

J a h r e s b e r i c h t 2 0 0 9

I.

Der Bericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 des Rechnungshofgesetzes am 12. März 2009 beschlossen worden.

Mitglieder des Großen Kollegiums sind Präsident Dr. Jens Harms, Vizepräsident Wolfgang Hurnik, die Direktoren bei dem Rechnungshof Peter Puchmüller und Christian Koch sowie der Leitende Senatsrat Django Peter Schubert.

Die Direktoren bei dem Rechnungshof Lutz Becker und Alfred Fenske sind mit Ablauf des 31. Januar 2009 in den Ruhestand getreten.

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 2007 ist am 5. März 2009 erteilt worden (Plenarprotokoll 16/43).

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Abkürzungsverzeichnis		
I. Vorbemerkungen		
1. Zum Rechnungshof	1	11
2. Zum Jahresbericht 2009	6	12
II. Finanzlage des Landes Berlin		
1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	10	14
2. Primärsaldo	12	17
3. Steuern	13	18
4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen	17	21
5. Personalausgaben und Stellenentwicklung	19	23
6. Konsumtive Ausgaben	23	28
7. Investitionsausgaben	27	32
8. Verschuldung	28	33
9. Kreditobergrenze	32	37
10. Ausblick	33	38
III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2007		
1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2007	34	39
2. Kreditaufnahme	56	52

	T-Nr.	Seite
IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung		
A. Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten		
Mängel beim IT-Einsatz in der Stiftung Stadtmuseum Berlin - Landesmuseum für Kultur und Geschichte Berlins	61	55
B. Inneres und Sport		
Versäumnisse der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung und unwirtschaftliches Verhalten einer Anstalt öffentlichen Rechts	69	59
C. Integration, Arbeit und Soziales		
1. Finanzielle Nachteile von über 2 Mio. € infolge vermeidbarer Verzögerungen bei dem Abruf des Bundesanteils an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II („Hartz IV“)	75	61
2. Erhebliche finanzielle Nachteile durch Fehler der JobCenter bei der Bearbeitung der Einnahmen im Rahmen des SGB II („Hartz IV“)	82	64
3. Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt aufgrund verspäteten Abrufs von Bundesmitteln für das Investitionsprogramm Pflegeeinrichtungen	97	70
D. Bildung, Wissenschaft und Forschung (einschließlich Jugend und Familie)		
1. Mängel und Versäumnisse bei der Förderung des Vereins Geisteswissenschaftliche Zentren Berlin e. V.	103	74
2. Mängel und Versäumnisse bei der Feststellung von BAföG-Leistungen	116	79
E. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Wohnen und Verkehr)		
1. Schäden und Nutzungsbeeinträchtigungen durch nicht sachgerechte Dachabdichtungsarbeiten an Sporthallen eines Oberstufenzentrums	130	86
2. Finanzielle Nachteile für Berlin durch die unzulässige Errichtung nicht benötigter Hausmeisterwohnungen	137	91

	T-Nr.	Seite
3. Erhebliche Mängel und nicht realisierte Gebühreneinnahmen von bis zu 2,2 Mio. € im Zusammenhang mit einer sonderfinanzierten Baumaßnahme des Bezirksamts Charlottenburg-Wilmersdorf	145	95
4. Schwerwiegende Versäumnisse bei Abschluss eines Mietvertrages für die Verkehrsregelungszentrale sowie vergaberechtswidriges Verhalten der Verkehrslenkung Berlin	162	103
 F. Wirtschaft, Technologie und Frauen		
1. Grundlegende Mängel bei der Förderung des Projekts Borsighafen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	177	110
2. Unzulässige Ausschnittsförderung von Fraueninfrastrukturstellen	188	115
 G. Finanzen		
1. Unzulänglichkeiten bei der Festsetzung von Grundsteuern	196	120
2. Einnahmeverluste in Millionenhöhe aufgrund unzureichender Personalsteuerung und nicht zweckmäßiger Fallauswahl bei der Lohnsteueraußenprüfung	205	125
3. Verspätete Steuereinnahmen in Millionenhöhe durch Mängel bei der Festsetzung von Einkommen- und Gewerbesteuvorauszahlungen	216	130
4. Gravierende Mängel bei der Gewährung von Zuwendungen an die Zoologischer Garten Berlin AG und bei der Durchführung von Sonderveranstaltungen	222	132
5. Missachtung der Beteiligungshinweise des Senats und von Beschlüssen des Abgeordnetenhauses	234	139
6. Deutlich überhöhte Vergütungen für Geschäftsführer und weitere Führungskräfte einer landeseigenen GmbH	240	143
7. Unzureichender Einfluss auf eine bedeutende Beteiligungsgesellschaft Berlins	251	149
8. Finanzielle Nachteile Berlins durch unzureichende Abführung liquider Mittel eines Beteiligungsunternehmens an den Landeshaushalt	262	155

	T-Nr.	Seite
H. Landesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik		
Fehlerhafte Zuwendungsvergabe durch den Landesbeauftragten	268	158
I. Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
1. Unwirtschaftliche Unternehmensentscheidungen zum Betrieb eines Blockheizkraftwerks auf einem Grundstück der Berliner Stadtreinigungsbetriebe	276	162
2. Auffällige Mängel bei der Einführung und Umsetzung des Facility Managements bei der Charité	283	168
3. Mängel bei der Abrechnung von Leistungen und Verträgen bei der Charité	289	171
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2009		177
Anlage Übersicht über Berichte für das Abgeordnetenhaus seit März 2008		179

Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
BAföG	Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz)
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BerIBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BerlStrG	Berliner Straßengesetz
Beteiligungshinweise	Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BHO	Bundshaushaltsordnung
DCGK	Deutscher Corporate Governance Kodex
Drs	Drucksache
EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EStG	Einkommensteuergesetz
Finanzausgleichsgesetz	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
GewStG	Gewerbsteuergesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung Allgemeiner Teil
GmbH-Gesetz	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GRW-Gesetz	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/ die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
IT	Informationstechnik
Landespflegeeinrichtungsgesetz	Gesetz zur Planung und Finanzierung von Pflegeeinrichtungen
LHO	Landeshaushaltsordnung
MoMiG	Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
Pflegeeinrichtungs-förderungs-Verordnung	Verordnung zur Regelung des Verfahrens der Förderung von Pflegeeinrichtungen und der gesonderten Berechnung betriebsnotwendiger Investitionsaufwendungen nach § 82 Abs. 3 des Elften Buches Sozialgesetzbuch für teilweise geförderte stationäre Pflegeeinrichtungen nach dem Landespflegeeinrichtungsgesetz
PflegeVG	Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz)
Risikoabschirmungsgesetz	Gesetz über die Ermächtigung des Senats zur Übernahme einer Landesgarantie für Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft der Bankgesellschaft Berlin AG und einiger ihrer Tochtergesellschaften
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende

SGB X	Sozialgesetzbuch - Zehntes Buch - Sozialverwaltungsverfahren und Sozial- datenschutz
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SNGebV	Verordnung über die Erhebung von Gebüh- ren für die Sondernutzung öffentlicher Stra- ßen (Sondernutzungsgebührenverordnung)
Stasi-Unterlagen-Gesetz	Gesetz über die Unterlagen des Staatssi- cherheitsdienstes der ehemaligen Deut- schen Demokratischen Republik
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
Vergabeverordnung	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleis- tungen
VVA	Vereinbarung über die Versorgung der An- gestellten und Arbeiter des Landes Berlin
VvB	Verfassung von Berlin

I. Vorbemerkungen

1. Zum Rechnungshof

- 1 Der Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit (Artikel 95 VvB). Stellung und Organisation des Rechnungshofs sind im Rechnungshofgesetz geregelt.

Der Rechnungshof prüft neben der vom Senat nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres vorzulegenden Haushalts- und Vermögensrechnung vor allem die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins sowie die Betätigung Berlins bei privatrechtlichen Unternehmen (z. B. Wohnungsbaugesellschaften Berlins, Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH). Seiner Prüfung unterliegen des Weiteren die juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Charité - Universitätsmedizin Berlin, Berliner Stadtreinigungsbetriebe) 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 der Rechnungshof 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 auch 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 Entschei-

dungen 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 2009

- 6 In seinem Jahresbericht 2009 fasst der Rechnungshof bedeutsame Ergebnisse seiner Prüfungen bis Anfang des Jahres 2009 zusammen. Er berichtet in Einzelbeiträgen insbesondere über
 - die Finanzlage des Landes Berlin,
 - Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2007 (vgl. Drs 16/1683) 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 2009 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2007 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.
- 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 Berichte für das Abgeordnetenhaus des vergangenen Jahres beigefügt.

II. Finanzlage des Landes Berlin

Die Finanzlage des Landes Berlin hatte sich in den vergangenen Jahren entspannt, blieb aber dennoch weiterhin schwierig. Infolge der Finanzmarktkrise hat sich die Lage erneut verschärft. Der Schuldenstand pro Einwohner liegt nach wie vor weit über dem Bundesdurchschnitt. Die strikte Beibehaltung des Konsolidierungskurses ist deshalb unabdingbar.

1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

- 10 Bedingt durch steigende Einnahmen des Landes bei etwa konstanten Ausgaben stieg der Primärüberschuss vom Jahr 2006 zum Jahr 2007 um 1,4 Mrd. € auf fast 1,8 Mrd. €. Nach der Haushaltsplanung 2008/2009 und der Finanzplanung 2008 bis 2012 sollten bis zum Jahr 2012 weiter kontinuierlich Überschüsse erzielt werden. Der Senat beabsichtigte, unter Einhaltung strikter Ausgabendisziplin auf eine weitere jährliche Netto-Neuverschuldung zu verzichten. Damit sollte der Zuwachs der Schuldenlast nachhaltig gestoppt und mit einem allmählichen Abbau der Schulden begonnen werden.

Die finanzpolitischen Ziele der Finanzplanung 2008 bis 2012 sind jedoch weitgehend obsolet. Bereits in diesem Jahr wird Berlin nach dem Entwurf des Nachtragshaushaltsgesetzes 2009 (NHG 09) wieder neue Schulden aufnehmen müssen. Ursachen dafür sind geringere Steuereinnahmen als Folge des Konjunkturunbruchs sowie Steuerrechtsänderungen und zusätzliche Ausgaben aufgrund der Konjunkturpakete von Bund und Ländern.

Die Einnahmen und Ausgaben des Landes entwickeln sich im Zeitraum 2006 bis 2009 wie folgt:

Ansicht 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben¹

Art der Einnahmen und Ausgaben	2006	2007	2008 ²	2009 ²	Entwurf NHG 09 ³	Veränderung durch NHG 09 ³
	- Mio. € -					
EINNAHMEN						
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	9 051,3	10 028,0	10 321,7	10 695,0)	
Länderfinanzausgleich	2 696,6	2 889,7	2 972,0	3 077,0) 15 948,0	-680,0 ⁵
Bundesergänzungszuweisungen	2 885,4	2 938,1	2 935,9	2 856,0)	
Sonstige Zuweisungen vom Bund	1 156,2	1 162,4	1 198,9	1 207,8	1 207,8	
Sonstige Zuweisungen von Ländern	68,2	88,1	68,5	59,9	59,9	
Sonstige Zuweisungen vom öffentlichen Bereich	133,3	133,9	138,6	139,3	139,3	
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Bereichen	323,0	344,3	431,1	329,4	329,4	
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	407,4	473,3	442,9	416,0	633,3	+217,3
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	412,4	643,8	598,9	588,9	588,9	
Veräußerungserlöse (einschließlich Kapitalrückzahlungen)	262,7	789,1	954,4	242,8	242,8	
Verwaltungseinnahmen und sonstige Einnahmen	1 323,1	1 310,9	1 132,8	1 106,2	1 106,2	
Bereinigte Gesamteinnahmen	18 719,6	20 801,6	21 195,7	20 718,3	20 255,6	-462,7
Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	1 817,2	-2 476,7	-530,6	-106,6	899,4	+1 006,0
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	207,8	2 632,9	110,4	42,0	42,0	
Gesamteinnahmen	20 744,6	20 957,8	20 775,5	20 653,7	21 197,0	+543,3
AUSGABEN						
Personalausgaben	6 343,3	6 232,1	6 256,4	6 224,3	6 277,3	+53,0
Konsumtive Ausgaben	9 967,8	10 307,4	10 531,9 ⁴	10 498,8 ⁴	10 761,1 ⁴	+262,3 ⁴
Investitionsausgaben	1 743,2	1 657,9	1 443,4	1 420,4	1 758,4	+338,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 415,1	2 465,8	2 389,6	2 433,4	2 323,4	-110,0
Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich	52,6	47,5	61,0	51,3	51,3	
Bereinigte Gesamtausgaben	20 522,0	20 710,7	20 682,3	20 628,2	21 171,5	+543,3
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	222,5	247,1	93,2	25,5	25,5	
Gesamtausgaben	20 744,6	20 957,8	20 775,5	20 653,7	21 197,0	+543,3
Primärsaldo	350,0	1 767,5	1 948,7	2 280,8	1 164,7	-1 116,1

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

² HG 08/09

³ Vorabdruck zur Beratung im Abgeordnetenhaus (rote Nr. 1315 A)

⁴ einschließlich pauschaler Mehr- und Minderausgaben

⁵ Veränderung als pauschale Mindereinnahme ausgewiesen

Wie schon in den vorangegangenen Jahren fiel der Jahresabschluss 2007 günstiger aus als nach dem Nachtragshaushaltsgesetz 2006/2007 (NHG 06/07) geplant. Die mit 174 Mio. € vorgesehene Nettokreditaufnahme am Kreditmarkt wurde nicht in Anspruch genommen. Vielmehr konnten die Kreditmarktschulden um fast 2,5 Mrd. € verringert werden. Dies resultiert allerdings nicht aus einer nachhaltigen strukturellen Veränderung im Landesetat, sondern ist mit 2 379 Mio. € im Wesentlichen auf die Aufnahme eines inneren Darlehens zurückzuführen, das aus der Sonderrücklage aus dem Verkaufserlös der Aktien des Landes Berlin an der Landesbank Berlin Holding AG (Rücklage Risikoabschirmung, vgl. § 3 NHG 06/07) entnommen wurde. Außerdem konnten aus Vermögensaktivierungen Einnahmen von 789 Mio. € erzielt werden. Die bereinigten Gesamteinnahmen waren um 588 Mio. € und die bereinigten Gesamtausgaben um 282 Mio. € höher als veranschlagt. Auch das Haushaltsjahr 2008 wurde mit einem gegenüber dem Haushaltsgesetz 2008/2009 (HG 08/09) günstigeren Ergebnis abgeschlossen. So belief sich die Netto-Tilgung auf 957 Mio. € und war um 427 Mio. € günstiger als geplant (vorläufiger Jahresabschluss der Senatsverwaltung für Finanzen, Stand: 06.01.09).

Für das Jahr 2009 mussten die Planungen mit dem NHG 09 erheblich korrigiert werden. Das Land kann nicht wie geplant mit der Tilgung der aufgelaufenen Schuldenlast fortfahren. Stattdessen ist eine Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt in Höhe von 899 Mio. € vorgesehen.

- 11 Unabhängig von den finanziellen Auswirkungen der Finanzmarktkrise hatte der Senat mit der Finanzplanung 2008 bis 2012 gegenüber der vorherigen Finanzplanung bereits eine Verringerung der Primärüberschüsse vorgesehen. Im Jahr 2010 sollte die Reduzierung ca. 300 Mio. € betragen. Gründe dafür sind insbesondere höhere Personalausgaben durch das Auslaufen des Anwendungstarifvertrages, ein Anstieg der Ausgaben im Kindertagesstättenbereich und die Anpassung der Ausgabenlinie bei den Transferausgaben.

Diese in der Finanzplanung 2008 bis 2012 dargestellte strukturelle Erhöhung der Ausgaben sowie der stufenweise Abbau der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen um ca. 2 Mrd. € bis zum Jahr 2020 (vgl. T 17), die nach Auffassung des Senats ausgabenseitig ausgeglichen werden müssen, wiesen bereits auf die Notwendigkeit hin, ein weiterhin strenges Ausgabenregime zu praktizieren. Hinzu kommen die zusätzlichen, einen Landesanteil von insgesamt 158 Mio. € - darunter vom Jahr 2010 an noch 88 Mio. € - enthaltenden Ausgaben zur wirtschaftlichen Stabilisierung sowie zu erwartende Ausfälle bei den Steuereinnahmen. Beides - Ausgabenerhöhungen und Einnahmeausfälle - führt zu einer zusätzlichen Netto-Neuverschuldung, deren Höhe in den kommenden Jahren von Grad und Dauer einer wirtschaftlichen Rezession abhängig sein wird.

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 entwickelt er sich wie folgt:

Ansicht 2: Entwicklung des Primärsaldos

Jahr	Primäreinnahmen	Primärausgaben	Primärsaldo
	- Mio. € -		
2006	18 456,9	18 106,9	350,0
2007	20 012,5	18 244,9	1 767,5
2008 ¹	20 833,0	18 557,0	2 276,0
2009 ²	20 012,8	18 848,1	1 164,7

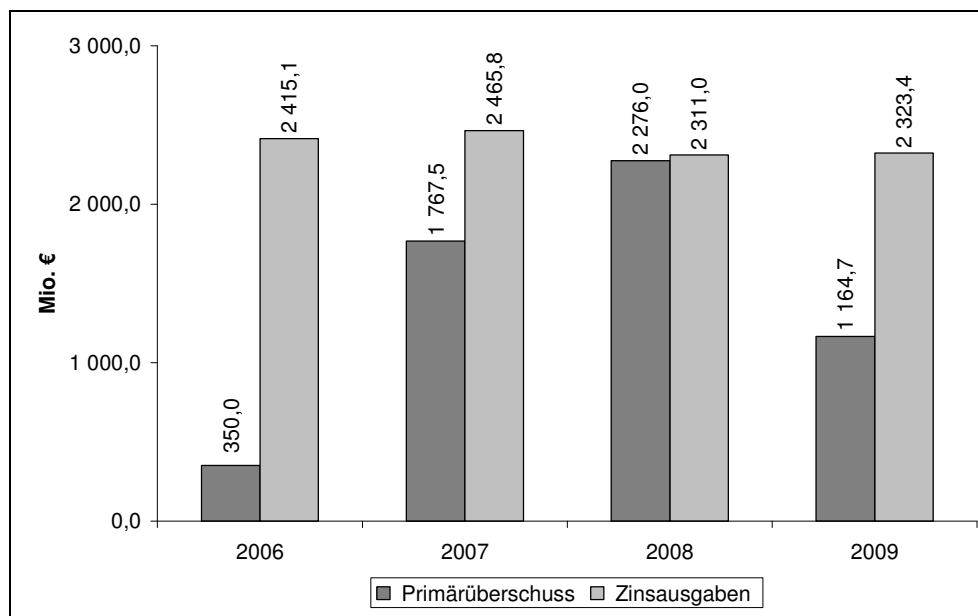
¹ vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 06.01.09)

² Entwurf NHG 09 (Vorabdruck zur Beratung im Abgeordnetenhaus, rote Nr. 1315 A)

Das Land Berlin erwirtschaftete seit dem Jahr 2006 Primärüberschüsse, die jedoch unterhalb der Zinsausgaben lagen. Die Schuldentilgung in den Jahren 2007 und 2008 wurde damit teilweise nicht aus den laufenden Einnahmen, sondern aus Vermögensaktivierungen finanziert.

Bedingt durch die finanzpolitische Entwicklung sinkt im Jahr 2009 der Primärüberschuss wieder deutlich ab.

Ansicht 3: Primärüberschuss und Zinsverpflichtungen



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	2005	2006	2007	2008	Veränderung 2008 gegen- über 2007
	- Mio. € -				
Gemeinschaftsteuern ¹	10 747,1	11 716,6	12 782,7	13 516,8	+734,1
Landessteuern ²	749,0	1 011,3	1 155,1	917,2	-237,9
Gemeindesteuern	1 466,4	1 819,4	1 867,5	1 871,8	+4,3
Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	556,3	628,7	721,9	777,1	+55,2
Gesamtaufkommen	13 518,8	15 176,0	16 527,2	17 082,9	+555,7

¹ einschließlich der Gewerbesteuerumlage

² ohne Spielbankabgabe

- 14 Die vom Gesamtaufkommen nach Abzug des Bundesanteils verbleibenden Steuereinnahmen des Landes Berlin sind im Zeitraum 2005 bis 2008 kontinuierlich angestiegen:

Ansicht 5: Steuereinnahmen

Jahr	Soll laut Haushaltsplan ¹	Ist-Einnahmen ¹	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem	
			Haushaltsplan	Vorjahr
	- Mio. € -			- v. H. -
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	10 028,0	+0,8	+10,8
2008	10 321,7	10 652,8	+3,2	+6,2

¹ ohne Spielbankabgabe

Im Jahr 2008 sind die Ist-Einnahmen des Landes Berlin gegenüber dem Vorjahr um 625 Mio. € gestiegen. Der Haushaltsansatz wurde um 331 Mio. € übertroffen.

- 15 Die Entwicklung der für das Land Berlin wichtigen Steuerarten und die Berlin daran zustehenden Anteile für den Zeitraum 2005 bis 2008 sind in den nachfolgenden Tabellen dargestellt.

Ansicht 6: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen für Berlin (1)

Jahr	Lohnsteuer	veranlagte Einkommensteuer	nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	Körperschaftsteuer	Gewerbesteuer	Umsatzsteuer	Einfuhrumsatzsteuer
- Mio. € -							
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
2008	2 643,7	644,4	270,4	314,7	1 168,6	2 940,1	777,1

Der Zuwachs der Beschäftigung sowie die Erhöhung der Lohn- und Gehaltszahlungen aufgrund der Tarifabschlüsse haben zu einem Anstieg des Lohnsteueraufkommens gegenüber dem Vorjahr um 135 Mio. € geführt.

Das Aufkommen an Umsatzsteuer hat sich gegenüber dem Vorjahr um 341 Mio. € erhöht. Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen haben sich die in Berlin erzielten Umsatzsteuereinnahmen sowie die vierteljährlichen Zwischenabrechnungen im Länderfinanzausgleich positiv auf die Höhe des Aufkommens ausgewirkt.

Bei der veranlagten Einkommensteuer haben sich im Jahr 2008 u. a. der sukzessive Wegfall der Eigenheimzulage sowie die erheblich zurückgegangenen Steuererstattungen in Zusammenhang mit der Durchführung von sog. Arbeitnehmerveranlagungen gemäß § 46 EStG aufkommenserhöhend ausgewirkt. Die Verminderung der Steuererstattungen dürfte u. a. auf der - zwischenzeitlich aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Dezember 2008 zurückgenommenen - Neufassung der Bestimmungen zur „Pendlerpauschale“ und der eingeschränkten Abzugsfähigkeit der Kosten eines häuslichen Arbeitszimmers durch das Steueränderungsgesetz 2007 vom 19. Juli 2006 beruhen.

Obwohl der Körperschaftsteuertarif vom Jahr 2008 an von 25 v. H. auf 15 v. H. gesenkt wurde, hat sich das Körperschaftsteueraufkommen gegenüber dem Vorjahr um 102 Mio. € erhöht. Die Erhöhung des Aufkommens resultiert allein aus den dem Land Berlin im Wege der Zerlegung zugeflossenen Körperschaftsteueranteilen aus anderen Bundesländern.

Das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag (insbesondere der Kapitalertragsteuer) hat sich gegenüber dem Vorjahr um immerhin 49 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. € -		
2005	587,6	256,6	224,3
2006	579,8	485,2	225,8
2007	720,6	660,0	219,4
2008	718,2	500,6	208,0

Das Aufkommen an Grund-, Grunderwerb- und Kraftfahrzeugsteuer ist für Berlin weiterhin eine wichtige Einnahmequelle und bildet eine bedeutende Grundlage für die Haushaltsplanungen des Landes. Während sich bei der Grund- und Kraftfahrzeugsteuer das Aufkommen im Jahr 2008 gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig verringert hat, ist der Rückgang bei der Grunderwerbsteuer erheblich. Ursächlich hierfür ist im Wesentlichen, dass die Grundstücksnachfrage durch gewerbliche Investoren tendenziell nachgelassen hat und die Zahl der Erwerbsvorgänge zurückgegangen ist.

- 16 Für die Jahre 2009 bis 2012 ging Berlin bei der Erstellung der Finanzplanung 2008 bis 2012 noch von folgenden Steuereinnahmen aus:

Ansicht 8: Erwartete Steuereinnahmen

Jahr	Steuerschätzung ¹	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
2009	10 695	+0,4 ²
2010	11 168	+4,4
2011	11 585	+3,7
2012	11 937	+3,0

¹ ohne Spielbankabgabe

² im Vergleich zum Ist des Jahres 2008

Aufgrund der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2008 hat Berlin seine Einnahmeerwartungen für das Jahr 2009 bereits um 42 Mio. € auf nur noch 10 653 Mio. € reduziert.

4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen

- 17 Im Jahr 2007 beliefen sich die Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen auf 3 809 Mio. €. Sie lagen damit um 264 Mio. € höher als im Vorjahr.

Aufgrund positiver Konjunkturprognosen sollten sich - entsprechend der Finanzplanung 2008 bis 2012 - diese Einnahmen bis zum Jahr 2009 um 268 Mio. € auf 4 077 Mio. € erhöhen, sodass sie sich mit den Steuereinnahmen auf 14 772 Mio. € summiert hätten. Diese günstigen Prognosen lassen sich nicht aufrechterhalten. Für das Jahr 2009 hat der Senat die Einnahmeerwartungen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen um 680 Mio. € reduziert.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung betragen für Berlin seit dem Jahr 2005 noch 43,5 Mio. € jährlich und werden alle fünf Jahre überprüft. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten sind degressiv ausgestaltet worden. Der Rechnungshof hat die Entwicklung im Jahresbericht 2004 (T 17) dargestellt. Im Jahr 2008 betragen sie 1 945 Mio. € und reduzieren sich im Jahr 2009 um 136 Mio. € auf 1 809 Mio. €.

- 18 Nach § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz haben die Empfängerländer der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten 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 2008 den Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2007 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 sei. So habe das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner im Jahr 2007 um rd. 17 v. H. unter dem Bundesniveau gelegen. Zudem sei der Anteil des verarbeitenden Gewerbes an der Bruttowertschöpfung im Vergleich zu 1995 spürbar gesunken und nur etwa halb so hoch wie im Bundesdurchschnitt. Wie schon in den Vorjahren - mit Ausnahme des Jahres 2005 - sei die bundesdurchschnittliche Zunahme des BIP nicht erreicht worden. Ziel des Senats sei die Sicherung eines neuverschuldungsfreien Haushalts. Der Konsolidierungskurs soll im mittelfristigen Planungszeitraum konsequent fortgeführt werden. Neben einer weiterhin günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den entsprechenden Steuereinnahmen sei dazu eine fortdauernde Ausgabendisziplin erforderlich.

Für die investive Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen 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)	1 004 Mio. €
abzüglich Investitionseinnahmen (OGr. 33 und 34)	<u>- 473 Mio. €</u>
eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur	531 Mio. €
abzüglich anteilige Nettokreditaufnahme (bzw. zuzüglich Netto-Tilgung)	<u>- (-796 Mio. €)</u>
aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen finanzierte Infrastrukturmaßnahmen	<u><u>1 327 Mio. €</u></u>

Im Vergleich zu den Berechnungen des Vorjahres, die mit einem negativen Ergebnis abschlossen, ergibt sich ein wesentlich günstigeres Bild. Danach wurden 67,2 v. H. der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für investive Zwecke eingesetzt. Dies ist aber nicht, worauf auch der Senat hinweist, auf eine Korrektur der Investitionspolitik zurückzuführen. Vielmehr wirkt sich die Netto-Tilgung von 796 Mio. € positiv auf die Nachweisquote aus. Die nach dem vorgegebenen Berechnungsschema aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen finanzierten Strukturinvestitionen stellen insofern keinen aussagekräftigen Indikator zur Beurteilung des Investitionsniveaus dar, das im Land Berlin unverändert geblieben ist.

Der Senat verweist weiterhin auf die durch Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen auszugleichende unterproportionale kommunale Finanzkraft.

5. Personalausgaben und Stellenentwicklung

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

Ansicht 9: Entwicklung der Personalausgaben

Jahr	Soll laut Haushaltsplan	Ist-Ausgaben	Abweichung
	- Mio. € -		
2002	7 295,3	7 271,0	-24,3
2003	7 111,3	6 991,1	-120,2
2004	6 837,8	6 764,5	-73,4
2005	6 885,8	6 640,7	-245,1
2006	6 340,9	6 343,3	+2,4
2007	6 312,6	6 232,1	-80,5
2008	6 256,4	6 292,7 ¹	+36,3 ¹
2009	6 277,3 ²		

¹ vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 06.01.09)

² Entwurf NHG 09 (Vorabdruck zur Beratung im Abgeordnetenhaus, rote Nr. 1315 A)

Die tatsächlichen Personalausgaben im Jahr 2008 sind mit 61 Mio. € erstmals seit dem Jahr 2002 wieder gestiegen, die Ansätze wurden seit der Umstellung der Veranschlagungssystematik zum Doppelhaushalt 2002/2003 mit 36 Mio. € zum ersten Mal nennenswert überschritten. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass insbesondere wegen des Auslaufens des Anwendungstarifvertrages Vorsorge in ausreichender Höhe getroffen werden muss.

Die Ansätze für Gehälter, Vergütungen, Löhne und Honorare sind zwar ungeachtet der einmaligen Sonderzahlung von 300 € je aktiv Beschäftigten (insgesamt 33 Mio. €) eingehalten worden, jedoch sind darin noch nicht die zentralen pauschalen Mehr- und Minderausgaben enthalten, die im Saldo 137 Mio. € betragen und bei den Einzelplänen 03 bis 15 der Hauptverwaltung, bei den Bezirken und bei den Ansätzen des Zentralen Personalüberhangmanagements (Kapitel 2809) zu erwirtschaften sind. Über sie wird die Realisierung von Wegfallvermerken und der fluktuationsbedingte Abbau von Personal im Haushalt dargestellt.

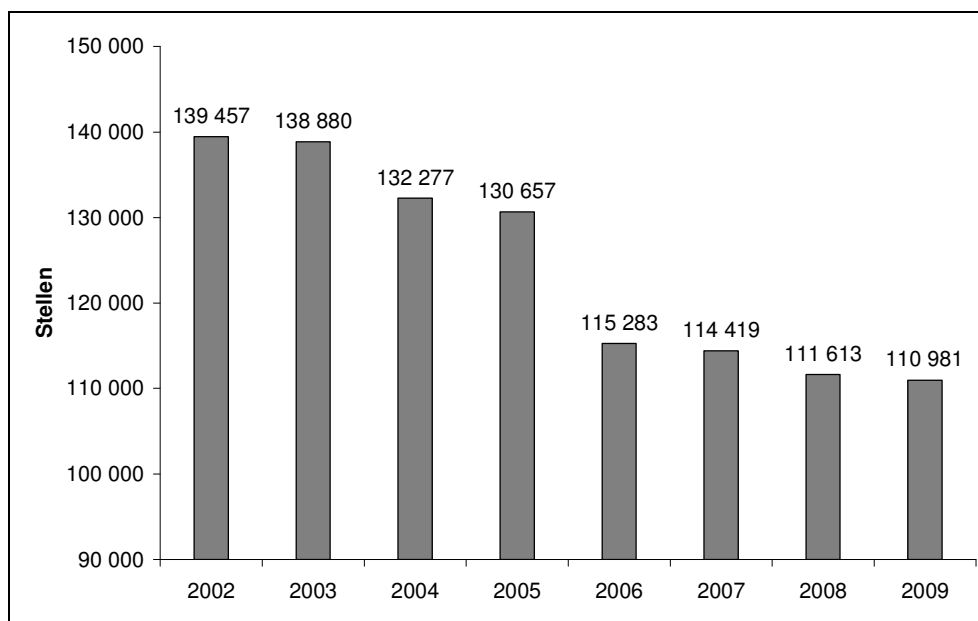
Die Ansätze für Ausbildungsmittel wurden um 8 Mio. € unterschritten. Dabei waren mit 105 Mio. € schon 5 Mio. € weniger als im Vorjahr veranschlagt. Im Vergleich zum Jahr 2007 (Ist: 93,6 Mio. €) sind 2008 mit 97,3 Mio. € jedoch fast 4 Mio. € mehr für Ausbildungsmaßnahmen verausgabt worden.

Wegen der neuen Regelungen zum prämienbegünstigten Ausscheiden wurden die Ansätze bei den Prämienzahlungen mit 27 Mio. € um mehr als die Hälfte unterschritten.

Überschreitungen der Ansätze ergaben sich bei den Beihilfeleistungen um 23,5 Mio. €. Dies ist überwiegend auf eine Abarbeitung der Rückstände bei der Beihilfesachbearbeitung sowie die gleichzeitig eingeführte zeitnahe Bearbeitung von Neuanträgen zurückzuführen. Bei den Versorgungsausgaben wurden die Ansätze um 15 Mio. € überschritten. Darin sind Mehraufwendungen von etwa 7 Mio. € enthalten, die auf einer nicht veranschlagten einmaligen Sonderzahlung von 150 € für die Versorgungsempfänger beruhen.

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

Ansicht 10: Stellenentwicklung gemäß Stellenplänen (ohne Ausbildungspositionen)

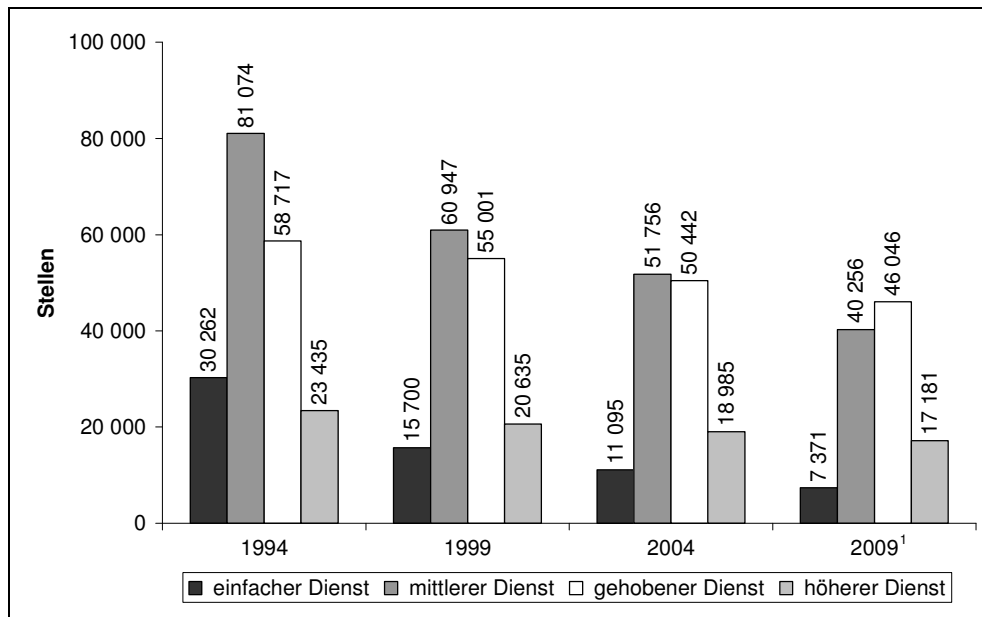


Der Stellenplan für 2008 weist 111 613 Stellen aus (einschließlich 6 477 Stellen mit Wegfallvermerk), für 2009 sind noch 110 981 Stellen enthalten (einschließlich 6 245 mit Wegfallvermerk). Damit ist der Bestand gegenüber dem Jahr 2002 um 28 000 Stellen verringert worden. Seit dem Jahr 1992 ist der Stellenbestand bereits um mehr als 93 000 Stellen reduziert worden, von denen aber etwa 24 700 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 Überführung von Kindertagesstätten in Eigenbetriebe oder der Übertragung auf Freie Träger. Die

Zahl der Wegfallvermerke ist unvermindert sehr hoch. Damit wurden etwa 250 Mio. € Personalausgaben für nicht mehr benötigte Stellen veranschlagt.

- 21 Die zunehmende Zahl der Einsparungen und Ausgliederungen wirkt sich deutlich auf die Struktur der Stellen in der unmittelbaren Berliner Verwaltung aus. Die folgende Grafik zeigt, wie sich die Stellenzahlen der einzelnen Laufbahngruppen in den vergangenen Jahren verändert haben:

Ansicht 11: Stellenentwicklung 1994 bis 2009 (nach Laufbahngruppen)



¹ Summe weicht von Ansicht 10 ab, da hier die beim Sekretariat der Kultusministerkonferenz nach dem TVöD veranschlagten Stellen nicht enthalten sind

22 Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben im Zeitraum 2002 bis 2007 dar:

Ansicht 12: Personalausgaben nach Art der Ausgaben

Art der Ausgaben	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	Ausgaben in Mio. €					
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige	18,7	18,4	18,0	18,0	19,7	21,3
Gehälter, Vergütungen und Löhne	5 840,4	5 606,3	5 347,9	5 190,4	4 888,4	4 750,5
Versorgungsbezüge	1 143,0	1 103,5	1 132,3	1 141,1	1 156,6	1 176,8
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	259,2	256,5	262,0	288,1	275,7	280,7
Personalbezogene Sachausgaben	9,4	6,3	4,2	3,1	2,9	2,7
Personalausgaben (insgesamt)	7 271,0	6 991,0	6 764,4	6 640,7	6 343,3	6 232,1
	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	0,34
Gehälter, Vergütungen und Löhne	80,32	80,19	79,06	78,16	77,06	76,23
Versorgungsbezüge	15,72	15,78	16,74	17,18	18,23	18,88
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	3,56	3,67	3,87	4,34	4,35	4,50
Personalbezogene Sachausgaben	0,13	0,09	0,06	0,05	0,05	0,04
Personalausgaben (insgesamt)	100,00	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	113
Gehälter, Vergütungen und Löhne	100	96	92	89	84	81
Versorgungsbezüge	100	97	99	100	101	103
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	100	99	101	111	106	108
Personalbezogene Sachausgaben	100	67	45	33	31	29
Personalausgaben (insgesamt)	100	96	93	91	87	86

Die Gehälter, Vergütungen und Löhne für die aktiv Beschäftigten machen mit 76 v. H. den größten Teil der Personalausgaben aus. Ihr Anteil betrug im Jahr 2002 noch 80 v. H. Sie sind gegenüber dem Jahr 2002 um mehr als 1 Mrd. € gesunken. Dies entspricht 18,7 v. H.

Obwohl die Versorgungsbezüge seit August 2004 nicht mehr linear angehoben wurden, sind die Ausgaben wiederum gestiegen und erhöhten sich im Jahr 2007 um 20 Mio. € (1,7 v. H.) auf nunmehr 1 177 Mio. €. Dabei stiegen allein die Versorgungsausgaben für die Beamten und Richter im Jahr 2007 um 2,2 v. H. auf insgesamt 1 132 Mio. €. Die übrigen Versorgungsausgaben sind von vergleichsweise geringfügiger Bedeutung

(Zuführungen an die Versorgungsrücklage sowie die rapide sinkenden Ausgaben für VVA-versorgte Arbeitnehmer und Versorgungsfälle nach Artikel 131 GG). Die Anzahl der Versorgungsempfänger erhöhte sich insgesamt um rd. 1 000.

Der Rechnungshof geht weiter von zum Teil vermeidbaren Versorgungsausgaben aus, weil Berlin bei den Versorgungsneuzugängen seit Jahren einen im Ländervergleich um mehr als 10 v. H. höheren Anteil an Frühpensionierten wegen Krankheit hat:

Ansicht 13: Anteil der wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten an den Versorgungszugängen¹

Bundesland	2005	2006	2007
	- v. H. -		
Länder zusammen	24,1	21,7	20,9
Berlin	34,9	32,1	32,6
Hamburg	21,5	19,4	16,9
Bremen	20,1	13,2	13,3

¹ Datenquelle: Statistisches Bundesamt

Bei Versorgungszugängen von 1 821, 2 033 und 1 973 Fällen in den Jahren 2005 bis 2007 in Berlin sind dies pro Jahr etwa 200 Beamte mehr, die zusätzliche Ausgaben von über 4 Mio. € pro Jahr verursachen. Der Vergleich mit Hamburg und Bremen zeigt, dass es sich nicht um ein Stadtstaatenproblem handelt. Der Rechnungshof erkennt daher die Absicht des Senats an, im Rahmen eines Gesetzes zur Ersetzung einzelner Bestimmungen des Beamtenversorgungsgesetzes im Land Berlin Frühpensionierungen unattraktiver zu gestalten.

Bei den Beihilfeausgaben übersteigen erstmals die Ausgaben für die Versorgungsempfänger die für die aktiven Dienstkräfte. Die Ausgaben für Beihilfen haben sich allein aufgrund von Mehraufwendungen für die Versorgungsempfänger (+3,7 v. H.) um 5 Mio. € auf insgesamt 281 Mio. € (+1,8 v. H.) erhöht. Da vermehrt Beihilfeanträge erst im Folgejahr bearbeitet wurden und deshalb erst 2008 zu Zahlungen führten, geben die Zahlen der Haushaltsrechnung 2007 die Ausgabenentwicklung nicht vollständig wieder. Die Beihilfen für Krankheitskosten werden zu etwa 80 v. H. für die Dienstkräfte und Versorgungsempfänger und zu etwa 20 v. H. für die Angehörigen (Ehegatten 7 v. H. und Kinder 13 v. H.) aufgewendet.

6. Konsumtive Ausgaben

23 Zu den konsumtiven Ausgaben zählen sächliche Verwaltungsausgaben sowie Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse. Sie machen etwa die Hälfte der Gesamtausgaben aus. In Ansicht 14 ist die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben dargestellt:

Ansicht 14: Entwicklung der konsumtiven Ausgaben

Art der Ausgaben	2006	2007	2008	2009 ²
	- Mio. € -			
Konsumtive Ausgaben insgesamt	9 967,8	10 307,4	10 531,8	10 498,6
davon:				
Sächliche Verwaltungsausgaben	1 815,1	2 073,6	2 319,4	2 322,3
Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)	8 152,7	8 233,7	8 233,9	8 135,7
darunter:				
Schuldendiensthilfen an Sonstige	833,8	753,8	649,1	603,3
Erstattungen an Sonstige	1 984,9	2 034,6	1 984,4	1 987,8
Zuweisungen und Zuschüsse an sonstige Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	2 209,8 ¹	2 249,1	2 350,1	3 206,2
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	2 227,7	2 292,7	2 340,2	2 370,0
Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	303,2	299,2	320,0	297,7
Pauschale Mehr- und Minderausgaben (saldiert)	—	—	-21,5	40,6

¹ im Vorjahresbericht ohne Gr. 688

² HG 08/09

Im Jahr 2007 wurden die veranschlagten konsumtiven Ausgaben um 400 Mio. € überschritten. Die Überschreitungen setzen sich zusammen aus Mehrausgaben von 555 Mio. € bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüssen sowie Minderausgaben von 155 Mio. € bei den pauschalen Mehr- und Minderausgaben. Den Ansätzen für die pauschal veranschlagten Ausgaben stehen regelmäßig keine Ist-Ausgaben gegenüber, weil sie je nach ihrer Verwendung in den entsprechenden Sachtiteln nachgewiesen werden.

Der Ausgabenzuwachs der sächlichen Verwaltungsausgaben resultiert im Jahr 2007 insbesondere aus steigenden Ausgaben für Mieten und Pachten an die BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH und vom Jahr 2008 an aus einer Verlagerung der Finanzierung von Leistungen der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) im öffentlichen Personennahverkehr vom investiven in den konsumtiven Bereich.

Für das Jahr 2009 hat der Senat die in Ansicht 14 dargestellten Planungsdaten mit dem Entwurf des NHG 09 um 262 Mio. € erhöht, wovon 99 Mio. € auf Mehrbelastungen in den bezirklichen Sozialhaushalten und 90 Mio. € auf höhere Ausgaben für Kindertagesstätten entfallen.

- 24 Gegenüber dem Jahr 2006 erhöhten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben im Jahr 2007 um insgesamt 259 Mio. €. Insbesondere wird dieser Zuwachs durch die Ausgaben für Mieten und Pachten an die BIM in Höhe von 167 Mio. € verursacht.

Die Ansätze der sächlichen Verwaltungsausgaben wurden im Jahr 2007 um 106 Mio. € überschritten. Davon entfielen die wesentlichsten Überschreitungen mit 57 Mio. € auf Unterhaltungsleistungen der Grundstücke, baulichen Anlagen, Straßen- und Grünanlagen sowie des sonstigen unbeweglichen Vermögens und mit 26 Mio. € auf die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume.

Ansicht 15: Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben zwischen 2006 und 2007

Art der Ausgaben	2006	2007	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -		v. H.
Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungsgegenstände	94,5	92,1	-2,5
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen	51,2	55,4	+8,2
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	330,9	335,5	+1,4
Mieten und Pachten	182,0	335,4	+84,3
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	219,3	208,6	-4,9
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	221,9	294,5	+32,7
Archiv- und Sammlungsgegenstände	4,0	3,7	-7,8
Aus- und Fortbildung	43,1	46,2	+7,3
Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnliche Kosten	147,4	153,6	+4,2
Dienstreisen	2,8	2,7	-4,6
Repräsentationskosten	0,5	0,5	+1,9
Sonstiges (u. a. sächliche Ausgaben für die Verwaltungsreform, Abräumung von Grundstücken, Sachkosten für ABM)	517,5	545,4	+5,4
Insgesamt	1 815,1	2 073,6	+14,2

- 25 Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse betragen fast 40 v. H. der Gesamtausgaben. Im Vergleich zum Jahr 2006 erhöhten sie sich um 81 Mio. € oder 1 v. H.

Ansicht 16: Entwicklung der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse zwischen 2006 und 2007

Art der Ausgaben	2006	2007	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -		v. H.
Sonstige Zuweisungen			
an den Bund	225,1	231,1	+2,7
an Länder	22,3	28,3	+26,6
an Gemeinden und Gemeindeverbände	10,4	6,2	-40,2
an Sondervermögen	0	0	
an Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesagentur für Arbeit	152,3	166,0	+9,0
Schuldendiensthilfen			
an öffentliche Unternehmen	152,8	141,6	-7,3
an private Unternehmen	33,8	33,8	+0,2
an Sonstige im Inland	647,2	578,4	-10,6
Erstattungen an Inland	1 984,9	2 034,6	+2,5
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	2 227,7	2 292,7	+2,9
Zuschüsse für laufende Zwecke			
an öffentliche Unternehmen	375,1	383,9	+2,4
an private Unternehmen	163,2	193,5	+18,6
an soziale oder ähnliche Einrichtungen	303,2	299,2	-1,3
an öffentliche Einrichtungen	1 639,5	1 624,7	-0,9
im Ausland	31,8	28,2	-11,4
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland	151,5	144,6	-4,6
Vermögensübertragungen an Sonstige im Inland	32,1	47,0	+46,4
Insgesamt	8 152,7	8 233,7	+1,0

Obwohl das Ausgabenniveau relativ konstant geblieben ist, wurden die Planungen für bezirkliche Transferausgaben (T- und Z-Teil) um 436 Mio. € überschritten.

26 Für die Transferausgaben zeigt sich folgendes Bild:

Ansicht 17: Entwicklung der Transferausgaben in den Bezirken

Art der Ausgaben	2006	2007	2008 ¹	2009 ¹
	- Mio. € -			
Transferausgaben insgesamt	4 072	4 216	4 190	4 229
davon:				
Kindertagesstätten	734	766	740	740
Hilfe in besonderen Lebenslagen	841	873	865	876
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	221	253	257	269
Kosten der Unterkunft (einschl. Beihilfen)	1 422	1 480	1 442	1 450
Sonstige Transferausgaben	854	844	886	894

¹ Finanzplanung 2008 bis 2012

Die bezirklichen Transferausgaben sind im Jahr 2007 gegenüber dem Jahr 2006 um ca. 4 v. H. auf 4 216 Mio. € gestiegen. Die deutlichsten Steigerungen sind bei den Kosten für die Kindertagesbetreuung, für die Hilfe in besonderen Lebenslagen, für die Kosten der Unterkunft an Leistungsempfänger nach dem SGB II und für die Grundsicherung nach dem SGB XII zu verzeichnen. Die Erhöhungen, die sich für das Jahr 2009 ergeben, sind im Entwurf des NHG 09 durch Veranschlagung einer pauschalen Mehrausgabe von 189 Mio. € berücksichtigt worden (vgl. T 23).

Nach den derzeitigen Prognosen werden die Ausgaben für die Kindertagesbetreuung bis zum Jahr 2011 weiterhin deutlich ansteigen. Zum einen wachsen die Geburtenzahlen und damit der Bedarf an einer kostenintensiven Krippenbetreuung stetig an. Zum anderen werden durch neue gesetzliche Regelungen, wie die einjährige Sprachförderung vor der Einschulung und die Abschaffung von Elternbeiträgen im zweiten und dritten Jahr vor der Einschulung vom Jahr 2010 an, zu einer erweiterten Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen führen.

Auch bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen wird aufgrund der demografischen Entwicklung mit einem weiteren Fallzahlenanstieg der betreuungs- oder pflegebedürftigen Leistungsempfänger gerechnet. Der schon in der Finanzplanung 2007 bis 2011 enthaltene Ausgabenanstieg wurde daher noch einmal nach oben korrigiert. Ähnlich verhält es sich mit den Ausgaben für Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII.

Trotz bisher sinkender Arbeitslosenzahlen im Land Berlin verringerte sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften für Empfänger von Arbeitslosengeld II nicht. Bei wieder zunehmender Arbeitslosigkeit ist von einem Ausgabenaufwuchs bei den vom Land zu tragenden Kosten der Unterkunft auszugehen.

7. Investitionsausgaben

27 Die Investitionsausgaben bewegen sich mit einem Anteil von weniger als 10 v. H. an den Gesamtausgaben auf einem anhaltend niedrigen Niveau. Bezogen auf die Einwohnerzahl lagen sie nach den Berechnungen der Senatsverwaltung für Finanzen im Jahr 2007 auf dem Niveau der Flächenländer West, obwohl Berlin zum Ausgleich teilungsbedingter Lasten jährlich erhebliche Mittel erhält (vgl. T 18). In Ansicht 18 ist die Entwicklung ohne Berücksichtigung der Konjunkturprogramme dargestellt:

Ansicht 18: Entwicklung der Investitionsausgaben

Art der Ausgaben	2006	2007	2008	2009 ¹
	- Mio. € -			
Investitionsausgaben insgesamt	1 743,2	1 657,9	1 443,4	1 420,4
davon:				
Maßnahmen des Hochbaus und des Garten- und Landschaftsbaus	143,8	94,1	162,1	153,3
Maßnahmen des Tiefbaus einschl. Brücken- und Tunnelbau, Wasserbau und Eisenbahnbau	49,4	40,4	70,5	57,2
Erwerb von unbeweglichen Sachen	85,0	112,4	43,3	45,8
Erwerb von beweglichen Sachen	57,5	59,8	79,1	80,0
Erwerb von Beteiligungen	480,9	474,9	81,1	30,1
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	511,6	529,4	685,8	747,0
Darlehen und Infrastrukturmaßnahmen und Sonstige	415,0	346,9	321,5	307,0

¹ HG 08/09

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.

Mit der Haushaltsplanung 2008/2009 und der Finanzplanung 2008 bis 2012 hatte der Senat die Planungslinie der vorangegangenen Finanzplanung beibehalten, wobei die Investitionsausgaben deutlich unterhalb der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten liegen, mit denen vor allem eine noch vorhandene Infrastrukturlücke zu schließen ist. Insoweit steht der Senat unverändert vor der Aufgabe, ein hinlängliches Investitionsniveau zu sichern.

Aufgrund des Konjunkturpakets II der Bundesregierung hat der Senat beschlossen, die Investitionsausgaben in den Jahren 2009 bis 2011 um insgesamt 632 Mio. € zu erhöhen. Davon erhält das Land Berlin 474 Mio. € vom Bund, während es 158 Mio. € aus eigenen Mitteln finanzieren muss. Die investiven Maßnahmen sollen folgendermaßen aufgeteilt werden:

Sonderprogramm Schulen	196 Mio. €
Hochschulen	131 Mio. €
energetische Gebäudesanierung	104 Mio. €
Kindertagesstätten	84 Mio. €
Krankenhäuser	54 Mio. €
IT und Spezialfahrzeuge	30 Mio. €
Lärmschutz	15 Mio. €
Charité - Universitätsmedizin Berlin	12 Mio. €
Berliner Bäder-Betriebe	6 Mio. €
	<u>632 Mio. €</u>

8. Verschuldung

- 28 Die Schulden des Landes Berlin belaufen sich nach dem vorläufigen Jahresabschluss der Senatsverwaltung für Finanzen zum Ende des Jahres 2008 auf 59,1 Mrd. €; sie beinhalten auch das innere Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung (vgl. T 10).

Mit der Finanzplanung 2008 bis 2012 beabsichtigte der Senat, den Abbau der aufgelaufenen Schulden fortzusetzen und auf neuerliche Netto-Neuverschuldungen am Kreditmarkt vollständig zu verzichten. Die Gesamtschulden (einschließlich inneres Darlehen) sollten danach bis zum Jahr 2012 auf 58,3 Mrd. € fallen. Diese Planungen gingen von einer günstigeren Konjunkturentwicklung aus, als sie sich zu Beginn des Jahres 2009 darstellt. Die wirtschaftliche Rezession macht nach Auffassung des Bundes und der Länder eine Stabilisierungspolitik notwendig, die auch kreditfinanzierte Ausgabenprogramme beinhaltet. Das Ausmaß der zusätzlichen Verschuldung wird dabei wesentlich vom Konjunkturverlauf bestimmt sein. Dabei geht die Senatsverwaltung für Finanzen von folgenden Entwicklungsszenarien aus:

Ansicht 19: Szenarien der zukünftigen Verschuldung bis 2012

Jahr	Finanzierungssaldo			
	Finanzplanung bisher	Szenario 1 Rasche Erholung von der Krise	Szenario 2 Anhaltende Rezession	Szenario 3 Depressive Entwicklung
	Überschuss	Verschuldung	Verschuldung	Verschuldung
- Mio. € -				
2009	90	620	800	870
2010	65	1 080	1 400	1 600
2011	339	900	1 370	1 710
2012	566	510	1 100	1 550
Summe	1 060	3 110	4 670	5 730

Während es in der bisherigen Finanzplanung in den Jahren 2009 bis 2012 zu einem Abbau des Schuldenstandes von etwas über einer Milliarde Euro kommen sollte, wird nunmehr mit einer Zunahme der Verschuldung zwischen 3,1 Mrd. € und 5,7 Mrd. € gerechnet.

29

Die hohe Belastung des Landeshaushalts durch Schulden und Zinsen ist an der Einnahme-Schulden-Quote und der Zins-Ausgaben-Quote abzulesen.

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

Jahr	Bereinigte Gesamt- einnahmen	Bereinigte Gesamt- ausgaben	Kreditmarkt- schulden	Zins- ausgaben	Einnahme- Schulden- Quote	Zins- Ausgaben- Quote
	- Mio. € -				- v. H. -	
2006	18 719,6	20 522,0	58 995,1	2 415,1	31,7	11,8
2007	20 801,6	20 710,7	56 644,9 ³	2 465,8	36,7	11,9
2008 ¹	21 808,0	20 868,0	55 994,9 ³	2 311,0	38,9	11,1
2009 ²	20 255,6	21 171,5	56 894,3 ³	2 323,4	35,6	11,0

¹ vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 06.01.09)

² Entwurf NHG 09 (Vorabdruck zur Beratung im Abgeordnetenhaus, rote Nr. 1315 A)

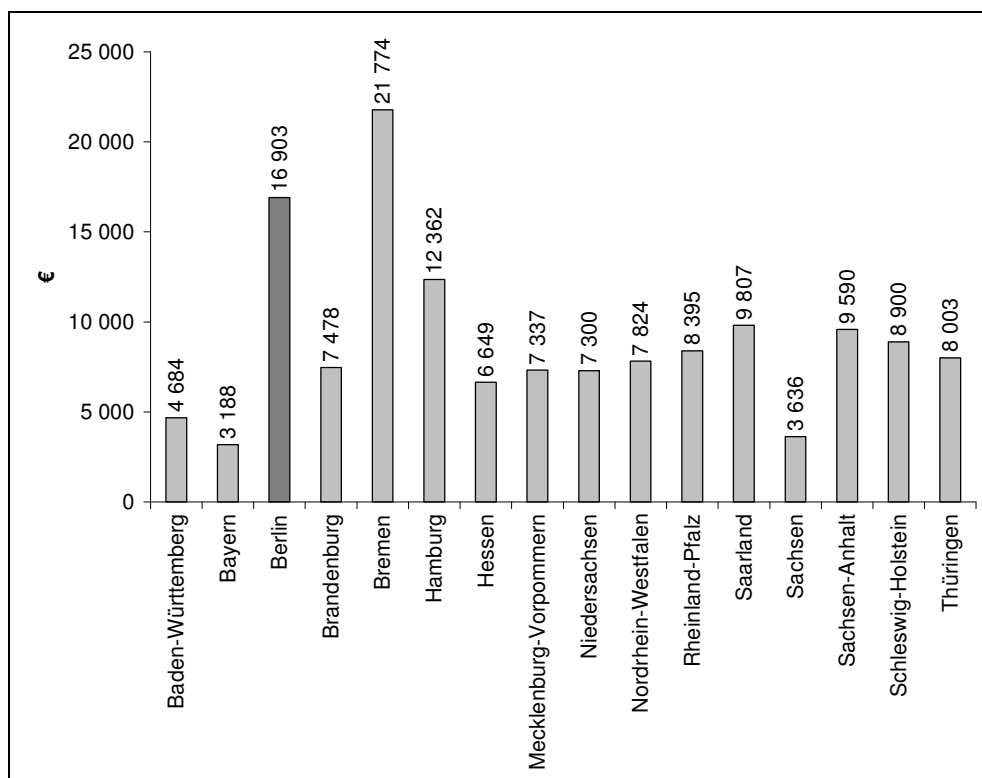
³ ohne inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung (2 379 Mio. € im Jahr 2007 und 2 072 Mio. € von 2008 an)

Die Einnahme-Schulden-Quote stieg vom Jahr 2006 zum Jahr 2008 von 31,7 v. H. auf 38,9 v. H. stark an. Zurückzuführen ist dieser Anstieg einerseits auf eine positive Einnahmeentwicklung (Steuern, Länderfinanzausgleich, Vermögensveräußerungen), andererseits auf eine Reduzierung der Kreditmarktschulden durch den Verkaufserlös der Landesbank Berlin Holding AG. Unter Berücksichtigung des inneren Darlehens würde die Quote im Jahr 2008 bei 37,5 v. H. liegen und im Jahr 2009 auf 34,4 v. H. fallen. Auch für die Folgejahre kann keine Verbesserung des Indikators erwartet werden.

Die Zins-Ausgaben-Quote fällt von 11,8 v. H. im Jahr 2006 auf 11,0 v. H. im Jahr 2009. Dies ist vor allem auf die Erhöhung der Ausgaben des Landes aufgrund der Konjunkturprogramme und eine günstige Zinsentwicklung zurückzuführen. Eine zukünftige dauerhafte Entlastung des Landeshaushalts indiziert die Quote jedoch nicht.

30 Pro Einwohner belief sich die Verschuldung in Berlin per 31. Dezember 2007 auf 16 903 €. Damit weist das Land seit dem Jahr 2002 den nach Bremen mit Abstand höchsten Wert auf.

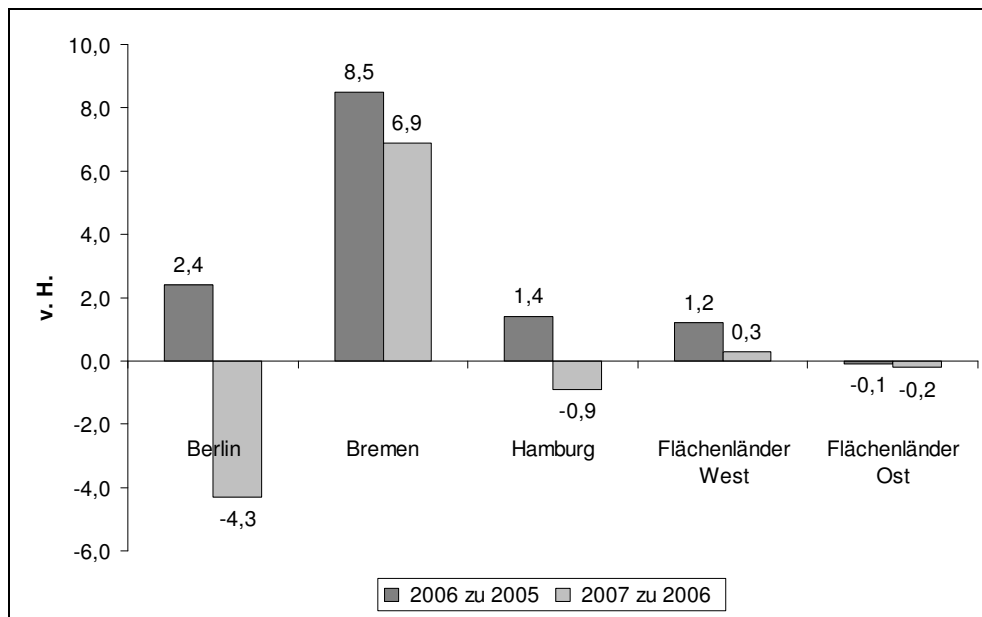
Ansicht 21: Schuldenstand der Bundesländer pro Einwohner¹ per 31. Dezember 2007²



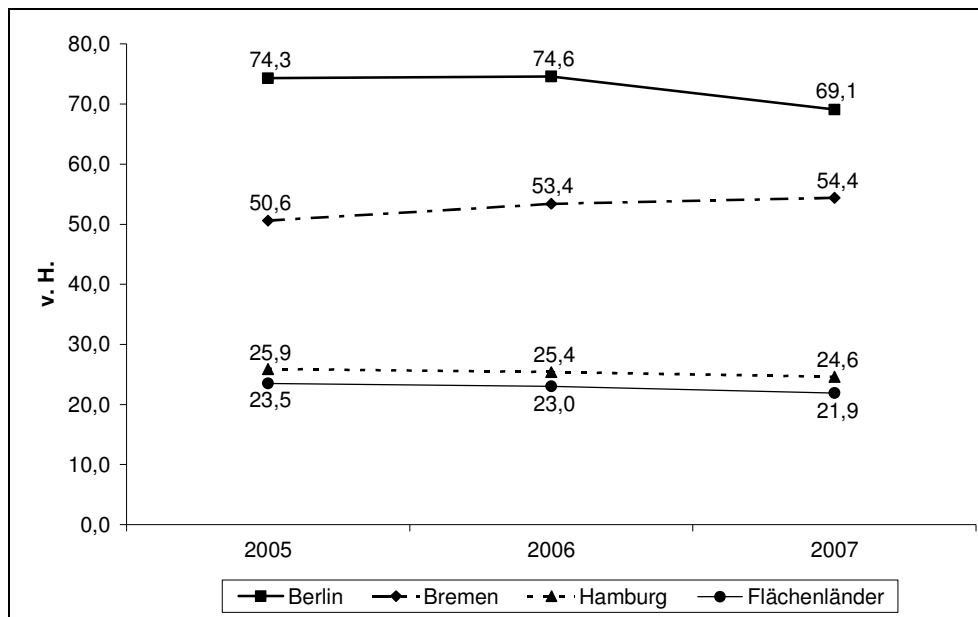
¹ Stand Einwohner 2007, Statistisches Bundesamt

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

Mit dem erreichten Schuldenabbau im Jahr 2007 konnte der Abstand der Pro-Kopf-Verschuldung zum Stadtstaat Hamburg und den Flächenländern Ost und West etwas reduziert werden, obgleich auch die Stadtstaaten und Flächenländer eine Verringerung ihrer Zuwachsraten erreicht haben.

Ansicht 22: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung

- 31 Ein weiterer Indikator der Verschuldungssituation eines Landes ist die Schuldenstandsquote, die das Verhältnis der Schulden zum 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. Das Verhältnis der Schulden zum BIP konnte im Jahr 2007 etwas gesenkt werden, jedoch ist vom Jahr 2009 an wieder mit einem Anstieg der Quote zu rechnen. Der Abstand zum Stadtstaat Hamburg und den Flächenländern bleibt weiterhin sehr hoch.

Ansicht 23: Schuldenstandsquote**9. Kreditobergrenze**

- 32 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.

Mit dem Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme in den Jahren 2007 und 2008 stellte sich die Frage der Einhaltung der Kreditobergrenze für Berlin nicht.

Ansicht 24: 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. € -				
2006	1 765,1	1 743,2	1 335,8	+429,3
2007	-2 524,2 ¹	1 657,9	1 184,6	-3 708,8
2008 ²	-591,6	1 443,4	1 000,5	-1 592,1
2009 ³	899,4	1 758,4	1 125,3	-225,9

¹ Unter Berücksichtigung des inneren Darlehens (2 378,9 Mio. €) ergibt sich eine Netto-Neuverschuldung von -145,4 Mio. € (vgl. T 58).

² HG 08/09

³ Entwurf NHG 09 (Vorabdruck zur Beratung im Abgeordnetenhaus, rote Nr. 1315 A)

10. Ausblick

33

Der Konsolidierungsbedarf für das Land Berlin ist unverändert hoch und muss aus eigenen Kräften bewältigt werden. Eine nachhaltige Konsolidierung des Landeshaushalts mit dem Ziel des Schuldenabbaus ist insbesondere angesichts der sinkenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aber auch unter Berücksichtigung einer prognostizierten ungünstigen Wirtschaftsentwicklung in Folge der Finanzkrise auf mittlere Sicht kaum realisierbar. Die mit der Finanzplanung 2008 bis 2012 beschlossenen finanzpolitischen Eckwerte sahen im Planungszeitraum bis 2012 keine Senkung der Primärausgaben mehr vor, obgleich der Senat selbst darauf hinweist, dass die absinkenden Bundesergänzungszuweisungen auf der Ausgabenseite erwirtschaftet werden müssen. Diese Entwicklung genügt den Konsolidierungserfordernissen nicht.

In Anbetracht eines derzeitigen Schuldenstandes von ca. 59 Mrd. € und der in den kommenden Jahren geplanten Netto-Neuverschuldung stellt sich die finanzpolitische Lage Berlins dramatisch dar. Jede weitere Schuldenmilliarde ruft selbst unter Zugrundelegung eines moderaten Zinssatzes von 4 v. H. zusätzliche dauerhafte Zinslasten von 40 Mio. € hervor. Um die finanzielle Handlungsfähigkeit nicht zu verlieren, ist eine konsequente Konsolidierungspolitik notwendig.

III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2007

1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2007

Die vom Senat vorgelegte Haushalts- und Vermögensrechnung ist, obwohl unvollständig und nicht fehlerfrei, nachvollziehbar.

1.1 Vorbemerkung

- 34 Einleitend weist der Rechnungshof erneut darauf hin, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs ungeachtet wiederholter Missbilligungen und Auflagen des Abgeordnetenhauses nunmehr seit dem Jahr 2001 und entgegen früherer Zusagen nicht beantwortet. Der Senat hat in seiner Stellungnahme (vgl. Drs 16/1696) zu den inhaltsgleichen Ausführungen des Rechnungshofs im Vorjahresbericht (T 34) das bisherige Fehlverhalten der Senatsverwaltung mit „der zeitlichen Parallelität mit der Rechnungslegung und der bisherigen angespannten personellen Situation“ erklärt und Abhilfe angekündigt. Dennoch ist auch die Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs vom 13. Juni 2008 bisher ohne Antwort geblieben.

1.2 Haushaltsplan

- 35 Der Haushaltsplan 2007 ist durch das HG 06/07 vom 19. Dezember 2005 in der Fassung des NHG 06/07 vom 22. Oktober 2007 in Einnahmen und Ausgaben auf 20 451 582 700 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 4 223 563 000 € festgestellt worden, und zwar
- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 14 908 188 900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 4 191 755 000 € und
 - in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 5 543 393 800 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 31 808 000 € 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 2007 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 12. August 2008 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 13. August 2008 vor (Drs 16/1683). Damit ist der Senat dieser verfassungsmäßigen Vorgabe nachgekommen.

Bis zum 30. September 2008 lagen dem Abgeordnetenhaus die Jahresabschlüsse von fünf Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nr. 11.4.8 und 12.4.3 AV § 80 LHO) und der fünf Kita-Eigenbetriebe von Berlin (Nr. 11.4.9 AV § 80 LHO) nicht vor. Nachgereicht wurden die vom Wirtschaftsprüfer bestätigten Jahresabschlüsse vom Deutschen Theater/Kammerspiele Berlin und vom Theater an der Parkaue. Für das zum 1. Mai 2006 als Betrieb nach § 26 LHO eingerichtete Krematorium Berlin fehlt sogar noch der Jahresabschluss für 2006. Weiterhin stehen die Unterlagen von den Städtischen Pflegeeinrichtungen Tempelhof und vom Städtischen Seniorenheim Kreuzberg noch aus.

Der Rechnungshof erwartet, dass die fehlenden Unterlagen nachgereicht werden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen ist wie in den Vorjahren ihrer Pflicht, gemäß § 85 Nr. 2 LHO eine Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand des Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin (SILB) beizufügen, nicht nachgekommen. Sie hat stattdessen den Wirtschaftsplan als Kopie aus dem Haushaltsplan 2006/2007 (Bd. 10 S. 250 und 251) vorgelegt. Darüber hinaus hat sie den geprüften Jahresabschluss beigelegt.

Daneben hat sie für die o. g. Eigenbetriebe und für das Krankenhaus des Maßregelvollzugs - Krankenhausbetrieb - keine entsprechenden Übersichten nach § 85 Nr. 2 LHO erstellt, obwohl sie nach Nr. 11.1 AV § 26 LHO als Sondervermögen zu behandeln sind.

Der Senat hat damit nicht vollständig 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 - wie in den Vorjahren - die Haushaltsrechnung nicht auf der Grundlage der abgeschlossenen Kassenbücher, 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 mit Schreiben vom 3. Juni 2008 mitgeteilt, dass in der gemäß Nr. 11.4.3 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung 2007 beizufügenden Anlage (Nachweisung der Kassenreste) die Kassenreste in falscher Höhe ausgewiesen sind. Nach ihrer Feststellung beruhen die Abweichungen auf falschen Summen bei den Sollbeträgen. In der Nachweisung sind die Kassenreste insgesamt um 12 613,04 € zu hoch ausgewiesen.

40 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2007 folgendes Gesamtergebnis aus:

Ansicht 25: Gesamtergebnis

	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	20 957 792 948,20	20 957 792 948,20
verbliebene Haushaltsreste	0,00	160 392 309,09
Rechnungssoll	20 957 792 948,20	21 118 185 257,29
Ansatz	20 451 582 700,00	20 451 582 700,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	233 615 150,82
Abschlussresultate der Vorjahre	+161 879 854,02	+161 879 854,02
Gesamtsoll	20 613 462 554,02	20 847 077 704,84
Differenz ungünstiger		271 107 552,45
Differenz günstiger	344 330 394,18	
Überschuss nach der Rechnung	73 222 841,73	

Im Haushaltsplan 2006/2007 hat die Senatsverwaltung für Finanzen für das Haushaltsjahr 2007 entgegen § 25 Abs. 3 LHO keinen Ansatz zum Ausgleich des Jahresergebnisses 2005 (Fehlbetrag) für die Einzelpläne 01 bis 29 veranschlagt, weil dies zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes nicht feststand. Die Veranschlagung eines Ansatzes auf der Grundlage von Prognosedaten hat sie im Gegensatz zu den Bezirksverwaltungen (Einzelpläne 31 bis 59) nicht in Betracht gezogen.

Im Rahmen der Haushaltswirtschaft hat die Senatsverwaltung für Finanzen nicht - wie in den Vorjahren - die getätigten Ausgaben zum Ausgleich des Jahresergebnisses 2005 als außerplanmäßige Ausgaben gebucht. Sie hat stattdessen entgegen § 45 Abs. 2 LHO i. V. m. § 19 LHO eine Erhöhung des verfügbaren Solls (Ermächtigung) durch die Bildung von zusätzlichen Haushaltsresten aus Vorjahren von 26 919 096,96 € im Haushaltsjahr 2007 vorgenommen und so die Ausgaben zum Ausgleich des Jahresergebnisses 2005 nicht gesondert in der Haushaltsrechnung ausgewiesen. Diese außerplanmäßigen Ausgaben sind damit dem Abgeordnetenhaus in der Beschlussvorlage „Nachträgliche Genehmigung der im Haushaltsjahr 2007 in Anspruch genommenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung“ nicht vorgelegt worden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig zusätzliche Ausgaben zum Ausgleich von Jahresergebnissen als außerplanmäßige Ausgaben in der Haushaltsrechnung nachweist und dem Abgeordnetenhaus nachträglich zur Genehmigung vorlegt.

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 26 894 545,09 € wurde von der Senatsverwaltung für Finanzen mit „zusätzlichen Buchungen“ erläutert (vgl. Druckstück S. 239 bis 241). Die Erhöhung basiert jedoch nur auf der oben erläuterten zusätzlichen Bildung von Haushaltsresten sowie im Übrigen auf Restereduzierungen und Umsetzungen.

Der Überschuss nach der Rechnung beträgt unter Berücksichtigung dieser Differenz 46 328 296,64 €.

- 41 Das kassenmäßige Jahresergebnis als Teil des kassenmäßigen Abschlusses nach § 82 LHO ist ausgeglichen, weil die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben jeweils 20 957 792 948,20 € betragen.

Dieser Ausgleich wurde am 30. April 2008 durch die Buchung eines inneren Darlehens nach § 3 Abs. 3 NHG 06/07 in Höhe von 2 378 852 884,18 € erzielt (vgl. T 56 bis 58).

Das kassenmäßige Jahresergebnis hat sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 26: Kassenmäßiges Jahresergebnis

Haus- halts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	- Mio. € -					
2005	0,0		-26,9		+26,9	
2006	0,0		+56,0		-56,0	
2007	0,0		-41,5		+41,5	

Das kassenmäßige Gesamtergebnis entspricht dem kassenmäßigen Jahresergebnis.

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

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

Haus- halts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2007	+213,2	+1,0	+63,0	+0,4	+150,2	+2,5

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

Haus- halts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2005	-229,1	-1,0	-5,3	0,0	-223,8	-3,9
2006	-1 415,7	-6,4	-1 891,1	-11,4	+475,3	+8,5
2007	+213,2	+1,0	+160,4	+1,1	+52,7	+0,9

- 43 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit +85 235 564,02 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2005 wie folgt:

Ansicht 29: Finanzierungssaldo

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2005	-3 158,3
2006	-1 805,1
2007	+85,2

In die Berechnung des Finanzierungssaldos fließen auch die in Vorjahren erzielten Abschlussergebnisse ein.

Die Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2005 der Bezirke Mitte, Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg wurden, weil entsprechende Buchungen bei den dafür vorgesehenen Titeln vorgenommen wurden, in die Berechnung einbezogen. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass diese tatsächlich nicht ausgeglichen wurden. Die Bezirke haben die zum Ausgleich benötigten Beträge ganz oder teilweise als pauschale Minderausgaben veranschlagt. Nach den Erläuterungen zu den Ansätzen der Bezirke Mitte und Marzahn-Hellersdorf wurde die Erwirtschaftung im Rahmen der Haushaltswirtschaft nicht erwartet. Diese beiden Bezirke haben zum Jahresende die nicht erwirtschafteten Beträge als nicht zugelassene Mehrausgaben abgesetzt. Der Bezirk Lichtenberg hat die zum Jahresende zu erfolgende Buchung als Ausgleich veranschlagter Minderausgaben vorgenommen und erläutert, dass die pauschale Minderausgabe mit der 1. Fortschreibung der Zuweisung von mehr als 9 Mio. € als erwirtschaftet anzusehen war.

Alle drei Bezirke haben das Haushaltsjahr 2007 mit einem höheren Fehlbetrag als im Haushaltsjahr 2005 abgeschlossen, sodass ein Ausgleich des Fehlbetrages nicht erfolgt ist.

Der Rechnungshof hat die Umgehung der Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr (vgl. § 25 Abs. 3 LHO) bereits im Vorjahresbericht (T 44) bemängelt. Der Senat hat in seiner Stellungnahme zugesagt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen auf die Einhaltung der Vorschrift verstärkt drängen wird (vgl. Drs 16/1696).

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen Maßnahmen einleitet, um die Zusage des Senats einzuhalten.

Bei der Berechnung des Finanzierungssaldos werden die im Haushalt gebuchten Entnahmen aus bzw. Zuführungen an Rücklagen berücksichtigt.

Nach § 3 Abs. 1 NHG 06/07 waren die Einnahmen aus dem Verkauf der Aktien des Landes Berlin an der Landesbank Berlin Holding AG und aus dem Verkauf des Provisions- und des Besserungsrechts des Landes Berlin in Höhe von 5,32 Mrd. € einer Rücklage nach § 62 Abs. 2 LHO zuzuführen. Grundsätzlich wäre der Verkaufserlös zunächst als Einnahme, die Zuführung an die Rücklage sodann als Ausgabe im Haushalt zu buchen gewesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Zuführung an die Rücklage Risikoabschirmung jedoch direkt auf Buchungsstellen außerhalb des Titelbuchs und damit außerhalb des Haushalts gebucht, weil diese gemäß § 3 Abs. 1 NHG 06/07 keine außerplanmäßige Ausgabe darstellt. Damit sind sowohl die Einnahmen aus dem Verkaufserlös als auch deren Zuführung an die Rücklage weder im Haushalt noch in der Haushaltsrechnung nachgewiesen. In der Finanzierungsrechnung zur Ermittlung des Finanzierungssaldos sind sie somit ebenfalls nicht enthalten.

Die nach § 3 Abs. 3 NHG 06/07 erfolgte Inanspruchnahme der Rücklage Risikoabschirmung als inneres Darlehen ist demgegenüber als Entnahme in den Haushalt gebucht worden und so in die Berechnung des Finanzierungssaldos eingeflossen. Die finanzielle Abwicklung von Ansprüchen nach § 3 Abs. 2 NHG 06/07 aus der Rücklage Risikoabschirmung erfolgt hingegen wiederum nicht über den Haushalt. Die Haushaltsrechnung weist demnach nicht das gesamte wirtschaftliche Handeln der Verwaltung aus. Der Finanzierungssaldo ist um die Summe des Verkaufserlöses (5,32 Mrd. €) zu gering ausgewiesen.

Die Vorgehensweise, die Einnahmen aus dem in § 3 Abs. 1 NHG 06/07 genannten Verkauf und die damit verbundenen Ausgaben nur über Buchungsstellen außerhalb des „Haushalts“ zu verbuchen, widerspricht dem Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit. Dieser Verstoß wird auch nicht durch das nach Vereinnahmung des Verkaufserlöses verabschiedete NHG 06/07 geheilt. Der Rechnungshof verkennt dabei nicht, dass die Senatsverwaltung für Finanzen mit der Verfahrensweise ein Aufblähen des Haushaltsvolumens vermeiden wollte.

- 44 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO (Überschuss) ist unter Berücksichtigung der in T 40 Abs. 2 bis 5 genannten Sachverhalte um insgesamt 26 894 545,09 € zu hoch ausgewiesen. Es entspricht dem in T 40 Abs. 6 genannten Betrag von 46 328 296,64 €.

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO (Fehlbetrag) beträgt, wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen, 160 392 309,06 € (vgl. Druckstück S. 239).

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2005 wie folgt verändert:

Ansicht 30: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2005	-252,2 ¹	-273,6	+21,4
2006	+526,5 ²	+593,3	-66,8
2007	+73,2 ³	+31,7	+41,5

¹ Das für das Haushaltsjahr 2005 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 258 460,00 € zu gering (vgl. Jahresbericht 2007 T 45).

² Das für das Haushaltsjahr 2006 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 122 408,53 € zu hoch (vgl. Vorjahresbericht T 40).

³ Das für das Haushaltsjahr 2007 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 26 894 545,09 € zu hoch (vgl. T 40).

45 Die in der Nachweisung der nicht abgewickelten **Verwahrungen und Vorschüsse** ausgewiesenen Beträge stimmen erneut 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 2008 vollzogen.

46 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 bei den Bezirken Mitte, Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf und Spandau insgesamt um 23 805 000 € höhere Beträge als in der Nachweisung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan ausgewiesen. Die Abweichungen beruhen bei diesen Bezirken auf Sollzugängen bei einem Einnahmetitel aufgrund eines Ergänzungsplans.

Darüber hinaus ist für den Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf in der Rechnungsnachweisung ein um 2 339 000 € zu geringer Betrag für den Ausgleich der pauschalen Minderausgabe aufgeführt. Diese Abweichung resultiert aus einem Sollabgang aufgrund des Ergänzungsplans.

Weiterhin sind in beiden Nachweisungen für die Bezirke Mitte, Pankow, Charlottenburg-Wilmersdorf und Spandau überhöhte Beträge von insgesamt 10 226 480,89 € ausgewiesen, die nur aus Kombinationen mit dem Buchungsmerkmal für den Ergänzungsplan resultieren. Die überhöhten

Beträge betreffen verschiedene Buchungsmerkmale. Beispielsweise sind allein die überplanmäßigen Ausgaben um 3 216 008,57 € zu hoch dargestellt.

Ferner sind insgesamt um 867 440,22 € zu hohe Beträge für die Deckungsfähigkeit bei Personalausgaben ausgewiesen, für die der maschinelle Ausgleich vorgesehen ist.

Mit Ausnahme der Abweichungen bei den Einnahmen aufgrund von Ergänzungsplänen sind die übrigen Differenzen auf nicht vorgenommene Saldierungen bei den höheren und neuen Ausgaben zurückzuführen. Die Nachweisung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan beinhaltet - wie von der Senatsverwaltung für Finanzen erläutert - nur die Sollzugänge (vgl. Fußnote im Druckstück S. 19).

Für das Investitionsprogramm Zukunft, Bildung und Betreuung beim Kapitel 1005 sind wegen unzutreffender Verwendung des neu eingerichteten Merkmals M4 (Ausgaben bei noch nicht realisierten zweckgebundenen Einnahmen) insgesamt 7 178 757,65 € zu hohe Beträge für die Deckungsfähigkeit ausgewiesen.

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

- 47 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund **über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen** ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Artikel 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 2. September 2008 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung (Drs 16/1716) und am 16. September 2008 eine entsprechende für die Bezirke (Drs 16/1763 bzw. 16/1763 Neu) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung am 16. Oktober 2008 und die der Bezirke am 29. Januar 2009 genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2007 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 671 514 466,69 €.

Der Bezirk Marzahn-Hellersdorf hat entgegen Nr. 7.2.4.1 Verwaltungsvorschriften für das Verfahren in den Organisationseinheiten bei Einsatz des IT-Verfahrens ProFiskal (VV Org-ProFiskal) einen Teilbetrag von 238 000 € seiner veranschlagten pauschalen Minderausgaben als überplanmäßige Ausgabe ausgeglichen. Wegen der Buchungsunzulänglichkeiten im Zusammenhang mit Ergänzungsplänen sind um 3 216 008,57 € zu hohe überplanmäßige Ausgaben ausgewiesen. Insgesamt hat das Abgeordnete-

tenhaus daher um 3 454 008,57 € überhöhte überplanmäßige Ausgaben nachträglich genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2007 insgesamt 92 010 457,57 €.

- 48 Für das Haushaltsjahr 2007 sind insgesamt 420 623 700 € **pauschale Minderausgaben** (2,06 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	367 183 500 €,
Bezirke	53 440 200 €.

Für die Hauptverwaltung sind insgesamt 48 000 000 € und für die Bezirke sind 12 132 000 € als nicht zugelassene Mehrausgaben ausgewiesen. Davon entfallen auf die Bezirke Mitte 6 897 000 € und Marzahn-Hellersdorf 5 235 000 € (vgl. T 43 Abs. 3).

Die im Haushaltsplan bei der Senatsverwaltung für Finanzen veranschlagten pauschalen Minderausgaben für Effizienzgewinne aus dem Facility Management von 48 Mio. € wurden aus buchungstechnischen Gründen als nicht zugelassene Mehrausgaben ausgewiesen, da eine titelscharfe Nachweisung der Einsparungen nicht möglich sei.

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

Ansicht 31: Ausgabehaushaltsreste

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2005	733,1	3,5	715,8	4,5	17,3	0,3
2006	206,7 ¹	1,0	192,6 ¹	1,3	14,1	0,3
2007	160,4	0,8	146,4	1,0	14,0	0,3

¹ aufgrund zusätzlich gebildeter Reste um 90,47 € zu hoch (vgl. Vorjahresbericht T 40 Abs. 3)

Auf die Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde verzichtet.

1.5 Vermögensrechnung

- 50 Die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2007 wurde erneut nicht mit dem ProFiskal-Modul Haushaltsrechnung erstellt, sondern mit anderen Softwareprodukten auf Basis der Daten aus der Mittelbewirtschaftung.

Im Zuge der Harmonisierung der Vermögensrechnung wurden die Vermögensteile Finanzanlagevermögen und Umlaufvermögen neu eingerichtet. Auch die Schulden wurden nunmehr einem eigenen Vermögensteil zugeordnet.

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

Ansicht 32: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Verwaltungsvermögen	254 639 882,71
Finanzanlagevermögen	17 579 197 090,40
Umlaufvermögen	2 677 870 390,54
Betriebsvermögen	0,00
Rücklagevermögen	3 327 787 253,57
Finanzvermögen	4 162,00
Stiftungsvermögen	11 254 129,20
Vermögen	23 850 752 908,42
Schulden	58 257 760 628,12

- 51 Wegen nicht vorgenommener Abgangsbuchungen bei börsennotierten Aktien und sonstigen Anteilsrechten, die im Wesentlichen dem Verkauf der Landesbank Berlin Holding AG zuzuordnen sind, ist das Finanzanlagevermögen - wie von der Senatsverwaltung für Finanzen erläutert - um 6 333 046 975,80 € zu hoch ausgewiesen (vgl. Druckstück S. 234).

Im Ergebnis sind gegenüber dem Vorjahr das Vermögen um 3 186 803 353,38 € und die Schulden um 1 895 031 155,88 € gesunken.

Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Anfangsbestände 2007 stimmen mit den Schlussbeständen des Jahres 2006 nicht überein, worauf die Senatsverwaltung für Finanzen hingewiesen hat (vgl. Druckstück S. 27). Wegen des Wegfalls der Kapitel für die Kunsthochschule Berlin, die Musikhochschule „Hanns Eisler“ und die Hochschule für Schauspielkunst „Ernst Busch“ sind die Anfangsbestände 2007 um 3 577 422 € geringer.

Der Rechnungshof verweist zudem auf eine vielfach ungenaue Erfassung darlehensweise gewährter Leistungen an Empfänger von Hilfen nach SGB II und SGB XII (vgl. T 89 bis 91), wodurch es zu einem fehlerhaften Ausweis des Vermögensvermögens kommt.

Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene Rücklagevermögen von 3 327 787 253,57 € entspricht nicht dem Ergebnis der Übersicht über den Geldbestand (vgl. § 85 Nr. 2 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die abgegebenen Meldungen der Verwaltungen zum Rücklagevermögen 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 1 694 576 668,27 € aus. Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen geringeren Geldbestand von 1 633 210 585,30 €. In der Übersicht über den Geldbestand hat die Senatsverwaltung für Finanzen die Differenz aufgegliedert und erläutert.

Für die Hauptverwaltung weist die Übersicht einen geringeren Geldbestand von 1 633 241 410,82 € und für die Bezirksverwaltungen insgesamt einen höheren Geldbestand von 30 825,52 € gegenüber der Vermögensrechnung aus. Die genannten Abweichungen können einzelnen Organisationseinheiten zugeordnet werden. Die erhebliche Differenz der Hauptverwaltung basiert insbesondere auf dem Nachweis der Rücklage für die Risikoabschirmung im Vermögen in voller Höhe des Jahresendbestands ohne Berücksichtigung des davon in Anspruch genommenen inneren Darlehens. In der Übersicht ist hingegen der Saldo zwischen beiden berücksichtigt. Die nicht im Vermögen ausgewiesene Kapitalverstärkungsrücklage ist in der Übersicht enthalten. Rücklagen, die von der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales im Vermögen versehentlich unter einer falschen Vermögenskennzahl nachgewiesen wurden, sind in der Übersicht berücksichtigt worden. Ebenso fehlt eine Rücklage für die Berliner Feuerwehr. Neben Rundungsdifferenzen sind noch geringe Abweichungen bei den Einzelplänen 05, 06 und 10 ursächlich für die Differenz.

Die Differenz der Bezirksverwaltungen ist neben den Rundungsdifferenzen erneut auf Abweichungen bei dem Bezirk Steglitz-Zehlendorf zurückzuführen.

Der als Jahresendbestand 2007 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt, wie in der vorgenannten Übersicht ausgewiesen, insgesamt 1 619 072 585,31 €. Er ist demnach um 1 633 241 410,82 € geringer als im Vermögensnachweis (Vermögensgruppe 3031) gebucht. Die Abweichungen beruhen auf dem zuvor genannten unterschiedlichen Nachweis im Vermögen und im Geldbestand. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Sachbuch für den Geldbestand der Rücklagen der Hauptverwaltung noch ein Betrag von 624 466,51 € hinzuzurechnen ist, der bereits vor dem maschinellen Übertrag ins nächste Haushaltsjahr umgebucht wurde. Bei den Bezirken beträgt der ermittelte Geldbestand wie in der Übersicht dargestellt 75 504 082,52 €. Er ist um insgesamt 30 825,52 € höher als das im Ver-

mögensnachweis erfasste Rücklagevermögen. Die Differenz ist neben Rundungsdifferenzen wiederum auf Abweichungen bei dem Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf zurückzuführen.

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

53 Die Nachweisung über den **flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2007 ist wie in den Vorjahren fehlerhaft.

Im flächenmäßigen Nachweis sind zwei außerhalb Berlins gelegene vom Bezirk Tempelhof-Schöneberg gemeldete Grundstücke mit einer Fläche von insgesamt 2 063 m², bei denen Berlin Miteigentümer ist, zur Hälfte aufgeführt, obwohl solche Flächen in der gesonderten Aufstellung über Flächen außerhalb Berlins mit Miteigentumsrecht auszuweisen sind. Daher ist die in der Nachweisung ausgewiesene Erholungsfläche sowie auch die Gesamtfläche um 1 031 m² zu hoch dargestellt, die Erholungsfläche sowie auch die Gesamtfläche in der Aufstellung über die Flächen außerhalb Berlins mit Miteigentumsrecht dagegen um 2 063 m² zu niedrig.

In der Nachweisung ist das im Treuhandvermögen des Liegenschaftsfonds befindliche Grundstück Rheinsberg Am Bikowsee mit einer Größe von 4 425 m² doppelt enthalten. Daher ist die Gebäude- und Freifläche sowie auch die Gesamtfläche des Liegenschaftsfonds um 4 425 m² zu hoch ausgewiesen.

Die vom Krankenhaus des Maßregelvollzugs genutzten Grundstücke in Pankow und Reinickendorf sind in den nachrichtlich genannten Flächen von Krankenhausbetrieben (vgl. Druckstück S. 30) nicht enthalten. Sie sind somit um 128 898 m² zu niedrig dargestellt.

In der Nachweisung sind die dem Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin (SILB) zugeordneten Flächen nicht aufgeführt. Da das Land Berlin für diese Flächen als Eigentümer im Grundbuch eingetragen ist, sollten diese Flächen in den Nachweis aufgenommen werden. Nach den Meldungen der Vermessungsämter zum Jahresabschluss 2007 betragen die Flächen des SILB 1 417 803 m².

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

1.6 Ergebnis

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

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat seine zum Vorjahresbericht gegebene Bestrebungsversicherung, die aufgelaufenen Stellungnahmen zu den Prüfungsmitteln des Rechnungshofs im vorgegebenen Zeitraum abzugeben, auch einhält (T 34).

Er erwartet ferner, dass der Senat künftig die Jahresabschlüsse sämtlicher Betriebe nach § 26 LHO und alle Übersichten nach § 85 Nr. 2 LHO beifügt, um damit nach Artikel 94 Abs. 1 VvB wieder vollständig Rechnung zu legen (T 36).

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

2. Kreditaufnahme

Die haushaltsgesetzlichen Höchstbeträge für die Kreditaufnahme sind eingehalten. Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist im Soll und ist ebenfalls eingehalten.

- 56 Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft aufgenommen werden dürfen. Für das Jahr 2007 war zunächst das HG 06/07 und vom 4. November 2007 an das NHG 06/07 vom 22. Oktober 2007 zugrunde zu legen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte in den zwei genannten Zeiträumen unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten, die sich aus folgenden Ermächtigungen ergaben:

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 1 HG 06/07, § 2 NHG 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),

- Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung (§ 3 Abs. 3 NHG 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 2007 für 2008 aufzunehmen (§ 3 Abs. 5 HG 06/07).

- 57 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 06/07 bzw. im NHG 06/07 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2007 beachtet und deren Inanspruchnahme ohne Differenzierung der jeweiligen Geltungszeiträume in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2007 (Drs 16/1683) dargestellt:

Ansicht 33: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (ohne Kassenverstärkungskredite)

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung 2006	979 738 994,72 ¹	0,00
Kredite am Kreditmarkt	174 249 000,00	-2 476 692 546,30
Kredite für Tilgungen	7 175 604 393,29	7 175 604 393,29
Bundesarlehen u. a.	5 000 000,00	0,00
inneres Darlehen		2 378 852 884,18
Vorgriffsermächtigung für 2008	409 031 654,00	0,00

¹ vgl. Vorjahresbericht T 59

Es verbleibt eine Restermächtigung 2007 in Höhe von 174 249 000 €.

- 58 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 2007 in der Fassung des NHG 06/07 war eine Netto-Neuverschuldung von 124,2 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2007 (Drs 16/1683) war die Netto-Neuverschuldung negativ. Das bedeutet, dass die Tilgungen die Kreditaufnahmen überstiegen. Der Abschlussbericht spricht von einer Netto-Tilgung. Sie betrug tatsächlich:

Einnahmen aus		
Krediten am Kreditmarkt		4 698 911 846,99 €
Krediten vom Bund		0,00 €
Inanspruchnahme des inneren Darlehens		2 378 852 884,18 €
abzüglich Tilgungen		
am Kreditmarkt	-	7 175 604 393,29 €
im öffentlichen Bereich	-	47 546 453,73 €
bei der Rücklage Risikoabschirmung		0,00 €
Netto-Neuverschuldung(-Tilgung) insgesamt		<u>-145 386 115,85 €</u>

Der nach dem NHG 06/07 eingeplanten Netto-Neuverschuldung von 124,2 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1 246,9 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Netto-Neuverschuldung betrug -145,4 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 1 184,6 Mio. €. Damit ist die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Soll wie im Ist eingehalten.

- 59 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 12,0 Mrd. €. Er ist mit 7,5 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.

Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ferner verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 3 Abs. 1 Satz 2 HG 06/07). Im Jahr 2007 hat die Verwaltung zwei Währungsswaps abgeschlossen, die in der o. g. Inanspruchnahme enthalten sind.

- 60 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. Der Höchstbetrag lag nach dem HG 06/07 bei 2,6 Mrd. €. Vom 4. November 2007 an galt als Ermächtigungsgrundlage das NHG 06/07. Von diesem Zeitpunkt an betrug der Höchstbetrag 2,7 Mrd. €. Die Inanspruchnahme lag bei maximal 1,7 Mrd. €, die Höchstbeträge sind 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 beim IT-Einsatz in der Stiftung Stadtmuseum Berlin - Landesmuseum für Kultur und Geschichte Berlins

Für den IT-Einsatz in der Stiftung Stadtmuseum fehlt ein Gesamtkonzept. Auch ein Sicherheitskonzept und Dienstanweisungen existieren nicht. Für die Wartung und Pflege hat die Stiftung Dienstleistungsunternehmen beauftragt, ohne die Vergabevorschriften einzuhalten.

- 61 Die Stiftung Stadtmuseum Berlin - Landesmuseum für Kultur und Geschichte Berlins wurde im Jahr 1995 errichtet und ist eine von insgesamt vier Museumsstiftungen des Landes Berlin. Die Stiftung steht unter der Staatsaufsicht des Regierenden Bürgermeisters von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten. Zu ihr gehörten zum Prüfungszeitpunkt das Märkische Museum, die Sammlung Kindheit und Jugend, die Nikolai-kirche, das Ephraim-Palais, das Knoblauchhaus, das Galgenhaus, das Nicolaihaus, das Schloss Friedrichsfelde, das Sportmuseum Berlin, die Naturwissenschaftliche Sammlung, das Freilichtmuseum Domäne Dahlem, das Museumsdorf Düppel und das Grünauer Wassersportmuseum. Generaldirektion, Vorstand und Verwaltung befinden sich in einem eigenen Gebäude in der Poststraße. Im Jahr 2007 betrug die IT-Ausgaben der Stiftung 343 500 €. Insgesamt sind in der Stiftung rd. 120 Mitarbeiter tätig.
- 62 Für den IT-Einsatz fehlt ein **Gesamtkonzept**, in dem die Rahmenbedingungen (Zuständigkeiten, Regeln und Arbeitsabläufe, Personal- und Finanzplanung) festgelegt sind. Planungen für künftige Beschaffungen liegen nicht vor. Zumeist werden Neugeräte erst beschafft, wenn eine Reparatur oder Aufrüstung von überalterten Geräten nicht mehr möglich ist. Auch ein **Inventarverzeichnis** ist nicht vorhanden, sodass es einen genauen Überblick über die eingesetzte Hard- und Software nicht gibt. Derzeit sind etwa 150 überwiegend vernetzte PCs unterschiedlichsten Typs und Alters und zehn Server im Einsatz.

Ein sachgerechtes Gesamtkonzept sowie eine ordnungsgemäße und aktuelle Inventarisierung sind Voraussetzung dafür, den Einsatz neuer IT-Verfahren und Ersatzbeschaffungen wirtschaftlich durchzuführen und eine Erweiterung des Netzwerkes bedarfsgerecht zu planen. Die Kenntnis über die jeweilige Geräteausstattung der Arbeitsplätze hilft zudem, im Störfall schnell und zielgerichtet reagieren zu können.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der IT-Einsatz in der Stiftung nicht auf einem Gesamtkonzept beruht und ein Inventarverzeichnis für die eingesetzte Hard- und Software fehlt. Er hat gefordert, dass die Stiftung ein Gesamtkonzept für den IT-Einsatz erarbeitet, umsetzt und umgehend ein aktuelles Inventarverzeichnis erstellt.

- 63 Eine **Dienstanweisung** zum IT-Einsatz einschließlich der Nutzung von Online-Diensten ist in der Stiftung ebenfalls nicht vorhanden. Regelungsbedarf besteht insbesondere für den Einsatz privater Hard- und Software (Verbot) und die Nutzungsmodalitäten von Online-Diensten (umfassende Untersagung der Privatnutzung). Regelungen hierzu sind erforderlich, damit die Beschäftigten ihre Rechte und Pflichten beim IT-Einsatz kennen und wahrnehmen können.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine solche Dienstanweisung in der Stiftung fehlt. Er hat sie aufgefordert, den Erlass einer sachgerechten Dienstanweisung zum IT-Einsatz einschließlich der Nutzung von Online-Diensten umgehend nachzuholen.

- 64 Die Stiftung hat kein eigenes **IT-Sicherheitskonzept**. Ein **IT-Sicherheitsbeauftragter** ist nicht bestellt, einen internen **Datenschutzbeauftragten** gibt es ebenfalls nicht. Der Serverraum in einem Dienstgebäude weist erhebliche Mängel auf, wie z. B. Brandlasten (Kartons, Möbel), fehlende Klimatisierung, Zugang nur durch einfache Tür.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat gefordert, entsprechend den Grundsätzen zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung (IT-Sicherheitsgrundsätze) vom 11. Dezember 2007 ein IT-Sicherheitskonzept zu erarbeiten, umzusetzen und kontinuierlich zu pflegen. Weiterhin hat er die Stiftung aufgefordert, einen IT-Sicherheitsbeauftragten und einen Datenschutzbeauftragten zu bestellen und die Mängel im Serverraum umgehend zu beseitigen.

- 65 Mit einem Dienstleistungsunternehmen besteht seit dem Jahr 2005 ein unbefristeter **Wartungsvertrag** mit dreimonatiger Kündigungsfrist zum Quartalsende, der zuletzt im Dezember 2007 aktualisiert wurde. Weder wurde die Leistung ausgeschrieben noch wurden Vergleichsangebote eingeholt; eine Begründung für die freihändige Vergabe ist nicht aktenkundig. Der Umfang der zu wartenden Geräte umfasst ausschließlich die im Standort Poststraße befindlichen 70 PC-Arbeitsplätze, sechs Server, zwei Router, diverse Arbeitsplatzdrucker und Software. Die Wartungspau-

schale beträgt monatlich 1 011,50 € (inklusive MwSt.). Obwohl der Wartungsvertrag auch die Hardware, für die kein Garantieanspruch besteht, umfasst, wird das Unternehmen für diese Wartungsaufgaben nicht in Anspruch genommen.

Bei dem Abschluss eines Wartungsvertrages, der üblicherweise eine Laufzeit von drei bis vier Jahren hat, ergibt sich eine zu erwartende Auftragssumme von mindestens 36 000 € (drei Jahre). Nach § 55 Abs. 1 LHO muss beim Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt werden, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Dies ist hier nicht der Fall.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Wartungsleistung freihändig vergeben wurde. Er hat die Stiftung aufgefordert, den Wartungsvertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und die Wartungsleistung in dem tatsächlich benötigten Umfang öffentlich auszuschreiben.

- 66 Die Stiftung hat darüber hinaus zahlreiche Aufträge für **einzelne Wartungsarbeiten** an PCs und Druckern an ein weiteres Dienstleistungsunternehmen für 14 500 € im Jahr 2007 vergeben, ohne dass ein umfassender Wartungsvertrag geschlossen wurde. Die Wartungsarbeiten werden vom Mitarbeiter des Servicebereichs IT bei Bedarf per Telefax oder telefonisch in Auftrag gegeben. Auffallend ist, dass viele Wartungsarbeiten an sehr alten Geräten durchgeführt wurden.

Dieses Vorgehen ist weder ordnungsgemäß noch wirtschaftlich. Nach Nr. 7.1.2 AV § 55 LHO darf zwar bei geringen Auftragswerten vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abgewichen und der Auftrag freihändig vergeben werden. Gleichwohl sind selbst bei freihändiger Vergabe mindestens drei Angebote einzuholen (Nr. 7.4 AV § 55 LHO).

Der Rechnungshof hat das vergaberechtswidrige und unwirtschaftliche Verhalten der Stiftung beanstandet. Er hat sie aufgefordert, vor der Auftragsvergabe die Wirtschaftlichkeit zu prüfen und ggf. auf die Reparatur von veralteten PCs zugunsten eines Neukaufs zu verzichten. Wenn die Wartung weiterhin an ein Dienstleistungsunternehmen vergeben werden soll, erwartet der Rechnungshof, dass die Stiftung die Leistung im Wettbewerb vergibt und einen umfassenden Wartungsvertrag schließt.

- 67 In ihrer Stellungnahme hat die Senatskanzlei ausgeführt, dass die vom Rechnungshof festgestellten Mängel im Rahmen einer Neuorganisation der Stiftung mit einer Reduzierung der Standorte und einer Konzentration auf den Bezirk Mitte sukzessive abgestellt werden würden. Die Stiftung hat die Beanstandungen des Rechnungshofs ebenfalls anerkannt und ergänzend mitgeteilt, dass mit der Beseitigung von Sicherheitsmängeln und der Erstellung eines Inventarverzeichnisses begonnen worden sei.

68 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei im Rahmen der Staatsaufsicht darauf hinwirkt, dass die Stiftung die Mängel beim IT-Einsatz abstellt, insbesondere**

- ein Gesamtkonzept für den IT-Einsatz, ein IT-Sicherheitskonzept, eine Dienstanweisung und ein Inventarverzeichnis erarbeitet,
- die festgestellten IT-Sicherheitsmängel beseitigt und
- auch bei Wartungsarbeiten die Vergabevorschriften einhält.

B. Inneres und Sport

Versäumnisse der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung und unwirtschaftliches Verhalten einer Anstalt öffentlichen Rechts

Das IT-Dienstleistungszentrum Berlin, eine Anstalt öffentlichen Rechts, verfügt mit 76 Mio. € über ein außerordentlich hohes Eigenkapital. Seine aus den Jahresüberschüssen resultierende Verzinsung erreicht nicht annähernd den Zinssatz, den das Land Berlin für seine Kredite aufwenden muss. Zudem weist die Anstalt überhöhte Kassen- und Guthabenbestände in zweistelliger Millionenhöhe aus. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat versäumt, für eine Abführung von Finanzmitteln an das Land Berlin zu sorgen.

- 69 Das Land Berlin hat zum 1. Januar 2005 das IT-Dienstleistungszentrum Berlin (ITDZ), eine Anstalt öffentlichen Rechts, in Nachfolge des Landesbetriebes für Informationstechnik (LIT) errichtet. Zweck der Anstalt ist es, den Stellen des Landes Berlin ein umfassendes Angebot an IT-Anwendungen und IT-Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben hat das Land Berlin der Anstalt das Eigenkapital des LIT in Höhe von 74 Mio. € (Stammkapital von 65 Mio. € zuzüglich 9 Mio. € Rücklagen) übertragen. Dabei und auch in der Folgezeit hat die für Inneres zuständige Senatsverwaltung die **Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung** nicht geprüft. Auf der Aktivseite der Eröffnungsbilanz wies das ITDZ einen kurzfristigen Kassen- und Guthabenbestand von 37 Mio. € aus.
- 70 In den ersten drei Geschäftsjahren hat die Anstalt Jahresüberschüsse von insgesamt 3,7 Mio. € erwirtschaftet. Sie erzielte damit in den Geschäftsjahren 2005 bis 2007 eine durchschnittliche Eigenkapitalverzinsung von 1,6 v. H., während das Land Berlin in diesem Zeitraum für seine Kredite einen durchschnittlichen Zinssatz von 3,7 v. H. gezahlt hat. Zum 31. Dezember 2007 weist die um die Sachverhalte „Sonstige Ausleihungen“ und „Baukostenzuschüsse“ bereinigte Bilanz des ITDZ ein um 2 Mio. € höheres Eigenkapital von 76 Mio. € und ein Anlagevermögen von 63 Mio. € aus. Den kurzfristigen Vermögenswerten von 59 Mio. € (darunter 48 Mio. € Kassen- und Guthabenbestände) stehen Verpflichtungen von 46 Mio. € (darunter 6 Mio. € langfristige Pensionsverpflichtungen) gegenüber. Langfristige Geldanlagen hat die Anstalt nicht getätigt.
- 71 Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung vorgehalten, dass das ITDZ über eine hohe ungebundene Eigenkapitalausstattung verfügt. Zum 31. Dezember 2007 überstieg das Eigenkapital (76 Mio. €) den Wert des Anlagevermögens (63 Mio. €) um 13 Mio. €. Eine Rückführung von Eigenkapital des ITDZ an das Land Berlin in Höhe von 13 Mio. € hätte eine jähr-

liche Entlastung des Landeshaushalts um 270 000 € (480 000 € Zins-einsparung beim Land Berlin abzüglich 210 000 € anteilige Eigenkapitalverzinsung beim ITDZ) zur Folge. Der Rechnungshof hat daher die Senatsverwaltung und das ITDZ aufgefordert, eine angemessene Absenkung des Eigenkapitals zugunsten des Landeshaushalts zu prüfen, und die für Unternehmensbeteiligungen zuständige Senatsverwaltung für Finanzen hierüber unterrichtet.

72 Darüber hinaus hat es der Rechnungshof als unwirtschaftlich beanstandet, dass die Anstalt für langfristige Verpflichtungen Finanzmittel in Form von kurzfristigen **Kassen- und Guthabenbeständen** mit niedriger Verzinsung vorhält. Er hat der Geschäftsführung des ITDZ empfohlen, zumindest einen den langfristigen Verpflichtungen entsprechenden Teil der Finanzmittel in konservative Anlagen (z. B. Finanzanlagen nach § 1807 BGB) umzuschichten, um so höhere Zinserträge zu erwirtschaften und gleichzeitig fristenkongruente, d. h. eine den Fälligkeitsfristen entsprechende Deckung herzustellen.

73 Die Geschäftsführung des ITDZ hat ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, eine zumindest für Teile der Finanzmittel fristenkongruente Anlage zu gewährleisten. Eine Rückführung von Eigenkapital an den Landeshaushalt lehnt sie dagegen ab. Sie befürchtet erhebliche Auswirkungen auf ihre Preisgestaltung, wodurch ihrer Ansicht nach wirtschaftliche Verluste und damit Zuschussbedarf entstehen könnten. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat bemerkt, dass sie in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Finanzen die Auffassung der Geschäftsführung des ITDZ teile, ohne dies im Einzelnen zu begründen.

Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest, die überschüssigen Finanzmittel, die weder die für Inneres zuständige Senatsverwaltung noch das ITDZ bestreiten, an den Landeshaushalt zurückzuführen. Insbesondere wirtschaftliche Verluste infolge einer Eigenkapitalherabsetzung sind jedenfalls dann nicht zu erwarten, wenn das ITDZ bei der Wirtschaftsführung betriebswirtschaftliche Grundsätze einhält.

74 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Inneres zuständige Senatsverwaltung sowie die Senatsverwaltung für Finanzen eine angemessene Herabsetzung des Eigenkapitals und die Rückführung der Mittel in den Landeshaushalt veranlassen. Darüber hinaus erwartet er, dass das ITDZ einen den langfristigen Verpflichtungen entsprechenden Teil der finanziellen Mittel fristenkongruent und wirtschaftlicher anlegt.**

C. Integration, Arbeit und Soziales

1. Finanzielle Nachteile von über 2 Mio. € infolge vermeidbarer Verzögerungen bei dem Abruf des Bundesanteils an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II („Hartz IV“)

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat durch vermeidbare Verzögerungen bei dem Abruf des Bundesanteils nach § 46 Abs. 5 ff. SGB II an den Leistungen für Unterkunft und Heizung in den Jahren 2005 bis 2007 einen Zinsschaden von über 2 Mio. € verursacht. Auch für die folgenden Jahre werden solche Schäden entstehen, wenn die Senatsverwaltung das Abrufverfahren nicht verbessert.

75 Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II („Hartz IV“) sind zugleich die Bundesagentur für Arbeit und die kommunalen Träger, wobei jede Seite für gesetzlich festgelegte Leistungsbereiche Kostenträger ist (§§ 6 Abs. 1, 46 Abs. 1 SGB II). Das Land Berlin als kommunaler Träger erbringt vor allem die **Leistungen für Unterkunft und Heizung** (§ 22 SGB II). Die Ausgaben hierfür betragen im Jahr 2007 fast 1,4 Mrd. €. Zur finanziellen Entlastung der Kommunen sieht § 46 Abs. 5 ff. SGB II vor, dass sich der Bund zweckgebunden an den Leistungen für Unterkunft und Heizung mit einem gesetzlich festgelegten prozentualen Anteil beteiligt.

Zur einheitlichen Aufgabenwahrnehmung haben die Bundesagentur für Arbeit und das Land Berlin gemäß § 44b SGB II Arbeitsgemeinschaften gebildet. Diese in den Bezirken eingerichteten zwölf „JobCenter“ erbringen alle Leistungen für die Hilfebedürftigen aus einer Hand. Sie bedienen sich zur Berechnung der Leistungen sowie zur Buchung, Zahlbarmachung und Rechnungslegung zweier IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit. Die vom Land Berlin zu tragenden Ausgaben vor allem für Unterkunft und Heizung werden zunächst von der Bundesagentur für Arbeit vorgeleistet.

Damit entstehen bei der Durchführung des SGB II einerseits **Erstattungsansprüche** des Landes Berlin gegen den Bund **wegen des gesetzlichen Bundesanteils** an den Leistungen für Unterkunft und Heizung und andererseits Erstattungsansprüche der Bundesagentur für Arbeit gegen das Land Berlin wegen der Vorleistungen. Ein Vergleich der beiden Erstattungsverfahren zeigt erhebliche Versäumnisse der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung auf, die zu finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt führen. Über weitere finanzielle Nachteile, die der Rechnungshof bei einer Prüfung der Einnahmenerhebung in den JobCentern festgestellt hat, wird in T 82 bis 96 berichtet.

76 Die Bundesagentur für Arbeit hat durch Vereinbarungen mit dem Land Berlin dafür gesorgt, dass die von ihr vorgeleisteten Ausgaben ohne zeitliche Verzögerung erstattet werden. Mit Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen wurden ihr Lastschrifteinzugsermächtigungen für Bankkonten des Landes Berlin erteilt, sodass sie die fälligen Erstattungen direkt und taggleich mit den vorgeleisteten Ausgaben selbst bewirken kann. Damit entstehen der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum zwischen Vorleistung und Erstattung keine Zinsnachteile.

77 Im Rahmen der Bundesbeteiligung an den Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II ist gesetzlich geregelt, dass der Anteil des Bundes den Ländern erstattet wird und dass der **Abruf der Erstattungen** zur Monatsmitte und zum Monatsende zulässig ist (§ 46 Abs. 9 SGB II).

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ruft die Erstattungsbeträge bei der Bundeskasse nur einmal zum 15. eines Monats in Bezug auf die Ausgaben des Vormonats ab, da sie für den Mittelabruf einen verwaltungsmäßigen Vorlauf von bis zu 15 Tagen benötigt. Sie fordert die zwölf Bezirksämter auf, für die Abrechnung mit dem Bund bis zum 10. des Monats die Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung des Vormonats mitzuteilen, fasst die gemeldeten Ausgaben für den Abruf der Erstattung zusammen und übersendet der Bundeskasse kraft entsprechender Ermächtigung bis zum 15. des Monats eine Auszahlungsanordnung. Darin sieht sie ein Zahlungsziel von bis zu zehn Tagen nach erteilter Anordnung vor. Aus den geprüften Unterlagen des Haushaltsjahres 2007 war zu entnehmen, dass die Bundesmittel durchschnittlich am 22. des Monats, also sieben Tage später, im Landeshaushalt vereinnahmt wurden.

78 Der Zeitraum von durchschnittlich 22 Tagen zwischen dem Leistungsmonat und der Vereinnahmung der Bundesbeteiligung im Landeshaushalt ist keineswegs einem notwendigen verwaltungsmäßigen Vorlauf geschuldet. Zwar stehen einer taggleichen Erstattung, wie sie die Bundesagentur für Arbeit praktiziert, hier die gesetzlichen Abruftermine entgegen. Das Verfahren ließe sich aber dennoch ganz erheblich straffen.

Die abrechnungsrelevanten Daten der Bundesagentur für Arbeit stehen den Bezirksämtern arbeitstäglich über das Internet in elektronischer Form zur weiteren Verarbeitung zur Verfügung. Ein zeitlicher Vorlauf zur Übermittlung dieser Daten an die für Soziales zuständige Senatsverwaltung durch die Bezirksämter von bis zu zehn Tagen nach Monatsende ist nicht notwendig, wenn der Senatsverwaltung ebenfalls ein direkter Zugriff auf die Daten eingeräumt würde. Auch die weiteren ca. fünf Tage bis zur Übersendung der Auszahlungsanordnung an die Bundeskasse könnten dann entfallen. Das in den Auszahlungsanordnungen vorgegebene Zahlungsziel gegenüber der Bundeskasse von bis zu zehn Tagen nach erteilter Anordnung sieht der Rechnungshof ebenfalls als vermeidbar an.

Wie ausgeführt, ist der Abruf des Bundesanteils an den Leistungen für Unterkunft und Heizung zur Monatsmitte und zum Monatsende zulässig. Damit wäre ein Mittelabruf auch zweimal im Monat möglich, was zur weiteren Minimierung von Zinsnachteilen führen würde.

- 79 Der verspätete Mittelabruf führt zu einem Zinsschaden für das Land. Legt man für die monatlichen Abrufbeträge einen durchschnittlichen Zinssatz für Kommunalkredite von 3,5 v. H. pro Jahr zugrunde, so ergibt sich bezogen auf 360 Zinstage ein Tageszinsbetrag, der, multipliziert mit der Anzahl der vermeidbaren Tage bis zum Zahlungseingang, die Summe der Zinsnachteile ergibt.

Ansicht 34: Zinsschaden je Tag bei verzögertem Mittelabruf der Bundesbeteiligung

Haushaltsjahr	Bundesbeteiligung		durchschnittlicher Monatsbetrag	Tageszinsbetrag
	v. H.	- Mio. € -		€
2005	29,1	342,3	28,5	2 773
2006	29,1	397,7	33,1	3 222
2007	31,2	436,4	36,4	3 536

- 80 Im Hinblick auf die von der Bundesagentur für Arbeit erreichte taggleiche Erstattung hätte die Senatsverwaltung wenigstens für ein Verfahren sorgen müssen, bei dem die monatliche Erstattung seitens des Bundes statt am 22. Tag am 2. Tag des Folgemonats im Landeshaushalt vereinnahmt wird. Setzt man insofern den Zeitraum der vermeidbaren Verzögerung des Zahlungseingangs mit monatlich 20 Tagen an, so ergibt sich unter Berücksichtigung der jeweiligen Tageszinsbeträge für die Jahre 2005 bis 2007 ein Zinsschaden von insgesamt 2,3 Mio. €.

Tatsächlich ist der Zinsschaden noch höher anzusetzen, da die Senatsverwaltung von dem gesetzlich möglichen Abruf der Bundesbeteiligung zur Monatsmitte und zum Monatsende keinen Gebrauch gemacht hat.

- 81 Zu den Feststellungen des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung mitgeteilt, dass der Senat daran interessiert sei, eine Verbesserung des Verfahrensablaufs zeitnah vorzunehmen. Sie beabsichtige gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Inneres und Sport und der Senatsverwaltung für Finanzen konkrete und realisierbare Schritte zu überlegen, die eine Strafung des bisherigen Verfahrens beinhalten könnten.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung durch die zeitlich vermeidbaren Verzögerungen bei dem Abruf des Bundesanteils nach § 46 Abs. 5 ff. SGB II in den Haushaltsjahren 2005 bis 2007 einen Zinsschaden für den Landeshaushalt von über 2 Mio. € verursacht hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales das Abrechnungsverfahren mit dem Bund nach § 46 Abs. 5 ff. SGB II verbessert, um Zinsschäden künftig zu vermeiden.

2. Erhebliche finanzielle Nachteile durch Fehler der JobCenter bei der Bearbeitung der Einnahmen im Rahmen des SGB II („Hartz IV“)

Beim Vollzug des SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende - entstehen dem Land Berlin erhebliche finanzielle Nachteile durch Versäumnisse und Fehler der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II (JobCenter) bei der Bearbeitung der Einnahmen. Einen wesentlichen Anteil hieran hat die zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Trägern geteilte Kostenträgerschaft.

82 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2007 (T 125 bis 142) über erhebliche finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt durch mangelhafte Umsetzung des SGB II - Grundsicherung für Arbeitsuchende - („Hartz IV“) in den JobCentern berichtet und die Probleme aufgezeigt, die die vom Gesetzgeber geschaffene Behördenkonstruktion einer Arbeitsgemeinschaft zweier Leistungsträger (§ 44b SGB II) sowie die zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem kommunalen Träger geteilte Kostenträgerschaft (§§ 6 Abs. 1, 46 Abs. 1 SGB II) mit sich bringt.

Im Jahr 2008 hat der Rechnungshof stichprobenweise in sieben JobCentern geprüft, ob bei der Leistungserbringung anfallende Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben werden (vgl. § 34 Abs. 1 LHO). Die Ergebnisse veranlassen ihn, erneut zu berichten.

83 Wie in T 75 und 76 dargestellt, leisten die JobCenter alle Ausgaben für die Hilfebedürftigen zunächst aus dem Haushalt der Bundesagentur für Arbeit. Diese hat sich Lastschriftzugriffsermächtigungen für Bankkonten der Bezirksamter erteilen lassen und ruft den vom Land Berlin als Kostenträger zu erstattenden Anteil an den Leistungsausgaben taggleich ab. Bei der Leistungserbringung ergeben sich auch Einnahmen aus der Rückforderung von Leistungen, aus der Rückzahlung darlehensweise gewährter Leistungen, aus Erstattungen anderer Leistungsträger und aus dem Übergang von Ansprüchen, insbesondere aus Unterhaltsansprüchen. Auch diese **Einnahmen werden im Haushaltssystem der Bundesagentur für Arbeit bewirtschaftet**. Die Bundesagentur für Arbeit reduziert bei der Aufteilung nach Kostenträgerschaft ihre Erstattungsforderungen gegenüber dem Land Berlin jeweils um den Betrag der Berlin zustehenden Einnahmen. Infolge dieses Aufrechnungsverfahrens, das der Rechnungshof bereits in

seinem Jahresbericht 2007 (T 132) als Verstoß gegen den Bruttonachweis nach § 35 BHO/LHO gerügt hatte, weist der Landeshaushalt beim Kapitel 3960 - Leistungen nach SGB II - keine entsprechenden Einnahmen aus.

- 84 Das Land Berlin hat in den Errichtungsverträgen zur Bildung der Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II auch die **Aufgaben im Bereich der Einnahmeerhebung an die JobCenter übertragen**. Forderungen des Landes Berlin als kommunalem Träger, beispielsweise aus überzahlten Kosten für Unterkunft und Heizung, aus Darlehen bei Mietschuldenübernahme oder für Mietkautionen oder aus Unterhalts- und Erstattungsansprüchen, werden damit durch einheitlichen Bescheid oder einheitliche Erstattungsanmeldung zusammen mit den Forderungen der Bundesagentur für Arbeit von den JobCentern geltend gemacht. Die Einnahmen gehen auf Bankkonten der Bundesagentur für Arbeit ein. Die Einnahmeüberwachung und die Einziehung fälliger Forderungen, einschließlich Mahnung und Vollstreckung, werden regelmäßig nicht durch die JobCenter selbst, sondern aufgrund einer weiteren Vereinbarung zwischen den JobCentern und der Bundesagentur für Arbeit durch den **Zentralen Forderungseinzug** der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur vorgenommen.

Die Dienstkräfte in den JobCentern haben für alle Einnahmen und alle Forderungen kassentechnische Sollstellungen beim regional zuständigen Forderungseinzug zu veranlassen und sog. Schuldnerkonten zu eröffnen. Damit wird auch die Verantwortung für alle weiteren Maßnahmen im Zusammenhang mit der Einnahmeerhebung an die Dienstkräfte des Zentralen Forderungseinzugs übergeben. Fehlerhafte Sollstellungen führen dazu, dass die Einnahmen bzw. die Einnahme-Bestandteile nicht dem zutreffenden Kostenträger (Bundesagentur für Arbeit und/oder Land Berlin) zugutekommen.

- 85 Einnahmen, die vom Zentralen Forderungseinzug zunächst keiner Buchungsstelle im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit und damit auch keinem Kostenträger zugeordnet werden können (**Verwahrungen** im Sinne des § 60 Abs. 2 BHO/LHO), werden nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit auf deren Bankkonten bis zur Buchung im Haushalt verzinslich angelegt. Der Haushalt des Landes Berlin partizipiert an den Zinserträgen nicht, da die für Arbeit und für Soziales zuständigen Senatsverwaltungen es versäumt haben, eine Beteiligung Berlins an den Zinserträgen zu vereinbaren.

- 86 Die Bundesagentur für Arbeit versendet über jede einzelne Verwahrung einen Einzahlungsschein (Kassenanzeige). Drei der sieben geprüften JobCenter hatten keinen Überblick über die Anzahl der Verwahrungsfälle bzw. über die ihnen zugegangenen Kassenanzeigen, über die Zeitdauer bis zur Abwicklung oder über die Summen der in Verwahrung befindlichen Beträge ihres Zuständigkeitsbereichs. Die Kassenanzeigen wurden von diesen JobCentern ohne Kontrolle als Posteingang an die Dienstkräfte in den Leistungsteams verteilt.

Vier JobCenter erfassten die Kassenanzeigen im Haushaltsjahr 2007 zentral in Listenform. Der Rechnungshof ermittelte hier Verwahrungen über eine Gesamtsumme von ca. 6 Mio. €. Hochgerechnet auf alle zwölf JobCenter würden sich danach Verwahrungen in einer Größenordnung von ca. 18 Mio. € für das Haushaltsjahr 2007 ergeben. Der Anteil des kommunalen Trägers liegt nach Schätzungen des Rechnungshofs, in Anlehnung an Unterlagen des Zentralen Forderungseinzugs, bei ca. 45 v. H. (8,1 Mio. €).

Eine bestimmte Anzahl an Verwahrungen lässt sich auch nach Einschätzung des Rechnungshofs nicht vermeiden. Das ist z. B. der Fall, wenn Einzahler das Kassenzeichen im Überweisungsträger nicht angeben oder bereits Einzahlungen vornehmen, ohne dass ihnen das Kassenzeichen mitgeteilt worden ist. Verwahrungen in einer Größenordnung von ca. 18 Mio. € allein für das Haushaltsjahr 2007 sind damit allerdings nicht zu rechtfertigen.

87 Darüber hinaus betrugen die Zeiträume zwischen der Kontogutschrift der Einnahmen bei der Bundesagentur für Arbeit und der Buchung im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit zwei bis vier Monate, in Einzelfällen dauerte die **Abwicklung der verwahrten Einnahmen** auch länger. Damit kamen auch die dem Land Berlin zustehenden Einnahmen im Rahmen des Erstattungs- bzw. Verrechnungsverfahrens (T 83) dem Landeshaushalt erst entsprechend verspätet zugute, ohne dass dies durch eine Verzinsung (T 85) ausgeglichen wurde.

88 In einer Verfahrensinformation der Bundesagentur für Arbeit zum SGB II vom 27. Juli 2007 heißt es: „... dass zahlreiche ARGEn nur verhalten der zwingend notwendigen Sollstellung nachkommen bzw. in der Vergangenheit nachgekommen sind. ... Im Ergebnis ist der Verwahrungsbestand bundesweit progressiv angestiegen und stagniert seitdem auf einem hohen Niveau. ... Da die bisherigen getroffenen Maßnahmen noch nicht ausreichend Wirkung gezeigt haben, werden Zahlungseingänge, die dem Rechtskreis SGB II eindeutig zugeordnet werden können und für die kein Schuldnerkonto besteht, innerhalb einer Frist von acht Wochen nach Entstehung der Verwahrung bei der Buchungsstelle Alg II - Regelleistung vereinnahmt. Sofern aus dem Verwendungszweck zu ersehen ist, dass es sich bei der Einzahlung um eine kommunale Leistung handelt, wird diese bei der Buchungsstelle (8xxx/68112-01) gebucht. ... Durch diese beschriebene Verfahrensweise kann nicht ausgeschlossen werden, dass Rückeinnahmen, die für den kommunalen Haushalt bestimmt sind, unter Umständen auf den Bundeshaushalt vereinnahmt werden ...“

Der Rechnungshof konnte nicht ermitteln, in welcher Höhe dem Land Berlin ein Schaden dadurch entstanden ist, dass Zahlungseingänge grundsätzlich der Bundesagentur für Arbeit zugerechnet worden sind. Nach Auflösung der Verwahrungen erhalten die JobCenter keine Hinweise auf diese Beträge mehr, sodass die Gefahr besteht, dass eine weitere Bearbeitung nicht stattfindet.

Im Ergebnis ist damit zu beanstanden, dass die JobCenter beim Vollzug des SGB II den Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung (§ 34 Abs. 1 BHO/LHO) nicht ausreichend beachten und dadurch dem Landeshaushalt einen nicht unerheblichen Schaden zufügen.

89 Besondere Probleme bereitet die **Überwachung der Einnahmen aus darlehensweise gewährten Leistungen**, wie z. B. für Mietkautionen oder bei Mietschuldenübernahmen (vgl. § 22 Abs. 3 und 5 SGB II), weil hier der Rückzahlungstermin in der Regel in ungewisser Zukunft liegt. Er ergibt sich aus einem Wohnungswechsel oder der Beendigung der Leistungsgewährung infolge Arbeitsaufnahme. Um dennoch eine Kontrolle der Darlehensrückzahlung zu ermöglichen, führen die geprüften JobCenter zum Teil eigene Verzeichnisse in unterschiedlicher Art und Weise, in denen die Darlehen erfasst werden. Im Übrigen hängt es von der Aufmerksamkeit der Dienstkräfte ab, ob sie zu gegebener Zeit bei Aktendurchsicht auf ein zurückzahlendes Darlehen stoßen. Angesichts hoher Arbeitsbelastung, häufigem Wechsel in der Sachbearbeitung und teilweise noch nicht ausreichender Qualifizierung des Personals geht der Rechnungshof davon aus, dass Darlehensrückforderungen in erheblichem Umfang nicht geltend gemacht werden, sodass dem Landeshaushalt Einnahmen verloren gehen. Die JobCenter bewilligten in den Jahren 2005 bis 2007 darlehensweise Leistungen von 40 Mio. €. Der Rechnungshof hält deshalb die Einführung eines verbindlichen, aktenunabhängigen Verfahrens der Einnahmeüberwachung für geboten.

90 Die Forderungen aus Darlehen gehören zum Vermögen des Landes Berlin und sind in den Vermögensnachweis aufzunehmen (vgl. § 73 LHO i. V. m. Nr. 2.2.2.1 AV § 73 LHO).

Das Abgeordnetenhaus hatte als Ergebnis der parlamentarischen Beratungen zum Jahresbericht 2004 des Rechnungshofs (T 138 bis 143) die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung für Finanzen einheitliche, verbindliche und zeitgemäße, d. h. IT-gestützte Regelungen zur haushaltsmäßigen Überwachung der Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen schafft. Neben den Darlehen nach dem SGB XII - Sozialhilfe - sollten auch die Darlehen nach dem SGB II einbezogen werden (Auflagenbeschluss vom 23.03.06, Plenarprotokoll 15/83). Diese Auflage hat die Senatsverwaltung für Finanzen bisher nicht umgesetzt. Überdies scheidet eine Überwachung der Forderungen aus Darlehen gegenwärtig noch daran, dass die Bezirksämter in erheblichem Maße gegen die gesetzliche Vorgabe der Vermögensnachweisführung verstoßen. Den Ausgabebuchungen aller zwölf Bezirksämter im Haushalt für Darlehen nach dem SGB II für die Jahre 2005 bis 2007 in Höhe von 40 Mio. € steht zum 31. Dezember 2007 ein Vermögensschlussbestand von 15,5 Mio. € gegenüber. Diese Diskrepanz beruht nicht auf zwischenzeitlichen Darlehensrückzahlungen, was sich auch daraus ergibt, dass drei Bezirksämter kein Vermögen ausgewiesen haben.

Wegen unzureichender Überwachung der Einnahmen aus Darlehensforderungen nach dem SGB II muss daher mit Schäden in erheblichem Umfang gerechnet werden.

- 91 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme bestätigt, dass die Darlehensforderungen nach § 22 Abs. 3 und 5 SGB II (Mietkautionen und Schuldenübernahmen) zum Vermögen Berlins gehören, über das gemäß § 73 LHO i. V. m. Nr. 2.2.2.1 AV § 73 LHO ein Nachweis zu erbringen ist.

Die Senatsverwaltung für Finanzen stelle für alle Bereiche der Berliner Verwaltung die Software ProFiskal zur Verfügung, mit der die Einnahmen vollständig erfasst und haushaltsmäßig überwacht werden können. Im Übrigen habe sie im Rahmen der Neustrukturierung des Vermögensverzeichnisses die Vermögensteile Finanzanlagevermögen und Umlaufvermögen mit eigenen Vermögenskennziffern für „Ausleihungen“ (wozu auch Darlehen zählen) eingerichtet. Diese Vermögenskennziffern seien mit ihrem Schreiben vom 5. Februar 2008 für die uneingeschränkte Buchung freigegeben worden. Die sachgemäße Zuordnung zum Kapitel 3960 obliege den Bezirken.

Für das Fachverfahren in den JobCentern sei die Bundesagentur für Arbeit verantwortlich. Dieses erfülle aber nicht die Voraussetzungen, um als Vor-system die für das Verfahren ProFiskal notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen. Weitergehende Maßnahmen zur Organisation einer ordnungsgemäßen Einnahmeüberwachung aus Darlehensrückzahlungen hat die Senatsverwaltung nicht vorgesehen.

Das Erfordernis einheitlicher und verbindlicher Regelungen für die Vermögenserfassung der Darlehensforderungen nach dem SGB II als Grundlage für eine ordnungsgemäße Überwachung der Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen besteht nach wie vor, da das Fachverfahren in den JobCentern, wie die Senatsverwaltung einräumt, die Vermögensbuchung nicht unterstützt.

- 92 Die JobCenter haben in einer Vielzahl von Fällen darlehensweise Leistungen nach § 23 Abs. 1 SGB II (z. B. für **Ersatzbeschaffungen** von Haushaltsgeräten, Mobiliar, Bekleidung und für Energieschulden), ferner Leistungen für Mehrbedarfe beim Lebensunterhalt für Alleinerziehende oder Schwangere (§ 21 SGB II), für die die Bundesagentur für Arbeit Kostenträger ist, trotz entsprechender Bescheiderteilung unzutreffend als Sonderbedarfe nach § 23 Abs. 3 SGB II gebucht. Leistungen nach § 23 Abs. 3 SGB II, für die Berlin Kostenträger ist, sind jedoch nur Leistungen für die Erstausrüstung von Wohnungen einschließlich Haushaltsgeräten sowie Erstausrüstungen für Bekleidung, Schwangerschaft und Geburt. Notwendige Ersatzbeschaffungen müssen nach der Vorgabe des Gesetzgebers vom Hilfebedürftigen aus der monatlichen Regelleistung angespart werden oder können nach § 23 Abs. 1 SGB II bei unabweisbarem Bedarf

als Darlehen bewilligt werden, wobei hier aber die Bundesagentur für Arbeit Kostenträger bleibt.

Wegen der falschen Buchungen durch die JobCenter ist der Landeshaushalt in diesen Fällen zu Unrecht belastet worden. Der Rechnungshof geht allein für das Haushaltsjahr 2007 von einem Schaden für den Landeshaushalt in einer Größenordnung von 1 Mio. € aus.

93 In weiteren Fällen haben die JobCenter Ausgaben für Brennstoffhilfen, Betriebs- und Heizkostennachzahlungen, Wartungskosten für Gasthermen oder Mietnachzahlungen, für die Berlin als kommunaler Träger gemäß § 22 Abs. 1 SGB II Kostenträger ist, zwar korrekt dem kommunalen Bereich, aber nicht der zutreffenden Buchungsstelle für **Unterkunfts- und Heizungskosten** zugeordnet. Dadurch sind diese Leistungen bei der Abrechnung der Bundesbeteiligung nach § 46 Abs. 5 ff. SGB II an diesen Kosten (vgl. T 75 ff.) unberücksichtigt geblieben. Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen geht der Rechnungshof allein für das Haushaltsjahr 2007 von einem Schaden von mindestens 200 000 € aus.

94 Auch im Bereich der Einnahmen aus **Unterhaltsvorschuss** haben die JobCenter falsche Zuordnungen zum Nachteil des Landes Berlin vorgenommen. Dadurch sind Erstattungen in zahlreichen Fällen nur der Bundesagentur für Arbeit zugerechnet worden. Insbesondere bei minderjährigen Kindern wird ein Teil ihres Sozialgeldanspruchs gemäß § 11 Abs. 1 Satz 3 SGB II bereits durch Anrechnung des Kindergelds gemindert, sodass weitere nachträgliche Einnahmen aus Unterhaltsvorschuss gemäß § 28 Abs. 2 i. V. m. § 19 Satz 3 SGB II nicht nur der Bundesagentur für Arbeit zufließen dürfen, sondern sich auch mindernd auf den kommunalen Anteil der Kosten der Unterkunft auswirken müssen.

Auch bei Einnahmen aus **Unterhalt** für vergangene Leistungszeiträume müssen die Dienstkräfte in den JobCentern für die erforderlichen Sollstellungen nachträgliche Leistungsberechnungen erstellen, in denen die monatlichen Einnahmen dem jeweiligen Leistungsmonat zuzuordnen sind. Dabei ist eine individuelle Anspruchsberechnung durchzuführen, in deren Ergebnis sich auch die Anteile der beiden Kostenträger nachträglich verändern. Die korrekte Zuordnung der Einnahmen zu dem jeweiligen Kosten- und Leistungsträger ist also mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Eines der geprüften JobCenter hat offenbar deshalb alle Einnahmen aus Unterhalt regelmäßig nur der Bundesagentur für Arbeit zugeordnet, ohne Anteile des kommunalen Trägers zu berücksichtigen.

Durch die fehlerhafte Bearbeitung in den JobCentern sind dem Land Berlin anteilige Einnahmen vorenthalten worden.

95 Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 20. Dezember 2007 (2 BvR 2433/04 - 2 BvR 2434/04) § 44b SGB II für verfassungswidrig erklärt, weil die dort vorgesehene Bildung von Arbeitsgemeinschaf-

ten als Gemeinschaftseinrichtung von Bundesagentur und kommunalem Träger dem Grundsatz eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung widerspreche (Verstoß gegen Artikel 28 Abs. 2 GG i. V. m. Artikel 83 GG). Die Vorschrift bleibt aber bis zum 31. Dezember 2010 anwendbar, wenn der Gesetzgeber nicht zuvor eine andere Regelung trifft.

Bei der erforderlichen **Neuorganisation der Durchführung des SGB II** sollte nach Ansicht des Rechnungshofs auch die bisherige gespaltene Kostenträgerschaft (§§ 6 Abs. 1, 46 Abs. 1 SGB II) überprüft werden, da sie nur mit unverhältnismäßig hohem bürokratischen Aufwand korrekt umsetzbar ist. Dieser Aufwand kostet viel Zeit, die dann nicht mehr für die Betreuung des hilfebedürftigen Personenkreises zur Verfügung steht.

Nach § 19 Abs. 1 SGB II besteht das Arbeitslosengeld II aus den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einschließlich der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung. Es handelt sich also um eine einheitliche Leistung. Von daher erscheint es sachfremd, diese Leistung - auch im Unterschied zum Lebensunterhalt in der Sozialhilfe - aufzuspalten und auf zwei Leistungs- und Kostenträger zu verteilen. Dem Ziel einer gerechten Lastenverteilung zwischen dem Bund einerseits und den Ländern und Kommunen andererseits sollte vielmehr durch eine prozentuale Bundesbeteiligung an den Gesamtkosten wie beim Wohngeld oder BAföG entsprochen werden. Der Senat sollte sich im Rahmen einer Bundesratsinitiative hierfür einsetzen.

- 96 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass dem Land Berlin durch Versäumnisse und Fehler der JobCenter im Vollzug des SGB II erhebliche finanzielle Nachteile entstehen, weil Einnahmen nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erhoben werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales in Abstimmung mit den Bezirksämtern und JobCentern für eine ordnungsgemäße Erhebung der dem Land Berlin zustehenden Einnahmen beim Vollzug des SGB II sorgt.

3. Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt aufgrund verspäteten Abrufs von Bundesmitteln für das Investitionsprogramm Pflegeeinrichtungen

Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat Mittel aus dem Investitionsprogramm Pflegeeinrichtungen mit einem Bundesanteil von bis zu 80 v. H. jeweils erheblich verzögert abgerufen. Der verspätete Abruf führte zu einem Zinsschaden für den Landeshaushalt, weil das Land Berlin für die aus diesem Programm finanzierten investiven Maßnahmen jeweils in Vorleistung getreten ist.

- 97 Nach Artikel 52 Pflege-Versicherungsgesetz (PflegeVG) gewährte der Bund den neuen Bundesländern einschließlich Berlin (für Maßnahmen im östlichen Teil) in den Jahren 1995 bis 2002 jährliche **Finanzhilfen für Investitionen in Pflegeeinrichtungen** zur Anpassung an das Versorgungsniveau im übrigen Bundesgebiet in Höhe von 409 Mio. €. Die Finanzhilfen betragen bis zu 80 v. H. der öffentlichen Finanzierung. Die Länder hatten sicherzustellen, dass wenigstens 20 v. H. der öffentlichen Investitionsmittel aus Mitteln des Landes aufgebracht werden. Die Bemessung der Finanzhilfen des Bundes für das Land Berlin basierte auf der Einwohnerzahl im östlichen Teil der Stadt. Der Bund stellte danach für abgestimmte Maßnahmen jährlich bis zu 33,7 Mio. € zur Verfügung. Der zu finanzierende Landesanteil betrug demzufolge jährlich mindestens 8,4 Mio. €. Bei höchstmöglicher Inanspruchnahme der Bundeszuweisungen waren in den Jahren 1995 bis 2002 Mittel von insgesamt 270 Mio. € abrufbar. Die Frist, um Mittel abzurufen, ist bis zum 31. Dezember 2008 verlängert worden. Die Finanzhilfen des Bundes sind bis auf einen Betrag von 1,1 Mio. € ausgeschöpft worden.
- 98 Für die Inanspruchnahme der Finanzhilfen hat der Bund mit den neuen Bundesländern eine Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder für Investitionen in Pflegeeinrichtungen im Beitrittsgebiet gemäß Artikel 52 Abs. 2 Satz 4 PflegeVG geschlossen, die rückwirkend zum 1. Juni 1994 in Kraft trat. Demgemäß richtete der Bund für die Finanzhilfen Verwahrkonten bei den zuständigen Bundeskassen ein, auf die die anteiligen Bundesmittel (Jahrestranchen) zur eigenen Bewirtschaftung durch die jeweiligen Länder übertragen wurden. Die Länder wurden ermächtigt, die zuständigen Bundeskassen zur **Auszahlung der benötigten Kassenmittel** aus den Verwahrkonten an die zuständigen Landeskassen anzuweisen, sobald diese zur anteiligen Begleichung fälliger Zahlungen benötigt wurden. Abgerufene Finanzhilfen waren spätestens innerhalb von 30 Tagen für im Investitionsprogramm ausgewiesene Investitionsmaßnahmen einzusetzen und an die Zuwendungsempfänger (Träger der Pflegeeinrichtungen) ausbezahlen.
- 99 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat die Finanzhilfen des Bundes in den Haushaltsjahren 2002 bis 2005 jeweils vorfinanziert und dann weitgehend verspätet abgerufen. Aufgrund der laufenden Kreditfinanzierung des Landeshaushalts ist damit ein nicht unerheblicher Zinsschaden entstanden. Der Rechnungshof hat für den genannten Zeitraum folgende Verzögerungen beim Abruf und den darauf beruhenden Zinsschaden unter Berücksichtigung des jeweils abzurufenden Betrages und durchschnittlichen Kreditzinssatzes festgestellt:

Ansicht 35: Zinsschaden infolge verspäteten Abrufs von Bundesmitteln für die Haushaltsjahre 2002 bis 2005

Haushaltsjahr	verspäteter Mittelabruf (Abrufverzögerung)	durchschnittlicher Kreditzinssatz	Zinsschaden
	Tage	v. H.	€
2002	1 243	4,167	81 805,03
2003	375	3,322	22 383,49
2004	331	3,533	20 686,68
2005	159	3,152	10 248,31

Für die Haushaltsjahre 2002 bis 2005 ergibt sich demzufolge bereits ein Zinsschaden von 135 000 €.

Die Senatsverwaltung hat eingewandt, der Schaden sei dadurch ausgeglichen worden, dass sie andererseits Heimträger erfolgreich auf Abführung von Zinsgewinnen in Anspruch genommen hat, die diese aus der vorübergehenden Anlage nicht sofort benötigter Fördermittel erzielt hatten. Diese Auffassung geht fehl. Der dem Land Berlin entstandene Schaden wird nicht durch auf einem anderen Sachverhalt beruhende unverhoffte Einnahmen ausgeglichen.

- 100 Unterlagen über den Zeitpunkt des Abrufs der Finanzhilfen und der Auszahlung an die Zuwendungsempfänger für die Haushaltsjahre 1995 bis 2001 hat die Senatsverwaltung dem Rechnungshof nicht mehr vorlegen können. Sie hat ausgeführt, diese seien nicht aufzufinden und ggf. bereits vernichtet worden, weil sie zu einer derart langen Aufbewahrung nicht verpflichtet sei. Dem steht entgegen, dass der Beginn der Aufbewahrungsfrist für ein über Jahre fortgesetztes Investitionsprogramm in der Regel erst mit dem Ablauf des Jahres beginnt, in dem das letzte Schriftstück des Gesamtvorgangs für das Programm verfasst wird. Eine **vorzeitige Vernichtung der Vorgänge** kam wegen der die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sichernden Dokumentationsfunktion demzufolge nicht in Betracht (vgl. § 66 Abs. 2 und 3 GGO I). Die Senatsverwaltung hat inzwischen zugesagt, künftig eine ordnungsgemäße Aufbewahrung sicherzustellen.

Aufgrund der unzulässigen Vernichtung der Unterlagen lässt sich ein Zinsschaden wegen verspäteten Mittelabrufs für den Zeitraum 1995 bis 2001 nicht ermitteln. Der Rechnungshof geht jedoch davon aus, dass auch in diesem Zeitraum die Mittel mit vergleichbarer Verspätung abgerufen worden sind, sodass ein weiterer Zinsschaden in sechsstelliger Höhe anzunehmen ist.

- 101 Gemäß § 3 Abs. 4 Landespflegeeinrichtungsgesetz i. V. m. § 18 Pflegeeinrichtungsförderungs-Verordnung hat die Senatsverwaltung abschließend die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel zu prüfen. In § 7 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung ist zudem festgelegt worden, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nach

Abschluss der verwaltungsmäßigen **Prüfung der Verwendungsnachweise** in Form eines zusammenfassenden Berichts unterrichtet werden soll. Die Senatsverwaltung ist insoweit ihrer Verpflichtung nur unzureichend nachgekommen. Von den durchgeführten 53 Maßnahmen nach Artikel 52 PflegeVG hatte sie lediglich die Verwendungsnachweise von 16 Maßnahmen geprüft, d. h. nicht einmal ein Drittel der insgesamt zu prüfenden Verwendungsnachweise. Über die Abrechnungspraxis hinaus ist demzufolge auch die unzureichende Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Senatsverwaltung zu beanstanden gewesen.

- 102 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung den Bundesanteil der geförderten Maßnahmen in den Haushaltsjahren 1995 bis 2005 weitgehend vorfinanziert hat, obwohl eine zeitnahe Erstattung durch Abruf der Bundesmittel vorgesehen und möglich war. Dadurch ist es allein in den Jahren 2002 bis 2005 zu einem Zinsschaden für den Landeshaushalt von 135 000 € gekommen. Die Senatsverwaltung hat damit gegen den Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen (§ 34 Abs. 1 LHO) verstoßen. Darüber hinaus ist sie der gesetzlichen Verpflichtung, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel zu prüfen, bislang nur unzureichend nachgekommen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales bei künftigen Finanzhilfen des Bundes die fälligen Mittel ohne zeitliche Verzögerung abrufen, um finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt zu vermeiden. Er erwartet ferner, dass sie eine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung sicherstellt.

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

1. Mängel und Versäumnisse bei der Förderung des Vereins Geisteswissenschaftliche Zentren Berlin e. V.

Das Land Berlin fördert seit dem Jahr 1996 den Verein Geisteswissenschaftliche Zentren Berlin e. V. als außeruniversitäre Forschungseinrichtung. Grundlegende Fragen der Finanzierung der Unterbringung der Geisteswissenschaftlichen Zentren sind nicht geklärt. Auch hat die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung die Verwendungsnachweise des Vereins seit dem Jahr 2005 nicht mehr geprüft. Die Grundsätze für eine wirtschaftliche und sparsame sowie auf die Erfüllung satzungsgemäßer Aufgaben gerichtete Verwendung der Zuwendungen werden von dem Verein seit Jahren missachtet.

103 Die aus der ehemaligen Akademie der Wissenschaften der Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen und auf Empfehlung des Wissenschaftsrats in **Geisteswissenschaftliche Zentren** (nachfolgend: GZ oder Zentren) überführten Geisteswissenschaftlichen Forschungsschwerpunkte werden von Vereinen getragen, um die weitgehende Unabhängigkeit in der Forschungsarbeit und die Mitwirkung anderer wissenschaftlicher Einrichtungen zu gewährleisten. Ende 1995 wurde in Berlin der Verein Geisteswissenschaftliche Zentren Berlin e. V. (nachfolgend: GWZ oder Verein) gegründet. Im GWZ sind die drei Berliner GZ - Zentrum für Literatur- und Kulturforschung (ZfL), Zentrum für Allgemeine Sprachwissenschaft (ZAS) und Zentrum Moderner Orient (ZMO) - mit insgesamt über 100 Mitarbeitern zusammengeführt worden. Die Zentren selbst besitzen keine eigene Rechtsfähigkeit. Ihre Aufgabe ist es, auf den jeweiligen Gebieten zu forschen (§ 2 Abs. 1 der Vereinssatzung vom 02.06.03).

104 Der Verein wird als außeruniversitäre Forschungseinrichtung seit dem Jahr 1996 vom Sitzland Berlin im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung institutionell gefördert. Die **Zuwendungen** sind zweckgebunden und im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben zur Deckung der zuwendungsfähigen Betriebsausgaben einzusetzen. Der Verein selbst erhebt keine Beiträge. Im Jahr 2005 hat der Wissenschaftsrat die Arbeit der GZ begutachtet und alle drei Zentren für erhaltenswert befunden. Das Land Berlin hat daraufhin gegenüber dem Bund zugesagt, den GWZ auch weiterhin institutionell zu fördern. Die Forschungsprogramme der GZ finanziert seit dem Jahr 2008 das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Rahmen der Förderinitiative „Freiraum für die Geisteswissenschaften“. Die Förderung durch das Bundesministerium ist zunächst auf sechs Jahre befristet.

- 105 Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung bewilligt die Zuwendungen an den GWZ, die seit Jahren unverändert jährlich 2,24 Mio. € betragen. Diese Mittel werden im Haushaltsplan von Berlin jedoch seit dem Jahr 2006 nicht mehr als Zuwendungen nach §§ 23/44 LHO ausgewiesen, sondern sind nunmehr im nach dem Hochschulvertrag an die Humboldt-Universität zu Berlin (HU) zu gewährenden Zuschuss enthalten. Die HU zahlt die Mittel an den Verein auf Abruf in monatlichen Teilbeträgen aus. Dadurch wird im Haushaltsplan von Berlin gegenwärtig nicht deutlich, dass der Verein als Stelle außerhalb der Verwaltung Berlins über Zuwendungen gefördert wird.
- 106 Berlin sorgt als Sitzland im Rahmen der institutionellen Förderung für die **Unterbringung** der GZ. Die Verwaltung des Vereins, das ZfL und das ZAS waren seit dem Jahr 1997 mietfrei in einem von der HU verwalteten landeseigenen Gebäude in der Jägerstraße untergebracht. Dieses Gebäude hat Berlin im Jahr 2006 an den Bund verkauft. Der GWZ hat daraufhin von der HU gemietete Räume in der Schützenstraße bezogen, obwohl die HU das Mietverhältnis wegen der hohen Mietkosten Ende 2006 hatte beenden wollen und die Räume bereits freigezogen hatte. Die zunächst als Übergangslösung vorgesehene Unterbringung des GWZ in den von der HU gemieteten Räumen besteht fort, weil angabegemäß ein landeseigenes Gebäude nicht zur Verfügung steht. Die HU hat den Mietvertrag zunächst bis Ende 2010 verlängert.
- 107 Die jährliche Kaltmiete von 410 000 € für die vom GWZ genutzten Räume finanziert seit Ende 2006 die HU. Sie hat außerdem die im Zusammenhang mit dem Umzug des GWZ erforderlichen Ausgaben von 125 000 € für bauliche Maßnahmen in den Räumen der Schützenstraße getragen. Dies betrifft u. a. den Einbau eines Phonetiklabors für das ZAS und die Verlagerung bzw. den Umbau der Hebelschubanlage für die Bibliotheken des GWZ. Die Ausgaben werden aus dem Grundhaushalt der HU und damit zulasten der Mittel für Lehre und Forschung geleistet. Der Verein selbst trägt lediglich die Betriebskosten für die gemieteten Räume. Eine von der HU angestrebte Verwaltungsvereinbarung mit dem GWZ, in der Pflichten aus der Nutzung der Mieträume geregelt sind, hat der GWZ nicht unterzeichnet. Damit liegen die Risiken aus der Veränderung und Nutzung des Mietgegenstands bei der HU als Mieter dieser Räume.
- 108 Das ZMO ist im Oktober 1997 in ein landeseigenes Gebäude in Berlin-Nikolassee gezogen. Es handelt sich dabei um eine vom Architekten Hermann Muthesius im englischen Landhausstil errichtete Villa, die - wie auch die 8 340 m² umfassende Gartenanlage - unter Denkmalschutz steht. Wenige Räume der Villa werden auch noch von dem Historische Kommission e. V. genutzt. Die für Forschung zuständige Senatsverwaltung hat mit dem GWZ am 12. Januar 1998 für das gesamte Grundstück eine unbefristete Nutzungs- und Bewirtschaftungsvereinbarung geschlossen. Danach nutzt der Verein Grundstück und Gebäude mietfrei, hat im Gegenzug jedoch die im Rahmen der Nutzung anstehenden Pflichten, wie z. B. die Ver-

kehrssicherungspflicht, für das Land Berlin zu erfüllen. Der Erhalt und die Pflege des denkmalgeschützten Gebäudes und der Gartenanlage gehören nicht zu den Aufgaben des Vereins. Dennoch hat er im Jahr 2005 ein denkmalpflegerisches Handlungskonzept für die Gartenanlage erarbeitet. In den letzten Jahren hat er fast 55 000 € aus den vom Land Berlin für Betriebsausgaben gewährten Zuwendungen u. a. für das Erstellen eines Baumkatasters, Wegereinigungsarbeiten, das Entfernen von Baumsämlingen und Neupflanzungen eingesetzt. Dennoch verwildert die unter Denkmalschutz stehende Gartenanlage immer mehr, weil die Finanzierung des Erhalts und der Pflege der Gartenanlage nicht geklärt ist.

109 Mit Gründung des GWZ im Jahr 1995 ist für die drei Zentren eine **gemeinsame Verwaltung** geschaffen worden. Neben dem Verwaltungsleiter, der auch Aufgaben als Geschäftsführer für den Verein wahrnimmt, sind derzeit weitere vier Mitarbeiter in der Verwaltung beschäftigt. Dennoch nehmen die drei Zentren selbst eine Vielzahl von Verwaltungsaufgaben wahr. Dies betrifft vor allem die Beschaffung von Ausstattungen und Verbrauchsmaterialien, von IT und Software sowie die Organisation von Dienstreisen einschließlich Beschaffung von Fahrausweisen. Interne Regelungen zur Abgrenzung der von der gemeinsamen Verwaltung zu erbringenden Leistungen und den von den Zentren selbst zu erledigenden Verwaltungsaufgaben sind nicht vorhanden.

110 Die Senatsverwaltung gibt mit den Zuwendungsbescheiden und der Bewilligung von Mitteln zur Deckung der zuwendungsfähigen Betriebsausgaben sowie der Genehmigung des Wirtschaftsplans dem GWZ Grundsätze für die **Bewirtschaftung** und Abrechnung der Zuwendungen vor. Danach sind die Mittel zweckgebunden und im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.

Der GWZ hat in den letzten Jahren Maßnahmen und Aufgaben aus Zuwendungen finanziert, die nicht im Einklang mit diesen Vorgaben stehen:

- Für die Prüfung des Jahresabschlusses durch einen Wirtschaftsprüfer rechnet der GWZ jährlich etwa 7 500 € ab. Seit dem Jahr 2002 sind bei institutioneller Förderung Ausgaben für unabhängige Prüfungseinrichtungen nur zuwendungsfähig, wenn die Prüfung des Jahresabschlusses gesetzlich vorgeschrieben oder aus besonderen Gründen geboten ist (Nr. 2.8 AV § 44 LHO). Bei Vereinen, wie dem GWZ, besteht eine gesetzliche Prüfungspflicht regelmäßig nicht. Auch hat die Senatsverwaltung überzeugende Gründe für die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer nicht dargetan. Dennoch hat sie die Ausgaben für den Wirtschaftsprüfer im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nicht beanstandet.
- Der Verwaltungsleiter des GWZ hat gemeinsam mit einer Mitarbeiterin des ZfL im Jahr 2006 ein Buch herausgegeben. Für die Herstellung und die Präsentation des Buches sind mindestens 16 000 € aus Zuwendungsmitteln des Landes Berlin finanziert worden. Ein Bezug

der Publikation zu den aktuellen Forschungsthemen der GZ ist nicht zu erkennen. Darüber hinaus hat der Verein im Jahr 2006 vom Verlag insgesamt 350 Exemplare dieses Buches für über 8 000 € gekauft und den weit überwiegenden Teil der Bücher für repräsentative Zwecke kostenlos abgegeben. Aus dem Verkauf der Bücher hat er keine nennenswerten Einnahmen erzielt.

- Bereits im Jahr 2003 hat der GWZ begonnen, die denkmalgeschützte Wiederherstellung des Mittelhofs der vom ZMO genutzten Villa zu dokumentieren und darüber zu publizieren. In diesem Zusammenhang hat der GWZ im Jahr 2006 den Druck einer Broschur mit 500 Exemplaren aus Zuwendungsmitteln bezahlt. Auch insoweit ist kein Bezug zu den Forschungsthemen der GZ herstellbar.
- Der GWZ hat wiederholt Ausgaben in Zusammenhang mit der Gründung von Fördervereinen der Zentren übernommen. Obwohl die für Forschung zuständige Senatsverwaltung bereits im Jahr 2001 für eine Vereinsgründung abgerechnete Aufwendungen von knapp 4 500 € als nicht zuwendungsfähig beurteilt hatte, sind in den Jahren 2006 bis 2008 weiterhin Ausgaben für die Registereintragung, für Gründungsfeierlichkeiten, für Veranstaltungen und für die Gestaltung von Signets und Briefbögen zweier Fördervereine aus dem Haushalt des GWZ finanziert worden.
- Aufträge für Lieferungen und Leistungen schreiben der GWZ bzw. die Zentren überwiegend nicht aus. Auch werden bei freihändiger Vergabe nicht immer mehrere Kostangebote eingeholt. Seit Jahren werden Aufträge für die künstlerische und grafische Gestaltung bzw. für den Druck von Publikationen an dieselben Auftragnehmer vergeben. Hard- und Software beschafft jedes Zentrum selbst, ohne sich mit den übrigen Zentren und der Verwaltung abzustimmen.

111 Die Senatsverwaltung hat als Zuwendungsgeber die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der von ihr gewährten Zuwendungen zu prüfen. Der Verein hat über die Verwendung der Mittel innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushalts- oder Wirtschaftsjahres einen Nachweis vorzulegen. Bis zum zweiten Halbjahr 2008 hatte die Senatsverwaltung die **Verwendungsnachweise** des GWZ lediglich bis einschließlich des Jahres 2004 geprüft. Die Prüfung des Verwendungsnachweises für das Jahr 2004 erfolgte erst im zweiten Halbjahr 2006, weil dieser vom Verein verspätet vorgelegt wurde. Auch die Verwendungsnachweise für die Jahre 2005 und 2006 hat der GWZ nicht fristgerecht erstellt.

112 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Förderung des GWZ in Millionenhöhe nicht im Haushaltsplan von Berlin ausgewiesen wird und die HU Mietaufwendungen für die Unterbringung des Zuwendungsempfängers GWZ zulasten ihrer Mittel für Lehre und Forschung trägt. Er hat kritisiert, dass die Senatsverwaltung Aufwendungen des Vereins für die Pflege der denkmalgeschützten Gartenanlage in Berlin-Nikolassee als zuwendungs-

fähig anerkannt hat und keine grundsätzliche Lösung zur Finanzierung der zum Erhalt des Gartens notwendigen Leistungen anstrebt. Zugleich hat er die Senatsverwaltung darauf hingewiesen, dass die ausstehenden Prüfungen der Verwendungsnachweise mit Blick auf die beim GWZ festgestellte zum Teil unwirtschaftliche und nicht ordnungsgemäße Mittelverwendung umgehend durchzuführen sind. Er hat ferner beanstandet, dass beim Verein gleichartige Verwaltungsleistungen von mehreren Stellen erbracht und Synergieeffekte durch eine gemeinsame Verwaltung kaum genutzt werden.

- 113 Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung hat mitgeteilt, dass beabsichtigt sei, die Zahlungen an den GWZ vom Haushaltsjahr 2010 an wieder als Zuwendungen im Haushaltsplan von Berlin auszuweisen. Zu den Mietausgaben für den GWZ hat sie eingewandt, dass die HU diese nicht aus dem Grundhaushalt der Universität, sondern aus dem Verkaufserlös für das Grundstück Jägerstraße leiste. Im Übrigen sei die Frage der Finanzierung des Erhalts und der Pflege der denkmalgeschützten Gartenanlage in Berlin-Nikolassee geklärt. Aufgrund der zwischen dem Land Berlin und dem GWZ am 12. Januar 1998 geschlossenen Nutzungs- und Bewirtschaftungsvereinbarung habe der Verein die Kosten zu tragen.
- 114 Die Einwände der Senatsverwaltung überzeugen nicht. Nach dem zwischen dem Land Berlin und der HU für die Jahre 2006 bis 2009 geschlossenen Hochschulvertrag steht bei dinglichen Verfügungen über die zum 1. Januar 1997 der Hochschule zur Nutzung übertragenen, jedoch im Landeseigentum verbliebenen Grundstücke der Erlös der nutzungsberechtigten Hochschule zu. Dieser ist vorrangig für investive und kofinanzierte investive Maßnahmen einzusetzen. Besondere Verfügungen, nach denen die HU verpflichtet ist, aus dem für die Jägerstraße erzielten Verkaufserlös Mietausgaben für den Zuwendungsempfänger GWZ zu leisten, bestehen nicht. Angabegemäß zahlt die HU die Miete auch nicht aus dem Verkaufserlös. Die Regelungen der Nutzungs- und Bewirtschaftungsvereinbarung für das Grundstück in Berlin-Nikolassee umfassen zwar die Übernahme der Verkehrssicherungspflicht und der Pflichten nach dem Straßenreinigungsgesetz, nicht aber die Verpflichtung zur Pflege der denkmalgeschützten Gartenanlage mit einem über Jahre gewachsenen Pflanzen- und Baumbestand, die bestimmten gestalterischen Vorgaben unterliegt.
- 115 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung**
- **dafür Sorge trägt, dass die Förderung des GWZ wieder im Haushaltsplan von Berlin ausgewiesen wird,**
 - **die Finanzierung der Unterbringung der GZ und der Verwaltung des Vereins im Rahmen der institutionellen Förderung sicherstellt,**

- Regelungen zur Finanzierung des Erhalts und der Pflege der denkmalgeschützten Gartenanlage trifft,
- darauf hinwirkt, dass die Verwaltungsaufgaben beim GWZ effizient unter Nutzung der geschaffenen Strukturen erledigt und die Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam verwendet werden sowie
- die Prüfung der Verwendungsnachweise zeitnah durchführt.

2. Mängel und Versäumnisse bei der Feststellung von BAföG-Leistungen

Die für das Schüler-BAföG zuständigen Ämter für Ausbildungsförderung haben Leistungsansprüche nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in erheblichem Umfang fehlerhaft ermittelt und Prüfungen zur Einkommens- und Vermögensanrechnung häufig unterlassen. Von den festgestellten Rückforderungsansprüchen von über 2,7 Mio. € haben die Ämter bislang nur knapp 1,3 Mio. € eingezogen. Die Unzulänglichkeiten lassen finanzielle Schäden in Millionenhöhe befürchten.

116 Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) regelt die staatliche Unterstützung für die Ausbildung von Schülern und Studierenden. Förderungsfähig sind Ausbildungen an allgemein- und berufsbildenden Schulen und Kollegs (**Schüler-BAföG**) sowie an Akademien und Hochschulen einschließlich dort geforderter Praktika (Studierenden-BAföG). Die Zahlungen nach dem BAföG werden zu 65 v. H. vom Bund und zu 35 v. H. von den Ländern finanziert.

117 In Berlin nehmen drei bezirkliche **Ämter für Ausbildungsförderung** (Afö-Ämter) sowie das Studentenwerk Berlin die Aufgaben nach dem BAföG wahr. Während für Auskünfte und Antragsbearbeitung beim Studierenden-BAföG das Studentenwerk Berlin zuständig ist, sind es beim Schüler-BAföG die regionalen Afö-Ämter Charlottenburg-Wilmersdorf, Lichtenberg und Pankow. Vom Afö-Amt Charlottenburg-Wilmersdorf wird ferner zentral für das gesamte Bundesgebiet die Förderung für Auslandsstudien und -praktika in Italien bearbeitet. Oberste Landesbehörde für das BAföG ist die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung.

- 118 Die bezirklichen Afö-Ämter bearbeiteten laut EDV-Listen zum Zeitpunkt der Prüfung 19 313 Fälle:

Ansicht 36: Fallzahlen der Afö-Ämter

Afö-Amt	Fallzahl	darunter aktuelle Zahlungsfälle
Charlottenburg-Wilmersdorf	11 833	6 275
Lichtenberg	5 023	2 351
Pankow	2 457	1 246

Dabei handelt es sich um aktuelle Zahlungsfälle der monatlich an Schüler und Kollegiaten zur Auszahlung kommenden BAföG-Leistungen und im Wesentlichen um Vorgänge, in denen BAföG-Leistungen zu Unrecht oder überhöht ausgezahlt (4 111 Überzahlungsfälle) oder Leistungen nicht endgültig festgestellt und unter dem Vorbehalt der Rückforderung (4 639 Vorbehaltsfälle) gewährt wurden.

Der Rechnungshof hat in den Jahren 2007 und 2008 in den drei Afö-Ämtern **Antragsbearbeitung, Leistungsgewährung und Aktenführung** in ca. 3 v. H. der geführten Fälle geprüft. Im Einzelnen hat er u. a. untersucht, ob Antragsteller förderungsfähig sind, der Bedarf unter Anrechnung von Eigenleistungen und Leistungen von Unterhaltsberechtigten zutreffend festgestellt wurde, bestehende Rückforderungsansprüche zeitnah verfolgt und unter dem Vorbehalt der Rückforderung gewährte Leistungen mit dem Ziel der endgültigen Feststellung ordnungsgemäß bearbeitet wurden.

- 119 Die Afö-Ämter bearbeiten die Vorgänge vielfach nicht mit der gebotenen Sorgfalt. Sie haben häufig
- das Einkommen des Auszubildenden, der Unterhaltsberechtigten und der Geschwister nicht zutreffend ermittelt und bei der Bedarfsfeststellung angerechnet,
 - das Vermögen des Auszubildenden bei den Berechnungen außer Acht gelassen,
 - steuerliche und sonstige Freibeträge nicht ordnungsgemäß berücksichtigt sowie
 - notwendige Nachweise für die Bedarfsfeststellung nicht angefordert.

Infolge der mangelhaften Antragsbearbeitung und Aktenführung sind in nahezu 25 v. H. der beanstandeten Fälle rechtswidrig zu hohe, aber auch zu niedrige BAföG-Leistungen gewährt worden. Die Höhe der Fehlerquote war bei den geprüften Akten sehr unterschiedlich. Während sie in Pankow bei 9 v. H. lag, belief sie sich in Lichtenberg auf 18 v. H. und in Charlottenburg-Wilmersdorf sogar auf 40 v. H.

- 120 Nach § 11 BAföG wird Ausbildungsförderung für den Lebensunterhalt und die Ausbildung geleistet (Bedarf). Auf den Bedarf sind das Einkommen des Auszubildenden sowie Einkommen seines Ehegatten und seiner Eltern in dieser Reihenfolge anzurechnen. Vermögen der Auszubildenden ist nach Maßgabe der §§ 27 bis 30 BAföG anzurechnen. Vermögen bis zu 5 200 € bleibt für den Auszubildenden anrechnungsfrei.

Auf Veranlassung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung wird seit dem Jahr 2000 ein **Datenabgleich über Einkommen aus Kapitalvermögen** für alle Auszubildenden, die Ausbildungsförderung nach dem BAföG erhalten, beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)¹ durchgeführt. Rechtsgrundlage für dieses Verfahren ist § 45d Abs. 2 EStG, wonach das BZSt berechtigt ist, die ihm vom Afö-Amt mitgeteilten Daten mit den dort vorhandenen Daten abzugleichen und die Ergebnisse dem Afö-Amt zu übermitteln. Übersteigen die Einnahmen aus Kapitalvermögen des Auszubildenden einen festgelegten Betrag, hat das Afö-Amt zu prüfen, inwieweit Leistungen nach dem BAföG rechtmäßig erbracht wurden bzw. erbracht werden. Der Auszubildende ist aufzufordern, eine Erklärung zu seinen Einkünften aus Kapitalvermögen und zu seinem Vermögen abzugeben, damit der Sachverhalt im Rahmen einer Anhörung gemäß § 24 SGB X aufgeklärt werden kann. Gegebenenfalls sind bisherige Bewilligungsbescheide aufzuheben und unberechtigt bezogene BAföG-Leistungen zurückzufordern.

- 121 Die Afö-Ämter haben vom BZSt für die Förderungszeiträume 2000 bis 2006 3 081 Meldungen erhalten, dass BAföG-Empfänger Einkommen aus Kapitalvermögen erzielt haben, dessen Höhe den festgelegten Betrag übersteigt. Sie sind jedoch nur zwei Dritteln der Meldungen nachgegangen, 1 027 Meldungen wurden nicht bearbeitet.

¹ hervorgegangen aus dem bis zu seiner Aufteilung zum 01.01.06 zuständigen Bundesamt für Finanzen

Ansicht 37: Entwicklung der nach dem Datenabgleich gemeldeten und bearbeiteten Fälle

Jahr	Charlottenburg-Wilmersdorf		Lichtenberg		Pankow		Afö-Ämter insgesamt	
	gemeldet	bearbeitet	gemeldet	bearbeitet	gemeldet	bearbeitet	gemeldet	bearbeitet
2000	320	227	121	44	81	53	522	324
2001	331	259	149	44	63	52	543	355
2002	303	231	149	88	56	46	508	365
2003	302	228	156	103	69	57	527	388
2004	237	172	122	1	47	40	406	213
2005	167	132	89	66	31	30	287	228
2006	163	14	83	39	42	32	288	85
ohne Angabe		53 ¹		43				96
Summe	1 823	1 316	869	428	389	310	3 081	2 054

¹ Es ist nicht auszuschließen, dass es sich um Fälle vor dem Jahr 2000 handelt.

Die Afö-Ämter führen keine vollständigen Übersichten über den Bearbeitungsstand der Meldungen des BZSt. Daher war es praktisch unmöglich, einen umfassenden Überblick über Rückforderungsansprüche, zurückgezahlte Beträge, erhobene Widersprüche gegen Rückforderungsbescheide, eingeleitete Ordnungswidrigkeitenverfahren oder die Abgabe von Fällen an die Staatsanwaltschaft zu erlangen. Auch ein Abgleich zwischen den vom BZSt gemeldeten und den bearbeiteten Fällen war nicht mehr möglich, weil die Meldelisten von den Afö-Ämtern Pankow (2000 bis 2004) und Charlottenburg-Wilmersdorf (2000 bis 2002) bereits vernichtet wurden und vom Afö-Amt Charlottenburg-Wilmersdorf ersatzweise geführte Excel-Dateien nicht vollständig waren. Zwar melden die Afö-Ämter der Senatsverwaltung jährlich, in wie vielen Fällen und in welcher Höhe Rückforderungsansprüche geltend gemacht werden können. Die Angaben stimmen jedoch nicht mit den in den Afö-Ämtern geführten Aufzeichnungen überein. Während danach über 1 000 Meldungen des BZSt bisher nicht bearbeitet worden sind, weisen die der Senatsverwaltung vorgelegten Übersichten lediglich 530 unbearbeitete Meldungen aus.

Bei den mehr als 2 000 aufgrund der Meldung des BZSt überprüften Fällen haben die Afö-Ämter festgestellt, dass ca. 800 Auszubildende aufgrund zumeist fehlerhafter oder unvollständiger Angaben über ihr Vermögen zum Teil über mehrere Jahre zu Unrecht oder überhöht gefördert worden sind. Die überzahlten Leistungen betragen mehr als 2,7 Mio. €. Überträgt man dieses Ergebnis auf die bisher nicht bearbeiteten Meldungen des BZSt, dürfte es zu weiteren Überzahlungen von etwa 1 Mio. € gekommen sein. Aufgrund der Bearbeitungsrückstände ist nicht auszuschließen, dass Rückforderungsansprüche nicht mehr durchgesetzt werden können.

- 122 Von den festgestellten Rückforderungsansprüchen von über 2,7 Mio. € haben die Afö-Ämter bislang nur knapp 1,3 Mio. € eingezogen. Bei mehr als 400 Auszubildenden ist das Verfahren noch nicht abgeschlossen, weil das Afö-Amt u. a. über eingelegte Widersprüche noch nicht entschieden hat, Klageverfahren anhängig oder Ratenzahlungen vereinbart worden sind.

Ansicht 38: Rückforderungsansprüche und Zahlungseingänge

Afö-Amt	Rückforderungsansprüche	Zahlungseingänge
	- € -	
Charlottenburg-Wilmersdorf	1 903 612,18	869 379,27
Lichtenberg	527 440,77	190 492,95
Pankow	308 038,00	224 893,72

- 123 In den Fällen rechtswidrig bezogener BAföG-Leistungen ist das Afö-Amt neben der Rückforderung der Leistungen auch verpflichtet, die Erschleichung von Sozialleistungen von Amts wegen zu ahnden. Dabei obliegt ihm die Prüfung, ob vorsätzlich oder fahrlässig Fehl- und Falschangaben zu den Einkünften und zum Vermögen gemacht worden sind, ob dies als Ordnungswidrigkeit nach § 58 BAföG zu verfolgen oder der Vorgang wegen des Verdachts einer Straftat an die Staatsanwaltschaft abzugeben ist.

Während das Afö-Amt Lichtenberg grundsätzlich prüft, ob eine Ordnungswidrigkeit vorliegt oder eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft angezeigt ist, haben es das Afö-Amt Pankow bis zum Jahr 2004 und das Afö-Amt Charlottenburg-Wilmersdorf bis zum Jahr 2005 unterlassen, **Ordnungswidrigkeitenverfahren** einzuleiten oder entsprechende Vorgänge an die Staatsanwaltschaft abzugeben. Beide Afö-Ämter haben dies mit ständiger Arbeitsüberlastung begründet. Die Antragsbearbeitung und zeitnahe Feststellung von Leistungsansprüchen nach dem BAföG habe weder die Prüfung und Durchführung von Ordnungswidrigkeitenverfahren noch die Abgabe von Vorgängen an die Staatsanwaltschaft zugelassen.

- 124 Die Afö-Ämter haben Leistungen unter dem **Vorbehalt der Rückforderung** zu gewähren, wenn der Bedarf eines Antragstellers zum Zeitpunkt der Antragsbearbeitung nicht endgültig festgestellt werden kann. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn der Auszubildende einen Antrag auf Minderung der Einkommensanrechnung (§ 24 Abs. 3 BAföG) gestellt hat, maßgebende Steuerbescheide aber noch nicht vorliegen und Einkommen des Unterhaltsberechtigten bzw. des Auszubildenden nicht abschließend ermittelt werden kann. In diesen Fällen haben die Afö-Ämter den Leistungsempfänger anzuhalten, das maßgebliche Einkommen baldmöglichst nachzuweisen, die erforderlichen Unterlagen anzufordern und den Vorbehalt zeitnah aufzulösen.

Dennoch haben die Afö-Ämter entsprechende Fälle über Jahre nicht bearbeitet und Wiedervorlagetermine verstreichen lassen, obwohl alle notwendigen Unterlagen teilweise bereits seit dem Jahr 2000 in den Akten vorhanden waren. Dadurch sind die Bearbeitungsrückstände stets angewachsen.

Die Afö-Ämter Charlottenburg-Wilmersdorf und Lichtenberg lösen Vorbehalte regelmäßig erst auf, wenn die Förderung abgeschlossen ist, d. h. nach Abbruch oder Abschluss der Ausbildung. Stichproben im Afö-Amt Lichtenberg haben ergeben, dass dort selbst Vorbehalte aus dem Jahr 1999 noch nicht aufgelöst sind. Im Übrigen haben die Afö-Ämter Charlottenburg-Wilmersdorf und Lichtenberg nicht durchgängig Leistungen unter den Vorbehalt der Rückforderung gestellt, obwohl aufgrund fehlender Unterlagen eine endgültige Feststellung des Bedarfs nach dem BAFöG nicht möglich war.

125 Der Rechnungshof hat

- die fehlerhafte Antragsbearbeitung kritisiert, rechtswidrig bewilligte Leistungen beanstandet und die Afö-Ämter aufgefordert, die Leistungen neu festzusetzen, zu Unrecht gezahlte Beträge zurückzufordern und ggf. Nachzahlungen zu veranlassen,
- beanstandet, dass die Afö-Ämter Meldungen des BZSt nicht zeitnah bearbeiten, keine vollständigen Übersichten über den Bearbeitungsstand führen und Rückforderungsansprüche nicht konsequent verfolgen,
- für unter dem Vorbehalt der Rückforderung bewilligte Leistungen gefordert, die Vorgänge zwecks zeitnaher Auflösung des Vorbehalts regelmäßig wiedervorzulegen, die Rückstände abzubauen und künftig eine regelmäßige und zeitnahe Bearbeitung sicherzustellen,
- die Afö-Ämter Charlottenburg-Wilmersdorf und Pankow auf die Pflicht hingewiesen, bei Verstößen gegen Mitwirkungs- und Mitteilungspflichten oder falschen Angaben der Antragsteller die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens oder die Abgabe des Vorgangs an die Staatsanwaltschaft in jedem Einzelfall zu prüfen und sich bei ihrer Ermessensausübung nicht von sachfremden Erwägungen, wie z. B. Personalmangel, leiten zu lassen.

126 Der Rechnungshof hat auch die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung über die Prüfungsergebnisse bei den Afö-Ämtern unterrichtet und sie aufgefordert, insbesondere die im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Meldungen des BZSt sowie der Verfolgung von Betrugsfällen bestehenden Probleme mit den Afö-Ämtern zu erörtern, um ein rechtmäßiges und einheitliches Verwaltungshandeln zu erreichen. Er hat angeregt, den Schulungsbedarf zu ermitteln und entsprechende Schulungen anzubieten.

- 127 Das Afö-Amt Pankow hat Fehler eingeräumt. Es hat zugesagt, bei Fällen, in denen falsche Angaben zum Einkommen und Vermögen festgestellt werden, künftig zu prüfen, ob ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einzuleiten oder eine Strafanzeige zu erstatten ist. Das Afö-Amt Lichtenberg hat zwischenzeitlich zur Bearbeitung und Aufarbeitung der Vorbehaltsfälle eine zusätzliche Stelle geschaffen. Gleichzeitig haben personelle und organisatorische Umstrukturierungen im Afö-Amt stattgefunden. Die offenen Vorgänge sollen kontinuierlich aufgearbeitet werden.
- 128 Die Senatsverwaltung hat ausgeführt, dass sie ihre Rolle in der Rechtsaufsicht und Einflussnahme auf die einheitliche Anwendung des geltenden Rechts sehe. Sie dringe zwar auf eine zügige Bearbeitung und den Abbau von Bearbeitungsrückständen, habe jedoch keinen Einfluss auf innerbezirkliche Verfahren und Abläufe. Sie habe den Ämtern seit Februar 2000 Regelungen und Informationen zur Verfügung gestellt, um ein möglichst einheitliches Vorgehen bei der Ahndung von Ordnungswidrigkeiten zu erreichen, und bemühe sich um Klärung der in der Verwaltungspraxis entstandenen Fragen. Seit dem Jahr 1999 informiere sie die Ämter bezüglich der rechtlichen Fragen der Vermögensanrechnung, u. a. durch entsprechende Erlasse. Ferner leiste sie Unterstützung bei schwierigen Einzelfallprüfungen. Sie biete den Ämtern regelmäßig an, Schulungen am konkreten Praxisfall vor Ort durchzuführen. Die Afö-Ämter Charlottenburg-Wilmersdorf und Pankow hätten von dieser Möglichkeit seit dem Jahr 2005 keinen Gebrauch gemacht.
- 129 **Der Rechnungshof fordert die Bezirksämter auf sicherzustellen, dass die Afö-Ämter**
- **Leistungsansprüche korrekt feststellen,**
 - **die Bearbeitungsrückstände abbauen und Vorgänge künftig regelmäßig und zeitnah bearbeiten,**
 - **festgestellte Rückforderungsansprüche konsequent verfolgen sowie**
 - **bei Verstoß gegen die Mitwirkungs- und Mitteilungspflichten oder falschen Angaben die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens prüfen und bei Verdacht einer Straftat die Vorgänge an die Staatsanwaltschaft abgeben.**

Darüber hinaus erwartet er, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung verstärkt auf die einheitliche Rechtsanwendung in den Bezirken Einfluss nimmt.

E. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Wohnen und Verkehr)

1. Schäden und Nutzungsbeeinträchtigungen durch nicht sachgerechte Dachabdichtungsarbeiten an Sporthallen eines Oberstufenzentrums

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat im Jahr 2007 Dachabdichtungsarbeiten an der Doppelsporthalle des Oberstufenzentrums Handel 1 nicht sachgerecht vorbereitet und ausgeführt. Die dadurch an dem Gebäude entstandenen gravierenden Wasserschäden und Schadstoffkontaminationen haben den Schulbetrieb erheblich beeinträchtigt. Die Schadstoff- und Schadensbeseitigung hat Ausgaben von 128 000 € ausgelöst.

130 Aufgrund von **Feuchtigkeitsschäden in der Doppelsporthalle** (Sporthalle 1 und 2) des Oberstufenzentrums (OSZ) Handel 1 in der Wrangelstraße hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung seit dem Jahr 2002 wiederholt Sanierungsarbeiten an diesem Gebäude durchgeführt. Dadurch konnte der Sportbereich (Hallen und Außenanlagen) bereits im Jahr 2004 nur eingeschränkt genutzt werden. Erneut aufgetretene Feuchtigkeitsschäden haben die Senatsverwaltung im Oktober 2007 u. a. zu Dachabdichtungsarbeiten veranlasst, die am 21. Dezember 2007 beendet sein sollten, um die Sporthalle noch im Schuljahr 2007/2008 bestimmungsgemäß nutzen zu können. Der Rechnungshof hat anlässlich einer Ortsbesichtigung am 18. Februar 2008 festgestellt, dass in der Sporthalle 1 aufgrund von Feuchtigkeitseinwirkungen Stoßfugenverbindungen des Sportbodenbelags aufgerissen waren und sich der Bodenbelag teilweise von der aufgequollenen Trägerschicht (Spanplatten) abgelöst hatte. Die Sporthalle 2 war wegen Dekontaminationsarbeiten gesperrt.

Der Rechnungshof hat die Schäden zum Anlass genommen, die Aufgabenerfüllung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei der Vorbereitung und Ausführung der Bauunterhaltungsmaßnahme zu prüfen und berichtet über das Ergebnis.

131 Das OSZ Handel 1 ist nach eigener Darstellung nicht nur das älteste OSZ (Eröffnung 1979), sondern mit über 6 000 Schülerinnen und Schülern auch die größte Schule Deutschlands. Der Schulkomplex umfasst einen in den Jahren 1977 bis 1979 errichteten Schulneubau mit Doppelsporthalle und einen für schulische Zwecke umgebauten Kasernenaltbau aus dem Jahr 1878.

Die bauliche Unterhaltung des Schulgebäudes wird aus öffentlichen Mitteln finanziert und liegt in der Verantwortung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Zur Gewährleistung eines wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Haushaltsmitteln (§ 7 LHO) hat die Senatsverwaltung auch

bei Bauunterhaltungsmaßnahmen vor der Vergabe von Leistungen zu prüfen, ob die Vorbereitungen für die Bauaufgabe abgeschlossen und demnach alle Voraussetzungen für eine fach- und termingerechte Bauausführung erfüllt sind (Abschnitt II Nr. 29 ABau). Die Vorbereitung von Bauunterhaltungsmaßnahmen ist erst abgeschlossen, wenn die notwendigen vorbereitenden Untersuchungen des Bestands gerade auch im Hinblick auf zu vermutende Schadstoffbelastungen durchgeführt und die Untersuchungsergebnisse - soweit erforderlich - in der Planung berücksichtigt sind. Unterhaltungsmaßnahmen sind im Weiteren insbesondere so vorzubereiten und auszuführen, dass die baulichen Anlagen einschließlich der Installationen in einen ordnungsgemäßen Zustand gesetzt werden (vgl. Abschnitt I Nr. 3 ABau).

- 132 Die Doppelsporthalle ist mit einem Flachdach versehen. Dieses besteht aus einer Trapezblechkonstruktion mit Dichtungsfolie sowie einer Kieschüttung. Die aufgetretenen Feuchtigkeitsschäden sind nach den von der Senatsverwaltung im Jahr 2007 veranlassten Untersuchungen auf Spannungsrisse in der Dichtungsfolie zurückzuführen. Die Senatsverwaltung hat daraufhin Unternehmen beauftragt, **Dachabdichtungsarbeiten** durchzuführen und außerdem die unzureichende **Dachentwässerung** zu erneuern und auch zu erweitern. Eine vorbereitende Untersuchung der Dachkonstruktion und der für die Verlegung der Dachentwässerungsleitungen vorgesehenen Zwischendecke auf schadstoffhaltige und gesundheitsgefährdende Bauprodukte aus künstlich hergestellten Fasern (KMF-Produkte) hat die Senatsverwaltung vor dem Beginn des Vergabeverfahrens nicht veranlasst, obwohl bei Sporthallen des Errichtungszeitraums 1977 bis 1979 die Verwendung von KMF-Produkten insbesondere zum Wärme-, Kälte-, Schall- und Brandschutz sehr wahrscheinlich ist. Aufgrund der fehlenden Untersuchung hat die Senatsverwaltung die vorhandenen gesundheitsgefährdenden **Schadstoffbelastungen** in der Zwischendecke im Rahmen der Bauvorbereitung nicht erkannt und demgemäß auch nicht die notwendigen Maßnahmen zur fachgerechten Aufnahme und ordnungsgemäßen Entsorgung der belasteten Baumaterialien geplant.

Ogleich die Senatsverwaltung wegen der zu erwartenden Verwendung von KMF-Produkten im Rahmen der Bauvorbereitung gehalten war, die Zwischendecke auf Schadstoffbelastungen zu untersuchen, hat sie eine entsprechende Untersuchung nicht durchgeführt. Sie ist damit das Risiko eingegangen, dass sich die Baufertigstellung zulasten des Schulbetriebs durch die nachträgliche Feststellung und Beseitigung schadstoffbelasteter Baumaterialien erheblich verzögert und außerdem Kontaminationsschäden eintreten, die nur durch Mehraufwendungen beseitigt werden können.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung bei der Vorbereitung der Bauaufgabe notwendige Untersuchungen zur Schadstoffbelastung nicht durchgeführt hat.

Die Senatsverwaltung hat hierzu ausgeführt, dass ihr die Verwendung von KMF-Produkten in Sporthallen, die vom Jahr 1976 an errichtet worden sind, bekannt sei. Entsprechende Voruntersuchungen würden bei Baumaßnah-

men an solchen Gebäuden grundsätzlich durchgeführt und im Ergebnis auch in die Planung einfließen. Eingriffe in den inneren Bestand des Gebäudes seien hier aber nicht geplant gewesen. Eine Schadstoffuntersuchung von Bauteilen, die nicht von der baulichen Unterhaltungsmaßnahme berührt werden, sei unüblich und bei der Vielzahl von Unterhaltungsmaßnahmen auch nicht wirtschaftlich. Die Notwendigkeit zum Austausch auch der Dachentwässerung in der Zwischendecke sei erst während der Dacharbeiten entstanden. Aufgrund von fehlenden Bestandsunterlagen seien der Senatsverwaltung die in der Zwischendecke zur Dämmung verwendeten Baumaterialien nicht bekannt gewesen. Erst im Zuge des Eingriffs in die Hallendecke hätte sie die schadstoffbelasteten Baumaterialien erkennen können.

Der Rechnungshof hält die Argumentation der Senatsverwaltung für nicht stichhaltig. Ein Eingriff in die Zwischendecke war bereits in den Vertragsunterlagen vom 28. September 2007 mit der Demontage und Entsorgung der Dacheinläufe vorgesehen. Auch nach dem Vermerk des beauftragten Planungsbüros vom 27. November 2007 war eine Verlegung von Entwässerungsleitungen innerhalb der Decke Bestandteil der Planung zur Erneuerung der Dachflächen. Wegen der zum Zeitpunkt des Neubaus der Doppelsporthalle üblichen Verwendung von KMF-Produkten und angesichts ihrer Unkenntnis über die Baubeschaffenheit infolge fehlender Bestandsunterlagen hätte die Senatsverwaltung für den geplanten Eingriff in die Zwischendecke vorbereitende Untersuchungen durchführen müssen, um etwa vorhandene gesundheitsgefährdende Bauprodukte in der Zwischendecke lokalisieren und geplant entsorgen zu können.

- 133 Bei der Vorbereitung und Ausführung der Dachabdichtungsarbeiten hat die Senatsverwaltung außerdem nicht dafür Sorge getragen, dass im Zuge der Beseitigung des vorhandenen Dachaufbaus und des Öffnens der Dachfläche zur Verlegung der Dachentwässerung geeignete und wirksame Schutzmaßnahmen gegen das Eindringen von Niederschlagswasser in die Doppelsporthalle ergriffen wurden. So hat sie in der Vorbereitungsphase den **Schutz von Bau- und Anlageteilen bei der Öffnung von Dachflächen** entgegen der DIN 18338 nicht in die Leistungsbeschreibung für die Dachabdichtungsarbeiten aufgenommen. Auch im Rahmen der Bauausführung hat sie es unterlassen, für einen ausreichenden Schutz gegen Witterungseinflüsse - etwa durch ein abschnittsweises Vorgehen bei den Dacharbeiten mit begleitenden wirksamen Abdichtungs- und Entwässerungsmaßnahmen - zu sorgen. Aufgrund fehlender geeigneter Schutzmaßnahmen ist nach den Angaben der Schulleitung im November 2007 Niederschlagswasser in größeren Mengen in die Sporthalle eingedrungen und hat die Zwischendecke, die Wandverkleidungen sowie den Hallenboden durchfeuchtet. Infolge des Wassereintruchs hat sich der Hallenboden aufgeworfen und die Deckenverkleidung teilweise abgelöst. Aufgrund der dadurch notwendigen Arbeiten zur Beseitigung der Wasserschäden verzögerte sich der Bauablauf zulasten des Schulbetriebs. Die Kosten allein für die vorläufige Reparatur der Sportböden betragen 12 000 €. Von der Senatsverwaltung nachträglich beauftragte Pumparbeiten zur Ableitung des Niederschlagswassers wären bei fachgerechter Planung nicht erforderlich gewe-

sen und waren zudem nicht geeignet zu verhindern, dass Wasser in das Gebäude eindringt. Die Mehrkosten für den Einsatz der Pumpen belaufen sich auf 16 000 €.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung einen wirksamen Schutz gegen eindringendes Niederschlagswasser bei der Vorbereitung und Ausführung der Baumaßnahme nicht vorgesehen und dadurch erhebliche Wasserschäden, Verzögerungen im Bauablauf und Mehrkosten verursacht hat.

Die Senatsverwaltung hat hierzu ausgeführt, dass durch die Entfernung der Kiesschicht und aufgrund der starken Verwitterung der Dachfolie wahrscheinlich Haarrisse entstanden seien, die bei ungewöhnlich hohem Regenfall nachgegeben hätten. Des Weiteren sei erst nach dem Entfernen der Kiesschicht festgestellt worden, dass die Dacheinläufe im Niveau zu hoch lagen, um den Ablauf des Niederschlagswassers zu gewährleisten. Die falsch eingebauten Einläufe in Verbindung mit außergewöhnlichem Starkregen hätten bewirkt, dass Niederschlagswasser in das Gebäude eindringen konnte. Die stellenweise Durchfeuchtung der Wände und Böden sei durch die Pumpen auf dem Dach eingeschränkt und durch das sofortige Wischen der Böden beseitigt worden.

Die Ausführungen der Senatsverwaltung sind nicht schlüssig. Die Schäden an der Dachfolie waren der Anlass und nicht die Folge der Dachabdichtungsarbeiten (T 132). Darüber hinaus wird nicht berücksichtigt, dass im Rahmen von Dacharbeiten regelmäßig mit Niederschlägen zu rechnen ist. Es war daher zwingend geboten, während der Dacharbeiten durch geeignete Entwässerungseinrichtungen und -maßnahmen sicherzustellen, dass sich kein Niederschlagswasser - wie geschehen - großflächig rd. 10 cm hoch aufstaut und in das Gebäude eindringen kann. Die von der Senatsverwaltung angeführten nachträglichen Abpumpmaßnahmen und das Wischen der Böden konnten allenfalls der Minderung von Wasserschäden dienen. Diese Maßnahmen stellten deshalb schon vom Ansatz her keine wirksame Schadensprävention dar, was auch durch den konkreten Schadensverlauf belegt wird.

- 134 Die Senatsverwaltung hat auch anlässlich der Ausführung der Installationsarbeiten für die Dachentwässerung keine Veranlassung gesehen, die für die Leitungsverlegung vorgesehene Zwischendecke vor der Beseitigung des Dachaufbaus und dem Öffnen der Dachfläche auf KMF-Produkte zu untersuchen und dementsprechende Schutz- und Sanierungsmaßnahmen zu ergreifen. Das von der ungeschützten und geöffneten Dachfläche (T 133) in die Doppelsporthalle eindringende Niederschlagswasser wurde deshalb mit den gesundheitsgefährdenden Schadstoffen aus dem Bereich der Zwischendecke (T 132) kontaminiert. Neben der **Schadstoffsanierung der Zwischendecken** waren nunmehr in den beiden Sporthallen auch umfangreiche **Dekontaminationsarbeiten** an sämtlichen Wand- und Fensterflächen sowie an den in der Halle befindlichen Geräten und Sportgegenständen erforderlich. Mit der Beseitigung der schadstoffhaltigen Baustoffe

und aufwendigen Dekontamination der Sporthalle hat die Senatsverwaltung ein Spezialunternehmen beauftragt (Abrechnungssumme 100 000 €).

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung im Rahmen der Bauausführung nicht noch vor der Beseitigung des Dachaufbaus die erforderlichen Maßnahmen zur Ermittlung und Beseitigung von Schadstoffen im Bereich der Zwischendecke veranlasst und dadurch erhebliche Schadstoffkontaminationen im Sporthallenbereich, Verzögerungen bei der Bauausführung und Mehrausgaben verursacht hat.

Die Senatsverwaltung weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sie Maßnahmen zur Schadensbegrenzung (Baustopp, Schadstoffbeseitigung, Abpumpen und Wischen) eingeleitet habe. Die Entsorgung der Schadstoffe hätte sich lediglich auf Abschnitte in der Zwischendecke und unterhalb der Wandverkleidung bezogen; eine zusätzliche Kontamination sei nicht entstanden.

Den Ausführungen der Senatsverwaltung ist entgegenzuhalten, dass die erst nachträglich veranlassten Maßnahmen im Sporthallenbereich nicht geeignet waren, die Schadstoffkontamination zu verhindern. Die Dekontaminationsarbeiten waren auch nicht lediglich auf die Zwischendecke und den Bereich unterhalb der Wandverkleidung beschränkt. Die Senatsverwaltung hat die Arbeiten zur Schadstoffbeseitigung - dem Kontaminationsbild entsprechend - uneingeschränkt für den gesamten Sporthallenbereich beauftragt und vergütet.

- 135 Die Bauarbeiten an der Doppelsporthalle sind infolge der durch das Niederschlagswasser verursachten Schäden erst zum Beginn des Schuljahres 2008/2009 (01.09.08) beendet worden. Aufgrund der gravierenden Wasserschäden und Schadstoffkontaminationen war weder die mit der Schulleitung abgestimmte Nutzung der Sporthalle für den Schul- und Vereinssport während der Bauphase möglich noch ist der in Absprache mit der Schulleitung vorgesehene Fertigstellungstermin zum 21. Dezember 2007 eingehalten worden. Die von der Senatsverwaltung zu verantwortende erhebliche **Bauzeitverlängerung** hatte zur Folge, dass den über 6 000 Schülerinnen und Schülern im Schuljahr 2007/2008 die Sporthallenbereiche zum Unterricht nicht zur Verfügung standen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung hat bestätigt, dass aufgrund der Sperrung der Doppelsporthalle etwa 20 v. H. des gesamten Unterrichts im Fach Sport (240 Stunden im Schulhalbjahr) ausfallen mussten. Nach Angabe der Schulleitung konnte Sportunterricht nur in stark verringertem Umfang angeboten werden. Die Schule war gezwungen, sich mit einer - nur eingeschränkt möglichen - Mitnutzung anderer Sporthallen und mit unkonventionellen, zum Teil kostenpflichtigen Sportaktivitäten notdürftig zu behelfen.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat hierzu ausgeführt, dass die Nutzungsbeeinträchtigungen auch eingetreten wären, wenn sie die Mängel im Vorfeld erkannt hätte.

Diese Argumentation trifft nicht zu. Die nicht ordnungsgemäße Bauvorbereitung und die unzureichenden Schutzmaßnahmen verursachten einen nicht vorgesehenen Baustopp und begründeten das Erfordernis, Arbeiten zur Dekontaminierung und Schadensbeseitigung nachträglich beauftragen zu müssen. Diese ungeplanten Umstände führten zu einer erheblichen Verlängerung der Bauzeit, die bei einem geplanten Bauablauf nicht eingetreten wäre.

- 136 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Bauunterhaltungsmaßnahme nicht ordnungsgemäß sowie nicht wirtschaftlich vorbereitet und ausgeführt hat. Die mangelhafte Vorbereitung und Ausführung der Bauaufgabe durch die Senatsverwaltung führte zu erheblichen Beeinträchtigungen des Sportunterrichts und löste zusätzliche Ausgaben von 128 000 € aus.

Der Rechnungshof erwartet, dass im Interesse einer wirtschaftlichen sowie sach- und termingerechten Ausführung von Bauunterhaltungsmaßnahmen aufgrund geeigneter vorbereitender Untersuchungen die ermittelbaren Risiken bereits in der Planung berücksichtigt und fachgerechte Verfahren angewendet werden.

2. Finanzielle Nachteile für Berlin durch die unzulässige Errichtung nicht benötigter Hausmeisterwohnungen

Das damalige Bezirksamt Prenzlauer Berg (jetzt: Bezirksamt Pankow) hat im Zuge des Neubaus einer Doppelsporthalle unzulässig zwei zusätzliche Hausmeisterwohnungen und Nebenräume errichtet, für die kein Bedarf bestand. Dadurch wurden einmalige Mehrkosten von 270 000 € und jährlich wiederkehrende Folgekosten von ca. 15 000 € verursacht.

- 137 Die Baudienststellen Berlins sind verpflichtet, dem Rechnungshof den Abschluss von investiven Baumaßnahmen unverzüglich anzuzeigen (Abschnitt V Nr. 138 ABau). Aufgrund der Abschlussmitteilung des Bezirksamts Pankow hat der Rechnungshof den **Neubau einer Doppelsporthalle** in der Sredzkistraße geprüft und im Rahmen einer Ortsbesichtigung im August 2008 leer stehende und nur zum Teil ausgebaute Räume festgestellt. Dieser Sachverhalt veranlasste den Rechnungshof zu einer Schwerpunktprüfung der Planung des Bauvorhabens durch das Bezirksamt, insbesondere im Hinblick auf die Bedarfsermittlung.

138 Um den Bedarf an Schulraum für Gesamtschüler in seinem Verantwortungsbereich zu decken, hat das damalige Bezirksamt Prenzlauer Berg (jetzt: Bezirksamt Pankow) in den 90er-Jahren den Umbau und die Erweiterung einer Schule in der Dimitroffstraße (heute: Danziger Straße) zu einer vierzügigen Gesamtschule mit insgesamt 480 Schulplätzen sowie den Neubau einer Sporthalle geplant. Das von dem Bezirksamt aufgestellte **Bedarfsprogramm** wurde von der damals zuständigen Senatsverwaltung für Finanzen am 17. August 1993 gebilligt. Da das Schulgrundstück in der Dimitroffstraße für den Neubau der Sporthalle nicht ausreichend Fläche bot, sollte auf dem Grundstück der nahe gelegenen dreizügigen Grundschule eine Doppelsporthalle zur angrenzenden Sredzkistraße hin errichtet werden, um damit gleichzeitig den Bedarf der Grundschule an gedeckten Sportflächen zu befriedigen. Darüber hinaus war für die Grundschule im Sporthallenneubau eine Hausmeisterwohnung vorgesehen.

139 Auf der Grundlage des gebilligten Bedarfsprogramms lobte die für Bauen zuständige Senatsverwaltung Anfang 1994 für das Bezirksamt einen beschränkten **Architektenwettbewerb** aus. Dessen Ziel war es, einen realisierbaren, architektonisch und städtebaulich hochwertigen Entwurf für den Umbau und die Erweiterung der Schule in der Dimitroffstraße sowie den Neubau einer Doppelsporthalle in der Sredzkistraße zu finden, der auch den aus der schwierigen Haushaltslage Berlins resultierenden Sparzwängen Rechnung tragen sollte.

Nach Abschluss des Wettbewerbsverfahrens entschied sich das Bezirksamt für die Umsetzung des vom Preisgericht empfohlenen Siegerentwurfs zum Neubau der Doppelsporthalle. Die beauftragten Architekten hatten zur Einpassung des geplanten Sporthallenkomplexes in die städtebauliche Struktur straßenseitig einen turmartigen Baukörper mit Treppenhäuser vorgesehen, der an die vorhandene Bebauung anschließt und die Traufhöhe des Nachbargebäudes aufnimmt. In Abweichung vom gebilligten Bedarfsprogramm sah der Entwurf der Architekten innerhalb dieses Baukörpers zusätzliche Fitnessräume vor.

Im September 1997 reichte das Bezirksamt die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen **Bauplanungsunterlagen** für den Neubau der Doppelsporthalle in der Sredzkistraße zur Prüfung bei den zuständigen Senatsverwaltungen ein. Das Wettbewerbsergebnis ist von dem Bezirksamt in die Planungen im Wesentlichen übernommen worden. Die nach dem Wettbewerbsentwurf im Turmbauteil über den Bedarf hinaus vorgesehenen Fitnessräume waren in den Bauplanungsunterlagen nunmehr als zwei zusätzliche Hausmeisterwohnungen (im 3./4. Geschoss) und weitere Nebenräume (im 5. Geschoss) ausgewiesen. Zusammen mit der bereits im Bedarfsprogramm gebilligten Hausmeisterwohnung enthielten die Bauplanungsunterlagen des Bezirksamts somit insgesamt drei Hausmeisterwohnungen.

140 Die für Schule und Sport zuständige Senatsverwaltung wies als Fachbehörde im Zuge ihrer **Prüfung der Bauplanungsunterlagen** mit Schreiben vom 5. März 1998 darauf hin, dass für die Grundschule nur eine

Hausmeisterwohnung erforderlich und gebilligt sei. Zwei Dienstwohnungen müssten daher entfallen. Die für die abschließende Prüfung der Bauplanungsunterlagen verantwortliche Senatsbauverwaltung stellte in ihrem Prüfvermerk vom 16. Oktober 1998 die Abweichung vom gebilligten Bedarfsprogramm fest, strich die zusätzlichen Wohnungen und Abstellräume aus den Bauplanungsunterlagen und schloss eine Finanzierung dieses Bauvolumens im Rahmen der Baumaßnahme aus. Die Herstellungskosten von 307 000 € (einschließlich Baunebenkosten) für die Errichtung des Rohbaus von zwei zusätzlichen Dienstwohnungen und weiteren Nebenräumen wurden von der Senatsverwaltung in den genehmigten Gesamtkosten demgemäß nicht berücksichtigt.

Ungeachtet dieser verbindlichen Entscheidung der Senatsverwaltung ließ das Bezirksamt die nicht benötigten Hausmeisterwohnungen und die weiteren Nebenräume aus Haushaltsmitteln der Baumaßnahme herstellen. Eine Einwilligung der zuständigen Senatsverwaltung zur **Abweichung von den Bauplanungsunterlagen** wurde dem Bezirksamt - auch nachträglich - nicht erteilt.

- 141 Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs anhand der Entwurfspläne der Bauplanungsunterlagen wurden von dem Bezirksamt rd. 400 m² Nutzfläche über den Bedarf hinaus geplant und ausgeführt. Dadurch sind **Mehrkosten** für den Rohbau verursacht worden, deren Höhe vom Bezirksamt mit 270 000 € angegeben wurde. Die **Folgekosten** für den Betrieb dieser Flächen schätzt der Rechnungshof in Anlehnung an die DIN 18960 - Ermittlung der Nutzungskosten - je nach Flächennutzungsart auf 2,50 bis 4,00 €/m² monatlich. Hieraus ergeben sich für die nicht notwendigen Flächen jährliche Folgekosten von ca. 15 000 € seit der Fertigstellung und Nutzung der Doppelsporthalle im Jahr 2003. Die bis zum Jahr 2009 aufgelaufenen Folgekosten betragen demnach bereits 90 000 €.

Nach Angabe des Bezirksamts wird derzeit eine der zusätzlich errichteten Wohnungen durch einen Sportverein genutzt, während die zweite Wohnung im unausgebauten Zustand weiterhin leer steht. Zur Nutzung der Nebenräume hat sich das Bezirksamt nicht geäußert.

- 142 Gemäß § 6 LHO dürfen nur solche Ausgaben geplant werden, die zur Erfüllung der Aufgaben Berlins notwendig sind. Damit ist die Planung von Ausgaben für Baumaßnahmen haushaltsrechtlich lediglich im Umfang eines bestehenden Bedarfs zulässig. Bei der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen (§ 24 LHO) darf darüber hinaus von dem gebilligten Bedarfsprogramm nur aus zwingenden Gründen und nur geringfügig abgewichen werden (Nr. 5.4 AV § 24 LHO a. F.). Das Bezirksamt hat hinsichtlich der zwei zusätzlichen Hausmeisterwohnungen und weiteren Nebenräume einen zwingend anzuerkennenden Bedarf jedoch nicht geltend machen können.

Überdies sind die geprüften und genehmigten Planungsunterlagen für die Ausführung von Baumaßnahmen bindend. Von diesen Unterlagen darf gemäß § 54 LHO nur mit Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen abgewichen werden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt bei der Erstellung der Bauplanungsunterlagen unzulässig von den Vorgaben des gebilligten Bedarfsprogramms abgewichen ist, indem es in seine Planungen einen teilweise nicht dem anerkannten Bedarf entsprechenden Wettbewerbssentwurf übernahm. Er beanstandete ferner, dass von dem Bezirksamt die verbindlichen Bauplanungsunterlagen nicht beachtet und zusätzliche, nicht notwendige Nutzflächen mit erheblichen Mehrkosten hergestellt wurden.

- 143 Das Bezirksamt hat in einer ersten Stellungnahme eingeräumt, dass die zwei zusätzlichen Hausmeisterwohnungen und weitere Nebenräume errichtet wurden, obwohl dafür kein Bedarf bestand, die Senatsverwaltungen insoweit ausdrücklich nicht zugestimmt und auch eine andere Nutzung dieses Bauvolumens nicht befürwortet hatten. Das Bezirksamt hat dieses Handeln zunächst mit Anforderungen der Stadtplanung und der Denkmalpflege gerechtfertigt. Nach Ansicht des Bezirksamts galt es, das Stadtbild durch eine Blockrandbebauung mit ortsüblichen Traufhöhen zu komplettieren und den Sporthallenkomplex nach dieser Maßgabe zu dimensionieren.

Die Stellungnahme des Bezirksamts entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Ein Bauvorhaben darf haushaltsrechtlich nur insoweit geplant und realisiert werden, wie dafür ein als notwendig anzuerkennender Bedarf besteht. Der Bedarf ist Ausgangspunkt und Rahmen jeder Landesbaumaßnahme. Ein in diesem Sinne bedarfsgerechtes Bauvorhaben muss dann im Weiteren selbstverständlich auch den rechtlichen Vorgaben, insbesondere den aus dem öffentlichen Recht abgeleiteten Anforderungen, entsprechen, die in der konkreten Planung zu berücksichtigen sind. Gegebenenfalls sind im Hinblick auf rechtliche Vorgaben im Rahmen eines bestehenden Bedarfs Planungsänderungen angezeigt. Keinesfalls aber liefern diese Vorgaben für sich genommen eine ausreichende Begründung zur Errichtung von Baukörpern oder Bauteilen, für die kein Bedarf bestand. Die vom Bezirksamt angeführten stadtplanerischen und denkmalpflegerischen Anforderungen an die Baukörpergestaltung sind damit schon vom Ansatz her nicht geeignet, die kostenintensive Errichtung und Unterhaltung umbauten Raums, für dessen Nutzung keinerlei Bedarf besteht, aus öffentlichen Mitteln zu rechtfertigen. Das Bezirksamt hat sich in einer weiteren Stellungnahme den Feststellungen des Rechnungshofs angeschlossen.

- 144 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das Bezirksamt
- die Bauplanungsunterlagen in Abweichung von den verbindlichen Vorgaben des gebilligten Bedarfsprogramms auf der Grundlage eines teilweise nicht bedarfsgerechten Wettbewerbsentwurfs erstellt hat sowie
 - von dem verbindlichen Prüfergebnis der Bauplanungsunterlagen unzulässig abgewichen ist und zwei nicht notwendige Hausmeisterwohnungen und weitere Nebenräume mit Herstellungsmehrkosten von 270 000 € sowie Folgekosten von jährlich ca. 15 000 € errichtet hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Pankow

- **Baumaßnahmen ausschließlich auf der Grundlage des ermittelten und genehmigten Bedarfs plant und verwirklicht,**
 - **künftig Gebäudeteile, die im Zuge der Prüfung von Hochbaumaßnahmen aus den Bauplanungsunterlagen verbindlich gestrichen werden, nicht realisiert,**
 - **die Einleitung dienstrechtlicher Verfahren zur Ahndung der Pflichtverstöße und Erlangung von Schadenersatz prüft sowie**
 - **die nicht bedarfsgerecht errichteten Räume im Interesse der Begrenzung der Folgekosten unverzüglich einer zweckmäßigen und wirtschaftlichen Nutzung zuführt.**
- 3. Erhebliche Mängel und nicht realisierte Gebühreneinnahmen von bis zu 2,2 Mio. € im Zusammenhang mit einer sonderfinanzierten Baumaßnahme des Bezirksamts Charlottenburg-Wilmersdorf**

Das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf hat einer gemeinnützigen privaten Stiftung im Wege einer Baukonzession die Durchführung einer öffentlichen Baumaßnahme übertragen und dabei nachhaltig gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit sowie gegen das Vergaberecht verstoßen. Es ist ferner seinen öffentlich-rechtlichen Pflichten - insbesondere als Straßenbaulastträger - nicht bzw. nur unzureichend nachgekommen und hat unzulässig davon abgesehen, Sondernutzungsgebühren von bis zu 2,2 Mio. € zu vereinnahmen.

- 145 Der Rechnungshof hat in seinem Vorjahresbericht (T 210 bis 221) über vergaberechtswidrige und intransparente Verfahren bei der Restaurierung von Baudenkmälern Berlins - darunter auch das Charlottenburger Tor - be-

richtet. Im Jahr 2007 hat das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf zur Komplettierung des Ensembles des Charlottenburger Tores die im Vorjahresbericht erwähnte rechtsfähige gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts (nachfolgend: Stiftung) mit Vertrag vom 11. Januar 2007 beauftragt, für Berlin zwei etwa 21 m hohe, aus Tuffstein bestehende **Kandelaber am Charlottenburger Tor** einschließlich der elektrischen Beleuchtungskörper in einem Zeitraum von drei Jahren nach historischem Vorbild neu zu errichten. Die Kandelaber sollen mit einem Mauerwerkskern und einem innen liegenden Leitergang ausgeführt und auf den noch vorhandenen alten Fundamenten gegründet werden. Statt einer Vergütung erhält die Stiftung nach dem Vertrag das Recht, ihre Leistungen durch Werbeerlöse aus der **Vermarktung von groß dimensionierten Werbeflächen** an der Einhausung des Baustellenbereichs zu finanzieren. Nach ihrer Fertigstellung sollen die Kandelaber an das Bezirksamt übergeben werden. Der Rechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns des Bezirksamts im Zusammenhang mit dieser öffentlichen Baumaßnahme geprüft. Die dabei festgestellten erheblichen Mängel veranlassen den Rechnungshof zu berichten.

3.1 Vorbereitung der Baumaßnahme

- 146 Die Wiedererrichtung der Kandelaber ist für Berlin - neben dem mit der Vorbereitung und Durchführung einhergehenden Verwaltungsaufwand - insbesondere mit einem finanziellen Aufwand für den künftigen Betrieb und die Bauunterhaltung verbunden. Außerdem hat die Maßnahme für Berlin finanzwirksame Auswirkungen, weil der Stiftung nach dem Vertrag geldwerte Werberechte zur Verwertung eingeräumt werden. Dennoch enthielten die Unterlagen des Bezirksamts keine Ermittlungen und Untersuchungen zum Bedarf Berlins an der Rekonstruktion, zur Dringlichkeit, zu den Kosten und zur Wirtschaftlichkeit der Baumaßnahme. Weiterhin fehlten Angaben über die Folgekosten und deren dauerhafte Finanzierung.
- 147 Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 LHO sind bei der Ausführung des Haushaltsplans, wozu der Abschluss von Verträgen jeder Art gehört, die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen, die u. a. mindestens Aussagen zu den Teilaspekten Handlungsbedarf, Ziele, relevante Lösungsmöglichkeiten sowie deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten) enthalten. Die Wirtschaftlichkeit einer gewählten besonderen Finanzierungsart - hier die Einräumung werthaltiger Werberechte zur Vermarktung durch den Auftragnehmer anstelle einer Vergütung in Geld - ist ebenfalls zu untersuchen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt vor Vertragsabschluss keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Aussagen zum Handlungsbedarf, zu den Kosten und Folgekosten sowie zu der gewählten besonderen Finanzierungsart durchgeführt hat.

- 148 Das Bezirksamt hat dazu ausgeführt, es habe sich entschlossen, das Angebot der Stiftung, die beiden im Jahr 1945 zerstörten Kandelaber für das Land Berlin kostenfrei wieder aufzubauen, anzunehmen. Eine maßnahmebezogene Bedarfsermittlung sei ebenso wie eine Kostenschätzung nicht erforderlich gewesen, da dem Land Berlin keine Baukosten entstehen würden. Im Übrigen handele es sich um eine politische Entscheidung der Stadtbildverschönerung. Die Frage, ob durch Kriegshandlungen zerstörte Kulturgüter Berlins wieder rekonstruiert werden, sei keine, die durch eine Bedarfsanalyse beantwortet werden könne oder einer Wirtschaftlichkeitsprüfung unterläge. Beispielsweise sei dem Bezirksamt nicht bekannt, dass die Frage des Wiederaufbaus des Berliner Stadtschlusses einer Bedarfsprüfung unterzogen worden sei.

Zu den Folgekosten hat das Bezirksamt ausgeführt, dass die Beleuchtungseinrichtungen nach Fertigstellung in die laufende Unterhaltung der öffentlichen Beleuchtung bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eingehen würden. Für die bauliche Unterhaltung würden dem Land Berlin keine Folgekosten entstehen, weil die vertraglichen Regelungen mit der Stiftung eine angemessene Rückstellung für künftige Renovierungsarbeiten an den Kandelabern vorsehen würden.

- 149 Die Stellungnahme des Bezirksamts entkräftet die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Das Bezirksamt ist verpflichtet, die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Instrumente zur Gewährleistung eines wirtschaftlichen Verwaltungshandelns anzuwenden, und kann sich davon nicht mit allgemein-politischen Erwägungen suspendieren. Gesichtspunkte der Stadtbildpflege können zweifellos den Bedarf an einem öffentlichen Bauvorhaben fachlich begründen. Solche Gründe sind Teil der im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführenden Bedarfsprüfung, ersetzen diese jedoch nicht. Im Übrigen ist zu den auf das Stadtschloss bezogenen Ausführungen des Bezirksamts anzumerken, dass eine langjährige Diskussion über die Bebauung des Schlossplatzareals und die Nutzung des Baukörpers (Klärung der Bedarfsfrage) in ein Nutzungskonzept mündete, das eine wesentliche Voraussetzung für den Beschluss zur Errichtung und Finanzierung des „Humboldt-Forums“ in der historischen Mitte Berlins war (vgl. Abschlussbericht der Internationalen Expertenkommission „Historische Mitte Berlins“ vom 17.04.02 sowie Beschluss des Bundestages vom 04.07.02).

Es trifft auch nicht zu, dass die Baumaßnahme für Berlin keine finanziellen Auswirkungen hätte. Zwar werden die unmittelbaren Baukosten zur Errichtung der Kandelaber nicht aus Haushaltsmitteln bestritten; die im Auftrag des Bezirksamts durchgeführte Baumaßnahme löst aber zulasten Berlins vor allem dauerhafte **Folgekosten für den Betrieb und die Unterhaltung** dieser baulichen Anlagen aus. Gerade vor dem Hintergrund der Haushaltslage Berlins und insbesondere im Hinblick auf den für Umwelteinflüsse anfälligen Baustoff Tuffstein dürfen die Folgekosten nicht außer Betracht und ihre dauerhafte Finanzierung - unabhängig von der verwaltungsintern geregelten Kostenträgerschaft - nicht ungeklärt bleiben. Denn über eine längere

Zeit nicht unterhaltene Anlagen werten das Stadtbild ab und könnten verkehrsgefährdend sein. Das Bemühen um eine Stadtbildaufwertung wäre konterkariert.

Entgegen den Ausführungen des Bezirksamts ist auch die Finanzierung der künftigen Unterhaltung der Kandelaber aus einer Rückstellung der Stiftung vertraglich nicht gesichert. Deren Bildung und Verwendung für zukünftige Renovierungsarbeiten ist nach dem geschlossenen Vertrag von der Höhe etwaiger Überschüsse aus den Werbeeinnahmen sowie davon abhängig, dass der Stiftung mit einem gesonderten Vertrag das Nutzungsrecht am Charlottenburger Tor, an der Brückenanlage mit Nebenflächen und an den Kandelabern übertragen wird. Kommt eine solche weitreichende Vereinbarung nicht zustande, kann das Bezirksamt für die Unterhaltung der Kandelaber aus dem Vertrag keine Ansprüche herleiten und muss dann hierfür Haushaltsmittel aufwenden.

3.2 Vergabe des Bauauftrags

150 Das Bezirksamt hat die Stiftung beauftragt, die beiden Kandelaber für Berlin errichten zu lassen. Das Auftragsvolumen betrug grob geschätzt mindestens 1 Mio. €. Den Auftrag an die Stiftung hat das Bezirksamt freihändig vergeben, ohne weitere Angebote einzuholen. Nach dem Vertrag darf die Stiftung zur Finanzierung der Bauarbeiten - vorbehaltlich öffentlich-rechtlicher Zustimmungen - während der Baudurchführung, höchstens für 36 Monate, Werbeträger an der Einhausung des Baustellenbereichs anbringen. Die Stiftung trägt für den Wiederaufbau der Kandelaber das alleinige wirtschaftliche Risiko.

151 Der Vertrag mit der Stiftung ist rechtlich als **Baukonzession** im Sinne von § 32 VOB/A einzuordnen, weil es sich um einen Bauauftrag handelt, bei dem die Gegenleistung für die Bauarbeiten statt in einer Vergütung in dem Recht zur Nutzung der baulichen Anlagen - hier für Werbezwecke - besteht. Der Baukonzessionsauftrag hätte gemäß § 55 Abs. 1 LHO öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Gründe, die eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht gerechtfertigt hätten, sind weder aktenkundig noch ersichtlich.

Der Rechnungshof hat die **freihändige Vergabe** der Baukonzession an die Stiftung beanstandet und darauf hingewiesen, dass damit der Wettbewerb zur Erzielung des wirtschaftlichsten Angebots unzulässig ausgeschlossen worden ist.

152 Das Bezirksamt hat zur Auftragsvergabe ausgeführt, dass es sich bei dem Vertrag mit der Stiftung um einen Anschlussvertrag handele, der sich auch mit dem sehr guten Ergebnis bei der Sanierung des Charlottenburger Tores durch die Stiftung begründen ließe. Die Stiftung werde selbstlos tätig und verfolge ausschließlich gemeinnützige Zwecke. Ihr sei eine außerordentliche Fachkunde auf dem Gebiet der Sanierung von denkmalgeschützten

Bauwerken zu unterstellen, die sie nicht zuletzt mit der Sanierung des Brandenburger Tores und des Charlottenburger Tores unter Beweis gestellt habe. Eine vergleichbar agierende Organisation sei am Markt nicht vorhanden.

Die Begründung des Bezirksamts für den Verzicht auf eine öffentliche Ausschreibung des Auftrags trägt vergaberechtlich nicht. Besondere Erfahrungen im Sinne von § 3 Nr. 4 Buchstabe a VOB/A, die eine Ausnahme von der Ausschreibungspflicht rechtfertigen, sind ausschließlich solche, die nachweislich nur ein Unternehmen besitzt. Für die zu vergebende Leistung - Planung und Durchführung eines Neubaus nach historischem Vorbild auf der Grundlage einer Baukonzession - kam nicht ausschließlich die Stiftung in Betracht, sondern jedes fachkundige Bauunternehmen. Dass die Stiftung die Baumaßnahme nicht selbst plant und durchführt, sondern hiermit Planungs- und Bauunternehmen beauftragt hat, belegt dies. Auch die Vermarktung der Werbeflächen hat - wie schon bei der Sanierung des Charlottenburger Tores (vgl. Vorjahresbericht T 211 bis 214) - nicht die Stiftung selbst, sondern wiederum ein Werbedienstleister durchgeführt.

3.3 Öffentlich-rechtliche Verfahren

153 Die Stiftung hat sich vertraglich verpflichtet, alle für das Bauvorhaben erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen und Erlaubnisse, insbesondere **Baugenehmigungen** und die Sondernutzungserlaubnis für das öffentliche Straßenland, einzuholen. Für das Bauvorhaben „Denkmalgerechte Rekonstruktion der beiden **Kandelaber** am Charlottenburger Tor“ hat die Stiftung im Januar 2007 beim Bezirksamt die Erteilung einer Baugenehmigung beantragt. Ein Standsicherheitsnachweis war dem Antrag der Stiftung nicht beigelegt. Der Antrag enthielt den Hinweis, dass der Standsicherheitsnachweis noch nicht geprüft sei. Dessen ungeachtet hat das Bezirksamt der Stiftung mitgeteilt, dass es sich bei der Maßnahme um eine verfahrensfreie Werbeanlage im Sinne von § 62 Abs. 1 Nr. 11 der Bauordnung für Berlin (BauO Bln) handele.

154 Die Kandelaber sind groß dimensionierte bauliche Anlagen zur Straßenbeleuchtung, jedoch keine Werbeanlagen. Die von der Bauaufsicht des Bezirksamts vorgenommene rechtliche Einordnung der Baumaßnahme war somit unzutreffend. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die baurechtliche Genehmigungspflichtigkeit der Kandelaber nicht ordnungsgemäß geprüft hat.

Das Bezirksamt hat diesen Fehler eingeräumt. Der Antrag hätte mit dem Hinweis an den Antragsteller zurückgesandt werden müssen, dass es sich bei den Kandelabern um Straßenbeleuchtungsanlagen handele, die nicht dem Anwendungsbereich der Bauordnung unterlägen. Die Verantwortung für die Standsicherheit der Kandelaber liege daher bei dem Errichter dieser Anlagen. Es gebe also keine Pflicht zur Vorlage eines Standsicherheitsnachweises und auch keine bauordnungsrechtliche Prüfpflicht. Die Standsicherheitsnachweise lägen dem Bezirksamt jedoch inzwischen vor.

Das Bezirksamt verkennt, dass es als Straßenbaulastträger die Verkehrssicherheit der zur öffentlichen Straße gehörenden Straßenbeleuchtungsanlagen sicherzustellen hat (§ 7 Abs. 6 i. V. m. § 2 Abs. 2 Berliner Straßengesetz - BerlStrG). Die statischen Berechnungen über die Standsicherheit der Kandelaber hat sich das Bezirksamt erst im September 2008 in Kopie vorlegen lassen. Das in diesem Zusammenhang an das Bezirksamt gerichtete Übersendungsschreiben enthielt jedoch auch nur den Hinweis, dass die Berechnungen durch einen Prüfenieur geprüft worden seien. Ein ordnungsgemäßer Nachweis wurde nicht erbracht.

- 155 Die **Einhausung** (T 145) einschließlich der daran befestigten Werbung wurde im Frühjahr 2007 fertiggestellt. Ein Bauantrag zur Errichtung der Einhausungskonstruktion wurde durch die Stiftung nicht gestellt. Die Standsicherheit der 25 m hohen, über die verkehrsreiche Straße des 17. Juni geführten und aufgrund ihrer Großflächigkeit erheblich windanfälligen Konstruktion wurde ausweislich der Akten vom Bezirksamt nicht geprüft. Dem Bezirksamt lagen vor der Errichtung der Einhausungskonstruktion Berechnungen zur Statik - mit Ausnahme der Verbindungsbanner im Bereich der Straßenüberbrückung - nicht einmal vor.

Bei der Einhausungskonstruktion handelt es sich um eine genehmigungspflichtige bauliche Anlage, die gemäß § 64 BauO Bln der Erteilung einer Baugenehmigung im vereinfachten Verfahren bedarf. Die Dimensionen dieser Konstruktion überschreiten das für die Errichtung der Kandelaber funktional erforderliche Gerüstmaß einer verfahrensfreien Baustelleneinrichtung in jeder Hinsicht ganz erheblich. Dies wird insbesondere an der Straßenüberbrückung (Auskragungen mit Verbindungsbannern; Länge ca. 34 m) deutlich, die in keinerlei baufunktionalem Zusammenhang mit den zu errichtenden Kandelabern steht. Die erhebliche Größe und Baukörpergestalt der Einhausungskonstruktion sind vornehmlich der Funktion dieser baulichen Anlage als Werbeträger geschuldet.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt nicht im Rahmen seiner bauaufsichtlichen Befugnisse im Interesse der öffentlichen Sicherheit auf die Einleitung eines ordnungsgemäßen Baugenehmigungsverfahrens für die Einhausung hingewirkt hat. Außerdem hätte es im Rahmen seiner Pflichten als Straßenbaulastträger prüfen müssen, ob die Verkehrssicherheit, namentlich die Standsicherheit der im Straßenraum angeordneten Einhausung, gemäß § 7 BerlStrG ausreichend gewährleistet ist.

- 156 Das Bezirksamt hat bestätigt, dass die Einhausung kein Regelgerüst und somit bauordnungsrechtlich nicht verfahrensfrei sei. Es hat darauf hingewiesen, dass es sich um ein verfahrenspflichtiges Vorhaben nach § 64 BauO Bln handeln könne. Die Standsicherheitsnachweise für die Gerüste seien nicht Bestandteil des geprüften Vorgangs gewesen, lägen aber zwischenzeitlich vor.

Das Bezirksamt als Bauaufsichtsbehörde kann es nicht auf einer vagen Vermutung über die Verfahrenspflichtigkeit eines Bauvorhabens beruhen lassen, sondern hat zu prüfen, nach welchen Vorschriften der BauO Bln die bauliche Anlage zu beurteilen ist. Die ordnungsgemäße Durchführung bauaufsichtlicher Verfahren sowie die Prüfung und Gewährleistung der Verkehrssicherheit im Bereich der öffentlichen Straße sind Kernaufgaben im Interesse der Gefahrenabwehr. Die Nachlässigkeit des Bezirksamts bei der Erfüllung seiner öffentlich-rechtlichen Aufgaben begründet zudem Haftungsrisiken für den Landeshaushalt.

3.4 Gebühren für die Sondernutzung von Straßenland

157 Auf ihren Antrag zur Sondernutzung von Straßenland zum Aufstellen der „Werberüstung“ (gemeint ist die Einhausung) hat das Bezirksamt der Stiftung gemäß § 11 BerlStrG für den Zeitraum vom 1. März 2007 bis zum 31. März 2010 eine **Sondernutzungserlaubnis** für Werbung in einem Flächenumfang von 2 540 m² erteilt. Mit Bescheid vom 17. Dezember 2007 wurde die Erlaubnis auf die die Fahrbahn der Straße des 17. Juni überbrückenden Verbindungsbanner (120 m²) erstreckt. Der Umfang der genehmigten Werbefläche beträgt damit 2 660 m². Tatsächlich wird die öffentliche Straße in einem Umfang von 3 725 m² für Werbezwecke in Anspruch genommen. Sondernutzungsgebühren hat das Bezirksamt nicht erhoben. Das Bezirksamt hat die Sondernutzung als gebührenfrei angesehen und dies im Wesentlichen damit begründet, dass auch in ähnlich gelagerten Fällen keine Gebühren verlangt worden seien. Eine konkrete Prüfung der Gebührenfrage auf der Grundlage der Sondernutzungsgebührenverordnung (SNGebV) hat nicht stattgefunden. Die Stiftung hat ihrerseits die Werbeflächen an der Einhausung vertraglich einem gewerblichen Werbeunternehmen zur eigenständigen Verwertung überlassen.

158 Für Sondernutzungen öffentlicher Straßen in der Baulast Berlins oder der Bundesrepublik Deutschland sind Gebühren nach der SNGebV zu erheben, die gemäß § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig zu vereinnahmen sind. Für die Nutzung von Straßenland für Werbezwecke hätte das Bezirksamt nach den aus den Antragsunterlagen ersichtlichen Daten von der Stiftung gemäß § 1 Abs. 1 SNGebV i. V. m. der Tarifstelle Nr. 4.1 des Gebührenverzeichnisses **Sondernutzungsgebühren** von ca. 1,6 Mio. €, nach den tatsächlich vermarkteten Werbeflächen (3 725 m²) sogar bis zu 2,2 Mio. € erheben müssen.

Entgegen der Auffassung des Bezirksamts liegt eine Gebührenfreiheit nicht vor. Gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 3 SNGebV sind Sondernutzungen gebührenfrei, wenn sie durch Einrichtungen ausgeübt werden, die als gemeinnützig, mildtätig oder kirchlichen Zwecken dienend im Sinne der Abgabenordnung anerkannt sind, sofern die Sondernutzung unmittelbar der Durchführung dieser Zwecke dient. Die Werbeflächen an der Einhausung der Kandelaber dienen jedoch nicht unmittelbar der Durchführung (satzungsgemäßer) gemeinnütziger Zwecke der Stiftung. Vielmehr stellt die Stiftung die Werbeflächen einem gewerblichen Unternehmen vertraglich zur Verfügung, welches

die Flächen im eigenen wirtschaftlichen Interesse vermarktet. Das Werbeunternehmen - nicht die Stiftung - erhält direkt sämtliche mit der Werbung erzielten Einnahmen und führt davon nur einen Teil an die Stiftung ab. Mit hin erzielt unmittelbar das Werbeunternehmen die wirtschaftlichen Vorteile aus der Sondernutzung. Der Durchführung gemeinnütziger Zwecke der Stiftung dient die Sondernutzung damit allenfalls mittelbar und nur zu einem Teil. Das Gebührenprivileg des § 8 Abs. 2 Nr. 3 SNGebV ist aber nur dann zu rechtfertigen, wenn sämtliche Vorteile einer Sondernutzung den dort genannten gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Einrichtungen für deren Zwecke unmittelbar zufließen. Weiterhin berechtigt auch der Verweis auf die bisherige Praxis nicht dazu, von der Erhebung der vorgeschriebenen Sondernutzungsgebühren abzusehen.

Der Rechnungshof hat daher beanstandet, dass das Bezirksamt dem Land Berlin zustehende Sondernutzungsgebühren für Werbung auf öffentlichem Straßenland von bis zu 2,2 Mio. € nicht erhoben hat.

- 159 Das Bezirksamt hält die Gebührenfreiheit der Sondernutzung weiterhin für gegeben, weil die Stiftung als Antragstellerin und Vertragspartnerin als gemeinnützig anerkannt sei und die Sondernutzung unmittelbar zur Erfüllung des mit dem Land Berlin geschlossenen Vertrages diene. Es verkennt dabei, dass die Gemeinnützigkeit der Stiftung nur eine Bedingung für die Gebührenfreiheit im Sinne von § 8 Abs. 2 Nr. 3 SNGebV darstellt. Zusätzlich kommt es nämlich darauf an, dass die Sondernutzung - hier: die Werbung im öffentlichen Straßenraum - der Einrichtung zur Durchführung ihrer gemeinnützigen Zwecke unmittelbar dient. Das ist hier nicht der Fall.

3.5 Prüfungsrechte des Rechnungshofs

- 160 Das Bezirksamt hat dem Rechnungshof im Verlauf des kontradiktorischen Verfahrens insbesondere die Befugnis abgesprochen, die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns des Bezirksamts zu prüfen. Der Rechnungshof übe in Fragen des Ordnungsrechts keine Fachaufsicht aus.

Das Bezirksamt verkennt, dass die dem Rechnungshof gemäß Artikel 95 VvB, §§ 88 ff. LHO eingeräumte Befugnis zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins insbesondere auch die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns umfasst und damit die Einhaltung von Rechtsvorschriften als Ziel der Prüfungstätigkeit einschließt. Die Prüfung beschränkt sich dabei nicht auf Rechtsfragen des Haushaltsvollzugs, sondern bezieht sich auch auf alle anderen fachlichen Gesichtspunkte, sofern diese finanzwirksam sein können. Das ist hier insbesondere auch bei den vom Rechnungshof angesprochenen Fragen des Bauordnungs- und Straßensrechts der Fall; denn das Haftungsrisiko für die Verletzung sicherheitsrelevanter Amtspflichten trägt Berlin und damit der Landeshaushalt. Eine Fachaufsicht ist mit der Ordnungsmäßigkeitsprüfung schon deshalb nicht verbunden, weil der Rechnungshof den geprüften Stellen keine Weisungen erteilen kann. Die Prüfung durch den Rechnungshof ist ein von aufsichts-

behördlichen Tätigkeiten zu unterscheidender funktional eigenständiger Beitrag zur Gewährleistung einer rechtmäßigen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung der Verwaltung im Rahmen der unabhängigen Finanzkontrolle.

3.6 Zusammenfassende Beanstandung und Erwartung

- 161 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass das Bezirksamt vor Vertragsabschluss keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Aussagen zum Handlungsbedarf und zu den Kosten und Folgekosten durchgeführt hat. Die freihändige Vergabe der Baukonzession an die Stiftung war vergaberechtlich unzulässig. Seinen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme und seinen Pflichten als Straßenbaulastträger zur Gewährleistung der Standsicherheit der im Straßenraum angeordneten baulichen Anlagen ist das Bezirksamt nicht bzw. nur unzureichend nachgekommen. Schließlich hat das Bezirksamt unzulässig davon abgesehen, Sondernutzungsgebühren von bis zu 2,2 Mio. € zu vereinnahmen.

Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf

- **auch bei der Vorbereitung und Durchführung sonderfinanzierter öffentlicher Baumaßnahmen die haushalts-, vergabe- und baurechtlichen Bestimmungen beachtet und**
- **künftig Sondernutzungsgebühren ordnungsgemäß erhebt.**

4. Schwerwiegende Versäumnisse bei Abschluss eines Mietvertrages für die Verkehrsregelungszentrale sowie vergaberechtswidriges Verhalten der Verkehrslenkung Berlin

Das Land Berlin wurde durch einseitige Klauseln in einem Mietvertrag mit Ausgaben von 2,2 Mio. € belastet. Zudem hat die Verkehrslenkung Berlin in den Jahren 2005 und 2006 Leistungen mit einem Auftragsvolumen von über 1,3 Mio. € nicht im Wettbewerb vergeben und dadurch wiederholt das Vergaberecht und das Wirtschaftlichkeitsprinzip verletzt.

- 162 Das Land Berlin hat zum 1. September 2004 die **Verkehrslenkung Berlin** (VLB) als nachgeordnete Sonderbehörde der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eingerichtet. Ziel dieser Maßnahme ist, alle Stellen und Aktivitäten des Landes, die den fließenden Verkehr auf dem Berliner Hauptstraßennetz regeln, in einer zentralen Straßenverkehrsbehörde zu bündeln. Die

VLB soll für Sicherheit auf den Berliner Hauptverkehrsstraßen sorgen, den Verkehr an und um Großbaustellen, bei Großveranstaltungen und Demonstrationen, aber auch bei Unfällen und anderen unvorhersehbaren Störungen optimieren und die Öffentlichkeit hierüber informieren. Für den ruhenden Verkehr sowie für den Verkehr auf den Nebenstraßen und Plätzen sind die bei den Bezirken Berlins angesiedelten unteren Straßenverkehrsbehörden zuständig.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2007 erstmalig die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der VLB geprüft. Er hat insbesondere bei Verträgen untersucht, ob haushalts- und vergaberechtliche Grundsätze beachtet worden sind, und in seine Prüfung den vor der Schaffung der VLB erfolgten **Standortwechsel der Verkehrsregelungszentrale** (VKRZ) einbezogen.

163 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hatte dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses im September 2000 berichtet, dass die im Jahr 1975 in Betrieb genommene VKRZ nicht mehr dem Stand der Technik entspreche; die Informations- und Kommunikationstechnik sei zu erneuern. Zudem sollte die VKRZ aufgrund von Kooperationserfordernissen mit der Verkehrsmanagementzentrale und der Landesmeldestelle für den Verkehrswarndienst räumlich zusammengeführt werden. Der Hauptausschuss hat das Schreiben im selben Monat zustimmend zur Kenntnis genommen. Die daraufhin durchgeführte Neuplanung hatte das Ziel, zukünftig den erhöhten Anforderungen an die Verkehrssituation in der Hauptstadt zu entsprechen. Für den Standortwechsel der VKRZ mietete die Verwaltung im Jahr 2001 Flächen im Gebäude des Flughafens Tempelhof an. Die vorgesehenen Räume standen seit dem Jahr 1993 leer und galten „als schwer vermietbar, da erhebliche Aufwendungen zur Herstellung der Vermietbarkeit erforderlich waren“. Das Land Berlin leistete auf der Grundlage des Mietvertrages vom 8. März 2001 im Zeitraum vom 1. September 2001 bis zum 31. Dezember 2004 **Mietzahlungen** von 101 000 € (ohne Betriebskosten) an die damalige Berliner Flughafen-Gesellschaft mbH (BFG), obwohl die vorgesehene Nutzung durch die VKRZ in dieser Zeit noch nicht möglich war. Erst Ende 2004 konnte die VKRZ ihre Tätigkeit in den neuen Räumen in Tempelhof aufnehmen.

164 Im Mietvertrag ist festgelegt, dass das Land Berlin als Mieter die gesamte Instandhaltung, Instandsetzung sowie Erneuerung des Mietgegenstandes im Inneren auf eigene Kosten durchführt. Die Ausgaben hierfür werden verteilt über zehn Jahre mit der monatlichen Miete unverzinst verrechnet, allerdings begrenzt auf 511 000 € zuzüglich Umsatzsteuer. Soweit die Ausgaben unter 511 000 € bleiben, kann der Vermieter nachträglich eine höhere Miete verlangen.

Die **Ausgaben für Erhalt und Erneuerung der Mietsache** betragen 2,6 Mio. €, von denen nach dem Mietvertrag 2,1 Mio. € von Berlin zu tragen waren.

- 165 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Land Berlin bereits Mietzahlungen von 101 000 € geleistet hat, obwohl die von der BFG angemieteten Räume nicht von der VKRZ genutzt werden konnten. Zudem hat er darauf hingewiesen, dass die vertragliche Regelung über die Aufwendungen Berlins zur Herstellung der Vermietbarkeit der Räume der BFG sowohl wegen der betragslichen Begrenzung als auch wegen der nicht vorgesehenen Verzinsung das Land Berlin unangemessen benachteiligen.
- 166 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat zunächst erwidert, dass sie nicht Stellung nehmen könne, da der Mietvertrag zur Unterbringung der VKRZ im Flughafengebäude Tempelhof zwischen der BFG und dem Polizeipräsidenten verhandelt und geschlossen worden sei, in dessen Zuständigkeitsbereich sich die VKRZ damals befunden habe. Erst mit Gründung der VLB im Herbst 2004 sei die Zuständigkeit für die VKRZ auf sie übergegangen. Sie hat nach Abstimmung mit der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung in einer weiteren Stellungnahme entgegnet, dass eine Mietzahlung vor Beginn der vorgesehenen Nutzung der Räume üblich sei, wenn der Mieter selbst noch Ein- und Umbauten vorzunehmen beabsichtigt, die nicht in die Zuständigkeit des Vermieters fallen. Zudem sei die für die Herrichtung des Gebäudes benötigte Zeit zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht vorhersehbar gewesen, da erst im Rahmen der durchgeführten Arbeiten zuvor nicht bekannte Mängel festgestellt worden seien. Die Senatsverwaltung räumt ein, dass Berlin sich abweichend von der gesetzlichen Regelung (§ 535 BGB) vertraglich verpflichtet habe, die vermietetseitig bestehende Herrichtungsverpflichtung gegen eine Mietkompensation vollständig zu übernehmen, und führt hierzu aus, eine angemessene Verringerung der Miete sei dem Grunde nach nicht zu beanstanden.
- 167 Die Ausführungen der Senatsverwaltung widerlegen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Das Land hat aufgrund des von der Verwaltung geschlossenen Mietvertrages insgesamt mehr als drei Jahre für Räume an die BFG gezahlt, die nicht für den vorgesehenen Zweck nutzbar waren. Eine wesentliche Ursache für diesen langen Zeitraum waren vorhersehbare Instandsetzungs- und Erneuerungsarbeiten am Mietgegenstand, die üblicherweise in die Vermietersphäre fallen. Es bleibt auch weiterhin unverständlich, warum die Verwaltung Ausgaben zur Herstellung der Vermietbarkeit der Räume der BFG zulasten des Landes übernommen hat, zumal ihr der genaue Umfang der durchzuführenden Sanierungsarbeiten zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht bekannt war. Nachteile für das Land Berlin ergaben sich nicht nur aus der fehlenden Verzinsung der Vorfinanzierung der Instandsetzungsaufwendungen. Unausgewogen zum Nachteil des Landes ist insbesondere auch die Vereinbarung, nach der höhere Ausgaben für die bauliche Erneuerung der Mietsache von Berlin zu tragen waren, während geringere Ausgaben eine Mieterhöhung zulasten des Landes ausgelöst hätten. Die Auffassung der Senatsverwaltung, die Kompensation der übernommenen Sanierungspflichten durch eine begrenzte Verringerung des Mietzinses sei angemessen, überzeugt schon in Anbetracht der nach dem Mietvertrag beim Land Berlin verbliebenen Ausgaben von 2,1 Mio. € nicht.

168 Mit Vertrag vom 23. Dezember 2005 hat die VLB freihändig die A Betreibergesellschaft mbH mit der **Errichtung eines sog. Front-Office für eine bessere Koordinierung von Baumaßnahmen im Berliner Straßennetz** beauftragt. Die Laufzeit des Vertrages betrug vier Monate; er wurde mehrfach bis zum 30. September 2007 verlängert. Zu den vom Auftragnehmer zu erbringenden Leistungen gehörten u. a.

- die Sicherstellung der telefonischen Erreichbarkeit des Arbeitsgebietes Baustellenkoordinierung,
- die Entgegennahme von Anträgen,
- deren Erstversorgung im Baustellenkoordinierungssystem sowie
- die Aktualisierung der Beginn- und Endzeiten im Baustellenkoordinierungssystem.

Das Auftragsvolumen betrug insgesamt 530 000 €.

169 Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung vorgehalten, dass es in diesem Fall nicht erforderlich war, externen Sachverstand in Anspruch zu nehmen. Bei den freihändig vergebenen Leistungen handelt es sich um Büro- und Verwaltungsarbeiten, die zu den originären Aufgaben der VLB gehören. Die Verwaltung hat auch nicht nachvollziehbar begründet, warum sie mit den eigenen personellen Ressourcen diese Arbeiten nicht bewältigen konnte. Die VLB hätte für das Auftragsvolumen eine europaweite Ausschreibung durchführen müssen (vgl. § 2 Nr. 3 Vergabeverordnung). Zudem ist die Wirtschaftlichkeit des Auftrages nicht gewährleistet, da die Leistungen nicht im Wettbewerb vergeben worden sind. Der Rechnungshof hat die VLB und die Senatsverwaltung aufgefordert, den Vertrag nicht zu verlängern.

170 Die Senatsverwaltung hat ausgeführt, dass wichtige Aufgaben der Baustellenkoordinierung mit dem vorhandenen Personal nur unzureichend hätten abgedeckt werden können. Die Erreichbarkeit der Antragsteller, Bürger und der Presse wäre aufgrund der Vielzahl von zwingend erforderlichen Orts- und Abstimmungsterminen, die für ein geordnetes und verkehrssicheres Erteilen von straßenverkehrsbehördlichen Anordnungen in der Straßenverkehrs-Ordnung vorgeschrieben sind, nur noch eingeschränkt möglich gewesen. Die Senatsverwaltung verweist außerdem darauf, dass zum Vertragsgegenstand neben der rein personellen Unterstützung auch konzeptionelle Tätigkeiten, wie z. B. das Erarbeiten einer Anforderungsdefinition zur Neuorganisation des Prozessablaufs und des technischen Systems, gehört hätten. Im Übrigen sei der Vertrag nicht verlängert worden; nach dessen Ablauf seien die Aufgaben von Mitarbeitern des Zentralen Personalüberhangmanagements übernommen worden.

- 171 Der Rechnungshof erkennt an, dass seiner Empfehlung, den Vertrag mit der A Betreibergesellschaft mbH nicht weiter zu verlängern, nach Abschluss der Prüfung gefolgt worden ist. Die Senatsverwaltung hat jedoch keine überzeugenden Gründe vorgetragen, warum die Vergabe von originalen Büroarbeiten an ein externes Unternehmen notwendig war. Das Argument, dass neben der rein personellen Unterstützung auch konzeptionelle Arbeiten zum Vertragsgegenstand gehörten, geht fehl, weil der Auftragnehmer mit der Durchführung dieser Aufgaben nicht begonnen hatte. Zur Vergabe der Leistungen an die A Betreibergesellschaft mbH enthält die Stellungnahme keine Aussage.
- 172 Die Senatsverwaltung hat ergänzend ausgeführt, sie habe bereits vor der Prüfung durch den Rechnungshof entschieden, das kritisierte Vertragsverhältnis nicht zu verlängern. Die Empfehlung des Rechnungshofs habe die Entscheidung lediglich bestätigt. Diese Behauptung ist nach Aktenlage unzutreffend, denn der Vertrag wurde noch nach dem Beginn der Prüfung durch den Rechnungshof verlängert.
- 173 Der Rechnungshof stellte auch bei weiteren geprüften **Verträgen im Dienstleistungsbereich und in der Verkehrserziehung** vergaberechtliche Mängel fest. In den Jahren 2005 und 2006 wurden allein mit diesen Verträgen Aufträge mit einem Volumen von 1,3 Mio. € freihändig vergeben.
- Die A Betreibergesellschaft mbH wurde am 3. Mai 2005 mündlich durch die VLB freihändig und ohne Einholung mehrerer Angebote beauftragt, eine Machbarkeitsstudie für die Verkehrsführung zur Fußball-WM durchzuführen. Die VLB begründete die Vergabe mit der Kompetenz des Auftragnehmers bei anderen Projekten und der Kurzfristigkeit des Termins. Auf der Grundlage eines Zusatzangebots der A Betreibergesellschaft mbH erweiterte die VLB den Auftrag für weitere Untersuchungen der Verkehrsführung mit Vertrag vom 18. Januar 2006. Das Auftragsvolumen betrug insgesamt 30 400 €.
 - Mit Schreiben vom 4. April 2006 hat die VLB die B GmbH beauftragt, die Verkehrssteuerung an ausgewählten Knotenpunkten im Einzugsbereich des Autotunnels Tiergarten-Spreebogen zu beobachten und zu bewerten. Der Auftrag sowie zwei weitere Nachträge, die den Vertragsgegenstand nochmals erweiterten, wurde wiederum freihändig und ohne Gegenangebote einzuholen vergeben. Das Auftragsvolumen betrug 51 200 €.
 - Die VLB beauftragte am 2. August 2006 das Verkehrsplanungsbüro C mit dem Pilotprojekt Kinderstadtplan (Verkehrserziehung), ohne Preisvergleiche mit mehreren Anbietern durchzuführen. Das Auftragsvolumen betrug 24 900 €. Dasselbe Verkehrsplanungsbüro erhielt am 25. September 2006 einen weiteren Auftrag - Konkretisierung des Verkehrssicherheitsprogramms -, wiederum ohne Vergleichsangebote einzuholen. Hier betrug das Auftragsvolumen 46 800 €.

- Ohne vorherige öffentliche Ausschreibung und ohne Preisvergleiche erhielt die D GmbH von der VLB den Auftrag, die Verkehrsüberwachung sowie Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu organisieren. Der am 28. März 2006 geschlossene Vertrag hatte ein Volumen von 118 900 €.
- Einen Dienstleistungsvertrag zur Verkehrszählung aus dem Jahr 1996 hat die VLB bis zum 31. Dezember 2006 mehrfach verlängert. Für die Jahre 2005 und 2006 betrug das Auftragsvolumen insgesamt 1,03 Mio. €.

174 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die VLB diese Verträge freihändig und ohne Einholung von weiteren Angeboten und somit nicht im Wettbewerb vergeben hat. Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung sind nur ausnahmsweise zulässig. Die von den haushaltsrechtlichen Vorschriften hierfür geforderten Voraussetzungen haben im Falle der aufgeführten Verträge nicht vorgelegen. Unabhängig davon ist es auch bei einer zulässigen freihändigen Vergabe von freiberuflichen Leistungen erforderlich, mindestens drei Angebote einzuholen, wenn mehrere Anbieter in Betracht kommen, um die wirtschaftlichste Lösung zu finden (Nr. 7.4 AV § 55 LHO). Selbst dies ist in keinem Fall beachtet worden.

175 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat zugesagt, künftig Dienstleistungsverträge unter Beachtung des § 55 Abs. 1 LHO zu vergeben und Vorsorge zu treffen, dass vergaberechtliche Mängel vermieden werden. Die freihändige Vergabe des Vertrages im Bereich Verkehrserziehung begründete sie mit den außerordentlichen beruflichen Erfahrungen, der Kompetenz und einem Referenzprojekt des Auftragnehmers. Recherchen im Internet hätten keinen vergleichbaren Anbieter aufgezeigt. Im Übrigen hat die Senatsverwaltung nicht Stellung genommen.

Der Rechnungshof erkennt an, dass die Senatsverwaltung zugesagt hat, vergaberechtliche Mängel im Dienstleistungsbereich zukünftig zu vermeiden. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie sie dieses Vorhaben umsetzen wird.

176 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass durch schwerwiegende Versäumnisse beim Abschluss des Mietvertrages für die VKRZ dem Land Berlin finanzielle Nachteile von 2,2 Mio. € entstanden sind. Außerdem beanstandet er das vergaberechtswidrige und unwirtschaftliche Verhalten der VLB bei der Vergabe von Leistungen im Dienstleistungs- und Verkehrserziehungsbereich.

Der Rechnungshof erwartet, dass die VLB

- **Dienstleistungsaufträge an Dritte auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt sowie**
- **Aufträge grundsätzlich unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorschriften im Wettbewerb vergibt.**

F. Wirtschaft, Technologie und Frauen

1. Grundlegende Mängel bei der Förderung des Projekts Borsighafen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen hat bauliche Maßnahmen zur Revitalisierung des sog. Borsighafens auf dem Grundstück eines privaten Unternehmens mit 4,2 Mio. € Fördermitteln wie eine öffentliche Infrastrukturmaßnahme gefördert, ohne die für den Fall eines Grundstücksverkaufs zwingend erforderliche Abschöpfung einer förderbedingten Grundstückswertsteigerung verbindlich zu regeln. Damit hat sie das Risiko einer anteiligen Rückforderung von Fördermitteln durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Kauf genommen.

- 177 Der Bund (vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) und die Länder (im Land Berlin die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen als Bewilligungsbehörde) fördern auf der Grundlage von Artikel 91a GG mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz) zu gleichen Teilen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in ausgewählten strukturschwachen Regionen (sog. **GA-Förderung**). Die konkreten Fördergebiete, Fördervoraussetzungen und die Fördersätze werden durch Bund und Länder auf der Grundlage des GRW-Gesetzes unter Berücksichtigung des EG-Vertrages (Artikel 87 bis 89) sowie der darauf beruhenden europarechtlichen Beihilfenvorschriften in Rahmenplänen festgelegt. Gegenstand der Förderung sind sowohl Investitionen der gewerblichen Wirtschaft (mit Fördersätzen von 10 v. H. bis 50 v. H. der förderfähigen Kosten) als auch Investitionen in die regionale wirtschaftsnahe Infrastruktur (Förderung mit bis zu 90 v. H. der förderfähigen Kosten).
- 178 Für bauliche Maßnahmen zum „Ausbau des Borsighafens“ (Herrichten eines Anlegers, einer Schwerlastplatte und von Zufahrten für den öffentlichen Schwerlastverkehr - **Projekt Borsighafen**) auf dem Grundstück eines privaten Unternehmens (nachfolgend: Grundstückseigentümerin) hatte die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als Trägerin der Maßnahme in den Jahren 2007 und 2008 insgesamt 4,2 Mio. € **GA-Fördermittel** bereitgestellt. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung trat als Antragstellerin und Maßnahmeträgerin auf, damit das Projekt Borsighafen mit dem für öffentliche Infrastrukturmaßnahmen höchstmöglichen GA-Fördersatz von 90 v. H. der Gesamtkosten gefördert werden konnte.

Auf Bitte des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses hatte der Rechnungshof das Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit dem Projekt Borsighafen geprüft und ihm insbesondere berichtet, dass wesentliche Voraussetzungen für die Förderung mit GA-Mitteln nicht vorgelegen haben (Bericht vom 09.11.07, rote Nr. 0297 C). Im Rahmen der parlamentarischen Erörterung dieses Berichts hat die Senatswirtschaftsverwaltung dargestellt, dass sie die **Förderfähigkeit des Projekts** nachträglich im Verhandlungswege sichergestellt habe und die daraus folgenden förderrechtlichen Konsequenzen ziehen werde.

Der Rechnungshof hat daraufhin das Handeln der Senatswirtschaftsverwaltung im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Förderfähigkeit der Baumaßnahme und der Umsetzung der GA-Förderbestimmungen geprüft. Das Ergebnis veranlasst ihn, erneut zu berichten.

- 179 Der Rechnungshof hatte in seinem Bericht an den Hauptausschuss deutlich gemacht, dass eine Förderung des Projekts Borsighafen als **Verkehrsverbindung** nicht in Betracht kam, weil Verkehrsverbindungen, die sich - wie hier - im Eigentum von Unternehmen befinden, **nicht förderfähig** sind (Anhang 3 Nr. 2 der Ergänzenden verbindlichen Förderbedingungen für wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen nach Ziffer 3.2 (Teil II B) des 36. Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur für den Zeitraum 2007 bis 2010“ - nachfolgend: Anhang 3 Nr. 2 zum 36. GA-RP). Ferner hatte er im Hinblick auf eine Förderung des Projekts unter dem Gesichtspunkt der **Erschließung und Wiederherrichtung von privatem Industrie- und Gewerbegebiete** auf das förderrechtliche Erfordernis einer Abschöpfungsvereinbarung hingewiesen. Sofern der Träger der Maßnahme - wie hier - ausnahmsweise nicht der Eigentümer des zu erschließenden Geländes ist, muss nämlich „per Abschöpfungsvertrag zwischen dem Träger und dem Eigentümer des Grundstücks gewährleistet sein, dass eine etwaige Wertsteigerung des erschlossenen bzw. wiederhergerichteten Grundstücks bei der Ermittlung der förderfähigen Kosten in Abzug gebracht wird und alle aus den Arbeiten entstehenden Vorteile vollständig an den Träger weitergereicht werden“ (Anhang 3 Nr. 1 zum 36. GA-RP). Der Rechnungshof hatte hierzu in seinem Bericht beanstandet, dass eine solche Regelung weder als verbindliche Auflage in den an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung gerichteten vorläufigen Förderbescheid vom Juni 2007 noch in den zwischen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (als Maßnahmeträgerin) und der Grundstückseigentümerin auf dieser Grundlage geschlossenen Kooperationsvertrag aufgenommen worden war.

- 180 Im Rahmen der Beratung des Berichts des Rechnungshofs an den Hauptausschuss hat die Senatswirtschaftsverwaltung im Januar 2008 zunächst behauptet, dass die von ihr im vorläufigen Bewilligungsbescheid benannte Fördergrundlage (Erschließung von Gewerbegebiete nach Anhang 3 Nr. 1 zum 36. GA-RP) fehlerhaft gewesen sei. Diesen Fehler habe sie durch eine Änderung des Bescheides, in dem als Gegenstand nunmehr die Förderung von „Verkehrsanlagen“ (Anhang 3 Nr. 2 zum 36. GA-RP)

genannt sei, bereits behoben. Einer Wertabschöpfungsklausel bedürfe es nicht, denn bei der Förderung von Verkehrsanlagen sei keine Wertabschöpfung vorgesehen, weil bei der Errichtung von Verkehrsverbindungen keine direkten bzw. lediglich nicht zurechenbare Gewinne entstehen könnten. Zur Frage einer möglichen förderbedingten Steigerung des Verkehrswerts des gesamten Grundstücks durch den Bau des Borsighafens hat die Senatsverwaltung ausgeführt, dass Wertsteigerungen des Geländes aufgrund der Förderung des Borsighafens nicht zu erwarten seien. Der Rechnungshof hat diese Ausführungen zum Anlass genommen, die Senatsverwaltung Anfang Februar 2008 nochmals darauf hinzuweisen, dass die Förderung von Verkehrsverbindungen, die sich im Eigentum von Unternehmen befinden, förderrechtlich ausnahmslos nicht zulässig ist.

- 181 Parallel hierzu hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie der Senatswirtschaftsverwaltung Ende Januar 2008 mitgeteilt, dass das Vorhaben im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (nur) unter der Voraussetzung förderfähig wäre, dass der Kooperationsvertrag zwischen der Grundstückseigentümerin des Borsiggeländes und dem Land Berlin als Träger der Infrastrukturmaßnahme zwingend um einen Passus zur Abschöpfung von aus der geförderten Maßnahme resultierenden Gewinnen bei der Grundstückseigentümerin ergänzt wird (**Wertabschöpfungsklausel**). Es müsse gewährleistet sein, dass förderbedingte finanzielle Vorteile der privaten Eigentümerin aus möglichen höheren Mieteinnahmen oder höheren Erlösen aus dem Verkauf des Grundstücks an den Träger der Maßnahme weitergeleitet werden. Nur so werde sichergestellt, dass es sich tatsächlich um eine Maßnahme im Rahmen der GA-Infrastrukturförderung und nicht um eine unzulässige Beihilfe handele.

Erst daraufhin ist die Senatsverwaltung von ihrer nicht durch die GA-Bestimmungen gedeckten Rechtsauffassung abgerückt und hat dem Hauptausschuss im April 2008 berichtet, dass eine Wertabschöpfungsklausel habe nachverhandelt werden können. Die Grundstückseigentümerin, die zu diesem Zeitpunkt das betreffende Gewerbegrundstück (mit Ausnahme eines kleinen Flurstücks in einem angrenzenden Wohngebiet) bereits veräußert hatte, habe sich schriftlich verpflichtet, eine etwaige Wertsteigerung aus ihr zugehenden Erlösen aus dem Grundstücksbereich des neu entstehenden Borsighafens wegen der Förderung des Ausbaus an den Maßnahmeträger weiterzuleiten. Die Wertabschöpfung werde beim jetzigen Verkauf zur Anwendung kommen. Die Eigentümerin werde nach vollzogenem Verkauf Unterlagen vorlegen, anhand derer das Vorliegen einer Wertsteigerung bzw. die Möglichkeit einer Wertabschöpfung geprüft werde.

- 182 Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung der damaligen Grundstückseigentümerin Ende Februar 2008 folgenden Zusatz zum Kooperationsvertrag vom Juni 2007 (T 179) vorgeschlagen hatte: „Im Zusammenhang mit der Förderung zum Ausbau des Borsighafens verpflichtet sich die Eigentümerin innerhalb der Bindungsfrist von 15 Jahren, Vorteile aus möglichen höheren Mieteinnahmen sowie aus etwaigen Erlösen aus dem Grundstücksbereich an den Träger der Maßnahme weiter-

zuleiten.“ Anfang April 2008 hat die Senatsverwaltung mit Vertretern der Grundstückseigentümerin hierzu ein Gespräch geführt. Diese hätten sich einer Abschöpfungsregelung gegenüber aufgeschlossen gezeigt und ferner mitgeteilt, dass Verhandlungen über den Verkauf des Borsiggeländes geführt würden. Schließlich hat die Grundstückseigentümerin mit Schreiben vom April 2008 erklärt, dass sie bereit sei, sich zu verpflichten, entstehende Vorteile aus ihr zugehenden Erlösen aus dem Grundstücksbereich des neu entstehenden Borsighafens wegen der Förderung des Ausbaus des Borsighafens an den Träger der Maßnahme weiterzuleiten. Ein Mehrerlös aus dem Verkauf sei aber im Verhältnis der Gesamtfläche des Borsiggeländes zur Fläche des Hafens aufzuteilen. Damit seien von dem Gesamterlös aus dem Verkauf des Borsiggeländes nur 2 v. H. auf den Borsighafen anzurechnen. Von diesem Anteil müssten dann die gemäß Kooperationsvertrag geleisteten Zahlungen (Eigenanteil) abgesetzt werden.

Unter Berufung auf die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vertretene Rechtsauffassung (T 181) hat die Senatsverwaltung Mitte April 2008 die vorgeschlagene Berechnung für eine Erlössteigerung als nach den GA-Bestimmungen rechtlich nicht umsetzbar zurückgewiesen. Daraufhin hat die Grundstückseigentümerin Ende April 2008 klargestellt, dass die Anwendung ihres Berechnungsansatzes zur Erlösermittlung eine wesentliche Voraussetzung für ihre Bereitschaft sei, an einer weder vertraglich noch gesetzlich geschuldeten Erlösaufteilung mitzuwirken. Weitere Verhandlungen zum nachträglichen Abschluss einer Wertabschöpfungsklausel waren nicht aktenkundig.

- 183 Die zwingend erforderliche Regelung zur Wertabschöpfung (vgl. T 179 und 181) ist entgegen der Darstellung der Senatsverwaltung vom April 2008 gegenüber dem Hauptausschuss (T 181) bisher nicht vereinbart worden. Das Angebot der Senatsverwaltung zur Ergänzung des Kooperationsvertrages hat die Eigentümerin nämlich nicht vorbehaltlos angenommen. Sie hat lediglich die Bereitschaft erklärt, eine Verpflichtung zur Erlösabführung eingehen zu wollen. Diese bloße Bereitschaftsbekundung hat sie zudem noch unter die Bedingung gestellt, dass die von ihr bestimmte Methode zur Erlösberechnung Anwendung findet. Diese Bedingung hat die Senatsverwaltung nicht erfüllt und nach den maßgeblichen europarechtlichen Beihilfevorschriften auch nicht erfüllen können.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung nicht für eine den förderrechtlichen Bestimmungen entsprechende Abschöpfungsvereinbarung zur Ergänzung des Kooperationsvertrages gesorgt hat. Damit ist weiterhin eine wesentliche Fördervoraussetzung für das Projekt Borsighafen nicht erfüllt.

- 184 Die Grundstückseigentümerin hat das **Borsiggelände** im August 2006 für einen zweistelligen Millionenbetrag erworben und im Februar 2008 (mit Ausnahme eines kleinen Flurstücks) **veräußert**. Der bei dem Verkauf erzielte Erlös übersteigt den seinerzeit gezahlten Kaufpreis um mehrere Millionen Euro. Die für das Projekt Borsighafen bewilligten Fördermittel

(4,2 Mio. €) sind inzwischen größtenteils auf dem Grundstück investiert worden. Die Eigentümerin hat auf dem Grundstück - mit Ausnahme ihres Eigenanteils im Rahmen der GA-Förderung (T 182) - auch keine weiteren Investitionen getätigt. Nach dem Bodenrichtwertatlas der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ist der Bodenwert (ohne Berücksichtigung baulicher Anlagen) für die Gewerbefläche Borsiggelände im Zeitraum 2005 bis 2008 um etwa 15 v. H. gefallen.

Der hohe Mehrerlös beim Verkauf des Borsiggeländes, der trotz eines seit dem Kauf des Grundstücks gesunkenen Bodenwerts erzielt wurde, lässt den Schluss zu, dass der zu 90 v. H. aus öffentlichen Mitteln geförderte Bau der Hafenanlage auf dem Borsiggelände eine Wertsteigerung des gesamten Grundstücks bewirkt hat. Insbesondere die durch die errichtete Hafenanlage nachhaltig verbesserte Erschließung des Borsiggeländes (Anschluss an das Wasserstraßennetz) dürfte hierzu beigetragen haben. Das Borsiggelände wird inzwischen unter Hervorhebung dieses besonderen Erschließungsvorteils mit dem Hinweis vermarktet: „Das 170 000 m² große Grundstück grenzt direkt an den Tegeler See und verfügt über einen eigenen Hafen ... ist also auf dem Seeweg direkt mit den Häfen der Welt verbunden.“

Die Senatswirtschaftsverwaltung hat nach Aktenlage eigene Prüfungen und Berechnungen zur **Ermittlung einer förderbedingten Grundstückswertsteigerung** nicht vorgenommen. Auch einen Wertermittlungsgutachter hat sie zunächst nicht eingeschaltet.

- 185 Eine förderbedingte Grundstückswertsteigerung, die gemäß Anhang 3 Nr. 1 zum 36. GA-RP bei aus GA-Mitteln geförderten Investitionen auf Privatgelände abgeschöpft werden muss, ergibt sich aus der Differenz der Grundstückswerte vor und nach der Realisierung der geförderten Maßnahme. Sofern die geförderte Maßnahme zwischen dem Ankauf und dem Verkauf des Grundstücks durchgeführt worden ist, lässt sich die förderbedingte Grundstückswertsteigerung ausgehend von der Differenz aus Verkaufs- und Ankaufspreis ermitteln. Ferner sind im Rahmen dieser Ermittlung weitere grundstücksbezogene Positionen und Verhältnisse zu berücksichtigen, wie z. B. die allgemeine Bodenwertentwicklung, eigene Investitionen des Grundstückseigentümers auf dem Gelände, die Begründung dinglicher Rechte und Belastungen sowie sonstige grundstücksbezogene Veränderungen und Faktoren. Die Ermittlung der förderbedingten Grundstückswertsteigerung hat nach den förderrechtlich und wertermittlungsfachlich allgemein anerkannten Grundsätzen zu erfolgen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung nicht geprüft und ermittelt hat, in welchem konkreten Umfang eine förderbedingte abschöpfungspflichtige Grundstückswertsteigerung im Rahmen des Projekts Borsighafen eingetreten ist. Er ist davon überzeugt, dass die nach dem Ankauf des Borsiggeländes vorgenommene, aus GA-Mitteln geförderte Investition (Bau des Hafens) eine abschöpfungspflichtige Wertsteigerung des Grundstücks bewirkt hat, die durch einen im Vergleich zum Ankaufspreis erheblich höheren Verkaufspreis des Grundstücks trotz leicht gesun-

kenen Bodenwerts und (mit Ausnahme der Eigenbeteiligung der Grundstückseigentümerin im Rahmen der GA-Förderung) fehlenden sonstigen Investitionen belegt wird. Der konkrete Umfang der förderbedingten Wertsteigerung des Grundstücks bedarf jedoch der Bestimmung im Rahmen einer fachkundigen Wertermittlung.

- 186 Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme gegen die Darstellung des Rechnungshofs keine Einwendungen erhoben. Zur Ermittlung der Wertsteigerung habe sie zwischenzeitlich die **Erstellung eines Wertgutachtens** veranlasst. In der Sache werde sie erst nach Abschluss des Bauvorhabens und Vorlage des Gutachtens Stellung nehmen.
- 187 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung mit ihrem Verhalten das Risiko in Kauf genommen hat, dass vermögenswerte Vorteile aus der öffentlichen GA-Infrastrukturmaßnahme bei einem privaten Unternehmen (Grundstückseigentümerin) verbleiben und der Bundesanteil an den Fördermitteln durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zurückgefordert wird.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen

- dafür sorgt, dass eine förderrechtlich tragfähige Vereinbarung zur Abschöpfung einer förderbedingten Grundstückswertsteigerung des Borsiggeländes vereinbart wird,
- den konkreten Umfang einer förderbedingten Grundstückswertsteigerung des Borsiggeländes ordnungsgemäß ermittelt und
- die nach dem Ergebnis ihres Handelns förderrechtlich gebotenen Konsequenzen zieht.

2. Unzulässige Ausschnittsförderung von Fraueninfrastrukturstellen

Der Senat finanziert im Rahmen des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms seit dem Jahr 1993 Fraueninfrastrukturstellen zum Erhalt der Infrastruktur von Frauenprojekten im Ostteil Berlins als Ersatz für weggefallene ABM-Stellen. Entgegen der Angabe in den Bescheiden handelt es sich nicht um Zuwendungen für ein abgegrenztes Vorhaben (Projektförderung), sondern um eine unzulässige Ausschnittsförderung von Personalkosten als Ergänzungsfinanzierung. Die für Arbeit und für Frauen zuständigen Senatsverwaltungen haben dieses Programm nie der

vorgeschriebenen Erfolgskontrolle unterzogen und zumeist auch nicht für Erfolgskontrollen in den einzelnen Förderfällen gesorgt.

- 188 Seit dem Jahr 1993 werden im Rahmen des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms des Senats (ARP) Mittel für sog. Fraueninfrastrukturstellen bewilligt. Nach der 3. Fortschreibung des ARP von Ende 1996 handelt es sich um ein **landeseigenes Programm zum Erhalt der frauenspezifischen Infrastruktur im Ostteil Berlins**. Das Ziel ist, die über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) entstandene und aus Landesmitteln weiter geförderte soziale und arbeitsmarktpolitische Infrastruktur von anerkannten Frauenprojekten und -zentren zu erhalten. Insgesamt werden die Personalkosten von bis zu 60 Stellen für Frauen über 45 Jahren durch Zuwendungen finanziert.

Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat seit Ende 1998 die Vergabe der Zuwendungen zur Förderung von Fraueninfrastrukturstellen drei privaten Dienstleistern auf der Grundlage von Geschäftsbesorgungs- sowie Treuhand- und Beleihungsverträgen übertragen. Die Einzelheiten des Programms sind - im Wesentlichen unverändert - in einer Anlage 4 zum Treuhandvertrag geregelt.

Im Zeitraum 2000 bis 2007 sind für das Programm insgesamt Landesmittel von 16,9 Mio. € ausgezahlt worden (durchschnittlich 2,1 Mio. €/Jahr). Im Haushaltsplan 2008/2009 sind weiterhin jährlich knapp 2,1 Mio. € vorgesehen. Im Jahr 2007 sind 58 Fraueninfrastrukturstellen finanziert worden, darunter drei Teilzeitstellen.

- 189 Bis zum Februar 2008 lag die Verantwortung für die finanzielle Bereitstellung der Mittel für das Programm und für die Dienstleistungsvergütungen beim Arbeitsressort, die fachlich-inhaltliche Zuständigkeit für das Förderinstrument einschließlich der Entscheidung über die Verteilung der Stellen/Mittel an die Zuwendungsempfänger lag beim Frauenressort. Die vom Rechnungshof während der Prüfung aufgegriffene doppelte **Zuständigkeit** führte im Ergebnis zu einer Umsetzung der Mittel vom Kapitel 0940 - Arbeit und Berufliche Bildung - zum Kapitel 1350 - Frauen - und damit zur Alleinzuständigkeit der für Frauen zuständigen Senatsverwaltung.

Der Rechnungshof hat sowohl das Förderprogramm als solches wie auch seine Umsetzung beanstandet.

- 190 Die Zuwendungen werden mit der Zweckbestimmung gewährt, 100 v. H. der Personalkosten der Fraueninfrastrukturstellen zu finanzieren. Die **Zuwendungsbescheide** geben als Zuwendungsart die Projektförderung an. Bei einer Projektförderung handelt es sich um Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben. An der Umsetzung des Vorhabens muss nach § 23 LHO ein erhebliches Interesse Berlins bestehen.

Nach der Programmbeschreibung sollen mit den Zuwendungen zur Finanzierung von Fraueninfrastrukturstellen Frauenprojekte gefördert werden, die über keine ausreichende Grundfinanzierung verfügen, um deren Erhalt zu sichern. Gefördertes Projekt ist damit nicht die Personalstelle als solche, sondern das jeweilige Frauenprojekt. Für dieses hätte entsprechend dem für Zuwendungen geltenden Nachranggrundsatz ein Finanzierungsplan vorgelegt werden müssen, um prüfen zu können, ob die beantragte Zuwendung notwendig ist und in welcher Form sowie Höhe sie angemessen ist (Nrn. 1.1 und 3.3 AV § 44 LHO).

Einen Finanzierungsplan (Nr. 3.2.1 AV § 44 LHO) mit einer Übersicht über die Gesamtfinanzierung des Frauenprojekts - Angabe aller Einnahmen und Ausgaben - hat es bei den Zuwendungen für Fraueninfrastrukturstellen jedoch bis zum Jahr 2008 nicht gegeben. In den Zuwendungsbescheiden wird nur die eingereichte Personalkostenberechnung für verbindlich und zum Bestandteil des Bescheides erklärt. Die Berechnung enthält lediglich die Personalausgaben einschließlich der Kosten für die Beiträge zur Berufsgenossenschaft für die betreffende Stelle. Damit handelt es sich bei der Gewährung von Zuwendungen für Fraueninfrastrukturstellen nicht um eine eigenständige Projektförderung im Sinne der Nr. 2.2 AV § 23 LHO, sondern um eine haushaltsrechtlich unzulässige Ausschnittsförderung von Ausgabenpositionen. Durch die bewilligten Mittel für eine Personalstelle wird kein abgegrenztes förderungswürdiges Vorhaben umgesetzt. Die Zuwendungen dienen vielmehr als Ergänzungsfinanzierung für bereits geförderte Frauenprojekte. Ob deren Gesamtfinanzierung nicht bereits anderweitig gesichert ist, lässt sich aus der zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides erklärten Personalkostenberechnung nicht ersehen.

- 191 Nach § 7 LHO i. V. m. Nr. 2.2 AV § 7 LHO war bei diesem Programm mit jährlich wiederkehrenden Ausgaben von über 2 Mio. € eine Erfolgskontrolle (Zielerreichungskontrolle, Evaluierung) durchzuführen, um festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Vorrangiges Programmziel war hier der (ungeschmälerter) Erhalt von Frauenprojekten im Ostteil Berlins und daneben die Beschäftigung von Frauen über 45 Jahren (bei denen altersbedingt Vermittlungsnachteile auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt unterstellt werden). Dementsprechend war das Programm einer Erfolgskontrolle unter den Aspekten der Frauenförderung und der Arbeitsförderung zu unterziehen. Eine **Programmevaluierung** ist aber nicht dokumentiert.
- 192 Nach Einschätzung des Rechnungshofs kann nicht von einem Erfolg des Programms im Sinne der Arbeitsförderung ausgegangen werden. Der Erfolg von Arbeitsförderung ist daran zu messen, ob es gelingt, arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen wieder in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern oder dort ihre Vermittlungschancen durch Qualifizierungsmaßnahmen oder befristete Arbeitstrainingsmaßnahmen bzw. Beschäftigungsverhältnisse zu verbessern. Die Stellen werden hier zwar jeweils nur für ein Jahr bewilligt, sie dienen aber nicht der befristeten Be-

schäftigung arbeitsloser Frauen. In der Regel werden die Stellen jedes Jahr von Neuem bewilligt und bleiben mit den ausgewählten Stelleninhaberinnen dauerhaft besetzt. Die Fluktuation ist sehr gering. Im Ergebnis führt das Programm nicht dazu, arbeitslosen Frauen über 45 Jahren zu einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verhelfen. Im Übrigen ist ein beschäftigungspolitischer Effekt allein schon wegen der minimalen Beschäftigtenzahl zu verneinen.

193 Auch unter dem Aspekt der Frauenförderung hätte eine Evaluierung längst zu einer Programmeinstellung führen müssen. Dieses Förderprogramm, das auf den Ostteil Berlins beschränkt ist, leitet seine Berechtigung allein aus einer Sondersituation der Nachwendezeit her. In dem Bestreben einer schnellen Angleichung der Projekte-Landschaft in Ost und West bei gleichzeitigem Mangel an ausreichenden Landesmitteln sind für den Auf- und Ausbau einer dem Westteil Berlins vergleichbaren Infrastruktur im Ostteil überproportional Mittel der damaligen Bundesanstalt und heutigen Bundesagentur für Arbeit eingesetzt worden. Durch den später einsetzenden Rückgang der ABM-Förderung waren die angabegemäß sehr zahlreich entstandenen Frauenprojekte in ihrer Existenz bedroht. Deshalb ist im Jahr 1993 zum Erhalt der Infrastruktur von Frauenprojekten im Ostteil Berlins dieses Programm geschaffen worden (T 188). In den folgenden Jahren hätte die für Frauen zuständige Senatsverwaltung die Notwendigkeit des Programms nachvollziehbar überprüfen müssen. Belege hierfür (z. B. Evaluierungsberichte) waren jedoch weder in den geprüften Akten enthalten noch wurden sie von der Senatsverwaltung vorgelegt.

194 Einer Erfolgskontrolle hätte nicht nur das Programm Fraueninfrastrukturstellen unterzogen werden müssen. Auch in jedem einzelnen Zuwendungsfall waren **Erfolgskontrollen** vorzunehmen (vgl. Nr. 11.1.3 AV § 44 LHO a. F., Nr. 11a.1 AV § 44 LHO n. F.). Diese Erfolgskontrollen sind in Nr. 7 der Anlage 4 zum Treuhandvertrag (T 188) vorgesehen und damit auf die privaten Dienstleister übertragen worden. Als Instrumente der Erfolgskontrolle werden genannt:

- regelmäßige Sachberichte,
- Einschätzungen der bezirklichen Gleichstellungsbeauftragten über die Arbeit der betreffenden Projekte,
- Einbeziehung der Fraueninfrastrukturstellen in die Maßnahmen der Qualitätssicherung der Senatsverwaltung.

Demnach sollten die Dienstleister die Sachberichte der Zuwendungsempfänger auswerten und offenbar Einschätzungen der bezirklichen Gleichstellungsbeauftragten einholen. Tatsächlich hat der für den überwiegenden Teil der Fraueninfrastrukturstellen zuständige Dienstleister in keinem der geprüften Zuwendungsvorgänge die Durchführung einer Erfolgskontrolle dokumentiert. In einigen Fällen lagen nicht einmal die dafür erforderlichen Sachberichte vor.

Eine Einbeziehung der Fraueninfrastrukturstellen in die Maßnahmen der Qualitätssicherung der Senatsverwaltung hat ebenfalls nicht stattgefunden. Die Senatsverwaltung war nicht einmal in der Lage zu erläutern, um welche Maßnahmen es sich hier handeln soll. Zudem ist unklar, weshalb dieses nicht von den Dienstleistern wahrzunehmende Kontrollinstrument in die Anlage zum Treuhandvertrag aufgenommen worden ist.

- 195 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Arbeit und für Frauen zuständigen Senatsverwaltungen seit 16 Jahren eine haushaltsrechtlich unzulässige Ausschnittsförderung der Kosten sog. Fraueninfrastrukturstellen zur Ergänzungsfinanzierung von Frauenprojekten im Ostteil Berlins betreiben. Er beanstandet ferner, dass die Senatsverwaltungen bisher weder das Programm einer Erfolgskontrolle (Evaluierung) unterzogen noch für ordnungsgemäße Erfolgskontrollen im Rahmen der Einzelfallbewilligungen gesorgt haben.

Der Rechnungshof erwartet, dass die nunmehr zuständige Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen die unzulässige Ausschnittsförderung der Kosten sog. Fraueninfrastrukturstellen zur Ergänzungsfinanzierung von Frauenprojekten im Ostteil Berlins einstellt.

G. Finanzen

1. Unzulänglichkeiten bei der Festsetzung von Grundsteuern

Die Bewertungs- und Grundsteuerstelle eines Finanzamts hat versäumt, Einheitswertfeststellungen zeitnah durchzuführen, obwohl sie teilweise seit Jahren Kenntnis von den für die Bewertung maßgeblichen Veränderungen hatte. Das Finanzamt hat nunmehr Grundsteuern von fast 2,5 Mio. € nachträglich festgesetzt. Die bei der gültigen Einheitswertfeststellung berücksichtigte Gebäudeausstattung dürfte zumindest teilweise nicht den aktuellen Verhältnissen entsprechen. Eine Überprüfung dieser Einheitswertfeststellungen ist deshalb erforderlich.

- 196 Die **Grundsteuer** ist eine Gemeindesteuer. Sie wird daher in voller Höhe für den Landeshaushalt vereinnahmt. Im Jahr 2007 belief sich ihr Aufkommen auf 721 Mio. €. Bei den Berliner Finanzämtern sind insgesamt mehr als 610 000 wirtschaftliche Einheiten erfasst, für die die Grundsteuer jährlich festgesetzt wird. Bei diesen Einheiten handelt es sich überwiegend um Mietwohngrundstücke, Geschäftsgrundstücke, Ein- und Zweifamilienhäuser, Eigentumswohnungen und unbebaute Grundstücke.

Die Grundsteuer bemisst sich nach dem jeweiligen **Einheitswert**, der für jede wirtschaftliche Einheit auf den Hauptfeststellungszeitpunkt festgestellt wird und grundsätzlich für die gesamte Dauer des Hauptfeststellungszeitraums gilt. Der Termin für die nächste Hauptfeststellung wird durch Bundesgesetz festgelegt. Die letzte Hauptfeststellung für Grundstücke im ehemaligen Westteil Berlins ist auf den 1. Januar 1964 durchgeführt worden. Für Grundstücke im ehemaligen Ostteil der Stadt gelten seit 1. Januar 1991 die Einheitswerte der Hauptfeststellung auf den 1. Januar 1935.

- 197 Die Einheitswerte werden fortgeschrieben, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse bei den einzelnen wirtschaftlichen Einheiten wesentlich ändern. Die Änderungen können den Wert, die Art oder die Zurechnung der wirtschaftlichen Einheit betreffen. Wenn wirtschaftliche Einheiten innerhalb des Hauptfeststellungszeitraums wegfallen oder neu entstehen, sind die Einheitswertfeststellungen aufzuheben bzw. Nachfeststellungen vorzunehmen.

Die Arbeitsbelastung der Bewertungs- und Grundsteuerstelle eines Finanzamts wird somit weitestgehend von dem Umfang der bewertungsrechtlich relevanten Veränderungen an dem Grundstücksbestand in ihrem Zuständigkeitsbereich bestimmt. Wenn dort beispielsweise eine rege Bautätigkeit herrscht oder sehr viele Mehrfamilienhäuser in Eigentumswohnungen umgewandelt werden und damit neue wirtschaftliche Einheiten entstehen,

ist es Aufgabe der Bewertungs- und Grundsteuerstellen, durch zeitnahe **Fortschreibungen** oder **Nachfeststellungen** die Voraussetzungen für eine zutreffende Festsetzung und Erhebung der Grundsteuer zu schaffen.

Die erstmalige Bebauung oder grundlegende bauliche Umgestaltung größerer Flächen führt bei den Finanzämtern immer wieder zu einem erhöhten Arbeitsanfall. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2003 (T 239 bis 246) auf erhebliche Arbeitsrückstände bei zwei Finanzämtern hingewiesen, in deren Zuständigkeitsbereich umfängliche Bautätigkeiten zu verzeichnen waren. Diese Rückstände wurden zwischenzeitlich abgebaut und Grundsteuern in Millionenhöhe nachträglich festgesetzt.

- 198 Der Rechnungshof hat bei einer Prüfung von zwei weiteren Finanzämtern bei einem Amt erneut erhebliche **Bearbeitungsrückstände** vorgefunden. In dem Zuständigkeitsbereich dieses Finanzamts liegen große, in der Vergangenheit zumeist steuerfrei genutzte, überwiegend unbebaute Grundstücksflächen, auf denen in den letzten Jahren aufgrund von städtebaulichen Entwicklungen eine rege Bautätigkeit zu verzeichnen war und ist. Dieses Finanzamt ist zugleich für die Bewertung großer (ehemaliger) Industrieflächen zuständig, die unter teilweiser Einbeziehung des Gebäudealtbestands für eine überwiegende Nutzung zu Wohn- und Freizeitzwecken umgestaltet worden sind.

In Entwicklungsgebieten, die überwiegend für eine Einfamilienhausbebauung vorgesehen waren, wurden zunächst große Teilflächen veräußert. Die jeweiligen Erwerber haben diese Teilflächen dann meist parzelliert und - zum Teil nach Bebauung - weiterveräußert. Bewertungsrechtlich führte jeder Teilungsvorgang zu einer Veränderung oder zum Wegfall der ursprünglichen wirtschaftlichen Einheit und damit zur Entstehung neuer wirtschaftlicher Einheiten. Bis zur endgültigen Bebauung waren also häufig mehrere Einheitswertfeststellungen notwendig. Die einzelnen wirtschaftlichen Einheiten bestanden dabei teilweise nur relativ kurze Zeit. Bei einem Entwicklungsgebiet hatte das Finanzamt den Schwerpunkt seiner Bearbeitung auf die Erfassung der durch den Verkauf und die spätere Parzellierung letztlich entstandenen wirtschaftlichen Einheiten gelegt. Es hatte jedoch versäumt, die Grundsteuer für die ursprüngliche Gesamtfläche bzw. die nicht verkaufte Restfläche zeitnah festzusetzen.

Bei anderen Baugebieten sind die notwendigen Nachfeststellungen für die neu entstandenen Einheiten unterblieben, obwohl das Finanzamt durch Veräußerungsmitteilungen und Mitteilungen über Baugenehmigungen rechtzeitig Kenntnis von der geplanten Bebauung hatte. Die Gebäude sind zum Teil bereits vor mehreren Jahren fertiggestellt worden. Es handelt sich dabei sowohl um Wohnbauten (Mietwohngebäude, Eigentumswohnanlagen und Einfamilienhäuser) als auch um Geschäftsbauten.

Die Dienstkräfte dieses Finanzamts hatten keinen Überblick über das Ausmaß der ausstehenden Feststellungen und haben die notwendigen Eintragungen in den sog. Fortschreibungslisten häufig nicht oder nur unvollständig vorgenommen. Eine realistische Einschätzung der bestehenden Ar-

beitsrückstände anhand der statistischen Aufzeichnungen war deshalb nicht möglich. Das Finanzamt hat mit der Aufarbeitung der Arbeitsrückstände begonnen; die Ermittlungen sind teilweise aber noch nicht abgeschlossen. Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs hat das Finanzamt bisher Grundsteuern von fast 2,5 Mio. € nachträglich festgesetzt.

- 199 Die **letzte Hauptfeststellung für Grundstücke** im ehemaligen Westteil der Stadt ist auf den 1. Januar 1964 durchgeführt worden. Nach dem Wortlaut des Bewertungsgesetzes sollen die Einheitswerte für das Grundvermögen alle sechs Jahre im Wege einer Hauptfeststellung festgestellt werden (vgl. § 21 Abs. 1 Bewertungsgesetz). Da der Gesetzgeber in Artikel 2 Abs. 1 Satz 3 des Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes aber bereits im Jahr 1971 festgelegt hat, dass der Zeitpunkt der nächsten Hauptfeststellung der Einheitswerte des Grundbesitzes durch besonderes Gesetz bestimmt wird, und dies bisher nicht geschehen ist, gelten die festgestellten Einheitswerte auf unbestimmte Zeit weiter.

Den Finanzämtern liegen für alle wirtschaftlichen Einheiten, die zum Hauptfeststellungszeitpunkt bereits vorhanden waren, regelmäßig Feststellungserklärungen mit Angaben über den damals aktuellen Gebäudebestand und dessen Ausstattung vor. Auf aktuellere Angaben können die Finanzämter nur dann zurückgreifen, wenn Grundstückseigentümer im Einzelfall eine Feststellungserklärung auf einen späteren Stichtag eingereicht haben. Die Finanzämter fordern grundsätzlich Feststellungserklärungen an, wenn sie beispielsweise durch Mitteilungen der zuständigen Bezirksämter über erteilte Baugenehmigungen Informationen über Neubauten oder größere Umbauten erhalten. Im Wege der Nachfeststellung oder Fortschreibung stellen sie dann Einheitswerte auf der Grundlage der aktuellen baulichen Verhältnisse, aber nach den Wertverhältnissen im Hauptfeststellungszeitpunkt fest. **Veränderungen am Gebäudebestand** wirken sich somit nur aus, wenn die Finanzämter von sich aus tätig werden können. Da Baugenehmigungen nicht für jede Baumaßnahme erforderlich sind, erlangen die Finanzämter aber nicht immer Kenntnis von bewertungsrechtlich relevanten wertverbessernden Vorgängen.

- 200 Es ist davon auszugehen, dass die Ausstattung eines Großteils der im Hauptfeststellungszeitpunkt vorhandenen Häuser zwischenzeitlich den heutigen Wohnansprüchen (z. B. Zentralheizung, zentrale Warmwasserversorgung, Isolierglasfenster, Einbauküche) angepasst worden ist, sodass die für die Durchführung einer Fortschreibung erforderlichen Wertgrenzen zumindest teilweise überschritten sein könnten. Wenn die Finanzämter im gebotenen Maße tätig geworden wären, müssten die derzeit gültigen Einheitswerte diese Entwicklung widerspiegeln.

Der Rechnungshof hat am Beispiel der Ein- und Zweifamilienhäuser in beiden geprüften Finanzämtern ermittelt, in welchem Umfang die aktuellen Grundsteuerfestsetzungen auf Einheitswerten beruhen, die anhand von Feststellungserklärungen auf abweichende Stichtage festgestellt wurden.

Gesicherte Aussagen hierüber sind nur eingeschränkt möglich, weil bei allen Einheitswerten für bebaute Grundstücke im ehemaligen Westteil der Stadt durch Rechtsverordnung bis zum 31. Dezember 1993 eine pauschale Ermäßigung von 20 v. H. zu berücksichtigen war. Der Wegfall dieser Ermäßigung führte regelmäßig zu Wertfortschreibungen auf den 1. Januar 1994. Veränderungen am Gebäudebestand bzw. dessen Ausstattung sind dabei nur dann in die Fortschreibung eingeflossen, wenn aus den Akten bereits entsprechende Hinweise hervorgingen. So kann letztlich nur bei den Fällen, bei denen das Finanzamt Fortschreibungen auf den 1. Januar 1995 oder später durchgeführt hat, sicher davon ausgegangen werden, dass den Feststellungen aktuelle Angaben über die Bebauung zum Feststellungszeitpunkt zugrunde lagen.

Im Zuständigkeitsbereich der geprüften Finanzämter waren 77 v. H. aller Ein- und Zweifamilienhäuser am 1. Januar 1994 bereits vorhanden. Bei nur 16 v. H. dieser Grundstücke beruhte die aktuelle Grundsteuerfestsetzung auf Einheitswerten, die auf den 1. Januar 1995 oder später festgestellt worden sind. Bei den verbleibenden 84 v. H. flossen Einheitswertfeststellungen auf den 1. Januar 1994 oder früher in die Grundsteuerberechnung ein. Die stichprobenartige Überprüfung von 150 Einzelfällen hat gezeigt, dass den Finanzämtern bei diesen Fällen keine aktuellen Angaben über die bauliche Ausstattung vorlagen. Fast alle Häuser wiesen nach den Wertmaßstäben im Hauptfeststellungszeitpunkt eine mittlere oder sogar nur einfache Ausstattung aus. Ob diese Einstufung angesichts von zwischenzeitlich möglicherweise vorgenommenen Veränderungen der Ausstattung noch zutrifft, bleibt ungewiss.

201 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung deshalb aufgefordert, die Einheitswertfeststellungen von allen bebauten Grundstücken zu überprüfen, bei denen der gültige Einheitswert auf den 1. Januar 1994 oder früher festgestellt worden ist, weil die in den Einheitswertfeststellungen berücksichtigte Gebäudeausstattung teilweise nicht mehr den aktuellen Verhältnissen entsprechen dürfte. Der Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung könne anders nicht gewahrt bleiben. Wenn eine derartige **Überprüfung von** alten und damit ggf. nicht mehr aktuellen **Einheitswertfeststellungen** weiterhin unterbliebe, könne dies zu einer nicht zu rechtfertigenden Benachteiligung von Eigentümern von Neubauten führen, bei denen die Finanzämter bei den Einheitswertfeststellungen zutreffend die jeweils aktuelle Gebäudeausstattung berücksichtigen.

202 Ein Termin für die neue Hauptfeststellung ist nicht absehbar. Somit wirken sich möglicherweise zu niedrige Einheitswerte auf unbestimmte Zeit auf künftige Grundsteuerfestsetzungen aus. Dies könnte zu Einnahmeverlusten für das Land Berlin führen. Wenn - wie im Bewertungsgesetz vorgesehen - im Abstand von jeweils sechs Jahren die Einheitswerte im Wege einer Hauptfeststellung allgemein festgestellt werden würden, könnten die Finanzämter stets auf relativ aktuelle Angaben über den Gebäudebestand sowie dessen Ausstattung zurückgreifen. Fortschreibungen aufgrund von Modernisierungsarbeiten wären dann nur im Ausnahmefall notwendig.

Selbst wenn eine gebotene Fortschreibung im Einzelfall einmal unterbliebe, würde sich dies durch den kurzen Hauptfeststellungszeitraum nur über einen begrenzten Zeitraum auswirken.

Der Rechnungshof hält deshalb eine grundlegende **Reform der Einheitsbewertung und der Grundsteuer** für dringend erforderlich und hat die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, auf Bundes- und Länderebene auf die steuerlichen Auswirkungen der Versäumnisse hinzuweisen.

- 203 Die Senatsverwaltung hat die in dem betroffenen Finanzamt festgestellten Bearbeitungsmängel (vgl. T 198) eingeräumt und wird dies zum Anlass nehmen, dort im Rahmen einer Fachgeschäftsprüfung den weiteren Abbau der Rückstände zu überwachen. Den Ausführungen des Rechnungshofs zur Aktualität der Einheitswertfeststellungen stimmt sie grundsätzlich zu. Sie hält deshalb eine Reform der Ermittlung der Bemessungsgrundlagen für die Grundsteuer für dringlich und verweist darauf, dass sie sich bereits seit Jahren auf Bundes- und Länderebene vehement dafür eingesetzt habe und weiter einsetzen werde.

Eine generelle Überprüfung der Einheitswertfeststellungen auf der Grundlage des derzeitigen Rechts hält die Senatsverwaltung hingegen nicht für angebracht. Da bei der Einordnung in die unterschiedlichen Ausstattungskategorien zahlreiche Einzelfaktoren zu berücksichtigen seien und jede einzelne Kategorie eine große Bandbreite habe, gehe sie davon aus, dass die Voraussetzungen für die Durchführung einer Wertfortschreibung häufig selbst unter Berücksichtigung der aktuellen baulichen Ausstattung nicht vorlägen. Dies gelte insbesondere für Gebäude, bei denen die Einheitswerte auf der Grundlage einer mittleren Ausstattung festgestellt worden seien. Diese Gebäude seien in der Regel bereits im Zeitpunkt der Hauptfeststellung mit Bad und Zentralheizung ausgestattet gewesen. Die zeitgemäße Modernisierung dieser Einrichtungen rechtfertige für sich allein aber keine anderweitige Einordnung der Ausstattungsqualität des Gebäudes, da auch für Wertfortschreibungen stets die Wertverhältnisse und Beurteilungskriterien im Hauptfeststellungszeitpunkt maßgebend seien. Bei der Überprüfung der Einheitswerte sei deshalb vermutlich trotz möglicherweise vorgenommener Modernisierungen häufig weiterhin von einer mittleren Ausstattung auszugehen. Der Einsatz des für eine generelle Überprüfung erforderlichen - zusätzlichen - Personals sei deshalb vor dem Hintergrund einer ökonomisch effizienten Haushaltsführung nicht zu rechtfertigen.

Neben der bisher durchgeführten anlassbezogenen Bearbeitung von Einzelfällen halte jedoch auch die Senatsverwaltung zumindest eine Überprüfung von Fällen, bei denen die gültigen Einheitswerte auf der Grundlage einer einfachen Ausstattung im Hauptfeststellungszeitpunkt festgestellt worden sind, grundsätzlich für erforderlich. Sie beabsichtige, zunächst in zwei Finanzämtern stichprobenartig Einheitswertfeststellungen zu überprüfen, bei denen die letzte Bewertung zumeist auf den 1. Januar 1964 stattgefunden hat, und werde über ihre Erfahrungen berichten.

204 Der Rechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass angesichts der Dauer des Hauptfeststellungszeitraums eine Überprüfung der Einheitswertfeststellungen auf der Grundlage von aktuellen Angaben über die bauliche Ausstattung angebracht wäre, um mögliche Ungleichbehandlungen zu vermeiden. Er teilt aber die Auffassung der Senatsverwaltung, dass eine derartige Überprüfung der gültigen Einheitswertfeststellungen mit erheblichem Personalaufwand verbunden wäre und das Ergebnis offen ist. Die von der Senatsverwaltung vorgeschlagene stichprobenartige Überprüfung von Einzelfällen erscheint geeignet, die Erfolgsaussichten einer solchen Maßnahme einzuschätzen. Die Ergebnisse bleiben abzuwarten.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- **darauf hinwirkt, dass die bestehenden Arbeitsrückstände weiter abgebaut werden, sowie Strategien erarbeitet, um die Entstehung derartiger Rückstände künftig zu verhindern, und**
- **die zugesagte Überprüfung von Einheitswertfeststellungen veranlasst, deren Ergebnisse auswertet und die notwendigen Schlussfolgerungen daraus zieht.**

Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, dass sich die Senatsverwaltung für Finanzen auf Bundes- und Länderebene weiterhin für eine schnelle Reform der Bemessungsgrundlagen für die Grundsteuer einsetzt.

2. Einnahmeverluste in Millionenhöhe aufgrund unzureichender Personalsteuerung und nicht zweckmäßiger Fallauswahl bei der Lohnsteuer- außenprüfung

Die in Berlin von der Lohnsteueraußenprüfung erzielten Mehrergebnisse liegen erheblich unter dem Bundesdurchschnitt. Insbesondere durch einen an den Prüfungserfordernissen orientierten Personaleinsatz und eine verbesserte Fallauswahl ließe sich deren Effizienz deutlich erhöhen. Bei der Lohnsteueraußenprüfung der Finanzämter für Körperschaften bestehen erhebliche Prüfungsrückstände mit einem Nachforderungsvolumen von schätzungsweise 9,3 Mio. €. Bei einem Großteil dieser Fälle dürfte allerdings für die zur Prüfung vorgesehenen Anmeldezeiträume bereits Festsetzungsverjährung eingetreten sein.

205 Die **Lohnsteuer** stellt neben der Umsatzsteuer die wichtigste Einnahmequelle für die öffentlichen Haushalte dar. Sie ist als besondere Erhebungsform der Einkommensteuer vom Arbeitgeber durch Abzug vom

Arbeitslohn ihrer Arbeitnehmer einzubehalten, beim Finanzamt anzumelden und abzuführen. Im Jahr 2006 wurden in Berlin 5,1 Mrd. € Lohnsteuern vereinnahmt; das entspricht 35 v. H. des gesamten Steueraufkommens. Die Lohnsteuer ist eine Gemeinschaftsteuer, an deren Einnahmen der Bund und das Land mit einem Anteil von jeweils 42,5 v. H. und die Gemeinden mit 15 v. H. beteiligt sind. Der Berlin zustehende Anteil am Lohnsteueraufkommen betrug im Jahr 2006 insgesamt 2,5 Mrd. €.

206 In den Finanzämtern sorgt neben dem Innendienst die **Lohnsteueraußenprüfung** für den ordnungsgemäßen Vollzug des Anmeldeverfahrens. Die Lohnsteueraußenprüfung ist für die Überprüfung des Lohnsteuerabzugs durch den Arbeitgeber zuständig. Sie fertigt die Prüfungsberichte und ggf. die Kontrollmitteilungen. Vierteljährlich stellt sie die Ergebnisse über die durchgeführten Lohnsteueraußenprüfungen zusammen und übermittelt die daraus resultierenden Ergebnisse der Senatsverwaltung für Finanzen. Für das Jahr 2006 haben die Berliner Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen insgesamt ein Mehrergebnis von 16 Mio. € gemeldet.

207 Die Berliner Steuerverwaltung hat zum 1. Januar 2002 die **Organisationsstruktur der Lohnsteueraußenprüfung** verändert. Bei den Finanzämtern Lichtenberg (zuvor: Finanzamt Lichtenberg/Hohenschönhausen) und Wedding wurden Zentrale Lohnsteuer-Außenprüfungsstellen (ZALSt'en) eingerichtet, die für die Durchführung der Prüfungen bei den Arbeitgebern aller physischen Finanzämter mit Ausnahme des Finanzamts Kreuzberg (Sonderzuständigkeit für sog. Zerlegungsfälle) zuständig sind. Die Lohnsteueraußenprüfungen bei den Finanzämtern für Körperschaften I bis IV sowie beim Finanzamt Kreuzberg blieben bestehen. Diese Maßnahme sollte die Effektivität und die Effizienz der Lohnsteueraußenprüfung steigern.

Der Rechnungshof hat den Arbeitsstand und die Arbeitsweise der beiden ZALSt'en und der Lohnsteueraußenprüfung bei dem Finanzamt für Körperschaften III geprüft.

208 Bei Einrichtung der **ZALSt'en** zum 1. Januar 2002 wurde das Stellensoll der bisher bei den Einzelfinanzämtern eingesetzten Prüfer um 26 v. H. auf 42 Stellen reduziert. Damit einhergehend ist die Zahl der Prüfungen in den nachfolgenden Jahren um fast die Hälfte auf etwa 3 000 gesunken. Die Zahl der Arbeitgeber, für die die ZALSt'en zuständig sind, hat sich seitdem leicht auf 65 000 erhöht.

Das durchschnittlich erzielte Mehrergebnis je geprüften Fall lag im Jahr 2006 mit 889 € deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 5 934 €. Dieses weit unterdurchschnittliche Mehrergebnis ist auch darauf zurückzuführen, dass etwa 63 000 Arbeitgeber, das entspricht 97 v. H. der bei den ZALSt'en steuerlich erfassten Arbeitgeber, weniger als 20 Arbeitnehmer beschäftigen. Die überwiegende Zahl der von den ZALSt'en durchgeführten Prüfungen war schon deshalb von geringer finanzieller Bedeutung. Mehr als jede dritte dieser Prüfungen blieb sogar ohne steuerliches Mehrergebnis.

Im Bereich der Arbeitgeber mit 500 und mehr Arbeitnehmern waren die Prüfungen dagegen finanziell ergiebiger. In beiden ZALSt'en zusammen waren jedoch nur 37 solcher Arbeitgeber steuerlich erfasst. Allerdings ist in diesem Bereich seit Jahren ein Drittel der von den ZALSt'en gemeldeten Mehrergebnisse auf Prüfungen bei der Berliner Verwaltung - so auch bei der Senatsverwaltung für Finanzen - zurückzuführen. Der Rechnungshof erwartet, dass sich die Senatsverwaltung dieses Problems annimmt und durch geeignete Maßnahmen, beispielsweise Schulungen, Arbeitshilfen oder geeignete Ansprechpartner, die Arbeitsqualität in den betroffenen Lohnbuchhaltungen der Verwaltung auf einen akzeptablen Stand anhebt. Es ist nicht vertretbar, ohnehin knappe Ressourcen von Prüfdiensten zu binden, um vermeidbare Arbeitsunzulänglichkeiten der Verwaltung nachzubessern.

- 209 Obwohl die Zahl der Arbeitgeber, für die die **Finanzämter für Körperschaften I bis IV** zuständig sind, im Zeitraum 2002 bis 2006 um etwa 10 v. H. auf über 36 000 angestiegen ist, wurde im Jahr 2006 bei den Finanzämtern für Körperschaften das Stellensoll im Bereich der Lohnsteueraußenprüfung um 13 v. H. auf 55 Stellen deutlich reduziert. Die Zahl der Prüfungen dieser Finanzämter ist um 31 v. H. auf 1 800 im Jahr 2006 gesunken.
- 210 Entsprechend den Vorgaben der Senatsverwaltung zum Prüfungsturnus hatten die Finanzämter für Körperschaften, wie deren Prüfungspläne erkennen lassen, seit Jahren weitaus mehr Fälle für eine Prüfung vorgesehen, als dann von ihnen tatsächlich geprüft wurden. So sind bei den vier Finanzämtern für Körperschaften derzeit insgesamt fast 1 300 Fälle aus den Jahren 2002 bis 2007 noch ungeprüft. Unter Zugrundelegung der durchschnittlich von diesen Finanzämtern gemeldeten Mehrergebnisse je Fall errechnet sich für diese noch **ungeprüften Fälle** ein Nachforderungsvolumen von 9,3 Mio. €. Allerdings dürfte - ausgehend von den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs bei dem Finanzamt für Körperschaften III - bei einem Großteil der Fälle angesichts der zur Prüfung vorgesehenen Anmeldezeiträume bereits Festsetzungsverjährung eingetreten sein. Es ist somit zu befürchten, dass es deshalb bereits zu erheblichen Steuerausfällen gekommen ist.
- 211 Im Vergleich zu den Prüfungsrückständen bei den Finanzämtern für Körperschaften wiesen die ZALSt'en nur marginale Bearbeitungsrückstände auf. Es entspricht jedoch keiner sachgerechten **Personalsteuerung** durch die Senatsverwaltung, wenn die ZALSt'en Steuerfälle von geringer fiskalischer Bedeutung mit entsprechend geringem monetären Erfolg prüfen und bei den Finanzämtern für Körperschaften dagegen seit Jahren bedeutsame Fälle ungeprüft bleiben. Der Rechnungshof empfiehlt daher, die Personalressourcen von den ZALSt'en in wesentlichem Umfang auf die Finanzämter für Körperschaften zu verlagern. Auch sollten die zahlreichen **offenen Stellen** im Bereich der Lohnsteueraußenprüfung - zum 31. Dezember 2007 waren dies 16,5 von 104,5 Stellen - besetzt werden.

212 Mit einem Anteil von 70 v. H. von Prüfungen mit Mehrergebnis liegt Berlin im Bundesvergleich zwar auf einem beachtlichen vierten Platz. Die tatsächliche Zahl derartiger Prüfungen dürfte aber deutlich unter dem bisher statistisch ausgewiesenen Wert liegen. Dies hängt damit zusammen, dass die Finanzämter entsprechend bundeseinheitlicher Vorgaben auch ansonsten ergebnislos verlaufene Prüfungen, in denen sie mindestens eine Kontrollmitteilung gefertigt haben, statistisch als solche mit einem Mehrergebnis zählen, und zwar unabhängig davon, ob die Auswertung der Kontrollmitteilungen letztendlich zu einem steuerlichen Ergebnis geführt hat. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs führt diese Verfahrensweise zu einer unzutreffenden **Darstellung des Prüfungserfolgs**, weil in einer ganz erheblichen Zahl von Fällen die Auswertung der Kontrollmitteilungen tatsächlich zu keinem Mehrergebnis geführt hat. Zudem hat der Rechnungshof den Eindruck gewonnen, dass die Lohnsteuer Außenprüfer teilweise nur deshalb **Kontrollmitteilungen** gefertigt haben, um den Fall als solchen mit Mehrergebnis werten zu können. Hinzu kommt, dass in den meisten Fällen keinerlei Überwachung des Rücklaufs der Kontrollmitteilung erfolgte.

Die Senatsverwaltung sollte verstärkt darauf hinwirken, dass die Finanzämter künftig von dem Instrument, Kontrollmitteilungen zu fertigen, lediglich in gebotenerem Umfang Gebrauch machen und den Rücklauf der Kontrollmitteilungen konsequent überwachen. Nur anhand der die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegelnden Statistiken kann die Effektivität der Lohnsteuer Außenprüfung sachgerecht beurteilt werden.

213 In den letzten zehn Jahren erzielte Berlin **im Bundesvergleich** zumeist nur **unterdurchschnittliche Prüfungsergebnisse**. Im Mittel lagen diese um 30 v. H. unter dem bundesweiten Durchschnitt. So hatten die Finanzämter für Körperschaften im Jahr 2006 bei den von ihnen durchgeführten Lohnsteuer Außenprüfungen zwar ein durchschnittlich erzielt Mehrergebnis von 5 973 € je Fall zu verzeichnen. Das deutlich geringere durchschnittliche Mehrergebnis der ZALSt'en von nur 889 € je Fall führte letztendlich aber dazu, dass der berlinweite Durchschnitt nur bei 3 134 € und damit erheblich unter dem bundesweiten Mittel von 5 934 € lag. Im bundesweiten Vergleich nahm Berlin damit im Jahr 2006 lediglich den 12. Platz ein.

Nicht nur durch einen effektiveren Personaleinsatz, sondern auch durch eine verbesserte Fallauswahl ließe sich die Effizienz der Lohnsteuer Außenprüfung deutlich erhöhen. Dies könnte jährlich zu Mehreinnahmen in Millionenhöhe und damit zu einer Annäherung an die im Bundesdurchschnitt erzielten Mehrergebnisse je Fall führen.

214 Das in Berlin zum Zeitpunkt der Prüfung praktizierte **Fallauswahlverfahren** führte - zumindest in Teilbereichen - zu keinem angemessenen Ergebnis. So wählten beispielsweise die ZALSt'en aus alljährlich etwa 16 000 turnusmäßig zu prüfenden Arbeitgebern mit weniger als 20 Arbeitnehmern personell nur 2 600 Fälle aus. Die finanzielle Ergiebigkeit dieser zeitaufwendigen Fallauswahl war mit 889 € je Fall gering. Über die von der Senatsverwaltung zwischenzeitlich vorgenommenen Verfahrensmodifikatio-

nen hinaus empfiehlt der Rechnungshof, die Auswahl prüfungsrelevanter Lohnsteuerfälle angelehnt an die in anderen Bereichen der Steuerverwaltung bereits eingesetzten IT-unterstützten Risikomanagementsysteme vorzunehmen.

Der Einsatz eines IT-unterstützten Risikomanagementsystems setzt zunächst voraus, dass geeignete Kriterien für eine Risikoauswahl bestimmt werden (z. B. finanzielles Ausfallrisiko, wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens, Branche). Anhand dieser Risikofilter sollte dann die IT-unterstützte Auswahl der risikobehafteten Fälle erfolgen. Ferner sollte auch die im derzeitigen Verfahren vorgesehene Zufallsauswahl beibehalten werden. Die von der Lohnsteueraußenprüfung ausgehende Präventivwirkung bleibt so gewährleistet. Der Rechnungshof hält ein wirksames Risikomanagement für ein geeignetes Instrument, den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit mit dem steuerrechtlichen Prinzip der Gleichmäßigkeit zu vereinbaren.

- 215 Der Rechnungshof hält den von der Senatsverwaltung eingeschlagenen Weg der Zentralisierung der Lohnsteueraußenprüfung grundsätzlich für richtig. Seine Feststellungen haben jedoch weiteren erheblichen Bedarf für eine Optimierung der Aufbauorganisation und der Arbeitsmethodik erkennen lassen.

Die Senatsverwaltung erkennt den Sachverhalt aus fachlicher Sicht als zutreffend an. So hat sie bereits für die Erstellung der Prüfungspläne 2009 ein verbessertes Vorschlagsverfahren eingeführt, um die Fallauswahl effizienter zu gestalten. Darüber hinaus werde zukünftig eine risikoorientierte Fallauswahl im EOSS-Standard erfolgen, die denen der meisten anderen Bundesländer entspricht. Ferner hat sie angewiesen, dass die Ist-Besetzung in der Lohnsteueraußenprüfung künftig grundsätzlich der Soll-Besetzung zu entsprechen hat. Frei werdende Stellen sollen umgehend wieder besetzt werden. Die Senatsverwaltung hat die vom Rechnungshof angenommene Höhe des Nachforderungsvolumens bei den noch unbearbeiteten Prüfungsfällen bezweifelt. Der Rechnungshof hält gleichwohl an seiner Einschätzung fest, da seine Berechnung auf den von den Finanzämtern gemeldeten Mehrergebnissen basiert.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hinwirkt,

- **die vorhandenen 104,5 Stellen für Lohnsteueraußenprüfer auch zu besetzen,**
- **Personalressourcen von den ZALSt'en in wesentlichem Umfang auf die Finanzämter für Körperschaften zu verlagern und**
- **die Effizienz der Lohnsteueraußenprüfung durch die zugesagte risikoorientierte Fallauswahl deutlich zu steigern.**

3. Verspätete Steuereinnahmen in Millionenhöhe durch Mängel bei der Festsetzung von Einkommen- und Gewerbesteuervorauszahlungen

Das Finanzamt für Körperschaften IV ist auch für die Besteuerung bestimmter Kommanditgesellschaften zuständig. Es hat versäumt, die für die Einkommenbesteuerung der Mitunternehmer zuständigen Finanzämter zeitnah und zutreffend über die für die Festsetzung von Vorauszahlungen maßgeblichen Grundlagen zu unterrichten. In der Folge haben diese Finanzämter die Einkommensteuervorauszahlungen der Mitunternehmer zu gering bemessen - allein in einem geprüften Finanzamt um über 5,6 Mio. €, sodass ein rechnerischer Zinsschaden von über 115 000 € eingetreten ist. Zudem haben andauernde Bearbeitungsmängel bei der Festsetzung von Gewerbesteuervorauszahlungen dazu geführt, dass Beträge von über 3,3 Mio. € erst verspätet festgesetzt worden sind und damit dem Land Berlin ein weiterer Zinsschaden entstanden ist.

- 216 Steuerpflichtige haben u. a. bei der Einkommensteuer (§ 37 EStG) sowie der Gewerbesteuer (§ 19 GewStG) vierteljährliche Vorauszahlungen auf die voraussichtlich geschuldete Jahressteuer zu leisten. Dies soll ein zeitnahes und stetiges Steueraufkommen gewährleisten. Das **Vorauszahlungsverfahren** dient auch der Steuergerechtigkeit, weil hierdurch Vorauszahlungsschuldner eine Gleichstellung mit Steuerpflichtigen erfahren, deren Einnahmen dem sofortigen Steuerabzug - beispielsweise der Lohnsteuer - unterliegen.
- 217 Das Finanzamt für Körperschaften IV ist neben der Besteuerung von Körperschaften im Bereich Schöneberg auch berlinweit für die **Besteuerung von Kommanditgesellschaften**, an denen ausschließlich Körperschaften als persönlich haftende Gesellschafter beteiligt sind, zuständig. Der Rechnungshof hat die Bearbeitung von Neuaufnahmen (erstmalige Aufnahme eines Steuerfalles) durch dieses Finanzamt geprüft. Bei der Neuaufnahme hat das Finanzamt grundsätzlich anhand der von der Steuerpflichtigen vorgenommenen Gewinneinschätzung Gewerbesteuervorauszahlungen für die Gesellschaft festzusetzen. Darüber hinaus hat das Finanzamt für Körperschaften IV bei Kommanditgesellschaften den für die **persönliche Besteuerung der Mitunternehmer** zuständigen Finanzämtern die jeweilige Höhe der sich voraussichtlich ergebenden Gewinnanteile für Zwecke der Festsetzung von Einkommensteuervorauszahlungen mitzuteilen.
- 218 In keinem der vom Rechnungshof geprüften 101 Neuaufnahmefälle von Kommanditgesellschaften ist das Finanzamt für Körperschaften IV dieser Verpflichtung nachgekommen, obwohl sich bei fast einem Drittel der Fälle Gewinnanteile von voraussichtlich jeweils mindestens 10 000 € abzeichnen.

ten. Der Rechnungshof hat daher anhand von 13 beim Finanzamt Charlottenburg geführten Steuerfällen von Mitunternehmern geprüft, ob und ggf. in welcher Höhe sich die fehlenden Mitteilungen auf die rechtzeitige und zu treffende **Festsetzung von Einkommensteuervorauszahlungen** ausgewirkt haben. Das Finanzamt Charlottenburg hatte keine zeitnahe Kenntnis von diesen Beteiligungsverhältnissen und hat demzufolge die Einkommensteuervorauszahlungen teilweise in erheblich zu geringem Umfang festgesetzt. Die fehlende zeitnahe Unterrichtung durch das Finanzamt für Körperschaften IV über die auf die Mitunternehmer voraussichtlich entfallenden Gewinnanteile hatte allein bei der geringen Zahl der beim Finanzamt Charlottenburg geprüften Fälle zur Folge, dass Einkommensteuerbeträge bei den Mitunternehmern von 2,6 Mio. € verspätet festgesetzt worden sind. Der damit einhergehende rechnerische Zinsschaden beläuft sich auf ca. 40 000 €.

219 Darüber hinaus hat das Finanzamt für Körperschaften IV die Neuaufnahmefälle teilweise auch im weiteren Verlauf nicht sachgerecht bearbeitet. So hat es ihm vorliegende Hinweise auf mögliche Gewinnsteigerungen bei den Kommanditgesellschaften ungeprüft gelassen. Dies führte dazu, dass auch eine ggf. erforderliche Unterrichtung der für die persönliche Besteuerung der Mitunternehmer zuständigen Finanzämter unterblieben ist. Bei konsequenter Arbeitsweise der beteiligten Finanzämter hätten sich in einer Vielzahl an Fällen deutlich höhere Einkommensteuervorauszahlungen erzielen lassen. Bereits bei den 13 geprüften Steuerfällen des Finanzamts Charlottenburg hätten so zusätzliche, um über 3 Mio. € höhere Vorauszahlungsbeträge festgesetzt und ein weiterer rechnerischer Zinsschaden von über 75 000 € vermieden werden können.

220 Des Weiteren hat der Rechnungshof beim Finanzamt für Körperschaften IV Bearbeitungsmängel bei der **Festsetzung von Gewerbesteuvorauszahlungen** festgestellt, wie er sie bereits bei der Prüfung von vier anderen Finanzämtern im Jahr 2007 aufgezeigt hatte (Vorjahresbericht T 229 bis 236). In den vom Rechnungshof beanstandeten Fällen hat dieses Finanzamt zwischenzeitlich um mehr als 700 000 € höhere Gewerbesteuvorauszahlungen festgesetzt. Das Finanzamt für Körperschaften IV hat die nach Arbeitsanweisung vorgeschriebene Überprüfung der Gewinnentwicklung bei Neugründungsfällen, in denen die Steuerpflichtigen angegeben hatten, zunächst keinen Gewinn zu erwirtschaften oder diesen nicht abschätzen zu können, nach Ablauf von neun Monaten nicht immer vorgenommen. Zugleich ist es nicht allen Hinweisen auf erhebliche Umsatzsteigerungen und daraus resultierend möglichen höheren Gewinnen nachgegangen.

Darüber hinaus hat es die Vorauszahlungen entweder nicht vom Gründungsjahr an oder nur in unzutreffender Höhe festgesetzt. Die mangelbehaftete Bearbeitung hat insgesamt bereits zu verspäteten Gewerbesteuerachzahlungen von über 2,6 Mio. € geführt, die sich bei ordnungsgemäßer Bearbeitung deutlich frühzeitiger hätten vereinnahmen lassen; dadurch ist ein weiterer Zinsschaden entstanden.

- 221 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen über die Ergebnisse seiner Prüfung unterrichtet und aufgefordert, Maßnahmen zur Beseitigung der teilweise wiederholt festgestellten Unzulänglichkeiten zu ergreifen.

Die Senatsverwaltung erkennt den Sachverhalt aus fachlicher Sicht als zutreffend an. Danach hat das Finanzamt für Körperschaften IV den für die Bearbeitung der Neuaufnahmefälle verwendeten Vordruck überarbeitet. Dort sei nunmehr sowohl die Mitteilung des voraussichtlichen Gewinns an die für die Besteuerung der Mitunternehmer zuständigen Finanzämter als auch die ggf. nach neun Monaten vorzunehmende Überprüfung der Höhe der Gewerbesteuvorauszahlungen vorgesehen. Zudem werde die schon im Jahr 2003 herausgegebene Arbeitsanweisung für die Finanzämter zur Festsetzung von Vorauszahlungen gegenwärtig überarbeitet.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen

- **sicherstellt, dass das Finanzamt für Körperschaften IV die für die Einkommenbesteuerung der Mitunternehmer zuständigen Finanzämter in allen in Betracht kommenden Fällen zeitnah über die Gewinnerwartung der Mitunternehmer unterrichtet,**
 - **die angekündigte Arbeitsanweisung zeitnah erlässt und deren Einhaltung künftig überwacht sowie**
 - **verstärkt dafür Sorge trägt, dass die Finanzämter Vorauszahlungen zeitnah und zutreffend festsetzen.**
- 4. Gravierende Mängel bei der Gewährung von Zuwendungen an die Zoologischer Garten Berlin AG und bei der Durchführung von Sonderveranstaltungen**

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat der Zoologischer Garten Berlin AG die im Jahr 2007 zur Deckung des Betriebsverlustes gewährte Zuwendung von 2,03 Mio. € trotz eines hohen Jahresüberschusses in voller Höhe belassen. Im Übrigen haben die Zoologischer Garten Berlin AG und die Tierpark Berlin-Friedrichsfelde GmbH bei der Durchführung von Sonderveranstaltungen unwirtschaftlich gehandelt und keine Erfolgskontrollen durchgeführt.

4.1 Zuwendungen an die Zoologischer Garten Berlin AG

222 Das Land Berlin fördert die Zoologischer Garten Berlin AG (Zoo AG) und deren Tochtergesellschaft Tierpark Berlin-Friedrichsfelde GmbH (Tierpark GmbH) institutionell durch jährliche Zuwendungen. Für die Jahre 2004 bis 2007 hatten die Senatsverwaltung für Finanzen und die Zoo AG im Juli 2004 eine als **Zuwendungsvertrag** bezeichnete Vereinbarung geschlossen. Für den Zeitraum 2008 bis 2011 liegt ein inhaltsgleicher Vertrag vom Dezember 2007 vor. Ziel dieser Verträge ist es, der Zoo AG und der Tierpark GmbH für die Vertragsdauer Planungssicherheit zu geben. Die Verträge sehen die Bewilligung der Zuwendungen durch jährliche Zuwendungsbescheide vor. Des Weiteren ist vereinbart, dass zusätzliche Einnahmen nicht zu einer Minderung der Zuschüsse führen sollen, soweit sie zur Erreichung des in der Präambel festgelegten Zweckes notwendig bleiben.

Der Rechnungshof hat die von der Senatsverwaltung für Finanzen der Zoo AG gewährte Zuwendung für das Geschäftsjahr 2007 geprüft. Die Senatsverwaltung hat mit Bescheid vom Juli 2007 eine Zuwendung für die Deckung des Betriebsverlustes von bis zu 2,03 Mio. € für das Jahr 2007 zur Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt und in voller Höhe gezahlt. Mit dem **Zuwendungsbescheid** wurden der Förderung die „Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung“ (ANBest-I) sowie weitere „Besondere Nebenbestimmungen“ (BNBest) zugrunde gelegt.

223 Eine **Förderung mittels Zuwendungsvertrag und Zuwendungsbescheid** ist haushaltsrechtlich grundsätzlich nicht vorgesehen (Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht Zuwendungspraxis, Kommentar, Abschnitt D VIII 1, m. w. N.). Nach Nr. 4.3 AV § 44 LHO kann in geeigneten Fällen anstatt eines Zuwendungsbescheides ein Zuwendungsvertrag geschlossen werden. Dabei gelten die Vorschriften für Zuwendungen durch Bescheid entsprechend. Die „Zuwendungsverträge“ mit der Zoo AG erfüllen diese Voraussetzungen nicht, da entgegen Nrn. 4.2.2 und 4.2.4 AV § 44 LHO weder Zuwendungs- noch Finanzierungsart benannt ist. Sie haben vielmehr den Charakter einer Rahmenvereinbarung oder einer gemeinsamen Absichtserklärung. Mithin sind die Regelungen des bestandskräftigen Zuwendungsbescheides maßgebend.

Der Rechnungshof hat nicht nur die Kumulierung von „Zuwendungsvertrag“ und Zuwendungsbescheid, sondern insbesondere die Klausel beanstandet, wonach zusätzliche Einnahmen der Zoo AG nicht zu einer Minderung der Zuwendungen führen sollen. Die Senatsverwaltung hat hierzu geäußert, dass damit dem Zuwendungsempfänger ein Anreiz zur Stärkung der Wirtschaftskraft durch verbesserte Einwerbung von Spenden und Nachlässen gegeben werde. Dabei wird aber von ihr verkannt, dass eine **Nichtanrechnung zusätzlicher Einnahmen** mit der im Zuwendungsbescheid festgelegten Fehlbedarfsfinanzierung unvereinbar ist. Danach ist die Zuwendung im Fall einer Erhöhung der Deckungsmittel um den vollen in Betracht kommenden Betrag zu verringern (Nr. 2.2 ANBest-I).

224 Der **Jahresabschluss 2007** der Zoo AG weist als Ergebnis einen Überschuss von 11,4 Mio. € aus. Abzüglich der Zuwendungen des Landes Berlin und der zusätzlichen Erträge, die auf den Sondereffekt der Geburt des Eisbären Knut zurückzuführen sind und laut Lagebericht auf 3 Mio. € geschätzt werden, verbleiben noch 6,4 Mio. €. Dieser Betrag resultiert allein aus nicht zweckgebundenen Spenden und Nachlässen; es wurden Rücklagen von insgesamt 5,7 Mio. € gebildet. Die Zoo AG gab im Lagebericht ihren Eigenfinanzierungsgrad (Fähigkeit, laufende Betriebsausgaben aus eigenen Mitteln decken zu können) für das Jahr 2007 mit 145 v. H. an.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung versäumt hat, die Zuwendung von der Zoo AG zurückzufordern, nachdem sie von dem hohen Jahresüberschuss Kenntnis erlangt hat. Die mit Zuwendungsbescheid festgelegte Fehlbedarfsfinanzierung setzt schon begrifflich voraus, dass eine Zuwendung nur insoweit gewährt wird, als die Zoo AG ihre Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag (Nr. 2.2.2 AV § 44 LHO). Obwohl neue Deckungsmittel gegenüber dem Wirtschaftsplan hinzugetreten und dadurch Überschüsse erwirtschaftet worden sind, hat die Senatsverwaltung nicht einmal eine teilweise Ermäßigung der Zuwendung geprüft. Der Rechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass nach Nr. 1.9 ANBest-I die Bildung von Rücklagen bei Zuwendungsempfängern unzulässig ist.

225 Die Senatsverwaltung ist in ihrer Stellungnahme nicht auf die Regelungen im Zuwendungsbescheid eingegangen, sondern hat sich auf Ausführungen zum „Zuwendungsvertrag“ beschränkt. Dieser stelle „hinreichend klar, dass es Wille der Vertragsparteien war, dass ein Festzuschuss gewährt wird“. Auch der Wirtschaftsprüfer habe festgestellt, dass es sich um eine Festbetragsfinanzierung handle. Der Verzicht auf Minderung der Zuschüsse diene der Umsetzung des von Berlin verfolgten Ziels, die für eine dauerhafte Unabhängigkeit der Zoo AG von Landeszuschüssen erforderlichen Überschüsse zu ermöglichen. Die Senatsverwaltung verfolge das Ziel, der Zoo AG, nachdem die Zuschüsse kontinuierlich gesunken seien, nach dem Jahr 2011 keine Zuschüsse mehr zu gewähren. In diesem Zusammenhang sei auch die Bildung von Rücklagen folgerichtig, sodass Spenden und Nachlässe auch ohne vorgegebene Zweckbindung sehr wohl einer „internen Zweckbindung“ unterlägen.

Die Senatsverwaltung verkennt, dass mit dem bestandskräftigen Zuwendungsbescheid eine Fehlbedarfsfinanzierung festgelegt worden ist. Er enthält alle für eine Zuwendung wesentlichen Regelungen, sodass es an einer Lücke und damit dem Bedarf einer ergänzenden Auslegung fehlt. Die von der Senatsverwaltung angeführten aner kennenswerten Ziele entbinden sie nicht von der Verpflichtung zu prüfen, ob und ggf. in welcher Höhe tatsächlich ein Finanzierungsbedarf besteht oder bestanden hat. Dies war schon deshalb nicht der Fall, weil allein die zusätzlichen Erträge durch Knut den Zuwendungsbetrag bei Weitem übersteigen. Auch der Hinweis auf eine „interne Zweckbindung“ von Spenden und Nachlässen ohne vorgegebene Zweckbindung rechtfertigt das Versäumnis der Senatsverwaltung nicht.

Diese Argumentation geht fehl, da auf diese Weise das Zuwendungsrecht vom Zuwendungsempfänger beliebig unterlaufen werden könnte. Die Auflage des Zuwendungsgebers, dass getrennte Aufzeichnungen über zweckgebundene und zweckfreie Zuflüsse aus Spenden und Nachlässen vorzulegen sind, wäre sinnlos, wenn interne Planungen Vorgaben von Spendern und Nachlassgebern ersetzen könnten. Im Übrigen wurden bei der Tierpark GmbH im Jahr 2007 Spenden und Nachlässe zur Deckung des Betriebsverlustes eingesetzt.

- 226 Der Liegenschaftsfonds Berlin hat eine rd. 12 800 m² große Teilfläche des Grundstücks Hertzallee an einen Investor verkauft, der darauf ein „Aussichtsrade am Zoo“ errichten will. Das Grundstück war Bestandteil eines unentgeltlichen, unbefristeten Erbbaurechts der Zoo AG. Für den Bau des Aussichtsrades musste der auf dieser Teilfläche befindliche Wirtschaftshof des Zoos abgerissen und auf der verbliebenen Grundstücksfläche neu errichtet werden. Für diese Verlagerung und die Herausgabe des Teilgrundstücks aus dem Erbbaurecht vereinbarte die Zoo AG mit dem Land Berlin im November 2006 eine Entschädigung und die Übernahme der Kosten für den Ersatzbau durch das Land Berlin. Entsprechend der Vereinbarung hat die Zoo AG im November 2008 eine **Entschädigungszahlung** von 3 Mio. € erhalten.

In der Vereinbarung wird im Zusammenhang mit der Entschädigungszahlung kein Bezug auf den „Zuwendungsvertrag“ oder auf die zur Deckung des Betriebsverlustes gewährten Zuwendungen genommen. Die Entschädigungszahlung stellt für die Zoo AG einen außerordentlichen Ertrag dar. Der Rechnungshof hat daher gegenüber der Senatsverwaltung die Erwartung geäußert, dass diese Mittel als allgemeine Deckungsmittel bewertet werden und die Zuwendung für das Jahr 2008 um diesen Betrag gekürzt wird.

- 227 Die Senatsverwaltung hat entgegnet: „Bei dem gewährten Zuschuss handelt es sich um einen Festzuschuss, der eine Anrechenbarkeit anderer Einnahmen ausschließt.“ Im Übrigen handele es sich bei der Entschädigungszahlung um einen getrennt zu betrachtenden Sachverhalt. Das eingeräumte Erbbaurecht sei für den Zoo eine werthaltige Rechtsposition, für deren Aufgabe die Zahlung von 3 Mio. € angesichts des erzielten Kaufpreises von 25 Mio. € angemessen sei.

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung geht teilweise an der Sache vorbei, weil die Angemessenheit der Entschädigungszahlung nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof war. Im Übrigen begründet sie nicht, warum die Entschädigungszahlung ein „getrennt zu behandelnder Sachverhalt“ sein soll. Die Aufgabe der Rechtsposition aus dem Erbbau-recht ändert nichts daran, dass es sich um einen Betrag handelt, der den Finanzierungsbedarf reduziert, sodass die Zuwendung insoweit zu kürzen ist.

4.2 Sonderveranstaltungen im Zoo und im Tierpark

228 Die Zoo AG und die Tierpark GmbH führen Sonderveranstaltungen durch, deren Wirtschaftlichkeit der Rechnungshof stichprobenartig geprüft hat. Bei den Sonderveranstaltungen wird zwischen „eigenen Veranstaltungen“ und „Fremdveranstaltungen“ unterschieden, je nachdem wer Veranstalter ist. Nach Angabe der Zoo AG, die die kaufmännische Verwaltung auch für den Tierpark ausübt, werden **eigene Veranstaltungen** (z. B. Oster- und Pfingstkonzerte, weitere Konzertveranstaltungen, Tierparkfeste) von beiden Einrichtungen vorrangig zur Kundenbindung und Neukundengewinnung, als Instrument zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades und zur Imageverbesserung durchgeführt. Die Gewinnerzielung habe nicht oberste Priorität.

Planungsunterlagen zu den Veranstaltungen waren nur lückenhaft vorhanden und wenig aussagekräftig. Erfolgskontrollen unter Wirtschaftlichkeitsaspekten hat die Zoo AG für die Sonderveranstaltungen nicht durchgeführt. Sie gab lediglich an, qualitative Einschätzungen, u. a. zum Ablauf und zur Organisation der Veranstaltungen, zum verursachten Aufwand, zur Zusammenarbeit mit den Veranstaltern und zum allgemeinen Feedback durch die Besucher oder die Medien vorzunehmen. Unterlagen hierüber hat sie jedoch nicht vorgelegt. Der Rechnungshof erkennt nicht, dass die Zoo AG auch eine im Wettbewerb stehende Freizeiteinrichtung ist, und zieht daher das Betreiben von **Marketing** nicht grundsätzlich in Zweifel. Er hat aber die unzureichenden bzw. fehlenden Planungen und Evaluierungen für die Veranstaltungen beanstandet. Marketingmaßnahmen müssen unbedingt evaluiert werden, um zu ermitteln, welche Maßnahmen zur Erreichung von im Vorfeld festzulegenden Marketingzielen am besten geeignet sind. Nur so können knappe Mittel zielgerichtet und wirtschaftlich eingesetzt werden. Insgesamt ist für Sonderveranstaltungen zumindest ein ausgeglichenes Ergebnis anzustreben.

Die Zoo AG hat die künftige Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit als wesentliches Kriterium zugesichert. Auch hat sie darauf verwiesen, dass sie im Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof bereits Veranstaltungen abgesagt habe, die in der Vergangenheit kein positives wirtschaftliches Ergebnis erbracht hätten. Sie hat weiterhin zugesagt, Planung, Organisation und Dokumentation zu verbessern. Evaluierungen wolle sie vornehmen, soweit der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Gesamtaussage stehe.

Im Übrigen hat die Zoo AG ausgeführt, es dürfe nicht unbeachtet bleiben, dass der Planung und Durchführung neuer Veranstaltungsreihen die Unsicherheit der Erschließung potenzieller Marktanteile immanent sei, auch angesichts der Abhängigkeit von nicht beeinflussbaren Faktoren (Wetter, zeitgleiche Angebote anderer Freizeiteinrichtungen). Der Rechnungshof widerspricht dieser Aussage nicht. Angesichts dieser Unwägbarkeiten sind aber sorgfältige Planungen und sachgerechte Erfolgskontrollen umso dringlicher.

Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, sie werde die Vertreter des Landes Berlin im Aufsichtsrat der Zoo AG und der Tierpark GmbH bitten, die vom

Rechnungshof problematisierten Sonderveranstaltungen in den kommenden Sitzungen vorzutragen und von Vorstand und Geschäftsführung eine Stellungnahme einzufordern.

- 229 Die Zoo AG hat als eigene Veranstaltung das „Deutsch-Türkische Volksfest (**Zoo Global**)“ durchgeführt. Zoo Global fand am 13./14. August 2005 von 21.00 bis 02.00 Uhr bzw. während der normalen Öffnungszeiten statt. Sondereintrittsgelder wurden nur für den 13. August 2005 erhoben. Zur Konzipierung und Planung der Veranstaltung hat die Zoo AG eine Kooperationsvereinbarung mit einer Agentur abgeschlossen (Honorar: 15 100 € einschließlich MwSt.) und ein Budget von insgesamt 70 000 € zuzüglich MwSt. vorgesehen. Nach den Abrechnungsunterlagen ergaben sich jedoch ein Gesamtaufwand für bezogene Leistungen von 130 800 € und Erlöse von 8 600 € (Sondereintrittsgelder und Kostenübernahmen von Veranstaltungspartnern) und somit eine Unterdeckung von 122 200 €. Demgegenüber gab der kaufmännische Vorstand in einem Bericht an den Aufsichtsrat am 13. September 2005 Einnahmen von 38 000 € an, denen ein Verlust von 76 000 € gegenüberstehe. Ursachen für den das Budget deutlich überschreitenden Gesamtaufwand wurden nicht genannt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Zoo AG eine erhebliche Budgetüberschreitung für die Veranstaltung zugelassen, den Aufsichtsrat über das Ergebnis der Veranstaltung nicht zutreffend informiert und ausstehende Ausgabebelege in fünfstelliger Höhe nicht bemerkt hat.

Zu den unterschiedlichen Zahlen hat die Zoo AG gegenüber dem Rechnungshof erklärt, dass der Veranstaltung von den am 14. August 2005 erzielten Tageseinnahmen ein geschätzter Anteil von 40 v. H. (32 200 €) als Erlös zugerechnet worden sei. Weiterhin habe der kaufmännische Vorstand in der Aufsichtsratssitzung die Ausgaben mit 75 000 € angegeben, weil zum Zeitpunkt der Einschätzung der Ausgaben offensichtlich noch nicht alle Belege vorlagen und in der Berichterstattung an den Aufsichtsrat von Aufwendungen über 75 000 € ausgegangen worden sei; der tatsächliche Aufwand habe jedoch 130 000 € betragen. Die Hinzurechnung von 40 v. H. der Tageseinnahmen des 14. August 2005 zu dem Ergebnis der Veranstaltung hat die Zoo AG nicht begründet. Sie ist sachlich auch nicht nachvollziehbar, da es keine Anhaltspunkte gibt, wonach die Eintrittserlöse dieses Tages über denen eines normalen Sommertages gelegen haben sollen. Der unzutreffende Bericht an den Aufsichtsrat ist nicht korrigiert worden. Der Rechnungshof hält daher an seiner Beanstandung fest.

- 230 Die Veranstaltung „**Tierparkfest der Volksmusik**“ wurde am 14. Mai 2006 von 10.30 bis 23.30 Uhr durchgeführt. Es waren in der regulären Öffnungszeiten zusätzlich zum normalen Eintrittsgeld ein Zuschlag von 4,50 € bzw. ermäßigt 2,00 € zu entrichten, für die Abendveranstaltung ab 18.00 Uhr nur ein Eintrittsgeld in Höhe des Zuschlages. Als Einnahmen aus der Sonderveranstaltung wurden die gesamten Tageseinnahmen, also Eintrittsgelder (29 600 €) und Einnahmen aus den Zuschlägen (18 200 €), gebucht. Die Aufwendungen betragen 75 300 €, sodass eine Unterdeckung für diese Veranstaltung mit 27 500 € entstand. Die Veranstaltung fand auf dem ge-

samten Tierparkgelände statt; ein gesonderter Veranstaltungsbereich war nicht abgesperrt. Ein Besuch des Tierparks ohne Teilnahme am Volksmusikfest und ohne Zahlung des Zuschlages war daher nicht möglich.

Der Rechnungshof hat die nicht sachgerechte Abrechnung der Gesamterlöse des Veranstaltungstages für das Tierparkfest der Volksmusik beanstandet. Bei der Ermittlung des wirtschaftlichen Ergebnisses der Veranstaltung hätte die Tierpark GmbH berücksichtigen müssen, dass ihr durch das Volksmusikfest die Eintrittserlöse eines gewöhnlichen Frühsommersonntags entgangen sind. Unter Berücksichtigung dieser Opportunitätskosten ist das durch die Veranstaltung erzielte Ergebnis noch deutlich schlechter ausgefallen. Die Zoo AG hat hierzu geäußert, dass der Aufwand zur Ermittlung von Opportunitätskosten bei der Durchführung von Veranstaltungen unverhältnismäßig zum Ergebnis der Gesamtaussage stehe und deshalb zu vernachlässigen sei. Mit diesem Einwand wird jedoch nicht berücksichtigt, dass das Ergebnis der Veranstaltung dadurch zu positiv dokumentiert worden ist. Im Übrigen sollte die Zoo AG die Erlöse aus Eintrittsgeldern eines Frühsommersonntags mit nur geringem Aufwand abschätzen können.

- 231 Die Durchführung von **Fremdveranstaltungen** wird von Zoo AG und Tierpark GmbH über die Internetseiten angeboten. Hierfür stellen sie den Veranstaltern z. B. die Veranstaltungsbühne, die öffentlichen Wege im Umfeld der Bühne, Abendkasse sowie Pachttoiletten zur Verfügung und stellen ggf. Stromanschlüsse, Beleuchtung, Absperrgitter und Sicherheitspersonal bereit. Schriftliche Vereinbarungen über die von Zoo AG/Tierpark GmbH und Fremdveranstaltern zu erbringenden Leistungen lagen nur lückenhaft vor. Die Entgelte werden von Zoo AG und Tierpark GmbH meist über eine prozentuale Beteiligung an den Verkaufserlösen der Eintrittskarten erhoben. Kalkulationen zu Fremdveranstaltungen wurden nicht vorgelegt; Planungsunterlagen waren ebenfalls nicht oder nur unzureichend vorhanden.

Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet und die Erwartung geäußert, dass vor der Durchführung von Fremdveranstaltungen Entgeltkalkulationen durchgeführt und schriftliche Vereinbarungen geschlossen werden, aus denen die Abgrenzung der von den Vertragspartnern zu erbringenden Leistungsanteile nachvollziehbar und rechtssicher hervorgeht. Die Zoo AG hat dies zugesagt.

- 232 Im Tierpark hat die Volkssolidarität am 17. September 2005 das „**Fest der Volkssolidarität**“ veranstaltet und dazu das Terrassencafe-Gelände und die Musikbühne genutzt. Die Tierpark GmbH sollte bei bis zu 2 000 verkauften Veranstaltungskarten eine Pauschale von 6 000 € und für jede weitere verkaufte Karte 50 v. H. vom Verkaufserlös erhalten. Nach Angaben der Tierpark GmbH wurden von Mitarbeitern des Veranstalters und des Tierparks 8 981 Besucher gezählt. Dementsprechend hat die Tierpark GmbH gegenüber dem Veranstalter Forderungen für ihren Einnahmenanteil über insgesamt 26 900 € erhoben. Der Veranstalter hat dem entgegeng gehalten, dass diese Besucherzahl nicht mit dem von ihm ver-

kauften Kartenkontingent korrespondiere. Letztlich hat die Tierpark GmbH einen Anteil von insgesamt 18 000 € akzeptiert, obwohl der Veranstalter die vereinbarte Vergütungsregelung nach ihrer Auffassung inhaltlich nicht voll eingehalten hat.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die mit dem Veranstalter geschlossene Vereinbarung nicht konsequent durchgesetzt wurde und die Tierpark GmbH als Folge der Unstimmigkeiten zur Besucherzahl auf Einnahmen verzichtet hat.

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

- prüft, ob von ihr bereits gewährte Zuwendungen an die Zoo AG noch zurückgefordert werden können, und
- künftig die Gewährung von Zuwendungen von einem tatsächlichen Finanzierungsbedarf der Zoo AG abhängig macht und bei zusätzlichen Einnahmen die Zuwendungen ermäßigt.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Zoo AG und die Tierpark GmbH vor der Durchführung von Sonderveranstaltungen deren Wirtschaftlichkeit mit hoher Priorität berücksichtigen, die Planungen vollständig dokumentieren und sachgerechte Erfolgskontrollen durchführen.

5. Missachtung der Beteiligungshinweise des Senats und von Beschlüssen des Abgeordnetenhauses

Seit Jahren weigert sich die Geschäftsführung der Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH, deren Alleingesellschafter das Land Berlin ist, mit dem Rechnungshof eine Vereinbarung über die Prüfung ihrer Wirtschaftsführung abzuschließen. Der Senator für Finanzen unterstützt dieses Verhalten und behindert damit fortgesetzt die Finanzkontrolle durch Abgeordnetenhaus und Rechnungshof. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat sogar eine Satzungsänderung vorgenommen, die den vom Senat im Jahr 2005 beschlossenen Hinweisen für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen zuwiderlief und den parlamentarischen Beschlüssen widerspricht.

234 Der Rechnungshof hat zuletzt in seinem Jahresbericht 2007 (T 290 bis 296) ausführlich über Behinderungen der Finanzkontrolle durch die Senatsverwaltung für Finanzen (Beteiligungsverwaltung) berichtet, die sich aus ihrer fehlenden Bereitschaft ergeben, bei den Geschäftsführungen von

Beteiligungsunternehmen Berlins auf den Abschluss von Prüfungsvereinbarungen mit dem Rechnungshof hinzuwirken. Hierauf hat das Abgeordnetenhaus am 11. September 2008 (Plenarprotokoll 16/34), der Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 9. Juli 2008 (Drs 16/1647 Neu) folgend, missbilligt, „dass der Senat noch nicht alle Beteiligungsunternehmen veranlasst hat, Prüfungsvereinbarungen mit dem Rechnungshof nach § 104 LHO abzuschließen“, und die Erwartung geäußert, „dass der Senat die Geschäftsleitungen der Beteiligungsunternehmen, insbesondere der Vivantes GmbH ..., veranlasst, entsprechend den Hinweisen für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen [Beteiligungshinweise] mit dem Rechnungshof unverzüglich und uneingeschränkt Prüfungsvereinbarungen abzuschließen“. Weder die Beteiligungsverwaltung noch die Geschäftsführung der Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH haben dies umgesetzt.

- 235 Nachdem der Jahresbericht 2007 dem Abgeordnetenhaus vorgelegt worden war, hatte die Beteiligungsverwaltung als Vertreterin des alleinigen Gesellschafters Berlin im Juli 2007 zunächst eine Änderung der Satzung der **Vivantes** entsprechend den Beteiligungshinweisen vorgenommen. Mit dieser wurde festgelegt, dass eine Prüfungsvereinbarung mit dem Rechnungshof nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO abzuschließen ist. Unter Hinweis auf die neu gefasste Satzungsvorschrift hat der Rechnungshof der Geschäftsleitung der Vivantes mit Schreiben vom 24. August 2007 den Entwurf einer Prüfungsvereinbarung mit der Bitte um Unterzeichnung zugesandt. Gleichzeitig hat er die Beteiligungsverwaltung in Kenntnis gesetzt und um Unterstützung des Anliegens gebeten. Weder die Beteiligungsverwaltung noch die Geschäftsführung der Vivantes haben auf die Schreiben reagiert.
- 236 Der Rechnungshof hat daraufhin im Wege einer Akteneinsicht festgestellt, dass der Senator für Finanzen bereits am 24. August 2007 schriftlich verfügt hat, eine Prüfungsvereinbarung mit dem Rechnungshof nicht abzuschließen. Darüber hinaus hat die Beteiligungsverwaltung aufgrund einer generellen Weisung des Senators vom 25. Juli 2008, entgegen den vom Senat erlassenen Beteiligungshinweisen, am 21. August 2008 die einschlägige Bestimmung der Satzung der Vivantes in eine Kann-Vorschrift geändert. Nunmehr bleibt der Abschluss einer Prüfungsvereinbarung der Entscheidung der Geschäftsführung überlassen. Die Änderung wird von der Beteiligungsverwaltung als Vorgriff auf eine von ihr beabsichtigte generelle Freigabe der Entscheidung über den Abschluss von Prüfungsvereinbarungen nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO in den Beteiligungshinweisen bezeichnet. Zeitgleich hat die Beteiligungsverwaltung der Vivantes mitgeteilt, nach der Satzungsänderung stehe es frei, eine Prüfungsvereinbarung zu schließen. Darüber hinaus hat sie ausdrücklich darauf hingewiesen, dass bei entsprechenden Satzungsänderungen bei Tochtergesellschaften vergleichbar verfahren werden könne.

Mit Schreiben vom 11. August 2008 hat die SVL Speiseversorgung und -logistik GmbH, eine **Tochtergesellschaft der Vivantes**, während einer laufenden Prüfung durch den Rechnungshof und ohne Angabe von Gründen die im Jahr 2006 geschlossene Prüfungsvereinbarung gekündigt. Es liegt nahe, dass dies mit den Maßnahmen der Beteiligungsverwaltung im Zusammenhang steht.

Am 17. Februar 2009 hat der Senat **Änderungen der Beteiligungshinweise** beschlossen. Nach Nr. 135 Fall 1 Buchstabe c ist für die Satzung von unmittelbaren Beteiligungen „in geeigneten Fällen“ vorzusehen, dass die Gesellschaft mit dem Rechnungshof eine Vereinbarung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO trifft, die „auch abgegrenzte Teilbereiche des Unternehmens betreffen“ kann.

237 Der Rechnungshof hat das Verhalten der Beteiligungsverwaltung beanstandet. Sowohl die mit der Änderung der Satzung der Vivantes vorgenommene Beseitigung der Pflicht zum Abschluss einer Prüfungsvereinbarung nach § 104 LHO als auch die entsprechende Änderung der Beteiligungshinweise für alle Unternehmen des Landes stehen im Widerspruch zu dem Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 11. September 2008, wie er bereits am 9. Juli 2008 vom Hauptausschuss empfohlen worden war (vgl. T 234). Eine allein in das Ermessen der Geschäftsleitung gestellte Entscheidung über den Abschluss von Prüfungsvereinbarungen wird voraussichtlich zu einer erheblichen Einschränkung der Finanzkontrolle durch Abgeordnetenhaus und Rechnungshof führen. Die Prüfung der Wirtschaftsführung eines der bedeutendsten Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin ist nach wie vor nicht möglich. Darüber hinaus hat das Verhalten der Beteiligungsverwaltung erkennbar bereits jetzt Auswirkungen auf bestehende Prüfungsvereinbarungen auch bei mittelbaren Unternehmen des Landes.

Nach alledem hat sich der Senator für Finanzen beharrlich geweigert, die von seiner Verwaltung erarbeiteten und vom Senat erlassenen Verwaltungsvorschriften sowie Beschlüsse des Abgeordnetenhauses zur Sicherstellung einer umfassenden Finanzkontrolle der Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin umzusetzen. Darüber hinaus hat er den Senat zu einer Änderung der Beteiligungshinweise veranlasst.

238 Die Beteiligungsverwaltung bestreitet die Sachverhaltsfeststellungen des Rechnungshofs nicht. Sie rechtfertigt die Nichtbeachtung der parlamentarischen Auflagen damit, dass „aufgrund der Verabschiedung des Gesetzes zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG), durch Änderungen des DCGK und der LHO“ eine Anpassung der Beteiligungshinweise notwendig geworden sei. Ferner führt sie an, die Beteiligungshinweise differenzierten bisher nicht nach Größe und Bedeutung der Beteiligungsgesellschaft. Ohne nähere Begründung hält es die Beteiligungsverwaltung deshalb für „zielführend, bei bestimmten Regelungen einen Ermessensspielraum zu schaffen, der es ermöglicht, entsprechend den unternehmerischen Gegebenheiten zu verfahren“. Im Übrigen

wiederholt sie Argumente, die sie bereits gegen den Beitrag im Jahresbericht 2007 geltend gemacht hatte, insbesondere die Behauptung einer ausreichenden Transparenz der Beteiligungsgesellschaften im Rahmen der Betätigungsprüfungen durch den Rechnungshof. Schließlich behauptet die Beteiligungsverwaltung, der „Abschluss einer Prüfungsvereinbarung mit dem Rechnungshof würde bei der Gesellschaft zu einem Mehraufwand führen, der in keinem angemessenen Verhältnis zum Ergebnis steht“. Eine bereits erfolgte Prüfung bei der SVL habe dies gezeigt.

- 239 Soweit die Beteiligungsverwaltung grundsätzliche Einwendungen gegen die Vereinbarung von Prüfungsrechten erhebt, sind diese vorgetragen und bei dem Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 11. September 2008 berücksichtigt worden. Das neu vorgebrachte Argument, die Beteiligungshinweise differenzierten nicht nach Größe und Bedeutung der Gesellschaft, ist jedenfalls für den vorliegenden Sachverhalt unerheblich. Vivantes ist eines der größten Unternehmen Berlins. Dass hier eine Prüfung der Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof besonders notwendig ist, bedarf keiner näheren Erläuterung. Die mit der Änderung der Beteiligungshinweise eingeführte Möglichkeit, Prüfungsvereinbarungen auf Teilbereiche zu begrenzen, läuft auf eine Bestimmung des Prüfungsumfangs allein durch die zu prüfende Gesellschaft selbst hinaus. Dies ist mit einer sachgerechten Finanzkontrolle durch Abgeordnetenhaus und Rechnungshof unvereinbar.

Die Behauptung der Beteiligungsverwaltung, eine Anpassung der Beteiligungshinweise sei wegen der Änderungen von MoMiG, LHO und DCGK notwendig geworden, geht an der Sache vorbei. Änderungen in den angeführten Regelwerken erfordern nicht die von der Beteiligungsverwaltung vorgenommene Änderung der Satzungsbestimmung über die Prüfungsrechte des Rechnungshofs. Über ihre pauschale Behauptung hinaus hat die Beteiligungsverwaltung keine Begründung für die Notwendigkeit einer unaufschiebbaren Änderung der einschlägigen Satzungsbestimmung bei Vivantes vorgetragen. Abgesehen davon, dass die Satzungsänderung vom 21. August 2008 zeitlich deutlich vor der am 28. Oktober 2008 erfolgten Verkündung des MoMiG liegt, hat das Gesetz keine Auswirkungen auf bestehende Satzungsvorschriften zur Prüfung einer GmbH nach § 104 BHO/LHO. Dass die Änderungen des DCGK Einfluss auf die Prüfung öffentlicher Unternehmen durch den Rechnungshof haben könnten, ist nicht einmal ansatzweise zu erkennen. Den von der Beteiligungsverwaltung vorgelegten Unterlagen zur Vereinbarung von Prüfungsrechten des Rechnungshofs bei Vivantes ist lediglich zu entnehmen, dass „angesichts der verschiedentlich von Beteiligungsunternehmen vorgebrachten Bedenken gegen Prüfungsvereinbarungen“ die Beteiligungsverwaltung bereits im Jahr 2007 eine Änderung der Beteiligungshinweise erwogen hatte, zunächst aber die Haltung des Abgeordnetenhauses zu dieser Thematik abwarten wollte.

Auch die von der Beteiligungsverwaltung angeführte Begründung, der Abschluss einer Prüfungsvereinbarung würde bei Vivantes zu einem unverhältnismäßigen Aufwand führen, ist unsubstanziert und ohne jeden Nach-

weis. Insbesondere ist die zum Beleg für die Behauptung angeführte Prüfung des Tochterunternehmens SVL ungeeignet. Eine begonnene Prüfung konnte nicht abgeschlossen werden, weil die SVL noch während der Prüfungserhebungen die Prüfungsvereinbarung gekündigt hat und seither eine Fortsetzung der Prüfung verhindert wird. Zu keinem Zeitpunkt hat die SVL unverhältnismäßiges Verhalten beanstandet oder gar belegt.

Insgesamt hält der Rechnungshof die Einwendungen der Beteiligungsverwaltung nicht für geeignet, die „im Vorgriff“ auf spätere Änderungen der Beteiligungshinweise vorgenommene, den Auflagen des Abgeordnetenhauses widersprechende Satzungsänderung bei Vivantes zu rechtfertigen.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat die Änderung der Beteiligungshinweise, mit der für Mehrheitsbeteiligungen des Landes Berlin der Abschluss von Prüfungsvereinbarungen allein in das Ermessen der Geschäftsleitung gestellt wird, rückgängig macht.

Er erwartet zudem, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung

- **in der Satzung der Vivantes die Pflicht zum Abschluss einer Prüfungsvereinbarung mit dem Rechnungshof wiederherstellt und**
- **die Geschäftsführung der Vivantes unverzüglich anweist, eine Prüfungsvereinbarung mit dem Rechnungshof abzuschließen und ihre Tochtergesellschaft SVL zu veranlassen, die gekündigte Prüfungsvereinbarung mit dem Rechnungshof zu erneuern.**

6. Deutlich überhöhte Vergütungen für Geschäftsführer und weitere Führungskräfte einer landeseigenen GmbH

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat es als Vertreterin des Mehrheitsgesellschafters Berlin hingenommen, dass die Jahresvergütungen der Mitglieder der Geschäftsführung einer landeseigenen GmbH seit dem Jahr 2000 massiv gestiegen sind. Dies ist im Wesentlichen auf deutlich überhöhte jährliche Bonuszahlungen zurückzuführen. Zudem wurden unangemessene Nebenleistungen gewährt. Die Vergütungen der außertariflichen Angestellten der 2. Führungsebene sind teilweise ebenfalls überhöht.

240

Der Rechnungshof hat die Betätigung des Landes Berlin bei einem Unternehmen in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf das Verhalten der Senatsverwaltung für Finanzen als Vertreterin des Mehrheitsgesellschafters Berlin (Beteiligungsverwaltung) bei Vertragsgestaltung und Vergütung der Ge-

schäftsführung und der außertariflichen Angestellten (AT-Angestellten) der 2. Führungsebene. Dabei wurde insbesondere untersucht, ob die Personalaufwendungen für diesen Personenkreis angemessen und wirtschaftlich vertretbar sind.

Das Stammkapital der Gesellschaft wird fast zu 100 v. H. vom Land Berlin gestellt. Darüber hinaus wurden in den Jahren 2003 bis 2005 „zur Stärkung der Kapitalbasis“ weitere finanzielle Mittel aus dem Landeshaushalt gewährt. Dies ist Gegenstand einer mit der Gesellschaft im Jahr 2004 geschlossenen Vereinbarung, in der zugleich verbindliche Umsatz- und Ertragsziele festgelegt werden. Danach soll das Unternehmen „mittelfristig“ in der Lage sein, ohne öffentliche Mittel auszukommen.

Die Prüfung durch den Rechnungshof hat in einem beträchtlichen Umfang unangemessen hohe, teilweise auch sachlich nicht gerechtfertigte Leistungen und weitere Mängel ergeben.

- 241 Seit dem Jahr 2000 besteht die **Geschäftsführung** der Gesellschaft aus zwei Mitgliedern. Im Vergleich zu den zuvor amtierenden Geschäftsführern sind die **Jahresbezüge** um rd. 70 v. H. gestiegen. Dies liegt auch an der Erhöhung der Grundvergütungen, vor allem aber an der massiven Anhebung der gezahlten erfolgsabhängigen **Bonuszahlungen** („Ermessens-tantiemen“), über deren Höhe der Aufsichtsrat entscheidet. Sie lagen in den Jahren 2006 und 2007 bei ca. 80 v. H. der jährlichen Grundvergütung und haben damit mindestens das Vierfache der Boni erreicht, die mit der vorherigen Geschäftsführung vereinbart worden waren.

Der Rechnungshof hat die Jahresbezüge als deutlich überhöht beanstandet. Sie liegen erheblich über den Beträgen, die sowohl im Branchenvergleich als auch in den von ihm geprüften Unternehmen Berlins üblich sind. Auch der Vergleich mit einer allgemeinen Marktanalyse eines Beratungsunternehmens, das regelmäßig bundesweit Vergütungsstudien für Geschäftsführer und leitende Angestellte durchführt und veröffentlicht, führt zu keinem anderen Ergebnis.

- 242 Den Bonuszahlungen liegen jährliche **Zielvereinbarungen** zugrunde, die der Präsidial- und Personalausschuss des Aufsichtsrats mit den Geschäftsführern schließt. Die Vereinbarungen sind in der Vergangenheit oftmals erst im Verlauf des jeweiligen Geschäftsjahres geschlossen worden.

Die vorliegenden Zielvereinbarungen setzen sich aus jeweils drei Teilen zusammen:

- Unternehmensziele,
- individuelle Ziele und
- Gesamtperformance der Geschäftsführung.

Dabei entfallen jeweils rd. 80 v. H. des Bonusbetrages auf den Teil „Unternehmensziele“. Grundlage hierfür bilden die Umsatz- und Ertragsziele, die in der im Jahr 2004 mit dem Land Berlin geschlossenen Vereinbarung festgeschrieben sind (T 240). Diese Ziele hat die Geschäftsführung nach Auffassung des Ausschusses „deutlich übererfüllt“. Das wiederum habe zu einer „rechnerischen Tantieme ohne Ergebnisbegrenzung“ geführt, die teilweise den zweifachen Betrag der Jahresfestvergütung noch überstiegen hätte. Der Ausschuss habe den so ermittelten Betrag „gedeckelt“. Für die kommenden Geschäftsjahre ist bei Übererfüllung der vorgegebenen Ziele eine Bonuszahlung („Maximaltantieme“) vorgesehen, die bis zu 96 v. H. der jährlichen Grundvergütung erreichen kann.

Nach Nr. 117 f der im Jahr 2009 vom Senat erlassenen Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (Beteiligungshinweise) ist es Aufgabe der Beteiligungsverwaltung darauf hinzuwirken, dass der Aufsichtsrat die Zielvorgaben so gestaltet, dass deren Erfüllung zu Bonuszahlungen führt, deren Höhe angemessen ist, d. h. die den üblichen Rahmen nicht übersteigt. Der Rechnungshof hat die verspätet abgeschlossenen Zielvereinbarungen beanstandet und auf die Beteiligungshinweise verwiesen, nach denen die Vereinbarungen spätestens mit der Planung für das folgende Geschäftsjahr abzuschließen sind. Er hat gefordert, dass die Beteiligungsverwaltung für künftige Geschäftsjahre eine deutliche Senkung der Bonuszahlungen erreicht und damit für angemessene Jahresbezüge sorgt.

- 243 Mit beiden Mitgliedern der Geschäftsführung sind Leistungen der betrieblichen **Altersversorgung** vereinbart worden, die einen lebenslangen Ruhegeldanspruch zulasten der Gesellschaft vorsehen.

Ansicht 39: Betriebliche Altersversorgung der Geschäftsführung

Geschäftsführung	Mindestruhegeldquote ¹	Höchstquote ¹	Mindesttätigkeitsdauer	vorgezogenes Altersruhegeld
1. Mitglied	50 v. H.	60 v. H.	10 Jahre	ja
2. Mitglied	25 v. H.	60 v. H.	20 Jahre	ja

¹ bezogen auf die Jahresfestvergütung

Nach der allgemeinen Marktanalyse (T 241) bewegt sich die Höchstruhegeldquote für Geschäftsführer regelmäßig in einer Bandbreite zwischen 45 v. H. und 55 v. H. des letzten Grundgehalts, die nach einer Tätigkeitsdauer von 25 Jahren erreicht wird. Demgegenüber sehen die beiden Anstellungsverträge eine deutliche Besserstellung vor.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung darauf hinwirkt, dass der Aufsichtsrat künftig entsprechend der inzwischen im Land Berlin üblichen Praxis gesonderte Ruhegeldzusagen in den Anstellungsverträgen nicht mehr vorsieht.

244 Die Gesellschaft hat zugunsten der Geschäftsführer als Schutz vor Vermögensschäden eine **D&O-Versicherung** geschlossen, ohne einen Selbstbehalt der Geschäftsführer zu vereinbaren. Das steht im Widerspruch zu den Beteiligungshinweisen des Senats (Anlage 7 Abschnitt I Nr. 5). Der von der Beteiligungsverwaltung inzwischen veröffentlichte Musteranstellungsvertrag für Geschäftsführer in Beteiligungsunternehmen sieht ebenfalls einen angemessenen Selbstbehalt vor. Der Rechnungshof erwartet, dass dies in Zukunft auch für die Geschäftsführer umgesetzt wird.

245 Die Anstellungsverträge sehen vor, dass der **geldwerte Vorteil**, der sich **aus der Gestellung eines Dienstwagens** ergibt, von den Geschäftsführern zu versteuern ist. Seit dem Jahr 2001 erstattet die Gesellschaft ihnen die sich ergebende steuerliche Mehrbelastung. Begründet wurde dies gegenüber dem Rechnungshof damit, dass solche Belastungen „üblicherweise von den Unternehmen getragen werden“.

Die Begründung ist nicht stichhaltig. Sie steht im Widerspruch zu der allgemeinen Marktanalyse (T 241), wonach die Versteuerung des geldwerten Vorteils durch den Begünstigten üblich ist. Der Musteranstellungsvertrag der Beteiligungsverwaltung enthält ebenfalls die Aussage, dass der Geschäftsführer alle ihm gewährten geldwerten Vorteile zu seinen Lasten und in eigener Verantwortung versteuert. Der Rechnungshof hat daher die Erwartung geäußert, dass die Steuererstattung im Einvernehmen mit den Betroffenen unverzüglich eingestellt wird.

246 Die **Jahresvergütungen der AT-Angestellten der 2. Führungsebene** weisen große Unterschiede auf. Im Jahr 2008 haben die Festvergütungen zwischen 81 965 und 129 547 € betragen. Unter Berücksichtigung der für das Geschäftsjahr 2007 gezahlten erfolgsabhängigen Boni ergeben sich Gesamtvergütungen von bis zu 179 547 €.

Ein Vergütungsrahmen, der für die jeweiligen Führungspositionen konkrete Beträge oder Vergütungsspannen vorgibt, existiert nicht. Der Höchstbetrag der jährlichen Festvergütung liegt um nahezu 60 v. H. über dem niedrigsten Betrag, ohne dass zwingende Gründe hierfür erkennbar sind. Angabegemäß orientieren sich die Festvergütungen neuer Mitarbeiter an innerbetrieblich vergleichbaren Positionen, an Unternehmen mit vergleichbarer Aufgabenstellung sowie an den bisherigen Bezügen des Bewerbers und dessen Gehaltsvorstellungen. Auch „das soziale Umfeld (Kindergarten, Schule)“ werde berücksichtigt. „Schriftliche Aufzeichnungen zu den vergleichbaren Positionen am Markt“ gebe es nicht; einschlägige Daten würden jedoch „am Rande der Treffen der Geschäftsführer“ der bundesweit mit vergleichbarer Aufgabenstellung tätigen Unternehmen ausgetauscht.

Es ist geboten, dass für die AT-Angestellten der 2. Führungsebene der Gesellschaft - wie auch in anderen Unternehmen des Landes Berlin - ein **Vergütungssystem** erarbeitet wird, das als Grundlage für künftige Vertragsabschlüsse dient. Als Kriterien für die Bemessung bieten sich die

Komplexität der Aufgabenstellung, der Grad der jeweiligen Verantwortung und die Auswirkungen der Tätigkeit auf das Geschäftsergebnis an. Ferner sollten in der Person des Bewerbers liegende Kriterien wie persönliche Qualifikation und Erfahrung mit Führungsaufgaben angemessen gewürdigt werden. Soziale Komponenten wie Lebensalter und Familienstand sind hingegen nicht zu berücksichtigen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung hierauf hinwirkt und dafür sorgt, dass überhöhte Jahresbezüge einvernehmlich mit den betreffenden Mitarbeitern auf ein angemessenes Maß zurückgeführt werden.

247 Von einer Ausnahme abgesehen, erhalten die AT-Angestellten der Gesellschaft neben der Jahresfestvergütung eine erfolgsgebundene **Bonuszahlung**. Das Bonussystem der Gesellschaft datiert in seiner jetzigen Form aus den Jahren 2001/2002. Als Obergrenze hat die Geschäftsführung für die Angestellten einen Betrag von 15 350 € bei einer Zielerreichung von 100 v. H. sowie von 30 700 € bei einer Zielerreichung von 200 v. H. festgelegt. Lediglich für die Prokuristen der Gesellschaft sind von Anfang an Abweichungen nach oben vorgesehen worden. Für das Jahr 2007 hat die Gesellschaft Bonuszahlungen von bis zu 50 000 € geleistet.

248 Grundlage für die Bonuszahlungen sind auch hier jährlich abzuschließende **Zielvereinbarungen**, die häufig erst mit erheblicher Verspätung im Verlauf des jeweiligen Geschäftsjahres geschlossen werden (vgl. T 242). Diese sehen im Regelfall zwei „operative Unternehmensziele“ und zwei den jeweiligen Zuständigkeitsbereich betreffende „Strukturziele“ vor, deren zeitlicher Anteil am Gesamtergebnis von Fall zu Fall unterschiedlich gewichtet wird. Die „operativen Unternehmensziele“ beziehen sich regelmäßig auf das Jahresergebnis vor Steuern (ebit) und den Umsatz des Gesamtunternehmens. Die „Strukturziele“ beziehen sich zumeist auf Einführung oder Fortentwicklung betrieblicher Vorhaben oder auf den inneren Dienstbetrieb. In beiden Fällen sehen die Vereinbarungen bisher als Obergrenze Zahlungen vor, die bei einer Zielerfüllung von 200 v. H. erreicht werden können.

Der durch die Geschäftsführung alljährlich festgestellte Grad der tatsächlichen Zielerreichung hat in den Jahren 2007 und 2008 bei den „operativen Unternehmenszielen“ sehr häufig bei 200 v. H. gelegen. Auch bei den „Strukturzielen“ ist der Zielerreichungsgrad fast nie mit weniger als 100 v. H. bewertet worden; er hat vielmehr in den meisten Fällen zwischen 150 v. H. und 200 v. H. betragen.

Der Rechnungshof hat bereits in der Vergangenheit mehrfach überhöhte Bonuszahlungen aufgegriffen, zuletzt die mangelhafte Umsetzung des erfolgs- und leistungsorientierten Vergütungssystems für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder der Wohnungsbaugesellschaften Berlins (Vorjahresbericht T 262 bis 270). Er hat auch hier die vom Aufsichtsrat genehmigte Praxis beanstandet. Ein Grad der Zielerreichung von deutlich mehr als 100 v. H. ist in der Regel nur möglich, wenn die vorgegebenen Ziele viel zu niedrig ausfallen oder die Bewertung ihrer Realisierung unvertretbar ist.

Üblich sind nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs Bonusfestsetzungen, die im Erfolgsfall von einem Zielerreichungsgrad von 100 v. H. oder geringfügig darüber ausgehen. Auch die bereits zitierte Marktanalyse eines Beratungsunternehmens (T 241) ergibt „in aller Regel“ weit niedrigere Bonusspannen in „einer Range von 90 % bis 120 %“. Der Rechnungshof erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung dafür sorgt, dass das gesamte Zielvereinbarungssystem der Gesellschaft grundlegend überarbeitet und in den üblichen Bewertungsmaßstäben umgesetzt wird.

- 249 In einigen Fällen hat die Gesellschaft ihren AT-Angestellten einen erheblichen Teil der zu erwartenden Bonuszahlungen vertraglich garantiert mit der Folge, dass der Betrag auch dann ausgezahlt wird, wenn ein geringerer Bonusbetrag „erarbeitet“ worden ist. Teilweise leistet sie bereits im laufenden Geschäftsjahr monatliche Vorauszahlungen auf den „**Garantiebonus**“. Die Gesellschaft hat dieses Vorgehen damit begründet, dass zusätzlich übertragene Aufgaben finanziell gedeckt werden können; in anderen Fällen hat sie sich auf die Vertragsverhandlungen bei der Einstellung des Mitarbeiters berufen.

Der Rechnungshof hat die Gewährung eines „Garantiebonus“ beanstandet. Es ist mit dem Leistungsanreiz, der Grundmerkmal einer zusätzlichen Vergütung ist, unvereinbar, insoweit erfolgsunabhängige Zahlungen zu leisten. Letztendlich handelt es sich dabei um die Gewährung eines zusätzlichen Festgehalts. Zudem wird die Gesellschaft durch vorzeitige Zahlungen zusätzlich finanziell belastet. Der Rechnungshof erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung dafür sorgt, dass künftig die Vereinbarung von Garantiezahlungen unterbleibt, und auf eine umgehende Einstellung der Vorauszahlungen hinwirkt.

- 250 Der Rechnungshof beanstandet insbesondere, dass die Beteiligungsverwaltung als Vertreterin des Mehrheitsgesellschafters Berlin hingegenommen hat, dass
- die Vergütung der Mitglieder der Geschäftsführung überdurchschnittlich angestiegen ist und inzwischen weit über den Beträgen liegt, die Vorstandsmitglieder/Geschäftsführer anderer, teilweise erheblich größerer Beteiligungsunternehmen des Landes Berlin erhalten und
 - die Jahresvergütungen der Angestellten der 2. Führungsebene teilweise ebenfalls unangemessen hoch sind.

Die Beteiligungsverwaltung hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs nicht Stellung genommen.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung darauf hinwirkt, dass

- die Jahresvergütungen der Geschäftsführer auf eine angemessene Höhe zurückgeführt werden,
- unnötige Nebenleistungen nicht mehr vereinbart und - soweit möglich - eingestellt werden,
- ein Vergütungsrahmen für die Angestellten der 2. Führungsebene anhand objektiv nachvollziehbarer Kriterien erstellt wird, der zu angemessenen Jahresvergütungen führt,
- die jährlichen Zielvereinbarungen rechtzeitig geschlossen und so gestaltet werden, dass sie nicht mehr überhöhte Bonuszahlungen zur Folge haben, sowie
- Garantieboni und vorzeitige Boni künftig nicht gezahlt werden.

7. Unzureichender Einfluss auf eine bedeutende Beteiligungsgesellschaft Berlins

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Einfluss des Landes Berlin auf die BIH Berliner Immobilien Holding GmbH weitgehend zurückgeführt. Dadurch ist nicht mehr gewährleistet, dass die Inanspruchnahme des Landes Berlin aus der Risikoabschirmung auf das zwingend notwendige Ausmaß begrenzt wird.

251 Auf der Grundlage des Gesetzes über die Ermächtigung des Senats zur Übernahme einer Landesgarantie für Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft der Bankgesellschaft Berlin AG und einiger ihrer Tochtergesellschaften (Risikoabschirmungsgesetz) hatte das Land Berlin mit den abgeschirmten Gesellschaften am 16. April 2002 eine Detailvereinbarung geschlossen. In Befolgung einer Auflage der EU-Kommission erwarb das Land Berlin die **BIH Berliner Immobilien Holding GmbH** mit Wirkung zum 1. Juli 2006 (vgl. Vorjahresbericht T 271 ff.). In dieser Gesellschaft waren die vom Land zu übernehmenden risikoabgeschirmten Gesellschaften zusammengefasst. Wesentliches Ziel der Übernahme war es, die unmittelbare Steuerung der mit den Gesellschaften verbundenen Risiken zu erlangen. Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus zur Beschlussfassung über den **Erwerb von Gesellschaften des Immobilienbereichs der damaligen Bankgesellschaft** neben dem Kauf- und Abtretungsvertrag den Entwurf eines Gesellschaftsvertrages der BIH vorgelegt. Im Februar 2006 hat das Abgeordnetenhaus (Plenarprotokoll 15/81) auf Empfehlung des Hauptausschusses (Drs 15/4741) dem Erwerb der BIH zugestimmt.

§ 7 Abs. 7 des am 25. September 2006 in das Handelsregister eingetragenen Gesellschaftsvertrages sah - wortgleich mit der dem Beschluss des Abgeordnetenhauses zugrunde liegenden Fassung - vor, dass in zustimmungsbedürftigen Angelegenheiten, die keinen Aufschub dulden, die Geschäftsführung im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats unter bestimmten weiteren Voraussetzungen die notwendigen Maßnahmen treffen darf. Der Aufsichtsrat hat die Maßnahmen zu genehmigen. Diese Regelung entsprach § 7 Abs. 4 der Mustersatzung als Bestandteil der vom Senat am 3. Mai 2005 beschlossenen Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (Beteiligungshinweise).

252 Durch eine **Satzungsänderung** hat die Senatsverwaltung für Finanzen (Beteiligungsverwaltung) die **Kontrollmöglichkeit des Aufsichtsrats der BIH** wesentlich eingeschränkt. Sie änderte im März 2008 § 7 Abs. 7 des Gesellschaftsvertrages dahingehend, dass nunmehr die Geschäftsführung allein mit Zustimmung des Aufsichtsratsvorsitzenden entscheiden darf, „sofern der Abschluss eines Geschäfts im Interesse der Gesellschaft keinen Aufschub duldet, weil wichtige Belange der Gesellschaft gefährdet“ würden. Der Aufsichtsrat, der regelmäßig einmal im Kalendervierteljahr einberufen wird, ist im Nachhinein lediglich zu informieren.

253 Der Rechnungshof hat gegenüber der Beteiligungsverwaltung beanstandet, dass die Regelung der in § 7 Abs. 4 der Mustersatzung der Beteiligungshinweise vorgesehenen Verfahrensweise widerspricht und auch das in dem Beschluss des Abgeordnetenhauses zum Ausdruck kommende besondere Interesse Berlins an einer umfassenden Kontrolle der gesamten Geschäftstätigkeit der BIH verletzt. Die Änderung des Gesellschaftsvertrages erweitert die Entscheidungskompetenz der Geschäftsführung und mindert gleichzeitig die Einwirkungsmöglichkeit des Aufsichtsrats. Eine ausreichende, der Vorstellung des Abgeordnetenhauses entsprechende Kontrolle durch den gesamten Aufsichtsrat mit seinen Experten unterschiedlicher Fachrichtungen ist damit nicht mehr gewährleistet. Die Regelung widerspricht dem in der Mustersatzung verwendeten, an das Aktienrecht angelehnten korporativen Prinzip. Letztlich besteht das Risiko, dass die Pflicht zur Einholung der Zustimmung des gesamten Aufsichtsrats umgangen wird, indem zustimmungsbedürftige Geschäfte als besonders eilig eingestuft werden. Angesichts der Rechtskonstruktion und der Historie der BIH, ihres Finanz- und Risikovolumentens sowie aus grundsätzlichen Erwägungen ist die von der Beteiligungsverwaltung vorgenommene Änderung des Gesellschaftsvertrages nicht vertretbar. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, dass sie den Gesellschaftsvertrag in § 7 Abs. 7 wieder an die von den Beteiligungshinweisen vorgegebene Formulierung in der Mustersatzung anpasst.

254 Die Beteiligungsverwaltung hat dem entgegengehalten, dass die Mustersatzung der Beteiligungshinweise lediglich eine Richtlinie darstelle, von der abgewichen werden könne, und die Beteiligungshinweise selbst diese Abweichung zuließen. Die BIH verfüge zudem über einen fakultativen Auf-

sichtsrat, für dessen innere Ordnung eine Gestaltungshoheit allein der Satzung obliege. Ein beschließender Ausschuss könne somit auch aus einer Person bestehen; demnach müssten Entscheidungen des Aufsichtsrats per Satzung auch auf ein einzelnes Aufsichtsratsmitglied übertragen werden können. Überdies scheine es im Falle der BIH nicht sinnvoll, eine nachträgliche Genehmigung durch den Aufsichtsrat zu fordern, da die BIH dann in plötzlich auftretenden eilbedürftigen Notfallsituationen nicht handlungsfähig sei. So sähen Vertragspartner den Abschluss von Verträgen unter einer Bedingung (Genehmigung durch den Aufsichtsrat) häufig als nicht ausreichend an. Der Aufsichtsrat habe bei der nächsten Sitzung die Möglichkeit, die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Eilfalles zu prüfen. Habe ein Eilfall nicht vorgelegen, so könne die Zustimmung des Aufsichtsrats nicht wirksam durch den Vorsitzenden ersetzt werden. Sie führt weiterhin aus, dass die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Regelung in § 7 Abs. 7 des Gesellschaftsvertrages der BIH nur in absoluten Ausnahmefällen gegeben sein würden. Ohne nähere Erläuterung verweist sie darauf, dass seit Sommer 2006 lediglich vier Fälle als Eilentscheidungen behandelt worden seien.

- 255 Die Argumentation der Beteiligungsverwaltung überzeugt nicht. Mit ihrer Verweisung auf die nach dem GmbH-Gesetz zulässige Gestaltungsfreiheit für fakultative Aufsichtsräte gibt die Beteiligungsverwaltung wesentliche Prinzipien ihres langjährigen Beteiligungsmanagements auf, das dem korporativen Charakter des Aufsichtsrats dadurch Rechnung getragen hat, auch für Ausnahmefälle zustimmungspflichtige Geschäfte mehrköpfigen Ausschüssen zu übertragen (vgl. Nr. 66 der Beteiligungshinweise vom 17.02.09). Sofern zustimmungsbedürftige Angelegenheiten „keinen Aufschub dulden“ und „eine Zustimmung des Aufsichtsrats selbst im schriftlichen Umlaufverfahren nicht rechtzeitig eingeholt werden kann“, erlauben die Beteiligungshinweise (Nr. 41.6), „dass die Geschäftsleitung im Einvernehmen mit der bzw. dem Aufsichtsratsvorsitzenden die notwendigen Maßnahmen trifft“. In diesem Fall hat der Aufsichtsrat die Maßnahme jedoch „unverzüglich unter Darlegung des Ausnahmetatbestands zu genehmigen“. Die Regelung der BIH-Satzung, die keine Genehmigung der Maßnahme durch den Aufsichtsrat, sondern lediglich dessen nachträgliche Information vorsieht, steht daher in unüberbrückbarem Widerspruch zu den Beteiligungshinweisen. Die Beteiligungsverwaltung verstößt damit gegen den Grundsatz des korporativ ausgeformten Aufsichtsrats, dessen wesentliche Aufgabe in einer begleitenden Kontrolle der Geschäftsführung durch die gemeinsame Beratung des Kontrollorgans besteht (vgl. BGH-Urteil vom 17.03.08 II ZR 239/06).

Eine zwingende praktische Notwendigkeit für die Abweichung vom Prinzip des korporativen Aufsichtsrats hat die Beteiligungsverwaltung nicht dargelegt. Die geringe Zahl an Eilentscheidungen des Aufsichtsratsvorsitzenden rechtfertigt keine Begrenzung der Kontrollrechte des Aufsichtsrats. Die bisherige, einen Genehmigungsvorbehalt zugunsten des Gesamtaufsichtsrats enthaltende Regelung hat die Geschäftstätigkeit der BIH nicht negativ beeinflusst. Die Beteiligungsverwaltung hat weder für die konkret angeführten Fälle nachgewiesen noch allgemein substantiiert dargelegt, welche Ge-

schäftsvorgänge von Bedeutung eine derart große Eilbedürftigkeit ausweisen könnten, dass weder ein schriftlicher Beschluss (vgl. § 7 Abs. 4 der Mustersatzung) noch eine Ausschussbefassung (§ 8 Abs. 9 a. a. O.) in Betracht kommen und wie wahrscheinlich derartige Geschäftsvorfälle sind.

Mit der Satzungsänderung hat die Beteiligungsverwaltung gegen wesentliche in den Beteiligungshinweisen verankerte Grundsätze für gute Unternehmensführung verstoßen.

- 256 Die Detailvereinbarung sah vor, dass das Land Berlin das Vertragsmanagement und damit im Zusammenhang stehende Rechte auf einen Dritten übertragen kann. Auf dieser Grundlage hat das Abgeordnetenhaus im Juni 2002 der Beschlussempfehlung des Hauptausschusses (Drs 15/597) zum Erwerb einer GmbH und deren Umfirmierung in **Berliner Gesellschaft zum Controlling der Immobilien-Altrisiken mbH (BCIA)** zugestimmt. Der Senat hatte in seiner Vorlage an das Abgeordnetenhaus die Notwendigkeit der Übertragung der sich aus der Detailvereinbarung ergebenden weitreichenden Zustimmungs- und Kontrollrechte des Landes auf einen Geschäftsbesorger damit begründet, dass hierfür eine professionell agierende und mit dem erforderlichen immobilienwirtschaftlichen Sachverstand ausgestattete Organisation notwendig sei. Die Beteiligungsverwaltung hatte zunächst im Beteiligungsbericht 2003 erläutert, dass das „zur Minimierung der Risiken aus dem Immobiliendienstleistungsgeschäft des Konzerns Bankgesellschaft“ erforderliche Personal in der Verwaltung des Landes nicht rekrutiert werden könnte. In einer Stellungnahme gegenüber dem Rechnungshof hat die Beteiligungsverwaltung nochmals ausdrücklich erklärt, dass ihren Mitarbeitern die notwendigen Spezialqualifikationen für das Controlling der Risikoabschirmung fehlen und entsprechende Spezialisten zu den Konditionen des öffentlichen Dienstes auch nicht angeworben werden könnten.

Aus den gemäß § 3 Abs. 3 des Risikoabschirmungsgesetzes dem Abgeordnetenhaus vierteljährlich vorzulegenden Berichten der Controllinggesellschaft geht hervor, dass die BCIA in Wahrnehmung ihrer Kontroll- und Zustimmungspflichten auch nach Übernahme des Immobiliendienstleistungsgeschäfts durch das Land Berlin in erheblichem Umfang Ansprüchen, die zum BIH-Konzern gehörende Gesellschaften des Immobiliendienstleistungsgeschäfts gegen das Land Berlin erhoben haben, widersprochen hat. Die Aufgaben der BCIA bleiben auch nach der Übernahme des Immobiliendienstleistungsgeschäfts durch das Land Berlin (vgl. T 251) unabhängig von den Eigentumsverhältnissen im BIH-Konzern erhalten, da hierfür die auf dem Risikoabschirmungsgesetz basierende Risikoabschirmung und die damit verbundenen Pflichten weder formal noch materiell entfallen sind.

- 257 Eine - über die Satzungsänderung hinausgehende - weitere Einschränkung der **Kontrolle der BIH-Gesellschaften** ergibt sich aus einer am 29. Mai 2008 vom Senator für Finanzen als Vertreter des Gesellschafters erteilten **Weisung an die BCIA**. Die Weisung schränkt die Kontroll- und Zustimmungsrechte insbesondere dadurch ein, dass die bisher notwendige

vorherige Zustimmung der BCIA zu wesentlichen Maßnahmen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen durch die nachträgliche Prüfung ersetzt worden ist, bei der die BCIA die unternehmerische Zweckmäßigkeit der Entscheidungen der BIH-Gesellschaften nicht mehr infrage stellen darf. Diese Weisung begründete die Beteiligungsverwaltung damit, dass zwischen der BCIA und BIH nunmehr gleich gerichtete Interessen bestünden und deshalb der strukturelle Interessengegensatz zwischen Nehmer- und Geberseite zumindest erheblich entschärft, wenn nicht sogar aufgehoben sei. Darüber hinaus werde das risikoabgeschirmte Immobiliendienstleistungsgeschäft jetzt vom Land selbst gesteuert.

- 258 Der Rechnungshof hat die Weisung beanstandet und darauf hingewiesen, dass die BIH ihrem Gesellschaftszweck entsprechend ein marktorientierter immobilienwirtschaftlicher Konzern sei. Schon deshalb muss sich die Interessenlage des BIH-Konzerns vorrangig an den Marktgegebenheiten orientieren. Er kann nicht primär auf eine möglichst geringe Inanspruchnahme des Landes aus der Risikoabschirmung ausgerichtet sein, sondern an der möglichst profitablen Verwaltung und Verwertung von Immobilien, und zwar unabhängig von einer Risikoabschirmung. Soweit sich die Beteiligungsverwaltung auf die unmittelbare Steuerung des BIH-Konzerns durch das Land beruft, lässt sie ihre eigene Einschätzung außer Acht, dass es ihr an der notwendigen Sachkompetenz fehlt (vgl. T 256).
- 259 Die Beteiligungsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, sie sehe das Risiko, Berlin könne aufgrund der Weisung über das gebotene Maß hinaus aus der Risikoabschirmung in Anspruch genommen werden, als begrenzt an. Dass das Letztrisiko für die Geschäftsführerhandlungen beim Land liege, sei den Landesgesellschaften immanent. Daraus könne nicht hergeleitet werden, dass die BIH ohne jegliches Risiko und ohne Interesse an der Risikominimierung arbeite. Sie habe das erklärte Ziel mit den vorhandenen Ressourcen auszukommen und das Bewirtschaftungsergebnis zu verbessern. Um dies zu erreichen, müsse sie sicher sein, dass die von ihr getroffenen Maßnahmen auch als unter die Risikoabschirmung fallend anerkannt werden. Im Übrigen sei das Argument, der Beteiligungsverwaltung fehlen die Voraussetzungen für eine unmittelbare Steuerung der BIH, nur insoweit zutreffend, als sie nicht die Aufgaben der BCIA wahrnehmen könne. Sie sei aber wie bei anderen Beteiligungsgesellschaften in der Lage, steuernden Einfluss auf die BIH zu nehmen. Die Beteiligungsverwaltung verwies zudem auf ein in ihrem Auftrag erstelltes Rechtsgutachten, wonach die Weisung sich innerhalb des im Zusammenhang mit der Risikoabschirmung vorgegebenen rechtlichen Rahmens bewegt. Sie lehnt ausdrücklich ab, die kontrolleinschränkende Weisung zurückzunehmen.
- 260 Der Rechnungshof bestreitet nicht die Verpflichtung der Beteiligungsverwaltung, ihr Handeln wirtschaftlich zu gestalten. Dazu gehört auch, die Kontrollrechte der BCIA ggf. veränderten Umständen anzupassen. Dabei dürfen jedoch weder die wirtschaftliche Dimension und Vielschichtigkeit der Risikoabschirmung noch das umfangreiche Know-how der BCIA außer

Acht gelassen werden. Auch wenn sich die BIH den Landesinteressen angenähert hat, ist sie, wie die Beteiligungsverwaltung richtig erkannt hat, zuallererst ihrem Gesellschaftszweck verpflichtet. Nach ihrer Satzung ist die BIH eben nicht zur Minimierung der Inanspruchnahme aus der Risikoabschirmung verpflichtet. Dementsprechend hat sie - auch nach der Ausgliederung aus dem Konzern der Bankgesellschaft - Erstattungsansprüche gegenüber dem Land geltend gemacht, die laut Vierteljahresbericht der Senatsverwaltung für Finanzen „die gesamten theoretischen Bruttovolumina der Garantieleistungen“ umfassen und daher „nicht den tatsächlichen Zahlungen entsprechen“. Es besteht demnach weiterhin das Risiko, dass das Land Berlin von der BIH über das gebotene Maß hinaus aus der Risikoabschirmung in Anspruch genommen wird.

Das vorherige Zustimmungsrecht des Landes hatte den Vorteil, dass frühzeitig Einfluss auf die Entscheidungen der BIH genommen werden konnte. Dies wäre bei einer nachträglichen Intervention nicht der Fall. Im Übrigen folgt aus der Argumentation der Beteiligungsverwaltung, dass sie zwar steuernden Einfluss auf die BIH nehmen, nicht jedoch die Aufgaben der BCIA ersetzen kann und dass die BIH selbst ein Interesse an einer vorherigen Zustimmung der BCIA zu den von ihr getätigten Maßnahmen haben müsste. Das Land Berlin ist in jedem Fall entweder direkt über die Risikoabschirmung oder indirekt über seine hundertprozentige Beteiligung betroffen. Der Rechnungshof sieht daher nach wie vor die Interessen des Landes gefährdet, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Satzungsänderung (T 251 bis 255). Zudem fehlen immer noch die Voraussetzungen für eine unmittelbare Steuerung der BIH (vgl. T 256), die eine Aufgabe mit einer organisatorisch, rechtlich und betriebswirtschaftlich ungewöhnlichen Dimension zu erfüllen hat, denn die personelle Situation der Beteiligungsverwaltung ist im Wesentlichen unverändert. Angesichts der wirtschaftlichen Tragweite der Geschäfte der BIH ist es unbeachtlich, dass das von der Beteiligungsverwaltung in Auftrag gegebene Rechtsgutachten eine Änderung des Zustimmungsverfahrens als lediglich rechtlich vertretbar beurteilt.

- 261 Der Rechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass die bisherigen Kontrollrechte bei der Überwachung der BIH in einem unverhältnismäßig hohen Maße abgebaut worden sind. Es ist mit dem Ziel des Gesetzgebers nicht vereinbar, dass das Land Berlin „nur in dem zwingend notwendigen Ausmaß in Anspruch genommen werden kann“ (§ 1 Abs. 3 Satz 2 Risikoabschirmungsgesetz). Der Rechnungshof hält daher seine Beanstandungen aufrecht.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung die Änderung des Gesellschaftsvertrages der BIH rückgängig macht und die Gesellschafterweisung an die BCIA aufhebt.

8. Finanzielle Nachteile Berlins durch unzureichende Abführung liquider Mittel eines Beteiligungsunternehmens an den Landeshaushalt

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat seit Jahren versäumt, für den Geschäftsbetrieb eines Beteiligungsunternehmens nicht erforderliche liquide Mittel von insgesamt 17,1 Mio. € im Wege einer Kapitalentnahme dem Landeshaushalt zuzuführen, und dadurch einen finanziellen Nachteil für Berlin von 154 000 € verursacht.

262 Der Senat hatte im Jahr 2000 beschlossen, die Anteile des Alleingesellschafters Berlin an einem Beteiligungsunternehmen zu veräußern, da ein wichtiges Interesse im Sinne von § 65 Abs. 1 LHO an dessen Fortführung nicht mehr bestand. Die vom Senat mit der **Privatisierung** beauftragten für Wirtschaft sowie für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen hatten den Verkauf der Geschäftsanteile vorzubereiten. Die hierbei infolge schwerwiegender Mängel und Versäumnisse der Senatsverwaltungen vernachlässigten Interessen Berlins hatte der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht 2003 (T 221 bis 229) beanstandet. Der Senat hat den Verkauf der Geschäftsanteile der Gesellschaft, für die es nur wenige Bieter gab, Anfang 2004 erfolglos beendet, da der ausgewählte Bieter nicht in der Lage war, die Finanzierung des Kaufpreises sicherzustellen. Das Verfahren hatte nach Einschätzung des Senats zudem gezeigt, dass bei der Größe des Unternehmens eine **Veräußerung einzelner Betriebsteile durch die Gesellschaft** selbst Erfolg versprechender sein dürfte. Als Nachteil hat er gesehen, dass die **Verkaufserlöse** zunächst dem Unternehmen und erst später dem Land Berlin zufließen würden. Im Ergebnis hat der Senat am 25. Mai 2004 beschlossen, dass die Gesellschaft ihre Betriebsteile selbst veräußern und die erzielten Verkaufserlöse vereinnahmen sollte (Senatsbeschluss 1903/04). Die Gewinne der Gesellschaft „können an das Land Berlin ausgeschüttet werden“. Auf der Grundlage dieses Senatsbeschlusses hat das Unternehmen im Zeitraum 2004 bis 2007 sukzessive sämtliche Betriebsteile veräußert und hierfür insgesamt 19,5 Mio. €, überwiegend in den Jahren 2005 und 2007, vereinnahmt. Dem stehen nach Angaben der Gesellschaft Privatisierungsaufwendungen von 0,9 Mio. € gegenüber.

263 Im Februar 2007 zahlte die Gesellschaft aufgrund eines Gesellschafterbeschlusses 6,3 Mio. € aus ihrer Kapitalrücklage an das Land Berlin. Darunter betrafen 0,3 Mio. € eine nachträgliche Gewinnentnahme für das Jahr 2001; 6 Mio. € resultierten aus dem Verkaufserlös. Der Aufsichtsrat der Gesellschaft, dem Vertreter der für Wirtschaft sowie für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen angehören, hatte sich zuvor darauf verständigt, einen Geldbestand von 8 Mio. € im Unternehmen zu belassen, da die Geschäftsführung zu diesem Zeitpunkt für den Fall eines verzögerten Verkaufs der restlichen Betriebsteile mit einem erheblichen Investitionsbedarf rechnete. Der **Geldbestand des Unternehmens** betrug zum

31. Dezember 2006 insgesamt 15 Mio. € und zum 31. Dezember 2007 sogar 19,5 Mio. €. Nach Abzug des bilanzierten Fremdkapitals weist das Unternehmen, das seinen Geschäftsbetrieb zum 1. Juli 2007 eingestellt hat, zum 31. Dezember 2007 einen Liquiditätsüberschuss von 17,1 Mio. € aus.

- 264 Die Gesellschaft hat ihre liquiden Mittel auf Tagesgeld- und Kontokorrentkonten angelegt. Die Verzinsung dieser Konten lag nach Angaben der Gesellschaft im Jahr 2006 zwischen 2,19 v. H. und 3,6 v. H., im Jahr 2007 zwischen 2,19 v. H. und 3,9 v. H. und im Jahr 2008 zwischen 3,6 v. H. und 4,75 v. H. Der durchschnittliche Zinssatz für die Neuaufnahme von Krediten durch Berlin belief sich im Jahr 2006 auf 3,9 v. H., im Jahr 2007 auf 4,1 v. H. und im Jahr 2008 auf 4,5 v. H. Das Land musste damit im Jahr 2006 durchschnittlich 1,01 v. H., im Jahr 2007 durchschnittlich 1,06 v. H. und im Jahr 2008 durchschnittlich 0,33 v. H. höhere Zinsen für sein Schuldenportfolio zahlen, als die Gesellschaft für ihre **Geldanlagen** erhalten hat. Unter Berücksichtigung der Zahlungseingänge aus den Verkäufen bei der Gesellschaft und der bisher erfolgten Kapitalentnahme (T 263) ist Berlin aus diesen Zinsdifferenzen für die Jahre 2006 bis 2008 ein finanzieller Nachteil von insgesamt 154 000 € entstanden. Dieser Nachteil hätte vermieden werden können, wenn die liquiden Mittel der Gesellschaft dem Landeshaushalt zeitnah zugeführt worden wären.
- 265 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Vertreterin des Alleingeschafters Berlin (Beteiligungsverwaltung) weder unverzüglich nach dem Abschluss der Privatisierung im Juli 2007 noch später über eine weitere Zahlung an den Landeshaushalt im Zusammenhang mit den Verkaufserlösen im Wege der **Kapitalentnahme** entschieden hat. Das Versäumnis der Beteiligungsverwaltung wiegt umso schwerer, als ihr die hohen Geldbestände der Gesellschaft in Millionenhöhe (T 263) bekannt waren. Gleichwohl hat sie mit Ausnahme der Kapitalentnahme im Februar 2007 sämtliche Verkaufserlöse bisher bei der Gesellschaft belassen und sie so mit erheblich mehr Liquidität ausgestattet, als es erforderlich war.
- 266 Die Beteiligungsverwaltung hat entgegnet, es hätten für die Gesellschaft auch nach dem Verkauf ihrer Betriebsteile und dem Eingang der Kaufpreiszahlungen noch wirtschaftliche Risiken bestanden. Die Käufer hätten die Möglichkeit des Vertragsrücktritts unter Rückerstattung des Kaufpreises sowie Anspruch auf Ausgleichsmaßnahmen bei außergewöhnlichen Einwirkungen auf technische und bauliche Einrichtungen gehabt. Ferner hat die Beteiligungsverwaltung mit der Gefahr von Widersprüchen von Arbeitnehmern gegen den Betriebsübergang argumentiert. Obwohl die Risiken sich bisher nicht verwirklicht hätten, sei eine finanzielle Vorsorge im Sinne kaufmännischer Sorgfalt für die Zeit nach Vertragsabschluss notwendig gewesen. Die Beteiligungsverwaltung erwiderte weiterhin, dass dem Land Berlin durch die nicht sofort erfolgte Kapitalentnahme keine finanziellen Nachteile entstanden seien, da die Geldanlagen der Gesellschaft sich im gleichen Prozentbereich wie der durchschnittliche Tagessatz, zu dem

Berlin Kredite von Oktober 2007 bis September 2008 aufgenommen hat, bewegen würden. Gleichwohl teilte sie zwischenzeitlich mit, dass sich der Aufsichtsrat der Gesellschaft nunmehr in seiner Sitzung am 10. Dezember 2008 mit der Kapitalentnahme befasst habe und zu seiner nächsten Sitzung eine Empfehlung an die Gesellschafterversammlung zu ihrer Höhe aussprechen wolle.

Die Ausführungen der Beteiligungsverwaltung widerlegen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Die Gesellschaft hatte den Käufern zwar Rücktrittsrechte für den Fall eingeräumt, dass eine für den künftigen Geschäftsbetrieb notwendige Bescheinigung der zuständigen Landesbehörde entgegen den Erwartungen der Beteiligten nicht bis zu einem bestimmten Termin erteilt worden sein sollte, allerdings waren diese abhängig vom jeweiligen Verkaufszeitpunkt bis zum 30. Dezember 2005 bzw. 31. Oktober 2007 befristet. Dies und auch mögliche Ausgleichsmaßnahmen für außergewöhnliche Einwirkungen auf technische und bauliche Einrichtungen rechtfertigen weder die Höhe noch das jahrelange Fortdauern der überhöhten Liquidität der Gesellschaft. Die unterbliebene Kapitalentnahme zugunsten des Landeshaushalts lässt sich auch nicht mit der Gefahr von mit einer Frist von nur einem Monat (§ 613a Abs. 6 BGB) einzulegenden Widersprüchen einzelner Arbeitnehmer gegen den Betriebsübergang begründen, denn die Übergabe der Betriebsteile war spätestens am 1. Juli 2007 abgeschlossen. Die Auffassung der Beteiligungsverwaltung, dem Land Berlin sei durch die versäumte Kapitalentnahme kein finanzieller Nachteil entstanden, trifft ebenfalls nicht zu, da die von der Gesellschaft erzielte Verzinsung in den Jahren 2006 bis 2008 geringer war als die Durchschnittsverzinsung des Schuldenportfolios Berlins (T 264).

- 267 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof schwerwiegende Versäumnisse der Beteiligungsverwaltung bei der Wahrnehmung der Interessen Berlins bei einem Beteiligungsunternehmen. Sie hat zugelassen, dass überhöhte, von dem Beteiligungsunternehmen nicht benötigte liquide Mittel der Gesellschaft in zweistelliger Millionenhöhe seit Jahren nicht dem Landeshaushalt zugeführt wurden. Hierdurch ist dem Land Berlin ein finanzieller Nachteil von 154 000 € entstanden.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung auf eine Kapitalentnahme von zumindest dem am 31. Dezember 2007 vorhanden gewesenen Liquiditätsüberschuss der Gesellschaft von 17,1 Mio. € und dessen unverzügliche Abführung an den Landeshaushalt hinwirkt.

H. Landesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik

Fehlerhafte Zuwendungsvergabe durch den Landesbeauftragten

Der Landesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik hat Zuwendungen vielfach nicht mit der gebotenen Sorgfalt bewilligt und wiederholt das Zuwendungsrecht verletzt.

- 268 Der Landesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (LStU) berät im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgaben u. a. die Beteiligten bei der Wahrnehmung ihrer Rechte nach dem Stasi-Unterlagen-Gesetz und unterstützt die politische Bildungsarbeit zur SED-Diktatur. Hierzu arbeitet er mit **Beratungs-, Dokumentations- und Ausstellungszentren** zusammen und gewährt diesen **Zuwendungen**. Er bewirtschaftete im Haushaltsjahr 2004 drei Zuwendungstitel mit einem Gesamtvolumen von 818 500 €. Insgesamt erhielten zehn rechtsfähige Vereine Zuwendungen in unterschiedlicher Höhe. Drei dieser Zuwendungsempfänger wurden überwiegend von anderen Zuwendungsgebern finanziert, vor allem von der (Bundes-)Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur. Alle Zuwendungsempfänger werden in der Regel schon seit dem Jahr 1995 vom LStU gefördert. Der Rechnungshof hat geprüft, ob der LStU die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen bei der Antragsprüfung, Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung beachtet.
- 269 Der LStU vergab die Zuwendungen laut Zweckbestimmung im Bewilligungsbescheid ausnahmslos als Projektförderung. Entgegen Nr. 2.1 AV § 23 LHO wurden die Zuwendungen aber nicht für einzelne, abgegrenzte Projekte der jeweiligen Zuwendungsempfänger, sondern - jährlich wiederkehrend - für deren gesamte Ausgaben (Personal- und Sachkosten) oder einen nicht abgegrenzten Teil der Gesamtausgaben gewährt. Somit lag bei den Zuwendungsempfängern faktisch eine institutionelle Förderung (Nr. 2.2 AV § 23 LHO) vor. Einer Forderung des Rechnungshofs, die **Zuwendungsart** den tatsächlichen Verhältnissen anzupassen, ist der LStU bisher nicht nachgekommen. In zwei Fällen erkennt der LStU zwar die Notwendigkeit an, die Zuwendungsart umzustellen. Er hat aber bisher davon Abstand genommen, weil für die beiden Zuwendungsempfänger im Rahmen der Gedenkstättenkonzeption des Bundes nach einer grundsätzlichen Lösung gesucht werde. Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest und erwartet, dass ggf. erforderliche Abstimmungen mit anderen Zuwendungsgebern zeitnah vorgenommen werden.

- 270 Vor Bewilligung einer Zuwendung hat sich die Bewilligungsbehörde zu vergewissern, ob bei dem Antragsteller eine ordnungsgemäße Geschäftsführung gesichert erscheint und ob er in der Lage sein wird, die Verwendung der Mittel bestimmungsgemäß nachzuweisen (Nr. 1.2 AV § 44 LHO). Hierzu hat sie z. B. Vereinsregisterauszüge und -satzungen anzufordern. Gemäß dem für öffentliche Zuwendungen geltenden Nachranggrundsatz hat die Bewilligungsbehörde ferner die Notwendigkeit und Angemessenheit der beantragten Zuwendung zu prüfen. Dazu hat sie vom Antragsteller bei Projektförderung einen Finanzierungsplan und bei institutioneller Förderung einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan sowie ggf. weitere Unterlagen anzufordern (Nr. 3 AV § 44 LHO).

Die Unterlagen, aufgrund derer der LStU Zuwendungen gewährte, waren äußerst lückenhaft. Er verfügte weder über aktuelle Satzungen der Vereine, Vereinsregisterauszüge und Miet-, Untermiet- oder Nutzungsverträge noch über Angaben zu Eigen- und Drittmitteln. Es fehlten in Fällen der Finanzierung durch mehrere Zuwendungsgeber Übersichten zur Gesamtfinanzierung der Vereine. Letzteres widerspricht auch Nr. 1.6 AV § 44 LHO, wonach vor der Bewilligung zwischen den Zuwendungsgebern u. a. über die zu finanzierenden Maßnahmen und die zuwendungsfähigen Ausgaben Einvernehmen herbeizuführen ist. Der LStU hat somit nicht ausreichend geprüft, ob die notwendigen **Voraussetzungen für die Bewilligung** einer Zuwendung vorlagen.

Der Rechnungshof hat die fehlenden Unterlagen beim LStU im Rahmen seiner Prüfung angefordert. In einigen Fällen konnten die Zuwendungsempfänger die Gesamtübersichten auch bis zum Abschluss der Prüfung durch den Rechnungshof nicht beibringen.

- 271 Bei der institutionellen Förderung ist nur die Bildung gesetzlich vorgeschriebener Rückstellungen zulässig, die **Bildung von Rücklagen** hingegen nicht (Nr. 1.9 ANBest-I). Vom Zuwendungsempfänger sind nicht benötigte Zuwendungsmittel daher grundsätzlich an die Bewilligungsbehörde zurückzuzahlen und nicht zur Bildung von Rücklagen zu verwenden (vgl. Nrn. 8.2.1 und 8.2.3 AV § 44 LHO).

Bei einigen Zuwendungsempfängern waren aus den auf Veranlassung des Rechnungshofs nachgereichten Unterlagen erhebliche Rücklagen erkennbar. Der LStU hätte vor der Bewilligung von Zuwendungen prüfen müssen, inwieweit vorrangig Eigenmittel zur Finanzierung einzusetzen waren. Auch hätte er der Frage nachgehen müssen, ob die Rücklagen aus der vorangegangenen Zuwendungsgewährung stammen. Angesichts einer Förderquote von fast 90 v. H. und mangels anderer Anhaltspunkte konnten die bei einem Zuwendungsempfänger gebildeten Rücklagen weitgehend nur aus den mehrjährig gezahlten Zuwendungen resultieren. Der Rechnungshof hat den LStU aufgefordert, von diesem Zuwendungsempfänger die für die Bildung der Rücklagen verwendeten Zuwendungsmittel zurückzufordern bzw. auf die laufenden Zuwendungen anzurechnen. Zwei weitere Zuwendungsempfänger werden ebenfalls fast vollständig aus Zuwendungen mehrerer Zuwendungsgeber finanziert. Hier hat der Rechnungshof eine anteilige

Rückzahlung der Rücklagen gefordert. Der LStU hat eine Rückforderung in allen Fällen unter Hinweis auf zu finanzierende vereinsinterne Aufgaben abgelehnt. Außerdem seien bei einer (teilweise überjährigen) Projektförderung die Zuwendungsmittel auch über das Jahresende hinaus gebunden. Der Rechnungshof hält daran fest, da das vom LStU praktizierte Verfahren vom Zuwendungsrecht nicht gedeckt ist.

272 Andere Zuwendungsempfänger haben nicht verbrauchte Zuwendungsmittel nicht zurückgezahlt, Fehlbeträge aus Vorjahren vorgetragen oder Beschaffungen im Dezember, die erst im Folgejahr bezahlt wurden, noch zulasten der Zuwendung des Vorjahres abgerechnet. Der Rechnungshof hat diese Praktiken, die dem LStU bei der **Prüfung der Verwendungsnachweise** hätten auffallen müssen, beanstandet und eine Rückforderung der Mittel gefordert. Der LStU verweigert dies unter Hinweis auf die Mittellosigkeit der Zuwendungsempfänger bzw. auf Umstände, die die Zuwendungsempfänger nicht zu vertreten hätten. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass der Bewilligungsbehörde nach Nr. 8.2.1 AV § 44 LHO kein Ermessen bleibt, sofern sich Ausgaben nachträglich ermäßigen bzw. sich die Finanzierung verändert. Die Bewilligungsbehörde ist in solchen Fällen zur Rückforderung der Mittel verpflichtet.

273 Ein Zuwendungsempfänger, der zugleich von der Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur gefördert wird, hat in seine Gesamtabrechnung Abschreibungen als „Ausgabeposten“ aufgenommen, obwohl diese nicht zahlungswirksam und damit für eine Einnahme-/Ausgaberechnung nicht zulässig sind. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass ein systematischer Fehler in der Gesamtabrechnung eines Zuwendungsempfängers, der sich auf die Gesamtfinanzierung auswirkt, immer zu beanstanden ist, ggf. in Abstimmung mit anderen Zuwendungsgebern.

Darüber hinaus gab es Differenzen im Bereich der Personalausgaben, die nicht mit den höheren Beträgen in Übereinstimmung gebracht werden konnten, die der Zuwendungsempfänger in den Verwendungsnachweisen abgerechnet hat. Nach Kenntnis des Rechnungshofs hat der LStU keine gemeinsamen Klärungsversuche mit der Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur unternommen. Der Zuwendungsempfänger verfügt mittlerweile über einen erheblichen Geldbestand (vgl. T 271).

274 In einem Fall fördert der LStU einen Berliner Förderverein (e. V.) zu fast 100 v. H. Dieser Verein teilt sich mit einem Verein aus Leipzig und mit einer Leipziger Beratungs- und Dokumentationsstelle den gleichen Hauptnamen. Beide Vereine unterhalten außerdem Beziehungen zu dem rechtlich unselbstständigen Landesverband Berlin-Brandenburg. Der Leipziger Verein bezeichnet den Landesverband als Teil des Gesamtverbandes. Im Internet sind wiederum eine als Bundesgeschäftsstelle bezeichnete Einrichtung sowie die Geschäftsstellen des Landesverbandes und des vom LStU geförderten Fördervereins mit derselben Adresse ausgewiesen. Der Geschäftsführer des Landesverbandes ist identisch mit dem „Projektleiter“ des

Fördervereins. Der Schriftwechsel mit dem LStU in Zuwendungsangelegenheiten wurde nicht nur vom bezuschussten Förderverein, sondern auch vom Landesverband geführt.

Das Verhältnis von Förderverein zu Landesverband konnte bisher nicht geklärt werden; Angaben zu Konten, Geldbeständen und Aufgabenfeldern blieben trotz Nachfragen widersprüchlich. Die Linkliste im Internetauftritt des LStU führte Kontaktsuchende für den Förderverein bis Ende des Jahres 2008 auf die Homepage des Landesverbandes, die ausschließlich kommerzielle Werbung enthält. Die Links hat der LStU zwar mittlerweile ersatzlos entfernt, er benennt aber unverändert ausschließlich den Landesverband Berlin-Brandenburg als Kontakt. Der Förderverein selbst ist hingegen nicht vernetzt, obwohl er eine seiner Hauptaufgaben als „Beratung und Information über das Internet“ beschreibt.

Der LStU hat, nach einer fast vollständigen Förderunterbrechung im Jahr 2007, die Förderung dieses Zuwendungsempfängers wieder aufgenommen. Der Rechnungshof hält die **Förderung eines Zuwendungsempfängers** für bedenklich, der in personeller, finanzieller, räumlicher und inhaltlicher Hinsicht derart **unklar abgegrenzt** ist. Es gibt keine Hinweise darauf, dass der LStU geprüft hat, ob die Zuwendungsgewährung an den Förderverein eine ausreichende Abgrenzung zu dem Landes- und Gesamtverband bietet. Es bleibt daher unklar, ob Zuwendungsmittel tatsächlich nur dem Förderverein zugutekommen und damit nicht indirekt eine Finanzierung von Personal- und Sachkosten des Landes- und Gesamtverbandes verbunden ist.

275

Der Rechnungshof erwartet, dass der LStU bei der Vergabe von Zuwendungen künftig rechtmäßig verfährt. Insbesondere sind im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nicht ordnungsgemäß verwendete sowie nicht benötigte Zuwendungen zurückzufordern und den Zuwendungsempfängern nicht zur Rücklagenbildung zu belasten.

I. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

1. Unwirtschaftliche Unternehmensentscheidungen zum Betrieb eines Blockheizkraftwerks auf einem Grundstück der Berliner Stadtreinigungsbetriebe

Im Zusammenhang mit der Errichtung eines Blockheizkraftwerks haben die Berliner Stadtreinigungsbetriebe einen langfristigen Wärmeliefervertrag geschlossen, obwohl die vorhandenen technischen Anlagen zur Wärmeerzeugung und Warmwasserversorgung bereits deutlich überdimensioniert waren. Ein Energiekonzept war nicht vorhanden. Die von den Berliner Stadtreinigungsbetrieben durchgeführte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung war unzureichend.

276 Im Rahmen des vom Senat für die Jahre 2006 bis 2010 beschlossenen Landesenergieprogramms soll die für den Bereich Umwelt zuständige Senatsverwaltung u. a. darauf hinwirken, dass alle der Aufsicht des Landes Berlin unterliegenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts für ihre Liegenschaften ein Energiemanagement mit dem Ziel einrichten, den Energieverbrauch und damit den Ausstoß von Treibhausgasen weiter zu reduzieren. Auf der Grundlage des Landesenergieprogramms haben die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) mit der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz im März 2007 eine **Kooperationsvereinbarung** geschlossen. Darin verpflichteten sich die BSR, Maßnahmen zur Reduzierung von CO₂-Emissionen umzusetzen. Bezogen auf den Gebäudebestand wurde u. a. vereinbart, ein effizientes Energiemanagement auf der Grundlage von Energiekonzepten unter Berücksichtigung innovativer Gebäudetechnik zu erstellen. Als eine unter vielen Energieeffizienzmaßnahmen haben die BSR am Standort des Betriebshofs der Abfallwirtschaft Malmöer Straße in der Kooperationsvereinbarung die **Inbetriebnahme eines Blockheizkraftwerks** (BHKW) vorgesehen und dort errichten lassen.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die BSR bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Maßnahme ordnungsgemäß und wirtschaftlich gehandelt und ob sie das BHKW gemäß der Kooperationsvereinbarung in ein effektives Energiekonzept unter Berücksichtigung am Standort vorhandener technischer Anlagen eingebunden haben.

277 BHKW sind kompakte, anschlussfertige und besonders umweltschonende kleine Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen zur Stromerzeugung, die mit unterschiedlichen Brennstoffen angetrieben werden können. Sie bestehen aus einem Verbrennungsmotor, der einen Generator zur Stromerzeugung betreibt, und einem Wärmetauscher zur Auskopplung der Nutzwärme, die in

einem Block montiert sind. Der auf diese Weise erzeugte **Strom (Hauptprodukt)** wird vorrangig vor Ort genutzt; nicht benötigter Strom kann in das Netz der allgemeinen Stromversorgung gegen eine Vergütung des Netzbetreibers eingespeist werden. Die bei der Stromerzeugung anfallende **Wärme (Nebenprodukt)** wird in der Regel am Kraftwerksstandort zur Gebäudeheizung und Warmwasserbereitung verwendet.

- 278 Zur Realisierung des BHKW am Standort Malmöer Straße hat die Berliner Energieagentur GmbH (BE), die nach dem Landesenergieprogramm bei Bedarf Einsparpotenziale aufspüren sowie mit ihrem spezifischen Wissen zur Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen beitragen soll, den BSR bereits im Jahr 2006 zwei Varianten vorgeschlagen. Nach der **Variante I** war vorgesehen, dass die BE als Energiedienstleister die Planung, Finanzierung, Errichtung und den Betrieb des BHKW übernehmen und die BSR die mit der Anlage erzeugte Wärme zu einem - im Vergleich zu den Kosten, die bei der Eigenerzeugung anfallen - um 17 v. H. günstigeren Preis abnehmen. Nach der **Variante II** hätte die BE das BHKW ebenfalls geplant, errichtet und betrieben; die BSR wären allerdings verpflichtet gewesen, die Kosten für die Planung und Errichtung des BHKW vollständig zu tragen. Die auf dem Grundstück bereits vorhandenen technischen Anlagen zur Wärmeerzeugung und Warmwasserversorgung blieben bei beiden Varianten unberücksichtigt.

Im Rahmen einer **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung** haben die BSR für die Variante I Einsparungen bei den **Wärmekosten** von etwa 7 100 € pro Jahr errechnet. Die Realisierung der Variante II (Finanzierung der Anlage durch die BSR) hätte unter Berücksichtigung der anfallenden Finanzierungskosten rechnerisch lediglich zu Einsparungen von insgesamt etwa 700 € pro Jahr bei den Wärmekosten geführt. Nach dem Ergebnis ihrer Berechnungen haben sich die BSR für die Variante I entschieden und mit der BE im März 2007 einen **Rahmenvertrag** über die Errichtung und den Betrieb eines BHKW auf dem Grundstück Malmöer Straße geschlossen. Darin ist vereinbart, dass die BE ein BHKW in eigener Verantwortung, auf eigenes Risiko und auf eigene Kosten über eine Laufzeit von zehn Jahren errichtet, betreibt und unterhält und die BSR in diesem Zeitraum mit Wärme beliefert. Die BSR überlassen der BE zum Betrieb des BHKW unentgeltlich die Aufstellungsfläche und die Leitungstrassen zur Benutzung. Die BSR sind außerdem verpflichtet, die bereitgestellte Wärme vorrangig zu der in den bereits vorhandenen Anlagen erzeugten Wärme gegen Entgelt abzunehmen.

Die naheliegende Möglichkeit, das BHKW (elektrische Leistung 48 kW) selbst zu betreiben, haben die BSR im Rahmen ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht untersucht. Bei Investitionskosten von ca. 90 000 € netto und erfahrungsgemäß geringen jährlichen Unterhaltungskosten hätten die BSR hierbei nicht unerhebliche Einsparungen bzw. Einnahmen aus der Stromerzeugung erzielen können. Bei der **Eigennutzung des erzeugten Stroms** hätten erhebliche Einsparpotenziale bestanden, da insoweit kein Stromverbrauch und damit auch kein Verbrauchsentgelt angefallen wäre. Zudem hätten die BSR mit dem Betrieb des BHKW für die Einspeisung

nicht benötigten Stroms in das Netz zusätzliche Einnahmen aus Einspeiseentgelten erzielen können. Im Falle der vollständigen Einspeisung des erzeugten Stroms in das Stromnetz hätten die BSR bei konservativen Annahmen mehr als 23 000 € pro Jahr, mithin in zehn Jahren mehr als 230 000 € erwirtschaften können. Die **Finanzierung eines eigenen Betriebs** des BHKW mit zinsgünstigen Krediten oder die Möglichkeit, für umweltentlastende Investitionen bei verschiedenen Institutionen Fördermittel zu beantragen (z. B. EU-Fördermittel), ist ebenfalls nicht in Betracht gezogen worden. Im Ergebnis haben die BSR die Vorteile aus der Stromerzeugung allein der BE überlassen.

- 279 Im Zuge der von den BSR durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wurde vor Abschluss des Rahmenvertrages auch nicht geprüft, ob am Betriebshof Malmöer Straße angesichts vorhandener Wärmeerzeugungsanlagen überhaupt ein **Bedarf für eine zusätzliche und entgeltliche Wärmelieferung** aus dem BHKW (thermische Leistung max. 97 kW), zu deren Abnahme sich die BSR bis zum Jahr 2017 vertraglich verpflichtet haben, bestand. Naheliegende Überlegungen, die vorhandenen technischen Anlagen zur Wärmeerzeugung und Warmwasserversorgung im Rahmen eines **Energiekonzepts** in ihre das BHKW betreffende unternehmerische Entscheidung einzubeziehen, haben die BSR vor dem Abschluss des Rahmenvertrages zum Bezug zusätzlicher Wärmelieferungen nicht durchgeführt. Den BSR hätte aufgrund verbrauchsreduzierender Maßnahmen in den Vorjahren bei Abschluss des Rahmenvertrages bekannt sein müssen, dass die Kapazität der an diesem Standort vorhandenen Wärmeerzeugungsanlagen bereits über dem Bedarf lag. Exakte Energiedaten lagen aber nicht vor und wurden vor Vertragsabschluss auch nicht ermittelt. Erst nach Vertragsabschluss haben die BSR externe Planer beauftragt, die Heizlast für die Liegenschaft zu berechnen und den tatsächlichen Warmwasserverbrauch zu messen. Ergebnis dieser Untersuchungen war, dass zur Wärmeversorgung des Betriebshofs Malmöer Straße eine Heizlast von lediglich etwa 700 kW notwendig ist, die installierte Wärmehöchstleistung der drei vorhandenen Heizkessel, zwei Heizkessel mit 720 kW und ein Heizkessel mit 370 kW, hingegen aber 1 810 kW beträgt. Für den Warmwasserverbrauch wurde eine Spitzenlast von 1 400 Litern ermittelt; die BSR halten jedoch eine Speicherkapazität von 6 000 Litern (zwei Speicher zu je 3 000 Liter) vor. Die an diesem Standort vorhandenen Anlagen zur Wärmeerzeugung und Warmwasserversorgung sind damit erheblich überdimensioniert.

Das BHKW wurde Ende 2007 fertiggestellt und ist seitdem in Betrieb. Die Kapazitäten der vorhandenen überdimensionierten technischen Anlagen zur Wärmeerzeugung und Warmwasserversorgung sind auch nach Inbetriebnahme des BHKW nicht reduziert worden.

- 280 Nach § 3 Abs. 1 BerlBG haben die BSR die ihnen vorgegebenen Aufgaben mit dem Ziel einer kostengünstigen, kunden- und umweltfreundlichen Leistungserbringung zu erfüllen. Die Geschäfte der BSR sind nach kaufmännischen Grundsätzen unter Beachtung gemeinwirtschaftlicher Gesichtspunk-

te zu führen (§ 3 Abs. 2 BerlBG). Im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen wirtschaftlichen Betriebsführung sind die BSR nicht zuletzt im Interesse ihrer entgeltpflichtigen Kunden gehalten, ihre geplanten finanzwirksamen Maßnahmen vor deren Umsetzung unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten angemessen zu untersuchen. Dabei sind insbesondere der Bedarf und die wirtschaftlichste Lösungsalternative zu ermitteln.

Die **Unternehmensentscheidungen der BSR im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb des BHKW** widersprechen den Grundsätzen einer wirtschaftlichen Betriebsführung und umweltfreundlichen Leistungserbringung. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung war bereits im Hinblick auf die Auswahl der Vergleichsvarianten für eine nachvollziehbare, an wirtschaftlichen Maßstäben orientierte Entscheidung nicht ausreichend. Die sich aus Gründen der Wirtschaftlichkeit aufdrängende Variante, das BHKW selbst zu betreiben, wurde außer Betracht gelassen. Untersuchungen zum Bedarf und zur Einbindung der vorhandenen technischen Anlagen in die geplante Maßnahme fehlten gänzlich. Hierzu hätten die BSR vor der Entscheidung zum Vertragsabschluss im Rahmen des in der Kooperationsvereinbarung vorgesehenen Energiemanagements alle energie-relevanten Daten erfassen und bewerten müssen. Anhand dieser Bewertung hätten sie weiterhin Einsparmöglichkeiten ermitteln und zu deren Umsetzung einen Maßnahmenkatalog mit Prioritätenliste als nachhaltiges Energiekonzept erarbeiten und anwenden müssen. Auf dieser Grundlage hätten die BSR die Überkapazitäten abbauen und eine Entscheidung über die verfahrenstechnisch und wirtschaftlich sinnvolle Einbindung eines BHKW in die bestehende Strom- und Wärmeversorgung der Liegenschaft treffen können.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSR vor der Entscheidung zur Errichtung des BHKW am Standort Malmöer Straße keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt und auch kein Energiekonzept erarbeitet haben, das die bedarfsgerechte Optimierung der vorhandenen überdimensionierten Wärmeerzeugungsanlagen berücksichtigt. Für eine zusätzliche entgeltliche Wärmelieferung bestand am Standort kein Bedarf.

- 281 Die BSR haben bestätigt, dass für eine zusätzliche Wärmeversorgung durch den Einbau eines BHKW am Betriebshof Malmöer Straße kein Bedarf bestanden habe. Wegen der vor diesem Hintergrund nach ihrer Auffassung bestehenden wirtschaftlichen Risiken hätten sie eine eigene Investition nicht in ihre Betrachtungen einbezogen. Vielmehr sei es den BSR darum gegangen, eine ökologisch sinnvolle Maßnahme der BE zu unterstützen, soweit dies für die BSR wirtschaftlich vertretbar sei. Die BE habe für die Errichtung des BHKW einen Standort zur Erzeugung von Strom und dessen Einspeisung in das örtliche Stromnetz sowie einen Abnehmer für die hierbei erzeugte Wärme benötigt. Die Rahmenvereinbarung zwischen den BSR und der BE habe vor diesem Hintergrund im Schwerpunkt die Überlassung einer geeigneten Fläche zum Betrieb des BHKW zum Gegenstand gehabt. Mit der Gestattung der Nutzung des Standorts für den Betrieb des BHKW und der Abnahmebereitschaft für die bei der Strom-

erzeugung anfallende Wärme sei es den BSR gelungen, einen Beitrag zur klimaschonenden Energieerzeugung zu leisten, ohne hierbei wirtschaftliche Risiken einzugehen.

Zum Komplex Energiemanagement und Energiekonzept haben die BSR im Wesentlichen ausgeführt, dass sie in den Jahren 1993 bis 2000 eine Reihe von Bauvorhaben auf der Liegenschaft realisiert hätten (Einbau neuer Fenster, Wärmedämmung der Fassaden, Installation wassersparender Sanitärarmaturen). Zwei Gebäude seien vom Wärmeversorgungsnetz abgetrennt worden. Es sei auch bekannt gewesen, dass die vorhandenen Wärmeerzeugungskapazitäten aufgrund dieser Einsparmaßnahmen sogar deutlich überdimensioniert sind. Zur Anpassung der Kesselleistung an den jeweiligen Wärmebedarf hätten die BSR deshalb eine Kesselfolgeschaltung mit ständig wechselnden Führungskesseln für die Wintermonate installiert, die bedarfsgerecht ohne Überproduktion gefahren werden. Diese Maßnahme ermögliche jeweils eine Anpassung der Erzeugerleistung an einen schwankenden Wärmebedarf, weshalb die Anlage nicht ineffizient oder unwirtschaftlich betrieben werde. Zur Anpassung der Heizkreise an den jeweiligen Wärmebedarf seien elektronisch geregelte Pumpen vorgesehen. Die Anlage entspräche insgesamt dem Stand der Technik. Es erschließe sich nicht, warum eine Teilstilllegung der vorhandenen Wärmeerzeugungsanlagen - die nach Ansicht der BSR mit erheblichen Kosten verbunden wäre - zu wirtschaftlich verbesserten Ergebnissen führen sollte.

Abschließend haben die BSR angekündigt, dass sie für ihre gesamten betrieblich genutzten Gebäude, soweit dies sinnvoll sei, einen bedarfsorientierten Gebäudepass erstellen würden. Daran anknüpfend sollen durch technische Gebäudesimulationen verschiedene Einsparpotenziale aufgezeigt und ein entsprechendes Modernisierungs- und Instandhaltungskonzept aufgesetzt werden. Dieses Gesamtkonzept schließe den Betriebshof Malmöer Straße mit ein. Derzeit sei dort aber kein Anpassungsbedarf ersichtlich.

- 282 Der Rechnungshof verkennt nicht die Bemühungen der BSR, den Verpflichtungen aus der Kooperationsvereinbarung mit dem Land Berlin nachzukommen und in ihrem Aufgabenbereich zweckmäßige Maßnahmen zur Reduzierung von CO₂-Emissionen umzusetzen. Er stellt auch nicht die umwelt- und ressourcenschonende Technik eines BHKW infrage. Der Betrieb eines BHKW ist allerdings kein Selbstzweck. Ein solches Vorhaben soll nach der Kooperationsvereinbarung im Ergebnis zu einer Umweltentlastung führen. Die damit im Zusammenhang stehenden unternehmerischen Entscheidungen der BSR müssen nach dem BerlBG stets auch dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechen. Die BSR sind aber bei der geprüften Maßnahme langfristige vertragliche Verpflichtungen zum Bezug von entgeltlichen Wärmelieferungen (Wärmeabnahmeverpflichtung) für den Betriebshof Malmöer Straße eingegangen, für die aufgrund der unberücksichtigt gebliebenen vorhandenen Wärmeerzeugungskapazitäten nachweislich kein Bedarf bestand. Die BSR haben der BE zudem für einen langen Zeitraum unentgeltlich ein Grundstück ohne eine für sie sinnvolle wirtschaftliche Gegenleistung überlassen. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

der BSR zu den von der BE vorgeschlagenen Varianten war unzureichend, weil sie die vorhandenen Anlagenkapazitäten, die erzielbaren Einsparungen und Einnahmen aus der Stromerzeugung sowie die Einwerbung von Fördermitteln unberücksichtigt ließ.

Das nunmehr von den BSR angekündigte Energiegesamtkonzept, das den Betriebshof Malmöer Straße und damit auch die an diesem Standort vorhandenen technischen Anlagen zur Wärmeerzeugung und Warmwasserversorgung mit einschließen soll, hätte den Unternehmensentscheidungen vorhergehen und deren Grundlage sein müssen. Ferner ist es unter den Gesichtspunkten der Umweltentlastung und Wirtschaftlichkeit dringend angezeigt, dass die BSR zwei der drei Heizkessel und einen Warmwasserspeicher außer Betrieb nehmen. Die Leistung des Wärmeerzeugungssystems sollte so ausgelegt werden, dass sie dem Wärmebedarf (Norm-Heizlast) des Wärmeabgabesystems und sämtlichen damit verbundenen Systemen entspricht. Die von den BSR bisher ergriffenen technischen Maßnahmen, insbesondere die angeführte Kesselfolgeschaltung, ändern nichts an den bestehenden unwirtschaftlichen Überkapazitäten. Das Vorhalten überdimensionierter Anlagen führt gerade im Betrieb mit ständig wechselnden Führungskesseln zu erheblichen Energieverlusten (sog. Bereitschaftsverluste) durch unnötiges periodisches Hochfahren und Auskühlen der Kessel und verursacht weiterhin Kosten für die Wartung und Instandhaltung der nicht benötigten Anlagenteile. Ein solches Verfahren ist unwirtschaftlich und entspricht wegen seiner Energieineffizienz auch nicht den anerkannten Regeln der Technik. Eine **Stilllegung der nicht benötigten Anlagenteile** ist nach Einschätzung des Rechnungshofs hingegen nur mit relativ geringen einmaligen Kosten verbunden - jedenfalls im Vergleich zu einem unveränderten Beibehalten des Status quo.

Die Unternehmensentscheidungen der BSR im Zusammenhang mit der Errichtung und dem Betrieb des BHKW dienen somit weder dem Ziel einer kostengünstigen, kunden- und umweltfreundlichen Leistungserbringung (§ 3 Abs. 1 Satz 2 BerlBG) noch waren sie unter kaufmännischen Gesichtspunkten (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BerlBG) vertretbar.

Der Rechnungshof erwartet, dass die BSR

- **zur Durchführung von energieeinsparenden und emissionsreduzierenden Maßnahmen Energiekonzepte unter Berücksichtigung vorhandener technischer Anlagen aufstellen,**
- **die bestehenden Überkapazitäten bei der Wärmeerzeugung und der Warmwasserversorgung am Betriebshof Malmöer Straße abbauen und**
- **insbesondere vor dem Einsatz neuer Technologien angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen.**

2. Auffällige Mängel bei der Einführung und Umsetzung des Facility Managements bei der Charité

Die Charité - Universitätsmedizin Berlin hat vor der Auswahl eines privaten Partners für ihr Facility Management teilweise nur unvollständige Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt und diese auch nur unzureichend dokumentiert. Infolge mangelhaften Vertragscontrollings bei der Abrechnung von Leistungen hat sie fehlerhafte Abrechnungen von mehr als 280 000 € zu ihren Lasten nicht erkannt. Zudem hat sich die Charité ohne ausreichenden Grund vertraglich zu einer zusätzlichen Zahlung von 5 Mio. € verpflichtet.

283 Im Rahmen des „**Unternehmenskonzepts Charité 2010**“ hat die Charité - Universitätsmedizin Berlin ihr **Facility Management** neu organisiert, das neben der Gebäudebewirtschaftung auch patientennahe Dienstleistungen umfasst, wie z. B. Krankentransporte oder die Patientenverpflegung. Ziel ist es, die unterschiedlichen Leistungsstrukturen an den Standorten Campus Charité Mitte, Campus Benjamin Franklin und Campus Virchow-Klinikum zu bündeln und Kosten zu senken. Um die wirtschaftlichste Organisationsform für das Facility Management zu finden, hat die Charité Wirtschaftlichkeitsberechnungen für vier vom damaligen Direktor des Universitätsklinikums vorgegebene Betreibermodelle erstellt:

- optimierter Eigenbetrieb,
- Eigenbetrieb mit externem Management,
- Servicegesellschaft mit Beteiligung privater Facility Management-Dienstleister,
- vollständiger Fremdbezug der Leistungen.

Diese Wirtschaftlichkeitsberechnungen wurden von einem Beratungsunternehmen plausibilisiert. Demnach war die **Servicegesellschaft mit Beteiligung Dritter** das wirtschaftlichste Betreibermodell. Hierfür sollten sich im Jahr 2010 gegenüber dem Referenzjahr 2003 Einsparungen von 27,5 Mio. € ergeben. Die prognostizierten Einsparpotenziale der anderen Betreibermodelle lagen dagegen zwischen 13,3 Mio. € und 16,4 Mio. €.

Die Betriebsführung sowie ein Anteil von 49 v. H. an der am 5. Oktober 2005 als Tochtergesellschaft der Charité gegründeten Charité CFM Facility Management GmbH (CFM) und die Erbringung sämtlicher Facility Management-Leistungen für den Zeitraum 2006 bis 2010 wurden europaweit ausgeschrieben. Am 22. Dezember 2005 haben die Charité, die CFM und das ausgewählte Bieterkonsortium X einen Betriebsführungsvertrag und Leistungsverträge geschlossen.

- 284 Eine Prüfung der **Wirtschaftlichkeitsberechnungen** war dem Rechnungshof nicht möglich. Ihm konnten teilweise weder Projektakten mit Basisdaten (z. B. Mengengerüste) noch die dazugehörigen Dateien ausgehändigt werden. Zudem waren einzelne Berechnungen für die Leistungsbereiche Lagerwirtschaft, Archivdienste, Telefonzentrale, Medienproduktion, Raumvergabe, zentrale Vervielfältigung und zentraler Schreibdienst unvollständig oder fehlten ganz.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass für ein Projekt mit einem Leistungsvolumen von jährlich mehr als 130 Mio. € teilweise nur unvollständige Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt worden sind und grundlegende Unterlagen und Dateien nicht mehr vorhanden waren. Er hat der Charité vorgehalten, dass nach alledem die Wirtschaftlichkeit des ausgewählten Betreibermodells nur unzureichend nachgewiesen ist. Die Charité hat entgegnet, dass für die aufgeführten Leistungsbereiche nur eingeschränkte Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt worden seien, weil deren Umfang weniger als 10 v. H. des Gesamtvolumens der Leistungen ausmache. Ferner seien die Unterlagen und Dokumentationen vorhanden und könnten vom Rechnungshof uneingeschränkt eingesehen werden.

Angesichts eines finanziellen Volumens von immer noch mehr als 10 Mio. € überzeugen die Einlassungen der Charité nicht. Sie stehen zudem im Widerspruch zu einem Schreiben des damaligen Direktors des Universitätsklinikums vom Dezember 2006. Darin wurde ausgeführt, dass weitere Projektakten oder digitale Projektdokumentationen, aus denen sich die Fragen des Rechnungshofs beantworten ließen, sich weder bei der Charité noch bei den beteiligten Unternehmensberatern befänden. Weitere Unterlagen wurden von der Charité nicht vorgelegt. Der Rechnungshof erwartet, dass bei Projekten von erheblicher finanzieller Tragweite die Projektakten und die dazugehörigen Dateien künftig sorgfältig erstellt und vollständig aufbewahrt werden.

- 285 Nach dem Betriebsführungsvertrag hat die CFM die darin aufgeführten **Migrationsleistungen** zu erbringen. Im Mai 2006 und damit nur fünf Monate nach dem Abschluss des Betriebsführungsvertrages wurde eine „Klarstellungsvereinbarung“ geschlossen, mit der sich die Charité u. a. zur **Zahlung eines zusätzlichen Entgelts** von 5 Mio. € zuzüglich MwSt. verpflichtete. Zur Notwendigkeit der „Klarstellungsvereinbarung“ enthält deren Präambel die Erklärung, die Vertragsparteien seien sich einig, dass die Migrationsleistungen nicht Bestandteil des Betriebsführungsvertrages seien.

Der Rechnungshof hat die Charité darauf hingewiesen, dass die Migrationsleistungen ausdrücklich im Betriebsführungsvertrag genannt sind. Zudem sollte eine „Klarstellungsvereinbarung“ begrifflich lediglich die Konkretisierung einer vereinbarten, nicht aber die Beschreibung einer neuen Leistung enthalten. Er hat beanstandet, dass damit Migrationsleistungen zweimal vergütet worden sind.

Die Charité hat eingewandt, nach Aufnahme der Geschäftstätigkeit der CFM sei von den Parteien festgestellt worden, dass die im ersten Vertragsjahr erforderlichen primären Maßnahmen der Migration - anders als die dauerhafte Migration - im Betriebsführungsvertrag nicht aufgeführt seien, obwohl sie im Businessplan des Bieterkonsortiums X enthalten waren. Die deshalb erforderliche „Klarstellungsvereinbarung“ einschließlich der darin vereinbarten zusätzlichen Entgelte entsprächen daher dem Businessplan, sodass eine zusätzliche Vergütung nicht gegeben sei.

Die Charité verkennt, dass in dem Betriebsführungsvertrag zum Umfang der Leistungen der CFM lediglich auf die Anlage 1, nicht aber auf weitere Fundstellen verwiesen wird. In Anlage 1 ist im Abschnitt zur Migration insbesondere aufgeführt: Durchführung, Steuerung und Umsetzung des Transformationsprozesses, Planung, Einleitung und Realisierung der notwendigen Maßnahmen, Sicherstellung eines geeigneten Umsetzungscontrollings. Damit waren nach Überzeugung des Rechnungshofs bereits alle Leistungen einschließlich von „primären Maßnahmen“ erfasst. Die „Klarstellungsvereinbarung“ und damit die zusätzliche Vergütung diene allein den Interessen des privaten Partners.

- 286 Die CFM hat gegenüber der Charité bei der **Abrechnung der Leistungsverträge** zu Bettenaufbereitungen und Zentralsterilisation teilweise überhöhte Preise zugrunde gelegt. Hintergrund war jeweils die Abrechnung von „Overheadkosten“. Zusammen mit den direkten Herstellkosten für die einzelne Leistung und den geplanten Leistungsmengen wird hierfür ein Gesamtjahresentgelt berechnet, das jeweils im Leistungsvertrag angegeben ist.

Bei den Bettenaufbereitungen sollte ein sog. Bruttoarbeitspreis die direkten Herstellkosten und einen „Overheadkostenzuschlag“ von 34 v. H. enthalten. Dieser Bruttoarbeitspreis sollte bis zu der im Leistungsvertrag bestimmten Leistungsmenge Vergütungsgrundlage sein, um damit die gesamten Overheadkosten abzugelten. Von der CFM über diese Grenze hinaus geleistete Bettenaufbereitungen sollten lediglich nach den direkten Herstellkosten zu sog. Nettopreisen abgerechnet werden. Im Jahr 2006 hat die CFM für die Charité 202 398 Betten aufbereitet, während mit dem Gesamtjahresentgelt nach dem Leistungsvertrag nur 156 409 Aufbereitungen abgegolten waren. Die zusätzlichen 45 989 Bettenaufbereitungen hat die CFM jedoch nicht mit Nettopreisen, sondern vertragswidrig mit Bruttoarbeitspreisen bewertet und damit der Charité 232 000 € zu viel berechnet.

Bei der Zentralsterilisation hat die CFM im Jahr 2006 ebenfalls mehr Leistungen erbracht als im Leistungsvertrag eingeschätzt. Sie hat diese Mengenüberschreitung aber nicht in der Abrechnung des Leistungsvertrages offengelegt, sondern gesondert als Leistung „außerhalb des Leistungsvertrages“ erfasst und zu Bruttoarbeitspreisen abgerechnet. So entstand eine weitere Überzahlung durch die Charité von über 50 000 €.

287 Der Rechnungshof hat die **Überzahlungen** von mehr als 280 000 € durch die Charité beanstandet und eine Überprüfung sämtlicher Abrechnungen von Leistungsverträgen gefordert. Die Charité hat in ihrer Stellungnahme die vom Rechnungshof festgestellten fehlerhaften Abrechnungen bestätigt. Sie hat aber - erstmals - entgegnet, dass für den Bereich der Krankentransporte die Abrechnung eine Unterzahlung von 1,4 Mio. € zugunsten der Charité enthalte, weil die CFM Overheadkosten in dieser Höhe nicht geltend gemacht habe. Daher habe die Charité im Gegenzug darauf verzichtet, die Überzahlungen von der CFM zurückzufordern.

Unabhängig von dem überraschenden Verzicht der CFM auf von ihr vertraglich vereinbarte Vergütungsbestandteile steht fest, dass der Charité fehlerhafte Abrechnungen von erheblicher finanzieller Tragweite nicht aufgefallen sind. Der Rechnungshof erwartet künftig im Rahmen eines sachgerechten **Vertragscontrollings** eine sorgfältige Überprüfung von Abrechnungsunterlagen.

288 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Charité infolge erheblicher Mängel die Wirtschaftlichkeit ihres Facility Managements nur unzureichend nachgewiesen und bei der Umsetzung der Verträge in auffälliger Weise zugunsten des privaten Partners gehandelt hat.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Charité

- **künftig sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführt und sie vollständig dokumentiert sowie**
- **bei der Durchführung des Facility Managements die eigenen finanziellen Interessen konsequent vertritt.**

3. Mängel bei der Abrechnung von Leistungen und Verträgen bei der Charité

Die Charité - Universitätsmedizin Berlin hat die im Jahr 2006 erbrachten Leistungen der Hochschulambulanzen erst nach monatelanger Verzögerung gegenüber den Krankenkassen abgerechnet. Demgegenüber hat sie verfrühte Zahlungen an Beratungsunternehmen geleistet. Dadurch sind finanzielle Nachteile von insgesamt mehr als 300 000 € entstanden.

289 Die **Hochschulkliniken** erfüllen u. a. Aufgaben der ärztlichen Versorgung (Untersuchungen und Behandlungen) für Forschung und Lehre. Da sie dabei in erheblichem Maße auch **Aufgaben der allgemeinen Krankenversorgung** wahrnehmen, werden ihre Leistungen unmittelbar **von den Krankenkassen vergütet**. Das vom Jahr 2003 an geltende Fallpauschal-

lengesetz sieht vor, dass die Vergütung von den Landesverbänden der Krankenkassen gemeinsam und einheitlich mit den Hochschulen oder Hochschulkliniken vereinbart wird und auf veränderter Grundlage pauschaliert werden kann.

- 290 Die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes aufgenommenen **Verhandlungen über die Fallpauschale** wurden ohne Ergebnis im Wesentlichen wegen der sich aus der Fusion der Berliner Universitätsklinik zu Charité - Universitätsmedizin Berlin ergebenden Umstrukturierungsprozesse und Rechtsstreitigkeiten unterbrochen. Anfang 2006 wurden die Vertragsverhandlungen erneut aufgenommen. Dabei ging die Charité von einer kurzen Verhandlungsdauer aus und erhob daher keine Einwendungen gegen den Vorschlag der Krankenkassen, Rechnungen für die vom 1. Januar 2006 an erbrachten Leistungen erst nach Vertragsunterzeichnung vorzulegen.

Als sich die Vertragsverhandlungen entgegen den ursprünglichen Erwartungen monatelang verzögerten, unterrichtete die kaufmännische Leitung der Charité die Klinikumsleitung im September 2006 darüber, dass die **Leistungsabrechnung** für das erste Halbjahr 2006 in Höhe von ca. 8 Mio. € bisher unterblieben ist und sich daraus bei einem Zinssatz von 2,5 v. H. Zinsverluste von 200 000 € ergeben. Der Vorstand der Charité beschloss aufgrund einer von der Klinikumsleitung eingebrachten Vorlage in seiner Sitzung vom 7. November 2006, die erbrachten Leistungen auf Basis der alten Pauschale sofort abzurechnen.

Von Mitte Dezember 2006 an wurden von der Charité für das erste Quartal 2006 die Leistungsabrechnungen an die Krankenkassen storniert. Wer dies entschieden hat und was die ausschlaggebenden Gründe waren, war weder aktenkundig noch wurde es auf Nachfrage von der Klinikumsleitung der Charité mitgeteilt.

Nachdem der von dem Fallpauschalengesetz vorgesehene Vertrag zur pauschalen Abrechnung am 26. März 2007 unterzeichnet worden war, hat die Charité die Leistungen von insgesamt 18 Mio. € für das Kalenderjahr 2006 sukzessive bis Mitte August 2007 abgerechnet. Infolge der verspäteten Abrechnung von Leistungen entstand der Charité für das Jahr 2006 bei dem von ihr zugrunde gelegten Zinssatz von 2,5 v. H. ein Zinsschaden von 300 000 €.

- 291 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Charité die Leistungen nicht umgehend bereits zu dem Zeitpunkt abgerechnet hat, als sich die Verzögerung der Vertragsverhandlungen abzeichnete, sondern stattdessen eine bereits erstellte Abrechnung sogar storniert hat.

Die Charité hat den Verzicht auf die Abrechnung des Jahres 2006 auf der Basis der alten Pauschale damit gerechtfertigt, dass bei Nachforderung des Differenzbetrages zwischen der alten Fallpauschale von 55,96 € und der neuen Fallpauschale von 65,63 € jede einzelne Leistung sowohl einer

Hochschulambulanz als auch einer Krankenkasse hätte zugeordnet werden müssen. Dies hätte zu einem unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwand geführt. Auch für die Krankenkassen wäre der Arbeitsaufwand nicht vertretbar gewesen, da sie die Differenzen für jeden Versicherten einzeln hätten buchen müssen. Im Übrigen habe sie nach dem Vertrag vom 26. März 2007 die Abrechnung ein halbes Jahr nach Ende des abzurechnenden Quartals vorzulegen.

- 292 Die Charité verkennt bei ihrer Argumentation, sie habe vertragsgemäß nach Quartalsende ein halbes Jahr Zeit für die Leistungsabrechnung, dass diese Vorlagepflicht eine Ausschlussfrist enthält, deren Ausschöpfung keineswegs einem wirtschaftlichen Verhalten entspricht. Vielmehr hat sie Abrechnungen nach dem Wirtschaftlichkeitsgebot so früh wie möglich vorzunehmen.

Die Charité übersieht ferner, dass es nach ihren eigenen Ausführungen nahegelegen hätte, auf die ihr zustehenden Forderungen zunächst Abschlagszahlungen zu verlangen, um finanzielle Nachteile zu begrenzen. Der Einwand, dass es zu zusätzlichem Arbeitsaufwand führt, wenn nachträgliche Differenzbeträge in Rechnung gestellt werden, überzeugt nicht, zumal die Charité hierzu weder dargelegt noch belegt hat, ob die ihr dadurch entstehenden Aufwendungen mindestens ebenso hoch gewesen wären wie die entgangenen Zinsen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass sie wenigstens erwogen hat, den Zinsvorteil, der den Krankenkassen als Folge der späten Rechnungsstellung entstanden ist, nachträglich geltend zu machen.

- 293 Die Charité hatte im Februar 2005 das „**Unternehmenskonzept Charité 2010**“ mit Erlössteigerungs- und Kostenreduzierungsprogrammen beschlossen. Einzelne Projekte des Unternehmenskonzepts hat die Charité mithilfe externer Beratungsunternehmen durchgeführt.

Der Rechnungshof hat die **externe Unterstützung des Projekts Best-in-class Einkauf (BIC)** geprüft, mit dem der Einkauf der Charité optimiert werden sollte. Das untersuchte Einkaufsvolumen betrug 186,3 Mio. € im Jahr 2005. Einsparungen in 15 Warengruppen sollten insbesondere durch eine geringere Sortimentsbreite, die Reduzierung der Lieferantenzahl und günstigere Lieferantenverträge realisiert werden. Da nach Ansicht der Charité ein solches Warengruppenmanagement jedoch auch die fachliche Auseinandersetzung über medizinische Prozesse mit dem ärztlichen Personal bedingt und dies aus ihrer Sicht die Möglichkeiten der Einkaufsabteilung übersteigen würde, habe sie externe Unterstützung für das Projekt benötigt. Hierzu hat die Charité einen Auftrag für medizinische Warengruppen inklusive Apotheke und Gesamtprojektsteuerung vergeben. Ferner wurde ein Auftrag für nicht medizinische Warengruppen vergeben.

- 294 Die Charité hat mit dem Beratungsunternehmen A auf der Grundlage seines in drei Teilprojekte untergliederten Angebots einen Vertrag über die „Externe Unterstützung zur Durchführung des Projekts Best-in-class Einkauf (BIC) - Identifikation und Realisierung von Einsparpotenzialen im Zentraleinkauf und Apothekenbedarf der Charité; Optimierung der Einkaufsorganisation“ geschlossen. Für das Teilprojekt 1 - Erschließung signifikanter Einsparpotenziale der Abteilung Zentraleinkauf und des Apothekenbedarfs der Charité - wurde das zu erzielende Einsparvolumen auf 10,0 Mio. € festgelegt. Dafür wurde ein Honorarvolumen von 1,35 Mio. € zuzüglich MwSt. vereinbart. Während der Durchführung dieses Teilprojekts hat die Charité das Einsparungsziel durch die zusätzliche Einbeziehung der Warengruppe Technische Versorgung auf 12,7 Mio. € erhöht, ohne darauf hinzuwirken, dass der Vertrag entsprechend ergänzt wird. Für das Teilprojekt 2 - Neuausrichtung der Bereiche Zentraleinkauf und Apothekeneinkauf an der Charité - betrug das Honorar 180 000 € und für das Teilprojekt 3 - Gesamtprojektsteuerung - 37 500 € jeweils zuzüglich MwSt.

Die Rechnungslegung sollte nach Erbringung der tatsächlichen Leistungen erfolgen; Abschlagszahlungen waren nicht vorgesehen. Für das Teilprojekt 1 war weiterhin Voraussetzung, dass die Einsparungen „nachweislich erfüllt“ wurden, d. h. die dazugehörigen Maßnahmen mussten von Warengruppenteams und dem Lenkungsausschuss akzeptiert und die Kostenreduzierungen aufgrund konkreter Unterlagen, wie z. B. Angebote oder Verträge, belegt sein.

In einem Vertrag über die „Externe Unterstützung bei der Identifikation und Realisierung von Einsparpotenzialen in den nicht medizinischen Warengruppen des Zentraleinkaufs der Charité, Optimierung der Einkaufsorganisation“ vereinbarte die Charité mit dem Beratungsunternehmen B als Vergütung ein Basishonorar von 21 000 € sowie ein Erfolgshonorar zwischen 52 500 € und 126 000 € jeweils zuzüglich MwSt. Auch dieser Vertrag sah die Rechnungslegung nach Erbringung der tatsächlichen Leistungen und nachweislich erzielten Einsparungen vor; Abschlagszahlungen waren ebenfalls nicht vereinbart.

- 295 Die Charité hat abweichend vom Vertrag bereits nach der Hälfte des Projektzeitraums dem Beratungsunternehmen A Abschlagszahlungen von 992 100 € für die Teilprojekte 1 und 2 inklusive MwSt. geleistet und eine Zwischenabrechnung des Beratungsunternehmens B über das vereinbarte Basishonorar akzeptiert. Der Rechnungshof hat diese verfrühten Zahlungen beanstandet, zumal hierdurch im Ergebnis zumindest ein Zinsschaden zum Nachteil der Charité eingetreten ist. Auskunftsgemäß wurden die Zahlungen aufgrund einer Entscheidung des früheren Direktors des Klinikums geleistet. Die Charité hat gegenüber dem Rechnungshof zugesichert, dass derartige **Vorauszahlungen** künftig nicht mehr praktiziert werden. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Charité ihre Zusage einhält und Schadenersatzansprüche prüft und ggf. geltend macht.

296 Der Rechnungshof erwartet, dass die Charité

- **künftig zeitnah gegenüber den Krankenkassen abrechnet,**
- **Inhalt und Begründung von wichtigen Entscheidungen nachvollziehbar dokumentiert sowie**
- **die erforderlichen Maßnahmen ergreift, um künftig vorzeitige Zahlungen an Dritte und damit finanzielle Nachteile zu vermeiden.**

Für das Große Kollegium:

Dr. Harms

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2009

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	Bezirksämter, Sonstige
10 - 33			X							
34 - 55			X							
56 - 60			X							
61 - 68	X									
69 - 74			X		X					
75 - 81			X			X				
82 - 96			X			X				
97 - 102						X				
103 - 115		X								
116 - 129		X								BÄ Charlottenburg- Wilmersdorf, Lichten- berg, Pankow
130 - 136								X		
137 - 144										BA Pankow
145 - 161								X		BA Charlottenburg- Wilmersdorf
162 - 176								X		
177 - 187								X	X	

Berichts- beitrag (T-Nr.)	RBm - SKzl -	Sen Bild Wiss	Sen Fin	Sen Ges Um V	Sen Inn Sport	Sen Int Arb Soz	Sen Just	Sen Stadt	Sen Wi Tech Frau	Bezirksämter, Sonstige
188 - 195									X	
196 - 204			X							
205 - 215			X							
216 - 221			X							
222 - 233			X							
234 - 239			X							
240 - 250			X							
251 - 261			X							
262 - 267			X							
268 - 275										Landesbeauftragter (LStU)
276 - 282									X	
283 - 288		X								
289 - 296		X								

Übersicht über Berichte für das Abgeordnetenhaus seit März 2008**Kita-Eigenbetriebe****Stellungnahme vom 16. April 2008 an den Hauptausschuss zur Jahresabschlussprüfung der fünf Kita-Eigenbetriebe**

Zum 1. Januar 2006 sind die ehemals in bezirklicher Trägerschaft geführten und nicht auf Freie Träger übertragenen Kindertagesstätten in fünf regionale Eigenbetriebe des Landes Berlin (Kita-Eigenbetriebe) überführt worden. Für die Kita-Eigenbetriebe hat der Rechnungshof entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen die Prüfung der Jahresabschlüsse zu veranlassen (§ 113 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 94 Abs. 3 LHO). Er hatte die Aufträge zur Prüfung zunächst nur jeweils für die Eröffnungsbilanzen und für die ersten Jahresabschlüsse 2006 an zwei Wirtschaftsprüfungsgesellschaften erteilt. Diese Wirtschaftsprüfungsgesellschaften haben die bestehenden Verpflichtungen der Kita-Eigenbetriebe aus Altlasten, insbesondere aus vor dem 1. Januar 2006 geschlossenen Altersteilzeitverträgen, unterschiedlich bewertet und bilanziert. Der Hauptausschuss hat den Rechnungshof gebeten zu erläutern, wie die unterschiedliche Bewertung von Rückstellungen für übernommene Altersteilzeitverträge in den Jahresabschlüssen vereinheitlicht werden könnte, um die Aussagekraft der Jahresabschlüsse zu erhöhen. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass in diesem Punkt eine Entscheidung des Senats fehlt, wie und durch wen eine Finanzierung dieser bis zur Gründung der Kita-Eigenbetriebe erworbenen Ansprüche künftig gewährleistet wird.

Berliner Verkehrsbetriebe**Zwischenbericht vom 30. Oktober 2008 an den Unterausschuss „Beteiligungsmanagement und -controlling“ des Hauptausschusses zum Umzug der Zentrale der Berliner Verkehrsbetriebe an einen neuen Standort**

Aufgrund einer Bitte des Unterausschuss „Beteiligungsmanagement und -controlling“ des Hauptausschusses prüft der Rechnungshof den Umzug der Zentrale der Berliner Verkehrsbetriebe an einen neuen Standort und den im Zusammenhang stehenden Verkauf des Gebäudes Potsdamer Straße. Der Rechnungshof hat den Unterausschuss darüber informiert, dass die Berliner Verkehrsbetriebe den Aufforderungen des Rechnungshofs zur Vorlage von Unterlagen und zur Erteilung von Auskünften nur mit beträchtlicher zeitlicher Verzögerung nachgekommen seien. Darüber hinaus seien die vorgelegten Unterlagen inhaltlich kaum aussagekräftig und geforderte Nachweise zumeist nicht erbracht worden.

