

# **J a h r e s b e r i c h t 2 0 1 1**

## I.

Der Rechnungshof ist gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin (VvB) eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde. Seine Mitglieder besitzen richterliche Unabhängigkeit. Stellung und Organisation des Rechnungshofs sind im Rechnungshofgesetz (RHG) geregelt, seine Aufgaben und Befugnisse ergeben sich im Wesentlichen aus der Landeshaushaltsordnung (LHO).

## II.

Der Jahresbericht ist vom Großen Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 4 Abs. 1 RHG durch die Mitglieder des Großen Kollegiums

Präsidentin Marion Claßen-Beblo,  
Vizepräsident Wolfgang Hurnik,  
Leitender Senatsrat Dr. Axel Buschendorf<sup>1</sup>,  
Direktor bei dem Rechnungshof Christian Koch,  
Senatsrätin Angelika Lammert,  
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater<sup>2</sup> und  
Direktor bei dem Rechnungshof Django Peter Schubert

am 15. März 2011 beschlossen worden.

---

<sup>1</sup> nicht zu T 101 bis 112 (Ausschluss von der Mitwirkung gemäß § 10 RHG)

<sup>2</sup> nicht zu T 161 bis 181 (Ausschluss von der Mitwirkung gemäß § 10 RHG)

# Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Abkürzungsverzeichnis		
<b>I. Vorbemerkungen</b>		
1. Umfang und Ziele der Prüfung	1	11
2. Gegenstand des Jahresberichts	5	12
3. Sonstige Berichterstattung	9	13
4. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	10	14
<b>II. Finanzlage des Landes Berlin</b>		
1. Allgemeines	11	15
2. Entwicklung des Finanzierungssaldos	12	16
3. Verschuldungslage und neue Schuldenregel	13	17
4. Konsolidierungshilfen und Abbau des strukturellen Defizits bis zum Jahr 2020	17	21
5. Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage durch den Stabilitätsrat	19	22
6. Entwicklung der Haushaltseckwerte	23	25
7. Zusammenfassung	30	31
<b>III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2009</b>		
1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2009	31	32
2. Kreditaufnahme	53	44

T-Nr. Seite

**IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung****A. Der Regierende Bürgermeister von Berlin  
- Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten**

Weitere Mängel bei der Aufsicht über die Stiftung Oper in Berlin 64 50

**B. Inneres und Sport**

1. Grundlegende Versäumnisse bei der Steuerung des IT-Einsatzes im Land Berlin 77 55
2. Unwirtschaftlicher Serverbetrieb in der Berliner Verwaltung 94 60
3. Erhebliche Mängel bei der Stellenwirtschaft und der Organisation ausgewählter Bereiche der Berliner Feuerwehr 101 63

**C. Integration, Arbeit und Soziales**

Anhaltende Mehrbelastung des Landeshaushalts durch Anerkennung unangemessen hoher Unterkunftskosten bei der Umsetzung des SGB II und erneut rechtswidrige Ausführungsvorschriften 113 74

**D. Bildung, Wissenschaft und Forschung**

1. Finanzielle Nachteile aufgrund überhöhter Fallpauschalen für Leistungen zur Erziehungs- und Familienberatung Freier Träger 123 79
2. Versäumnisse von Bezirksämtern bei der Ausschreibung von Reinigungsleistungen im Schulbereich 131 83

**E. Stadtentwicklung**

1. Grundlegende Mängel und erhebliche Versäumnisse bei der Sanierung und Grundinstandsetzung des Justizgebäudes Littenstraße 144 87
2. Unwirtschaftlicher Mitteleinsatz bei Projekten aus dem Förderprogramm Stadtumbau West und Mängel im Förderverfahren 161 98
3. Fehlende abschließende Erfolgskontrollen für Baumaßnahmen des Hochbaus 182 108

	T-Nr.	Seite
<b>F. Finanzen</b>		
1. Steuerausfälle in Millionenhöhe durch organisatorische Defizite in den Betriebsprüfungsstellen	192	115
2. Finanzielle Nachteile in Millionenhöhe durch erhebliche Verfahrensmängel bei der Beitreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen durch die Finanzämter	198	118
3. Unangemessen hohe Zahlungen an eine landeseigene Gesellschaft aufgrund einer vorzeitigen Abrechnung von Garantieansprüchen aus der Risikoabschirmung	209	123
4. Gravierende Mängel bei der Vergütung der Beschäftigten der BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH	214	129
<b>G. Juristische Personen des öffentlichen Rechts</b>		
1. Auffällige Mängel bei der Bewertung von Stellen, der Eingruppierung von Angestellten sowie der Gewährung von Zulagen im Verwaltungsbereich der Charité - Universitätsmedizin Berlin	223	136
2. Einnahmeausfälle in Millionenhöhe durch Gewährung von Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen bei den Berliner Verkehrsbetrieben	238	143
3. Unwirtschaftliche Unternehmensentscheidungen bei der Planung von Anlagen zur Vergärung von kommunalen Bioabfällen (Biogasanlagen) durch die Berliner Stadtreinigungsbetriebe	255	150
4. Erhebliche Versäumnisse bei der Planung eines Medieninnovationszentrums durch die Medienanstalt Berlin-Brandenburg	269	160
<b>Anlage</b>		
Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2011		167



## Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
Anwendungstarifvertrag	Tarifvertrag zur Anwendung von Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AV-Wohnen	Ausführungsvorschriften zur Gewährung von Leistungen gemäß § 22 SGB II und §§ 29 und 34 SGB XII
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften -
BauGB	Baugesetzbuch
BerIBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BRVJug	Berliner Rahmenvertrag für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe
D&O-Versicherung	Directors and Officers Liability Insurance
Drs	Drucksache
EG	Entgeltgruppe
Entgeltfortzahlungsgesetz	Gesetz über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall
EOSS	Evolutionär Orientierte Steuer-Software
Feuerwehrgesetz	Gesetz über die Feuerwehren im Land Berlin

Finanzausgleichsgesetz	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
GasNZV	Verordnung über den Zugang zu Gasversorgungsnetzen (Gasnetzzugangsverordnung)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/ die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
HOAI	Verordnung über die Honorare für Architekten- und Ingenieurleistungen (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)
IT	Informationstechnik
Konsolidierungshilfengesetz	Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen
Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen
Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin
LHO	Landeshaushaltsordnung
MStV	Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
NV Bühne	Normalvertrag Bühne
PPP	Public Private Partnership
Rettungsdienstgesetz	Gesetz über den Rettungsdienst für das Land Berlin



RV EFB	Rahmenvertrag über Erziehungs- und Familienberatung im Land Berlin
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB VIII	Sozialgesetzbuch - Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe
Stabilitätsratsgesetz	Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen
TV-Ärzte Charité	Tarifvertrag für Ärztinnen und Ärzte an der Charité - Universitätsmedizin Berlin
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VGr.	Vergütungsgruppe
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung)
VvB	Verfassung von Berlin
VV IT-Steuerung	Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung
VV ZIS 2007	Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen der Zukunftsinitiative Stadtteil
Zukunftsinvestitionsgesetz	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder
Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung	Zweite Verordnung über besoldungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands



# I. Vorbemerkungen

## 1. Umfang und Ziele der Prüfung

- 1 Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Die Prüfungen erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Haushaltsplans von Berlin, die Sondervermögen<sup>3</sup> und Betriebe<sup>4</sup> Berlins, die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts<sup>5</sup> sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist<sup>6</sup>.

Der Rechnungshof prüft darüber hinaus in gesetzlich vorgesehenen Fällen juristische Personen privaten Rechts, z. B. bei gesetzlichen Zuschuss- oder Garantieverpflichtungen, und kann unter bestimmten Voraussetzungen auch bei Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins Erhebungen vornehmen, z. B. bei Empfängern staatlicher Zuwendungen.

- 2 Der Rechnungshof bestimmt Zeit, Art und Umfang der Prüfungen aufgrund seiner Unabhängigkeit selbst. Zugleich setzt er wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Bedeutung der zu prüfenden Einrichtungen und Vorgänge Schwerpunkte. Dabei werden auch aktuelle Entwicklungen einbezogen.

- 3 Die Prüfungen zielen darauf ab, die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der geprüften Einrichtungen zu sichern, ihre Wirtschaftlichkeit zu verbessern und Fehlentwicklungen zu vermeiden sowie zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den öffentlichen Mitteln beizutragen.

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit umfasst die Beachtung von Vorschriften und Grundsätzen bei der Leistung von Ausgaben, der Erhebung von Einnahmen sowie dem Eingehen von Verpflichtungen. Die Prüfung erstreckt sich nicht nur auf Fragen des Haushaltsvollzugs, sondern bezieht sich auch auf alle anderen rechtlichen und fachlichen Gesichtspunkte, sofern diese finanzwirksam sein können.

---

<sup>3</sup> z. B. Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin, Versorgungsrücklage des Landes Berlin

<sup>4</sup> z. B. regionale Kindertagesstättenbetriebe, Theaterbetriebe, Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung, Krematorium Berlin

<sup>5</sup> z. B. Berliner Stadtreinigungsbetriebe, Berliner Verkehrsbetriebe, Berliner Wasserbetriebe, Charité - Universitätsmedizin Berlin, Stiftung Oper in Berlin, Medienanstalt Berlin-Brandenburg

<sup>6</sup> z. B. Wohnungsbaugesellschaften Berlins, Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH, BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH, BIH Berliner Immobilien Holding GmbH, Berliner Gesellschaft zum Controlling der Immobilien-Altrisiken mbH

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit wird untersucht, ob das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln angestrebt und erreicht wurde. Sie umfasst die Notwendigkeit und Wirksamkeit einschließlich der Zielerreichung sowie die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Sie befasst sich auch mit der Frage, ob kostengünstigere alternative Lösungsmöglichkeiten ermittelt und die eingesetzten Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang beschränkt wurden.

- 4 Im Sinne einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle verbindet der Rechnungshof seine Prüfungsfeststellungen mit Erwartungen und Empfehlungen. Er hat jedoch nicht das Recht, die geprüften Stellen anzuweisen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen. Gleichwohl werden Hinweise des Rechnungshofs in vielen Fällen von ihnen aufgegriffen und führen zu Verbesserungen.

## **2. Gegenstand des Jahresberichts**

- 5 Der Rechnungshof fasst die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfungen jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zuleitet (§ 97 LHO) und der Öffentlichkeit vorstellt. Der Jahresbericht 2011 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2009, ggf. einzuleitende Maßnahmen und die Missbilligung von Verwaltungshandeln.

Der Jahresbericht beinhaltet:

- allgemeine Ausführungen zur Finanzlage und zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung Berlins;
- Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2009 (vgl. Drs 16/3467);
- Beiträge über ausgewählte Prüfungserkenntnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.

- 6 Der Jahresbericht soll einen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins vermitteln. Er kann jedoch kein vollständiges oder repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns geben. Im Jahresbericht werden die bei den Prüfungen festgestellten Mängel herausgehoben, während ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verhaltensweisen in der Regel unerwähnt bleiben. Die vom Rechnungshof getroffene Auswahl und Schwerpunktsetzung kann zudem dazu führen, dass zu einigen Bereichen mehr als zu anderen berichtet wird. Aus der Häufigkeit

von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts oder Bereichen kann daher nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass dort in geringerem Maße auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung geachtet worden ist als in anderen Bereichen.

- 7 Die im Jahresbericht 2011 enthaltenen Einzelbeiträge lassen jedoch bestimmte grundlegende Mängel erkennen, die der Rechnungshof bei seinen Prüfungen vermehrt vorfindet.

So werden Senatsverwaltungen ihrer gesamtstädtischen Steuerungsverantwortung (Artikel 67 Abs. 1 Nr. 1 VvB) vielfach nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße gerecht. Fehlende oder falsche Vorgaben, aber auch ausstehende Schlussfolgerungen aufgrund versäumter Evaluation von Entscheidungen können die Zielerreichung gefährden; zudem gehen damit oftmals finanzielle Nachteile für Berlin einher (vgl. T 77 bis 93, T 94 bis 100, T 113 bis 122 und T 182 bis 191).

Außerdem stellt der Rechnungshof immer wieder fest, dass selbst grundlegende Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vorfeld finanzwirksamer Entscheidungen nicht erfüllt werden, weil z. B. der konkrete Handlungsbedarf noch gar nicht hinreichend geklärt ist oder relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten nicht oder nur unzureichend untersucht wurden (vgl. T 144 bis 160, T 161 bis 181, T 209 bis 213, T 255 bis 268 und T 269 bis 282). Nicht zuletzt angesichts der Finanzlage des Landes Berlin ist es geboten, alle finanzwirksamen Maßnahmen im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit und Wirtschaftlichkeit (§§ 6 und 7 LHO) unter Anlegung strenger Maßstäbe zu beurteilen, um einen sparsamen, wirtschaftlichen und zielgenauen Mitteleinsatz zu gewährleisten.

- 8 Bevor der Rechnungshof öffentlich berichtet, teilt er seine Prüfungsfeststellungen in dem gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren den geprüften Stellen zur Äußerung mit und gibt ihnen zudem Gelegenheit, sich im Vorfeld des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bericht vorliegen, werden sie berücksichtigt. Die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte sind daher im Regelfall unstrittig.

### **3. Sonstige Berichterstattung**

- 9 Der Rechnungshof kann das Abgeordnetenhaus und den Senat auch außerhalb des Jahresberichts über Prüfungsergebnisse von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 LHO). Er kann sie zudem aufgrund seiner Prüfungserfahrungen beraten (§ 88 Abs. 2 LHO), dies insbesondere in Form von Berichten zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen und

wichtigen Vorhaben oder als Stellungnahmen zu grundsätzlichen Fragen und Sachverhalten. Hiermit unterstützt der Rechnungshof die parlamentarische Finanzkontrolle.

Im Jahr 2010 hat der Rechnungshof dem Abgeordnetenhaus aufgrund einer Bitte des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses einen Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO über Erfahrungen mit der verspäteten Prüfung von Verwendungsnachweisen vorgelegt (vgl. Drs 16/3413). Er hat verspätete bzw. nicht fristgemäße Verwendungsnachweisprüfungen seit vielen Jahren in nahezu allen mit der Vergabe von Zuwendungen befassten Ressorts festgestellt. Teilweise ist die Verwendungsnachweisprüfung über Jahre hinweg unterblieben. Zwischenzeitlich entstandene Rückstände wurden nur zum Teil abgebaut. Auch bei Übertragung der Zuwendungsvergabe an Beliehene haben diese häufig keine zeitnahe, vertragsgerechte Verwendungsnachweisprüfung sichergestellt. Verspätete oder unterbliebene Prüfungen können aber zu erheblichen finanziellen Nachteilen für das Land Berlin führen. Die zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung ist Voraussetzung dafür, dass Veränderungen der Förderungsnotwendigkeit bzw. Förderungswürdigkeit von den Bewilligungsstellen rechtzeitig erkannt und die knappen finanziellen Mittel zielgenau und wirtschaftlich eingesetzt werden können. Dadurch können Rückforderungs- und Zinsansprüche rechtzeitig geltend gemacht werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Bewilligungsbehörden anzuhalten, die Prüfung der Verwendungsnachweise unter Einhaltung der in Nr. 11.9 AV § 44 LHO gesetzten Fristen ordnungsgemäß durchzuführen und noch bestehende Rückstände zügig abzubauen.

#### **4. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit**

- 10 Der Rechnungshof überwacht, ob geprüfte Stellen die notwendigen Konsequenzen ziehen, zugesagte Verbesserungen umsetzen und vom Abgeordnetenhaus erteilte Auflagen erfüllen. Soweit Mängel fortbestehen, macht der Rechnungshof, ggf. auch durch erneute Berichterstattung, hierauf aufmerksam. Der Rechnungshof wirkt mit Nachdruck darauf hin, dass aus Fehlern in der Vergangenheit die notwendigen Folgerungen für die Zukunft gezogen und finanzielle Nachteile für Berlin vermieden werden.

## II. Finanzlage des Landes Berlin

***Die Finanzlage des Landes Berlin hat sich insbesondere infolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert. In den nächsten Jahren werden erneut in hohem Maße Kredite aufgenommen. Das Land muss nach der neuen Schuldenregel im Grundgesetz sicherstellen, dass der Haushalt im Jahr 2020 grundsätzlich ohne Kreditaufnahmen in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ist. Außerdem setzt die Gewährung von Konsolidierungshilfen für den Zeitraum 2011 bis 2019 einen kontinuierlichen Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits voraus. Alle Planungen und Planungsvorstellungen haben sich diesen Vorgaben unterzuordnen.***

### 1. Allgemeines

11 Der Rechnungshof berichtet jährlich über die Finanzlage des Landes Berlin. Auf der Grundlage der Jahreshaushaltsrechnungen, des aktuellen Haushaltsgesetzes und der aktuellen Finanzplanung berichtet er über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Verschuldung, der Finanzierungs- und Primärsalden und über sich daraus ergebende ausgewählte Kennziffern zur Beurteilung der Haushaltslage.

Besonders zu beachten sind die neuen grundgesetzlichen Regelungen zur Begrenzung der Netto-Neuverschuldung, nach denen die Länder vom Jahr 2020 an grundsätzlich ohne Nettokreditaufnahmen auskommen müssen. Durch die Zahlung von Konsolidierungshilfen aus dem Bundeshaushalt soll das Land Berlin in die Lage versetzt werden, vom Jahr 2020 an das grundsätzliche Kreditaufnahmeverbot einzuhalten.

Mit der Aufnahme der neuen Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme für Bund und Länder im Grundgesetz und der damit einhergehenden Einrichtung des Stabilitätsrates als Gremium zur Überwachung der Haushaltslage von Bund und Ländern gelten dafür nunmehr folgende vier einheitlichen Kennziffern:

- struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner,
- Kreditfinanzierungsquote,
- Zins-Steuer-Quote und
- Schuldenstand je Einwohner.

Die Kennziffernbetrachtung wird durch eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen ergänzt. Auf der Grundlage des Vergleichs der Kennziffern und Projektionen stellte der Stabilitätsrat fest, dass es im Land Berlin Anzeichen für eine drohende Haushaltsnotlage gibt. Er prüft nun, ob die Haushaltsnotlage tatsächlich vorliegt (vgl. T 20 bis 22).

In der aktuellen Finanzplanung greift der Senat die neue Schuldenregel im Grundgesetz auf. Bei den daraus abgeleiteten Konsolidierungsanstrengungen, die den Verzicht auf Kreditaufnahmen vom Jahr 2020 an ermöglichen sollen (vgl. T 29), legt er eine maximal zulässige Ausgabenwachstumsrate von 0,3 v. H. bis zum Jahr 2020 zugrunde.

## 2. Entwicklung des Finanzierungssaldos

12 Die Entwicklung der Finanzierungssalden im Zeitraum 2006 bis 2014 stellt sich wie folgt dar:

### Ansicht 1: Entwicklung des Finanzierungssaldos<sup>1</sup>

Bereinigte Einnahmen und Ausgaben	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>2</sup>	2011 <sup>3</sup>	2012 <sup>4</sup>	2013 <sup>4</sup>	2014 <sup>4</sup>
	- Mio. € -								
<b>Bereinigte Einnahmen</b> = Summe der laufenden und investiven Einnahmen	18 719,6	20 801,6	21 840,4	19 598,7	20 254,6	19 232,4	19 935,0	20 242,0	20 655,0
<b>Bereinigte Ausgaben</b> = Summe der Personal- und konsumtiven Sachausgaben, der Zinsausgaben, Tilgungen und Investitionsausgaben	20 522,0	20 710,7	20 853,6	21 039,1	21 668,8	21 977,8	22 041,0	22 109,0	22 175,0
<b>Finanzierungssaldo</b>	-1 802,4 <sup>5</sup>	90,9 <sup>5</sup>	986,8 <sup>5</sup>	-1 440,3 <sup>5</sup>	-1 414,2	-2 745,4	-2 106,0	-1 867,0	-1 520,0

<sup>1</sup> Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen, Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten ergeben sich durch Rundungsdifferenzen

<sup>2</sup> vorläufiger Jahresabschluss (Gruppierungsübersicht der Senatsverwaltung für Finanzen), Stand: 14. Februar 2011

<sup>3</sup> HG 10/11

<sup>4</sup> Finanzplanung 2010 bis 2014

<sup>5</sup> Der Finanzierungssaldo weicht aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden gegenüber den Beträgen in den Jahreshaushaltsrechnungen bzw. in der Finanzplanung 2010 bis 2014 geringfügig ab.

Insbesondere aufgrund des deutlichen Einnahmezuwachses in den Jahren 2007 und 2008 wurden diese Haushaltsjahre mit einem positiven Finanzierungssaldo abgeschlossen. Wie Ansicht 1 zeigt, verzeichnete der Landeshaushalt im Jahr 2009 jedoch wieder ein Finanzierungsdefizit, das auch die Planungsjahre bis 2014 bestimmen wird. Als Ausgleich ist eine Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt vorgesehen, die die Schuldenlast bis zum Jahr 2014 auf ca. 70 Mrd. € anwachsen lässt.



Das Finanzierungsdefizit im Jahr 2009 wurde durch den einschneidenden Rückgang der Einnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich verursacht. Er veränderte mit einer Summe von 1,1 Mrd. € die gesamte nachfolgende Einnahmelinie. Die im Jahr 2010 einsetzende konjunkturelle Erholung führte zwar zu Einnahmen über den Beträgen der Jahre 2006 und 2009, ohne jedoch das Niveau der Jahre 2007 und 2008 zu erreichen. Für die Jahre ab 2011 erwartet der Senat eine günstigere Einnahmeentwicklung, als noch in der Finanzplanung 2010 bis 2014 vorgesehen. Ursächlich für die Einnahmeschwankungen in den vergangenen Jahren waren die Auswirkungen der internationalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, aber auch die Steuerrechtsänderungen auf Bundesebene. Das Verhältnis der Steuereinnahmen zu den Ausgaben des Landes hat sich dadurch verschlechtert und bewegt sich auf einem äußerst ungünstigen Niveau. Einhergehend mit den vorgesehenen Ausgabezuwächsen werden seit dem Jahr 2009 weniger als 50 v. H. der bereinigten Ausgaben aus Steuereinnahmen gedeckt. Dieses Bild verändert sich auch unter Einbeziehung der mit der Steuerschätzung vom November 2010 (bis zum Jahr 2012) prognostizierten höheren Steuereinnahmen nicht. Während die infolge der Krise weggebrochenen Einnahmen wieder ansteigen, wird ein Teil der Einnahmeverluste aufgrund der auf Dauer angelegten Steuerrechtsänderungen (z. B. Tarifabsenkungen bei der Lohnsteuer) durch andere Maßnahmen zu kompensieren sein. Zusätzliche Belastungen ergeben sich aus der (jährlichen) Absenkung der Bundesergänzungszuweisung nach § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz (zum Abbau teilungsbedingter Sonderbelastungen), die im Zeitraum 2010 bis 2014 insgesamt 564 Mio. € beträgt.

### **3. Verschuldungslage und neue Schuldenregel**

- 13 Die Schulden des Landes Berlin beliefen sich zum Ende des Jahres 2009 auf 60,5 Mrd. € (einschließlich inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung in Höhe von 0,7 Mrd. €) und sie werden weiter ansteigen. Allein im Zeitraum 2010 bis 2014 ist nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2010 und der Finanzplanung von einer Kreditaufnahme am Kreditmarkt in Höhe von insgesamt 9,8 Mrd. € auszugehen. Die Entwicklung der Landesschulden stellt sich damit wie folgt dar:

## Ansicht 2: Schuldenstand und Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt

Jahr	Schulden <sup>1</sup>	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt
	Mio. €	v. H.	Mio. €
2006	60 142,8 <sup>2</sup>	+2,7	1 817,2
2007	60 124,0 <sup>2</sup>	0,0	-2 476,7
2008	59 074,9 <sup>2</sup>	-1,7	-656,9 <sup>3</sup>
2009	60 540,5 <sup>2</sup>	+2,5	2 773,1 <sup>3</sup>
2010	62 118,2	+2,6	1 622,7 <sup>3</sup>
2011	64 815,0	+4,3	2 737,5
2012	66 883,0	+3,1	2 106,0
2013	68 715,0	+2,7	1 867,0
2014 <sup>4</sup>	—	—	1 520,0

<sup>1</sup> einschließlich inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung (2 379 Mio. € im Jahr 2007, 2 072 Mio. € im Jahr 2008, 719 Mio. € im Jahr 2009 und 571 Mio. € vom Jahr 2010 an)

<sup>2</sup> Schuldenstand am 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres laut Statistik über den Schuldenstand der Länder

<sup>3</sup> einschließlich Kreditaufnahme für die Tilgung des inneren Darlehens aus der Rücklage Risikoabschirmung

<sup>4</sup> Für das Jahr 2014 sind, obgleich es Bestandteil des aktuellen Finanzplanungszeitraums ist, nur unvollständige Angaben möglich, da die Finanzplanung nicht alle erforderlichen Daten ausweist.

Auch wenn der Abschluss für das Jahr 2010 aufgrund der konjunkturellen Erholung gegenüber dem Haushaltsplan deutlich positiver ausfiel und die Netto-Neuverschuldung um 1,2 Mrd. € auf 1,6 Mrd. € gesenkt werden konnte, verschlechtert sich die dramatische Verschuldungssituation weiter.

In der Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen über die Entwicklung des Schuldenstandes sind die Eventualverpflichtungen aus Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen nicht enthalten, die sich zum Jahresende 2009 laut Haushalts- und Vermögensrechnung auf 27,1 Mrd. € beliefen. Darunter sind bis zu 21,6 Mrd. € zur Risikoabschirmung der ehemaligen Bankgesellschaft Berlin AG vorgesehen. Hieraus ergeben sich weitere Risiken für den Landeshaushalt.

- 14 Nicht nur das Land Berlin sieht sich vor der Problematik einer immer weiter wachsenden Schuldenlast. Die bis zum Sommer 2009 für den Bund und die Länder geltende Regelung zur Begrenzung der Schuldenaufnahme konnte nicht verhindern, dass in Deutschland bis Ende 2010 Staatsschulden von fast 2 Billionen € angehäuft wurden. Auf Empfehlung der Föderalismuskommission II beschloss daher der Bundestag im Juli 2009 eine **neue Begrenzungsregelung für die Schuldenaufnahme**. Nach den Artikeln 109, 115 und 143d GG müssen der Bund vom Jahr 2016 an und die Länder vom Jahr 2020 an ihre Ausgaben grundsätzlich ohne Kredite (gemeint sind Nettokreditaufnahmen) finanzieren. Allerdings benennt das

Grundgesetz Ausnahmetatbestände, die zu einer Kreditaufnahme berechtigen. Diese werden für die Länder als erfüllt angesehen

- bei einer von der Normallage abweichenden, negativen konjunkturellen Entwicklung,
- bei Naturkatastrophen bzw. in außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen.

Für die nähere Ausgestaltung dieser Ausnahmetatbestände können die Länder eigene Regelungen erlassen. Es liegt in ihrer Entscheidung, ob sie Neuverschuldungen in Abhängigkeit von der konjunkturellen Lage überhaupt zulassen wollen. In diesem Falle obliegt es ihnen, hierfür ein Verfahren festzulegen, bei dem die haushaltsmäßigen Auswirkungen im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen sind. Eine Sonderrolle nehmen die Länder ein, die - wie Berlin - vom Jahr 2011 an Konsolidierungshilfen erhalten (vgl. T 17).

Für den Bund ist ein entsprechendes Verfahren mit dem Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz) festgelegt. Dabei wurde unterstellt, dass sich die konjunkturelle Entwicklung symmetrisch auch auf die öffentlichen Haushalte auswirkt. Diese Betrachtung erfordert eine „Zerlegung der Nettoneuverschuldung in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente“<sup>7</sup>. Da aber konjunkturell bedingte Überschüsse oder Defizite keine direkt beobachtbaren Größen sind, müssen diese mit einem geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahren geschätzt werden. Der Bund wendet hierfür die Methode an, die von der Europäischen Kommission im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts für die Mitgliedsstaaten des Europäischen Währungsraums eingesetzt wird.

Die Kreditaufnahmegrenze gilt für den Bund nach Artikel 115 GG nicht nur für den Haushaltsplan, sondern auch für den Haushaltsvollzug. Kredite sind konjunkturgerecht bzw. auf Grundlage eines Tilgungsplans zurückzuführen.

- 15 Der Stand der **Umsetzung der neuen Schuldenregel** ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Der Senat von Berlin sieht bisher keine Veranlassung für eine rasche Implementierung der neuen Vorgaben in Landesrecht, da dies keine Voraussetzung für die Gewährleistung eines nachhaltigen Konsolidierungsprozesses sei.

Der Rechnungshof empfiehlt dennoch, durch eine zügige Aufnahme der Schuldenregel in die Landesverfassung und die Landeshaushaltsordnung ein noch stärkeres Bewusstsein für die Grenzen der Finanzierbarkeit von Vorhaben aus dem Landeshaushalt zu schaffen. Zwar bekennt sich das

---

<sup>7</sup> Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung, 2010, S. 5

Land grundsätzlich zur Einhaltung der neuen Schuldenregel im Grundgesetz, dennoch führen z. B. unverhofft höhere Einnahmen gegenüber dem Haushaltsplan schnell zu Diskussionen darüber, wie diese verwendet werden könnten. Hierbei darf nicht aus dem Blick geraten, dass das Land in solchen Fällen nicht tatsächlich mehr Mittel zur Verfügung hat, sondern lediglich weniger Schulden aufnehmen muss. Auch vor diesem Hintergrund sieht der Rechnungshof mit Sorge die aktuelle Diskussion im politischen Raum über die „Rekommunalisierung“ von vormals landeseigenen Unternehmen, z. B. hinsichtlich des anteiligen Rückkaufs der Berliner Wasserbetriebe. Der Rechnungshof vermag nicht zu erkennen, wie derartige Vorhaben in Anbetracht einer Verschuldung von bald 70 Mrd. € finanziert werden könnten, ohne dass in erheblichem Umfang zusätzliche finanzielle Belastungen und damit verbundene Risiken eingegangen werden müssten.

Zudem enthalten die Regelungen zur Begrenzung der Schuldenaufnahme keine Vorgaben zum Abbau bereits aufgelaufener Schulden einschließlich der Zinsausgaben. Diese stellen jedoch in Anbetracht ihrer Höhe sowie wegen ihrer Abhängigkeit von den Entwicklungen der Finanzmärkte ein permanentes Risiko für die Finanzierung der vom Land Berlin zu erfüllenden Aufgaben und Verpflichtungen dar. Selbst wenn der Haushalt bis zum Jahr 2019 ohne neue Kredite am Kreditmarkt auskäme und zusätzliche Einnahmen zur Verfügung stünden, müssten diese zum Schuldenabbau eingesetzt werden.

16 Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich in ihrer Konferenz am 4. Mai 2010 mit der Ausgestaltung der Schuldenregel für den Bund und die Länder befasst. Sie vertreten die Auffassung, dass die neue verfassungsrechtliche Schuldengrenze im Grundgesetz ein wichtiger Schritt zur Verhinderung weiter steigender Staatsschulden ist. Sie weisen aber auch nachdrücklich darauf hin, dass die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden und dadurch keine Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen dürfen. Insbesondere können dies sein:

- Verlagerung von öffentlichen Kreditaufnahmen auf Sondervermögen oder bundes-/landeseigene Gesellschaften und juristische Personen des öffentlichen Rechts;
- überhöhte Kreditaufnahme im Übergangszeitraum bis zum Jahr 2019;
- Flucht in Sonderfinanzierungen, wie z. B. unwirtschaftliche Vermögensveräußerungen mit anschließender Anmietung oder PPP-Maßnahmen für Investitionsprojekte;
- extensive Auslegung der Ausnahmetatbestände (Naturkatastrophen, außergewöhnliche konjunkturelle Notsituationen);
- Überschreitung der veranschlagten Kreditaufnahme im Vollzug.

Nach Auffassung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder kann eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung nur gelingen, wenn die Vorgaben für konjunkturell veranlasste Kreditaufnahmen sehr restriktiv gefasst und aufgenommene Kredite mithilfe eines konkreten Tilgungsplans zurückgeführt werden. Maßnahmen zur dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte sollten frühzeitig umgesetzt werden. Die Rechnungshöfe empfehlen, bereits im Zusammenhang mit der Aufstellung des nächsten Haushalts Handlungskonzepte zur Umsetzung der notwendigen Schritte zu verabschieden.

#### 4. Konsolidierungshilfen und Abbau des strukturellen Defizits bis zum Jahr 2020

- 17 Als Hilfe zur Einhaltung des grundsätzlichen Kreditaufnahmeverbots ab 2020 können die Bundesländer Bremen, Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes von jährlich 800 Mio. € erhalten. Einzelheiten regelt das Konsolidierungshilfengesetz. Der Jahresbetrag dieser Hilfen beläuft sich für das Land Berlin auf 80 Mio. €. Finanziert werden die Konsolidierungshilfen hälftig von Bund und Ländern, wobei auch die Empfängerländer an der Finanzierung beteiligt werden. Unter Berücksichtigung dieses Eigenanteils erhält das Land Berlin jährlich **Konsolidierungshilfen** von netto 58 Mio. €. Die Konsolidierungshilfenländer müssen im Zeitraum 2011 bis 2020 ihr für das Jahr 2010 ermitteltes strukturelles Defizit jährlich um 10 v. H. abbauen, um so vom Jahr 2020 an einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen zu können. Die Einhaltung dieser Bedingung wird durch den neu gegründeten Stabilitätsrat jeweils für das abgelaufene Jahr geprüft. Sofern die Obergrenze des zulässigen Finanzierungssaldos nicht eingehalten wird, verwarnt der Stabilitätsrat das betroffene Land. Der Anspruch des Landes auf Konsolidierungshilfen würde dann für dieses Jahr entfallen und der bereits ausgezahlte Teil der Konsolidierungshilfe wäre zurückzuzahlen.

Alle Einzelheiten, insbesondere die Zahlungsmodalitäten, die Definition und die Höhe des (strukturellen) Finanzierungssaldos 2010 (vgl. T 14, Konjunkturbereinigungsverfahren), der Abbaupfad des Finanzierungsdefizits usw., werden zwischen Bund und Empfängerländern in einer Verwaltungsvereinbarung geregelt. Erst nach Abschluss der Verhandlungen über die konkrete Ausgestaltung dieser Vereinbarung wird also feststehen, nach welcher Methode die Konsolidierungshilfenländer das Konjunkturbereinigungsverfahren durchzuführen haben. Danach wird sich die Höhe des strukturellen Defizits für das Jahr 2010 bestimmen. Insofern kann auch erst zu diesem Zeitpunkt eine verlässliche Aussage darüber getroffen werden, wie der Pfad für den Abbau des strukturellen Defizits 2010 bis zum Jahr 2020 aussehen wird. Dies zeigt deutlich die gegenwärtigen Unsicherheiten bei der Planung der künftigen Entwicklung des Landeshaushalts.

- 18 Unabhängig davon hat der Senat im September 2010 eine Finanzplanung für die Jahre 2010 bis 2014 und gleichzeitig eine Langfristprojektion bis zum Jahr 2020 beschlossen. Darin beziffert er das auf der Grundlage eines Wissenschaftlichen Gutachtens annähernd prognostizierte **strukturelle Defizit** 2010, das bis zum Jahr 2020 in Jahresschritten von jeweils 10 v. H. abzubauen ist, auf einen Betrag von rund 1,2 Mrd. €.

Inwieweit die Finanzplanung hinsichtlich des vorgesehenen Konsolidierungspfades realistisch ist, wird sich erst zeigen, wenn die Höhe des tatsächlichen strukturellen Defizits 2010 feststeht. Dann wird sich auch entscheiden, ob ein ggf. noch höherer Konsolidierungsbedarf, als bisher in der Haushalts- und in der Finanzplanung prognostiziert, umzusetzen ist.

## 5. Prüfung einer drohenden Haushaltsnotlage durch den Stabilitätsrat

- 19 Mit dem Stabilitätsratsgesetz wurde der Stabilitätsrat eingerichtet, dem die Finanzminister des Bundes und der Länder sowie der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie angehören. Ihm obliegt nicht nur die Überwachung und Durchführung des geschilderten Konsolidierungshilfenverfahrens (T 17). Er ist gleichzeitig gegründet worden, um die Haushalte des Bundes und der Länder regelmäßig zu überwachen und bei einer drohenden Haushaltsnotlage ein Sanierungsverfahren zu vereinbaren. Zur Haushaltsüberwachung hat die jeweilige Gebietskörperschaft dem Rat jährlich einen Bericht vorzulegen, in dem anhand von vier ausgewählten Kennziffern die Haushaltslage darzustellen und zugleich eine Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen vorzunehmen ist. Sofern die Kennziffern die vom Stabilitätsrat bzw. dem Bund beschlossenen Schwellenwerte in der Mehrzahl überschreiten, ist das ein Hinweis auf eine drohende Haushaltsnotlage. In solch einem Fall leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung ein, in deren Ergebnis er beschließt, ob tatsächlich eine Haushaltsnotlage droht. Folgende Kennziffern und Schwellenwerte hat der Stabilitätsrat für diese Prüfung festgelegt:

Der **strukturelle Finanzierungssaldo** ist eine zentrale Kennziffer zur Beurteilung der Lage der öffentlichen Haushalte. Er gibt Auskunft darüber, inwieweit die bereinigten Einnahmen die bereinigten Ausgaben über- oder unterschreiten (bereinigt um finanzielle Transaktionen und konjunkturelle Einflüsse). Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn der Finanzierungssaldo je Einwohner um mehr als 200 € ungünstiger als der Länderdurchschnitt ist.

Die **Kreditfinanzierungsquote** sagt aus, zu welchem Anteil die bereinigten Ausgaben aus Krediten finanziert werden müssen. Der Schwellenwert gilt als überschritten, wenn diese Quote im Gegenwartszeitraum (Jahre 2008 bis 2010) um mehr als 3 v. H. und im Zeitraum der Finanzplanung (Jahre 2011 bis 2014) um mehr als 4 v. H. über dem Länderdurchschnitt liegt.

Die **Zins-Steuer-Quote** gibt Auskunft darüber, welcher Anteil der Steuereinnahmen allein für die Zinsausgaben benötigt wird und damit nicht mehr für andere Ausgaben zur Verfügung steht. Der Schwellenwert für Stadtstaaten liegt im Gegenwartszeitraum bei 150 v. H. des Länderdurchschnitts. Für den Finanzplanungszeitraum wird auf den so ermittelten Prozentsatz ein Prozentpunkt aufgeschlagen.

Der **Schuldenstand je Einwohner** ist ebenfalls eine klassische Kennziffer der Haushaltsanalyse. Der Schwellenwert für Stadtstaaten ist überschritten, wenn er im Gegenwartszeitraum über 220 v. H. des Länderdurchschnitts liegt. Für den Finanzplanungszeitraum erhöht sich der so ermittelte Schwellenwert jährlich um 200 €.

Die Überwachung der Haushaltslage von Bund und Ländern anhand dieser Kennziffern kann nur bei Einhaltung der neuen Schuldenregel nachhaltig wirken. Denn die Schwellenwerte, die dem Kennziffernvergleich zur Analyse einer aktuellen Haushaltsnotlage zugrunde gelegt werden, ergeben sich regelmäßig aus dem Länderdurchschnitt. Im Falle einer insgesamt ungünstigen Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern werden die Durchschnittswerte diesem Verlauf folgen. Somit ließe das Bewertungsverfahren für eine drohende Haushaltsnotlage eine stetige Verschlechterung der Haushaltslage aller Länder und des Bundes zu.

- 20 In seiner Sitzung am 15. Oktober 2010 hat der Stabilitätsrat erstmals die Haushaltslage von Bund und Ländern anhand der genannten Kennziffern bewertet und u. a. für das Land Berlin festgestellt, dass die Ergebnisse auf eine drohende Haushaltsnotlage hinweisen. Dem liegen folgende Daten zugrunde:

### Ansicht 3: Kennziffern der aktuellen Haushaltslage und zur Finanzplanung für die Bewertung einer drohenden Haushaltsnotlage<sup>1</sup>

Berlin		Ist 2008	Ist 2009	Soll 2010	Überschreitung	Soll 2011	Finanzplanung 2012	Finanzplanung 2013	Finanzplanung 2014	Überschreitung
<b>Struktureller Finanzierungssaldo</b>	in € je Ew.	69	-361	-772		-749	-613	-510	-413	
	Schwellenwert	-132	-403	-575	nein	-675	-675	-675	-675	nein
	Länderdurchschnitt	68	-203	-375						
<b>Kreditfinanzierungsquote</b>	in v. H.	-2,3	13,2	12,6		12,2	9,3	8,2	6,6	
	Schwellenwert	3,5	8,8	11,7	ja	15,7	15,7	15,7	15,7	nein
	Länderdurchschnitt	0,5	5,8	8,7						
<b>Zins-Steuer-Quote</b>	in v. H.	15,6	16,2	17,8		18,4	18,6	18,4	17,7	
	Schwellenwert	14,9	15,2	16,9	ja	17,9	17,9	17,9	17,9	ja
	Länderdurchschnitt	10,0	10,1	11,3						
<b>Schuldenstand</b>	in € je Ew.	16 340	17 140	17 959		18 757	19 370	19 915	20 357	
	Schwellenwert	13 213	13 751	14 491	ja	14 691	14 891	15 091	15 291	ja
	Länderdurchschnitt	6 006	6 250	6 587						

<sup>1</sup> Quelle: Haushaltskennziffern 2010 für Berlin laut Beschluss des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung vom 15. Oktober 2010

Das Land Berlin hat im Gegenwartszeitraum bei drei von vier Kennziffern die Schwellenwerte überschritten und im Finanzplanungszeitraum bei zwei von vier Kennziffern. Nach diesem Ergebnis ist zu prüfen, ob dem Land Berlin eine Haushaltsnotlage droht (vgl. T 22).

- 21 Für die Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen ist darzulegen, mit welcher Zuwachsrates der Ausgaben gerade noch verhindert werden kann, dass zum Ende des auf sieben Jahre festgelegten Projektionszeitraums der Schuldenstand in der Definition der Kennziffernanalyse auffällig wird. Sofern die höchstzulässige, ggf. auch negative Ausgabenzuwachsrates um mehr als drei Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt liegt, wird von einem auffälligen Ergebnis ausgegangen. Sofern diese ggf. auch negativen Schwellenwerte in beiden betrachteten Zeiträumen unterschritten werden, leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung auf das Vorliegen einer Haushaltsnotlage ein.



#### Ansicht 4: Projektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung auf Basis einheitlicher Annahmen<sup>1</sup>

Standardprojektion für den Zeitraum	höchstzulässige Zuwachsrate der Ausgaben	Schwellenwert <sup>2</sup>	Länderdurchschnitt
	- v. H. -		
2009 bis 2016	-0,3	-0,5	2,5
2010 bis 2017	-0,6	-0,5	2,5

<sup>1</sup> Quelle: Haushaltskennziffern 2010 für Berlin laut Beschluss des Stabilitätsrates zur Haushaltsüberwachung vom 15. Oktober 2010

<sup>2</sup> Schwellenwert = Länderdurchschnitt abzüglich 3 Prozentpunkte

Die Ansicht zeigt, dass das Land im Planungszeitraum 2010 bis 2017 den Länderdurchschnitt der zulässigen Ausgabenwachstumsrate um 3,1 Prozentpunkte und damit den Schwellenwert um 0,1 Prozentpunkte unterschreitet. Hingegen liegt im Planungszeitraum 2009 bis 2016 mit 2,8 Prozentpunkten noch kein auffälliges Ergebnis vor.

- 22 Der Stabilitätsrat hat einen Evaluationsausschuss eingerichtet, der darüber zu befinden hatte, ob u. a. dem Land Berlin tatsächlich eine Haushaltsnotlage droht. Der Evaluationsausschuss hat empfohlen, das Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage für Berlin zu bestätigen. Sofern der Stabilitätsrat der Empfehlung folgt, wird er mit dem Land ein Sanierungsprogramm mit den angestrebten Abbauschritten der Nettokreditaufnahme und geeigneten Sanierungsmaßnahmen vereinbaren. Die genaue Ausgestaltung von Sanierungsverfahren will der Stabilitätsrat spätestens zur erstmaligen Entscheidung über das Vorliegen einer drohenden Haushaltsnotlage konkretisieren. Das Prüfergebnis des Stabilitätsrates soll zu dessen nächster Sitzung im Mai 2011 vorgelegt werden.

Die Entscheidung des Stabilitätsrates wird die künftige Haushaltspolitik des Landes jedenfalls maßgeblich beeinflussen.

## 6. Entwicklung der Haushaltseckwerte

- 23 Im Zeitraum 2006 bis 2014 entwickeln sich die Einnahmen und Ausgaben des Landes nach den Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen wie folgt:

**Ansicht 5: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben<sup>1</sup>**

Art der Einnahmen und Ausgaben	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>2</sup>
	- Mio. € -								
<b>EINNAHMEN</b>									
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	9 051,3	10 028,0	10 652,8	9 698,4	10 479,6	9 693,3	10 214,0	10 661,0	11 058,0
Länderfinanzausgleich	2 696,6	2 889,7	3 267,0	3 067,3	2 923,5	2 892,0	2 964,0	3 044,0	2 984,0
Bundesergänzungszuweisungen	2 885,4	2 938,1	2 997,2	2 862,0	2 805,2	2 741,2	2 601,0	2 593,0	2 694,0
Sonstige Einnahmen <sup>3</sup>	4 294,1	7 578,7	4 875,0	2 882,8	4 684,0	4 511,7	4 756,0	4 543,0	4 517,0
<b>Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt</b>	<b>1 817,2</b>	<b>-2 476,7</b>	<b>-656,9</b>	<b>2 773,1</b>	<b>1 622,7</b>	<b>2 737,5</b>	<b>2 106,0</b>	<b>1 867,0</b>	<b>1 520,0</b>
<b>Primäreinnahmen</b> = bereinigte Einnahmen ohne Vermögensveräußerungen	<b>18 456,9</b>	<b>20 012,5</b>	<b>20 795,5</b>	<b>19 448,3</b>	<b>20 032,1</b>	<b>19 106,6</b>	<b>19 835,0</b>	<b>20 142,0</b>	<b>20 555,0</b>
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>20 744,6</b>	<b>20 957,8</b>	<b>21 135,1</b>	<b>21 283,6</b>	<b>22 514,9<sup>5</sup></b>	<b>22 575,7</b>	<b>22 641,0</b>	<b>22 708,0</b>	<b>22 773,0</b>
<b>AUSGABEN</b>									
Personalausgaben	6 343,3	6 232,1	6 288,5	6 281,9	6 460,1	6 596,5	6 758,0	6 871,0	k. A.
Konsumtive Ausgaben (ohne Ausgaben für den Schuldendienst)	9 967,8	10 307,4	10 757,0	10 939,8	11 183,3	11 255,6 <sup>4</sup>	11 499,0 <sup>4</sup>	11 504,0 <sup>4</sup>	k. A.
Investitionsausgaben	1 743,2	1 657,9	1 446,5	1 543,4	1 772,5	1 555,0	1 547,0	1 526,0	k. A.
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 415,1	2 465,8	2 303,0	2 233,3	2 207,8	2 530,1	2 653,0	2 752,0	k. A.
Sonstige Ausgaben	275,2	294,6	340,1	285,2	818,7	638,5	638,0	634,0	k. A.
<b>Primärausgaben</b> = bereinigte Ausgaben ohne Zinsausgaben und ohne Handlungsbedarf	<b>18 106,9</b>	<b>18 244,9</b>	<b>18 550,6</b>	<b>18 805,8</b>	<b>19 461,0</b>	<b>19 447,7</b>	<b>19 842,0</b>	<b>19 936,0</b>	k. A.
Anpassung (Handlungsbedarf)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-454,0	-579,0	k. A.
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>20 744,6</b>	<b>20 957,8</b>	<b>21 135,1</b>	<b>21 283,6</b>	<b>22 442,3<sup>5</sup></b>	<b>22 575,7</b>	<b>22 641,0</b>	<b>22 708,0</b>	k. A.
Primärsaldo	350,0	1 767,6	2 245,0	642,6	571,1	-341,1	447,0	785,0	k. A.

<sup>1</sup> Zahlenangaben der Senatsverwaltung für Finanzen, Abweichungen hierzu und zu Einzelansichten ergeben sich durch Rundungsdifferenzen

<sup>2</sup> Auf der Ausgabe Seite sind für das Jahr 2014 keine Angaben möglich, da die Finanzplanung nicht die notwendigen Daten ausweist.

<sup>3</sup> Die im jährlichen Verlauf sehr hohen bzw. niedrigen Einnahmen in den Jahren 2007 bzw. 2009 resultieren aus der haushaltsmäßigen Abwicklung des inneren Darlehens aus der Rücklage Risikoabschirmung.

<sup>4</sup> einschließlich pauschaler Mehr- und Minderausgaben

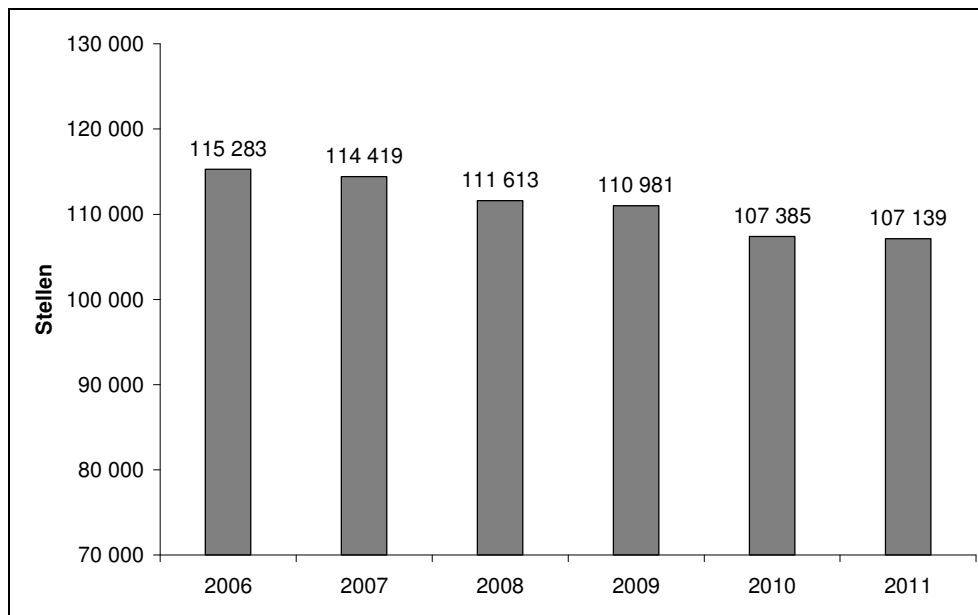
<sup>5</sup> Aufgrund des vorläufigen Datenbestandes stimmen die Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben noch nicht überein.

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss schloss das Haushaltsjahr 2010 insbesondere aufgrund der eingetretenen konjunkturellen Erholung und der damit verbesserten Einnahmesituation positiver ab als geplant. Die Steuereinnahmen lagen 1 104 Mio. € über den Planungen, die Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen fielen 139 Mio. € höher aus. Außerdem wurde das Ausgabevolumen auf 22,4 Mrd. € begrenzt, das sind 0,2 Mrd. € weniger als geplant. Ganz wesentlich sind die Ausgabeunterschreitungen darauf zurückzuführen, dass die Zinsbelastungen auf einem niedrigen Niveau blieben und die Mehrausgaben bei den bezirklichen Transferausgaben durch die etatisierten Steuerreserven ausgeglichen werden konnten. Insgesamt stiegen die Ausgaben gegenüber dem Vorjahr jedoch um rund 5 v. H.

- 24 Die **Personalausgaben** beliefen sich im Jahr 2010 auf 6 460 Mio. €. Der Anstieg um 178 Mio. € gegenüber dem Vorjahr ist überwiegend auf das Auslaufen des Anwendungstarifvertrages sowie der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung zurückzuführen.

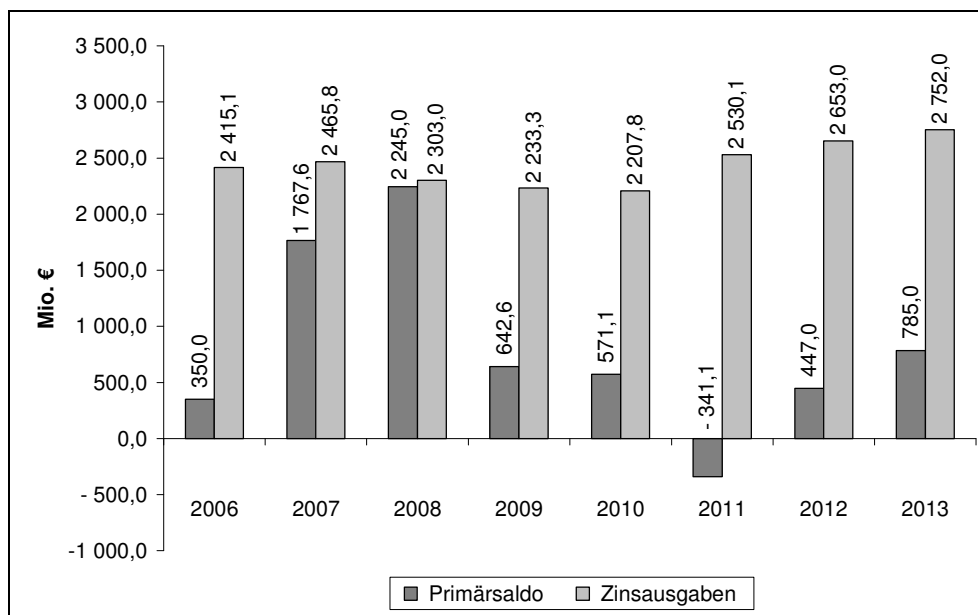
Die Gehälter, Vergütungen und Löhne für die aktiv Beschäftigten machen mit 75 v. H. den größten Teil der Personalausgaben aus. Vom Jahr 2006 an sanken sie bis zum Jahr 2009 zunächst um 165 Mio. €. Im Jahr 2010 ist jedoch ein Anstieg von 130 Mio. € zu verzeichnen. Insgesamt reduzierten sich die Ausgaben für Gehälter, Vergütungen und Löhne seit dem Jahr 2006 damit um 35 Mio. €. Dies entspricht 0,7 v. H., während die Personalausgaben insgesamt gegenüber dem Jahr 2006 um 1,8 v. H. anstiegen. Die Versorgungsbezüge stiegen im selben Zeitraum um 93 Mio. € (8,0 v. H.) auf 1 249 Mio. € und die Beihilfeleistungen um 59 Mio. € (21,4 v. H.) auf 335 Mio. €.

- 25 Der Stellenplan weist für das Jahr 2011 noch 107 139 Stellen (einschließlich 4 926 Stellen mit Wegfallvermerk) aus. Davon sind 85 791 Stellen in der Hauptverwaltung und 21 348 Stellen in den Bezirken. Gegenüber dem Jahr 2006 ist der Bestand damit um rund 8 100 Stellen verringert worden.

**Ansicht 6: Stellenentwicklung gemäß Stellenplänen (ohne Ausbildungspositionen)**

Für das Jahr 2011 sind gegenüber dem Jahr 2010 lediglich 246 Stellen weniger vorgesehen. Ein derart verlangsamter Stellenabbau lässt keine nennenswerten Konsolidierungsbeiträge erwarten.

- 26 Der Primärsaldo zeigt auf, inwieweit die Primäreinnahmen (laufende Einnahmen) zur Finanzierung der Primärausgaben (laufende Ausgaben) ausreichen. Er verdeutlicht, dass der Rückgang der Einnahmen bei gleichzeitigem Anstieg der Ausgaben in den Jahren 2009 und 2010 im Landeshaushalt nicht aufgefangen wurde. Ansicht 7 zeigt außerdem, dass die Überschüsse, die das Land bisher erwirtschaftete bzw. erwirtschaften will, bei Weitem nicht ausreichen, um die jährlichen Zinsausgaben zu finanzieren. Dabei sind Risiken aus einem eventuellen Zinsanstieg noch nicht berücksichtigt.

**Ansicht 7: Primärsaldo und Zinsausgaben**

- 27 Rund drei Viertel der **Einnahmen** des Landes werden durch Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen erzielt. Vor diesem Hintergrund ist der Senat mit seiner Langfristprojektion zu dem Ergebnis gekommen, dass die dem Land ohne Kreditaufnahmen zur Verfügung stehenden Einnahmen durchschnittlich pro Jahr um 0,8 v. H. ansteigen. Darin eingeschlossen ist bereits eine durchschnittliche jährliche Erhöhung der Steuereinnahmen um 2,3 v. H. Allerdings kann die kurzfristige Entwicklung der Steuern bzw. einzelner Steuerarten erheblichen Schwankungen unterworfen sein, wie die vergangenen Jahre gezeigt haben:

**Ansicht 8: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen für Berlin**

Jahr	Lohnsteuer	veranlagte Einkommensteuer	nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	Körperschaftsteuer	Gewerbesteuer	Umsatzsteuer	Einfuhrumsatzsteuer	Grundsteuer	Grund-erwerbsteuer
- Mio. € -									
2006	2 481,3	347,0	169,3	272,6	1 265,1	2 172,9	628,7	579,8	485,2
2007	2 509,1	515,6	221,3	212,7	1 172,8	2 599,0	721,9	720,6	660,0
2008	2 643,7	644,4	270,4	314,7	1 168,6	2 940,1	777,1	718,2	500,6
2009	2 587,1	553,6	99,4	28,2	961,7	3 210,0	635,4	735,8	304,5
2010	2 600,2	730,7	308,3	217,4	1 223,6	3 014,8	818,8	747,3	393,8

- 28 Durch die günstigere Entwicklung der Steuereinnahmen erfährt die Haushaltslage vom Jahr 2010 an wieder eine leichte Entlastung. Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2010 übersteigen die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen im Jahr 2010 die Steuerschätzung vom November 2010 um 152 Mio. € und die geplanten Ansätze um 1 242 Mio. €. Nach der Steuerschätzung werden

sie im Jahr 2011 um 687 Mio. € und im Jahr 2012 um 784 Mio. € höher sein als bisher geplant. Damit liegen sie aber noch deutlich unter den entsprechenden Einnahmen der Jahre 2008 und 2010.

Im Durchschnitt steigen die mit der Steuerschätzung prognostizierten jährlichen Einnahmen im Zeitraum 2009 bis 2012 um 2,8 v. H. Damit werden die Projektionen des Senats bestätigt. Ob und inwieweit sich diese Entwicklung fortsetzt, wird sich in den kommenden Jahren zeigen. Etwaige Abweichungen werden zu berücksichtigen sein, denn der Senat muss seine Planungsvorstellungen so ausrichten, dass zum einen der strukturelle Finanzierungssaldo nach den Erfordernissen des Konsolidierungshilfengesetzes abgebaut wird (vgl. T 17) und zum anderen spätestens vom Jahr 2020 an grundsätzlich keine Kreditaufnahmen mehr notwendig sind.

Der Rechnungshof erwartet, dass diese Mehreinnahmen wie angekündigt vollständig zur Minderung der Netto-Neuverschuldung eingesetzt werden.

- 29 Ausgehend von der in Ansicht 5 dargestellten Einnahmeentwicklung sowie unter Berücksichtigung des bisher ermittelten strukturellen Defizits 2010 (vgl. T 18) und der jährlich erforderlichen Abbauschritte kommt der Senat zu der Einschätzung, dass die **Ausgaben** - beginnend mit dem Jahr 2012 - bis zum Jahr 2020 um jährlich höchstens 0,3 v. H. steigen dürfen.

Diese Prämisse hält der Senat in der Finanzplanung 2009 bis 2014 ein. Allerdings hat er die wesentlichsten Ausgabenpositionen für die mögliche Ausgabenentwicklung bis zum Jahr 2013 zwar beziffert, die erforderlichen Einsparungen für die Jahre 2012 und 2013 in Höhe von 454 Mio. € bzw. 579 Mio. € aber nicht konkret untersetzt. Er hat lediglich eine Zusammenstellung quantifizierter Konsolidierungspotenziale in die Finanzplanung aufgenommen, und zugleich betont, dass die notwendigen konsolidierungspolitischen Entscheidungen dem nächsten Haushaltsgesetzgeber vorbehalten bleiben.

Für das Jahr 2014 hat der Senat nur die Gesamthöhe der möglichen bereinigten Ausgaben beziffert, ohne diesen Betrag - wie geboten - aus den prognostizierten Finanzplanpositionen herzuleiten. Der Rechnungshof hält eine derart grobe mittelfristige Planung für unzureichend, weil sie nicht ausweist, durch welche konkreten Maßnahmen die Einsparungen erbracht werden sollen. Bei den entsprechenden Festlegungen wäre auch zu berücksichtigen, dass - um den jährlichen Anstieg der Gesamtausgaben auf 0,3 v. H. zu begrenzen - bei den steuerbaren Ausgaben überproportionale Einschnitte nötig werden, wenn bei den nicht steuerbaren Ausgaben höhere Steigerungsraten mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.

## 7. Zusammenfassung

30 Der Rechnungshof erwartet im Kontext mit der neuen Schuldenregel im Grundgesetz zur dauerhaften Entlastung des Landeshaushalts eine frühzeitige und zügige Umsetzung der erforderlichen Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen. Das betrifft insbesondere

- die Erarbeitung und Verabschiedung sowohl der erforderlichen Handlungskonzepte als auch eines konkreten Tilgungsplans für konjunkturrell bedingte Kreditaufnahmen bereits mit der nächsten Haushaltsplanaufstellung (vgl. T 16) und
- den vollständigen Einsatz der zu erwartenden Mehreinnahmen aus Steuern und Länderfinanzausgleich zur Minderung der Netto-Neuverschuldung (vgl. T 28).

Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass

- die neue Schuldenregel zügig in die Landesverfassung und die Landeshaushaltsordnung aufgenommen wird (vgl. T 15) und
- die Verfassungsbestimmungen der neuen Schuldenregel durch ihre rechtliche und tatsächliche Umsetzung weder umgangen noch ausgehöhlt werden, damit dadurch keine Belastungen für den öffentlichen Gesamthaushalt entstehen (vgl. T 16).

### III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2009

#### 1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2009

*Die vom Senat vorgelegte Haushalts- und Vermögensrechnung ist im Wesentlichen nachvollziehbar, aber wiederum nicht fehlerfrei. In der Vermögensrechnung ist ein inneres Darlehen von 0,7 Mrd. € nicht nachgewiesen.*

#### Haushaltsplan

31 Der Haushaltsplan 2009 ist durch das HG 08/09 vom 18. Dezember 2007, geändert durch das NHG 09 vom 26. März 2009 und durch das 2. NHG 09 vom 3. Juli 2009 in Einnahmen und Ausgaben auf 21 345 261 900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 5 866 821 200 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 15 524 860 900 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 5 821 802 200 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 5 820 401 000 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 45 019 000 € 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. §§ 26a Abs. 1 und 30 LHO). Sie werden von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst.

#### Rechnungslegung (Termin und Umfang)

32 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 2009 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 14. September 2010 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 16. September 2010 vor (Drs 16/3467). Damit ist der Senat dieser verfassungsmäßigen Vorgabe nachgekommen.



Bis zum 30. September 2010 lagen die Begründungen für die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen der Bezirke (§ 85 Nr. 1 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO), die Jahresabschlüsse von drei Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.10 und 8.4.12 § 80 LHO) und von drei Kita-Eigenbetrieben von Berlin (Nr. 8.4.8 AV § 80 LHO) nicht vor. Die Unterlagen wurden bis auf den Jahresabschluss des Krematoriums Berlin nachgereicht. Der Rechnungshof erwartet insoweit die Nachlieferung und künftig die Beachtung der Fristen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen ist ihrer Pflicht gemäß § 85 Nr. 2 LHO, der Haushaltsrechnung eine „Übersicht über die Einnahmen, Ausgaben und den Bestand des Sondervermögens Versorgungsrücklage des Landes Berlin“ beizufügen, unzureichend nachgekommen. Diese enthält nur unvollständige Angaben zu den Einnahmen und Ausgaben. Der dort ausgewiesene Bestand zum Jahresende in Höhe von 311 954 679,91 € berücksichtigt nicht die Wertzuwächse und Erträge aus den angelegten sonstigen Mitteln. In der dem Rechnungshof vorliegenden „Jahresrechnung zur Versorgungsrücklage“ ist er demgegenüber mit 331 271 539,12 € angegeben. Diese weist zudem Einnahmen und Ausgaben für das Haushaltsjahr 2009 von jeweils insgesamt 53 402 839,53 € aus.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Übersicht über das Sondervermögen Versorgungsrücklage des Landes Berlin künftig alle Einnahmen, Ausgaben und den gesamten Bestand zum Jahresabschluss ausweist.

- 33 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.

## **Haushaltsrechnung**

- 34 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 Jahresschluss 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 Kassensbücher, sondern aus den Abschlusszahlen der Mittelbewirtschaftung erstellt. Um die Datenbestände der Kassenwirtschaft zu berücksichtigen, nimmt sie zum Jahresabschluss einen Abgleich der Module vor. Hierbei aufgedeckte Differenzen werden bereinigt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mit Schreiben vom 8. Juli 2010 mitgeteilt, dass in der gemäß Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO der Haushaltsrechnung 2009 beizufügenden Anlage (Nachweisung der Kassenreste) die Kassenreste in falscher Höhe ausgewiesen sind. Nach ihrer Feststellung beruhen die Abweichungen auf falschen Summen bei den Anordnungssollbeträgen. In der Nachweisung sind danach das Anordnungssoll und die Kassenreste jeweils insgesamt um 693,00 € zu hoch ausgewiesen.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass die Nachweisung der Kassenreste nicht alle Titel ausweist, bei denen Kassenreste gebildet wurden. Es handelt sich ausschließlich um gebildete Kassenreste für nicht eingegangene Einnahmen auf Ausgabetiteln ohne weitere Buchungen. Bei Auswertungen aus der Mittelbewirtschaftung werden derartige Titel nicht erfasst. Die Senatsverwaltung für Finanzen konnte nicht ausschließen, dass neben den beiden vom Rechnungshof festgestellten fehlenden Beträgen von insgesamt 4 368,56 € noch weitere in der Nachweisung der Kassenreste nicht erfasst sind. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen dies aufklärt und künftig für eine vollständige Nachweisung der Kassenreste Sorge trägt.

Die **Nachweisung der Kassenreste** weist nach den vorgenannten Sachverhalten beim Anordnungssoll und bei den Kassenresten per Saldo einen insgesamt um 3 675,56 € zu geringen Betrag aus.

- 35 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2009 folgendes Gesamtergebnis aus:

**Ansicht 9: Gesamtergebnis**

	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	21 283 647 747,46	21 283 647 747,46
verbliebene Haushaltsreste	0,00	246 677 422,16
<b>Rechnungssoll</b>	<b>21 283 647 747,46</b>	<b>21 530 325 169,62</b>
Ansatz	21 345 261 900,00	21 345 261 900,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	176 038 506,58
Abschlussresultate der Vorjahre	+149 603 221,80	+149 603 221,80
<b>Gesamtssoll</b>	<b>21 494 865 121,80</b>	<b>21 670 903 628,38</b>
Differenz ungünstiger	211 217 374,34	
Differenz günstiger		140 578 458,76
<b>Fehlbetrag nach der Rechnung</b>	<b>70 638 915,58</b>	

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 200 000,00 € wurde in der Haushaltsrechnung von der Senatsverwaltung

für Finanzen mit einer zugelassenen zusätzlichen Restebildung für eine im Haushaltsjahr 2005 versäumte Restebildung aus zweckgebundenen Einnahmen im Kapitel 1250 (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung - Hochbau -) erläutert (vgl. Erläuterung im Druckstück S. 225 und 226).

- 36 Das kassenmäßige Jahresergebnis als Teil des kassenmäßigen Abschlusses nach § 82 LHO ist ausgeglichen, weil sowohl die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben jeweils 21 283 647 747,46 € betragen.

Dieser Ausgleich wurde am 24. Februar 2010 durch Umbuchung von insgesamt 59 548 123,97 € der im Haushaltsjahr 2009 aufgenommenen Darlehen in das Haushaltsjahr 2010 erzielt (vgl. T 55).

Das **kassenmäßige Gesamtergebnis** ist in der Haushaltsrechnung in gleicher Höhe wie das kassenmäßige Jahresergebnis ausgewiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bei der Zeile „haushaltsmäßig noch nicht abgewickelte kassenmäßige Jahresergebnisse“ einen Betrag von 0,00 € ausgewiesen, obwohl ihr bekannt ist, dass nicht alle kassenmäßigen Fehlbeträge aus Vorjahren haushaltsmäßig ausgeglichen wurden. In der Stellungnahme des Senats zum Vorjahresbericht des Rechnungshofs wurde ausführlich dargestellt, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass entstandene Fehlbeträge künftig ausgeglichen werden (vgl. Drs 16/3441). Nach diesen Ausführungen wird den Bezirken, die nicht in der Lage sind, innerhalb eines Jahres ihren Fehlbetrag auszugleichen, gestattet, diesen über einen längeren Zeitraum zu strecken. Schwerpunkt bilden dabei die aufzustellenden Konsolidierungskonzepte der Bezirke. Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass den Konsolidierungsbezirken für die Jahre 2010 und 2011 mit Beschluss des Abgeordnetenhauses vom 11. Juni 2009 erlaubt wurde, die ursprüngliche Schuldentilgung auszusetzen (vgl. Plenarprotokoll 16/49). Der Senat hat damit den Vorwurf des Rechnungshofs, dass der **Ausgleich der Jahresergebnisse (Fehlbeträge)** durch entsprechende Buchungen auf den dafür vorgesehenen Titeln nach **§ 25 Abs. 3 LHO** zwar formal im übernächsten Haushaltsjahr erfolgt, jedoch tatsächlich nicht erzielt wird, bestätigt.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen künftig in der Haushaltsrechnung bei der Darstellung des **kassenmäßigen Gesamtergebnisses** die nach **§ 82 Nr. 1 Buchstabe d LHO** einzustellenden Beträge ausweist und in die Berechnung einbezieht. Er fordert die Senatsverwaltung für Finanzen auf, das korrekte kassenmäßige Gesamtergebnis - unter Einbeziehung aller noch nicht haushaltsmäßig abgewickelten kassenmäßigen Jahresergebnisse aus Vorjahren - für das Haushaltsjahr 2009 mitzuteilen.

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

**Ansicht 10: Ist-Einnahmen (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2008	+177,3	+0,8	+221,0	+1,5	-43,6	-0,7
2009	+148,5	+0,7	-58,6	-0,4	+207,1	+3,4

**Ansicht 11: Ist-Ausgaben (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
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
2008	+177,3	+0,8	+132,1	+0,9	+45,3	+0,7
2009	+148,5	+0,7	+15,8	+0,1	+132,7	+2,2

38 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit -1 438 277 748,56 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2006 wie folgt:

**Ansicht 12: Finanzierungssaldo**

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. €
2006	-1 805,1
2007	+85,2
2008	+981,0
2009	-1 438,3

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

Die **Fehlbeträge des Haushaltsjahres 2007 der Bezirke Mitte, Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg** wurden durch entsprechende Buchungen bei den dafür vorgesehenen Titeln in die Berechnung einbezogen. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass diese tatsächlich nicht alle ausgeglichen wurden. Bis auf Lichtenberg haben die o. g. Bezirke die zum

Ausgleich benötigten Beträge ganz oder teilweise als pauschale Minderausgaben veranschlagt. Nach den Erläuterungen zum Ansatz des Bezirks Marzahn-Hellersdorf beinhaltet dieser u. a. den zu erbringenden Konsolidierungsbetrag, sodass demnach die Erwirtschaftung des gesamten Fehlbetrages aus dem Haushaltsjahr 2007 im Rahmen der Haushaltswirtschaft 2009 nicht erwartet wurde. Der Bezirk Mitte hat die pauschale Minderausgabe mit der Begründung „Ausgleich des Gesamthaushalts“ veranschlagt. Im Haushaltsjahr 2009 hat er zwar einen geringeren Fehlbetrag als im Jahr 2007 erwirtschaftet, jedoch keinen Ausgleich erreicht und daher auch einen Teilbetrag der pauschalen Minderausgabe als nicht erwirtschaftet gebucht. Nur der Bezirk Lichtenberg konnte den planmäßigen Defizitabbau realisieren, da das Haushaltsjahr 2009 mit einem Überschuss abgeschlossen hat.

Der Rechnungshof hat die Umgehung der Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr (vgl. § 25 Abs. 3 LHO) bereits in den letzten Jahresberichten (vgl. Jahresbericht 2008 T 44, Jahresbericht 2009 T 43 und Vorjahresbericht T 44) bemängelt. Bezüglich der Stellungnahme des Senats dazu wird auf die Ausführungen in T 36 verwiesen. In der Haushaltsrechnung ist kein Hinweis auf die nicht erwirtschafteten Beträge enthalten.

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

Bei den Entnahmen aus Rücklagen ist ein negativer Betrag (-1 312 863 633,63 €) ausgewiesen. Dieser ist, wie in der Fußnote erläutert, insbesondere auf Buchungen zur **Tilgung des** im Jahr 2007 aufgenommenen **inneren Darlehens** aus der Rücklage Risikoabschirmung zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Tilgungen im Haushalt nicht bei einem Ausgabetitel, sondern als Ausgabe bei dem Einnahmetitel 35931 - Inanspruchnahme von Rücklagen (innere Darlehen) - gebucht. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen betragen ohne Berücksichtigung der Tilgung 39 349 460,29 €.

Zu dem Vorwurf im Vorjahresbericht des Rechnungshofs, dass durch das gewählte Buchungsverfahren der Grundsatz der Haushaltsklarheit und -wahrheit verletzt wird, hat der Senat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass die Buchungen des inneren Darlehens analog dem Kreditmarktmittel-Netto-Prinzip auf einem Einnahmetitel erfolgt. Zum anderen wurde die Einhaltung der Haushaltsklarheit und -wahrheit in der Stellungnahme mit der in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Erläuterung und der damit verbundenen Möglichkeit die „echten Entnahmen aus Rücklagen“ zu errechnen, begründet (vgl. Drs 16/3441). Der Rechnungshof kann sich dem nicht anschließen, weil über den gewählten Titel Entnahmen aus Rücklagen zu buchen und nicht Tilgungen von Darlehen abzuwickeln sind. Die Notwendigkeit der Erläuterung des Betrages untermauert die Auffassung des Rechnungshofs, dass das gewählte Buchungsverfahren für die Besonderheit inneres Darlehen nicht der Haushaltsklarheit und -wahrheit entspricht und somit die Entnahmen aus Rücklagen dadurch verfälscht ausgewiesen werden.

- 39 Das rechnungsmäßige Jahresergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO (Fehlbetrag) beträgt 70 638 915,58 €.

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO (Fehlbetrag) beträgt wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen 246 677 422,16 € (vgl. Druckstück S. 225).

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis hat sich seit dem Jahr 2006 wie folgt verändert:

### Ansicht 13: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. € -		
2006	+526,5 <sup>1</sup>	+593,3 <sup>3</sup>	-66,8 <sup>3</sup>
2007	+73,2 <sup>2</sup>	+31,7	+41,5
2008	-15,4	+32,0	-47,5
2009	-70,6	-96,1	+25,4

<sup>1</sup> Das für das Haushaltsjahr 2006 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 122 408,53 € zu hoch (vgl. Jahresbericht 2008 T 40).

<sup>2</sup> Das für das Haushaltsjahr 2007 ausgewiesene rechnungsmäßige Jahresergebnis ist um 26 894 545,09 € zu hoch (vgl. Jahresbericht 2009 T 40).

<sup>3</sup> unter Berücksichtigung von Zuständigkeitsverlagerungen

- 40 Die in der Nachweisung der nicht abgewickelten **Verwahrungen und Vorschüsse** ausgewiesenen Summen stimmen mit den Beständen, die in die entsprechenden Bücher der Kassenwirtschaft des nächsten Haushaltsjahres übertragen wurden, überein.

- 41 Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Diese sind in den Rechnungsnachweisungen abgebildet. Ein Teil dieser Abweichungen - nämlich die höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan (Nr. 5.3 AV § 80 LHO) - wird darüber hinaus in gesonderten Nachweisungen, die Anlagen zur Haushaltsrechnung sind, dargestellt.

Bei den Bezirken Mitte, Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg ist für die **höheren und neuen Ausgaben** gegenüber dem Haushaltsplan in den Rechnungsnachweisungen insgesamt ein um 21 876 000 € höherer Betrag als in den gesonderten Nachweisungen ausgewiesen. Die Abweichungen beruhen auf der Einbeziehung von **Einnahmetiteln** mit Buchungen aufgrund der Ergänzungspläne.

- 42 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 i. V. m. Nrn. 8.4.5 und 8.4.6 AV § 80 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 14. September 2010 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung (Drs 16/3470) und am 26. Oktober 2010 eine entsprechende für die Bezirke (Drs 16/3582) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung am 13. Januar 2011 und die der Bezirke am 9. Dezember 2010 genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2009 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 545 458 790,78 €.

Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2009 insgesamt 123 651 660,31 €.

- 43 Für das Haushaltsjahr 2009 sind insgesamt 324 509 400 € **pauschale Minderausgaben** (1,52 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	275 901 000 € und die
Bezirke	48 608 400 €.

Hiervon haben nur die Bezirke Mitte und Marzahn-Hellersdorf insgesamt 15 625 000 € als nicht zugelassene Mehrausgabe ausgewiesen.

- 44 Darüber hinaus sind für die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung bei den drei Buchungsstellen 1010/67201 (599 873,50 €), 1010/68507 (10 260 385,73 €) und 1020/67181 (3 629 195,24 €) insgesamt 14 489 454,47 € als **nicht zugelassene Mehrausgabe** ausgewiesen. Die Fachverwaltung hat für im Laufe des Jahres 2009 entstandene Mehrbedarfe nicht fristgerecht formal erforderliche Anträge auf Zulassung überplanmäßiger Ausgaben nach § 37 Abs. 1 LHO bei der Senatsverwaltung für Finanzen gestellt. Den nach Eintritt der Überplanmäßigkeit gestellten Anträgen konnte die Senatsverwaltung für Finanzen nicht zustimmen, auch wenn die Ausgaben aufgrund gesetzlicher Vorschriften zu leisten waren. Sie hat ferner festgestellt, dass die Fachverwaltung im Laufe des Jahres 2009 im ProFiskal-System entgegen den Vorschriften die Mittelkontrolle ausgeschaltet hat, um Ausgaben über den Ansatz hinaus leisten zu können. Daher hat die Senatsverwaltung für Finanzen folgerichtig die Buchungen als nicht zugelassene Mehrausgabe vorgenommen und mit Hinweis auf das Abschlussrundsreiben 2009 im Haushaltsjahr 2010 Verfügungsbeschränkungen in Höhe der angefallenen Zinsen verhängt. Die Beträge für die nicht zugelassenen Mehrausgaben sind in die Beschlussvorlage an das Abgeordnetenhaus über die nachträgliche Genehmigung der Haushaltsüberschreitungen im Haushaltsjahr 2009 eingeflossen (vgl. T 42). In

der Vorlage wird darauf hingewiesen, dass es sich um überplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen handelt.

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

**Ansicht 14: Ausgabehaushaltsreste**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2006	206,7 <sup>1</sup>	1,0	192,6 <sup>1</sup>	1,3	14,1	0,3
2007	160,4	0,8	146,4	1,0	14,0	0,3
2008	175,8	0,8	161,8	1,1	14,1	0,2
2009	246,7	1,2	231,1	1,5	15,6	0,3

<sup>1</sup> aufgrund zusätzlich gebildeter Reste um 90,47 € zu hoch (vgl. Jahresbericht 2008 T 40 Abs. 3)

Auf die Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde verzichtet.

**Vermögensrechnung**

- 46 Die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2009 wurde erneut nicht mit dem ProFiskal-Modul Haushaltsrechnung erstellt, sondern mit dem Programm Business Objects auf Basis der Daten aus der Mittelbewirtschaftung.

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

**Ansicht 15: Vermögensübersicht**

Vermögensteil	€
Sachanlagevermögen	191 772 507,04
Verwaltungsvermögen	270 902 613,23
Finanzanlagevermögen	10 699 872 986,56
Umlaufvermögen	811 106 797,76
Rücklagevermögen	862 652 928,09
Finanzvermögen	4 162,00
Stiftungsvermögen	12 299 789,97
<b>Vermögen</b>	<b>12 848 611 784,65</b>
Schulden	59 827 092 843,11



- 47 Im Haushaltsjahr 2009 wurde in der Vermögensrechnung erstmalig das **Sachanlagevermögen** nachgewiesen. Die Daten hierfür stammen aus der Anlagenbuchhaltung. Der Rechnungshof hat aufgrund von stichprobenweisen Abfragen aus der Anlagenbuchhaltung festgestellt, dass bei mehreren Einzelplänen der Hauptverwaltung keine Übereinstimmung mit dem Vermögensnachweis besteht. Daher können Angaben zur Höhe des Sachanlagevermögens nicht als belastbar angesehen werden.

Die Bezirke Friedrichshain-Kreuzberg und Charlottenburg-Wilmersdorf haben im Rahmen der vom Haushaltsjahr 2007 an eingeleiteten Neustrukturierung der Vermögensrechnung ihr **Stiftungsvermögen** vollständig in das **Finanzanlage- bzw. Umlaufvermögen** umgebucht. Sie weisen daher im Gegensatz zu anderen Bezirken keine Bestände im Vermögensteil Stiftungsvermögen aus.

Nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen sollte nach der Neugestaltung der Vermögensrechnung das **Verwaltungsvermögen** künftig nur noch mit dem beweglichen Vermögen ausgewiesen sein. Die Vermögensteile Betriebsvermögen und Finanzvermögen sollten vollständig in das Finanzanlage- und Umlaufvermögen umgebucht werden. In der Vermögensrechnung ist bei den Teilen Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen noch Kapitalvermögen von 158 995,14 € bzw. 4 162,00 € nachgewiesen. Die Prüfungen des Rechnungshofs ergaben, dass in einem Fall die Umbuchung zur zutreffenden Vermögenskennzahl und in den anderen Fällen Abgangsbuchungen versäumt wurden. Wegen dieser Versäumnisse ist das Vermögen um 152 536,01 € zu hoch ausgewiesen. Korrekturbuchungen wurden für das Haushaltsjahr 2010 vorgenommen.

Nach Nrn. 4.1.2.1 bis 4.1.2.3 AV § 73 LHO i. V. m. Nr. 9.8 AV § 73 LHO ist als Betriebsvermögen das Eigenkapital (Stammkapital und Rücklagen) der Krankenhausbetriebe, der Betriebe, die nach § 26 Abs. 1 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen, sowie der Eigenbetriebe zu erfassen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass nur das Eigenkapital des Eigenbetriebes Kindergärten NordOst im Vermögensteil Finanzanlagevermögen nachgewiesen ist. Für die übrigen Betriebe ist das in der Bilanz ausgewiesene Eigenkapital in der Vermögensrechnung nicht erfasst.

Im Abschlussbericht zur Vermögensrechnung 2009 ist unter „Vermögen und Schulden“ (S. 27) in der oberen Tabelle für das Vermögen der Saldo aus Zugang und Abgang aufgrund eines Formelfehlers mit insgesamt -1 776,4 Mio. € statt mit -1 584,6 Mio. € angegeben.

- 48 Das **Vermögen** ist unter Berücksichtigung des neu erfassten Sachanlagevermögens gegenüber dem Vorjahr um 1 584 679 128,27 € geschrumpft. Der Rückgang des Vermögens beruht überwiegend auf der Minderung des Rücklagevermögens (Risikoabschirmung). Die **Schulden** sind um 2 818 046 519,13 € gewachsen.

- 49 Das in der Vermögensrechnung ausgewiesene **Rücklagevermögen** von 862 652 928,09 € entspricht nicht dem Ergebnis der manuell aufgestellten „Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens“ (vgl. § 85 Nr. 2 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zur Aufstellung dieser Übersicht die abgegebenen Meldungen der Verwaltungen zum Rücklagevermögen wie in den Vorjahren 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 137 483 604,51 € aus. Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen geringeren Geldbestand von 725 169 323,58 €. 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 724 980 141,62 € gegenüber der Vermögensrechnung aus. Diese erhebliche Differenz basiert in Höhe von 719 402 138,82 € weiterhin darauf, dass der Jahresendbestand der Rücklage Risikoabschirmung in voller Höhe im Vermögen Berücksichtigung fand, obwohl der gesamte Rücklagenbetrag als inneres Darlehen in Anspruch genommen wurde. Bei der Erstellung der Übersicht ist die Inanspruchnahme hingegen berücksichtigt worden und daher nur der Saldo zwischen Risikoabschirmung und innerem Darlehen - mit 0,00 € - ausgewiesen. Die Abweichung beim Einzelplan 10 (2 070 011,70 €) beruht hauptsächlich auf der Entnahme aus dem Sachbuch für den Geldbestand in den Haushalt. Daher blieb unberücksichtigt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen für einen Teilbetrag von 2 065 183,29 € wegen unzulässiger Rücklagenbildung die Rückbuchung veranlasst hat. Beim Einzelplan 09 resultiert die Abweichung (3 507 991,10 €) überwiegend aus manuellen Überträgen aus dem Sachbuch für den Geldbestand in das entsprechende Sachbuch des Haushaltsjahres 2010, die vom maschinellen Übertrag nicht erfasst werden.

Die Differenz bei den Bezirksverwaltungen von insgesamt 189 181,96 € ist neben einer versehentlich doppelten vermögensseitigen Erfassung einer Zuführung an Rücklagen beim Bezirk Neukölln erneut auf die aus Vorjahren bestehende Abweichung bei dem Bezirk Steglitz-Zehlendorf und Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Der als Jahresendbestand 2009 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt 71 615 713,38 €. Er entspricht dem in der vorgenannten Übersicht ausgewiesenen Betrag unter Berücksichtigung der dortigen Erläuterung dazu und den vom Rechnungshof beim Einzelplan 09 festgestellten manuellen Bestandsüberträgen in das nächste Haushaltsjahr. Der Geldbestand der Rücklagen ist demnach um 721 521 004,65 € geringer als im Vermögensnachweis (Vermögensgruppe 3031) gebucht. Bei den Bezirken beträgt der ermittelte Geldbestand wie in der Übersicht dargestellt 69 327 028,10 €. Er ist um insgesamt 189 181,96 € geringer als das im Vermögensnachweis

erfasste Rücklagevermögen. Die Abweichungen beruhen jeweils auf dem zuvor genannten unterschiedlichen Nachweis im Vermögen und im Geldbestand.

- 50 Überschreitungen der im HG 08/09 festgelegten Ermächtigungen für **Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen** sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat nach § 71 Abs. 1 Satz 2 LHO die Buchführung auch für solche eingegangenen Verpflichtungen bzw. Gewährleistungen angeordnet, die aufgrund gesetzlicher Einstandspflichten bestehen, die ohne eine gesetzliche Ermächtigung übernommen wurden oder die Annex einer Rechtsbeziehung sind (vgl. Jahresbericht 2007 T 263 bis 268 sowie dazu ergangener Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 11. September 2008, Plenarprotokoll 16/34). Die Organisationseinheiten haben hierüber der Senatsverwaltung für Finanzen berichtet.

- 51 Die Nachweisung über den **flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2009 weist für das im Treuhandvermögen des Liegenschaftsfonds befindliche Grundvermögen aufgrund eines Rechenfehlers eine um 54 553 m<sup>2</sup> zu geringe Erholungs- und somit auch Gesamtfläche aus. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen entsprechende Korrekturen bei den Jahresbeträgen für 2009 im künftigen Abschlussbericht vornimmt.

Die Angaben zu der für Betriebe nach § 26 Abs. 1 LHO und Sondervermögen nach § 26 Abs. 2 LHO ausgewiesenen Gesamtfläche sind nicht belastbar, da von drei Kita-Eigenbetrieben die Flächenangaben fehlen.

## Ergebnis

- 52 Der Rechnungshof kann die Haushalts- und Vermögensrechnung im Wesentlichen nachvollziehen. Die Einnahmen und Ausgaben waren, soweit der Rechnungshof geprüft hat, ordnungsgemäß belegt.

### Der Rechnungshof erwartet, dass

- **künftig alle Unterlagen fristgerecht und vollständig vorgelegt werden,**
- **die nicht haushaltsmäßig abgewickelten Fehlbeträge gemäß § 82 Nr. 1 Buchstabe d LHO beim kassenmäßigen Gesamtergebnis nachgewiesen werden (T 36) und**
- **eine richtige und vollständige Vermögensrechnung vorgelegt wird (T 47).**

## 2. Kreditaufnahme

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

53 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 2009 war zunächst das HG 08/09, vom 8. April 2009 an das NHG 09 und vom 15. Juli 2009 an das 2. NHG 09 zugrunde zu legen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte in den genannten Zeiträumen unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten, die sich aus folgenden Ermächtigungen ergaben:

- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1 HG 08/09, § 2 NHG 09, § 2 2. NHG 09),
- Kreditaufnahme für Tilgungen (§ 2 Abs. 3 HG 08/09),
- andere Darlehensaufnahmen, insbesondere aus Mitteln des Bundes, zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 4 HG 08/09),
- Kreditaufnahme als inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung (§ 2 Abs. 2 HG 08/09),
- Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten (§ 2 Abs. 5 HG 08/09).

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2009 für 2010 aufzunehmen (§ 2 Abs. 6 HG 08/09).

54 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 08/09 bzw. im NHG sowie im 2. NHG festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2009 beachtet und deren Inanspruchnahme ohne Differenzierung der jeweiligen Geltungszeiträume in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2009 (Drs 16/3467) dargestellt:

### Ansicht 16: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (ohne Kassenverstärkungskredite)

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung 2008	433 537 556,38 <sup>1</sup>	0,00
Kredite am Kreditmarkt	1 609 353 000,00	1 420 852 537,37
inneres Darlehen	s. § 2 Abs. 2 HG 08/09 <sup>2</sup>	
Anrechnung Zinsersparnis <sup>3</sup> im Kapitel 1295		1 502 613,49
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan	8 043 479 337,87	8 043 479 337,87
Kredite für vorzeitige Tilgungen		1 595 224,95
Kredite für Tilgungen kurzfristiger Kredite		300 000 000,00
Kredite zur Tilgung des inneren Darlehens		1 352 213 093,92
Bundesdarlehen u. a.	5 000 000,00	0,00
Vorgriffsermächtigung für 2010	426 905 238,00	0,00

<sup>1</sup> vgl. Vorjahresbericht T 58

<sup>2</sup> Inanspruchnahme der Rücklage Risikoabschirmung als inneres Darlehen, solange die Rücklage für ihren Zweck nicht benötigt wird

<sup>3</sup> Nach dem Deckungsvermerk im Kapitel 1295 sind die Minderausgaben gegenüber den geplanten Zinsausgaben bei Titel 56101 zur Absenkung der Netto-Neuverschuldung einzusetzen.

Für das innere Darlehen wurden im Jahr 2007 aus der Rücklage Risikoabschirmung Mittel entnommen. Die Ermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 HG 08/09 zur Kreditaufnahme für die Tilgung des inneren Darlehens wurde in Höhe von 1 352 213 093,92 € in Anspruch genommen.

Nach der Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen verbleibt unter Anrechnung der Zinsersparnis im Kapitel 1295 eine Restermächtigung 2009 in Höhe von 186 997 849,14 €.

- 55 Die Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen weicht in einem Fall von den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs ab. Ein im Oktober 2009 valutierender Kredit ist vollständig und ein im November 2009 valutierender Kredit ist teilweise in das Ist des Jahres 2010 gebucht worden. Der Rechnungshof bekräftigt seine in den Jahresberichten 2007 (T 63) und 2008 (T 59) vertretene Auffassung, wonach derartige Fälle als Inanspruchnahme der Vorgriffsermächtigung des jeweils nächsten Jahres auszuweisen sind. Die Vorgriffsermächtigung für 2010 ist in Höhe von 59 548 123,97 € in Anspruch genommen worden (vgl. T 36 Abs. 2).

- 56 Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB bestimmt, dass die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten dürfen. Diese Regelung gilt bis zu einer Umsetzung der neuen Schuldenregel in Artikel 109 GG in Landesrecht, längstens bis zum Jahr 2019. Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2011 sind in Berlin zusätzlich für die Bemessung der Netto-Neuverschuldung die Vorgaben des Konsolidierungshilfengesetzes einzuhalten, wenn Berlin zum Empfängerkreis von Konsolidierungshilfe gehören wird (vgl. T 17).

Dem allgemeinen Verständnis der **verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze** entsprechend sind bei der Festlegung der zulässigen Netto-Neuverschuldung nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen. Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2009 in der Fassung des 2. NHG 09 war eine Netto-Neuverschuldung von 1 558,1 Mio. € eingeplant. Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2009 (Drs 16/3467) betrug sie tatsächlich:

Einnahmen aus		
Krediten am Kreditmarkt		11 118 140 194,11 €
Krediten vom Bund		0,00 €
Inanspruchnahme des inneren Darlehens		0,00 €
abzüglich Tilgungen		
am Kreditmarkt	-	8 345 074 562,82 €
im öffentlichen Bereich	-	40 682 981,45 €
bei der Rücklage Risikoabschirmung	-	1 352 213 093,92 €
<b>Netto-Neuverschuldung insgesamt</b>		<b><u>1 380 169 555,92 €</u></b>

Der nach dem 2. NHG 09 eingeplanten Netto-Neuverschuldung von 1 558,1 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1 255,2 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Netto-Neuverschuldung betrug 1 380,2 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 1 104,0 Mio. €. Damit ist die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Soll wie im Ist überschritten.

- 57 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 (§ 2 Abs. 7 HG 08/09). 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 zulässige Höchstbetrag zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen lag bei 20 v. H. des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltsjahres und damit für das Jahr 2009 bei 11,4 Mrd. €. Er ist mit 11,0 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.

Der Derivateinsatz ist bereits im Jahr 2008 deutlich intensiviert worden. Eine weitere erhebliche Ausweitung ermöglicht das HG 10/11, welches den Höchstbetrag auf 50 v. H. des Gesamtschuldenstandes anhebt.

Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ferner verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 HG 08/09). Im Jahr 2009 hat die Verwaltung keine neuen Währungsswaps abgeschlossen.

58 Der **Einsatz derivativer Finanzinstrumente** ist u. a. an die Konnexität gebunden. In Berlin erläutern die Dienstanweisung zur Ausführung des § 2 HG in der jeweils geltenden Fassung (Einsatz von derivativen Finanzinstrumenten) sowie die Internen Richtlinien für den Einsatz derivativer Finanzinstrumente im Kreditmanagement der Senatsverwaltung für Finanzen, dass jedem Derivat ein oder mehrere Grundgeschäfte zugrunde zu liegen haben bzw. dass Zinsderivate und Wechselkurssicherungsgeschäfte nur im Zusammenhang mit einem Grundgeschäft abgeschlossen werden dürfen. **Konnexität** bedeutet aus Sicht des Rechnungshofs insbesondere, dass

- jedem Derivat zu jedem Zeitpunkt seiner vertraglichen Existenz ein real existierendes Grundgeschäft zugrunde zu liegen hat,
- das Grundgeschäft zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zu benennen ist,
- ein nachträglicher Austausch des noch laufenden Grundgeschäfts nicht möglich ist,
- erkennbar bleibt, welches Merkmal des Grundgeschäfts durch das Derivat optimiert werden sollte. Hierfür sollten möglichst weitgehende Übereinstimmungen bestehen zwischen Grundgeschäft und den aus dem Derivat resultierenden Zahlungsverpflichtungen der Bank. Zu den Merkmalen zählen Zinsart, Zinssatz, Zinstermin, Modalitäten der Zinswertermittlung, ggf. Kündigungs- und Wandlungsrechte und sonstige relevante Nebenbedingungen.

59 In den vergangenen Jahren sind Derivate abgeschlossen worden, deren Bedingungen deutlich von denen der Grundgeschäfte abweichen oder für die die zugrunde liegenden Grundgeschäfte nachträglich ein- oder mehrfach ausgetauscht wurden, wie die nachfolgenden Beispiele verdeutlichen:

Im Jahr 2008 ist ein Währungsswap vereinbart worden, der ein beiderseitiges Recht zur vorzeitigen Erfüllung des Vertrages durch Ausgleichszahlung enthält, das zugrunde liegende Fremdwährungsdarlehensgeschäft hingegen nicht. Im nicht auszuschließenden Fall der Kündigung des Swaps

müsste, um dem Haushaltsgesetz (§ 2 Abs. 1 Satz 2 HG 08/09) zu genügen, ein neues Sicherungsgeschäft für das Fremdwährungsdarlehen gefunden werden.

In den Jahren 2007 und 2008 wurden die Grundgeschäfte einiger Derivate gewechselt, obwohl sie nicht abgelaufen oder weil ihre Nennwerte überschritten waren. Sie wurden in einigen Fällen durch Derivate ersetzt. Aus den Derivaten, denen nun Derivate als Grundgeschäft zugrunde liegen, sind somit Hedges geworden. Im Zuge dieser Umstellungen stimmen die Zinstermine von Grundgeschäft und Derivat nicht mehr überein oder es weichen die Zinsarten voneinander ab (Dreimonats-Euribor und Sechsmonats-Euribor).

In einigen Fällen wurden bestehende Derivate gekündigt und durch Neuverträge ersetzt. Die Kündigung des bestehenden Derivats erfolgte jeweils taggenau, das ersetzende Neu-Derivat galt rückwirkend. In einigen Fällen hat dies zur Überziehung des zugrunde liegenden Grundgeschäft-Nennwerts geführt, sodass einem der beiden Derivate für die Dauer der Rückwirkung das für den Nachweis der Konnexität notwendige Grundgeschäft fehlt. Bei rückwirkendem Vertragsbeginn für Derivate, teilweise über die Jahresgrenze hinweg, kann darüber hinaus der haushaltsgesetzliche Höchstbetrag überschritten werden.

Ein Derivat aus dem Jahr 2008 benötigte im Jahr 2009 mehrfach neue Grundgeschäfte. Mangels passender Grundgeschäfte wurden zunächst zwei neue Darlehen mit einer Laufzeit von sechs Monaten vereinbart und als Grundgeschäfte definiert. Nach Ablauf ihrer Laufzeit zum Ende des Jahres 2009 erhielt das Derivat erneut ein im Jahr 2009 neu abgeschlossenes Grundgeschäft. Das Derivat läuft, vorbehaltlich einiger Kündigungs- und Beendigungsrechte, bis zum Jahr 2038.

Auch angesichts der möglichen erheblichen Ausweitung des Derivateinsatzes (vgl. T 57) hat der Rechnungshof Bedenken gegen die Praxis des häufigen Wechsels von Grundgeschäften. Am Beispiel der geschilderten Fälle ist ersichtlich, wie weit die Senatsverwaltung den Konnexitätsbegriff mittlerweile fasst und wie schwer der Nachweis der - nach den geltenden Vorschriften (T 58) erforderlichen - Konnexität geworden ist. In einigen der genannten Fälle sieht der Rechnungshof das Konnexitätsprinzip als verletzt an.

- 60 Eines der Ziele des Derivateinsatzes ist es, Zinsausgaben auch für die Zukunft möglichst planbar zu gestalten. Dies geschieht bei bestehenden variabel verzinsten Darlehen über einen Zinstausch mittels Derivat, in dessen Folge das Land feste Zinssätze zu zahlen hat. Mit Blick auf die Zinszahlungen künftig notwendig werdender Kredite wurden deshalb Pre-Hedge-Verträge geschlossen oder Optionen vereinbart. Sofern jedoch erwartete Zinsentwicklungen nicht eintreten bzw. (sogar) entgegengesetzt verlaufen, entstehen Schwierigkeiten, konnexe Darlehen für die o. g. bereits bestehenden Derivate zu generieren. Nach Auffassung des Rechnungshofs kehrt dies die Prioritäten des Derivateinsatzes um und führt die



Verwaltung darüber hinaus in einen Zielkonflikt mit den Anforderungen der Konnexität.

61 Den wirtschaftlichen Erfolg weist die Senatsverwaltung für Finanzen in ihren Derivatberichten aus. Als Vergleichsmaßstab verwendet sie hierfür auch fiktive Grundgeschäfte. Sie ermittelte auf diese Art bis Ende 2009 einen wirtschaftlichen Erfolg von knapp 170 Mio. €. Auf die Darstellung des kassenmäßigen Ergebnisses, bei dem ausschließlich reale Zahlungsströme erfasst werden, verzichtet die Senatsverwaltung für Finanzen seit dem Jahr 2002. Dieser **kassenmäßige Verlauf des Derivateinsatzes** von 1996 bis 2009 war nach Feststellung des Rechnungshofs mit Mehrausgaben von insgesamt knapp 90 Mio. € gegenüber den Grundgeschäften verbunden und damit deutlich unvorteilhaft. Auch angesichts der möglichen erheblichen Ausweitung des Gesamtvolumens und der nur eingeschränkt steuerbaren Restlaufzeit der Verträge von bis zu fast 40 Jahren mahnt der Rechnungshof daher eine **Evaluierung des Derivateinsatzes** an. Er hält es darüber hinaus auch aus Gründen der Transparenz für erforderlich, dass der kassenmäßige Verlauf von der Senatsverwaltung für Finanzen wieder regelmäßig in den Derivatberichten ausgewiesen wird.

62 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen über seine Bewertung des Derivateinsatzes informiert. Die Senatsverwaltung steht der Auffassung des Rechnungshofs weitgehend ablehnend gegenüber und weist zu T 61 darauf hin, dass das Verfahren seit Jahren unverändert sei und bisher von Rechnungshof und Abgeordnetenhaus nicht beanstandet worden wäre, weshalb eine Verfahrensänderung nicht beabsichtigt sei.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest und bleibt bei seiner Forderung nach einer erneuten grundsätzlichen Evaluierung des Derivateinsatzes unter Würdigung aller Aspekte einschließlich des kassenmäßigen Ergebnisses. Die Entscheidung darüber, welchen Einfluss und Umfang Derivate künftig haben werden, ist auf dieser Grundlage vom Abgeordnetenhaus zu treffen.

63 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. Der Höchstbetrag lag nach dem HG 08/09 bei 2,7 Mrd. €. Er erhöhte sich aufgrund des NHG 09 und des 2. NHG 09 auf 2,8 Mrd. €. Die Inanspruchnahme lag bei maximal 0,8 Mrd. €, die Höchstbeträge sind somit eingehalten worden. Im Haushaltsjahr 2009 ist das Land einige Tage ohne Kassenverstärkungskredite ausgekommen.

## IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

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

#### Weitere Mängel bei der Aufsicht über die Stiftung Oper in Berlin

*Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten hat es weiterhin versäumt, seinen Aufsichtspflichten bei der Stiftung Oper in Berlin in ausreichender Weise nachzukommen. Mängel in der Personalwirtschaft führten bei der Staatsoper Unter den Linden zu ungerechtfertigten Leistungen gegenüber den dort Beschäftigten. Zudem hat es die Senatskanzlei unterlassen, bei der Auszahlung der der Staatsoper Unter den Linden gewährten Zuschüsse den tatsächlichen Liquiditätsbedarf zu berücksichtigen.*

- 64 Die **Staatsoper Unter den Linden** (Staatsoper) ist ein wirtschaftlich und künstlerisch eigenständiger Betrieb der zum 1. Januar 2004 als landesunmittelbare rechtsfähige Stiftung öffentlichen Rechts errichteten Stiftung Oper in Berlin. Stiftungszweck ist u. a. die Förderung von Kunst und Kultur, insbesondere des Musiktheaters. Die Staatsaufsicht über die Stiftung führt die zuständige Senatsverwaltung (§ 28 Abs. 1 und 4 AZG), derzeit der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten. Als das für Kultur zuständige Mitglied des Senats hat der Regierende Bürgermeister auch den Vorsitz im Stiftungsrat inne (§ 7 Abs. 2 Gesetz über die „Stiftung Oper in Berlin“). Die Stiftung erhält aus Landesmitteln einen jährlichen Zuschuss, im Jahr 2009 über 121,8 Mio. €; darunter entfallen auf die Staatsoper nahezu 41,6 Mio. €. Die Bereitstellung der Mittel ist in einem mehrjährigen Zuschussvertrag zwischen dem Land Berlin und der Stiftung geregelt.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Vorjahresbericht (T 99 bis 118) über Mängel in der Wahrnehmung der Aufsicht der Senatskanzlei gegenüber der Stiftung Oper in Berlin berichtet. Die weitergehende Prüfung der Wirtschaftsführung der Staatsoper gibt wiederum Anlass zur Beanstandung. Deutlich wird insbesondere das bereits im Vorjahresbericht (T 101) bemängelte Fehlen eines einheitlichen, stiftungsübergreifenden Personalcontrollings.

- 65 Der Rechnungshof hatte schon im Vorjahresbericht (T 106) beanstandet, dass die Deutsche Oper Berlin ihren Sängern/Sängerinnen (Solisten) **Gastierurlaub** unter Fortzahlung der Vergütung gewährt hat. Auch die Staatsoper hat mit fast allen Sängern/Sängerinnen (Solisten) in den auf der Grundlage des Normalvertrags Bühne (NV Bühne) - Allgemeiner Teil - geschlossenen Arbeitsverträgen neben dem tariflich zustehenden Erholungsurlaub die Inanspruchnahme von bezahltem Gastierurlaub in unterschiedlicher Höhe (in der Regel 20 bis 90 Tage je Spielzeit) vereinbart. Die tatsächliche Inanspruchnahme des Gastierurlaubs war von Spielzeit zu Spielzeit unterschiedlich. Der Rechnungshof hat die den Regelungen des NV Bühne nicht entsprechende Bewilligung von Gastierurlaub unter Fortzahlung der Vergütung beanstandet und die Staatsoper aufgefordert, Gastierurlaub regelmäßig ohne Fortzahlung der Vergütung zu gewähren (§ 40 Abs. 1 NV Bühne).
- 66 Über die Gewährung von Gastierurlaub hinaus hat die Staatsoper für ihre Ensemblemitglieder auf Antrag die Präsenzpflicht aufgehoben und ihnen neben dem Erholungsurlaub (§ 34 Abs. 1 NV Bühne) **zusätzliche freie Tage** - in Einzelfällen bis zu 90 Tagen - unter Fortzahlung der Vergütung bewilligt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass nach den tariflichen Vorschriften (§ 39 NV Bühne) in den meisten Fällen keine Anlässe vorlagen, die - ausgenommen acht zusätzliche freie Tage gemäß § 57 Abs. 1 NV Bühne Sonderregelungen Solo - eine bezahlte Arbeitsbefreiung rechtfertigen.
- 67 Die Staatsoper hat mit Zustimmung des Stiftungsrats mit allen Opernchormitgliedern vom Jahr 2008 an geltende Nebenabreden zum Arbeitsvertrag geschlossen. Damit sollten stetig wiederkehrende sowie teils tariflich sondervergütungspflichtige Leistungen der Mitglieder pauschal abgegolten werden. Ziel ist eine größere Flexibilisierung des Einsatzes des Chores. Die besondere Vergütung beträgt einheitlich vier Tagesgagen im Monat. Die Verfahrensweise der Staatsoper hat dazu geführt, dass sich die jährlichen Aufwendungen für **Sondervergütungen** an die Opernchormitglieder auf über 429 000 € (2009) nahezu verdoppelt haben. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass den besonderen Vergütungen keine regelmäßigen, sondern allenfalls in Einzelfällen entsprechende Gegenleistungen der Chormitglieder gegenüberstanden und daher die Pauschalierungen für alle Chormitglieder nicht angebracht waren.
- 68 Die Staatsoper hat ihren Musikern auf der Grundlage der Vereinbarung „Differenz Sächsische Staatskapelle“ seit dem Jahr 2008 die Differenz ihrer Bezüge zur Vergütung der Sächsischen Staatskapelle als **außertarifliche Zulage** mit einem Volumen von insgesamt 400 000 € jährlich gewährt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Stiftungsrat dieser Zahlung zugestimmt hat, ohne dass ein entsprechender Beschluss des Stiftungsvorstands nach § 9 Satzung der „Stiftung Oper in Berlin“ vorlag. Außerdem hat der Rechnungshof bemängelt, dass die Zulage auch für das Jahr 2010 gezahlt wurde, obwohl die Zustimmung des Stiftungsrats sich ausdrücklich

auf die Jahre 2008/2009 bezog. Der Hinweis der Staatsoper, dass die zusätzlichen Mittel in den Gesamtaufwendungen für kulturfachliches Personal der Wirtschaftspläne 2010/2011 ausgewiesen sind, begründet keine Rechtsgrundlage für die Weiterzahlung der Zulage.

- 69 Die Staatsoper hat die jährlich zum Ausgleich der Differenz zur Vergütung der Sächsischen Staatskapelle bereitgestellten Mittel pauschal auf die einzelnen Musiker der Staatskapelle lediglich unter Berücksichtigung ihrer Stellung/Position sowie der Dauer ihrer Betriebszugehörigkeit verteilt. Eine differenzierte Betrachtung und Verteilung der Zulage entsprechend dem Tarifvertrag der Sächsischen Staatskapelle wurde nicht vorgenommen. Der Rechnungshof hat anhand von Vergleichsberechnungen festgestellt, dass die Vergütungen einzelner Musiker im Jahr 2009 bereits ohne Berücksichtigung der pauschal gewährten Zulage „Differenz Sächsische Staatskapelle“ in vielen Fällen über den entsprechenden Vergütungen der Musiker der Sächsischen Staatskapelle lagen. Unter Einbeziehung der Zulage ergaben sich Mehrbeträge zwischen 184 € und 1 032 € monatlich. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und eine differenzierte Ermittlung der Zulagen unter Berücksichtigung der persönlichen Voraussetzungen der einzelnen Musiker gefordert.
- 70 Die Staatsoper hat den Beschäftigten im Bereich Bühnentechnik **übertarifliche Leistungen** gewährt, indem sie für die Leistung von „Nachtschichten“ (Zeitraum von 00:00 bis 07:00 Uhr) zusätzliche freie Tage bewilligt hat. So erhält ein Beschäftigter für beispielsweise 16 „Nachtschichten“ in der Spielzeit mindestens fünf zusätzliche freie Tage. Die einschlägigen Tarifverträge für Angestellte bzw. Arbeiter sehen solche Regelungen nicht vor. Darüber hinaus hat die Staatsoper bei der Ermittlung der Arbeitszeit nicht die tatsächlich im Einzelfall geleisteten 6,3 Stunden (ohne Pause), sondern 7,4 Stunden (ohne Pause) zugrunde gelegt. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Staatsoper derartige übertarifliche Leistungen ohne rechtliche Grundlage gewährt hat.
- 71 Die Staatsoper hat die Dienstpläne für den Bereich der Bühnentechnik jeweils für drei Wochen im Voraus unter Berücksichtigung des wöchentlichen Proben- und Vorstellungsplans erstellt, woraus sich unterschiedliche Einsatzzeiten der Beschäftigten ergaben, die im Ergebnis zu **Mehr- oder Minderarbeitszeiten** im Planungszeitraum führten. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Mehrarbeitszeiten besonders erfasst und mit zusätzlicher Freizeit ausgeglichen wurden, hingegen Minderarbeitsstunden keine weitere Berücksichtigung fanden. Dadurch wurden im Ergebnis mehr als die tatsächlich erbrachten Leistungen abgegolten. Der Rechnungshof hat die Staatsoper aufgefordert, die durchschnittliche Arbeitszeit auch unter Berücksichtigung der Minderarbeitszeiten zu ermitteln und die Dienstpläne möglichst ausgeglichen zu gestalten.

- 72 Die Staatsoper hat seit Mitte der 90er-Jahre verschiedene **Dienstleistungsverträge** für den Veranstaltungsservice, für die Reinigung und für die Bewachung geschlossen. Das Auftragsvolumen für diese Dienstleistungen betrug allein im Jahr 2008 über 900 000 €. Eine erneute Ausschreibung dieser Leistungen für die Staatsoper ist unterblieben, obwohl nach den Ausführungsvorschriften zu § 55 LHO Ausschreibungen in der Regel spätestens nach Ablauf von drei Jahren zu wiederholen sind. Der Rechnungshof hat im Hinblick auf die Laufzeit der Verträge und die zwischenzeitliche Marktentwicklung beanstandet, dass eine Neuvergabe der Leistungen versäumt worden ist. Dies gilt umso mehr, weil sich durch den Umzug der Staatsoper in das Schiller Theater die Leistungsanforderungen und Leistungsumfänge verändert haben. Im Übrigen hatte er bereits im Vorjahresbericht (T 102) empfohlen, zur Erschließung von Synergiepotenzialen eine einheitliche Vergabe von Lieferungen und Leistungen für übergeordnete Bereiche der Stiftung anzustreben.
- 73 Die Senatskanzlei hat die der Staatsoper anteilig für die Jahre 2008 und 2009 zur Verfügung stehenden Zuschussmittel von jeweils 41,6 Mio. € in regelmäßigen monatlichen Raten entsprechend einem Abrufplan der Stiftung ausgezahlt. Nicht benötigte finanzielle Mittel hat die Staatsoper im Jahr 2008 insbesondere in Termingeldern angelegt (Stand vom 31.12.08: über 15,1 Mio. €). Zudem standen der Staatsoper im Jahr 2009 durchschnittlich über 18,9 Mio. € an **liquiden Mitteln** zur Verfügung, die sie nicht unmittelbar in dieser Höhe für den Stiftungszweck einsetzen musste. Allein im Jahr 2009 erzielte die Stiftung durch die Anlage dieser Mittel Kapitalerträge von 591 500 € (2008: 442 500 €). Angesichts der Tatsache, dass das Land Berlin aufgrund seiner Verschuldung selbst zur Aufnahme von Krediten gezwungen ist, hat die Stiftung Einnahmen zulasten des Landeshaushalts erzielt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, dass die vertraglich zugesicherten Zuschüsse zur Aufgabenerfüllung erst dann abgefordert und von der Senatskanzlei ausgezahlt werden, wenn diese in einem absehbaren Zeitraum im Rahmen des Stiftungszwecks zur Erfüllung fälliger Verpflichtungen benötigt werden.
- 74 Die Senatskanzlei hat im Wesentlichen geltend gemacht, dass die Gewährung von Gastierurlaub an deutschen Ensembletheatern gängige Praxis sei und die Fortzahlung der Vergütung von der Qualität der Künstler abhängige. Dennoch werde sie die tarifliche Regelung unter Berücksichtigung der Anmerkungen des Rechnungshofs möglichst umfassend umsetzen. In Bezug auf die Verteilung der Zulage nach der Vereinbarung „Differenz Sächsische Staatskapelle“ könne eine Ausgewogenheit unterstellt werden, weil bei einer vergleichenden Betrachtung der Staatskapelle Berlin mit der Sächsischen Staatskapelle neben der Höhe der Vergütung auch die Leistungen (Zahl der Dienste, Flexibilität der Dienstplangestaltung) zu berücksichtigen seien. Die bestehenden Dienstleistungsverträge seien einer internen Untersuchung unter Berücksichtigung von Vergleichsangeboten unterzogen und aus Anlass des Umzugs in das Schiller Theater angepasst worden.

- 75 Die pauschale, nicht näher belegte Einschätzung der Senatskanzlei, hinsichtlich der Verteilung der Zulage auf der Grundlage der Vereinbarung „Differenz Sächsische Staatskapelle“ könne eine Ausgewogenheit unterstellt werden, ist nicht geeignet, eine differenzierte Berechnung der Zulagen unter Berücksichtigung der persönlichen Voraussetzungen der einzelnen Musiker zu ersetzen. Auch die interne Untersuchung der Dienstleistungsverträge unter Berücksichtigung von Vergleichsangeboten ersetzt nicht die haushaltsrechtliche Verpflichtung, Dienstleistungen in der Regel nach Ablauf von drei Jahren erneut auszuschreiben.
- 76 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei im Rahmen ihrer Staatsaufsicht darauf hinwirkt, dass bei der Staatsoper eine ordnungsgemäße Personalwirtschaft sowie eine umfassende Beachtung der Vergabebestimmungen gewährleistet werden. Er erwartet weiterhin, dass sie - um Zinsschäden für das Land Berlin abzuwenden - Zuschussmittel erst dann auszahlt, wenn diese für die Erfüllung des Stiftungszwecks unmittelbar benötigt werden.**

## B. Inneres und Sport

### 1. Grundlegende Versäumnisse bei der Steuerung des IT-Einsatzes im Land Berlin

*Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat es versäumt, notwendige Rahmenbedingungen für den IT-Einsatz zu erarbeiten. Wichtige Fragen der IT-Strategie sind weitgehend ungeklärt. Das Ziel, den IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung zu vereinheitlichen und dadurch wirtschaftlicher zu gestalten, wurde bisher nicht erreicht.*

77 Die Verwaltungsvorschriften für die Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung (VV IT-Steuerung) vom 17. August 2004 hat der Senat als Grundlage für eine **neue Organisation des IT-Einsatzes** erlassen. Mit ihr soll der IT-Einsatz wirtschaftlich, sicher und anforderungsgerecht gesteuert werden (Nr. 1 Abs. 1 VV IT-Steuerung). Zudem sollen sich Planung, Entwicklung, Beschaffung, Betrieb und Nutzung der IT nach einheitlichen Grundsätzen richten.

Nach Nr. 1 Abs. 5 VV IT-Steuerung sind zur Vereinheitlichung der dezentralen Aufgabenwahrnehmung und Arbeitsweisen organisatorische Mindestregelungen zu erlassen. Daraufhin hat der Senat am 27. Juni 2006 die IT-Organisationsgrundsätze der Berliner Verwaltung auf der Basis der VV IT-Steuerung beschlossen. Sie sollen die Berliner Verwaltung dabei unterstützen, funktionale, wirksame, effiziente und adäquate Organisationsstrukturen für den IT-Einsatz aufzubauen und umzusetzen.<sup>8</sup>

Bereits in seinem Jahresbericht 2003 (T 82) hatte der Rechnungshof den Senat aufgefordert, Regelungen für den IT-Einsatz zeitnah zu treffen, damit er besser gesteuert werden kann und wirtschaftlicher wird. Das Abgeordnetenhaus hat hierauf mit Beschluss vom 3. Juni 2004 die Erwartung geäußert, dass der Senat insbesondere

- das IT-Finanzierungsmodell auf der Grundlage des Verursacherprinzips weiterentwickelt und
- die notwendigen Standardisierungsbeschlüsse unverzüglich trifft und umsetzt.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die mit den Vorschriften der VV IT-Steuerung und der IT-Organisationsgrundsätze verfolgten Ziele erreicht worden sind.

---

<sup>8</sup> Rundschreiben Inn ZS Nr. 39/2006 vom 18. Juli 2006 - IT-Organisationsgrundsätze des Landes Berlin

- 78 Nach Nr. 2 Abs. 1 VV IT-Steuerung obliegt der Senatsverwaltung für Inneres und Sport die Erarbeitung, Festsetzung und Fortschreibung der **Grundsätze für Planung, Entwicklung, Beschaffung, Betrieb und Nutzung der IT**. Diese Grundsätze und Regelungen sind von ihr nach Beratungen im Landesausschuss für den IT-Einsatz (LIA) zu erlassen. Diese Aufgabe ist dem zuständigen Staatssekretär in der Senatsverwaltung für Inneres und Sport übertragen, dem auch das IT-Kompetenzzentrum (Referat in der Senatsverwaltung) unterstellt ist.
- 79 Die vorgesehenen Grundsätze und Regelungen stehen seit Inkrafttreten der VV IT-Steuerung noch weitgehend aus:
- Es fehlt ein Konzept zur Steuerung der landesweiten fachlichen und technischen Ausrichtung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung. Zwar ist im Jahr 2007 eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer IT-Strategie gegründet worden. Die veröffentlichten Arbeitsergebnisse bestehen aber im Wesentlichen nur aus einer Auflistung von zwölf strategischen Zielen (z. B. „Den Mitarbeitern steht für die Aufgabenerledigung eine angemessene informationstechnische Unterstützung zur Verfügung“ und „Die IT-Dienstleistungen werden auf der Basis von standardisierten (Ziel-)/Leistungsvereinbarungen erbracht“) ohne Zielhierarchie und ohne Umsetzungsplan. Die Dokumentation endet mit der Bemerkung, die AG IT-Strategie habe in drei Sitzungen im Herbst des Jahres 2008 über die aus den strategischen Zielen abgeleiteten operativen Ziele diskutiert sowie Indikatoren und Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele besprochen. Vor Anberaumung einer nächsten Sitzung der AG IT-Strategie werde das weitere Vorgehen im Hause der Senatsverwaltung für Inneres und Sport abgestimmt. Dies ist jedoch bisher nicht erfolgt.
  - IT-Infrastrukturgrundsätze mit Grundsätzen und Standards für die Planung, den Betrieb und die Nutzung von IT-Infrastruktur fehlen nach wie vor. Es existiert lediglich ein zeitgleich mit der VV IT-Steuerung vorgelegter Entwurf.
  - Die Software für die IT-Bestands- und Planungsübersicht wurde erst im Februar 2010 in Betrieb genommen. Diese Übersicht dient der systematischen Erfassung und Auswertung von zur Steuerung des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung benötigten Informationen.
  - IT-Controlling-Grundsätze mit Vorgaben für die Planung, Steuerung und Kontrolle sind bisher nicht erarbeitet worden. Lediglich eine Struktur für die IT-Kostenträger wurde festgelegt.
  - IT-Beschaffungsgrundsätze für einheitliche Verfahrensweisen und Standards zur Beschaffung von IT-Produkten und IT-Dienstleistungen liegen ebenfalls nicht vor.



- 80 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport mehr als fünf Jahre nach Inkrafttreten der VV IT-Steuerung wesentliche Vorgaben zur Steuerung des IT-Einsatzes nicht umgesetzt hat bzw. insoweit sogar untätig geblieben ist. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung alle notwendigen Grundsätze und Regelungen für eine zentrale Steuerung des IT-Einsatzes umgehend erarbeitet.
- 81 Nach Nr. 3 Abs. 3 VV IT-Steuerung wird vom IT-Kompetenzzentrum ein **IT-Koordinierungsgremium** (ITK), dem die IT-Manager der Senatsverwaltungen und der Bezirksämter angehören, zur fachlichen Vorabstimmung der Beratungen im LIA einberufen. Nach § 1 seiner Geschäftsordnung berät das ITK das IT-Kompetenzzentrum darüber hinaus in Angelegenheiten des IT-Einsatzes in der Berliner Verwaltung.
- 82 Nach § 4 seiner Geschäftsordnung kann das ITK für die Bearbeitung von Fachthemen mit grundsätzlicher und dauerhafter Bedeutung Arbeitsgruppen einrichten. Ziele und Aufgaben der Arbeitsgruppen sind vom ITK festzulegen. Für befristete Themen sind Projektgruppen vorgesehen. Neben den sog. ständigen Arbeitsgruppen des ITK (AG IT-Strategie, AG IT-Standards, AG IT-Sicherheit, AG IT-Verfahren, AG IT-Finanzierung und die Mentorengruppe IT-Kostenträger) gibt es eine Vielzahl von weiteren Arbeitsgruppen, die die Senatsverwaltung eingerichtet hat, ohne Ziele oder Termine festzulegen. Auch die Arbeitsergebnisse waren nicht nachvollziehbar dokumentiert. Nach den Kenntnissen des Rechnungshofs gab es zeitweise über 40 verschiedene Arbeits- und Projektgruppen.
- 83 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mit einer derartig hohen Zahl von Arbeits- und Projektgruppen und ohne ausreichend festgelegte und abgestimmte Aufträge eine zielgerichtete und effiziente IT-Steuerung nicht möglich ist. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport eine aufgabenkritische Bestandsaufnahme der bestehenden Arbeitsgruppen durchführt sowie Organisation und Steuerung der verbleibenden Gremien verbessert.
- 84 Nach Nr. 3 Abs. 1 und 2 VV IT-Steuerung ist der **Landesausschuss für den IT-Einsatz** (LIA) als zentrales Beratungsgremium für IT-Maßnahmen in der Berliner Verwaltung vorgesehen. Er soll über IT-Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung beraten und Empfehlungen abgeben. Mitglieder des LIA sind der für IT zuständige Staatssekretär der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, zwei Staatssekretärinnen und ein Staatssekretär auf Vorschlag der Staatssekretärskonferenz, drei vom Rat der Bürgermeister benannte Bezirksamtsmitglieder und ggf. auf Entscheidung des LIA kooperative Mitglieder.

- 85 Die Zahl der vom ITK eingebrachten Vorlagen an den LIA zu IT-Problemen von grundsätzlicher Bedeutung war gering. Anstelle der in § 4 der Geschäftsordnung vorgesehenen mindestens vier Sitzungen pro Jahr hat er seit dem Jahr 2005 insgesamt nur viermal getagt. Der LIA hatte bis zum Jahr 2010 nur 17 Beschlüsse gefasst, davon sieben im Jahr 2005, fünf im Jahr 2006, zwei im Jahr 2007, einer im Jahr 2008 und zwei im Jahr 2009. Darunter waren zwei Beschlüsse über die eigene Geschäftsordnung; sechsmal hat der LIA die von der Verwaltung erstellten jährlichen Sicherheitsberichte zur Kenntnis genommen.

Diese Bestandsaufnahme zeigt, dass der LIA bisher die Aufgabe als Beratungsgremium nicht wahrgenommen und damit nicht zur Vereinheitlichung und Effizienzsteigerung des IT-Einsatzes beigetragen hat. Bereits in den 80er-Jahren hatte das nach den damaligen ADV-Grundsätzen mit vergleichbaren Strukturen und Aufgaben eingerichtete Koordinierungsgremium ADV (KG ADV) seine Arbeit nach wenigen Sitzungen eingestellt.

Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport darauf hinwirkt, den LIA auch angesichts bestehender Gremien aufzulösen.

- 86 Die **IT-Organisationsgrundsätze** (vgl. T 77) sollen zur Vereinheitlichung der dezentralen Aufgabenwahrnehmung beitragen. Sie legen aufbauorganisatorische Grundstrukturen und Rollen für den IT-Einsatz fest, die den sich verändernden technischen und allgemeinen organisatorischen Bedingungen Rechnung tragen und die Vorgaben aus der VV IT-Steuerung konkretisieren sollen. Der Rechnungshof hat seine Prüfung auf die Rahmenbedingungen sowie die Rollen und Aufgaben des IT-Managements ausgewählter Verwaltungen (Senatsverwaltungen, alle Bezirksämter) beschränkt.

Die IT-Organisationsgrundsätze gehen vom Vorliegen bestimmter **Rahmenbedingungen** aus. So wird in Nr. 2.1 unterstellt, dass alle IT-Maßnahmen nach einheitlichen Abläufen gesteuert und durchgeführt werden (Planung, Entwicklung und Einführung, Betrieb). Diese Rahmenbedingungen liegen jedoch immer noch nicht vor; es existieren weder IT-Planungs- noch IT-Betriebsgrundsätze.

- 87 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport versäumt hat, die für die Umsetzung der IT-Organisationsgrundsätze erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung die fehlenden notwendigen Rahmenbedingungen für einen einheitlichen IT-Einsatz realisiert.

- 88 Nach Nr. 3.2 der IT-Organisationsgrundsätze unterstützt das **IT-Management** die Ressort- und Behördenleitungen bzw. die Bezirksämter bei der Steuerung von IT-Maßnahmen im jeweils übertragenen Zuständigkeitsbereich. Die Außenvertretung, insbesondere gegenüber dem IT-Kompetenzzentrum, obliegt dem IT-Management der Senatsverwaltungen bzw.

der Bezirksverwaltungen. Das IT-Management ist für die Planung, Steuerung und Kontrolle organisatorischer und technischer Aspekte des IT-Einsatzes sowie der IT-Sicherheit in seinem Zuständigkeitsbereich verantwortlich; es koordiniert zwischen den Beteiligten und arbeitet dem IT-Kompetenzzentrum im Rahmen eines Berichtswesens zu.

89 Der Rechnungshof hat folgende Mängel festgestellt:

- Der überwiegende Teil der IT-Manager war der Linienstruktur der jeweiligen Behörde zugeordnet. Damit wird das IT-Management erfahrungsgemäß erheblich erschwert, weil IT-Manager in der Linienstruktur mehr Leitungsebenen unterstellt sind als bei einer Zugehörigkeit zu einem Querschnittsbereich.
- Nur ein Drittel der IT-Manager informierte die Leitungsebene oder die Produktverantwortlichen regelmäßig über behördenbezogene oder die Berliner Verwaltung betreffende IT-Entwicklungen, wie z. B. über die Ergebnisse der ITK-Sitzungen oder den Stand landesweiter IT-Projekte.
- In keiner der geprüften Behörden existierte ein internes Berichtswesen oder ein Controlling des IT-Einsatzes im Sinne der IT-Organisationsgrundsätze.

90 Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport in den IT-Organisationsgrundsätzen Grundlagen schafft, um das IT-Management sachgerecht in die jeweilige Behördenstruktur einzugliedern.

91 Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat entgegnet, dass sie den IT-Einsatz auch außerhalb der Regularien der aufgeführten Verwaltungsvorschriften steuern würde. Sie hat hierzu insbesondere auf das Modernisierungsprogramm „ServiceStadt Berlin“, die Bestands- und Planungsübersicht, eine einheitliche Kostenrechnung und die IT-Sicherheit verwiesen. Die ausstehenden Grundsätze wie ein landesweites IT-Konzept sowie Regelungen zur IT-Infrastruktur oder auch zum IT-Controlling beabsichtige sie unter Hinweis auf praktische Erfahrungen nicht zu erarbeiten. Mit einem geplanten E-Government- und Organisationsgesetz werde die landesweite IT-Steuerung auf gesetzlicher Grundlage weiter ausgebaut und das notwendige Regelwerk für einen abgestimmten landesweiten IT-Einsatz in verbindlicher Weise vorgegeben und umgesetzt. Die vom Rechnungshof beanstandeten aufwendigen und nicht zielführenden Arbeitsweisen der IT-Gremien (LIA und ITK) würden darauf beruhen, dass alle Maßnahmen konsensual mit allen Verwaltungen abgestimmt und einer einstimmigen Entscheidung zugeführt werden müssten. Die IT-Organisationsgrundsätze hätten sich zwar bewährt. Die Senatsverwaltung wolle aber über einen Fortschreibungsbedarf entscheiden, wenn das geplante E-Government- und Organisationsgesetz die Basis liefern würde.

- 92 Die Einwendungen der Senatsverwaltung für Inneres und Sport entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Vielmehr bestätigen sie im Wesentlichen die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs, insbesondere den Vorwurf grundlegender Versäumnisse seit dem Erlass der VV IT-Steuerung im Jahr 2004. Zu dem von der Senatsverwaltung aufgeführten geplanten E-Government- und Organisationsgesetz liegt lediglich ein internes „Eckpunkte-Papier“ vor. Es ist daher offen, ob und ggf. wann dieses Gesetz als Steuerungsgrundlage erlassen wird. Im Übrigen ersetzen die von der Senatsverwaltung genannten übergreifenden IT-Vorhaben nicht eine zentrale Steuerung des IT-Einsatzes. Der Rechnungshof hält daher nach wie vor grundsätzliche Regelungen zur IT-Finanzierung, zur IT-Infrastruktur und zum IT-Controlling für erforderlich, um einen effizienten und wirkungsvollen IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung zu gewährleisten. Gerade im Hinblick auf Artikel 91c GG, der auf bundesweit verbindliche Abstimmungen über die IT-Infrastruktur abzielt, sind grundlegende Verbesserungen der IT-Steuerung des Landes Berlin unabdingbar.
- 93 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass grundlegende Versäumnisse der Senatsverwaltung für Inneres und Sport dazu geführt haben, dass das mit dem IT-Regelwerk verbundene Ziel, den IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung zu vereinheitlichen und dadurch wirtschaftlicher zu gestalten, bisher nicht erreicht worden ist.

**Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport**

- ein Konzept zur landesweiten Ausrichtung des IT-Einsatzes entwickelt,
- ausstehende Rahmenbedingungen für den IT-Einsatz erarbeitet,
- die vom IT-Koordinierungsgremium eingerichteten Arbeitsgruppen aufgabenkritisch überprüft sowie Organisation und Steuerung der verbleibenden Gremien verbessert,
- auf die Auflösung des Landesausschusses für den IT-Einsatz hinwirkt und
- die IT-Organisationsgrundsätze überarbeitet.

**2. Unwirtschaftlicher Serverbetrieb in der Berliner Verwaltung**

***Bei einem einheitlichen Serverbetrieb in der Berliner Verwaltung ließen sich innerhalb von acht Jahren Einsparungen gegenüber den Ist-Kosten von bis zu 25 Mio. € erzielen. Die Senatsverwal-***

**tung für Inneres und Sport hat es bisher versäumt, hierfür ein Konzept zu entwickeln.**

- 94 Der Rechnungshof hat im Jahr 2009 mit Unterstützung eines Beratungsunternehmens die Wirtschaftlichkeit des Serverbetriebs in der Berliner Verwaltung (Senatsverwaltungen einschließlich Senatskanzlei, zehn nachgeordnete Behörden<sup>9</sup> und zwölf Bezirksämter) geprüft. Er wollte ermitteln, ob es wirtschaftlich ist, die bestehenden **heterogenen Serverinfrastrukturen** räumlich und technisch zusammenzuführen. Hierzu wurden exemplarisch Daten zu technisch organisatorischen und räumlichen Gegebenheiten des dezentralen Serverbetriebs (u. a. Server, Serverräume) einzelner Behörden - einschließlich der gesamten Justizverwaltung - erhoben. Daten des IT-Dienstleistungszentrums Berlin (ITDZ) sind nicht enthalten.
- 95 In den ausgewählten Verwaltungen wurden im Prüfungszeitraum 2 033 physische Server in unterschiedlichen Konfigurationen eingesetzt. Die Zahl der virtuellen Server<sup>10</sup> lag bei mehr als 500. Der derzeitige Serverbetrieb ist dadurch gekennzeichnet, dass
- eine landesweite Vorgabe zur technischen Ausrichtung, z. B. die Verwendung von Clustern<sup>11</sup> oder eine Strategie zu einem einheitlichen Serverbetrieb, fehlt,
  - eine Konzentration auf wenige Standorte nicht betrieben wird,
  - Technologien zur Stromverbrauchsoptimierung nicht genutzt werden und
  - eine behördenübergreifende Zusammenarbeit zum Betrieb der Server nur sehr vereinzelt besteht.
- 96 Der heterogene Serverbetrieb verursachte im Jahr 2009 insgesamt **Kosten von 15,8 Mio. €**. Die größten Kostenblöcke sind die Personalkosten (38 v. H.), die verbrauchsabhängigen Betriebskosten (insbesondere Strom und Wartungskosten der Serverräume mit 31 v. H.) und die Ausstattungskosten für Serverräume (14,8 v. H.). Die behördenspezifischen und hausinternen Rechenzentren verfügen zwar über einen Kapazitätsüberschuss,

<sup>9</sup> Der Polizeipräsident in Berlin, Berliner Feuerwehr, Landesamt für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten, Landesverwaltungsamt Berlin, Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen, Zentrales Personalüberhangmanagement, Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin, Landesamt für Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz und technische Sicherheit Berlin, Landesarchiv Berlin, Berliner Forsten

<sup>10</sup> Den Anwendungen wird jeweils ein eigener kompletter Rechner mit allen Hardware-Elementen vorgespiegelt. Tatsächlich teilen sich mehrere Anwendungen aber einen einzigen Rechner und nutzen ihn gleichzeitig. Die virtuellen Server lassen sich bei Bedarf zwischen den verschiedenen physischen Servern verschieben.

<sup>11</sup> ein Verbund von Computern zur Steigerung der Rechenleistung oder Ausfallsicherheit

jedoch gleichzeitig über niedrige Flexibilität und Sicherheit. Dezentrale verfügbare Speicherressourcen werden nur zu maximal 60 bis 70 v. H. genutzt.

97 Durch moderne Technologien (z. B. Virtualisierung) lassen sich heute mehr als 90 v. H. aller Anwendungen auf virtuellen Servern zentral betreiben. Dadurch werden eine höhere Auslastung der Ressourcen und Verfügbarkeit der Anwendungen ermöglicht. Zudem würde eine „Nachtschaltung“ den Stromverbrauch um bis zu 50 v. H. senken.

98 Auf der Grundlage der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ergeben sich mit einer Konsolidierung und Zentralisierung folgende **wirtschaftlichere Varianten** mit erheblichen Einsparpotenzialen innerhalb von acht Jahren:

- **Virtualisierung an den existierenden Standorten ohne Neubeschaffung von Hardware.** Der Vorteil dieses Modells besteht in der schnellen Umsetzbarkeit und der Einsparung von Betriebskosten. Die prognostizierte Gesamtersparnis beläuft sich auf **25 Mio. €**.
- **Virtualisierung an den existierenden Standorten auf moderner, neu zu beschaffender Blade<sup>12</sup>-Technik und unter Nutzung von dynamischem Ressourcenmanagement<sup>13</sup>.** Der Vorteil dieses Modells besteht in der Einsparung von Betriebskosten und der Homogenisierung der Hardware. Die prognostizierte Gesamtersparnis beläuft sich ebenfalls auf **25 Mio. €**.
- **Zentralisierung durch Verlagerung der gesamten vorhandenen Serverinfrastruktur ohne zusätzliche Virtualisierung in ein externes Rechenzentrum (Serverhousing).** Vorteile dieses Modells sind der Sicherheitszugewinn durch Nutzung der Rechenzentrumsinfrastruktur und Einsparung von Betriebskosten. Des Weiteren verbessert sich die Planbarkeit der Kosten durch feste Housingkosten. Die prognostizierte Gesamtersparnis beläuft sich auf **15 Mio. €**.
- **Zentralisierung an zwei Kernstandorten unter Nutzung portabler virtueller Serverumgebungen mit effizientem Ressourcenmanagement.** Dieses Modell weist gegenüber den anderen Modellen die besten Werte bei den Qualitätsmerkmalen auf. So sind hier neben der höheren Flexibilität bei der Hardwarenutzung auch die IT-Sicherheit und die Planbarkeit der Prozesse am besten gewährleistet. Die prognostizierte Gesamtersparnis beläuft sich auf **18 Mio. €**. Der Differenz zu den ersten beiden Modellen steht die

<sup>12</sup> Server, die als flache Einheit ausgeführt sind und modular in einem Gestell zu einem Bladesever konfiguriert werden

<sup>13</sup> kurzfristig ausbalancierte Zuweisung notwendiger Betriebsmittel (z. B. Arbeits- und Festplattenspeicher, Rechenleistung)

sichere Betriebsfähigkeit der gesamten IT-Infrastruktur - selbst in Katastrophenfällen - wegen des vorgesehenen Aufbaus von zwei redundanten Rechenzentren gegenüber.

99 Der Rechnungshof hat den derzeitigen unwirtschaftlichen Serverbetrieb beanstandet und die Senatsverwaltung für Inneres und Sport aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die genannten Einsparpotenziale zu erschließen. Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass sie ausgehend von den im Gutachten aufgeführten Umsetzungsvarianten gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Finanzen und dem zentralen IT-Dienstleister (ITDZ) ein Vorgehenskonzept entwerfen werde.

100 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport es versäumt hat, jährliche Einsparpotenziale in Millionenhöhe durch eine landesweite Vorgabe zur technischen Ausrichtung des Serverbetriebs zu erschließen.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport**

- **eine Strategie für einen einheitlichen Serverbetrieb entwickelt und**
- **auf deren zügige Umsetzung hinwirkt.**

### **3. Erhebliche Mängel bei der Stellenwirtschaft und der Organisation ausgewählter Bereiche der Berliner Feuerwehr**

*Die Arbeit der Berliner Feuerwehr ist durch erhebliche Mängel in der Personal- und Stellenwirtschaft beeinträchtigt. Für den Personalbedarf relevante Daten sind fehlerhaft erhoben und ohne Kontrolle verwendet worden. Zentrale und dezentrale Aufgaben sind ebenso unzureichend voneinander abgegrenzt wie Verwaltungs-, Steuerungs- und fachliche Grundsatzaufgaben. Bevor über die Gründung einer Feuerwehrakademie entschieden wird, ist die bestehende Aus- und Fortbildung der Feuerwehr organisatorisch und aufgabenkritisch zu überprüfen.*

101 Die **Berliner Feuerwehr** hat Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren, die durch Brände, Explosionen, Überschwemmungen, Unfälle und ähnliche Ereignisse entstehen (§ 3 Abs. 1 Feuerwehrgesetz). Zudem ist sie für die Notfallrettung (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Rettungsdienstgesetz) zuständig. Wegen der steigenden Zahl von Notfalleinsätzen wird sie durch Rettungs-

wagen der Hilfsorganisationen und der Bundeswehr verstärkt. Die Berliner Feuerwehr besteht aus der Berufsfeuerwehr und den Freiwilligen Feuerwehren. Der Landesbranddirektor und sein Stellvertreter leiten die Feuerwehr und werden von einem Stab und dem Grundsatzbereich unterstützt. Seit dem Jahr 2005 gliedert sich die Feuerwehr in drei regionale Direktionen und fünf Serviceeinheiten.

Zum 1. Februar 2008 hat die Feuerwehr das **neue Einsatzkonzept EK 06** eingeführt. Die benötigten Einsatzmittel (Fahrzeuge) und das entsprechende Personal wurden anhand von Kriterien wie Einsatzdichte, Hilfsfristen, Anzahl und Verteilung der Feuerwachen oder vorhandenes Straßennetz ermittelt, die Vorgaben zur Einhaltung der zulässigen Höchstarbeitszeit nach der Europäischen Arbeitszeitrichtlinie wurden berücksichtigt. Daraus ergab sich ein Stellenbedarf von 2 990 Einsatzkräften für die drei Direktionen und den der Serviceeinheit Fahrzeuge und Geräte zugeordneten Technischen Dienst.

102 Der Rechnungshof hat die in seine Prüfung der Organisation und Personalausstattung einbezogenen relevanten **Datenbestände, Statistiken und Veröffentlichungen** der Feuerwehr auch auf ihre Plausibilität untersucht. Er hat festgestellt, dass die Feuerwehr wiederholt unterschiedliche Einsatzzahlen der Notfallrettung für das Jahr 2007 angegeben hat:

- 256 425 Einsätze - Präsentation im Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung des Abgeordnetenhauses im April 2009;
- 291 205 Einsätze in ihrem Jahresbericht 2007, veröffentlicht im August 2009;
- 245 963 Einsätze als Nacherhebung für das Jahr 2007 im Jahresbericht 2008, veröffentlicht im Februar 2010.

Im Jahresbericht 2009 waren sinkende Einsatzzahlen im Rettungsdienst ausgewiesen. Bei der Besprechung des Jahresberichts in der 65. Sitzung des Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung am 6. September 2010 hat der Landesbranddirektor jedoch ohne nähere Erläuterung ein deutliches Ansteigen der Alarmierungszahlen für Rettungswagen behauptet. Auf Nachfrage des Rechnungshofs wurde erklärt, dass aufgrund eines Fehlers im Datensystem rund 60 000 Alarmierungen nicht in die Statistik des Jahresberichts 2009 eingegangen seien.

Eine Prüfung der Arbeitsabläufe bei der Erhebung und Verwendung statistischer Daten hat ergeben, dass bereits bei den Einsatzdienstkräften auf den Feuerwachen eine einheitliche Bewertung und Schlüsselung von Einsätzen, Fehleinsätzen und Bereitstellungen nicht sichergestellt ist. In keinem Bereich der Feuerwehr wird eine systematische Qualitätskontrolle der Datenbasis zum Einsatzgeschehen durchgeführt, fehlerhafte Eingaben werden meist nur zufällig durch Nachfragen erkannt.



Der Rechnungshof hat die grundlegenden Mängel bei der Erhebung und Verwendung bedarfsrelevanter statistischer Daten beanstandet. Er hat die Erwartung geäußert, dass die Fehler bereinigt werden und künftig durch angemessene Kontrollen die Zuverlässigkeit der bedarfsrelevanten Daten sichergestellt wird. Die Feuerwehr hat mitgeteilt, dass bereits Maßnahmen ergriffen worden seien, um künftig eine belastbare Datenbasis und qualifizierte IT-Unterstützung sicherzustellen.

- 103 Die Ausstattung der Berliner Feuerwehr mit Stellen und Beschäftigungspositionen hat sich - differenziert nach feuerwehrtechnischem Dienst und sonstigen Stellen - im Zeitraum 2001 bis 2009 wie folgt verändert:

**Ansicht 17: Ausstattung der Berliner Feuerwehr mit Stellen und Beschäftigungspositionen**

Zahl der Stellen/ Beschäftigungspositionen <sup>1</sup>	2001	2005	2007	2009	Differenz 2009 zu 2001
Feuerwehrtechnischer Dienst					
Leitung/Service (einschl. z. A.-Beamte, ohne Anwärter)	600	587	583	506	-94
Direktionen	3 159	3 040	3 001	3 077	-82
davon					
Beamte	2 843	2 770	2 730	2 785	-58
Angestellte	316	270	271	292	-24
<b>Summe feuerwehrtechnischer Dienst</b>	<b>3 759</b>	<b>3 627</b>	<b>3 584</b>	<b>3 583</b>	<b>-176</b>
Sonstige Stellen insgesamt	429	380	338	320	-109
darunter					
Beamte und Angestellte	257	225	209	195	-61
Beschäftigungspositionen (Anwärter, Auszubildende, Praktikanten)	157	83	130	253	96
<b>Stellenausstattung insgesamt</b>	<b>4 345</b>	<b>4 089</b>	<b>4 051</b>	<b>4 156</b>	<b>-189</b>

<sup>1</sup> einschließlich der Stellen im Kapitel 0559

Die Gesamtausstattung hat sich im Zeitraum 2001 bis 2009 um 189 Stellen/Beschäftigungspositionen verringert, darunter 176 Stellen im feuerwehrtechnischen Dienst.

Die Prüfung hat ergeben, dass zum Stichtag 1. August 2009 für feuerwehrtechnische Angestellte 131 Stellen mehr zur Verfügung standen als entsprechende Angestellte bei der Feuerwehr beschäftigt wurden. Von den 131 überzähligen Stellen waren 99 abweichend mit feuerwehrtechnischen Beamten (54) und feuerwehrtechnischen Beamten in der Probezeit (45) besetzt. Diese abweichenden Besetzungen mit Beamten widersprechen Nr. 8 AV § 49 LHO. Auch die im Zusammenhang mit der Einführung des EK 06 erfolgte Bewilligung von 25 zusätzlichen Stellen für feuerwehrtechnische Angestellte für die Leitstelle ohne Nachweis eines konkreten Bedarfs

entspricht nicht dem Haushaltsrecht (§§ 7 Abs. 1, 17 Abs. 5 LHO). Erst mit dem Haushalt 2010/2011 sind die 45 Stellen für feuerwehrtechnische Angestellte, die abweichend mit feuerwehrtechnischen Beamten in der Probezeit besetzt waren, in Planstellen umgewandelt worden.

Der Rechnungshof hat die Verstöße gegen das Haushaltsrecht beanstandet. Er erwartet, dass die stellenplanmäßigen Korrekturen auch für die übrigen abweichend besetzten Angestelltenstellen zügig zu Ende geführt werden.

- 104 Ein grundsätzliches Problem für die Einsatzfähigkeit stellen die Dienstkräfte dar, die nicht mehr oder nur noch eingeschränkt feuerwehrdienstfähig sind. Bei der Berliner Feuerwehr sind diese Dienstkräfte weiter zu beschäftigen oder - soweit die Voraussetzungen erfüllt sind - aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig in den Ruhestand zu versetzen. Seit dem 1. März 2010 ist die Konzeption „Integrationsstellen im Rückwärtigen Dienst - (i-Pool)“ vom 30. November 2009 in Kraft, der bisherige Pool für feuerwehrdienstunfähiges Personal (FU-Pool) mit 243 Planstellen des feuerwehrtechnischen Einsatzdienstes wurde aufgelöst. Von nunmehr 238 Stellen wurden 126 Stellen für eingeschränkt Dienstfähige bereits im EK 06 als feste Funktionen dem Einsatzdienst (z. B. für den Einsatz auf Sonderfahrzeugen wie Kleines Einsatzfahrzeug oder Einsatzleitwagen) zugeordnet. Die verbliebenen 112 Stellen wurden als Integrationsstellen für feuerwehrdienstunfähige bzw. eingeschränkt dienstfähige Kräfte des feuerwehrtechnischen Einsatzdienstes zur Wahrnehmung von Aufgaben im rückwärtigen Dienst zur Verfügung gestellt, darunter 33 Aufgabengebiete als Tagesdienstergänzungskraft für rückwärtige Aufgaben in den Feuerwachen (jeweils ein Aufgabengebiet pro Feuerwache).

#### Ansicht 18: Personal mit fehlender oder eingeschränkter Einsatzdienstfähigkeit (FU-Personal)<sup>1</sup>

	Stellen/ Aufgaben- gebiete für FU-Personal (Soll)	FU Übersicht der Serviceeinheit Finanzen und Innere Dienste				Differenz Soll/Ist
		FU-Personal insgesamt (Ist)	darunter			
			krank, dienstunfähig, Hamburger Modell	einsatzfähig für		
				Serviceeinheit, sonstige rück- wärtige Dienste	teilweise einsatzdienst- fähig	
Leitung/ Service	79	278	29	133	34	199
Direktionen	159	318	41	7	209	159
<b>Insgesamt</b>	<b>238</b>	<b>596</b>	<b>70</b>	<b>140</b>	<b>243</b>	<b>358</b>

<sup>1</sup> Stichtagsauswertung zum 27. November 2009

Im Bereich Leitung und Service wird mit insgesamt 278 mehr als das Dreifache an eingeschränkt oder nicht mehr einsatzdienstfähigen Dienstkräften beschäftigt, als Aufgabengebiete für Integrationspersonal zur Verfügung stehen. Mehr als 50 der eingeschränkt einsatzdienstfähigen Kräfte gehören

dem gehobenen oder höheren Dienst an und sind bereits regulär in den rückwärtigen Bereichen von Leitung und Service eingesetzt, stehen aber nicht mehr für die Führungsdienste zur Verfügung.

In den Direktionen sind mit 126 Stellen im Einsatzdienst laut EK 06 und den 33 Tagesdienstergänzungskräften nach der Konzeption „i-Pool“ insgesamt 159 Aufgabengebiete für eingeschränkt einsatzfähige Dienstkräfte vorgesehen. Tatsächlich müssen auf Stellen des Einsatzdienstes in den Direktionen mit 318 doppelt so viele eingeschränkt feuerwehrdiensttaugliche Dienstkräfte verwendet werden als geplant. Je nach ihrer individuellen Einschränkung der Feuerwehrdienstfähigkeit (z. B. Atemschutz, Hebelast, Schichtdienst) können die betreffenden Dienstkräfte in den Wachen zwar nicht mehr alle, häufig jedoch noch einen Großteil der erforderlichen Funktionen im Einsatzdienst ausüben.

Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Feuerwehr in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Inneres und Sport geeignete Maßnahmen für einen effizienteren Einsatz des eingeschränkt feuerwehrdienstfähigen Personals prüft. Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, dass derzeit eine Fortschreibung der Konzeption „i-Pool“ stattfindet, in der eine deutliche Unterscheidung zwischen dauerhaft und vorübergehend gesundheitlich eingeschränkten Beschäftigten vorgenommen werde.

- 105 Die Stellen für den feuerwehrtechnischen Dienst sind zu 90 v. H. für Dienstkräfte im unmittelbaren Einsatzdienst auf den Einsatzfahrzeugen in den Feuerwachen und dem Technischen Dienst vorgesehen. Die übrigen Stellen werden für Aufgaben in den Leitungs- und Servicebereichen verwendet, für deren Erfüllung feuerwehrtechnische Kenntnisse und Erfahrungen erforderlich sind.

#### **Ansicht 19: Verwendung von Stellen für den feuerwehrtechnischen Dienst**

	Stellen feuerwehrtechnischer Dienst	Abweichende Verwendung für			Summe abweichende Verwendung
		Angestellte im Rettungsdienst	z. A./ Probebeamte	sonstiges nicht feuerwehrtechnisches Personal	
Leitung/Service	504	3	4	49	56
Direktionen	3 078	65	123	41	229
<b>Insgesamt</b>	<b>3 582</b>	<b>68</b>	<b>127</b>	<b>90</b>	<b>285</b>

Die Übersicht zeigt, dass allein in den Direktionen 229 Stellen wegen der abweichenden Verwendungen für Probebeamte, Verwaltungs- und sonstiges Personal und für Angestellte im Rettungsdienst nur eingeschränkt für den feuerwehrtechnischen Dienst zur Verfügung stehen. Zusammen mit den eingeschränkt einsatzfähigen Dienstkräften (T 104) kann in der Praxis mit 388 Stellen rechnerisch mehr als jede zehnte Stelle nicht im vollen Umfang für den Einsatzdienst der Direktionen (vgl. T 101) verwendet werden.

Der Rechnungshof hat die Feuerwehr aufgefordert, eine qualifizierte Personalbedarfsermittlung und auf dieser Grundlage eine sachgerechte Stellenbemessung durchzuführen, um eine ordnungsgemäße Stellen- und Personalausstattung zu gewährleisten. Die Feuerwehr hat zugesagt, eine sachgerechte Personalbemessung sicherzustellen.

- 106 Die **aktuelle Organisation der Berliner Feuerwehr** mit drei regionalen Direktionen als Leistungs- und Verantwortungszentren und fünf Serviceeinheiten sowie dem Leitungs- und Stabsbereich ist im Zuge der Verwaltungsreform entstanden. Querschnittsaufgaben wie die Stellenwirtschaft werden in zentralen Serviceeinheiten für alle Organisationseinheiten wahrgenommen. Die Aufgaben zum Umwelt-, Brand- und Katastrophenschutz, zum Rettungsdienst und zur technischen Hilfeleistung wurden in einen zentralen Grundsatzbereich verlagert und sind zusätzlich in den Direktionen auf die Fachbereiche Einsatzorganisation und Vorbeugender Brand- und Gefahrenschutz übergegangen. Eine Abstimmung und Arbeitsteilung zwischen den zentralen und dezentralen Organisationseinheiten findet kaum statt. Es wird zwar pauschal zwischen übergreifenden und/oder Grundsatzaufgaben (zentral) und operativen Aufgaben mit regionaler Zuständigkeit (dezentral) unterschieden, die Aufgabenabgrenzung aber nicht eingehalten. Den dezentralen Fachbereichen wurden auch Sonderaufgaben sowie sog. zentralisierte stadtweite Aufgaben übertragen. Dort wurde die unzureichende Unterstützung durch den Grundsatzbereich bemängelt. Inzwischen wurden im Zuge der Neuorganisation von Behördenleitung und Stab zum 1. Juli 2010 einige Sonderaufgaben wieder zentralisiert. Andere Aufgaben mit stadtweitem Charakter bleiben aber bei den Fachbereichen der Direktionen. Beispielsweise nimmt der Fachbereich Vorbeugender Brandschutz der Direktion Nord berlinweit Genehmigungs- und Serviceaufgaben im Zusammenhang mit der Einrichtung und dem Betrieb von Feuerwehrschränke- und Übertragungseinrichtungen wahr.

Im Fachbereich Personal jeder Direktion sind für die Betreuung der Mitglieder der Freiwilligen Feuerwehren je zwei Aufgabengebiete eingerichtet, deren Arbeitsmengen sich aber erheblich unterscheiden. Die Direktion Nord ist für 723 Mitglieder zuständig, die Direktion Süd für 402 und die Direktion West für 295. Der Rechnungshof hatte die Erwartung geäußert, dass die sechs Stellen der Sachbearbeiter für Angelegenheiten der Freiwilligen Feuerwehren aus den Direktionen in die Serviceeinheit Finanzen und Innere Dienste oder zur Geschäftsstelle des/der Landesbeauftragten Freiwillige Feuerwehren verlagert werden und von den sechs Stellen angesichts der unterschiedlichen Auslastung maximal drei Stellen verbleiben. Die Feuerwehr hat geantwortet, dass sie an der dezentralen Organisation festhalten wolle. Den unterschiedlichen Arbeitsmengen werde sie dadurch begegnen, dass in der Direktion Süd zusätzliche Aufgaben wahrgenommen werden würden. Zudem seien in der Direktion West 0,5 Stellenanteile nicht besetzt. Der Rechnungshof erwartet, dass zumindest die Auslastung der vorhandenen Stellen sichergestellt und sein Vorschlag einer Stellenreduzierung nochmals geprüft wird.

107 Im Gliederungserlass für die Berliner Feuerwehr vom 6. Juli 2001 sind **Struktur und Aufgaben der Behördenleitung** geregelt sowie deren Ausstattung mit 51 Stellen festgelegt. Infolge wiederholter Umstrukturierungen haben sich die Leitungs- und Stabsbereiche stark verändert und vergrößert. Zum 1. Juli 2010 wurde die „Neuorganisation des Bereiches Behördenleitung und Stab der Berliner Feuerwehr“ umgesetzt, nach der den Bereichen jetzt 77,5 Stellen zugeordnet sind, davon 25,5 Stellen der Behördenleitung und 52 Stellen dem Stab. Zuwächse gab es durch Verlagerung von Aufgaben aus den Direktionen, aber auch durch zusätzliche Aufgaben beim Arbeits- und Gesundheitsschutz wie Sportmanagement und Energiemanagement. Allein für die Aufgabengebiete Dienstorganisation und Einsatzvorbereitung werden sechs Stellen verwendet, für den Bereich Presse/Öffentlichkeitsarbeit sieben Stellen (darunter sechs Stellen des feuerwehrtechnischen Dienstes). Zusätzlich verfügte der Landesbranddirektor über eine weitere Stelle mit Aufgaben der Persönlichen Referentin im Stabsbereich Pressestelle/Öffentlichkeitsarbeit.

Im Stab der Behördenleitung der Feuerwehr mit seinen fünf Bereichen sind auch nach der Neustrukturierung Verwaltungs-, Steuerungs- und fachliche Grundaufgaben vermischt. So sind doppelte Zuständigkeiten, Spiegelstellen im Stab zu Servicebereichen sowie eine Mischung aus Fach- und Serviceaufgaben entstanden.

Der Rechnungshof hat angesichts der erheblichen Ausweitung des Stellenrahmens die Erwartung geäußert, dass Struktur und Aufgabenverteilung von Behördenleitung und Stab grundlegend überarbeitet und überhöhte Ausstattungen zurückgeführt werden. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat mitgeteilt, dass sich die Feuerwehr gegenwärtig neu organisiere und beabsichtige, Teile des Stabes direkt der Behördenleitung zu unterstellen. Damit ist aber nicht sichergestellt, dass die gebotene Reduzierung der Gesamtausstattung erreicht wird. Der Rechnungshof hält daher seine Erwartung aufrecht.

108 Der **Technische Dienst** ist zuständig für die Durchführung von Einsätzen mit spezialisiertem Personal, Spezialfahrzeugen und Sondergeräten. Er gehört zum Einsatzdienst, ist aber direktionsübergreifend zuständig. Nach dem EK 06 ist eine Festausstattung von 168 Stellen für feuerwehrtechnische Dienstkräfte vorgesehen, die auf zwei Standorte verteilt sind. Dieses Personal ist für die Spezialtechnik besonders ausgebildet und muss täglich in praktischen Übungen trainieren. Daneben gehört die Aufnahme und Analyse von Verkehrsunfällen mit Beteiligung von Feuerwehrfahrzeugen zu den Aufgaben, nicht aber Einsätze im Rettungsdienst. Nach Unterlagen der Feuerwehr ist die Belastung beim Technischen Dienst deutlich geringer als bei den Berufsfeuerwachen. Der Rechnungshof hat die Anzahl der Fahrzeugalarmierungen pro Berufsfeuerwache mit denen beim Technischen Dienst im Jahr 2009 unter Berücksichtigung der Ausstattung mit feuerwehrtechnischen Einsatzkräften verglichen. Danach ergibt sich für den Technischen Dienst nur ein geringer Belastungsgrad von 17 Alarmierungen, während der Median der Berufsfeuerwehr bei 110 liegt und der höchste Belastungsgrad 187 beträgt.

Der Rechnungshof hält es für möglich, dass durch eine stärkere Zusammenarbeit mit dem Technischen Hilfswerk (THW) - wie in § 1 des Gesetzes über das Technische Hilfswerk vorgesehen - Synergieeffekte erschlossen werden und damit ein wirtschaftlicherer Einsatz des Technischen Dienstes mit seinen spezialisierten technischen Einsatzmitteln erreicht wird. Er hat der Feuerwehr empfohlen, auf eine Vereinbarung mit dem THW über eine stärkere Zusammenarbeit hinzuwirken und die personelle Ausstattung des Technischen Dienstes zu überprüfen.

Die Feuerwehr hat auf die bestehende Zusammenarbeit mit dem THW hingewiesen und lediglich zugesagt zu prüfen, ob durch Optimierungen bei der Einsatzorganisation Stellenreduzierungen erreicht werden könnten. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport ist der Ansicht, dass der Technische Dienst sich einer wirtschaftlichen Betrachtung in Bezug auf seine Auslastung entziehe. Diese Ansicht geht fehl. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 7 LHO gilt ausnahmslos für die gesamte Verwaltung Berlins.

- 109 Mehr als drei Viertel der Aufgaben der Berliner Feuerwehr entfällt auf die **Notfallrettung**. Nach dem Rettungsdienstgesetz sind Notfallrettung und Krankentransport getrennt wahrzunehmen, wobei Krankentransporte nur in bestimmten Ausnahmefällen von der Feuerwehr durchgeführt werden dürfen (§ 2 Abs. 4, § 5 Abs. 2). Zwischen Notfallrettung und Krankentransport kann nicht immer eindeutig unterschieden werden. Im Einzelfall wird häufig von einem Notfall ausgegangen, obwohl eine Versorgung vor Ort durch einen Bereitschaftsarzt der Kassenärztlichen Vereinigung ausreichend wäre, ein Krankentransport angemessen wäre oder nur ein Bagatellfall vorliegt.

Seit dem 16. Juni 2010 besteht eine Schnittstelle zur Leitstelle der Kassenärztlichen Vereinigung (Ärztlicher Notdienst), um die Übergabe weniger akuter Notfälle zu vereinfachen. Da es sich im Durchschnitt nur um zehn Fälle pro Tag handelt, haben sich die Einsatzzahlen nicht reduziert.

Bedarfsgerechtigkeit, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit des Rettungsdienstes im Rettungsdienstbereich Berlin waren bereits im Jahr 1999 Gegenstand eines Gutachtens, das im Auftrag der damaligen Senatsverwaltung für Inneres und der Arbeitsgemeinschaft der Krankenkassenverbände erstellt worden ist. Darin wird die „Angliederung der Krankentransportleitstelle an die Leitstelle der Feuerwehr“ empfohlen, um Meldesicherheit, Planungssicherheit und Kostenklarheit zu gewährleisten. Die im Gutachten prognostizierte Kostendämpfung wurde mit der hohen Differenz zwischen den Kosten für Rettungswagen-Einsätze der Berufsfeuerwehr (281 €) und für Krankentransporte (knapp 60 €) begründet. Gleichwohl wurde eine integrierte Leitstelle nicht eingerichtet; die damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteile blieben ungenutzt. Gründe hierfür sind weder aktenkundig noch sonst ersichtlich. Der Rechnungshof hat dieses langjährige Versäumnis beanstandet und die Senatsverwaltung für Inneres und Sport aufgefordert, umgehend auf die Errichtung einer integrierten Leitstelle hinzuwirken.

Die Senatsverwaltung hat entgegnet, dass bis zum Ablauf des Jahres 2003 mit allen beteiligten Partnern die Einrichtung einer Krankentransportleitstelle im Bereich der Leitstelle der Feuerwehr erörtert sowie rechtlich, fachlich und inhaltlich geprüft worden sei. Das angestrebte Ziel einer Kostenreduzierung sei erreicht worden, nachdem die Krankentransport-Richtlinie zum 1. Januar 2004 in Kraft getreten war. Die Senatsverwaltung hat weiter mitgeteilt, über die Errichtung einer „gemeinsamen Leitstelle der privaten Krankentransportunternehmen“ Beratungen zu initiieren. Das ist nur ein erster Schritt. Der Rechnungshof hält seine Erwartung aufrecht.

- 110 Die **Serviceeinheit Aus- und Fortbildung** (SE AF) ist die zentrale Aus- und Fortbildungseinrichtung für die Berliner Feuerwehr und wie folgt ausgestattet:

**Ansicht 20: Stellenausstattung der SE AF<sup>1</sup>**

Organisationsbereich		Stellen
AF L	Leitung der Serviceeinheit AF	1
AF BL	Büroleitung	6
AF BT	Referat feuerwehrtechnische Aus- und Fortbildung	51
AF GA	Referat Grundsatzangelegenheiten	12
AF RD	Referat Rettungsdienstliche Aus- und Fortbildung	24
<b>SE AF insgesamt</b>		<b>94</b>
zuzüglich Abordnungen von feuerwehrtechnischen Dienstkräften		21

<sup>1</sup> Quelle: Unterlage Serviceeinheit Finanzen und Innere Dienste vom August 2010

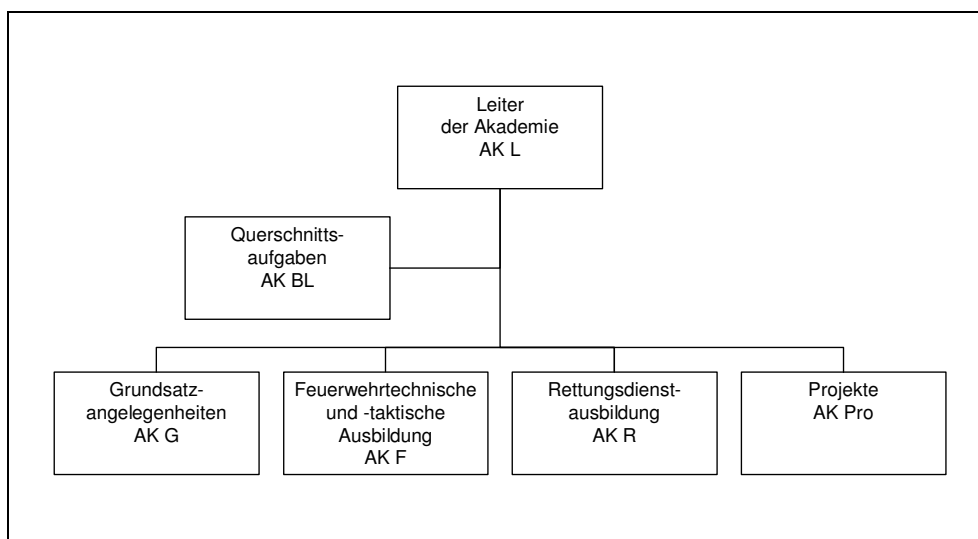
Die SE AF ist zuständig für die Planung und Durchführung der Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Berufsfeuerwehr, der Freiwilligen Feuerwehren und von Dritten (z. B. Hilfsorganisationen). Die feuerwehrtechnische Aus- und Fortbildung untersteht der Fachaufsicht der Senatsverwaltung für Inneres und Sport, die rettungsdienstliche der Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz.

Drei der neun Fachbereiche weisen mit nur bis zu vier Stellen eine zu geringe Leitungsspanne auf. Die bauliche und technische Ausstattung der SE AF ist unzureichend und führt zu zusätzlichem Aufwand für die Organisation der Ausbildung, z. B. zu hohen „Verfügungszeiten“ (u. a. Wegezeiten zu anderen Feuerwachen für praktische Ausbildungen). Die nicht ausreichenden Übungsmöglichkeiten verursachen überdurchschnittliche krankheitsbedingte Ausfallzeiten.

Der Rechnungshof hat die Feuerwehr aufgefordert, die SE AF organisatorisch und aufgabenkritisch zu überprüfen. Die Feuerwehr hat dies bereits am Ende der Prüfung zugesagt.

- 111 Die Berliner Feuerwehr beabsichtigt seit mehreren Jahren, eine **Feuerwehrakademie** aufzubauen. In die geplante „Berliner Feuerwehr- und Rettungsdienst Akademie (BFRA)“ soll die bisherige SE AF eingegliedert und insbesondere deren personelle, bauliche und technische Ausstattung weiterentwickelt werden. Zudem ist eine Zuordnung der bisher direkt dem Landesbranddirektor angegliederten Arbeitsgruppe Projekte als AK Pro unter einer gemeinsamen Akademieleitung geplant. Eine Änderung der Rechtsform ist nicht beabsichtigt; die Akademie soll weiterhin in der Aufbauorganisation der Feuerwehr bleiben. Folgende Struktur ist vorgesehen:

#### Ansicht 21: Struktur für die BFRA



Schwerpunkte der Planung sind unverändert die Modernisierung der Aus- und Fortbildung, die ohnehin als notwendig angesehen wird, und der Wunsch nach einem neuen, zentralen Standort. Bis Ende September 2010 sind für diese Planung mindestens 184 000 € Personalkosten sowie zusätzlich Ausgaben für die Renovierung von Räumen einschließlich neuer Büromöbel entstanden.

Es ist weder nachgewiesen noch erkennbar, dass die Einrichtung der Akademie notwendig ist. Zudem würde mit der Akademieleitung eine neue Hierarchieebene geschaffen werden. Ein Vorteil der Eingliederung der Arbeitsgruppe Projekte ist nicht ersichtlich; für die Projektbeantragung und -durchführung bliebe weiterhin der Landesbranddirektor verantwortlich. Darüber hinaus verzögert der Prozess zur Einrichtung der Akademie Veränderungen in der SE AF.

Der Rechnungshof hat die Feuerwehr aufgefordert, erst nach einer organisatorischen und aufgabenkritischen Untersuchung der SE AF zu prüfen, ob die Einrichtung einer Feuerwehrakademie noch notwendig ist. Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat mitgeteilt, dass die Entscheidung über die Feuerwehrakademie seit Anfang des Jahres 2011 zurückgestellt sei.



112 Der Rechnungshof beanstandet insbesondere, dass

- bei der Erhebung und Verwendung bedarfsrelevanter statistischer Daten grundlegende Mängel aufgetreten sind,
- entgegen dem Haushaltsrecht Stellen der feuerwehrtechnischen Angestellten für Beamte verwendet sowie
- mit einer integrierten Leitstelle verbundene wirtschaftliche Vorteile über mehrere Jahre nicht realisiert worden sind.

**Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Berliner Feuerwehr**

- **Fehler in Datenbeständen, Statistiken oder Veröffentlichungen bereinigt und künftig durch angemessene Kontrollen die Zuverlässigkeit der bedarfsrelevanten Daten sicherstellt,**
- **die stellenplanmäßigen Korrekturen zügig zu Ende führt,**
- **mit Unterstützung der Senatsverwaltung für Inneres und Sport geeignete Maßnahmen für einen effizienteren Einsatz des eingeschränkt feuerwehrdienstfähigen Personals prüft,**
- **zumindest die Auslastung der vorhandenen Stellen für Angelegenheiten der Freiwilligen Feuerwehren in den Direktionen sicherstellt,**
- **die Struktur und die Aufgabenverteilung von Behördenleitung und Stab grundlegend überarbeitet sowie**
- **die Serviceeinheit Aus- und Fortbildung organisatorisch und aufgabenkritisch untersucht und erst danach prüft, ob die Einrichtung einer Feuerwehrakademie noch notwendig ist.**

**Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Inneres und Sport angesichts der hohen Kosten im Rettungsdienst umgehend auf die Einrichtung einer integrierten Leitstelle hinwirkt.**

## C. Integration, Arbeit und Soziales

### **Anhaltende Mehrbelastung des Landeshaushalts durch Anerkennung unangemessen hoher Unterkunftskosten bei der Umsetzung des SGB II und erneut rechtswidrige Ausführungsvorschriften**

*Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat mit Wirkung vom 1. März 2009 geänderte Ausführungsvorschriften zur Ermittlung der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 Abs. 1 SGB II erlassen, die wiederum in mehrfacher Hinsicht rechtswidrig sind und weiterhin zu finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt führen. Durch Versäumnisse der Jobcenter ist es außerdem zu ungerechtfertigten Mehrausgaben in Millionenhöhe bei den Kosten für Unterkunft und Heizung gekommen.*

- 113 Der Bundesgesetzgeber hat mit dem SGB II seit dem 1. Januar 2005 die **Grundsicherungsleistungen für Arbeitsuchende** (Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und zur Sicherung des Lebensunterhalts) **in geteilter Kostenträgerschaft** der Bundesagentur für Arbeit und den kommunalen Trägern zugewiesen und hierfür im Regelfall die Gründung von Arbeitsgemeinschaften (Jobcenter) vorgegeben, damit die Leistungen aus einer Hand erbracht werden können. Diese Form der Mischverwaltung hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 20. Dezember 2007 (2 BvR 2433/04) für verfassungswidrig erklärt und dem Bundesgesetzgeber eine Frist zur Neuorganisation bis längstens zum 31. Dezember 2010 eingeräumt. Mit der Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91e) und dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 3. August 2010 hat der Bundesgesetzgeber die rechtlichen Grundlagen für die Beibehaltung der Mischverwaltung vom 1. Januar 2011 an geschaffen.

Die grundlegende Regelung des § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II, nach der die Leistungen für Unterkunft und Heizung dem kommunalen Träger obliegen, bleibt auch nach diesen Änderungen erhalten.

- 114 Nach **§ 22 Abs. 1 SGB II** werden **Leistungen für Unterkunft und Heizung** in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie so lange zu berücksichtigen, wie es nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate.

Bereits in seinem Jahresbericht 2007 (T 143 bis 156) hatte der Rechnungshof ungerechtfertigte Mehrbelastungen des Landeshaushalts bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung infolge rechtswidriger Ausführungsvorschriften der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung beanstandet. Erst nach den Beanstandungen des Bundesrechnungshofs in seinem Bericht vom 19. Dezember 2007 und der Erörterung im Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages in seiner Sitzung vom 4. Juni 2008 hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung zum 1. März 2009 **geänderte Ausführungsvorschriften (AV-Wohnen)** erlassen, die die bis dahin gegen Bundesrecht verstoßende Regelung, nach der die Kosten der Unterkunft einschließlich Heizkosten zunächst für die Dauer eines Jahres ab Beginn des Leistungsbezuges in tatsächlicher Höhe übernommen werden, nicht mehr enthalten. Wegen der rechtswidrigen Bestandsschutzregelung wurde das Land Berlin durch Urteil des Bundessozialgerichts vom 15. Dezember 2009 zum Schadenersatz gegenüber dem Bund verpflichtet. Dem Land Berlin sind dadurch vermeidbare Mehrausgaben von über 14 Mio. € entstanden.

115 Die **Ausgaben des Landes Berlin für Unterkunft und Heizung** sind im **Jahr 2009** auf **1,4 Mrd. €** angewachsen. Nach wie vor kommt angesichts der finanziellen Dimensionen einer zeitnahen Überprüfung der tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung auf Angemessenheit und der gesetzeskonformen Festlegung von Angemessenheitskriterien eine besondere Bedeutung zu. Ausgehend von der Haushaltsrechnung 2009 hat der Rechnungshof in sechs Jobcentern erneut geprüft. Die Grundlage für die Prüfungen bildeten die geänderten AV-Wohnen und die zur Verfügung gestellten Abfrageergebnisse aus dem operativen Datensatz der Bundesagentur für Arbeit. Zudem wurden stichprobenweise Aktenprüfungen in den Jobcentern durchgeführt.

116 In den zum 1. März 2009 geänderten AV-Wohnen hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung zur Prüfung der Angemessenheit weiterhin Richtwerte in Form von **Bruttowarmmieten nach Anzahl der Haushaltsmitglieder** vorgegeben:

**Ansicht 22: Angemessenheits-Richtwerte nach den geänderten AV-Wohnen**

Haushaltsgröße	Monatliche Bruttowarmmiete
1-Personen-Haushalt	378,00 €
2-Personen-Haushalt	444,00 €
3-Personen-Haushalt	542,00 €
4-Personen-Haushalt	619,00 €
5-Personen-Haushalt	705,00 €

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

Nach der **höchstrichterlichen Rechtsprechung** des Bundessozialgerichts (z. B. Urteile vom 07.11.06 - B 7b AS 10/06 R, vom 19.02.09 - B 4 AS 30/08 R sowie vom 02.07.09 - B 14 AS 36/08 R) setzt die Angemessenheitsprüfung aber eine **Einzelfallprüfung** voraus und hat für die **Unterkunfts- und für die Heizkosten getrennt** zu erfolgen.

Zur Bestimmung der abstrakten Angemessenheit der Unterkunftskosten ist das Produkt aus angemessener Wohnfläche und der Summe aus angemessener Kaltmiete und angemessenen kalten Betriebskosten je Quadratmeter zu ermitteln. Das Produkt aus Wohnfläche (Quadratmeterzahl) und Wohnstandard (Mietpreis je Quadratmeter), das sich in der Wohnungsmiete niederschlägt, muss der Angemessenheit (Referenzmiete) entsprechen (sog. **Produkttheorie**).

Die abstrakte Angemessenheit der Heizkosten ist durch einen Abgleich mit einem Grenzwert zu bestimmen, dessen Überschreiten unwirtschaftliches Heizen indiziert.

- 117 Auch die geänderten AV-Wohnen enthalten keine derartigen Vorgaben. In den Jobcentern kam es daher zu keiner Prüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung im Sinne des § 22 Abs. 1 SGB II, solange die zu leistenden Bruttowarmmieten die Richtwerte der AV-Wohnen nicht überschritten. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs in den sechs geprüften Jobcentern war dies bei durchschnittlich **83,4 v. H.** der Bedarfsgemeinschaften der Fall. Die Richtwerte wirkten nach wie vor als Höchstwerte, bis zu deren Höhe die **Kostenübernahme unabhängig von Wohnungsgröße und Wohnungsstandard** erfolgte.

Die Senatsverwaltung beruft sich darauf, dass die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts erst nach Inkrafttreten der neuen AV-Wohnen klar gewesen sei und sie von einer Änderung abgesehen habe, da das Bundesministerium für Arbeit und Soziales grundlegende Rechtsänderungen zu § 22 SGB II angekündigt habe.

Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Feststellung der angemessenen Miete war spätestens seit dem Urteil vom 7. November 2006 (T 116) eindeutig und beruhte zudem auf der vorangegangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur vergleichbaren Rechtslage nach dem früheren Bundessozialhilfegesetz. Im Übrigen entbindet die Ankündigung einer Gesetzesänderung in der Zukunft nicht von der Einhaltung des geltenden Rechts bis zu einer möglichen Neuregelung.

- 118 Nach § 22 Abs. 1 SGB II werden unangemessene Kosten der Unterkunft in der Regel längstens für sechs Monate übernommen. Die Vorgaben der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung sehen jedoch eine Ausweitung auf zwölf Monate vor, sofern Berechnungen ergeben, dass die mit einem

Umzug verbundenen Kosten höher sind als die **Übernahme überhöhter Unterkunftskosten für zwölf Monate**. Die in den AV-Wohnen vorgegebenen verpflichtenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen finden in § 22 Abs. 1 SGB II nach wie vor keine Rechtsgrundlage.

Zusätzlich hat der Rechnungshof beanstandet, dass die AV-Wohnen keine Regelungen darüber enthalten, wie mit Leistungsfällen umzugehen ist, die sich am 1. März 2009 bereits im laufenden Leistungsbezug befanden. Dieser Mangel führte dazu, dass die Jobcenter Wirtschaftlichkeitsberechnungen auch dann durchführten, wenn der überhöhte Leistungsbezug bereits seit mehreren Jahren bestand.

119 In begründeten Einzelfällen können nach der AV-Wohnen die vorgegebenen Richtwerte bei bestehendem Wohnraum um bis zu 10 v. H. überschritten werden, so z. B. bei Alleinerziehenden, längerer Wohndauer (mindestens 15 Jahre) oder über 60-jährigen Hilfeempfangenden. Da die Richtwerte nicht mit § 22 Abs. 1 SGB II in Einklang stehen, ist auch eine **pauschale Erhöhung dieser Richtwerte um bis zu 10 v. H.** nicht rechtmäßig. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs überschritten in sechs Jobcentern insgesamt 11 102 Bedarfsgemeinschaften die Richtwerte um bis zu 10 v. H. mit einer finanziellen Mehrbelastung des Landeshaushalts von ca. **2,8 Mio. € jährlich**.

120 Im Rahmen seiner Prüfungen hat der Rechnungshof die Fälle näher betrachtet, die die **Richtwerte um mehr als 10 v. H. überschritten**. In den sechs geprüften Jobcentern waren dies insgesamt 12 734 Bedarfsgemeinschaften mit einer finanziellen Mehrbelastung des Landeshaushalts von ca. **19,2 Mio. € jährlich**.

Nach den stichprobenweisen Aktenprüfungen hatten die sechs Jobcenter bei den **Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften** in durchschnittlich **18 v. H.** der geprüften Vorgänge mit einer Überschreitung von mehr als 10 v. H. **keine Prüfung der Angemessenheit** vorgenommen, wobei der Zeitraum der bisherigen überhöhten Leistungen bei durchschnittlich **30 Monaten** lag. Dies führte in den sechs Jobcentern zu einer ungerechtfertigten Mehrbelastung des Landeshaushalts von schätzungsweise **1,7 Mio. € jährlich** für alle Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften.

Bei den **Zwei-Personen-Bedarfsgemeinschaften** hatten die sechs Jobcenter in durchschnittlich **24 v. H.** der geprüften Vorgänge **keine Prüfung der Angemessenheit** vorgenommen, wobei der Zeitraum der bisherigen überhöhten Leistungen bei durchschnittlich **22 Monaten** lag. Dies führte zu einer ungerechtfertigten Mehrbelastung des Landeshaushalts von schätzungsweise **1,3 Mio. € jährlich** für alle Zwei-Personen-Bedarfsgemeinschaften.

Bei den **Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften** der sechs Jobcenter waren durchschnittlich **15 v. H.** der geprüften Vorgänge wegen der Angemessenheit der Miete **noch nicht abschließend bearbeitet**, wobei der Zeitraum der bisherigen überhöhten Leistungen bei durchschnittlich **21 Monaten** lag. Dies führte zu einer zusätzlichen ungerechtfertigten Belastung des Landeshaushalts von schätzungsweise **1,4 Mio. € jährlich** für alle Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften.

- 121 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2007 (T 137) auch auf finanzielle Nachteile bei der Berücksichtigung von **Einnahmen aus Untervermietung** bei selbstgenutztem Wohnraum hingewiesen. Die neuerlichen Prüfungen zeigten, dass nach wie vor durch fehlerhafte Eingaben im IT-System der Jobcenter (A2LL) nicht die Kosten der Unterkunft, sondern die Regelleistungen der Bundesagentur für Arbeit gemindert wurden. Infolge der erneuten Beanstandungen sind dem Landeshaushalt in zwei Jobcentern bereits nachträglich Einnahmen von ca. **1 Mio. €** zugeflossen.
- 122 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung durch weiterhin rechtswidrige Ausführungsvorschriften zu § 22 Abs. 1 SGB II das Land Berlin mit unangemessen hohen Unterkunftskosten belastet und dem Land Berlin finanzielle Nachteile in Millionenhöhe zugefügt hat und noch immer zugefügt. Er beanstandet außerdem ungerechtfertigte Mehrausgaben bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung, weil die Jobcenter das Erfordernis einer zeitnahen Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft und Heizung in zahlreichen Fällen missachteten.

**Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung endlich das geltende Recht beachtet und ihre Ausführungsvorschriften so gestaltet, dass sie den gesetzlichen Vorgaben und den Grundsätzen der höchstrichterlichen Rechtsprechung entsprechen.**

## D. Bildung, Wissenschaft und Forschung

### 1. Finanzielle Nachteile aufgrund überhöhter Fallpauschalen für Leistungen zur Erziehungs- und Familienberatung Freier Träger

*Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung hat mit Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege als Träger von Erziehungs- und Familienberatungsstellen eine Rahmenvereinbarung über Fallpauschalen für Einzelfallberatungen geschlossen. Sie hat dabei versäumt, die aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen in den Tarifrechtskreisen Ost und West für den Tarifrechtskreis Ost höhere Anzahl von Jahresarbeitsstunden in ihre Kalkulation einzubeziehen. Die berlineinheitliche Fallpauschale ist damit für das Tarifgebiet Ost um 7,5 v. H. zu hoch kalkuliert. Daraus ergibt sich ein finanzieller Schaden von ca. 600 000 € in den Jahren 2004 bis 2010 für das Land Berlin.*

- 123 Leistungen zur Erziehungs- und Familienberatung gemäß § 28 i. V. m. §§ 16 bis 18 und 41 SGB VIII durch Träger der Freien Jugendhilfe werden auf der Grundlage der zwischen dem Land Berlin und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege geschlossenen **Rahmenvereinbarung über Erziehungs- und Familienberatung im Land Berlin** (RV EFB) i. d. F. vom 10. September 2009 finanziert. Hierbei erfolgt gemäß § 5 RV EFB pro Beratungsstelle und Bezirk eine sog. **Sockelfinanzierung** für kernteambezogene Personalaufwendungen **durch Zuwendungen**. Die Träger tragen dabei durch Eigen- oder Drittmittel zur Finanzierung ihrer Beratungsstellen bei. Darüber hinaus schließen die Bezirksamter mit dem Träger der Beratungsstelle in ihrem Bezirk einen Leistungsvertrag über die Erbringung von Erziehungsberatung in Form der Einzelfallberatung für Bürger ihres Bezirks gegen Zahlung einer **berlineinheitlichen Fallpauschale**. Über die grundsätzliche Problematik der Mischfinanzierung (auf der Basis der alten Rahmenvereinbarungen von 2000 und 2006) hat der Rechnungshof das Abgeordnetenhaus bereits in seinem Jahresbericht 2008 (T 124 bis 136) informiert. Der Rechnungshof hatte die Kombination aus Zuwendungsförderung der Freien Träger und gleichzeitiger Erstattung der Kosten für die Inanspruchnahme ihrer Einrichtungen und Dienste als **unzulässige Mischfinanzierung** beanstandet. Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung hält an der Mischfinanzierung weiterhin fest, der Rechnungshof sieht seine Beanstandungen nicht als ausgeräumt an.
- 124 Die Umstellung der ursprünglichen Zuwendungsförderung der Erziehungs- und Familienberatungsstellen auf die o. g. Mischfinanzierung erfolgte vom Jahr 2001 an auf der Grundlage der ersten Rahmenvereinbarung über

Erziehungs- und Familienberatung der Freien Träger (RV EFB-FT). Erziehungsberatung als Individualleistung nach § 28 SGB VIII erfolgte vor dem Jahr 2001 auf der Grundlage der Berliner Kostensatzrahmenvereinbarung für den Jugendhilfebereich (Vorgängerregelung des heutigen Berliner Rahmenvertrags für Hilfen in Einrichtungen und durch Dienste der Kinder- und Jugendhilfe - BRVJug - vom 15.12.06). Auf dieser Grundlage wurde die Kalkulation der Fallpauschale vorgenommen. Während die Ausgaben für die Sockelfinanzierung der zwölf Beratungsstellen der Freien Träger aufgrund der vereinbarten Festbetragsfinanzierung bei Zuwendungen jährlich gleichbleibend 2,2 Mio. € betragen, sind die Ausgaben der Bezirke für die Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII, die über die Fallpauschalen finanziert werden, von 1,7 Mio. € im Jahr 2001 auf 3,1 Mio. € im Jahr 2009 gestiegen. Der Rechnungshof hat ergänzend zum grundsätzlichen Verfahren der Mischfinanzierung einschließlich der Zuwendungen für die Sockelfinanzierung auch die Kalkulation der berlineinheitlichen Fallpauschale durch die Senatsverwaltung geprüft.

- 125 Bei der **Kalkulation der Fallpauschale** wird ebenso wie bei der Kalkulation von Entgelten (sog. Fachleistungsstundensätze) für andere ambulante Hilfen nach dem SGB VIII auf die für den öffentlichen Dienst geltenden Bedingungen (wie Arbeitszeit, Ausfallzeiten, Stellenbewertungen, Durchschnittssätze) abgestellt. Berücksichtigt werden entsprechend der Leistungs- und Qualitätsbeschreibung (Anlage 3 zur RV EFB) Personalkosten für drei Beraterstellen, Anteile für Leitungs- und Verwaltungsfachkräfte, Sachkosten sowie eine Auslastung von 96 v. H. Aufgrund einer fachlich ermittelten durchschnittlichen Falldauer von 18,04 Stunden ist vom Jahr 2006 an eine Fallpauschale von 906,95 € ermittelt worden (Anlage 4 zur RV EFB), die durch die Bezirksämter jeweils im Voraus gezahlt wird. Davor betrug die Fallpauschale 870,14 € bei einer Falldauer von 16,47 Stunden. Nicht berücksichtigt bei der Kalkulation der Fallpauschale wurden die **unterschiedlichen Bedingungen in den Tarifrechtskreisen Ost und West**, insbesondere die unterschiedliche Regelarbeitszeit von 40 bzw. 38,5 Wochenstunden. Aus der höheren Wochenarbeitszeit im Tarifrechtskreis Ost resultiert eine höhere Anzahl von Jahresarbeitsstunden. Kalkuliert werden müsste hier unter Berücksichtigung von Ausfallzeiten mit 1 657 Stunden (bzw. 4 772 Stunden für drei Fachberaterkräfte). Die Fallpauschale wurde jedoch einheitlich mit 1 594 Stunden (bzw. 4 591 Stunden) ermittelt, das entspricht der Regelarbeitszeit des Tarifgebiets West. Der Jahresarbeitsstundenwert fungiert als Divisor bei der Berechnung der Fallpauschale. Daher ergäbe sich aufgrund des höheren Betrags für den Tarifrechtskreis Ost sowie etwas geringerer Jahresdurchschnittssätze für Fachkräfte letztlich ein geringeres Entgelt für den Tarifrechtskreis Ost. Nach einer überschlägigen Berechnung entsprechend dem bisherigen Kalkulationsschema wäre eine „Fallpauschale Ost“ um 7,5 v. H. geringer, d. h. für das Land Berlin um diesen Prozentsatz kostengünstiger als die einheitlich vereinbarte Fallpauschale von derzeit 906,95 €.



- 126 Der Rechnungshof hat die fehlende Berücksichtigung des Tarifrechtskreises Ost beanstandet und der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung die **finanziellen Auswirkungen** aufgezeigt. Da die Ausgaben für einzelfallbezogene Hilfen zur Erziehungs- und Familienberatung angestiegen sind und gemäß jährlicher Rechnungsnachweisung ca. 40 v. H. der Bezirksausgaben auf den Tarifrechtskreis Ost entfallen, stellen 7,5 v. H. dieser Ausgaben eine erhebliche Größe dar, wie folgende Übersicht zeigt.

**Ansicht 23: Ausgaben für Erziehungs- und Familienberatung Freier Träger über Fallpauschalen<sup>1</sup>**

Jahr	Ausgaben insgesamt	Ausgabenanteil im Tarifrechtskreis Ost	7,5 v. H. der Ausgaben Ost/ mögliche Einsparung
			- € -
2004	2 696 896	1 123 090	84 232
2005	2 607 572	1 117 639	83 823
2006	2 914 170	1 153 093	86 482
2007	2 805 479	1 185 135	88 885
2008	2 928 161	1 195 432	89 657
2009	3 082 814	1 205 497	90 412

Summe: 523 491

<sup>1</sup> Quelle: Rechnungsnachweisung Tabellen 300, Kapitel 4042 bzw. bis Haushaltsjahr 2005 teilweise Kapitel 4030 Titel 67160

Bei Beachtung des Tarifrechtskreises Ost hätten die Ausgaben in den Jahren von 2004 bis 2009 um insgesamt ca. 523 000 € reduziert werden können. Unter Einbeziehung des Jahres 2010 mit weiteren ca. 80 000 € hätten insgesamt mehr als **600 000 €** als ungerechtfertigte Ausgaben vermieden werden können. Aufgrund der Vereinbarungspraxis auf der Basis der Rahmenvereinbarung ist jedoch für die im Tarifgebiet Ost erbrachten Hilfen keine Rückforderung dieses Betrags möglich.

- 127 Der Rechnungshof hat von der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung als Vereinbarungspartner der RV EFB die Berücksichtigung der unterschiedlichen tarifrechtlichen Bedingungen innerhalb Berlins bei der Kalkulation der Fallpauschale gefordert, um weitere nicht gerechtfertigte Ausgaben für Berlin zu vermeiden. Zur Problematik der Berücksichtigung des Tarifrechtskreises Ost bei der Berechnung der Fachleistungsstundensätze für ambulante Hilfen zur Erziehung hat sich der Rechnungshof bereits grundsätzlich im Jahresbericht 2003 (T 150 bis 155) geäußert. Die aus der höheren Regelarbeitszeit des Tarifrechtskreises Ost resultierenden entgeltmindernden Ansätze wurden danach bei der Vereinbarung von Entgelten für andere Hilfearten nach dem SGB VIII auf der Basis des BRVJug berücksichtigt. Die Senatsverwaltung hat unterschiedlich hohe Entgelte für die beiden Tarifrechtskreise vereinbart, somit konnten die Ausgaben erheblich reduziert werden.

- 128 Der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung ist diese Problemlage auch für den Bereich der Hilfen zur Erziehungs- und Familienberatung seit Jahren bekannt. Obwohl auch durch das für Grundsatzangelegenheiten der RV EFB zuständige Kooperationsgremium (§ 7 RV EFB) eine Orientierung an Ergebnissen der BRVJug-Vertragskommission als zweckmäßig angesehen wird, ist bisher keine differenzierte Kalkulation der Fallpauschale erfolgt. Nach wiederholter Forderung vonseiten des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung in ihrer Stellungnahme nunmehr mitgeteilt, eine entsprechende Verhandlungsposition unter Einbringung differenzierter Kalkulationsentwürfe eingenommen zu haben. Bisher sei jedoch kein einvernehmliches Ergebnis erzielt worden. Gleichzeitig betont sie, dass einseitige Vorgaben des Landes bei den Verhandlungen nicht möglich seien. Dies ist für den Rechnungshof insofern nicht nachvollziehbar, als die Vereinbarungspartner der RV EFB zugleich zu den Vertragspartnern des BRVJug gehören. Auf der Basis des BRVJug werden - wie dargestellt - seit mehreren Jahren bereits nach Tarifrechtskreisen differenzierte Entgelte kalkuliert und vereinbart, d. h. hier tragen die Vertragspartner gemeinsam die Entscheidung.
- 129 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung ihre Verhandlungsposition durchsetzt, die Interessen Berlins vertritt und weitere ungerechtfertigte Ausgaben vermeidet. Das Land Berlin hat nach § 9 RV EFB die Möglichkeit, die Rahmenvereinbarung zu kündigen und Verhandlungen mit dem Ziel eines erneuten Vereinbarungsabschlusses aufzunehmen, wenn die Vereinbarungspartner weiterhin Änderungen der Kalkulation nicht zustimmen. Aufgrund des Tarifvertrags zur Angleichung des Tarifrechts des Landes Berlin an das Tarifrecht der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (Angleichungs-TV Land Berlin) vom 14. Oktober 2010 beträgt vom 1. August 2011 an die wöchentliche Regelarbeitszeit 39 Stunden einheitlich in den Tarifrechtskreisen Ost und West. Auch auf dieser Grundlage weicht die zu erbringende Wochenstundenzahl von der bisher kalkulatorisch berücksichtigten Arbeitszeitregelung ab, sodass das Problem fortbesteht und eine **Anpassung der Kalkulation weiterhin geboten** ist.
- 130 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung durch fehlende Berücksichtigung der Regelarbeitszeit des Tarifrechtskreises Ost bei der Kalkulation der Fallpauschale für Erziehungsberatung in Form der Einzelfallberatung seit Jahren finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt verursacht und auch nach der Beanstandung durch den Rechnungshof keine Konsequenzen gezogen hat, sodass sich der Schaden fortlaufend vergrößert.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung im Zusammenwirken mit den Partnern der Rahmenvereinbarung über Erziehungs- und Familienberatung im Land Berlin die aufgezeigten Mängel bei der Kalkulation der Fallpauschale unverzüglich abstellt und künftig eine sachgerechte Kalkulation sicherstellt.**

## 2. Versäumnisse von Bezirksämtern bei der Ausschreibung von Reinigungsleistungen im Schulbereich

*Im Schulbereich kommen einige Bezirksämter der Verpflichtung zur regelmäßigen Ausschreibung von Reinigungsleistungen seit Jahren in erheblichem Umfang nicht nach. Für 214 der 744 Schulstandorte sind Reinigungsleistungen mit einem jährlichen Ausgabevolumen von 14,8 Mio. € sogar sieben Jahre und länger nicht mehr öffentlich ausgeschrieben worden.*

- 131 In Berlin befinden sich gegenwärtig **744 Schulstandorte** in bezirklicher Schulträgerschaft. Die Bezirksämter halten in Gebäuden und Räumen Flächen von ca. 4 Mio. m<sup>2</sup> vor, die u. a. zur Gewährleistung des Unterrichts regelmäßig zu reinigen sind. Im Jahr 2009 haben sie für **Reinigungsleistungen** fast 37 Mio. € aufgewendet.
- 132 Schulreinigungen sind regelmäßig wiederkehrende Leistungen, die auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen von Dritten erbracht werden. Nach § 55 LHO muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine **öffentliche Ausschreibung** vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Ausschreibungen sind in der Regel spätestens nach Ablauf von drei Jahren zu wiederholen (Nr. 6.2 AV § 55 LHO). Sofern der Auftragswert den in § 2 Nr. 2 VgV geregelten Schwellenwert (zurzeit 193 000 €, ohne Umsatzsteuer) erreicht oder übersteigt, sind die Reinigungsleistungen europaweit auszuschreiben.
- 133 Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit die Vergabe von Reinigungsleistungen im Schulbereich geprüft und wiederholt festgestellt, dass Bezirksämter ihrer Verpflichtung zur regelmäßigen Ausschreibung nicht nachkommen. Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, von allen Bezirksämtern für jeden einzelnen in bezirklicher Trägerschaft befindlichen Schulstandort Angaben über die zu reinigenden Flächen, zur Ausschreibung der Reinigungsleistungen sowie zu den Ausgaben für Reinigung abzufordern.
- 134 Die Auswertung der Umfrage macht deutlich, dass nur für 50 v. H. der Schulstandorte die Reinigungsleistungen in den letzten drei Jahren ausgeschrieben wurden. Für **214 Standorte** - das betrifft Verträge mit einem jährlichen Ausgabevolumen für Reinigung von **14,8 Mio. €** - sind die **Leistungen zuletzt im Jahr 2004 oder** in den Jahren **davor** öffentlich **ausgeschrieben** worden.

- 135 Erhebliche Versäumnisse bei der Ausschreibung von Reinigungsleistungen bestehen insbesondere beim Bezirksamt **Mitte**. Das Bezirksamt hat unter Missachtung der Vergabevorschriften die Reinigungsleistungen für den Schulbereich mit einem Ausgabevolumen von 4,5 Mio. € nicht regelmäßig ausgeschrieben. Für die 72 Schulstandorte sind 20 Reinigungsverträge bereits vor mehr als 15 Jahren und weitere 26 vor mehr als zehn Jahren geschlossen worden. Für die übrigen 26 Standorte wurden die Leistungen im Zeitraum 2002 bis 2005 vergeben.
- 136 Beim Bezirksamt **Reinickendorf** bestehen gleichfalls erhebliche Rückstände bei der Ausschreibung von Reinigungsleistungen. Für 52 der 56 Schulstandorte sind Reinigungsleistungen mit einem finanziellen Umfang von 3,1 Mio. € zuletzt vor dem Jahr 2005 ausgeschrieben worden. Für 15 dieser Standorte bestehen Verträge bereits seit den Jahren 1993 bis 1998. Verträge für 26 Standorte mit einem Leistungsumfang von 1,5 Mio. € wurden in den Jahren 1999 bis 2001 geschlossen. Auch das Bezirksamt **Spandau** hätte bereits seit Jahren für alle 47 Schulstandorte eine Ausschreibung der Reinigungsleistungen vornehmen müssen. Für 44 Standorte sind die Leistungen im Umfang von über 3,6 Mio. € zuletzt im Jahr 2001, für drei Standorte sogar noch früher vergeben worden. Das Bezirksamt **Marzahn-Hellersdorf** hat für 46 seiner 48 Schulstandorte die Vergabe von Reinigungsleistungen im Umfang von 3,3 Mio. € zuletzt im Zeitraum 1999 bis 2004 durchgeführt.

**Ansicht 24: Ausgabevolumen (in Euro) und Zahl fortbestehender Verträge ausgewählter Bezirksamter (unterteilt in Abschlüsse bis 1995 und danach im Dreijahresrhythmus)**

Bezirk	bis 1995	1996 bis 1998	1999 bis 2001	2002 bis 2004	2005 bis 2007	2008 bis 2010
Marzahn-Hellersdorf			2 507 727,35 34 Verträge	798 512,72 12 Verträge	86 265,45 2 Verträge	
Mitte	1 409 485,75 20 Verträge	1 443 793,63 20 Verträge	309 271,73 6 Verträge	1 299 509,70 23 Verträge	57 504,89 3 Verträge	
Reinickendorf	569 486,23 8 Verträge	457 159,28 7 Verträge	1 507 267,32 26 Verträge	589 301,53 11 Verträge	108 318,29 2 Verträge	55 617,46 2 Verträge
Spandau		38 086,28 1 Vertrag	3 826 757,07 46 Verträge			
Insgesamt	1 978 971,98 28 Verträge	1 939 039,19 28 Verträge	8 151 023,47 112 Verträge	2 687 323,95 46 Verträge	252 088,63 7 Verträge	55 617,46 2 Verträge

Allein diese vier Bezirksamter haben entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben für 96 v. H. ihrer Schulstandorte Reinigungsleistungen sieben Jahre und länger nicht mehr ausgeschrieben.

- 137 Das Bezirksamt **Friedrichshain-Kreuzberg** hat für 56 der 58 Schulstandorte nach einer Ausschreibung Verträge für Reinigungsleistungen im Jahr 2005 geschlossen. Die Ausgaben für Reinigung an diesen Standorten haben im Jahr 2009 mehr als 3 Mio. € betragen. Eine im Juli 2009 durchgeführte europaweite Ausschreibung ist angabegemäß wegen mangelnder spezifischer Fachkenntnisse und darauf beruhenden Verfahrensfehlern aufgehoben worden. Mit einer Ausschreibung hat das Bezirksamt nunmehr die Vergabestelle des Bezirksamts Lichtenberg beauftragt. Das Bezirksamt **Steglitz-Zehlendorf** hat für 17 seiner 68 Schulstandorte letztmalig im Jahr 2005 eine Ausschreibung von Reinigungsleistungen durchgeführt. Eine erneute Ausschreibung der Reinigungsleistungen für diese Standorte ist im Jahr 2011 vorgesehen.
- 138 Die Serviceeinheit Facility Management des Bezirksamts **Treptow-Köpenick** hat zuletzt im Jahr 2007 Reinigungsleistungen für die 58 Schulstandorte ausgeschrieben. Das Bezirksamt hat die daraufhin geschlossenen Reinigungsverträge im Jahr 2010 jeweils um ein Jahr verlängert. Die Laufzeiten enden am 30. September 2011 sowie am 31. Dezember 2011. Die Verwaltung beabsichtigt, die Reinigungsleistungen nunmehr Anfang 2011 auszuschreiben.
- 139 Die Ergebnisse der Prüfung zeigen, dass Bezirksämter, die - wie **Charlottenburg-Wilmersdorf, Lichtenberg, Tempelhof-Schöneberg** und **Treptow-Köpenick** - ein zentral organisiertes Facility Management eingeführt haben, die Reinigungsleistungen für Schulstandorte häufiger ausgeschrieben haben. So sind die vom Rechnungshof in der Vergangenheit gerügten Versäumnisse beim Vergabeverfahren im damaligen Bezirk Tempelhof durch zeitnahe Ausschreibungen der Serviceeinheit Facility Management des Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg - zuletzt im Zeitraum 2008 bis 2010 - beseitigt worden. Dass Ausschreibungen nach Einrichtung einer Serviceeinheit Facility Management regelmäßiger durchgeführt werden, trifft auch für das Bezirksamt **Neukölln** zu. Während bis zum Jahr 2007 die Reinigungsleistungen für die 79 Schulstandorte von der für Schule zuständigen Organisationseinheit entweder zum Teil über Jahrzehnte hinweg nicht oder nur sporadisch ausgeschrieben wurden, hat die Serviceeinheit Facility Management in den Jahren 2008 und 2009 die Reinigungsleistungen für alle Schulstandorte ausgeschrieben und neue Verträge geschlossen.
- 140 Die Bezirksämter **Marzahn-Hellersdorf, Mitte, Reinickendorf** und **Spandau** haben im Zusammenhang mit den festgestellten Versäumnissen darauf hingewiesen, dass in den für die Vergabe der Reinigungsleistungen zuständigen Organisationseinheiten vielfach Personal fehle. Auch zu erwartende höhere Ausgaben aufgrund von Preiserhöhungen im Reinigungshandwerk und die beschränkte finanzielle Ausstattung der Bezirke sowie haushaltsrechtliche Verfügungsbeschränkungen seien Anlass dafür gewesen, auf erforderliche Ausschreibungen zu verzichten oder diese zu verschieben. Das Bezirksamt Spandau bereitet inzwischen eine europaweite

Ausschreibung der Reinigungsleistungen mit dem Ziel vor, für sämtliche Schulstandorte zum Beginn des Schuljahres 2011/2012 neue Reinigungsverträge zu schließen. Demgegenüber hat das Bezirksamt Mitte mitgeteilt, dass ein realistischer Zeitpunkt zur Durchführung öffentlicher Ausschreibungen für Reinigungsleistungen aus personellen Gründen nicht benannt werden könne.

- 141 Die Einwendungen der einzelnen Bezirksamter sind nicht geeignet, die Beanstandungen des Rechnungshofs zu entkräften. Insbesondere der Hinweis auf mangelndes Personal rechtfertigt nicht, über Jahre hinweg die Verpflichtung zur Ausschreibung der Reinigungsleistungen zu vernachlässigen, zumal manche Bezirksamter in vergleichbarer Lage regelmäßige Ausschreibungen durchgeführt haben. Auch zeitlich begrenzte haushaltsrechtliche Verfügungsbeschränkungen sowie Befürchtungen zur Preisentwicklung entbinden nicht von der gesetzlichen Verpflichtung, Leistungen - auch im Interesse der Korruptionsprävention - regelmäßig im Wettbewerb zu vergeben.
- 142 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass zahlreiche Bezirksamter ihrer haushaltsrechtlichen Verpflichtung, Ausschreibungen in der Regel spätestens nach Ablauf von drei Jahren zu wiederholen, nicht nachgekommen sind, sondern einmal geschlossene Verträge jeweils verlängert und über sieben und mehr Jahre mit denselben Unternehmen fortgeführt haben.
- 143 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksamter die vorgeschriebenen Ausschreibungen von Reinigungsleistungen für Schulstandorte unverzüglich durchführen und künftig durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass Ausschreibungen regelmäßig - spätestens nach Ablauf von drei Jahren - wiederholt werden. Dabei ist auch eine zusammengefasste Vergabe der Reinigungsleistungen, z. B. im Rahmen eines Sammelbestellverfahrens, zu prüfen.**

## E. Stadtentwicklung

### 1. Grundlegende Mängel und erhebliche Versäumnisse bei der Sanierung und Grundinstandsetzung des Justizgebäudes Littenstraße

*Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat in den Jahren 1991 bis 2010 im Justizgebäude Littenstraße eine Sanierung und Grundinstandsetzung für über 55 Mio. € durchgeführt. Sie hat das Bauvorhaben unter Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts und haushaltsrechtlicher Vorschriften nicht als Baumaßnahme, sondern als Bauunterhaltungsmaßnahme behandelt und versäumt, die für Hochbaumaßnahmen vorgesehenen adäquaten Verfahrensregelungen und Instrumente der Planung, Bauvorbereitung und Steuerung vorschriftsgemäß anzuwenden. Die Senatsverwaltung hat insbesondere den Bedarf für das Bauvorhaben nicht ordnungsgemäß ermittelt und geprüft, die Finanzierung der Baumaßnahme nicht durchgehend sichergestellt, die jährlichen Haushaltsansätze überwiegend zu gering bemessen, den Wettbewerb im Rahmen der Auftragsvergabe nicht umfassend gewährleistet, ein sachgerechtes Vertragsmanagement nicht durchgeführt und ihre Leitungs- und Steuerungsfunktion nur unzureichend wahrgenommen. Diese Mängel und Versäumnisse haben zu einer unwirtschaftlichen Bauzeit von 19 Jahren geführt und vermeidbare Ausgaben von mindestens 2 Mio. € ausgelöst.*

- 144 Das derzeit vom Landgericht Berlin und vom Amtsgericht Mitte genutzte **Justizgebäude** in der Littenstraße ist in den Jahren 1896 bis 1904 errichtet worden. Nach erheblichen Zerstörungen im Zweiten Weltkrieg wurde es in den Folgejahren mit einfachen Mitteln wieder nutzbar gemacht. Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung (jetzt: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung) hat den unter Denkmalschutz stehenden landeseigenen Gebäudekomplex mit rund 250 000 m<sup>3</sup> Baumasse **bei laufendem Gerichtsbetrieb seit dem Jahr 1991 bis zum Jahr 2010** für über 55 Mio. € **saniert und grundlegend instandgesetzt**. Der Rechnungshof hat die ungewöhnlich lange Bauzeit von 19 Jahren zum Anlass genommen, die Aufgabenerfüllung der Senatsverwaltung bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Baumaßnahme zu prüfen.

### Haushaltsvorbereitung

- 145 Ausgaben sind nach Maßgabe des geltenden Haushaltsrechts zu veranschlagen. Wegen der mit **Baumaßnahmen** regelmäßig verbundenen erheblichen finanziellen Auswirkungen dürfen **Ausgaben** dafür im Haushaltsplan erst **veranschlagt** werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der

Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgeordnete Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind; den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen (§ 24 Abs. 1 LHO). Diese Regelung hat u. a. das Ziel, dem Haushaltsgesetzgeber im Haushaltsaufstellungsverfahren belastbare Informationen über Art, Umfang, Kosten und Folgekosten geplanter Bauvorhaben für die Ausübung des parlamentarischen Budget- und Kontrollrechts bereitzustellen. Die nach § 24 LHO und den jeweils geltenden Ausführungsvorschriften in einem geregelten Verfahren - **Regelverfahren** - aufzustellenden **Bauplanungsunterlagen** sind die verbindliche Grundlage für die Bauausführung (§ 54 LHO). Zu den nach § 24 LHO zu veranschlagenden Baumaßnahmen gehören u. a. Erweiterungsbauten und Umbauten, welche die Bausubstanz wesentlich vermehren oder ändern. **Unterhaltungsmaßnahmen**, die dazu dienen, bauliche Anlagen in gutem Zustand zu erhalten oder in einen guten Zustand zu setzen, ohne dass die bauliche Substanz wesentlich vermehrt oder verändert wird, müssen hingegen nicht nach § 24 LHO veranschlagt und im Regelverfahren behandelt werden.

Im Jahr 1991 hat die für Bauen zuständige Senatsverwaltung die Instandsetzung und den Umbau des Justizgebäudes Littenstraße mit Mitteln der baulichen Unterhaltung begonnen; die Fertigstellung war für das Jahr 1997 geplant. Die Gesamtkosten der Maßnahme hat sie auf 15,3 Mio. € geschätzt. Auf der Grundlage einer Einpassplanung ließ die Senatsverwaltung im Jahr 1994 eine sog. **Bauunterlage** für „Umbau und Instandsetzung des Gerichtsgebäudes Littenstr.“ erstellen, die für die Maßnahme nunmehr **Gesamtkosten von 70,8 Mio. €** auswies. Die nicht im Regelverfahren aufgestellten Planungen sahen in dem Justizgebäude erhebliche Umbauten, Erweiterungen und Instandsetzungen mit wesentlicher Veränderung der baulichen Substanz vor, u. a. einen Dachgeschossausbau, die Komplettenerneuerung betriebstechnischer Anlagen, den Einbau von Aufzügen und die Durchführung von Wärmeschutzmaßnahmen. Gleichwohl führte die Senatsverwaltung das **Bauvorhaben bis zum Ende des Jahres 2001 als konsumtive Unterhaltungsmaßnahme** fort.

Aufgrund der erheblichen und kostenintensiven Erweiterungs- und Umbauten hätte die Maßnahme durch die Senatsverwaltung von Beginn an als Baumaßnahme eingeordnet und behandelt werden müssen. Die fehlerhafte Einstufung und Behandlung als Unterhaltungsmaßnahme führte u. a. dazu, dass die Baumaßnahme nicht nach § 24 LHO im Haushaltsplan veranschlagt und das vorgeschriebene Regelverfahren nicht durchgeführt wurde. Die dieser komplexen und kostenintensiven Baumaßnahme adäquaten Instrumente der Planung, Bauvorbereitung und Steuerung wurden damit nicht geschaffen und angewendet.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Hochbaumaßnahme unter Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts und haushaltsrechtlicher Vorschriften über 11 Jahre hinweg nicht als Baumaßnahme, sondern als konsumtive Unterhaltungsmaßnahme eingestuft und durchgeführt hat.



- 146 Nach 11 Jahren Bauzeit konnte im Jahr 2002 die weitere Finanzierung der Maßnahme aus konsumtiven Unterhaltungsmitteln nicht mehr geleistet werden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung entschied deshalb, den noch ausstehenden Teil der **Baumaßnahme (3. Bauabschnitt)** vom Haushaltsjahr 2002/2003 an nunmehr als „Unterhaltungsmaßnahme mit investivem Charakter“ weiterzuführen. Hierfür stellte sie **vereinfachte Bauplanungsunterlagen** mit genehmigten **Gesamtkosten** von **33,5 Mio. €** (nur 3. Bauabschnitt) auf und veranschlagte den Bauabschnitt im Haushaltsplan 2002/2003 isoliert als Investitionsmaßnahme.

Da die Bautätigkeit am Justizgebäude Littenstraße zu einer wesentlichen Veränderung und Vermehrung der baulichen Substanz führte (T 145), war das Vorhaben auch vom Jahr 2002 an nicht als Unterhaltungsmaßnahme, sondern als Baumaßnahme einzuordnen. Zwar hatte die Senatsverwaltung für Finanzen im Vorgriff auf eine Neufassung der Ausführungsvorschriften zur LHO im Jahr 2001 für sog. Unterhaltungsmaßnahmen mit investivem Charakter, die zu Wertverbesserungen führen, jedoch konsumtiv veranschlagt werden, vereinfachte Planungsunterlagen zugelassen. Von dieser Regelung hat sie aber Maßnahmen mit einer wesentlichen Vermehrung oder Veränderung der baulichen Substanz ausgenommen. Solche Maßnahmen waren wegen ihres Charakters weiterhin insgesamt als Bauinvestition zu veranschlagen. Die komplexe Sanierung und Grundinstandsetzung des Justizgebäudes hätte deshalb **vom Jahr 2002 an nicht als** eine lediglich auf den 3. Bauabschnitt bezogene **Unterhaltungsmaßnahme mit investivem Charakter**, sondern insgesamt als große Baumaßnahme des Hochbaus mit drei Bauabschnitten auf der Grundlage einer umfassenden Planung nach § 24 LHO im Haushaltsplan ausgewiesen und nach dem Regelverfahren behandelt werden müssen. Die Aufstellung lediglich vereinfachter Planungsunterlagen, zudem noch beschränkt auf den 3. Bauabschnitt, hätte deshalb nicht zugelassen werden dürfen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat es damit versäumt, die bis dahin unzulässig als Unterhaltungsmaßnahme durchgeführte Baumaßnahme anlässlich der Planung des 3. Bauabschnitts für die Zukunft auf eine haushaltsrechtskonforme Basis zu stellen und die in Anbetracht des Umfangs, der Komplexität und der Kostenintensität der Baumaßnahme geeigneten Planungsunterlagen zu schaffen. Aufgrund dieser Versäumnisse war auch vom Jahr 2002 an die erforderliche Kostensicherheit nicht gegeben; zudem bestand bei der Senatsverwaltung keine Übersicht über die Gesamtbaumaßnahme.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die komplexe Hochbaumaßnahme auch vom Haushaltsjahr 2002/2003 an nicht als Baumaßnahme (Bauinvestition), sondern weiterhin als Unterhaltungsmaßnahme durchgeführt hat.

- 147 Bei Ausgaben für eine sich auf mehrere Jahre erstreckende **Maßnahme** sind bei der ersten Veranschlagung im Haushaltsplan die voraussichtlichen **Gesamtkosten** und bei jeder folgenden Veranschlagung außerdem die finanzielle Abwicklung darzulegen (§ 17 Abs. 2 LHO). Im Haushaltsplan dürfen zudem nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt wer-

den, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden. Die Einnahmen, Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen sind mit größtmöglicher Genauigkeit zu errechnen oder zu schätzen (Nr. 1 AV § 11 LHO).

Die sog. Bauunterlage von 1994 hatte die voraussichtlichen Gesamtkosten der Maßnahme mit 70,8 Mio. € ausgewiesen (T 145). In den folgenden Haushaltsplänen bis zum Jahr 2001 sind diese Gesamtkosten jedoch nicht dargestellt, sondern lediglich Gesamtkosten von 15,3 Mio. € angegeben worden. In den Haushaltsplänen vom Jahr 2002 an sind die Gesamtkosten der Maßnahme gar nicht dargestellt. Dort sind lediglich die Kosten des 3. Bauabschnitts ausgewiesen. Die Senatsverwaltung hat damit gegen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit verstoßen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die Gesamtkosten der Baumaßnahme im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung über Jahre unzutreffend bzw. unvollständig dargestellt und damit gegenüber dem Abgeordnetenhaus die mit der Maßnahme verbundenen erheblichen finanziellen Auswirkungen nicht deutlich gemacht hat.

- 148 Eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Durchführung von Baumaßnahmen (§ 7 LHO) ist die Veranschlagung von angemessenen Haushaltsansätzen und Verpflichtungsermächtigungen bei der Aufstellung der Haushaltspläne auf der Grundlage von im Regelverfahren erstellten Bauplanungsunterlagen nach § 24 LHO. Die jährlichen **Haushaltsansätze** für Baumaßnahmen sind im Kosteninteresse so zu bemessen, dass eine zügige Baudurchführung ermöglicht wird.

In den Haushaltsplänen der Jahre 1992 bis 2001 sind die jährlichen Haushaltsansätze für die Baumaßnahme, abgesehen von zwei Ausnahmen, deutlich unter 4 Mio. € veranschlagt worden. In den Jahren 1997 und 1998 lagen die Ansätze unter 5 Mio. €. Zur Gewährleistung der für Ende 1997 geplanten Fertigstellung der Maßnahme hätten nach Angabe des von der Senatsverwaltung beauftragten Architekten jedoch jährliche Finanzierungsraten von 11,8 bis 12,3 Mio. € in den Haushaltsplänen bereitgestellt werden müssen. Als Folge der zu gering bemessenen Finanzierungsraten hat die Senatsverwaltung die Bauleistungen auf kleinteilige Teilbauabschnitte verteilt und so aufgesplittet vergeben. Dieses Vorgehen hat die Termin- und Kostensteuerung erheblich erschwert, den Wettbewerb unangemessen beschränkt sowie die Bauzeit über den vorgesehenen Fertigstellungstermin hinaus erheblich verlängert.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die jährlichen Haushaltsansätze für die große und komplexe Maßnahme des Hochbaus zu gering bemessen und dadurch zu einer unwirtschaftlichen Bauzeit von 19 Jahren beigetragen hat.

## Bauvorbereitung

- 149 Bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind (§ 6 LHO). Daher ist der Ermittlung und **Feststellung des Bedarfs** in der Planungsphase von Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Bei Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 3 Mio. € sind zur Begründung des Bedarfs förmliche Bedarfsprogramme im Regelverfahren nach § 24 LHO aufzustellen, zu prüfen und zu genehmigen.

Infolge der Einstufung als Unterhaltungsmaßnahme hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung für das Bauvorhaben ein Bedarfsermittlungsverfahren mit förmlicher Aufstellung, Prüfung und Genehmigung eines Bedarfsprogramms zu keinem Zeitpunkt durchgeführt. Insbesondere hat sie die Senatsverwaltung für Justiz als Bedarfsträgerin im Rahmen der Bauvorbereitung nicht aufgefordert, ein **Bedarfsprogramm** aufzustellen und vorzulegen. Die unzureichende Bedarfsermittlung hatte u. a. **Fehlplanungen** zur Folge. So wurde erst nach der Beauftragung und Erstellung kostenintensiver Planungsleistungen erkannt, dass für die ursprünglich geplante Kantine und für vorgesehene Aufzugsanlagen aus Wirtschaftlichkeitsgründen keine Notwendigkeit bestand. Die dadurch bedingten **Umplanungen** haben vermeidbare Ausgaben von ca. **115 000 €** ausgelöst. Weiterhin hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, erst nachdem im Rahmen des 3. Bauabschnitts große Teile des Dachgeschosses zu Büroräumen ausgebaut waren, festgestellt, dass ein Bedarf für diesen Ausbau nicht besteht. Den weiteren Ausbau des Dachgeschosses hat sie daraufhin nicht mehr fortgesetzt. Die zusätzlichen Ausgaben für die dadurch bedingte Umplanung im nördlichen Dachgeschossbereich (Neueindeckung des Daches und Reparatur des Dachstuhls) und für die verlorene Ausführungsplanung betragen ca. **77 000 €**. Der ohne anerkannten Bedarf durchgeführte Dachgeschossausbau hat vermeidbare Ausgaben von **1,1 Mio. €** (reine Baukosten) ausgelöst.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für die Baumaßnahme eine umfassende Bedarfsermittlung einschließlich der Aufstellung eines förmlichen Bedarfsprogramms nicht gefordert und eine ordnungsgemäße Bedarfsprüfung für die Maßnahme nicht durchgeführt hat.

- 150 Wegen der Komplexität von Baumaßnahmen müssen die nach § 24 LHO aufzustellenden **Bauplanungsunterlagen** die **gesamte** in sich geschlossene **Maßnahme** unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen und Folgemaßnahmen umfassen. Eine sorgfältige **Kostenberechnung** nach DIN 276 ist vorgeschriebener Bestandteil der Bauplanungsunterlagen. Sie dient der möglichst konkreten Ermittlung der Gesamtkosten und ist eine notwendige Grundlage für eine kostensichere Finanzierung der Baumaßnahme. Die Aufstellung vereinfachter Planungsunterlagen mit Vereinfachungen bei Art und Umfang der planerischen Darstellungen und bei der Kostenermittlung ist hingegen nur zulässig bei sog. kleinen Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von bis zu 1 Mio. €.

In der sog. Bauunterlage von 1994 mit ausgewiesenen Gesamtkosten von ca. 70,8 Mio. € (T 145) fehlen insbesondere konkrete Bedarfsangaben, vollständig ausgearbeitete Vorentwurfs- und Entwurfspläne sowie eine ordnungsgemäße Kostenberechnung nach DIN 276. Diese Bauunterlage stellte damit für die Durchführung der Baumaßnahme nicht das erforderliche Instrumentarium zur Verfügung. Davon abgesehen sind „Bauunterlagen“ weder nach den Regelungen der LHO noch nach den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften als Instrument zur Vorbereitung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen vorgesehen und zugelassen.

Für den 3. Bauabschnitt mit genehmigten Gesamtkosten von 33,5 Mio. € hatte die Senatsverwaltung im Jahr 2001 lediglich für kleine Hochbaumaßnahmen zugelassene vereinfachte Planungsunterlagen erstellen lassen (T 146). Es fehlte auch insoweit an maßnahmedadäquaten, im Regelverfahren erstellten Bauplanungsunterlagen für Hochbaumaßnahmen mit detaillierten Entwurfsplänen und einer Kostenberechnung nach DIN 276. Aus den vereinfachten Planungsunterlagen ist insbesondere nicht eindeutig ersichtlich, welche konkreten Leistungen mit welchem Umfang Gegenstand des 3. Bauabschnitts waren. Für die Vergabe und die Bauausführung fehlten damit belastbare Grundlagen, was die Projektleitung und -steuerung erheblich erschwerte.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung entgegen den Haushaltsvorschriften unvollständige und vereinfachte, nicht maßnahmengemessene Planungsunterlagen aufstellen ließ.

- 151 Im Rahmen der Bauvorbereitung gehört es nach den Haushaltsvorschriften u. a. zu den Aufgaben der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung, die **Bauplanungsunterlagen** auf Vollständigkeit und Schlüssigkeit zu **prüfen** und dabei insbesondere auf die Einhaltung des genehmigten Bedarfsprogramms und der abgestimmten Vorplanung, auf die Plausibilität der Mengen- und Kostenberechnung sowie auf die Angemessenheit der Kosten zu achten.

Die Senatsverwaltung hat die sog. Bauunterlage von 1994 mit geschätzten Gesamtkosten von 70,8 Mio. € nicht geprüft. Die vereinfachten Bauplanungsunterlagen von 2001 für den 3. Bauabschnitt hat sie zwar geprüft, jedoch im Rahmen der Prüfung die ermittelten Gesamtkosten von 42,8 Mio. € ohne ordnungsgemäße und nachvollziehbare Kostenberechnung pauschal auf 33,5 Mio. € herabgesetzt. Im Zuge der Prüfung der ersten Ergänzungsunterlage vom Februar 2006 hat sie weitere nicht nachvollziehbare Reduzierungen der Baukosten vorgenommen. In der Folge waren die genehmigten Gesamtkosten nicht auskömmlich. Die Senatsverwaltung konnte die Bauleistungen deshalb von Dezember 2007 bis zur Genehmigung einer zweiten Ergänzungsunterlage im November 2008 wegen fehlender Haushaltsmittel nicht weiter ausführen lassen. Die **Baustelle stand für 11 Monate still**. Die Unterbrechung der Bauarbeiten hat beispielsweise dazu geführt, dass eine Innenhofrüstung abgebaut und später wieder aufgestellt werden musste. Allein dadurch sind vermeidbare Ausgaben von **105 000 €** entstanden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung wesentliche Planungsunterlagen überhaupt nicht geprüft und im Zuge der Prüfung von Planungsunterlagen für den 3. Bauabschnitt eine nicht plausible, mit beträchtlichen Unsicherheiten verbundene erhebliche Kürzung der Gesamtkosten der Baumaßnahme vorgenommen hat.

## Vergabe von Bauleistungen

- 152 Bauleistungen sind nach den vergabe- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich nach **öffentlicher Ausschreibung** im Wettbewerb zu vergeben (vgl. §§ 97 ff. GWB, § 55 LHO). Damit soll u. a. erreicht werden, dass die Aufträge des Staates zu wirtschaftlichen Preisen vergeben und die Haushaltsmittel effizient eingesetzt werden.

Die Senatsverwaltung hat bis zum Beginn des 3. Bauabschnitts EU-weite Ausschreibungen der Bauleistungen nicht durchgeführt, obwohl dies wegen Überschreitung der maßgeblichen Schwellenwerte in vielen Fällen erforderlich war. Außerdem hat sie in allen drei Bauabschnitten Bauleistungen in großem Umfang an bereits vertraglich gebundene Auftragnehmer ohne Wettbewerb freihändig vergeben, obgleich die Voraussetzungen für eine Abweichung vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung nicht belegt waren. So hat sie bei zwei Aufträgen mit einer Auftragssumme von zusammen 848 000 € weitere **16 Aufträge** mit einem Auftragsvolumen von insgesamt **8,8 Mio. €** an die bereits vertraglich gebundenen zwei Unternehmen **freihändig vergeben**, obwohl es sich bei diesen Aufträgen nicht um ausschreibungsfreie Nachträge handelte.

Der Rechnungshof hat das vergaberechtswidrige und unwirtschaftliche Verwaltungshandeln der Senatsverwaltung beanstandet.

- 153 Zu den Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Vergabe und Ausführung von Bauleistungen gehört, dass die Leistung eindeutig und so erschöpfend beschrieben wird, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und ihre Preise sicher und ohne umfangreiche Vorarbeiten berechnen können. Im Rahmen der **Leistungsbeschreibung** sind regelmäßig Leistungsverzeichnisse aufzustellen. Fehlen ordnungsgemäße **Leistungsverzeichnisse**, so sind die vertraglich zu erbringenden Leistungen nicht bzw. nicht ausreichend beschrieben und damit wesentliche Voraussetzungen der Kalkulation nicht gegeben. Zudem werden die Projektsteuerung und die Vertragsabwicklung erheblich erschwert. Es besteht ferner ein hohes Risiko, dass im Leistungsverzeichnis nicht erfasste Positionen später ohne Wettbewerb im Rahmen von Nachträgen beauftragt werden. Dies führt nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs häufig zu höheren Preisen (vgl. Jahresbericht 2003 T 100 bis 105).

Der Rechnungshof hat bei **sieben** stichprobenartig zur Prüfung ausgewählten **Aufträgen** mit einer Gesamtauftragssumme von **2 Mio. €** festgestellt,

dass den Aufträgen **keine** auf der Basis einer vorausgehenden Ausführungsplanung erstellten eindeutigen und erschöpfenden **Leistungsbeschreibungen mit Leistungsverzeichnis** zugrunde liegen. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang außerdem festgestellt, dass den beauftragten sieben Unternehmen durch die Senatsverwaltung noch insgesamt **30 weitere Bauaufträge** mit einem Gesamtauftragsvolumen von **2,4 Mio. €** lediglich auf der Basis von groben Annahmen und Schätzungen **freihändig** mündlich - zum Teil erst nach Bauausführung - **erteilt** wurden. Die Versäumnisse bei der Leistungsbeschreibung haben nicht nur dazu beigetragen, dass die Senatsverwaltung die Kostenübersicht und -sicherheit bei der Baudurchführung nicht gewährleisten konnte, sondern haben auch umfangreiche zusätzliche Leistungen erforderlich gemacht und Bauzeitenverlängerungen bewirkt. Beispielsweise mussten einem Unternehmen **17 800 €** zusätzlich vergütet werden, weil wegen fehlender Ausführungsplanung und eines unzureichenden Leistungsverzeichnisses eine Bauzeitverlängerung eingetreten war, während derer sich die Materialpreise erhöht hatten. Aufgrund dieser Terminverzögerungen waren Auftragnehmer nachfolgender Gewerke ebenfalls nicht mehr an ihre Angebotspreise gebunden, sodass weitere **68 000 € aufgrund gestiegener Materialpreise** vergütet werden mussten.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung in den geprüften Fällen keine ordnungsgemäßen Leistungsverzeichnisse hat erstellen lassen. Sie hat damit erhebliche Erschwernisse bei der Vertragsabwicklung sowie bei der Kosten- und Terminsteuerung in Kauf genommen.

## Projektsteuerung und Projektleitung

- 154 Eine wirksame und effiziente **Termin- und Kostensteuerung** gehört zu den unabdingbaren Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Baudurchführung. Baumaßnahmen sind im Interesse einer zügigen und kostengünstigen Bedarfsdeckung deshalb durch die Baudienststelle so zu steuern, dass sie in der geplanten Bauzeit und in dem vorgegebenen Kostenrahmen durchgeführt und abgeschlossen werden können. Zur Termin- und Kostensteuerung sind insbesondere realistische **Zeit- und Ablaufpläne** mit baubetrieblich korrekt ermittelten Zeitanätzen für die gesamte Baumaßnahme aufzustellen sowie geeignete **Kostenüberwachungsunterlagen** zu führen. Soweit ein externer **Projektsteuerer** bestellt ist, gehört die Termin- und Kostensteuerung für den Auftraggeber regelmäßig zu dessen Kernaufgaben. Allerdings verbleiben auch bei der Übertragung von Projektsteuerungsleistungen an freiberuflich Tätige die grundsätzliche Verantwortung für den Erfolg der Maßnahme und die Kontrolle der Vertragserfüllung bei der Baudienststelle (Nr. 8 Abs. 3 ABau).

Die Senatsverwaltung hatte die Fertigstellung der Baumaßnahme zunächst nach sechs Jahren Bauzeit für das Jahr 1997 vorgesehen. Nach einer tatsächlichen Bauzeit von 11 Jahren hat die Senatsverwaltung für den 3. Bauabschnitt die Fertigstellung der Baumaßnahme für das Jahr 2007 geplant. Infolge der finanzierungsbedingten Unterbrechung der Bauausfüh-

zung von 11 Monaten (T 151) und weiterer Terminverzögerungen ist die Baumaßnahme dann jedoch erst Mitte 2010 beendet worden.

Die Senatsverwaltung hat für das Gesamtprojekt weder selbst erstellte Zeit- und Ablaufpläne noch von dem im Jahr 2003 beauftragten Projektsteuerer vertragsgemäß zu fertigende Gesamt- und Detailterminpläne vorlegen können. Sie hat für die Gesamtbaumaßnahme auch keine aussagekräftigen Unterlagen zur Kostensteuerung gefertigt oder von dem Projektsteuerer erstellen lassen. Nach den Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs hat für die Baumaßnahme eine effektive Termin- und Kostensteuerung weder vor noch nach der Beauftragung des externen Projektsteuerers im Jahr 2003 stattgefunden. Dies hat zu der langen Bauzeit beigetragen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für eine ordnungsgemäße Termin- und Kostensteuerung nicht gesorgt hat.

- 155 Zur **Projektleitung** gehören diejenigen originären Bauherrenaufgaben, die öffentliche Bauherren aufgrund der von ihnen wahrzunehmenden Gesamtverantwortung Dritten nicht übertragen dürfen (nicht delegierbare Bauherrenaufgaben), wie die Bereitstellung und Steuerung der für die Baumaßnahme erforderlichen Haushaltsmittel, die Beauftragung von Projektsteuerungsleistungen, die Bestimmung von Zielvorgaben, die Definition des Bauprogramms in quantitativer und qualitativer Hinsicht, die Auswahl von Vertragspartnern, die Durchführung von projektbegleitenden Erfolgskontrollen und Überwachungstätigkeiten (insbesondere die Kontrolle der Tätigkeiten des Projektsteuerers und des Projektfortschritts), die Durchführung von Vergabeverfahren sowie - grundsätzlich - alle Entscheidungen und Handlungen, die den Bauherrn verpflichten oder ihm aufgrund gesetzlicher Bestimmung obliegen.

Die Senatsverwaltung hat bis zum Jahr 2001 die Bereitstellung ausreichender Haushaltsmittel für die Durchführung der Baumaßnahme nicht sichergestellt. Außerdem hat sie freiberuflich Tätige teilweise zunächst nur mündlich und ohne konkrete Vorgaben beauftragt. So hat sie mit dem Architekten erst sieben Jahre nach Leistungsbeginn einen schriftlichen Vertrag geschlossen. Ferner hat die Senatsverwaltung die für die Beauftragung der Projektsteuerungsleistungen notwendigen Voraussetzungen nicht ordnungsgemäß geschaffen; insbesondere hat sie lediglich vereinfachte Bauplanungsunterlagen ohne hinreichend konkrete Kostenberechnungen erstellen lassen (T 146, 150). Auch die vertraglichen Leistungsbeschreibungen waren zu großen Teilen nicht vorschriftsmäßig aufgestellt (T 153), was dazu beigetragen hat, dass die tatsächlich erbrachten Bauleistungen häufig von den vertraglichen Vorgaben abwichen. Viele Zusatzaufträge hat die Senatsverwaltung zudem ohne Kenntnis des Leistungsumfangs lediglich mündlich erteilt. In der Folge hatten die Senatsverwaltung und der beauftragte Projektsteuerer bis zum Jahr 2008 keinen Überblick über die tatsächliche Auftragslage und die damit verbundenen Kosten. Um die erforderliche Kostenübersicht zu erhalten, hat die Senatsverwaltung im Jahr 2008 von den ausführenden Bauunternehmen die Abrechnung der bis Ende 2007 erbrachten Leistungen gefordert. Erst auf dieser Grundlage

konnten im Jahr 2008 zur Fertigstellung des Bauvorhabens noch benötigte Haushaltsmittel von 2 Mio. € nachträglich bereitgestellt werden. Zudem hat die Senatsverwaltung die Leistungserbringung durch die freiberuflich Tätigen nicht hinreichend überwacht. So wurden Leistungspositionen, für die es keine Vertragsregelungen gab, zur Bezahlung freigegeben. Die **unzureichende Vertragsgestaltung und -durchführung** hat bei den Honoraren freiberuflich Tätiger zu vermeidbaren Ausgaben von insgesamt **600 000 €** geführt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung die ihr obliegenden nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben, insbesondere die Baumittelsteuerung, die Beauftragung und Kontrolle der freiberuflich Tätigen sowie das Nachtragsmanagement, nur unzureichend wahrgenommen hat.

### **Stellungnahme der Senatsverwaltung**

- 156 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt.

Bei der Sanierung und Grundinstandsetzung des Justizgebäudes Littenstraße handele es sich nicht um eine Baumaßnahme im Sinne des § 24 LHO, sondern um eine Bauunterhaltungsmaßnahme. Die Maßnahme habe lediglich dazu gedient, die baulichen Anlagen in einen guten Zustand zu setzen und deren Benutzbarkeit und Leistungsfähigkeit auf Dauer zu sichern sowie teilweise zu verbessern. Die bauliche Substanz sei nicht wesentlich vermehrt oder verändert worden. Auch der Teilausbau des Dachgeschosses stelle nur eine unwesentliche Substanzvermehrung dar, weil lediglich 8,5 v. H. der gesamten Bruttogeschossfläche des Gebäudes davon betroffen seien. Als Bauunterhaltungsmaßnahme sei die Maßnahme korrekt veranschlagt und behandelt worden. Insbesondere seien Bauplanungsunterlagen nach § 24 LHO und ein förmliches Bedarfsprogramm nicht aufzustellen gewesen.

Zudem seien auf der Grundlage der geprüften vereinfachten Bauplanungsunterlagen für den 3. Bauabschnitt vorschriftsmäßige Vergabeverfahren durchgeführt worden. Für freihändige Vergaben hätten Ausnahmetatbestände vorgelegen.

Auch seien für den 3. Bauabschnitt grundsätzlich ordnungsgemäße Leistungsverzeichnisse aufgestellt, Terminpläne für die jeweiligen Gewerke erstellt und zu den einzelnen Auftragsvergaben Kostenüberwachungslisten geführt worden.

- 157 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

Die von der Senatsverwaltung vorgenommene Einordnung der Maßnahme als Bauunterhaltungsmaßnahme ist angesichts der von Beginn an geplan-



ten wesentlichen Substanzveränderungen und erheblichen Baukosten (T 145) abwegig. Allein für den Bereich des Dachgeschosses ist in den vereinfachten Bauplanungsunterlagen auf 6 113 m<sup>2</sup> (14 v. H. der Gebäudefläche von 42 574 m<sup>2</sup>) ein Ausbau zu Büroräumen mit Baukosten von über 14,4 Mio. € ausgewiesen. Weil die vorhandene bauliche Anlage durch den Dachgeschossausbau in ihrer Bausubstanz wesentlich vermehrt wird, hat bereits diese Teilmaßnahme den Charakter einer Baumaßnahme. Zudem hat die Senatsverwaltung Umbauten und technische Neuinstallationen in verschiedenen Bauteilen des Baukörpers durchgeführt, welche die bauliche Substanz wesentlich verändern. Das Bauvorhaben hätte daher von Beginn an als komplexe große Baumaßnahme des Hochbaus im Sinne von § 24 LHO geplant, veranschlagt, finanziert und durchgeführt werden müssen.

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung zum Vergabeverhalten bezieht sich lediglich auf den vom Jahr 2002 an durchgeführten 3. Bauabschnitt und lässt die festgestellten erheblichen Versäumnisse in den vorangegangenen Bauabschnitten außer Acht. Davon abgesehen, haben sich die unzulässigen freihändigen Vergaben (T 152) bis in das Jahr 2006 erstreckt.

Die lediglich pauschalen Äußerungen der Senatsverwaltung zur Fertigung von Leistungsverzeichnissen sind nicht geeignet, die konkreten Beanstandungen des Rechnungshofs (T 153) zu entkräften. Zudem hatte der Rechnungshof beanstandet, dass für das Gesamtprojekt keine aussagekräftigen Terminplanungen und Kostensteuerungsunterlagen vorlagen (T 154). Die Bezugnahme der Senatsverwaltung auf Terminpläne und Kostenüberwachungslisten für einzelne Gewerke bzw. Aufträge liegt daher neben der Sache. Im Übrigen hat die Senatsverwaltung in Schreiben an den Architekten und den Projektsteuerer vom April 2007 und vom Mai 2009 mangelhaft bzw. lückenhaft erstellte Leistungsverzeichnisse, die unzureichende Kostenkontrolle sowie fehlende Grob- und Detailterminpläne und Ablaufplanungen selbst gerügt.

## **Zusammenfassung und Erwartung**

- 158 Die fehlerhafte Behandlung der großen Baumaßnahme im Justizgebäude Littenstraße als Unterhaltungsmaßnahme hat bewirkt, dass die für Bauvorhaben des Hochbaus vorgesehenen adäquaten Instrumente und Verfahren der Planung, Bauvorbereitung und Steuerung nicht zur Anwendung gebracht wurden. In der Folge wurden der Bedarf nicht ordnungsgemäß ermittelt und geprüft, die jährlichen Haushaltsmittel nicht in der erforderlichen Höhe veranschlagt und bereitgestellt, planerische Unterlagen erst Jahre nach Baubeginn und nicht in der notwendigen Qualität erstellt und die Gesamtkosten der Baumaßnahme nicht mit der nötigen Genauigkeit ermittelt. Zudem hat die Zergliederung der Baumaßnahme in kleinteilige Bauabschnitte dazu beigetragen, dass Aufträge in erheblichem Umfang nicht im Wettbewerb vergeben worden sind. Neben der mangelhaften Bedarfsplanung sowie der unzureichenden Bauvorbereitung waren Fehler bei der Wahrnehmung der originären Bauherrenaufgaben eine Hauptursache für die erheblichen Defizite in der Kosten- und Terminsteuerung der Maßnah-

me. Dies alles hat zu der **unwirtschaftlichen**, für den Bedarfsträger **unzumutbaren Bauzeit** von **19 Jahren** beigetragen und **vermeidbare Ausgaben** von **mindestens 2 Mio. €** verursacht.

159 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

- die komplexe Hochbaumaßnahme unter Verletzung des parlamentarischen Budgetrechts und haushaltsrechtlicher Vorschriften nicht als Baumaßnahme, sondern als - zunächst konsumtive und später investive - Unterhaltungsmaßnahme eingestuft und in Abweichung von dem vorgeschriebenen Regelverfahren durchgeführt hat,
- die jährlichen Haushaltsansätze über Jahre hinweg zu gering bemessen und die Finanzierung der Baumaßnahme nicht sichergestellt hat sowie
- die ihr obliegende Leitungs- und Steuerungsfunktion für die Baumaßnahme nur unzureichend wahrgenommen hat.

160 Der Rechnungshof erwartet im Interesse einer ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Bautätigkeit, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei künftigen Hochbaumaßnahmen im Bestand

- die haushaltsmäßige Veranschlagung strikt nach § 24 Abs. 1 LHO durchführt,
- das vorgeschriebene Regelverfahren nach den Ausführungsvorschriften zu § 24 LHO anwendet,
- ihre Leitungs- und Steuerungsfunktion in allen Projektphasen ordnungsgemäß wahrnimmt, ein zweckmäßiges Vertragsmanagement durchführt und die Vertragserfüllung der freiberuflich Tätigen in der erforderlichen Weise überwacht.

## 2. Unwirtschaftlicher Mitteleinsatz bei Projekten aus dem Förderprogramm Stadtumbau West und Mängel im Förderverfahren

*Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat im Rahmen der Zukunftsinitiative Stadtteil aus dem Programm Stadtumbau West Projekte gefördert, ohne deren Wirtschaftlichkeit vorab auf der Grundlage angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen geprüft zu haben. So blieb ungeprüft, ob der Einsatz*

***erheblicher Fördermittel zu dem verfolgten Nutzen in einem angemessenen Verhältnis steht und gerechtfertigt ist. Zudem hat die Senatsverwaltung versäumt, kostengünstigere alternative Lösungsmöglichkeiten zu untersuchen und Überausstattungen festzustellen. Einsparpotenziale von mindestens 300 000 € blieben dadurch ungenutzt.***

## **Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstäbe**

- 161 Im Rahmen des Stadtumbaus (§ 171a BauGB) sollen aus dem mit Mitteln des Bundes, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Landes Berlin finanzierten Förderprogramm **Stadtumbau West** in Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, durch geförderte Stadtumbaumaßnahmen Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger Strukturen vorgenommen werden. Stadtumbaumaßnahmen haben dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen und sollen insbesondere dazu beitragen, dass die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft angepasst wird, die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt verbessert und innerstädtische Bereiche gestärkt werden. Die Ziele des Stadtumbaus werden in den städtebaulichen Entwicklungskonzepten konkretisiert, welche die Grundlage für die Festlegung von Stadtumbaugebieten durch den Senat sind (§ 171b BauGB).

Der Rechnungshof hat bei **drei** aus dem Programm Stadtumbau West im Bereich der vom Senat im Jahr 2005 festgelegten Stadtumbaugebiete „Schöneberg-Südkreuz“ und „Neukölln-Südring“ **geförderten Projekten** geprüft, ob die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Fördermittel ordnungsgemäß gewährt und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet hat.

- 162 Das **Programm Stadtumbau West** dient insbesondere der städtebaulichen Neuordnung sowie der Wiedernutzung von Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen, der Verbesserung des öffentlichen Raums und des Wohnumfelds sowie der Aufwertung des Gebäudebestands. Die **Projektförderung** aus diesem Programm wird seit dem Programmjahr 2007 auf der Grundlage der von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erlassenen Verwaltungsvorschrift über die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen der **Zukunftsinitiative Stadtteil** (VV ZIS 2007) durchgeführt. Die Fördermittel werden Förderempfängern außerhalb der Berliner Landesverwaltung aus dem Landeshaushalt als Zuwendung gewährt. Soweit die Bezirke Projektträger sind, erhalten sie die Fördermittel als Zuweisung zur auftragsweisen Bewirtschaftung (Finanzierungszusage).

**Förderstelle** für die Gewährung von Fördermitteln aus den Förderprogrammen der Zukunftsinitiative Stadtteil (Stadtumbau Ost/West, Soziale Stadt, Stadterneuerung sowie Bildung im Quartier) ist die Senatsverwaltung

für Stadtentwicklung (Nr. 1.3 VV ZIS 2007). Die Anträge auf Förderung sind bei der durch die Senatsverwaltung eingerichteten **Programmservice-stelle** (PSS) einzureichen (Nr. 7.1 VV ZIS 2007). Die Aufgaben der PSS, zu denen insbesondere die Antragsprüfung im Sinne einer Vorprüfung gehört, hat die Senatsverwaltung einem Unternehmen übertragen. Die Senatsverwaltung bestimmt das Prüfungsprogramm und das Verfahren für die Vorprüfung, prüft den Förderantrag auf der Grundlage des Vorprüfungsergebnisses abschließend und entscheidet über die Gewährung von Fördermitteln nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

- 163 Bei dem Einsatz von Fördermitteln im Rahmen der Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO). Dem **wirtschaftlichen Mitteleinsatz** dienen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die für alle finanzwirksamen Maßnahmen - wozu auch die mit Haushaltsmitteln geförderten Stadtumbauaumaßnahmen zählen - durchzuführen sind (§ 7 Abs. 2 LHO). In der Planungsphase liefern **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** insbesondere Informationen für die Entscheidung, ob, wie und mit welcher Priorität die Maßnahme wirtschaftlich durchzuführen ist. Sie müssen mindestens Aussagen zum Handlungsbedarf (vgl. § 6 LHO), zu den verfolgten Zielen, den Prioritäten, den relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten, zur Eignung der Lösungsmöglichkeiten für die Zielerreichung sowie zu den Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen enthalten (Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll im Hinblick auf die zu treffende Förderentscheidung insbesondere bewerten, ob der vorgesehene Mitteleinsatz dem verfolgten Ziel angemessen und die Durchführung des Projekts - ggf. in veränderter Gestalt - auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt ist. Angesichts der Finanzlage Berlins (T 11 bis 30) sind die Notwendigkeit und die Wirtschaftlichkeit von mit öffentlichen Mitteln geförderten Maßnahmen unter Anlegung strenger Maßstäbe zu beurteilen.

Die **Wirtschaftlichkeit** einer geplanten **Fördermaßnahme** ist neben den weiteren Fördervoraussetzungen im Rahmen des Antragsverfahrens **vor** der Entscheidung über die **Gewährung** von Fördermitteln zu **prüfen**. Bezogen auf programmgeförderte Baumaßnahmen hatte das Abgeordnetenhaus mit Auflagenbeschluss vom 11. September 2008 (zu T 239 bis 250 des Jahresberichts 2007) ausdrücklich die Erwartung geäußert, dass der Senat sorgfältig prüft, ob die Projekte nachweislich zum Erreichen der Programmziele beitragen können, und bei der Planung und Realisierung eine angemessene **Zweck-Mittel-Relation** sicherstellt (Plenarprotokoll 16/34). In ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht 2007 hatte die Senatsverwaltung zugesagt, bei jedem Einzelprojekt auf den Bezug zu den Programmzielen und eine angemessene Zweck-Mittel-Relation zu achten.

## Stadtumbaumaßnahme „Schwerbelastungskörper“

- 164 Das Projekt „**Schwerbelastungskörper**“ ist durch den Senat im Jahr 2005 auf der Grundlage einer Voruntersuchung als Stadtumbaumaßnahme für das Stadtumbaugebiet „Schöneberg-Südkreuz“ festgelegt worden. Mit dieser Maßnahme war beabsichtigt, den im Jahr 1941 errichteten 14 m hohen **Betonzylinder** (Durchmesser: 21 m), mit dem die Belastung des Untergrundes für den von dem NS-Regime geplanten „Triumphbogen“ simuliert werden sollte, als kulturhistorischen Ort, Landmarke und Merkmall aufzuwerten und so zur Imagebildung des Standortes beizutragen. Dazu sollten Sicherungsmaßnahmen am vorhandenen Betonbauwerk durchgeführt, das Standortgrundstück für eine freie Begehrbarkeit geöffnet und eine Stelltafel bzw. ein Informationscontainer aufgestellt werden. Zudem sollte eine Aussichtsplattform aus Baugerüstelementen interessierten Besuchern einen Blick auf bzw. über den Schwerbelastungskörper ermöglichen.

Im Rahmen der Voruntersuchung sind die **Kosten** für die Bauwerksicherung durch eine neue **Abdeckung** des Betonkörpers auf **8 700 €** und für die **weiteren Maßnahmen**, einschließlich landschaftsgärtnerischer Gestaltung, auf **150 000 €** geschätzt und von der Senatsverwaltung einer Plausibilitätsprüfung unterzogen worden.

- 165 Im Ergebnis des Antragsverfahrens hat die Senatsverwaltung entsprechend den Anträgen des Bezirksamts Tempelhof-Schöneberg zuletzt mit Zuweisungen vom November 2007 und Juni 2009 ein gegenüber der ursprünglichen Planung erheblich verändertes Projekt gefördert.

Statt der geplanten Sicherungsmaßnahmen im Kostenumfang von 8 700 € wurden Fördermittel von **215 000 €** für eine umfangreiche **Betonsanierung** des Schwerbelastungskörpers bereitgestellt.

Anstelle der geplanten Aussichtsplattform aus Baugerüstelementen und eines Informationscontainers wurden ein **Aussichtsturm** in aufwendiger Stahlbauweise mit einer zusätzlichen Metallgitterverkleidung der Fassade sowie ein massiver **Pavillon** mit 54 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche und einer dem Aussichtsturm angepassten vollständigen Metallgitterverkleidung gefördert. Außerdem wurden Sitzflächen für Freiluftveranstaltungen, Wege und die gärtnerische Gestaltung des Umfelds finanziert. Für die gesamten Maßnahmen zur **Gestaltung des Umfelds** des Schwerbelastungskörpers waren nach der Vorplanung 150 000 € vorgesehen (T 164). Im Ergebnis des Antragsverfahrens hat das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg von der Senatsverwaltung hierfür **685 000 €** an Fördermitteln erhalten.

Die von der Senatsverwaltung für die Stadtumbaumaßnahme insgesamt bereitgestellte **Fördersumme** von **900 000 €** beträgt damit fast das Sechsfache des ursprünglich geschätzten Kostenansatzes. In die Förderentscheidungen sind zudem entgegen der ursprünglichen Planung (T 164) keine Vorgaben zur Offenhaltung des Geländes für die Öffentlichkeit aufgenommen worden. Die eingezäunte und nicht frei zugängliche Liegen-

schaft wird von Frühjahr bis Herbst vom Museum Tempelhof-Schöneberg und von einem Verein für Besichtigungen und Führungen genutzt.

166 Vor der antragsgemäßen Bewilligung der Fördermittel durch die Senatsverwaltung ist die Wirtschaftlichkeit des Förderprojekts - trotz der erheblichen Abweichung von der ursprünglichen Planung - nicht auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft worden. Die Vorlage einer **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** und eine darauf basierende Prüfung der Wirtschaftlichkeit beantragter Förderprojekte im Zuge des Antragsverfahrens hat die Senatsverwaltung in ihren Vorgaben für die Antragstellung und die Antragsprüfung im Rahmen des Stadtumbaus und anderer Förderprogramme der Zukunftsinitiative Stadtteil nach den Feststellungen des Rechnungshofs **generell nicht vorgesehen**.

167 Infolge der versäumten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden die voraussichtlichen Kosten und Folgekosten der Maßnahme im Verhältnis zu dem verfolgten Nutzen nicht untersucht und bewertet. Zudem hätten die erheblichen Kostensteigerungen im Vergleich zu den ursprünglichen Planungen Anlass für die Prüfung sein müssen, ob für das Projekt weiterhin eine Priorität besteht und ob kostengünstigere Lösungsmöglichkeiten in Betracht kommen.

Der Einsatz von 900 000 € an Fördermitteln steht nach Auffassung des Rechnungshofs zu dem verfolgten Nutzen in keinem angemessenen Verhältnis. Das Ziel, den Schwerbelastungskörper einschließlich seines Umfelds als Landmarke und kulturhistorischen Ort aufzuwerten, rechtfertigt den erheblichen Mittelaufwand nicht. Bei dem sehr kompakten, in seinem Bestand nicht gefährdeten Betonbauwerk, das schon aufgrund seiner bloßen Existenz eine weithin sichtbare Landmarke ist, hätte deshalb eine Beschränkung auf notwendige Sicherungsmaßnahmen aus Gründen der Wirtschaftlichkeit nahegelegen. Der Umstand, dass die geplante freie Zugänglichkeit des Geländes für die Öffentlichkeit im Rahmen der Fördermittelzuweisung nicht durch entsprechende Regelungen umgesetzt wurde, verschlechtert die **ungünstige Ziel-Mittel-Relation** weiter.

Außerdem wurden **kostengünstigere**, in den ursprünglichen Planungen zum Teil bereits enthaltene **Alternativen** im Antragsverfahren und bei der Förderentscheidung außer Betracht gelassen. So wäre der Zweck des **Aussichtsturms**, die städtebaulichen Dimensionen erfassbar zu machen, ungeachtet der Beurteilung der haushaltsrechtlichen Notwendigkeit (§ 6 LHO), dieses Teilziel prioritär zu fördern, auch durch das ursprünglich geplante einfache Gerüstbauwerk erreicht worden. Dadurch wäre eine **Einsparung** von mehr als **100 000 €** möglich gewesen. Auch für den geförderten **Informationspavillon** hätten unter Berücksichtigung prognostizierter Besucherzahlen ein konkreter Bedarf festgestellt und zudem kostengünstigere Alternativlösungen in Betracht gezogen werden müssen.

Durch den **Verzicht** auf den Pavillon zugunsten der Errichtung von Informationstafeln und ggf. eines Kommunikationspunktes im Freien hätte die Senatsverwaltung dem Informationsbedürfnis der Besucherschaft Rechnung tragen und erhebliche Einsparungen von ebenfalls über **100 000 €** erzielen können. Ungeachtet dessen hätten auch für die aufwendigen Fassadenverkleidungen des Pavillons und des Aussichtsturms mit Metallgittern (geplante Kosten: 81 000 €), die nach der Baubeschreibung gestalterischen Zwecken dienen sollten, nach Auffassung des Rechnungshofs kostengünstigere Alternativen der Fassadengestaltung in Betracht gezogen werden müssen. Schließlich sind im Antragsverfahren auch für die Gestaltung des Freigeländes erheblich mehr Fördermittel als ursprünglich geplant gewährt worden, ohne dass wirtschaftlichere Varianten untersucht wurden.

168 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung Fördermittel in großem Umfang für ein von den ursprünglichen Planungen signifikant abweichendes, mit erheblichen Kostensteigerungen verbundenes Stadtumbauprojekt gewährt hat, ohne dessen Wirtschaftlichkeit auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft zu haben. Er hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltung im Rahmen des Antragsverfahrens zur Förderung von Baumaßnahmen aus den Förderprogrammen der Zukunftsinitiative Stadtteil eine Wirtschaftlichkeitsprüfung auf der Grundlage angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht allgemein sichergestellt hat.

169 Die Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Stellungnahmen vom Januar und Februar 2011 die Auffassung vertreten, dass es bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Bauvorhaben des Stadtbaus schwerpunktmäßig um die Prüfung von Alternativen zur Bauplanung und um die Angemessenheit der Kosten für die Bauausführung gehe. Manche Stadtumbauprojekte seien allerdings so einzigartig, dass eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit nur teilweise vorgenommen werden könne. Hierzu gehöre auch das Projekt „Schwerbelastungskörper“, bei dem eine Prognose der zu erwartenden Kosten mit Unsicherheiten behaftet gewesen sei.

Zudem seien die antragstellenden Bezirksämter als Bauherren bei der Durchführung der Stadtumbaumaßnahmen und bei der auftragsweisen Bewirtschaftung der Haushaltsmittel verpflichtet, die LHO, die Anweisung Bau (ABau) und die Wirtschaftlichen Standards des öffentlichen Bauens<sup>14</sup> eigenverantwortlich einzuhalten. Die Senatsverwaltung gehe deshalb davon aus, dass die Fördermittel des Stadtbaus durch die Bezirksämter wirtschaftlich und sparsam eingesetzt werden. Eine Kontrolle der bauenden Bereiche der Bezirksämter würde zu einer unwirtschaftlichen doppelten Verwaltungsarbeit führen.

---

<sup>14</sup> Rundschreiben SenStadtUmTech III Nr. 1/1997 vom 26. Februar 1997 - „Wirtschaftliche Standards des öffentlichen Bauens“, hier: Hinweise zu Kostenreduzierungen im Bereich des Landschaftsbaus

Die nahezu vollständige Betonsanierung des Schwerbelastungskörpers diene dem dauerhaften Erhalt des Denkmals und der Gewährleistung der Sicherheit für die Besucher. Mit dem Stahlurm sei ein Provisorium vermieden und eine nachhaltige und solide Konstruktion gewählt worden. Der Pavillon genüge längerfristigen Anforderungen an die pädagogische Ausrichtung des Informationsortes. Die Metallgitterverkleidung sei aus gestalterischen Gründen gewählt worden und habe zugleich die Aufgabe, Vandalismus und Graffiti-Prüfungen zu verhindern.

Zu den Gründen für die unterbliebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hat sich die Senatsverwaltung nicht geäußert. Sie hat aber angekündigt, im Förderverfahren künftig eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzusehen und ihre Verfahrensvorgaben entsprechend zu ergänzen.

- 170 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

Die Argumentation der Senatsverwaltung ist bereits im Ansatz verfehlt, denn sie fasst den Begriff der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu eng. Der vorgeschriebene Inhalt ist umfassender und erstreckt sich insbesondere auch auf den Handlungsbedarf, die Prioritätensetzung und die Ziel-Mittel-Relation (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Der Einsatz von Fördermitteln unterliegt auch im Rahmen des Besonderen Städtebaurechts dem Wirtschaftlichkeitsprinzip aus § 7 LHO. Zudem berechtigen die mit einer Kostenprognose naturgemäß verbundenen Unsicherheiten nicht zu einem Verzicht auf eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Des Weiteren verkennt die Senatsverwaltung, dass die Verpflichtung der Bezirksämter zur Einhaltung der Haushaltsvorschriften bei der Durchführung von Fördermaßnahmen sie als programmzuständige Förderstelle nicht von ihrer eigenen haushaltsrechtlichen Verantwortung befreit, im Förderverfahren vor der Gewährung der Fördermittel für Stadtumbaumaßnahmen die Vorlage von angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch die Antragsteller vorzusehen und die Wirtschaftlichkeit der Projekte auf dieser Grundlage zu prüfen und zu beurteilen. Im Übrigen ist die Senatsverwaltung selbstverständlich auch nicht davon befreit, die zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung der die Mittel bewirtschaftenden Bezirksämter zu prüfen (vgl. Nr. 7.6 VV ZIS 2007).

Die aufwendige Betonsanierung geht über notwendige Sicherungsmaßnahmen, die ursprünglich bezweckt waren (T 164), weit hinaus und war daher nicht vorrangig. Darüber hinaus sind der Stahlurm und der Pavillon entbehrlich. Das Informationsbedürfnis interessierter Besucher ließe sich auch durch eine entsprechende Tafel befriedigen. Davon abgesehen sind auch die vornehmlich Gestaltungszwecken dienenden aufwendigen Metallgitterfassadenverkleidungen nicht notwendig. Der beabsichtigte Schutz vor Graffiti lässt sich beispielsweise durch einen kostengünstigeren Anstrich erzielen, zumal die Fassadenverkleidung aufgrund ihrer Oberflächenbeschaffenheit selbst Gegenstand verunstaltender Eingriffe sein kann.



## Stadtumbaumaßnahme „Neuköllner Tor“

171 Die Stadtumbaumaßnahme „**Neuköllner Tor**“ ist nach einer Voruntersuchung vom Senat im Jahr 2005 als sog. Schlüsselprojekt für das Stadtumbaugebiet „Neukölln-Südring“ festgelegt worden. Als Maßnahmeziel wurde insbesondere die Aufwertung der Eingangssituation der Karl-Marx-Straße nach Neukölln durch die Gestaltung des „Stadttors“ Neukölln (Unterführung am S-Bahnhof Neukölln) formuliert. Damit sollte auch ein Anstoßeffekt für die Qualifizierung angrenzender Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen erzielt werden. Wegen des begrenzten Raums für bauliche Maßnahmen wurde im Ergebnis der Voruntersuchung u. a. eine künstlerische Auseinandersetzung mit den Elementen Licht, Farbe und Rhythmus zur Erreichung der Maßnahmeziele empfohlen (Lichtinstallation).

Das Bezirksamt Neukölln hatte im Jahr 2006 die **Kosten** für die **Lichtinstallation** in Anlehnung an eine ähnliche Maßnahme im Kaskelkiez mit **50 000 bis 100 000 €** ermittelt und diesen Kostenrahmen in der Auslobung eines zur Konkretisierung des Projekts durchgeführten Wettbewerbsverfahrens vorgegeben. Das **Wettbewerbsverfahren** erbrachte ein Konzept für eine Lichtinstallation mit geschätzten Baukosten von **215 000 €**.

172 Auf der Grundlage des Wettbewerbsergebnisses hat das Bezirksamt Neukölln im Dezember 2007 für das Stadtumbauvorhaben „Lichtgestaltung für Bahnhofs- und Brückenbauwerk S-Bahn Neukölln“ zunächst Fördermittel von ca. 300 000 € beantragt. Als Ziel der geförderten Maßnahme wird im Fördermittelantrag - neben der Verbesserung der Funktion dieses Bereichs als Durchgangsraum und der Situation für Fußgänger - insbesondere eine nachhaltige Verbesserung der ästhetischen Wirkung benannt. Mit mehreren Zuweisungen, zuletzt mit der aufgrund von Kostensteigerungen erlassenen Zuweisung vom Juni 2008, hat die Senatsverwaltung für die Lichtinstallation insgesamt **411 000 €** an **Fördermitteln** gewährt.

173 Auch bei diesem Projekt hat die Senatsverwaltung vor der antragsgemäßen Gewährung der Fördermittel dessen Wirtschaftlichkeit nicht untersucht. Für eine Lichtinstallation hat sie im Ergebnis über 400 000 € an Fördermitteln bewilligt, ohne sich erkennbar damit befasst zu haben, ob dieses Projekt wirtschaftlich zur Erreichung des Ziels - Aufwertung des Bereichs der Unterführung am S-Bahnhof Neukölln (T 171) - geeignet ist und diesen erheblichen Mitteleinsatz rechtfertigt. Obwohl der vom Bezirk ursprünglich zugrunde gelegte obere Kostenrahmen von 100 000 € im Rahmen des Antragsverfahrens deutlich überschritten wurde und der Senatsverwaltung Erkenntnisse zu anderen, mit erheblich niedrigeren Kosten geförderten Lichtinstallationen vorlagen, hat sie keine alternativen Lösungsmöglichkeiten zur Kostenreduzierung in Betracht gezogen oder betrachten lassen.

Der Rechnungshof hat die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und die unzureichende Wirtschaftlichkeitsprüfung gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet.

- 174 Die Senatsverwaltung hat im Wesentlichen ausgeführt, dass die für die Lichtinstallation aufgewendeten Fördermittel gerechtfertigt seien, weil es sich hierbei um ein Pilotprojekt des Stadtumbaus zur symbolhaften und öffentlichkeitswirksamen Verbesserung des öffentlichen Raums durch Lichtkunst an einem denkmalgeschützten Ort handele. Das Konzept sei im Rahmen eines konkurrierenden Auswahlverfahrens von eingeladenen Büros und Obergutachtern entwickelt worden. Dessen hoher baukünstlerischer, denkmalpflegerischer und bautechnischer Anspruch setze einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von vornherein enge Grenzen.

Der Argumentation der Senatsverwaltung ist entgegenzuhalten, dass es sich bei der Lichtinstallation nicht um das Ziel der Stadtumbaumaßnahme, sondern lediglich um ein Mittel zur Zielerreichung handelt. Im Rahmen der durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hätte deshalb insbesondere ermittelt werden müssen, ob zur Erreichung des Ziels - Aufwertung des „Stadttors“ Neukölln (T 171) - kostengünstigere Realisierungsmöglichkeiten bestehen. Die Senatsverwaltung vertauscht Prüfungsmaßstab und Prüfungsgegenstand, wenn sie meint, dass die im Zusammenhang mit einem Realisierungsmittel formulierten Ansprüche einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von vornherein enge Grenzen setzen würden. Das avisierte Mittel bestimmt nicht den Inhalt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, sondern ist deren Gegenstand. Der Rechnungshof sieht sich außerdem veranlasst, darauf hinzuweisen, dass die für staatliche Fördermaßnahmen aufgeführten Ergebnisse städtebaulicher Wettbewerbe nicht dem Wirtschaftlichkeitsprinzip entzogen sind, sondern ihm unterliegen. Es ist Sache der Förderstelle, darauf hinzuwirken, dass zur Entwicklung von Fördervorhaben durchgeführte Wettbewerbe von Beginn an auch den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten. Ebenso gehört es zu ihrer Verantwortung, die im Rahmen von Wettbewerben produzierten Ergebnisse im Förderverfahren an diesem Grundsatz zu messen.

### **Stadtumbaumaßnahme „GASAG Nordspitze“**

- 175 Das Projekt „**GASAG Nordspitze**“ ist durch Senatsbeschluss im Jahr 2005 als Stadtumbaumaßnahme für das Stadtumbaugebiet „Schöneberg-Südkreuz“ festgelegt worden. Als Projektziel ist die Umgestaltung des ehemaligen GASAG-Geländes im Bezirk Tempelhof-Schöneberg zu einem **12 000 m<sup>2</sup>** großen, vielfältig nutzbaren **Freizeitpark** mit Möglichkeit zum Freizeitsport, insbesondere für Jugendliche, formuliert worden. Die **Kosten** für die Baumaßnahmen waren in der zugrunde liegenden Voruntersuchung mit **54 000 €** angegeben und von der Senatsverwaltung auf Plausibilität geprüft worden.
- 176 Abweichend von der im Rahmen der Voruntersuchung geplanten Parkfläche von 12 000 m<sup>2</sup> hat das Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg im März 2008 Fördermittel von 345 000 € für die Umgestaltung einer Fläche von **7 000 m<sup>2</sup>** beantragt. Die Senatsverwaltung hat die beantragten **Fördermittel** im Juni 2008 gewährt und den Fördermittelbetrag im Juni 2009 aufgrund eines Änderungsantrags des Bezirksamts auf **443 000 €** erhöht.

- 177 Vor der Erteilung der Finanzierungszusagen hat die Senatsverwaltung auch bei diesem Projekt die Wirtschaftlichkeit nicht auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft. Insbesondere hat sie die erheblichen Kostensteigerungen im Verhältnis zur Vorplanung nicht zum Anlass genommen, unter Beachtung der Wirtschaftlichen Standards öffentlichen Bauens kostengünstigere Lösungsmöglichkeiten zur Zielerreichung ermitteln zu lassen und bei der Förderentscheidung in Betracht zu ziehen.

Im Ergebnis des Förderverfahrens hat die Senatsverwaltung nach Auffassung des Rechnungshofs zum Teil **nicht notwendige** und zum Teil - insbesondere gemessen an den Wirtschaftlichen Standards des öffentlichen Bauens - **zu aufwendige Ausstattungsdetails** gefördert. So hat sie eine nicht notwendige 55 m lange, überwiegend der Gestaltung dienende Mauer, zum Teil nicht erforderliche Bodenauf- und -abträge sowie unnötige Baumbewässerungsanlagen finanziert. Außerdem hat sie für die Befestigung von Spiel- und Sportflächen Beläge zugelassen, die die Wirtschaftlichen Standards des öffentlichen Bauens überschreiten. Auf über 100 m Länge hat die Senatsverwaltung zudem ein hochwertiges Metallgeländer mit einem abgeschrägt angebrachten Handlauf aus Edelstahl gefördert, obwohl zwischen Wegen und Rasenflächen keine bzw. nur geringfügige Höhenunterschiede existieren und deshalb ein Sicherheitsbedürfnis nur zu einem geringen Teil besteht. Das nicht realisierte **Einsparpotenzial** bei diesen Ausstattungen schätzt der Rechnungshof auf mehr als **100 000 €**.

- 178 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung auch für dieses Fördervorhaben eine Finanzierungszusage gegeben hat, ohne zuvor dessen Wirtschaftlichkeit auf der Grundlage einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft zu haben. Im Rahmen des Förderverfahrens blieben deshalb kostengünstigere Alternativen der Bauausführung unbeachtet.

- 179 Die Senatsverwaltung hat im Rahmen ihrer Stellungnahme vom Januar 2011 eingeräumt, dass sich bei einzelnen Positionen des Stadtbauprojekts ein gewisses Einsparpotenzial erkennen lasse (z. B. Länge der Mauer und des Metallgeländers). Im Übrigen aber sei die gewählte, von den Standards abweichende Ausstattung aus gestalterischen bzw. wirtschaftlichen Gründen gerechtfertigt.

Soweit die Senatsverwaltung mit allgemeinen, nicht näher belegten Ausführungen nachträglich den erheblichen Fördermitteleinsatz insbesondere als wirtschaftlich darzustellen versucht, wird deutlich, wie wichtig die Durchführung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen des Antragsverfahrens vor der Förderentscheidung ist. Ob Standardüberschreitungen ausnahmsweise in Betracht kommen, ist im Zuge des Antragsverfahrens konkret zu prüfen. Die nachträglichen pauschalen Ausführungen der Senatsverwaltung ersetzen das Erfordernis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht.

## Zusammenfassung und Erwartung

180 Die Senatsverwaltung hat in den geprüften Fällen den haushaltsrechtlichen Vorgaben und den Erwartungen des Abgeordnetenhauses (T 163) nicht entsprochen. Ein Verzicht auf angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei finanzwirksamen Maßnahmen verstößt nicht nur gegen das Haushaltsrecht, sondern begründet auch das Risiko, dass die knappen Haushaltsmittel für nicht förderfähige oder nicht vorrangige Projekte eingesetzt und zu teure Ausführungen finanziert werden. Der Rechnungshof führt die generell fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor allem auf die unzureichenden Vorgaben der Senatsverwaltung für das Antragsprüfungsverfahren (einschließlich Vorprüfung) zurück. Die Senatsverwaltung hat im Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs angekündigt, künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Antragsverfahren vorzusehen (T 169).

181 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung entsprechend ihrer Ankündigung bei der Gewährung von Fördermitteln für Baumaßnahmen sicherstellt, dass im Rahmen der Antragsprüfung, auch soweit dabei Beauftragte tätig werden,**

- **die Vorlage angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - auch bei erheblichen Maßnahmeänderungen und signifikanten Kostensteigerungen - verlangt wird und auf dieser Grundlage**
- **die Wirtschaftlichkeit der Projekte, insbesondere im Hinblick auf die Ziel-Mittel-Relation, kostengünstige alternative Lösungsmöglichkeiten und die Einhaltung der Wirtschaftlichen Standards des öffentlichen Bauens, nachvollziehbar geprüft und dokumentiert wird.**

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung im Rahmen ihrer Verantwortung als Förderstelle die Prüfungsvorgaben entsprechend überarbeitet und dafür Sorge trägt, dass ausschließlich Projekte gefördert werden, deren Wirtschaftlichkeit nachvollziehbar festgestellt ist.

### **3. Fehlende abschließende Erfolgskontrollen für Baumaßnahmen des Hochbaus**

*Nach der Beendigung von Baumaßnahmen sind abschließende Erfolgskontrollen durchzuführen, um festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden und ob die Baumaßnahmen wirtschaftlich waren. Die Erkenntnisse aus abschließenden Erfolgskontrollen sind eine wesentliche Grund-*

***lage für die wirtschaftliche Vorbereitung und Durchführung künftiger Baumaßnahmen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und die Bezirksämter haben jedoch bei keiner von 127 ausgewählten großen Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von 660 Mio. € die vorgeschriebenen abschließenden Erfolgskontrollen durchgeführt. Erhebliche Potenziale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit künftiger Baumaßnahmen blieben infolgedessen ungenutzt.***

- 182 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2005 (T 138 bis 147) festgestellt, dass Baudienststellen Berlins bei einer Vielzahl von Hochbaumaßnahmen keine ordnungsgemäßen begleitenden Erfolgskontrollen durchgeführt haben. Er hatte die Erwartung geäußert, dass die Baudienststellen gemeinsam mit dem jeweiligen Bedarfsträger durch begleitende Erfolgskontrollen regelmäßig überprüfen, ob Notwendigkeit, Dringlichkeit und Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme unverändert fortbestehen. Die geprüften Baudienststellen hatten zugesagt, durch aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen künftig Erfolgskontrollen bei Baumaßnahmen sicherzustellen. Zudem hatte der Rechnungshof gegenüber der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Erwartung ausgesprochen, dass sie den im Jahr 2002 eingeführten **Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen** durch konkrete Hinweise für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen sowie durch praxisbezogene Beispiele ergänzt und den Baudienststellen zur Verfügung stellt. Die Senatsverwaltung hat im Jahr 2007 eine überarbeitete Fassung des Leitfadens herausgegeben.

Der Rechnungshof hat im Jahr 2010 nunmehr geprüft, ob die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und die Bezirksämter bei beendeten Baumaßnahmen des Hochbaus ordnungsgemäße abschließende Erfolgskontrollen auf der Grundlage des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt haben.

- 183 Gemäß § 7 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Bereits bei der Planung einer Baumaßnahme sind im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen relevante prüfbare Ziele, messbare Kriterien sowie zweckmäßige Verfahren für spätere Erfolgskontrollen in den Bauplanungsunterlagen ausdrücklich festzulegen (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO). Nach ihrer Beendigung ist die Baumaßnahme einer **abschließenden Erfolgskontrolle** zur Überprüfung des erreichten Ergebnisses zu unterziehen (Nr. 2.2 AV § 7 LHO, Nr. 131 ABau). Der Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Vorbereitung, Planung und Durchführung von Baumaßnahmen enthält hierfür wesentliche Grundlagen.

Die Erfolgskontrolle als **systematisches Prüfungsverfahren** dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten

Ziele erreicht wurden (Zielerreichungskontrolle), ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung (Wirkungskontrolle) und wirtschaftlich war (Wirtschaftlichkeitskontrolle). Ausgehend von dem in § 7 Abs. 2 LHO enthaltenen Angemessenheitsgebot, nach dem der mit einer abschließenden Erfolgskontrolle einhergehende Aufwand zum Umfang, zur Bedeutung und zur Komplexität der Maßnahme sowie zu deren Wirkung in einem adäquaten Verhältnis stehen muss, ist jede Baumaßnahme im Rahmen der abschließenden Erfolgskontrolle zumindest daraufhin zu untersuchen, ob das beabsichtigte Ziel erreicht worden ist (Zielerreichungskontrolle). Da sie erhebliche Ressourcen binden können, kommt die Durchführung umfassender abschließender Erfolgskontrollen mit den Bestandteilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle insbesondere bei komplexen Maßnahmen in Betracht, die auf übergeordnete ökonomische oder gesellschaftliche Ziele ausgerichtet sind und die nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien beurteilt werden (z. B. größere Infrastrukturvorhaben).

Als Bestandteil der Abschlussarbeiten für Baumaßnahmen sind die abschließenden Erfolgskontrollen von dem Behördenbauleiter innerhalb eines halben Jahres nach Beendigung der Bauarbeiten durchzuführen (Nr. 131 ABau). Die Ergebnisse der abschließenden Erfolgskontrollen sind zu vermerken und zu den Akten zu nehmen (Nr. 2.4.2 AV § 7 LHO, Nr. 131 ABau).

184 Nach dem Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erstrecken sich abschließende Erfolgskontrollen bei Baumaßnahmen insbesondere auf die **Themenfelder**

- Umsetzung der Vorgaben der Bauplanungsunterlagen (Soll-Ist-Vergleich),
- Einhaltung der Terminplanung/des Baufortschritts (Soll-Ist-Vergleich),
- Kostenauswertung,
- besondere Probleme und Ansätze zur Lösung sowie
- Bewertung durch den Nutzer bzw. die Fachverwaltung.

Im Zuge der durchzuführenden Zielerreichungskontrollen sind die Abweichungen von den Planzielen festzustellen, die Ursachen hierfür zu ermitteln und **Schlussfolgerungen** insbesondere **für künftige Baumaßnahmen** zu ziehen. Die in diesem Rahmen systematisch gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen können dazu beitragen, Baumaßnahmen wirtschaftlicher zu planen und durchzuführen sowie bestehende Einsparpotenziale zu erschließen. Gerade auch bei innovativen und architektonisch herausragenden Neubauten und bei energetischen Sanierungen ist die Durchführung abschließender Erfolgskontrollen unverzichtbar, denn nur so lässt sich mit Blick auf künftige Baumaßnahmen feststellen, ob die geplanten Ziele erreicht, die Kosten und Folgekosten zutreffend ermittelt, die Kostenvorgaben eingehalten und prognostizierte Einsparungen erbracht worden sind. Dies

gilt aktuell insbesondere für die auf der Grundlage des Zukunftsinvestitionsgesetzes (Konjunkturpaket II) in landeseigenen Gebäuden in großem Umfang durchgeführten energetischen Sanierungen.

185 Im Rahmen seiner Querschnittprüfung hat der Rechnungshof bei den Baudienststellen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und der Bezirksämter zunächst die beendeten Hochbaumaßnahmen ermittelt, deren Gesamtkosten 500 000 € übersteigen und die seit dem Jahr 2006 an die jeweiligen Nutzer übergeben worden sind. Im Anschluss daran hat der Rechnungshof bei den Baudienststellen erhoben, ob sie im Zuge der Abschlussarbeiten insbesondere bei den genannten Baumaßnahmen die vorgeschriebenen abschließenden Erfolgskontrollen durchgeführt haben. Soweit dies bejaht wurde, hat der Rechnungshof im Rahmen seiner weiteren Erhebungen die Ordnungsmäßigkeit und Angemessenheit der abschließenden Erfolgskontrollen geprüft. Zudem hat der Rechnungshof bei den Baudienststellen die Gründe für nicht durchgeführte abschließende Erfolgskontrollen ermittelt.

186 Die Baudienststellen haben **127 Baumaßnahmen** mit **Gesamtkosten von 660 Mio. €** durchgeführt, die den Auswahlkriterien entsprechen (T 185). Die Prüfung hat ergeben, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und die Bezirksämter bei diesen Baumaßnahmen sowie auch bei weiteren Baumaßnahmen **abschließende Erfolgskontrollen nicht durchgeführt** haben.

Drei Bezirksämter hatten zwar angegeben, bei zwölf Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von 21 Mio. € abschließende Erfolgskontrollen durchgeführt zu haben. Eine vertiefte Prüfung bei diesen Bezirksämtern hat jedoch ergeben, dass dort allenfalls einzelne Erfolgskontrollelemente angewendet wurden. Die vorgeschriebenen systematischen abschließenden Erfolgskontrollen sind hingegen nicht durchgeführt worden. Auch sind in der Planungsphase der Baumaßnahmen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Kriterien und Verfahren für abschließende Erfolgskontrollen nicht festgelegt worden.

Der Rechnungshof hat die fehlenden abschließenden Erfolgskontrollen beanstandet.

187 Das Ergebnis der Prüfung hat den Rechnungshof veranlasst, bei der für grundsätzliche Angelegenheiten der Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins zuständigen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu prüfen, ob sie die Anwendung und die Inhalte ihres Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Bereich abschließender Erfolgskontrollen evaluiert und ggf. Steuerungsmaßnahmen ergriffen hat. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung eine **Evaluation des Leitfadens** trotz der vom Rechnungshof zur Thematik der Erfolgskontrollen im Rahmen seines Jahresberichts 2005 aufgezeigten erheblichen Defizite (T 182) bisher **nicht durchgeführt** hat. Die Senatsverwaltung hat nach der

Einführung des ergänzten Leitfadens nicht einmal im Rahmen einer Umfrage ermittelt, ob die Baudienststellen abschließende Erfolgskontrollen überhaupt durchführen und hierzu den - überarbeiteten - Leitfaden heranziehen. Die Senatsverwaltung blieb daher in Unkenntnis darüber, dass die Baudienststellen keine abschließenden Erfolgskontrollen durchgeführt haben. Sie hat demgemäß auch keine Steuerungsmaßnahmen ergriffen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

- 188 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und die Bezirksämter haben das Erfordernis abschließender Erfolgskontrollen grundsätzlich nicht infrage gestellt.

Die Bezirksämter haben überwiegend angegeben, abschließende Erfolgskontrollen wegen begrenzter personeller Kapazitäten (Zeitmangel) unterlassen zu haben. Ein Bezirksamt hat die Auffassung vertreten, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Rahmen abschließender Erfolgskontrollen durch die Dienstkräfte einer Baudienststelle von vornherein nicht leistbar seien, weil sich deren Berufsbild an der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) orientiere.

Zudem werteten die Senatsverwaltung und einige Bezirksämter einzelne Elemente des Bau- und Projektcontrollings, wie z. B. die Termin- und Kostenkontrolle sowie die Objektbegehungen, als ordnungsgemäße abschließende Erfolgskontrollen.

Die Senatsverwaltung und mehrere Bezirksämter haben des Weiteren angegeben, auch aufgrund bestehenden Schulungsbedarfs bisher keine abschließenden Erfolgskontrollen durchgeführt zu haben.

Einige Bezirksämter haben angeregt, die ABau und den Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit dem Ziel einer besseren Anwendbarkeit zu ergänzen. Sie erklärten zum Teil ihre Bereitschaft, an dem Entwicklungsprozess mitzuwirken.

Die Senatsverwaltung und alle Bezirksämter haben im Ergebnis der Prüfung angekündigt, zukünftig systematische abschließende Erfolgskontrollen auf der Grundlage von in der Planungsphase festgelegten Zielen und Kriterien durchführen zu wollen. Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme zudem ausgeführt, dass sie die zentrale Erfassung der Erkenntnisse aus abschließenden Erfolgskontrollen unterstützen wolle sowie eine Evaluation der Regelungen und Hinweise zu begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen plane.

- 189 Die von der Senatsverwaltung und den Bezirksämtern für die festgestellten Versäumnisse gegebenen Begründungen greifen nicht.

Begrenzte personelle Kapazitäten können einen Verzicht auf die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen nicht rechtfertigen, weil der zeitliche Aufwand für die Durchführung einer angemessenen abschließenden Erfolgskontrolle



begrenzt ist. Zum einen liegt ihr Schwerpunkt vornehmlich auf der Zielerreichungskontrolle. Wirkungskontrollen sowie methodisch schwierige gesamtwirtschaftliche Untersuchungen sind in der Regel nicht anzustellen (vgl. T 183). Zum anderen liegen den Baudienststellen im Zuge der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen bereits relevante Aussagen und Daten zu maßgeblichen Themenfeldern abschließender Erfolgskontrollen vor. So können die in den ohnehin zu führenden Terminplänen und Kostenstandsübersichten enthaltenen Datenbestände ohne großen Aufwand mit den Kosten- und Terminvorgaben der Planung verglichen und bei signifikanten Abweichungen die Gründe hierfür ermittelt und dokumentiert werden. Der Aufwand ist nicht zuletzt auch deshalb überschaubar, weil bereits begleitende Erfolgskontrollen durchgeführt werden müssen, auf deren Ergebnissen aufgebaut werden kann.

Zudem sind abschließende Erfolgskontrollen generell und gerade auch von den beruflich gebildeten Dienstkräften der Baudienststellen leistbar, denn hierfür wird grundsätzlich kein betriebswirtschaftliches Spezialwissen vorausgesetzt. Außerdem hat die Senatsverwaltung mit dem Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine Handlungsanleitung geschaffen, die Wege aufzeigt, zu fundierten Aussagen über die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen zu kommen.

Der Rechnungshof verkennt auch nicht, dass die begleitende Kosten- und Qualitätskontrolle von Baumaßnahmen sowie die fortlaufende Überprüfung der Erreichung von Planungszielen im Rahmen der laufenden Projektsteuerung auch Elemente einer Erfolgskontrolle enthalten. Diese Einzelmaßnahmen der Projektsteuerung können jedoch das systematische Prüfungsverfahren (T 183) einer abschließenden Erfolgskontrolle nicht ersetzen.

Auch der von mehreren Baudienststellen mitgeteilte Bedarf an spezifischen Fortbildungen rechtfertigt es nicht, die vorgeschriebenen abschließenden Erfolgskontrollen zu unterlassen. Vielmehr ist es geboten, den Fortbildungsbedarf kurzfristig in geeigneter Weise zu decken.

Schließlich sieht der Rechnungshof in Anbetracht des Ergebnisses der Querschnittsprüfung dringenden Handlungsbedarf, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Rahmen ihrer **Steuerungsverantwortung** (§ 3 Abs. 1 AZG) die Anwendung des von ihr bereitgestellten Leitfadens evaluiert und dabei eingehend ergründet, warum Erfolgskontrollen bei Hochbaumaßnahmen auf der Grundlage des Leitfadens von den Baudienststellen nicht durchgeführt worden sind.

- 190 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und die Bezirksamter bei den ausgewählten 127 Baumaßnahmen vorgeschriebene abschließende Erfolgskontrollen nicht durchgeführt und dokumentiert haben, obwohl sie die Durchführung von Erfolgskontrollen bei Baumaßnahmen bereits im Zusammenhang mit dem Jahresbericht 2005 allgemein zugesagt hatten (T 182). Die Senatsverwaltung und die Bezirksamter haben sich damit die Möglichkeit genommen, bei diesen Baumaßnahmen, die ein Finanzvolumen von 660 Mio. €

repräsentieren, im Rahmen abschließender Erfolgskontrollen erhebliche Wirtschaftlichkeitspotenziale mit Blick auf künftige Bauvorhaben zu erschließen. Darüber hinaus hat es die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung versäumt, zeitnah zu evaluieren, ob der im Jahr 2007 überarbeitete Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Bereich der abschließenden Erfolgskontrolle überhaupt angewendet wird und ob dessen Inhalte praxisorientiert ausgestaltet sind.

191 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und die Bezirksämter**

- bei allen Baumaßnahmen für die späteren Erfolgskontrollen bereits in der Planungsphase relevante, prüfbare Ziele, messbare Kriterien sowie zweckmäßige Verfahren in den Bauplanungsunterlagen ausdrücklich festlegen und
- nach Beendigung von Baumaßnahmen ordnungsgemäße abschließende Erfolgskontrollen durchführen.

Er erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Rahmen ihrer grundsätzlichen Steuerungsfunktion für eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Bautätigkeit Berlins

- eine zentrale Erfassung der aus abschließenden Erfolgskontrollen von öffentlichen Baumaßnahmen gewonnenen Erkenntnisse mit dem Ziel unterstützt, diese Informationen den mit der Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben befassten Stellen zur Verfügung zu stellen und
- die Anwendung und die Inhalte des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Bereich der Erfolgskontrollen von Baumaßnahmen mit dem Ziel evaluiert, die Regelungen praxisbezogener (etwa durch Aufnahme geeigneter methodischer Vorgaben, Musterbeispiele und Checklisten) zu gestalten, um die Bereitschaft der Baudienststellen zur Anwendung des Leitfadens zu erhöhen.

## F. Finanzen

### 1. Steuerausfälle in Millionenhöhe durch organisatorische Defizite in den Betriebsprüfungsstellen

*Die Betriebsprüfungsstellen von drei Finanzämtern haben nicht alle für eine Betriebsprüfung vorgesehenen Fälle zeitnah überprüft. Dadurch sind wegen Ablaufs der Festsetzungsfrist Steuerausfälle von bis zu 7 Mio. € möglich, weil prüfungsbedürftige Sachverhalte nicht mehr aufgegriffen werden konnten. Die Bearbeitung der vom Rechnungshof beanstandeten Altfälle, bei denen Änderungen der Steuerfestsetzung noch zulässig waren, hat bisher zu Steuernachforderungen von mehr als 2,6 Mio. € geführt.*

192 Die Betriebsprüfung stellt für die Steuerverwaltung ein wichtiges Instrument dar, um den Besteuerungsanspruch des Staates durchzusetzen und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu gewährleisten. Hierbei ist neben einer sachgerechten Fallauswahl auch der Zeitablauf von erheblicher Bedeutung. Je später die Prüfungen durchgeführt und die daraus resultierenden Nachforderungen festgesetzt werden, desto geringer ist erfahrungsgemäß die Chance, diese zu realisieren. Der Rechnungshof hat dies zum Anlass genommen, den **Arbeitsstand und die Arbeitsweise der Betriebsprüfungsstellen** der Finanzämter für Körperschaften I und IV und des Finanzamts Schöneberg zu untersuchen. Dabei ist der Rechnungshof insbesondere der Frage nachgegangen, ob die bestehenden Verfahrensabläufe hinreichend sicherstellen, dass alle für eine Prüfung vorgesehenen Fälle tatsächlich zeitnah erledigt werden können bzw. erledigt worden sind. Er hat dazu die **Prüfungsgeschäftspläne** ausgewertet, die jedes Finanzamt jährlich aufzustellen hat. Diese Pläne enthalten neben den für das aktuelle Kalenderjahr erstmals für eine Prüfung vorgesehenen Fällen auch alle noch nicht begonnenen oder nicht abschließend erledigten Fälle aus früheren Prüfungsgeschäftsplänen.

193 Die Prüfungsgeschäftspläne der drei Finanzämter wiesen im Zeitpunkt der Erhebungen des Rechnungshofs noch **3 916 unerledigte Fälle** aus. Darüber hinaus waren im gleichen Zeitpunkt bereits mehr als 2 500 weitere Fälle für eine Prüfung im Folgejahr vorgemerkt. Demgegenüber hatten diese Finanzämter im gesamten Kalenderjahr 2008 lediglich 2 835 Fälle abgeschlossen. Mithin schoben die Finanzämter ein Arbeitsvolumen von mehr als zwei Jahren vor sich her.

Ein großer Teil der unerledigten Fälle war bereits seit Jahren für eine Prüfung vorgesehen. So sollten die Prüfungen bei **1 206 Steuerfällen** eigentlich den **Veranlagungszeitraum 2003 oder früher** umfassen. Insgesamt sind Steuerausfälle von bis zu **7 Mio. €** möglich.

In 318 der genannten 1 206 Fälle hatten die Finanzämter mit der Prüfung noch nicht einmal begonnen. Die stichprobenartige Überprüfung dieser Fälle hat gezeigt, dass bei einigen auf die Durchführung einer Betriebsprüfung aus heutiger Sicht zumindest für die ursprünglich vorgesehenen Veranlagungszeiträume verzichtet werden kann, ohne dass nennenswerte Steuerausfälle zu befürchten sind. Bei anderen Fällen betrafen die prüfungsbedürftigen Sachverhalte jedoch nur einzelne Veranlagungszeiträume, sodass eine Betriebsprüfung auch nur für diese Zeiträume sinnvoll war. Aufgrund des Ablaufs der Festsetzungsfrist war eine Prüfung der ursprünglich geplanten Veranlagungszeiträume aber teilweise nicht mehr zulässig. Soweit noch keine Festsetzungsverjährung eingetreten ist, müssen die Finanzämter zur Vermeidung weiterer Steuerausfälle die ausstehenden Prüfungen umgehend durchführen.

Bei den übrigen 888 Fällen, bei denen sich die Prüfungen nach den ursprünglichen Planungen auf den Veranlagungszeitraum 2003 oder früher beziehen sollten, hatten die Finanzämter die Prüfungen - teilweise bereits vor mehreren Jahren - zwar begonnen, aber bis zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof nicht zum Abschluss gebracht. Mögliche Steuernachforderungen aufgrund der Prüfungen werden also erst mit erheblicher Verspätung festgesetzt. Endgültige Steuerausfälle treten auch bei diesen Fällen ein, wenn sich die wirtschaftliche Situation einzelner Steuerpflichtiger zwischenzeitlich so verschlechtert hat, dass die Nachforderungen nicht mehr realisiert werden können.

Lange Bearbeitungspausen sind meist aufgetreten, wenn der ursprünglich vorgesehene Prüfer einen Fall beispielsweise aufgrund von Versetzung oder Pensionierung nicht abschließend erledigt hatte und ein anderer Prüfer mit der weiteren Bearbeitung beauftragt werden musste. Die Sachgebietsleitung hat diese Fälle teilweise erst sehr spät übertragen. Statt diese aufgrund der bereits eingetretenen Verzögerungen nunmehr umgehend zu erledigen, haben die neuen Prüfer die ihnen übertragenen Fälle oft nicht konsequent weiter bearbeitet, sodass es zu weiteren Bearbeitungspausen kam.

- 194 Eine Ursache für die vorgefundenen Bearbeitungsmängel sieht der Rechnungshof darin, dass die **Sachgebietsleitung** ihren Führungsaufgaben nicht immer gerecht geworden ist. Sie hat sicherzustellen, dass Fälle, die aus Prüfungsgeschäftsplänen der Vorjahre übertragen worden sind, bevorzugt erledigt werden und nicht prüfungsrelevante Betriebe vom Prüfungsgeschäftsplan abgesetzt werden. Dies ist vielfach nicht geschehen. Obwohl die Prüfungsgeschäftspläne IT-gestützt erstellt werden und damit alle für die Controllingaufgaben erforderlichen Daten elektronisch verfügbar sind, lassen die derzeitigen IT-Verfahren aufgrund von nicht ausreichend differenzierten Abfragemöglichkeiten nur einen eingeschränkten Überblick über die aktuelle Arbeitssituation zu. Der Rechnungshof regt deshalb an, die **IT-Unterstützung** insoweit zu verbessern.

195 In Berlin waren am 31. Dezember 2008 und am 31. Dezember 2009 nur 92 v. H. der in den Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter vorhandenen Stellen besetzt. Angesichts der fiskalischen Bedeutung der Betriebsprüfung hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass eine umgehende **Besetzung der in diesem Bereich vorhandenen Stellen** dringlich ist. Die Senatsverwaltung für Finanzen teilt diese Auffassung und hat deshalb die vollständige Stellenbesetzung in den Betriebsprüfungsstellen seit dem Jahr 2009 sogar zum Gegenstand der Zielvereinbarungen mit den Finanzämtern gemacht. Nach dem Stand vom 31. Dezember 2010 waren immerhin 96 v. H. der vorhandenen Stellen besetzt.

196 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Feststellungen des Rechnungshofs nicht infrage gestellt. Sie sieht eine wesentliche Ursache für die festgestellten Defizite darin, dass der Hauptsachgebietsleiter Betriebsprüfung im Zeitpunkt der Aufnahme der Fälle in den Prüfungsgeschäftsplan auf die Angaben in der Meldung der festsetzenden Stelle angewiesen sei. Erst im Rahmen der konkreten Prüfungsvorbereitung sei letztlich darüber entschieden worden, ob und ggf. für welche Zeiträume die Prüfung durchgeführt wurde. Die Senatsverwaltung geht davon aus, dass die Arbeitssituation in den nicht vom Rechnungshof untersuchten Finanzämtern ähnlich ist. Sie hat deshalb die **Weisungen zur Aufstellung der Prüfungsgeschäftspläne** überarbeitet und festgelegt, dass der Umfang der Pläne künftig 100 v. H. der voraussichtlichen Arbeitsleistung der Betriebsprüfungsstellen nicht überschreiten soll. Darüber hinaus hat sie alle Finanzämter aufgefordert, die Prüfungsbedürftigkeit der in den Prüfungsgeschäftsplänen enthaltenen unerledigten Fälle aus heutiger Sicht kritisch zu hinterfragen, die tatsächlich noch prüfungsbedürftigen Altfälle umgehend zu erledigen und die nicht mehr prüfungswürdigen Fälle abzusetzen. Allein die Bearbeitung der vom Rechnungshof beanstandeten Einzelfälle hat bisher zu **Steuernachforderungen** von mehr als **2,6 Mio. €** geführt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen prüft derzeit, inwieweit die Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht durch die Sachgebietsleitung durch Veränderungen der IT-Unterstützung erleichtert werden kann. Um langfristig die vollständige Stellenbesetzung in den Betriebsprüfungsstellen sicherzustellen, hat die Senatsverwaltung ein Personalentwicklungskonzept erarbeitet. Die Umsetzung dieses Konzeptes wird jedoch voraussichtlich noch mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

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

- **für die vollständige Besetzung aller in den Betriebsprüfungsstellen vorhandenen Stellen Sorge trägt und**
- **weiter auf eine Verbesserung der IT-Unterstützung in den Betriebsprüfungsstellen hinwirkt.**

Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, dass die Finanzämter

- die Weisungen der Senatsverwaltung für Finanzen zur Bereinigung der Prüfungsgeschäftspläne umsetzen,
- ermitteln, welche von den seit Jahren für eine Betriebsprüfung vorgesehenen Fällen aus heutiger Sicht noch dringend prüfungswürdig sind,
- anschließend die erforderlichen Betriebsprüfungen umgehend durchführen,
- die aus heutiger Sicht nicht mehr prüfungswürdigen Fälle zur Bereinigung der Prüfungsgeschäftspläne absetzen und
- künftig für eine zeitnahe Erledigung aller für eine Prüfung vorgesehenen Fälle Sorge tragen.

## 2. **Finanzielle Nachteile in Millionenhöhe durch erhebliche Verfahrensmängel bei der Beitreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen durch die Finanzämter**

*Der Rechnungshof hat erneut erhebliche Mängel bei der Beitreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen durch die Finanzämter festgestellt. Außerdem trugen eine unzureichende IT-Unterstützung und Bearbeitungsdefizite in den Finanzämtern zur Ineffizienz des Verfahrens bei. Organisatorische Veränderungen allein aufseiten der ersuchenden Behörden könnten jährliche Einsparungen von bis zu 2 Mio. € erbringen. Zur Vermeidung weiterer finanzieller Nachteile für das Land Berlin ist es unerlässlich, dass die festgestellten Mängel kurzfristig behoben werden.*

- 198 Die Berliner Finanzämter sind neben ihrer originären Aufgabe, Steuern festzusetzen und zu erheben, auch für die Bearbeitung von bestimmten Vollstreckungsersuchen anderer Behörden mit öffentlich-rechtlichen, nicht steuerlichen Forderungen, z. B. Bußgeldern, zuständig. Sie werden außerdem von anderen Vollstreckungsbehörden um Amtshilfe gebeten, wenn diese bestimmte Vollstreckungsmaßnahmen, beispielsweise wegen fehlender örtlicher Zuständigkeit, nicht selbst durchführen können. Insgesamt gingen im Jahr 2009 etwa 373 000 **Amtshilfe- und Vollstreckungsersuchen** (AHE) bei den Berliner Finanzämtern ein, die Forderungen von insgesamt 313 Mio. € umfassten.

- 199 Derzeit werden die Ersuchen innerhalb eines Finanzamtes grundsätzlich zentral durch eigens dafür zuständige AHE-Plätze bearbeitet. Lediglich das Finanzamt Mitte/Tiergarten hat die **Bearbeitung der eingehenden Ersuchen** dezentralisiert und den Festsetzungs- und Erhebungsplätzen übertragen. Wie eingehende AHE zu bearbeiten sind, ist in der AO-Kartei Berlin - Vollstreckung geregelt. Danach sind diese nach einer formalen Vorprüfung (z. B. Unterschrift eines zuständigen Bediensteten der ersuchenden Stelle, Vorliegen der Vollstreckbarkeitserklärung) unverzüglich im maschinellen Verfahren zur Unterstützung bei der Bearbeitung von AHE (AHE-Programm) zu erfassen. Gerechnet vom Zeitpunkt der Erstfassung an sollen die Finanzämter die AHE grundsätzlich innerhalb von drei Monaten abschließend erledigen. Aus diesem Grund soll der Innendienst umgehend den Vollstreckungsaußendienst mit der Beitreibung der Forderung beauftragen. Soweit alle Vollstreckungsmaßnahmen erschöpft sind, sind die Ersuchen grundsätzlich mit einem Hinweis auf die Art ihrer Erledigung an die ersuchende Stelle zurückzureichen. Unter bestimmten Umständen ist der Fall darüber hinaus für eine mögliche spätere Verrechnung mit Steuerguthaben vorzuhalten.
- 200 Der Rechnungshof hatte zuletzt in seinem **Jahresbericht 1998** (T 364 bis 382) darüber berichtet, dass die Beitreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen im Wege der **Amtshilfe** durch die **Berliner Finanzämter ineffizient** ist. Dies war auf Organisationsmängel bei den Finanzämtern, Leistungsdefizite bei den Dienstkräften und auf Unzulänglichkeiten bei der Ausgestaltung der Verfahrensabläufe zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Finanzen ging davon aus, dass die von ihr seinerzeit ergriffenen Maßnahmen insbesondere im IT-Bereich ausreichen würden, um künftig die ordnungsgemäße Erledigung der AHE zu gewährleisten.
- 201 Im Jahr 2010 hat der Rechnungshof bei den Finanzämtern Wedding und Mitte/Tiergarten erneut die Bearbeitung von AHE geprüft. Dabei hat er wiederum eine Vielzahl von Unzulänglichkeiten festgestellt. So hatten beide Finanzämter in der Vergangenheit die eingehenden AHE nicht immer unverzüglich im AHE-Programm erfasst. Die sofortige Eingabe hat jedoch oberste Priorität, da nur hierdurch die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, IT-unterstützt die Verrechnungsmöglichkeiten mit eventuell entstehenden Steuerguthaben prüfen zu können. Nur so kann verhindert werden, dass trotz Vorliegens eines AHE etwaige Steuererstattungen an den Schuldner erfolgen. Die von der Senatsverwaltung für Finanzen mit den Finanzämtern getroffene Zielvereinbarung sieht dementsprechend eine Erfassungsquote von 98 v. H. der eingegangenen AHE vor. Durch die verzögerte **Ersterfassung** ist es in den vom Rechnungshof eingesehenen Fällen zu ungerechtfertigten Erstattungen gekommen.
- 202 Fast ein Drittel aller Schuldner verursachen durchschnittlich fünf AHE jährlich. Trotzdem hatten die Dienstkräfte des Innendienstes ein neu eingehendes AHE nur in wenigen Fällen mit bereits anderen vorliegenden AHE zusammengeführt, sondern vielmehr jedes einzelne AHE dem Vollstre-

ckungsaußendienst zugeschrieben. Auch eine Prüfung, ob der Schuldner ggf. in dem Finanzamt steuerlich geführt wird und eventuell Steuerrückstände bestehen, unterblieb zumeist. In vielen Fällen hätten die Vollstreckungsmaßnahmen jedoch **gebündelt** werden können. Durch die Einführung einer **schuldnerorientierten Bearbeitung** der AHE könnte der Einsatz personeller und sächlicher Ressourcen im AHE-Bereich deutlich verbessert werden.

203 Der Innendienst hatte regelmäßig darauf verzichtet, vor Beauftragung des Vollstreckungsaußendienstes die Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Schuldner zu überprüfen, um so zeitnah Kenntnis von geeigneten **Vollstreckungsmöglichkeiten** zu erlangen. So hatten die Dienstkräfte des Innendienstes in den wenigsten Fällen von den ihnen zur Verfügung stehenden Abfragemöglichkeiten Gebrauch gemacht, um in Erfahrung zu bringen, ob der Schuldner über pfändbares Einkommen (z. B. Arbeitslohn) oder Vermögen (z. B. Bankguthaben, Kraftfahrzeuge) verfügt. Auch sachdienliche Erkenntnisse der Prüfungsdienste wurden in den wenigsten Fällen genutzt. Dadurch bedingte Forderungsausfälle sind nicht auszuschließen, wie ein Beispiel deutlich macht: So hatte der Vollstreckungsaußendienst einen Schuldner steuer- und nicht steuerlicher Geldforderungen von insgesamt 11 500 € zunächst zweimal vergeblich aufgesucht und sodann auf eine Türöffnung und die sich daran anschließende Sachpfändung verzichtet. Er hätte wahrscheinlich anders entschieden, wenn er Kenntnis davon gehabt hätte, dass der Prüfungsdienst in seinem kurz zuvor gefertigten Prüfungsbericht Lage und Ausstattung der Wohnung des Schuldners ausdrücklich als „gehoben“ beschrieben hatte.

204 Seit August 1999 sind nicht steuerliche AHE ersuchender Stellen in Berlin zwölf Monate zu Verrechnungszwecken vorzuhalten, wenn der Schuldner in dem Finanzamt steuerlich geführt wird, keine erheblichen Steuerrückstände bestehen und mit einer Steuererstattung zu rechnen ist. Die damalige Oberfinanzdirektion Berlin schätzte, dass ungefähr 20 bis 25 v. H. aller AHE für **Verrechnungszwecke** vorzuhalten wären. Tatsächlich wurde zum 31. Dezember 2009 - wie auch in den vorangegangenen Jahren - diese Quote in den meisten Berliner Finanzämtern deutlich unterschritten. In zwölf Finanzämtern - so auch in den geprüften Finanzämtern - lag sie zum 31. Dezember 2009 sogar unter 1 v. H. In einigen Fällen haben die beiden geprüften Finanzämter in dem Zeitraum von zwölf Monaten Steuern an Steuerpflichtige erstattet, gegen die das Land Berlin zur gleichen Zeit Forderungen hatte. Es ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, warum die Sachgebietsleitungen der betroffenen Finanzämter nicht ihre Fachaufsicht wahrgenommen sowie die zuständigen Dienstkräfte zur Umsetzung der Dienstanweisungen angehalten haben. Gleichermäßen ist es unverständlich, warum die Senatsverwaltung für Finanzen - in Kenntnis des Problems - nicht ihrerseits sichergestellt hat, dass die Finanzämter von der Möglichkeit, AHE für Verrechnungszwecke vorzuhalten, in gebotenerem Umfang Gebrauch machen.



205 Neben den von den Finanzämtern zu verantwortenden Defiziten hat der Rechnungshof aber auch **Versäumnisse und Organisationsmängel bei den ersuchenden Stellen** festgestellt. Die ersuchten Finanzämter mussten bei einigen AHE zunächst Ermittlungen durchführen, um den Schuldner eindeutig zu identifizieren. So waren der Name und die Anschrift nicht immer korrekt geschrieben oder es fehlte das Geburtsdatum. Außerdem ließen sich Aufwendungen allein dadurch vermeiden, wenn die ersuchenden Behörden nach einer ersten insgesamt erfolglosen Beitreibung durch das Finanzamt darauf verzichten würden, ihm zeitnah wegen derselben Forderung erneut ein AHE zu übersenden.

Wie in der Vergangenheit war auch im Jahr 2009 Absender etwa der Hälfte aller eingehenden AHE der **Polizeipräsident in Berlin** (PolPräs). Rund 45 v. H. der Schuldner des PolPräs verursachten dabei durchschnittlich fünf AHE jährlich. Obwohl der PolPräs eigenen Bekundungen nach seit mehreren Jahren einen separaten Arbeitsbereich eingerichtet hat, in dem rechtskräftige und vollstreckbare Forderungen gegen bekannte Mehrfachbetroffene in einem Sammel-AHE **manuell** zusammengeführt und den Finanzämtern übersandt werden, sind im Jahr 2009 bei den geprüften Finanzämtern insgesamt nur 16 Sammel-AHE eingegangen. In allen anderen Fällen wurde für jeden einzelnen Vorgang je ein AHE versandt. Zwar mag es dem PolPräs auch bei entsprechender IT-Unterstützung aufgrund des Zeitablaufs nicht möglich sein, alle AHE für einen Schuldner zu einem Sammel-AHE zusammenzuführen. Ausgehend von den zwei geprüften Finanzämtern würde jedoch berlinweit für mehr als ein Drittel dieser Fälle die Fertigung eines Sammel-AHE infrage kommen, da insoweit innerhalb von nur drei Monaten mehr als nur ein AHE vorgelegen hat. Hochgerechnet würden auf Grundlage der für 2009 maßgeblichen Fallzahlen jährlich 47 000 Einzel-AHE entfallen, sodass sich allein bei den Finanzämtern ein jährliches Einsparpotenzial von bis zu **2 Mio. €** ergibt.

206 Zum 1. Januar 2008 hat Berlin die steuerlichen IT-Verfahren des EOSS-Verbundes übernommen. Diese enthalten kein Modul zur AHE-Bearbeitung. Die Senatsverwaltung für Finanzen setzt deshalb das bisherige AHE-Programm weiter ein. Allein durch Zeitablauf seit seiner Einführung vor mehr als 15 Jahren ist dieses Verfahren aus heutiger Sicht von erheblichen Unzulänglichkeiten geprägt. So bietet es einige Schlüssigkeitsprüfungen und Suchroutinen nicht an, die heute bei Standard-Datenbankanwendungen selbstverständlich sind. Das Programm ist außerdem nicht imstande, zusätzliche Angaben der ersuchenden Stelle zur Anschrift des Schuldners (zur Etage oder Hausnummer) korrekt zu speichern. Abfragen, beispielsweise zur steuerlichen Führung des Schuldners, sind aus dem Programm heraus nicht ohne Weiteres möglich. Ebenso fehlen IT-unterstützte Hinweise auf die Bearbeitung vorangegangener AHE desselben Schuldners. Eine **Aktualisierung der eingesetzten Software** ist vor diesem Hintergrund unumgänglich. Im Hinblick auf mögliche Synergieeffekte sollte die Senatsverwaltung für Finanzen dabei prüfen, inwieweit auf die Erfahrungen anderer Bundesländer zurückgegriffen werden kann, in denen den Finanzämtern ebenfalls die Vollstreckung bestimmter

öffentlich-rechtlicher, nicht steuerlicher Forderungen obliegt. Gegebenfalls ist sogar eine Integration der AHE-Bearbeitung in die IT-Verfahren des EOSS-Verbundes realisierbar.

- 207 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich anerkannt. Sie hat angekündigt, allen Dienstkräften die bestehenden Regelungen nochmals zu vergegenwärtigen und, soweit notwendig, die bestehenden Weisungen zu ergänzen. Sie hat ferner darauf hingewiesen, dass die zeitnahe Erfassung eingehender AHE bereits Gegenstand einer Zielvereinbarung ist, die Entwicklung werde fortlaufend beobachtet. Die Senatsverwaltung hat schließlich eingeräumt, dass eine schuldnerorientierte Bearbeitung im Sinne einer elektronischen Schuldnerakte mit der derzeitigen IT-Unterstützung nicht möglich sei. Eine Anpassung des AHE-Programms bzw. die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern würde geprüft. Nach Einschätzung der Senatsverwaltung sei hierzu jedoch nicht mit einer kurzfristigen Lösung zu rechnen.

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport befürwortet grundsätzlich die Einführung von Sammel-AHE. Die Einführung eines solchen Verfahrens kann aber ihrer Ansicht nach wegen der schon bestehenden hohen Belastung nur aufwandsarm mittels entsprechender IT-Unterstützung erfolgen. Der PolPräs hat daher das IT-Dienstleistungszentrum Berlin gebeten, für die Schaffung einer IT-Lösung eine Prognose und Kosteneinschätzung abzugeben. Er weist des Weiteren darauf hin, dass er seit dem 1. Januar 2010 ein mehrstufiges Mahnwesen eingeführt habe, wodurch sich die Zahl der den Finanzämtern im Jahr 2010 übersandten AHE im Vergleich zum Vorjahr um 30 v. H. verringert habe.

- 208 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Beitreibung öffentlich-rechtlicher Forderungen durch die Finanzämter auch über zehn Jahre nach seiner letzten Prüfung immer noch erhebliche Verfahrensmängel aufweist, die zu beträchtlichen finanziellen Nachteilen Berlins führen.

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

- **die für eine Verbesserung der IT-Unterstützung erforderlichen Maßnahmen ergreift und die technischen Voraussetzungen für eine effektive Bearbeitung schafft sowie**
- **kurzfristig mit dem Polizeipräsidenten in Berlin darauf hinwirkt, den mit der Bearbeitung von Amtshilfeersuchen von Mehrfachschuldern einhergehenden Aufwand auf ein Mindestmaß zurückzuführen.**

**Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, dass die Finanzämter**

- **der zeitnahen Ersterfassung der eingehenden Amtshilfeersuchen Priorität einräumen,**

- deren Bearbeitung durch den Innendienst verbessern und
- im Falle einer zunächst erfolglosen Vollstreckung in gebotenem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Amtshilfersuchen für Verrechnungszwecke vorzuhalten.

### 3. Unangemessen hohe Zahlungen an eine landeseigene Gesellschaft aufgrund einer vorzeitigen Abrechnung von Garantieansprüchen aus der Risikoabschirmung

*Die Senatsverwaltung für Finanzen hat eine verfrühte Schlussbewertung der Buchwertgarantie verlangt, die zu überhöhten Zahlungen an die BIH Berliner Immobilien Holding GmbH geführt hat. Dadurch kann dem Land Berlin ein erheblicher finanzieller Nachteil entstehen.*

209 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 abzuschirmenden Gesellschaften am 16. April 2002 eine Detailvereinbarung abgeschlossen. In Befolgung einer Auflage der EU-Kommission erwarb das Land Berlin die BIH Berliner Immobilien Holding GmbH (BIH) mit Wirkung zum 1. Juli 2006 von der Bankgesellschaft Berlin AG. In der BIH waren die vom Land zu übernehmenden risikoabgeschirmten Gesellschaften zusammengefasst.

Eine der von der Risikoabschirmung erfassten Garantien ist die sog. Buchwertgarantie. Sie garantiert die Werthaltigkeit bestimmter Bilanzpositionen der abgeschirmten Gesellschaften. Aus der Buchwertgarantie entstandene Ansprüche werden jährlich abgerechnet und in einem Verrechnungskonto geführt. Die Berliner Gesellschaft zum Controlling der Immobilien-Altrisiken mbH (BCIA) prüft diese Abrechnungen. Die Detailvereinbarung sieht vor, dass das Land bis zum 30. Juni eines Jahres eine Schlussbewertung der von der Buchwertgarantie erfassten Vermögensgegenstände (Aktiva) zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres durch schriftliche Erklärung verlangen kann. Mit einer solchen Schlussbewertung werden alle gegenseitigen Ansprüche endgültig abgerechnet. Im Rahmen dieser Schlussbewertung ist auch eine Bewertung der zum Schlussbewertungsstichtag unter die Risikoabschirmung fallenden Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten (Passiva) vorzunehmen. Sofern der im Rahmen der Bewertung ermittelte tatsächliche Wert der Aktiva unter dem jeweils garantierten Buchwert liegt, entsteht ein Ausgleichsanspruch der BIH in Höhe der Differenz, im umgekehrten Fall besteht eine Abführungsverpflichtung an das Land. Entsprechendes gilt für die Passiva.

## **Zeitpunkt der Schlussbewertung der von der Buchwertgarantie erfassten Vermögensgegenstände**

210 Die BCIA, die mit der Prüfung der Ansprüche aus der Risikoabschirmung befasst ist, hat sich im Dezember 2006 auf Wunsch der Senatsverwaltung für Finanzen (Beteiligungsverwaltung) mit der Frage des günstigsten Zeitpunktes für eine Schlussbewertung beschäftigt. Sie ist dabei zu dem Schluss gekommen, dass eine wirtschaftlich sinnvolle Ablösung der Ansprüche aus der Buchwertgarantie vom Jahr 2010 an erfolgen könne. Die BCIA ist davon ausgegangen, dass bis dahin alle buchwertgarantierten Aktiva verwertet bzw. alle sonstigen Sachverhalte abgerechnet werden können und somit dann keine wesentlichen Inanspruchnahmen aus der Buchwertgarantie mehr in das Verrechnungskonto eingestellt werden. Ein wichtiges Argument gegen eine frühere Schlussbewertung hat sie darin gesehen, dass ein Sachverständiger (Wirtschaftsprüfer) die möglichen Risiken und künftigen Buchverluste wegen des Vorsichtsprinzips zu hoch bewerten würde. Damit bestehe die Gefahr, dass ein zu hoher Betrag an die BIH gezahlt werden würde. Fällt das tatsächlich realisierte Risiko später geringer aus, stünde dem Land kein Abführungsanspruch mehr zu. Eine Schlussbewertung zum späteren Zeitpunkt führe daher zu einer tendenziell geringeren Inanspruchnahme Berlins. Zudem würde eine Verzinsung der Ansprüche bei Fortführung der laufenden Bearbeitung erst ab dem jeweiligen Jahr der Risikorealisation anfallen. Nach einer Schlussbewertung hingegen wäre der gesamte Anspruch ab dem Schlussbewertungsstichtag zu verzinsen.

Ungeachtet dessen wurde auf Veranlassung der Senatsverwaltung für Finanzen die Teilschlussbewertung Aktiva (TSBA) zum 31. Dezember 2007 und die Teilschlussbewertung Passiva (TSBP) zum 31. Dezember 2008 vorgenommen. Der Rechnungshof hat die Beteiligungsverwaltung hinsichtlich des Zeitpunktes der Schlussbewertung zur Stellungnahme aufgefordert.

Die Beteiligungsverwaltung hat dazu ausgeführt, dass die Einschätzung der BCIA dem zunächst konfrontativen Umgangsstil zwischen den Beteiligten geschuldet gewesen sei. Die BCIA habe daher keinen ausreichend tiefen Einblick in die noch verbliebenen Vermögensgegenstände, die der Buchwertgarantie unterlagen, gehabt. Die Beteiligungsverwaltung verwies auf weitere Stellungnahmen der BCIA aus dem Jahr 2007, die eine Schlussbewertung der Aktiva zum 31. Dezember 2007 aus folgenden Gründen befürwortete:

- Eine Kumulation von Zinsansprüchen aus der Fortschreibung des Buchwertgarantiesaldos würde vermieden werden;
- eine höhere Inanspruchnahme wegen fortlaufender Wertminderung der verbliebenen Aktiva könnte abgewendet werden;
- langwierige und kostenintensive Abrechnungen würden künftig vermieden werden.

Die Argumentation der Beteiligungsverwaltung überzeugt nicht. Für die allgemeinen Erwägungen der BCIA in ihrer Einschätzung vom Dezember 2006 bedurfte es keines detaillierten Einblicks in die Gesellschaften. Zudem wäre es bedenklich, wenn die BCIA seit dem Jahr 2002 im Rahmen der laufenden Abrechnung Ansprüchen aus der Buchwertgarantie zugestimmt hat, ohne dass sie über die nötigen Sachinformationen verfügt hätte. Darüber hinaus hat sich die BCIA in ihren Vermerken aus dem Jahr 2007 nicht für eine Schlussbewertung zum 31. Dezember 2007, sondern lediglich allgemein für einen gegenüber der planmäßigen Schlussbewertung zum 31. Dezember 2031 vorgezogenen Zeitpunkt ausgesprochen. Gemäß Detailvereinbarung war das Land berechtigt, den bereits anerkannten Saldo aus der Buchwertgarantie durch Zahlung abzulösen. Damit hätte eine „Kumulation der Zinsansprüche“, d. h. die jährliche Summierung der Zinsen für den anerkannten Saldo, vermieden werden können. Auch die Erwartung einer erhöhten Inanspruchnahme des Landes wegen fortlaufender Wertminderung der verbliebenen Aktiva ist nicht begründet. Beispielsweise könnte der Wertverfall von Forderungen in der Regel durch frühzeitige Beitreibung vermieden werden. Darüber hinaus hätte der von der BCIA ursprünglich favorisierte Abrechnungszeitpunkt vom Jahr 2010 an nicht zu unvertretbar hohen laufenden Abrechnungskosten geführt. Der Prüfaufwand für die Ansprüche aus der Buchwertgarantie ist verhältnismäßig gering und er wäre nur für drei weitere Jahre angefallen. Die vorzeitige Schlussbewertung der Passiva hat die BCIA darüber hinaus auch in ihren Stellungnahmen aus dem Jahr 2007 kritisch gesehen.

### **Verfahren der Schlussbewertung der von der Buchwertgarantie erfassten Aktiva**

- 211 Für die zum 31. Dezember 2007 vom Land verlangte TSBA beauftragten BCIA und BIH gemeinsam eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft A. Dem Auftrag fügten sie ein Pflichtenheft für die Bewertung als Anlage bei, in dem die Bewertungsgrundsätze festgelegt sind. Eine Untersuchung einer von der BIH beauftragten anderen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft B ergab, dass diese nicht in vollem Umfang den handelsrechtlichen Prinzipien entsprochen hätte. Vor allem bei der Bewertung der Fondsanteile und der Forderungen seien danach die Wirtschaftsprüfer der Gesellschaft A im Rahmen der Schlussbewertung von den einschlägigen Bewertungsmethoden und Vorgehensweisen abgewichen. Bei der Bewertung der Fondsanteile sind insbesondere die künftigen Garantiezahlungen und somit z. B. Einnahmen der Fonds in Höhe der vom Land garantierten Mieten mangels aussagefähiger Planungsunterlagen außer Acht gelassen worden. Auch Aufwendungszuschüsse, d. h. staatliche Fördergelder, im Gesamtvolumen von 193,8 Mio. € für die Jahre 2008 bis 2021 sind nicht berücksichtigt worden. Dadurch haben sich für die Fondsanteile überwiegend negative Bewertungsergebnisse ergeben, die in der TSBA mit dem Wert „null“ berücksichtigt worden sind. Im Gegenzug haben das Land Berlin und die BIH-Gruppe eine Abschöpfungsklausel vereinbart, die dem Land garantieren soll, dass eventuelle Verkaufserlöse an das Land abzuführen sind, soweit sie die den im Rahmen der TSBA festgestellten Buchwert übersteigen. Diese Abschöpfungsklausel enthält keine Regelung über eine Verzinsung

der möglichen Ansprüche des Landes. Im Ergebnis führte die TSBA zu Zahlungsansprüchen der BIH-Gruppe gegenüber dem Land Berlin in Höhe von 332,8 Mio. €.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Zahlungsansprüche aus der TSBA wegen der Abweichung von den handelsrechtlichen Bewertungsgrundsätzen vom Grundsatz her überhöht waren. Er hat gefordert, dass sich hieraus ergebende überhöhte Zahlungen einschließlich einer angemessenen Verzinsung zurückgefordert werden.

Die Beteiligungsverwaltung hat hinsichtlich der Bewertung der Fondsgesellschaften damit argumentiert, dass zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zur Durchführung der TSBA noch keine auch nur annähernde Einigkeit über die Höhe der Garantiezahlungen an die Fonds für die Abrechnungsjahre von 2005 an bestanden habe. Die Detailvereinbarung schreibe darüber hinaus nicht vor, dass eine Bewertung nach handelsrechtlichen Grundsätzen zu erfolgen habe. Da die Vermögensgegenstände überwiegend dem Umlaufvermögen zugeordnet gewesen seien, hätte bei einer handelsrechtlichen Bewertung dem strengen Niederstwertprinzip gefolgt werden müssen. Damit hätte man beispielsweise die streitbehafteten Garantieansprüche nicht ansetzen und eine Abschöpfungsklausel nicht durchsetzen können. Durch die teilweise oder vollständige Einbeziehung der Mietgarantien in die Bewertung der Fondsanteile wäre ein Präjudiz für die Mietgarantieabrechnungen der Fonds geschaffen worden. Deshalb habe man in Kauf genommen, zunächst zu hohe Ausgleichszahlungen an die BIH zu zahlen. Dies sah sie als vertretbar an, weil über eine extra vereinbarte Abschöpfungsklausel der Rückfluss einer überhöhten Zahlung gewährleistet wäre und diese Vereinbarung mit der landeseigenen Gesellschaft BIH getroffen wurde, die der laufenden Kontrolle des Landes unterliege.

Die Argumentation der Beteiligungsverwaltung zeigt, dass die TSBA deutlich zu früh vorgenommen worden ist. Bereits unter Berücksichtigung der nur ein Jahr später zum 31. Dezember 2008 prognostizierten Mietgarantiezahlungen ergeben sich weit überwiegend positive Bewertungen der Fondsanteile. Die Zahlungen aufgrund der TSBA waren, wie von der Beteiligungsverwaltung selbst bestätigt, zu hoch. Eine Verzinsung ist in der Abschöpfungsklausel nicht vereinbart. Zudem greift die Abschöpfungsklausel erst bei Veräußerung der Fondsgesellschaften. Somit ist der BIH faktisch ein zinsloses Darlehen in Millionenhöhe gewährt worden und gleichzeitig wegen des Verzichts auf eine Verzinsung dem Land ein finanzieller Nachteil entstanden, dessen Höhe nur auf der Grundlage einer weiteren unabhängigen Bewertung zu ermitteln wäre. Im Übrigen ist die von der Beteiligungsverwaltung angeführte Kontrolle der BIH durch die Ende Mai 2008 gegenüber der BCIA erteilte Gesellschafterweisung (vgl. Jahresbericht 2009 T 251 bis 261) vorübergehend in Teilen außer Kraft gesetzt und somit die Einhaltung der Abschöpfungsklausel zwischenzeitlich nur unzureichend überwacht worden.

## **Verfahren der Schlussbewertung der von der Buchwertgarantie erfassten Passiva**

212 Der damalige Senator für Finanzen hat die BCIA im November 2008 beauftragt, die Teilschlussbewertung der bei der BIH-Gruppe unter die Buchwertgarantie fallenden Passiva (TSBP) durchzuführen. Gemäß diesem Auftrag sollte „abweichend von den Regelungen der Detailvereinbarung und der Zuständigkeits- und Verfahrensordnung zur Detailvereinbarung“ nicht ein externer unabhängiger Gutachter, sondern die BIH-Gruppe selbst die Bewertung durchführen. Ein externer Gutachter sollte lediglich die Ordnungsmäßigkeit der Bewertung bestätigen. Darüber hinaus hat der Senator in den mit der BIH abgestimmten Bewertungsgrundsätzen festgelegt: „Der passiven Buchwertgarantie unterliegen in jedem Fall Sachverhalte, wenn das Land dies im Rahmen einer Zustimmung bestätigt hat.“ Allerdings durfte die BCIA aufgrund der Gesellschafterweisung aus dem Mai 2008 (T 211) nur noch eingeschränkt und nachträglich prüfen. Die nachgeordnete Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Bewertung durch einen externen Gutachter erfolgte entsprechend den Berufsgrundsätzen der Wirtschaftsprüfer nur noch auf der Basis von Stichproben. Die TSBP wurde zum 31. Dezember 2008 entgegen der ausdrücklichen Empfehlung der BCIA vorgenommen. Diese hatte darauf hingewiesen, dass die passiven Risiken im Wesentlichen aus abgeschirmten zukünftigen Gewährleistungen und Gerichtsverfahren resultieren, die nach dem handelsrechtlichen Vorsichtsprinzip hoch bewertet werden müssten. Dadurch bestand bei einer frühen TSBP (vgl. T 210) die Gefahr, dass Risikopositionen überbewertet werden und das Land für Risiken in Anspruch genommen wird, die sich später nicht oder in geringerer Höhe realisieren. Die TSBP führte zu einem Zahlungsanspruch der BIH-Gruppe gegenüber dem Land Berlin in Höhe von 270,2 Mio. €. Eine Abschöpfungsklausel, wie bei der TSBA (vgl. T 211), ist nicht vereinbart worden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Risikopositionen entgegen den Regelungen in der Detailvereinbarung von der BIH, also der von der Garantie des Landes begünstigten Gesellschaft selbst, bewertet worden sind. Nur eine Schlussbewertung durch einen vom Land und der BIH gemeinschaftlich zu beauftragenden Sachverständigen kann die von der Detailvereinbarung vorgesehene unabhängige, objektive Bewertung gewährleisten. Diese ist Voraussetzung dafür, dass das Land nur im zwingend notwendigen Ausmaß in Anspruch genommen wird. Durch den Verzicht auf einen externen unabhängigen Gutachter ist nicht auszuschließen, dass überhöhte Zahlungen an die BIH geflossen sind.

Die Beteiligungsverwaltung hat hierzu eingeräumt, dass sie die TSBP wegen der avisierten Privatisierung der BIH angestrebt habe. Dafür sei die Beendigung der Buchwertgarantie notwendig gewesen. Sie ist der Ansicht, es hätte sich um die Einschätzung von Risiken gehandelt, die nur von demjenigen durchgeführt werden könne, der den Jahresabschluss aufstellt. Die Beteiligungsverwaltung sah die Detailvereinbarung in diesem Falle daher als nicht zielführend an.

Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Beteiligungsverwaltung nicht. Allein die Tatsache, dass sie die Detailvereinbarung für nicht zielführend hält, rechtfertigt keine Abweichung davon. Die Bewertung von Risiken ist originäre Aufgabe unabhängiger Wirtschaftsprüfer. Die Beteiligungsverwaltung hat nicht begründet, weshalb in diesem speziellen Fall eine Beurteilung durch einen unabhängigen Sachverständigen zu unzutreffenden Ergebnissen hätte führen können. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Einschätzung.

Darüber hinaus hat die Beteiligungsverwaltung versäumt, einen Rückgriff auf eine mögliche überhöhte Zahlung durch eine entsprechende vertragliche Vereinbarung wie bei der TSBA zu sichern.

## Zusammenfassung

213 Der Rechnungshof stellt zusammenfassend fest, dass die Beteiligungsverwaltung die Schlussbewertung der Buchwertgarantie entgegen der ausdrücklichen Empfehlung der mit dem Controlling der Risikoabschirmung beauftragten Gesellschaft (BCIA) zu einem verfrühten Zeitpunkt in Auftrag gegeben hat. Durch den frühen Zeitpunkt und die angewandten Bewertungsgrundsätze sind der BIH überhöhte Zahlungen zugeflossen, für die dem Land Berlin zusätzliche Zinsaufwendungen entstanden sind. Bei der TSBP ist keine Abschöpfungsklausel vereinbart worden.

Darüber hinaus hat sich die Beteiligungsverwaltung über die Detailvereinbarung, die das Verfahren zur Durchführung der Schlussbewertung vorschreibt, hinweggesetzt.

Auch eine erneute Stellungnahme der Senatsverwaltung für Finanzen vom Februar 2011 ist nicht geeignet, zu einer anderen Beurteilung des Rechnungshofs zu führen.

Der Rechnungshof beanstandet, dass die BIH unangemessen hohe Zahlungen erhalten hat. **Er erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen**

- **ermittelt, zu welchem Ergebnis die Teilschlussbewertung Aktiva geführt hätte, wenn die Mietgarantien und Aufwendungszuschüsse berücksichtigt worden wären,**
- **mit dem Ziel, eine angemessene Verzinsung der überzahlten Beträge zu vereinbaren, auf eine Änderung der Abschöpfungsklausel zur Teilschlussbewertung Aktiva hinwirkt,**
- **auf den Abschluss einer entsprechenden Abschöpfungsklausel zur Teilschlussbewertung Passiva hinwirkt und**



- dem Abgeordnetenhaus im Rahmen der Vierteljahresberichte über die Beträge berichtet, die das Land Berlin aus der Abschöpfungsklausel zur Teilschlussbewertung Aktiva erzielt hat bzw. zur Teilschlussbewertung Passiva aus einer solchen Klausel erzielen würde.

#### 4. Gravierende Mängel bei der Vergütung der Beschäftigten der BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH

*Der Rechnungshof hat in den einzelnen Betriebsbereichen der landeseigenen BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH für vergleichbare Tätigkeiten große Unterschiede bei den Jahresfestvergütungen festgestellt. Es fehlt an tariflichen Regelungen; auch ein differenziertes betriebliches Vergütungssystem existiert nicht. Das gesamte Zielvereinbarungssystem weist erhebliche Mängel auf, sodass es zu ungerechtfertigten Bonuszahlungen gekommen ist.*

214 Die seit dem Jahr 2003 bestehende **BIM Berliner Immobilienmanagement GmbH** (BIM) führt die Geschäfte des Sondervermögens Immobilien des Landes Berlin (SILB); die ihr hierdurch entstehenden Kosten werden zulasten des Sondermögens aus dem Landeshaushalt finanziert. Alleinigere Gesellschafter ist das Land Berlin, das für die Verbindlichkeiten des SILB uneingeschränkt haftet.

Näheres zu den Aufgaben und der Finanzierung der Gesellschaft regeln neben dem Gesellschaftsvertrag die zwischen dem Land Berlin und der BIM geschlossenen Dienstleistungsverträge (Managementvertrag, Geschäftsbesorgungsvertrag). Zu den wesentlichen Aufgaben gehören danach die Vermietung von landeseigenen Grundstücken und Gebäuden an Dienststellen des Landes und an Dritte, das Portfoliomanagement einschließlich Standortoptimierung und -verlagerungen, die Steuerung aller Leistungen der Unterhaltung und Bewirtschaftung sowie die Anmietung der Immobilien von Dritten. Darüber hinaus obliegen ihr die Steuerung und fachliche Aufsicht über den Landesbetrieb für Gebäudebewirtschaftung (LfG), der die operativen Geschäfte der Immobilienverwaltung (Technik, Infrastruktur, Hausmeister- und Grünpflegedienste u. a.) wahrnimmt.

Der Rechnungshof hatte bereits nach einer ersten Prüfung des neuen Berliner Immobilienmanagements über Mängel bei der Geschäftsführung berichtet (vgl. Jahresbericht 2006 T 250 bis 269). Mit seiner weiteren Prüfung hat er nunmehr untersucht, ob die Personalaufwendungen für die Beschäftigten der BIM, die den weitaus größten Anteil der betrieblichen Aufwendungen ausmachen, sachgerecht und angemessen sind.

- 215 Die BIM gewährt allen Beschäftigten **außertarifliche Vergütungen**; Tarifverträge wendet sie nicht an. Bei der Prüfung hat der Rechnungshof große Vergütungsunterschiede sowohl bei den Angestellten, die Leitungstätigkeiten wahrnehmen oder als Teamassistenten tätig sind, als auch bei den Sachbearbeitern einzelner Geschäftsbereiche festgestellt.

**Ansicht 25: Vergleich der Jahresfestvergütungen der Beschäftigten der BIM**

Tätigkeit	Festvergütung		Differenz
	min.	max.	
	- € -		v. H.
Bereichsleitung	57 600	82 200	43
Teamleitung	40 800	57 600	41
Teamassistentenz	20 400	38 880	91
Sachbearbeitung Daten- und Systemmanagement	25 200	46 800	86
Sachbearbeitung Baumanagement	30 000	46 800	56
Sachbearbeitung Property Management	28 200	43 440	54
Sachbearbeitung Portfoliomanagement	27 840	56 496	103

Ein differenziertes betriebliches Vergütungssystem ist ebenfalls nicht vorhanden. Stellenbeschreibungen liegen nur in wenigen Fällen vor; ein Geschäftsverteilungsplan ist bisher nicht erstellt worden. Unterlagen über Art, Umfang und Schwierigkeitsgrad der von den Beschäftigten auszuübenden Tätigkeiten lagen nur vereinzelt vor, sodass die Vergütungsunterschiede nicht nachvollziehbar sind.

Angabegemäß hat die BIM wegen der ursprünglich relativ geringen Unternehmensgröße (27 bis 69 Beschäftigte in den Jahren 2004 bis 2006) von einer Anwendung des öffentlichen Tarifrechts Abstand genommen. Darüber hinaus vertritt sie den Standpunkt, dass die ihr obliegenden Tätigkeiten der Immobilienwirtschaft vom öffentlichen Tarifrecht nicht gedeckt seien. Sie verhandle die Vergütung stattdessen individuell in den jeweiligen Einstellungsgesprächen; dabei sollen u. a. Berufserfahrung und Spezialkenntnisse der Bewerber eine Rolle spielen. Im Übrigen beruft sie sich auf Vergütungsstudien zweier Beratungsunternehmen aus den Jahren 2003 und 2008. Weder die BIM noch die Senatsverwaltung für Finanzen haben auf Nachfrage des Rechnungshofs die vollständigen Unterlagen vorgelegt.

Die Einschätzung der BIM trifft schon deshalb nicht zu, weil die ihr übertragenen Tätigkeiten bereits vor ihrer Gründung im Wesentlichen innerhalb der Verwaltung Berlins wahrgenommen worden sind. Zudem obliegen vergleichbare Aufgaben in anderen Bundesländern überwiegend Landesbetrieben oder Anstalten des öffentlichen Rechts und damit ebenfalls der

mittelbaren Landesverwaltung. Im Regelfall fallen deren Beschäftigte unter den Geltungsbereich der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes. Darüber hinaus ist offen, ob die geltend gemachten Vergütungsvergleiche auf die BIM anwendbar sind. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs wird in derartigen Studien nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt, dass Unternehmen, deren alleiniger Gesellschafter eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft wie hier das Land Berlin ist, faktisch kein Insolvenzrisiko aufweisen und zumeist allenfalls nur sehr eingeschränkt am marktwirtschaftlichen Wettbewerb teilnehmen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass weder tarifliche Regelungen vereinbart worden sind noch ein betriebliches Vergütungssystem vorliegt. Er hat die BIM aufgefordert, vorrangig zu prüfen, ob ihre Beschäftigten in den Geltungsbereich der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes einbezogen werden können. Anderenfalls ist ein sachgerechtes betriebliches Vergütungssystem als Grundlage für künftige Vertragsabschlüsse zu erarbeiten, auf dessen Anwendung auch auf bereits bestehende Arbeitsverhältnisse hinzuwirken ist.

- 216 Alle Beschäftigten der BIM erhalten neben ihrer Festvergütung Bonuszahlungen auf der Grundlage jährlich zu schließender **Zielvereinbarungen**. In den Geschäftsjahren 2007 bis 2009 sind die Vereinbarungen regelmäßig erst im laufenden Jahr - vereinzelt sogar erst in der zweiten Jahreshälfte - geschlossen worden.

Zielvereinbarungen können nur dann leistungssteigernd wirken, wenn sie bereits zu Beginn des Geschäftsjahres vorliegen. Demgemäß sehen die im Jahr 2009 vom Senat erlassenen Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen (Beteiligungshinweise) in Anlage 7 Abschnitt II Nr. 3 vor, dass Zielvereinbarungen spätestens mit der Planung für das folgende Geschäftsjahr zu schließen sind. Der Rechnungshof beanstandet den verspäteten Abschluss; er hat die Erwartung geäußert, dass die BIM die Zielvereinbarungen künftig rechtzeitig abschließt.

- 217 Die Höhe des mit den Angestellten vereinbarten „**Zielbonus**“ (Bonusbetrag, der bei vollständiger Zielerfüllung zusteht) weist - bezogen auf die jeweilige Jahresfestvergütung - erhebliche Unterschiede auf. So hat der Rechnungshof bei Angestellten der zweiten und dritten Führungsebene eine Spanne zwischen 10 und 45 v. H. festgestellt.

Bei den übrigen Beschäftigten hat der Rechnungshof selbst bei vergleichbarer Tätigkeit deutliche Unterschiede bei der Höhe der vereinbarten „Zielboni“ festgestellt. Die BIM begründet dies teilweise mit dem Zeitpunkt der Einstellung, aber auch mit gesteigerter Verantwortung (bei gleichzeitiger Erhöhung der Festvergütung im Einzelfall) oder der Abgeltung von Mehrarbeit, obwohl letztere nach den Arbeitsverträgen bereits durch die laufende Vergütung pauschal abgegolten ist.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass ebenso wie bei den Festgehältern (T 215) nachvollziehbare Kriterien zur Vereinbarung der Höhe des jeweiligen „Zielbonus“ fehlen. Er hat die BIM aufgefordert, einen objektiven Bemessungsrahmen zu entwickeln.

- 218 Die jährlichen Zielvereinbarungen enthalten nähere Angaben zu den Arbeitszielen (Unternehmensziele, „persönliche“ Ziele) und zur Höhe des - bei Übererfüllung - maximal erreichbaren Bonus. Danach wird die Zahlung regelmäßig auf 150 v. H. des „Zielbonus“ begrenzt. Für die Unternehmensziele der Geschäftsjahre 2007 und 2008 ist für alle Beschäftigten jeweils einheitlich eine **Übererfüllung** von 105 bzw. 128 v. H. festgestellt worden. Bei den „persönlichen“ Zielen hat der Rechnungshof häufig Erfüllungsgrade zwischen 120 und 140 v. H. - vereinzelt auch bis zu 150 v. H. - festgestellt.

Ob die vereinbarten Ziele angesichts derart hoher Bewertungsziffern sachgerecht sind, ist zumindest zweifelhaft. Zielerreichungsgrade von deutlich mehr als 100 v. H. weisen darauf hin, dass die vorgegebenen Ziele nicht hoch genug bemessen worden sind. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs sind Bonusregelungen üblich, die im Erfolgsfall von einem Zielerreichungsgrad von 100 v. H. oder geringfügig höher ausgehen.

Der Rechnungshof hat diese Mängel beanstandet und die BIM aufgefordert, sie zu beseitigen.

- 219 Die BIM vereinbart mit nach dem 31. März eines Jahres - in Einzelfällen auch schon zu einem früheren Zeitpunkt - eingestellten Beschäftigten für das Jahr der Arbeitsaufnahme die Zahlung eines „**Garantiebonus**“, der unabhängig von der Erreichung von Arbeitszielen ist. Darüber hinaus erhalten die Arbeitnehmer der BIM in den Monaten Juni und Dezember des laufenden Geschäftsjahres **Abschlagszahlungen** von jeweils 25 v. H. auf den „Zielbonus“. Dies begründet die BIM damit, dass sie im Vergleich zu anderen Unternehmen weder Weihnachts- und Urlaubsgeld noch ein zusätzliches Monatsgehalt zahle.

Die Vereinbarung eines „Garantiebonus“ ist widersinnig, weil es an einem Leistungsanreiz fehlt, der jedoch das grundlegende Ziel einer erfolgsabhängigen Vergütung ist. Die von der BIM angeführten Gründe für die Abschlagszahlungen sind zudem nicht substantiiert und überzeugen schon deshalb nicht. Der Rechnungshof hat das Verhalten der BIM beanstandet und die Erwartung geäußert, dass Garantieboni künftig nicht mehr vereinbart und die regelmäßigen Vorauszahlungen eingestellt werden.

- 220 Über die grundlegenden Defizite hinaus hat der Rechnungshof folgende Mängel beanstandet:

Einige Leitungskräfte erhalten im **Krankheitsfall** die vereinbarte Festvergütung für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten. Bis zu diesem Zeitpunkt wirkt sich die Fehlzeit auch nicht auf die Bemessung des Jahres-

bonus aus; erst danach wird der Bonus zeitanteilig gekürzt. Demgegenüber richtet sich die **Entgeltfortzahlung** im Krankheitsfall für die übrigen Beschäftigten der BIM nach § 3 Entgeltfortzahlungsgesetz; danach ist das Arbeitentgelt bis zur Dauer von nur sechs Wochen fortzuzahlen. Sachliche Gründe für die Besserstellung der Führungskräfte sind weder dokumentiert noch sonst ersichtlich. Auch bei anderen öffentlichen Unternehmen Berlins sind derart lange Fortzahlungen im Krankheitsfall nicht vorgesehen. Der Rechnungshof erwartet, dass die BIM auf eine entsprechende Änderung der Anstellungsverträge hinwirkt.

Die BIM hat mit Zustimmung des Aufsichtsrats eine **D&O-Versicherung** auch für zwei ihrer Führungskräfte geschlossen. Ein angemessener Selbstbehalt, wie nach Anlage 7 Abschnitt I Nr. 5 der Beteiligungshinweise für Geschäftsführer vorgesehen, wurde hier aber nicht vereinbart.

Angestellte in Geschäftsbereichen, in denen häufiger Außendienst anfällt, erhalten neben einem verbilligten **Firmenticket** einen **zusätzlichen Betrag** von 40,00 € monatlich. Auskunftsgemäß gewährt die BIM den Betrag als Ausgleich der durch den Außendienst bedingten Mehraufwendungen; die Beschäftigten seien auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen, weil keine Firmenwagen zur Verfügung gestellt würden. Die BIM erkennt jedoch, dass den Angestellten bei Nutzung des Firmentickets keine weiteren Aufwendungen für betrieblich veranlasste Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln entstehen.

221 Die Senatsverwaltung für Finanzen (Beteiligungsverwaltung) und die BIM haben zu den Beanstandungen im Wesentlichen wie folgt Stellung genommen:

- Der vom Rechnungshof gewählte Begriff „außertarifliche Vergütungen“ sei unzutreffend, zumindest aber missverständlich. Die BIM zahle nicht mehr als im öffentlichen Dienst üblich; die Vergütungen lägen am unteren Rand der marktüblichen Konditionen. Die Vergütungsstudie aus dem Jahr 2003 liege der BIM nicht vor. Sie verfüge über ein internes Gehaltssystem, das Bandbreiten für alle in Betracht kommenden Berufsgruppen vorgebe und seit der Prüfung des Rechnungshofs weiterentwickelt worden sei. Die ursprünglichen Vergütungsspannen hätten sich inzwischen deutlich verringert. Die BIM sei bestrebt, das betriebliche Gehaltssystem weiter zu modifizieren. Von der Einführung eines Tarifsystems rate sie ab. Sie habe ausgewählte Beschäftigtengruppen fiktiv den jeweils in Betracht kommenden Entgeltgruppen des TV-L zugeordnet; hieraus ergäben sich derzeit - hochgerechnet auf die gesamte Belegschaft - Mehrkosten von mindestens 800 000 € jährlich.
- Zielvereinbarungen würden jetzt zu Beginn des Geschäftsjahres geschlossen.
- Der Zielbonus betrage im Regelfall etwa ein Dreizehntel des Jahresgehalts der Beschäftigten; nur in wenigen Altverträgen seien höhere

Boni vereinbart worden. Die BIM sei bemüht, diese Verträge anzupassen. Inzwischen sei ein Bewertungsbogen für die Höhe der Zielerreichung entwickelt worden, um einen objektiven Bemessungsrahmen zu schaffen.

- Das Jahresfestgehalt werde um einen variablen Anteil reduziert, um den Leistungsanreiz zu steigern. Bei Nichterreichen der Ziele werde der Bonus gekürzt oder entfalle vollständig. Eine Übererfüllung werde mit Bonuszahlungen von bis zu 150 v. H. des Zielbonus belohnt.
- Ein Garantiebeneit komme nur bei befristeten Arbeitsverhältnissen vor. Die BIM wolle prüfen, ob in Fällen der Befristung künftig ausschließlich feste Vergütungen zu vereinbaren seien. Abschlagszahlungen auf den Bonus würden grundsätzlich unter dem Vorbehalt der tatsächlichen Zielerreichung geleistet. Bei Nichterfüllung würden überhöhte Abschlagszahlungen mit dem laufenden Gehalt verrechnet. Die BIM wolle ihr Verfahren nochmals kritisch prüfen.
- Die zusätzliche Zahlung zum Firmenticket in Höhe von 40,00 € ergebe sich durch einen Mengenrabatt der BVG, den die BIM an die Mitarbeiter einkommensteuerfrei weiterreiche.

Die Ausführungen der Beteiligungsverwaltung und der BIM tragen den Beanstandungen des Rechnungshofs nur teilweise Rechnung und überzeugen im Übrigen nicht. Die von ihr unterstellten Mehrausgaben infolge der Einführung eines Tariffsystems sind nicht nachvollziehbar. Eine Zuordnung der Beschäftigten zu den jeweiligen Entgeltgruppen des TV-L setzt voraus, dass sachgerechte Bewertungsunterlagen vorliegen, die Aussagen zu Art, Umfang und Schwierigkeitsgrad der anfallenden Tätigkeiten enthalten. Hieran fehlt es bisher weitgehend. Ein differenziertes betriebliches Vergütungssystem kann die BIM bisher ebenfalls nicht vorweisen; sie stellt lediglich „modifizierte“ Regelungen in Aussicht. Bemühungen, einen objektiv nachvollziehbaren Bonusrahmen zu schaffen und von garantierten Boni sowie Abschlagszahlungen abzusehen, sind bisher nur ansatzweise zu erkennen. Entgegen der Behauptung der BIM hat der Rechnungshof Garantiebeneit im Anstellungsjahr auch bei unbefristet Beschäftigten festgestellt. Die Darlegungen über den Zuschuss neben dem Firmenticket gehen an der Sache vorbei, da es sich dabei nicht um Ersatz von - bereits vergüteten - Aufwendungen, sondern faktisch um eine Gehaltszulage handelt.

222 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass

- für die Beschäftigten weder tarifliche Regelungen vereinbart wurden noch ein betriebliches Vergütungssystem vorliegt,
- große Unterschiede bei der festen und der variablen, erfolgsabhängigen Jahresvergütung (Bonus) bestehen, ohne dass hierfür sachliche Gründe erkennbar sind,

- die Höhe der Bonuszahlungen häufig auf zu niedrig bemessene Arbeitsziele schließen lässt und
- sachlich nicht gerechtfertigte Nebenleistungen gewährt werden.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Vertreterin des Alleingeschafters Berlin darauf hinwirkt, dass die BIM**

- **Verhandlungen mit dem Ziel aufnimmt, ihre Beschäftigten in den Geltungsbereich der Tarifverträge des öffentlichen Dienstes einzubeziehen, oder zumindest ein sachgerechtes betriebliches Vergütungssystem erarbeitet,**
- **das gesamte Zielvereinbarungssystem grundlegend überarbeitet und nachvollziehbar gestaltet, um überhöhte Bonuszahlungen zu vermeiden,**
- **künftig auf Garantieboni und Vorauszahlungen auf einen Bonus verzichtet und**
- **vertragliche Nebenleistungen begrenzt und nicht gerechtfertigte Zahlungen einstellt.**

## G. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

### 1. Auffällige Mängel bei der Bewertung von Stellen, der Eingruppierung von Angestellten sowie der Gewährung von Zulagen im Verwaltungsbereich der Charité - Universitätsmedizin Berlin

*Im Verwaltungsbereich der Charité liegen für zahlreiche Arbeitsgebiete keine oder nicht nachvollziehbare Bewertungen vor. Zudem wurden Angestellte fehlerhaft eingruppiert, Zulagen ungerechtfertigt gewährt sowie Überstunden unzulässig abgerechnet. Diese sich stets zugunsten der einzelnen Beschäftigten auswirkenden Mängel haben zu vermeidbaren Personalausgaben von insgesamt etwa 550 000 € jährlich geführt.*

223 Der Rechnungshof hat die **Personalausgaben für Angestellte im Verwaltungsbereich** der Charité - Geschäftsjahr 2009/2010 - geprüft. Anlass war die Überleitung dieser Beschäftigten in den Tarifvertrag für die Charité - Universitätsmedizin Berlin (TV-Charité) vom 1. Januar 2007. Geprüft wurden stichprobenweise insbesondere die

- Stellenbewertungen und Eingruppierungen,
- Gewährung von tariflichen und übertariflichen Zulagen,
- Gewährung von Überstundenpauschalen und
- Leistungen an Führungskräfte.

224 Die **Bewertung von Arbeitsgebieten** und die **Bewertungsentscheidungen** weisen in hohem Maße Mängel auf, obwohl hierfür eindeutige Verfahrensregelungen vorliegen, die von den für Inneres sowie für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen wiederholt erläutert worden sind. Häufig waren die Bewertungen wegen unzureichender oder fehlender Unterlagen nicht nachvollziehbar. Tarifliche Heraushebungsmerkmale waren oftmals weder dokumentiert noch sonst ersichtlich, sodass die betreffenden Aufgabenbereiche nur „Normaltätigkeiten“ umfassen können und somit zu hoch bewertet worden sind. Nicht nachvollziehbar sind auch verschiedene Höherbewertungen und Höhergruppierungen, die bemerkenswerterweise kurz vor der Überleitung in den TV-Charité vorgenommen worden sind.

Der Rechnungshof hat die auffällig mangelhafte Bewertungspraxis der Charité beanstandet und darauf hingewiesen, dass insbesondere bei Änderungen in der Aufgabenzuordnung oder -wahrnehmung Arbeitsplatz-



beschreibungen und -bewertungen auf ihre Aktualität überprüft und ggf. frühere Bewertungsentscheidungen berichtigt werden müssen.

225 In den Bereichen des Vorstands, der Klinikumsdirektion, der Kaufmännischen Leitungen in den Centren und der Zentralen Verwaltung sind verstärkt in den letzten Jahren Arbeitsgebiete teilweise ohne eine **Aufgabenkreisbeschreibung** neu bewertet worden. Einige Neubewertungen wurden lediglich mit einer „Verbesserung der Einkommenssituation“ oder mit einem Vorstandsbeschluss zur „Vergleichbarkeit bei der Eingruppierung der Sekretariatskräfte im Vorstandsbereich“ begründet.

Aber auch in Fällen, in denen Aufgabenkreisbeschreibungen einem formell ordnungsgemäßen Bewertungsverfahren unterzogen worden waren, ergaben sich häufig Zweifel:

- Arbeitsgebiet und Arbeitsvorgänge wurden nicht übereinstimmend dargestellt.
- Arbeitsvorgänge wurden nicht sachgemäß gebildet oder entsprechen nicht dem Aufgabenprofil; nicht im Zusammenhang stehende Tätigkeiten wurden unzulässig zu einem Arbeitsvorgang zusammengefasst.
- Zeitanteile von Arbeitsvorgängen wurden teilweise nicht angegeben.
- Zur Realisierung von Wünschen nach einer höheren Bewertung sind Arbeitsvorgänge aufwendig dargestellt worden.
- Arbeitsgebiete wurden mit zusätzlichen Aufgaben angereichert und hierdurch höher bewertet. Die Herkunft der jeweiligen Zusatzaufgabe war unklar. Zudem führte deren späterer Wegfall nicht zu einer reduzierten Bewertung.
- Aufgabenkreisbeschreibungen sind mehrfach erstellt worden, bis das gewünschte Bewertungsergebnis erreicht war.

Insgesamt ergab sich dadurch ein deutlich **zu hohes Tarifgefüge** mit vermeidbaren Ausgaben von **250 000 € jährlich**.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Charité die Regelungen des § 22 BAT/BAT-O, wonach sich die Eingruppierung auch weiterhin nach den tatsächlich wahrzunehmenden Aufgaben bestimmt, in vielen Fällen nicht beachtet hat.

226 Die Bewertungen der Aufgabengebiete von **Sekretärinnen und Vorzimmerkräften** vor allem im Leitungsbereich des Klinikums nach den VGrn. V c/EG 8 bis II a/EG 14 erfüllen ebenfalls nicht die tariflichen Anforderungen. Häufig genannte Koordinierungs- oder Assistenzaufgaben,

Erstellung von Sitzungsmaterialien und Listen, Erteilung von Auskünften, Einhaltung/Kennntnis der Schreibregeln oder die Erledigung elektronischer Post sind typische Anforderungen für Angestellte im Sekretariatsdienst und stellen keine Heraushebungsmerkmale im Sinne der vorgenommenen Eingruppierungen dar, in keinem Fall setzen sie eine wissenschaftliche Hochschulausbildung voraus. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ein Beschluss des Vorstands über eine übertarifliche personengebundene Eingruppierung nach VGr. V b/EG 9, die mit der Vergleichbarkeit mehrerer Vorzimmerkräfte im Vorstandsbereich begründet wurde.

Der Rechnungshof hat die mangelhaften Stellenbewertungen und überhöhten Eingruppierungen beanstandet und die Charité aufgefordert, sachgerechte Arbeitskreisbeschreibungen zu erstellen und die Bewertung anhand der tatsächlich auszuführenden Aufgaben vorzunehmen.

227

Bei der Prüfung von Bewertungen von Stellen und Eingruppierungen von Angestellten in den Bereichen der Kaufmännischen Leitungen der Centren, des Geschäftsbereiches Informationstechnik und des Qualitätsmanagements in der Stabsstelle der Klinikumsdirektion stellte der Rechnungshof weitere erhebliche Mängel fest:

- In allen 17 **Kaufmännischen Centrumsleitungen** variieren Anzahl der Beschäftigten, Stellenbezeichnungen und Eingruppierungen, obwohl weitgehend identische Aufgaben zu erledigen sind. Die Stellen für Sekretärinnen, Referenten, Assistenten, Sachbearbeiter, wissenschaftliche Mitarbeiter und IT-Beauftragte sind für jeweils gleiche Tätigkeiten unterschiedlich bewertet (EG 6 bis EG 12). Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Charité beanstandet und eine einheitliche Stellenbewertung bei gleichen Aufgaben gefordert, um tarifgemäße Eingruppierungen zu gewährleisten und weitere unterschiedliche Entwicklungen zu vermeiden.
- Zum „kostenneutralen Insourcing von IT-Leistungen“ beschloss der Aufsichtsrat im Mai 2008 die Rückführung bzw. Neuzuführung von 64 Dienstkräften in den **Geschäftsbereich Informationstechnik**. Zur Zeit der Prüfung war die Anzahl der Beschäftigten im Geschäftsbereich allerdings mehr als doppelt so hoch. Für die Bewertung der Aufgabengebiete und die Eingruppierung der Beschäftigten des gesamten IT-Bereichs hat die Charité bis auf wenige Ausnahmen den Allgemeinen Teil der Anlage 1 a zum BAT/BAT-O anstelle der speziellen Merkmale für Angestellte in der Datenverarbeitung des Teils II B a. a. O. herangezogen. Dieses fehlerhafte Verfahren hat zur Folge, dass IT-spezifische Arbeitsvorgänge bis zu zwei Vergütungsgruppen höher bewertet wurden. In den fünf Abteilungen mit 21 Arbeitsgruppen und fast 140 Dienstkräften entstand eine sehr hohe Vergütungsstruktur. Neben drei Beschäftigten mit Sonderverträgen sind allein 80 Beschäftigte in die VGrn. IV a/III/EG 11 bis II a/I b/EG 14 eingereiht. In der EG 14 befinden sich 20 Dienstkräfte,

von denen zwölf nicht einmal eine Leitungsfunktion ausüben. Hingegen wären nach den spezifischen Eingruppierungsmerkmalen für Angestellte in der Datenverarbeitung die Leiter von IT-Bereichen bzw. Arbeitsgruppen vergleichsweise nur den VGrn. V b/EG 9 bis III/II a/EG 12 zuzuordnen. Der Rechnungshof hat die Vorgehensweise der Charité beanstandet.

- Mit der Zentralisierung der **Aufgaben des Qualitätsmanagements** in der Stabsstelle der Klinikumsdirektion wurden die Beschäftigten einheitlich aufgrund einer Muster-Aufgabenkreisbeschreibung der VGr. III/EG 12 zugeordnet. Die bewertungsrelevanten Arbeitsvorgänge gründen sich auf einzelne Projekte des Qualitätsmanagements, deren Leitung und Koordination ganz überwiegend Ärzten vorbehalten ist, und auf die „Entscheidungsbefugnis bei der Festlegung von Behandlungspfaden“, die wiederum eigenverantwortlich von den jeweiligen medizinischen Fachbereichen wahrgenommen wird; der Bereich Qualitätsmanagement nimmt dabei die zentrale organisatorische Erfassung und Steuerung vor. Weitere Aufgaben, wie Auswertung von Fragebogen, Erarbeitung einer Datenbank für Patientenbeschwerden, Einführung eines Meldesystems für Zwischenfälle, online-Erfassungssystem für bestimmte Krankheiten oder Vereinheitlichungen von Pflegedokumenten, sind nicht als erheblich für eine Bewertung und Eingruppierung nach VGr. III/EG 12 anzusehen. Der Rechnungshof hat auch dieses mangelhafte Verfahren beanstandet.

Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert, Aufgabenkreisbeschreibungen und Bewertungen sowie die Eingruppierungen zu überprüfen.

- 228 Zu den vom Rechnungshof festgestellten grundlegenden Mängeln bei **Bewertungen und Eingruppierungen** hat die Charité nur teilweise Stellung genommen. Sie hat eingeräumt, dass sie angehalten sei, die „maßgeblichen tarifrechtlichen Regelungen zu berücksichtigen“, und eine Überprüfung der vom Rechnungshof beanstandeten Einzelfälle zugesagt. Sie hat darüber hinaus ausgeführt, dass „sie sich weit überwiegend als Wirtschaftsunternehmen in einem Markt bewegen muss und in Konkurrenz zu privat geführten wie auch privatrechtlichen Krankenhauskonzernen steht“. Auch wenn sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts eine Behörde darstellen mag, führe dies nicht „zu einer umfassenden Prägung des nach rein marktwirtschaftlichen Kriterien zu führenden Krankenhausbetriebs“. Deshalb sei die LHO in weiten Teilen von der Anwendung auf die Charité ausgeschlossen. An „kaufmännischen und unternehmerischen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgerichtet“ habe sie danach zu handeln, „ob eine Maßnahme (Ausgabe) notwendig ist und ob diese in einer Saldobetrachtung aller Effekte das gewünschte (wirtschaftliche) Ziel der Charité erreicht“. Die Charité meint, „dass diese Vorgabe in den Prüfungen des Rechnungshofs Eingang finden müsste“. Im Übrigen liege sie mit ihrem Tarifvertragsgefüge im Prüfungszeitraum unterhalb des Bezahlgefüges von Vivantes, der Hochschulen und des Landes Berlin.

Die Charité verkennt, dass sie als öffentlich-rechtliche Körperschaft und damit als (mittelbare) Verwaltung selbstverständlich an Gesetz und Recht gebunden ist. Das bedeutet, dass sie auch tarifrechtliche Vorschriften strikt einzuhalten hat. Welchen Anteil die Krankenversorgung am gesamten Geschäftsvolumen im Vergleich zum hoheitlichen Bereich von Forschung und Lehre aufweist, ist hierfür unerheblich. Die Beachtung des auch in der LHO verankerten Wirtschaftlichkeitsgebots setzt ausnahmslos vorschriftsmäßiges Verhalten voraus. Abgesehen davon ist auch nicht ersichtlich, dass zusätzliche jährliche Ausgaben aufgrund einer mangelhaften und großzügigen Bewertungs- und Eingruppierungspraxis wirtschaftlich sind.

229 Die Charité gewährt an Dienstkräfte des Verwaltungsbereichs über- und außertarifliche sowie persönliche **Zulagen**; hinzu treten die Vorweggewährung von Lebensaltersstufen und Zulagen nach dem TV-Ärzte Charité. Insgesamt wurden im Jahr 2009 hierfür ca. 570 000 € aufgewendet. Begründet werden diese Zahlungen mit der Deckung des Personalbedarfs und der Gewinnung von Personal, der vorübergehenden Wahrnehmung höherwertiger Tätigkeiten oder der Übernahme projektbezogener und zusätzlicher konzeptioneller Aufgaben. Wie schon bei der Zahlung von Zulagen für Ärzte sind die Begründungen für die Zulagen an das Verwaltungspersonal überwiegend nicht nachvollziehbar (vgl. Vorjahresbericht T 273 bis 277). Häufig werden persönliche Zulagen, über- und außertarifliche Zulagen, Vorwegnahmen von Lebensaltersstufen oder Bonuszahlungen aus Zielvereinbarungen für außertarifliche Angestellte mit gleichlautender Begründung sogar nebeneinander gewährt. Zudem hat es die Charité versäumt, die Anspruchsvoraussetzungen für die Zahlungen spätestens zum Zeitpunkt der Überleitung in den neuen Tarifvertrag zu überprüfen. Der Rechnungshof hat die freigiebige Gewährung von Zulagen beanstandet.

230 **Persönliche Zulagen** für die vorübergehende Wahrnehmung einer höherwertigen Tätigkeit oder einer Vertretung werden häufig über einen längeren Zeitraum gezahlt und mit dem Aufbau von Geschäftsbereichen, der Deckung eines Personalbedarfs und der Gewinnung von Personal begründet. In einigen Fällen ist die Zahlung der Zulage nicht eingestellt worden, obwohl die Dienstkraft inzwischen entsprechend eingruppiert oder die Sonderaufgabe abgeschlossen war.

Während die tariflichen Vorschriften die Gewährung von persönlichen Zulagen und die Möglichkeit der **Vorwegnahme von Lebensaltersstufen** zur Deckung des Personalbedarfs vorsehen, gibt es für die Zahlung weiterer Zulagen zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung qualifizierter Fachkräfte keine tarifliche Grundlage. Dessen ungeachtet hat die Charité in Nebenabreden zu Arbeits- bzw. Dienstverträgen für besondere Anforderungen innerhalb des jeweiligen Aufgabenbereichs oder ohne Begründung die Zahlung von **übertariflichen Zulagen** vereinbart.

Ärzte, die zeitweilig ausschließlich Verwaltungstätigkeiten ausüben, erhalten ebenfalls zur Deckung des Personalbedarfs und Gewinnung von

Personal eine **Zulage nach den tariflichen Regelungen des TV-Ärzte Charité**, obwohl sie eine ärztliche Tätigkeit voraussetzen. Die Höhe dieser Zulage beträgt 20 bis 45 v. H. der Stufe 2 der jeweiligen Entgeltgruppe.

Der Rechnungshof hat die Gewährung der Zulagen, die zu zusätzlichen Ausgaben von ca. **100 000 € jährlich** führen, beanstandet.

- 231 Im Mai 2009 beschloss der Vorstand für den IT-Insourcing-Prozess (vgl. T 227) und die damit verbundene Deckung des Personalbedarfs bzw. zur Bindung von qualifizierten Fachkräften die Gewährung **unbefristeter außertariflicher Zulagen** an Dienstkräfte im Geschäftsbereich Informationstechnik. Im Jahr 2009 betraf diese Maßnahme 30 Dienstkräfte und führte zu zusätzlichen Ausgaben von **200 000 € jährlich**.

Außerdem wurden für einen Teil dieser Beschäftigten Vorwegnahmen von bis zu vier Lebensalterstufen festgesetzt.

Der Rechnungshof hat diese Praxis beanstandet, da im Einzelfall keine Begründung im Zusammenhang mit den wahrzunehmenden Aufgaben vorgenommen wurde.

- 232 Die Charité hat entgegnet, es sei dem Rechnungshof bekannt, dass die von der Charité geleisteten Zulagen gerade einmal einen Anteil von ca. 0,1 v. H. der gesamten Personalkosten ausmachen. Dennoch „wird hier geradezu ein Schaden suggeriert, der weder der Höhe noch dem Inhalt nach - auch wenn die Auffassung des Rechnungshofs in den Einzelfällen als zutreffend unterstellt wird - eingetreten sein kann“. Zudem seien in Einzelfällen auch Personalkosten durch Kooperationspartner erstattet worden.

Diese Ausführungen zeigen, dass sich die Charité mit den Beanstandungen des Rechnungshofs nicht im Einzelnen befasst hat. Auch an dieser Stelle verkennt die Charité, dass auch bei wirtschaftlichen Erwägungen der Rahmen des geltenden Rechts stets einzuhalten ist.

- 233 Zur Bewältigung hohen Arbeitsaufwands und als Folge der Einsparung zusätzlicher Dienstkräfte gewährt die Charité befristete und unbefristete **Überstundenpauschalen**. Bei befristeten Überstundenpauschalen werden die vergüteten Stunden vom Gleitzeitguthaben abgesetzt und das Zeitkonto im Rahmen der Gleitzeitregelung weiter fortgeschrieben. Bei unbefristeten Überstundenpauschalen setzt die Charité die vergüteten Überstunden hingegen nicht vom Gleitzeitguthaben ab. Dadurch wurde es möglich, durch Überstunden entstandenes und vergütetes Zeitguthaben zusätzlich für Freizeitausgleich zu nutzen.

Der Rechnungshof hat die Kumulierung von Gleitzeitregelung und Überstundenabgeltung beanstandet. Die Charité hat zugesagt, ein neues Verfahren zur Gewährung von Überstundenpauschalen zu entwickeln.

234 Bei **außertariflichen Vertragsverhältnissen** hat der Rechnungshof Folgendes beanstandet:

- Vereinbarungen, nach denen die Angestellten im Falle einer Kündigung bis zum Ausscheiden unter Fortzahlung der vertraglichen Vergütung freigestellt werden können;
- Vereinbarungen in Nebenabreden über Sonderzahlungen für Aufgaben, die deckungsgleich mit den Dienstverträgen sind und zu mehrfachen Abgeltungen für ein und dieselbe Aufgabenstellung führen;
- Vereinbarungen in Nebenabreden über gesonderte Zahlungen für Sonder- und Bereitschaftsdienste, die nach den Dienstverträgen in gleicher Höhe ausdrücklich mit der Vergütung abgegolten sind;
- Leistungen, bei denen erhebliche Zweifel bestehen, dass sie mit dem Reise- und Umzugskostenrecht vereinbar sind, z. B. für die Anschaffung von Möbeln, Haushalts- und Elektrogeräten oder für Miete und Bewirtschaftungskosten.

Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert, solche Vereinbarungen, die bereits bei der Prüfung von Leistungen an Führungskräfte der Charité beanstandet worden sind (vgl. Jahresbericht 2007 T 329 bis 338), für die Zukunft endlich auszuschließen.

235 Die Charité hat zu den beanstandeten Regelungen für Freistellungen behauptet, dass vergleichbare Formulierungen Standard bei Verträgen mit Leitungspersonal seien. Sie „ermöglichen im Konfliktfall die Sicherung der Betriebsabläufe und Handlungsfähigkeit des Unternehmens“.

Diese Ausführungen sind nicht nachvollziehbar. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs sind derartige, standardisierte Vereinbarungen bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen keineswegs die Regel. Er hält daher seine Beanstandung und Erwartung aufrecht.

236 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass

- häufig Aufgabengebiete unbegründet, zum Teil mehrfach höher bewertet wurden, ohne dass höherwertige Aufgabenbereiche erkennbar waren,
- gleiche Aufgabengebiete unterschiedlich bewertet wurden,
- auf Antrag von Beschäftigten und Fachbereichen Bewertungsentscheidungen nach Wunsch getroffen wurden,
- Beschlüsse des Vorstands zu Eingruppierungen sowie zur Gewährung von tariflichen und übertariflichen Zulagen nicht oder nur unzureichend begründet waren,

- in den Kaufmännischen Leitungsbereichen der 17 Centren bei weitgehend identischen Aufgaben unterschiedliche Eingruppierungen vorgenommen wurden und
- für Überstunden ein doppelter Ausgleich gewährt wird.

Die aufgezeigten Mängel, die sich stets zugunsten der einzelnen Beschäftigten ausgewirkt haben, wiegen umso schwerer, als die **Charité** seit Jahren **Verluste in zweistelliger Millionenhöhe** erwirtschaftet.

237

**Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die Charité als juristische Person des öffentlichen Rechts mit erheblichem Zuschussbedarf aus dem Landeshaushalt**

- ordnungsgemäße Stellenbewertungsverfahren anhand von Aufgabenkreisbeschreibungen, die sich ausschließlich an den tatsächlich wahrzunehmenden Aufgaben orientieren, unter Einhaltung der tariflichen Vorschriften durchführt,
- sachgerechte und einheitliche Vorgaben zur Zahlung von Zulagen entwickelt und anwendet,
- Überstundenpauschalen korrekt gewährt,
- zusätzliche Leistungen überprüft, kontrolliert und künftig nur noch unter Anlegung restriktiver Maßstäbe vereinbart und
- durch ihren Vorstand Beschlüsse, die den Beschäftigten finanzielle Vorteile bringen, nur unter Einhaltung der tariflichen Regelungen und Beachtung der wirtschaftlichen Lage fasst.

## **2. Einnahmeausfälle in Millionenhöhe durch Gewährung von Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen bei den Berliner Verkehrsbetrieben**

*Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) gewähren ihren Beschäftigten und Pensionären Freifahrten sowie deren Ehegatten Fahrpreisermäßigungen, obwohl sie bereits im Jahr 2003 eine Reduzierung dieser Vergünstigungen zugesagt hatten. Im Jahr 2010 erhielten noch immer 19 918 Personen Freifahrten und 7 290 Personen Fahrpreisermäßigungen. Die daraus resultierenden Einnahmeausfälle betragen für die Jahre 1998 bis 2010 mehr als 100 Mio. €. Der Rechnungshof hält dies für nicht vertretbar und erwartet, dass die BVG die Vergünstigungen abschaffen.*

- 238 Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) gewähren ihren Beschäftigten und Pensionären **Freifahrten** sowie deren Ehegatten bzw. Witwen und Witwern **Fahrpreisermäßigungen**. Der Rechnungshof hatte dies schon im Jahr 2003 beanstandet und zuletzt hierüber in seinem Jahresbericht 2004 (T 317 bis 323) berichtet. Angesichts der damit für die Jahre 1998 bis 2002 verbundenen Einnahmeausfälle von mehr als 73 Mio. € hatte er die Erwartung geäußert, dass mit Ausnahme von nachweisbar dienstlichen Fahrten alle Vergünstigungen so schnell wie möglich entfallen. Das Abgeordnetenhaus und der Senat (Plenarprotokoll 15/56 und Drs 15/3488) hatten die Auffassung des Rechnungshofs geteilt und gefordert, die Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen abzubauen.
- 239 Aufgrund steuerrechtlicher Änderungen haben die BVG im Dezember 2005 die Freifahrtberechtigungen neu geregelt. Die Dienstaussweise der BVG berechtigen seitdem nicht mehr zur Freifahrt. **Aktiv Beschäftigte** erhalten auf Antrag einen unentgeltlichen nicht übertragbaren (persönlichen) Fahrausweis, der zur Freifahrt - auch in der Freizeit - berechtigt und lohnsteuerrechtlich berücksichtigt wird. Für dienstliche Fahrten werden den Beschäftigten der BVG Dienstfahrausweise zur Verfügung gestellt. Die Beibehaltung der Freifahrtregelung für aktiv Beschäftigte begründen die BVG damit, dass bei deren Reduzierung bzw. Wegfall „eine umfangreichere Inanspruchnahme von Fahrausweisen für Dienstgänge absehbar“ sei und die Identifikation mit dem Unternehmen geschwächt würde. Bei Bekanntwerden entsprechender Bestrebungen zum Wegfall der Vergünstigung sei mit erheblichem Unwillen und entsprechenden Forderungen bei Tarifverhandlungen zu rechnen. Die Freifahrtregelung würde die Attraktivität der BVG als Arbeitgeber erhöhen und die Anwesenheit der aktiv Beschäftigten in den Fahrzeugen zur Sicherheit beitragen. Den seit Mai 2010 neu eingestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der BVG wird der unentgeltliche persönliche Fahrausweis ausdrücklich als freiwillige Leistung ohne Anerkennung einer Rechtspflicht gewährt.
- 240 **Pensionäre** der BVG erhalten derzeit nach mehr als fünfjähriger Dienstzeit einen für ein Jahr befristeten Fahrausweis, der auf Wunsch verlängert wird, bzw. nach zehnjähriger ununterbrochener Dienstzeit einen unbefristeten Fahrausweis. Auch diese Fahrausweise werden unentgeltlich ausgegeben und sind nicht übertragbar. Sie berechtigen zur Freifahrt im Tarifgebiet ABC. Die Beibehaltung der Freifahrtregelung für Pensionäre begründeten die BVG damit, dass diese in den letzten Jahren mehrmals Kürzungen der Ruhegeldbezüge hinnehmen mussten.
- 241 **Ehegatten und eingetragene Lebenspartner** aktiv Beschäftigter der BVG haben die Möglichkeit, einen ermäßigten persönlichen Fahrausweis zu besonderen Konditionen zu erwerben. Ehegatten mit eigenem Einkommen erhalten 50 v. H., Ehegatten ohne eigenes Einkommen 75 v. H. Ermäßigung auf den Preis einer Umweltkarte im Einzelverkauf für das gewählte Tarifgebiet.



- 242 Auch **Pensionärsehegatten sowie Witwen und Witwer ehemaliger Beschäftigter** der BVG haben die Möglichkeit, einen ermäßigten persönlichen Fahrausweis zu erwerben. Sie erhalten 50 v. H. Ermäßigung auf den Preis einer Umweltkarte im Einzelverkauf für das gewählte Tarifgebiet.
- 243 Die Anzahl der durch Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen Begünstigten hat sich laut BVG seit dem Jahr 2003 wie folgt entwickelt:

**Ansicht 26: Begünstigte Personenzahl**

Anzahl der	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Personen mit Freifahrten</b>								
aktiv Beschäftigte (ohne Auszubildende)	12 674	12 196	11 164	9 076	9 144	8 361	8 264	7 740
Auszubildende	394	363	340	364	305	340	359	380
Pensionäre	11 363	11 442	11 586	11 698	11 848	11 923	11 795	11 798
<b>Zwischensumme Freifahrten</b>	<b>24 431</b>	<b>24 002</b>	<b>23 090</b>	<b>21 138</b>	<b>21 297</b>	<b>20 624</b>	<b>20 418</b>	<b>19 918</b>
<b>Personen mit Fahrpreisermäßigungen</b>								
Ehegatten aktiv Beschäftigter mit eigenem Einkommen	2 737	2 545	2 310	2 175	2 050	1 965	1 925	1 849
Ehegatten aktiv Beschäftigter ohne eigenes Einkommen	1 339	1 277	1 191	1 169	1 108	1 057	1 055	1 045
Pensionärsehegatten, Witwen/Witwer	6 204	5 889	5 641	5 413	5 266	5 043	4 683	4 396
<b>Zwischensumme Fahrpreisermäßigungen</b>	<b>10 279</b>	<b>9 711</b>	<b>9 143</b>	<b>8 757</b>	<b>8 424</b>	<b>8 065</b>	<b>7 663</b>	<b>7 290</b>
<b>Gesamtsumme</b>	<b>34 711</b>	<b>33 712</b>	<b>32 232</b>	<b>29 895</b>	<b>29 720</b>	<b>28 689</b>	<b>28 081</b>	<b>27 208</b>

Der Rückgang der freifahrtberechtigten aktiv Beschäftigten resultiert sowohl aus dem allgemeinen Abbau des BVG-Personalbestandes als auch aus der Einführung des von Dezember 2005 an gesondert zu beantragenden Fahrausweises (T 239). Auch wenn die Anzahl der Freifahrtberechtigten im Zeitraum 2003 bis 2010 rückläufig ist, wurde im Jahr 2010 noch immer insgesamt 19 918 aktiv Beschäftigten und Pensionären Freifahrt gewährt. Die Zahl der Angehörigen mit Fahrpreisermäßigungen hat sich seit dem Jahr 2003 ebenfalls verringert. Trotzdem war sie im Jahr 2010 mit 7 290 Personen noch erheblich. Insgesamt waren im Jahr 2010 noch immer 27 208 Personen begünstigt.

- 244 Durch die Gewährung von Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen entstanden den BVG seit dem Jahr 2003 laufend weitere erhebliche Einnahmeausfälle. Diese betragen laut Berechnung der BVG:

**Ansicht 27: Einnahmeausfälle**

<b>Einnahmeausfälle in Mio. €</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2003 bis 2010</b>
<b>durch Freifahrten</b>									
aktiv Beschäftigte (ohne Auszubildende)	2,65	2,64	2,47	2,46	2,41	2,40	2,29	2,30	19,62
Auszubildende	0,07	0,07	0,06	0,09	0,09	0,09	0,07	0,07	0,61
Pensionäre	1,40	1,48	1,46	1,44	1,49	1,53	1,46	1,47	11,73
<b>Zwischensumme Freifahrten</b>	<b>4,12</b>	<b>4,19</b>	<b>3,99</b>	<b>3,99</b>	<b>3,99</b>	<b>4,02</b>	<b>3,82</b>	<b>3,84</b>	<b>31,96</b>
<b>durch Fahrpreisermäßigungen</b>									
Ehegatten aktiv Beschäftigter mit eigenem Einkommen	0,05	0,05	0,00	-0,05	-0,07	-0,08	-0,10	-0,10	-0,30
Ehegatten aktiv Beschäftigter ohne eigenes Einkommen	0,10	0,10	0,08	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,57
Pensionärshegatten, Witwen/Witwer	-0,34	-0,35	-0,44	-0,53	-0,56	-0,53	-0,54	-0,50	-3,79
<b>Zwischensumme Fahrpreisermäßigungen</b>	<b>-0,20</b>	<b>-0,20</b>	<b>-0,37</b>	<b>-0,52</b>	<b>-0,58</b>	<b>-0,55</b>	<b>-0,59</b>	<b>-0,55</b>	<b>-3,52</b>
<b>Gesamtsumme</b>	<b>3,93</b>	<b>3,99</b>	<b>3,63</b>	<b>3,48</b>	<b>3,42</b>	<b>3,47</b>	<b>3,23</b>	<b>3,29</b>	<b>28,44</b>

Die aus der Gewährung von Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen resultierenden Einnahmeausfälle haben die BVG allein für das Jahr 2010 auf 3,3 Mio. € beziffert. Für die Jahre 2003 bis 2010 betragen sie insgesamt 28,4 Mio. €. Unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof im Jahr 2003 für die Jahre 1998 bis 2002 ermittelten Beträge von über 73 Mio. € (T 238), summieren sich die Einnahmeausfälle für den Zeitraum 1998 bis 2010 auf mehr als 100 Mio. €. Obgleich die Berechnung der Einnahmeausfälle für den Zeitraum 1998 bis 2002 mit den BVG abgestimmt war, veranschlagen diese - aufgrund eines neuen Berechnungsmodells - die Einnahmeausfälle für diesen Zeitraum nunmehr auf 22,5 Mio. €. Die 28,4 Mio. € für die Jahre ab 2003 sind nach der neuen Methode berechnet worden.

Unabhängig davon ist nach Einschätzung des Rechnungshofs jedoch davon auszugehen, dass auch die Einnahmeausfälle seit dem Jahr 2003 höher waren.

245

So haben die BVG bei ihren Berechnungen für die aktiv Beschäftigten und Auszubildenden angenommen, dass deren Verhalten dem der „normalen Berufstätigen“ entspricht und somit 34 v. H. potenzielle Zeitkartenkäufer seien. Hierbei haben sich die BVG auf die Ergebnisse einer Marktforschung berufen. Für die anderen aktiv Beschäftigten wurde als Ersatz für den Wegfall der Zeitkarte eine nur gelegentliche Nutzung von Einzelfahrscheinen angenommen. Diese Annahme ist zwar nachvollziehbar, der Anteil der möglichen Zeitkartenkäufer fällt nach Einschätzung des Rechnungshofs mit 34 v. H. jedoch zu gering aus. Aus den vorgelegten Unterlagen ist abzulei-

ten, dass sich seit der Trennung von Dienst- und persönlichem Fahrausweis im Dezember 2005 mindestens 73 v. H. der aktiv Beschäftigten und 61 v. H. der Auszubildenden - trotz der lohnsteuerrechtlichen Berücksichtigung - für einen persönlichen Fahrausweis entschieden haben.

- 246 Für die Pensionäre mit Freifahrtausweis nahmen die BVG an, dass nur 40 v. H. den öffentlichen Personennahverkehr regelmäßig nutzen. Von diesen seien wiederum nur 70 v. H. bereit, eine Zeitkarte zu erwerben. Für die anderen Pensionäre mit Freifahrtberechtigung wurde als Ersatz für den Wegfall der Zeitkarte eine nur gelegentliche Nutzung von Einzelfahrscheinen unterstellt. Die Berechnung der BVG ist insoweit sehr vorsichtig, da im Ergebnis der beiden Abschlüsse nur 28 v. H. potenzielle Zeitkartenkäufer unter den zur Freifahrt berechtigten Pensionären vermutet werden. Das erscheint sehr gering, zumal weiter angenommen wird, diese würden jährlich nur sieben Monatskarten erwerben.
- 247 Für die Ehegatten aktiv Beschäftigter und Pensionäresehegatten unterstellten die BVG, dass bei einem Wegfall der Fahrpreisermäßigungen ein Nutzerrückgang auftreten würde. Unter Verwendung des Preises von Umweltkarten im Abonnement und des angenommenen Nutzerrückganges wurden die potenziellen Einnahmen ermittelt. Hierbei haben die BVG berücksichtigt, dass die Einnahmen aus dem Verkauf der ermäßigten Ehegattenfahrausweise vollständig den BVG zuzurechnen sind, die Einnahmen aus dem Verkauf der Umweltkarten hingegen nicht. Dies ist zutreffend, da Letztere den Regelungen der Einnahmeaufteilung zwischen den Unternehmen BVG, DB Regio AG und S-Bahn Berlin GmbH unterliegen. Unter den getroffenen Annahmen würden sich die der BVG verbleibenden Einnahmen bei einem Wegfall der Ermäßigungen, z. B. für das Jahr 2010, nicht erhöhen, sondern um insgesamt ca. 0,55 Mio. € reduzieren. Im Ergebnis der Berechnungen würden aber beispielsweise im Jahr 2010 ca. 1 776 der bisher begünstigten Ehegatten nicht nur auf die Umweltkarte verzichten, sondern den öffentlichen Personennahverkehr gar nicht mehr in Anspruch nehmen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass bei einem geringeren als dem angenommenen Nutzerrückgang auch die Einnahmen weniger zurückgehen würden. Es ist daher allein von den zugrunde gelegten Annahmen abhängig, ob bei einem Wegfall der Fahrpreisermäßigungen die Einnahmen der BVG tatsächlich sinken würden.
- 248 Die BVG haben in den Jahren 2000 bis 2009 insgesamt fünf externe juristische Stellungnahmen zu arbeitsrechtlichen Fragestellungen einer Reduzierung bzw. Abschaffung der Fahrpreisermäßigungen und Freifahrten eingeholt. Die bereits in der ersten Stellungnahme vom Juni 2000 erwähnte Möglichkeit von Veränderungen für Neueinstellungen kraft Vereinbarung haben die BVG erst mit fast zehnjähriger Verspätung im Jahr 2010 umgesetzt. Die zur Beseitigung eines verbilligten Fahrausweises für Ehegatten aktiv Beschäftigter in der Stellungnahme vom August 2004 als notwendig dargelegte Kündigung einer Dienstvereinbarung von 1959/1960 ist unterblieben. Auch wurden über die alternativ vorgeschlagene Aufhebung oder Änderung

der Vereinbarung keine Verhandlungen mit dem Gesamtpersonalrat aufgenommen. Einem weiteren Vorschlag, den Freifahrtausweis für aktiv Beschäftigte und Pensionäre durch die Einführung einer finanziellen Eigenbeteiligung abzubauen, folgten die BVG ebenfalls nicht.

249 Im November 2003 und im Mai 2004 hatten die BVG dem Rechnungshof mitgeteilt, dass eine abgestufte Reduzierung der Vergünstigungen vorgesehen sei. So würde

- zuerst die Fahrpreisermäßigung für Ehegatten von aktiv Beschäftigten reduziert oder abgeschafft,
- nachfolgend der Wegfall von Freifahrtberechtigungen für Pensionäre sowie Witwen und Witwern von ehemals Beschäftigten geprüft und
- zuletzt der Wegfall der Freifahrtberechtigungen für aktiv Beschäftigte in der Freizeit in Betracht gezogen.

Am 16. September 2004 kündigten die BVG auf Nachfrage des Rechnungshofs die Einleitung folgender Schritte an:

- die vorsorgliche schriftliche Kündigung der Vereinbarungen zur Abgabe verbilligter Fahrausweise für Ehegatten von aktiv Beschäftigten gegenüber dem Gesamtpersonalrat;
- den Abschluss einer Dienstvereinbarung und Abschluss einzelvertraglicher Vereinbarungen zur künftigen Abschaffung von Freifahrten und Ehegattenvergünstigungen bei Neueinstellungen;
- die Anpassung der Bedingungen für Angehörigenfahrausweise;
- den weiteren Abbau bestehender Freifahrtberechtigungen sowie Ermäßigungen.

Noch in der Sitzung des Vorstands der BVG am 13. Januar 2005 bestand Einvernehmen, die stufenweise Abschaffung der Vergünstigungen aktiv anzugehen und - als erste konkrete Maßnahme - die verbilligten Ehegattenfahrausweise möglichst zum 1. März 2005 abzuschaffen.

250 Auf Nachfrage teilten die BVG dem Rechnungshof am 3. August 2006 jedoch mit, „dass der Vorstand der BVG mit Datum vom 24. März 2005 beschlossen hat, die bisher gewährten Freifahrtregelungen bzw. Fahrpreisermäßigungen beizubehalten“. Nach dem Wortlaut des Beschlusses hat der Vorstand „der Fortführung des bestehenden Verfahrens der Gewährung von Fahrpreisermäßigungen für Ehegatten aktiv Beschäftigter und Ehegatten von Pensionären sowie Witwen und Witwer ehemals aktiv Beschäftigter“ zugestimmt.

Darüber hinaus haben die BVG mit einer internen Bekanntmachung im Oktober 2005 die Gewährung von Freifahrten für aktiv Beschäftigte in der Freizeit erneut bestätigt.

251 Am 5. Oktober 2006 äußerten die BVG gegenüber dem Rechnungshof, dass „sich der Vorstand des Hauses erneut mit diesem Thema und der Auslotung des Machbaren beschäftigen wird“. Auf seiner Sitzung am 28. November 2006 entschied der Vorstand, „den im März 2005 gefassten Beschluss der dauerhaften Weitergewährung aller Vergünstigungen auszusetzen“. Dem Rechnungshof teilten die BVG mit Schreiben vom 8. Dezember 2006 mit, es werde angestrebt, „die Fahrpreisermäßigungen bis zur Höhe des Preises eines Jobtickets anzuheben. Darüber hinaus werden die Regularien für Freifahrten bzw. Fahrpreisvergünstigungen im Rahmen der Neueinstellung von Mitarbeitern überdacht und erneut beraten.“

Am 20. Dezember 2007 teilten die BVG dem Rechnungshof auf Nachfrage jedoch mit, dass bisher keine Maßnahmen zur Rückführung der Vergünstigungen eingeleitet worden seien. Die BVG stellten Überlegungen an, eine Rückführung der Freifahrtregelungen für Beschäftigte herbeizuführen.

Im August 2008 stellten die BVG dem Rechnungshof in Aussicht, bis zum 1. Januar 2009 ein Konzept und ggf. einen Vorstandsbeschluss zum Abbau aller Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen vorzulegen.

Auf Nachfrage teilten die BVG dem Rechnungshof im Januar 2009 mit, es sei erforderlich, eine grundlegende und umfassende Analyse der Gegebenheiten unter Einbeziehung finanzieller und rechtlicher Aspekte vorzunehmen und auf deren Basis eine Neubewertung vorzunehmen.

Als einzig konkreten Schritt zum Abbau der Vergünstigungen schließen die BVG nunmehr seit dem 1. Mai 2010 auf der Grundlage eines Vorstandsbeschlusses vom 21. Juli 2009 mit neu einzustellenden Mitarbeitern eine Zusatzvereinbarung zum Arbeitsvertrag ab, nach der dem Beschäftigten auf Antrag unentgeltlich ein Fahrausweis als freiwillige Leistung des Arbeitgebers ohne Anerkennung einer Rechtspflicht gewährt wird und nach Renteneintritt Ansprüche sowohl für den Mitarbeiter als auch dessen Ehegatten ausgeschlossen sind.

252 Auskunftsgemäß hat der Vorstand das Thema in die am 13. Dezember 2010 aufgenommenen Tarifverhandlungen eingebracht, wobei die Gewerkschaft ver.di bei einem Wegfall der Vergünstigungen eine Aufnahme in den Tarifvertrag gefordert habe. Soweit für die Beschäftigten eine Nettolohnerhöhung mit dem Wert eines Jobtickets für den Tarifbereich AB durchgesetzt würde, rechnen die BVG mit einer Steigerung des Personalaufwandes um ca. 21,5 Mio. € jährlich.

Dem folgt der Rechnungshof nicht. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Freifahrten und Fahrpreisermäßigungen derzeit im Wesentlichen

steuer- und sozialversicherungsfrei gewährt werden, sieht der Rechnungshof keine Grundlage für den Abschluss einer Nettolohnvereinbarung.

- 253 Der Rechnungshof hat die BVG am 29. Juli 2010 über die Ergebnisse seiner Prüfung unterrichtet. Eine hierzu erbetene Stellungnahme lag bis zur Beschlussfassung des Rechnungshofs über den Jahresbericht nicht vor. Zu dem Entwurf des Beitrags zum Jahresbericht haben die BVG am 28. Januar 2011 Stellung genommen und darauf hingewiesen, dass ein von den Senatsverwaltungen für Finanzen sowie für Wirtschaft, Technologie und Frauen erbetener Abstimmungsprozess noch nicht abgeschlossen sei.
- 254 Der Rechnungshof beanstandet, dass die BVG entgegen der Forderung des Abgeordnetenhauses, des Senats und ihrer eigenen Zusagen die Freifahrten für Beschäftigte sowie Fahrpreisermäßigungen für deren Ehegatten weder abgeschafft noch wesentlich reduziert haben. **Er hält die Gewährung der Vergünstigungen angesichts von andauernden jährlichen Einnahmeausfällen in Millionenhöhe nach wie vor für nicht vertretbar und erwartet weiterhin, dass die BVG diese abschaffen.**

### **3. Unwirtschaftliche Unternehmensentscheidungen bei der Planung von Anlagen zur Vergärung von kommunalen Bioabfällen (Biogasanlagen) durch die Berliner Stadtreinigungsbetriebe**

*Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) haben im Dezember 2007 für den Neubau zweier Biogasanlagen an den Standorten Marzahn und Spandau mit mehr als 50 Mio. € Investitionskosten (Endausbaustufe) im Rahmen einer ersten Ausbaustufe Planungsleistungen bis hin zur Vorbereitung der Vergabe von 1,4 Mio. € beauftragt, ohne zuvor eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt zu haben. Außerdem haben die BSR zur Realisierung des Vorhabens an zwei Standorten Grundstücke für 1,7 Mio. € erworben. Eine erst nachträglich durchgeführte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat demgegenüber für die erste Ausbaustufe die Errichtung lediglich einer Biogasanlage als vorteilhaft dargestellt. Daraufhin haben sich die BSR entschieden, die Konzeption zu ändern und zunächst nur eine Biogasanlage mit Aufbereitung des erzeugten Biogases für die Einspeisung in das Gasnetz am Standort Spandau zu errichten. Die unwirtschaftlichen Unternehmensentscheidungen der BSR bei der Vorbereitung der Bauaufgabe haben vermeidbare Ausgaben von insgesamt 825 000 € ausgelöst. Zudem haben die BSR bisher die ökologische Vorteilhaftigkeit der gewählten Realisierungsvariante nicht nachgewiesen und die Auswirkungen auf die Kundenentgelte nicht im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dargestellt.*

## Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstäbe

255 Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) führen im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgungspflicht vorwiegend im Innenstadtbereich eine vom Restmüll **getrennte Sammlung von Bioabfällen** aus privaten Haushaltungen durch. Im Jahr 2007 haben sie 53 000 Mg<sup>15</sup> Bioabfälle gesammelt und zu 97 v. H. durch Kompostierung im Land Brandenburg verwertet.

Die **Wirtschaftlichkeit** der getrennten Sammlung und Verwertung von Bioabfällen war bereits mehrfach Gegenstand der Berichterstattung durch den Rechnungshof. Er hatte zuletzt darüber berichtet, dass die getrennte Sammlung nach einem von den BSR beauftragten Gutachten Mehrkosten von 6,3 Mio. € pro Jahr verursache, ohne dass ein eindeutiger ökologischer Vorteil der Bioabfallverwertung durch Kompostierung gegenüber der hochwertigen Restmüll-Beseitigung gegeben sei (vgl. Jahresbericht 2007 T 220 bis 227).

Das Abgeordnetenhaus hat den Senat im Dezember 2007 aufgefordert, gemeinsam mit den BSR die Erfassung von Bioabfällen im gesamten Stadtgebiet weiter zu optimieren und deutlich auszuweiten. Die getrennt erfasste Menge Bioabfall soll auf 100 000 Mg/a gesteigert werden. Außerdem soll der ökologische Wert der Bioabfallverwertung durch die Nutzung eigener moderner Biovergärungsanlagen maßgeblich erhöht werden. Daraufhin haben die BSR mehrere Werbekampagnen durchgeführt. Die Bioabfallmenge im Jahr 2009 betrug 58 700 Mg. Sie lag im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2009 bei 54 000 Mg/a.

Der Rechnungshof hat die aktuellen **Planungen** der BSR, die getrennt gesammelten Bioabfälle durch Vergärung in **Biogasanlagen** zu verwerten, zum Anlass genommen, insbesondere die Wirtschaftlichkeit der Unternehmensentscheidungen zur Errichtung dieser Anlagen zu prüfen.

256 **Biogasanlagen** werden errichtet, um durch die Vergärung von Biomasse im Nass- oder Trockenvergärungsverfahren Biogas zu erzeugen. Zur Verwertung der Bioabfälle im Land Berlin haben sich die BSR für das Trockenvergärungsverfahren entschieden. Bei diesem Verfahren wird der Bioabfall in einen Fermenter verbracht. Hier sorgen Mikroorganismen in einem anaeroben Klima dafür, dass die Biomasse abgebaut wird. Neben dem Biogas (Methan) bilden sich während des Gärprozesses auch Kohlendioxid sowie Gärreste, die als Dünger verwendet werden können.<sup>16</sup> Das produzierte Biogas substituiert fossiles Erdgas und kann durch Verbrennung zur **Wärmenutzung** verwendet werden. Eine weitere Möglichkeit ist die Nutzung des Biogases zur Gewinnung von **Strom und Wärme** in Blockheizkraftwerken (Kraft-Wärme-Nutzung). Schließlich besteht auch die Möglichkeit, das Bio-

<sup>15</sup> 1 Mg (Megagramm) entspricht 1 t (Tonne).

<sup>16</sup> vgl. Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Seite „Biogasanlage“, <http://de.wikipedia.org> (Stand: 08.03.11)

gas aufzubereiten, um es als **Biokraftstoff** zu nutzen oder in das **Gasnetz** einzuspeisen.<sup>17</sup>

**Wirtschaftlichkeit** und **ökologischer Nutzen** von Biogasanlagen werden von verschiedenen Faktoren bestimmt. Ein wesentlicher Einflussfaktor auf die Wirtschaftlichkeit einer Biogasanlage ist die **Anlagengröße**. In der Regel sinken die Kosten für die Biogasproduktion mit zunehmender Anlagengröße und damit steigender Biogasmenge relativ (Kostendegression).<sup>18</sup> Entscheidenden Einfluss auf den ökologischen Nutzen und die Wirtschaftlichkeit der Anlagen hat zudem die Art der **Biogasnutzung**. Bei der Biogasproduktion ist der Kohlendioxidausstoß zwar fast neutral; da das Biogas (Methan) aber selbst ein klimaschädliches Treibhausgas ist, muss im Zuge der Biogasaufbereitung dessen Freisetzung in die Atmosphäre möglichst vermieden werden.<sup>19</sup> Insbesondere bei der Aufbereitung von Biogas besteht das Risiko einer prozess- oder betriebsbedingten Methanfreisetzung, was die Klimaneutralität dieser Biogasprozesskette infrage stellen kann.<sup>20</sup> Demgegenüber gilt die Nutzung von Biogas für die Wärme- und Strombereitstellung nicht nur als energieertragreicher; dieser Nutzungsvariante werden zudem auch die höchsten Treibhausgasvermeidungspotenziale zugeschrieben.<sup>21</sup> Um die wirtschaftlichste und ökologischste Variante für die Nutzung des erzeugten Biogases ermitteln zu können, ist es notwendig, im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auch Treibhausgasbilanzen für die Nutzungsketten des Biogases aufzustellen und zu bewerten.<sup>22</sup>

257 Nach dem Berliner Betriebe-Gesetz (BerIBG) haben die BSR die ihnen vorgegebenen Aufgaben mit dem Ziel einer kostengünstigen, kunden- und umweltfreundlichen Leistungserbringung zu erfüllen (§ 3 Abs. 1 BerIBG). Die Geschäfte der BSR sind regelmäßig nach kaufmännischen Grundsätzen unter Beachtung gemeinwirtschaftlicher Gesichtspunkte zu führen (§ 3 Abs. 2 BerIBG). Zu einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung bei der Vorbereitung von Baumaßnahmen gehört, dass die BSR, nicht zuletzt auch im Interesse ihrer entgeltpflichtigen Kunden, rechtzeitig angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchführen, die insbesondere ausreichende Angaben zu den relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und (geschätzten) Kosten einschließlich Variantenbewertung enthalten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen dienen als wesentliche Grundlage für die Entscheidung darüber, ob das mit der Maßnahme angestrebte Ziel überhaupt zu verwirklichen und der Einsatz der Mittel in dem vorgesehenen Umfang gerechtfertigt ist.

<sup>17</sup> Ebda.; vgl. auch SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen, Klimaschutz durch Biomasse, Sondergutachten, 2007, S. 18, 51f., 93

<sup>18</sup> vgl. Wuppertal Institut/IE Leipzig/FHG-Umsicht/GWI, Analyse und Bewertung der Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse (Endbericht - Bd. 1), Untersuchung im Auftrag von BGW und DVGW, 2006, S. 21

<sup>19</sup> vgl. Baum/Baier (ZHAW), Judex/Biollaz (PSI), Methanverluste bei der Biogasaufbereitung, Studie im Auftrag des Bundesamtes für Energie (Schweizerische Eidgenossenschaft), Wädenswil 2008, S. 10

<sup>20</sup> vgl. Baum/Baier (ZHAW), Judex/Biollaz (PSI), a. a. O., S. 5

<sup>21</sup> vgl. SRU, (Fußn. 17), S. 51

<sup>22</sup> Ebda.



## Vorbereitung der Investition

258 Im Jahr 2007 haben die BSR zur Errichtung von Biogasanlagen Grundstücksprofile erstellt sowie Investitions- und Logistikkosten errechnet und daraufhin die Errichtung und den Betrieb von **zwei Anlagen** zur Verwertung von Bioabfall an den Standorten Spandau und Marzahn in Betracht gezogen. Für die erste Ausbaustufe sind die BSR zunächst von 20 000 bis 30 000 Mg/a je Anlage ausgegangen. Die Möglichkeit zur Erweiterung der Anlagenkapazität war für beide Standorte bereits vorgesehen. Die Variante, lediglich eine Biogasanlage mit größerer Kapazität an nur einem Standort zu errichten und zu betreiben, haben die BSR zunächst in ihre Betrachtungen nicht einbezogen.

Im Oktober/November 2007 haben sich die BSR für die **Planung zweier Biogasanlagen** mit mehr als **50 Mio. €** spezifischen **Investitionskosten** (in der Endausbaustufe) sowie für den Erwerb von Grundstücken in Spandau und Marzahn entschieden und hierfür entsprechende Planungs- und Grunderwerbsmittel freigegeben. Ausgehend von einer Bioabfallmenge von 52 000 Mg/a haben die BSR in der ersten Ausbaustufe zunächst für den Standort Marzahn eine Biogasanlage mit einer Kapazität von 18 000 Mg/a und für den Standort Spandau eine Anlage mit einer Kapazität von 35 000 Mg/a vorgesehen. Zur Begründung haben die BSR u. a. ausgeführt, die Verwertung von Bioabfall neu organisieren zu wollen. Mit den Biogasanlagen solle das energetische Potenzial des erfassten Bioabfalls genutzt und ein Beitrag zur Verminderung klimaschädlicher Emissionen geleistet werden. Der zukünftige Behandlungspreis werde mit 80 €/Mg kalkuliert. Der Verwertungspreis für eine Kompostierung betrage allerdings nur 40 bis 65 €/Mg. Die Mehrkosten der Verwertung durch Vergärung seien jedoch gerechtfertigt, da Strom, Wärme und Kohlendioxid eingespart werden könnten. Schließlich haben die BSR hervorgehoben, dass sie mit dem Bau von Vergärungsanlagen ihrer eigenen ökologischen Ausrichtung und dem Wunsch des Landes Berlin folgen würden.

Eine **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung**, die u. a. vergleichende Aussagen zu geeigneten Lösungsmöglichkeiten und deren (geschätzten) Kosten enthält, haben die BSR vor ihrer Entscheidung für die Errichtung zweier Biogasanlagen **nicht durchgeführt**. Insbesondere die aus Gründen der Kostendegression (T 256) im Rahmen der geplanten ersten Ausbaustufe naheliegende **Variante** der Realisierung lediglich **einer Biogasanlage** mit entsprechender Anlagenkapazität an einem Standort haben die BSR zunächst **nicht untersucht**.

259 Für die Planung von **zwei Biogasanlagen** mit Kapazitäten von 18 000 bzw. 35 000 Mg/a (einschließlich Erweiterungsoptionen) haben die BSR im Dezember 2007 **Planungsleistungen** von der Grundlagenermittlung bis zur Vorbereitung der Vergabe (einschließlich einer Option für darüber hinausgehende Leistungen) nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) in einem finanziellen Umfang von **1,4 Mio. €** beauftragt. Im Ergebnis der im Mai 2008 abgeschlossenen Vorplanung haben die beauftragten Planer für den Standort Spandau die Aufbereitung von Biogas zu

Biokraftstoff zur Betankung der Fahrzeugflotte der BSR vorgeschlagen. Die vorgelegte Verfahrenskonzeption für die Anlage in Marzahn sah die Nutzung von Biogas in einem Blockheizkraftwerk vor. Zur Umsetzung ihrer Zweistandorte-Planung haben die BSR im April 2008 (ergänzt durch Verträge vom Juni und Dezember 2008 sowie April 2009) ein **Grundstück** im Bezirk **Marzahn** zu einem Kaufpreis von **550 000 €** und im Mai 2008 ein Grundstück im Bezirk **Spandau** zu einem Kaufpreis von **1,2 Mio. €** erworben.

260 Nach Vorlage der Planungen für die zwei Biogasanlagen und dem Erwerb von Standortgrundstücken haben die BSR im Juni/Juli 2008 eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Investitions- und Behandlungskosten für verschiedene „Standortmöglichkeiten“ durchgeführt. Darin haben sie nicht nur Zweistandorte-Varianten, sondern auch unterschiedliche Einstandort-Lösungen für die Verwertung einer prognostizierten Bioabfallmenge von knapp 60 000 Mg/a verglichen. Die **nachträglich durchgeführte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung** gelangte zu dem Ergebnis, dass aus Sicht der Behandlungskosten die **Verwertung** des Bioabfalls **an einem Standort** der geplanten Verwertung an zwei Standorten vorzuziehen sei. Die Gasaufbereitung am Standort Spandau und die Nutzung des Biogases durch Ver-tankung in Fahrzeugen der BSR wurde als ökonomisch und ökologisch vorteilhafteste Variante präferiert. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der BSR setzt sich allerdings nicht damit auseinander, ob die aus Sicht der Behandlungskosten nunmehr präferierte Nutzungsvariante des Biogases auch ökologisch vorteilhaft ist. Zwar liegen verschiedene Angaben über mögliche Kohlendioxideinsparungen vor; die ökologische Vorteilhaftigkeit der empfohlenen Biogasaufbereitung am Standort Spandau gegenüber einer Biogasnutzung in einem Blockheizkraftwerk mit gleicher Behan-dlungskapazität am Standort Marzahn ist bisher jedoch weder im Hinblick auf die Treibhausgasbilanz noch im Hinblick auf die Feinstaub- und Lärm-belastung dargestellt und bewertet worden.

261 Die BSR haben auf der Grundlage der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im September/Oktober 2008 ihre **Konzeption geändert** und nun zunächst die **Errichtung lediglich einer Biogasanlage** mit Aufbereitung des erzeugten Biogases am Standort **Spandau** mit einer Kapazität von 60 000 Mg/a be-schlossen. Das aufbereitete Biogas soll in das öffentliche Gasnetz einge-speist und das dafür bereitgestellte Gasäquivalent zur Versorgung gas-betriebener Müllsammelfahrzeuge genutzt werden. Die Konzeption sieht dennoch vor, die **Vorbereitungen** für eine **zweite Anlage** am Standort **Marzahn** weiterzuführen, obwohl die BSR nicht festgestellt haben, dass die bisherige Entwicklung der Bioabfallsammelmengen die Schaffung weiterer Behandlungskapazitäten verlangt. Die BSR haben auch keine sonstigen Umstände dargelegt, aus denen sich ergeben könnte, dass auf absehbare Zeit mit einem Bedarf an Behandlungskapazitäten von 100 000 Mg/a zu rechnen ist, der konkrete finanzrelevante Vorbereitungshandlungen für ein Bauvorhaben am Standort Marzahn rechtfertigen könnte. Die BSR sind vielmehr davon ausgegangen, dass der Anschlussgrad der Haushalte be-reits relativ hoch, die Sammelmenge demgegenüber jedoch relativ gering

ist. Deshalb würden im Rahmen von Pilotprojekten Modelle untersucht, die eine verbesserte Akzeptanz der Bioabfallsammlung erreichen sollen.

Zur Umsetzung der geänderten Konzeption haben die BSR aufwendige Umplanungsleistungen beauftragt. Die **Kosten** für die Umplanungen am Standort Spandau und für die infolge der nachträglichen Konzeptionsänderung gegenstandslos gewordene Planung für den Standort Marzahn betragen **275 000 €**.

- 262 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSR im Rahmen der Vorbereitung des Investitionsvorhabens zur Verwertung von Bioabfall vor der Beauftragung kostenintensiver Planungsleistungen und dem entgeltlichen Erwerb von Standortgrundstücken keine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit Aussagen zu den relevanten Lösungsmöglichkeiten durchgeführt haben. Insbesondere die naheliegende Ausführung der geplanten ersten Ausbaustufe an nur einem Standort haben die BSR nicht frühzeitig untersucht. Die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit dieser Ausführungsvariante haben die BSR deshalb zunächst nicht erkannt. Erst nachdem für zwei Standorte vergabereife Planungen vorlagen und zwei Grundstücke erworben waren, haben die BSR aufgrund einer nachträglich durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, welche die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit einer Einstandort-Variante erbrachte, ihre Konzeption auf die Errichtung zunächst einer Biogasanlage am Standort Spandau umgestellt. Dadurch sind **vermeidbare Ausgaben** von **insgesamt 825 000 €** für Umplanungen und gegenstandslos gewordene Planungsteile (275 000 €, vgl. T 261) sowie für den Erwerb des Grundstücks für eine zweite Anlage im Bezirk Marzahn (550 000 €, vgl. T 259) entstanden. Zudem haben die BSR vor ihrer Festlegung auf die Biogasaufbereitung zur Einspeisung in das Gasnetz in einer Anlage am Standort Spandau die ökologische Vorteilhaftigkeit dieser Nutzungsvariante gegenüber einer Biogasnutzung in einem Blockheizkraftwerk am Standort Marzahn nicht untersucht und dargestellt (T 260).

Der Rechnungshof hat außerdem beanstandet, dass die BSR in Anbetracht der seit Jahren unter 60 000 Mg liegenden jährlichen Bioabfallsammelmenge (T 255) und der erkannten Probleme, diese Menge zu steigern, Vorbereitungsmaßnahmen für eine zweite Anlage am Standort Marzahn durchführen, ohne dass hierfür ein konkreter Bedarf besteht oder in absehbarer Zeit hinreichend sicher entsteht.

### **Untersuchung der Verwertungskosten**

- 263 Zu einer ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung im Sinne des § 3 BerlBG gehört weiterhin, dass die BSR als Anstalt des öffentlichen Rechts bei der Vorbereitung von Investitionen in den durchzuführenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch das **Kundeninteresse** an einer **kostengünstigen Leistungserbringung** (§ 3 Abs. 1 BerlBG) angemessen berücksichtigen. Dies gilt insbesondere für die Leistungen der BSR im Aufgabenbereich der Abfallentsorgung, deren Kosten vollständig durch die Entgelte

ihrer Kunden gedeckt werden (§ 8 Abs. 1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin).

In Berlin sind die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen grundsätzlich verpflichtet, diese Abfälle (mit Ausnahme von Bauabfällen) den BSR zur Entsorgung zu überlassen. Die BSR sind ihrerseits verpflichtet, die ihnen überlassenen Abfälle zu verwerten, soweit dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Die wirtschaftliche **Zumutbarkeit** der **Abfallverwertung** gegenüber der Abfallbeseitigung ist nach § 5 Abs. 4 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (nur dann) gegeben, wenn die mit der Verwertung verbundenen Kosten nicht außer Verhältnis zu den Kosten stehen, die für eine Abfallbeseitigung zu tragen wären. Die dem Anschluss- und Benutzungszwang unterliegenden entgeltzahlenden Kunden der BSR dürfen erwarten, dass die BSR im Rahmen einer wirtschaftlichen Betriebsführung (vgl. § 16 Abs. 3 BerlBG) dem Ziel der kostengünstigen Leistungserbringung ausreichend Rechnung tragen. Angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für Investitionen im Bereich der Verwertung von Bioabfällen müssen - um die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die entgeltrelevanten Auswirkungen dieses Umgangs mit den Abfällen beurteilen zu können - deshalb auch Aussagen zu den Kosten der Verwertung im Verhältnis zu den Kosten der Restabfallbehandlung (Abfallbeseitigung) enthalten.

- 264 Im Zuge der von den BSR durchgeführten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (T 260) sind die **Kosten** der **Bioabfallverwertung** am Standort **Spandau** im Verhältnis zu den Kosten der Restabfallbehandlung nicht dargestellt und insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche Zumutbarkeit **nicht bewertet** worden. Auch in der Behandlungskostenkalkulation vom August 2008, die der Entscheidung der BSR für eine Biogasanlage mit Biogasaufbereitung und Netzeinspeisung am Standort Spandau ebenfalls zugrunde liegt, sind hierzu keine Aussagen enthalten.

Der Rechnungshof hat die unzureichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der BSR beanstandet.

### **Stellungnahme der BSR**

- 265 Die BSR haben zu den Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Die Erstellung einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei erst dann möglich, wenn Klarheit über die möglichen planerischen Konzepte und deren Kosten bestehe. Die Ergebnisse der Leistungsphasen 1 (Grundlagenermittlung) bis 6 (Vorbereitung der Vergabe) des Leistungsbilds Ingenieurbauwerke der HOAI seien zwingende Voraussetzung für die Durchführung einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Vorhaben gewesen. Sie hätten eine verlässliche Datenbasis für die Investitionsentscheidung geliefert. Zudem hätten die in der Gasnetzzugangsverordnung (GasNZV) vom April 2008 geänderten Rahmenbedingungen für

die Einspeisung von Biogas in das öffentliche Gasnetz Anlass dafür gegeben, die Wirtschaftlichkeit des Projekts zu überprüfen und das Verwertungskonzept anzupassen.

Des Weiteren bilde der Erwerb von Grundstücken an zwei Standorten die notwendige Basis für eine tragfähige Bioabfallverwertung im Land Berlin. Die BSR seien aufgefordert, rund 100 000 Mg/a Bioabfälle in modernen Bioabfallvergärungsanlagen zu verwerten. Der Grundstückskauf setze die politische Beschlusslage um. Das organische Potenzial für diese Investition sei vorhanden. Durch Marketing und Öffentlichkeitsarbeit sollen die Bürger zur verstärkten getrennten Bioabfallsammlung motiviert werden. Aus logistischen und wirtschaftlichen Gründen sei es geboten, die Bioabfallmenge von 100 000 Mg/a in zwei Anlagen an zwei Standorten zu behandeln. Die für die Bioabfallvergärung notwendigen Rahmenbedingungen seien bei einem späteren Erwerb eines zweiten Grundstücks nicht gesichert; zudem seien damit aufgrund einer zu erwartenden Bodenpreissteigerung wahrscheinlich Kostensteigerungen verbunden.

Außerdem kombiniere die gewählte Variante der Biogasproduktion und -nutzung am Standort Spandau „die ökonomischste Variante mit der besten ökologischen Verträglichkeit“. Aufgrund der eingesetzten Technologien würden insbesondere die Emissionsgrenzwerte der GasNZV eingehalten.

Schließlich bestätigen die BSR mit ihren Ausführungen im Wesentlichen die Umplanungskosten und das angefallene Honorar für die bisher zum Standort Marzahn erbrachten Planungsleistungen. Allerdings berücksichtigen sie die infolge der Konzeptionsänderung am Standort Marzahn wegfallenden Planungsleistungen im Umfang von 420 000 € als Einsparung und errechnen so für das Projekt eine Gesamteinsparung von 8 000 €.

266 Der Rechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest. Die Ausführungen der BSR geben keinen Anlass zu einer veränderten Bewertung.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase von Bauvorhaben sind die Voraussetzung für die Auswahl der wirtschaftlichsten Realisierungsvariante. Sie sind entgegen der Ansicht der BSR nicht erst im Anschluss an ausschreibungsreif ausgearbeitete Planungen, sondern so rechtzeitig zu erstellen, dass die für ein Bauvorhaben relevanten Investitionsentscheidungen (insbesondere der Grundstückserwerb, die planerische Ausarbeitung der Realisierungsvariante und die Vergabe von Bauaufträgen) danach ausgerichtet werden können. Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase sind auf der Grundlage des in einem objektivierten Verfahren festgestellten Bedarfs die für die Realisierung einer Bauaufgabe in Betracht kommenden Varianten (Lösungsmöglichkeiten) daher frühzeitig zu bilden und untereinander an den relevanten Maßstäben mit dem Ziel zu vergleichen, die wirtschaftlichste Ausführungsvariante zu ermitteln. Eine Datenbasis hierfür liefern bei Bauvorhaben insbesondere die Ergebnisse der Grundlagenermittlung und der Vorplanung (hier: Leistungsphasen 1 und 2 im Leistungsbild Ingenieurbauwerke der HOAI). Die Untersuchung alternativer Lösungsmöglichkeiten und

die Kostenschätzung gehören ausdrücklich zu den Grundleistungen der Vorplanung. Die von den BSR geäußerte Ansicht, dass die Ausarbeitung von Planungsvarianten bis zur Ausschreibungsreife (Leistungsphase 6 - Vorbereitung der Vergabe - im Leistungsbild Ingenieurbauwerke der HOAI) zwingende Voraussetzung für die Durchführung einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sei, ist fachlich abwegig und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten nicht vertretbar. Nach den vorstehenden Grundsätzen hätten die BSR die sich aus Gründen der Kostendegression (T 256) aufdrängende Einstandort-Variante zum Gegenstand der von ihr beauftragten Grundlagenermittlung und Vorplanung machen müssen. Sie hätten so bereits vor dem Erwerb der Grundstücke und der Beauftragung der detaillierten Planungen - und nicht wie geschehen erst nachträglich - die wirtschaftlichen Vorteile der Einstandort-Lösung erkennen können. Davon abgesehen, hätten die BSR auch schon im Rahmen der von ihr beauftragten Vorplanung anhand der darin untersuchten Zweistandort-Varianten feststellen können, dass die Errichtung einer Biogasanlage mit größerer Behandlungskapazität an lediglich einem Standort aus Kostengründen wirtschaftlicher ist. Auch die im Rahmen einer modifizierten GasNZV nachträglich verbesserten Nutzungsbedingungen für die Einspeisung des aufbereiteten Biogases in das öffentliche Gasnetz ändern nichts daran, dass die BSR gehalten waren, im Interesse der Ermittlung einer optimalen Betriebsgröße zur Biogasproduktion die aus Sicht der Behandlungskosten naheliegende Einstandort-Lösung zum Gegenstand einer frühzeitigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu machen.

Des Weiteren verkennen die BSR bei ihrer Argumentation zum Erwerb von Grundstücken für zwei Biogasanlagenstandorte, dass das umweltpolitische Ziel, die Bioabfallsammelmenge im Land Berlin auf 100 000 Mg/a steigern zu wollen, unwirtschaftliche Unternehmensentscheidungen weder verlangt noch rechtfertigt. Bei ihren Planungen von Anlagen zur Verwertung von Bioabfällen hätten die BSR im Rahmen der anzustellenden Bedarfsprüfung deshalb auch berücksichtigen müssen, dass es in den vergangenen Jahren nicht gelungen ist, die Bioabfallsammelmenge über 60 000 Mg/a zu steigern (T 255). Auch von daher hätten die BSR zunächst die Errichtung lediglich einer Biogasanlage mit einer Behandlungskapazität von 60 000 Mg/a an einem Standort in Betracht ziehen müssen. Diese Variante wird nun auch realisiert. Hierzu bedurfte es aber nicht des Erwerbs eines zweiten Grundstücks. Die von den BSR aufgestellten Behauptungen, dass künftig der Erwerb eines geeigneten Gewerbegrundstücks nicht sichergestellt werden könne und zudem steigende Bodenpreise zu erwarten seien, sind nicht hinreichend substantiiert und berücksichtigen nicht die Entwicklungen und Gegebenheiten am Gewerbeimmobilienmarkt. Die vagen Vermutungen der BSR rechtfertigen jedenfalls keine die Bedarfsentwicklung ignorierende, unnötig Finanzmittel bindende und damit unwirtschaftliche Vorratsbeschaffung von Immobilien.

Die BSR haben außerdem die behauptete ökonomische und ökologische Vorteilhaftigkeit der Biogasproduktion mit Aufbereitung und Einspeisung des Biogases in das Gasnetz am Standort Spandau - insbesondere im Vergleich zu einer Anlage mit gleicher Behandlungskapazität und Nutzung des produzierten Biogases in einem Blockheizkraftwerk am Standort

Marzahn - im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht nachgewiesen. Auch für die behauptete Einhaltung der Grenzwerte der GasNZV haben die BSR einen Nachweis nicht geführt.

Die von den BSR als Ergebnis der Konzeptionsänderung errechnete Gesamteinsparung von 8 000 € ist tatsächlich nicht gegeben. Die BSR berücksichtigen nämlich unzutreffend ein fiktives Honorar für die am Standort Marzahn nicht mehr zu erbringenden Planungsleistungen.

## **Zusammenfassung und Erwartung**

267 Der Rechnungshof weist zusammenfassend darauf hin, dass die ökologische Ausrichtung und die Orientierung an der politischen Beschlusslage im Land Berlin die BSR nicht davon entbinden, ihre Projekte, mit denen Beiträge für eine nachhaltige Abfallwirtschaft, zur Umweltentlastung und zum Klimaschutz geleistet werden sollen, nach kaufmännischen Grundsätzen möglichst wirtschaftlich und im Interesse der entgeltpflichtigen Kunden kostengünstig zu realisieren. Im Rahmen der gesetzlichen Zielvorgabe einer wirtschaftlichen, kostengünstigen, kunden- und umweltfreundlichen Leistungserbringung (§ 3 BerlBG) sind die BSR deshalb gehalten - namentlich bei größeren Investitionsvorhaben -, dem jeweiligen Vorhaben angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen frühzeitig durchzuführen. Dabei sind insbesondere in Betracht kommende Lösungsvarianten darzustellen und zu vergleichen. Bei der Verfolgung von Umweltentlastungszielen sind auch ökologische Faktoren zu berücksichtigen und zu bewerten. Dadurch lassen sich Ausführungsvarianten ermitteln, die sowohl die Gemeinwohlorientierung des Handelns der BSR als auch die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Maßnahme optimal berücksichtigen.

268 **Der Rechnungshof erwartet, dass die BSR**

- **künftig bereits in der frühen Planungsphase - vor der Beauftragung kostenintensiver Planungsleistungen, die eine bestimmte Lösung ausarbeiten sollen, und vor der Auslösung darauf bezogener Investitionen in die Infrastruktur - angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Aussagen insbesondere zum Bedarf und zu den relevanten Lösungsmöglichkeiten sowie deren Kosten und Nutzen unter Berücksichtigung der in § 3 BerlBG enthaltenen Gemeinwohlkriterien durchführen und bei ihren weiteren Entscheidungen berücksichtigen,**
- **für die Biogasanlage Spandau eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen, die neben belastbaren Aussagen zur Einzelwirtschaftlichkeit auch Aussagen zu den ökologischen Wirkungen und zu den Auswirkungen der Bioabfallverwertung auf die Entgelte der Kunden enthält und**

- die Planungen am Standort Marzahn erst dann weiterführen, wenn ein entsprechender konkreter Bedarf nachvollziehbar prognostiziert und festgestellt ist.

#### 4. Erhebliche Versäumnisse bei der Planung eines Medieninnovationszentrums durch die Medienanstalt Berlin-Brandenburg

*Die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) hat seit dem Jahr 2005 einen Gebäudekomplex zur Förderung von Projekten im Bereich der Medienkompetenz geplant und inzwischen zum Teil errichtet, obwohl dem kein entsprechender, im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelter langfristiger Bedarf zugrunde liegt. Ungeachtet dessen hat sie vor der Entscheidung für den Neubau naheliegende alternative Lösungsmöglichkeiten nicht untersucht, um die wirtschaftlichste Realisierungsvariante zu bestimmen. Das nicht bedarfsgerechte Neubauvorhaben hat bisher Ausgaben von 6,2 Mio. € (Grundenerwerbskosten sowie Bau- und Planungskosten) ausgelöst. Die den Haushalt der MABB belastenden jährlichen Bewirtschaftungskosten für das im 1. Bauabschnitt errichtete Gebäude werden auf 110 000 € geschätzt.*

269 Die Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) ist eine von den Ländern Berlin und Brandenburg errichtete rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Berlin. Sie nimmt die ihr durch den Staatsvertrag über die Zusammenarbeit zwischen Berlin und Brandenburg im Bereich des Rundfunks (Medienstaatsvertrag - MStV) übertragenen Aufgaben wahr. Zu den Kernaufgaben der MABB gehört die Überwachung der Einhaltung von rundfunkrechtlichen Staatsverträgen. Darüber hinaus hat die MABB u. a. die Aufgabe, Medienkompetenzprojekte Dritter einschließlich der Aus- und Fortbildung zu fördern. Bei besonderem öffentlichen Interesse kann sie Maßnahmen zur **Förderung der Medienkompetenz** auch selbst durchführen. Außerdem hat die MABB die Aufgabe, einen Offenen Kanal und - seit dem Jahr 2009 - einen Ausbildungsroundfunk zu planen und durchzuführen.

Die Medienanstalt finanziert sich aus den eigenen Einnahmen sowie aus einem Anteil an dem auf Berlin und Brandenburg entfallenden Rundfunkgebührenaufkommen (§ 15 Abs. 1 MStV). Zur Sicherung ihrer Haushaltswirtschaft bildet die Medienanstalt Rücklagen, soweit dies für die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist (§ 16 Abs. 2 MStV). Nicht in Anspruch genommene Mittel aus dem Rundfunkgebührenanteil werden durch Beschluss des Medienrats an den Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) abgeführt (§ 15a Abs. 2 MStV).



270 Die MABB hat ihr Engagement im Land Brandenburg seit dem Jahr 2001 verstärkt, weil sich ihre Aktivität als Zweiländeranstalt in größerem Maße auf Berlin fokussiert hatte. In diesem Zusammenhang unterstützt sie inzwischen die Ausbildung von Volontären sowie ein Ausbildungsfernsehprojekt in Potsdam-Babelsberg. Außerdem lässt die MABB dort ein **Medienkompetenzzentrum/Medieninnovationszentrum** (MIZ) errichten. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die MABB diese Baumaßnahme ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet hat.

271 Bei ihrer Haushalts- und Wirtschaftsführung hat die MABB die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 16 MStV). Zudem finden gemäß § 6 der Finanzordnung der MABB die Vorschriften der §§ 1 bis 87 LHO des Sitzlandes Berlin - abgesehen von im Zusammenhang mit der Rechtsstellung der Medienanstalt geregelten Ausnahmen - entsprechende Anwendung. Im Rahmen der Vorbereitung von Investitionen hat die MABB daher vor der Veranschlagung darauf bezogener Ausgaben im Wirtschaftsplan entsprechend § 7 Abs. 2 LHO angemessene **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durchzuführen, insbesondere um den Bedarf für die Investition nach Art, Umfang und Dringlichkeit zu ermitteln, nachzuweisen und festzustellen sowie eine geeignete wirtschaftliche Realisierungsvariante zu bestimmen.

Zur ordnungsgemäßen **Bedarfsfeststellung** im Rahmen der für eine finanzwirksame Maßnahme durchzuführenden angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gehören die Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO) sowie die darauf aufbauende Prüfung der Ausgabennotwendigkeit (§ 6 LHO). **Neubauvorhaben** setzen wegen der damit regelmäßig verbundenen hohen Kosten und Folgekosten grundsätzlich einen **langfristigen Bedarf** voraus.

Der festgestellte Bedarf ist sodann Ausgangspunkt für die Suche nach geeigneten Lösungsmöglichkeiten (Realisierungsvarianten), die unter Beachtung der maßgeblichen Rahmenbedingungen (einschließlich der ermittelten Kosten) vergleichend mit dem Ziel zu untersuchen sind, die **wirtschaftlichste Realisierungsvariante** für die Bedarfsdeckung zu ermitteln und auszuwählen (vgl. Nr. 2.1 AV § 7 LHO).

272 Seit dem Jahr 2005 hat die MABB zur Förderung von Projekten im Bereich der Medienkompetenz und in der Absicht, Brandenburg als Medienstandort zu unterstützen, den **Neubau des MIZ** am Standort Potsdam-Babelsberg geplant und dafür verschiedene Konzepte entwickelt.

Bereits mit dem **Jahresabschluss 2005** hat die MABB **Rücklagen** von 4 Mio. € für ein MIZ gebildet. Um dies zu rechtfertigen, sollte die Entscheidung von einer Konkretisierung der Planungen begleitet werden. Im Jahr 2006 hat die MABB ihrem Medienrat ein **erstes Konzept** für einen Neubau vorgestellt, das auf insgesamt 1 750 m<sup>2</sup> Nutzfläche die Unterbringung eines von ihr anteilig geförderten Ausbildungsfernsehens und der Trägergesellschaft dieses Projekts sowie einer weiteren Medieninstitution

vorsah. Auf der Grundlage dieses Konzepts hat die MABB den Planungsprozess auf einen Neubau mit Gesamtkosten von 6 Mio. € (einschließlich Grundstückskosten) ausgerichtet und die Rücklagen von 4 Mio. € im Wirtschaftsplan 2007 für ein Ausbildungszentrum investiv veranschlagt.

Im Rahmen des Entscheidungsprozesses hat die MABB auch problematisiert, dass die Anmietung eines Gebäudes zur Deckung des Bedarfs billiger sein könnte. Für das Ausbildungsfernsehen lag ihr sogar ein mit Miet- und Bewirtschaftungskosten von 59 000 € pro Jahr kalkuliertes Mietangebot vor. Dessen ungeachtet hat die MABB die Planungen für den Neubau des MIZ weiterverfolgt und dieses Vorgehen insbesondere damit begründet, dass die an den RBB im Jahr 2005 abgeführten Rücklagen andernfalls um 4 Mio. € höher ausgefallen wären. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit nachvollziehbarer Feststellung eines langfristigen Bedarfs an einem Neubau zur Erfüllung ihrer übertragener Aufgaben und zur Ermittlung wirtschaftlicher Alternativen hat die MABB nicht durchgeführt.

273 Im Januar 2008 erschien der MABB die bisherige Konzeption nicht mehr umsetzbar, weil sich u. a. die Einbindung der Trägergesellschaft des Ausbildungsfernsehens (T 272) als problematisch darstellte. Die MABB hat daraufhin ein **neues Konzept** erarbeitet, das nun die Errichtung eines MIZ unter der Verantwortung des von der MABB betriebenen und in Berlin ansässigen Offenen Kanals zum Ziel hatte. Darauf aufbauend hat die MABB im Februar 2008 im Rahmen von „**Planungen für das Medienkompetenzzentrum Babelsberg**“ den Raumbedarf der dafür vorgesehenen Nutzungen dargestellt. In einer „Minimum-Variante“ wurden für das Ausbildungsfernsehprojekt ein Raumbedarf von 250 m<sup>2</sup> und für den Offenen Kanal ein Raumbedarf von 295 m<sup>2</sup> als Grundlage für die Suche nach Mietobjekten angegeben. Die Neubauvariante sah darüber hinausgehend zur „Clusterbildung“ und „Schaffung von Synergien“ die Aufnahme eines privaten Instituts mit einem geschätzten Raumbedarf von 400 m<sup>2</sup> und zudem eine nicht näher spezifizierte Flächenreserve von 300 m<sup>2</sup> vor. Der Gesamtflächenbedarf für diese Variante wurde mit 1 245 m<sup>2</sup> (netto) angegeben. Weder das Konzept noch die Planungen enthalten eine nachvollziehbare Ermittlung des von der MABB dargestellten Flächenbedarfs mit entsprechender Nachweisführung. Allenfalls für das Ausbildungsfernsehprojekt ist aus dessen tatsächlicher Flächeninanspruchnahme ein Flächenbedarf von 250 m<sup>2</sup> ableitbar.

274 In den Planungen vom Februar 2008 hatte die MABB zudem angegeben, dass ihre Bemühungen „bei den relevanten Vermietern in Babelsberg“ zur Realisierung der „Minimum-Variante“ (T 273) nicht zum Erfolg geführt hätten, die Recherchen aber fortgeführt werden sollten. Die Realisierungsvariante - Neubau oder Anmietung - ist im Rahmen dieser Planungen nicht abschließend geklärt worden. Dennoch enthielten die Planungen die Empfehlung, Kaufverhandlungen für den Erwerb eines Baugrundstücks aufzunehmen. Der Medienrat der MABB ist dieser Empfehlung noch im Februar 2008 gefolgt. Im Juni 2008 hat die MABB dann in einem Wettbewerb Planungsbüros zur Ideenfindung für die Bebauung eines 2 656 m<sup>2</sup>

großen Grundstücks mit einem Nutzflächenbedarf von 900 m<sup>2</sup> in der ersten Bauphase (1. Bauabschnitt) und einem weiteren Flächenbedarf von 700 m<sup>2</sup> in einer späteren zweiten Bauphase aufgerufen.

- 275 Als Entscheidungshilfe für die Planung des 1. Bauabschnitts des MIZ hat die MABB im Juli 2008 eine **Wirtschaftlichkeitsbetrachtung** für den Neubau eines Verwaltungsgebäudes durch ein Wirtschaftsberatungsunternehmen erstellen lassen. Diese enthält insbesondere Angaben zu möglichen Vermietungserlösen aus dem Neubau, ein Weitervermietungszenario, eine Analyse und Plausibilisierung der Baukostenschätzung sowie eine Variantenberechnung für die Bau- und Bewirtschaftungsphase. Einen Vergleich von Realisierungsvarianten, insbesondere unter Einbeziehung der naheliegenden Variante einer Bedarfsdeckung am Immobilienmarkt (Mietlösung), hat die MABB jedoch nicht beauftragt. Dessen ungeachtet hat das Wirtschaftsberatungsunternehmen in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ein ausreichendes Angebot an geeigneten Immobilien am Markt zu einem **Mietpreis** von **10 €/m<sup>2</sup>** und **Monat** für eine gute Lage in Potsdam-Babelsberg bestätigt. Die vom Rechnungshof für den Neubau des MIZ (1. Bauabschnitt) unter Heranziehung von Angaben aus der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ermittelte **Kostenmiete**, die erwirtschaftet werden müsste, um den Neubau kostendeckend zu betreiben, beträgt demgegenüber mehr als **30 €/m<sup>2</sup>** und **Monat**. Die monatliche Quadratmeterkostenmiete für den Neubau liegt damit über dem dreifachen monatlichen Quadratmetermietpreis für vergleichbare Mietobjekte.
- 276 Ohne den Bedarf für ein Neubauvorhaben im Rahmen der Planung abschließend ermittelt und die Vorteilhaftigkeit dieser Realisierungsvariante gegenüber einer Mietlösung aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgestellt zu haben, hat die MABB im November 2008 beschlossen, ein MIZ zu errichten, ein entsprechendes Baugrundstück zu erwerben und die Rücklage für das MIZ auf 5,4 Mio. € zu erhöhen.
- 277 Im Januar 2009 hat die MABB ein 2 656 m<sup>2</sup> großes **Baugrundstück** für **664 000 €** erworben. Die Planungen vom Mai/Juni 2009 sahen die Errichtung eines Gebäudekomplexes einschließlich Tiefgarage mit einer Nutzfläche von 1 654 m<sup>2</sup> und geschätzten Gesamtkosten von 8,1 Mio. € in zwei Bauabschnitten vor. Die Bauarbeiten für den 1. Bauabschnitt des MIZ haben im November 2009 begonnen. Zwischenzeitlich sind der 1. Bauabschnitt mit Nutzflächen von 970 m<sup>2</sup> sowie die Tiefgaragenplätze für beide Bauabschnitte nahezu fertiggestellt. Die durch das Vorhaben ausgelösten **Ausgaben für das Gebäude des 1. Bauabschnitts** (einschließlich der Tiefgaragenplätze und der Planungskosten) betragen nach der Kostenberechnung ca. **5,6 Mio. €**. Die **jährlichen Bewirtschaftungskosten** hierfür werden auf **110 000 €** geschätzt. Sie liegen damit um etwa 50 000 € jährlich höher als die kalkulierten Kosten für die Anmietung von Flächen für das Ausbildungsfernsehprojekt (T 272).

Die MABB sucht seit dem Jahr 2010 - insbesondere im Rahmen eines Ideenwettbewerbs - nach Nutzungen von Flächen im Umfang von 700 m<sup>2</sup> im 1. Bauabschnitt. Auch für den geplanten 2. Bauabschnitt ist die Nutzung nicht geklärt.

- 278 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die MABB den Neubau des MIZ geplant und hierfür ein Baugrundstück erworben hat sowie in einem ersten Bauabschnitt Nutzflächen von 970 m<sup>2</sup> herstellt, obwohl für diese Baumaßnahme ein entsprechender langfristiger Bedarf im Rahmen einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht ermittelt und festgestellt worden ist. Allenfalls für ein Ausbildungsfernsehprojekt kann ein Flächenbedarf von 250 m<sup>2</sup> aus dessen bisheriger Flächeninanspruchnahme abgeleitet werden. Diese geringfügige Flächennachfrage rechtfertigt jedoch weder die Planung eines Gebäudekomplexes mit einer Nutzfläche von insgesamt 1 654 m<sup>2</sup> und geschätzten Gesamtkosten von 8,1 Mio. € noch die Realisierung des 1. Bauabschnitts mit 970 m<sup>2</sup> Nutzfläche und die Herstellung der Tiefgaragenplätze für beide Bauabschnitte.

Der Rechnungshof hat außerdem beanstandet, dass die MABB entgegen § 16 Abs. 2 MStV erhebliche Rücklagen für eine Investition gebildet hat, die für die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben nicht notwendig ist.

Der Rechnungshof hat weiterhin beanstandet, dass die MABB - ungeachtet des für den Baukörper nicht festgestellten Bedarfs - vor der Entscheidung zur Realisierung des Neubaus keine geeigneten alternativen Lösungsmöglichkeiten (einschließlich deren Kosten und Nutzen) zur Ermittlung der wirtschaftlichsten Realisierungsvariante untersucht hat. Der Rechnungshof vermag nicht nachzuvollziehen, warum die MABB die sich aufdrängende und von ihr sogar erörterte kostengünstige Mietvariante zur Förderung des Ausbildungsfernsehprojekts (T 272) nicht in die beauftragte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezogen und insbesondere den jährlichen Bewirtschaftungskosten des Neubaus (T 277) gegenübergestellt hat. Die MABB hat sich im Ergebnis für eine Neubauvariante entschieden, deren Kostenmiete mehr als das Dreifache über dem Mietpreis am Immobilienmarkt liegt (T 275).

- 279 Die MABB hat in ihrer Stellungnahme vom 26. Februar 2011 zu den Beanstandungen des Rechnungshofs im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Der Rechnungshof würdige nicht die nach Auffassung der MABB für die Errichtung des MIZ wesentlichen Erweiterungen des Aufgabenbereichs der Medienanstalt durch den Vierten Staatsvertrag zur Änderung des MStV, der sie in § 42a ermächtigt, Einrichtungen zur Förderung der Medienausbildung und -fortbildung sowie der Medienkompetenz allein oder mit anderen gemeinsam zu betreiben.

Zudem habe sie im Zusammenhang mit der Bildung der Rücklage zur Voraussetzung gemacht, dass das Projekt sowohl von der Landesregierung Brandenburg als auch vom RBB mitgetragen werde.

Wegen der von der MABB als notwendig angesehenen Kooperation mit Medieninstitutionen sei die Suche nach Mietlösungen auf den Standort der „Medienstadt“ in Potsdam-Babelsberg beschränkt gewesen. Dort habe es jedoch keine für das MIZ geeigneten Mietflächen gegeben.

Schließlich hat die MABB darauf hingewiesen, dass sie stets die Position vertreten habe, dass sie den 2. Bauabschnitt nicht selbst realisieren wird und dafür auch keine Rücklagen gebildet hat.

280 Die Ausführungen der MABB entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

Der Rechnungshof hat die der MABB nach dem MStV übertragenen Aufgaben nicht verkannt. Es steht außer Frage, dass der MABB im Bereich der Förderung von Medienkompetenz durch den MStV Aufgaben zugewiesen sind (vgl. T 269). Allerdings sind bei der Erfüllung dieser Aufgaben die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 16 MStV). Insbesondere entbindet die staatsvertragliche Ermächtigung zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben die MABB nicht davon, die Notwendigkeit und den Bedarf für die zur Aufgabenerfüllung in Betracht gezogenen Maßnahmen zu ermitteln und festzustellen.

Den Ausführungen der MABB zur Rücklagenbildung ist entgegenzuhalten, dass auch eine Projektunterstützung durch Dritte sie nicht davon befreit, Rücklagen nur zu bilden, soweit dies für die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist (§ 16 Abs. 2 MStV). Ob die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Rücklagenbildung vorliegen, hat zunächst die MABB zu prüfen, festzustellen, zu begründen und zu belegen.

Die von der MABB beauftragte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat ein ausreichendes Angebot an Immobilien zu einem Mietpreis von 10,00 €/m<sup>2</sup> in Potsdam-Babelsberg bestätigt. Die MABB hätte dies zum Anlass nehmen müssen, den Immobilienmarkt in Potsdam-Babelsberg systematisch nach geeigneten Mietobjekten zu untersuchen. Davon abgesehen, ist die Einengung des Untersuchungsbereichs auf die „Medienstadt“ nicht gerechtfertigt. Die angestrebten Synergien durch räumliche Nähe zu Medieninstituten lassen sich nach Auffassung des Rechnungshofs auch bei Mietlösungen in der Umgebung der „Medienstadt“ im Stadtteil Potsdam-Babelsberg erzielen.

Schließlich ist nicht nachvollziehbar, warum die MABB eine Planung für ein MIZ in zwei Bauabschnitten mit insgesamt 1 654 m<sup>2</sup> Nutzfläche bis zur Erteilung der Baugenehmigung vorantrieb, wenn sie selbst die Realisierung dieser Planung für sich stets ausgeschlossen hatte. Der Rechnungshof nimmt aber zur Kenntnis, dass die MABB eine eigene Realisierung des 2. Bauabschnitts ausschließt.

281 Abschließend ist festzustellen, dass finanzwirksame Maßnahmen haushaltsrechtlich nur insoweit geplant und realisiert werden dürfen, wie dafür ein als notwendig anzuerkennender Bedarf ermittelt und festgestellt worden ist. Der nachvollziehbar ermittelte Bedarf ist Ausgangspunkt und Rahmen jeder staatlichen Baumaßnahme. Die Bedarfsermittlung, die zur Bedarfsdeckung geeigneten relevanten Lösungsmöglichkeiten und die Auswahl der wirtschaftlichsten Realisierungsvariante sind im Rahmen einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzustellen. Diese Grundsätze gelten auch für die MABB als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung.

Wäre die MABB bei der Vorbereitung und Realisierung des Neubaus eines MIZ diesen Vorgaben konsequent gefolgt, hätte sie frühzeitig erkennen können, dass hierfür kein entsprechender Bedarf besteht. Damit hätte sie unnötige Ausgaben von 6,2 Mio. € für den Grundstückserwerb und die Errichtung eines Gebäudes sowie die dauerhafte Belastung ihres Haushalts mit jährlichen Folgekosten allein für den Unterhalt und die Bewirtschaftung dieses Gebäudes von geschätzt 110 000 € vermeiden können.

282 **Der Rechnungshof erwartet, dass die MABB künftig in Vorbereitung finanzwirksamer Maßnahmen im Rahmen angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen insbesondere**

- **den Bedarf ordnungsgemäß ermittelt und feststellt sowie**
- **die zur Bedarfsdeckung geeigneten relevanten Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten darstellt und die wirtschaftlichste Realisierungsvariante auswählt.**

**Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die MABB vor dem Hintergrund des nicht nachgewiesenen Bedarfs für den Neubau des Medieninnovationszentrums und angesichts der durch das Vorhaben bereits ausgelösten Bau- und Folgekosten den geplanten 2. Bauabschnitt entsprechend ihrer Ankündigung nicht realisiert.**

Berlin, 15. März 2011

Claßen-Beblo

Hurnik

Dr. Buschendorf

Koch

Lammert

Vater

Schubert

<b>Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2011</b>
--

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2011 erwartet wird.

Berichtsbeitrag (T-Nrn.)	Behörde
T 11 bis 30	Senatsverwaltung für Finanzen
T 31 bis 52	Senatsverwaltung für Finanzen
T 53 bis 63	Senatsverwaltung für Finanzen
T 64 bis 76	Regierender Bürgermeister - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten
T 77 bis 93	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 94 bis 100	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 101 bis 112	Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 113 bis 122	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
T 123 bis 130	Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung
T 131 bis 143	alle Bezirksämter
T 144 bis 160	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
T 161 bis 181	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
T 182 bis 191	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, alle Bezirksämter
T 192 bis 197	Senatsverwaltung für Finanzen
T 198 bis 208	Senatsverwaltung für Finanzen
T 209 bis 213	Senatsverwaltung für Finanzen
T 214 bis 222	Senatsverwaltung für Finanzen
T 223 bis 237	Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung
T 238 bis 254	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen, Senatsverwaltung für Finanzen
T 255 bis 268	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen
T 269 bis 282	Regierender Bürgermeister - Senatskanzlei -

