden ist, kostendeckende Gebühren für die öffentliche Bauabfallentsorgung festzulegen. Das hierdurch von Berlin bisher getragene Defizit der Bauabfallumschlaganlage Westhafen der BEHALA führt zu finanziellen Nachteilen für Berlin von insgesamt mehr als 10 Mio. €, die mit Mitteln aus dem Landeshaushalt ausgeglichen werden. Letztlich hat die Senatsverwaltung im Widerspruch zum Verursacherprinzip die Abfallerzeuger in Millionenhöhe subventioniert. Dieses andauernde Fehlverhalten hat sie auch mit der Verlängerung der Verwaltungsvereinbarung mit der BEHALA im Oktober 2006 fortgesetzt. Insgesamt haben die jeweils zuständigen Senatsverwaltungen über einen langen Zeitraum das Wirtschaftlichkeitsgebot verletzt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz

- **ihre Zusage einhält und die Verträge mit der BEHALA rechtzeitig zum 15. Juli 2009 kündigt,**
- **unverzüglich alles Erforderliche veranlasst, um die Kostendeckung der Nutzung der öffentlichen Bauabfallbeseitigung zumindest deutlich zu steigern sowie**
- **die Bauabfallentsorgung vom 16. Juli 2009 an so gestaltet, dass eine weitere Subventionierung der Bauabfallerzeuger auf Kosten des Landeshaushalts vermieden wird.**

F. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Wohnen und Verkehr)

1. Unzutreffende Kostenermittlung bei der Standortverlagerung der Kopernikus-Oberschule

Das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf plant den Neubau (Ersatzbau) der Kopernikus-Oberschule in den denkmalgeschützten Gebäuden der ehemaligen Telefunken-Werke und späteren McNair-Kaserne statt am bisherigen Standort am Ostpreußendamm. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hat auf Vorlage des Bezirksamts dem Grundstückskauf am neuen Standort zugestimmt. Dabei sind ihm nicht die geprüften Baukosten des Bedarfsprogramms, sondern um 5,6 Mio. € geringere Kosten auf der Grundlage einer unzutreffenden und ungeprüften Kostenermittlung mitgeteilt worden. Den Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Standortverlagerung hat das Bezirksamt bisher nicht erbracht.

180 Nach Schließung und anschließendem Abriss des asbestbelasteten Gebäudes der Kopernikus-Oberschule am Standort Ostpreußendamm sowie Sanierung der zugehörigen Sporthalle hatte das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf mit dem Ziel eines Neubaus einen Bauwettbewerb und mehrfache Neu- und Umplanungen durchgeführt. Keine dieser Planungen wurde umgesetzt. Die Kosten beliefen sich auf über 3,2 Mio. € und sind später als „verlorene Planungskosten“ ausgewiesen worden. Um weitere Planungskosten zu vermeiden, hatte das Bezirksamt die Planungsunterlagen des damaligen Bezirksamts Wilmersdorf für den Neubau einer Schule an der Emser Straße übernommen, um auf dem Grundstück Ostpreußendamm den eigenen Neubau als Wiederholungsbau zu realisieren.

Im Herbst 2001 bot ein Investor dem Bezirksamt an, in den denkmalgeschützten Gebäuden der ehemaligen Telefunken-Werke und späteren McNair-Kaserne an der Goerzallee/Osteweg in Berlin-Lichterfelde eine Schule schlüsselfertig im Wege der Sonderfinanzierung zu erstellen. Hierzu hatte der Architekt des Investors eine Einpassplanung durchgeführt.

181 Als Grundlage für alle weiteren Planungsschritte stellte das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf für den geplanten Neubau (Ersatzbau) der Kopernikus-Oberschule am Ostpreußendamm ein **Bedarfsprogramm** auf. Alternativ wurde ein Bedarfsprogramm für den Standort Goerzallee/Osteweg erarbeitet.

Bedarfsprogramme sind für Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 3 Mio. € aufzustellen (Nr. 2.2.4 AV § 24 LHO). Sie dokumentieren die Grundlagen der Vorhaben, deren Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und

Dringlichkeit sowie deren voraussichtliche Kosten. Das genehmigte Bedarfsprogramm ist verbindliche Vorgabe für die Aufstellung der weiteren Planungsunterlagen.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hatte die Bedarfsprogramme des Bezirksamts am 21. März 2003 im Einvernehmen mit der damaligen Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport mit Gesamtkosten von 22,8 Mio. € für den Standort Ostpreußendamm gebilligt und - alternativ dazu - mit Gesamtkosten von 24,2 Mio. € für den Standort Goerzallee/Osteweg geprüft. Sie hatte verbindlich festgelegt, dass das gebilligte Bedarfsprogramm bei der Aufstellung der Planungsunterlagen zugrunde zu legen ist. Bei einer Entscheidung des Bezirksamts zum Kauf des Grundstücks Goerzallee/Osteweg und der Zustimmung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses zu einer Sonderfinanzierung hätte das alternativ geprüfte Bedarfsprogramm berücksichtigt werden können. Die Überlegungen zu einer Sonderfinanzierung sind vom Bezirksamt nicht weiterverfolgt worden.

182 Das Bezirksamt präferierte den Standort Goerzallee/Osteweg. Sein erster Entwurf einer Hauptausschussvorlage zum Kauf dieses Grundstücks scheiterte am Widerspruch der Senatsverwaltung für Finanzen, die den Bedarf angesichts rückläufiger Schülerzahlen infrage stellte und „Fehler bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ beanstandete. Die Senatsverwaltung verwies wegen der Bewertung der alternativen Standorte auf einen vergleichbaren Fall, den der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2003 (T 206 bis 210) aufgegriffen hatte. Das Abgeordnetenhaus hatte seinerzeit die Erwartung ausgesprochen, dass dem Hauptausschuss nur Vorlagen über finanzwirksame Maßnahmen vorgelegt werden, in denen alle relevanten Lösungsmöglichkeiten vollständig und methodisch sorgfältig dargestellt werden (vgl. Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 03.06.04, Plenarprotokoll 15/52).

183 Der Hauptausschuss hat auf Vorlage des Bezirksamts vom 8. November 2005 (rote Nr. 3600), die von den für Finanzen, für Stadtentwicklung und für Bildung zuständigen Senatsverwaltungen mitgezeichnet worden war, dem Kauf eines 26 070 m² großen Teilstücks des Grundstücks Goerzallee/Osteweg einschließlich aufstehender Gebäudeteile und deren Entkernung für die Unterbringung der Kopernikus-Oberschule (Ersatzbau) am 16. November 2005 zugestimmt.

In seiner **Vorlage an den Hauptausschuss** hat das Bezirksamt ausgeführt, dass ein Bedarfsprogramm für den Standort Goerzallee/Osteweg aufgestellt und von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mit Datum vom 21. März 2003 geprüft worden sei. In einer als Anlage beigefügten „**Wirtschaftlichkeitsanalyse**“ vom Oktober 2005, die der Rechnungshof etwa zeitgleich mit dem Hauptausschuss erhielt, hat das Bezirksamt unter „Allgemeine Informationen“ angegeben, dass eine Kostenschätzung des Architekten zu diesem Standort aufgrund einer vorhandenen Einpassplanung abgegeben worden sei, die mit den Senatsverwaltungen für Bildung,

Jugend und Sport sowie für Stadtentwicklung abgestimmt und sowohl vom bezirklichen Hochbauamt als auch von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung überprüft worden sei. Hinsichtlich des Standortes am Ostpreußendamm seien die abgerechneten Kosten für den baugleichen Schulneubau der Schule an der Emser Straße herangezogen worden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mit diesen Ausführungen ein tatsächlich aber nicht bestehender Zusammenhang zwischen dem geprüften Bedarfsprogramm vom März 2003 für den Standort Goerzallee/Osteweg und der Wirtschaftlichkeitsanalyse vom Oktober 2005 hergestellt wird. Die der Wirtschaftlichkeitsanalyse zugrunde gelegten Gesamtkosten für die alternativ gegenübergestellten Standorte entsprechen nicht denen der geprüften Bedarfsprogramme.

- 184 Nach den Unterlagen des Bezirksamts ist in Übereinstimmung mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung festgelegt worden, dass die geprüften Bedarfsprogramme vom 21. März 2003 zu den Alternativstandorten Ostpreußendamm und Goerzallee/Osteweg für eine detaillierte Berechnung nicht verwendet werden. Hingegen sind in der dem Hauptausschuss vorgelegten Wirtschaftlichkeitsanalyse vom Oktober 2005 die Gesamtkosten (einschließlich verlorener Planungskosten und Sporthalle, ohne Erwerb und Erlöse) gegenüber den geprüften Gesamtkosten des Bedarfsprogramms für den Standort Ostpreußendamm um 4,7 Mio. € (von 22,8 Mio. € auf 27,5 Mio. €) höher und für den Standort Goerzallee/Osteweg um 5,6 Mio. € (von 24,2 Mio. € auf 18,6 Mio. €) niedriger angegeben worden.

Die Gegenüberstellung der Kosten der geprüften Bedarfsprogramme und der Kostenschätzungen der Wirtschaftlichkeitsanalyse sowie des im Januar 2007 nachträglich genehmigten Bedarfsprogramms ergibt Folgendes:

Ansicht 43: Kostenermittlungen für die Alternativstandorte

		Gebilligtes Bedarfsprogramm 21.03.03 Ostpreußen- damm	Geprüftes Bedarfsprogramm 21.03.03 Goerzallee/ Osteweg	Wirtschaftlichkeitsanalyse 18.10.05 Ostpreußen- damm	Wirtschaftlichkeitsanalyse 18.10.05 Goerzallee/ Osteweg	Genehmigtes Bedarfsprogramm 18.01.07 Goerzallee/ Osteweg
		Geprüfter Kostenrahmen SenStadt	Geprüfter Kostenrahmen SenStadt	Kostenschätzung Bezirksamt	Kostenschätzung Architekt	Geprüfter Kostenrahmen SenStadt
- T€ -						
1	Gesamtkosten Schule	19 500	20 900	21 722 (3 252 verl. Planungsk. 24 974)	12 222 (3 252 verl. Planungsk. 15 474) ¹	19 301 bei 16 v. H. ³ (19 800) 19 v. H.)
2	Sporthalle	vorhanden	(3 250 in 1 enthalten)	vorhanden	3 100	(2 800 19 v. H. in 1 enthalten)
3	Hallen- erweite- rung			2 500		
4	Verlorene Planungs- kosten	3 252	3 252	3 252	3 252	3 252
5	Gesamtkosten (1 bis 4)	rd. 22 800	24 152	27 474	18 574	22 553 bei 16 v. H. ³
6	Grund- erwerb		5 551		5 201	5 201
7	Gebäude- wert				3 025	3 025
8	Notar- kosten				370	370
9	Gesamtkosten und Ankauf		29 703		27 170	31 149 bei 16 v. H. ³
10	Verkauf Ost- preußen- damm ²		-2 992		-2 992	-2 992
11	Gesamtkosten (5 bis 10)	rd. 22 800	26 711	27 474	24 178	28 157 bei 16 v. H. ³

¹ Kostenschätzung Architekt 9 490 T€ ohne KGr. 600 (Aufstellung BA Hoch 24/11.01.05: KGr. 1 = 200 T€, KGr. 3 bis 5 = 250 T€, KGr. 4 = 1 690 T€, aus Bedarfsprogramm KGr. 6 = 200 T€ = 11 830 T€ + verlorene Planungskosten = rd. 15 000 T€)

² geplante Grundstücksverkäufe Drake- und Plantagenstraße nicht berücksichtigt, da im Vergleich kostenneutral

³ zum Vergleich 16 v. H. MwSt. berechnet

Nach den Ergänzenden Regelungen zu den AV § 24 LHO (Nr. 11 ABau) hat bei Nichteinhaltung der Vorgaben (hier des Kostenrahmens) aus dem genehmigten Bedarfsprogramm die für das Bauen zuständige Senatsverwaltung in Abstimmung mit den anderen beteiligten Verwaltungen über den Fortgang des Verfahrens, ggf. über den Abbruch zu entscheiden. Angesichts der gravierenden Abweichung der Wirtschaftlichkeitsanalyse vom Oktober 2005 von den genehmigten Bedarfsprogrammen vom März 2003 hätte daher eine erneute Prüfung durch die zuständigen Stellen durchgeführt werden müssen, da Bedarfsprogramme einschließlich der darin enthaltenen Kostenrahmen die verbindliche Grundlage für die weitere Planung sind. Das Bezirksamt hat seine der Wirtschaftlichkeitsanalyse zugrunde gelegten Kostenermittlungen jedoch nicht als Bestandteil eines überarbeiteten Bedarfsprogramms der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zur erneuten Prüfung eingereicht. Es hat damit dem Hauptausschuss zur Entscheidung über den Schulneubau am Standort Goerzallee/Osteweg ungeprüfte Kostenschätzungen vorgelegt, die nicht im Rahmen des vorgeschriebenen Bedarfsprogramms genehmigt waren.

- 185 Die Erhöhung der Gesamtkosten (Ansicht 43 Zeile 5) für den Standort Ostpreußendamm in der Wirtschaftlichkeitsanalyse gegenüber dem gebilligten Bedarfsprogramm auf 27,5 Mio. € ist insbesondere auf die Erhöhung der Planungskosten (KGr. 7) um 1,2 Mio. € zurückzuführen. Dabei hat das Bezirksamt nicht berücksichtigt, dass durch den Wiederholungsbau am Standort Ostpreußendamm nicht höhere, sondern im Gegenteil geringere Planungskosten zu veranschlagen waren, weil die Planungsunterlagen im Wesentlichen bereits vorliegen.

Zudem hat das Bezirksamt eine Hallenerweiterung der vorhandenen Sporthalle am Ostpreußendamm um zwei Hallenteile mit 2,5 Mio. € in Ansatz gebracht. Begründet wurde die Erweiterung damit, dass die Halle zu 80 v. H. vom benachbarten Oberstufenzentrum (OSZ) Wirtschaft und Verwaltung genutzt werde und die Nutzung durch die Kopernikus-Oberschule zu einem Zurückdrängen der Schüler des OSZ führen würde. Die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Sporthallenerweiterung hatten die zuständigen Bezirks- und Senatsdienststellen bei der Aufstellung und der Prüfung des Bedarfsprogramms vom 21. März 2003 nicht festgestellt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Begründung des Bezirksamts eine Bedarfsermittlung und Bedarfsfeststellung nicht ersetzen kann. Er sieht die vom Bezirk vorgenommene höhere Kostenschätzung für den Standort Ostpreußendamm insgesamt als nicht schlüssig an.

- 186 Für den favorisierten Standort Goerzallee/Osteweg hat der vom Bezirksamt beauftragte Architekt mit einer „qualifizierten Kostenschätzung“ auf der Grundlage der Einpassplanung um 5,6 Mio. € (23 v. H.) geringere Gesamtkosten (Ansicht 43 Zeile 5) von 18,6 Mio. € gegenüber dem Kostenrahmen des geprüften Bedarfsprogramms (24,2 Mio. €) ermittelt, obwohl das Raumprogramm nicht reduziert wurde und darüber hinaus das Bauen im denkmalgeschützten Bestand erfahrungsgemäß zu höheren Kosten führt.

Es ist nicht ersichtlich, dass diese Kosten in der Kostenschätzung - und damit in der Wirtschaftlichkeitsanalyse des Bezirksamts vom Oktober 2005 - berücksichtigt worden sind.

Im Übrigen ist eine „qualifizierte Kostenschätzung“ in dem für Kostenermittlungen (Kostenrahmen, Kostenschätzung, Kostenberechnung, Kostenschlag, Kostenfeststellung) vorgeschriebenen Regelverfahren nicht vorgesehen. Die „qualifizierte Kostenschätzung“ wurde überdies anhand von Plänen erstellt, deren Detaillierungsgrad nicht ausreicht.

- 187 In der für die alternativen Standorte Ostpreußendamm und Goerzallee/Osteweg als Bestandteil seiner Wirtschaftlichkeitsanalyse aufgestellten **Nutzwertanalyse** hat das Bezirksamt einen nicht monetären Bewertungsvorteil für den Standort Goerzallee/Osteweg gegenüber dem Standort Ostpreußendamm von 50 v. H. ermittelt. Maßgeblich dafür waren die Bewertungen des bezirklichen Schulamts und des Sportamts. Das Schulamt mutmaßte eine um ein Jahr kürzere Bauzeit und maß dem eine besonders hohe Bedeutung bei. Diese Annahme erscheint zweifelhaft, da die Planungen für den Standort Ostpreußendamm zum größten Teil bereits vorliegen (Wiederholungsbau Emser Straße). Dagegen müsste für den Standort Goerzallee/Osteweg noch ein Architektenwettbewerb mit anschließender Entwurfs-, Genehmigungs- und Ausführungsplanung durchgeführt werden. Das Sportamt schätzte den Nutzen für den bezirklichen Vereinssport und Auswirkungen auf bestehende Vereine am Standort Ostpreußendamm als nicht gegeben und für den Standort Goerzallee/Osteweg als sehr hoch ein, obwohl für beide Standorte der Bau bzw. Erweiterungsbau einer Sporthalle in der Wirtschaftlichkeitsanalyse berücksichtigt wurde. Der dargestellte Bewertungsvorteil von 50 v. H. für den Standort Goerzallee/Osteweg ist zumindest in dieser Höhe nicht nachvollziehbar.

- 188 Nach dem Erwerb des Grundstücks und der Gebäude durch Berlin mit Kaufvertrag vom Dezember 2005 hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung das Bezirksamt aufgefordert, ein **aktualisiertes Bedarfsprogramm** einzureichen. Sie hat dies damit begründet, dass nach Abzug der Zahlungen für Grundstück und Gebäude einschließlich Abbruch, Entkernung und Planungskosten zwischen den Kostenrichtwerten bzw. Referenzobjekten und den noch zur Verfügung stehenden Mitteln eine Diskrepanz besteht. Das vom Bezirksamt eingereichte neue Bedarfsprogramm vom 8. November 2006 weist Kosten (Schulbau ohne Grundstückskauf) von 14,5 Mio. € aus. Nach Prüfung hat die Senatsverwaltung die Kosten des Bedarfsprogramms um 5,3 Mio. € (auf 19,8 Mio. €) höher veranschlagt.

Bei Berücksichtigung der Differenz der zwischenzeitlich eingetretenen Mehrwertsteuererhöhung beträgt die Erhöhung gegenüber den Gesamtkosten (Ansicht 43 Zeile 5), die dem Hauptausschuss für den Standort Goerzallee/Osteweg genannt wurden, noch immer 4,0 Mio. € (22,6 Mio. € abzüglich 18,6 Mio. €).

Im Ergebnis hat das Bezirksamt dem Hauptausschuss in seiner Beschlussvorlage vom 8. November 2005 (rote Nr. 3600) für den Standort Goerzallee/Osteweg Kosten genannt, die für die Errichtung der Kopernikus-Oberschule bei Weitem nicht ausreichend sind.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat in ihrem Prüfvermerk vom 30. Januar 2007 zum aktuellen Bedarfsprogramm des Bezirksamts vom November 2006 aufgrund der Umstände, die zu einer Kostenerhöhung gegenüber der Wirtschaftlichkeitsanalyse vom Oktober 2005 zur Standortentscheidung führten, eine **Überprüfung der Wirtschaftlichkeit** für erforderlich gehalten. Sie hat dem Bezirksamt auferlegt, die „Wirtschaftlichkeitsbetrachtung“ mit Wertung und Gewichtung zu überprüfen und nochmals einzureichen. Das Bezirksamt hat die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme am Standort Goerzallee/Osteweg bisher nicht nachgewiesen.

- 189 Das Bezirksamt hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs ausgeführt, dass es einen Zusammenhang zwischen dem von der Senatsverwaltung geprüften Bedarfsprogramm vom März 2003 und seiner Wirtschaftlichkeitsanalyse vom Oktober 2005 nicht gäbe. Letztere sei „ein eigenständiger Vorgang, der mit dem ursprünglichen Bedarfsprogrammergebnis nicht vermengt“ werden dürfe. Die abweichend von dem üblichen Verfahren in seiner Wirtschaftlichkeitsanalyse ermittelten Kosten seien im Rahmen der Mitzeichnung durch die Senatsverwaltungen geprüft und bewilligt worden. Nur der Stempel „gebilligtes Bedarfsprogramm“ habe gefehlt. Der Hauptausschuss habe mit der vom Rechnungshof kritisierten Vorlage vom November 2005 somit eine geprüfte Kostenschätzung erhalten.

Zur Begründung erhöhter Kosten für den Standort Ostpreußendamm hat das Bezirksamt ausgeführt, dass auch bei der Übernahme der Planungsunterlagen für den Neubau der Schule an der Emser Straße eine „umfassende neue Planungsunterlage auf der Grundlage der am Ostpreußendamm vorliegenden Topographie erforderlich gewesen“ wäre. Des Weiteren hat das Bezirksamt vorgetragen, dass der kostenerhöhende Sporthallenerweiterungsbedarf des OSZ am Standort Ostpreußendamm von der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung festgestellt worden sei.

Ferner hat das Bezirksamt eingewandt, der Rechnungshof hätte seine Bewertung zu einseitig auf die rein monetären Faktoren gestützt. Soweit der Rechnungshof darüber hinaus die positive Bewertung des Sportamts für den Standort Goerzallee/Osteweg als nicht nachvollziehbar erachtet habe, sei entgegenzuhalten, dass diese Bewertung auch auf die an dem präferierten Standort noch entstehenden ungedeckten Sportflächen zurückzuführen sei. Außerdem hätten die vom Rechnungshof kritisierten Bewertungen des Schulamts und des Sportamts bei der Gesamtbetrachtung rechnerisch allenfalls marginale Auswirkungen ohne entscheidenden Einfluss auf das Bewertungsergebnis.

Schließlich vertritt das Bezirksamt die Auffassung, dass sein als Bestandteil des aktualisierten Bedarfsprogramms vom 8. November 2006 bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eingereichter Kostenrahmen von

14,5 Mio. € „dem Grunde nach“ ausreichend sei, um die Baumaßnahme durchzuführen.

- 190 Die Ausführungen des Bezirksamts überzeugen nicht. Das Bezirksamt hat zwar hervorgehoben, dass ein Zusammenhang zwischen den von der Senatsverwaltung geprüften Bedarfsprogrammen und seiner Wirtschaftlichkeitsanalyse nicht besteht. Einen solchen Zusammenhang hat es aber in seiner Vorlage an den Hauptausschuss gerade hergestellt. Zur Begründung der vorgeschlagenen Investitionsentscheidung hat das Bezirksamt nämlich einerseits auf die von der Senatsverwaltung geprüften Bedarfsprogramme ohne Nennung des Kostenrahmens hingewiesen und andererseits auf die als Anlage beigefügte „Wirtschaftlichkeitsanalyse“ Bezug genommen, ohne dem Hauptausschuss in der Vorlage jedoch deutlich zu machen, dass die Kostenangaben in seiner Wirtschaftlichkeitsanalyse gravierend von dem Kostenrahmen der geprüften Bedarfsprogramme abwichen. Das Bezirksamt verkennt außerdem, dass eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kein eigenständiger Verfahrensschritt bei der Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins, sondern ein vorgeschriebener Bestandteil des Bedarfsprogramms ist, in dem insbesondere die Eignung der Maßnahme und relevante Lösungsmöglichkeiten zur Standortwahl untersucht werden müssen (§ 7 LHO, Nr. 11 ABau). Die Mitzeichnung einer Vorlage an den Hauptausschuss, insbesondere durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, suspendiert das Bezirksamt nicht davon, das für Hochbaumaßnahmen zwingend vorgeschriebene Regelverfahren einzuhalten. Dementsprechend hat die Senatsverwaltung gegenüber dem Rechnungshof mitgeteilt, dass ihre Mitzeichnung die Prüfung des Bedarfsprogramms nicht ersetzt habe und mit dem Bezirksamt auch zu keinem Zeitpunkt eine Abweichung vom vorgeschriebenen Regelverfahren nach den AV § 24 LHO (Aufstellen - Einreichen - Prüfen) vereinbart worden sei.

Die Darstellung, für den Standort Ostpreußendamm umfassende Planungsunterlagen neu erstellen zu müssen, steht im Widerspruch zu Unterlagen des Bezirksamts, nach denen dort ein Schulneubau auf der Grundlage der vorhandenen Planungen für einen vergleichbaren Baukörper realisiert werden kann. Des Weiteren mag es zwar zutreffen, dass die für Bildung zuständige Senatsverwaltung einen Bedarf für die Sporthallenerweiterung festgestellt hat. Den Bedarf hat jedoch das OSZ in Trägerschaft der Senatsverwaltung, die diesen auch planerisch und finanziell bewältigen muss. Ungeachtet dessen hätte dieser Bedarf in ein Bedarfsprogramm aufgenommen, zur Prüfung eingereicht und von der zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung geprüft und genehmigt werden müssen. Die für den Standort Ostpreußendamm angeführte Kostenerhöhung lässt sich mit einem Bedarf der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung jedenfalls nicht rechtfertigen.

Der vom Bezirksamt darüber hinaus erhobene Vorwurf der einseitig monetären Betrachtung der Wirtschaftlichkeit des Bauvorhabens durch den Rechnungshof ist unzutreffend. Die Ausführungen des Rechnungshofs behandeln sowohl die monetären (T 184 ff.) als auch die nicht monetären (T 187) Aspekte. Soweit das Bezirksamt im Rahmen der nicht monetären

Betrachtung die positive Bewertung des Sportamts für den Standort Goerzallee/Osteweg auch mit dort noch zu schaffenden ungedeckten Sportflächen rechtfertigt, ist dem entgegenzuhalten, dass die Bewertung des Sportamts nach wie vor nicht schlüssig ist. Am Standort Ostpreußendamm sind bereits ungedeckte Sportflächen vorhanden, die bei der Bewertung des Sportamts jedoch nicht berücksichtigt wurden. Der weitere Einwand des Bezirksamts, dass die vom Rechnungshof kritisierten Bewertungen des Schulamts und des Sportamts im Rahmen der Gesamtbetrachtung rechnerisch nur marginale Auswirkungen ohne entscheidenden Einfluss auf das Ergebnis der Nutzwertanalyse hätten, trifft ebenfalls nicht zu. Allein die Wertung des Sportamts fließt in das Gesamtergebnis der Nutzwertanalyse mit einem Gewichtsanteil von 20 v. H. ein. Da das Sportamt lediglich drei Kriterien zu bewerten hatte und davon bei zwei Kriterien für den Rechnungshof nicht nachvollziehbare extreme Bewertungen vornahm, ist der daraus folgende Einfluss auf das Gesamtergebnis (ca. 14 v. H.) rechnerisch mehr als nur marginal.

Schließlich nennt das Bezirksamt keine sachlichen Gründe dafür, warum das von seinem Kostenrahmen erheblich abweichende Prüfungsergebnis der zuständigen Senatsverwaltung unzutreffend sein sollte. Sachliche Mängel bei der im Regelverfahren vorgenommenen Prüfung des aktualisierten Kostenrahmens sind nicht zu erkennen. Vielmehr ist die Kostennahme des Bezirksamts zweifelhaft, denn es hat sich bereits in seiner Sitzung am 10. Juli 2007 darauf verständigt, „für den Fall, dass die vorgesehenen 14,5 Mio. € Baukosten für das gesamte Bauvorhaben einschließlich der Sporthalle nicht ausreichen sollten, die Kosten für eine Sporthalle in Höhe von max. 3,1 Mio. € aus der pauschalen Zweckzuweisung Hochbau zu finanzieren“.

191 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf

- dem Hauptausschuss zur Entscheidung über die Standortverlagerung der Kopernikus-Oberschule an den Standort Goerzallee/Osteweg Gesamtkosten auf der Grundlage einer unzutreffenden Kostenermittlung mitgeteilt hat, die nicht Bestandteil eines von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung geprüften und genehmigten Bedarfsprogramms war,
- Gesamtkosten genannt hat, die bei Weitem nicht ausreichend sind, und
- die Wirtschaftlichkeit für die Standortverlagerung der Kopernikus-Oberschule bisher nicht nachgewiesen hat.

Ferner beanstandet er, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Vorlage des Bezirksamts an den Hauptausschuss mitgezeichnet hat, obwohl das von ihr geprüfte und genehmigte Bedarfsprogramm davon erheblich abweichende Aussagen enthält.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt die erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführt und der Hauptausschuss entsprechend unterrichtet wird. Er erwartet weiterhin, dass dem Hauptausschuss nur Vorlagen über finanzwirksame Maßnahmen vorgelegt werden, deren Kosten von den zuständigen Dienststellen in dem vorgeschriebenen Verfahren geprüft worden sind und deren Wirtschaftlichkeit schlüssig nachgewiesen ist.

2. Erhebliche Mängel und Nutzungsbeeinträchtigungen bei einem Bibliotheksneubau

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat für die Freie Universität Berlin den Neubau der Philologischen Bibliothek als innovativen kuppelförmigen Glasbau errichten lassen. Erhebliche Mängel bei der Technischen Gebäudeausrüstung, die - bedingt durch die innovative Gebäudekonzeption - überwiegend abweichend von den herkömmlichen Standards geplant und ausgeführt worden ist, beeinträchtigen den Bibliotheksbetrieb. Die Mängel sind auch auf Versäumnisse der Senatsverwaltung bei der Prüfung der Planungsunterlagen und der Überwachung des Bauvorhabens zurückzuführen und haben bisher Ausgaben von 121 000 € ausgelöst. Mit weiteren Aufwendungen und erheblichen Folgekosten ist zu rechnen.

- 192 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat für die Freie Universität Berlin (FU) den **Neubau der Philologischen Bibliothek** im Zuge der Sanierung des Gebäudekomplexes Habelschwerdter Allee 45 ausgeführt. Die Entwurfskonzeption des von einem namhaften Architekten entworfenen avantgardistischen Neubaus der Philologischen Bibliothek ist von einem innovativen und - bezogen auf die Gebäudehülle - sogar experimentellen Ansatz geprägt. Das Bibliotheksgebäude besteht aus einer kuppelförmigen Außenhülle aus Aluminiumsegmenten, Belüftungselementen und doppelt verglasten Scheiben, die durch eine Stahlrahmenkonstruktion in Radialgeometrie gestützt wird. Der Gebäudekörper mit der geometrisch gekrümmten Hüllfläche verbindet Fassade und Dachfläche und ist als zweischalige Konstruktion mit einer textilen, aus ca. 800 unterschiedlichen Segmenten bestehenden Innenhülle ausgeführt. Der sich aufgrund dieser Konstruktion der Gebäudehülle ergebende Zwischenraum ist nach den Planungen im Rahmen eines ressourcensparenden Be- und Entlüftungskonzepts als Klimapuffer und zur natürlichen Luftführung vorgesehen. Auf vier terrassenförmig angeordneten Nutzungsebenen sind sowohl die Regale für die Präsenzbibliothek als auch - entlang den Brüstungen - die Lesepplätze angeordnet.

- 193 Auch die Planungen für die **Technische Gebäudeausrüstung** sehen - abweichend von den in Berlin grundsätzlich anzuwendenden Wirtschaftlichen Standards des öffentlichen Bauens der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung - überwiegend unkonventionelle Lösungen für die versorgungstechnischen Anlagen vor. Das Lüftungskonzept geht von einer weitgehend natürlichen Lüftung mit unterstützender mechanischer Lüftung (Ventilatoren) aus. Die natürliche Be- und Entlüftung des Gebäudes soll mit etwa 300 motorenbetriebenen regulierbaren Klappen in der Innen- und Außenhülle gesteuert werden. Bei Temperatur- und Witterungsbedingungen, bei denen die natürliche Lüftung nicht ausreicht, soll die mechanische Lüftung ein behagliches Raumklima sicherstellen. Die für die Heizung oder Kühlung des Gebäudes ergänzend vorgesehenen wasserführenden Leitungen in den Betonplatten zur Erwärmung oder Kühlung des Fußbodens (Betonkernaktivierung) wurden nicht auf der Grundlage von herkömmlichen Berechnungen dimensioniert. Bei der Prüfung der Bauplanungsunterlagen standen der Senatsverwaltung für die Bewertung dieses technischen Konzepts keine Vergleichsbauten zur Verfügung, sodass dessen Machbarkeit lediglich aufgrund einer Rechnersimulation dargestellt werden konnte.

Die Planer der Technischen Gebäudeausrüstung haben im Vergleich zu einer konventionellen Klima- und Gebäudetechnik Einsparungen von etwa einem Drittel prognostiziert. Diese Prognose hat die Senatsverwaltung in ihren Bericht über die Prüfung der Bauplanungsunterlagen übernommen.

- 194 Die Philologische Bibliothek wurde am 14. September 2005 eröffnet. Die FU (Bedarfsträger und Nutzer) hat die Technische Gebäudeausrüstung der Bibliothek jedoch aufgrund von erheblichen, zum Teil sicherheitsrelevanten Mängeln erst am 10. Juli 2007 übernommen. Ungeachtet der Übernahme wird die Nutzung des Bibliotheksgebäudes nach wie vor durch Mängel beeinträchtigt.

Der Rechnungshof hat die Mängel, die bereits kostspielige Nachbesserungen auslösten, zum Anlass genommen, die Aufgabenerfüllung der Senatsverwaltung bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Baumaßnahme im Bereich der Technischen Gebäudeausrüstung zu prüfen.

- 195 Der Neubau der Philologischen Bibliothek der FU ist eine aus öffentlichen Mitteln finanzierte Baumaßnahme Berlins mit einem geplanten Investitionsumfang von 20,6 Mio. €. Zur Gewährleistung eines sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln ist die Senatsverwaltung bereits in der Planungsphase verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme unter Einbeziehung der Folgekosten in angemessener Form zu untersuchen oder untersuchen zu lassen (§ 7 LHO). Das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist notwendiger Teil der Planungsunterlagen (§ 24 LHO). Diese müssen auch sämtliche erkennbaren Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassen. Besonders im Hinblick auf die Folgekosten ist die wirtschaftlichste Lösung zu wählen. Außerdem hat die Senatsverwaltung bei der Prüfung der Bauplanungsunterlagen die Baumaßnahme auf Zweckmäßigkeit u. a. in funktionaler, konstruktiver, technischer und wirtschaftlicher Hinsicht zu untersuchen

und unvollständige oder nicht schlüssige Unterlagen zu beanstanden. Des Weiteren hat die Senatsverwaltung strikt auf die Einhaltung der Bauplanungsunterlagen zu achten und im Rahmen der Bauüberwachung zu gewährleisten, dass die Bauleistungen insbesondere den Ausführungsplänen und den Leistungsbeschreibungen entsprechen. Die zügige Beseitigung erkannter Mängel ist durchzusetzen. Schließlich ist bereits während der Durchführung der Baumaßnahme eine begleitende und nach Beendigung der Maßnahme eine abschließende Erfolgskontrolle durchzuführen. Dadurch soll insbesondere festgestellt werden, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Maßnahme wirtschaftlich war.

196 In den von der Senatsverwaltung geprüften Bauplanungsunterlagen sind im Hinblick auf die Technische Gebäudeausrüstung keine **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** dokumentiert. Auch zu den Folgemaßnahmen und Folgekosten konnten den geprüften Unterlagen keine Angaben entnommen werden, obwohl Aussagen hierzu in Anbetracht der neuartigen und wartungsaufwendigen Konstruktion der gebäudetechnischen Anlagen für die zu leistende planerische Vorsorge besonders wichtig gewesen wären. Die Anlage zum Bericht der Senatsverwaltung über die Prüfung der Bauplanungsunterlagen enthält hierzu lediglich die Angabe, dass hinsichtlich der zu erwartenden Betriebskosten verschiedene Varianten in „Wirtschaftlichkeitsvorbetrachtungen“ untersucht worden seien, die sich auf die Bereiche Wartung, Instandhaltung, Kälte, Wärme und Elektro beziehen würden. Nachvollziehbare Belege zu diesen „Wirtschaftlichkeitsvorbetrachtungen“ und belastbare Angaben zu den daraus folgenden Maßnahmen zur Instandhaltung der Technischen Gebäudeausrüstung sowie zur Höhe der zu erwartenden Betriebskosten waren weder im Prüfbericht noch in den sonstigen vorgelegten Prüfunterlagen enthalten. Die „Wirtschaftlichkeitsvorbetrachtungen“, die ohnehin kein Ersatz für ordnungsgemäße Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne von § 7 LHO sein können, konnten nicht vorgelegt werden. Trotz fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat die Senatsverwaltung die geplante Technische Gebäudeausrüstung zur Ausführung freigegeben. Die Bewältigung der aus dem unkonventionellen Ansatz des Gebäudetechnikkonzepts resultierenden Risiken wurde damit ohne ausreichende Maßnahme- und Kostenvorsorge in die Gebäudenutzungsphase verlagert.

197 Das ressourcensparende Konzept einer weitgehend natürlichen **Be- und Entlüftung** der Bibliothek wurde bisher nicht umgesetzt. Die mechanische Be- und Entlüftungsanlage wird abweichend von den geplanten Sollvorgaben überwiegend und nicht nur unterstützend eingesetzt. Energieeinsparungen sind bislang nicht nachgewiesen.

Darüber hinaus sind bereits elf der zur Steuerung der Luftführung in der Außen- und Innenhülle angeordneten elektromechanisch betriebenen Klappen defekt. Vier Klappen im Handbereich (außen) können aus sicherheitstechnischen Gründen nicht betrieben werden, weil Sachverständige

anlässlich einer Prüfung im Oktober 2006 eine Verletzungsgefahr beanstandet haben. Dieser Mangel sollte bis zum 1. Dezember 2006 abgestellt werden. Das ist bislang nicht geschehen.

- 198 Durch austretendes Öl an den Stellgliedern von Klappen ist die textile Innenhülle verunreinigt worden. Sie ist bislang nicht gereinigt worden. Weiterhin trat Wasser ein, weil die Außenklappen bei einsetzenden Niederschlägen nicht rechtzeitig geschlossen werden konnten. An Büchern, Mobiliar und IT entstand nach Angabe der FU hierdurch ein Schaden von etwa 13 000 €. Die Beseitigung der Mängel an den Klappen war zunächst zurückgestellt worden, weil diese schwer zugänglich sind und weil die Senatsverwaltung versäumt hatte, die für **Wartung und Reparatur der Lüftungsklappen sowie der textilen Innenhülle** geeigneten Vorrichtungen, wie z. B. Hebebühnen, einzuplanen. Aufgrund der Baukonstruktion können die Klappen derzeit nur (kostenaufwendig) durch besonders ausgebildete Industriekletterer erreicht werden.

Die Senatsverwaltung hat zu vertreten, dass die Mängel bisher nur zum Teil sowie nur zögerlich beseitigt wurden und dadurch negative Folgen für den Bibliotheksbetrieb eingetreten sind. Sie hat ferner zu verantworten, dass die Durchführung betriebsnotwendiger Arbeiten mit erheblichen Folgekosten zulasten der FU verbunden ist.

- 199 **Undichtigkeiten an der Gebäudehülle** führten seit Inbetriebnahme der Bibliothek bei heftigen Niederschlägen ebenfalls zu Wassereintritten in das Bibliotheksgebäude. Die zum Schutz des Mobiliars und der textilen Fußbodenbeläge von den Beschäftigten aufgestellten Eimer konnten die Durchnässung des Teppichbodens und Schäden an den Buchbeständen nicht gänzlich verhindern. Die FU hat bei der Senatsverwaltung wiederholt angefragt, wann mit der Beseitigung der Mängel an der Dachhaut gerechnet werden kann. Die Senatsverwaltung hat auf das laufende selbstständige Beweisverfahren hingewiesen. Ihrer Auffassung nach ist nicht ausgeschlossen, dass aufgrund der Dachkonstruktion Undichtigkeiten noch wiederholt auftreten werden. Den Aufwand für die Reinigung der Innenhülle und des Fußbodenbelags zum Zweck der Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen hat die Senatsverwaltung bislang noch nicht ermittelt.

- 200 Aufgrund von Beschwerden der Bibliotheksbesucher und des Bibliothekspersonals über die schlechte **Qualität der Raumluft** hat die Bibliotheksleitung seit Dezember 2005 tägliche Aufzeichnungen (Klimafragebogen) zur Behaglichkeit im Gebäude veranlasst. Der Rechnungshof hat diese Aufzeichnungen für den Erhebungszeitraum Dezember 2005 bis April 2007 ausgewertet und festgestellt, dass die insbesondere als zu „stickig“ empfundene Raumluft auf eine **fehlende Klappe** zurückzuführen ist.

Weder bei der Abnahme noch bei der Abrechnung und einem durchgeführten Monitoring hat die Senatsverwaltung erkannt, dass die aus der Bibliothek ausströmende verbrauchte Luft aufgrund der fehlenden Klappe von

der Außenluftansaugung aufgenommen und wieder in das Gebäudeinnere zurückgeleitet wurde. Dies führte zwangsläufig zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Qualität der Raumluft und damit zur Belastung der Nutzer sowie des Personals. Die Klappe ist zwar im Juli 2007 nachgerüstet worden. Nach Angabe der FU ist sie aber wegen eines fehlenden Schalters nicht funktionstüchtig.

- 201 Die Konzeption einer überwiegend natürlichen Be- und Entlüftung hat die Senatsverwaltung dazu veranlasst, Anlagen zur **Befeuchtung der Zuluft** nicht vorzusehen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs ist der Feuchtigkeitsgehalt der Raumluft in Abhängigkeit zur Raumtemperatur (relative Luftfeuchte) in der Bibliothek überwiegend niedriger als der anerkannte untere Grenzwert von 30 v. H. Er wird sogar bis zu einem Wert von 15,9 v. H. unterschritten. Der geringe Feuchtigkeitsgehalt der Luft kann nach längerem Aufenthalt bei Bibliotheksnutzern zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen.

Das von der Senatsverwaltung beauftragte Bauleitungsbüro hatte auf die Problematik der unzureichenden Luftfeuchte bereits während der Bauausführung hingewiesen. Die Senatsverwaltung hat eine angemessene Lösung trotzdem nicht vorgesehen.

- 202 In den Übergangsjahreszeiten (Frühjahr und Herbst) und auch bei starken Witterungsschwankungen steigen die **Raumtemperaturen** im Bibliotheksgebäude bis auf +29°C oder sinken bis auf +19°C und weichen damit teilweise erheblich von der vorgegebenen Raumtemperatur von +20°C ab. Die Betonkernaktivierung (T 193) ist aufgrund ihrer Trägheit nicht in der Lage, kurzfristig den Wärme- oder Kältebedarf des Bibliotheksgebäudes auszugleichen. Deshalb war in der Planung der Betriebssoftware u. a. vorgesehen, ein Funksignal einer externen Stelle (z. B. des Deutschen Wetterdienstes) zu nutzen, um den Wärme- oder Kältebedarf vorausschauend zu beeinflussen (**externe Signalisierung**).

Die Senatsverwaltung hat die Betriebssoftware in Auftrag gegeben, abgenommen und bezahlt, obwohl diese Teilleistung nicht erbracht worden war. Sie hat damit dazu beigetragen, dass die Raumtemperatur nicht wie geplant vorausschauend geregelt werden kann.

- 203 Die Konzeption des Bibliotheksgebäudes wird von räumlicher Offenheit geprägt. Nach Inbetriebnahme der Be- und Entlüftungsanlage des Gebäudes kam es zu **Zugerscheinungen im Eingangsbereich** und nach Angabe der FU sogar zu Erkrankungen des Bibliothekspersonals im Bereich der Buchausleihe.

Obwohl Vertreter der FU bereits während der Planungsphase auf mögliche Beeinträchtigungen durch Zugluft hingewiesen hatten, hat die Senatsverwaltung wirksame Gegenmaßnahmen nicht eingeplant. Der Mangel ist erst

nach Inbetriebnahme der Bibliothek durch den Einbau einer Drehtür mit einem Kostenaufwand von 53 000 € zulasten des Haushalts der FU beseitigt worden.

- 204 Für eine **Feinjustierung und Optimierung der hochkomplexen Be- und Entlüftungsanlage** hat die Senatsverwaltung zusätzlich ein Ingenieurbüro beauftragt, ein **Monitoring** bei unterschiedlichen Witterungsbedingungen durchzuführen (Auftragsvolumen 13 000 €). Von August 2005 an sollten dafür bei laufendem Betrieb Messdaten erfasst und ausgewertet werden. Zu Beginn des Monitorings waren allerdings die Anlagen der Mess-, Steuerungs- und Regeltechnik noch nicht fertiggestellt. Deshalb scheiterte die Optimierung der Anlage an unvollständigen Daten. Von Mitte 2006 an hat die Senatsverwaltung daraufhin ein weiteres honorarpflichtiges Monitoring (42 000 €) beauftragt. Die Anlagen der Mess-, Steuerungs- und Regeltechnik waren aber zu diesem Zeitpunkt immer noch nicht fertiggestellt.

Auch mit dem zweiten Monitoring wurde das vorgesehene Ziel der Feinjustierung und Optimierung der Anlage nicht erreicht. Die Senatsverwaltung hat nicht durchgesetzt, dass die betroffenen technischen Anlagen vor Beginn der Monitorings fertiggestellt waren. Sie hat damit unnötige Ausgaben zu verantworten.

- 205 Die Senatsverwaltung konnte bisher nicht angeben, in welchem Umfang das in den Bauplanungsunterlagen prognostizierte Einsparungsziel im Bereich der Betriebskosten von etwa einem Drittel im Vergleich zu einer konventionellen Klima- und Gebäudetechnik erreicht worden ist. Die zur Ermittlung der Betriebskosten erforderlichen **Energiemengenzähler** wurden erst im Oktober 2007 eingebaut, nachdem der Rechnungshof auf die Problematik des Nachweises der geplanten Energieeffizienz hingewiesen hatte.

Die Voraussetzungen für die **Erfolgskontrolle** (T 195) wurden somit erst mit erheblicher Verspätung geschaffen.

- 206 Der Rechnungshof hat die Versäumnisse der Senatsverwaltung bei der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme und die zum Teil unzureichende und zögerliche Beseitigung von Mängeln beanstandet.

Die Senatsverwaltung hat hierzu ausgeführt, dass die Mängel wegen des speziell für dieses Gebäude entwickelten neuartigen Lüftungskonzepts erst im laufenden Betrieb sukzessive festgestellt werden könnten. Verwertbare Aussagen zur Funktionalität und Wirtschaftlichkeit des Gebäudes seien erst nach einem Normalbetrieb der Anlage über einen längeren Zeitraum möglich. Diese Voraussetzungen hätten jedoch bis jetzt nicht vorgelegen. Darüber hinaus hätten die Witterungsverhältnisse bislang außerhalb vergleichbarer Klimareferenzen gelegen.

Im Einzelnen hat sie u. a. angegeben, dass die Defekte an den Außenklappen inzwischen durch Industriekletterer behoben worden seien (T 197 und 198). Für die aus Sicherheitsgründen gesperrten Klappen seien umsetzbare Lösungen entwickelt worden. Die Beseitigung von Schäden im Bibliotheksbereich (T 199) würde nach deren Feststellung bei den jeweiligen Verursachern eingefordert. Sicherheitseinbehalte seien vorhanden. Die nachgerüstete Lüftungsklappe (T 200) sei inzwischen elektrisch angeschlossen. Die entstandenen Mehrkosten würden vom Verursacher zurückgefordert. Zum Problem der Luftfeuchtigkeit (T 201) sei es ebenfalls notwendig, „zunächst die Erfahrungen mit dem innovativen Konzept während des Normalbetriebes über einen längeren Zeitraum abzuwarten“. Die ursprünglich vorgesehene Signalisierung durch eine externe Stelle (T 202) habe entfallen müssen, weil keine Institution existiere, die ein Signal entsprechend den regelungstechnischen Anforderungen senden könne.

Weiterhin sei bei der Planung des Hauptzugangs (T 203) davon ausgegangen worden, dass der davor befindliche Flurabschnitt als „Windfang“ funktioniere. Dies sei von allen Beteiligten mitgetragen worden. Die Optimierung der Be- und Entlüftungsanlage (T 204) sei gemäß Abschlussbericht des Monitorings vom Juni 2007 erreicht worden. Die ursprünglich vorgesehenen, aber aus Kostengründen entfallenen Energiemengenzähler zur Ermittlung der Betriebskosten (T 205) seien im Oktober 2007 eingebaut worden. Qualifizierte Feststellungen über die Wirtschaftlichkeit könnten aber erst nach Auswertung der Messungen über einen längeren Zeitraum getroffen werden.

- 207 Die FU bestätigt in ihrer Stellungnahme die Feststellungen des Rechnungshofs zu den Mängeln und Nutzungsbeeinträchtigungen. Sie befürchtet, dass nach den bislang aufgetretenen Problemen nicht nur die Gebäudehülle ein ständiger Anlass für Nachbesserungen sein könnte. Es wäre für sie auch nicht hinnehmbar, technische und bauliche Mängel mit dem Einsatz von Haushaltsmitteln der Universität - aufgrund der nur eingeschränkt zur Verfügung stehenden Mittel für die Bauunterhaltung somit zulasten des Etats für Forschung und Lehre - beseitigen zu müssen. Zwischenzeitlich hat die FU nach eigenen Angaben eine öffentliche „Betreiberausschreibung“ (Betriebsführung, infrastrukturelles und technisches Facility Management) für die Bibliothek durchgeführt, weil sie selbst den zu erwartenden intensiven Betreuungsaufwand für dieses Gebäude nicht leisten könne.
- 208 Dem Rechnungshof ist bewusst, dass die Architektur des Bibliotheksbauwerkes in der Fachwelt hohe Anerkennung gefunden hat. In Anbetracht der schwierigen Finanzlage Berlins ist es aber insbesondere bei innovativen Bauwerken erforderlich, dass die Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme bereits in der Planungsphase besonders sorgfältig untersucht und dokumentiert wird. Des Weiteren ist es unabdingbar, sämtliche erkennbaren Folgekosten zu ermitteln, in den Bauplanungsunterlagen anzugeben und zu prüfen.

In den Erläuterungen zu den Bauplanungsunterlagen waren als Folgekosten lediglich der „Reinigungsaufwand für die zusätzliche Gebäudehülle“ und die „Glasreinigung der Gebäudehülle“ mit insgesamt 60 000 € ausgewiesen. Dieser Ansatz ist bei Weitem nicht ausreichend. Die aus der architektonischen Gestaltung der Gebäudehülle folgende erschwerte Erreichbarkeit für Wartung und Reinigung und der dadurch bedingte erheblich erhöhte personelle, technische und finanzielle Aufwand wurde bei der Prüfung der Planung nur zu einem geringen Teil berücksichtigt. Die Erschwernisse bei der Wartung und Reinigung sowie der zusätzliche Aufwand für die nachträgliche Beschaffung der erforderlichen Wartungstechnik hätten bei sorgfältiger Planung vermieden werden können. Die damit verbundenen Aufwendungen, insbesondere für den Einsatz der mobilen Hebebühnen, werden im Ergebnis auf die FU abgewälzt.

Die Senatsverwaltung hat die Voraussetzungen für qualifizierte Feststellungen zur Wirtschaftlichkeit im Bereich des Energieverbrauchs (Einbau der erforderlichen Messgeräte) nachweislich überhaupt erst nach der Beanstandung durch den Rechnungshof geschaffen.

Die Sicherheitsmängel an den Klappen im Handbereich sind nicht beseitigt. Die Behebung der Mängel ist mit zusätzlichen Aufwendungen verbunden, die bei sorgfältiger Prüfung der Planungen hätten vermieden werden können.

Die nachgerüstete Klappe, die das Rückführen der Fortluft in das Gebäudeinnere verhindern soll, ist nach wie vor nicht funktionstüchtig.

Der Rechnungshof ist auch nicht der Auffassung der Senatsverwaltung, dass zur Funktionalität und Wirtschaftlichkeit des Bibliotheksgebäudes ein Normalbetrieb unter Ausschluss extremer Witterungsverhältnisse abzuwarten sei. Vielmehr müssen Planung und Ausführung eines Neubaus den im Raum Berlin herrschenden Witterungsbedingungen, zu denen auch extreme Wetterlagen gehören, Rechnung tragen. Die Bibliothek befindet sich daher insoweit seit ihrer Eröffnung im Normalbetrieb.

Zur witterungsabhängigen externen Signalgebung weist der Rechnungshof darauf hin, dass die Zentrale Leitwarte der FU die Möglichkeit anbietet, die dort eingehenden Wetterdaten entfernt liegender Institute auch für die Regelung der technischen Anlagen der Bibliothek zu nutzen.

Bei der Planung des Hauptzugangs war die hohe Frequentierung dieses Bereichs und des anschließenden Flurs bekannt, sodass aufgrund permanent geöffneter Türen mit der Entstehung von Zugluft gerechnet werden musste. Dieser Mangel hätte spätestens im Rahmen der Prüfung der Ausführungsplanung erkannt und beseitigt werden müssen.

Schließlich steht die Stellungnahme der Senatsverwaltung über den Erfolg bei der Feinjustierung und Optimierung der Be- und Entlüftungsanlage im Widerspruch zu den Feststellungen des Abschlussberichts zum Monitoring vom Juni 2007. Danach bestehen noch zehn besonders den Betrieb der technischen Anlagen beeinflussende Konflikt- und Störquellen.

209 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung der Ausführung einer Technischen Gebäudeausrüstung zugestimmt hat, deren Eignung und Wirtschaftlichkeit nicht ausreichend dargelegt, geprüft und nachgewiesen worden ist. Die Folgekosten wurden nicht vollständig erfasst, somit nur teilweise geprüft und in der Planung berücksichtigt. Auf gravierende Mängel hat die Senatsverwaltung zum Teil unzureichend reagiert, obwohl auch die FU auf Mängel hingewiesen und auf deren Beseitigung gedrängt hat. Die festgestellten Mängel haben bislang Ausgaben von insgesamt 121 000 € ausgelöst. Mit weiteren Aufwendungen ist zu rechnen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei Baumaßnahmen, die einem innovativen Ansatz folgen, umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 7 LHO durchführt, die sämtliche erkennbaren Risiken, Folgemaßnahmen und Folgekosten berücksichtigen.

Er erwartet ferner, dass sie

- **die Planungsunterlagen gerade für solche Baumaßnahmen besonders sorgfältig prüft,**
- **die Baudurchführung intensiv überwacht sowie**
- **Mängel zügig beseitigen lässt, damit die fertiggestellten Gebäude weitgehend mängelfrei und uneingeschränkt funktionsfähig an die Nutzer übergeben werden können.**

3. Intransparente und vergaberechtswidrige Verfahren bei der Restaurierung von Baudenkmalen

Baudienststellen Berlins haben ohne vorherige Ausschreibung einer gemeinnützigen privaten Stiftung die Restaurierung von Baudenkmalen übertragen oder dies beabsichtigt. Nach den Vertragskonzeptionen erhält die Stiftung statt einer Entgeltzahlung vom Land Berlin das Recht, Außenflächen zu Werbezwecken zu vermarkten. Eine Abrechnung der Werbeerlöse ist nicht vorgesehen. Die Vergabeverfahren waren intransparent und vergaberechtswidrig.

210 Das Land Berlin verfügt über eine Vielzahl bedeutender Baudenkmale, für deren Erhalt Haushaltsmittel in erheblichem Umfang eingesetzt werden müssen. Aufgrund der schwierigen Finanzlage stehen allerdings zumeist nur Mittel und personelle Ressourcen für die notwendigsten Instandhaltungsmaßnahmen, insbesondere zur Gefahrenabwehr, zur Verfügung. Eine Ende 1999 in Berlin gegründete rechtsfähige gemeinnützige Stiftung bür-

gerlichen Rechts ohne Beteiligung des Landes Berlin (im Folgenden: Stiftung) hat sich zur Aufgabe gemacht, die Erhaltung, Instandsetzung und Restaurierung von Baudenkmalen finanziell zu fördern. Sie unterbreitet Baudienststellen Berlins das Angebot, notwendige umfangreiche Restaurierungsarbeiten an Baudenkmalen als Unternehmer ohne Vergütung in Geld durchzuführen. Als Gegenleistung verlangt sie, dass ihr das Recht zur Vermarktung von Werbeflächen eingeräumt wird, um die denkmalgerechte Restaurierung durch Werbeeinnahmen zu finanzieren.

Der Rechnungshof hat Vertragsentwürfe über bevorstehende und Verträge über kürzlich abgeschlossene Restaurierungsmaßnahmen an Baudenkmalen geprüft, welche die Bezirksämter Charlottenburg-Wilmersdorf und Mitte sowie die Humboldt-Universität zu Berlin (HU) erarbeitet oder bereits mit der Stiftung geschlossen haben. Bei den Verträgen hat er untersucht, ob die haushalts- und vergaberechtlichen Grundsätze beachtet worden sind. Die Ergebnisse veranlassen den Rechnungshof, hierüber zu berichten.

- 211 Um die Restaurierung des **Charlottenburger Tors** finanzieren zu können, beabsichtigte das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf, an diesem Baudenkmal eine Werbefläche von insgesamt 1 720 m² über einen Zeitraum von ca. 30 Monaten zu vermieten. Zur Markterkundung hat es zunächst ein Interessenbekundungsverfahren durchgeführt. Ergebnis war, dass die auf diese Weise zu erzielenden Werbeeinnahmen von etwa 1,5 Mio. € zu gering sein würden, um die umfangreichen Restaurierungsarbeiten mit geschätzten Gesamtkosten von 2 Mio. € vollständig zu finanzieren. Da die Restaurierungsarbeiten nicht länger zurückgestellt werden konnten, hat das Bezirksamt ein Angebot der Stiftung angenommen, das Baudenkmal für Berlin kostenlos zu restaurieren, und die Stiftung freihändig hiermit beauftragt. Der Vertrag sah vor, dass die Stiftung als Auftragnehmer ihrerseits in Bauherreneigenschaft einen Generalunternehmer mit der Durchführung der Bauarbeiten beauftragt. Statt eines Entgelts erhielt die Stiftung das Recht, an dem eingerüsteten Baudenkmal und zusätzlich an einer Fahrbahnüberbrückung Außenflächen (nach Angabe des Bezirksamts von etwa 3 050 m²) zu Werbezwecken zu vermarkten.

Das wirtschaftliche Risiko lag ausschließlich bei der Stiftung. Mit der Vermarktung der Werberechte hat die Stiftung einen Werbedienstleister beauftragt. Es war vereinbart, dass die Stiftung Werbeerlöse, welche die Restaurierungskosten übersteigen, für andere satzungsgemäße Zwecke verwenden durfte. Eine Rechnungslegung war nicht vorgesehen. Die Stiftung hat aber von sich aus mitgeteilt, einen Überschuss in Höhe eines sechsstelligen Eurobetrages auch für andere Restaurierungsvorhaben einsetzen zu wollen.

- 212 Bauaufträge, bei denen die Gegenleistung statt in einer Vergütung in dem Recht auf Nutzung der baulichen Anlage, ggf. zuzüglich der Zahlung eines Preises, besteht und bei denen das wirtschaftliche Risiko ganz oder überwiegend beim Auftragnehmer liegt, werden als Baukonzessionen bezeichnet (§ 32 Nr. 1 VOB/A). Der Vertrag des Bezirksamts mit der Stiftung über

die Restaurierung des Charlottenburger Tors ist somit als Baukonzessionsvertrag zu bewerten.

Gemäß § 55 Abs. 1 LHO muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Dies gilt auch für Baukonzessionsverträge, auf die nach § 32 Nr. 2 VOB/A die §§ 1 bis 31 VOB/A sinngemäß anzuwenden sind. Baukonzessionen mit Auftragswerten, die den durch Rechtsverordnung festgesetzten Schwellenwert erreichen oder überschreiten, sind nach §§ 100 Abs. 1, 101 Abs. 2 und 5 GWB grundsätzlich im offenen Verfahren, das der öffentlichen Ausschreibung (§ 3 Nr. 1 Abs. 1 VOB/A) entspricht, zu vergeben. Aber auch Baukonzessionen mit Auftragswerten unterhalb der Schwellenwerte sind dem Wettbewerb zu unterstellen (§ 55 Abs. 1 LHO i. V. m. Nr. 2 AV § 55 LHO). Der Rechnungshof hat die freihändige **Vergabe der Baukonzession** an die Stiftung als rechtswidrig beanstandet.

- 213 Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat die freihändige Vergabe des Restaurierungsauftrags an die Stiftung mit den umfangreichen Vorleistungen und der intensiven täglichen Baubetreuung der Maßnahmen begründet, die die Stiftung für Berlin kostenfrei erbringen würde. Weiterhin hätten die einzigartige Fachkunde und die besonderen Erfahrungen der Stiftung eine Ausnahme vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung nach § 3 Nr. 4 Buchstabe a VOB/A zugelassen. Außerdem hätten die Leistungen nach Art und Umfang vor der Vergabe nicht eindeutig und erschöpfend festgelegt werden können (Ausnahmetatbestand nach § 3 Nr. 4 Buchstabe b VOB/A). Es sei nicht abschätzbar gewesen, wohin sich die Kosten bewegen würden, weil fachkundiges Personal nicht zur Verfügung gestanden habe. Im Übrigen sei die Übernahme des Restaurierungsauftrags durch die Stiftung von deren Verzicht auf Vergütung der eigenen Unternehmerleistungen sowie von der Verpflichtung zur im öffentlichen Interesse liegenden Verwendung etwaiger Überschüsse aus Werbeeinnahmen zu satzungsgemäßen Zwecken und damit vom Verzicht auf jegliche Gewinnerzielung (Gemeinnützigkeit) geprägt. Es sei dem Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf keine weitere Institution ersichtlich gewesen, die aufgrund eines Wettbewerbsverfahrens nach den vorbezeichneten Kriterien den Restaurierungsauftrag hätte übernehmen können. Die Vergabe an ein gewerbliches Unternehmen hätte für Berlin des Weiteren zu einem ungünstigeren Ergebnis geführt, da ein etwaiger Überschuss aus Werbeeinnahmen bei diesem verblieben wäre. Ein ausreichender Wettbewerb sei überdies sichergestellt gewesen, da die Stiftung als Generalunternehmerin vor Beauftragung von Nachunternehmern vertraglich zur Einholung mehrerer Angebote verpflichtet gewesen sei. Die freihändige Vergabe des Auftrags an die Stiftung sei somit zulässig gewesen.

- 214 Die Begründung des Bezirksamts Charlottenburg-Wilmersdorf für den Verzicht auf eine Ausschreibung ist nicht stichhaltig. Besondere Erfahrungen im Sinne von § 3 Nr. 4 Buchstabe a VOB/A sind ausschließlich solche, die nachweislich nur ein Unternehmen besitzt. Für die zu vergebenden Leis-

tungen (Beratung, Planung, Baudurchführung, Finanzierung durch Werbeerlöse) kam nicht ausschließlich die Stiftung in Betracht. Diese hat auch die Bauleistungen nicht selbst durchgeführt, sondern einen Generalunternehmer beauftragt, der für diese Art von Leistungen nicht allein befähigt war. Die Vermarktung der Werbeflächen hat sie an einen Werbedienstleister vergeben, dessen Aufgabe auch von konkurrierenden Unternehmen hätte übernommen werden können. Die Begründung des Bezirksamts Charlottenburg-Wilmersdorf für den Ausnahmetatbestand nach § 3 Nr. 4 Buchstabe b VOB/A rechtfertigt ebenfalls nicht die freihändige Vergabe des Auftrags an die Stiftung. Die durchzuführenden Leistungen waren in technischer Hinsicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar. Die Baudienststellen Berlins sind gehalten, derartige vorbereitende Leistungen bei der Restaurierung denkmalgeschützter Bauwerke selbst durchzuführen oder von fachkundigen Dritten durchführen zu lassen. Dabei leistet das Landesdenkmalamt Berlin als Denkmalfachbehörde gemäß § 5 Denkmalschutzgesetz Berlin fachliche Beratung und Unterstützung. Ein ehrenamtliches Engagement der Stiftung in Form der Beratung und begleitenden Baubetreuung bleibt ihr unbenommen. Auch die Gemeinnützigkeit der Stiftung und deren Satzungsbestimmungen zur Verwendung von Überschüssen begründen keinen Ausnahmetatbestand für eine freihändige Vergabe. Die Angebote der Stiftung sind nicht zwangsläufig wirtschaftlicher als solche gewerblicher Unternehmen. Die von dem Bezirksamt aufgeführten Kostenvorteile relativieren sich wegen der Vergabe wesentlicher Leistungsbestandteile durch die Stiftung an gewerbliche Unternehmen erheblich. Wettbewerbern um Restaurierungsaufträge ist es schließlich auch nicht verwehrt, die Abführung von Anteilen der erzielten Werbeeinnahmen an Berlin in ihre Angebote aufzunehmen. Erst im Ergebnis einer Ausschreibung lässt sich deshalb über die Wirtschaftlichkeit von Angeboten entscheiden.

- 215 Das Bezirksamt Mitte hat dem Rechnungshof mitgeteilt, dass die Stiftung beabsichtige, das **Poststadion** in Moabit denkmalgerecht und für das Bezirksamt kostenneutral wiederherzustellen. Eine schriftliche vertragliche Vereinbarung mit der Stiftung bestände zwar noch nicht, die Stiftung habe aber bereits Vorleistungen erbracht. Im Verlauf der statischen Ertüchtigung des Tribünengebäudes, die bislang aus Bezirksmitteln finanziert worden sei, habe die Stiftung eine „Sachspende eines Bauunternehmens“ in Form einer Fensteranlage im Wert von etwa 50 000 € vermittelt. Im Zusammenhang mit einer weiteren „Spende“ von 40 000 € eines Werbeunternehmens an die Stiftung habe das Bezirksamt eine Erlaubnis für die Dauer von 15 Monaten zur Bewerbung der Baustelle U 55 am Pariser Platz erteilt. Diese Mittel habe die Stiftung für die Restaurierung der zum Spielfeld gelegenen Tribünenkante des Poststadions bereitgestellt. Angabegemäß habe die Stiftung damit das Poststadion inzwischen in eine Art „Stand-by-Position“ gebracht und eine „Gegenfinanzierung“ weiterer notwendiger Leistungen durch die Bewerbung der Siegestsäule am Großen Stern oder durch die Bewerbung von Flächen auf dem Alexanderplatz gefordert.

Der Rechnungshof hat dem Bezirksamt mitgeteilt, dass auch die durch die Stiftung erbrachten Vorleistungen im Zusammenhang mit der Restaurierung des Poststadions nicht den Verzicht auf ein ordnungsgemäßes Ver-

fahren bei der Vergabe der Planungs- und Bauleistungen sowie der Werberechte rechtfertigt. Er hat dem Bezirksamt empfohlen, vor dem Abschluss von Verträgen eine sorgfältige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (§ 7 LHO) und ein transparentes mit dem Vergaberecht konformes Verfahren durchzuführen. Das Bezirksamt Mitte hat dies zugesagt.

- 216 Der HU hat die Stiftung eine Rahmenvereinbarung angeboten, nach der die Stiftung sowohl als „Zuwendungsgeber“ als auch als Bauherrin die Durchführung und Finanzierung von Restaurierungsarbeiten in eigener Verantwortung übernehmen würde. Zunächst sollte die Fassade der **ehemaligen königlichen Bibliothek** („Kommode“) am Bebelplatz restauriert und dann diese Vorgehensweise durch gesonderte schriftliche Vereinbarungen auf weitere zukünftige Projekte ausgeweitet werden. Darüber hinaus sah die Rahmenvereinbarung vor, dass die Stiftung bis zu 20 v. H. der jährlichen Werbeeinnahmen für die Restaurierung denkmalgeschützter Gebäude Dritter sowie für sonstige Zwecke einschließlich des allgemeinen Geschäftsbetriebs der Stiftung hätte verwenden können.

Der Rechnungshof hat auch diesen Vertragsentwurf geprüft und ihn ebenfalls als Baukonzession qualifiziert. Er hat der HU empfohlen, vor dem Abschluss einer Baukonzession ein transparentes, vergaberechtskonformes Verfahren durchzuführen. Auch die HU hält eine freihändige Vergabe von Baukonzessionen an die Stiftung für sehr bedenklich. Sie habe daher frühzeitig von der Unterzeichnung des Vertrages Abstand genommen und werde „ihrer Verpflichtung nachkommen, vergaberechtliche Vorschriften einzuhalten“.

- 217 Die Stiftung hat der ihr bekannt gewordenen Auffassung des Rechnungshofs widersprochen. Sie hält ein Wettbewerbsverfahren nur für erforderlich, wenn die zur Finanzierung eines Restaurierungsvorhabens vorgesehenen Werbeeinnahmen den Schwellenwert nach § 100 Abs. 1 GWB i. V. m. der Vergabeverordnung erreichen oder überschreiten (vgl. T 212). Wenn - wie im Falle des Charlottenburger Tors - die Werbeeinnahmen deutlich unter 5 Mio. € lägen, sei auch bei allen zukünftigen Angeboten der Stiftung an das Land Berlin die freihändige Vergabe an die Stiftung zulässig. Dies ergebe sich zum einen aus den in § 3 Nr. 4 Buchstaben a und b VOB/A genannten Ausnahmetatbeständen, die auf sie zuträfen (vgl. T 213, 214). Zum anderen sei eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung hier auch deshalb unzumutbar, weil der Zweck der Vergabe im Wettbewerb, die **Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots**, nicht erreicht werden könne. Die Stiftung könne die Restaurierungsleistung immer wirtschaftlich günstiger erbringen als gewerbliche Unternehmen, da sie als gemeinnützige Organisation keinen Gewinn kalkuliere. Überdies sei sie in der Lage, Spenden und öffentliche Fördermittel für ein Projekt zu akquirieren.

- 218 Abgesehen davon, dass der Rechnungshof die Ausnahmetatbestände des § 3 Nr. 4 Buchstaben a und b VOB/A hier als nicht erfüllt ansieht (T 214), überzeugt auch die von der Stiftung vertretene Ansicht nicht, immer günsti-

ger zu arbeiten als gewerbliche Unternehmen. Insofern ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Stiftung die Restaurierungsarbeiten nicht selbst durchführt, sondern die Bauleistungen an gewerbliche Unternehmen vergibt. Ob sie dabei wirtschaftlich verfährt, ist nicht überprüfbar. Die Bau dienststellen Berlins erfahren auch nicht, in welchem Umfang und Wert die Stiftung tatsächlich unentgeltlich Planungsleistungen erbringt und inwieweit sie diese nicht doch gegen Entgelt an Dritte vergibt.

Ähnlich intransparent ist auch die Auswahl und Beauftragung der zur Finanzierung der Restaurierungsvorhaben benötigten Werbedienstleister. In den bisherigen Verträgen und Vertragsentwürfen mit der Stiftung ist keine Rechnungslegung über die erzielten Werbeerlöse und die mit den Restaurierungsarbeiten zusammenhängenden Ausgaben vorgesehen.

Die Beauftragung der Stiftung mit Restaurierungsvorhaben muss damit nicht von vornherein zu dem wirtschaftlichsten Ergebnis führen. Deshalb widerspricht der Rechnungshof der Ansicht der Stiftung, dass in ihrem Falle eine Ausschreibung unzweckmäßig ist.

- 219 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass im Falle der Restaurierung des Charlottenburger Tors durch die freihändige Beauftragung der Stiftung Haushaltsmittel nicht aufgewendet werden mussten, während die vorangegangenen Bemühungen des Bezirksamts Charlottenburg-Wilmersdorf um eine kostendeckende Finanzierung durch Werbeerlöse erfolglos waren. Dies spricht aber nicht gegen die Einhaltung des Grundsatzes, Aufträge über Lieferungen und Leistungen im Wettbewerb zu vergeben (§ 55 LHO).

Die Prüfung dieses Restaurierungsvorhabens hat ergeben, dass das Bezirksamt fehlerhaft gehandelt hat. So ist im Rahmen des durchgeführten Interessenbekundungsverfahrens von einem Unternehmen auch der Vorschlag unterbreitet worden, zur Erzielung höherer Werbeerlöse die Gesamtwerbefläche durch Überbrückung der Straße mit einem Werbegerüst erheblich zu vergrößern, wie es nach Beauftragung der Stiftung auch geschehen ist (T 211). Das Bezirksamt hat jedoch davon abgesehen, auf dieser Basis eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung durchzuführen. Sonst hätte es voraussichtlich auch Werbeerlöse erzielen können, die die Restaurierungskosten deutlich übersteigen.

- 220 Nach eigenen Angaben setzt die Stiftung die bei einem Vorhaben erzielten Überschüsse zur Restaurierung anderer Denkmale in Berlin ein, so im Falle des Charlottenburger Tors für die Lietzenseekaskade und das Schoeler-Schlösschen. Der Satzungszweck der Stiftung lässt aber auch die Restaurierung von Denkmalen zu, die sich nicht im Eigentum Berlins befinden, ferner die Durchführung von Tagungen, Ausstellungen und Führungen, die Zahlung von Honoraren für wissenschaftliche Abhandlungen, die jährliche Verleihung eines Geldpreises und die Vergabe von Zuwendungen für denkmalpflegerische Zwecke. Von daher kommen Überschüsse, die die Stiftung aus Aufträgen des Landes Berlin erwirtschaftet, nicht automatisch wieder Berlin zugute. Auch ist die Stiftung dem Land Berlin insoweit nicht

rechenschaftspflichtig. Insgesamt kann somit nicht unterstellt werden, dass die Beauftragung der Stiftung mit der Restaurierung von Baudenkmalen im Eigentum des Landes Berlin immer die wirtschaftlichste Lösung darstellt und damit eine Vergabe im Wettbewerb an Wirtschaftsunternehmen ausscheidet.

- 221 Für den Erhalt und die Restaurierung von Baudenkmalen und deren Finanzierung durch Werbeeinnahmen kommt auch die Vergabe der Planungs- und Bauleistungen verbunden mit der Vermarktung von Werberechten als Baukonzession in Betracht. Für die Wahl der richtigen Vergabeart ist der Maßstab des § 3 VOB/A zugrunde zu legen. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung empfohlen, für die Baudienststellen Berlins einheitliche, transparente und vergaberechtskonforme Lösungen zu erarbeiten. Dabei sind auch die hohen Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Bieter bzw. Bewerber bei der Restaurierung von Baudenkmalen zu berücksichtigen.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat zugesagt zu prüfen, inwieweit die bisherigen Verfahrensregeln unter Einbeziehung der verschiedenen Fallgestaltungen ressortübergreifend vereinheitlicht werden können.

Der Rechnungshof erwartet, dass vor der Entscheidung, die Restaurierung von Baudenkmalen und die Finanzierung durch Werbeerlöse als Baukonzession zu vergeben, regelmäßig eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt wird. Ferner ist ein transparentes, vergaberechtskonformes Verfahren vorzusehen.

4. Mängel bei der Auswahl von Verkehrsmitteln

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat ihrer Entscheidung für den Neubau einer Straßenbahnstrecke eine unzureichende Wirtschaftlichkeitsberechnung zugrunde gelegt. Sie hat insbesondere nicht für alle in Betracht kommenden Verkehrsmittel einen Nutzen-Kosten-Indikator ermittelt.

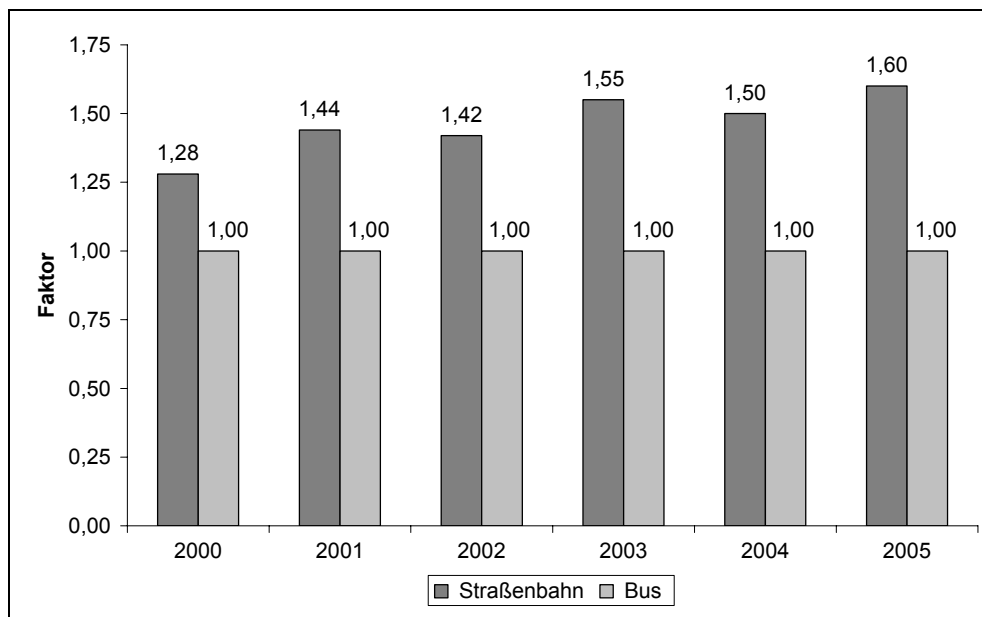
- 222 Die Ausgestaltung des öffentlichen Nahverkehrs ist nach dem Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin (ÖPNV-Gesetz) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Hierzu werden verschiedene Verkehrsmittel, wie z. B. U-Bahnen, Straßenbahnen oder Busse, eingesetzt. Zuständiger Aufgabenträger ist die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung.

Das Verkehrsnetz ist so zu planen und zu gestalten, dass unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit ein qualitativ und quantitativ nachfrageorientiertes Leistungsangebot gemacht werden kann (§ 2 Abs. 4 Satz 1 ÖPNV-Gesetz). Be-

vor die Senatsverwaltung Entscheidungen zwischen den Verkehrsmitteln Bus und Straßenbahn trifft, werden weder von ihr noch von den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) umfassende Wirtschaftlichkeitsvergleiche angestellt, mit denen die wirtschaftliche Vertretbarkeit nach dem ÖPNV-Gesetz nachgewiesen wird. Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit der beiden Verkehrsmittel geprüft und dabei eine geplante, bereits teilweise realisierte Straßenbahnneubaustrecke (Fortführung einer Straßenbahnlinie) einbezogen.

- 223 Der Rechnungshof hat nach Auswertung von Unterlagen der BVG für den Zeitraum der Jahre 2000 bis 2005 das allgemeine Kostenverhältnis der beiden Verkehrsmittel Bus und Straßenbahn errechnet. Dabei hat er die Gesamtkosten der beiden Verkehrsmittel einschließlich der Kosten für die Infrastruktur gegenübergestellt. In den Kosten der Straßenbahn sind auch die Kosten des eigenen Schienennetzes enthalten. Die Gesamtkosten sind auf die erbrachte Beförderungsleistung der Verkehrsmittel bezogen und in Personenkilometern gemessen.

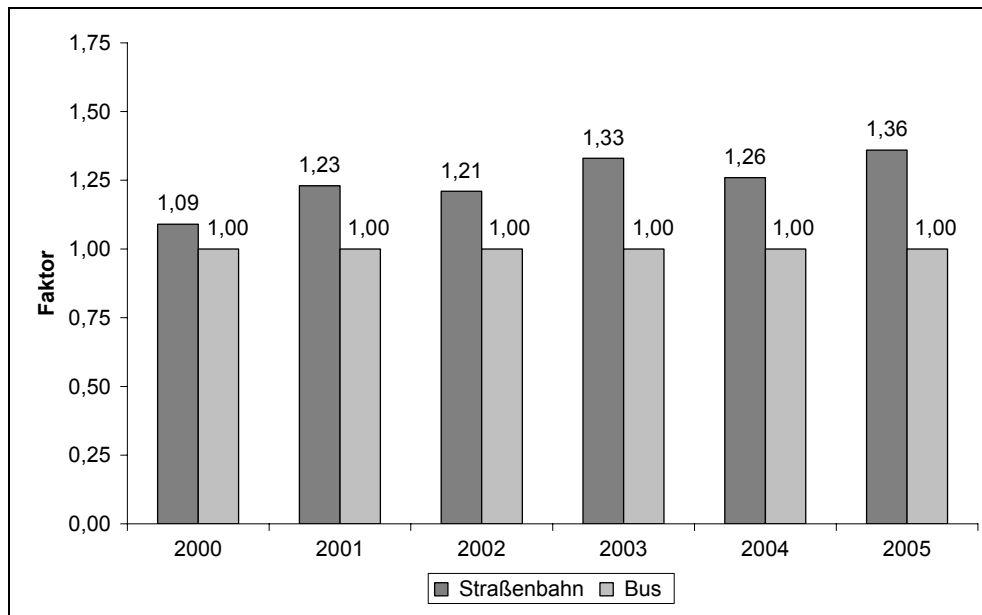
Ansicht 44: Gesamtkostenverhältnis pro Personenkilometer von Straßenbahn und Bus in den Jahren 2000 bis 2005 bei den BVG



Die Ansicht verdeutlicht, dass die Gesamtkosten der Straßenbahn pro Personenkilometer im Betrachtungszeitraum kontinuierlich über denen des Busses liegen und sich die Differenz tendenziell erhöht.

Ohne die Infrastrukturkosten für das Schienennetz bei der Straßenbahn verringert sich zwar die Kostendifferenz zwischen Straßenbahn und Bus. Aber auch dann sind die Kosten für die Straßenbahn deutlich höher als die Kosten für den Bus (bis zu 36 v. H. im Jahr 2005).

Ansicht 45: Kostenverhältnis pro Personenkilometer von Straßenbahn und Bus in den Jahren 2000 bis 2005 bei den BVG - ohne Infrastrukturkosten -



Ohne Berücksichtigung der Fahrgastzahlen, also nur auf das Fahrzeug bezogen, verstärken sich die zuvor aufgezeigten Unterschiede und Tendenzen. Der Fahrkilometer einer Straßenbahn (Nutzwagenkilometer) weist im Jahr 2005 gegenüber dem Bus um 93 v. H. höhere Gesamtkosten auf; ohne die Infrastrukturkosten für den Fahrweg der Straßenbahn beträgt die Differenz in diesem Jahr immer noch 63 v. H.

- 224 Die Wirtschaftlichkeit von Netzergänzungen bei der Straßenbahn wird nach Auskunft der Senatsverwaltung anlassbezogen in einem vereinfachten standardisierten Verfahren (angelehnt an das Bewertungsverfahren zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) geprüft, mit dem die gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit in Form einer Nutzen-Kosten-Untersuchung und die Folgekosten ermittelt werden. Der Nutzen-Kosten-Indikator als Ergebnis der Untersuchung enthält auch nicht monetäre Indikatoren, wie vermiedene Betriebskosten des motorisierten Individualverkehrs, eingesparte Reisezeit, reduzierte Schadstoffemissionen oder vermiedene Verkehrsunfälle. Ist der Indikator größer als 1, ist dieses Investitionsvorhaben gesamtwirtschaftlich sinnvoll, da der Nutzen die Kosten übersteigt. In der Folgekostenrechnung wird das betriebswirtschaftliche Ergebnis der Investition in Form des Kapitalwerts aus den Erlösen wie Fahrgeld- und Werbeeinnahmen sowie Investitionen und Kosten für Betrieb und Unterhaltung ermittelt.

Für die Entscheidung der Senatsverwaltung über den Neubau von Straßenbahnstrecken ist allein die gesamtwirtschaftliche Beurteilung des Vorhabens, insbesondere dessen zu erwartende verkehrliche Wirkung,

maßgeblich. Die Folgekostenrechnung soll angabegemäß lediglich dazu dienen, Investitionszeitpunkte offenzulegen; betriebswirtschaftliche Auswirkungen finden keine Berücksichtigung. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 225 Die Senatsverwaltung hat eingewandt, dass die Wirtschaftlichkeit ein mit den weiteren gesetzlichen Anforderungen gleichberechtigtes, nicht aber vorrangiges Abwägungskriterium darstelle. Der Rechnungshof berücksichtige zudem nicht, dass auch ausweislich von wissenschaftlichen Untersuchungen eine Straßenbahn mehr Fahrgäste anziehe als ein Bus. Der Kostenvergleich sei zugunsten des Busses verzerrt, weil hier auch kostengünstige Subunternehmen eingesetzt und kostengünstige Leistungen (z. B. Rufbusdienste) enthalten seien. Im Übrigen seien für die Straßenbahn nicht Nutzwagenkilometer, sondern Nutzzugkilometer als Bezugsgröße angebracht, bei deren Zugrundelegung höhere Erlöse anfielen als pro Bus und Kilometer.

Die Entgegnung der Senatsverwaltung geht zum Teil an der Argumentation des Rechnungshofs vorbei. Der Rechnungshof hatte lediglich darauf hingewiesen, dass auch bei der Wahl der Verkehrsmittel die Wirtschaftlichkeit nicht außer Acht gelassen werden darf. Im Übrigen überzeugen die Einwendungen nicht. So enthält die einzige von der Senatsverwaltung zitierte wissenschaftliche Untersuchung das Fazit, dass die - auch von der Senatsverwaltung vertretene - These, wonach die Fahrgastzahlen im Schienenbetrieb signifikant höher sind als im Busbetrieb, nicht bestätigt werden kann. Die Senatsverwaltung verkennt zudem, dass für einen Kostenvergleich die Ist-Kosten maßgeblich sind und der Anteil der von ihr angeführten unterschiedlichen Beförderungsleistungen nur gering ausfällt. Im Übrigen wäre bei der Bezugsgröße Nutzzugkilometer die Kostendifferenz zum Bus noch größer, denn bei einer Straßenbahn in Doppeltraktion handelt es sich um zwei Nutzwagen, aber nur einen Nutzzug. Unabhängig hiervon sind Personenkilometer das sachgerechteste Kriterium, das sich auch auf die tatsächlich beförderten und zahlenden Fahrgäste bezieht.

- 226 Als Beispiel hat der Rechnungshof die geplante Straßenbahnneubaustrecke als Fortführung der Straßenbahnlinie M 10 vom U-Bahnhof Eberswalder Straße zum Hauptbahnhof für seine Prüfung herangezogen. Das Teilstück bis zum Nordbahnhof ist bereits fertiggestellt und in Betrieb genommen. Für den Bau der gesamten Strecke sind 44,6 Mio. € veranschlagt. Die von einem Beratungsunternehmen im Auftrag der Senatsverwaltung durchgeführte Wirtschaftlichkeitsberechnung ergibt für dieses Vorhaben einen Nutzen-Kosten-Indikator von 1,39. Das zusätzliche Fahrgastaufkommen aufgrund der neuen Straßenbahn soll 5 000 Fahrgäste pro Tag (Montag bis Freitag) im gesamten Streckennetz betragen. Im Ergebnis der Folgekostenrechnung wird ein Kapitalwert für diese Neubaumaßnahme über einen 20-jährigen Betrachtungszeitraum mit -39,4 Mio. € ausgewiesen.

Die geplante Straßenbahnstrecke wird in den Berechnungen mit der damals bestehenden ÖPNV-Verbindung, einer Busverbindung mit Umsteigevorgängen und geringerer Taktdichte, verglichen. Als Varianten sind lediglich Verbesserungen der bestehenden Busverbindung durch eine erhöhte Taktdichte enthalten. Der Vergleich mit einer durchgehenden Busverbindung ist jedoch nicht vorgenommen worden, sodass hierfür weder ein Nutzen-Kosten-Indikator vorliegt noch Folgekosten ermittelt worden sind. Der Kapitalwert für die Busverbindung mit Umsteigevorgängen beträgt -19,4 Mio. € und würde bei einer durchgehenden Busverbindung noch günstiger ausfallen. Ein Nutzen-Kosten-Indikator ist auch für die Busverbindung mit Umsteigevorgängen nicht ermittelt worden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung ihre Entscheidung getroffen hat, obwohl

- ein Nutzen-Kosten-Indikator nur für die Straßenbahnverbindung vorgelegen hat,
- sie sich mit den sehr unterschiedlichen Kapitalwerten nicht angemessen auseinandergesetzt hat und
- der Vergleich zwischen durchgehender Straßenbahnverbindung und Bus mit Umsteigeverkehr nicht methodengerecht war.

227 Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es sich bei dem prognostizierten Mehrverkehr von 5 000 Fahrten pro Tag im gesamten Streckennetz um ein vergleichsweise sehr gutes Ergebnis handele. In der Berechnung des Kapitalwerts für die Straßenbahnstrecke sei die Bezuschussung der Investitionskosten nicht berücksichtigt. Der Vergleich mit der bestehenden Busverbindung sei korrekt gewesen, auch wenn eine durchgehende Buslinie infrage gekommen wäre. Dies hätte sich zwar auf die Höhe des Nutzen-Kosten-Indikators ausgewirkt, aber die grundsätzliche Entscheidung für die Straßenbahn nicht berührt.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung zeigen, dass bei ihrer Entscheidung ausschließlich der Nutzen-Kosten-Indikator für die Straßenbahnverbindung ausschlaggebend war und die Ergebnisse der Folgekostenrechnung unberücksichtigt geblieben sind. Indem die Senatsverwaltung einräumt, dass als Vergleichsmaßstab auch eine durchgehende Buslinie hätte zugrunde gelegt werden können, macht sie deutlich, dass sie sich unabhängig vom Ergebnis eines Vergleichs der Kapitalwerte für die Straßenbahnneubaustrecke entschieden hat. Bei der von ihr aufgeführten Bezuschussung handelt es sich auch um anteilige Mittel aus dem Landeshaushalt. Höhere Kosten führen in der Regel zu einer Erhöhung der Fahrpreise oder zu einer weiteren Neuverschuldung der BVG.

228 **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof insbesondere, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei der Auswahl von Verkehrsmitteln**

- **im Rahmen einer gesamtwirtschaftlichen Beurteilung auch die Folgekosten angemessen berücksichtigt und**
- **für alle in Betracht kommenden Verkehrsmittel einen Nutzen-Kosten-Indikator ermittelt und der Entscheidung zugrunde legt.**

G. Finanzen

1. Erhebliche Mängel bei der Festsetzung der Gewerbesteuer

Die Finanzämter messen der Gewerbesteuer als aufkommensstärkster Gemeindesteuer nicht genügend Beachtung bei. Nahezu die Hälfte der bei vier Finanzämtern geprüften Fälle war nur unzureichend bearbeitet. So haben die Finanzämter es insbesondere versäumt, sach- und zeitgerecht Vorauszahlungen festzusetzen. Bei ordnungsgemäßer Bearbeitung der beanstandeten Fälle hätten sich Beträge von bis zu 7 Mio. € frühzeitiger vereinnahmen lassen. Der damit einhergehende Zinsschaden für das Land Berlin beläuft sich auf mindestens 204 000 €. Die auf Anregung des Rechnungshofs vorgenommenen Überprüfungen haben bereits zu Gewerbesteuerfestsetzungen von über 3 Mio. € geführt.

- 229 Der Gewerbesteuer kommt als aufkommensstärkster Gemeindesteuer für den Berliner Haushalt besondere Bedeutung zu. Sie ist in den Kalenderjahren 2004 bis 2006 in Berlin von 778,8 Mio. € auf 1 265,1 Mio. € angestiegen. Der Gewerbesteuer unterliegen gewerblich tätige Einzelunternehmen und Personengesellschaften sowie Kapitalgesellschaften. Ihr Anteil an den gesamten Steuereinnahmen des Landes Berlin betrug im Jahr 2004 noch 9,7 v. H., im Jahr 2006 bereits 14,0 v. H.

Der Rechnungshof hat diese Entwicklung zum Anlass genommen, die Festsetzung der Gewerbesteuer durch die Finanzämter Treptow/Köpenick, Mitte/Tiergarten, für Körperschaften I und für Körperschaften II zu prüfen.

- 230 Der Rechnungshof hat 399 Steuerfälle geprüft, bei denen die Gewerbesteuerfestsetzungen in mindestens einem der Veranlagungszeiträume 2004 oder 2005 zu Nachzahlungen von jeweils mehr als 5 000 € bzw. bei den Finanzämtern für Körperschaften von mehr als 10 000 € geführt haben. Die bei diesen 399 Steuerfällen insgesamt festgesetzten Nachzahlungen zur Gewerbesteuer betragen 25,4 Mio. €. Dabei belief sich das durchschnittliche Nachzahlungsvolumen je geprüftem Fall bei den Finanzämtern für Körperschaften mit 97 000 € auf etwa das Fünffache des durchschnittlichen Nachzahlungsbetrages von 20 000 € bei den Finanzämtern Treptow/Köpenick und Mitte/Tiergarten.

Die vom Rechnungshof geprüften Gewerbesteuerfestsetzungen der vier Finanzämter wiesen erhebliche Mängel auf. Die nachstehende Tabelle gibt die Anzahl der insgesamt geprüften Fälle sowie die Zahl der hierbei beanstandeten Fälle wieder:

Ansicht 46: Nachzahlungen zur Gewerbesteuer

Finanzamt	geprüfte Fälle	beanstandete Fälle		Nachzahlungsvolumen bei den geprüften Fällen	Nachzahlungsvolumen bei den beanstandeten Fällen
	- Anzahl -		v. H.	- € -	
Treptow/Köpenick	63	34	54	684 188	329 494
Mitte/Tiergarten	109	48	44	2 776 071	1 279 523
für Körperschaften I	120	53	44	10 126 146	4 753 673
für Körperschaften II	107	45	42	11 861 234	6 061 765
Insgesamt	399	180	45	25 447 639	12 424 455

Im Ergebnis waren 180 der insgesamt geprüften 399 Fälle und damit annähernd jeder zweite Fall unzureichend bearbeitet. Das auf die beanstandeten Fälle entfallende Nachzahlungsvolumen beläuft sich auf 12,4 Mio. €. Teilweise waren die Fälle aus mehreren Gründen unzureichend bearbeitet.

231 Der Steuerschuldner hat Vorauszahlungen zu entrichten, die grundsätzlich der Steuer entsprechen, die sich bei der letzten Veranlagung ergeben hat. Eine nachträgliche **Erhöhung der Vorauszahlungen** ist bis zum Ende des fünfzehnten auf den Erhebungszeitraum folgenden Kalendermonats möglich. In Fällen, bei denen die Steuerfestsetzung zu hohen Nachzahlungen geführt hat, werden die Finanzämter durch die Ausgabe eines IT-unterstützten Bearbeitungshinweises veranlasst zu prüfen, ob über die an das Ergebnis der Jahresfestsetzung anknüpfende Anpassung hinaus die Vorauszahlungen noch weiter zu erhöhen sind. Diese Prüfung ist notwendig, weil die Jahresfestsetzungen oftmals einen Veranlagungszeitraum betreffen, der mehr als ein Jahr zurückliegt. In diesen Fällen sollte die aktuelle Entwicklung - insbesondere die der Umsätze - betrachtet werden, um die Vorauszahlungen in zutreffender Höhe anzupassen. Infolge unzureichender Beachtung dieses Hinweises haben es die Finanzämter in fast jedem achten der vom Rechnungshof geprüften Fälle versäumt, die Vorauszahlungen nachträglich zu erhöhen. Die Sachgebietsleiter hatten in diesen Fällen die Hinweismitteilungen abgezeichnet, ohne sich von deren ordnungsgemäßer Auswertung zu überzeugen. Mangelnde Fachaufsicht war somit mitursächlich für die festgestellten Bearbeitungsmängel. So hat das Finanzamt für Körperschaften II beispielsweise in einem Fall trotz Ausgabe des o. g. Bearbeitungshinweises darauf verzichtet, die Vorauszahlungen nachträglich um mehr als 470 000 € zu erhöhen, obwohl der bis zu diesem Zeitpunkt angemeldete Umsatz für die ersten fünf Monate des laufenden Jahres von mehr als 6 Mio. € den für den entsprechenden Vorjahreszeitraum angemeldeten Umsatz um fast 5,2 Mio. € überstieg.

232 Alljährlich wird im März IT-gesteuert eine Arbeitsliste (Liste der Umsatzsteigerungen) für die Steuerfälle ausgegeben, bei denen sich die Umsätze des Vorjahres im Vergleich zu denen des Vorvorjahres erheblich erhöht haben. Die Finanzämter sollen bei den in der Liste genannten Fällen prüfen, ob die Vorauszahlungen anzupassen sind. Bei nahezu einem Fünftel

der geprüften Fälle haben es die Finanzämter unterlassen, die aus der Liste der Umsatzsteigerungen ablesbaren Erkenntnisse zu nutzen und dementsprechend die Gewerbesteuervorauszahlungen anzupassen. Allein bei den in den beiden Finanzämtern für Körperschaften geprüften Fällen hätten bei sachgerechter Auswertung der Liste der Umsatzsteigerungen die Gewerbesteuervorauszahlungen um bis zu 3,6 Mio. € erhöht werden können.

Die prozentualen und betragsmäßigen Vorgaben, nach denen ein Fall in die Liste der Umsatzsteigerungen aufzunehmen ist, sind nicht immer sachgerecht. So war beispielsweise ein Fall mit einer Umsatzsteigerung von mehr als 5 Mio. € nur deshalb nicht in der Liste der Umsatzsteigerungen enthalten, weil die Umsatzsteigerung weniger als 10 v. H. zum Vergleichszeitraum betrug. Dieser Fall hatte zu einer später fälligen Nachzahlung von über 310 000 € geführt, die durch rechtzeitige Anpassung der Vorauszahlung vermeidbar gewesen wäre.

- 233 Bei einigen der geprüften Fälle haben die Finanzämter **Anträge auf Anpassung der Vorauszahlungen** nur unzureichend bearbeitet. So sind die Finanzämter teilweise den Anträgen auf Herabsetzung der Vorauszahlungen gefolgt, ohne eine entsprechende Begründung beispielsweise in Form einer betriebswirtschaftlichen Auswertung anzufordern. In anderen Fällen haben die Finanzämter zwar die Vorauszahlungen zur Einkommen- oder Körperschaftsteuer antragsgemäß erhöht, dies aber aus nicht nachvollziehbaren Gründen für die Gewerbesteuer unterlassen. So hätte in einem Fall der sich für die Gewerbesteuer später ergebende Nachzahlungsbetrag von 193 000 € bei sachgerechter Bearbeitung des Antrags neun Monate früher vereinnahmt werden können.
- 234 Nach einer Arbeitsanweisung der Senatsverwaltung für Finanzen sind bei **Neugründungsfällen**, in denen die Steuerpflichtigen angeben, zunächst keinen Gewinn zu erwirtschaften oder diesen nicht abschätzen zu können, nach Ablauf von neun Monaten nach Tätigkeitsaufnahme eine betriebswirtschaftliche Auswertung oder entsprechende Unterlagen anzufordern, um ggf. die Vorauszahlungen zu erhöhen. Die Finanzämter haben hierauf in vielen Fällen aus nicht nachvollziehbaren Gründen verzichtet. So hatte beispielsweise ein Steuerpflichtiger im November 2004 die Aufnahme einer gewerblichen Tätigkeit zum 1. Januar 2005 angemeldet, ohne Angaben zur Höhe der voraussichtlichen Umsätze sowie der zu erwartenden Gewinne zu machen. Das Finanzamt hat entgegen den Vorgaben darauf verzichtet, spätestens im Oktober 2005 Unterlagen vom Steuerpflichtigen anzufordern. Dies ist insbesondere deshalb unverständlich, weil dem Finanzamt bekannt war, dass der Steuerpflichtige bis zu diesem Zeitpunkt bereits Umsätze für die Monate Januar bis August 2005 in Höhe von 1,7 Mio. € erzielt hatte.
- 235 Die bei der Festsetzung der Gewerbesteuer festgestellten Bearbeitungsdefizite sind nicht hinnehmbar. Bei ordnungsgemäßer Bearbeitung allein der beanstandeten Fälle hätten sich Beträge von bis zu 7 Mio. € frühzeiti-

ger vereinnahmen lassen. Der damit einhergehende Zinsschaden für das Land Berlin beläuft sich auf mindestens 204 000 €. In der Liste der Umsatzsteigerungen sollten auch unabhängig von der prozentualen Abweichung die Fälle enthalten sein, die eine absolute Umsatzsteigerung von mehr als 1 Mio. € aufweisen.

- 236 Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme zugesagt, dass sie die notwendigen Maßnahmen ergreifen wird, um den aufgezeigten Bearbeitungsmängeln entgegenzuwirken. Insbesondere wurden die Sachgebietsleiter darauf hingewiesen, dass sie ihre Aufsicht intensivieren müssen. In den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen haben die Finanzämter zwischenzeitlich Gewerbesteuern von mehr als 3 Mio. € festgesetzt. Gleichzeitig konnten in diesen Fällen Körperschaftsteuervorauszahlungen von 1,1 Mio. € nachträglich festgesetzt werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen dafür Sorge trägt, dass die Finanzämter

- künftig die Gewerbesteuervorauszahlungen sach- und zeitgerecht festsetzen und dabei die IT-gestützten Informationsquellen besser als bisher nutzen, Anträge auf Anpassung der Vorauszahlungen im notwendigen Maß prüfen, nach der Anmeldung von Gewerbebetrieben die Ertragsprognosen zeitnah auswerten und unvollständige Sachverhalte aufklären sowie
- eingegangene Steuererklärungen mit zu erwartenden hohen Nachzahlungen ausnahmslos zeitnah bearbeiten.

2. Unzulänglichkeiten bei der Festsetzung von Verspätungszuschlägen durch die Finanzämter

Die Steuerpflichtigen haben ihre Steuererklärungen termingerecht bei den Finanzämtern einzureichen. Allerdings unterlassen viele Steuerpflichtige dies gänzlich oder geben ihre Erklärungen nur verspätet ab. Die Finanzämter haben nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob und ggf. in welcher Höhe ein Verspätungszuschlag festzusetzen ist. Unzulänglichkeiten bei der Handhabung von Verspätungszuschlägen lassen Einnahmeverluste von etwa 3,5 Mio. € jährlich befürchten.

- 237 Gemäß § 152 AO können die Finanzämter gegen diejenigen, die ihrer Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung nicht oder nicht fristgemäß nachkommen, einen Verspätungszuschlag festsetzen. Die Festsetzung von Verspätungszuschlägen soll einerseits als Druckmittel dazu dienen, die Steuerpflichtigen künftig zur rechtzeitigen Abgabe von Steuererklärungen

zu veranlassen. Der Verspätungszuschlag hat insoweit Präventiv-Charakter. Der Verspätungszuschlag hat andererseits aber auch Sanktions-Charakter, weil es als Folge der verspäteten Abgabe von Steuererklärungen häufig zu Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung und -erhebung und damit zu finanziellen Nachteilen für den Fiskus kommt. Die Finanzämter haben nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden, ob und ggf. in welcher Höhe ein Verspätungszuschlag festzusetzen ist.

Der Verspätungszuschlag darf höchstens 10 v. H. der festgesetzten Steuer, jedoch nicht mehr als 25 000 € betragen. Bei der Bemessung seiner Höhe sind gleichrangig nebeneinanderstehende Kriterien zu berücksichtigen: die Dauer der Fristüberschreitung, die Höhe des sich aus der Steuerfestsetzung ergebenden Zahlungsanspruchs, die aus der verspäteten Abgabe gezogenen Vorteile sowie das Verschulden und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen.

Das Aufkommen der Verspätungszuschläge fließt in vollem Umfang dem Landeshaushalt zu.

238 Der Rechnungshof hat die Festsetzung von Verspätungszuschlägen durch drei Finanzämter geprüft. Die Prüfung erstreckte sich insbesondere auf die verspätete Abgabe von Einkommen- und Körperschaftsteuererklärungen für das Kalenderjahr 2003 sowie der Umsatzsteuervoranmeldungen für die Voranmeldungszeiträume des Kalenderjahres 2005. Schwerpunkt der Prüfung war die Ausübung des vom Gesetzgeber vorgegebenen Ermessens.

239 Von den **Einkommen- bzw. Körperschaftsteuererklärungen** 2003 gingen nur 58 v. H. bei den drei Finanzämtern fristgerecht ein. Gleichwohl haben die Finanzämter in nur wenigen Fällen einen Verspätungszuschlag festgesetzt.

Der Rechnungshof hat insgesamt 725 solcher Ertragsteuerfälle überprüft. Die Prüfung erstreckte sich sowohl auf Fälle, bei denen die Finanzämter im Zuge der Durchführung der Veranlagung auf die Festsetzung eines Verspätungszuschlags verzichtet, als auch auf Fälle, bei denen die Finanzämter Verspätungszuschläge festgesetzt hatten. Die Überprüfung führte bei insgesamt 532 Steuerfällen (73 v. H.) zu Beanstandungen in einer Größenordnung von mehr als 180 000 €. Selbst in Fällen, in denen die Bearbeiter durch das IT-Verfahren nachträglich darauf hingewiesen wurden, dass im Rahmen der durchgeführten Ertragsteuerveranlagung möglicherweise die Festsetzung eines Verspätungszuschlags in Betracht gekommen wäre, ist dies häufig unterblieben, ohne dass die hierfür maßgeblichen Gründe aktenkundig gemacht wurden.

Berlinweit zeichnen sich bei der Festsetzung bzw. dem Verzicht auf die Festsetzung von Verspätungszuschlägen im Rahmen der Einkommen- und Körperschaftsteuerfestsetzungen hochgerechnet Einnahmeverluste in einer Größenordnung von schätzungsweise 1,4 Mio. € jährlich ab.

- 240 Im Rahmen des **Umsatzsteuervoranmeldungsverfahrens** haben die einzelnen Steuerpflichtigen dem Finanzamt innerhalb eines Jahres bis zu zwölf Voranmeldungen einzureichen. Die Zahl der vom Finanzamt auf ihren fristgerechten Eingang zu überwachenden Steuererklärungen liegt damit im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren weitaus höher als bei der Ertragsteuerveranlagung. Die Finanzämter erhalten aus diesem Grund eine im Vergleich zur Ertragsteuerfestsetzung erheblich umfangreichere IT-Unterstützung.

Eine Auswertung der Daten von mehr als 100 000 Umsatzsteuervoranmeldungen hat gezeigt, dass davon 13 000 den drei Finanzämtern verspätet eingereicht wurden. Bei rd. 9 000 der verspätet eingegangenen Umsatzsteuervoranmeldungen hatten die drei Finanzämter im Rahmen ihrer Ermessensausübung von der Festsetzung eines Verspätungszuschlags abgesehen. Eine Überprüfung von 245 dieser Steuerfälle, mit einer oder mehreren verspätet eingereichten Voranmeldungen, führte bei 150 Steuerfällen (61 v. H.) zu Beanstandungen. Die vorgefundenen Defizite sind zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass sich die Bearbeiter nicht an die IT-erstellten Vorschläge halten, obwohl im Einzelfall Gründe hierfür nicht ersichtlich sind. Teilweise haben die Bearbeiter dabei auf die Festsetzung von Verspätungszuschlägen aus nicht nachvollziehbaren Gründen verzichtet.

Schätzungen des Rechnungshofs lassen befürchten, dass allein bei den drei geprüften Finanzämtern Einnahmen von 400 000 € ausgefallen sind, weil die Bearbeiter die verspätete Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen des Zeitraums 2005 nicht oder nicht zutreffend sanktioniert haben. Vergleichbare Unzulänglichkeiten bei den übrigen Berliner Finanzämtern angenommen, lassen landesweit auf Einnahmeverluste von jährlich 2,1 Mio. € schließen.

- 241 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich bei der **Bemessung des Verspätungszuschlags** zu berücksichtigende Kriterien nur teilweise ohne Weiteres aus den Akten ermitteln lassen, während andere Kriterien einzel-fallbezogene Ermittlungen erfordern, die über die üblichen Ermittlungen im Rahmen der eigentlichen Steuerfestsetzung hinausgehen. Dies führt letztlich dazu, dass die Finanzämter auf die Festsetzung von Verspätungszuschlägen häufig verzichten. Wenn Verspätungszuschläge festgesetzt werden, bestimmen die Bearbeiter häufig lediglich einen Betrag, ohne zu erläutern, welche Überlegungen bei der Bemessung des Zuschlags ausschlaggebend waren.

Die Feststellungen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass die gesetzlich festgelegten Vorgaben zur Ermessensausübung nicht in vollem Umfang umgesetzt werden. Eine weitergehende IT-Stützung der Verfahrensabläufe scheitert gegenwärtig daran, dass bei der Ermessensausübung Faktoren

zu berücksichtigen sind, die sich einer IT-gesteuerten Aufbereitung entziehen und zusätzliche Sachverhaltsermittlungen im Einzelfall erforderlich machen. Der Rechnungshof hält deshalb eine Neufassung des § 152 AO für erforderlich, bei der die Höhe des Verspätungszuschlags nach Kriterien bemessen wird, die IT-gestützt ermittelt werden können.

242 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet und um Mitteilung gebeten, welche Maßnahmen die Steuerverwaltung zur Beseitigung der beschriebenen Unzulänglichkeiten zu ergreifen beabsichtigt.

Eine erste Stellungnahme der Senatsverwaltung liegt vor. Danach sind die Vorsteher der Berliner Finanzämter auf die Feststellungen des Rechnungshofs hingewiesen worden. In den Finanzämtern haben Sachgebietsleiterbesprechungen mit dem Ziel stattgefunden, die Bearbeiter anzuhalten, verstärkt von der Festsetzung von Verspätungszuschlägen Gebrauch zu machen und ausgegebene Hinweismitteilungen ordnungsgemäß zu bearbeiten. Darüber hinaus habe eine Nachbetrachtung durch die Senatsverwaltung in den drei geprüften Finanzämtern gezeigt, dass sich dort die Qualität der Hinweisbearbeitung ganz erheblich verbessert hat. Die Senatsverwaltung hat auf Bundes- und Länderebene konkrete Vorschläge zur Änderung des § 152 AO mit dem Ziel eingebracht, diese Ermessensvorschrift dem heutigen Massengeschäft anzupassen.

Die Senatsverwaltung hat die vom Rechnungshof angenommene Höhe jährlicher Einnahmeausfälle insbesondere im Hinblick auf die gebotenen Ermessensentscheidungen bezweifelt. Der Rechnungshof hält gleichwohl an seiner - vorsichtigen - Einschätzung der möglichen Einnahmeverluste fest.

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

- **darauf hinwirkt, dass die Finanzämter verspätet eingereichte Steuererklärungen in dem gebotenen Umfang sanktionieren sowie IT-gestützten Hinweisen zur Festsetzung von Verspätungszuschlägen sachgerecht nachgehen und**
- **sich auf Bundes- und Länderebene weiterhin für eine Änderung des § 152 AO mit dem Ziel einsetzt, den Vollzug dieser Vorschrift in der Praxis leichter handhabbar zu machen.**

3. Finanzielle Nachteile des Landes Berlin durch Mängel bei der steuerlichen Behandlung der Schenkungen von Grundvermögen

Mängel bei der zentralen Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle und den Bewertungs- und Grundsteuerstellen dreier Finanzämter führten vielfach zu verspäteten Steuerfestsetzungen. Durch das nachträgliche Bemühen der Steuerverwaltung, die vom Rechnungshof festgestellten Mängel abzustellen, konnten zwischenzeitlich Erbschaft- und Schenkungsteuern von über 100 000 € festgesetzt und Bedarfsbewertungen von Grundbesitz über annähernd 9 Mio. € festgestellt werden. Dem Land Berlin entgehen jährlich über 2,4 Mio. €, da die Erbschaft- und Schenkungsteuerforderungen im Gegensatz zu anderen Steuerforderungen nicht der Vollverzinsung unterliegen.

- 244 Die Erbschaft- und Schenkungsteuer fließt als Landessteuer in voller Höhe dem Land Berlin zu. Ihr Aufkommen ist vom Kalenderjahr 2004 mit 166,2 Mio. € bis zum Kalenderjahr 2006 mit 202,7 Mio. € stetig angewachsen. Für die Festsetzung und Erhebung der Erbschaft- und Schenkungsteuer ist in Berlin zentral das Finanzamt Schöneberg zuständig. Bei den Untersuchungen der Tätigkeit der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle hatte der Rechnungshof in früheren Jahren erhebliche Bearbeitungsdefizite festgestellt.
- 245 Jede Schenkung unterliegt grundsätzlich der Schenkungsteuer. Die Steuerpflicht ist abhängig von der Bewertung des unentgeltlich erworbenen Vermögens sowie dem persönlichen Verhältnis des Begünstigten zum Schenker. Jeder der Schenkungsteuer unterliegende Erwerb ist grundsätzlich innerhalb von drei Monaten nach Kenntnis über den Vermögensanfall sowohl vom Beschenkten als auch vom Schenker dem örtlich zuständigen Finanzamt anzuzeigen. Auf der Grundlage dieser Anzeige entscheidet die Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle, ob eine Steuererklärung anzufragen ist. Bei Schenkungen von Grundbesitz stellt schon die Pflicht der Notare, die beurkundeten Schenkungen anzuzeigen (§ 34 Abs. 2 Nr. 3 ErbStG), die Unterrichtung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle sicher. Bei Grundstücksschenkungen ist für die Festsetzung der Schenkungsteuer die Bewertung des Grundbesitzes (Bedarfsbewertung) erforderlich. Hierfür ist das Finanzamt zuständig, in dessen Bezirk der Grundbesitz belegen ist. Eine nicht zeitnahe Feststellung des Bedarfswertes verhindert die rechtzeitige und zutreffende Festsetzung und Erhebung der Schenkungsteuer.
- 246 Beinahe jeder zweite der vom Rechnungshof geprüften 196 Schenkungsteuerfälle war mangelbehaftet. Die festgestellten Bearbeitungsmängel ließen ein breites Spektrum von Fehlerquellen und Verfahrensunsicherheiten erkennen.

Allein 47 der geprüften Fälle wiesen ungerechtfertigte **Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung** auf. Während die relativ kurze Dauer von durchschnittlich 29 Tagen bis zur ersten Bearbeitung durch die Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle vertretbar ist, gilt dies für die anschließende Zeitspanne von durchschnittlich 188 Tagen bis zur ersten Steuerfestsetzung nicht. So wurde der Eingang der angeforderten Steuererklärungen oder weiterer fehlender Unterlagen nicht ausreichend überwacht. In Einzelfällen ist dies über mehrere Monate unterblieben. Bei den genannten 47 Fällen haben die Verzögerungen zu verspäteten Festsetzungen der Schenkungsteuer und damit einhergehenden Zinsschäden für das Land Berlin in Höhe von insgesamt 75 000 € geführt. Es ist zu befürchten, dass sich ein Zinsschaden für das Land Berlin bezogen auf die etwa 1 200 Schenkungsfälle eines Jahres im sechsstelligen Bereich ergeben kann. Insbesondere eine konsequente Überwachung der Wiedervorlagetermine durch die Dienstkräfte der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle würde zu einer deutlich früheren Steuerfestsetzung führen.

Weiterhin beanstandete der Rechnungshof Folgendes:

- Die Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle hat oftmals versäumt, den Sachverhalt ausreichend aufzuklären. So ließ sie Hinweise auf Vorschenkungen unbeachtet oder widersprüchliche Angaben ungeklärt.
- Bei der Ermittlung des Steuerwerts von Grundstücksschenkungen mit Gegenleistung (z. B. Übernahme von Darlehen) hat die Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle mehrfach die Gegenleistung in unzutreffender Weise steuermindernd berücksichtigt.
- Bei zinslosen Stundungen aufgrund von Grundstücksschenkungen unter Übernahme von Nutzungs- oder Rentenlasten (z. B. Wohnrechten oder Nießbrauch) hat die Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle die Fortdauer bzw. den Wegfall des Stundungsgrundes häufig nicht ausreichend überwacht. Dies hatte zur Folge, dass die noch zu entrichtende Steuer erst Monate, teilweise sogar Jahre später als vorgesehen fällig gestellt wurde.

247 Der Rechnungshof hat bei den Finanzämtern Wilmersdorf, Steglitz und Reinickendorf insgesamt 336 Fälle geprüft, in denen diese Finanzämter für die Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle Grundbesitz mit einem Gesamtwert von über 178,7 Mio. € zu bewerten hatten. Er hat dabei hohe Beanstandungsquoten von 56 v. H. (Finanzamt Wilmersdorf), 60 v. H. (Finanzamt Steglitz) und 83 v. H. (Finanzamt Reinickendorf) festgestellt. Die geprüften Finanzämter haben es oftmals unterlassen, die nach den vorliegenden Unterlagen gebotene Sachverhaltsaufklärung durchzuführen. Sie folgten dabei u. a. den Angaben der Steuerpflichtigen, obwohl diese nicht schlüssig waren. Häufig blieben so die Gründe für beispielsweise stark schwankende oder rückläufige Mieteinnahmen oder angebliche Mietausfälle unaufgeklärt. Dies dürfte in einer Vielzahl von Fällen zur unzutreffenden **Bewertung von Grundbesitz** mit der Folge einer zu geringen Erbschaft- oder Schenkungsteuerfestsetzung geführt haben.

Während bei den Finanzämtern Steglitz und Wilmersdorf kaum Arbeitsrückstände bei der Bewertung von Grundbesitz bestanden, waren durch das Finanzamt Reinickendorf in 37 Fällen die Bewertungen noch nicht vorgenommen worden. Bei 31 dieser Fälle hatte das Finanzamt durchschnittlich 157 Tage untätig verstreichen lassen, bis es die Bearbeitung erstmals aufgenommen hat. Die Akten für die verbleibenden sechs Fälle waren entweder nicht auffindbar oder der vorgelegte Akteninhalt war unvollständig. Dies verhinderte die rechtzeitige und zutreffende Festsetzung und Erhebung der Erbschaft- und Schenkungsteuer.

- 248 Führt die Festsetzung der Einkommen-, Körperschaft-, Vermögen-, Umsatz- oder Gewerbesteuer zu einer Steuernachforderung oder zu einer Steuererstattung, so ist diese nach § 233a AO zu verzinsen. Der Zinslauf beginnt im Allgemeinen 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden ist, und endet mit Ablauf des Tages, an dem der Steuerbescheid dem Steuerpflichtigen bekannt gegeben wird. Die Zinsen betragen 0,5 v. H. für jeden vollen Monat. Erbschaft- und Schenkungsteuernachforderungen sind nicht in diese Verzinsungsregelung einbezogen. Bei mehr als einem Fünftel der vom Rechnungshof geprüften 196 Schenkungsteuerfälle war bis zum Tag des Wirksamwerdens der erstmaligen Steuerfestsetzung die 15-Monatsfrist abgelaufen. Bei einer **Vollverzinsung** dieser Fälle nach § 233a AO hätten sich Zinsen von über 100 000 € ergeben. Unter Berücksichtigung dieses Prüfungsergebnisses und der Anzahl der jährlich etwa 4 500 erstmaligen Festsetzungen im Bereich der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle entgehen dem Land Berlin hochgerechnet Zinseinnahmen von über 2,4 Mio. € jährlich.
- 249 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen über das Ergebnis seiner Prüfung unterrichtet und Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsabläufe unterbreitet. Insbesondere hat er empfohlen, Anträge auf Fristverlängerungen sorgfältiger zu prüfen und Wiedervorlagetermine IT-unterstützt zu überwachen. Er hat das Finanzamt Reinickendorf aufgefordert, die noch unerledigten Grundstücksbewertungen zeitnah abzuschließen. Darüber hinaus hat er der Steuerverwaltung empfohlen, auf eine entsprechende Gesetzesänderung hinzuwirken, um die gesetzliche Vollverzinsung auf die Erbschaft- und Schenkungsteuer auszudehnen.
- 250 Die Senatsverwaltung hat die Anregungen des Rechnungshofs weitestgehend aufgegriffen und Maßnahmen eingeleitet, um die festgestellten Unzulänglichkeiten zu beseitigen. In den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen haben die Finanzämter die Bearbeitung wieder aufgenommen und - soweit möglich - zum Abschluss gebracht. Dabei haben sie Erbschaft- und Schenkungsteuer von über 100 000 € festgesetzt und Bedarfswerte von annähernd 9 Mio. € festgestellt.

Die Einführung einer Vollverzinsung hält die Senatsverwaltung hingegen nicht für sachgerecht. Sie verweist pauschal auf die Besonderheiten dieser Steuer und entsprechende Mehrheitsbeschlüsse der Referatsleiter Erbschaftsteuer und Abgabenordnung des Bundes und der Länder.

251 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hinwirkt, dass die Finanzämter**

- **unnötige Arbeitsunterbrechungen, die zu einer verzögerten Fallbearbeitung führen, in allen Phasen des Besteuerungsverfahrens vermeiden sowie**
- **die Bedarfswerte zügig und zielgerichtet feststellen und dabei die erforderliche Sachverhaltsaufklärung durchführen.**

4. Überhöhte Steigerung der Vergütungen von Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen Berlins und Versäumnisse der Senatsverwaltung für Finanzen

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Bemessung und Entwicklung der Bezüge der Geschäftsleitungen von öffentlichen Unternehmen in den vergangenen Jahren nur unzureichend überwacht. Damit hat sie dazu beigetragen, dass es zu überdurchschnittlich hohen Steigerungsraten bei den Vergütungen sowie zu Anstellungskonditionen und Nebenleistungen kam, die weit über das Übliche hinausgehen.

252 Der Rechnungshof hat geprüft, ob und inwieweit die Senatsverwaltung für Finanzen (Beteiligungsverwaltung) dafür gesorgt hat, dass die Bezüge der Mitglieder der Geschäftsleitungen (Geschäftsführungen, Vorstände) im Hinblick auf die Besonderheiten von öffentlichen Unternehmen angemessen sind sowie vollständig und transparent ausgewiesen werden. Dazu hat er in einer Querschnittuntersuchung die Anstellungs-, Änderungs- und Aufhebungsverträge sowie die im Rahmen der erweiterten Jahresabschlussprüfung nach § 53 HGrG erstellten Berichte über die Bezüge des Aufsichtsrats, der Geschäftsleitung und der leitenden Angestellten (Bezügeberichte) der Jahre 2001 bis 2005 von insgesamt 40 Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern von 16 unmittel- und mittelbaren Beteiligungsunternehmen sowie einer Anstalt des öffentlichen Rechts ausgewertet.

253 Zur Zeit der Prüfung durch den Rechnungshof lagen die **Verträge mit den Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern** der Beteiligungsverwaltung auskunftsgemäß nicht vor. Erst in ihrer Stellungnahme hat sie mitgeteilt, dass

sie die Verträge inzwischen überwiegend erhalten habe. Sie hat zugleich darauf verwiesen, dass ihr auch künftig nicht alle Verträge zur Verfügung stehen dürften, weil wegen der besonderen Vertraulichkeit und der Entscheidungskompetenzen von Personalausschüssen die Verträge üblicherweise nicht allen Aufsichtsratsmitgliedern zugänglich gemacht werden würden.

254 Die Beteiligungsverwaltung verkennt, dass die Verträge mit den Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern zu den wesentlichen Angelegenheiten des Unternehmens gehören. Insbesondere dem Gesellschafter einer GmbH steht ein umfassendes Auskunfts- und Einsichtsrecht zu (§ 51 a GmbHG). Soweit den Überwachungsorganen (Aufsichtsräte/Verwaltungsräte) gerade in Bezug auf die Angelegenheiten der Geschäftsleitungen sowie deren Kontrolle eine bestimmende Rolle eingeräumt worden ist, kann sich die Beteiligungsverwaltung nach den von ihr selbst erarbeiteten und vom Senat beschlossenen Grundsätzen „nicht allein auf die Zuständigkeit der anderen Unternehmensorgane berufen. Vielmehr ist es auch seine (Anmerkung: des Gesellschafters) Aufgabe, sich stets ein zutreffendes Bild von der Verfassung des Unternehmens zu machen, um mit den Organen der Gesellschaft - in erster Linie in Vertretung für den Aufsichtsrat mit dem/der Aufsichtsratsvorsitzenden - Maßnahmen der Gegensteuerung zu vereinbaren“ (Nr. I. 3. der Anlage 7 zu den Hinweisen für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen, im Folgenden: Beteiligungshinweise). Somit hat die Beteiligungsverwaltung wesentliche, ihr zustehende Informationsbefugnisse nicht wahrgenommen.

255 Ein einheitliches, alle vertraglichen Leistungen umfassendes Schema zur Erstellung der **Bezügeberichte** existiert nicht. Der Begriff „Bezüge“ ist unterschiedlich bzw. nicht vollständig definiert. Dies zeigt sich insbesondere bei dem betraglichen Ausweis der betrieblichen Zusatzleistungen. Arbeitgeberzuschüsse zur Sozialversicherung, für den Geschäftsführer gezahlte Versicherungsbeiträge sowie von den Unternehmen übernommene Einkommensteuern sind nicht immer ausgewiesen, Pensionszusagen und Leistungen Dritter für Nebentätigkeiten von Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern sind generell nicht berücksichtigt.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bezügeberichte eine wesentliche Grundlage zur Beurteilung der Angemessenheit der Geschäftsführerbezüge sind. Solange die ausgewiesenen Gesamtbezüge nicht einheitlich und lückenlos alle monetären sowie alle sonstigen geldwerten Vorteile umfassen, sind aussagefähige Vergleiche über den Gesamtumfang der Bezüge nur eingeschränkt möglich. Der Rechnungshof hat deshalb angeregt, ein einheitliches Grundmuster für die Bezügeberichte auf der Basis der Definition im Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) zu entwickeln.

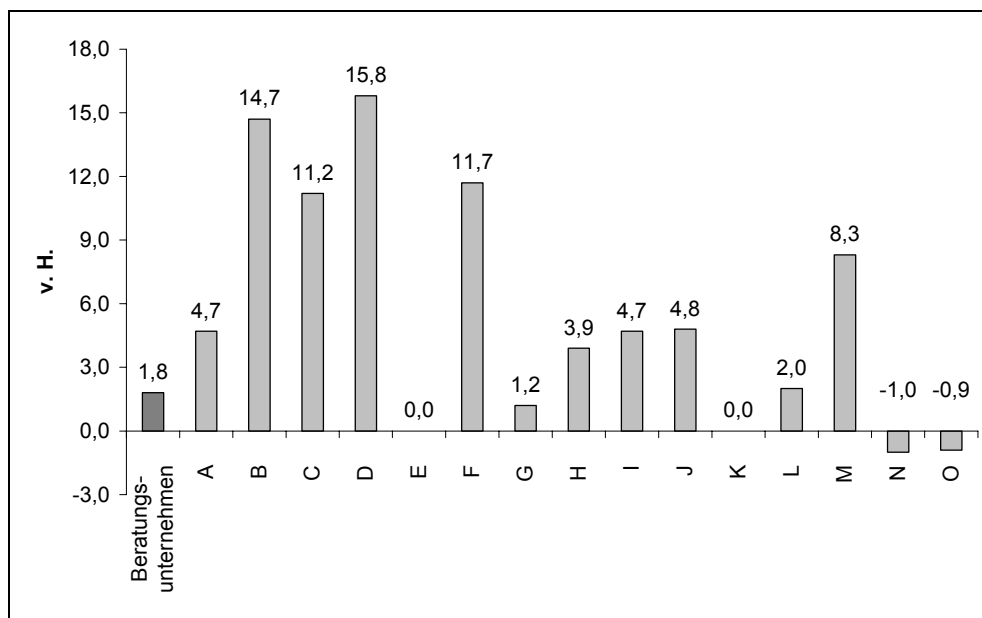
256 Die Beteiligungsverwaltung hat diese Anregung zurückgewiesen. Sie sieht die Verantwortlichkeit, im Einzelfall Ungenauigkeiten und Unklarheiten in den Bezügeberichten auszuräumen, in erster Linie bei den Mitgliedern der Aufsichtsorgane als Empfänger der Berichte. Ihre Aufgabe als Beteiligungsverwaltung sieht sie darin, bei der Sitzungsvorbereitung auf diese Umstände hinzuweisen. Ein einheitliches Grundmuster für die Wirtschaftsprüfer vorzugeben, gehöre in die Berufssphäre der Wirtschaftsprüfer. Zu anderen Fragen gäbe es feste Prüfungsstandards des Instituts der Deutschen Wirtschaftsprüfer (IdW), die hier noch zu entwickeln wären. Auch sollte das Thema dann unter Umständen mit den gleichermaßen betroffenen Beteiligungsverwaltungen auf Bundes- und Landesebene unter Einbeziehung der Erfahrungen der Rechnungshöfe erörtert werden, sodass die erforderlichen Abstimmungen insgesamt eine größere Dimension annehmen könnten. Vorrangig werde demgegenüber der Ansatz verfolgt, dass bei Neuabschluss von Geschäftsführerverträgen ein von der Verwaltung empfohlenes Vertragsmuster verwendet werde. Auf dieser Grundlage könne Transparenz folglich auch in den Bezügeberichten erwartet werden.

Diese Argumentation lenkt vom Kern des Problems ab. Die Unvollständigkeit und Uneinheitlichkeit der Bezügeberichte hindert die Beteiligungsverwaltung vielmehr daran, die von ihr eingeräumte Aufgabe, die Überwachungsorgane bei der Sitzungsvorbereitung auf Ungenauigkeiten und Unklarheiten hinzuweisen, ausreichend wahrzunehmen. Angesichts der unterschiedlichen Qualität und Aussagekraft der Bezügeberichte bietet auch das von der Verwaltung erwähnte Vertragsmuster allein - selbst wenn es bei Neuanstellungen ohne Abweichung Anwendung finden und im Weiteren unverändert beibehalten werden würde - nicht die Gewähr für eine einheitliche Darstellung der Bezüge durch die Wirtschaftsprüfer. Eine mittel- bis langfristig länderübergreifende Regelung oder Initiative zur Entwicklung eines Prüfungsstandards des IdW stellt die Beteiligungsverwaltung jedoch nicht davon frei, zunächst auf Landesebene die notwendige Vergleichbarkeit und Transparenz herzustellen, hierfür ein Grundmuster für die einheitliche Erstellung der Bezügeberichte in den Beteiligungsrichtlinien vorzugeben und darauf hinzuwirken, dass die Unternehmen ihre Abschlussprüfer verpflichten, dieses Schema zu verwenden.

257 Wegen der Besonderheiten öffentlicher Unternehmen und der grundlegenden Unterschiede zu Unternehmen im privaten Sektor sind die üblicherweise auf der Grundlage von Umsatz, Bilanzsumme und Beschäftigtenzahl verwendeten Vergleiche der Bezüge nicht sachgerecht. Der Rechnungshof hat daher nicht die absolute Höhe der Bezüge in den Mittelpunkt seiner Prüfung gestellt, sondern die **Entwicklung der Vergütungen** (Grundgehalt und Tantieme) im Zeitablauf. Insoweit liegen auch relativ zuverlässige Zahlen aus den Bezügeberichten vor. Der Rechnungshof hat aus statistischen Gründen nur Mitglieder der Geschäftsleitungen einbezogen, die innerhalb des Prüfungszeitraums 2001 bis 2005 mindestens drei volle Jahre bei den jeweiligen Unternehmen tätig waren. Von 40 in die Untersuchung einbezogenen Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern blieben danach 15 übrig, für die eine Aussage über die Entwicklung der Vergütung getroffen werden kann.

Wegen der auch nach dieser Einschränkung noch immer unterschiedlich langen Beschäftigungszeiten der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder im Betrachtungszeitraum hat der Rechnungshof die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate herangezogen. Mangels anderer Vergleichsmaßstäbe hat er die deutschlandweite allgemeine Entwicklung zugrunde gelegt, wie sie sich aus der Vergütungsstudie 2006 eines Beratungsunternehmens ergibt. Hiernach betrug im Zeitraum 2001 bis 2005 die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate für die Vergütungen von Geschäftsführern 1,8 v. H. Wie die folgende Ansicht zeigt, sind die Vergütungen von Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern der Landesunternehmen mehrheitlich weitaus stärker gestiegen. In neun Fällen lag die durchschnittliche jährliche Steigerungsrate weit über dem Vergleichswert der Studie des Beratungsunternehmens, darunter in vier Fällen sogar bei mehr als 10 v. H. Der Rechnungshof hält derartige Vergütungssteigerungen insgesamt für überhöht.

Ansicht 47: Entwicklung der jährlichen Vergütungen einzelner Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder im Mittel



258

Die Beteiligungsverwaltung hat den Ansatz, die Angemessenheit der Vergütungen nur anhand von Steigerungsraten festzustellen, als wenig aussagekräftig mit der Begründung abgetan, dass sich diese nur jeweils auf die einzelnen Geschäftsführerverträge beziehen. Sie hat sich auf die im privaten Sektor entwickelten und verwendeten Kennzahlen berufen und eine tabellarische Übersicht vorgelegt, in der sie die Vergütungen für das Jahr 2005 nach Beschäftigtenzahlen klassifiziert und den Durchschnittswerten (Medianen) für die jeweilige Größenklasse aus der Vergütungsstudie 2004 des Beratungsunternehmens gegenübergestellt hat. Über den Durchschnittswerten liegende Vergütungen führt sie auf Branchenspezifika

bzw. betriebliche und persönliche Sondertatbestände zurück. Einen Handlungsbedarf sieht die Beteiligungsverwaltung nicht. Sollten ihr ungewöhnliche Vergütungssteigerungen rechtzeitig bekannt werden, würde sie im Rahmen der Vorbereitung von Aufsichtsratssitzungen entsprechende Hinweise geben.

Die Argumentation der Beteiligungsverwaltung geht an der Sache vorbei. Der Rechnungshof hat Unternehmen bzw. ihre Geschäftsleitungen nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Mit zwölf unmittelbaren Beteiligungsunternehmen - das sind 20 v. H. aller unmittelbaren Beteiligungsunternehmen Berlins Ende 2005 - sowie vier mittelbaren Beteiligungen liegt eine aussagefähige Stichprobe vor. Einbezogen waren sowohl große, mittlere wie kleine bis sehr kleine Unternehmen. Die Beteiligungsverwaltung verkennt, dass die Sonderstellung von öffentlichen Unternehmen, die keinem oder nur einem sehr eingeschränkten Wettbewerb ausgesetzt sind und deren Insolvenzrisiko gering ist, einen Vergleich mit ausschließlich marktwirtschaftlich orientierten und zum Teil international tätigen Unternehmen nur sehr begrenzt zulässt (zu den Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz vgl. T 335 sowie Jahresbericht 2005 T 216 und 2006 T 317, 330 und 331). Indem die Beteiligungsverwaltung Zahlen von nur einem Jahr verwendet, schränkt sie den Aussagewert zusätzlich ein. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass der Vergleich der Veränderungen von Vergütungen über einen mittelfristigen Zeitraum wichtige Erkenntnisse liefert und Fragen zur Angemessenheit der Vergütungen aufwirft. Im Übrigen weist er darauf hin, dass sich die von ihm aufgezeigte überdurchschnittliche Entwicklung bei den Geschäftsführervergütungen fortgesetzt hat. Die Vergütungen der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder der ausgewählten Unternehmen stiegen von 2005 auf 2006 in der Mehrzahl der Fälle um mehr als 10 v. H., in einem Fall bis zu 34 v. H. Nach der Studie des Beratungsunternehmens lag der Vergleichswert dagegen bei nur 2,5 v. H.

- 259 Die Erhöhungen der Vergütungen sind auf Steigerungen der Grundgehälter einerseits, aber auch auf die Einführung oder Heraufsetzung von **Tantiemen** andererseits zurückzuführen. Mit fast allen 22 Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern, die im Jahr 2005 beschäftigt waren, bestanden vertragliche Vereinbarungen über variable leistungsbezogene Vergütungsbestandteile. Nur für die Hälfte dieses Personenkreises ist eine Obergrenze für die Tantieme vertraglich vorgesehen, lediglich für ein Drittel der Abschluss von Zielvereinbarungen als Bemessungskriterium festgelegt. So fehlt in vielen Verträgen ein objektiver gleichmäßig strukturierter Rahmen für die Leistungsbewertung und damit für die Entscheidung über die Höhe einer Tantieme. Vier Geschäftsführern ist vertraglich eine „Mindesttantieme“ bzw. eine pauschale „Abschlussvergütung“ garantiert, die auch dann in voller Höhe zu zahlen ist, wenn die Leistung nicht erbracht wurde (z. B. wegen Nichterfüllung der Ziele) oder ganz oder zumindest teilweise entfällt (z. B. wegen Krankheit, Absetzung). Tantiemen, denen der Anreizfaktor als wesentliches Element einer leistungsbezogenen Vergütung fehlt, stellen faktisch ein verdecktes zusätzliches Festgehalt dar und sind daher nicht sachgerecht.

Die Beteiligungsverwaltung hat Mindest- und Festantienmen damit gerechtfertigt, dass diese im Gegensatz zum Grundgehalt nicht in die Bemessungsgrundlage für Altersversorgungsansprüche einfließen würden. Antienmeregeln ohne Höchstgrenze seien tatsächlich nicht unbegrenzt, sondern in diesen Fällen sei lediglich die Kompetenz zur Festlegung auf den Aufsichtsrat verlagert. Dem ist entgegenzuhalten, dass gerade Geschäftsführern mit solchen Vergütungsbestandteilen gleichzeitig auch weit über dem Marktüblichen liegende Pensionszusagen zugestanden wurden. Das Argument der Beteiligungsverwaltung zeigt, dass sie die Entwicklung der Gehälter nicht zielgerichtet und auf der Grundlage einheitlicher sachgerechter Kriterien überwacht und Fehlentwicklungen weder verhindert noch beseitigt.

260 Eine auf die Vergütungen beschränkte Betrachtung reicht für eine sachgerechte Beurteilung der Angemessenheit der Bezüge nicht aus. Die Angemessenheit eines Gehalts lässt sich erst beurteilen, wenn auch **vertraglich zugesicherte Zusatzleistungen** bzw. geldwerte Vorteile berücksichtigt werden. So können betriebliche Zusatzleistungen selbst bei einer angemessenen Vergütung zu unangemessenen Bezügen führen. Die vereinbarten Zusatzleistungen lagen bei mehreren Geschäftsführern weit über dem Üblichen. Beispielhaft sind zu nennen:

- lebenslange Pensionen, die nicht erst bei Erreichen der Altersgrenze oder Erwerbsunfähigkeit, sondern sofort bei Auflösung des Vertragsverhältnisses durch den Arbeitgeber bzw. im gegenseitigen Einvernehmen fällig werden;
- hohe Einstiegspensionen mit jährlichen Steigerungsraten bis zu 3,5 v. H. Spätestens nach zwei Amtsperioden oder zehn Jahren wird die Höchstpension von 60 v. H. bzw. 75 v. H. des Grundgehalts erreicht. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Gesellschaften ihren ehemaligen Geschäftsführern länger und mehr Pension zahlen, als diese in ihrer begrenzten aktiven Zeit erarbeitet haben;
- Kombinationen bzw. Dopplungen verschiedener Varianten zur zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung (z. B. Pension und Direktversicherung);
- sehr hohe geldwerte Vorteile für die private Nutzung eines Dienstwagens bis zu 25 000 € im Einzelfall (danach ist auf einen Anschaffungspreis von etwa 180 000 € zu schließen, obwohl in der Dienstwagenregelung vom 10. August 2006 für Mitglieder der Geschäftsführung/der Vorstände von Beteiligungsunternehmen eine Obergrenze von 55 000 € vorgesehen ist);
- vom Arbeitgeber über die Pauschalversteuerung hinaus übernommene Einkommensteuern auf geldwerte Vorteile (z. B. für Beiträge zur privaten Krankenversicherung);

- sehr lange Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (im Einzelfall bis zu zwei Jahren);
- keine Anrechnung von Einkünften aus Nebentätigkeiten, nicht einmal aus solchen, die im Interesse des Unternehmens wahrzunehmen sind;
- Vertragsklauseln, nach denen sich die Beschäftigungszeit automatisch um mehrere Jahre verlängert;
- nachträglich gewährte Sonderleistungen, wie z. B. nachträgliche Anhebung der Bemessungsgrundlagen für die Versorgungsbezüge kurz vor Eintritt in den Ruhestand.

261 Die Beteiligungsverwaltung hat hierzu auf ihren Muster-Anstellungsvertrag verwiesen, mit dem sie - zumindest bei Neuabschluss von Verträgen - Fehlentwicklungen ausschließen will. Danach wird empfohlen, auf eine betriebliche Altersversorgung bzw. Pensionsregelung, auf umstrittene Vertragsverlängerungsklauseln sowie auf die Übernahme von Einkommensteuern zu verzichten, eine Fortzahlung der Vergütung nur bis zu maximal sechs Monaten zu gewähren und die grundsätzliche Anrechnung von Nebentätigkeitsvergütungen ab einer gewissen Grenze vorzusehen. Allerdings sei derzeit nicht beabsichtigt, diesen Vertragsentwurf - wie vom Rechnungshof vorgeschlagen - als Anlage zu den Beteiligungshinweisen zu nehmen, sondern er werde von der Beteiligungsverwaltung auf Anforderung zur Verfügung gestellt. Die Beteiligungshinweise seien seinerzeit in einem aufwendigen Abstimmungsverfahren zustande gekommen, sodass Änderungen erneut sehr langwierig sein dürften. Anpassungen im Vertragsmuster könnten auf diese Weise nicht mit der erforderlichen Flexibilität vorgenommen werden.

Die Argumentation der Beteiligungsverwaltung ist nicht schlüssig, weil bereits mehrere Anlagen zu den Beteiligungshinweisen kurzfristig aktualisiert worden sind. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse hält es der Rechnungshof für dringend erforderlich, dass der Mustervertrag eine höhere Verbindlichkeit erhält. Dabei sollte die Senatsverwaltung auch darauf achten, dass die positiven Ansätze im Vertragsmuster zur Vereinheitlichung und Transparenz der Geschäftsführergehälter nicht im Verlauf der Beschäftigungsverhältnisse durch Vertragsänderungen mit abweichenden Zugeständnissen unterlaufen werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung

- **sich ausnahmslos alle Verträge mit Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern vorab vorlegen lässt und auf Angemessenheit der Vertragskonditionen sichtet,**
- **ein einheitliches Grundmuster für die Bezügeberichte vorgibt,**

- das von ihr entwickelte Vertragsmuster als Standardfassung in die Beteiligungshinweise aufnimmt und
- unangemessenen Entwicklungen der Geschäftsführergehälter aktiv entgegenwirkt.

5. Mangelhafte Umsetzung des erfolgs- und leistungsorientierten Vergütungssystems für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder der Wohnungsbaugesellschaften Berlins

Das auf Initiative des Abgeordnetenhauses vom Senat eingeführte einheitliche erfolgs- und leistungsorientierte Vergütungssystem für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder der Wohnungsbaugesellschaften Berlins wird auch Jahre nach seiner Einführung von den Gesellschaften nicht sachgerecht umgesetzt. Dadurch erhalten diese Führungskräfte zum Teil un gerechtfertigte oder überhöhte Bonuszahlungen.

262

Der Senat hat nach mehrfachen Auflagenbeschlüssen des Abgeordnetenhauses im Jahr 2001 ein einheitliches erfolgs- und leistungsorientiertes Vergütungssystem für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder der Wohnungsbaugesellschaften Berlins eingeführt (Senatsbeschluss 859/01 vom 13.02.01). Alle Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder der sechs Wohnungsbaugesellschaften Berlins erhalten danach neben einer von der Betriebsgröße abhängigen Grundvergütung eine an die Erfüllung von Zielvereinbarungen gekoppelte erfolgs- und leistungsabhängige Komponente (Prämie oder Bonus, im Folgenden: Bonus). Mit der Grundvergütung sind in der Regel auch die weiteren, mittelbaren Leitungsfunktionen der Geschäftsführer bzw. Vorstandsmitglieder einschließlich der Tätigkeit in verbundenen Unternehmen (z. B. Tochtergesellschaften) abgegolten. Die Höhe des maximal zulässigen Jahresbonus ist auf 40 900 € begrenzt.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2002 (T 357 bis 370) über zum Teil erhebliche Mängel bei der Einführung des neuen Vergütungssystems berichtet. In den folgenden Jahren bis 2007 hat der Rechnungshof dessen praktische Umsetzung kontinuierlich begleitet und dabei untersucht, welche Ziele jährlich zwischen den Aufsichtsratsvorsitzenden und den Geschäftsführern und Vorstandsmitgliedern der Wohnungsbaugesellschaften vereinbart worden sind, wie die leistungsbezogenen Anteile an der Gesamtvergütung auf der Grundlage der geschlossenen Zielvereinbarungen in der Praxis ermittelt und in welcher Höhe sie ausgezahlt wurden. Der Rechnungshof setzt nachfolgend seine Berichterstattung über das Steuerungsinstrument Zielvereinbarungen fort.

263 Der Senat hat im Jahr 2005 Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (im Folgenden: Beteiligungshinweise) beschlossen (Senatsbeschluss 2560/05 vom 03.05.05), die auch für die Wohnungsbau-gesellschaften (unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen) gelten. Danach sind **Zielvereinbarungen** so abzufassen, dass die vereinbarten Ergebnisse messbar sind und die tatsächlich erbrachten Leistungen der Geschäftslei-tung abbilden. Geschäftsübliche Planungen sollen nicht Gegenstand von Zielvereinbarungen sein, da sie noch keine messbaren Ergebnisse umfas-sen und typische Aufgaben einer Geschäftsleitung sind (vgl. Nr. 122 der Beteiligungshinweise).

Allgemein oder ungenau formulierte, nicht oder kaum messbare Einzelziele sowie nicht festgelegte Bonusstufen widersprechen dem Ziel des Steue-rungsinstruments Zielvereinbarungen, ein transparentes, nachvollziehbares erfolgs- und leistungsorientiertes Vergütungssystem für die Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder der Wohnungsbaugesellschaften zu schaffen. Zielvereinbarungen dürfen nicht so formuliert werden, dass die Bonushöhe im Verlauf des Geschäftsjahres jederzeit den sich abzeichnenden Ergeb-nissen angepasst werden kann oder von einer späteren Bewertung abhäng-ig ist.

264 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass auch Jahre nach Einführung des neuen Vergütungssystems Zielvereinbarungen geschlossen wurden, die mit den Vorgaben des Senats nicht vereinbar sind. Die Zielvereinbarungen umfassten bei einigen Wohnungsbaugesellschaften eine Vielzahl von Ein-zelzielen und Unterzielen. Sie waren unübersichtlich oder wegen fehlender Messgrößen nicht nachvollziehbar. Zum Beispiel enthielten die Zielverein-barungen mit den Vorstandsmitgliedern einer bedeutenden Wohnungsbaugesellschaft bis zu 14 Einzelziele und lagen damit weit über dem von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung empfohlenen Richtwert von fünf bis sechs Einzelzielen. Zudem war bei einigen Einzelzielen nicht zu erkennen, wie der Grad der Zielerreichung gemessen werden sollte.

265 Die Zielvereinbarungen bei einer anderen Wohnungsbaugesellschaft waren zum Teil so allgemein formuliert, dass die Zielerreichung nicht messbar war. Abweichend von den anderen Wohnungsbaugesellschaften enthielten die Zielvereinbarungen auch keine Angaben über die maximal erreichbaren Bonusbeträge und wiesen zum Teil auch keine nach dem Grad der Ziel-erfüllung gestaffelten Bonusstufen oder absoluten Beträge aus. In der Ziel-vereinbarung für das Jahr 2006 dieser Wohnungsbaugesellschaft wurde z. B. die Zahlung eines Bonusanteils davon abhängig gemacht, wie der Aufsichtsrat eine erst im Dezember 2006 von einem Vorstandsmitglied vor-getragene Präsentation zum Thema „Einführung eines 360°-Feedback-Systems für Führungskräfte sowie Durchführung eines Management-Audits“ bewertet.

266 Zwei Wohnungsbaugesellschaften haben in die Zielvereinbarungen relativ hoch gewichtete Einzelziele (Anteil am Gesamtbonus von bis zu 25 v. H.)

aufgenommen, bei denen die nächsthöhere bzw. die höchste Bonusstufe schon bei geringfügigen Verbesserungen erreicht werden konnte. Zum Beispiel sollte die Verringerung des Wohnungsleerstandes um 0,06 v. H. bzw. der Mietrückstände um 0,2 v. H. ausreichen, um jeweils die höchste Bonusstufe zu erreichen. Bei einer Reduzierung der Betriebskosten um 0,01 €/m² war ein Bonusanspruch von 100 v. H. vereinbart, bei einer Kostensenkung um 0,03 €/m² stand dem Vorstandsmitglied sogar eine „Bonusstufe“ von 150 v. H. zu.

Bei anderen Wohnungsbaugesellschaften enthielten einige Zielvereinbarungen eine Reihe von Einzelzielen, wie z. B. Portfolioanalysen, Umsetzung des Businessplanes oder Bestandsaufnahmen Brandschutz, Instandhaltungsstau und Asbest mit Gewichtungen von 10 bis 30 v. H., die zu den üblichen Aufgaben der Geschäftsführer und Vorstandsmitglieder gehören.

Zielvereinbarungen mit nur geringen Erfüllungsschritten eröffnen gestalterische Möglichkeiten. So können z. B. die „warmen Betriebskosten“ (Heizkosten) witterungsbedingt von einem zum anderen Jahr stark schwanken. Damit könnte allein ein milder Winter der Unternehmensleitung einer Wohnungsbaugesellschaft bei einer Betriebskostensenkung von nur 0,01 €/m² zu einem Bonus verhelfen. Die zusätzliche Honorierung von Aktivitäten, die zu den üblichen Aufgaben von Geschäftsführern und Vorstandsmitgliedern gehören, ist mit den Vorgaben der Beteiligungshinweise ebenfalls nicht vereinbar.

- 267 Die Vorstandsmitglieder von zwei Wohnungsbaugesellschaften erhielten seit Jahren **Bonuszahlungen**, welche die vorgegebene jährliche Höchstgrenze von 40 900 € (T 262) weit überstiegen. Bei einem Unternehmen hat der Aufsichtsratsvorsitzende Zielvereinbarungen geschlossen, die den Vorstandsmitgliedern seit dem Jahr 2004 jeweils einen Bonus von 70 000 € zubilligten. Im Jahr 2005 wurden 60 500 € bzw. 50 100 € als Bonus ausgeschüttet. Im Jahr 2006 hat ein Vorstandsmitglied - bei einer Grundvergütung von 156 000 € - einen Bonus von 70 000 € erhalten (entspricht etwa 170 v. H. des festgeschriebenen Höchstbetrages). Auch für das Geschäftsjahr 2007 wurde der maximal erreichbare Bonus auf 70 000 € festgelegt. Bei einer anderen Wohnungsbaugesellschaft waren zwar keine Bonuszahlungen festgelegt, die über dem Höchstbetrag von 40 900 € lagen. Die Zielvereinbarungen ließen aber zu, dass Ziele auch zu 150 v. H. und mehr erfüllt werden konnten. Auf diese Weise kamen Vorstandsmitglieder in den Genuss von jährlichen Bonuszahlungen von bis zu 67 500 €.

In Anbetracht des Senatsbeschlusses 859/01 vom 13. Februar 2001 ist die Gewährung derartiger (überhöhter) Bonuszahlungen nicht gerechtfertigt.

- 268 Die Aufsichtsratsvorsitzenden der Wohnungsbaugesellschaften haben die Vorhaltungen des Rechnungshofs zurückgewiesen. Im Einzelnen wurde ausgeführt, dass die hohe Zahl der Einzelziele unschädlich sei, da die Zielvereinbarungen „in toto betrachtet“ genau die Vorgaben des Gesellschafters abbilden würden. Die mit dem Vorstand geschlossenen Zielvereinba-

rungen seien transparent, nachvollziehbar sowie mess- und überprüfbar. Weiterhin sei auf die Angabe von Bonusstufen oder absoluten Beträgen zur Zielerfüllung bewusst verzichtet worden, um so eine „flexible Gestaltung und einen Ermessensspielraum“ bei der Festlegung des erfolgsabhängigen Vergütungsanteils zu gewährleisten. Genauere Vorgaben würden nur zu einer mathematischen Scheingenauigkeit und Scheintransparenz führen. Andere Aufsichtsratsvorsitzende haben auf die finanziellen Auswirkungen verwiesen, die mit den - absolut gesehen - geringen Kostenreduzierungen verbunden seien. Die formulierten Ziele seien angesichts der Entwicklung auch nur schwer erreichbar gewesen. Zu den beispielhaft genannten Einzelzielen, wie Portfolioanalysen, Businessplananalysen oder Bestandsaufnahmen (T 266), wurde auf die in diesen Fällen außerordentlich hohen Anforderungen an den Konzern und seine Leitung hingewiesen, welche diese Leistungen als Inhalt einer anspruchsvollen Zielvereinbarung rechtfertigen würden. Zum Teil seien die Bonushöchstgrenzen aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung nicht mehr zeitgemäß oder würden der besonderen Situation einer Gesellschaft nicht gerecht. Der Aufsichtsratsvorsitzende einer der Wohnungsbaugesellschaften, die seit Jahren die Bonushöchstgrenzen überschreiten, hat angeregt, eine offizielle Auskunft über die Entwicklung der Bezüge vergleichbarer Wohnungsunternehmen einzuholen, um den damaligen Senatsbeschluss mit dem Ziel einer deutlichen Erhöhung der Bonuszahlungen zu revidieren.

269 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als wohnungswirtschaftliche Fachverwaltung hat sich der Kritik des Rechnungshofs in wesentlichen Teilen angeschlossen. Sie hat darauf hingewiesen, dass einige Wohnungsbaugesellschaften ihre Anregungen und Vorschläge zur Ausgestaltung der Zielvereinbarungen ignoriert oder nur zum Teil umgesetzt hätten. Meinungsverschiedenheiten zu den Auffassungen einiger Aufsichtsratsvorsitzender würden aber weiter bestehen. Der Rechnungshof erkennt die Bemühungen der Senatsverwaltung durchaus an. Die Umsetzung der Vorschläge bei der Ausgestaltung der Zielvereinbarungen scheitert jedoch häufig daran, dass die Hinweise der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für die Aufsichtsratsvorsitzenden lediglich empfehlenden Charakter haben. Die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung hat sich zu den Beanstandungen des Rechnungshofs nicht geäußert.

270 Aufsichtsratsmitglieder der Beteiligungsgesellschaften Berlins haben bei der Überwachung u. a. den Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) zu beachten. Er ist wichtiger Bestandteil der Beteiligungshinweise geworden (vgl. Nr. 46 der Beteiligungshinweise einschließlich Anlage 7). Danach müssen z. B. dem Gesellschafter Berlin die zwischen dem Aufsichtsrat und den Geschäftsleitungen beabsichtigten jährlichen Zielvereinbarungen - einschließlich der Struktur der variablen Vergütungsbestandteile - zur Beurteilung vorgelegt werden. Einige Wohnungsbaugesellschaften, insbesondere solche in der Rechtsform von Aktiengesellschaften, streben aber danach, den **Einfluss Berlins auf die Gestaltung von Zielvereinbarungen** möglichst gering zu halten oder sogar zu unterbinden. So hat sich z. B. der Vorstand einer Wohnungsbaugesellschaft in der Rechtsform einer

Aktiengesellschaft geweigert, der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als wohnungswirtschaftlicher Fachverwaltung die mit dem Aufsichtsratsvorsitzenden geschlossenen Zielvereinbarungen vorzulegen, und sich dabei auf aktienrechtliche Bestimmungen berufen.

Der Rechnungshof hatte - gestützt auf eine im Jahr 2003 im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung von einem Beratungsunternehmen vorgelegte gutachterliche Stellungnahme - der Beteiligungsverwaltung mit dem Ziel, die Einflussnahme Berlins zu verbessern, bereits Ende 2003 empfohlen, die in der Rechtsform von Aktiengesellschaften geführten Unternehmen rechtsformwechselnd in Gesellschaften mit beschränkter Haftung umzuwandeln. Die Beteiligungsverwaltung hatte zwar die Prüfung dieses Hinweises zugesagt, über das Ergebnis ihrer Prüfung hat sie den Rechnungshof jedoch nicht informiert.

Die flexible Gestaltung von Zielvereinbarungen ohne mess- und nachprüfbare Parameter zum Grad der Zielerreichung hält der Rechnungshof für kontraproduktiv. Entsprechend den Grundsätzen des DCGK ist der erfolgsabhängige Vergütungsanteil auf der Basis von Zielvereinbarungen festzulegen, die spätestens mit den Planungen für das folgende Geschäftsjahr (Feststellung des Wirtschaftsplans) abzuschließen sind. Nachträgliche Änderungen von Zielvereinbarungen und Vergütungsbestandteilen sind grundsätzlich nicht zulässig (vgl. III. Nr. 3 der Anlage 7 zu den Beteiligungshinweisen).

Der Rechnungshof hat die beteiligten Senatsverwaltungen aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die Aufsichtsratsvorsitzenden beim Abschluss von Zielvereinbarungen künftig die Anforderungen der Beteiligungshinweise strikt beachten. Weiterhin sollte die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung über die Vertreter Berlins in den Aufsichtsräten der Wohnungsunternehmen darauf hinwirken, dass die Bonuszahlungen in den Zielvereinbarungen wieder im Rahmen der zulässigen Höchstgrenzen festgelegt werden. Eine Fortschreibung des Vergütungskonzepts mit dem Ziel höherer Bonuszahlungen widerspräche dem erklärten Willen des Senats, den Vergütungsrahmen der Geschäftsführer und der Vorstandsmitglieder der Wohnungsbaugesellschaften Berlins wegen der schwierigen wirtschaftlichen Situation des Landes Berlin auf den Stand des Jahres 2002 „einzufrieren“ (vgl. Schreiben an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses vom 04.05.04, rote Nr. 2493). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat sich hierzu nicht geäußert.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung besondere Empfehlungen zu den beim Abschluss von Zielvereinbarungen für die Wohnungsbaugesellschaften Berlins zu beachtenden Anforderungen formuliert und auf deren Anwendung hinwirkt. Zur besseren Durchsetzung und Wahrung der Interessen Berlins erneuert der Rechnungshof seine Empfehlung aus dem Jahr 2003, die noch in der Rechtsform von nicht börsennotierten Aktiengesellschaften verbliebenen Unternehmen in Gesellschaften mit beschränkter Haftung umzuwandeln.

6. Schwerwiegende Mängel im Zusammenhang mit dem Erwerb des Immobiliendienstleistungsgeschäfts der ehemaligen Bankgesellschaft Berlin AG

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bei dem Erwerb des Immobiliendienstleistungsgeschäfts der ehemaligen mehrheitlich landeseigenen Bankgesellschaft hingenommen, dass sich die Bankgesellschaft mehrfach vertragswidrig verhalten hat. Dadurch sind für Berlin vermeidbare Nachteile von 57,5 Mio. € sowie weitere Risiken entstanden. Zudem hat die Senatsverwaltung das Abgeordnetenhaus teilweise falsch und unvollständig unterrichtet.

271 Das Land Berlin hat im April 2002 entsprechend dem Gesetz über die **Risikoabschirmung** mit der ehemaligen landeseigenen Bankgesellschaft Berlin AG, seit dem Jahr 2006 Landesbank Berlin Holding AG, (im Folgenden: Bankkonzern) eine Detailvereinbarung geschlossen. Nach der Detailvereinbarung und der zur Risikoabschirmung ergangenen Entscheidung der EU-Kommission vom Februar 2004 sollte das Land Berlin alle Tochtergesellschaften des Immobiliendienstleistungsgeschäfts des Bankkonzerns, die bis zum 31. Dezember 2005 nicht liquidiert oder veräußert werden können, zu einem marktgerechten Preis übernehmen. Dementsprechend hat das Land Berlin mit dem Bankkonzern die **Übernahme von Gesellschaften** des Immobiliendienstleistungsgeschäfts, die nicht ausdrücklich von der Risikoabschirmung ausgenommen waren, vereinbart. Diese nehmen seitdem als Tochtergesellschaften der landeseigenen BIH Berliner Immobilien Holding GmbH ihre bisherigen Tätigkeiten weiter wahr. Das Land Berlin hat mit notariell beurkundetem Kauf- und Abtretungsvertrag vom 19. Dezember 2005 die Gesellschaften für den symbolischen Wert von 1 € erworben. Für die Deckung der während der voraussichtlichen Abwicklungsdauer der Gesellschaften entstehenden nicht abgeschirmten Kosten bzw. negativen Betriebsergebnisse sollte der Bankkonzern eine Kompensationszahlung in Höhe des von der EU-Kommission geforderten marktgerechten Preises leisten.

272 Die EU-Kommission hat u. a. festgelegt, dass der marktgerechte Preis zunächst durch einen vom Land Berlin beauftragten unabhängigen Wirtschaftsprüfer ermittelt und im Anschluss durch einen vom Bankkonzern bestellten unabhängigen Wirtschaftsprüfer überprüft werden soll. Für den Fall einer Divergenz zwischen beiden Bewertungen und fehlender Einigung war ein Schiedsgutachten durch die Bestellung eines vom Institut der Wirtschaftsprüfer e. V. zu bestimmenden Sachverständigen vorgesehen.

Im Februar 2005 legte der von der Senatsverwaltung für Finanzen bestellte Wirtschaftsprüfer sein **Bewertungsgutachten** vor und stellte darin fest, dass für die Abwicklung der aus dem Bankkonzern auszugliedernden Gesellschaften eine Kompensationszahlung des Bankkonzerns von 174,9 Mio. € an das Land Berlin angemessen sei. Demgegenüber kamen

die vom Bankkonzern beauftragten Wirtschaftsprüfer in ihrem Gutachten zu einem Betrag von lediglich 17,6 Mio. €. Die erhebliche Differenz ergab sich angabegemäß aus unterschiedlichen Auslegungen der Detailvereinbarung und einem uneinheitlichen Informationsstand der Gutachter. Beide Vertragsparteien einigten sich im Mai 2005 auf eine Kompensationszahlung von 91,3 Mio. €, obwohl weder die genaue Transaktionsstruktur noch die zu übertragenden Gesellschaften feststanden. Den ausgehandelten Betrag bestätigten im Juli 2005 beide Wirtschaftsprüfer in einem „gemeinsamen Gutachten zur Ermittlung der Kaufpreise“, ohne die Divergenzen zwischen beiden Bewertungen inhaltlich ausgeräumt zu haben. Wegen einer zusätzlich zu übertragenden und daher kurzfristig nachbewerteten Gesellschaft wurde im August 2005 die Kompensationszahlung einvernehmlich um 4,8 Mio. € auf 86,5 Mio. € herabgesetzt. Weitere Gesellschaften, insbesondere Gesellschaften mit mehreren Hundert Objektgesellschaften, waren in dem gemeinsamen Gutachten nicht berücksichtigt worden.

Die Senatsverwaltung hat aus nicht bekannten Gründen darauf verzichtet, das vorgesehene Schiedsgutachten einzuholen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und der Senatsverwaltung vorgehalten, dass sie nicht die Möglichkeit genutzt hat, ausreichenden Einfluss auf die sorgfältige Aufdeckung aller Risiken der zu übernehmenden Gesellschaften zu nehmen, um eine nachvollziehbare und schlüssige Wertermittlung zu erreichen. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung prüft, ob Nachforderungen gegen den Bankkonzern geltend gemacht werden können.

273 Die Senatsverwaltung hat sich hierzu widersprüchlich geäußert. Zunächst hat sie behauptet, dem gemeinsamen Gutachten der Wirtschaftsprüfer hätten alle später veräußerten Gesellschaften zugrunde gelegen. Die in dem von ihr in Auftrag gegebenen Erstgutachten dafür vorgesehenen Bewertungsmaßstäbe hätten sich durchgesetzt. Anderenfalls hätte die Kompensationszahlung nur 65,2 Mio. € betragen. Das Land habe somit 26,1 Mio. € für die Planungsunsicherheiten erhalten. An anderer Stelle hat die Senatsverwaltung jedoch den Vorwurf des Rechnungshofs bestätigt, dass die Objektgesellschaften (T 272) nicht Gegenstand der Bewertung gewesen seien.

Die Senatsverwaltung verkennt, dass das gemeinsame Gutachten zur Ermittlung des Kaufpreises lediglich einen zuvor ausgehandelten Betrag bestätigt. Es enthält Erläuterungen zur Differenz zwischen dem Erstgutachten und dem durch den Bankkonzern in Auftrag gegebenen Gutachten, die jedoch nur etwa die Hälfte des Unterschiedsbetrages von 157,3 Mio. € erklären. Ein Ansatz für die von der Senatsverwaltung angeführte Entschädigung für Planungsunsicherheiten ist daraus nicht ersichtlich. Im Übrigen ging die BCIA Berliner Gesellschaft zum Controlling der Immobilien-Altrisiken mbH als die mit der Ausgliederung beauftragte Controllinggesellschaft des Landes im Rahmen der Vertragsverhandlungen nachweislich davon aus, dass nicht nur die Objektgesellschaften, sondern weitere Gesellschaften nicht bewertet worden sind.

Nachweise über die Bewertung der Restrisiken hat die Senatsverwaltung nicht vorgelegt. Sie hat sich auch nicht zu der Kritik geäußert, mit dem Verzicht auf die Erstellung eines Schiedsgutachtens eine wesentliche Möglichkeit zur weitreichenden Aufdeckung aller Risiken nicht genutzt zu haben.

- 274 Das Restrukturierungskonzept für den Bankkonzern, das die EU-Kommission ihrer Entscheidung zugrunde gelegt hatte, sah vor, die **Anzahl der Beteiligungen** des Immobiliendienstleistungsgeschäfts deutlich zu **reduzieren**. Die Senatsverwaltung zeigte sich Mitte 2005 überrascht, dass diese Planung vom Bankkonzern nicht umgesetzt worden war und sich der Umfang des Immobiliendienstleistungsgeschäfts gegenüber dem Jahr 2001 kaum verringert hatte. Gleichwohl einigte sie sich mit dem Bankkonzern, den Termin für die Übernahme des Immobiliendienstleistungsgeschäfts auf den 30. Juni 2006 zu verschieben. Damit sollte der Bankkonzern die Möglichkeit erhalten, bis zum Übertragungstichtag die Anzahl der Gesellschaften in eigener Verantwortung deutlich zu senken. Kurz vor dem Abschluss des Vertrages erklärte der Bankkonzern, dass bei zahlreichen Gesellschaften eine kurzfristige Abwicklung nicht möglich sei, ein Verbleib dieser Gesellschaften im Bankkonzern nicht vertretbar erscheine und die Liste der an das Land zu übertragenden Gesellschaften daher entsprechend zu erweitern sei.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung versäumt hat, von Beginn der Übernahme der Risikoabschirmung an die Umsetzung des Restrukturierungskonzepts zu kontrollieren und bei dem Bankkonzern den zügigen und nachhaltigen Abbau der Gesellschaften des Immobiliendienstleistungsgeschäfts anzumahnen.

- 275 Die Senatsverwaltung hat entgegnet, der Rechnungshof verkenne die Vorschriften des Aktienrechts. Sie habe weder als Hauptaktionär noch über ihre Vertreter im Aufsichtsrat eine Weisungsmöglichkeit gegenüber dem Vorstand der Aktiengesellschaft. Die Aktionäre könnten ihre Rechte nur im Rahmen der Hauptversammlung ausüben.

Dass der Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft keinerlei Weisungsrechte gegenüber dem Vorstand hat, ist unstrittig. Dessen ungeachtet sind die Einflussmöglichkeiten des Aufsichtsrats bis hin zur Berufung oder Abberufung des Vorstands der Aktiengesellschaft nicht zu unterschätzen. Letztlich entscheidet die Hauptversammlung der Aktiengesellschaft - und damit bestimmend die Mehrheitsaktionäre - insbesondere über die Entlastung von Vorstand und Aufsichtsrat. Damit kommt es auf die Einschätzung der Aktionäre an, ob Unternehmensplanung und wichtige vertragliche Verpflichtungen eingehalten worden sind. Die Argumentation der Senatsverwaltung geht an der Praxis vorbei und würde letztlich dazu führen, dass künftig eine Beteiligung Berlins an Aktiengesellschaften rechtlich nicht mehr möglich wäre, da § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO einen angemessenen Einfluss für die Beteiligung des Landes Berlin an einem privatrechtlichen Unternehmen voraussetzt. Im Übrigen zeigt die alleinige Bezugnahme auf das Aktienrecht

durch die Senatsverwaltung einmal mehr, dass die Detailvereinbarung keine wirksamen Kontrollrechte, geschweige denn Sanktionsbefugnisse des Landes Berlin enthält.

276 In dem Kauf- und Abtretungsvertrag (T 271) sind alle vom Land Berlin zu übernehmenden Gesellschaften abschließend aufgeführt. Die Erweiterung um weitere Gesellschaften war bis zum Übertragungstichtag 30. Juni 2006 vertraglich ausdrücklich ausgeschlossen worden. Das Land Berlin hat entgegen dieser eindeutigen Vertragsbestimmung **weitere Gesellschaften übernommen**. Darunter befinden sich insbesondere auch solche, die in einer Negativliste zur Detailvereinbarung aufgeführt waren und deren Risiken somit ausdrücklich nicht gedeckt sind. Die Senatsverwaltung sah darin keine Risikoerhöhung, da für diesen Fall eine - zu diesem Zeitpunkt noch geltende - Garantie- und Freistellungsklausel des Vertrages ausreichend Schutz böte, mit der das Land Berlin vor unbekanntem, nicht abgeschirmten Risiken geschützt werden sollte. Der Rechnungshof hat die Übernahme dieser Gesellschaften als eine Abweichung von der Detailvereinbarung zulasten des Landes Berlin gewertet, mit der sich die Senatsverwaltung einverstanden erklärt hat.

277 Die Senatsverwaltung hat eingewandt, dass die Immobilien Beteiligungs- und Vertriebsgesellschaft der BIH aus nicht näher erläuterten „rechtlichen Gründen“ an drei übernommenen Gesellschaften der Negativliste einen Mindestanteil halten müsse. Ein Schaden könne ihrer Ansicht nach maximal in Höhe des Beteiligungskapitals von rd. 75 000 € entstehen. Zudem sei das Land über den Vertrag vor eventuellen Risiken aus der Übernahme der Gesellschaften der Negativliste geschützt, wobei die BIH aufgrund ihres Einblicks seit der Übernahme der Gesellschaften das Eintreten von Risiken für nicht wahrscheinlich halte.

Der Rechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Die Detailvereinbarung schloss eindeutig und abschließend Gesellschaften der Negativliste von der Risikoabschirmung aus. Bemerkenswert ist, dass die betreffenden Gesellschaften Objekte halten, zu denen Bürogebäude des Bankkonzerns gehören.

278 In der Vorlage des Senats an das Abgeordnetenhaus vom 13. Dezember 2005 zum Erwerb des Immobiliendienstleistungsgeschäfts durch das Land Berlin behauptete die Senatsverwaltung, dass dem Land Berlin zusätzlich zu der Kompensationszahlung ein Vorteil von 13,4 Mio. € erwachse, weil der Bankkonzern die **margenfreie Finanzierung**² über den Übertragungstichtag hinaus für die gesamte Dauer der Abwicklung der auszugliedernden Gesellschaften garantieren würde.

² Marge ist die Differenz zwischen Kreditzinssatz für den Kunden und Refinanzierungszinssatz, die die Gewinnspanne für die kreditgebende Bank darstellt; bei einer margenfreien Finanzierung wird auf diese Differenz verzichtet.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung das Abgeordnetenhaus falsch informiert hat, indem sie einen über die Kompensationszahlung hinausgehenden Vorteil behauptet hat, der von den Wirtschaftsprüfern (vgl. T 272) nicht bestätigt worden war. Er hat ferner darauf hingewiesen, dass der Vertrag nur die Fortführung der bestehenden Kreditverträge zu den darin bezeichneten Bedingungen und Laufzeiten vorsah.

- 279 Die Senatsverwaltung hat betont, die margenfreie Finanzierung hätten sich beide Wirtschaftsprüfer im Rahmen des gemeinsamen Gutachtens zu eigen gemacht. Die fehlende Bestätigung des zusätzlichen Finanzierungsvorteils begründe sich darin, dass dies zum einen für das Bewertungsergebnis des gemeinsamen Gutachtens keine Rolle spiele und zum anderen der konkrete Betrag aufgrund von Interdependenzen mit anderen Effekten je nach Berechnungsmethode geringfügig schwanken würde. Rechtssicherheit ergebe sich aus dem Vertrag in Verbindung mit den entsprechenden Anlagen.

Ein über die Kompensationszahlung hinausgehender Vorteil der margenfreien Finanzierung lässt sich aus der Argumentation der Senatsverwaltung nicht erkennen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass der Kompensationsbetrag entsprechend höher ausgefallen wäre, wenn diese Finanzierungsform nicht Grundlage des gemeinsamen Gutachtens gewesen wäre. Dem vermeintlichen Vorteil stand also der Nachteil einer niedrigeren Kompensationszahlung gegenüber. Der Einwand, die fehlende Bestätigung des Finanzierungsvorteils habe für das Ergebnis des gemeinsamen Gutachtens keine Rolle gespielt, spricht gegen die Existenz eines nennenswerten Vorteils. Zudem verkennt die Senatsverwaltung, dass der Vertrag lediglich den Fortbestand der vereinbarten, einzeln aufgeführten Kredite zu den bisherigen Laufzeiten gewährleistet. Eine Rechtssicherheit für die gesamte Laufzeit bis zur Abwicklung der Gesellschaften würde sich folglich nur bei Abschluss entsprechender Einzelverträge ergeben.

- 280 Die zwischen dem Land Berlin und dem Bankkonzern ausgehandelte Kompensationszahlung von 86,5 Mio. € (vgl. T 272) war laut Vertrag spätestens zum 31. Dezember 2005 als **Einlage in die BIH** und eine ihrer Tochtergesellschaften zu erbringen und sollte zum Übertragungstichtag 30. Juni 2006 in frei verfügbaren Barmitteln zur Verfügung stehen. Sie sollte diesen Gesellschaften für die Gesamtdauer der Abwicklung der übernommenen Gesellschaften für die nicht durch die Detailvereinbarung abgedeckten Kosten dienen.

Nachdem das Land Berlin die BIH übernommen hatte, stellte sich heraus, dass im 1. Halbjahr 2006 nur noch eine Liquidität von 2 Mio. € vorhanden war. Dadurch ergibt sich eine fehlende Liquidität von 84,5 Mio. €. Ursache des Liquiditätsverlustes waren Ausschüttungen der Gesellschaft an Konzerngesellschaften des Bankkonzerns. Evident hat der Bankkonzern die durch die Aufschiebung der Wirksamkeit des Übertragungstichtages auf den 30. Juni 2006 (vgl. T 274) gewonnene Zeit nicht für den vorgesehenen Zweck genutzt - die Abwicklung von Gesellschaften -, sondern zu seinem

eigenen Vorteil. Die finanziellen Auswirkungen treffen das Land Berlin als alleinigen Gesellschafter der BIH in vollem Umfang.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen durch den Bankkonzern nicht überwacht, geschweige denn durchgesetzt hat.

- 281 Die Senatsverwaltung hat die Feststellungen des Rechnungshofs zum Teil bestätigt. Das Land habe auf die Herstellung der Liquidität verzichtet, um das Verkaufsverfahren des Bankkonzerns nicht zu belasten. Zudem hätten Beträge von 40 Mio. € zwar nicht als frei verfügbare Liquidität zur Verfügung gestanden, doch seien sie so verwendet worden, dass daraus Zinserträge bzw. ersparte Schuldzinsen der BIH zugute kommen würden. Weder der Senatsverwaltung noch der BIH seien bezifferbare Maßnahmen bekannt, die der Bankkonzern im Zeitraum zwischen dinglicher und rechtlicher Übertragung zulasten des Landes vorgenommen habe.

Die Erläuterungen der Senatsverwaltung überzeugen nicht. Selbst wenn man der Argumentation der Senatsverwaltung folgt, ist ein Liquiditätsfehlbetrag von 44,5 Mio. € zu verzeichnen. Die Kompensationszahlung sollte die Kosten für die Abwicklung des Immobiliendienstleistungsgeschäfts abdecken. Auch diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die Liquidität der Gesellschaft gefährdet ist. Die BIH selbst sieht ihre Lebensfähigkeit nur gewährleistet, wenn die landeseigene Investitionsbank Berlin (IBB) eine Betriebsmittelkreditlinie in Höhe von 100 Mio. € zur Verfügung stellt.

- 282 Im Dezember 2006 schätzte die BIH nach Rücksprache mit den Wirtschaftsprüfern den Nachbewertungsbedarf für alle übernommenen Risiken auf bis zu 210 Mio. €. Unter Beschränkung der bilanziellen Vorsorge auf ein Minimum könnte der Betrag auf 120 Mio. € gesenkt werden. Gleichwohl wurde eine einmalige Zahlung des Bankkonzerns von nur 37 Mio. € in einer **Abrechnungs- und Vergleichsvereinbarung** vereinbart, die das Land Berlin - vertreten durch die Senatsverwaltung -, die BIH und der Bankkonzern im Juni 2007 als Ergänzung zum Immobiliendienstleistungskaufvertrag geschlossen haben, um Streitigkeiten über die Eigenkapitalausstattung der Immobiliendienstleistungsgesellschaften beizulegen. Ein Teilbetrag von 32 Mio. € soll die sich aus der Nachbewertung ergebende Risikoerhöhung ausgleichen. Für den Verzicht auf die vertraglich festgelegten Garantie- und Freistellungsverpflichtungen des Bankkonzerns (vgl. T 276) gegenüber dem Land Berlin wurde ein Abgeltungsbetrag von 5 Mio. € angesetzt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Land Berlin den Bankkonzern noch nicht einmal in Höhe der von der BIH vorgesehenen bilanziellen Vorsorge von 120 Mio. € in Anspruch genommen hat.

- 283 Die Senatsverwaltung hat hierzu ausgeführt, in Bezug auf den Eigenkapital-Vergleich habe die bilanzielle Vorsorge teilweise aufgelöst werden können, weil durch entsprechende Dokumentationen des Bankkon-

zerns zur Übernahme dieser Risiken eine Reihe von Sachverhalten gelöst worden sei. Die Wirtschaftsprüfer hätten deshalb eine bilanzielle Vorsorge von rd. 45 Mio. € für angemessen gehalten. Das in der Aufsichtsratsvorlage dargestellte Risiko von bis zu 210 Mio. € sei von äußerster Vorsicht getragen und nicht mit den Wirtschaftsprüfern abgesprochen gewesen. Die Vertragsparteien hätten ihre Verhandlungspositionen zwar angenähert, eine völlige Übereinstimmung habe man jedoch nicht erzielen können. Man habe sich im Wege eines Vergleichs auf einen Ausgleichsbetrag von 32 Mio. € geeinigt, weil die BIH selbst eingeschätzt habe, dass in Höhe von 13 Mio. € zwar eine Bilanzierungspflicht besteht, die Eintrittswahrscheinlichkeit jedoch gering sei. Die BIH gehe davon aus, dass sie die Mehrzahl der Vorsorgepositionen sukzessive in den nächsten Jahren wieder auflösen könne, bis zum 31. Dezember 2007 in Höhe von 4,1 Mio. €. Auf ein Schiedsverfahren (vgl. T 272) habe die Senatsverwaltung verzichtet, da dessen Dauer nicht absehbar gewesen sei und somit die Verkaufsverhandlungen des Bankkonzerns belastet worden wären. Ohne die Abrechnungs- und Vergleichsvereinbarung hätten die bestehenden Restrisiken, deren Höhe nicht einschätzbar war, bei den Verkaufsverhandlungen des Bankkonzerns zu deutlichen Abschlägen geführt. Zudem weise die Mittelfristplanung der BIH für die Jahre 2007 ff. eine ausreichende Kapitalausstattung aus. Im Übrigen sei eine Freistellung der mit dem Abbau der Beteiligungsgesellschaften verbundenen Risiken durch den Bankkonzern im Kauf- und Abtretungsvertrag gewährleistet.

Die Darstellung der Senatsverwaltung steht im Widerspruch zu den dem Rechnungshof vorliegenden Aufsichtsratsunterlagen der BIH: Zunächst ergibt sich hieraus die Beteiligung der Wirtschaftsprüfer bei der Schätzung der Nachbewertung. Wie sich die von der Senatsverwaltung zitierte bilanzielle Vorsorge von 45 Mio. € für das Jahr 2006 zusammensetzt, hat sie nicht erläutert und ist auch nicht nachvollziehbar. Sie lässt sich auch aus den Jahresabschlüssen nicht herleiten. Das Argument der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit in Höhe von 13 Mio. € trägt schon deshalb nicht, wenn für diesen Betrag, wie von der Senatsverwaltung vorgetragen, eine Bilanzierungspflicht besteht.

Die von der Senatsverwaltung angeführte positive Liquiditätsentwicklung der BIH ist entsprechend deren Mittelfristplanung nur dann gewährleistet, wenn die IBB ihr eine Betriebsmittelkreditlinie in Höhe von 100 Mio. € einräumt (T 281). Zudem umfasst diese Planung lediglich den Zeitraum von 2007 bis 2016 und nicht die gesamte Restlaufzeit der Risikoabschirmung bis zum Jahr 2032.

Im Übrigen lässt die Senatsverwaltung außer Acht, dass mit der Abrechnungs- und Vergleichsvereinbarung vom Juni 2007 die kaufvertragliche Regelung ausdrücklich aufgehoben worden ist, nach der das Land Berlin von Risiken freigestellt war, die nicht in die Unternehmensbewertung eingeflossen sind. Somit sind bisher nicht bewertete Risiken künftig vom Land Berlin zu tragen.

- 284 Die Abrechnungs- und Vergleichsvereinbarung vom Juni 2007 ist zeitgleich mit dem Verkauf des Bankkonzerns zwischen dem Land Berlin, der BIH und dem Bankkonzern geschlossen worden. Obwohl es sich dabei um eine wesentliche Änderung des Anfang 2006 vom Abgeordnetenhaus genehmigten Vertrages (vgl. T 278) gehandelt hatte, hat die Senatsverwaltung das Abgeordnetenhaus nur nachträglich unterrichtet.

Der Rechnungshof hat dieses Versäumnis der Senatsverwaltung beanstandet. Er hat sie aufgefordert, das Abgeordnetenhaus umfassend zu unterrichten, welche Berechnungen und Gutachten ihr über die zusätzlich vom Land Berlin übernommenen Risiken vorliegen, auf denen die Abfindungszahlung für den Garantieverzicht basiert.

- 285 Die Senatsverwaltung hat darauf verwiesen, dass alle mit den Freistellungen verbundenen Risiken von den Vertragsparteien analysiert und bewertet worden seien. Zur Abgeltung möglicher künftiger Risiken habe der Bankkonzern 5 Mio. € gezahlt. Zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannte, eventuell in der Zukunft auftauchende Risiken hätten naturgemäß nicht eingeschätzt werden können. Gerade weil dies nicht möglich gewesen sei, hätten die Verhandlungen mit potenziellen Bietern gezeigt, dass sie deutliche Kaufpreisabschläge für zukünftige Risiken oder Garantien vorgenommen hätten.

Der Rechnungshof sieht sich in seiner Argumentation durch die Darstellung der Senatsverwaltung bestätigt. Wenn potenzielle Bieter um den Erwerb des Bankkonzerns erhebliche Kaufpreisminderungen für eine Übernahme der Risiken aus den Garantien erwartet haben, ist die Behauptung nicht plausibel, dass der ausgehandelte Betrag von 5 Mio. € ausreicht, um von den Kaufinteressenten als erheblich angesehene Risiken abzudecken. Die Senatsverwaltung hat weder die Höhe der Abschläge der potenziellen Käufer des Bankkonzerns beziffert noch geprüft, ob die Beibehaltung der Garantien, die zum Teil eine Laufzeit von bis zu 30 Jahren hatten, die wirtschaftlichere Variante gewesen wäre.

Das Abgeordnetenhaus hat die Abrechnungs- und Vergleichsvereinbarung erst nachträglich zur Kenntnis erhalten. Die umfangreichen folgeschweren Änderungen des ursprünglich vom Abgeordnetenhaus genehmigten Vertrages hätten zumindest eine vorherige Unterrichtung nach § 65 Abs. 2 S. 2 LHO erfordert.

- 286 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Finanzen im Zusammenhang mit der Übernahme der Immobiliendienstleistungsgesellschaften Nachteile von insgesamt 57,5 Mio. € (T 281, 283) sowie weitere Risiken (z. B. T 285) in Kauf genommen hat, ohne die von ihr behaupteten Vorteile bei dem Verkauf des Bankkonzerns im Einzelnen dargelegt und beziffert zu haben. Sie hat darüber hinaus

- versäumt, alle mit der Übernahme der Gesellschaften verbundenen Risiken aufzudecken und eine transparente und nachvollziehbare Wertermittlung durchzuführen (T 272),
- nicht darauf hingewirkt, die Zahl der vom Land Berlin zu übernehmenden Gesellschaften seit dem Jahr 2001 deutlich zu verringern (T 274),
- sich einverstanden erklärt, dass der Bankkonzern entgegen der vertraglichen Regelung weitere Gesellschaften auf das Land übertragen hat (T 276),
- versäumt, die von dem Bankkonzern geschuldete Bareinlage in die BIH durchzusetzen (T 280) und
- das Abgeordnetenhaus teilweise falsch und unvollständig unterrichtet (T 278, 284).

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen alle Anstrengungen unternimmt, um die von ihr mitverursachten zusätzlichen Nachteile und Risiken für Berlin so weit wie möglich zu reduzieren.

7. Mangelhaftes Controlling bei der Durchführung der Risikoabschirmung zugunsten der ehemaligen Bankgesellschaft Berlin AG

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bei der Überwachung einer Geschäftsbesorgung schwerwiegende Fehler begangen, die zu vermeidbaren Belastungen Berlins in Millionenhöhe führen. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass das Land Berlin aus einer Garantie für Risiken Dritter mit bis zu 97 Mio. € erheblich mehr als erforderlich in Anspruch genommen wird.

7.1 Mängel bei dem Controlling einer Kreditgarantie

7.1.1 Einleitung

287 Die BCIA Berliner Gesellschaft zum Controlling der Immobilien-Altrisiken mbH (BCIA) nimmt im Wege der Geschäftsbesorgung Verpflichtungen wahr, die sich für ihren Alleingesellschafter, das Land Berlin, aus der Detailvereinbarung zur sog. Risikoabschirmung zugunsten der ehemaligen Bankgesellschaft Berlin AG, seit dem Jahr 2006 Landesbank Berlin Holding AG, (im Folgenden: Bank) ergeben. Mit der Übernahme der Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft wollte das Land Berlin als Mehrheitsaktionär eine Insolvenz der Bank abwenden.

Das Land Berlin hat im Jahr 2007 seine Aktienanteile an der Bank veräußert. Zu der Risikoabschirmung gehört auch die Übernahme von Garantien durch das Land Berlin für die vertragsgemäßen Zins- und Tilgungsleistungen aus Krediten, die die Bank und einige ihrer Konzerngesellschaften zahlreichen Gesellschaften bis zum 31. Dezember 2001 ausgezahlt oder zugesagt hatten (Kreditgarantie). Die Kreditgarantie bezieht sich auch auf Prolongationen, Novationen und Umfinanzierungen, sofern diese zu marktüblichen Bedingungen erfolgen. Die BCIA ist daher vertraglich verpflichtet, bei diesen Geschäften zu prüfen, ob die Zinssätze marktüblich sind.

7.1.2 Feststellungen des Rechnungshofs

- 288 Die BCIA hat regelmäßig gebilligt, dass bei Prolongationen Zinssätze vereinbart wurden, die deutlich über den Zinssätzen für Kommunalkredite liegen. Dabei hat sie verkannt, dass aufgrund der Kreditgarantie das Risiko aus den Krediten vollständig beim Land Berlin liegt. Nach Auffassung des Rechnungshofs entsprechen diese Risiken für den Kreditgeber den Risiken von Krediten, die Gemeinden und Gemeindeverbänden gewährt werden, sodass nur der Zinssatz für Kommunalkredite als marktüblicher Zinssatz für diese Kredite anzusehen ist.

Der Rechnungshof hat das Verhalten der BCIA beanstandet und sie aufgefordert, dafür zu sorgen, dass das Land Berlin bei späteren Garantieinanspruchnahmen nur die risikoadäquaten Zinsmargen erstattet. Ferner hat er die BCIA und die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, sämtliche Möglichkeiten auszuschöpfen, um Belastungen aus der Kreditgarantie zu senken, insbesondere auf eine Umfinanzierung der betreffenden Kredite zu günstigeren Zinskonditionen hinzuwirken. Der Rechnungshof hat zudem darauf hingewiesen, dass allein die Möglichkeit eines Wechsels des Kreditgebers die Verhandlungsposition Berlins bzw. der BCIA gegenüber den bisherigen Kreditgebern verbessern kann, und darauf aufmerksam gemacht, dass auch für den aus der Garantie begünstigten Kreditgeber die vertragliche Verpflichtung besteht, „sich nach besten Kräften zu bemühen, ... die Inanspruchnahme des Landes aus der Übernahme der vorstehenden Verpflichtungen möglichst gering zu halten“. Ferner hat er der Senatsverwaltung entsprechend ihrem Einwand empfohlen, auf eine gesetzliche Ermächtigung gemäß § 39 Abs. 1 LHO hinzuwirken, um die Voraussetzungen für eine möglichst kostengünstige Finanzierung zu schaffen.

7.1.3 Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen

- 289 Die Senatsverwaltung hat Folgendes geltend gemacht:
- (1) Die derzeitige Kreditgarantie habe den Charakter einer modifizierten Ausfallbürgschaft, da die Inanspruchnahme des Landes Berlin erst nach Verwertung und unter Anrechnung der Objektsicherheiten und sämtlicher weiterer Aktiva erfolgt. Eine neue Drittbank würde die Kreditverhältnisse zu Kommunalkreditkonditionen nur übernehmen, wenn diese den Charakter von Kommunalkrediten aufweisen würden. Dies

würde gegenüber der jetzigen Situation eine Risikoausweitung darstellen, denn bei einem Ausfall des garantierten Kredits würde sich die Drittbank unverzüglich an den Garanten wenden, während der jetzige Kreditgeber zunächst die Objekte verwerten müsste und die Differenz - auch nach Verwertung der sonstigen Aktiva - später nach Abschluss des Insolvenzverfahrens des jeweiligen Kreditnehmers dem Land abrechnen könnte.

- (2) Im Übrigen verlöre das Land Berlin bzw. die BCIA bei der Umfinanzierung auf eine nicht der Detailvereinbarung unterworfenen Drittbank die Möglichkeit, Kürzungen in der Kreditgarantieabrechnung (z. B. wegen zweckwidriger Verwendung, Nichterfüllung von Auflagen etc.) gegenüber der neuen Drittbank vorzunehmen und Einfluss zu nehmen.
- (3) Problematisch sei ferner, dass das Land Berlin bei einer Umfinanzierung auf eine neue Drittbank zu den Bedingungen eines Kommunalkredits ohne Grundpfandrechtliche Besicherung keine Möglichkeit mehr hätte, die Verwertung der Objekte und damit die Minderung der Inanspruchnahme zu beeinflussen. Das Land Berlin wäre im Insolvenzfall gewöhnlicher Gläubiger und müsste sich mit der Insolvenzquote aus der Verwertung der Masse zufriedengeben. Das Land hätte zwar grundsätzlich die Möglichkeit, sich im Rahmen der Umfinanzierung die Besicherung der Objekte übertragen zu lassen, benötige aber zum einen die Zustimmung der Kreditnehmer.
- (4) Zum anderen wäre dies mit hohem Verwaltungsaufwand und entsprechenden Kosten verbunden, die das Land Berlin als Initiator der Umfinanzierung zu tragen hätte. Die Verwertung von Objekten durch das Land Berlin (oder mittelbar durch eine Landesgesellschaft) wäre ebenfalls mit erheblichem personellen Aufwand verbunden.
- (5) Zudem solle grundsätzlich die Inanspruchnahme aus der Kreditgarantie - und somit die Erstattung des Ausfalls von Zins und Tilgung durch das Land - die Ausnahme darstellen, sodass das vom Rechnungshof identifizierte Einsparpotenzial in erster Linie keinen Einfluss auf eine mögliche Inanspruchnahme des Landes hätte und auch die dargestellten Nachteile und Probleme nicht aufwiegen könne.
- (6) Darüber hinaus handele es sich um Hunderte von Darlehensverträgen, sodass der Verwaltungsaufwand bei einer Drittbank gleichfalls hoch wäre und diese Kosten sich auf die Kreditkosten auswirken würden.
- (7) Die Kreditverhältnisse beständen mit den Fondsgesellschaften, deren kapitalbeteiligte Kommanditisten im Wesentlichen externe Dritte seien. Eine Absenkung von Kreditmargen aufgrund der Kreditgarantie im Außenverhältnis würde zu einer Begünstigung externer Dritter führen, was im Widerspruch zum Gesetz über die Risikoabschirmung stehen würde.

- (8) Da es sich nicht um klassische Kommunaldarlehen handele, könne die Marktüblichkeit der Zinssätze nur im Vergleich mit dem Marktzins für vergleichbare Immobiliendarlehen geprüft werden.
- (9) Bei einer der Kreditgarantie ähnlichen neuen Ausfallbürgschaft zugunsten einer Drittbank müsste das Land die Sicherheiten selbst verwalten und die bisherigen Rechte des Kreditgebers selbst gegen die Kreditnehmer durchsetzen. Damit kämen erhebliche rechtliche und operationale Risiken auf das Land zu. Des Weiteren müsste das Land selbst eine Verwaltungsstruktur aufbauen, die auch in der Lage ist, ggf. die Kommanditistenhaftung mehrerer tausend Einzelzeichner geltend zu machen und einzutreiben. Diese Lösung würde daher die Risiken des Landes potenziell erhöhen sowie Mehrkosten für das Land verursachen, die einen eventuellen Margenvorteil ggf. überkompensieren würden.

7.1.4 Bewertung durch den Rechnungshof

- 290 Das erste Argument der Senatsverwaltung macht deutlich, dass sie als Alternative zu der einer modifizierten Ausfallbürgschaft ähnlichen Kreditgarantie nur eine selbstschuldnerische Bürgschaft des Landes Berlin betrachtet, bei der die kreditgebende Drittbank in der Tat sofort auf das Land Berlin zugreifen kann. Allerdings hat sie nicht erwogen, eine der Kreditgarantie ähnliche Ausfallbürgschaft zum Gegenstand einer Umschuldung zu machen. Deshalb sollte die Senatsverwaltung prüfen, ob sich ihre Vorbehalte ausräumen ließen, wenn dem Land Berlin die Rechte, die der Bank bisher als Kreditgeberin zustehen, übertragen werden und damit das Land Berlin diese Rechte selbst unmittelbar gegenüber den Kreditnehmern geltend machen kann. Unter dieser Voraussetzung könnte das Land Berlin unmittelbar dafür sorgen, dass die Objekte und sonstigen Aktiva verwertet sowie Insolvenzverfahren durchgeführt werden, oder in sonstiger Weise Einfluss auf deren wirtschaftliche Entwicklung nehmen. Das Land Berlin wäre zwar im Verhältnis zur Drittbank aufgrund der abzugebenden Bürgschaft direkt und unmittelbar in der Haftung, könnte aber unmittelbar Einfluss auf die Kreditnehmer und deren Sicherheiten (Grundpfandrechte) nehmen. Eine derartige Rechtsposition würde verhindern, dass die Umfinanzierung auf eine Drittbank die Risiken insgesamt erhöht.
- 291 Das zweite Argument der Senatsverwaltung trifft zwar vordergründig zu. Die Prüfungen durch den Rechnungshof haben jedoch gezeigt, dass die Einflussmöglichkeiten des Landes Berlin auf die Bank bereits in der Vergangenheit (als das Land Berlin noch Mehrheitsaktionär war) praktisch bedeutungslos waren, da die Detailvereinbarung keine Rechte des Landes Berlin vorsieht, auf das operative Geschäft Einfluss zu nehmen und somit die Einhaltung der in der Vereinbarung festgelegten Schadensminderungspflicht laufend zu kontrollieren oder gar durchzusetzen. Diese negative Konstellation hat sich nach der Veräußerung der Anteile Berlins noch

verstärkt. Aus diesem Grunde hätte das Land Berlin sogar mehr Einflussmöglichkeiten, wenn ihm im Rahmen einer Umfinanzierung die Besicherung der Objekte übertragen werden würde.

292 Auch das dritte Argument trägt die ablehnende Haltung der Senatsverwaltung nicht. Der Rechnungshof ist überzeugt, dass die Zustimmung der Kreditnehmer zu einer Umschuldung zumindest in den Fällen durchzusetzen sein wird, in denen das Land Berlin nach Ankauf von Gesellschaftsanteilen über ausreichende qualifizierte Mehrheiten verfügt. In diesen Fällen ist es auch möglich, frühzeitig darauf Einfluss zu nehmen, dass die Risiken des Landes Berlin begrenzt werden. Schließlich ist der Ankauf der Anteile von der Senatsverwaltung damit begründet worden, dass das Land Berlin dadurch mehr Einflussmöglichkeiten auf die kreditnehmenden Gesellschaften erhält. Im Übrigen würde eine Umfinanzierung auf eine Drittbank wirtschaftlich nur dann in Betracht kommen, wenn diese günstigere Zinskonditionen bietet als die Bank. Dies wäre dann auch im wirtschaftlichen Interesse der Kreditnehmer. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass diese ihre Zustimmungen verweigern werden.

293 Der mit dem vierten und sechsten Argument von der Senatsverwaltung vorgebrachte, jedoch nicht quantifizierte Einwand trifft zwar im Allgemeinen zu. Allerdings ist bei einer hier angezeigten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen, dass ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand nur einmalig für Umstellungsmaßnahmen anfällt, während die nach derzeitiger Lage höheren Kreditzinsen (T 288) für die gesamten Kreditlaufzeiten berechnet werden.

Zudem beschränkt sich der von der Senatsverwaltung behauptete höhere Verwaltungsaufwand derzeit auf bei der Bank anfallende Kosten. Allerdings hat die BCIA für den Arbeitsaufwand des Kreditgebers, der mit der Verwaltung der Kredite einschließlich der Verwertung von Sicherheiten verbunden ist, eine Kreditmarge von 0,2 v. H. unter der Voraussetzung, dass es sich um einen Kommunalkredit handelt, für angemessen gehalten. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass ein Wettbewerb zwischen Banken erfahrungsgemäß zu niedrigeren Zinssätzen führt, als sie die Bank bei weiterhin konkurrenzloser Situation berechnet.

Im Übrigen liegt dem Rechnungshof eine schriftliche Erklärung der damaligen Landesbank Berlin - Girozentrale - Anstalt öffentlichen Rechts³ aus dem Jahr 2000 vor, in der sie - unabhängig von den in der Detailvereinbarung geregelten Kreditverhältnissen - gegenüber einem privaten Kreditnehmer ihre Bereitschaft erklärt hat, einen Kredit von bis zu 12,8 Mio. € mit einer Laufzeit bis zu 25 Jahren zu kommunalkreditähnlichen Konditionen zu gewähren, wenn das Land Berlin hierfür eine Ausfallbürgschaft in Höhe von 80 v. H. des Ausfalls übernimmt. Die damalige Landesbank wies hierbei

³ Tochterunternehmen der ehemaligen Bankgesellschaft Berlin AG

ausdrücklich darauf hin, dass sie die - mit einem entsprechenden Verwaltungsaufwand verbundenen - Verpflichtungen des Kreditgebers laut Landesbürgschaftsrichtlinien ausdrücklich anerkennt. Dieses Beispiel zeigt, dass die damalige Landesbank kommunalkreditähnliche Kreditkonditionen selbst dann als angemessen bewertet hat, wenn die Ausfallbürgschaft des Landes Berlin nur 80 v. H. und nicht 100 v. H. wie bei der Kreditgarantie betrug und damit das Kreditrisiko der damaligen Landesbank sowie ihr Aufwand für die Einhaltung der kreditaufsichtsrechtlichen Vorschriften höher waren. Die Auffassung des Rechnungshofs wird auch dadurch bestätigt, dass die Bank die Forderungen, die unter die Detailvereinbarung fallen, in ihrem Jahresabschluss 2006 als Kommunalkredite ausweist und somit den Kommunalkrediten zuordnet.

- 294 Das fünfte Argument ist zwar zutreffend, denn das Einsparpotenzial aufgrund niedrigerer Kreditzinsen würde erst realisiert werden, wenn es zu Inanspruchnahmen aus der Kreditgarantie kommt. Davon ist allerdings auszugehen. Nach Aussage der BCIA übersteigen die Volumina der Finanzierungen die Werte der Sicherheiten deutlich. Zudem zeichnen sich nach Angabe der Senatsverwaltung bereits jetzt erste Inanspruchnahmen ab.
- 295 Das siebente Argument stützt sich auf eine fehlerhafte Rechtsauslegung. Im Gesetz über die Risikoabschirmung ist zwar geregelt, dass keine Zahlungen an Dritte auf Kulanzbasis oder ohne Bestehen einer Rechtspflicht erbracht werden dürfen. Mit dieser Regelung soll eine Begünstigung Dritter zum Nachteil des Landes Berlin verhindert werden. Dies wäre aber bei geringeren Kreditzinsen aufgrund von Umfinanzierungen auf Drittbanken nicht der Fall, weil das Land Berlin in gleichem Maße risikoeintlastet wird und somit keinen Nachteil erleidet.
- 296 Das achte Argument trifft nicht zu. Bei Immobiliendarlehen verbleibt das Kreditrisiko bei den kreditgewährenden Banken, während im vorliegenden Fall dieses Risiko aufgrund der Kreditgarantie durch das Land Berlin übernommen wurde und somit die Darlehen für die kreditgewährenden Banken völlig risikolos sind. Dementsprechend hat die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht die kreditgewährenden Banken für die Darlehen, die durch die Kreditgarantie abgesichert sind, von der Anwendung der bankaufsichtsrechtlichen Vorschriften für (Immobilien-)Kredite freigestellt. Die Banken können daher die Zinssätze für der Kreditgarantie unterliegende Kredite - anders als für Immobilienkredite - ohne entsprechende Margen kalkulieren.
- 297 Die Senatsverwaltung hat den von ihr mit dem neunten Argument dargelegten Verwaltungsaufwand nicht quantifiziert. Zudem ist das Land Berlin bereits Alleingesellschafter einer Gesellschaft (BIH Berliner Immobilien Holding GmbH), die mit rd. 480 Beschäftigten das abgeschirmte Immobiliendienstleistungsgeschäft des Landes Berlin betreut. Die Senatsverwaltung hat nicht dargelegt, inwieweit die von ihr geltend gemachte Verwal-

tungsstruktur bei dieser Gesellschaft bereits vorhanden ist. Dem letzten Satz des neunten Arguments der Senatsverwaltung ist zu entnehmen, dass sie einen Margenvorteil durchaus für denkbar hält.

298 Insgesamt hat die Senatsverwaltung die Feststellungen des Rechnungshofs nicht widerlegt. Sie hat versäumt, Alternativen zu dem bisherigen Verfahren zu prüfen, zu beziffern und zu bewerten. Hierzu wäre es erforderlich gewesen, folgende Szenarien zu vergleichen:

- Das Land Berlin behält die derzeitige Vorgehensweise bei.
- Das Land Berlin gibt eine modifizierte Ausfallbürgschaft gegenüber einer Drittbank ab, die der Kreditgarantie entspricht.
- Das Land Berlin gibt eine selbstschuldnerische Bürgschaft gegenüber einer Drittbank ab und lässt sich die Besicherung der Objekte übertragen.

7.1.5 Stellungnahme der BCIA und Bewertung

299 Die BCIA ihrerseits widerspricht der Auffassung, dass im Rahmen von Prolongationen, Novationen und Umfinanzierungen nur Zinssätze in Höhe der Konditionen für Kommunalkredite der Marktüblichkeit entsprechen. Sie begründet dies damit, dass eine vertragliche Bindung zwischen dem Kreditvertrag auf der einen Seite und der Kreditgarantie auf der anderen Seite nicht bestehe. Daher hält die BCIA für die Beurteilung der Marktüblichkeit des einen Vertrages (Kreditvertrag) die Vorteile, die die Bank aus dem anderen Vertrag (Kreditgarantie) erlangt, nicht für relevant.

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die Marktüblichkeit eines Kreditzinssatzes aus Sicht des Kreditgebers richtet sich vor allem nach wirtschaftlichen Aspekten, insbesondere nach dem Risiko, das der Kreditgeber mit der Gewährung des Kredits eingeht. Für die Bank als Kreditgeberin sind die Kredite, die der Kreditgarantie unterliegen, ebenso risikolos wie Kommunalkredite.

300 Die BCIA hat zudem angeführt, dass die Kreditgarantie nur zwischen dem Land Berlin und der Bank besteht und nicht auf fremde Dritte (z. B. andere Geschäftsbanken) übertragbar sei. Daher würde der Markt für die Kredite sicherlich weitaus höhere Kreditmargen als 0,2 v. H. verlangen. Die vom Rechnungshof genannten Konditionen für Kommunalkredite von Drittbanken würden nur dann gewährt werden, wenn das Land Berlin direkt, unmittelbar und ohne Vorbehalte für den Kredit haftet.

Nach Einschätzung des Rechnungshofs kommt es bei der Beurteilung der Marktüblichkeit der Konditionen auf die Übertragbarkeit der Kreditgarantie nicht an. Sofern kein Wettbewerb besteht, ist darauf abzustellen, welche Konditionen eine Drittbank für Kredite mit vergleichbarem Risiko einräumen

würde. Um einen Wettbewerb zu ermöglichen, hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung aufgefordert, Alternativen zu dem bisherigen Verfahren einschließlich der Möglichkeit zu prüfen, gegenüber Drittbanken modifizierte Ausfallbürgschaften abzugeben, die der Kreditgarantie entsprechen (T 290).

- 301 Zu der Forderung des Rechnungshofs, im Falle von Prolongationen, Novationen und Umfinanzierungen nur die risikoadäquaten Zinsmargen zu erstatten (T 288), hat die BCIA angeführt, dass die Bank dem Land Berlin gegenüber nicht verpflichtet sei, dem Kreditnehmer eine Reduzierung des Zinssatzes um die Risikomarge zu gewähren. Ebenso wenig sei das Land Berlin berechtigt, die Kreditgarantie um die entsprechenden Zinsbestandteile zu kürzen. Die BCIA verweist - unter Vorlage einer juristischen Stellungnahme eines externen Beraters - darauf, dass eine solche Vorgehensweise zu einem Rechtsstreit mit der Bank führen würde, für den keine Erfolgsaussichten bestehen.

Der externe Berater führt ergänzend an, dass sich der Kreditgarantie „eine Berechtigung des Landes, bei einem im Verhältnis zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer unveränderten Zinssatz die Kreditgarantie um bestimmte Zinsbestandteile zu kürzen“, nicht entnehmen lasse. „Das Land sollte durch eine Prolongation, Novation oder Umfinanzierung weder schlechter noch bessergestellt werden, als es vorher stand.“

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Nach dem Wortlaut der Detailvereinbarung bezieht sich die Kreditgarantie „auch auf etwaige Prolongationen, Novationen oder Umfinanzierungen ..., wenn ... die Prolongation, Novation bzw. Umfinanzierung zu marktüblichen Bedingungen erfolgt“. In diesen Fällen sind somit nur die marktüblichen Zinssätze garantiert und bei Inanspruchnahmen aus der Kreditgarantie zu erstatten. Entgegen der Ansicht des externen Beraters kommt es also nicht darauf an, ob der Zinssatz unverändert, sondern darauf, ob er marktüblich ist. Der Rechnungshof hat nicht gefordert, die Kreditgarantie zu kürzen, sondern bei einer Inanspruchnahme des Landes darauf zu achten, dass nur marktübliche Zinssätze garantiert und somit zu erstatten sind. Die von der BCIA hierzu geltend gemachten Risiken belegen die Notwendigkeit, dass die Senatsverwaltung zumindest die in T 298 aufgeführten Alternativen zu dem bisherigen Verfahren prüft.

- 302 Aus der Stellungnahme der BCIA hat der Rechnungshof insgesamt den Eindruck gewonnen, dass für die Gesellschaft die Interessen der Bank im Vordergrund stehen. Damit werden sowohl die Interessen des Alleingesellschafters Berlin vernachlässigt als auch ihre Aufgabenstellung konterkariert. Der Rechnungshof erwartet daher, dass die BCIA ihrer Tätigkeit ausschließlich das Interesse Berlins zugrunde legt, in möglichst geringem Umfang aus der Risikoabschirmung in Anspruch genommen zu werden.

7.2 Unzureichende Geschäftsbesorgung einer Beteiligungsgesellschaft

303 Neben der Kreditgarantie hat das Land Berlin die Verpflichtung übernommen, Ansprüche aus Vereinbarungen zwischen den Tochtergesellschaften der Bank zu erfüllen. Sofern die Ansprüche aus dieser Verpflichtung bestimmte Beträge übersteigen, ist die Zustimmung der BCIA erforderlich.

Die BCIA hatte im April 2004 über einen Antrag der LPFV Finanzbeteiligungs- und Verwaltungs GmbH (LPFV) - einer ehemaligen Tochtergesellschaft der Bank und nunmehr mittelbaren Beteiligung Berlins - zu entscheiden, die gegenüber einer Gesellschaft X eine Mietausfallgarantie übernommen hatte und daraus in Anspruch genommen werden sollte. Die Gesellschaft X beabsichtigte, einen Vergleich mit ihrer gewerblichen Mieterin M zu schließen, weil diese eine Insolvenz in Aussicht stellte und somit ein Totalausfall der Forderungen aus Zahlungsrückständen von 9 Mio. € drohte. Der Mietvertrag hatte eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2016 und hätte in den verbleibenden zwölf Jahren Mieteinnahmen von 103 Mio. € erbracht. Die LPFV schätzte das Prozessrisiko als äußerst gering ein.

Gleichwohl beantragte die LPFV die Zustimmung der BCIA zu einem Vergleich, nachdem zuvor ihr Aufsichtsrat einem Vergleichsvorschlag der Mietvertragsparteien zugestimmt hatte. Dieser Vorschlag sah vor, dass die Mieterin M kurzfristig aus dem Mietvertrag entlassen wird und zur Ablösung ihrer Vertragspflichten eine einmalige Abfindung von 15 Mio. € zahlt. Besserungsklauseln für den Fall einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Mieterin M enthielt der Vergleichstext nicht. Gesellschaft X und Mieterin M schlossen den Vergleich im April 2004, ohne die noch ausstehende Zustimmung der BCIA abzuwarten.

304 Die BCIA stimmte im Juni 2004 nachträglich dem Zustimmungersuchen zu. Für ihre Entscheidung stellte sie dem vereinbarten Vergleichsbetrag lediglich die Auswirkungen einer Insolvenz unter Annahme eines Totalausfalls der vertraglichen Forderungen gegenüber. Weitere Szenarien einschließlich deren Wirtschaftlichkeit für Berlin hat sie nicht untersucht. Die dem Aufsichtsrat für das Zustimmungsverfahren lediglich als Tischvorlage zur Verfügung gestellte Entscheidungsgrundlage enthielt zudem einen offensichtlichen Fehler in der Zusammenstellung der künftigen Mietzinsen. Darin wurde das Vergleichsangebot um 10 Mio. € günstiger dargestellt. In der Vorlage wies die BCIA darauf hin, dass die Aufnahme einer Besserungsklausel zwar wünschenswert gewesen wäre, aber wegen des bereits geschlossenen Vertrages nicht mehr durchsetzbar sei. Auf dieser Basis empfahl die BCIA ihrem Aufsichtsrat die nachträgliche Zustimmung zur Annahme des Vergleichsangebots. Die dieser Empfehlung folgende Zustimmung zu der Vergleichsvereinbarung führt dazu, dass das Land Berlin der LPFV deren wirtschaftlichen Nachteil von bis zu 97 Mio. € zu ersetzen haben wird. Dieser Betrag setzt sich aus der vorgesehenen Mietzahlung für die Restlaufzeit von 103 Mio. € zuzüglich der ausstehenden Mietzahlungen

von 9 Mio. € abzüglich der vorgesehenen Abfindungszahlung von 15 Mio. € zusammen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BCIA dem Vergleich nachträglich zugestimmt hat.

- 305 Die BCIA hat dem entgegengehalten, dass die Vergleichsvereinbarung zwischen der Gesellschaft X und der Mieterin M geschlossen worden und die LPFV nicht Vertragspartnerin gewesen sei. Die LPFV hätte somit aus vertraglicher Beziehung heraus keinen Einfluss nehmen können. Zudem sei eine Zustimmung bzw. Ablehnung der BCIA vor Abschluss des Vergleichs nicht möglich gewesen, da dies dem Zustimmungsvorbehalt durch ihren Aufsichtsrat unterlegen hätte, der zwischenzeitlich nicht getagt habe. Außerdem habe sie die Möglichkeit der nachträglichen Zustimmung nach billigem Ermessen gehabt.

Die Argumentation der BCIA geht an der Sache vorbei. Zwar ist die Vergleichsvereinbarung zwischen der Gesellschaft X und der Mieterin M geschlossen worden, jedoch bestand aufgrund von vertraglichen Vereinbarungen mit dem Land Berlin ein Zustimmungsvorbehalt der LPFV als Garantieverpflichtete gegenüber der Gesellschaft X. Die BCIA wäre nur dann zu einer nachträglichen Zustimmung verpflichtet gewesen, wenn es der LPFV nicht möglich gewesen wäre, die Zustimmung vorher einzuholen. Die LPFV hätte die Übernahme für diese Garantie verweigern können, wenn die Gesellschaft X eine Vereinbarung mit der Mieterin M ohne ihre Zustimmung schließt. Zudem wäre nach Gesellschaftsvertrag und Geschäftsordnung eine Befassung des Aufsichtsrats der BCIA im Umlauf- oder Eilverfahren möglich gewesen, sodass kein zwingender Grund bestand, eine ordentliche Sitzung des Aufsichtsrats abzuwarten.

- 306 Die BCIA hat zwar eingeräumt, dass ihre Aufsichtsratsvorlage fehlerhaft war, schätzt die Vergleichsvereinbarung dennoch als die für das Land Berlin günstigste Variante ein. Die Untersuchung der Wirtschaftlichkeit weiterer Szenarien sei weder möglich noch erforderlich gewesen, weil solche Varianten niemals Gegenstand der Auseinandersetzung mit der Mieterin M gewesen seien. Das angedrohte Insolvenzscenario wäre absolut glaubhaft gewesen. Zudem sei die LPFV nicht Vertragspartnerin der Mieterin M.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die BCIA seinerzeit gegründet worden ist, um die Garantieansprüche der Bank gegenüber dem Land Berlin zu prüfen und dabei allein im Interesse des Landes Berlin zu handeln. Die Argumentation der BCIA, die Prüfung weiterer Szenarien sei nicht notwendig und die Aufnahme von Besserungsklauseln nicht möglich gewesen, weil für die Mieterin M keine Alternativen infrage gekommen wären, lässt ihren Gesellschaftszweck unberücksichtigt. Dass sie die Glaubhaftigkeit des Insolvenzscenarios geprüft hat, ist weder belegt noch anderweitig ersichtlich.

- 307 Sowohl der Geschäftsführer als auch der damalige Aufsichtsratsvorsitzende der BCIA waren gleichzeitig Mitglieder des Aufsichtsrats der LPFV. Sie hatten mithin in beiden Aufsichtsgremien über die Vergleichsverhandlung

gen, den Verfahrensstand zum Zustimmungersuchen und den Abschluss des Vergleichs Kenntnis erhalten. Damit hätten sie die Möglichkeit gehabt, den Abschluss der Vergleichsvereinbarung zu verhindern, solange die Zustimmung der BCIA - letztlich also des Landes Berlin - nicht vorlag.

308 Nach Abschluss des Vergleichs war die Mieterin M ihrer Verpflichtung aus der Vergleichsvereinbarung, die Mietsache mängelfrei zurückzugeben, nicht nachgekommen. Die BCIA war darüber zwar informiert, hat aber gleichwohl einen Widerruf ihrer Zustimmung zu dem Vergleich wegen Nichterfüllung nicht geprüft. Allein eine entsprechende Androhung hätte einer Forderung zu Nachverhandlungen des Vergleichs und ggf. der Aufnahme einer Besserungsklausel Nachdruck verleihen können.

309 Die Senatsverwaltung hat in ihrer mit der BCIA abgestimmten Stellungnahme dargelegt, ihr sei nicht bekannt, dass die Mieterin M der Verpflichtung zur mängelfreien Rückgabe nicht nachgekommen sei. Sie habe lediglich von dem allgemein schlechten Objektzustand Kenntnis. Gerade der Ankauf solcher Objekte und die Übernahme von Mietgarantien hierfür habe letztendlich die Risikoabschirmung erforderlich gemacht.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung sind unschlüssig. Wenn sie, wie sie behauptet, ihre Stellungnahme mit der BCIA abgestimmt hat, kann sie sich nicht auf eine Unkenntnis über die nicht mängelfreie Rückgabe der Mietsache berufen. Die BCIA hat in Kenntnis der Situation versäumt, die Erfüllung der Pflichten aus dem aufgelösten Mietvertrag einzufordern und hat lediglich einen Bericht über den Stand der Nachvermietung gefordert. Bisher konnte nur eine Teilfläche wieder vermietet werden. Infolge des Wegzugs des Hauptmieters hat sich die Vermietungslage des Centers insgesamt deutlich verschlechtert, was voraussichtlich zu einer erhöhten Inanspruchnahme des Landes aus der Erfüllungsübernahme führen wird. Die BCIA ist aufgefordert, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die zu einer Reduzierung der Inanspruchnahme Berlins aus der Erfüllungsgarantie führen.

7.3 Zusammenfassung

310 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Finanzen versäumt hat, durch eine konsequente Wahrnehmung ihrer vertraglichen Rechte aus der Detailvereinbarung die Belastungen des Landes Berlin aus den von ihm übernommenen Risiken zu senken.

Im Einzelnen beanstandet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung die BCIA nur unzureichend überwacht hat, ob sie die Geschäftsbesorgung vertragsgemäß durchführt. Infolgedessen hat die Senatsverwaltung nicht bemerkt, dass diese bei ihrer Tätigkeit die Interessen Berlins und vertragliche Bestimmungen einschließlich Verfahrensregelungen nicht beachtet hat, insbesondere

- die Marktüblichkeit der Zinssätze bei Kreditprolongationen, Novationen und Umfinanzierungen nicht geprüft und
- einer für das Land Berlin nachteiligen Vergleichsvereinbarung zugestimmt hat, obwohl sie vor der Zustimmung eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht durchgeführt hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- **auf kostengünstigere Finanzierungsmöglichkeiten hinwirkt und alle vertraglichen Möglichkeiten ausschöpft, um die Belastungen und Risiken des Landes Berlin aus einer Kreditgarantie zu senken und**
- **die vertragsgemäße Durchführung des Geschäftsbesorgungsvertrages durch die BCIA sachgerecht überwacht.**

8. Mangelhafte Wirtschaftlichkeitsberechnungen für den Bau eines Flughafenterminals

Die Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH hat am Flughafen Tegel ein neues Terminal errichtet. Sie hat hierzu innerhalb von nur 15 Monaten drei Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorgelegt, die sich in Inhalt, Methodik und Ergebnissen erheblich voneinander unterscheiden. Die Senatsverwaltung für Finanzen und die Senatskanzlei sind diesen grundlegenden Mängeln nicht ausreichend entgegengetreten.

311 Die Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH (BFG), eine alleinige Tochtergesellschaft der Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (FBS) mit gemeinsamer Geschäftsführung, an der die Länder Berlin und Brandenburg mit je 37 v. H. und der Bund mit 26 v. H. beteiligt sind, betreibt die Flughäfen Tempelhof und Tegel. Die BFG hat mit Zustimmung der Aufsichtsräte der BFG und der FBS am **Flughafen Tegel** ein neues Terminal zur Abfertigung von jährlich 2,5 Mio. Passagieren errichtet, das am 22. Mai 2007 als „**Terminal C**“ eröffnet wurde. Der Rechnungshof hat sich im Rahmen seiner Prüfung insbesondere mit den Wirtschaftlichkeitsberechnungen, die dem Neubau zugrunde lagen, und der Beratung in den Aufsichtsräten befasst.

Die BFG hat die Notwendigkeit des Terminalbaus mit Auswirkungen gesteigerter Sicherheitsanforderungen im Luftverkehr begründet. Neue und verstärkte Kontrollen von Handgepäck, Flug- und Flughafenpersonal hätten zur Folge, dass pro Stunde weniger Passagiere abgefertigt werden können. Der Bau eines neuen Flughafenterminals sei notwendig, um bis zur

Inbetriebnahme des Flughafens Berlin Brandenburg International (BBI) „das erwartete Verkehrswachstum aufnehmen und ein höchstmögliches Erlösniveau erwirtschaften zu können“.

312 Die Geschäftsführung hatte den Aufsichtsräten von der BFG und der FBS im September 2005 eine **Wirtschaftlichkeitsberechnung** als Beschlussgrundlage für den Bau des neuen Terminals vorgelegt. Darin ist sie für den Zeitraum von 2006 bis 2011 von insgesamt 10,05 Mio. zusätzlichen Passagieren für das neue Terminal ausgegangen. Das Terminal sollte eine Fläche von 9 000 m² haben; die Geschäftsführung hielt eine Zufahrt für den Individualverkehr für nicht erforderlich. Den Gesamtfinanzbedarf für die Errichtung des Terminals gab sie mit 12 Mio. € an. Ableitung und Zusammensetzung von Einnahmen und Ausgaben der Wirtschaftlichkeitsberechnung waren den Aufsichtsratsunterlagen nicht zu entnehmen. Die für die einzelnen Jahre ausgewiesenen positiven **Einnahmenüberschüsse** wurden mit vollem nominellen Wert kumuliert. Sie betragen zusammen **37,5 Mio. €**. Die Aufsichtsräte haben der Beschlussvorlage im September 2005 zugestimmt.

313 Bereits im März 2006 legte die Geschäftsführung den Aufsichtsräten eine **zweite Wirtschaftlichkeitsberechnung** vor. Wesentliche Veränderungen gegenüber der Vorlage vom September 2005 waren:

- Inbetriebnahme des Terminals erst im Jahr 2007 (statt 2006);
- Vergrößerung der Terminalfläche von 9 000 m² auf 11 500 m²;
- Erhöhung der Investitionskosten um 5,25 Mio. € auf 17,25 Mio. €;
- Erhöhung der Betriebsausgaben von jährlich 80 000 € auf mehr als 1,3 Mio. €.

Die zusätzlichen Investitionskosten für Verkehrswege- und Medienanbindung, Bodenaustausch, Munitionsbergung und Regenentwässerung hat die Geschäftsführung in der Vorlage lediglich verbal beschrieben, aber nicht im Einzelnen beziffert. Inhaltlich begründete die BFG die Investitionskosten-erhöhung mit erhöhten Anforderungen an die Funktionalität des Terminals aufgrund der geplanten Nutzung durch die Fluggesellschaft X.

Im Ergebnis wies die neue Wirtschaftlichkeitsberechnung nunmehr einen **Kapitalwert** von **18,4 Mio. €** aus. Die Geschäftsführung hat sachgerechterweise die jährlichen Einnahmenüberschüsse nicht mehr kumuliert, sondern nach der Barwertmethode abgezinst. Bei Anwendung dieses Verfahrens hätte sich für die vorherige Wirtschaftlichkeitsberechnung ein Kapitalwert von noch 27,6 Mio. € ergeben. Demgegenüber hat die Geschäftsführung angegeben, dass der Kapitalwert der Investition vom Stand September 2005 „etwa 16,7 Mio. €“ betragen habe, ohne diesen Wert in der Vorlage herzuleiten. Dem Aufsichtsrat nicht vorgelegte Unterlagen zeigten,

dass dieser Kapitalwert von 16,7 Mio. € nicht den Planungsstand vom September 2005, sondern eine zwischenzeitliche Korrektur widerspiegeln. Nachdem der Aufsichtsrat der BFG der Erhöhung der Investitionssumme zugestimmt hatte, folgte der FBS-Aufsichtsrat auf Veranlassung seines Vorsitzenden der Beschlussempfehlung nicht, sondern forderte von der Geschäftsführung eine ergänzte Beschlussvorlage.

314 Im Dezember 2006 legte die Geschäftsführung den Aufsichtsräten eine hauptsächlich in folgenden Punkten veränderte **dritte Wirtschaftlichkeitsberechnung** vor:

- Zusätzlich zu der von den Aufsichtsräten im September 2005 genehmigten Investitionssumme von 12 Mio. € wurden insgesamt 7,3 Mio. € als sog. Anbindungskosten ausgewiesen (diese Kosten sind im Wesentlichen deckungsgleich mit der im März 2006 nicht genehmigten Erhöhung der Investitionskosten);
- die Passagierzahlen für den Zeitraum 2007 bis 2011 sind mit 5,55 Mio. deutlich niedriger als in den vorherigen, bereits als konservativ bezeichneten Berechnungen (ursprünglich 10,05 Mio. Passagiere);
- die Einnahmen wurden auf Basis der höheren Entgelte für Flüge innerhalb des sog. Schengen-Raums berechnet, während bisher Inlandsflüge zugrunde gelegt worden sind;
- die Betriebsausgaben wurden gegenüber der zweiten Wirtschaftlichkeitsberechnung nochmals um nahezu 900 000 € auf mehr als 2,2 Mio. € jährlich erhöht.

Die Höhe des Kapitalwertes war lediglich über eine grafische Darstellung grob abschätzbar, aber nicht als konkrete Zahl angegeben. Im Ergebnis reduziert sich der **Kapitalwert** auf angabegemäß **4,6 Mio. €**. Die Investition solle sich erst Anfang 2011 („rechtzeitig vor Inbetriebnahme des BBI“) amortisieren.

Die Vorlage mit der dritten Wirtschaftlichkeitsberechnung war nicht mehr zur Zustimmung vorgesehen, sondern die Aufsichtsräte haben vorschlagsgemäß lediglich Kenntnis genommen. Die BFG/FBS hat hierzu angeführt, dass die Anbindung des Terminals nicht Bestandteil der Aufsichtsratsbeschlüsse vom September 2005 gewesen sei. Da die einzelnen Positionen der folgenden Investitionskostenerhöhung jeweils unter 2 Mio. € und damit innerhalb der Entscheidungsbefugnis der Geschäftsführung lagen, sei eine Beschlussfassung durch die Aufsichtsräte nicht notwendig gewesen. Dies trifft jedoch nicht zu, da es sich bei den zusätzlichen Aufwendungen für z. B. Verkehrs- und Medienanbindung nicht um Einzelmaßnahmen innerhalb einer im Ganzen vorher vom Aufsichtsrat genehmigten Investitionssumme gehandelt hat, sondern um zusätzliche Aufwendungen von insgesamt 7,3 Mio. €.

- 315 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sich die von der Geschäftsführung innerhalb von nur 15 Monaten vorgelegten drei Wirtschaftlichkeitsberechnungen inhaltlich, methodisch sowie nach den Eingangsdaten und im Ergebnis so stark voneinander unterscheiden, dass ein Vergleich kaum möglich ist. Insgesamt ist die ausgewiesene Vorteilhaftigkeit der Investition von 37,5 Mio. € auf einen Kapitalwert von nur noch 4,6 Mio. € gesunken. Somit wurde den Aufsichtsräten zunächst ein weit überhöhter wirtschaftlicher Vorteil dargestellt. Zudem war in der Beschlussvorlage vom September 2005 für die Investition ein Ergebnis enthalten, das nominell um 10 Mio. € höher als der entsprechende Kapitalwert war.

Die Senatskanzlei hat in ihrer mit der Senatsverwaltung für Finanzen abgestimmten Stellungnahme ausgeführt, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf jeweils aktuellem Datenmaterial beruhen und sich Differenzen „naturgemäß“ durch Konkretisierungen der Planung und Unwägbarkeiten bei Verkehrsprognosen ergeben hätten. Sie hat betont, dass es sich bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung vom Dezember 2006 um ein „worst-case-Szenario“ gehandelt habe. Die Geschäftsführung der FBS habe erklärt, dass der Bericht des Rechnungshofs für sie Anlass sei, zukünftig noch stärker den Fokus auf Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit von Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu richten.

Demgegenüber weist der Rechnungshof darauf hin, dass die im Dezember 2006 vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung weder als „worst-case-Szenario“ bezeichnet noch Entsprechendes aus ihr ersichtlich war. Die Passagierprognosen vom September 2005, die mehr als 80 v. H. über denen vom Dezember 2006 lagen, sind seinerzeit bereits als konservativ bezeichnet worden. Auch wenn Planungen und Prognosen naturgemäß Veränderungen unterliegen, beruhen die großen Unterschiede der drei Wirtschaftlichkeitsberechnungen überwiegend darauf, dass sie einerseits Eingangsparameter (wie z. B. Betriebsausgaben) enthielten, die anfangs offensichtlich zu gering angesetzt worden sind, und andererseits methodisch und inhaltlich voneinander abwichen.

- 316 Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Aufsichtsräte nicht transparent über die Erhöhungen des Investitionsvolumens und deren Ursachen informiert worden sind. Während die Geschäftsführung im September 2005 den Gesamtfinanzbedarf für die Errichtung des Terminals mit 12 Mio. € angegeben hatte, äußerte sie im Dezember 2006, dass es sich bei diesem Betrag allein um die Errichtung des Gebäudes ohne Anbindung und Versorgung handele. Diese Darstellung ist nicht zutreffend. Der wiederholte Gebrauch der Begriffe „Gesamt-Finanzbedarf“ und „Gesamtfinanzbedarf der Maßnahme“ lässt vielmehr den Schluss zu, dass es sich bei dem bewilligten Betrag von 12 Mio. € um die Investitionssumme für ein funktionsfähiges Terminal mit entsprechender infrastruktureller Anbindung und Ausstattung handelte. Zudem wird in der Vorlage vom März 2006 die „Investitionskostenerhöhung“ u. a. mit einer komplexeren Verkehrsanbindung und höheren Anforderungen an die Medieninfrastruktur begründet. Dies zeigt, dass in der ursprünglichen Variante des Terminals diese Positionen sehr wohl, wenn auch in einfacherer Form eingeplant waren. Auch

nach der im Dezember 2006 geäußerten Ansicht des Vorsitzenden des Aufsichtsrats der BFG konnte nicht von zusätzlichen Kosten aufgrund weiterer Leistungen ausgegangen werden.

Die Geschäftsführung hat erklärt, dass die Kritik nachvollziehbar sei, und hat künftig präzisere Formulierungen zum Gesamtfinanzierungsbedarf einer Maßnahme zugesagt. Die Senatskanzlei hat in ihrer Stellungnahme lediglich darauf hingewiesen, dass ohne das neue Terminal C bereits im Jahr 2007 nachgefragter Verkehr hätte abgewiesen werden müssen. Ziel sei es jedoch, das Verkehrsaufkommen in Tegel zu steigern und dieses dann mit hinüber zum neuen Großflughafen BBI zu nehmen (sog. Rampeneffekt).

317 Schließlichs hat der Rechnungshof beanstandet, dass die vom Land Berlin in den Aufsichtsrat der BFG entsandten Vertreter den mehrfach methodisch und inhaltlich geänderten Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit steigenden Investitionskosten und abnehmenden Kapitalwerten nicht ausreichend entgegengetreten sind. Die Senatsverwaltung für Finanzen und die Senatskanzlei haben hierzu zwar entgegnet, dass wohl kaum eine kritischere Würdigung vorstellbar sei als die verweigerte Zustimmung des Vorsitzenden des FBS-Aufsichtsrats im März 2006. Diese Entgegnung ist zur Rechtfertigung des gesamten Entscheidungsverhaltens des Aufsichtsrats im Zusammenhang mit dem Bau des Flughafenterminals nicht geeignet, denn sie bezieht sich lediglich auf die zweite Wirtschaftlichkeitsberechnung. Die Entscheidung des FBS-Aufsichtsrats vom März 2006, die Zustimmung zu verweigern, blieb im Ergebnis ebenso ohne Folgen, wie die methodischen und inhaltlichen Mängel des gesamten Verfahrens.

318 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen gemeinsam mit der Senatskanzlei darauf hinwirkt, dass Vorlagen an die Aufsichtsräte der BFG/FBS nur vollständige, sachgerechte und ggf. vergleichbare Wirtschaftlichkeitsberechnungen enthalten.**

H. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

1. Erneuter Anstieg der Zahl und unangemessene Bezügeerhöhungen der außertariflichen Angestellten der Berliner Verkehrsbetriebe

Die Berliner Verkehrsbetriebe haben aufgrund von Forderungen des Abgeordnetenhauses in den Jahren 2005 und 2006 erste Maßnahmen ergriffen, um die Zahl ihrer außertariflich vergüteten Angestellten zu verringern und die überhöhten Bezüge dieser Mitarbeiter zurückzuführen. Nachdem zunächst deutliche Einsparungen erzielt werden konnten, kehren aktuelle Beschlüsse des Vorstands diese Entwicklung zunehmend um. Es kommt damit erneut in erheblichem Umfang zu unnötigen Personalaufwendungen.

319 Der Rechnungshof hat bereits im Jahr 2003 die Vertragsgestaltung und Bezahlung der Angestellten der 2. und 3. Führungsebene der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) untersucht und über erste Ergebnisse in seinem Jahresbericht 2004 (T 305 bis 316) berichtet. Zu den Erkenntnissen einer sich anschließenden Querschnittprüfung, in die auch die übrigen Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz (BerlBG) - Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) und Berliner Wasserbetriebe (BWB) - einbezogen wurden, hat er sich im Jahresbericht 2005 (T 210 bis 237) geäußert. Der Rechnungshof hatte beanstandet, dass die Betriebe den außertariflichen Angestellten (AT-Angestellten) mit Führungsaufgaben und - im Falle der BVG - weiteren Mitarbeitern mit AT-Verträgen unangemessen hohe Vergütungen zahlen und zusätzliche, nicht gerechtfertigte Vergünstigungen gewähren. Er hatte gefordert, dass die AT-Angestellten bei allen Maßnahmen zur Verringerung der Personalaufwendungen in vollem Umfang einbezogen werden und der notwendige Personalabbau auch bei diesem Personenkreis vorangetrieben wird. Das Abgeordnetenhaus hat sich die Forderungen des Rechnungshofs zu eigen gemacht und im parlamentarischen Entlastungsverfahren entsprechende Auflagen beschlossen.

320 Die BVG haben seit dem Jahr 2005 erste personalwirtschaftliche Maßnahmen ergriffen, um den Forderungen Rechnung zu tragen. Das hatte zunächst einen deutlichen Rückgang der **Zahl und Bezüge der AT-Angestellten** zur Folge. So hat der Vorstand aus Anlass des Inkrafttretens des seit dem 1. September 2005 für die BVG geltenden Tarifvertrages „Nahverkehrsbetriebe“ (TV-N) mit den AT-Angestellten eine pauschale Gehaltskürzung um 12 v. H. vereinbart. Diese positive Entwicklung hat jedoch im weiteren Verlauf des Jahres 2006 ihr Ende gefunden. Bei einer im

November 2007 durchgeführten Nachschau hat der Rechnungshof festgestellt, dass es wieder zu einem teilweise deutlichen Anstieg der Zahl und der Jahresbezüge der AT-Angestellten gekommen ist. Das nachfolgende Schaubild verdeutlicht die stellenmäßige Entwicklung.

Ansicht 48: Anzahl der AT-Angestellten

	2004 ¹	10/2005 ²	10/2006 ²	10/2007 ²
2. Führungsebene	8	9	12	12
3. Führungsebene	39	31	28	41
Sonstige	36	31	26	19
Insgesamt	83	71	66	72

¹ Jahresbericht 2005 T 212

² Angaben: BVG

321 Besonders auffällig ist der Anstieg bei den AT-Angestellten der **3. Führungsebene**. Er ist darauf zurückzuführen, dass der Vorstand im März 2007 mit insgesamt 15 bisher als Tarifangestellte beschäftigten Mitarbeitern (Abteilungsleiter) Dienstverträge als AT-Angestellte geschlossen hat. Während zehn dieser Mitarbeiter zuvor der (höchsten) Entgeltgruppe 15 des TV-N zugeordnet waren, befanden sich die übrigen fünf Angestellten in den niedrigeren Gruppen 12, 13 oder 14. Die vereinbarten Jahresvergütungen (einschließlich Variable) liegen seither zwischen 60 500 € und 80 300 € und damit deutlich über den nach der höchsten Entgeltgruppe des TV-N zustehenden Beträgen. Der Vorstand hat die Dienstverträge regelmäßig rückwirkend zum 1. Januar 2007 geschlossen. In einigen Fällen wurde eine Rückwirkung bis zum 1. Juli 2006 vereinbart.

Seit dem Jahr 2007 sind damit nur noch drei Mitarbeiter der 3. Führungsebene der BVG als Tarifangestellte beschäftigt. Ein Vergleich mit den übrigen Anstalten nach dem BerlBG verdeutlicht die Ausnahmestellung der BVG (Zahlenangaben durch die jeweiligen Betriebe, Stand: 01.12.07).

Ansicht 49: Mitarbeiter der 3. Führungsebene

	AT-Angestellte	Tarifangestellte
BVG	41	3
BSR	10	44
BWB	2	49

Während bei den BSR 19 v. H. und den BWB 4 v. H. der Mitarbeiter der 3. Führungsebene als AT-Angestellte beschäftigt werden, beläuft sich deren Anteil bei den BVG inzwischen auf 93 v. H.

Die Entgeltordnung (Anlage 1 zum TV-N) regelt das Nähere zur Bewertung der Aufgabengebiete und damit auch der Eingruppierung der Tarifmitarbeiter der BVG. Danach ist die höchste Entgeltgruppe 15 den „Arbeitnehmern in Spitzenfunktionen vorbehalten, die größte Organisationseinheiten leiten und bei denen die Personalführung und organisatorische Befähigung höchste Anforderungen stellt“. Die Leitungsspanne der AT-Angestellten liegt nach Angaben der BVG zwischen 4 und 112 Mitarbeitern, nur in zwei Fällen ist sie deutlich höher. Damit würde schon eine flächendeckende Zuordnung zur Entgeltgruppe 15 Zweifeln begegnen. Dies gilt erst recht für die vereinbarte außertarifliche Vergütung.

- 322 Zur Notwendigkeit des Abschlusses von AT-Verträgen verweisen die BVG auf die ihr vorliegenden Marktanalysen eines beauftragten Beratungsunternehmens. Auf dieser Grundlage hat der Vorstand im Januar 2007 ein Vergütungssystem für die Führungskräfte des Betriebs beschlossen, das sich in vier sog. Gehaltsbänder gliedert, die wiederum nach Leistungsstufen unterteilt sind. Eine Vergütung nach Entgeltgruppen des TV-N sieht das Vergütungssystem für Angestellte der 3. Führungsebene nicht mehr vor. Im Gegensatz hierzu weisen die Aufgabenkreisbeschreibungen, soweit sie dem Rechnungshof vorgelegen haben, ausnahmslos eine Zuordnung zu den Entgeltgruppen des TV-N aus.

Der Vorstandsbeschluss ist dem Personalausschuss des Aufsichtsrats im September 2007 zur Kenntnis vorgelegt worden. Das Vergütungssystem soll offenbar den vom Aufsichtsrat im Jahr 2005 gebilligten „Konkreten Vergütungsrahmen“ der BVG, der Bandbreiten für die Gesamtvergütung der Angestellten der 2. und 3. Führungsebene enthält, ersetzen. Dort waren für die 3. Führungsebene - je nach Größe und Bedeutung des Bereichs - bisher sowohl Stellen für AT-Angestellte als auch für Tarifangestellte unterschiedlicher Wertigkeit vorgesehen. Die neue Regelung hält sich - anders als von den BVG behauptet - insoweit nicht an den im „Konkreten Vergütungsrahmen“ vorgegebenen „Handlungsspielraum“, sondern überschreitet diesen ohne erkennbare Gründe.

- 323 Die im „Vergütungssystem“ 2007 enthaltenen Vorgaben für die 3. Führungsebene der BVG stehen aber auch im Widerspruch zu den vom Senat beschlossenen Leitlinien für die Vergütungsstruktur von Führungskräften der Anstalten nach dem BerlBG. Die im Jahr 2007 überarbeiteten Leitlinien sehen zwar die grundsätzliche Befugnis des jeweiligen Vorstands vor, auch mit Angestellten der 3. Führungsebene eine außertarifliche Vergütung zu vereinbaren, wenn dies „aufgrund des Stellenprofils, der Organisationsstruktur und der Marktlage erforderlich ist“. Der Senat weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass es sich hierbei um Ausnahmefälle handelt (Bericht an den Hauptausschuss vom 06.11.07, rote Nr. 0202 C). Der Ausnahmecharakter der Ermächtigung wird dadurch deutlich, dass der Vorstand den Personalausschuss des Aufsichtsrats über jeden derartigen Vertragsabschluss zu informieren hat (Nr. 2.1 der Leitlinien). Es ist deshalb nicht vertretbar, dass der Vorstand mit Angestellten der 3. Führungsebene

nahezu „flächendeckend“ AT-Verträge schließt und die Beschäftigung von Tarifangestellten in dieser Hierarchieebene inzwischen die Ausnahme darstellt.

- 324 Auch die Zahl der Mitarbeiter in der **2. Führungsebene** der BVG hat sich erhöht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Vorstand bereits im Jahr 2006 Stellen für „**Hauptabteilungsleiter**“ geschaffen, diese der 2. Führungsebene zugeordnet und mit vorhandenen AT-Angestellten besetzt hat. Gleichzeitig hat der Vorstand Änderungen in der betrieblichen Organisationsstruktur beschlossen, die für zwei dieser Mitarbeiter einen nicht unerheblichen Aufgabenzuwachs zur Folge hatten. Die Schaffung von Stellen für „Hauptabteilungsleiter“ soll nach Aussage der BVG der „Verschlankung der Führungsebene sowie (dem) Anstieg der erforderlichen Fachkompetenz“ dienen. Der Vorstand hat die Jahresbezüge der drei Angestellten deutlich erhöht und ihnen darüber hinaus jeweils einen Dienstwagen zur Verfügung gestellt, der auch privat genutzt werden kann. Die Bezüge liegen zwischen den Bandbreiten, die im „Konkreten Vergütungsrahmen“ von 2005 für die Angestellten der 2. und der 3. Führungsebene vorgegeben werden. Anders als die übrigen, schon seit Jahren der 2. Führungsebene zugeordneten Mitarbeiter (Direktoren) hat der Vorstand diese drei Angestellten nicht bevollmächtigt, für ihren Zuständigkeitsbereich Arbeitnehmer einzustellen und Kündigungen auszusprechen.
- 325 Der Rechnungshof erkennt grundsätzlich alle Maßnahmen an, die geeignet sind, Leitungsverantwortung zu bündeln und damit zu Personalkosteneinsparungen zu gelangen. Gleichzeitig sieht er aber keine Notwendigkeit, hierfür die bislang bestehende klare Abgrenzung zwischen den beiden Führungsebenen unterhalb des Vorstands aufzugeben und zugleich die 2. Führungsebene um die neu geschaffene Position des „Hauptabteilungsleiters“ zu erweitern. Auch diese Maßnahme steht nicht im Einklang mit dem „Konkreten Vergütungsrahmen“ (T 322). Dieser sieht nämlich vor, dass ausschließlich die Direktoren der 2. Führungsebene angehören und die übrigen Angestellten mit Leitungsbefugnissen (Abteilungsleiter, Abteilungsleiter mit Zusatzfunktion) die 3. Führungsebene bilden. „Hauptabteilungsleiter“ werden dort nicht gesondert aufgeführt.
- 326 Der Vorstand hat den Aufsichtsrat bisher nicht mit den geschilderten Maßnahmen befasst. Er sieht dies nicht als erforderlich an und begründet seine Haltung mit der „Verantwortungs- und Kompetenzsystematik“ des BerlBG, nach der derartige „rein organisatorische Entscheidungen“ allein dem Vorstand obliegen. Dieser Auffassung kann sich der Rechnungshof nicht anschließen. Die im BerlBG normierte Befugnis des Vorstands, den Betrieb in eigener Verantwortung zu leiten, findet ihre Grenze immer dann, wenn das Gesetz unmittelbar oder die jeweilige Betriebesatzung dem Aufsichtsrat Zustimmungsvorbehalte einräumen. So kann dieser bestimmen, dass Geschäfte und Maßnahmen in Fällen besonderer Bedeutung im Einzelfall seiner Zustimmung bedürfen (§ 11 Abs. 6 n. F./§ 10 Abs. 4 a. F. BerlBG). Der Aufsichtsrat hat im Jahr 2005 unter Hinweis auf

diese Rechtsgrundlage der Einführung eines „Konkreten Vergütungsrahmens“ für Angestellte der 2. und 3. Führungsebene zugestimmt (T 322). Deshalb ist es nicht nachvollziehbar, dass der Vorstand ohne Befassung des Aufsichtsrats davon abweichende Regelungen beschlossen hat.

327 Obwohl zahlreiche Angestellte der 3. Führungsebene im Jahr 2006 als Tarifangestellte noch unter den Geltungsbereich des TV-N fielen, haben sie auf der Grundlage eines Vorstandsbeschlusses vom 26. Juni 2007 für das Jahr 2006 eine **einmalige Sonderzahlung (Tantieme)** erhalten. Für den Fall einer Zielerreichung von 100 v. H. war hierfür ein Betrag von 6 000 € vorgesehen. Die im Jahr 2007 nach wie vor als Tarifangestellte tätigen Mitarbeiter der 3. Führungsebene (T 321) sollen derartige Zahlungen nach Angabe der BVG auch in Zukunft auf der Grundlage jährlich zu schließender Zielvereinbarungen erhalten. Leistungsabhängige Entgelte lässt der TV-N zwar grundsätzlich zu. Voraussetzung ist allerdings, dass zuvor eine entsprechende Betriebs- oder Dienstvereinbarung geschlossen worden ist (§ 6 Abs. 6 TV-N).

328 In mehreren Fällen hat der Vorstand für Mitarbeiter der 3. Führungsebene zum 1. Oktober 2006 bzw. 1. Januar 2007 eine Anhebung der Festvergütung zwischen 11 v. H. und 24 v. H. beschlossen. Gleichzeitig ist die Höhe der Variablen, für die im Jahr 2006 noch Beträge von bis zu 25 564 € festgesetzt worden waren, bei einer Zielerreichung von 100 v. H. einheitlich auf 10 v. H. der Festvergütung zurückgeführt worden. Damit ist der **Anteil der erfolgsabhängigen Bezügebestandteile an der Gesamtvergütung** deutlich zurückgegangen. Die Jahres(gesamt)vergütung erhöht sich in den genannten Fällen um durchschnittlich 3 v. H.

Der Senat hat in seinen Leitlinien (T 323) auch Grundsätze für die Bemessung der erfolgsabhängigen Bezügebestandteile beschlossen. Er sieht es danach für Mitarbeiter der 2. und 3. Führungsebene als sachgerecht an, sich an dem für Vorstände festgelegten Verhältnis zwischen fixen und variablen Vergütungsbestandteilen (60 : 40) zu orientieren. Hieran sollten künftig auch die BVG ihre Vereinbarungen mit den AT-Angestellten ausrichten. Mit den bereits tätigen Mitarbeitern sollte eine einvernehmliche Anpassung angestrebt werden, ohne dass es dadurch zu einer Erhöhung der jährlichen Gesamtbezüge kommt.

329 Der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) sieht ebenso wie der seit dem 1. September 2005 für die BVG anzuwendende TV-N vor, dass die Mitarbeiter dann nicht unter dessen Geltungsbereich fallen, wenn sie eine über die höchste Vergütungs-/Entgeltgruppe hinausgehende Jahresvergütung erhalten. Hiervon abweichend hat der Vorstand schon vor Jahren tarifwidrig mit weiteren **Angestellten, die weder der 2. noch der 3. Führungsebene angehören**, Dienstverträge als AT-Angestellte geschlossen, obwohl deren vertraglich vereinbarten Jahresbezüge von Anfang an unter den vorgeannten betragsmäßigen Grenzen lagen. Vorgelegte Aufgabenkreisbewertungen ließen überdies erkennen, dass die BVG eine Bewertung der aus-

zuübenden Tätigkeiten im Rahmen der jeweiligen Vergütungs-/Entgeltgruppen des BAT/TV-N als sachgerecht angesehen haben, also zu keinem Zeitpunkt von „AT-Tätigkeiten“ ausgegangen sind. Der Betrieb spricht in solchen Fällen von „**Pseudo-AT-Angestellten**“. Die Dienstverträge sahen im Übrigen vor, dass sich die regelmäßige Arbeitszeit der Mitarbeiter nach den jeweils geltenden tariflichen Bestimmungen richtet und mit der Vergütung sämtliche Tätigkeiten für die BVG - einschließlich Mehrarbeit u. Ä. - abgegolten sind.

Bereits im Jahresbericht 2004 (T 313, 316) hat der Rechnungshof auf den Sachverhalt hingewiesen und gefordert, die Dienstverträge durch Arbeitsverträge zu ersetzen und die Vergütung nach der tarifgemäßen Bewertung der Tätigkeiten zu bemessen. Dies ist bis heute nicht geschehen. Nach Auskunft der BVG scheiterte - von einem Ausnahmefall abgesehen - „eine adäquate tarifliche Einordnung an den persönlichen bzw. tariflichen Voraussetzungen“. Zwar haben die BVG nach eigenem Bekunden im Jahr 2005 die Bezüge auch dieser Mitarbeiter pauschal um 12 v. H. gemindert (T 320). Im Juni 2007 hat der Vorstand jedoch mit nahezu allen Betroffenen eine „Änderungsvereinbarung zum Dienstvertrag“ geschlossen, die eine **Erhöhung der Jahresvergütung um 21 v. H.** vorsieht. Gleichzeitig ist die Arbeitszeit auf 39 Wochenstunden festgeschrieben worden. Darüber hinaus haben die Mitarbeiter, sofern dies „betrieblich notwendig“ ist, Mehrarbeit bis zu drei Stunden wöchentlich ohne zusätzliche Vergütung zu leisten. Diese Vereinbarungen sind zum 1. September 2005, also mit einer **Rückwirkung von 22 Monaten**, geschlossen worden und haben für die Mitarbeiter zu erheblichen Nachzahlungen geführt.

- 330 Auf Nachfrage haben die BVG die Maßnahme damit begründet, dass mit den Betroffenen eine Einigung über die - offenbar seitens des Betriebs einseitig umgesetzte - pauschale Vergütungsminderung nicht zu erzielen gewesen sei. Der Betrieb habe am Fortbestand der Arbeitsverhältnisse insbesondere „wegen des darin gebündelten Know-hows im IT-Bereich“ ein wesentliches Interesse. Die im Jahr 2007 vorgenommene Bezügeerhöhung ergebe sich dadurch, dass die zum Zeitpunkt des Abschlusses der Dienstverträge vereinbarte Jahresvergütung auf einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden, wie sie für Tarifmitarbeiter festgeschrieben war, basierte. Deren Arbeitszeit habe sich mit Inkrafttreten des TV-N zum 1. September 2005 auf 39 Stunden erhöht. Der in den Dienstverträgen festgeschriebenen Arbeitszeit von 39 Wochenstunden hat der Betrieb noch einen „Pauschalansatz“ von wöchentlich drei Überstunden hinzugerechnet und auf dieser Grundlage die Höhe der künftigen Jahresvergütung ermittelt. Die damit gefundene Regelung entspreche nach Ansicht der BVG „am ehesten den tatsächlichen Gegebenheiten“.
- 331 Der Vorstand hat bei seiner Entscheidung wesentliche Rahmenbedingungen außer Acht gelassen. So hat er nicht beachtet, dass die für die „Altbeschäftigten“ der BVG vereinbarten Überleitungsregelungen in den TV-N eine (sofortige) Entgeltminderung vorsehen, die im Wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass die (vergütete) regelmäßige Arbeitszeit für diese

Mitarbeiter auf 36,5 Stunden wöchentlich ohne Lohnausgleich herabgesetzt wird. Gleichzeitig sieht der Tarifvertrag die Einrichtung eines sog. Arbeitszeitkorridors von 45 Stunden wöchentlich mit der Folge vor, dass für Mehrarbeit innerhalb dieses Rahmens zwar Zeitgutschriften auf dem Arbeitszeitkonto des Mitarbeiters vorgenommen werden, eine zusätzliche Vergütung der Mehrarbeit jedoch nicht vorgesehen ist. Die mit den AT-Angestellten demgegenüber vereinbarte Bezahlung auf der Basis von 42 Wochenstunden führt damit zu einer nicht gerechtfertigten Besserstellung. Indem der Betrieb die als „betrieblich notwendig“ bezeichnete Mehrarbeit bereits pauschal in die Festsetzung der (AT-)Vergütung einbezieht, wird überdies der Eindruck erweckt, die Angestellten würden ständig Mehrarbeit zu leisten haben. Gleichzeitig hat der Betrieb aber auf Anfrage bestätigt, dass ein Nachweis über die tatsächlich geleistete Arbeitszeit von diesen Mitarbeitern bisher nicht vorliegt und auch nicht gefordert wird.

- 332 Schließlich ist auch der Zeitpunkt, zu dem der Vorstand die Bezügeerhöhung veranlasst hat, nicht nachvollziehbar. Die rückwirkende Vereinbarung über einen Zeitraum von nahezu zwei Jahren wäre selbst dann nicht sachgerecht, wenn die vom Betrieb unterstellten Behauptungen zur tatsächlichen zeitlichen Inanspruchnahme der Mitarbeiter und der Notwendigkeit der zusätzlichen Vergütung so zutreffen würden. Die geschlossenen Dienstverträge sehen durchweg vor, dass Ansprüche jedweder Art, die nicht schriftlich geltend gemacht werden, nach Ablauf einer Ausschlussfrist von sechs Monaten verfallen. Nach Kenntnis des Rechnungshofs hat keiner der betroffenen Angestellten zu irgendeinem Zeitpunkt derart weitgehende Forderungen erhoben. Die von einigen der Mitarbeiter geltend gemachten Vorbehalte zielten lediglich auf einen finanziellen Ausgleich der vorgenommenen Kürzungen, sofern diese „sozial ungerechtfertigt“ seien.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die vom Vorstand zugunsten der „Pseudo-AT-Angestellten“ getroffenen Vereinbarungen sachlich nicht gerechtfertigt sind, und erwartet, dass die BVG endlich Verhandlungen mit dem Ziel einer tarifkonformen Lösung zur Bereinigung der Angelegenheit aufnehmen.

- 333 Zusammenfassend hat der Rechnungshof beanstandet, dass der Vorstand die Zahl der AT-Angestellten nach zwischenzeitlichem Rückgang wieder deutlich erhöht und die im Jahr 2005 erzielten Einsparungen bei den Personalaufwendungen seit dem Jahr 2006 durch unangemessene Vergünstigungen für die AT-Angestellten wieder rückgängig gemacht hat.

- 334 In ihrer Stellungnahme weisen die BVG die Beanstandungen als unberechtigt zurück und begründen dies im Wesentlichen wie folgt:

- Unter Hinweis auf den unternehmerischen Handlungsspielraum des Vorstands sei die Kritik an dem - im Vergleich zu den übrigen Anstalten nach dem BerlBG - überaus hohen Anteil von AT-Angestellten in der 3. Führungsebene ungerechtfertigt. Angesichts der gegenüber

diesen Betrieben doppelt so hohen Beschäftigtenzahl und dem daraus resultierenden wesentlich erhöhten „Führungs- und Verantwortungsbereich“ verbiete sich ein derartiger, rein numerischer Vergleich.

- Der im Jahr 2005 durch den Aufsichtsrat beschlossene „Konkrete Vergütungsrahmen“ enthalte Vergütungsspannen für die Angestellten der 2. und 3. Führungsebene, innerhalb derer der Vorstand über die Bezüge der Führungskräfte entscheidet. Grundlage für das im Jahr 2007 vom Vorstand beschlossene Vergütungssystem seien Marktanalysen eines Beratungsunternehmens gewesen. Eine Veränderung bzw. Erweiterung des „Konkreten Vergütungsrahmens“ von 2005 sei hiermit nicht verbunden gewesen, sodass es einer erneuten Befassung des Aufsichtsrats nicht bedurfte. Der Vorstand habe aber den Personalausschuss des Aufsichtsrats im September 2007 über die „Struktur, die Anzahl und die Vergütung der Führungskräfte“ informiert.
- Der Vorstand habe die Befugnis, Funktionen/Personen den jeweiligen Führungsebenen zuzuordnen. Die Kritik an der Ausweitung der 2. Führungsebene durch die neu geschaffenen Stellen für „Hauptabteilungsleiter“ hält er für unberechtigt.
- Grundlage für die im März 2007 geschlossenen Dienstverträge mit 15 Angestellten der 3. Führungsebene seien Erhebungen des Beratungsunternehmens, das aufgrund bundesweiter Vergleiche den „realen Marktwert“ der jeweiligen Führungskräfte ermittelt habe. Diese Vergleiche beziehen nach dortiger Auskunft die Branchen Transport und Verkehrserbringung, Energie und Versorgung sowie Industrie, Grund- und Wohnungswirtschaft ein. Der Vorstand habe vor allem der „latenten Gefahr der Abwanderung und Demotivierung“ begegnen müssen, die bei einer „fortlaufenden Diskrepanz zwischen dem realen Marktwert einer Führungskraft und der von der BVG AöR gewährten Vergütung“ gegeben sei.
- Die Zahlung einer Tantieme an Tarifangestellte sei auch ohne Vorliegen einer Betriebsvereinbarung zulässig, da der TV-N insoweit nur den „Mindeststandard“ festschreibe und „Individualvereinbarungen“ nicht verbiete.
- Die mit den „Pseudo-AT-Angestellten“ getroffenen Vereinbarungen seien im unternehmerischen Interesse der BVG unerlässlich gewesen, da diese Mitarbeiter ein „für das Unternehmen unentbehrliches Know-how im IT-Bereich bündeln“. Infolge ihrer Tätigkeit hätten die Kosten für externe Berater deutlich gesenkt werden können. Der Vorstand habe zur Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten ausdrücklich darauf verzichtet, die in den Dienstverträgen vereinbarte Ausschlussfrist geltend zu machen.

335 Der Rechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Die übrigen Anstalten nach dem BerlBG lassen sich wegen der gemeinsamen gesetzlichen Grundlagen und Vorgaben trotz ihrer geringeren Mitarbeiterzahl ohne Weiteres für Vergleiche heranziehen. Die im BerlBG normierten Befugnisse des Vorstands berechtigten ihn auch nicht, sich über Zustimmungsvorbehalte hinwegzusetzen. Das im Jahr 2007 vom Vorstand beschlossene Vergütungssystem weist - entgegen der Auffassung der BVG - wesentliche Unterschiede zu dem seit dem Jahr 2005 geltenden „Konkreten Vergütungsrahmen“ auf (T 322, 324) und hätte dem Aufsichtsrat deshalb zur Zustimmung vorgelegt werden müssen. Soweit der Rechnungshof Tantiemepayments an Tarifangestellte ohne zugrunde liegende Betriebsvereinbarung beanstandet, überzeugen die Hinweise der BVG ebenfalls nicht. Es ist nicht Aufgabe des Vorstands, einzelnen Beschäftigtengruppen - hier insbesondere den „Pseudo-AT-Angestellten“ (T 329 bis 332) - ungerechtfertigte finanzielle Vorteile zu gewähren.

Soweit als Grundlage für Vergütungsbemessungen der AT-Angestellten **Benchmarkuntersuchungen** herangezogen werden, ist nach wie vor nicht erkennbar, inwieweit die Sonderstellung der Anstalten nach dem BerlBG im Wirtschaftsleben bei solchen Vergleichen berücksichtigt wurde. Hier sind vor allem das fehlende Insolvenzrisiko und die nur sehr eingeschränkte Teilnahme der Betriebe am marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu nennen. Der Rechnungshof verweist insoweit auf seine Ausführungen in T 257, 258 sowie in den Jahresberichten 2005 (T 216) und 2006 (T 317, 330 und 331). Das von den BVG beauftragte Beratungsunternehmen hat dem Rechnungshof bestätigt, dass es bei seinen regelmäßigen, bundesweiten Vergütungsabfragen zwar Daten zur jeweiligen Rechtsform der Unternehmen, nicht aber zu den dahinter stehenden Kapitaleignern erhebt. Nach seiner Auffassung sollte die Vergütung umso höher ausfallen, je mehr das Unternehmen dem externen Wettbewerb ausgesetzt ist. Umgekehrt hält es bei eingeschränktem oder fehlendem Unternehmerrisiko Vergütungsabschläge durchaus für möglich. Der Rechnungshof hat schon deswegen Zweifel an der Aussagefähigkeit des ihm vorgelegten Datenmaterials, weil es bundesweit nur wenige Unternehmen geben dürfte, deren Vergütungsdaten sich für einen direkten Vergleich eignen.

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

- **die Bezüge der Angestellten der 2. und 3. Führungsebene aufgrund des im Jahr 2005 mit Zustimmung des Aufsichtsrats beschlossenen „Konkreten Vergütungsrahmens“ bemessen und bei Änderungen den Aufsichtsrat rechtzeitig unterrichten,**
- **keine Vereinbarungen mit AT-Angestellten treffen, die im Widerspruch zu den Leitlinien des Senats stehen,**

- für die „Pseudo-AT-Angestellten“ endlich eine tarifkonforme Lösung erarbeiten und
- erfolgsabhängige Vergütungen an Tarifangestellte nur auf der Grundlage einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung zahlen.

2. Unwirtschaftliches Fahrgastinformationssystem bei den Berliner Verkehrsbetrieben

Das von den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) im Jahr 2004 in Betrieb genommene neue Fahrgastinformationssystem Fahrinfo SMS wird nur wenig genutzt. Der Rechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass die BVG keine sachgerechten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und den Erfolg des Projektes nicht ausreichend überwacht haben. Angesichts der bereits bestehenden vielfältigen Fahrgastinformationen und eines Verlustes von insgesamt 880 000 € erwartet der Rechnungshof, dass die BVG diesen Service umgehend einstellen.

337 Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) haben im Februar 2004 das Fahrgastinformationssystem Fahrinfo SMS in Betrieb genommen. Es bietet die Möglichkeit, aktuelle Abfahrtszeiten von Omnibussen und Straßenbahnen an Haltestellen über das Mobiltelefon („Handy“) abzurufen. Dabei werden nach Eingabe einer haltestellenbezogenen Standortnummer die nächsten abfahrenden Verkehrsmittel mit Zeit und Liniennummer sowie bestehende Besonderheiten und zugleich Eigenwerbung übermittelt. Der Service ist rund um die Uhr verfügbar und für die Fahrgäste bis auf das mit ihrem jeweiligen Mobilfunkanbieter vereinbarte Entgelt für eine Standard-SMS kostenlos.

Über das Fahrinfo SMS hinaus bieten die BVG zahlreiche weitere Fahrgastinformationen an. So stellen sie schon seit längerer Zeit Auskünfte über Internet, ein Call-Center und in gedruckter Form (z. B. Atlanten, Stadtpläne, Linienpläne, Fahrplanaushänge) zur Verfügung. Mit dem Dynamischen Auskunftssystem (DAISY) informieren Anzeigetafeln in U-Bahnhöfen seit dem Jahr 2000 und seit dem Jahr 2004 auch an ausgewählten Haltestellen des Oberflächenverkehrs über Fahrziel und aktuelle Abfahrtszeit.

338 Die Einführung des Systems Fahrinfo SMS haben die BVG damit begründet, dass eine Ausrüstung aller Haltestellen mit DAISY wirtschaftlich nicht sinnvoll sei. In dem Beschluss des Vorstands vom Mai 2003 sind folgende Ziele aufgeführt:

- Informationsmöglichkeit über die aktuellen Abfahrtszeiten an allen Haltestellen,
- Gewinnung von neuen Kunden von der S-Bahn Berlin GmbH und dem Individualverkehr,
- Steigerung der Kundenzufriedenheit,
- Alleinstellungsmerkmal im Wettbewerb,
- erweiterter Kundendialog durch Mehrwert und
- Imagegewinn.

339 In einer Hochrechnung aufgrund der Erfahrungswerte der Dresdner Verkehrsbetriebe AG gingen die BVG für Berlin von 3 300 bis zu 3 600 SMS-Abfragen pro Tag und damit 1,2 bis 1,3 Mio. pro Jahr aus. Die tatsächliche Nutzung liegt weit unter der Erwartung:

Ansicht 50: Nutzung von Fahrinfo SMS

	Ist 2004	Ist 2005	Ist 2006
SMS pro Tag	1 300	954	829
SMS pro Jahr	410 765	348 373	302 574

Seit dem Systemstart sinkt die Nutzung. Das Abfragevolumen entsprach zuletzt nur noch etwa 25 v. H. der erwarteten Anzahl. Selbst in Sondersituationen (z. B. Havarien, Betriebsstörungen, Großveranstaltungen) waren keine oder nur leicht erhöhte Zugriffe zu verzeichnen. Mehrfache Versuche der BVG, die Nachfrage zu steigern, waren erfolglos.

Der Rechnungshof hat den BVG vorgehalten, dass ihre Prognosewerte vollkommen überhöht waren. Eine vergleichbar starke Nutzung wie in Dresden ist schon wegen der kürzeren Taktzeiten im Omnibus- und Straßenbahnverkehr in Berlin unrealistisch. Zudem waren bei Übertragung der Zahlen der Dresdner Verkehrsbetriebe auf Berlin höchstens 580 000 SMS pro Jahr zu erwarten und damit weniger als 50 v. H. der Planzahlen der BVG.

340 Für die **Finanzierung** hatten die BVG sowohl eine vom Kunden zu bezahlende Premium-SMS als auch eine werbefinanzierte SMS in Erwägung gezogen. Aufgrund einer ermittelten sehr geringen Akzeptanz eines Premium-SMS-Dienstes hatten sie sich aber für die werbefinanzierte Variante entschieden. Danach war vorgesehen, die nicht durch Fahrgastinformationen belegten Zeichen in der Antwort-SMS für Werbezwecke zur Verfügung zu stellen, um so die Betriebskosten für den SMS-Empfang und -Versand zu decken.

Der geplante Vertragsabschluss mit einer Vertriebs- und Marketinggesellschaft scheiterte. Trotz weiterer Bemühungen ist es den BVG nicht zuletzt wegen der geringen Systemnutzung nicht gelungen, neue Werbepartner zu gewinnen. Die Antwort-SMS nutzen die BVG deswegen zunehmend für Eigenwerbung oder Hinweise zum öffentlichen Personennahverkehr, ohne dass insoweit zusätzliche Werbeeinnahmen erzielt werden können.

- 341 Aufgrund einer im Jahr 2003 durchgeführten „Marktforschungsanalyse“ hatten die BVG ein jährliches **Einnahmepotenzial aufgrund neu gewonnener Fahrgäste** von 1,7 Mio. € errechnet. Von insgesamt 1 310 Befragten haben 260 angegeben, den öffentlichen Personennahverkehr nicht zu nutzen. Hiervon würden nach eigenen Angaben 60 (23 v. H.) einen werbefinanzierten Service einmal monatlich nutzen. Daraus haben die BVG abgeleitet, dass diese Personen jeweils sechs Einzelfahrscheine AB pro Jahr erwerben würden. Das Ergebnis ihrer Erhebung haben sie auf die Berliner Gesamtbevölkerung hochgerechnet und eine Zahl von 585 500 neuen Fahrgästen ermittelt, von denen 134 700 (23 v. H.) das Angebot nutzen würden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Annahme eines Einnahmepotenzials von 1,7 Mio. € jährlich aus der Nutzung von Fahrinfo SMS weder nachgewiesen noch plausibel ist. Die Entscheidung über die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs hängt nicht von einer vom Fahrplan abweichenden aktuellen Abfahrt der Verkehrsmittel ab. Darüber hinaus birgt die Hochrechnung eines möglichen Verhaltens von nur 260 Personen auf 585 500 Personen ein enormes statistisches Fehlerrisiko.

- 342 In dem Beschluss des Vorstands der BVG vom Mai 2003 (T 338) sind auch die geplanten finanziellen Auswirkungen des Systems aus dem Jahr 2003 dargestellt. Darin sind Werbeeinnahmen und zusätzliche Fahrgeldeinnahmen (noch) nicht berücksichtigt. Ein Vergleich der tatsächlichen Werte mit den Planwerten wurde lediglich zur Jahresmitte 2005 durchgeführt. Weitere Projektreviews, wie z. B. Untersuchungen, ob tatsächlich zusätzliche Fahrgeldeinnahmen erzielt worden sind, wurden nicht durchgeführt. Die beteiligten BVG-Bereiche Finanzwirtschaft und Informationstechnologie sowie Vertrieb und Marketing haben ihre Kosten separat erfasst, ohne dass die Daten für Fahrinfo SMS insgesamt zusammengeführt werden. Der Rechnungshof hat die Investitionskosten, Betriebskosten und Erträge der Jahre 2003 bis 2006 zusammengefasst und festgestellt, dass der Betrieb von Fahrinfo SMS in den Jahren 2003 bis 2006 einen **Verlust** von 880 000 € (inklusive Abschreibungen) verursacht hatte.

- 343 Der Rechnungshof hat den BVG vorgehalten, dass das System nur gering und dazu noch mit rückläufiger Tendenz genutzt wird, ohne dass eine Entlastung beim Call-Center und bei den Internetzugriffen (fahrinfo online) erkennbar ist. Er hat beanstandet, dass die BVG unvollständige sowie realitätsfremde Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt und den Erfolg des Projektes weder ausreichend überwacht noch notwendige Folgerungen

gezogen haben. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Fahrinfo SMS angesichts des vielfältigen Informationsangebots und aufgrund der überwiegend dichten Taktfrequenzen in der Hauptverkehrszeit entbehrlich ist.

Die BVG haben mitgeteilt, dass die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs nachvollziehbar seien und das Thema einer intensiven Sachprüfung unterzogen werde. Sie behaupten aber, dass sich die Entwicklung im Jahr 2007 positiv auf die Wirtschaftlichkeit des Systems ausgewirkt habe, allerdings ohne dies zahlenmäßig zu belegen. Ein erster Meinungsaustausch im Vorstand habe noch nicht zu einer abschließenden Beurteilung des Themas geführt. Die BVG wollen Fahrinfo SMS im Jahr 2008 einer erneuten wirtschaftlichen Betrachtung unterziehen und auf deren Grundlage entscheiden. Es bestünde die Tendenz, Fahrinfo SMS zu beenden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BVG den Service so schnell wie möglich einstellen.

Für das Kollegium:

Dr. Harms

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2008

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 - 33			X							
34 - 56			X							
57 - 63			X							
64 - 74	X									
75 - 80					X					
81 - 89						X				
90 - 99						X				
100 - 111		X								
112 - 123		X								
124 - 136		X								
137 - 148		X								
149 - 158		X								
159 - 170				X						
171 - 179				X						
180 - 191								X		Steglitz-Zehlendorf

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
192 - 209								X		
210 - 221								X		Mitte und Charlottenburg- Wilmersdorf
222 - 228								X		
229 - 236			X							
237 - 243			X							
244 - 251			X							
252 - 261			X							
262 - 270			X					X		
271 - 286			X							
287 - 310			X							
311 - 318	X		X							
319 - 336									X	
337 - 343									X	

Übersicht über Berichte für das Abgeordnetenhaus seit März 2007**Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen****Schreiben vom 2. Mai 2007 an den Hauptausschuss zu Kassenzahlungen an treuhänderische Entwicklungsträger**

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat Ende 2006 Zuschüsse von über 9 Mio. € an die Entwicklungsträger der städtebaulichen Entwicklungsbereiche Johannisthal/Adlershof sowie Oberhavel und Rummelsburger Bucht geleistet. Aufgrund einer Bitte des Hauptausschusses hat der Rechnungshof die Zulässigkeit der einzelnen Auszahlungen überprüft und im Wesentlichen bestätigt.

Öffentliche Beleuchtung**Stellungnahme vom 10. September 2007 gegenüber dem Hauptausschuss zur öffentlichen Beleuchtung in der damaligen Zuständigkeit des Bezirksamts Mitte**

Im Jahr 2006 ist die Zuständigkeit für die öffentliche Beleuchtung einschließlich der beleuchteten Verkehrszeichen und -einrichtungen von dem zuvor zentral für Berlin zuständigen Bezirksamt Mitte auf die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung übergegangen. Nach Bereitstellung der Haushaltsdaten durch das Bezirksamt sah sich die Senatsverwaltung veranlasst, den Hauptausschuss über einen Mehrbedarf bei den Ausgaben von etwa 5,2 Mio. € für das Haushaltsjahr 2006 und von etwa 8,5 Mio. € für das Haushaltsjahr 2007 zu unterrichten. Die Senatsverwaltung hat den Hauptausschuss auch darauf hingewiesen, dass das Bezirksamt im Namen des Landes Berlin Verträge geschlossen habe, für die es keine haushaltsmäßige Absicherung gegeben habe. Der Hauptausschuss hat den Rechnungshof daraufhin um eine Prüfung dieses Vorgangs gebeten. In seiner Stellungnahme hat der Rechnungshof bestätigt, dass das Bezirksamt sowohl bei zwei Dienstleistungsverträgen als auch bei der Verlängerung des Managementvertrages über die Instandhaltung und den Betrieb der öffentlichen Beleuchtung gegen das Haushaltsrecht verstoßen hat.

Schulsanierung**Stellungnahme vom 28. September 2007 gegenüber dem Hauptausschuss zu Public Private Partnership-Projekten**

Im Rahmen eines Modellprojektes war in ursprünglich drei Bezirken vorgesehen, ausgewählte Schulen in öffentlich-privater Partnerschaft (Public Private Partnership - PPP) sanieren und betreiben zu lassen. Der Hauptausschuss hat den Rechnungshof gebeten, eine Stellungnahme abzugeben. Hierin hat der

Rechnungshof darauf hingewiesen, dass er die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der beabsichtigten PPP-Maßnahme gegenüber einer Eigenrealisierung als nicht ausreichend belegt ansieht. Er hat empfohlen, eine öffentliche Ausschreibung für jeden Bezirk durchzuführen, mit der zur Abgabe von Angeboten sowohl für eine PPP-Maßnahme als auch für eine Eigenrealisierung aufgefördert wird.

Borsighafen

Bericht vom 9. November 2007 an den Hauptausschuss über die Prüfung des Projektes Borsighafen

Einer Bitte des Hauptausschusses entsprechend hat der Rechnungshof das Projekt Borsighafen geprüft. Er hat sich dabei auf die Förderung des Hafen- und des Straßenbaus, die eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen und die haushaltsrechtliche Abwicklung einschließlich der Vergabe von Aufträgen konzentriert. In seinem Bericht beanstandet der Rechnungshof insbesondere Verstöße gegen förderrechtliche und haushaltsrechtliche Vorschriften.

Fraktionszuschüsse

Schreiben vom 26. November 2007 an den Präsidenten des Abgeordnetenhauses zum Antrag der Fraktionen zur Änderung des Fraktionsgesetzes

Die Fraktionen des Abgeordnetenhauses hatten einen gemeinsamen Antrag zur Änderung des Fraktionsgesetzes eingebracht (Drs 16/1003). Hiermit sollte die Möglichkeit geschaffen werden, den Fraktionen im Falle der Einsetzung eines Untersuchungsausschusses oder einer Enquete-Kommission zusätzliche finanzielle Mittel für Fraktionsmitarbeiter zur Verfügung zu stellen. Der Rechnungshof hat in seinem Schreiben Hinweise zu dem Gesetzgebungsvorhaben gegeben. In Anbetracht der engen Zweckbindung dieser zusätzlichen Mittel hält der Rechnungshof insbesondere eine Regelung über deren gesonderten Nachweis im Verwendungsnachweis der Fraktionen und über eine Rückführung nicht verausgabter Mittel an den Landeshaushalt für geboten.