



## **Vorlage - zur Kenntnisnahme -**

**des Senats von Berlin**

**über Stellungnahme des Senats zu dem Jahresbericht 1993 des Rechnungshofs  
über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung  
sowie der Haushaltsrechnung 1991**

- Drs Nr. 12/2738 -

Der Senat legt die nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Stellungnahme des Senats zu dem Jahresbericht 1993 des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie der Haushaltsrechnung 1991.

### **Vorbemerkung:**

Der Rechnungshof von Berlin hat seinen Jahresbericht nach § 97 Abs. 1 bis 3 LHO dem Abgeordnetenhaus von Berlin am 31. März 1993 zugeleitet (vgl. Drs Nr. 12/2738). Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat den Senat mit Schreiben vom 26. Juni 1993 gebeten, dazu Stellung zu nehmen. Der Jahresbericht ist den Senatsverwaltungen und den Bezirksämtern mit der Aufforderung an die Beauftragten für den Haushalt übersandt worden, ihn allen Dienstkräften mit Leitungsfunktion zur Kenntnis zu geben und aus den dargestellten Sachverhalten Schlußfolgerungen auch dann zu ziehen, wenn Prüfungsfeststellungen für andere Geschäftskreise auf den eigenen Geschäftskreis zutreffen könnten. Außerdem sind die Mitglieder des Senats, im besonderen die mit ressortübergreifenden Zuständigkeiten gebeten worden, im Rahmen der Fachaufsicht und gegebenenfalls der Bezirksaufsicht darauf hinzuwirken, daß festgestellte Verstöße gegen geltende Vorschriften oder andere offenkundig gewordene Mängel umgehend behoben werden.

Der Senat hat sich grundsätzlich zu allen Feststellungen des Rechnungshofs geäußert.

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung entstehen durch die Vorlage nicht.

Berlin, den 11. Januar 1994

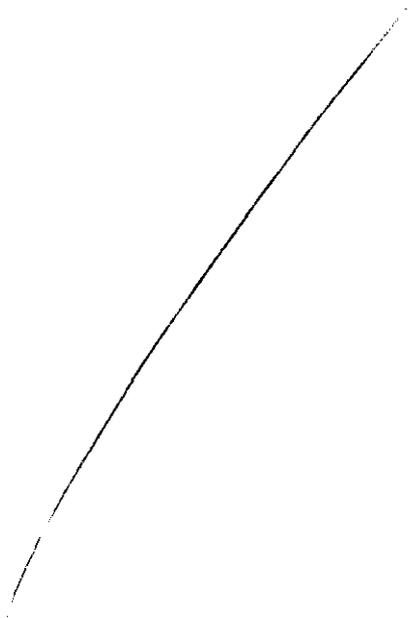
Der Senat von Berlin

Diepgen  
Regierender Bürgermeister

Pieroth  
Senator für Finanzen

Die Veröffentlichungen des Abgeordnetenhauses sind bei der Kulturbuch-Verlag GmbH zu beziehen.  
Hausanschrift: Sprosserweg 3, 12351 Berlin-Buckow · Postanschrift: Postfach 47 04 49, 12313 Berlin.  
Telefon: 6 61 84 84; Telefax: 6 61 78 28.

12/3703



12 / 3703

**Stellungnahme des Senats  
zu dem  
Jahresbericht des Rechnungshofs 1993  
über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung  
sowie der Haushaltsrechnung 1991**

12 | 3703

-4-

12 / 3703

## Inhaltsverzeichnis

	T	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzbezeichnungen .....		9

### I. Allgemeines

A. Einleitung .....	1	11
B. Besondere Prüfungen und Untersuchungen sowie gutachtliche Stellungnahmen .....	5	11
C. Verschuldung des Landes Berlin .....	9	12
D. Pauschale Minderausgaben .....	30	20

### II. Prüfungsergebnisse

A. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung		
1. Besonderheiten der Haushalts- und Vermögensrechnung aufgrund der Vereinigung Berlins .....	31	21
2. Haushaltsplan .....	32	21
3. Rechnungslegung		
a) Vorlage der Rechnung .....	33	21
b) Abschlußergebnisse der Rechnung		
(1) Haushaltsrechnung .....	34	22
(2) Kassenmäßiger Abschluß .....	36	23
(3) Haushaltsabschluß .....	38	23
(4) Abschluß des Nachweises über die Einnahmen und Ausgaben des Grundstocks .....	42	23
(5) Nicht abgewickelte Bestände der Verwahrungs- und Vorschubbücher .....	43	24
(6) Nicht vereinnahmte Beträge (Kassenreste) .....	45	24
(7) Vermögen und Schulden .....	48	24
4. Ergebnis der Prüfung		
a) Zahlenwerk .....	50	25
b) Belegung der Einnahmen und Ausgaben .....	52	25
c) Abweichungen vom Haushaltsplan		
(1) Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen .....	53	25
(2) Nicht zugelassene höhere oder neue Ausgaben .....	57	26

	T	Seite
<b>B. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie gutachtliche Untersuchungen</b>		
1. Informationstechnik		
a) Probleme beim Einsatz von Bürokommunikationssystemen in der Berliner Verwaltung .....	69	30
b) Mängel bei der Beschaffung und dem Einsatz von Arbeitsplatz-computern in den Bezirksverwaltungen .....	82	34
2. Organisations-, Querschnitt- und Personalwirtschafts- untersuchungen		
a) Unwirtschaftlicher Kraftfahrzeugeinsatz in der Technischen Universität Berlin .....	101	39
b) Unvertretbare Ausweitung der Personalausstattung der Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen .....	107	41
c) Fehlende Grundlagen bei der Festsetzung des Personalbedarfs der Berliner Polizei nach der Vereinigung Berlins .....	118	44
d) Überhöhte Einrichtungs-, Platz- und Personalkapazitäten in den Kindertagesstätten des Bezirks Pankow .....	133	49
e) Überhöhte Personalausgaben bei den ambulanten medizinischen Einrichtungen in den Bezirken des Ostteils Berlins .....	151	58
f) Mangelnde Wahrnehmung der Aufsichtsbefugnisse der Bezirksämter in Personalangelegenheiten der Krankenhausbetriebe ....	166	63
g) Überhöhte Personalausgaben für Angestellte und fehlerhafte Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz im Bereich Zentrale Universitätsverwaltung der Humboldt-Universität zu Berlin	177	65
h) Überhöhte Personalausgaben für Angestellte im Bereich des Universitätsklinikums Charité der Humboldt-Universität zu Berlin ..	193	70
3. Inneres		
Unwirtschaftliche Weiterführung der Polizeiküche Ruhleben .....	204	73
4. Schule, Berufsbildung und Sport		
a) Unzulässige Zuwendung an einen Bundesfachverband zur Förderung einer nicht von ihm durchgeführten Sportveranstaltung in Berlin .....	212	75
b) Unzulässige Bewirtschaftung von Sportförderungsmitteln außerhalb des Haushalts .....	218	77
c) Unterlassene Anpassung des Mietzinses für die Waldbühne ....	229	79
5. Wissenschaft und Forschung		
a) Mängel in der Wirtschaftsführung bei Forschungseinrichtungen der Max-Planck-Gesellschaft .....	232	80
b) Freie Universität Berlin		
(1) Unzulässige Geldverwaltung außerhalb des Universitätshaushalts .....	240	82
(2) Doppelreservierungen von Hotelzimmern .....	243	82
(3) Universitätsklinikum Rudolf Virchow		
(a) Organisatorische Mängel und Einnahmeverluste .....	249	84
(b) Mangelnde Überwachungstätigkeit des Errichtungskuratoriums .....	261	87
c) Humboldt-Universität zu Berlin		
Umstellungsprobleme bei der Medizinischen Fakultät (Charité) .	267	89
d) Technische Universität Berlin		
Mangelnde Konsequenzen aus dem Verlust möglicher Bundesbeteiligungen in Millionenhöhe bei Baumaßnahmen .....	282	92
6. Soziales		
Verstoß gegen den Nachrang der Sozialhilfe bei der Krankenversorgung alter Menschen in Einrichtungen .....	295	94

	T	Seite
7. Jugend und Familie		
a) Haushaltsrechtliche Verstöße bei der Gewährung von Zuschüssen für Familienberatungsstellen an freie Träger der Jugendhilfe . . . .	302	98
b) Unzulässige Förderung von politischen Jugendorganisationen . .	314	103
c) Unzulässige Finanzierung eines Jugendgruppenhauses des Bezirksamtes Charlottenburg . . . . .	324	107
8. Bau- und Wohnungswesen		
a) Qualitätsmängel bei der Aufstellung und Prüfung von Planungsunterlagen . . . . .	333	110
b) Bauwerkschäden und finanzielle Nachteile bei Neubauten durch das Fehlverhalten von Baudienststellen Berlins . . . . .	355	113
(1) Abnahme nicht fachgerecht ausgeführter Bauleistungen . . . .	356	113
(2) Abweichen von Planungsvorgaben . . . . .	364	116
(3) Säumigkeit bei der Verfolgung von Gewährleistungsansprüchen wegen Bauwerkschäden . . . . .	371	117
c) Unzulässige Ausgaben für aufwendige Feiern und Öffentlichkeitsarbeit aus Baumitteln . . . . .	379	119
d) Zögerliche Reaktionen der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen bei Preisabsprachen von Baufirmen . . . . .	385	120
e) Wohnungsämter		
(1) Erhebliche Einnahmeverluste durch Bearbeitungsrückstände im Wohnungsamt Neukölln . . . . .	396	124
(2) Fehler bei der Zahlung von Wohngeld nach dem Wohngeldsondergesetz im östlichen Teil Berlins . . . . .	404	126
9. Wirtschaft und Technologie		
a) Gewährung überhöhter Zuwendungen zur Verbilligung fester Brennstoffe für private Haushalte . . . . .	409	127
b) Mißachtung des zuwendungsrechtlichen Besserstellungsverbots	430	131
c) Beeinträchtigung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der ehemaligen Handwerkskammer Berlin mit Sitz in Berlin-Mitte	445	137
d) Fehlende Umsetzung eines Senatsbeschlusses durch landesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts . . . . .	457	142
10. Stadtentwicklung und Umweltschutz		
Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Forsten . . . . .	461	143
11. Finanzen		
a) Aufnahme von Darlehen und von Kassenverstärkungskrediten . .	474	146
b) Fehlende unvermutete Kassen- und Zahlstellenprüfungen . . . . .	477	147
c) Unzureichende Verwaltung von Beteiligungen Berlins an privatrechtlichen Unternehmen . . . . .	482	147
d) Schwierigkeiten bei der Sicherung des Berlin zustehenden Grundvermögens im östlichen Teil Berlins und in der ehemaligen DDR	493	151
e) Unwirtschaftlicher Personaleinsatz und Rückstände bei der Neuaufnahme der Bewertungs- und Grundsteuervorgänge in den Finanzämtern im westlichen Teil Berlins . . . . .	498	153
f) Besorgniserregender Anstieg der Arbeitsrückstände in der Kraftfahrzeugsteuerstelle des Finanzamts für Erbschaftsteuer und Verkehrssteuern . . . . .	512	155
g) Einnahmeverluste aufgrund schwerwiegender Mängel bei der Verwaltung von Grundstücken durch das Bezirksamt Hohenschönhausen . . . . .	521	158
12. Kulturelle Angelegenheiten		
a) Fehlen eines tragfähigen Finanzierungskonzepts für den Theaterbereich . . . . .	527	160
b) Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung beim Friedrichstadtpalast . . . . .	538	166

	T	Seite
13. Arbeit und Frauen		
Mangelhafte Kontrolle und Zweckverfehlung von Landesmitteln für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen .....	557	173
14. Eigenbetriebe		
a) Berliner Verkehrs-Betriebe (BVG)		
(1) Mangelnde Effizienz des Einsatzes von Schaffnern im Kon- trolldienst .....	567	179
(2) Einnahmeverluste bei der Erhebung des erhöhten Beförde- rungsentgeltes .....	571	181
(3) Unnötige Gutachtenvergabe über Bahnhofsreinigung und Zug-Innenreinigung .....	574	181
(4) Nichtbeachtung haushaltsrechtlicher Bestimmungen bei der Beschaffung von Kraftfahrzeugen .....	577	182
(5) Mangelhafte Projektkoordinierung beim elektronischen Zug- sicherungssystem EZS 800 .....	578	182
(6) Unzulässigkeiten bei der Mietpreisgestaltung durch die Ver- einigte Verkehrs-Reklame VVR-BEREK der BVG .....	581	183
(7) Verluste bei der Werbung durch die VVR-BEREK .....	584	183
b) Behala Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe		
(1) Fehlerhafte Mietpreisgestaltung für Freilagerflächen, Lager- hallen und Büroflächen .....	587	184
(2) Fehlender Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Heizölversor- gung der Berliner Verwaltung .....	593	187
(3) Unwirtschaftlicher Betrieb der Hafenbahn .....	596	188
(4) Unzureichende Kostenermittlung und Preiskalkulation .....	598	188
15. Krankenhäuser des Landes Berlin		
Fehlerhafte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Krankenhäuser Berlins .....	600	188

## Verzeichnis der Abkürzungen

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
ADV-Grundsätze	Grundsätze zur Organisation der automatischen Datenverarbeitung (ADV), zum Vorgehen beim Einsatz der ADV, zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen sowie zur Aufstellung einer ADV-Gesamtkostenübersicht in der Berliner Verwaltung
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften -
BerIHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BesGr.	Besoldungsgruppe
BMT-G-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe -
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DV	Datenverarbeitung
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EigG	Gesetz über die Eigenbetriebe des Landes Berlin (Eigenbetriebsgesetz)
Einigungs- vertrag	Vertrag über die Herstellung der Einheit Deutschlands
ERP	European Recovery Program (Marshall-Plan)
E-ZPD	Entwurf - Zahlungsbestimmungen für Personalbezüge mit Datenverarbeitung
FU	Freie Universität Berlin
GG	Grundgesetz
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung - Allgemeiner Teil -
GrO	Grundstücksordnung
Hauptstadt- vertrag	Vertrag über die Zusammenarbeit der Bundesregierung und des Senats von Berlin zum Ausbau Berlins als Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland und zur Erfüllung seiner Funktion als Sitz des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung
Haushalts- gesetz	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr . . . .
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HPl	Haushaltsplan
HU	Humboldt-Universität zu Berlin
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
IT	Informationstechnik

LGr.	Lohngruppe
LHO	Landeshaushaltsordnung
SGB V	Sozialgesetzbuch - Fünftes Buch -
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz)
TU	Technische Universität Berlin
VGr.	Vergütungsgruppe
VOB/A	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil A -
VOB/B	Verdingungsordnung für Bauleistungen - Teil B -
VvB	Verfassung von Berlin
WuW/E	Wirtschaft und Wettbewerb / Entscheidungssammlung

# I. Allgemeines

## A. Einleitung

- 1 Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins sowie die Rechnungslegung des Senats. Ferner prüft er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Personen des öffentlichen Rechts und nimmt eine Reihe weiterer gesetzlich vorgesehener Aufgaben wahr. Er berichtet jährlich dem Abgeordnetenhaus über die Ergebnisse seiner Prüfungen, die für die Entlastung des Senats von Bedeutung (§ 97 Abs. 1 LHO) oder für die gesetzgebende Körperschaft sonst von Interesse sein können. Der Bericht läßt nur einen Teil der Tätigkeit des Rechnungshofs sichtbar werden.
- 2 Der folgende Bericht enthält Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 1991 (Drucksache 12/2158). In diesem Zusammenhang wird auch über Vorgänge früherer und späterer Jahre berichtet.
- 3 Der Rechnungshof hat wie in den Vorjahren seine Prüfung gemäß § 89 Abs. 2 LHO beschränken müssen. Aus der Beschränkung der Prüfung und der Bildung von Prüfungsschwerpunkten kann sich ergeben, daß über einige Verwaltungen mehr als über andere berichtet wird. Daraus kann nicht geschlossen werden, daß die nicht erwähnten Verwaltungen und Einrichtungen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze eingehalten haben.
- 4 Die Phase der Prüfungen im Sinne einer ersten Orientierung und Beratung der Verwaltungen im Ostteil der Stadt ist weitgehend abgeschlossen. Der Schwerpunkt der Arbeit des Rechnungshofs wird zwar auch in den nächsten Jahren im östlichen Teil Berlins liegen. Er wird aber künftig dort zunehmend so wie im Westteil der Stadt prüfen. Daneben wird er weiter gezielte Prüfungen im Westteil der Stadt durchführen.

Zu T 1 bis 8:

Diese allgemeinen Ausführungen erfordern keine Stellungnahme.

## B. Besondere Prüfungen und Untersuchungen sowie gutachtliche Stellungnahmen

- 5 Aufgrund des Auftrages des Senats nach Artikel 83 Abs. 1 Satz 2 VvB hat der Rechnungshof folgenden Bericht erstattet:
  - Vorgesehene Personal- und Organisationsstruktur des Instituts für Bautechnik
- 6 Auf Anregungen des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses hat sich der Rechnungshof zu folgenden Themen geäußert:
  - Personalausstattung der Leitungsbereiche in den Senatverwaltungen (vgl. T 107 bis 117)
  - Neubau von Gebäuden für die Direktionen Spezialaufgaben der Verbrechensbekämpfung und Polizeitechnische Untersuchungen auf dem Gelände Tempelhofer Damm (vgl. T 333 bis 354)
  - Verlängerung des Abschreibungszeitraums für die im Linienverkehr eingesetzten Omnibusse der Berliner Verkehrs-Betriebe (BVG)
  - Haushaltsmäßige Auswirkungen bei Umwandlung der Eigenunfallversicherung in eine Landesunfallkasse

Wärmelieferungsvertrag zwischen dem Bezirksamt Reinickendorf und der Fernheizwerk Märkisches Viertel GmbH

Mündlicher Bericht gegenüber dem Unterausschuß „Rechnungsprüfung“ des Hauptausschusses über Begleitumstände des im Jahre 1986 getätigten Ankaufs eines nahezu 100 000 m<sup>2</sup> großen und mit Bodenverunreinigungen belasteten Industriegrundstücks in Reinickendorf

- 7 Der Rechnungshof hat gegenüber dem Rechtsausschuß des Abgeordnetenhauses zu den dem Parlament vorliegenden Entwürfen eines Fraktionsrechtsstellungsgesetzes Stellung genommen.
- 8 Außerdem hat sich der Rechnungshof gemäß §§ 102 Abs. 3 und 103 Abs. 1 LHO zu 16 Entwürfen von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften gutachtlich geäußert.

### C. Verschuldung des Landes Berlin

- 9 Die Verschuldung der öffentlichen Hand ist allgemein ein drängendes Problem. Die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben daher anlässlich ihrer Konferenz in Hamburg am 27./28. Oktober 1992 in einer gemeinsamen Erklärung das besorgniserregende Tempo der Staatsverschuldung beklagt und ein nachhaltiges Umsteuern in allen öffentlichen Haushalten gefordert. In Berlin ist insbesondere die mittelfristige Entwicklung der Verschuldung problematisch. Aus diesem Grund und wegen der von ihm festgestellten Rechtsverstöße berichtet der Rechnungshof nunmehr - wie in T 41 des Vorjahresberichts angekündigt - jährlich über die Verschuldung Berlins. Der vorliegende Bericht umfaßt die Jahre 1989 bis 1995. Die Finanzplanung von Berlin 1992 bis 1996 liegt bisher nicht vor. Aus diesem Grunde beruhen die Finanzplanungsdaten der Jahre 1994 und 1995 auf der vorjährigen Finanzplanung 1991 bis 1995.
- 10 Die gesamten Schulden des Landes Berlin - mit Ausnahme der Kassenverstärkungskredite, die lediglich vorübergehend innerhalb eines Haushaltsjahres aus Liquiditätsgründen aufgenommen werden - stellen sich wie folgt dar:

Jahr	Mio. DM	Veränderungen gegenüber Vorjahr in v. H.
1989 <sup>1)</sup>	16 918,4	+ 5,9
1990 <sup>1)</sup>	18 258,3	+ 7,9
1991 <sup>1)</sup>	21 226,6	+ 16,3
1992 <sup>1)</sup>	25 632,9	+ 20,8
1993 <sup>2)</sup>	31 274,5	+ 22,0
1994 <sup>3)4)</sup>	40 467,5	+ 29,4
1995 <sup>3)4)</sup>	44 891,5	+ 10,9
1996 <sup>3)</sup>		

<sup>1)</sup> Schuldenstand am 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres laut Statistik über den Schuldenstand der Länder  
<sup>2)</sup> Soll  
<sup>3)</sup> Die Finanzplanung 1992 bis 1996 liegt noch nicht vor. Die Finanzplanungsdaten der Jahre 1994 und 1995 beruhen auf der Finanzplanung 1991 bis 1995.  
<sup>4)</sup> Einschließlich Anteil Berlins an den Altschulden der ehemaligen DDR

- 11 Entsprechend der Finanzstatistik wird im folgenden nach Verpflichtungen aus Ausgleichsforderungen, Schulden bei Verwaltungen und Schulden aus Kreditmarktmitteln unterschieden. Die in der Finanzstatistik außerdem ausgewiesenen

Zu T 9 bis 29:

Der Senat teilt die Bewertung des Rechnungshofs, daß sich Berlin in einer finanzpolitisch sehr schwierigen Situation befindet. Mit dem Solidarpakt sind jedoch einige für Berlin tiefgreifende Entscheidungen getroffen worden. Für die Beurteilung der mittelfristigen Entwicklung der Verschuldung Berlins sind folgende Neuregelungen im Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms von besonderer Bedeutung:

- 1. Die Altschulden der DDR, die im Kreditabwicklungsfonds zusammengefaßt sind und die nach bisheriger Rechtslage mit Wirkung vom 1. Januar 1994 hälftig vom Bund und von den neuen Ländern einschließlich Berlins zu übernehmen waren, werden in einen Erblastentilgungsfonds überführt, für dessen laufende Verpflichtungen der Bund aufkommt.

In der Finanzplanung 1991 bis 1995, die dem Bericht des Rechnungshofs für die Jahre 1994 und 1995 zugrundeliegt, wurde von einem Anteil Berlins an den Altschulden in Höhe von 4,3 Mrd DM ausgegangen. Der Schuldenstand ab 1994 einerseits, die laufenden Ausgaben für Zins- und Tilgungsleistungen in der Finanzplanung andererseits, werden durch diese Neuregelung deutlich entlastet.

- 2. Im Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms sind Lösungen für die Alt-Verpflichtungen im komplexen und genossenschaftlichen Wohnungsbau vereinbart worden. Danach wird der Bund zum 1. Juli 1995 - ebenfalls zu Lasten des Erblastentilgungsfonds - kommunale Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften sowie private Vermieter teilentlasten, soweit die Alt-Verpflichtungen im Durchschnitt des jeweiligen Wohnungsbestandes 150 DM je Quadratmeter übersteigen. Für 1994 und das erste Halbjahr 1995, d. h. bis die Teilentlastung wirksam wird, wird den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, den Genossenschaften sowie privaten Vermietern eine Zinshilfe des jeweiligen Landes gewährt. Die Kosten teilen sich Bund und neue Länder je zur Hälfte.
- 3. Durch die gesetzliche Regelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, an dem Berlin ab 1995 teilnehmen wird, ist nunmehr erstmals seit der Wiedervereinigung eine fundierte Einschätzung der Einnahmen Berlins ab 1995 möglich. Berlin erwartet 1995 Leistungen in Höhe von 9,2 Mrd DM (Länderfinanzausgleich, Bundesergänzungszuweisungen, Finanzhilfen für Infrastrukturmaßnahmen). Die Gleichstellung von Gesamtberlin mit den neuen Ländern ist zwar ein beachtlicher Erfolg, dennoch bleiben die Einnahmen im Vergleich zu den Finanzausgleichsleistungen, die Berlin aus Bundeshilfe und dem Fonds Deutsche Einheit im Jahr 1992 in Höhe von 15,7 Mrd DM erhielt, deutlich zurück.

Schulden aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften betragen Ende 1992 71,9 Mio. DM. Wegen des geringen Anteils an der Gesamtverschuldung (0,3 v. H.) werden sie bei den folgenden Einzeldarstellungen außer Betracht gelassen.

- 12 Die Verpflichtungen aus Ausgleichsforderungen, die auf der Gesetzgebung zur Währungsreform 1948 beruhen, haben sich den planmäßigen Tilgungen entsprechend weiter verringert. Ihr Anteil machte Ende 1992 mit 198,3 Mio. DM lediglich 0,8 v. H. der Gesamtverschuldung aus. Sie belasten Berlin nur mit 50 v. H. der zu zahlenden Zinsen, weil nach dem Gesetz über die Tilgung von Ausgleichsforderungen vom 30. Juli 1965 der Bund dem Land Berlin die Aufwendungen für die Tilgung sowie die restlichen 50 v. H. der Aufwendungen für die Verzinsung erstattet.
- 13 Nach Artikel 23 Abs. 4 Einigungsvertrag sind die Altschulden der ehemaligen DDR, die im Kreditabwicklungsfonds in einer Größenordnung von 110 Mrd. DM<sup>1)</sup> zusammengefaßt sind, mit Wirkung vom 1. Januar 1994 vom Bund und den neuen Ländern einschließlich Berlins (ggf. der Treuhandanstalt) zu übernehmen. Der auf Berlin entfallende Anteil an den Altschulden würde 4,3 Mrd. DM<sup>1)</sup> betragen. Hierfür sind Zinsausgaben von jährlich 400 Mio. DM und Tilgungsausgaben von 250 Mio. DM berücksichtigt.

<sup>1)</sup> Laut Finanzplanung von Berlin 1991 bis 1995 rechnete der Bund in diesem Zusammenhang mit einer Altschuld der DDR in einer Größenordnung von 110 Mrd. DM

- 14 Schulden bei Verwaltungen sind vor allem Darlehen des Bundes für den U- und S-Bahn-Bau und für den Wohnungsbau. Ferner bestehen noch Restschulden aus früheren Darlehensaufnahmen beim Lastenausgleichsfonds und beim ERP-Sondervermögen.
- 15 Der Schuldenstand bei Verwaltungen ergibt folgendes Bild:

Jahr	beim Bund und beim Lastenausgleichsfonds	beim ERP-Sondervermögen - Mio. DM -	insgesamt	Veränderungen gegenüber Vorjahr in v. H.
1989 <sup>1)</sup>	5 760,5	30,5	5 791,0	- 1,1
1990 <sup>1)</sup>	5 586,8	30,5	5 617,3	- 3,0
1991 <sup>1)</sup>	5 289,0	30,5	5 319,5	- 5,3
1992 <sup>1)</sup>	4 966,5	30,5	4 997,0	- 6,1
1993 <sup>2)</sup>	4 808,1	30,5	4 838,6	- 3,2
1994 <sup>3)4)</sup>	keine Angabe	keine Angabe	4 431,6	- 8,4
1995 <sup>3)4)</sup>	keine Angabe	keine Angabe	4 055,6	- 8,5
1996 <sup>3)</sup>				

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

<sup>2)</sup> Soll

<sup>3)</sup> Die Finanzplanung 1992 bis 1996 liegt noch nicht vor. Die Finanzplanungsdaten der Jahre 1994 und 1995 beruhen auf der Finanzplanung 1991 bis 1995.

<sup>4)</sup> Die Eckwerte der Jahre 1994 und 1995 aus der Finanzplanung enthalten hierzu nur die Gesamtbeträge.

- 16 Die Verschuldung gegenüber Verwaltungen geht demnach weiter zurück. Ihr Anteil an der Gesamtverschuldung, der am Ende des Jahres 1988 noch 36,7 v. H. betrug, wird sich Ende 1993 auf rund 15,5 v. H. verringern. Der Anteil der Schulden Berlins bei Verwaltungen ist damit aber insbesondere aufgrund der jahrzehntelang vom Bund erhaltenen Darlehen nach § 16 des Drittes Überleitungsgesetzes immer noch weit höher als der anderer Gebietskörperschaften.

Mit dem Haushaltsplanentwurf 1994 hat der Senat am 2. September 1993 dem Abgeordnetenhaus die Finanzplanung 1992 bis 1996 / 1993 bis 1997 vorgelegt, in der die Auswirkungen dieser Neuregelungen dargestellt werden. Vor Abschluß der Solidar-paktverhandlungen war eine Vorlage der Finanzplanung nicht sinnvoll, da für Berlin bedeutende Einnahmen- und Ausgabenblöcke erst durch die Solidar-paktgesetzgebung geregelt wurden. Eine vorher vorgelegte Finanzplanung hätte ihren Zweck, eine Planungs- und Orientierungsgrundlage für die Senatspolitik darzustellen, nicht erfüllen können (s. T 28, T 29).

In der jetzt vorgelegten Finanzplanung 1992 bis 1996 / 1993 bis 1997 sind die tiefgreifenden Sparmaßnahmen des Senats, die zum Haushaltsplan 1994 getroffen worden sind, berücksichtigt. Angesichts der bereits heute sehr hohen Bindung von Steuereinnahmen durch Zinsausgaben und Schuldendiensthilfen, die sich trotz steigender Steuereinnahmen im Finanzplanungszeitraum weiter erhöht, sieht der Senat mit der Finanzplanung eine konsequente Rückführung der Nettokreditaufnahme ab 1995 vor. Die Schließung der verbleibenden Deckungslücken erfordert eine Konsolidierungspolitik, die auch auf unpopuläre Maßnahmen zur Ausgabenreduzierung und zur Erschließung neuer Einnahmequellen nicht verzichten kann.

17 Finanzpolitisch am bedeutsamsten ist die Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln:

Jahr	Mio. DM	Veränderungen gegenüber Vorjahr in v. H.
1989 <sup>1)</sup>	10 804,7	+ 9,8
1990 <sup>1)</sup>	12 335,1	+ 14,2
1991 <sup>1)</sup>	15 618,6	+ 26,6
1992 <sup>1)</sup>	20 365,7	+ 30,4
1993 <sup>2)</sup>	26 165,7	+ 28,5
1994 <sup>3)4)</sup>	35 765,7	+ 36,7
1995 <sup>3)4)</sup>	40 565,7	+ 13,4
1996 <sup>3)</sup>		

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

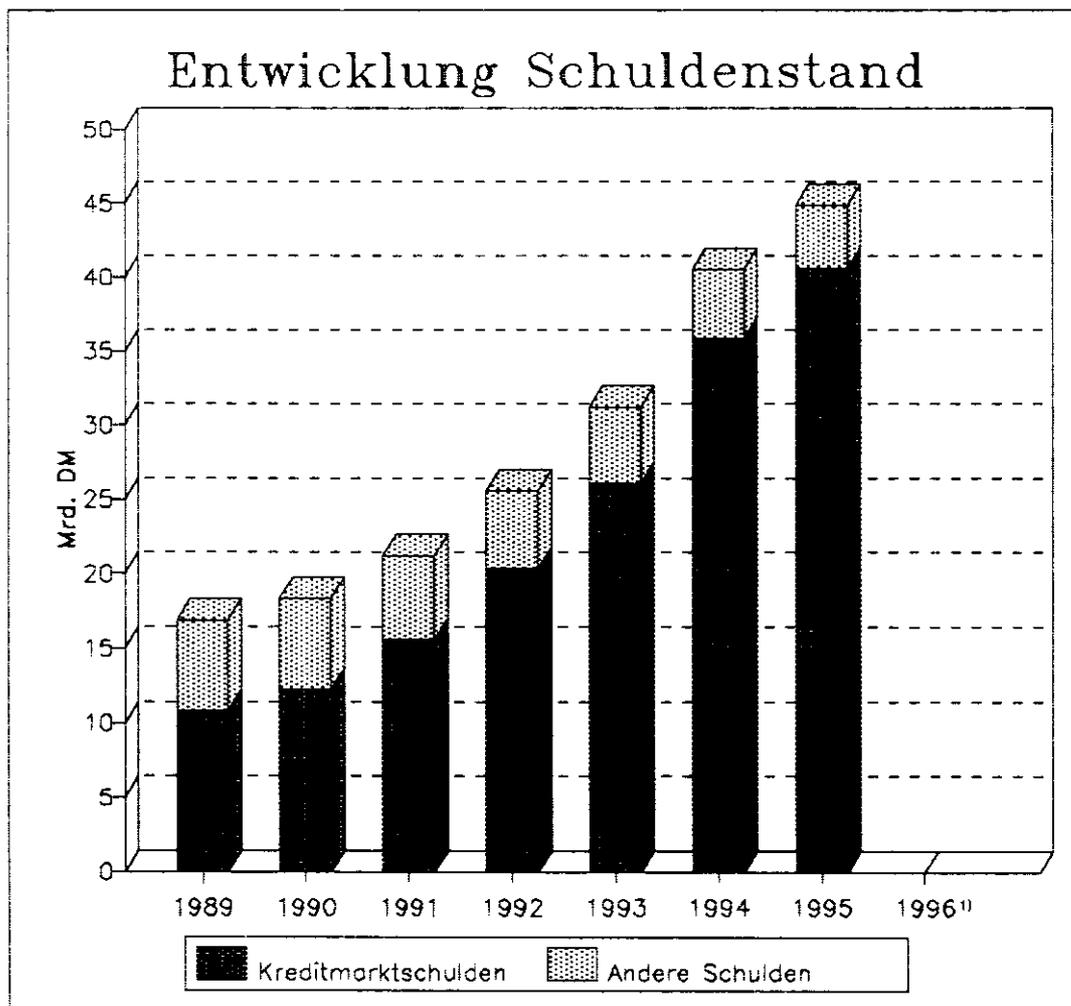
<sup>2)</sup> Soll

<sup>3)</sup> Die Finanzplanung 1992 bis 1996 liegt noch nicht vor. Die Finanzplanungsdaten für die Jahre 1994 und 1995 beruhen auf der Finanzplanung 1991 bis 1995.

<sup>4)</sup> Einschließlich Anteil Berlins an den Altschulden der ehemaligen DDR

Der Anteil der Schulden aus Kreditmarktmitteln an der Gesamtverschuldung betrug Ende 1988 61,6 v. H.; er wird bis Ende 1993 auf 83,7 v. H. anwachsen.

18 Die Entwicklung des Schuldenstandes stellt sich somit wie folgt dar:



<sup>1)</sup> Die Finanzplanung 1992 bis 1996 liegt noch nicht vor. Die Finanzplanungsdaten der Jahre 1994 und 1995 beruhen auf der Finanzplanung 1991 bis 1995

19 Die Netto-Neuverschuldung ergibt sich aus der Summe der Darlehensaufnahmen am Kapitalmarkt und aus dem öffentlichen Bereich unter Abzug der Tilgungen. Sie ist der Betrag, um den die Schulden in dem jeweiligen Haushaltsjahr gestiegen sind. Die Netto-Neuverschuldung erreicht folgende Größen:

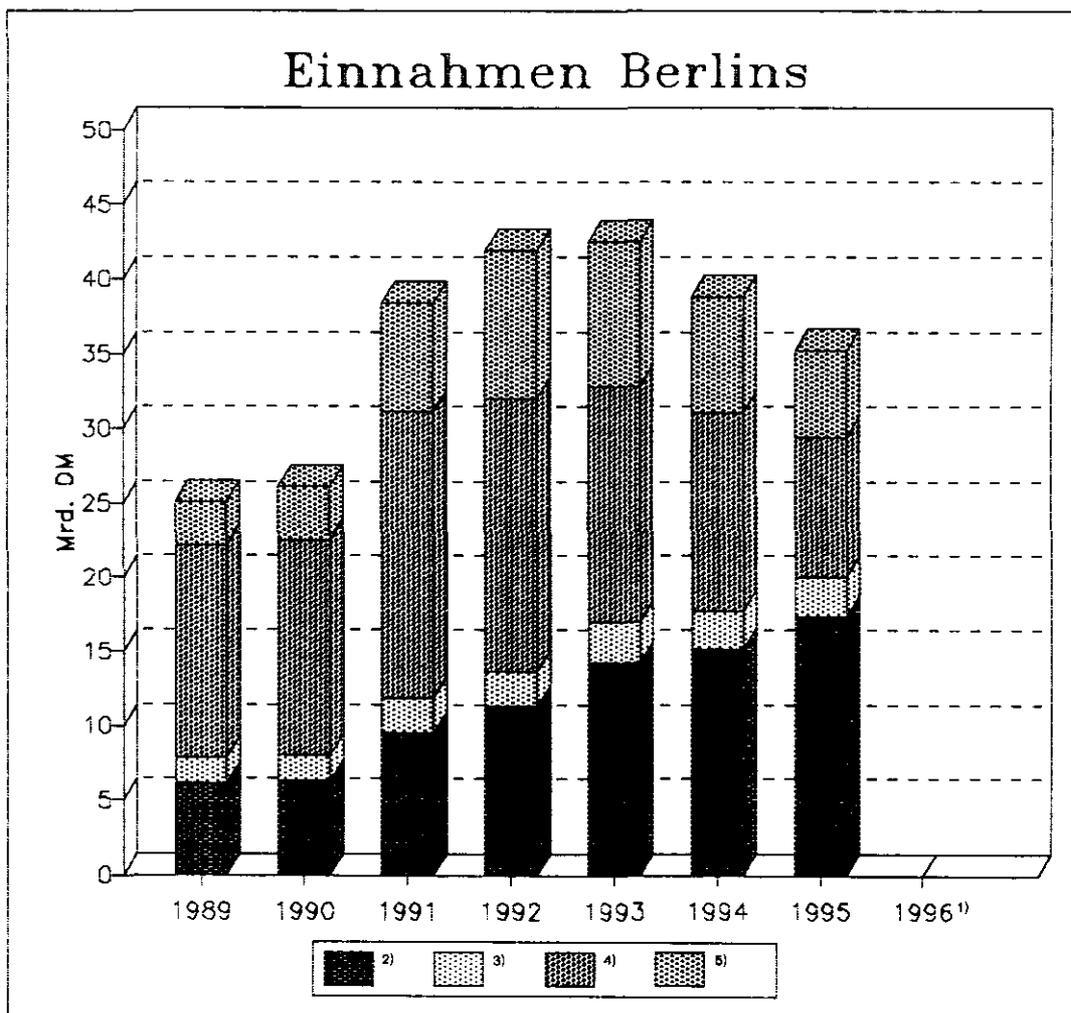
Jahr	Netto-Neuverschuldung	
	tatsächlich laut Haushalts- und Vermögensrechnung	geplant laut Haushaltsplan bzw. Finanzplanung
- Mio. DM -		
1989	932,7	1 078,7
1990	1 428,4	1 353,3
1991	3 551,5	5 787,7
1992	3 953,4 <sup>1)</sup>	5 662,3
1993	-	5 641,6
1994 <sup>2)</sup>	-	4 893,0
1995 <sup>2)</sup>	-	4 424,0
1996 <sup>2)</sup>	-	-

<sup>1)</sup> Die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 1992 liegt noch nicht vor. Der Betrag beruht auf Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen vom 4. Februar 1993.

<sup>2)</sup> Die Finanzplanung 1992 bis 1996 liegt noch nicht vor. Die Finanzplanungsdaten für die Jahre 1994 und 1995 beruhen auf der Finanzplanung 1991 bis 1995.

20 Die Verschuldung Berlins spiegelt sich in Einnahmen und Ausgaben wie folgt wider:

**Einnahmen**



<sup>1)</sup> Die Finanzplanung 1992 bis 1996 liegt noch nicht vor. Die Finanzplanungsdaten der Jahre 1994 und 1995 beruhen auf der Finanzplanung 1991 bis 1995.

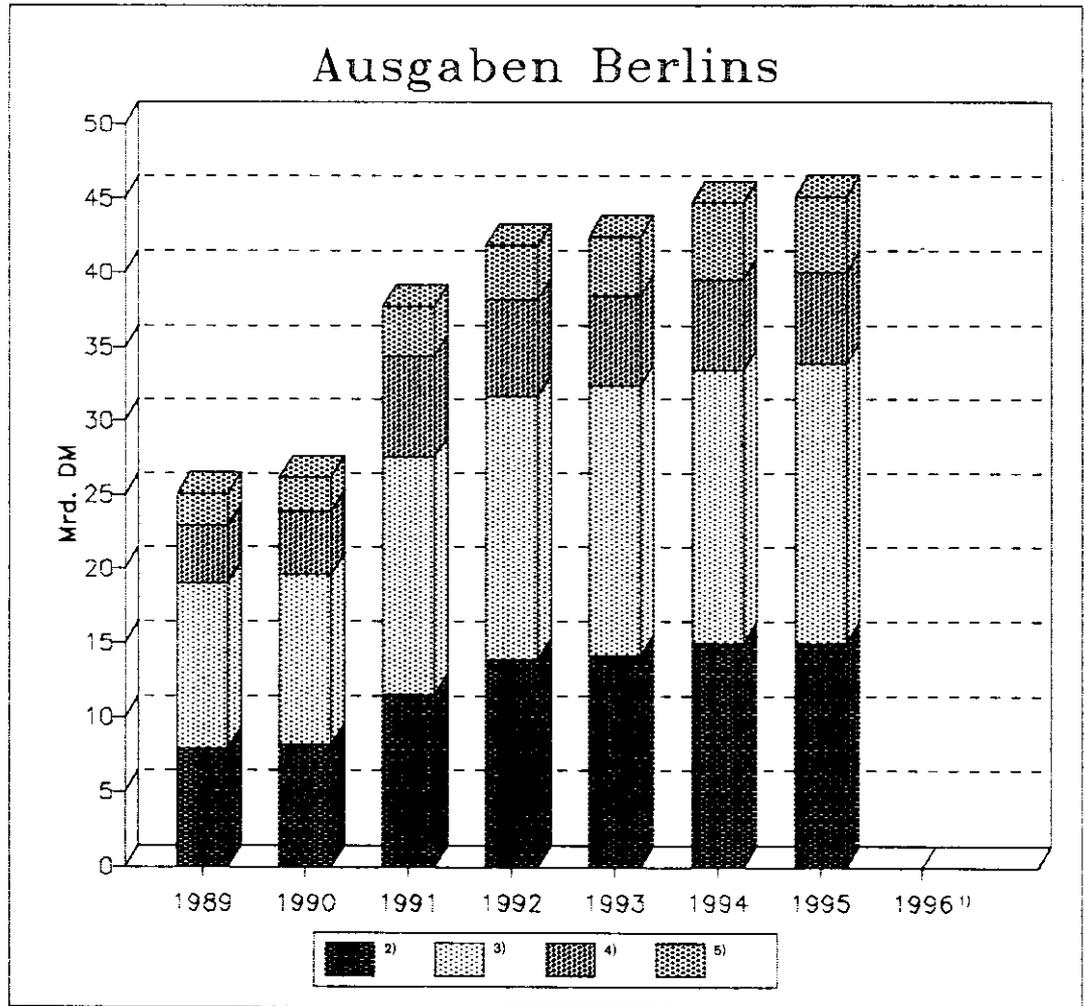
<sup>2)</sup> Steuern, Gruppierungskennzahl 0

<sup>3)</sup> Verwaltungseinnahmen, Gruppierungskennzahl 1

<sup>4)</sup> Einnahmen aus Zuweisungen u. ä. mit Ausnahme für Investitionen, Gruppierungskennzahl 2

<sup>5)</sup> Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen für Investitionen, Gruppierungskennzahl 3

Ausgaben\*)



1) Die Finanzplanung 1992 bis 1996 liegt noch nicht vor. Die Finanzplanungsdaten der Jahre 1994 und 1995 beruhen auf der Finanzplanung 1991 bis 1995.  
 2) Personalausgaben, Gruppierungskennzahl 4  
 3) Sächliche Verwaltungsausgaben, Gruppierungskennzahlen 50 - 54 und 6  
 4) Investitionsausgaben, Gruppierungskennzahlen 7 und 8  
 5) Zins- und Tilgungsausgaben, Gruppierungskennzahlen 56 - 59

\*) Die besonderen Finanzierungsausgaben (Gruppierungskennzahl 9) werden wegen des geringen Umfangs nicht dargestellt.

21 Die Gesamtbelastung des Haushalts durch Zins- und Tilgungsausgaben zeigt sich an dem Verhältnis dieser Ausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen<sup>1)</sup> (Schuldendienstbelastungsquote):

Jahr	Bereinigte Gesamteinnahmen	- Mio. DM -		Zinsen u. Tilgung gesamt	Schuldendienstbelastungsquote v. H.	- Mio. DM -		Schuldendienstbelastungsquote unter Berücksichtigung der Schuldendiensthilfen v. H.
		Zinsen	Tilgung			Schuldendiensthilfen	Schuldendienst gesamt	
1989	22 755,0	742,1	1 417,8	2 159,9	9,5	1 650,5	3 810,4	16,7
1990 <sup>2)</sup>	23 194,0	812,6	1 482,8	2 295,4	9,9	1 684,9	3 980,3	17,2
1991	32 479,6	1 051,0	2 273,5	3 324,5	10,2	1 697,6	5 022,1	15,5
1992	34 097,3	1 828,4	1 971,2	3 799,6	11,1	2 050,4	5 850,0	17,2
1993	34 583,8	1 993,5	1 957,6	3 951,1	11,4	2 079,9	6 031,0	17,4
1994 <sup>3)</sup>	31 968	3 170	1 980	5 150	16,1	2 393	7 543	23,6
1995 <sup>3)</sup>	29 330	3 700	1 399	5 099	17,4	2 597	7 696	26,2
1996 <sup>3)</sup>								

1) Gesamteinnahmen vermindert um Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken, Einnahmen aus Überschüssen von Vorjahren, Haushaltstechnische Verrechnungen  
 2) Angaben laut Haushalts- und Vermögensrechnung Teil - West -  
 3) Die Finanzplanung 1992 bis 1996 liegt noch nicht vor. Die Finanzplanungsdaten für die Jahre 1994 und 1995 beruhen auf der Finanzplanung 1991 bis 1995.

Damit steigt die Schuldendienstbelastungsquote in den Finanzplanungsjahren 1994 und 1995 erheblich an.

- 22 Mit dem Wegfall der Bundeshilfe und den erwarteten Steuermehreinnahmen wird die Zins-/Steuerquote für die Betrachtung der Haushaltsentwicklung bedeutsam. Diese Quote macht deutlich, mit welchem Vom-Hundert-Satz die Steuereinnahmen für Zinsausgaben einschließlich Schuldendiensthilfen gebunden sind, d. h. nicht für andere Ausgaben zur Verfügung stehen.

Für 1991 bis 1995 (Stand Finanzplanung 1991 bis 1995) ergibt sich folgendes Bild:

Jahr	Zins-/Steuerquote (einschl. Schuldendiensthilfen) in v. H.
1991	35,0
1992	34,7
1993	34,1
1994	36,8
1995	36,4

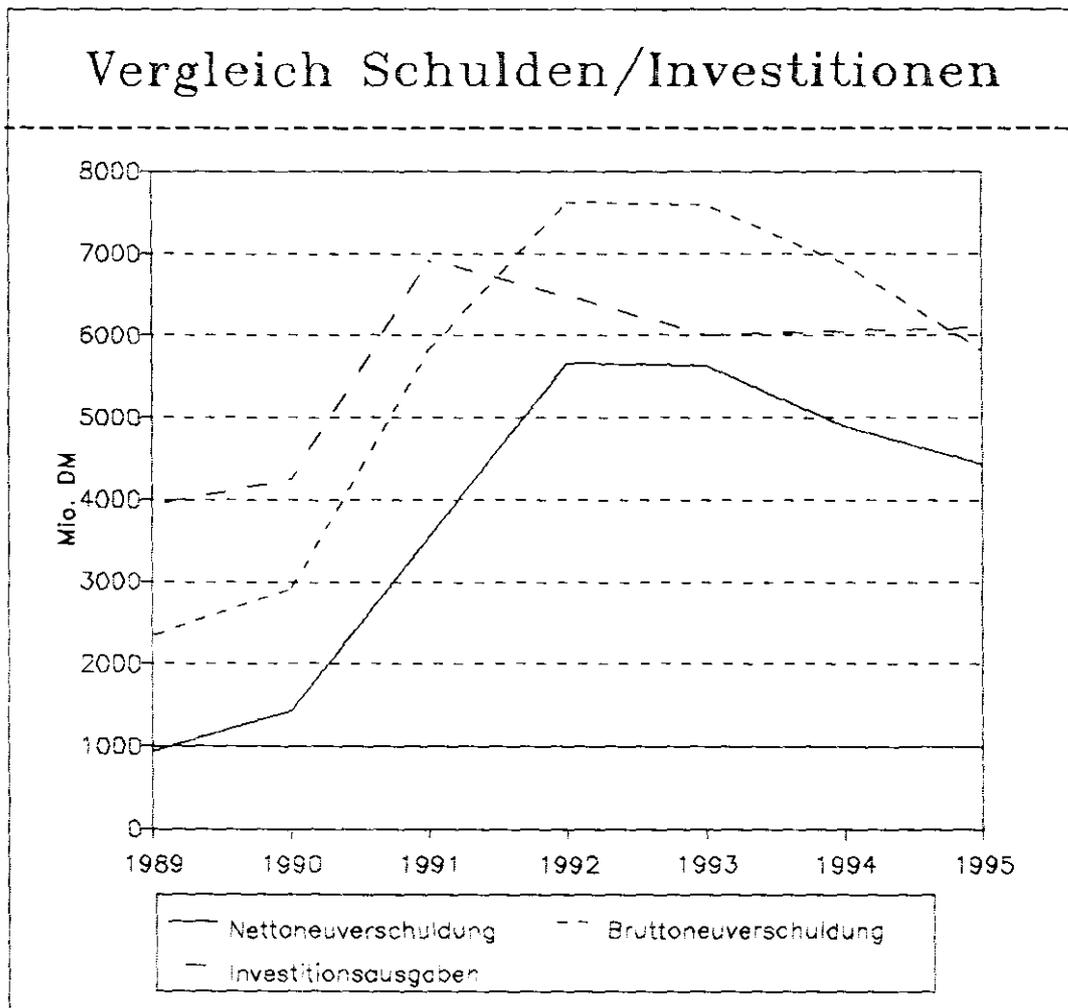
- 23 Nach § 18 Abs. 1 LHO dürfen Einnahmen aus Krediten nur bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Wie sich aus § 18 Abs. 4 LHO ergibt, sind mit Einnahmen die Bruttoeinnahmen und nicht die um die Tilgungsleistungen gekürzten Nettoeinnahmen gemeint. Bis 1990 wurde diese Bruttobetrachtung praktiziert. Seit dem Nachtragshaushaltsgesetz 1991 stellen die Gesetze über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin auf die Nettobetrachtung ab.

- 24 Der Rechnungshof hat aus Gründen der gesetzgeberischen Klarheit angeregt, die Landeshaushaltsordnung zu ändern. Damit würde der Eindruck vermieden, bestehendes Haushaltsrecht sei generell - je nach Interessenlage - durch Einzelfallregelung abdingbar. Die Anregungen des Rechnungshofs hat der Senat bisher nicht berücksichtigt. Die Praxis der von § 18 LHO abweichenden Nettobetrachtung hat sich weiter verfestigt. Das Abgeordnetenhaus hat mit Beschluß vom 18. Juni 1992 dem Senat empfohlen, bei der nächsten Änderung der Landeshaushaltsordnung auch diesen Punkt aufzugreifen. Der Rechnungshof geht davon aus, daß der Senat dieser Empfehlung folgt. Eine entsprechende Gesetzesvorlage allerdings könnte auch aus der Mitte des Abgeordnetenhauses eingebracht werden.

Zu T 24:

Der Senat bereitet eine Änderung der Landeshaushaltsordnung vor, in der auch der Kritik des Rechnungshofs bezüglich der Interpretation der Kreditgrenze nach § 18 Abs. 1 LHO Rechnung getragen wird. Die gebotene gesetzgeberische Klarheit wird damit geschaffen.

- 25 Im Vergleich stellen sich die Brutto- bzw. Nettoneuverschuldung und die Investitionen wie folgt dar:



- 26 Im Hinblick auf die Bedeutung der Investitionen auch als Obergrenze für die zulässige Verschuldung stellen sich Fragen nach dem haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff und nach der Vermeidung von Doppelzählungen bei der Berechnung von Investitionsausgaben. Zum Begriff der Investition ist der Bundesgesetzgeber trotz der Neufassung des § 10 Abs. 3 Nr. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und des § 13 Abs. 3 Bundeshaushaltsordnung (BHO) eine überzeugende Antwort schuldig geblieben. Der Berliner Gesetzgeber hat bisher geschwiegen. Um Doppelzählungen zu vermeiden, hält es der Rechnungshof in diesem Zusammenhang für geboten, zumindest die Summe der Obergruppe 33 - Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich - von den Investitionen der Hauptgruppen 7 und 8 abzuziehen, da diese Zuweisungen bereits bei der sie gewährenden Körperschaft (in der Regel dem Bund) als Investition erfaßt wurden. Dies ist - ungeachtet der unterschiedlichen Auslegungen des Investitionsbegriffs - allgemein anerkannt und wird z. B. in Hamburg auch praktiziert. Einzelne Länder beziehen aus guten Gründen auch die Summe der Obergruppe 34 - sonstige Zuschüsse für Investitionen - ein. Bereits unter Berücksichtigung der Obergruppe 33 ergäbe sich für Berlin für das Haushaltsjahr 1993 folgendes Bild:

Mio. DM

Summe der Investitionsausgaben ..... 6 002,1  
(Hauptgruppen 7 und 8)

abzüglich

Zuweisungen für Investitionen aus dem  
öffentlichen Bereich ..... 846,5  
(Obergruppe 33)

5 155,6

Vorgesehene Netto-Neuverschuldung  
laut Kreditfinanzierungsplan ..... 5 641,6

Schon damit überstiege die geplante Netto-Neuverschuldung die Summe der Investitionen um 486 Mio. DM. Die Senatsverwaltung für Finanzen folgt zwar im Grundsatz den Überlegungen des Rechnungshofs, möchte aber die Nettokreditaufnahme auf eigenfinanzierte Investitionsausgaben erst dann begrenzen, wenn die finanziellen Rahmenbedingungen des Haushalts eine restriktive Kreditpolitik zulassen.

27 Im Haushaltsgesetz 1993 wurde neben der in § 3 Abs. 1 festgesetzten allgemeinen Kreditermächtigung eine besondere Kreditermächtigung von 1 200 Mio. DM für die Eigenbetriebe „Berliner Wasser-Betriebe (BWB)“ und „Berliner Stadtreinigungs-Betriebe (BSR)“ entgegen § 13 Abs. 4 Eigenbetriebsgesetz (EigG) erteilt. Damit wird eine gegenüber dem Haushaltsgesetz 1992 im Ergebnis weit höhere Kreditaufnahme zugelassen, die, rechnete man sie dem Haushalt des Landes zu, die Kreditobergrenze überschreiten würde. Der Rechnungshof kritisiert, daß auf diese Art und Weise Schulden in Nebenhaushalte verlagert werden. Hierdurch besteht die Gefahr, daß die gebotene Haushaltstransparenz nicht gewährleistet ist. Außerdem stellt sich auch in diesem Fall das Problem einer allgemeinen Gesetzesänderung anstelle einer Einzelfallregelung.

Zu T 27:

Der Senat betrachtet die vom Rechnungshof kritisierte besondere Kreditermächtigung für die Eigenbetriebe (Berliner Wasser-Betriebe, Berliner Stadtreinigungs-Betriebe) im Haushaltsgesetz 1993 für vertretbar, da mit den Krediten Maßnahmen ermöglicht werden, die sich wirtschaftlich selbst tragen. Der Vorwurf „Überschreitung der Kreditobergrenze“ ist deshalb nicht berechtigt. Durch die Überführung der Eigenbetriebe in rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts stellt sich dieses Problem in Zukunft ohnehin nicht mehr.

28 Nach §§ 9 und 14 Stabilitätsgesetz (StWG) in Verbindung mit § 50 HGrG haben Bund und Länder ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen. Sie ist den gesetzgebenden Körperschaften spätestens im Zusammenhang mit dem Entwurf des Haushaltsgesetzes für das nächste Haushaltsjahr vorzulegen. Nach § 31 Abs. 2 LHO wird die Finanzplanung vom Senat beschlossen und dem Abgeordnetenhaus im Zusammenhang mit dem Haushaltsplan vorgelegt. In den Jahren 1983 bis 1988 ist es gelungen, die jeweilige Finanzplanung im laufenden Haushaltsjahr (1. Finanzplanungsjahr) zu beschließen. Die Finanzplanung der Jahre 1989 bis 1993 wurde dagegen erst am 13. März 1990 (2. Finanzplanungsjahr) beschlossen und außerdem abweichend von Nr. 2 AV § 31 LHO lediglich in Form eines Berichtes vorgelegt. Entsprechendes gilt für die Finanzplanung 1991 bis 1995. Für die Finanzplanungsjahre 1990 bis 1994 hat der Senat auf eine Beschlußfassung völlig verzichtet. Die Finanzplanung 1992 bis 1996 liegt entgegen den gesetzlichen Vorschriften bis zum heutigen Zeitpunkt noch nicht vor.

29 Die Finanzplanung ist ein notwendiges Instrument zur Sicherung finanzpolitischer Handlungsfähigkeit und finanzwirtschaftlicher Ordnung. Der Rechnungshof hat angesichts der finanziell sehr schwierigen Phase, in der sich Berlin befindet, und unter Hinweis auf die in der Finanzplanung 1991 bis 1995 enthaltenen Deckungslücken Verständnis für die Schwierigkeiten des Senats. Nachdem die finanziellen Ergebnisse des Solidarpakts für Berlin bekannt sind, hält es der Rechnungshof jedoch für geboten, daß der Senat die Finanzplanung 1992 bis 1996 unverzüglich und die Finanzplanung 1993 bis 1997 noch im laufenden Haushaltsjahr (1993) vorlegt.

**D. Pauschale Minderausgaben**

30 Im Haushaltsplan des Landes Berlin 1993 sind in mehreren Titeln pauschale Minderausgaben von insgesamt 981,9 Mio. DM veranschlagt. Pauschale Minderausgaben sind Negativposten auf der Ausgabenseite des Haushaltsplans, die im Rahmen des Haushaltsvollzugs bei anderen Ausgabetiteln zu erwirtschaften sind. Ihr Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben entwickelte sich in den letzten Jahren wie folgt:

Zu T 30:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme des Senats.

Haus- halts- jahr	bereinigte Gesamt- ausgaben <sup>1)</sup>	veranschlagte pauschale Minderausgaben	v. H. der bereinigten Gesamt- ausgaben
- Mio. DM -			
1987	21 849,6	61,0	0,28
1988	22 624,2	113,8	0,50
1989	23 324,3	192,3	0,82
1990	24 727,5	303,4	1,23
1991	38 114,0 <sup>2)</sup>	620,1 <sup>2)</sup>	1,63
1992	40 038,9	1 024,9	2,56
1993	40 596,4	981,9	2,42

<sup>1)</sup> Gesamtausgaben vermindert um Tilgungsausgaben am Kreditmarkt, Zuführung an Rücklagen, Fonds und Stöcke, Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren, Haushaltstechnische Verrechnungen

<sup>2)</sup> Auf der Grundlage der Gruppierungsübersicht Anlage 1 des Haushaltsplans 1992 Ansatz 1991

Bewegt sich die Höhe der pauschalen Minderausgaben in der Größenordnung des „Bodensatzes“, d. h. des Betrages, der erfahrungsgemäß ohnehin nicht innerhalb des Haushaltsjahres abfließt, ohne daß dies bei der Haushaltsplanaufstellung erkennbar war, gilt bisher deren Veranschlagung als zulässig. In den Jahren 1987 bis 1993 sind die pauschalen Minderausgaben von einem sehr geringen Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben (1987 0,28 v. H.) auf 2,56 v. H. (1992) und 2,42 v. H. (1993) angestiegen. Sie haben damit auch im Vergleich zum Bund und den alten Ländern eine ungewöhnliche Höhe erreicht. Eine Fraktion des Abgeordnetenhauses hat Klage beim Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin erhoben. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

## II. Prüfungsergebnisse

### A. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung

#### 1. Besonderheiten der Haushalts- und Vermögensrechnung aufgrund der Vereinigung Berlins

- 31 Für das Haushaltsjahr 1991 wurde - mit Hilfe eines auch den Ostteil Berlins umfassenden Nachtragshaushaltsplans - erstmals wieder eine einheitliche Haushaltsplanung für Gesamtberlin erstellt. Da die Haushaltsrechnung in ihrer inneren und äußeren Form der Gliederung des Haushaltsplans folgt, konnte für 1991 einheitlich für Gesamtberlin Rechnung gelegt werden. Die Haushaltsrechnung 1990 enthielt dagegen für den Magistrat und die elf Stadtbezirke Ostberlins nur die Einnahmen und Ausgaben des zweiten Halbjahres, deshalb verzichtet der Rechnungshof auf vergleichende Betrachtungen der Rechnungsergebnisse der Jahre 1990 und 1991.

Zu T 31:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

#### 2. Haushaltsplan

- 32 Der Haushaltsplan 1991 ist durch das Haushaltsgesetz vom 20. November 1990, geändert durch das Gesetz vom 21. März 1991 und durch das Nachtragshaushaltsgesetz vom 19. Juli 1991 in Einnahme und Ausgabe für Gesamtberlin auf 40 050 872 700 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 8 399 131 000 DM festgestellt worden.

Zu T 32:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

#### 3. Rechnungslegung

##### a) Vorlage der Rechnung

- 33 Der Senat hat in Erfüllung seiner Pflicht zur Rechnungslegung gemäß Artikel 82 VvB die Haushalts- und Vermögensrechnung 1991 am 3. November 1992 beschlossen und sie mit Schreiben vom selben Tage dem Abgeordnetenhaus vorgelegt (Drucksache 12/2158). Entgegen Nrn. 11.4.11 bzw. 11.4.13 AV § 80 LHO - Entwurfsfassung 12/90 - hat der Senat jedoch die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung der Berliner Verkehrsbetriebe (Ost) sowie den Jahresabschluß der Stadtgüter Berlins für das Geschäftsjahr 1991 nicht bis zum 31. Dezember 1992 als Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung vorgelegt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat inzwischen mitgeteilt, daß die Abschlußunterlagen der Berliner Verkehrsbetriebe (Ost) voraussichtlich Ende März 1993 und die der Stadtgüter nicht vor Ende August 1993 vorgelegt werden. Der Senat hat die Rechnungen für das vergangene Jahrzehnt tendenziell zu immer späteren Zeitpunkten dem Abgeordnetenhaus vorgelegt. Zwar setzen Artikel 82 VvB und § 114 LHO für die Vorlage der Rechnung im folgenden Rechnungsjahr keinen Termin. Gleichwohl sollte die Vorlage möglichst frühzeitig erfolgen, um die Voraussetzungen für ein zügiges Entlastungsverfahren zu schaffen. Der Rechnungshof erkennt nicht die Schwierigkeiten, die sich im Zusammenhang mit der Vereinigung auch für die Rechnungslegung ergeben haben. Er empfiehlt der Senatsverwaltung für Finanzen dennoch, eine zeitnähere Rechnungslegung anzustreben. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zugesagt, sich um einen früheren Vorlagetermin zu bemühen.

Zu T 33:

Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte sowohl die Präsidentin des Abgeordnetenhauses als auch den Präsidenten des Rechnungshofs bei Übersendung der Anlagen zu Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung mit Schreiben vom 22. Dezember 1992 darauf hingewiesen, daß die in Satz 2 bezeichneten Unterlagen noch fehlten, da die Betriebe nicht in der Lage waren, sie rechtzeitig zu erstellen.

Die Berliner Verkehrs-Betriebe (BVG) hatten als Begründung angeführt, daß nach der Übernahme der Leitung der Berliner Verkehrsbetriebe (Ost/BVB) durch die Geschäftsleitung der BVG erhebliche Rückstände und Versäumnisse im Rechnungswesen der BVB festgestellt wurden. Dabei ergaben sich unzureichende Vorgaben für die Eröffnungsbilanz zum 1. Juli 1990 sowie für die neu anzuwendenden handels- und steuerrechtlichen Ausweis- und Bewertungsvorschriften für die Abschlüsse per 31. Dezember 1990 und 1991. Ende April 1993 konnten dann aber die Bilanz sowie die Gewinn- und Verlustrechnung 1991 der ehemaligen BVB nachgereicht werden.

Auch die Betriebsgesellschaft Stadtgüter Berlin mbH hatte die Verzögerungen mit den besonderen Schwierigkeiten, die sich aus der Übernahme der ehemaligen „volkseigenen“ Güter ergaben, begründet. Zwar lag nach Mitteilung der Betriebsgesellschaft Anfang Januar 1993 ein Jahresabschluß 1991 für die Stadtgüter Berlin vor, diesen wollte die Betriebsgesellschaft jedoch nicht ungeprüft weiterleiten. Die Prüfung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft konnte - entgegen einer zeitlichen Zusicherung der Betriebsgesellschaft und trotz Erinnerung durch die Senatsverwaltung für Finanzen - bis heute nicht abgeschlossen werden, so daß auch Ende Dezember 1993 nur die unbestätigten Unterlagen nachgereicht werden konnten. Die Senatsverwaltung für Finanzen sieht sich leider gezwungen, darauf hinzuweisen, daß sich somit auch die Erstellung des Jahresabschlusses 1992 für die

ab 1. Januar 1992 bestehende GmbH entsprechend verzögern wird, da erst nach Vorliegen der absoluten Zahlen für 1991 eine Eröffnungsbilanz erstellt werden kann. Selbstverständlich wird der Senat auch weiterhin darauf hinwirken, daß die Abschlußunterlagen künftig zu einem früheren Termin vorgelegt werden. Der Senat ist dabei sehr zuversichtlich, da die entstandenen Anlauf- und Umstellungsschwierigkeiten im Zuge der durch die Wiedervereinigung bedingten Übernahme der ehemaligen Stadtgüter durch den Betrieb nach § 26 LHO und die neu gegründete Betriebsgesellschaft Stadtgüter Berlin mbH mit Sicherheit bald der Vergangenheit angehören werden.

Der Senat hat im übrigen die Haushalts- und Vermögensrechnung 1992 unter dem 28. September 1992 dem Abgeordnetenhaus vorgelegt.

**b) Abschlußergebnisse der Rechnung**

**(1) Haushaltsrechnung**

34 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist folgendes Gesamtergebnis aus:

	Einnahmen	Ausgaben
	- DM -	
Ist .....	38 446 368 736,68	38 413 351 313,57
Verbliebene Haushaltsreste .....	775 162 642,90	808 304 801,67
Rechnungssoll .....	39 221 531 379,58	39 221 656 115,24
Ansatz .....	40 050 872 700,00	40 050 872 700,00
Haushaltsreste aus Vorjahren .....	193 136 299,38	190 479 641,30
(einschließlich Abschlußergebnis des Vorjahres)		
Gesamtssoll .....	40 244 008 999,38	40 241 352 341,30
Rechnungssoll gegenüber dem Gesamtssoll		
günstiger .....	-	1 019 696 226,06
ungünstiger .....	1 022 477 619,80	-
Mithin Fehlbetrag .....	<u>2 781 393,74</u>	

Gegenüber dem Haushaltsplan schließt die Haushaltsrechnung um diesen Betrag ungünstiger ab. Der Fehlbetrag ist gemäß § 25 Abs. 3 LHO im Haushaltsplan 1993 veranschlagt (Kapitel 29 10 Titel 960 20).

35 Das um 2,7 Mio. DM ungünstigere Abschlußergebnis beruht auf folgenden Abweichungen vom Haushaltsplan:

	- Mio. DM -	
Mehreinnahmen .....	1 926,3	
Minderausgaben .....	6 227,3	
		8 153,6
Mindereinnahmen .....	2 948,7	
Mehrausgaben .....	5 207,6	
		<u>8 156,3</u>
		<u>- 2,7</u>

Zu T 34 und 35:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

**(2) Kassenmäßiger Abschluß**

- 36 Der kassenmäßige Abschluß (§ 82 LHO) zeigt in seinem ersten Teil den tatsächlichen Stand der Ausführung des Haushaltsplans am Ende des abgelaufenen Haushaltsjahres (Ist-Abschluß). Er weist für das Haushaltsjahr 1991 als kassenmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis einen kassenmäßigen Überschuß von 33 017 423,11 DM aus.
- 37 Die als zweiter Teil zum kassenmäßigen Abschluß gehörende Finanzierungsrechnung ist das Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans. Sie weist den tatsächlichen Finanzierungssaldo aus, d. h. den Unterschiedsbetrag zwischen den Ist-Einnahmen und den Ist-Ausgaben nach Abzug der Kreditmarktmittel und der Ausgaben zur Schuldentilgung am Kreditmarkt, der Einnahmen und Ausgaben bei den Rücklagen, des nur durchgebuchten Abschlußergebnisses des Vorjahres (kassenmäßiger Überschuß und rechnungsmäßiger Fehlbetrag) und der Ausgaben zum Ausgleich des Fehlbetrages des letzten und vorletzten Haushaltsjahres. Nach der vom Senat für das Haushaltsjahr 1991 aufgestellten Finanzierungsrechnung beträgt der Finanzierungssaldo minus 3 154 421 673,02 DM.

Zu T 36 und 37:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

**(3) Haushaltsabschluß**

- 38 Der Haushaltsabschluß (§ 83 LHO) dient dem Nachweis des rechnungsmäßigen Jahres- und Gesamtergebnisses. Er zeigt den Stand der Ausführung des Haushaltsplans am Ende des abgelaufenen Haushaltsjahres unter Berücksichtigung der Reste (Soll-Abschluß). Nicht enthalten sind Verpflichtungen sowie Geldforderungen, weil diese in Berlin nicht der Buchführungspflicht und damit auch nicht der Rechnungslegungspflicht unterliegen. Der Haushaltsabschluß für das Haushaltsjahr 1991 weist als rechnungsmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis einen Fehlbetrag von 2 781 393,74 DM aus (T 34).
- 39 Dieser Fehlbetrag ist um 2 494 015,18 DM zu hoch; er hätte mit nur 287 378,56 DM ausgewiesen werden müssen. Der Unterschiedsbetrag zu dem ausgewiesenen Fehlbetrag ergibt sich aus der Differenz zwischen den beim Jahresabschluß Ost 1990/2. Halbjahr nicht automatisiert gebildeten und deshalb nach Nr. 29.1 letzter Satz Anlage 8 AV § 70 LHO nicht ins Haushaltsjahr 1991 übernommenen Ausgabe-Haushaltsresten von 2 656 658,08 DM und den unzulässig als Einnahme-Haushaltsreste dargestellten Einnahme-Kassenresten des Bezirks Lichtenberg von 162 642,90 DM.
- 40 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bei der Erstellung der Haushaltsrechnung den unrichtigen Ausweis des Fehlbetrags bemerkt. Sie hat deshalb dem Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 1991 (Haushalts- und Vermögensrechnung) eine Erläuterung beigefügt.
- 41 Um zu vermeiden, daß sich das unrichtige rechnungsmäßige Abschlußergebnis auf die Folgejahre auswirkt, mußte ein buchmäßiger Ausgleich hergestellt werden. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat dazu im Haushaltsjahr 1992 bei dem Kapitel 29 10 Titel 960 21 - Fehlbetrag des letzten Haushaltsjahres - einen fiktiven Ausgabereist von 2 656 658,08 DM gebildet. Ein buchungsmäßiger Ausgleich der unzulässig ausgewiesenen Einnahmereste war nicht erforderlich, da diese als verbliebene Einnahmereste bereits ins Haushaltsjahr 1992 übertragen wurden und beim Jahresabschluß 1992 untergehen (keine erneute Restebildung).

Zu T 38 bis 41:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

**(4) Abschluß des Nachweises  
über die Einnahmen und Ausgaben des Grundstocks**

- 42 Die Einnahmen und Ausgaben betragen 458 761 495,56 DM (Anlage zu Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung). Sie wurden durch eine Zuführung an den Geldbestand des

Zu T 42:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

Grundstocks von 320 623 513,87 DM ausgeglichen. Ihre Höhe ergibt sich aus den im Laufe des Jahres getätigten Grundstücksgeschäften.

**(5) Nicht abgewickelte Bestände der Verwahrungs- und Vorschubbücher**

- 43 Die von den Kassen nachgewiesenen nicht abgewickelten Bestände der Verwahrungs- und Vorschubbücher stimmen mit den entsprechenden Summen in der Nachweisung zur Haushaltsrechnung überein.
- 44 Der Bestand an Verwahrungen in der Landeshauptkasse war allerdings um 75,4 Mio. DM höher als im Verwahrungsbuch ausgewiesen. Die Landeshauptkasse hat die Aufnahme eines Kassenverstärkungskredits entgegen § 60 Abs. 3 LHO nicht als Verwahrung gebucht, sondern im Sachbuch für die Kassenwirtschaft nachgewiesen. Bei zutreffender Buchung wäre als nicht abgewickelter Bestand der Verwahrungsbücher in der „Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse“ (Anlage zu Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung) ein Betrag von 741 605 201,80 DM auszuweisen gewesen. Der Fehler ist in der Buchführung 1992 berichtigt worden.

Zu T 43:  
Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

Zu T 44:  
Die Landeshauptkasse stellt nunmehr durch zusätzliche Abstimmungen sicher, daß im Einzelfall erforderliche Zwischenbuchungen im Sachbuch für die Kassenwirtschaft rechtzeitig umgebucht werden.

**(6) Nicht vereinnahmte Beträge (Kassenreste)**

- 45 Die „Nachweisung der Kassenreste“ - untergliedert nach Titeln - (Anlage zu Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung) weist zu hohe Kassenreste für die Bezirke Reinikendorf (30 625,30 DM) und Marzahn (11 155,54 DM) aus. Diese Beträge resultieren aus Anordnungsfehlern bei Rückzahlungen durch Absetzung von der Einnahme.
- 46 Die von den Kassen unzutreffenderweise als nicht vereinnahmt nachgewiesenen Beträge werden automatisch in die „Nachweisungen der Kassenreste“ - untergliedert nach Einzelplänen und aufgeteilt nach Bezirken - (Anlagen zu Band 1 der Haushalts- und Vermögensrechnung) übernommen. Somit weisen auch diese Anlagen für 1991 insgesamt 41 780,84 DM zu hohe Kassenreste aus.
- 47 Kassenreste werden im folgenden Haushaltsjahr automatisch zum Soll gestellt. Da den im Haushaltsjahr 1992 zu hohen Soll-Stellungen Forderungen in gleicher Höhe nicht gegenüberstanden, war das Soll entsprechend zu mindern. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat inzwischen zur Vermeidung derartiger Fehler in einem Rundschreiben auf die vorschriftsmäßige Verfahrensweise bei Rückzahlungen durch Absetzung von der Einnahme hingewiesen.

Zu T 45 bis 47:  
Es handelt sich um eine Sachdarstellung; eine Stellungnahme ist nicht erforderlich.

**(7) Vermögen und Schulden**

- 48 Die vom Senat aufgestellte Vermögensrechnung schließt wie folgt ab:

Zu T 48 und 49:  
Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

Vermögensteil	Vermögen	Schulden
- DM -		
Verwaltungsvermögen	14 085 919 627	21 605 130 263
Betriebsvermögen	19 069 817 878	—
Rücklagevermögen	16 120 515	—
Finanzvermögen	841 562 923	785 601
Stiftungsvermögen	32 092 487	—
<b>Insgesamt</b>	<b>34 045 513 430</b>	<b>21 605 915 864</b>

- 49 Im Haushaltsjahr 1991 hat sich der Gesamtbetrag des Vermögens rechnungsmäßig um 7 142,6 Mio. DM erhöht. Bei den Schulden ergab sich ein Zugang von 3 209,4 Mio. DM. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Vermögens und der Schulden besteht nicht. Infolge der besonderen Struktur und Darstellungsweise des Staatsvermögens ist ein Vergleich zwischen Schulden und Vermögen - anders als in der Privatwirtschaft - nicht sinnvoll.

#### 4. Ergebnis der Prüfung

##### a) Zahlenwerk

- 50 Die Beträge in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung stimmen im Ergebnis mit den entsprechenden Beträgen in den Büchern und Vermögensnachweisen überein. Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Bestandsvorträge jedes Vermögensteils sind für den Westteil Berlins aus der Vermögensrechnung 1990 richtig übernommen und für den Ostteil während des Haushaltsjahres 1991 durch Erstaufnahme ermittelt worden. Der im Verfahren Automatisiertes Haushaltswesen (AHW) maschinell geführte Vermögensnachweis wurde für die östlichen Bezirke Berlins erst zum Jahresabschluß 1991 eröffnet. Für den Bezirk Hohenschönhausen liegt ein Vermögensnachweis nicht vor.
- 51 Zum wiederholten Male haben Fehler in den Druckprogrammen des AHW zu unrichtigen Ausdrücken geführt. In der Haushaltsrechnung - Rechnungsübersicht (Aufteilung nach Bezirken und Einzelplänen) -, in der Anlage zur Haushalts- und Vermögensrechnung - Nachweisung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan - sowie in der Zusammenstellung der Mehr- und Minderbeträge des Rechnungssolls gegenüber dem Gesamtsoll für die Bezirke Mitte, Köpenick und Weißensee ist der Einzelplan 44 - Umweltschutz - nicht ausgedruckt. Zu dem Zeitpunkt, als der Fehler bemerkt wurde, war eine Berichtigung mit Hilfe der Datenverarbeitung (DV) nicht mehr möglich. Ein Fehler des Rechenprogramms konnte ausgeschlossen werden, da der Einzelplan in den Gesamtsummen Berücksichtigung fand. Auf das Jahresergebnis hatten die unrichtigen Ausdrücke somit keinen Einfluß. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat inzwischen die Berichtigung der fehlerhaften Programme veranlaßt.

##### b) Belegung der Einnahmen und Ausgaben

- 52 Die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltsrechnung waren, soweit der Rechnungshof geprüft hat, ordnungsgemäß belegt. Eine Prüfung im Einzelplan 14 - Stadtentwicklung und Umweltschutz - konnte nicht durchgeführt werden, da die Belege in den Räumen der Landeshauptkasse vom Schimmelpilz befallen waren und daher zunächst entgiftet werden müssen. Aus denselben Gründen konnte auch ein Beleg bei Buchungsstelle 95 22/100 01 über eine Kassenbestandsverstärkung nicht eingesehen werden.

##### c) Abweichungen vom Haushaltsplan

###### (1) Über- und außerplanmäßige Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen

- 53 Im Laufe der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Hier sind insbesondere die über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen von Bedeutung, die als Haushaltsüberschreitungen gemäß Artikel 76 Abs. 2 VvB der nachträglichen Genehmigung des Abgeordnetenhauses bedürfen. Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen.
- 54 Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben betragen im Haushaltsjahr 1991 720 358 831,82 DM, das sind 1,8 v. H. des veranschlagten Haushaltssolls von 40 050 872 700 DM. Von der Gesamtsumme entfallen auf:

Zu T 50:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

Zu T 51:

Der Senat bedauert die fehlerhaften Ausdrücke, weist aber darauf hin, daß die Feststellung des Rechnungshofs, Fehler in den Druckprogrammen hätten zum wiederholten Male zu unrichtigen Ausdrücken geführt, im Zusammenhang mit der Haushalts- und Vermögensrechnung nicht zutrifft.

Wie der Rechnungshof ausgeführt hat, hatten die fehlerhaften Ausdrücke auf das Jahresergebnis keinen Einfluß.

Zur weiteren Klarstellung sei ergänzend angemerkt, daß in den Rechnungsnachweisungen mit den Titel- und Kapitelergebnissen sowie in der Gesamtnachweisung der höheren und neuen Ausgaben der Einzelplan 44 ausgedruckt war.

Zu T 52:

Die Belege sind inzwischen entgiftet worden.

Zu T 53 bis 56:

Es handelt sich um eine Sachdarstellung; eine Stellungnahme ist nicht erforderlich.

12/3703

	DM
Überplanmäßige Ausgaben .....	111 211 301,64
Außerplanmäßige Ausgaben .....	609 147 530,18
Insgesamt	720 358 831,82

55 Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen im Haushaltsjahr 1991 2 254 972 629 DM, das sind 26,8 v. H. der veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen von 8 399 131 000 DM. Von der Gesamtsumme entfallen auf:

	DM
Überplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen	1 864 486 708
Außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen	390 485 921
Insgesamt	2 254 972 629

56 Der Senat hat die genannten über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Haushaltsjahr 1991 in der angegebenen Höhe jeweils in einer Nachweisung zusammengefaßt und am 9. September 1992 dem Abgeordnetenhaus zur nachträglichen Genehmigung zugeleitet. Das Abgeordnetenhaus hat diese Haushaltsüberschreitungen am 11. März 1993 entsprechend beschlossen (Protokoll über die 45. Sitzung - Drucksache 12/1903 -).

**(2) Nicht zugelassene höhere oder neue Ausgaben**

57 Der Senat weist nicht zugelassene höhere oder neue Ausgaben von 2 833 246,97 DM in einer Anlage zur Haushaltsrechnung (S. 221 ff.) aus.

Verwaltung	Anzahl der Titel	nicht zugelassene höhere oder neue Ausgaben DM
Hauptverwaltung	19	456 424,66
Bezirksverwaltungen	34	2 376 822,31
Insgesamt	53	2 833 246,97

Zu T 57 bis 68:

Der Senat bedauert den Anstieg der nicht zugelassenen Mehrausgaben, weist aber darauf hin, daß in diesem Zusammenhang die Vergrößerung der Verwaltung berücksichtigt werden muß.

Die Gründe, die zu den nicht zugelassenen Mehrausgaben führten, sind zum einen zwar auf Mängel in der Haushaltsüberwachung, zum anderen aber insbesondere auch darauf zurückzuführen, daß den betroffenen Stellen im Ostteil Berlins noch nicht alle haushaltsrechtlichen Bestimmungen und verfahrensmäßigen Abläufe in dem erforderlichen Maße bewußt waren. Hierbei sind insbesondere die Probleme und Schwierigkeiten, die durch die Zusammenführung unterschiedlicher Personalbezugsverfahren auftraten, hervorzuheben. Die Vielzahl der zu beachtenden Regelungen führte bei den zuständigen Dienstkräften zu zahlreichen Mißverständnissen.

Die nicht zugelassenen Mehrausgaben verteilen sich auf die Titelhauptgruppen wie folgt:

Hauptgruppen der Titel	Anzahl der Titel	nicht zugelassene höhere oder neue Ausgaben DM	Textnummer
4 - Personalausgaben	37	715 063,31	60 bis 62
5 - Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst	8	894 216,46	63 bis 65
6 - Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen	2	205,96	59
7 - Investitionsausgaben für bauliche Zwecke	4	1 223 532,33	66 bis 68
8 - Sonstige Investitionsausgaben zur Investitionsförderung	2	228,91	59
Insgesamt	53	2 833 246,97	

58 Die kleinste Überschreitung beträgt 0,04 DM, die größte 834 098,07 DM. Von der Gesamtsumme entfallen 2 439 135,29 DM, das sind 86,1 v. H., auf 43 Titel im Haushalt von Bezirksverwaltungen oder Einrichtungen im Ostteil der Stadt. Das deutet darauf hin, daß die Umstellung auf die neuen Rechtsvorschriften und Verfahren auch im Jahre 1991 noch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden war. Aber auch für den Westteil der Stadt ist mit zehn nicht zugelassenen Mehrausgaben im Umfang von 394 111,68 DM eine steigende Tendenz zu beobachten. Die entsprechend der Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht Rechnungsjahr 1988 seitdem durch die Senatsverwaltung für Finanzen jeweils zum Jahresabschluß veranlaßten zusätzlichen DV-Schreibungen, die den Dienststellen gezielt Hinweise auf Überschreitungen geben (solche Schreibungen wurden für den Jahresabschluß 1991 im Januar/Februar 1992 viermal gefertigt) und auch das Hinausschieben des Buchungsschlusses für Sollveränderungsanordnungen auf den 20. Februar 1992 haben die beabsichtigte Wirkung offensichtlich nur eingeschränkt erreicht. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat darüber hinaus in den Haushaltsplänen 1992 der Bezirke Prenzlauer Berg, Weißensee, Hohenschönhausen und Hellersdorf insgesamt 978 110,55 DM Bewilligungsmittel zum „Ausgleich“ nicht genehmigter Haushaltsüberschreitungen bei Titeln der Hauptgruppen 5 und 6 gesperrt.

59 Der Rechnungshof hat zu den nicht zugelassenen Mehrausgaben Nachprüfungen vorgenommen. Im folgenden werden herausragende Einzelfälle und typische Sachverhalte dargestellt. Die Titel der Hauptgruppen 6 und 8 und andere relativ geringe nicht genehmigte Haushaltsüberschreitungen werden außer Betracht gelassen. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen darauf hingewirkt, daß die verantwortlichen Dienststellen notwendige Maßnahmen zur künftigen Vermeidung nicht zugelassener Mehrausgaben veranlassen. Er hält es angesichts der Vielzahl der Fälle (Schwerpunkt Personalausgaben) und der teilweise sehr hohen Beträge (Schwerpunkt Baumaßnahmen) für erforderlich, daß die Senatsverwaltung für Finanzen weitere geeignete Maßnahmen zur besseren Durchsetzung der Haushaltsdisziplin ergreift. Das erscheint auch deshalb notwendig, weil sich beim Abschluß des Haushaltsjahres 1992 wiederum eine größere Anzahl von nicht genehmigten Haushaltsüberschreitungen gezeigt hat. Die Bereinigung war in einer Reihe von Fällen nur deshalb möglich, weil der Buchungsschluß für Sollveränderungsanordnungen von vornherein auf einen vergleichsweise späten Zeitpunkt angesetzt war. Später wurde der Termin noch um eine weitere Woche verlängert.

60 Die höchste Anzahl nicht zugelassener Haushaltsüberschreitungen ist bei den Personalausgaben aufgetreten. Von den 37 Fällen mit 715 063,31 DM höheren oder neuen Ausgaben entfallen 34 Fälle mit 711 423,97 DM auf Bezirksämter und Einrichtungen im Ostteil der Stadt. Sie stehen im Zusammenhang mit besonderen Maßnahmen und Verfahren, die 1991 für die Bewirtschaftung der Personalausgaben verbindlich gemacht worden sind. Bis zum Inkrafttreten des Nachtragshaushaltsgesetzes 1991 vom 19. Juli 1991 waren erhebliche Teile dieser Personalausgaben zentral bei den Kopfplänen (Hauptverwaltung) bzw. Kapitel 35 00 (Bezirksämter) auf zwei besondere Titel zu buchen. Erst im Nachtragshaushaltsplan 1991 wurden sie dezentral bei der sachlich zutreffenden Buchungsstelle (Kapitel/Titel) ausgewiesen. Die Umbuchung der Personalausgaben ist von November 1991 an erfolgt. Die Senatsverwaltung für Finanzen regelte die notwendigen Maßnahmen in Rundschreiben. Danach waren Mehrausgaben in bestimmten Fällen allgemein zugelassen, in anderen Fällen jedoch zu beantragen. Die Zulassung neuer Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan mußte in jedem Einzelfall bei der Senatsverwaltung für Finanzen beantragt werden. Von den Bezirksämtern im Ostteil von Berlin haben lediglich Köpenick, Lichtenberg und Marzahn diese Regelungen durchgängig beachtet. Auch Theater im Ostteil Berlins haben neue Personalausgaben nicht beantragt. Für die Akademie der Künste (Ost) wurde die notwendige Auflösung eines Titels für Personalausgaben unterlassen.

Ohne die Wichtigkeit der Prüfungsfeststellungen mindern zu wollen, weist der Senat darauf hin, daß letztlich kein Schaden für Berlin entstanden ist, da die Maßnahmen, die zu den Ausgaben führten, regelmäßig berechtigt waren. Soweit erforderlich, wurden für 1992 entsprechende Sperren verhängt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen bemüht sich, die Zahl der nicht zugelassenen Haushaltsüberschreitungen gezielt im Zuge des jeweiligen Jahresabschlusses zu verringern. Die Dienststellen werden angehalten, darauf hinzuwirken, daß Überschreitungen nicht eintreten und eventuell erforderliche Anträge auf Bewilligungsmittel rechtzeitig und ausreichend begründet gestellt werden. Darüber hinaus werden die Dienststellen gezielt mit zusätzlichen DV-Schreibungen unterstützt. Soweit dennoch nicht zugelassene Mehrausgaben auftreten, behält sich die Senatsverwaltung für Finanzen die Verhängung von Sperren vor.

Der Abschluß des Haushaltsjahres 1992 hat hier bereits zu einer Verbesserung geführt. Zwar lagen die nicht zugelassenen Mehrausgaben mit effektiv 7 283 136,29 DM sogar noch erheblich über dem Vorjahresergebnis, sie beschränkten sich aber auf die Personalausgaben. Die vorstehend erwähnten Schwierigkeiten bei der Zahlbarmachung der Personalausgaben dürften sich aufgrund der inzwischen vollzogenen Verfahrensangleichung kaum wiederholen. Zudem werden sich Probleme, die infolge der Umwandlung von Angestellten-Stellen in Stellen für Beamte entstanden sind, spätestens im Haushaltsjahr 1994 wegen der dann „flächendeckenden“ Veranschlagung von Planstellen für Beamte weitestgehend erledigen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen sieht im übrigen für sich keine weitergehenden Möglichkeiten zur Durchsetzung der Haushaltsdisziplin; sie vertritt die Auffassung, daß wesentliche Verstöße dann nur vom Parlament - z. B. im Zuge der Haushaltsberatungen - geahndet werden können.

- 61 Zusammengefaßt wird zu den nicht genehmigten Haushaltsüberschreitungen der Personalausgaben im Ostteil der Stadt festgestellt:
- Die Bezirksämter Prenzlauer Berg und Hellersdorf sowie die Theater Berliner Ensemble, Maxim-Gorki-Theater, Theater der Freundschaft und die Komische Oper haben Ausgaben geleistet oder Umbuchungen vorgenommen bei Titeln, für die der Haushaltsplan keinen Ansatz enthielt. Die erforderliche Beantragung bei der Senatsverwaltung für Finanzen unterblieb in jedem der 14 Fälle mit einem Gesamtvolumen von 250 630,35 DM.
  - Die Bezirksämter Mitte, Prenzlauer Berg, Friedrichshain, Hohenschönhausen und Hellersdorf haben für die genehmigte Umwandlung von Stellen bzw. Einstellung von Beamtenanwärtern Verstärkungen von Titeln nicht oder in nicht ausreichender Höhe beantragt. Die nicht zugelassenen Mehrausgaben belaufen sich in elf Fällen auf 289 311,06 DM.
  - Anträge auf Genehmigung höherer Ausgaben wurden zu spät gestellt (Prenzlauer Berg, Abteilung Bau- und Wohnungswesen, Antrag vom 23. Januar 1992 über 71 347,67 DM und Friedrichshain, Abteilung Personal und Verwaltung, Antrag vom 13. Februar 1992 über 5 778,59 DM). Ein Antrag des Bezirksamts Hohenschönhausen für die Bäder über 722,30 DM ging verloren.
  - Vorgeschriebene Umbuchungen sind nicht vorgenommen worden. So hat die Bezirkskasse Pankow wegen Arbeitsüberlastung vier Beträge - insgesamt 24 717,25 DM - nicht umgebucht. Das Bezirksamt Weißensee hat eine Umbuchung von 65 084,76 DM nicht veranlaßt. Bei der Umbuchung der bei Kapitel 17 86 - Akademie der Künste (Ost) - nachgewiesenen Ausgaben nach Auflösung des Kapitels im Laufe des Jahres 1991 wurde der Titel 426 01 mit 3 831,99 DM vergessen.
- 62 Die nicht zugelassenen Überschreitungen von Personalausgaben im Westteil der Stadt betreffen Ausgaben, die zweckgebunden zu Lasten von Zuwendungen zu leisten waren. Die Ausgaben wurden nicht ausreichend überwacht. Sollveränderungen wurden nicht ordnungsgemäß veranlaßt.
- Die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung weist bei Kapitel 08 00 Titel 427 90 - Aufwendungen für freie Mitarbeiter aus Zuwendungen - 955,00 DM Mehrausgaben aus. Das ist auf eine irrtümliche Umbuchung zu Lasten dieses Titels zurückzuführen, die erst zu spät bemerkt worden ist.
  - Beim Museumspädagogischen Dienst (Kapitel 17 57) sind 787,48 DM Mehrausgaben bei Titel 425 90 - Vergütungen für Angestellte aus Zuwendungen - aus Nachberechnungen für ein Zeitarbeitsverhältnis entstanden. Die Landeshauptkasse hat der Einrichtung die Überschreitung ausdrücklich mitgeteilt. Eine Sollveränderungsanordnung wurde jedoch erst am 9. März 1992 - nach Buchungsschluß - veranlaßt.
  - Die Abteilung Gesundheit und Umweltschutz des Bezirksamts Charlottenburg hat bei Kapitel 41 02 - Gesundheitshilfe - Titel 425 90 - Vergütungen für Angestellte aus Zuwendungen - 1 896,86 DM nicht zugelassene Mehrausgaben geleistet. Auch hier handelt es sich um Nachberechnungen für ein Zeitarbeitsverhältnis. Die Ausgaben waren nicht vorhersehbar und im Rahmen der verfügbaren Zuwendungen nicht gedeckt. Mit der Abrechnung der Zuwendungen für das I. Quartal 1992 wurde auch dieser Betrag gegenüber dem Bundesgesundheitsamt geltend gemacht. Die Erstattung erfolgte im II. Quartal 1992.
- 63 Die höchste Überschreitung bei Titeln der Hauptgruppe 5 - Sächliche Verwaltungsausgaben, Ausgaben für den Schuldendienst - ist mit 639 086,73 DM in der Abteilung Bau- und Wohnungswesen Kapitel 42 02 - Tiefbau - des Bezirksamts Hohenschönhausen bei Titel 521 01 - Unterhaltung des Stra-

Benlandes - eingetreten. Das Hochbauamt hatte von September 1991 an dem Tiefbauamt im Wege der Deckungsfähigkeit Mittel aus Kapitel 42 00 Titel 519 00 - Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen - zur Verfügung gestellt. In der manuell geführten Haushaltsüberwachungsliste des Hochbauamts wurde diese Sollveränderung nicht vermerkt; Ausgaben aus Kapitel 42 00 Titel 519 00 sind in Höhe des vollen Planansatzes geleistet worden. Erst zum Jahresabschluß wurde die dadurch bei diesem Titel eingetretene Überschreitung bemerkt; die dem Tiefbauamt bereitgestellten Mittel wurden deshalb zurückgeführt. Damit verlagerte sich die Überschreitung auf den Titel 521 01 beim Tiefbauamt. Die Bezirksstadträte für Bau- und Wohnungswesen und für Wirtschaft, Umwelt und Finanzen halten aufgrund zwischenzeitlich eingeleiteter Maßnahmen, insbesondere der Umstellung auf automatisierte Haushaltsüberwachung, eine Wiederholung weitestgehend für ausgeschlossen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Betrag im Bezirksplan 1992 bei den Bewilligungsmitteln gesperrt.

- 64 Die Abteilung Gesundheit und Umweltschutz des Bezirksamts Hellersdorf weist 247 910,92 DM nicht zugelassene neue Ausgaben bei Kapitel 41 04 - Umweltamt - Titel 517 25 - Straßenreinigung - aus. Sie sind auf Zahlungen an die Stadtreinigung Berlin (Ost) für den Zeitraum Januar bis Juli 1991 zurückzuführen. Das Umweltamt hatte in Unkenntnis der Rechtslage im Januar 1991 mit dem Betrieb einen Vertrag geschlossen. Darin verpflichtete sich die Stadtreinigung Berlin (Ost), den Inhalt von Papierkörben und Wildgerümpel auf öffentlichen Straßen und Privatstraßen des öffentlichen Verkehrs gegen Entgelt zu entfernen. Nachdem bekannt geworden war, daß diese Leistungen unentgeltlich zu erbringen waren, kündigte das Umweltamt den Vertrag im Juli 1991. Erst im Juli 1992 wurde dem Bezirksamt Hellersdorf der zu Unrecht gezahlte Betrag überwiesen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zum Ausgleich der nicht genehmigten Haushaltsüberschreitung im Bezirksplan 1992 von Hellersdorf 247 910,92 DM bei den Bewilligungsmitteln gesperrt.
- 65 Die übrigen sechs nicht zugelassenen Haushaltsüberschreitungen bei Titeln der Hauptgruppe 5 haben verschiedene Ursachen. So wurde z. B. von der Kunsthochschule wegen 536,82 DM neuer Ausgaben für Ausschreibungen (Titel 531 11) nicht rechtzeitig ein Antrag gestellt, weil es an den notwendigen haushaltsrechtlichen Detailkenntnissen zu diesem Zeitpunkt noch mangelte. Außerdem konnte die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung infolge Wechsels bzw. Stellenvakanz im zuständigen Aufgabengebiet die Kunsthochschule nur unzureichend beraten. Bei der Deutschen Oper wurde der Ausgleich im Wege der Deckungsfähigkeit bei Titel 540 48 - Konzert- und Gastspielreisen - für 1 054,83 DM irrtümlich unterlassen, obwohl ausreichend Mittel z. B. bei Titel 512 04 - Programme, Eintrittskarten - zur Verfügung standen. Im Kapitel 37 35 - Sonderschulen - beim Bezirksamt Weißensee weist der Titel 517 23 - Wasser - bei einem Ansatz von 3 000 DM Ausgaben von 6 615,71 DM aus. Das Bezirksamt beabsichtigte, die Mehrausgaben im Wege der Deckungsfähigkeit auszugleichen. Der Antrag wurde jedoch zu spät gestellt.
- 66 Die höchste Einzelüberschreitung ist mit 834 098,07 DM bei einem Titel der Hauptgruppe 7 - Investitionsausgaben für bauliche Zwecke - ausgewiesen. Sie betrifft die Erweiterung und den Umbau der 7. Oberschule in Treptow (Titel 701 00) bei Kapitel 37 38 - Oberschulen - des Bezirksamts Treptow. Ursache dafür ist, daß der Haushaltsplan 1991 für dieses Vorhaben nur 1,9 Mio. DM für Bauleistungen (einschließlich 0,4 Mio. DM überplanmäßige Ausgaben) enthielt, jedoch keine Mittel für die Ausstattung der Schule. Anträge des Bezirksamts auf Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Ausstattung blieben erfolglos, weil die vorliegenden Bauplanungsunterlagen entsprechend dem zu Beginn des Vorhabens geltenden DDR-Recht die Aufwendungen für die Ausstattung nicht einschlossen. Zur Sicherung des Schulbetriebs wurden die erforderlichen Ausrüstungen dennoch beschafft und aus Titel 701 00 finanziert. Noch vor Eröffnung der Schule hatte

das Bezirksamt entschieden, die Schule als Gymnasium zu betreiben, was weitere erhebliche Umgestaltungen und höhere Anforderungen an die Ausstattung verursachte. Erst im Dezember 1991 erhielt die Senatsverwaltung für Finanzen die Ergänzungsunterlagen. Die Mehrkosten (ohne Lohn- und Stoffpreiserhöhungen) überschritten die anerkannten Gesamtkosten um mehr als 10 v. H. und mehr als 600 000 DM. Bei dieser Sachlage war der Senat verpflichtet, dem Hauptauschuß des Abgeordnetenhauses einen Zwischenbericht zu erstatten. Eine Bereinigung vor Abschluß des Haushalts 1991 war nicht mehr möglich. Die Ergänzungsunterlagen sind inzwischen anerkannt worden.

- 67 Für das Kapitel 14 12 - Pflanzenschutzamt - wird bei Titel 701 01 - Neubau von Betriebsgebäuden und -anlagen - eine nicht zugelassene Haushaltsüberschreitung von 356 254,77 DM ausgewiesen. Mittelbewirtschaftende Stelle für diesen Titel ist die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen. Die Mehrausgaben sind darauf zurückzuführen, daß Ausgabereste sowohl von der - dafür zuständigen - Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen als auch von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz gebildet und gebucht worden sind. Nach dem für die Berliner Verwaltung geltenden Verfahren beim Abschluß der Bücher werden Ausgabereste wie Ist-Ausgaben behandelt. Insgesamt wurden 703 423,94 DM Ausgabereste nach 1992 übertragen, davon 356 254,77 DM unzulässigerweise. Der Betrag wurde 1992 gesperrt.
- 68 Für die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung werden in Kapitel 08 90 - Leistungen für die Universitäten und Hochschulen - nicht zugelassene höhere Ausgaben von 7 416,78 DM bei dem Titel 701 73 - Umbau von Gebäuden für das Zentralinstitut für Sozialwissenschaftliche Forschung - und von 25 762,71 DM bei dem Titel 702 20 - Neubau für die Ingenieurwissenschaften auf dem Nordgelände - ausgewiesen. Ursache waren Mängel in der Haushaltsüberwachung. Beide Maßnahmen wurden 1992 weitergeführt und sind mit hohen Ansätzen (3 Mio. DM bzw. 10 Mio. DM) im Haushaltsplan 1992 enthalten. Die Überschreitung des Titels 701 73 war erst durch Anweisung einer Rechnung Anfang Januar 1992 entstanden. Diese Rechnung hätte auch aus Mitteln des Haushaltsplanes 1992 beglichen werden können. Mittelbewirtschaftende Stelle ist in beiden Fällen die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen.

## **B. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie gutachtliche Untersuchungen**

### **1. Informationstechnik**

#### **a) Probleme beim Einsatz von Bürokommunikationssystemen in der Berliner Verwaltung**

*In der Berliner Verwaltung sind mehrere Bürokommunikationssysteme im Einsatz, weitere sind geplant. Die meisten befinden sich derzeit noch in der Erprobung. Häufig fehlte den Entscheidungen über den Einsatz eine systematische Vorbereitung und eine ausreichende Kosten- und Nutzenbetrachtung. Der Rechnungshof fordert eine landesweite Konzeption für den Einsatz von Bürokommunikationssystemen.*

- 69 Die umfassende Unterstützung der Verwaltung bei der Erledigung ihrer Aufgaben durch moderne Informationstechnik (IT) gewinnt zunehmend an Bedeutung. Angesichts der Notwendigkeit, schnell eine einheitliche und leistungsfähige Verwaltung aufzubauen und der Sparzwänge der öffentlichen Haushalte werden mögliche Rationalisierungseffekte durch den Einsatz der IT immer wichtiger. Neben den für bestimmte Aufgabenstellungen entwickelten („gewidmeten“) IT-Verfahren werden zunehmend verfahrensunabhängige technische Systeme zur Unterstützung der Büroarbeit einge-

Zu T 69 bis 81:

Der Rechnungshof bemängelt beim Einsatz von Bürokommunikations (BK)-Systemen eine systematische Vorbereitung und eine entsprechende Kosten-Nutzen-Betrachtung. Die Senatsverwaltung für Inneres hat zur Unterstützung der Fachverwaltungen bereits im Jahre 1990 gemeinsam mit anderen Bundesländern ein erstes gemeinsames Verfahrensmodell für den Einsatz der BK in der öffentlichen Verwaltung erarbeitet und veröffentlicht. Hierin wird die Struktur für die Planung und Einführung von BK-Anwendungen modellhaft aufgezeigt. Insbesondere werden

setzt. Bürokommunikationssysteme (BK) sind integrierte rechnergestützte Systeme, die mindestens die Komponenten „Textverarbeitung“, „Tabellenkalkulation“, „Datenbanken“, „Elektronische Post“ und „Gemeinsamer Terminkalender“ enthalten. Mit der Einführung von BK sollen bürotypische Arbeitsvorgänge durch IT unterstützt werden. Eine besondere Rolle spielen dabei die Möglichkeiten, Informationsquellen schnell vom jeweiligen Arbeitsplatz aus nutzbar zu machen und so beschleunigt Arbeitsergebnisse zu erzielen.

70 Im Land Berlin werden BK u. a. bei der Verwaltung des Abgeordnetenhauses, bei der Senatskanzlei, in den Senatsverwaltungen für Bau- und Wohnungswesen, für Inneres, für Stadtentwicklung und Umweltschutz, für Wissenschaft und Forschung, beim Landesamt für Informationstechnik (LIT), in den Bezirksämtern Spandau und Hohenschönhausen, beim Datenschutzbeauftragten und beim Rechnungshof eingesetzt. Diese BK sind in ihrer Zielsetzung und ihrem Entwicklungsstand unterschiedlich. Der Rechnungshof hat am Beispiel des LIT, der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung und der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen den Einsatz von BK geprüft und dabei insbesondere die Zielvorstellungen und die wirtschaftlichen Prognosen mit dem erreichten Ist verglichen. Ferner hat der Rechnungshof die Einführungsstrategien kritisch betrachtet und die Schwachstellen analysiert. Ziel der Untersuchung von Pilotanwendungen war es, der Verwaltung Hinweise zu geben, die einen effektiven und effizienten BK- und Technikeinsatz ermöglichen, damit die dafür erforderlichen personellen und finanziellen Mittel richtig geplant und eingesetzt werden. Bei seiner Prüfung hat der Rechnungshof eine Reihe von Erkenntnissen gewonnen, die zu Konsequenzen in der künftigen Planung und Realisierung von BK führen müssen. Insbesondere wurde festgestellt, daß

- nicht immer Nutzer von BK klare Zielvorstellungen haben,
- realistische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (§ 7 LHO in Verbindung mit Nr. 64 ADV-Grundsätze) nicht erstellt werden und
- die BK-Software für die Verwaltungsarbeit noch nicht ausgereift ist und den Anforderungen an eine moderne, benutzerfreundliche Software nicht immer entspricht.

71 Der BK-Einsatz in der Berliner Verwaltung befindet sich derzeit in einem Probestadium. Unabhängig von den jeweiligen Änderungen der Basissoftware sind alle Verfahren noch in der Entwicklung. Die Integration von BK in die herkömmliche Verwaltungsarbeit bereitet Schwierigkeiten. Die geprüften BK sind zwar in der Lage, Kommunikation in der Verwaltung zu unterstützen, nicht jedoch Arbeitsprozesse in der öffentlichen Verwaltung korrekt abzubilden und verwaltungstypische Vorgangsbearbeitung ohne Medienbrüche (z. B. Wechsel zwischen Papier und elektronischen Speichermedien) vollständig durchzuführen. Erschwerend kommt hinzu, daß die Verwaltungen bisher nicht imstande sind, die eigenen, aus der Aufgabenstellung und -erledigung resultierenden Anforderungen so zu formulieren, daß die Anbieter von BK ihre Produkte hieran anpassen könnten. Deshalb kommt der Vorbereitung eines BK-Einsatzes besondere Bedeutung zu.

72 Die Verwaltungen halten häufig noch heute an dem Grundsatz fest, daß durch den Einsatz von IT keine organisatorischen Veränderungen eintreten dürfen. Dadurch werden bestehende Arbeitsabläufe beim Einsatz der BK lediglich „elektrifiziert“. Wichtig für den BK-Einsatz ist es aber, daß organisatorisch verbesserte, elektronisch sinnvoll umsetzbare Aufbau- und Ablaufstrukturen vorhanden sind oder geschaffen werden. Bei den BK-Einsatzentscheidungen wird oft vorrangig von der Verbesserung der Kommunikation ausgegan-

die Notwendigkeit von Kommunikationsanalysen dargestellt und nutzbare Methoden aufgezeigt. Daneben organisiert das LIT einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch interessierter BK-Anwender, in dem insbesondere die praktischen Erkenntnisse des LIT aus seiner eigenen BK-Pilotanwendung vermittelt werden.

Die Senatsverwaltung für Inneres wird im Rahmen der Umsetzung der IT-Strategie auf der Grundlage der Erfahrungen mit den BK-Pilotanwendungen ein landeseinheitliches Konzept entwickeln, das die produktunabhängige behördenübergreifende technische Kommunikations- und Datenaustauschfähigkeit ermöglicht.

Eine landesweite Konzeption für den BK-Einsatz sollte jedoch keine Vorbedingung für den Beginn jedweder weiterer BK-Projekte sein, wenn sie systematisch unter Berücksichtigung des überörtlich erarbeiteten Vorgehensmodells und der Erfahrungen bisheriger Anwendungen vorbereitet und eine ausreichende Kosten-Nutzen-Betrachtung vorgenommen wurden.

Der Rechnungshof stellt zutreffend fest, daß sich die in der Berliner Verwaltung bisher eingesetzten Bürokommunikationssysteme noch in der Erprobungsphase befinden. Sie sollen in realistischer Arbeitsumgebung geprüft werden und so Erkenntnisse für einen späteren flächendeckenden Einsatz entsprechender Produkte hervorbringen. Daher können diese Modellverfahren nicht nach Maßstäben beurteilt werden, wie sie für bereits in der Praxis erprobte und bewährte Techniken gelten. Wichtig ist bei diesen Modellverfahren jedoch die Weitergabe der gewonnenen Erfahrungen an andere Interessenten, so wie dies auch vom Rechnungshof in T 80 erwähnt wird.

Die Probleme der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von BK-Anwendungen sind allgemein bekannt. Daher hat die Senatsverwaltung für Inneres bereits im Jahre 1990 gemeinsam mit Vertretern anderer Bundesländer Kriterien und Vorschläge für ein methodisches Vorgehen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von BK-Projekten erarbeitet. Dieses Vorgehensmodell ist vom zuständigen Gremium – dem Kooperationsausschuß ADV Bund/Länder/kommunaler Bereich – allen Mitgliedern zur Anwendung empfohlen worden. Hierin werden die besonderen Rahmenbedingungen und die Schwierigkeiten für die Wirtschaftlichkeitsbeurteilung von BK-Projekten beschrieben, weil überwiegend von monetär nicht bewertbaren Nutzenpotentialen und Schätzungen ausgegangen werden muß. Unter Berücksichtigung dieser besonderen Rahmenbedingungen wirkt die Senatsverwaltung für Inneres darauf hin, daß gerade bei Erprobungen von BK-Systemen zur Verbesserung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Erfolgskontrollen stattfinden, um so aus diesen Pilotanwendungen die notwendigen Erkenntnisse für folgende BK-Anwendungen zu gewinnen. Die Senatsverwaltung für Inneres hat einen Leitfaden zur Erfolgskontrolle erarbeitet und veröffentlicht, in dem auf die Notwendigkeit der nachträglichen Überprüfung vorgegebener Ziele hingewiesen wird. Die Senatsverwaltung für Inneres hofft, durch die praktische Erprobung des o. g. Vorgehensmodells zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung von BK-Projekten Erkenntnisse für dessen Fortschreibung zu gewinnen.

Die vorhandenen BK-Anwendungen können nur ein erster Schritt zur Realisierung einer integrierten Vorgangsbearbeitung sein, die unter anderem Medienbrüche (z. B. vermeidbarer Ausdruck von Informationen anstelle elektronischer Weitervermittlung) bei der Erstellung von Arbeitsergebnissen weitgehend vermeiden soll.

Es trifft zu, daß die vorhandenen BK-Instrumente eine wirkliche Vorgangsbearbeitung noch nicht ausreichend unterstützen; die dazu erforderliche Software ist noch nicht in einer wünschenswerten Qualität am Markt verfügbar. Die Senatsverwaltung für Inneres ist hierzu mit Dienstleistungsunternehmen im Gespräch, um die Wünsche und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung an entsprechende Instrumente auch im Interesse der Verwaltungsreform frühzeitig darzustellen.

gen. Künftig ist es aus Wirtschaftlichkeitsgründen erforderlich, auch Ablaufstrukturen und Vorgangsbearbeitung zu verbessern.

- 73 Um negative Auswirkungen beim künftigen Einsatz der BK zu vermeiden, empfiehlt es sich, den fachlichen Sachverstand der betroffenen Arbeitsbereiche in die Projektorganisation einzubeziehen. Bei der Projektplanung sollte die Voruntersuchung durch eine Kommunikationsstrukturanalyse ergänzt werden, mit deren Hilfe alle bestehenden und wünschenswerten Kommunikationsverbindungen ermittelt und analysiert werden, die dann die Grundlage der Kommunikationsstruktur von BK bilden.
- 74 Der Einsatz von BK erweist sich erst dann als effizient, wenn über die typischen BK-Vorzeigemöglichkeiten „Elektronische Post“ und „Kalenderverwaltung“ hinaus fachspezifische Arbeitsverfahren und/oder Arbeitshilfen integriert und dabei gegenüber der herkömmlichen Arbeitserledigung Arbeitseinsparungen und -verbesserungen erzielt werden können. Die Möglichkeiten der BK-Software und der bestehenden Anwendersoftware reichen gegenwärtig vielfach – insbesondere wegen mangelhafter Schnittstellen – nicht aus, um Fachanwendungen problemlos zu integrieren. Die Benutzeroberfläche ist oft so uneinheitlich, daß der Anwender z. B. mehrere Tastaturbelegungen kennen muß. Der Rechnungshof fordert, daß bei künftigen Planungen von BK-Projekten diese Integrationsprobleme im Rahmen einer Ist-Analyse ausreichend beachtet und berücksichtigt werden.
- 75 Die zur Zeit in der Berliner Verwaltung eingesetzte BK-Software ist nach den Prüfungserkenntnissen in der Regel für Zwecke der Verwaltung noch nicht ausgereift. In Berlin haben sich daher Vertreter von Verwaltungen zu BK-Arbeitskreisen unter Federführung des LIT zusammengeschlossen, die regelmäßig Fehlerlisten erstellen und den Software-Herstellern zur Fehlerbeseitigung zuleiten. Deshalb bieten eingeführte Standardlösungen am ehesten die Gewähr, daß die noch bestehenden Mängel in den Folgeversionen behoben werden. Die übrigen Verwaltungen sollten vor einer BK-Einführung das zwischenzeitlich im LIT und beim BK-Anwenderkreis erarbeitete Wissen sowie die gewonnenen Erfahrungen nutzen, um kostenträchtige Fehlentscheidungen zu vermeiden.
- 76 Die Bereitschaft der Mitarbeiter, mit einem BK zu arbeiten, ist im allgemeinen um so höher, je intensiver sie bereits vorher mit der IT gearbeitet haben. Außerdem werden Qualifizierungsmaßnahmen erleichtert, weil die Mitarbeiter mindestens über IT-Grundkenntnisse verfügen. Der Rechnungshof hat aber in einigen Fällen festgestellt, daß die Gewöhnung an benutzerfreundliche APC-Software dazu führt, diese weiterzubenutzen und die neuen BK-Werkzeuge nicht in vollem Umfang einzusetzen. Die Akzeptanz gegenüber der BK-Software als – alleinigem – technischen Medium, z. B. auch für die Erstellung von Schriftstücken, muß daher gestärkt werden. Dazu bedarf es flankierender organisatorischer Maßnahmen, insbesondere Schulungen, des einsetzenden Bereichs, damit die Möglichkeiten des BK-Einsatzes genutzt werden können.
- 77 Die BK sind in den untersuchten Bereichen stufenweise eingeführt worden. Der Aufbau eines BK vorwiegend auf der Grundlage von Kommunikationsbedürfnissen bedingt eine Einführung von den oberen zu den unteren Hierarchieebenen (Top-Down-Strategie), da es Kommunikations- und Abstimmungsbedürfnisse vorrangig in den höheren Hierarchiestufen gibt. Eine andere verbreitete Variante ist, nur jeweils bestimmte Organisationseinheiten in das BK einzubeziehen.

Auf der Grundlage der Kommunikationsstrukturanalyse muß deshalb entschieden werden, welche Vorgehensweise bei der Einführung eines BK für die jeweilige Gesamtorganisation besser geeignet ist.

- 78 Soweit bei den untersuchten BK-Projekten die ursprünglich geplanten Ausgaben feststellbar waren, wurde der Bedarf an Haushaltsmitteln regelmäßig unterschätzt. Insbesondere die Ausgaben für flankierende Maßnahmen wie Verkabelung, organisatorische Veränderungen, Anpassung bestehender Anwendungen usw. sind bisher von der Verwaltung nicht immer ausreichend eingeplant worden. Die tatsächlichen Ausgaben der BK-Einführung waren wegen fehlender Aufzeichnungen (Verstoß gegen ADV-Grundsätze) nicht feststellbar. Rationalisierungseffekte bei der Einführung von BK können neben Kosteneinsparungen vor allem die Verbesserung der Arbeitsleistung und -qualität sowie der Arbeitsbedingungen und -abläufe sein. Wie effektiv die Bürokommunikation in der Endausbaustufe tatsächlich sein wird, hängt maßgeblich von der Arbeitsorganisation ab. Der Rechnungshof erwartet, daß künftig nach § 7 LHO in Verbindung mit Nr. 64 ADV-Grundsätze
- Ausgaben geplant,
  - Nutzen-Kosten-Überlegungen angestellt,
  - Ergebnisse dokumentiert und diese
  - regelmäßig kontrolliert
- werden.
- 79 Bei der Einführung eines BK kommt es zwangsläufig zu einer Veränderung der Arbeitsbelastung und der Tätigkeiten bei den einzelnen Arbeitsplätzen. So kann z. B. die Arbeitsmenge im Schreibdienst geringer werden, während sich Aufgaben und Arbeitsabläufe bei den Sachbearbeitern entsprechend verändern. Durch den Einsatz eines BK entstehen aber auch neue Aufgaben, z. B. eine intensive Anwenderbetreuung (Benutzer-Service), Systempflege und Anwendungsentwicklung. Dieser Aufgabenwandel muß erkannt werden. Den Auswirkungen ist durch entsprechende Personalkonzepte (z. B. Qualifizierungsmaßnahmen) zu begegnen. Der Rechnungshof erwartet, daß die personellen Konsequenzen aus dem Einsatz eines BK sorgfältig ermittelt und rechtzeitig interne stellenwirtschaftliche Maßnahmen getroffen werden.
- 80 Das LIT stellt im Rahmen seines Beratungsauftrages seine Erfahrungen aus der eigenen Pilotanwendung interessierten Verwaltungsstellen zur Verfügung. Der Rechnungshof empfiehlt dringend, von dem Beratungsangebot Gebrauch zu machen, weil sonst die Gefahr besteht, daß am BK-Einsatz interessierte Stellen der Berliner Verwaltung die Anwendungsprobleme verkennen und aufgrund falscher Erwartungen Fehler begehen, die vermeidbar wären. Der Rechnungshof empfiehlt auf der Grundlage der in dieser ersten BK-Prüfung gewonnenen Erfahrungen und unter Hinweis auf die Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik – IT-Mindestanforderungen 1991 Fassung: Berlin – sowie auf § 7 LHO und die ADV-Grundsätze allen am Einsatz der BK interessierten Verwaltungen, bei der Planung folgendes zu berücksichtigen:
- Erarbeitung meßbarer Ziele (Was soll mit dem BK-Einsatz erreicht werden? Worin liegt der Nutzen des BK-Einsatzes?),
  - kritische Betrachtung der Aufbau- und Ablauforganisation (sonst führen BK lediglich zur „Elektrifizierung“ – auch vorhandener Mängel –),
  - Durchführung einer Kommunikationsstrukturanalyse,
  - Vornahme einer Ist-Analyse der vorhandenen IT-Anwendungen (insbesondere wegen der Integration),

- Entwicklung einer rationellen Einführungsstrategie unter kritischer Würdigung des Aufwandes für ein zeitweise „doppelgleisiges“ Arbeitsverfahren,
  - Aufstellung einer Kosten- und Nutzenbetrachtung,
  - rechtzeitige Überlegungen zu den personellen Auswirkungen des BK-Einsatzes und Abstimmung mit den Beteiligten,
  - Nutzung der Planungs- und Anwendungserfahrungen des LIT,
  - Erarbeitung eines Konzepts für ein phasenweises Vorgehen (einschließlich Aus- und Fortbildung, Haushaltsplanung, Erfolgskontrolle).
- 81 Der Rechnungshof fordert vom Senat eine für die Berliner Verwaltung verbindliche landesweite Konzeption für den BK-Einsatz, bevor neue BK-Projekte begonnen werden. Die Senatsverwaltung für Inneres hat in ihrer Stellungnahme angekündigt, daß sie mit privaten Dienstleistungsunternehmen im Gespräch sei, um auch im Hinblick auf die mögliche unterstützende Funktion für die Verwaltungsreform die Wünsche und Anforderungen der öffentlichen Verwaltung an entsprechende Instrumente frühzeitig darzustellen. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

**b) Mängel bei der Beschaffung  
und dem Einsatz von Arbeitsplatzcomputern  
in den Berliner Bezirksverwaltungen**

*Beschaffung und Einsatz von Informationstechnik in sechs näher geprüften Bezirken weisen grundlegende Mängel auf. Der Rechnungshof erwartet vom Senat Rahmenvorgaben für die Informationstechnik, um einen wirtschaftlichen Einsatz von Arbeitsplatzcomputern sicherzustellen.*

- 82 Die starke Zunahme des Einsatzes von Arbeitsplatzcomputern (APC) für die Erledigung von Verwaltungsaufgaben sowie Hinweise auf eine nicht immer planvolle und koordinierte Vorgehensweise und auf Verstöße gegen allgemeine Beschaffungs- und Einsatzregeln waren für den Rechnungshof Anlaß, die Beschaffung und den Einsatz von APC in den Berliner Bezirksverwaltungen zu prüfen. Der Rechnungshof beabsichtigte damit, gleichzeitig im Rahmen einer Orientierungsprüfung die Bezirke – insbesondere im Ostteil der Stadt – über die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der IT zu beraten.
- 83 Der Rechnungshof benötigt zur Erfüllung seiner Prüfungsaufgaben auf dem Gebiet der IT einen vollständigen Überblick über die eingesetzten Anlagen und die mit ihrer Hilfe ablaufenden Verfahren. Er hat jedoch den Eindruck gewonnen, daß die Verwaltungen im Gegensatz dazu ihren Mitteilungsverpflichtungen auf dem Sektor des ständig ansteigenden Einsatzes von APC nicht ausreichend nachkommen (vgl. Nr. 2.2 Anlage 3 zu § 79 LHO, Nr. 31 Abs. 2 Buchstabe d) ADV-Grundsätze). Eine vollständige Übersicht, welche APC mit welcher Software in welchen Bereichen eingesetzt werden, liegt weder bereichsbezogen noch bereichsübergreifend vor. Dies ist nicht akzeptabel, weil gesteigerte Leistungsfähigkeit der Hard- und Software und durch die gestiegene Zahl der Einsatzorte und die unmittelbare Zugriffsmöglichkeit der Sachbearbeiter die Gefahren beim Einsatz der IT erheblich zugenommen haben. Dies gilt insbesondere bei Verfahren mit personenbezogenen Daten, Berechnungs- und Zahlungsverfahren usw. Die in der Groß-DV als selbstverständlich geltenden Sicherheitsstandards sind beim Einsatz von APC nur schwer zu erreichen.
- 84 Mangels ausreichenden Informationsmaterials wurden zur Vorbereitung der Prüfung allen Bezirksämtern Fragebögen zugesandt. Nicht alle Bezirke haben dem Auskunftersuchen des Rechnungshofs entsprochen. Von den 23 Bezirken haben acht vollständig und einer nur teilweise den Fragebogen des

Zu T 82 bis 100:

Die Senatsverwaltung für Inneres – und seit 1992 das LIT – erstellt jedes Jahr eine landesweite IT-verfahrensbezogene Übersicht aller eingesetzten Hard- und Software in den Behörden der öffentlichen Verwaltung (IuK-Gesamtübersicht). Diese Unterlage wird auch dem Abgeordnetenhaus als Beratungsunterlage zur Verfügung gestellt.

Eine inhaltliche Überprüfung der Angaben aus den Behörden ist jedoch über Plausibilitätskontrollen hinaus kaum möglich. Zudem nimmt der Einsatz von Arbeitsplatz-Computern kontinuierlich zu, so daß eine solche Übersicht immer nur den Sachstand zu einem bestimmten Zeitpunkt widerspiegelt. Dennoch besitzt die IuK-Gesamtübersicht ihren Aussagewert, der eine Orientierung bei der eingesetzten verfahrensbezogenen Hard- und Software ermöglicht.

Um die Verwendungsmöglichkeiten der IuK-Gesamtübersicht zu verbessern und den Arbeitsaufwand für die meldenden Bereiche zu verringern, hat das LIT bereits 1992 begonnen, ein neues APC-Modellverfahren zu entwickeln, das die Inventarisierung der zur IT-Arbeitsplatzausstattung gehörenden Hard- und Software und des Mobiliars unterstützt.

Das Modellverfahren wird seit Juni 1993 in der Berliner Verwaltung eingesetzt.

Aus einem entsprechend aufgebauten Datenbestand lassen sich zukünftig zuverlässige bereichsbezogene und bereichsübergreifende Übersichten zu eingesetzten IT-Ausstattung aufbereiten. Durch dieses arbeitserleichternde Hilfsmittel ist somit auch eine Beseitigung des Mangels bei der Inventarisierung mittelfristig zu erwarten.

Die vom Rechnungshof kritisierte dezentrale Veranschlagung von Mitteln für die IuK-Technik entspricht Wünschen aus dem parlamentarischen Raum. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat es den Bezirken freigestellt, ob sie diese Mittel zentral oder dezentral veranschlagen, weil es für beide Veranschlagungsarten gute Gründe gibt.

Rechnungshofs bei der Meldung verwendet. Sechs Bezirke haben eigene Bögen entwickelt, die jedoch zu einem großen Teil nur unvollständige Angaben enthielten. Teilweise sind ganze Fragegruppen überhaupt nicht beantwortet worden. Acht Bezirksverwaltungen haben überwiegend ihre Meldungen zur IuK-Gesamtübersicht übersandt, obwohl der Rechnungshof beim Versand der Fragebögen ausdrücklich darauf hingewiesen hatte, daß die Inhalte der IuK-Gesamtübersicht die im Zusammenhang mit der Prüfung notwendigen Angaben nicht vollständig enthielten.

85 Nach Auswertung der Umfrageergebnisse hat der Rechnungshof bei sechs Bezirken die Beschaffung und den Einsatz von APC näher geprüft. Danach weisen die Beschaffung und der Einsatz von IT in den untersuchten Bereichen schwerwiegende und grundlegende Mängel auf. Aufgrund der Ermittlungen und der Auswertung der Umfrage bei allen Bezirken muß davon ausgegangen werden, daß bei allen Bezirksverwaltungen im Ostteil der Stadt die nachfolgend dargestellten Mängel vorliegen und, wie die Ergebnisse und klaren Trends im Rahmen der Prüfungen der Bezirksverwaltungen im Westteil der Stadt zeigen, die Prüfungsfolgerungen auch für diesen Bereich repräsentativen Charakter haben.

86 Die Bezirksverwaltungen verfügen in der Regel nur über einen, allenfalls zwei „echte“ im Geschäftsverteilungsplan ausgewiesene IT-Fachleute. In der Hälfte der geprüften Bezirke gab es nur einen einzigen kompetenten IT-Sachbearbeiter. Die dadurch erzeugte Abhängigkeit einzelner Verwaltungen auf dem IT-Sektor von einem einzigen Mitarbeiter steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den aufgewendeten erheblichen Sachausgaben und ist nicht hinnehmbar. Der IT-Sachverstand war in der überwiegenden Anzahl der stichprobenartig untersuchten Fachabteilungen gering. Sie verfügen aber auch nicht über einen funktionsfähigen zentralen Benutzerservice. Systempflege und -wartung sowie Anwenderbetreuung und -schulung werden nicht in dem Maße sichergestellt, wie es eine effiziente und effektive Nutzung der IT erfordert. Dadurch sind die Ordnungsmäßigkeit des IT-Einsatzes und die anzustrebenden quantitativen und qualitativen Verbesserungen gefährdet. Der Rechnungshof erwartet von der Senatsverwaltung für Inneres die Definition von Ausstattungsstandards und Aufgabenbeschreibungen zur Einrichtung leistungsfähiger Querschnittseinheiten, die die Aufgaben eines Benutzerservice wirkungsvoll beschreiben. Im Interesse eines effektiven Ressourceneinsatzes sowie der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit der IT muß das notwendige Personal zur Verfügung stehen. In Anbetracht der schwierigen Haushaltssituation des Landes Berlin können die notwendigen personellen Kapazitäten zur Befriedigung dieses qualitativen Bedarfs nur durch interne stellenwirtschaftliche Maßnahmen aufgrund von Einsparungen mit Hilfe des IT-Einsatzes bereitgestellt werden. Investitionen sind da zu veranschlagen, wo der Forderung nach Effizienzsteigerung bestmöglich entsprochen werden kann.

87 Der Gedanke, durch die dezentrale Veranschlagung und Bewirtschaftung der IT-Mittel zu flexiblerem Einsatz der IT beim Anwender zu gelangen, hat dazu geführt, daß in der überwiegenden Zahl der Bezirke in den meisten Einzelplänen eigene IT-Mittel etatisiert und bewirtschaftet werden. Der Rechnungshof hält eine weitgehende Aufsplitterung der IT-Ansätze für zunächst nicht sinnvoll und zweckmäßig. Die bezirklichen Organisationsstellen könnten ihre sich aus den Organisationsstellengrundsätzen ergebenden Aufgaben und Verantwortlichkeiten für den IT-Einsatz besser wahrnehmen, wenn im Interesse eines gezielten Mitteleinsatzes die IT-Mittel konzentriert in einem Einzelplan veranschlagt würden.

88 Im Bereich der Standardisierung war ein klarer Trend zum Einsatz von übertragbaren Modellverfahren zu erkennen. Der Rechnungshof begrüßt das ausdrücklich. Jedoch können die Modellverfahren nicht - wie in allen überprüften Bereichen

Seit Jahren werden von der Senatsverwaltung für Inneres die zwischen allen Bundesländern, dem Bund und den Kommunen abgestimmten und ständig fortgeschriebenen „Besonderen Vertragsbedingungen (BVB)“ (z. B. BVB für den Kauf von DV-Anlagen und APC-Systemen, BVB für die Miete und die Wartung von DV-Anlagen, BVB zur Erstellung von DV-Programmen), die „Unterlagen für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen (UFAB)“ sowie die Arbeitshilfen für „Planung und Beschaffung von Telekommunikationsanlagen“ allen Dienststellen des Landes Berlin zur Anwendung empfohlen. Zudem steht seit Jahren allen Bereichen die im LIT vorhandene Beratungskompetenz bei der praktischen Anwendung der BVB zur Verfügung.

Die Senatsverwaltung für Inneres hat weiterhin Einsatzrichtlinien für IT einschließlich Arbeits- und Handlungsregelungen zur Durchführung von IT-Projekten in vielfältiger Form bekannt gemacht. Hier sind insbesondere die bundeseinheitlich bewährten

- „Rahmenrichtlinien für die Gestaltung von ADV-Verfahren in der öffentlichen Verwaltung“,
- „Unterlagen für den Einsatz von Arbeitsplatzrechnern in der Bundesverwaltung“,
- „Planung und Durchführung von IT-Vorhaben zur Nutzung von Telekommunikations-Anlagen“ und
- die „Untersuchung zur praktischen Umsetzung des EG-Ratsbeschlusses vom 22. Dezember 1986 über die Normung auf dem Gebiet der Informationstechnik (EGUNIT)“

zu nennen.

Zudem prüft der Kooperationsausschuß ADV Bund/Länder/kommunaler Bereich (KoopA ADV), ob ein bereits erarbeitetes neues Vorgehensmodell für die Planung und Durchführung von IT-Vorhaben (V-Modell) - mit dem Ziel einer Ablösung der o. g. Rahmenrichtlinien für die Gestaltung von ADV-Verfahren - bundesweit eingesetzt werden sollte.

Da viele nützliche Unterlagen zur Planung, Entwicklung, Einsatz und Prüfung der IT offensichtlich nicht allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung bekannt sind, wird die Senatsverwaltung für Inneres eine Übersicht der geltenden Regelungen, Empfehlungen und Hilfsmittelsammlungen auf dem Gebiet der IT veröffentlichten.

Der Senat hat in Durchführung eines Auftrages des Abgeordnetenhauses vom 2. Juli 1987 beschlossen: „Der mit dem bisherigen Gesamtplanungsverfahren verbundene Aufwand hat sich als unverhältnismäßig hoch erwiesen. (. . .) Neben Unübersichtlichkeit und stark eingeschränkter Abstimmbarkeit mit dem Haushaltsplanverfahren ist vor allem der geringe sachliche Aussagewert des Verfahrens unverträglich. Soweit nicht haushalts- und vergaberechtliche Restriktionen - auch solche des EG-Rechts - bestehen, wird der Senat alle Möglichkeiten zum Abbau von Regelungen nutzen.“ Weiter heißt es: „Das bisherige **Gesamtplanungsverfahren wird abgeschafft**. Die Planung von IuK-technischen Vorhaben vollzieht sich im Rahmen der für das Haushaltswesen geltenden Vorschriften. Daneben wird es - wie auch für andere vergleichbare Aufgaben der öffentlichen Verwaltung - ein besonderes übergreifendes Planungsverfahren nicht geben.“ Dementsprechend sieht die Geschäftsverteilung des Senats eine Zuständigkeit der Innenverwaltung für eine IT-Gesamtplanung nicht vor.

Somit kann die Umsetzung einer verwaltungspolitischen Grundsatzentscheidung nicht als „de facto-Aufgabe“ gegebener Zuständigkeiten angesehen werden.

An die Stelle des ressourcensteuernden Gesamtplanungsverfahrens ist die bereits erwähnte IuK-Gesamtübersicht der verfahrensbezogenen eingesetzten Hard- und Software getreten. Der Rechnungshof billigt diesem seit Jahren durchgeführten und kontinuierlich verbesserten Verfahren in T 100 durchaus zu, als Basis für eine erweiterte Gesamtplanung zu dienen.

Die Notwendigkeit eines stärkeren planerischen Ansatzes zur Einbindung der Senats- und Bezirksverwaltungen zu einem einheitlicheren Vorgehen im IT-Bereich wird auch von der Senatsverwaltung für Inneres gesehen. Daher wurden in den neuen „Grundzügen der IT-Strategie für die Berliner Verwaltung“ unter

geschehen – ohne begleitende organisatorische und technische Maßnahmen übernommen werden. So wurden in keinem Bezirk vor Übernahme eines Modellverfahrens dessen Eignung und Wirtschaftlichkeit geprüft und eventuelle Überlegungen hierzu schriftlich festgehalten. Besonders kritisch ist anzumerken, daß den Bezirken bei ihren Entscheidungen zum Teil noch nicht einmal die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen der für die Modellverfahren zuständigen Arbeitsgruppen vorlagen.

- 89 Die in Nr. 64 Abs. 3 der ADV-Grundsätze vorgeschriebene, nach Verwaltungsbereichen gegliederte ADV-Gesamtkostenübersicht mit dem Ziel der Prüfung der Wirtschaftlichkeit für Planungs- und Kontrollzwecke wird in den geprüften Bezirken – wenn überhaupt – nur unvollständig für die einzelnen Bereiche fortgeschrieben. In keinem Bereich werden die laufend entstehenden Kosten für Betreuung und Schulung berücksichtigt und den einzelnen Verfahren zugeordnet.
- 90 Die Stichproben ergaben, daß kein Bezirk einfachste Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eines Projekts anwendet. In keinem der geprüften Bezirke konnte die Wirtschaftlichkeit eines IT-Projekts durch entsprechende Unterlagen belegt werden. Ebenso wurden keine nachgehenden Erfolgskontrollen für im Einsatz befindliche IT-Verfahren durchgeführt. Der zwingenden Notwendigkeit, Haushaltsmittel effizient einzusetzen, entsprach dieses Verhalten in keiner Weise.
- 91 Lediglich die Hälfte der geprüften Bezirke verfügt über, wenn auch zum Teil sehr verbesserungsbedürftige, Organisationsregeln für die Beschaffung. Verbindliche Einsatzregeln sind dem Rechnungshof nur in zwei der geprüften Bezirke vorgelegt worden. In den übrigen Bezirken existierten in der Regel nur Entwürfe und mehr oder weniger unverbindliche Hinweise zum Einsatz von APC. In keiner der untersuchten Verwaltungen sind Richtlinien vorhanden, die die Verantwortung für den Einsatz und die Beschaffung nachweisbar auf konkrete Personen festlegen. Der Rechnungshof beanstandet, daß eine bezirksübergreifende, koordinierte Aufstellung von konkreten Arbeits- und Handlungsanweisungen für IT-Projekte nicht zu erkennen ist. Eine im Bezirk abgestimmte, einheitliche Beschaffungs- und Einsatzrichtlinie sollte darüber hinaus die Grundsätze der Anwenderverantwortung sicherstellen und zugleich die Vorteile bezirklicher, also dezentraler Planung und Koordinierung im IT-Bereich nutzbar machen. Hier ist die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, für einheitliche, verbindliche Beschaffungs- und Einsatzrichtlinien zu sorgen.
- 92 Die Arbeitserleichterungen und Leistungspotentiale durch gemeinsame Beschaffungen, wie z. B. Sammelausschreibungen des LIT, werden noch viel zu selten erkannt und genutzt. Trotz des von den IT-Anwendern zu Recht beanstandeten zeitlichen Ablaufs des derzeitigen Verfahrens ist es nicht wirtschaftlich, wenn viele Stellen der Berliner Verwaltung einzelne APC gleicher Art und Güte ausschreiben und beschaffen. Auch unter dem Gesichtspunkt der Transparenz von Beschaffungsentscheidungen und einer gewissen Standardisierung der zu beschaffenden Hard- und Software wären Sammelbestellungen zu begrüßen.
- 93 Keiner der geprüften Bezirke hat den in den Besonderen Vertragsbedingungen für den Kauf von EDV-Anlagen und -geräten (BVB) vorgesehenen mehrstufigen Prozeß der Entgegennahme, Aufstellung, Betriebsbereitschaft und Abnahme von IT-Leistungen (einschließlich Funktionsprüfung) konsequent eingehalten. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Beratungsfunktion auf die Bedeutung dieses mehrstufigen Prozesses hingewiesen.
- 94 Nur in einem der überprüften Bezirke waren APC entsprechend den Vorschriften der Nr. 14 AV § 73 LHO inventarisiert. Aber auch dieser Bezirk war zum Teil nicht in der Lage,

anderem eine neue Aufgabenverteilung und eine Verbesserung gesamtplanerischer Verfahren vorgeschlagen. Diese Leitgedanken werden im Rahmen der Verwaltungsreform in verbindliche Verwaltungsvorschriften gefaßt. Aus dem sachlichen Erfordernis allein kann auch die Senatsverwaltung für Inneres gegenüber anderen Ressorts entgegen der im Senat festgelegten Aufgabenverteilung keine Zuständigkeiten ableiten.

Ebenfalls mit dem o. g. Senatsbeschluß ist die IT-Koordinierungsfunktion der Senatsverwaltung für Inneres neu definiert worden. Ziel war eine Stärkung der Anwenderverantwortung unter starker Einschränkung der bis dahin vorhandenen zentralen Zuständigkeiten. So liegen die Projektverantwortung und die fachliche IT-Koordinierung ausschließlich bei den einzelnen Senatsressorts und den Bezirken. Die Senatsverwaltung für Inneres hat die notwendigen Mindest- und Rahmenbedingungen aufzubereiten. Diese Aufgabe verfolgt die Senatsverwaltung für Inneres seit Jahren konsequent in enger Abstimmung mit den übrigen Bundesländern, dem Bund und den Kommunen. Hier sei exemplarisch auf

- die Grundzüge der IT-Strategie für die Berliner Verwaltung,
- Leitaussagen zur Informationstechnik in der öffentlichen Verwaltung und IT-Szenario,
- Informationsverarbeitungsgesetz,
- ADV-Grundsätze,
- Organisationsgrundsätze,
- Besondere Vertragsbedingungen einschließlich der Unterlagen für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen,
- Leitfäden zu Wirtschaftlichkeitskontrolle und Erfolgskontrolle,
- Vorgehensmodelle zur Wirtschaftlichkeitsbeurteilung von BK-Projekten und zur Einführung der BK in der öffentlichen Verwaltung,
- Hinweise zur Prüfbarkeit des wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes,
- Kriterien für das Testen von Softwaresystemen,
- IT-Sicherheitshandbuch,
- APC-Sicherheitshinweise,
- Arbeitshilfen sowie Mindest- und Rahmenbedingungen bei der Planung und Beschaffung von TK-Anlagen,
- Hinweise zur Telekommunikationsverkabelung in Dienstgebäuden,
- Hinweise zur Planung und Durchführung von IT-Vorhaben zur Nutzung von TK-Anlagen,
- Rahmendienstvereinbarungen über den Einsatz und den Betrieb von digitalen Telefonnebenstellenanlagen,
- Datenübermittlungsgrundsätze,
- Rahmenrichtlinien für die Gestaltung von ADV-Verfahren in der öffentlichen Verwaltung,
- Untersuchung zur praktischen Umsetzung des EG-Ratsbeschlusses über die Normung auf dem Gebiet der Informationstechnik und der Telekommunikation,
- Leitfaden zu dem Beschluß über IT-Telekommunikationsnormen und zu der geänderten Lieferkoordinierungsrichtlinie sowie
- die zu beachtenden Standards und Normen im europäischen Beschaffungshandbuch für offene Systeme

hingewiesen.

In diesem Zusammenhang sind auch die Aktivitäten zum Aufbau einer ressortübergreifenden Kommunikationsinfrastruktur zu erwähnen. Innerhalb des X.400-Pilotprojektes werden Mindest- und Rahmenbedingungen zum Einsatz von elektronischer Post in der Berliner Verwaltung formuliert. Weiterhin wurden Empfehlungen zum landesweit einheitlichen Aufbau und Einsatz von langfristig stabilen und technologieneutralen Netzwerkadressen erarbeitet.

Jahresbericht des Rechnungshofs	Stellungnahme des Senats
<p>Hardware aufgrund der auf dem Inventarschild angegebenen Inventarnummer eindeutig zuzuordnen. An keinem der überprüften Arbeitsplätze konnte über Bestandslisten oder ähnliches eindeutig nachgewiesen werden, ob die auf dem Gerät befindlichen Software-Lizenzen tatsächlich zu diesem Gerät gehören und offiziell beschafft worden waren. Es war bei keiner Stichprobe möglich festzustellen, ob</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– der überprüfte APC tatsächlich dem betreffenden Mitarbeiter zugeordnet war,</li> <li>– die Ausstattung vollständig war und</li> <li>– das dem Rechnungshof vorgeführte Gerät tatsächlich dem Gerät auf dem vorgelegten Lieferschein entsprach.</li> </ul> <p>Mangels vollständiger Software-Bestandsverzeichnisse ist auch die systematische Ersatz- bzw. Ergänzungsbeschaffung für veraltete Software nicht möglich.</p>	<p>Zudem werden verfahrensübergreifend mehrere neu entwickelte oder geplante IT-Großverfahren koordiniert.</p> <p>Die Senatsverwaltung für Inneres erkennt ebenfalls die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel bei der Planung, Entwicklung, dem Einsatz und der Überprüfung des IT-Einsatzes in den Bezirksverwaltungen. Sie ist daher bestrebt, im Projekt „Modellbezirksamt“ durch eine Analyse und die Integration des IT-Einsatzes in einem Bezirk eine praxisbezogene Basis für die umfassende Planung der technischen, organisatorischen und personellen IT-Infrastruktur zu legen. Dies beinhaltet auch die Definition von Ausstattungsstandards und Aufgabenbeschreibungen für den Benutzerservice.</p> <p>Zudem hat die Senatsverwaltung für Inneres mit den bereits erwähnten „Grundzügen der IT-Strategie“ Lösungswege aufgezeigt und eine neuartige IT-Infrastruktur skizziert.</p> <p>Dadurch sollte es möglich sein, einen Kompromiß aus Anwenderautonomie und landeseinheitlicher IT-Entwicklung zu erreichen.</p>
<p>95 In keinem der geprüften Bezirke konnten dem Rechnungshof zentrale Aufzeichnungen über Reparaturen, Ausfallzeiten und Anfälligkeiten der eingesetzten IT vorgelegt werden. Entsprechende Aufzeichnungen und daraus resultierende Folgerungen sind zum Erhalt einer funktionsfähigen IT-Struktur unerlässlich. Bei sämtlichen überprüften Einzelplatz-APC fehlten wirksame Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitsergebnisse. In den geprüften Bezirken konnten weder Disketten mit Anwendungssoftware noch Datendisketten nachvollziehbar ihren Besitzern zugeordnet werden. Der Rechnungshof erwartet, daß die Verwaltung hier für Abhilfe sorgt.</p>	<p>Die Senatsverwaltung für Inneres wird ihre Bemühungen intensivieren, im Rahmen ihrer IT-Koordinierungsaufgabe die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung zu verbessern.</p>
<p>96 Den für die jeweiligen APC verantwortlichen Dienstkräften war nicht ausreichend klar, welche Rechte und Pflichten ihnen mit dem Einsatz eines APC übertragen wurden. Wenn dies nicht verbindlich festgehalten wird, z. B. durch allgemeine Regelungen oder konkrete Verpflichtungen im Einzelfall, besteht die Gefahr, daß bei auftretenden Schäden nur schwer ein Verantwortlicher zu bestimmen ist.</p>	
<p>97 Die dargestellten und bei der Prüfung durchgängig festgestellten Mängel lassen den Schluß zu, daß die wirtschaftlichen und organisatorischen Möglichkeiten – aber auch Notwendigkeiten – des IT-Einsatzes von der Verwaltung noch immer nicht erkannt werden. Deshalb ist zusammenfassend festzustellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Anwendung der noch bestehenden ADV-Grundsätze und der Organisationsstellengrundsätze ist in wesentlichen Teilen nicht gewährleistet.</li> <li>– Eine neue, verbindliche IT-Vorschrift, in der auch Verantwortlichkeiten und Kompetenzen genau festgelegt sind, ist trotz jahrelanger Bemühungen und allseits anerkannter Notwendigkeit noch immer nicht erlassen.</li> <li>– Das Regelwerk zur IT-Planung und Koordinierung ist – wenn überhaupt vorhanden – von Verwaltung zu Verwaltung unterschiedlich in Struktur und Handhabung.</li> <li>– Die IT-Beschaffungen sind, soweit durch den Rechnungshof stichprobenartig untersucht, selten mit den notwendigen quantitativen und qualitativen Verbesserungen im Verwaltungsablauf verbunden worden.</li> <li>– Trotz der beachtlichen finanziellen Auswirkungen ist die Art und Weise der Etatisierung der IT-Mittel in keinem Bezirk mit einem anderen vergleichbar.</li> <li>– Eine etatmäßige Vorsorge für den dauerhaften Erhalt der bisher durchgeführten Investitionen – etwa durch die Aufnahme von Mitteln für Ersatzbeschaffungen in die Haushaltspläne – war nicht erkennbar.</li> <li>– Die Durchführung der nach den ADV-Grundsätzen vorgesehenen Erfolgskontrollen ist – insbesondere wegen fehlender Planungszahlen und Betriebsdaten – nur in Ausnahmefällen gewährleistet.</li> </ul>	

- Bei der Planung und dem Einsatz der IT berücksichtigen die Verwaltungen oft nicht den hierzu erforderlichen Personalbedarf und verkennen die Notwendigkeit eines Benutzerservice.
  - Keiner der untersuchten Verwaltungen war ausreichend bewußt, daß die finanziellen Auswirkungen für den IT-Einsatz (insbesondere Anschaffungskosten und relativ hoher Personalaufwand bei der Einführung und Betreuung von IT-Verfahren) nicht zu höherem Personalbedarf führen dürfen, sondern an anderer Stelle erwirtschaftet werden müssen, damit sich IT-Investitionen frühzeitig amortisieren.
- 98 Werden die vom Rechnungshof festgestellten Mängel nicht behoben, so besteht die Gefahr, daß sich die bereits investierten, mehrstelligen Millionenbeträge für IT als Fehlinvestition erweisen könnten. Die vor dem Hintergrund der Haushaltssituation des Landes Berlin so zwingend benötigte Verbesserung der Verwaltungsleistung kann nur durch eine einheitliche und leistungsfähige IT-Infrastruktur, nicht jedoch durch nicht abgestimmte Insellösungen erreicht werden. Deshalb müssen die Möglichkeiten und Fähigkeiten, Ressourcen (Personal, Finanzen, Organisation und Information) schnell freizusetzen, umzuschichten und damit sparsamer einzusetzen, in der Verwaltung erheblich verbessert werden. Hierbei kann nur ein planvoller Einsatz der IT einen wesentlichen Beitrag leisten. Dies ist ohne ein entsprechendes Regelwerk nicht denkbar. Der Rechnungshof verweist insoweit auch auf die veröffentlichten Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informationstechnik - IT-Mindestanforderungen 1991. Er hält es für dringend notwendig, organisatorische Standards zu schaffen, die über die geprüften Bereiche weit hinausgehen, und bis zur Erarbeitung neuer grundlegender IT-Vorschriften die derzeit vorhandenen Vorschriften anzuwenden.
- 99 Die in der Prüfung bei den sechs Bezirken exemplarisch gewonnenen Einzeleindrücke zeigen ganz deutlich, daß die Gesamtsituation der IT-Planung und des IT-Einsatzes durch den Mangel einer landeseinheitlichen Vorgehensweise geprägt ist. Durch die De-facto-Aufgabe ihrer Zuständigkeit für die Gesamtplanung und Koordinierung der IT im Land Berlin hat die Senatsverwaltung für Inneres ein Vakuum in diesem Bereich entstehen lassen, so daß Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des IT-Einsatzes kaum sicherzustellen sind. Um weitere Fehlentwicklungen zu vermeiden, müssen diese zentralen Funktionen dringend wieder wahrgenommen werden. Im Kontakt mit den untersuchten Bereichen wurde deutlich, daß Rahmenvorgaben auf dem Gebiet der IT grundsätzlich nicht als Einmischung in die Aufgabenwahrnehmung, sondern vielmehr notwendige und wünschenswerte Orientierungen auf dem Weg zum sinnvollen und zweckmäßigen IT-Einsatz angesehen werden.
- 100 Der Rechnungshof sieht sich in seinem Eindruck bestätigt, daß eine landesweite IT-Gesamtplanung - wie in den anderen Bundesländern - eine wesentliche Voraussetzung für eine zweckmäßige Koordinierung und letztlich für einen wirtschaftlichen Ressourceneinsatz darstellt. Die Grundlage dieser IT-Gesamtplanung könnte eine fortgeschriebene IT-Gesamtübersicht sein. Ressortübergreifende, strategische Projekte müssen dabei berücksichtigt werden. Von ihnen darf nur im Ausnahmefall abgewichen werden. Der begrüßenswerte Ansatz, DV-Anwendungen modellhaft zu entwickeln und anschließend dem gesamten Land bei Bedarf zur Verfügung zu stellen, wird in der praktischen Anwendung noch nicht seinen Möglichkeiten entsprechend umgesetzt. Der Rechnungshof wird sich demnächst diesem Thema widmen. Außerdem hat der Rechnungshof Folgeprüfungen zu Planung, Wirtschaftlichkeit sowie Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der IT in seine Arbeitsplanung 1993 aufgenommen. Er wird seine Einzelfeststellungen und Beanstandungen mit den geprüften Bezirken beratend erörtern.

## 2. Organisations-, Querschnitt- und Personalwirtschaftsuntersuchungen

### a) Unwirtschaftlicher Kraftfahrzeugeinsatz in der Technischen Universität Berlin

*Die Technische Universität Berlin ist der Forderung des Rechnungshofs, ihren Bestand an Dienstkraftfahrzeugen zu reduzieren, nicht nachgekommen. Vielmehr hat sich der Fahrzeugbestand erhöht. Angekündigte Maßnahmen, die den Fahrzeugeinsatz wirtschaftlicher gestalten sollten, sind nicht weitergeführt worden.*

101 Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht Rechnungsjahr 1988 (T 72 bis 84) über die Prüfung der Organisation und Wirtschaftlichkeit des Kraftfahrzeugeinsatzes in der Technischen Universität Berlin (TU) berichtet. Die Prüfung hatte ergeben, daß die verwaltungsmäßige Bearbeitung der Fahrzeugangelegenheiten sowie die Planung und Steuerung des Fahrzeugeinsatzes verbessert werden muß. Aufgrund der festgestellten Überkapazitäten hielt der Rechnungshof neun Fahrzeuge für entbehrlich. Für den Betrieb von etwa 15 weiteren Fahrzeugen wurde die Notwendigkeit in Frage gestellt. Durch die Stellungnahme der TU konnte der Rechnungshof einen Teil der Einzelfeststellungen als erledigt ansehen. Bei der Erörterung der Angelegenheit im Unterausschuß „Rechnungsprüfung“ des Hauptausschusses im September 1991 hatte dieser ausdrücklich gefordert, neun Fahrzeuge stillzulegen und die Notwendigkeit des Betriebs weiterer Fahrzeuge zu prüfen. Im Auflagenbeschluß zur Entlastung des Senats zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1988 äußerte das Abgeordnetenhaus darüber hinaus die Erwartung, daß die Benutzung der Fahrzeuge ausschließlich im Rahmen des Beschaffungszwecks sichergestellt wird. Diese Erwartung hat die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung in einem an den Präsidenten der Hochschule gerichteten Schreiben vom 13. März 1992 ausdrücklich wiederholt.

102 Der Schriftwechsel zum Prüfungsbericht des Rechnungshofs vom März 1990 ist fortgeführt worden. Bereits im November 1991 hatte der Rechnungshof der TU angekündigt, dem Unterausschuß „Rechnungsprüfung“ über die Angelegenheit erneut zu berichten. Die TU hat inzwischen zugesagt, acht Fahrzeuge und vier Krafträder stillzulegen. Mit Schreiben vom 15. April 1992 hat sie darüber hinaus erklärt, unabhängig von Einzelmaßnahmen, die sich als Konsequenz zu einzelnen Punkten des Prüfungsberichts ergeben, generell eine Optimierung des Kraftfahrzeugeinsatzes anzustreben. Hierzu wollte sie prüfen:

- die Einführung einer Jahresmindestfahrleistung, die erreicht werden muß, damit einem Bereich ein Kraftfahrzeug zur Verfügung gestellt werden kann,
- Möglichkeiten der Anmietung von Fahrzeugen für mehrtägige Fahrten (z. B. Exkursionen oder andere Dienstfahrten),
- die Stilllegung und Aussonderung insbesondere älterer Fahrzeuge, deren Betrieb nicht mehr wirtschaftlich ist,
- die Einführung strengerer Maßstäbe für Ersatzbeschaffungen und
- die gemeinsame Nutzung von Fahrzeugen durch mehrere Einrichtungen.

Das Ergebnis der Überlegungen sollte dem Rechnungshof zu gegebener Zeit mitgeteilt werden.

103 Im Oktober 1992 bat die TU nochmals um weitere Fristverlängerung bis zum 31. März 1993, da sie mit ihren generellen Planungen noch zu keinem abschließenden Ergebnis gekommen war. Die verschiedenen zu prüfenden Varianten stellten

Zu T 101 bis 106:

Die Technische Universität Berlin (TUB) weist mit Stand Juni 1993 einen Bestand von 101 Dienstkraftfahrzeugen aus. Gegenüber dem Bestand im Jahresbericht des Rechnungshofs 1988 (T 72 bis 84) sind das 20 Dienstkraftfahrzeuge weniger. Die Reduzierung des Bestandes resultiert aus der fusionsbedingten Abgabe von 16 Dienstkraftfahrzeugen des ehemaligen Fachbereichs Internationale Agrarentwicklung an die Humboldt-Universität zu Berlin und der ersatzlosen Aussonderung von 4 Dienstkraftfahrzeugen. Der Bestand soll noch um weitere 7 Kraftfahrzeuge reduziert werden.

Des weiteren ist die TUB in konkreten Verfahrensschritten bemüht, generell eine Optimierung des Fahrzeugeinsatzes zu erreichen.

Hierfür sind wesentliche Vorarbeiten bereits erfolgt. Die Erfassung aller Dienstkraftfahrzeuge nach den vom Rechnungshof geforderten Kategorien ist abgeschlossen worden. Ebenso wurden die Unterhaltskosten und die Laufleistung jedes Dienstkraftfahrzeuges bis Ende 1992 erfaßt. Die Daten werden fortgeschrieben und bilden die Grundlage für eine EDV-gestützte Bewirtschaftung der Fahrzeuge. Dem Ziel eines wirtschaftlichen Fahrzeugeinsatzes soll auch eine Richtlinie für Dienstkraftfahrzeuge dienen, die u. a. die Modalitäten für die Neu- bzw. Ersatzbeschaffung von Dienstkraftfahrzeugen sowie des Einsatzes solcher für Exkursionen regelt.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung hat die TUB aufgefordert, im Januar 1994 über die Realisierung der Fahrzeugaussonderung und die Inkraftsetzung der Richtlinie für Dienstkraftfahrzeuge zu berichten. Der Rechnungshof hat die TUB gebeten, ihn über die weitere Entwicklung zu unterrichten und ihm bis 1996 jeweils zum Jahresende den Bestand an universitätseigenen Dienstfahrzeugen mitzuteilen. Im übrigen hat er den Schriftwechsel für erledigt erklärt.

sich als zunehmend umfangreicher und zeitaufwendiger dar als ursprünglich angenommen. Da neben der Klärung grundsätzlicher Verfahrensmodalitäten auch hochschulpolitische Anforderungen berücksichtigt werden müßten, meinte sie, für ein solides Gutachten einschließlich der Realisierungsmöglichkeiten weitere sechs Monate zu benötigen.

- 104 In Anbetracht der bisherigen Entwicklung hielt es der Rechnungshof für zweckmäßig, sich vor einer Äußerung zur beantragten Fristverlängerung durch örtliche Feststellungen Aufschluß über den Stand der Angelegenheit zu verschaffen. Er hat deshalb im November 1992 die entsprechenden Unterlagen eingesehen und durch Interviews ergänzende Informationen eingeholt. Nach dem bisherigen Verlauf hatte der Rechnungshof zumindest in Ansätzen Konzeptionen zu den angekündigten konkreten Verbesserungen erwartet. Hierfür sprach auch eine in den Vorgängen enthaltene Äußerung der Innenrevision vom 13. April 1992, die auf umfangreiche Vorarbeiten der Abteilung V der TU verwies. Neben einer Aufstellung über alle Fahrzeuge mit Angaben über Verwendungszwecke bzw. Daten über Nutzung und Kosten aus dem Frühjahr 1992 und einer anlässlich der letzten Fristverlängerung gefertigten Zusammenfassung verschiedener Varianten und Schwierigkeiten einer Umsetzung konnten dem Rechnungshof jedoch keine Unterlagen vorgelegt werden. Vorgänge, die eine Weiterbearbeitung des Themas gegenüber den Einsatzstellen erkennen ließen, fehlten völlig. Die TU hat somit ihre Planungen nicht weiter verfolgt. Unverständlich ist dies um so mehr, weil Bemerkungen des Kanzlers vom 29. Januar, 19. Februar und 6. August 1992 in den eingesehenen Vorgängen der TU die Vorlage der versprochenen Konzeption forderten.
- 105 Ein Vergleich des Bestandes an Fahrzeugen der TU mit dem des Jahres 1992 anhand von Unterlagen der Hochschule ergibt nunmehr folgendes Bild:

	Prüfungsbericht	1992
Pkw und Kombis	77	87
Lkw	12	9
landwirtschaftliche Fahrzeuge/ Arbeitsmaschinen	12	11
Anhänger	16	21
Kraftträder	4	2
Insgesamt	121	130

Die Aufstellung weist entgegen der Zusage der TU, den Bestand zu reduzieren, eine Zunahme aus. Völlig unberücksichtigt geblieben ist bisher die Forderung des Rechnungshofs, neben den als ohnehin entbehrlich bezeichneten Fahrzeugen die Möglichkeiten weiterer Verminderungen auszuschöpfen.

- 106 Die tatsächliche Entwicklung und die bisherigen hinhalten den Ausführungen der Universität lassen nicht erkennen, auf welche Weise und in welchem zeitlichen Rahmen die TU ihre angekündigten Maßnahmen verwirklichen will. Weitere Verzögerungen sind aber im Interesse wirtschaftlicher Verfahrensweisen nicht hinnehmbar. Die TU hat in einer Stellungnahme zum geplanten Berichtsbeitrag auf Verringerungen des Fahrzeugbestandes nach dem November 1992 hingewiesen und nunmehr weitere Schritte im Sinne der Forderungen des Rechnungshofs zugesagt. Der Rechnungshof erwartet, daß diese Maßnahmen zu einem Abschluß gebracht und die notwendigen Kürzungen unverzüglich realisiert werden. Die Angelegenheit wird weiter verfolgt.

**b) Unvertretbare Ausweitung  
der Personalausstattung  
der Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen**

*Die Personalausstattung der Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen ist in den letzten zehn Jahren unververtretbar ausgeweitet worden. Der Rechnungshof erwartet vom Senat verbindliche Festlegungen der Aufgaben der Leitungsbereiche sowie des Stellenbedarfs einschließlich der Bewertung. Dabei sollte die derzeitige Ausstattung erheblich reduziert werden. Ferner ist eine Regelung der Abgeltung der Überstunden/Mehrarbeit unerlässlich.*

- 107 Der Rechnungshof hat auf Anregung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses die Stellenausstattung und personelle Besetzung der Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen untersucht. Ziel der Anregung war die vollständige Erfassung der im und unmittelbar für den Leitungsbereich tätigen Dienstkräfte und ein Vergleich mit der Situation vor zehn Jahren. Dabei mußte berücksichtigt werden, daß die Leitungen unmittelbar über Stäbe verfügen und ihnen teilweise aus der Linie, d. h. aus den Fachgebieten der Ressorts, zugearbeitet wird. Im Interesse einer möglichst umfassenden Bestandsaufnahme wurden örtliche Erhebungen in sämtlichen Senatsverwaltungen unter Durchsicht der erforderlichen Unterlagen vorgenommen. Die Ergebnisse der Prüfung sind in einem Bericht zusammengefaßt, der dem Hauptausschuß des Abgeordnetenhauses im Oktober 1992 zugegangen ist (T 117).
- 108 Die Beurteilung durch den Rechnungshof wurde erschwert, weil
- Stabs- und Linienfunktionen in den Verwaltungen nicht immer klar voneinander abgegrenzt sind,
  - die benötigten Unterlagen nicht überall vorhanden waren bzw. sich nicht immer auf einem aktuellen Stand befanden und
  - im Untersuchungsbereich laufend organisatorische und personelle Veränderungen stattfanden.

Der Rechnungshof bezeichnet seine Feststellungen deshalb als das Ergebnis einer „Momentaufnahme“, die eine bis ins letzte gehende Genauigkeit nicht beanspruchen kann.

- 109 Nach § 9 Abs. 7 GGO I dürfen für Senatsmitglieder und Staatssekretäre außerhalb der Abteilungsorganisation Stabsstellen eingerichtet werden. Eine Entscheidungs- oder Anordnungsbefugnis gegenüber den anderen Organisationseinheiten der Behörde steht ihnen nicht zu. Sie sind Leitungshilfsstellen, die die Leitung in ihrer Arbeit unterstützen und entlasten. Zu den Aufgaben der dort eingesetzten Dienstkräfte gehören vor allem Auswahl und Aufbereiten von Informationen für die Leitung, Vorbereiten von Terminen und Besprechungen, die Umsetzung politischer Vorgaben sowie Kontakte nach innen und außen. Die Arbeiten werden im allgemeinen erledigt durch
- Persönliche Referenten (für das Mitglied des Senats, zum Teil auch für Staatssekretäre),
  - Leiter der Büros,
  - Dienstkräfte für die Verbindung zum parlamentarischen Raum sowie zur Senatskanzlei,
  - Referenten für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
  - Beschäftigte in Vorzimmern als Schreibkräfte bzw. in sachbearbeitenden Funktionen und
  - weitere Mitarbeiter.

- 110 Daneben verfügen einige Verwaltungen innerhalb des Stabes über Referenten und Mitarbeiter für Grundsatz-, Rechts- oder Planungsangelegenheiten. Ferner wurden zusätzlich Arbeitsgebiete mit speziellen Aufgabenstellungen vorgefunden, deren Zuordnung zum Stab unterschiedlich beurteilt werden kann. Nach Auffassung des Rechnungshofs waren sie wegen ihrer organisatorischen, sachlichen oder räumlichen Verbin-

Zu T 107 bis 117:

Der Rechnungshof weist selbst darauf hin, daß es sich bei den zahlenmäßigen Erhebungen um eine Momentaufnahme handelte (T 108). Fast alle Senatsverwaltungen haben während und auch nach Durchführung der Untersuchung des Rechnungshofs personelle und organisatorische Veränderungen im Leitungsbereich vorgenommen. Dies zeigt, daß gerade im Stabsbereich besonders schnell auf politisch erforderliche Schwerpunktverschiebungen reagiert werden muß. Es wird daher auch davon abgesehen, den Ermittlungen des Rechnungshofs eine Aktualisierung der Personalausstattung gegenüberzustellen. Ebenso verzichtet der Senat im Hinblick auf die beschlossene Neuregelung auf eine Stellungnahme zu den zahlenmäßigen Erhebungen über die Situation früherer Jahre.

Es ist übereinstimmende Auffassung des Senats, daß die Aufgaben im Leitungsbereich gegenüber früheren Jahren deutlich gestiegen sind und daß daher ein Vergleich der heutigen Gegebenheiten mit denen früherer Jahre angesichts des derzeit ungleich höheren politischen und administrativen Steuerungs- und Koordinierungsbedarfs außerordentlich problematisch ist. Einen Trend zur Ausweitung der Stäbe hat der Rechnungshof auch bei allen anderen alten Bundesländern festgestellt.

In dem Widerstreit zwischen dem Recht und auch der Pflicht zur eigenverantwortlichen Organisation in jeder Senatsverwaltung einerseits und dem Verlangen nach sparsamer Stellenausstattung im Rahmen von Leitlinien seitens des Rechnungshofs andererseits galt es, einen Kompromiß zu finden, der beiden Zielen gerecht wird.

Der Rechnungshof hat die inhaltlichen Aufgaben im Leitungsbereich einer Senatsverwaltung wie folgt skizziert:

- Auswahl und Aufbereitung von Informationen für die Hausleitung (z. B. Durchsicht der Post, der vorgelegten Vorgänge und wichtiger Veröffentlichungen),
- Vorbereitung und Auswertung von Besprechungen, Konferenzen, Senats- und Ausschusssitzungen unter anderem, Terminabstimmungen, Zusammenstellung von Sitzungsunterlagen,
- Weitergabe von Auffassungen und Aufträgen der Hausleitung,
- Empfang und Betreuung von Besuchern (ggf. schwierige Beschwerdefälle bearbeiten),
- Verbindung zu Fraktionen, Ausschüssen, Senatskanzlei, Parteien, Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen,
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit,
- Vorbereitung von Redemanuskripten – soweit nicht Fachabteilungen zuständig sind –,
- Unterstützung und Kontrolle von fachpolitischen Zielsetzungen und Programmen der Fachabteilungen.

Dieser keineswegs neuen Aufgabenbeschreibung kann zugestimmt werden, jedoch sagt die Auflistung noch nichts über die im einzelnen erforderliche Intensität der Aufgabenerfüllung in den einzelnen Senatsverwaltungen und ihre stellenplanmäßigen Implikationen aus. Unter Berücksichtigung der auf Erfahrungen beruhenden Auffassung der Senatsverwaltungen, daß angesichts der erheblichen Erweiterung des Aufgabenumfanges in den Stäben das vom Rechnungshof vorgelegte Modell als nicht ausreichend anzusehen ist bzw. nur die unabdingbare Mindestausstattung darstellt, und zugleich in Würdigung der unabweisbaren

zung zu den Leitungsbereichen in die Betrachtungen einzu-  
beziehen; sie sind deshalb in der folgenden Übersicht über  
die Personalausstattung der Stäbe nach dem Stand Mai/Juni  
1992 gesondert ausgewiesen (Spalte 3):

Ressort	Dienstkräfte im Leitungsbereich der Senatsverwaltungen		
	engerer Stab	gemäß besonderer Zuordnung	Insgesamt
1	2	3	4
RBm	15	11	26
Bm	3	—	3
BundEuro	14,50	3	17,50
Inn	16	—	16
Just	13	—	13
SchulBSport	13	2	15
WissForsch	9,25	—	9,25
Soz	16,75	—	16,75
JugFam	9,50	—	9,50
Ges	19	8	27
BauWohn	23,50	16	39,50
WiTech	13	—	13
StadtUm	22	7	29
Fin	13	1	14
VuB	12	—	12
Kult	12,75	3	15,75
ArbFrau	15	—	15
<b>Insgesamt</b>	<b>240,25</b>	<b>51</b>	<b>291,25<sup>*)</sup></b>

<sup>\*)</sup> Zahlen gemäß besonderer Zuordnung durch den Rechnungshof

Auf der Grundlage der Durchschnittssätze 1992 entstehen  
für die festgestellte Ausstattung Personalausgaben von  
16,3 Mio. DM für die Mitarbeiter im engeren Stab bzw. von  
20,2 Mio. DM unter Einbeziehung auch der übrigen Kräfte in  
den Stäben.

- 111 Die personelle Entwicklung der Stäbe unter Einbeziehung der  
vorstehend genannten Gesamtzahl spiegelt der nachstehende  
Vergleich mit den Jahren 1969, 1982 und 1992 wider:

1969	29	Dienstkräfte (laut Senatsvorlage Nr. 2094/1969)
1982	133,5	(143,5 <sup>*)</sup> Dienstkräfte
1992	240,25	(291,25 <sup>*)</sup> Dienstkräfte.

<sup>\*)</sup> Zahlen gemäß besonderer Zuordnung durch den Rechnungshof

- 112 Der Senat hat sich bereits 1969 mit Regelungen über die Per-  
sonalausstattung der Leitungsbereiche befaßt. Seinerzeit  
hatte er den Senator für Inneres durch Senatsbeschluß beauf-  
tragt, zusammen mit einer Übersicht über die Besetzung der  
Büros der Senatsmitglieder einen Vorschlag für Richtlinien  
über die Einstufung der Persönlichen Referenten und der  
Pressereferenten zu unterbreiten. Erst mit Beschluß Nr. 139/  
81 vom 1. September 1981 erließ der Senat schließlich „Leit-  
linien für die Bewertung der Stellen der Persönlichen Referen-  
ten und der Pressereferenten der Senatsmitglieder“. Diese  
Leitlinien sahen für jedes Senatsmitglied einen Persönlichen  
Referenten und einen Pressereferenten vor, deren Stellen  
grundsätzlich nach VGr. I b bzw. BesGr. A 14 bewertet wer-  
den sollten. Ausnahmen von diesen Regelungen waren im  
Einzelfall durch Beschluß des Senats nach Beteiligung der

Sparzwänge, soll nach Auffassung der Senatsverwaltung für Inne-  
res in Zukunft folgende personelle Höchstausstattung gelten,  
wobei ein vorübergehender Mehrbedarf unberücksichtigt bleiben  
kann:

	BesGr	VergGr
<b>a) Senator</b>		
1 Leiter des Büros	A 15	I a
1 Persönlicher Referent	A 14	I b
1 Sekretariat - Sachbearbeitung und Vorzimmerdienst -		V b/IV b
1 Vorzimmerdienst		V c
<b>b) Staatssekretär</b>		
1 Leitungsreferent	A 14	I b
1 Sachbearbeiter (zugleich Verbindungsstelle zum Abgeordnetenhaus, Senat etc.)		V b/IV b
1 Sekretariat - Sachbearbeitung und Vorzimmerdienst -		V b/IV b
<b>c) Bei einem weiteren Staatssekretär</b>		
1 Leitungsreferent	A 14	I b
1 Sekretariat - Sachbearbeitung und Vorzimmerdienst -		V b/IV b
<b>d) Pressestelle</b>		
1 Pressereferent	A 14	I b
1 Referent für Öffentlichkeitsarbeit		I b
1 Mitarbeiter		V b/IV b

Der Senat stimmt der Auffassung des Rechnungshofs zu, daß  
die Aufgaben der Stäbe klar von den Linienfunktionen abzugren-  
zen sind, so daß die Stäbe nicht mit Fachaufgaben betraut werden  
und Doppelarbeit sowie personeller Mehraufwand vermieden  
werden.

Nach der von der Senatsverwaltung für Inneres vorgeschlage-  
nen und vom Senat am 31. August 1993 beschlossenen Personal-  
ausstattung haben die Leitungsstäbe bei Senatsverwaltungen mit  
einem Staatssekretär insgesamt einen Umfang von 10 Mitarbei-  
tern, der sich ohne einen Leiter des Büros auf 9 verringert. Dies  
bedeutet gegenüber dem Modell des Rechnungshofs nur ein  
Mehr von einem bzw. zwei Mitarbeitern.

Eine weitere Verringerung der Zahl der Leitungsmitarbeiter  
erscheint nicht zuletzt deswegen unvertretbar, weil bereits heute  
das zu bewältigende Arbeitsvolumen dieser Dienstkräfte zu regel-  
mäßigen Überstundenleistungen erheblichen Umfangs führt.  
Dies in Verbindung mit der im Gesamtgefüge betrachtet nicht  
sonderlich attraktiven Bewertung der in Rede stehenden Stellen  
macht es zunehmend schwer, Dienstkräfte für diese außerordent-  
lich schwierige und belastende Tätigkeit zu gewinnen.

Eine Überschreitung der vom Senat beschlossenen anzahl- und  
eingruppierungsmäßigen Festlegungen ist nicht zulässig. Die in  
den Leitungsbereichen der Senatsverwaltungen über dieses Mo-  
dell hinaus eingerichteten Stellen sind durch personalwirtschaftli-  
che Maßnahmen mit Wirkung vom 1. Januar 1994 organisatorisch  
- wieder - der Linie zuzuordnen oder mit einem Wegfallvermerk  
zu versehen.

Bezüglich der stellenmäßigen Bewertung der Persönlichen  
Referenten und der Pressereferenten wird auf die weiter gelten-  
den Senatsbeschlüsse von 1981 und 1987 und die darin zugelas-  
senen Ausnahmeregelungen verwiesen.

Personalkommission möglich. Mit Beschluß Nr. 1867/87 vom 28. April 1987 traf der Senat wegen der zwischenzeitlich zugelassenen zahlreichen Ausnahmen erneut Festlegungen für die Ausstattung der Leitungsbereiche. Darin wurde grundsätzlich die Gültigkeit der Leitlinien aus dem Jahre 1981 bestätigt, zusätzlich aber die Möglichkeit geschaffen, die Arbeitsgebiete bewährter Mitarbeiter neu und damit höher zu bewerten, die mindestens drei Jahre überragende Leistungen erbracht hatten, so daß ihnen zusätzliche Aufgaben aus dem Stabsbereich übertragen werden konnten. Außerdem durften Stellen bis zur VGr. I bewertet werden, wenn die Beschäftigungsverhältnisse der Stelleninhaber auf die Dauer der Legislaturperiode begrenzt wurden. Die genannten Beschlüsse betreffen jeweils nur die Arbeitsgebiete der Persönlichen Referenten und der Pressereferenten der Senatsmitglieder. Abgesehen von einer früheren übertariflichen Regelung über die Eingruppierung von Schreibkräften im Vorzimmerdienst der Senatoren und Staatssekretäre sind somit keine Festlegungen für die weiteren Mitarbeiter im Stabsbereich vorhanden.

Im übrigen sind die vorstehend genannten Bewertungsvermutungen der Stellen gegebenenfalls durch Beschreibungen der Aufgabenkreise (BAK) nachzuweisen.

Mit dem o. g. Beschluß hat der Senat die zugesagte Regelung unter weitgehender Berücksichtigung des Modells des Rechnungshofs erarbeitet. Die Umsetzung erfolgt zum 1. Januar 1994.

Eine weitere Einsparung ist zu erwarten, wenn mit Beginn der nächsten Legislaturperiode die Zahl der Senatsverwaltungen verringert sein wird.

113 Das Ziel des Senats, mit den Leitlinienbeschlüssen einen Orientierungsrahmen und eine Grundlage für einheitliche Verfahrensweisen bei der personellen Ausstattung der Leitungsbereiche zu schaffen und diese damit zu begrenzen, wurde nicht erreicht. Sie haben mit den vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten und der Gestaltungsfreiheit der einzelnen Ressorts allenfalls den Charakter von Empfehlungen, und dies auch nur für einen begrenzten Kreis von Aufgabenträgern. Die Ausgestaltung wird im einzelnen maßgeblich von den folgenden Faktoren beeinflusst:

- Die Mitglieder des Senats leiten ihre Geschäftsbereiche nach der Verfassung von Berlin (Artikel 43 Abs. 5 VvB) jeweils selbständig und in eigener Verantwortung und können kraft eigener Organisationsgewalt bereichsspezifische Lösungen nach ihren eigenen Vorstellungen (einschließlich Personalwünschen) schaffen.
- Stabs- und Linienfunktionen sind nicht immer klar voneinander abgegrenzt.
- Änderungen der Geschäftsverteilung des Senats mit der Folge der Bildung neuer Ressorts führen regelmäßig zu zusätzlichen Stellen auch im Leitungsbereich.
- Die Einrichtung von Stellen für einen zweiten Staatssekretär (zur Zeit der Prüfung in acht Senatsverwaltungen) zieht weitere Personalkosten durch zusätzliche Referenten, Mitarbeiter und/oder Vorzimmerkräfte nach sich.
- Es ist ein Trend zur verstärkten Ausweitung der Öffentlichkeitsarbeit in den Leitungsbereichen zu verzeichnen. In sieben Senatsverwaltungen sind bereits jeweils zwei Pressereferenten vorhanden. Gleichzeitig hat die Zahl der Mitarbeiter in den Pressestellen zugenommen.
- In den Vorzimmerbereichen sind neben den Arbeitsgebieten der übertariflich bezahlten Mitarbeiterinnen im Schreibdienst in annähernd gleichem Umfang Arbeitsgebiete mit sachbearbeitenden Aufgabenstellungen eingerichtet worden.
- Als Folge eines sehr freien und nicht kriteriengebundenen Gestaltungsrahmens konnten sich Strukturen vorbei an zwingenden Bedürfnissen und Notwendigkeiten entwickeln. Es besteht die Gefahr, daß sich diese Entwicklung fortsetzt.

114 Der Rechnungshof fordert, die Leitungsbereiche der Senatsverwaltungen in die gegenwärtigen aufgabenkritischen Überlegungen mit dem Ziel von Stelleneinsparungen einzubeziehen. Dabei sind Ergebnisse allerdings nur zu erwarten, wenn die Behördenleitungen bereit sind, gewachsene Strukturen und „Besitzstände“ auch bei der unmittelbaren Leitungsspitze in Frage zu stellen. Im Interesse wirtschaftlicher Verfahrensweisen sind Stabs- und Linienfunktionen in den Verwaltungen klar voneinander zu trennen und die Leitungsbereiche auf ihre originären Leitungshilfsfunktionen zu

beschränken. Dies wird nur erreichbar sein, wenn der Senat bindende Grundsätze über Aufgaben, Personalausstattung und Bewertung der Stellen der Leitungsbereiche erarbeitet. Der Rechnungshof hat aufgrund seiner Prüfungserfahrungen ein Modell erstellt, das wesentliche Hinweise zur Definition der Stabsaufgaben und zum hierfür bereitzustellenden Personal enthält. Bei Umsetzung des Modells in 14 Senatsverwaltungen (ohne die Senatsverwaltung für Bundes- und Europaangelegenheiten) könnte ein Betrag von 7 Mio. DM jährlich eingespart werden.

- 115 Hoher Arbeitsanfall und ständiger Termindruck erfordern nach Angaben von Dienstkräften der Leitungsbereiche häufige Mehr- und Überstunden. Dies gilt nicht nur für Persönliche Referenten oder Pressereferenten, sondern für alle Beschäftigten in den Leitungsbereichen. Die Mehrarbeit wird im allgemeinen weder angeordnet noch ausdrücklich genehmigt. Überwiegender Praxis entspricht es vielmehr, daß die Beschäftigten die ihrer Auffassung nach erforderliche Mehrarbeit in Zeiterfassungsbögen (für die gleitende Arbeitszeit) eintragen, die monatlich vom Vorgesetzten abgezeichnet und damit bestätigt werden. Bei diesem Verfahren ist eine vorherige Beurteilung der Notwendigkeit und förmliche Anordnung von Mehrarbeit durch Vorgesetzte nur ausnahmsweise möglich. Geleistete Mehrarbeit wird überwiegend durch Freizeit abgegolten, mehrere Senatsverwaltungen haben allerdings auch Mehrarbeits- oder Überstundenvergütungen gezahlt, zum Teil von mehreren Tausend DM.
- 116 Bei dem bisher praktizierten Verfahren wurden die rechtlichen Regelungen über die Abgeltung von Überstunden häufig nicht beachtet. Bei der Prüfung sind Überlegungen des Senats bekanntgeworden, die Frage des Ausgleichs von Mehrarbeit von Persönlichen Referenten und Leitungsreferenten zu regeln. In Anbetracht der vorgefundenen erheblichen Mängel hält der Rechnungshof im Interesse einheitlicher Verfahrensweisen derartige Regelungen – und zwar für alle Dienstkräfte der Leitungsbereiche – für unerlässlich, damit die zutreffende Anwendung der dienstrechtlichen Bestimmungen sichergestellt wird.
- 117 Der dem Hauptausschuß des Abgeordnetenhauses zugeleitete Bericht (T 107) zeigt erhebliche Einsparmöglichkeiten im Untersuchungsbereich auf, die bei Umsetzung der Vorschläge jährlich 7,0 Mio. DM betragen könnten. Der Rechnungshof erwartet, daß der Senat in Anbetracht der schwierigen Haushaltslage Berlins alle Möglichkeiten zu Einsparungen auch im angesprochenen Bereich konsequent nutzt. Der Bericht ist am 19. Februar 1993 im Unterausschuß „Stellenplan“ des Hauptausschusses erörtert worden. Der Ausschuß hat die Erwartung geäußert, daß die vom Rechnungshof genannten Einsparmöglichkeiten umfassend aufgegriffen werden. Die Senatsverwaltung für Inneres hat daraufhin zugesagt, Regelungen unter weitgehender Berücksichtigung des Modells des Rechnungshofs zu erarbeiten und stellenmäßige Folgerungen bereits in den Haushaltsjahren 1993 und 1994 zu ziehen. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

**c) Fehlende Grundlagen bei der Festsetzung des Personalbedarfs der Berliner Polizei nach der Vereinigung Berlins**

*Die Berliner Polizei bemißt ihren Personalbedarf nicht nach analytischen Bemessungsverfahren, sondern ganz überwiegend nach Erfahrungswerten und groben Einschätzungen der Aufgabenentwicklung. Dies kann auf Dauer nicht hingenommen werden. Aufbauorganisation und Aufgabenverteilung sind verbesserungsbedürftig. Allein durch eine bedarfsgerechtere Dienstzeitgestaltung können ohne Stellenvermehrung in wesentlichen Bereichen deutliche Leistungs- und Präsenzsteigerungen erreicht werden.*

- 118 Die Senatsverwaltung für Inneres ist mit dem Bericht über die personelle und sächliche Ausstattung der Polizei auf der Grundlage einer als Bedarfsanalyse bezeichneten Personalschätzung des Polizeipräsidenten in Berlin kurzfristig einem

Zu T 118 bis 121:

Die Forderung des Rechnungshofs, zusammen mit den beabsichtigten Umstrukturierungsmaßnahmen bei der Berliner Polizei einen großen Teil der Personalbemessung durch neue metho-

Auftrag aus dem Regierungsprogramm des Senats nachgekommen. Der Bericht spiegelt die Schwierigkeiten wider, ein in allen Punkten geschlossenes, auf die veränderte Situation Berlins nach der Vereinigung abgestimmtes Organisationskonzept für eine Gesamtberliner Polizei zu erstellen. Er enthält nähere Begründungen für die Neugliederung der Direktionen in sieben Bereiche, beschränkt sich aber insbesondere in den Darlegungen zur künftigen Aufgabenverteilung und zur Rechtfertigung des Personalbedarfs oft auf allgemeine Aussagen. Der Rechnungshof hat diesen Bericht geprüft, um die Organisationsarbeit der Polizei zu unterstützen und dort auf Grundprobleme hinzuweisen. Personalbedarf, Organisationsstruktur, Arbeitsabläufe und deren Gestaltung stehen in einem engen Zusammenhang. Sie beeinflussen wesentlich die Sachkosten. Für die Festsetzung des Personalbedarfs der Berliner Polizei war es neben der Prüfung der organisatorischen Grundlagen erforderlich, eine komplexe Betrachtung der Gesamtorganisation der Polizei vorzunehmen und Aussagen zu den Schwerpunkten

- Polizeidichte,
- Aufbauorganisation,
- Aufgabenkritik,
- Umfang der genehmigten Nebentätigkeiten sowie
- Arbeitszeitregelung und Schichtplangestaltung

zu treffen.

- 119 Nach Aussage der beteiligten Stellen konnte der Personalbedarf nach der Vereinigung Berlins nur unter außerordentlichem Zeitdruck geschätzt werden. Deshalb unterblieben gezielte Untersuchungen und detaillierte Datenerhebungen. Die „Bedarfsanalyse“ beschränkte sich auf eine pauschale, aber nachvollziehbare Betrachtungsweise, bei der als Bezugsgröße für alle Überlegungen und Schlußfolgerungen die Polizeiorganisation im Westteil der Stadt zugrunde gelegt wurde. Dies wird auch bei Betrachtung der anteiligen Stellenzuordnung in nachstehender Tabelle deutlich:

dische Ansätze und analytische Verfahren auf eine gesicherte Basis zu stellen und gegebenenfalls zu korrigieren, ist berechtigt.

Derzeit beansprucht zunächst die Neustrukturierung der Behörde höchste Priorität. Vorrangiges Ziel des Senats ist es, die polizeiliche Präsenz und die Kriminalitätsbekämpfung durch eine bessere Aufbau- und Ablauforganisation und durch einen gezielteren Personaleinsatz zu stärken und damit die Sicherheit in der Stadt zu erhöhen. Der Senat hat diese Absicht mit seinem Beschluß zu den Stelleneinsparungen in der Berliner Verwaltung unterstrichen, in dem Vollzugskräfte grundsätzlich von Sparmaßnahmen ausgeklammert worden sind. Das politische Ziel soll möglichst schnell bei unverändertem Stellenrahmen erreicht werden. Angesichts der klaren politischen Zielsetzung, die polizeiliche Präsenz im täglichen Streifendienst sowie die Kriminalitätsbekämpfung zu intensivieren, sind diese Bereiche generellen methodischen Überprüfungsansätzen und analytischen Bemessungsverfahren nur bedingt zugänglich. Jede diesen Aufgabenbereichen zusätzlich zur Verfügung stehende Vollzugskraft bedeutet mehr Sicherheit, auch und gerade wenn sie präventiv tätig ist.

Die Polizeibehörde und die Senatsverwaltung für Inneres werden alle Bereiche kritisch prüfen, unabhängig davon, ob sich der Personalbedarf durch analytische Bemessungsformeln oder nach Erfahrungswerten und Zielvorstellungen bestimmen läßt. Der Anfang ist mit der Lehrabteilung und dem Kontaktbereichsdienst gemacht.

Diese Untersuchungen sind im übrigen auf die anstehenden parlamentarischen Beratungen über die Grundlinien der neuen Polizeistruktur angewiesen.

Verteilung planmäßiger Stellen nach Bedarfsanalyse

	Stellen Ist	Anteil v. H.	Stellen Soll	Anteil v. H.	Stellen Mehr- bedarf	Anteil v. H.	anteiliger Zuwachs v. H.
Polizeiführung/Dez P	136,5	0,7	143,0	0,5	6,5	0,1	4,8
Zentrale Dienste	1 548,0	8,2	2 275,0	7,7	727,0	7,0	47,0
Aus- und Fortbildung	569,5	3,0	887,5	3,0	318,0	3,1	55,8
Landespolizeidirektion	1 097,0	5,8	1 428,0	4,9	331,0	3,2	30,2
Fachdirektionen	3 034,5	16,0	4 877,0	16,6	1 842,5	17,7	60,7
örtliche Direktionen	9 289,5	49,0	15 942,5	54,3	6 653,0	63,9	71,6
Bereitschaftspolizei	3 267,0	17,2	3 808,0	13,0	541,0	5,2	16,6
Insgesamt	18 942,0		29 361,0		10 419,0		55,0 (Durchschnitt)

Die Polizei hat sich mit ihren Stellenforderungen für den Ostteil der Stadt zunächst grob an dem Bevölkerungszuwachs orientiert. Die Bedarfsschätzung für die neuen bzw. erweiterten Aufgaben unterstellt die Richtigkeit der bis dahin ermittelten Personalausstattung. Dieser Ausgangspunkt ist allerdings fragwürdig, weil der Personalbedarf auch für den Westteil der Stadt nur in Ansätzen analytisch ermittelt worden ist. Das gewählte Verfahren, die Personalzumessung im Ostteil Berlins rechnerisch unter Zugrundelegung der Verteilungssituation für die einzelnen Aufgabenkomplexe im Westteil vorzunehmen, war nur durch den bei der Festsetzung bestehenden Zeitdruck erklärbar. Durch diese Vorgehensweise werden fehlerhafte Stellenzumessungen im Westteil der Stadt einfach auf den Ostteil übertragen. Im Zuge der gegenwärtigen Umstrukturierungsmaßnahmen bei der Polizei sind

fehlerhafte Zumessungen im Rahmen der geplanten oder bereits vergebenen Untersuchungsaufträge zu korrigieren. Ziel muß es sein, den Bedarf in allen Bereichen einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

- 120 Den größten Teil (90 v. H.) ihrer Personalausstattung bemißt die Polizei nach Vorgaben aus Erfahrungswerten, groben Einschätzungen der Aufgabenentwicklung und einfachen Hilfsrechnungen. Zwar läßt sich die Personalstärke der Polizei nicht ausschließlich durch analytische Personalbedarfsbemessungsformeln bestimmen, weil der Einsatzbedarf nur nach Erfahrungswerten bestimmbar ist sowie Sicherheitslage und -bedürfnis unterschiedlich bewertet werden. Es gibt aber große Bereiche, deren Aufgaben klar abgegrenzt und deren Arbeitsabläufe beschreib- und meßbar sind. Für diese Bereiche ist es möglich, mittlere Bearbeitungszeiten festzustellen und über die Erfassung von Fallzahlen zu differenzierteren Bedarfserhebungen zu gelangen.
- 121 Soweit in der „Bedarfsanalyse“ für die Feststellung des Bedarfs die Übernahme bestehender Strukturen maßgebend war, vermißt der Rechnungshof über allgemeine Hinweise hinausgehende Bewertungsbeschreibungen. Zur Transparenz der Personalbedarfsbemessung müssen in stärkerem Maße als bisher Zielvorgaben und der Stand der Erfolgskontrolle dokumentiert werden. Der Freiwilligen Polizei-Reserve (FPR), deren Aufgabenstellung nach der Vereinigung weggefallen war, sind durch Gesetz neue Aufgaben zugewiesen.
- 122 Wegen der alten Fernsprechtechnik, die im Ostteil der Stadt noch in elf Abschnitten über Handvermittlung läuft, sind bei den Abschnitten im Aufbau 308 Vollzugsbeamte des mittleren Dienstes als sogenannte „Operative Diensthabende“ (ODH-Kräfte) eingesetzt. Der Bedarfsberechnung zufolge sind die ODH-Kräfte als zusätzlicher Bedarf in die Personalanforderungen aufgenommen worden. Nach Umstellung der Fernsprechtechnik werden diese Kräfte entbehrlich. Im Gegensatz zur Forderung der Senatsverwaltung für Inneres, diese Stellen dem Vollzugsdienst zuzuführen, müssen die Stellen dann wegfallen.
- 123 Die Polizeidichte – das Verhältnis von Polizeibeamten zur Einwohnerzahl einer Region – ist für Berlin (1 : 176)<sup>\*)</sup> im Vergleich zu den anderen Bundesländern (Hamburg 1 : 203) und zum bundesweiten Durchschnitt (1 : 362; Stand jeweils Juli 1992) immer wieder als zu hoch kritisiert worden. Aus diesem Grund hält es der Rechnungshof für unabdingbar, die Angemessenheit der Personalausstattung, insbesondere in den Fällen, in denen meßbare Arbeitsabläufe nicht zu ermitteln sind, über die Dokumentation der Zielvorgaben und nachgehenden Erfolgskontrollen transparent zu halten.
- 124 Die derzeitigen Bemühungen zur Effizienzsteigerung bei der Polizei zielen auch auf die Veränderung der Aufbauorganisation. In die Diskussion will der Rechnungshof derzeit nicht eingreifen, aber zu folgenden drei Punkten Anregungen geben:

a) Linienarbeit in Stäben

In den Stäben der Polizei sind Aufgabenzuweisungen zu finden, die üblicherweise der Linie zuzuordnen sind. Ein unnötiges Aufblähen der Personalstärke der Stäbe wäre bei anderer Zuordnung zu vermeiden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Sozialwissenschaftliche Dienst beim Dezernat Präsidiale Angelegenheiten (Dez P 7) zu nennen, der im wesentlichen Aufgaben der Aus- und Fortbildung wahrnimmt und der Abteilung Aus- und Fortbildung (ZD IV) zuzuordnen wäre. Die Polizei sollte die Aufgabenkataloge der Stäbe von Linienarbeit befreien. Eine große Leitungsbreite ist meist ineffektiv.

Zu T 122:

Bei der Personalbemessung für die derzeit noch mit der veralteten Fernsprechtechnik ausgerüsteten 11 Abschnitte im ehemaligen Ostteil der Stadt sind die für die Handvermittlung notwendigen 308 Vollzugsbeamten des mittleren Dienstes der Schutzpolizei stellenmäßig nicht berücksichtigt worden. Es werden derzeit Beamte aus den Abschnitten, aber auch aus anderen Bereichen der Polizei eingesetzt. Nach Umstellung der Technik werden diese Dienstkräfte zur Steigerung der polizeilichen Präsenz wieder in den direkten Einsatzdienst übernommen, dem sie lediglich zur Behebung der gegenwärtigen technischen Ausstattungsmängel entzogen sind.

Zu T 123:

Das Verhältnis von Stellen für Polizeibeamte zur Einwohnerzahl (Polizeidichte) ist wegen der vielfältigen Einflußfaktoren und ihrer unterschiedlichen wechselseitigen Abhängigkeiten als Bewertungsmaßstab für die Angemessenheit der Personalausstattung ungeeignet. Der Auffassung des Rechnungshofs ist zuzustimmen, daß insbesondere für die Bereiche, in denen meßbare Arbeitsabläufe nicht zu ermitteln sind, andere Möglichkeiten gefunden werden müssen, die Angemessenheit zu überprüfen. Die notwendigen Grundsatzarbeiten werden unter Berücksichtigung der genannten Prioritätensetzung eingeleitet.

Zu T 124:

Die Anmerkungen und gezielten Anregungen des Rechnungshofs für die

- Linienarbeit in den Stäben,
- Aufgabenüberschneidungen zwischen der Hauptabteilung Zentrale Dienste und der Polizeidirektion,
- Organisation und Erfolgskontrollen

decken sich mit der vom Senat am 8. Juni 1993 beschlossenen Mitteilung zur Kenntnisnahme über die organisatorische Straffung und Effizienzsteigerung bei der Berliner Polizei (Drs. Nr. 12/3070).

<sup>\*)</sup> ohne FPR, Angestellte im Verkehrsüberwachungsdienst und Wachpolizei

Die Verlagerung von Arbeit in die Linie befreit die Leitung von unnötigem Ballast und hält sie für die wesentlichen Aufgaben frei.

b) Aufgabenüberschneidungen zwischen der Hauptabteilung Zentrale Dienste und der Landespolizeidirektion

In der Hauptabteilung Zentrale Dienste und der Landespolizeidirektion wird im Bereich der Personal- und Haushaltswirtschaft in erheblichem Maße vermeidbare Doppelarbeit geleistet. Die Polizei sollte den Aufgabenkatalog der Landespolizeidirektion von Verwaltungsaufgaben befreien, für die andere Stellen zuständig sind.

c) Organisation und Erfolgskontrollen

Im Stab des Polizeipräsidenten (Dez P) wird die Umsetzung polizeivollzugsdienstlicher Zielvorstellungen von Dez P 4 (Erfolgskontrolle) auf Effektivität und Effizienz untersucht. Soweit sich für Vollzugsaufgaben keine mathematisch umsetzbaren Personalbedarfsbemessungsformeln finden lassen, ist eine Erfolgskontrolle durchzuführen, um festzustellen, ob der Stellenbestand angemessen ist (siehe auch T 121 und 123). Die Personalbedarfsbemessung wiederum ist eine der Aufgaben des Organisationsreferates (ZD I A). Die Polizei sollte der sachlichen Zusammengehörigkeit von Organisationsarbeit und Erfolgskontrolle Rechnung tragen und beide organisatorisch vereinen. Nur so läßt sich der Personalbedarf auf einer breiten fachlichen Grundlage festsetzen.

125 Bei Prüfung der „Bedarfsanalyse“ fiel auf, daß in einigen Bereichen die bestehenden Abläufe unkritisch fortgeschrieben wurden, ohne alternative Lösungsmöglichkeiten zu erwägen. Bei der Polizeibehörde werden zur Zeit Organisationskonzepte entwickelt und laufende Organisationsuntersuchungen durchgeführt. Unabhängig hiervon hält es der Rechnungshof für unverzichtbar, künftig verstärkt durch Kostenvergleichsrechnungen zu prüfen, ob Aufgaben außerhalb des Polizeivollzugs von privaten Dienstleistungsunternehmen wahrgenommen werden können, so für die Bereiche:

- Hausreinigung,
- Kfz-, Schneider-, Schuhmacher- und Tischlerwerkstätten,
- Küchenbetrieb,
- Druckereien,
- Bau, Wartung und Instandhaltung von Fernsprechanlagen sowie
- freie Heilfürsorge.

Denkbare Aufgabenverlagerungen auf andere Verwaltungen bei ordnungsbehördlichen Angelegenheiten, beim Abschiebegewahrsam sowie beim Verkehrserziehungsdienst sollten nur durchgeführt werden, wenn sie mindestens kostenneutral bleiben oder Einsparungen erzielt werden.

126 Die in der Vergangenheit nur teilweise und zudem sehr zögerlich umgesetzten Konzepte zum Austausch von Vollzugsbeamten an Verwaltungsarbeitsplätzen gegen Angestellte und/oder Verwaltungsbeamte brächten weitere Einsparungsmöglichkeiten, da die Personalkosten für Schutzpolizeibeamte regelmäßig höher sind als für vergleichbare Angestellte oder Verwaltungsbeamte. Außerdem würden nicht unerhebliche Nebenkosten für Dienstkleidung, Bewaffnung und Dienstaustausch für Dienstsport und Schießübungen entfallen.

127 Die Nebentätigkeiten von Dienstkräften des Polizeivollzugsdienstes sind wiederholt öffentlich kritisiert worden. Der Rechnungshof hat deshalb hierzu im Rahmen seiner Prüfung Untersuchungen angestellt. Insbesondere wurde ermittelt, ob ein überwiegender Dienst im Schichtrhythmus begünstigenden Einfluß auf die Aufnahme einer Nebentätigkeit hat.

Zu T 125:

In den vom Rechnungshof genannten Bereichen wird es künftig verstärkt zu Privatisierungen kommen. Es wird dazu auf die entsprechenden Berichte zu den Handwerksbereichen und dem Ärztlichen Dienst sowie zu der Privatisierung der Führerschein-ausbildung, der Kraftfahrzeugwartung und des Tankstellenbereichs verwiesen.

Aus Sicherheitsgründen ist bisher der Teilbereich Bau, Wartung und Instandhaltung von Fernsprechanlagen ausgeklammert worden. Die Senatsverwaltung für Inneres wird jedoch auch hier prüfen, ob zumindest weitere Teilaufgaben von privaten Unternehmen wahrgenommen werden können.

Zu T 126:

In der Mitteilung zur Kenntnisnahme (Drs. Nr. 12/3070) wird dem Abgeordnetenhaus mitgeteilt, daß im Rahmen der Strukturreform in einem ersten Schritt bisher von Vollzugsbeamten wahrgenommene Aufgabengebiete ermittelt worden sind, die sukzessive durch Verwaltungskräfte und Lohnempfänger erledigt werden müssen, so daß die so freigesetzten 450 Vollzugsbeamten wieder ihren eigentlichen Aufgaben zugeführt werden können. Die Polizeibehörde ist darüber hinaus aufgefordert worden, im Zuge der Einzelarbeiten zur Strukturreform weitere Möglichkeiten dieser Art zu ermitteln und auszuschöpfen.

Zu T 127:

Die Feststellung des Rechnungshofs, daß der Schichtdienst keinen direkten Einfluß auf den Umfang der Nebentätigkeiten bei der Polizei hat, wird in die weitere Diskussion über neue Arbeitszeitregelungen einfließen.

Jahresbericht des Rechnungshofs	Stellungnahme des Senats				
---------------------------------	--------------------------	--	--	--	--

Genehmigte/angezeigte Nebentätigkeiten<sup>1)</sup>

	Vollzugsdienst		Verwaltungs- beamte	Beamte insgesamt	Wachpolizei
	Schutz- polizei	Kriminal- polizei/ Gewerbe- außendienst			
Anzahl	678	169	91	938	102
Anteil in v. H. <sup>2)</sup>	5,9	8,4	11,8	6,6	5,1
ohne Lehrtätigkeit	613	97	58	768	102
Anteil in v. H. <sup>2)</sup>	5,3	4,8	7,5	5,4	5,1

<sup>1)</sup> Erfassungszeitraum: 2. Halbjahr 1987 bis 1. Halbjahr 1992

<sup>2)</sup> Stellenpländurchschnitt 1987 bis 1992 der jeweiligen Beschäftigtengruppe

Im Ergebnis ist festzustellen, daß der Anteil der Beamten und Wachpolizisten der Polizei, die eine angezeigte/genehmigte Nebentätigkeit ausüben, sich relativ gleichmäßig über Gliederungseinheiten und Laufbahnen verteilt. Der Rechnungshof sieht aufgrund der Untersuchung keine Bestätigung für einen direkten Einfluß des Schichtdienstes auf den Umfang der Nebentätigkeiten bei der Polizei.

- 128 Grundlage der Arbeitszeitregelungen ist heute noch die Geschäftsanweisung über die Arbeitszeit bei der Berliner Polizei vom 10. März 1980, die die Arbeitszeit für mehr als 80 Dienstbereiche festlegt. Zahlreiche Gestaltungswünsche einzelner Dienststellen sowie tarifliche Änderungen hatten zur Folge, daß sie bisher fünfzehnmal ergänzt wurden. Weitere Vereinbarungen vervollständigen die Sammlung auf 33 nur schwer durchschaubare Dienstzeitregelungen. Der Rechnungshof erwartet, daß die Polizei die Arbeitszeiten aller Dienstkräfte alsbald neu regelt und zusammenfaßt.
- 129 Bei der Polizei lassen sich durch bedarfsgerechte Gestaltung der Dienstzeit in wesentlichen Bereichen ohne Personalmehrereinsatz deutliche Leistungs- und Präsenzsteigerungen erreichen. Auch in Schicht- und Wechselschichtdiensten, die zwingend keinen durchgehenden Dienst erfordern, sollte es unter dem Gesichtspunkt, alle bestehenden Ressourcen zu nutzen, möglich sein, die vorhandenen Ruhepausen grundsätzlich als Pausen im Rechtssinne zu gewähren und diese auf die Anwesenheitszeit anzurechnen. Künftig sollte auf die Anrechnung nicht mehr verzichtet werden. Kurzfristige Realisierungsmöglichkeiten sieht der Rechnungshof z. B. bei der Wachpolizei und den Fahrdiensten, mittelfristige auch für Lage- und sonstige Einsatzdienste.
- 130 Ein nicht zu unterschätzender Effizienzgewinn an sichtbarer polizeilicher Präsenz sowie eine Steigerung der individuellen Leistungsfähigkeit der Polizeibeamten wäre durch angepaßte Schichtsysteme mit kürzeren Schichten zu erzielen. 8-Stunden-Schichten im Fünfteldienst (8-Stunden-Schichten in fünf Dienstgruppen) z. B.
- bedingen geringere Ruhezeiten und höhere Einsatzzeiten,
  - ermöglichen eine bessere Anpassung des Kräftebedarfs zu den Schwerpunktzeiten,
  - schränken Überstunden sowie Dienste zu ungünstigen Zeiten erheblich ein.
- 131 Grundsätzlich hält der Rechnungshof einen Fünfteldienst mit 8-Stunden-Schichten in den Bereichen für geeignet, in denen bedarfsorientiert zu unterschiedlichen Zeiten mit unterschiedlichem Dienstkräfteeinsatz „rund um die Uhr“ Schichtdienst zu leisten ist. Die derzeitige Erprobung neuer Arbeitszeiten der Einsatzhundertschaften der Bereitschaftspolizei des Landes Berlin und der Direktionshundertschaften in den örtlichen Direktionen kann nur ein erster Schritt hierzu sein.

Zu T 128:

Mit den vielfältigen Arbeitszeitregelungen bei der Polizei wird den unterschiedlichen Erfordernissen in den verschiedenen Einsatzbereichen Rechnung getragen. Es handelt sich dabei in erster Linie um besondere Einsatzbereiche oder Spezialkräfte. Eine völlige Vereinheitlichung würde den notwendigen örtlichen und zeitlichen Einsatzerfordernissen nicht gerecht werden. Dennoch werden auch im Rahmen der Strukturreform weitere Vereinheitlichungen angestrebt.

Zu T 129:

In den Schicht- und Wechselschichtdiensten der Vollzugs- und Wachpolizei wird mit wenigen Ausnahmen weiterhin eine durchgehende Arbeitsleistung erbracht. Pausen im Rechtssinne sind nicht vorgesehen. Es besteht allerdings kein Anspruch auf eine ungestörte Pause. Auch bei kurzer Arbeitsunterbrechung muß der Mitarbeiter jederzeit erreichbar sein. Eine Pausenregelung im Rechtssinne würde insofern zu dienstlichen Nachteilen führen, als eine Dienstkraft in dieser Zeit nicht zu Einsätzen herangezogen werden könnte.

Zu T 130 und 131:

Die Ausführungen des Rechnungshofs zu den Vorteilen von Schicht-Systemen mit 8-Stunden-Schichten im Fünfteldienst verdienen besondere Beachtung. Der Senat hat zu dieser Frage in seiner Mitteilung zur Kenntnisnahme über die organisatorische Straffung und Effizienzsteigerung bei der Berliner Polizei (Drs. Nr. 12/3070) deshalb vorgesehen, in drei ausgewählten Abschnitten Arbeitszeitmodelle dieser Art zu erproben. Über die Einführung dieser neuen Regelung wird entschieden werden, wenn das Erprobungsergebnis vorliegt. Angesichts der erheblichen Auswirkungen für die betroffenen Einsatzkräfte und die Notwendigkeit einer vorherigen Erprobung in der Praxis hält der Senat dieses Vorgehen für geboten.

Der daneben noch bestehende 12-Stunden-Vierteldienst (12-Stunden-Schichten in vier Dienstgruppen) in anderen Dienststellen sollte umgehend für möglichst viele Bereiche durch zukunftsorientierte Schichtsysteme kurzlaufender Art ersetzt werden.

132 Bei Umsetzung seiner Anregungen

- zur Anrechnung der Pausen auf die Anwesenheitszeit,
- zur Umstellung der Schichtlängen und
- zur Umstellung der Schichtrhythmen

erwartet der Rechnungshof eine Steigerung an Leistung und Präsenz, die einem Gesamtvolumen von etwa tausend Stellen entspricht.

**d) Überhöhte Einrichtungs-, Platz- und Personalkapazitäten in den Kindertagesstätten des Bezirks Pankow**

*Eine erste Prüfung von Kindertagesstätten im Ostteil der Stadt hat in Pankow ergeben, daß dort die Einrichtungen für die Kinderbetreuung nicht angemessen dem rückläufigen Bedarf entsprechend vermindert worden sind. Bei einer Angleichung der Versorgung mit Kindertagesstättenplätzen an die neuesten Planungszahlen der Senatsverwaltung für Jugend und Familie für die gesamte Stadt ergeben sich rechnerisch allein für Pankow Einsparungsmöglichkeiten von 13,4 Mio. DM. Davon könnten Personalausgaben von mindestens 4,6 Mio. DM jährlich kurzfristig eingespart werden. Der Rechnungshof erwartet umgehend eine Reduzierung der Zahl der Einrichtungen und Plätze sowie der Personalausgaben in Pankow und entsprechende Überprüfungen in allen anderen Bezirken im Ostteil der Stadt.*

133 Der Rechnungshof hatte die Bezirke im Ostteil der Stadt in seinem Jahresbericht Rechnungsjahr 1989 (T 120) aufgefordert, den Rückgang in der Nutzung von Kindertagesstättenplätzen zu beobachten, um bei zu geringer Inanspruchnahme die wirtschaftlich gebotenen Entscheidungen, z. B. über die Schließung oder Zusammenlegung von Einrichtungen, treffen zu können. Ebenso wurde damals gefordert, den Versorgungsgrad und den personellen Ausstattungsstandard in den Betreuungseinrichtungen für Kinder an die westlichen Bezirke anzupassen (T 121). Anfang 1992 hat der Rechnungshof anhand der Haushaltspläne 1992 sowie des Kindertagesstättenverzeichnisses der Senatsverwaltung für Jugend und Familie festgestellt, daß die Bezirke diesen Forderungen nicht in ausreichendem Maße nachgekommen sind. Der Versorgungsgrad, der laut Angaben der Senatsverwaltung für Jugend und Familie vom Oktober 1992 zum Jahresende 1991 im Westteil der Stadt bei 41 v. H. und im Ostteil bei 88 v. H. lag, wurde nicht - wie vorgegeben - entsprechend reduziert. Darüber hinaus wollte sich der Rechnungshof einen Eindruck vom Stand der Umsetzungen von Senatsbeschlüssen, die ebenfalls Einsparungsziele im Kindertagesstättenbereich vorsehen, z. B. Übertragung von Einrichtungen auf freie Träger und Verkürzung der Öffnungszeiten, verschaffen. Dazu war es notwendig, stichprobenweise die Strukturen und den Personalbedarf im Bereich Kindertagesstätten zu untersuchen. Der Bezirk Pankow wurde dabei als erster Bereich ausgewählt, weil er Anfang 1992 mit 97 v. H. einen überdurchschnittlich hohen Versorgungsgrad aufwies. Der Rechnungshof setzt seine Untersuchung in anderen Bezirken fort.

134 Für die Untersuchung wurden die Haushaltspläne der Jahre 1991/92, die Dienstkräfteanmeldung/der Haushaltsplan 1993 und die Unterlagen zum Kindertagesstättenverzeichnis der Senatsverwaltung für Jugend und Familie ausgewertet sowie die Richtwerte zu Kapitel 40 30, das Bemessungsmodell für Lohnempfänger in Kindertagesstätten der Senatsverwaltung für Inneres und Unterlagen aus dem Bezirk Pankow herangezogen. Ergänzende Informationen hat der Rechnungshof durch eine Erhebung in allen landeseigenen Kindertagesstät-

Zu T 132:

Es trifft zu, daß die Umstellung von Arbeitszeiten zu erheblichen Effizienzsteigerungen führen wird. Ob dadurch eine Präsenzsteigerung in der vom Rechnungshof genannten Größe von etwa 1 000 Stellen eintreten würde, läßt sich erst ermitteln, wenn die Berechnungsgrundlagen feststehen.

Zu T 133:

Im Bezirk Pankow wurden inzwischen 7 Kindertagesstätten geschlossen. Von den darüber hinaus vorgesehenen 12 Zusammenlegungen wurden bisher 8 realisiert, davon wiederum 3 durch Zusammenlegung mit Einrichtungen freier Träger.

Zu T 134:

Der Bezirk Pankow hat versichert, daß der Geschäftsverteilungsplan und die Stellenkartei jetzt ordnungsgemäß geführt werden. Der Fehler, der zur Platzzahldifferenz führte, wurde erkannt; der Bezirk hat diesbezüglich zusätzliche Kontrollfunktionen geschaffen.

ten des Bezirks Pankow gewonnen. Die vorgefundenen Daten weichen erheblich voneinander ab. Danach weist der Haushaltsplan insgesamt 5 966 Plätze aus, während dem Bezirk nach den Ermittlungen des Rechnungshofs im September 1992 eine Kapazität von 6 038 Plätzen zur Verfügung stand, wovon 5 386 Plätze belegt waren. Unter Zugrundelegung der Belegungszahlen hätten dem Bezirk bei 80 Leiterinnen rund 695 Stellen/Beschäftigungspositionen zugestanden. Tatsächlich waren im September 1992 rund 787 Stellen/Beschäftigungspositionen vorhanden (Differenz 92 Stellen). Eine Abstimmung des Stellenvolumens zwischen Haushaltsplan, Geschäftsverteilungsplan und Stellenkartei in der Abteilung Jugend und Sport - Amt I - des Bezirks Pankow war nicht möglich, weil sich die vorgefundenen - teils nicht lesbaren, teils unvollständigen - Unterlagen in einem nur eingeschränkt prüffähigen Zustand befanden. Eine genaue Abstimmung des Stellenbestandes konnte trotz mehrfacher Terminsetzung zur Nachbesserung nicht vorgenommen werden.

135 Die festgestellten Mängel betreffen insbesondere den Geschäftsverteilungsplan des gesamten Kindertagesstättenbereichs, in dem die Hinweise über den Einsatz des Personals in den einzelnen Einrichtungen völlig fehlten. Auch anhand der Stellenkartei in der Personalwirtschaftsstelle konnte das Personal nicht den jeweiligen Kindertagesstätten zugeordnet werden. Erst die im Amt V der Abteilung Jugend und Sport vorhandene Personalübersicht ermöglichte einen verwertbaren Abgleich der Personalzahlen. Als weitere Unterlagen für die Prüfung wären auch die von der Senatsverwaltung für Jugend und Familie als aufsichtsführender Stelle zu erteilenden Betriebserlaubnisse in Betracht gekommen. Mit diesen wird die Kapazität der einzelnen Kindertagesstätten festgesetzt. Dies ist wiederum Grundlage für die Genehmigung der Dienstkräftenmeldung. Bis Oktober 1992 war allerdings noch für keine der landeseigenen Kindertagesstätten im Ostteil der Stadt eine Betriebserlaubnis erteilt worden. Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie hat als Begründung auf die noch ausstehenden Abnahmebesichtigungen der zuständigen Bau- und Gesundheitsämter und die damit noch fehlenden Unbedenklichkeitsbescheinigungen dieser Ämter hingewiesen.

136 Der Bezirk Pankow hat die Kapazitäten seiner derzeit bestehenden landeseigenen Kindertagesstätten bereits von 6 447 Plätzen (1990) auf 6 038 Plätze (1992) vermindert, ohne allerdings bisher Folgerungen für die Zahl der Einrichtungen (Zusammenlegung/Schließung) zu ziehen. Als Beispiele können genannt werden eine Einrichtung mit 787 m<sup>2</sup> und einer Kapazität von 170 Plätzen (1990), die auf 85 Plätze (1992) reduziert wurde, sowie eine 2 880 m<sup>2</sup> große ehemalige Kinderkombination mit 270 Plätzen, die 1992 nur noch mit 222 Plätzen und 1993 nur noch mit 208 Plätzen angegeben ist. Im September 1992 ergab sich für die 80 Einrichtungen folgendes Bild:

	Kapazität	Vertragsmäßige Belegung	Tatsächliche durchschnittliche Auslastung
Platzzahlen	6 038	5 386	4 389
Belegungs-/Auslastungsquote aller Kitas in v. H.	—	88,6	72,7
Schwankungsbreite einzelner Kitas in v. H.	—	41 - 108	31 - 96

Während des Untersuchungszeitraums waren von der vorhandenen Kapazität 652 Plätze nicht durch Verträge belegt. Der Bezirk selbst hat im Januar 1993 noch immer 550 freie Plätze ermittelt. Aufgrund der rückläufigen Geburtenentwicklung in den Bezirken des Ostteils von Berlin kann in absehbarer Zeit mit einer Belegung dieser Plätze in größerem Umfang auch nicht mehr gerechnet werden. Die Senatsverwaltung für Inneres hat in einer Berechnung anlässlich eines

Zu T 135:

Der Personaleinsatz im Kindertagesstättenbereich des Bezirks wurde verbessert.

Hinsichtlich der Erteilung der Betriebserlaubnisse kann erklärt werden, daß die hierzu erforderlichen Vorbereitungen nahezu abgeschlossen sind.

Zu T 136 und 137:

1. Das Bereithalten von Angeboten der Tagesbetreuung gehört zu den im Kinder- und Jugendhilfegesetz geregelten bundesgesetzlichen Vorgaben; das Bundesgesetz ist Handlungsrichtlinie für Senat und Bezirksämter.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben in Abstimmung mit den freien Trägern eine bedarfsgerechte Versorgung zu sichern bzw. planvoll herzustellen, vgl. §§ 79, 80 SGB VIII.

Eingedenk der Neufassung des § 24 SGB VIII durch das Schwangeren- und Familienhilfegesetz sind Senat und bezirkliche Jugendämter verpflichtet,

- a) das Kindertagesstätten-Platzangebot auszubauen, und zwar
  - in den westlichen Bezirken insbesondere für den Kindergartenbereich, aber mit gleichzeitiger Vorsorge für ein bedarfsgerechtes Angebot für Krippe und Hort,
  - in den östlichen Bezirken als Maßnahme sozialer Infrastruktur in Verbindung mit Wohnungsneubau,
- b) das vorhandene Angebot insbesondere in den östlichen Bezirken bedarfsgerecht zu erhalten.

2. Der Senat hat inzwischen ein Konzept zur Sicherung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz erarbeitet und am 22. Juni 1993 beschlossen (Senatsbeschluß Nr. 3481/93).

Vorbehaltlich einer Verschiebung des Inkrafttretens von § 24 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII durch den Bundesgesetzgeber auf einen späteren Zeitpunkt als den 1. Januar 1996 haben Senat und Bezirksämter alle Maßnahmen zur rechtzeitigen Erfüllung des Anspruchs einzuleiten.

Städtevergleichs aus dem Jahr 1991 jährliche Platzkosten (Personalkostenanteil) für den Westteil Berlins von 8 007 DM ermittelt. Eine Übertragung dieses Wertes dürfte trotz derzeit noch geringerer Vergütungen des Personals, aber wegen der zu erwartenden höheren Gesamtkosten, auch für die Kindertagesstättenplätze im Ostteil der Stadt vertretbar sein. Die offenen Plätze in Pankow stellen somit bei 652 Plätzen (September 1992) einen Kostenfaktor von 5,2 Mio. DM jährlich, bei 550 Plätzen (Januar 1993) von 4,4 Mio. DM dar, der durch Reduzierung der Einrichtungszahl abgebaut werden muß. Unterbringungsprobleme durch das Schließen von Einrichtungen können in Pankow durch jeweils nahegelegene Kindertagesstätten vielfach ausgeglichen werden. Ein Vorhalten freier Platzkapazitäten und insbesondere des Personals bis zum Inkrafttreten des inzwischen gesetzlich festgelegten Anspruchs auf einen Kindergartenplatz vom Jahr 1996 an kann haushaltspolitisch nicht akzeptiert werden, zumal die finanzielle Absicherung dieser Regelung zur Zeit noch völlig offen ist. Die Auffassung der Senatsverwaltung für Jugend und Familie, daß ein massiver Personalabbau wegen freier Plätze in dieser Situation politisch nicht gewollt ist, hält der Rechnungshof in Anbetracht der schwierigen Finanzlage des Landes für nicht vertretbar. Der Bezirk hat die Absicht, im Jahr 1993 vier kleinere Einrichtungen mit insgesamt 116 Plätzen zu schließen. Allerdings wurde dies im Haushaltsplan 1993, der weiterhin 80 Stellen für Leiterinnen von Kindertagesstätten enthält, nicht berücksichtigt.

- 137 Der Rechnungshof ist sich bewußt, daß das Ziel des Einigungsvertrages, die Lebensverhältnisse einander anzugleichen, sich im Falle der Versorgung mit Betreuungsplätzen für Kinder in Pankow erheblich auswirken muß. Dennoch muß auf das Maß an Überausstattung im Vergleich zum Westteil der Stadt hingewiesen werden. Eine Angleichung des Versorgungsgrades an die Planzahlen des Kindertagesstätten-Entwicklungsplans der Senatsverwaltung für Jugend und Familie vom Mai 1988 hätte den Abbau von rund 2 150 Plätzen zur Folge. Dies entspricht einem Einsparungspotential von 17 Mio. DM. Nach der Vereinigung beider Stadthälften, durch die diese planerischen Überlegungen allein für den Westteil der Stadt an Bedeutung verloren haben dürften, wurden durch die Senatsverwaltung für Jugend und Familie im Februar 1992 Vorstellungen über die künftige Bedarfsfestsetzung geäußert, aber noch nicht verbindlich festgelegt. Im Februar 1993 teilte die Senatsverwaltung dem Rechnungshof mit, daß sie – unabhängig von der Betreuungsart und in Erwartung des Anspruchs auf einen Kindergartenplatz ab 1996 – eine Versorgung für 70 v. H. der Kinder eines Schuleinzugsbereichs planerisch anstrebe. Unter den gegenwärtigen Bedingungen im Bezirk Pankow würde ein Versorgungsgrad von 70 v. H. das Vorhalten von künftig insgesamt 4 362 Kindertagesstättenplätzen (ohne Plätze der freien Träger, ohne Hortplätze im Schulbereich) gegenüber 6 038 Plätzen (Stand September 1992) bedeuten. Dies würde im Bereich der landeseigenen Kitas einen Abbau von 1 676 Plätzen mit einem Einsparungspotential von 13,4 Mio. DM erfordern.

3. § 24 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII verpflichtet Berlin zur bedarfsgerechten Bereitstellung von Hortangeboten.

Durch den Senatsbeschluß Nr. 3184/93 vom 6. April 1993 – Sicherung der Essensversorgung in den Schulen im Ostteil der Stadt – sind die zuständigen Verwaltungen gehalten, nach Maßgabe freierwerdender personeller und räumlicher Ressourcen Hortplätze in Kindertagesstätten bedarfsgerecht einzurichten und insoweit schulische Angebote abzulösen. Hierbei handelt es sich um die Durchsetzung eines politisch gewollten pluralen Angebots. Diese Strukturereinerweiterungen des bisherigen Krippe-/Kindergartenangebots der östlichen Bezirke auf Hortkinder bedürfen eines planerischen Vorlaufs. Sie können regelmäßig zum Beginn des jeweiligen Schuljahrs wirksam werden. Das Vorhalten von Kapazitäten ist insoweit übergangsweise nicht vollständig auszuschalten.

4. Das zu sichernde bedarfsgerechte und qualifizierte Angebot an Kindertagesstättenplätzen hat regelmäßig wohnortnah/nachbarschaftsbezogen zu sein (vgl. Vorlage zur Kenntnisnahme an das Abgeordnetenhaus über Planung und Bau von wohnungsnahen Kindertagesstätten, Drs. 11/1366). Für kleine Kinder und ihre Eltern ist ein nur rechnerisch vorhandenes überregionales Angebot wegen weiter Wege und mangelnder Erreichbarkeit kein bedarfsgerechtes Angebot.
5. Die Planzahlen des Kindertagesstätten-Entwicklungsplans der Mitte der 70er Jahre sind wegen § 24 SGB VIII nicht mehr anwendbar.

Vorsorge für den 1. Januar 1996 bedeutet für die östlichen Bezirke, einen für diesen Stichtag erforderlichen Bestand an Plätzen zu planen und zu entwickeln, der die Altersgruppe der dann 3- bis 6,5jährigen Kinder zu 90 % versorgen kann und gleichzeitig den Bedarf an Krippen- und Hortplätzen deckt. Dies ist bei einem Versorgungsgrad von 70 % für die Altersgruppe der 0- bis 9jährigen Kinder der Fall. Das Bundesland Brandenburg strebt – zum Vergleich – Versorgungsgrade von

- 40 % in der Krippe,
- 90 % im Kindergarten,
- 40 % im Hort

an (vgl. § 12 Abs. 1 des Brandenburgischen Kita-Gesetzes vom 10. Juni 1992).

6. Unwägbarkeiten in bezug auf Planungen von Platzkapazitäten werden in letzter Zeit in den östlichen Bezirken erneut deutlich. Durch ungeklärte Eigentumsverhältnisse besteht in vielen Bezirken Unsicherheit, ob Standorte als auf Dauer gesichert angesehen werden können. Sogar ein Teil der Standorte der ehemaligen Betriebskindertagesstätten, die nach den Regelungen des Einigungsvertrages in das Kommunalvermögen zu übertragen waren, sind durch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zur Zeit in Frage gestellt. Im Bezirk Pankow handelt es sich in diesem Fall um 5 Einrichtungen.

7. Die Bezirksämter der östlichen Bezirke haben bereits im Einvernehmen mit dem Senat die Kapazitäten der Kindertagesstätten deutlich reduziert.

Während am 31. Dezember 1989 noch 125 484 Plätze (nur Krippe und Kindergarten) vorhanden waren, gab es am 31. Dezember 1991 nur noch 96 677 Plätze (einschließlich 2 267 Hortplätze). Der Platzabbau setzte sich 1992 fort; am 31. Dezember 1992 waren nur noch 90 558 Plätze – davon 6 065 Hortplätze – vorhanden.

Der Platzabbau beläuft sich demnach innerhalb von drei Jahren auf 28 %. Läßt man die eingerichteten Hortplätze außer acht, so ergeben sich sogar 33 % Platzabbau für den Bereich von Krippe und Kindergarten. Die zuständige Senatsverwaltung achtet im Rahmen ihrer Planungsaufgaben nach dem SGB VIII und ihrer Zuständigkeit gemäß Nr. 15 Abs. 10 der Anlage zu § 1 DVO-AZG darauf, daß die Bezirksämter unter Berücksichtigung der Sparzwänge das benötigte Angebot vorhalten. Sollte sich die Bevölkerungsprognose der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt-

138 Eine Verminderung der landeseigenen Kindertagesstätten durch die Übertragung von Einrichtungen auf freie Träger ist - entgegen der Erwartung der Senatsverwaltung - bisher nur in geringem Maße gelungen. Nach Bekunden des Bezirks Pankow liegt das an dem oft mangelhaften baulichen Zustand und der schlechten Ausstattung der Einrichtungen, den offenen Eigentumsfragen und den nur zögernd vorangekommenen Verhandlungen mit den freien Trägern über die Beteiligung des Senats an den Platzkosten. Die Bemühungen um eine Übertragung sollten verstärkt werden, weil Anfang 1992 in Pankow noch rund 95 v. H. aller Plätze in landeseigene Einrichtungen angeboten wurden und mit der Übertragung eine Einsparung von Personal-, Sachmittel- und Investitionskosten zu erwarten ist. Im gleichen Zeitraum lag dieser Anteil im Westteil der Stadt lediglich bei rund 61 v. H.

139 Die Reduzierung der Zahl der Erzieherinnenstellen über eine Verkürzung der Öffnungszeiten, die vom Senat angestrebt wird und durch die Neugestaltung der Kostensätze im Rahmen der Novellierung des Gesetzes über die Beteiligung an den Kosten für die Betreuung von Kindern in städtischen Kindertagesstätten (Kita-Kostenbeteiligungsgesetz) gefördert werden soll, war Gegenstand der Prüfung des Rechnungshofs. Da diese neue Regelung während der Prüfung noch nicht umgesetzt war, liegen Erkenntnisse über die Annahme von verkürzten Betreuungszeiten durch die Eltern noch nicht vor. Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie geht davon aus, daß sich die Nachfrage vom 1. April 1993 an, wenn die mögliche Verringerung der Kostenbeteiligung auch auf sogenannte Altfälle anwendbar ist, deutlich erhöhen wird. Der Rechnungshof hat den Bezirk Pankow aufgefordert, eine bestimmte Anzahl von Plätzen mit verkürzter Betreuung anzubieten.

140 Das Erzieherinnen-Soll (vgl. T 134) auf der Basis von 5 386 vertraglich vergebenen Plätzen (Belegung) liegt mit fast 92 Erzieherinnenstellen über dem Bedarf und verursacht Mehrausgaben von 4 Mio. DM jährlich. Für diese und die folgenden Berechnungen wurden 80 v. H. der Durchschnittssätze 1992 der entsprechenden Vergütungen zugrunde gelegt. Unabhängig von der Zahl der Verträge ist die tatsächliche Betreuungsleistung der Erzieherinnen an der Zahl der durchschnittlich tatsächlich anwesenden 4 389 Kinder (Auslastung) zu messen. Die Auslastung der Erzieherinnen liegt in Pankow bei 72,7 v. H. (vgl. Tabelle T 136). Eine Minderauslastung von 27,3 v. H. entspricht bei rund 656 Erzieherinnenstellen jährlichen Personalausgaben von bis zu 7,8 Mio. DM, für die vorhandene Betreuungskapazität ungenutzt bleibt.

schutz vom 24. Juni 1993 realisieren, muß im Ostteil der Stadt insgesamt mittelfristig mit weiterem Platzabbau/weiteren Schließungen von Kindertagesstätten gerechnet werden. Hinsichtlich der inzwischen geschlossenen Zahl und der Zusammenlegung von Kindertagesstätten im Bezirk Pankow wird auf die Ausführungen unter T 133 verwiesen.

Zu T 138:

Die Verhandlungen des Senats mit der Liga der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege über einen Rahmenvertrag zur Übergabe von Kindertagesstätten in den östlichen Bezirken stehen kurz vor dem Abschluß. Sie gestalteten sich sehr schwierig wegen der Frage der zukünftigen Finanzierungsanteile an den laufenden Betriebskosten. Hinsichtlich des aktuellen Sachstandes verweist der Senat auf die Mitteilung zur Kenntnisnahme zur Drucksache Nr. 12/2218 (II. B. 43. b), die dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vorgelegt wird.

Verständlicherweise liegt den der Liga angeschlossenen Trägern an einer durch Berlin möglichst gut gesicherten Finanzierung oberhalb des Bemessungsmaßstabs des bisher üblichen „Platzgeldes“. Andererseits muß der Senat angesichts der Haushaltslage darauf achten, seinen Anteil auf das unabdingbar Notwendige zu beschränken.

Es wird in diesem Zusammenhang unterstrichen, daß die Träger der öffentlichen Jugendhilfe gesetzlich verpflichtet sind, die Träger- und Angebotsvielfalt im Kindertagesstättenbereich herzustellen (§§ 4, 5, 74 und 75 SGB VIII). Daneben sollen Stellenreduzierungen in diesem Bereich dazu beitragen, die Stellensparbeschlüsse des Senats erfüllen zu helfen.

Der Anteil der Zuwendungen Berlins an den sogenannten Selbstkosten der Kindertagesstätten liegt inzwischen bei 67,5 % (Platzgeld). Bei den Kindertagesstätten freier Träger, die Mitte der 80er Jahre in einem Sonderbauprogramm errichtet wurden, liegt der Finanzierungsanteil Berlins noch wesentlich höher.

Zu T 139:

Modelle der Teilzeitbetreuung in Kindertagesstätten wurden in einer Arbeitsgruppe zwischen Mitarbeitern der zuständigen Senatsverwaltung und Vertretern der bezirklichen Fachpraxis entwickelt. Die Arbeitsgruppe übermittelte den Bezirken ihre Empfehlungen mit Schreiben vom 3. April 1992. Die zuständige Senatsverwaltung führte im November 1992 und im März 1993 spontane Umfragen zum Stand der Umsetzung in den Bezirken durch. Einige Bezirke sind durchaus um Umsetzung bemüht und gehen flexibel auf Wünsche der Eltern ein. Intensiver Schriftwechsel mit anderen Bezirken zeigt der Senatsverwaltung jedoch, daß Jugendämter noch große Vorbehalte gegen diese Betreuungsform haben, auf organisatorische Schwierigkeiten verweisen und durch starre Betreuungszeiten die Attraktivität des Angebots einschränken. Zudem scheint sich abzuzeichnen, daß - nach der erneuten Änderung des Kita-Kostenbeteiligungsgesetzes am 27. Mai 1993 - der finanzielle Anreiz für Eltern nicht groß genug ist, um sich nicht doch für das Ganztagsangebot anstelle des Teilzeitangebotes zu entscheiden.

Die Senatsverwaltung wird weiterhin auf die Bezirke mit dem Ziel einwirken, das Teilzeitangebot bedarfsgerecht vorzuhalten.

Zu T 140:

Die tatsächliche Betreuungsleistung der Erzieherinnen kann nicht an der Zahl der durchschnittlich tatsächlich anwesenden Kinder gemessen werden (Auslastung). Diese Zahl schwankt von Tag zu Tag, Grippe- und Windpockenepidemien und Änderungen der Schulferien hätten beständig Auswirkungen auf den Personalschlüssel. Die Analogie zum Schulbereich gebietet eine Gleichbehandlung.

Zudem wird alljährlich die durchschnittliche Belegung der Kindertagesstätten (Zahl der vertraglich vergebenen Plätze) für die DKA der Bezirke herangezogen und von der Senatsverwaltung für Inneres überprüft.

Große Spannweiten zwischen der Platzzahl (Kapazität) der Einrichtung und der Zahl der vertraglich belegten Plätze darf es nicht geben. Die Bezirke sind gehalten, freie Plätze umgehend zu belegen.

141 Die Zahl der Stellen für Leiterinnen ist unter den Aspekten eines wirtschaftlichen und sparsamen Personaleinsatzes ebenfalls zu hoch. Von den 80 vorgefundenen Einrichtungen grenzen 38 unmittelbar aneinander, liegen teilweise unter einem Dach, stehen oftmals in einem engen organisatorischen Zusammenhang und dennoch unter getrennter Leitung. Bei einer Zusammenfassung von je zwei dieser Einrichtungen unter einer Leitung überschritten lediglich 13 Einrichtungen die Kapazität von 180 Plätzen, was nach den Richtwerten 6,5 Stellen für stellvertretende Leiterinnen erfordert und bei 38 Einrichtungen 19 Stellen für Leiterinnen einsparen würde. Durch die vom Rechnungshof vorgeschlagene organisatorische Zusammenlegung könnten Personalausgaben von 650 000 DM jährlich für das Leitungspersonal eingespart werden.

142 Die landeseigenen Kindertagesstätten im Bezirk Pankow verfügten nach dem Haushaltsplan 1992 über 323 und nach der Erhebung des Rechnungshofs über 293,3 Stellen/Beschäftigungspositionen für Lohnempfänger. Hierbei handelt es sich um Stellen für Hausmeister, Reinigerinnen, Köchinnen/Küchenkräfte, Wäscherinnen/Näherinnen. Die Personalausstattung mit diesen Dienstkräften in Betreuungsbereichen basiert auf einem Bemessungsmodell, das die Senatsverwaltung für Inneres im Rahmen einer aufgabenkritischen Bestandsanalyse entwickelt hat, um eine Angleichung der Verhältnisse in allen Bezirken zu erreichen, da Richtwerte für diesen Personenkreis nur teilweise vorhanden sind. Zusätzlich werden bereits heute in nicht unbeträchtlichem Maße die entsprechenden Aufgaben durch Fremdfirmen ausgeführt. Der Rechnungshof geht nachstehend auf Besonderheiten bei den einzelnen Beschäftigtengruppen ein.

143 Das Stellenvolumen für Hausmeister in Kindertagesstätten stellt sich wie folgt dar:

Hausmeister (Stellen/Beschäftigungspositionen)

Haushaltsplan 1992	Bezirksamt Pankow - Jug V -	Erhebung des Rechnungshofs	Bemessungsmodell SenInn	Haushaltsplan 1993
51,00	45,00	47,38	49,5	49,7 (8 WoStd künftig wegfallend)
4 Beschäftigungspositionen				4 Beschäftigungspositionen

Die Angaben über die Aufgabenwahrnehmung der Hausmeister in den Kindertagesstätten des Bezirks Pankow lassen vermuten, daß diese lediglich den Tätigkeitsmerkmalen für Hauswarte entsprechen. Deshalb hat der Rechnungshof den Bezirk Pankow aufgefordert, unverzüglich eine entsprechende Prüfung der tarifgemäßen Eingruppierung vorzunehmen, um dadurch möglicherweise weitere Einsparungen zu erzielen. Ferner hält er eine Zuordnung von 0,5 bis 1,0 Hausmeistern pro Einrichtung für zu hoch, da der Umfang der zu erledigenden Aufgaben durch den zunehmenden Einsatz von Fremdfirmen wesentlich zurückgegangen ist. In den Bezirken im Westteil der Stadt standen nach dem Haushaltsplan 1992 für 400 Einrichtungen insgesamt lediglich 56 Stellen zur Verfügung, für die 80 Kindertagesstätten in Pankow allein 51 Stellen und vier Beschäftigungspositionen. Der Rechnungshof hat den Bezirk Pankow aufgefordert, Hausmeister-/Hauswartsarbeiten in Kindertagesstätten durch Pool-Bildung neu zu organisieren, so daß sich zumindest mittelfristig Einsparungen ergeben, zumal die Tätigkeiten der Hausmeister/Hauswarte mit der Verbesserung der Infrastruktur im Ostteil der Stadt nach und nach entbehrlich werden dürften.

Zu T 141:

Die Senatsverwaltungen für Inneres und für Jugend und Familie haben sich wegen der baulichen Besonderheiten der sogenannten Kinderkombinationen darauf geeinigt, grundsätzlich insbesondere bei Einrichtungen mit 180 und mehr Plätzen zwei Leitungsstellen zuzulassen. Kinderkombinationen wurden als zwei getrennte Einrichtungen unter einem Dach geplant und gebaut. Räumliche Verbindungen zwischen beiden Einrichtungen gibt es lediglich im Kellergeschoß und durch eine kleine Tür im oberen Stockwerk. Diese bauliche Situation macht es bereits organisatorisch unabhängig, in dem Gebäudekomplex zwei Einrichtungen zu betreiben.

Hinzu kommen eine Reihe pädagogischer Gründe, die auf der langjährigen Erfahrung beruhen, daß die pädagogische Arbeit in zu großen Einrichtungen unvermeidbare Qualitätseinbußen erleidet und somit das Wohl der Kinder beeinträchtigt wäre.

Der Unterausschuß Stellenplan des Hauptausschusses hat diesem Verfahrensvorschlag ausdrücklich zugestimmt.

Zu T 142:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

Zu T 143:

Die Stellen für Hausmeister für die Kindertagesstätten der östlichen Bezirke wurden auf der Basis der aufgabenkritischen Bestandsanalyse der Senatsverwaltung für Inneres vom Februar 1992 bemessen. Danach sind die Stellen entsprechend der vor Ort anfallenden Arbeiten (z. B. unter Berücksichtigung der Art der Heizanlage) berechnet worden.

Der behauptete Rückgang der Arbeiten durch Einsatz von Fremdfirmen wird nicht belegt.

Ein Vergleich mit der durchschnittlichen Ausstattung mit Hausmeistern der Kindertagesstätten westlicher Bezirke ist nicht sachdienlich, weil diese zum großen Teil bedauerlicherweise unterausgestattet sind. Hier führt die mangelnde Ausstattung mit Hausmeisterpersonal zu hohen Kosten in der baulichen Unterhaltung bzw. bei fehlenden Mitteln für Neubeschaffung zu einem betriebsstörenden frühzeitigen Verschleiß und funktionellem Ausfall von Gegenständen und Anlagen. Pflege- und Reparaturarbeiten von Hausmeistern haben eine hohe Bedeutung für die Werterhaltung der Baulichkeiten und der Sachmittelausstattungen der Einrichtungen.

Die Bemessung von Hausmeisterstellen sollte sich weiterhin an den Aufgaben vor Ort orientieren. Auch bei Fortfall von arbeitsintensiven Heizvorgängen sollte je nach Größe und Besonderheit der Einrichtungen für zwei bis maximal vier Kindertagesstätten eine Hausmeisterstelle zur Verfügung stehen.

144 Der Stellenbedarf für Reinigerinnen wird aufgrund der Nr. 34 der Reinigungsanweisung vom 2. Mai 1978 entsprechend den Erläuterungen zur Anlage 5 der Richtwertesammlung berechnet. Danach ergibt sich für die Kindertagesstätten in Pankow ein Bedarf von über 148 Reinigerstellen.

Reinigerinnen (Stellen)

Haushaltsplan 1992	Bezirksamt Pankow - Jug V -	Erhebung des Rechnungshofs	Bemessungsmodell SenInn	Haushaltsplan 1993
86,12	89,70	96,12	148,0	85,0

Dieser zum Zeitpunkt der Prüfung in der Dienstkräfteeinmeldung 1993 noch enthaltene Stellenumfang wurde allerdings im Haushaltsplan 1993 auf Empfehlung des Hauptausschusses auf 85 Stellen gekürzt, um die vom Abgeordnetenhaus initiierte Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung zu beschleunigen. Inzwischen hat der Senat beschlossen, die Reinigung in den Dienstgebäuden des Landes Berlin ab sofort grundsätzlich an Firmen des Gebäudereinigungshandwerks zu vergeben, wenn Reinigerstellen frei werden und die betreffenden Einrichtungen für die Fremdreinigung geeignet sind. Dabei ist vertraglich zu vereinbaren, daß für die Erfüllung des Auftrages ausschließlich sozialversicherungspflichtiges Personal eingesetzt wird. Der Rechnungshof sieht Kindertagesstätten grundsätzlich für Fremdreinigung als geeignet an. Elf Einrichtungen in Pankow werden bereits zur Zufriedenheit der Leiterinnen durch Fremdfirmen gereinigt. Die Auffassung der Senatsverwaltung für Jugend und Familie, daß in Kindertagesstätten während der gesamten Betriebszeit Reinigungspersonal zur Verfügung stehen muß, um jederzeit anfallende Verschmutzungen sofort beseitigen und den Kindern Einblicke in die Arbeitswelt der Erwachsenen geben zu können, kann der Rechnungshof weder dem Grunde nach noch im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit teilen, zumal dies durch entsprechende Vertragsgestaltung mit Reinigungsfirmen sichergestellt werden könnte.

145 Das Stellenvolumen des Küchenpersonals konnte anhand der vorgefundenen - nur eingeschränkt prüffähigen Unterlagen - nicht eindeutig geklärt werden.

Küchenpersonal (Stellen)

Haushaltsplan 1992	Bezirksamt Pankow - Jug V -	Erhebung des Rechnungshofs	Bemessungsmodell SenInn	Haushaltsplan 1993
Köchinnen				
33,62	28,75	33,00	28,00	31,62 (davon 8,62 künftig wegfallend)

Zu T 144:

Zur Prüfung der Frage, welche Dienstgebäude des Landes Berlin für die Fremdreinigung geeignet sind, hat auf Einladung der Senatsverwaltung für Inneres eine Arbeitsgruppe beraten. Es ergab sich mehrheitlich das Meinungsbild, daß zahlreiche Dienstgebäude auf Fremdreinigung umgestellt werden können. Die Vertreter von Betreuungseinrichtungen für Senioren, Kinder und Jugendliche vertraten die Auffassung, daß für einen aufgabengerechten Betriebsablauf in diesen Einrichtungen Eigenreinigung weiterhin notwendig ist.

Da aber unter vollständiger Beibehaltung von Eigenreinigung in Betreuungseinrichtungen die durch Senatsbeschluß Nr. 2147/92 vom 25. August 1992 vorgegebene Quote von 3 500 einzusparenden Reinigerinnenstellen nicht erreicht werden kann, wird zur Zeit geprüft, wie ein Mischsystem von Eigen- und Fremdreinigung in Kindertagesstätten gestaltet werden kann, das folglich Kürzungen im Stellenplan zuläßt. Ein solches Mischsystem muß gewährleisten, daß während des laufenden Betriebes von Kindertagesstätten eine, wenn auch reduzierte, so doch ausreichende Zahl von Reinigungskräften anwesend ist, weil

- Reinigungsarbeiten anfallen, die keinen Aufschub erlauben, z. B. zwischenzeitliche Reinigung der Sanitäräume, Beseitigung des „kleinen Malheurs“ (verschüttetes Essen, Wasser, Farbe, Sand, Erbrochenes usw.),
- zahlreiche anfallende Reinigungsarbeiten von Firmen entweder gar nicht oder höchst unzureichend wahrgenommen werden, wie gründliches Reinigen von Tischen, Stühlen und Schränken,
- innerhalb der Wirtschaft einer Kindertagesstätte zahlreiche Arbeiten zu erledigen sind, die nicht ausschließlich als Reinigungsarbeiten angesehen werden können,
- die Küchenkräfte in ihrer Arbeit unterstützt bzw. unter Umständen vertreten werden müssen,
- insbesondere in kleineren Einrichtungen die Reinigungskräfte während der Bringe- und Holzzeiten die aus Aufsichtsgründen notwendige zweite erwachsene Person sind, für den Fall, daß die anwesende pädagogische Kraft durch besondere Ereignisse in Anspruch genommen ist.

Angesichts der Notwendigkeit eines gewissen Potentials an Reinigungskräften, das aus oben beschriebenen Gründen unmittelbar zum Betrieb gehören muß, ist es erst ab einer gewissen Größe der Einrichtung an arbeitsorganisatorisch und ökonomisch sinnvoll, einen Teil des Reinigungspersonals durch Fremdreinigung zu ersetzen. Für Einrichtungen, die wegen ihrer geringen Größe nur eine oder zwei Reinigungskräfte brauchen, ist der Einsatz von Fremdreinigung als nicht sinnvoll anzusehen.

Gegenwärtig wertet die Senatsverwaltung für Jugend und Familie eine im Juli/August 1993 gemachte Erhebung über die Ausstattung landeseigener Kindertagesstätten mit Wirtschaftspersonal aus. Konkrete Angaben zum Personalbedarf bzw. zum Potential für Fremdreinigung im Falle eines nach oben genannten Gesichtspunkten gestalteten Mischsystems der Reinigung in Kindertagesstätten des Bezirks Pankow liegen zur Zeit noch nicht vor, sind aber in Kürze zu erwarten.

Zu T 145:

Qualitativ gute Ernährung leistet einen entscheidenden Beitrag zur Gesundheit und zum Wohl von Kindern. Dazu kommt, daß in vielen Familien das Wissen um gesunde Ernährung und die Zeit fehlen, sich mit diesem Thema auseinander zu setzen. Die Bedeutung einer guten Essensqualität in Kindertagesstätten, in denen Kinder einen großen Teil ihrer Zeit verbringen und fünfmal wöchentlich ihre Hauptmahlzeit einnehmen, ist daher nicht zu unterschätzen. Angeliefertes Essen ist in seinem Nährwertgehalt als auch im Geschmack und in seiner Appetitlichkeit selbst zubereitetem Essen bei weitem unterlegen. Auf die mangelnde Qualität angelieferten Essens weist immer wieder die Deutsche Gesellschaft für Ernährung hin, die - gefördert vom Land Berlin - für Küchenpersonal in Kindertagesstätten Schulungen und Fortbildungen anbietet. Auch vom pädagogischen Personal und von Eltern gibt es immer wieder Berichte über die schlechte Qualität

Jahresbericht des Rechnungshofs					Stellungnahme des Senats
---------------------------------	--	--	--	--	--------------------------

Haushaltsplan 1992	Bezirksamt Pankow - Jug V -	Erhebung des Rechnungshofs	Bemessungsmodell SenInn	Haushaltsplan 1993
Küchenarbeiterinnen				
98,85	90,81	79,85	71,3	96,85 (davon 25,5 künftig wegfallend)

Die Ursache für die festgestellten Differenzen könnte darin liegen, daß Stellen für Küchenpersonal für Reinigungskräfte verwendet wurden. Im Bezirk Pankow wird das Essen für die Kinder in den Kindertagesstätten - wie auch in anderen Bezirken des Ostteils der Stadt - überwiegend selbst zubereitet. Im Westteil der Stadt ist die Versorgung mit Fertignahrung stärker verbreitet. In Pankow werden erst 35 - zumeist kleine - Kindertagesstätten durch Fremdfirmen beliefert. Die Qualität dieses Essens wird von den Leitungen der Kindertagesstätten durchgehend positiv beurteilt. Dem Rechnungshof ist bekannt, daß die Diskussion über die Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Möglichkeiten der Essensversorgung noch nicht abgeschlossen ist. Bei der Entscheidung wird auch zu berücksichtigen sein, daß die bauliche Beschaffenheit und die technische Ausstattung der Küchen in aller Regel große Defizite aufweisen, die nur mittelfristig und mit erheblichem Einsatz von Sachmitteln zu beseitigen sein dürften.

- 146 Kindertagesstätten mit Krippenplätzen sind mit Stellen für Wäscherinnen/Näherinnen ausgestattet.

Wäscherinnen/Näherinnen (Stellen)

Haushaltsplan 1992	Bezirksamt Pankow - Jug V -	Erhebung des Rechnungshofs	Bemessungsmodell SenInn	Haushaltsplan 1993
45,0	37,64	36,95	20,25	44,0

In der Dienstkrafteanmeldung 1993 wurden zu allen veranschlagten 44 Stellen versehentlich Wegfallvermerke angebracht. Unter Anwendung der Richtwerte nach dem Bemessungsmodell der Senatsverwaltung für Inneres ergibt sich für Pankow jedoch ein Stellenbedarf von 20,25 Stellen. Bevor der Fehler in der nächsten Dienstkrafteanmeldung bereinigt wird, sind die Möglichkeiten einer Fremdvergabe derartigen Arbeiten vorrangig zu prüfen.

- 147 Im Ostteil der Stadt gibt es noch immer die Funktion einer Wirtschaftsleiterin in Kindertagesstätten.

Wirtschaftsleiterinnen (Stellen/Beschäftigungspositionen)

Haushaltsplan 1992	Bezirksamt Pankow - Jug V -	Erhebung des Rechnungshofs	Bemessungsmodell SenInn	Haushaltsplan 1993
14,17	12,5	12,5	-	14,17 <sup>1)</sup>
7 Beschäftigungspositionen				7 Beschäftigungspositionen <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> alle künftig wegfallend

Die Aufgabe der Wirtschaftsleiterin umfaßt Tätigkeiten wie Lebensmittelbestellung, -disposition, -abrechnung. Sie wird in den Einrichtungen der Bezirke im Westteil durch die Leitung der Kindertagesstätte in Zusammenarbeit mit dem Küchenpersonal wahrgenommen. Andere als die genannten Bestellungen sind durch die Gruppe „Bestellwesen für Einrichtungen“ im Amt I vorzunehmen. Für die weiterhin vorhandenen Stellen der Wirtschaftsleiterinnen besteht daher seit geraumer Zeit kein Bedarf mehr.

angelieferten Essens und seine mangelnde Akzeptanz bei den Kindern. Eine Ausweitung von Essenslieferungen kann mit Blick auf das Wohl der Kinder nicht befürwortet werden.

Die Auswertung der bereits oben erwähnten Erhebungen der Senatsverwaltung für Jugend und Familie, die auch die technischen Defizite der Küchen in Kindertagesstätten des Ostteils der Stadt zum Gegenstand hat, wird demnächst pro Kindertagesstätte und pro Bezirk ein klareres Bild über den Bedarf bzw. über Überhänge an Küchenpersonal ermitteln.

Zu T 146:

Die von der Senatsverwaltung für Inneres festgelegte Bemessungsgrundlage für Stellen für Wäscherinnen/Näherinnen in Kindertagesstätten geht bereits davon aus, daß große Wäschestücke grundsätzlich an Wäschereien gegeben werden und das verbleibende Personal für das Sortieren, Legen, Sammeln, Lagern, die Ausgabe und das Ausbessern von Wäsche sowie für kleinere Wäsche zwischendurch zuständig ist. Die Fremdvergabe solcher Arbeiten ist unrealistisch. Die von der Senatsverwaltung für Inneres zugestandene Stellenzahl sollte nicht unterschritten werden.

Zu T 147:

Es sollte geprüft werden, ob nicht eine oder zwei Wirtschaftsleiterinnen im Amt I angesiedelt werden. Diese könnten Köchinnen und Leiterinnen von Einrichtungen bei der Lebensmittelbestellung, -disposition und -abrechnung unterstützen, anleiten und beraten, was nicht nur positiven Einfluß auf die Qualität des Essens hätte, sondern auch kostensenkend wirkt (s. Schöneberg).

148 Der Rechnungshof hat bei seinen Forderungen die Unterschiede und bestehenden Schwierigkeiten, die sich aus der Zusammenführung der so unterschiedlichen Systeme bei der Organisation von Betreuungseinrichtungen für Kinder in beiden Stadthälften ergeben, berücksichtigt. Insoweit hat er durchaus Verständnis dafür, daß keine sofortige Reduzierung des Versorgungsgrades im Ostteil der Stadt vorgenommen werden konnte. Der Rechnungshof hält es allerdings für angemessen und aufgrund der prekären finanziellen Situation des Landes Berlin für dringend geboten, den Prozeß zur Angleichung der Versorgungsgrade in allen Bezirken nunmehr verstärkt mit deutlichen und kurzfristig greifenden Maßnahmen voranzutreiben, soweit keine Verträge bestehen. Wesentliche Ansatzpunkte sind dafür im vorliegenden Bericht aufgezeigt.

149 Entsprechend den vorherigen Feststellungen ist das Bezirksamt Pankow aufgefordert worden,

- den Versorgungsgrad zu senken und an den Vorgaben der Senatsverwaltung für Jugend und Familie auszurichten,
- die Platzkapazität und den Personalbestand dem Bedarf entsprechend abzubauen und Einrichtungen zusammenzulegen oder zu schließen. Als Alternative hierzu käme nur die umgehende Belegung der Plätze (ggf. teilweise) mit Kindern aus angrenzenden westlichen Bezirken in Betracht.

Außerdem sind

- die Zahl der Stellen für Leiterinnen zu reduzieren,
- Betreuungsangebote mit verkürzten Öffnungszeiten bedarfsgerecht anzubieten,
- Verhandlungen mit freien Trägern mit dem Ziel der Übertragung von Einrichtungen fortzuführen und – nach Schaffung der Voraussetzungen durch die Senatsverwaltung für Jugend und Familie – abzuschließen,
- Möglichkeiten zur Vergabe von Aufträgen an private Firmen für die Bereiche Reinigung, Beköstigung und Wäschereidienste zu prüfen und die wirtschaftlich gebotenen Folgerungen zu ziehen,
- die Eingruppierung der Hausmeister nach tatsächlicher Aufgabenwahrnehmung sowie die Möglichkeit zu prüfen, ihren Einsatz durch Pool-Bildung wirtschaftlicher zu gestalten und
- die Wegfallvermerke für Wirtschaftsleiterinnen umgehend zu realisieren.

Zu T 148:

Auch die Senatsverwaltung für Jugend und Familie hält es für angemessen und dringend geboten, den Prozeß zur Angleichung der Versorgungsgrade im Kindertagesstättenbereich in allen Bezirken voranzutreiben. Sie wird deshalb ihr besonderes Augenmerk auf die dringend erforderliche Erhöhung des Versorgungsgrades im Westteil der Stadt richten. Auf die Ausführungen zu T 136 und 137 wird verwiesen.

Zu T 149:

Das Bezirksamt Pankow ist seit 1990 bestrebt, die Platzkapazitäten der Kindertagesstätten dem wechselnden Bedarf anzupassen und die Struktur der Einrichtungen umzugestalten (insbesondere Verminderung der Gruppengrößen von 18 bis 25 Kindern auf 15 Kinder in Kindergartengruppen und von 18 Kindern auf 10 Kinder in Krippengruppen sowie Einrichtung von Hortgruppen in Kindertagesstätten und Schaffung von gruppenübergreifenden Räumen).

Die bedarfsgerechte Kapazitätsreduzierung einschließlich des Planstellenabbaus wurde erst ab der DKA 1993 möglich, aber auch umgesetzt.

Insgesamt wurden im Zeitraum von 1990 bis 1993 1 172 Plätze abgebaut, davon 880 Plätze durch Schließung von 14 Einrichtungen. Das Bezirksamt ist bestrebt, die vorhandenen Plätze weitestgehend zu belegen. Im Juni 1993 waren 358 Plätze nicht belegt. Diese verteilen sich statistisch auf 77 Einrichtungen mit 447 Gruppen, im Jahresdurchschnitt also ca. 1 freier Platz pro Gruppe. Die volle Belegung aller vorhandenen Plätze wird behindert durch die teilweise kurze Verweildauer von Kindern aus den westlichen Bezirken (im Jahresdurchschnitt 330 Kinder) und aus Brandenburg (im Jahresdurchschnitt 140 Kinder) und durch das nicht berechenbare Verhalten von arbeitslosen Müttern, die Betreuungsverträge kündigen und ihr Kind selbst betreuen.

Mit Stand Oktober 1993 wurden in Pankower Kindertagesstätten 363 Kinder aus den westlichen Bezirken und 151 Kinder aus Brandenburg betreut.

Die Abteilung Jugend des Bezirksamtes Pankow hat letztmalig am 1. September 1993 ihre Kapazitätswerte überprüft.

Zur Zeit sind noch 77 Einrichtungen vorhanden. Das Bezirksamt plant bis August 1994 12 Zusammenlegungen zu jeweils einer Struktureinheit. 8 Zusammenlegungen von Kindertagesstätten sind bereits erfolgt. Beide Maßnahmen führten zu Personaleinsparungen. 7 Schließungen von Einrichtungen mit 215 Plätzen sind konkret angedacht; entsprechend der Bedarfsentwicklung werden weitere Schließungen vorbereitet. Das Bezirksamt hat zudem eine ämterübergreifende Sonderarbeitsgruppe gebildet, um laufende Wirtschaftlichkeitsberechnungen auszuwerten. Einen Unsicherheitsfaktor bei der Planung bildet die Tatsache, daß bei 14 Einrichtungen die Eigentumsfrage noch nicht abschließend geklärt ist.

Hinsichtlich der Frage von zwei Leitungsstellen pro ehemaliger „Kinderkombination“ wird auf die Ausführungen zu T 141 verwiesen.

Das Bezirksamt hat den Eltern der in den Kindertagesstätten betreuten Kinder das Angebot verkürzter Betreuungszeiten unterbreitet. Das Interesse ist bis heute sehr gering. Bis Oktober 1993 gab es erst 105 Teilzeitverträge. Zur Begründung dieser geringen Zahl führt das Bezirksamt aus:

- Ein gesteigertes Interesse der Eltern an der Teilzeitbetreuung ist abhängig von der Höhe der Kita-Kostenbeteiligung. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich die Änderung des KTKBG auf die Nachfrage auswirkt.
- Eltern in den östlichen Bezirken haben in der Regel längere Arbeitszeiten und längere Wegezeiten. Sie sind insofern auf eine längere Öffnungszeit der Kindertagesstätte angewiesen.

- Die Nachfrage nach Teilzeitbetreuung verteilt sich auf den gesamten Bezirk; die Bildung von Sondergruppen mit reduzierten Öffnungszeiten ist im Augenblick nicht umsetzbar.

Der Bezirk wird künftig dafür Sorge tragen, noch schneller auf die tatsächliche Belegung der Einrichtungen zu reagieren. Hierbei darf jedoch nicht die Tatsache unterschätzt werden, daß Pankows Ortsteile oft weit voneinander entfernt liegen. Einer Personalüberausstattung wurde jedoch entgegengewirkt, indem im Laufe der Haushaltsjahre 1992 und 1993 freiwerdende Stellen grundsätzlich nicht neu besetzt wurden. Bis zum 31. Dezember 1992 wurden zudem 36 Erzieher zur Abteilung Volksbildung umgesetzt. Insgesamt wurden 1992 83 Stellen frei. Dies trägt zu erheblichen Einsparungen für die Zukunft bei.

Die Abteilung Jugend und Sport pflegt seit 1990 eine enge Kooperation mit kleineren freien Trägern. Sie bemüht sich intensiv seit November 1991, freie Träger für die Übernahme von kommunalen Einrichtungen zu gewinnen. Wegen des Klärungsbedarfs auf Senatsebene wurden jedoch die erfolgversprechenden Verhandlungen unterbrochen.

Der Bezirk hat bereits in 9 Einrichtungen Fremdfirmen für die Reinigung eingesetzt. Er strebt Zug um Zug - nach Auswertung derzeitiger laufender Wirtschaftlichkeitsberechnungen - eine weitere Umstellung auf Fremdreinigung an. Der Bezirk weist jedoch darauf hin, daß die Reinigung durch Fremdfirmen nicht die dringend erforderliche Sauberkeit und Hygiene im Tagesablauf der Kindertagesstätte gewährleistet.

Der Bezirk führt zur Zeit Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die Umstellung auf Fertiggeld in Kindertagesstätten durch. Zur Zeit werden 34 Einrichtungen im Bezirk mit Fertiggeld beliefert; 2 Einrichtungen haben auf Misch- bzw. Tiefkühlkost umgestellt. Eine weitere Fremdvergabe ist geplant. Der Bezirk macht weiterhin darauf aufmerksam, daß die bauliche Beschaffenheit und mangelnde technische Ausstattung der Küchen eine höhere Mitarbeiterzahl im Küchenbereich erforderlich machen.

Die Abteilung Personal und Verwaltung des Bezirks überprüft zur Zeit die tarifliche Eingruppierung aller in der Abteilung Jugend und Sport beschäftigten Hausmeister. Es konnten bereits acht Wegfallvermerke realisiert werden. Der Bezirk bemüht sich weiter um eine schnellstmögliche Umsetzung der Vermerke.

150 Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie wird aufgefordert,

- den Bedarfsrahmen für landeseigene Kindertagesstätten in den Bezirken im Ostteil der Stadt unverzüglich verbindlich festzustellen,
- im Vorfeld der Erteilung von Betriebserlaubnissen darauf einzuwirken, die vorhandenen Überkapazitäten in Pankow schnellstmöglich abzubauen und dabei Platzzahlen zumindest vorläufig festzulegen, sowie
- die bereits 1990 begonnenen Verhandlungen mit freien Trägern umgehend zu einem Ergebnis zu führen, um die Voraussetzungen für die Übertragung landeseigener Einrichtungen zu schaffen.

Die Senatsverwaltung für Inneres wird aufgefordert zu prüfen, ob nicht die tatsächliche Auslastung die Berechnungsgrundlage für die Personalbemessung in Kindertagesstätten sein müßte. Der Schriftwechsel mit den beteiligten Verwaltungen ist noch nicht abgeschlossen.

Zu T 150:

Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie wird in Kürze den Bedarfsrahmen für die Kindertagesstättenversorgung aller Bezirke feststellen.

Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie nutzt alle ihr zur Verfügung stehenden Einwirkungsmöglichkeiten zum Abbau von Überkapazitäten, jedoch unter Einbeziehung der Ausführungen zu T 136 und 137.

Hinsichtlich des Verhandlungsstandes mit der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Berlin über einen Rahmenvertrag zur Übergabe bezirklicher Kindertagesstätten im Ostteil der Stadt wird auf die Ausführungen zu T 138 verwiesen.

Im Hinblick auf das im Rahmen der Verwaltungsreform einzuführende neue Globalsummensystem verlieren die Richtwerte für die Dienstkräfteeinmeldungen ab 1995 (in den östlichen Bezirken ab 1996) ihre Bedeutung. Gleichwohl behält sich die Senatsverwaltung für Inneres angesichts des weiterhin erforderlichen erheblichen Stellenabbaus im öffentlichen Dienst vor, ggf. die bisherige Personalbemessung für die Kindertagesstätten mit dem Ziel zu überprüfen, ob künftig die tatsächliche Auslastung miteinbezogen werden sollte. Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie beabsichtigt demgegenüber in Ausführungsvorschriften zum AGKIHG die Personalbemessung für Kindertagesstätten auf der Basis der bisherigen Richtwerte festzulegen.

**e) Überhöhte Personalausgaben  
bei den ambulanten medizinischen Einrichtungen  
in den Bezirken des Ostteils Berlins**

*Bei der Auflösung der ambulanten Gesundheitseinrichtungen in den Bezirksverwaltungen des Ostteils Berlins sind aufgrund von Kündigungen erhebliche Überzahlungen entstanden. Infolge tarifwidriger Eingruppierungen und vor allem infolge fehlerhafter Anwendung von Vorschriften bei der Berechnung der Überbrückungshilfen ist es in größerem Umfang zu ungerechtfertigten Zahlungen gekommen.*

- 151 Zur Sicherstellung der kassenärztlichen Versorgung waren nach dem Einigungsvertrag u. a. die bestehenden ärztlich geleiteten kommunalen, staatlichen und freigemeinnützigen Gesundheitseinrichtungen zur ambulanten Versorgung bis zum 31. Dezember 1995 zugelassen. Dieser befristete Bestandsschutz ist seit dem Inkrafttreten des Gesundheitsstrukturgesetzes am 1. Januar 1993 einer unbefristeten Regelung gewichen. Die Zulassung kann nach wie vor widerrufen werden, wenn eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Versorgung durch die Einrichtung nicht erreichbar ist. Zur Aufrechterhaltung der ambulanten Versorgung der Berliner Bevölkerung hat die Gesamtberliner Landesregierung am 20. November 1990 beschlossen (Senatsvorlage Nr. 161/90), die Einrichtungen des ambulanten Gesundheitswesens (Polikliniken, Ambulatorien, staatliche Arztpraxen, Sanitätsstellen usw.) nach den Regelungen des Einigungsvertrages auf das Land Berlin zu überführen. Nach der Begründung zur Senatsvorlage Nr. 161/90 sollte die zuständige Senatsverwaltung bis Ende 1992 in einem Gesundheitsplan für die Stadt darstellen, welche Einrichtungen auf Dauer benötigt werden, wobei auch die Weiterführung in anderer Trägerschaft geprüft werden sollte. Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 12. März 1992 den Senat u. a. aufgefordert, „für die Polikliniken und Ambulatorien Möglichkeiten der Existenz zu fördern, sie zu unterstützen und sie in gesundheitlich-soziale Zentren umzuwandeln“. Nach dem Bericht des Senats vom 21. Oktober 1992 über Einrichtung von gesundheitlich-sozialen Zentren in Berlin (Drucksache 12/2094) ist mit Wirkung zum 1. Juli 1992 ein Betrieb in landeseigener Trägerschaft (nichtrechtsfähige Anstalt) „Gesundheitlich-soziale Zentren Berlin“ gegründet worden. In ihm sind spätestens seit dem 1. Januar 1993 13 Gesundheitseinrichtungen/Betriebsstätten mehrerer Bezirke zusammengefaßt. Daneben bestehen in den Bezirken des Ostteils Berlins mit Ausnahme der Bezirke Mitte, Prenzlauer Berg und Weißensee bezirkliche Gesundheitseinrichtungen unterschiedlicher Größe.

- 152 Die Zahl der Mitarbeiter der Gesundheitseinrichtungen, die in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis zum Land Berlin stehen, hat sich von 17 003 im November 1990 auf etwa 6 100 im Dezember 1991 verringert. Der Senat ging im Oktober 1992 davon aus, daß bei der Gesundheitlich-soziale Zentren Berlin insgesamt noch 366 Dienstkräfte tätig sein würden (Drucksache 12/2094); in den bezirklichen Gesundheitseinrichtungen waren Ende 1992 noch 200 Arbeitnehmer beschäftigt.

- 153 Im Zusammenhang mit der Kündigung von Beschäftigten der Gesundheitseinrichtungen ist es zu erheblichen Überzahlungen der Bezüge gekommen. Nach einer vom Rechnungshof veranlaßten Erhebung durch die Bezirksverwaltungen haben im November 1992 noch Rückforderungsansprüche von 1 Mio. DM bestanden; sie verteilen sich auf die einzelnen Bezirke wie folgt:

Zu T 151 bis 156:

Der Senat bedauert, daß es im Zusammenhang mit der Kündigung von Beschäftigten der Gesundheitseinrichtungen zu Überzahlungen von so beträchtlichem Ausmaß gekommen ist. Allerdings muß auf die unmittelbare Verantwortung der Bezirke für ihre Einrichtungen der ambulanten Krankenversorgung hingewiesen werden; die Senatsverwaltung für Gesundheit hatte durch den Beauftragten für ambulante Dienste aufgrund gegebener Zuständigkeiten nur geringe Einflußmöglichkeiten, Fehlentwicklungen – wie vom Rechnungshof festgestellt – Einhalt zu gebieten. Die meisten Bezirke konnten die eingetretenen Überzahlungen durch Rückforderungsmaßnahmen erheblich mindern; offene Forderungen werden von den Bezirken mit Nachdruck verfolgt. Der Bezirk Treptow hat erklärt, daß die dort festgestellten Überzahlungen wegen Verjährung der Ansprüche nicht mehr zurückgefordert werden konnten.

Mit der Übernahme der bezirklichen Gesundheitseinrichtungen in den Betrieb „Gesundheitlich-Soziale Zentren Berlin“ wird der Umstrukturierungsprozeß abgeschlossen. Infolge dessen geht der Senat davon aus, daß für die Zukunft eine gute Grundlage geschaffen ist, die eine ordnungsgemäße und zugleich einwandfreie Verwaltungsführung gewährleistet.

Jahresbericht des Rechnungshofs				Stellungnahme des Senats			
Bezirk	Zahlfälle			Überzahlungen			Höchste Überzahlung im Ein- zelfall DM
	Insgesamt	davon aus 1991		Insgesamt	davon aus 1991		
		Anzahl	Anzahl		in v. H.	DM	
Mitte	61	27	44,3	75 662,45	49 313,32	65,2	16 901,44
Prenzlauer Berg	56	12	21,4	48 548,56	13 929,71	28,7	4 738,00
Friedrichshain	130	87	66,9	226 190,63	170 786,69	75,5	13 128,85
Treptow	59	41	69,5	97 136,76	74 972,38	77,2	8 456,07
Köpenick	66	20	30,3	80 830,32	16 773,67	20,8	10 916,28
Lichtenberg	67	47	70,1	60 743,25	48 566,83	80,0	3 450,37
Weißensee	—	—	—	—	—	—	—
Pankow	26	4	15,4	30 138,50	12 347,12	41,0	7 317,01
Marzahn	100	52	52,0	121 964,65	63 467,21	52,0	7 545,01
Hohenschönhausen	131	108	82,4	197 708,33	169 117,93	85,5	12 280,11
Hellersdorf	44	35	79,5	66 441,29	56 966,03	85,7	8 680,36
Insgesamt	740	433	59,1	1 005 364,74	676 240,89	67,3	

154 Nach den Erhebungen sind etwa 67 v. H. der Überzahlungen (676 000 DM) bereits im Jahre 1991 entstanden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß es wegen des kurzfristigen Ausscheidens der Beschäftigten häufig nicht möglich war, die Gehaltszahlungen rechtzeitig einzustellen. Aber auch in Fällen, in denen noch eine Zahlungseinstellung innerhalb der verfahrenstechnisch vorgesehenen Termine hätte bewirkt werden können, sind Mitteilungen über das Ausscheiden oft mit erheblicher Verzögerung an die personalaktenführenden Stellen oder an die Gehaltsstellen weitergeleitet worden. Hierdurch haben Beschäftigte zum Teil monatelang Bezüge erhalten, ohne noch in einem Beschäftigungsverhältnis zum Land Berlin zu stehen. Hieraus erklären sich auch Überzahlungen, die in Einzelfällen bis zu 16 900 DM betragen. Teilweise ist die Verwaltung erst auf Veranlassung des Rechnungshofs den Rückforderungsansprüchen nachgegangen. In Einzelfällen sind Ansprüche aus dem Jahre 1991 gegenüber ehemaligen Dienstkräften erst nach sechs Monaten oder noch später schriftlich geltend gemacht worden. Da mitunter zwischen den Gehaltsstellen und den Bezirkskassen Abstimmungsprobleme bestehen, sind möglicherweise noch nicht alle bereits geleisteten Rückzahlungen erfaßt worden.

155 Nach dem Senatsbeschluß Nr. 1097 vom 3. Dezember 1991 sollten die Abteilungen Personal und Verwaltung der Bezirksämter vom 1. Januar 1992 an die Aufgaben der Personalstelle für gekündigte und zu kündigende Mitarbeiter aus ambulanten medizinischen Einrichtungen übernehmen. Diese Vorgabe ist zum Teil sehr zögerlich und auch erst im Laufe des Jahres umgesetzt worden. In den Bezirken Friedrichshain, Köpenick und Pankow ist derzeit zwar eine formale Zuständigkeit des Personalamtes gegeben, die zu erledigenden Aufgaben werden jedoch weitestgehend von den extern gelegenen Einrichtungen selbst ausgeführt. Das Bezirksamt Marzahn hatte zunächst aufgrund eines Bezirksamtsbeschlusses die Abwicklungsarbeiten der Abteilung Gesundheit übertragen. Zwar ist dieser Beschluß am 15. September 1992 aufgehoben worden, eine Änderung der bisherigen Verfahrensweise ist dadurch jedoch nicht eingetreten. Die Aufgaben der Personal- und Gehaltsstelle werden weiterhin eigenverantwortlich von einer im Gesundheitszentrum eingesetzten sogenannten „Abwicklungsgruppe“ wahrgenommen.

156 Der Rechnungshof verschließt sich nicht den Problemen, die von den Verwaltungen bei der Durchführung zahlreicher Entlassungen gelöst werden sollten und zu deren Bearbeitung weithin Dienstkräfte herangezogen werden mußten, die mit den einschlägigen Bestimmungen nicht ausreichend vertraut waren. Nach den vom Rechnungshof gewonnenen Eindrücken haben mehrere Verwaltungen – zumindest in der zurück-

liegenden Zeit - Umfang und finanzielle Bedeutung der Überzahlungen nicht rechtzeitig erkannt und sie nicht mit dem erforderlichen Nachdruck verfolgt. So hätte von Anfang an durch geeignete organisatorische Maßnahmen für eine ordnungsgemäße Abwicklung der Arbeiten gesorgt werden müssen. Statt dessen haben mehrere Bezirksverwaltungen die Durchführung des Personalabbaus einzelnen Einrichtungen selbst überlassen, ohne eine zentrale Steuerung der Arbeitsabläufe und eine zügige Zusammenarbeit der Behördenteile sicherzustellen. Die Überzahlungen sind allerdings auch durch die schleppende Bearbeitung in einigen Gehalts- und Lohnstellen entstanden. Der finanzielle Schaden für das Land Berlin entzieht sich einer genauen Feststellung, da gegenwärtig nicht absehbar ist, inwieweit Rückforderungsansprüche mit Erfolg geltend gemacht werden können. Abgesehen davon, daß es in der Anfangsphase zu Überzahlungen gekommen sein dürfte, die jetzt nicht mehr aufzuklären sind, ist angesichts der Höhe einzelner Rückzahlungsansprüche davon auszugehen, daß sich die Tilgung über Jahre hinziehen wird. Manche Überzahlungen können wegen Ablaufs der sechsmonatigen Ausschlußfrist nach § 70 BAT-O bzw. § 63 BMT-G-O nicht mehr geltend gemacht werden.

- 157 Der Rechnungshof hat Mängel bei der Bewertung der Aufgabengebiete und der Eingruppierung von Dienstkräften festgestellt. So waren die Verwaltungsleiter mehrerer Gesundheitseinrichtungen in den VGr. III, II a sowie I b BAT-O eingruppiert. In zwei Fällen ist mit Verwaltungsleitern ein Jahresgehalt von 60 000 DM arbeitsvertraglich vereinbart worden (seinerzeit vergleichbar VGr. I a BAT-O). Diese Eingruppierungen waren fehlerhaft, da nach den Bewertungsvorgaben der Senatsverwaltung für Inneres vom 4. Juli 1991 Verwaltungsleiter - gestaffelt nach unterstellten Dienstkräften - nur in den VGr. IV a (über 75 Dienstkräfte) bzw. III (über 150 Dienstkräfte) eingruppiert sind. Sofern weniger Dienstkräfte unterstellt sind, war die Eingruppierung durch Einzelentscheidungen festzustellen. Nach diesen Kriterien wären allenfalls Eingruppierungen nach VGr. IV b, IV a bzw. III sachgerecht. Auf die Hinweise des Rechnungshofs sind die Eingruppierungen dieser Angestellten im Rahmen der Überleitungsvorschriften zum BAT-O (vgl. T 185) für die Zukunft berichtigt worden.
- 158 Ferner sind vielfach Dienstkräfte im ambulanten Bereich als Krankenschwestern beschäftigt und entsprechend bezahlt worden, obwohl sie nicht in der Grund- und Behandlungspflege tätig waren. Die Hinweise des Rechnungshofs, daß hier vielmehr Tätigkeiten von Arzthelferinnen, die nach VGr. VIII/VII BAT-O eingruppiert sind, vorliegen, sind ebenfalls aufgegriffen worden.
- 159 Die medizinischen Einrichtungen je Bezirk sind zu einer organisatorischen Einheit (Betrieb) zusammenzufassen und vom 1. Juli 1993 an nach den Regeln des kaufmännischen Rechnungswesens zu führen. Nach den gesetzlichen Vorgaben sind nur die wirtschaftlich und kostendeckend arbeitenden ambulanten Gesundheitseinrichtungen weiterzuführen. Bei den in bezirklicher Regie betriebenen Einrichtungen obliegt die erforderliche Festsetzung der Wirtschaftspläne dem zuständigen Bezirksamt (§ 6 Haushaltsgesetz 1992), bei Gesundheitszentren mit entsprechenden Organen der Gesundheitszentrenkonferenz (§ 5 Krankenhausleitungsgesetz). Die Durchführung von überbetrieblichen Maßnahmen zur Organisation, Betriebsführung und Rationalisierung der Gesundheitszentren Berlins gehört seit März 1992 zu den übertragenen Vorbehaltspflichten der Bezirke. Im Rahmen der Fachaufsicht hat die Senatsverwaltung für Gesundheit die Bezirke mit Rundschreiben vom 11. November 1992 aufgefordert, die Wirtschaftspläne für das Haushaltsjahr 1993 bis zum 20. November 1992 einzureichen, um entscheiden zu können, welche Einrichtungen weiterarbeiten dürfen. Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Gesundheit hat diese bis Anfang Februar 1993 noch nicht alle Wirtschaftspläne genehmigt. Besondere Haushaltsmittel stehen für den Betrieb der bezirklichen Einrichtungen nicht zur Verfügung. Auch sind die bisher im Landeshaushalt veranschlagten Mittel, mit denen u. a. auch sogenannte „Unwirtschaftlichkeitskosten“ aufgefangen

Zu T 157 und 158:

Die Darstellungen des Rechnungshofs sind berechtigt; Änderungskündigungen wurden oft erst nach Vorliegen der Prüfungsfeststellungen vorgenommen. Die Senatsverwaltung für Gesundheit hat im Zuge der Prüfung der Wirtschaftsplanentwürfe auf Korrekturen der Eingruppierung von Dienstkräften konsequent hingewirkt. Die Einflußnahme erstreckte sich sowohl auf die Bewertung ärztlicher Dienstkräfte, als auch auf Heil- und Hilfspersonal sowie Verwaltungspersonal und medizinisch-technisches Personal.

Dennoch wurden Änderungskündigungen oft erst nach Prüfung durch den Rechnungshof vorgenommen.

Zu T 159:

Für das erste Halbjahr 1993 wurden nur Wirtschaftsplanentwürfe der bezirklichen Einrichtungen bestätigt, die alle erforderlichen Ausgaben enthielten, die Dienstkräfte tarifgemäß eingruppiert hatten und im Ergebnis einen Überschuß auswiesen.

Für das zweite Halbjahr 1993 haben von sieben Bezirken fünf Bezirke einen Wirtschaftsplan mit kaufmännischer Buchführung eingereicht. Die Bezirke Friedrichshain und Hellersdorf beendeten die Wirtschaftsführung zum 30. Juni 1993 und lösten vorhandene Einrichtungen auf.

werden konnten, im Haushaltsjahr 1993 nicht mehr vorgesehen. Allerdings bezweifelt der Senat selbst, daß die bezirklichen Einrichtungen die Erträge, z. B. für notwendige Ersatzbeschaffungen, Mietsteigerungen und Tarifierhöhungen erwirtschaften können (Senatsbericht über Errichtung von gesundheitlich-sozialen Zentren, vgl. T 151). Unter Anlegung eines strengen Maßstabes sollte daher sichergestellt werden, daß nur die wirtschaftlich gesunden Einrichtungen weiterbetrieben werden.

- 160 Die Personalausgaben der gekündigten Beschäftigten der Gesundheitseinrichtungen waren 1992 aus den im Haushaltsplan nicht ausgebrachten, daher neu einzurichtenden Titeln 425 17 - Vergütung der Angestellten/Abwicklung - und 426 17 - Löhne der Arbeiter/Abwicklung - des Kapitels 35 00 zu leisten. Die Bezirke waren gehalten, bei der Senatsverwaltung für Finanzen die Bereitstellung von außerplanmäßigen Ausgaben zu beantragen. Nach dem letzten Stand der Ist-Ausgaben (19. Februar 1993) sind 1992 Schließungskosten von 45,8 Mio. DM entstanden. Sie verteilen sich auf die einzelnen Bezirke wie folgt:

Bezirk	Auf Antrag zunächst bewilligt DM	Ist DM
<b>Mitte</b>		
425 17	3 474 601,00	6 437 269,21
426 17	204 306,00	414 116,99
<b>Prenzlauer Berg</b>		
425 17	4 079 000,00	5 447 784,23
426 17	256 000,00	275 739,99
<b>Friedrichshain</b>		
425 17	3 176 000,00	3 068 097,70
426 17	212 000,00	297 350,53
<b>Treptow</b>		
425 17	2 370 605,31	2 368 030,87
426 17	155 846,77	104 721,15
<b>Köpenick</b>		
425 17	4 972 987,58	4 972 987,58
426 17	251 539,48	251 539,48
<b>Lichtenberg</b>		
425 17	6 778 450,00	5 186 643,88
426 17	278 050,00	289 115,24
<b>Weißensee</b>		
425 17	2 189 094,55	2 146 878,61
426 17	154 206,51	154 206,51
<b>Pankow</b>		
425 17	972 000,00	1 927 923,41
426 17	72 900,00	184 872,63
<b>Marzahn</b>		
425 17	3 436 026,11	5 584 349,00
426 17	191 354,40	314 111,39
<b>Hohenschönhausen</b>		
425 17	2 323 602,49	2 319 583,91
426 17	388 130,00	367 491,39
<b>Hellersdorf</b>		
425 17	4 316 507,45	3 372 507,02
426 17	368 250,00	296 780,48
<b>Insgesamt</b>		
425 17		42 832 055,42
426 17		2 950 045,78
<b>Summe</b>		<b>45 782 101,20</b>

Zu T 160 bis 165:

Eine notwendigerweise kritische Überprüfung offenbart Mängel der Vereinbarung über die Zahlung einer Überbrückungshilfe an gekündigtes Personal in ambulanten Gesundheitseinrichtungen im Vergleich zum Tarifvertrag zur sozialen Absicherung auf Bundesebene. Warum der Fall einer Wiederbeschäftigung nach Unterbrechung der Arbeitstätigkeit im Sinne der erst sechs Monate später getroffenen tarifvertraglichen Regelung nicht berücksichtigt bzw. fixiert wurde, läßt sich heute nicht mehr nachvollziehen.

- 161 Die Zuordnung zu den haushaltsrechtlich zutreffenden Kapiteln und Titeln ist eine Grundvoraussetzung für die Beurteilung der Frage, inwieweit Einrichtungen kostendeckend arbeiten. Im Verlauf der Prüfung hat der Rechnungshof daher darauf hingewirkt, daß fehlerhafte Zuordnungen bereinigt worden sind. Überwiegend waren dabei Fehlbuchungen zu Lasten des Kapitels 35 00 Titel 425 17 und 426 17 zu berichtigen. Die Vergütung für Dienstkräfte, die bei den in bezirklicher Regie verbleibenden Gesundheitseinrichtungen nach wie vor tätig sind, ist zu Lasten der Mittel dieser Einrichtungen zu zahlen.
- 162 Weiterhin war zu beanstanden, daß Beschäftigungsverhältnisse von Dienstkräften bereits aufgelöster bzw. verkleinerter Einrichtungen in den Bezirken Hellersdorf, Hohenschönhausen und Köpenick nicht gekündigt worden sind. Der Rechnungshof hatte die Bezirksverwaltungen auf die erheblichen Mehrkosten durch diese Unterlassungen hingewiesen, im Bezirk Hellersdorf z. B. für die Zeit vom 20. Februar bis zum 10. März 1992 von 220 000 DM.
- 163 Die Senatsverwaltung für Gesundheit hat am 15. Januar 1992 mit den Gewerkschaften eine Vereinbarung über die Zahlung einer Überbrückungshilfe an gekündigtes Personal in ambulanten Gesundheitseinrichtungen für den Zeitraum vom 1. November 1991 bis zum 2. Oktober 1992 geschlossen. Hierzu hat die Senatsverwaltung für Inneres erklärt, daß keine Bedenken bestehen. Nach dieser Vereinbarung wurde den zu kündigenden Arbeitnehmern die Zahlung einer einmaligen, sozialen Überbrückungshilfe angeboten, wenn der Arbeitnehmer auf alle Ansprüche aus seinem Arbeitsverhältnis und dessen Auflösung schriftlich verzichtet. Die Überbrückungshilfe setzt sich aus einem Sockelbetrag von 4 000 DM und der Zahlung von 250 DM pro Beschäftigungsjahr im Gesundheitswesen zusammen. Insgesamt dürfte ein Betrag von 9 000 DM nicht überschritten werden. Eine eindeutige Regelung, daß die Überbrückungshilfe erst nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses ausbezahlt ist, war in der Vereinbarung vom 15. Januar 1992 nicht enthalten. Zu einer ergänzenden Regelung, wie bei Wiedereintritt in den öffentlichen Dienst verfahren werden soll, ist es erst später, und zwar mit Schreiben vom 11. Februar 1992 und sodann durch Zusatzvereinbarung vom 19. März 1992 gekommen. Danach wird Überbrückungsgeld nicht gezahlt, wenn die Dienstkraft nach Ablauf der Kündigungsfrist unmittelbar anschließend eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst aufnimmt. Zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse haben die Gewährung des Überbrückungsgeldes nicht ausgeschlossen. Am 6. Juli 1992 haben sich die Tarifpartner des öffentlichen Dienstes auf Bundesebene über den Tarifvertrag zur sozialen Absicherung geeinigt. Nach diesem am 15. Juli 1992 in Kraft getretenen Tarifvertrag entsteht der Anspruch auf Abfindung nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Sofern der Arbeitnehmer bei einem Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes eintritt und die Zahl der zwischen der Beendigung des alten und der Begründung des neuen Arbeitsverhältnisses liegenden Kalendermonate geringer ist, als die der Abfindung zugrunde liegende Anzahl von Bruchteilen der Monatsvergütung/des Monatslohnes, verringert sich die Abfindung entsprechend. Überzahlte Beträge sind zurückzufordern. Die zwischen der Senatsverwaltung für Gesundheit und den Gewerkschaften separat abgeschlossene Vereinbarung hat neben dem Tarifvertrag bis zum 2. Oktober 1992 weitergegolten. Den Dienstkräften war ein entsprechendes Wahlrecht eingeräumt.
- 164 Der Rechnungshof hat bei seiner stichprobenweisen Prüfung festgestellt, daß Überbrückungshilfen noch während der Beschäftigung ausgezahlt worden sind. Ob sich eine unmittelbare Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst anschloß, ist nur in Einzelfällen kontrolliert worden. Wiederholt hat sich gezeigt, daß auch dann die Überbrückungshilfe gezahlt wurde, wenn sich an eine zeitlich befristete Beschäftigung unmittelbar ein Dauerarbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst anschloß. Entgegen dem eindeutigen Wortlaut der Vereinbarung, in der nur die Anrechnung von vollen Beschäftigungsjahren vorgesehen war, haben Verwaltungen einzelne

Tage und Monate anteilig angerechnet bzw. auf volle Jahre aufgerundet. Dadurch ist es zu erheblichen Überzahlungen gekommen.

- 165 Zu mißbilligen ist, daß die Senatsverwaltung für Gesundheit weder in der abgeschlossenen Vereinbarung noch in Durchführungshinweisen hierzu eindeutig geregelt hat, daß die Auszahlung der Überbrückungshilfe erst nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses zu veranlassen ist, und daß auch die ergänzende Vereinbarung keine Bestimmung darüber enthielt, wie bei Wiederbeschäftigung nach Unterbrechung zu verfahren ist. Der Rechnungshof verweist insoweit auf die wesentlich sachgerechtere Regelung des Tarifvertrages (T 163).

**f) Mangelnde Wahrnehmung  
der Aufsichtsbefugnisse der Bezirksamter  
in Personalangelegenheiten  
der Krankenhausbetriebe**

*Trotz Aufforderung durch den Rechnungshof waren zwei Krankenhausbetriebe nicht bereit, einzelne Arbeitsbedingungen ihrer Dienstkräfte entsprechend den geltenden Bestimmungen zu gestalten. Die aufsichtsführenden Bezirksamter haben auch nach Unterrichtung durch den Rechnungshof nicht für Abhilfe gesorgt. Der Rechnungshof erwartet, daß die Krankenhausbetriebe nötigenfalls im Wege der Aufsicht dazu angehalten werden, die maßgebenden tariflichen Vorschriften einschließlich dazu erlassener Verwaltungsvorschriften zu beachten. Die Senatsverwaltung für Gesundheit sollte sich dafür einsetzen, daß Tarifvorschriften eingehalten und höhere Personalausgaben vermieden werden.*

- 166 Der Rechnungshof hatte bereits im Vorjahr (T 141 bis 158) über erhebliche Mängel in der Anwendung der tariflichen Vorschriften für den Pflegedienst in den Krankenhausbetrieben berichtet. Aufgrund der Ergebnisse des Prüfungsschriftwechsels sieht sich der Rechnungshof veranlaßt, über weitere Beanstandungen zu berichten, die sich im Zusammenhang mit der vorgenannten Querschnittprüfung ergeben haben.
- 167 So hat ein Krankenhausbetrieb seinen am Schichtdienst teilnehmenden Dienstkräften jeweils einen arbeitsfreien Tag gewährt, wenn ein Wochenfeiertag auf einen dienstplanmäßig arbeitsfreien Tag fiel. Die tariflichen Arbeitszeitregelungen sehen einen derartigen Freizeitausgleich jedoch nur dann vor, wenn die Dienstkraft an einem Wochenfeiertag zur Arbeitsleistung tatsächlich herangezogen wurde. Obwohl dem Betrieb die tarifwidrige Verfahrensweise spätestens seit Zugang der Prüfungsmitteilungen bekannt war und er darüber hinaus auf die hierzu ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung (vgl. BAG, Urteil vom 4. August 1988 - 6 AZR 269/86 -) hingewiesen worden ist, hat er das vom Rechnungshof mißbilligte Verfahren nach Erörterung mit der Krankenhausleitung „übertariflich“ weiter praktiziert, ohne die hierfür nach § 31 Landeskrankenhausgesetz (LKG) erforderliche Zustimmung der für Inneres und für Gesundheit zuständigen Senatsverwaltungen herbeizuführen.
- 168 Da keine Bereitschaft zur Aufgabe der rechtswidrigen Verfahrensweise zu erkennen war, hat sich der Rechnungshof an das zuständige Bezirksamt unter Hinweis auf § 29 Abs. 5 und § 42 Abs. 5 LKG mit der Bitte gewandt, im Rahmen seiner Aufsichtsbefugnisse den Krankenhausbetrieb zur Einhaltung der für das Land Berlin maßgebenden tariflichen Bestimmungen aufzufordern. Das Bezirksamt ist seiner Verantwortung indes unter Berufung auf eine angeblich allgemeine Praxis der Berliner Krankenhausbetriebe nicht nachgekommen. Ungeachtet der klaren Rechtslage hat es vielmehr durch Bezirksamtsbeschluß eine sachgerechte Bearbeitung der Angelegenheit weiter hinausgezögert und die Senatsverwaltung für Gesundheit eingeschaltet.
- 169 Mit Schreiben vom 17. Dezember 1992 hat die Senatsverwaltung für Gesundheit daraufhin alle Krankenhausbetriebe Berlins unter Hinweis auf die höchstrichterliche Rechtsprechung

Zu T 166 bis 171:

Die Darstellungen des Rechnungshofs zu der Angelegenheit „Dienstplanmäßige freie Tage an Wochenfeiertagen“ treffen zu. Die daraus resultierenden Beanstandungen sind berechtigt.

Jedoch kann sich die Senatsverwaltung für Gesundheit nicht der Auffassung des Rechnungshofs anschließen, die Senatsverwaltung würde in dieser Angelegenheit nicht einer unnötigen Ausweitung der Personalausgaben entgegenwirken.

Das Handeln der Senatsverwaltung war auf Interessenausgleich gerichtet, nachdem dieses Thema unter den Beschäftigten der Krankenhausbetriebe erhebliche Unruhe ausgelöst hatte. Vor dem Hintergrund einer gesicherten Patientenversorgung wird eine Verpflichtung der Senatsverwaltung für Gesundheit gesehen, Entwicklungen, die auf Konfrontation ausgerichtet sind, möglichst zu vermeiden.

aufgefordert, sich künftig tarifgemäß zu verhalten. Der in Rede stehende Krankenhausbetrieb hat dem Rechnungshof inzwischen zugesagt, künftig tarifgemäß zu verfahren; das aufsichtsführende Bezirksamt hat die Angelegenheit hierauf für erledigt erklärt. Die Angelegenheit ist damit erst nach rund eineinhalb Jahren zum Abschluß gekommen.

- 170 Der Rechnungshof hat auch die übrigen Krankenhausbetriebe um Bestätigung gebeten, daß die einschlägigen tariflichen Arbeitszeitregelungen beachtet und eingehalten werden. Dabei hat sich herausgestellt, daß etwa die Hälfte der Krankenhäuser, vornehmlich im Westteil der Stadt, in der Vergangenheit ebenfalls tarifwidrig vorgegangen sind, inzwischen aber ihre Verfahrensweise der Rechtslage angepaßt haben.
- 171 Die Senatsverwaltung für Gesundheit hält das Ergebnis aus der Sicht der Arbeitnehmer für unbefriedigend. Sie will die Senatsverwaltung für Inneres bitten, in Tarifverhandlungen für eine Veränderung einzutreten und bis dahin eine übertarifliche Regelung zuzulassen. Für die von ihr nunmehr angeführte Begründung, daß dies auch von den Gewerkschaften massiv gefordert werde und die gemeinnützigen und privaten Krankenhausträger an der beanstandeten Praxis festhielten, hat der Rechnungshof kein Verständnis. Er erwartet vielmehr, daß auch die Senatsverwaltung für Gesundheit die Interessen des Arbeitgebers Berlin wahrt und einer unnötigen, weder sachlich noch rechtlich überzeugenden Ausweitung der Personalausgaben entgegenwirkt.
- 172 In einem anderen Krankenhausbetrieb sind die Aufgabengebiete der in den Bereichen „Erste Hilfe/Aufnahme“ sowie „Zentralsterilisation“ eingesetzten Leitungskräfte, die unzweifelhaft Angestellte im Pflegedienst sind, den Tätigkeitsmerkmalen für Verwaltungsangestellte zugeordnet worden. Sie erhalten infolgedessen Vergütungen nach den VGr. V b bzw. IV b anstelle der für sie maßgebenden Kr.-Gruppen.
- 173 Der Rechnungshof hat dies beanstandet und darauf verwiesen, daß die von den Angestellten wahrzunehmenden Aufgaben von den besonderen – in der Anlage I b zum BAT enthaltenen – Tätigkeitsmerkmalen für Angestellte im Pflegedienst erfaßt werden. Eine Anwendung der Tätigkeitsmerkmale für Verwaltungsangestellte nach der Allgemeinen Vergütungsordnung (Anlage I a zum BAT) scheidet damit aus. Der Betrieb war jedoch bisher nicht bereit, den tarifwidrigen Zustand zu beseitigen.
- 174 Ferner hatte der Rechnungshof beanstandet, daß dieser Krankenhausbetrieb den im Dialysebereich tätigen Pflegekräften eine höhere Vergütung zahlt als ihnen tariflich zusteht. Der Betrieb behält die überhöhten Zahlungen auch nach den Hinweisen des Rechnungshofs unverändert bei, weil er in eigenmächtiger Auslegung des Tarifrechts die Tätigkeiten im Dialysezentrum ebenso bewertet wie Tätigkeiten auf einer Intensivstation. Ein Einvernehmen mit den zuständigen Senatsverwaltungen (T 167) hat die Krankenhausleitung auch hier nicht herbeigeführt. Erst unter dem Eindruck der bevorstehenden Berichterstattung durch den Rechnungshof zeigt sich der Krankenhausbetrieb bemüht, die erforderliche Zustimmung einzuholen.
- 175 Obwohl das aufsichtsführende Bezirksamt von den Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs Kenntnis hatte und gebeten worden war, auf eine sach- und termingerechte Bearbeitung durch den Krankenhausbetrieb hinzuwirken, war ein Eingreifen bisher nicht erkennbar. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt überdies ausdrücklich aufgefordert, im Rahmen der ihm nach dem Landeskrankenhausgesetz zugewiesenen Aufsichtsbefugnisse den Krankenhausbetrieb dazu anzuhalten, seiner Verpflichtung zur Anwendung der für das Land Berlin maßgebenden tariflichen Vorschriften nachzukommen. Der Bezirksbürgermeister hat daraufhin die Verwaltungsleitung des Krankenhausbetriebes zur Stellungnahme aufgefordert. Inzwischen tritt die Senatsverwaltung für Gesundheit zu T 172 und 174 dafür ein, zunächst keine

Zu T 172 und 173:

Die dargestellten Beanstandungen des Rechnungshofs beziehen sich auf die Bewertungsentscheidungen von zwei Aufgabengebieten für Leitungskräfte der Krankenhausbereiche „Erste Hilfe/Aufnahme“ und „Zentralsterilisation“.

Für beide Leitungspositionen, die ursprünglich nach Anlage I b zum Bundes-Angestelltentarifvertrag dem Pflegedienst zugeordnet waren, hatte der betreffende Krankenhausbetrieb eine Beschreibung der Aufgabenkreise veranlaßt, und danach festgestellt, daß sie wegen überwiegend auszuführender administrativer Tätigkeiten als Verwaltungsangestellte einzugruppiert sind.

Da das Krankenhaus – ungeachtet der Feststellungen des Rechnungshofs – an seiner Bewertungsentscheidung festhält, wird die Senatsverwaltung für Gesundheit darauf drängen, daß für die Aufgabengebiete der beiden Leitungspositionen aktuelle Beschreibungen des Aufgabenkreises erstellt und diese der Senatsverwaltung für Gesundheit zur Prüfung vorgelegt werden.

Zu T 174:

Der Rechnungshof hat mit Recht beanstandet, daß ein Krankenhausbetrieb seinen im Dialysezentrum beschäftigten Pflegekräften eine höhere Vergütung zahlt, als ihnen tariflich zusteht.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit hat das Krankenhaus mit Schreiben vom 16. März 1993 auf das nach § 31 Abs. 2 Landeskrankenhausgesetz vorgesehene Verfahren aufmerksam gemacht, wonach – bis zu einer Entscheidung in dieser Angelegenheit durch die Senatsverwaltung für Inneres – die Gewährung von übertariflichen Leistungen einzustellen ist.

Zu T 175 und 176:

Die Anwendung des außerordentlich komplexen Tarifrechts wird in Einzelfällen immer wieder Anlaß zu Auslegungsfragen geben. Unabhängig davon, daß die Krankenhausbetriebe des Landes Berlin gemäß § 31 des Landeskrankenhausgesetzes in Personalangelegenheiten selbständig und eigenverantwortlich entscheiden, ist die Senatsverwaltung für Gesundheit gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Inneres in der Pflicht, auf die aus Sicht der Krankenhäuser aufgeworfenen Tariffragen einzugehen und sich mit ihnen argumentativ auseinanderzusetzen. Dabei ist völlig unbestritten, daß sachlich nicht berechnete Forderungen zurückzuweisen sind. Der Senat kann jedoch nicht erkennen, daß tarifgemäße Bereinigungen weiter durch die Senatsverwaltung für Gesundheit verzögert werden.

arbeitsrechtlichen Folgerungen zu ziehen, sondern die Bewertungsentscheidung im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Inneres zu überprüfen. Der Rechnungshof sieht hierin den Versuch, die tarifgemäße Bereinigung weiter zu verzögern.

- 176 Die aufgezeigten Beispiele lassen eine bedenkliche Gleichgültigkeit der betreffenden Bezirksämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsbefugnisse in Personalangelegenheiten der Krankenhausbetriebe sowie eine Vernachlässigung der Interessen des Arbeitgebers Berlin durch die Senatsverwaltung für Gesundheit erkennen. Der Rechnungshof erwartet, daß die Bezirksverwaltungen den Beanstandungen im Bereich der Krankenhausbetriebe künftig mehr Aufmerksamkeit widmen und ihrer Aufsichtspflicht nachkommen. Die Senatsverwaltung für Gesundheit sollte sich dafür einsetzen, daß Abweichungen vom Tarifrecht unterbleiben.

Der Vorwurf einer Vernachlässigung von Interessen des Arbeitgebers Land Berlin durch die Senatsverwaltung für Gesundheit erscheint – mit Blick auf die Ausführungen zu T 172 bis 174 – nicht berechtigt.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit wird sich auch in Zukunft dafür einsetzen, daß Abweichungen vom Tarifrecht unterbleiben.

**g) Überhöhte Personalausgaben für Angestellte und fehlerhafte Leistungen nach dem Bundeskindergeldgesetz im Bereich Zentrale Universitätsverwaltung der Humboldt-Universität zu Berlin**

*Die Personalverwaltung der Humboldt-Universität zu Berlin hat zahlreiche Angestellte im Bereich der Zentralen Universitätsverwaltung im Zuge der Überleitung in die Vergütungsordnung des BAT-O unzutreffend hohen Vergütungsgruppen zugeordnet. Dabei hat sie häufig Vorgaben der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung nicht oder nicht rechtzeitig beachtet. Infolge der fehlerhaften Maßnahmen ist es zu nicht gerechtfertigten Vergütungszahlungen großen Umfangs gekommen. Beanstandungen des Rechnungshofs im Einzelfall hat die Universität für die Zukunft überwiegend abgeholfen, doch sind weitere Verbesserungen bei der Personalarwirtschaft und der Bearbeitung der Personalangelegenheiten dringend erforderlich.*

- 177 Die Humboldt-Universität zu Berlin (HU) hat aufgrund der Hochschulgesetzgebung des Landes seit 1991 den gleichen Status wie die Freie und die Technische Universität Berlin. Sie ist danach Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich Dienstherr der Universitätsbeamten und Arbeitgeber der von der Hochschule beschäftigten Angestellten und Arbeiter. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung führt die Rechtsaufsicht und in staatlichen Angelegenheiten, zu denen u. a. die Angelegenheiten der Personalverwaltung sowie der Haushalts- und Finanzverwaltung gehören, auch die Fachaufsicht über die Universität.

Zu T 177 bis 190:

Die Humboldt-Universität Berlin (HUB) räumt die vom Rechnungshof festgestellten Mängel ein und ist auf dem Weg, diese zu bereinigen. Sie begrüßt ausdrücklich die anlässlich der Prüfung vom Rechnungshof gegebene Beratung und Hilfestellung.

Probleme ergaben sich seinerzeit unter anderem dadurch, daß neben der Einführung der im Land Berlin bestehenden Universitätsstruktur durch das Ergänzungsgesetz zum Berliner Hochschulgesetz (Errichtung eines Kuratoriums zu Anfang Juni 1991 und weiterer Gremien) die Einführung der für das Beitrittsgebiet geltenden Tarifvorschriften (BAT-O, BMT-G-O) von der Universitätsverwaltung in der Kürze der Zeit nicht verkraftet werden konnte. Ohne eigentliche Einarbeitungszeit war das Leitungspersonal vor die Aufgabe gestellt, eine Vielzahl von drängenden Problemen gleichzeitig zu lösen. Die Einstellung von mit den neuen Regelungen vertrautem Personal (Kanzler, Abteilungsleiter) überschneidet sich mit Inkrafttreten der Gesetze. Ein weiteres, noch immer nicht vollständig gelöstes Problem stellt die Gewinnung qualifizierter Mitarbeiter des gehobenen Dienstes für die Verwaltung dar, um die vorhandenen HUB-Mitarbeiter, die im Regelfall sehr einsatzbereit sind, in Detailfragen anzuleiten.

- 178 Aus dem Landeshaushalt erhält die HU Zuschüsse in zunehmender Höhe. Für die Haushaltsjahre 1992 und 1993 sind allein für konsumtive Zwecke folgende Beträge veranschlagt:

	1992	1993
	- DM -	
Haushaltsplan		
- Kapitel 08 90 Titel 688 24 -	353 987 000	408 880 000
davon Personalausgaben (ohne Freie Mitarbeiter) nach dem Haushaltsplan der Universität		
- Kapitel 010 10 und Kapitel 010 21 -	227 100 297 <sup>1)</sup>	277 108 100 <sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Entnommen dem Stellen- und Beschäftigungsplan nach dem Stand des 1. Nachtragshaushaltsplans der Universität für das Haushaltsjahr 1992. Im Interesse der Vergleichbarkeit der Jahre 1992 und 1993 ohne die Fachbereiche Veterinärmedizin (12 801 327 DM) und Lebensmitteltechnologie (8 838 276 DM)

<sup>2)</sup> Entnommen dem vom Kuratorium festgestellten Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1993

Weiter ist darauf hinzuweisen, daß die Verwaltung der HUB gleichzeitig mit einer Vielzahl von Aufgaben belastet ist, die auch eine eingefahrene Verwaltung vor erhebliche Probleme stellen würde: die Umstrukturierung der Verwaltung, die Erneuerung der Universität (Durchführung des Hochschulpersonalübernahmegesetzes mit notwendigen Kündigungen bei gleichzeitiger Berufung aller Professoren), die Umsetzungen der neuen tariflichen und beamtenrechtlichen Regelungen etc.

Wegen der immensen Arbeitsbelastung konnten die Mitarbeiter häufig nicht an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen.

Auf folgende Punkte wird gesondert eingegangen.

Zur Erläuterung der veranschlagten Personalausgaben sind im Haushaltsplan der HU Stellen und Beschäftigungspositionen teils in einem „Ist-Stellenplan“, teils in einem „Soll-Stellenplan“ ausgewiesen, jeweils gegliedert nach Fachbereichen, Zentralen Einrichtungen und Abteilungen der Zentralen Universitätsverwaltung. Im „Ist-Stellenplan“ sind die Stellen mit dem Vermerk versehen, daß sie bei Freiwerden wegfallen. Die üblichen Ordnungsmittel zur Personal- und Stellenwirtschaft, wie Stellenkartei und Geschäftsverteilungspläne, werden in der Personalwirtschaftsstelle der Universität nicht geführt. Mangels hinreichender Unterlagen und Aufzeichnungen war dem Rechnungshof eine Prüfung der Personal- und Stellenwirtschaft nicht möglich.

- 179 Als landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts ist die HU nach Maßgabe des § 105 LHO an das Haushaltsrecht des Landes gebunden. Sie hat ihre Personalausgaben unter Beachtung u. a. der §§ 6, 17, 21 und 22 LHO zu veranschlagen und die Personal- und Stellenwirtschaft entsprechend den Vorschriften der §§ 47 und 49 LHO zu betreiben. Nachdem die Überleitung des Personals der Zentralen Universitätsverwaltung in das neue Tarifrecht stattgefunden hat und Sollstrukturen für diesen Bereich im wesentlichen festgelegt sind, ist die - haushaltsrechtlich nicht vorgesehene - Aufstellung eines Ist- und eines Soll-Stellenplans überholt. Sie beeinträchtigt die Übersicht über die zur Verfügung stehenden Stellen und stellt zumindest eine erhebliche Erschwernis für stellenwirtschaftliche Maßnahmen dar. Das Fehlen hinreichender Ordnungsmittel, insbesondere der Stellenkartei und der Geschäftsverteilungspläne, hindert die Personalwirtschaftsstelle, eine einwandfreie und wirksame Personal- und Stellenwirtschaft durchzuführen und Dienstkräfte, deren Aufgabengebiete wegfallen oder zu hoch bewertet sind, rechtzeitig umzusetzen.
- 180 Der Rechnungshof hat die HU auf die Mängel hingewiesen und sie aufgefordert, den Stellenplan so schnell wie möglich der vom zuständigen Universitätsgremium beschlossenen Organisationsstruktur anzupassen sowie für die Zentrale Universitätsverwaltung einen detaillierten Geschäftsverteilungsplan aufzustellen. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.
- 181 Bei der Prüfung im Bereich der Zentralen Universitätsverwaltung - mit Ausnahme der Abteilung V (Bau und Technik) und Teilen der Universitätsbibliothek - hat sich der Rechnungshof bemüht, einen Eindruck davon zu gewinnen, ob die Personalverwaltung tarifgemäß verfährt und die von ihr veranlaßten Ausgaben begründet sind. Für die Arbeitsbedingungen der bei der HU beschäftigten Angestellten und Arbeiter sind die Tarifverträge und dazu erlassene Verwaltungsvorschriften maßgebend, die für die in der unmittelbaren Landesverwaltung im Beitrittsgebiet von Berlin tätigen Arbeitnehmer gelten. Dies entspricht sowohl den Vorgaben des Berliner Hochschulrechts (§ 2 Abs. 3 BerlHG), wonach die Hochschulen die gebotene Einheitlichkeit im Finanz-, Haushalts-, Personal- und Gesundheitswesen im Land Berlin zu wahren und diesbezügliche Entscheidungen des Senats von Berlin zu beachten haben, als auch dem Landeshaushaltsrecht (§ 105 Abs. 1 Nr. 2 LHO). Zudem ist die HU seit 1991 Mitglied der Berliner Arbeitgeberverbände Verband von Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes in Berlin sowie von Unternehmen, auf deren Leitung das Land Berlin einen entscheidenden Einfluß hat (VAdöD) und Arbeitsrechtliche Vereinigung öffentlicher Verwaltungen, Betriebe und gemeinwirtschaftlicher Unternehmungen in Berlin (AV Berlin).
- 182 Der Rechnungshof konnte die von der HU durchgeführten Maßnahmen nur unter erheblichen Schwierigkeiten nachvollziehen, weil die zur Prüfung herangezogenen Personalvorgänge im allgemeinen weder neue Arbeitsverträge und Personalfragebogen noch die sonst üblichen Unterlagen enthalten hatten. Unter Hinweis auf die von der Senatsverwaltung für Inneres und zum Teil auch schon von der entsprechenden Magistratsverwaltung herausgegebenen Rundschreiben hat der Rechnungshof die Personalverwaltung aufgefordert, die Personalakten zu vervollständigen, z. B. durch Aufnahme von

Zu T 179:

Der Rechnungshof moniert, daß dieses Instrumentarium nicht den haushaltsrechtlichen Vorschriften entspricht und die Übersichtlichkeit und Handhabung des Stellenplans beeinträchtigt. Gleichwohl wurde es als vorübergehende Maßnahme vom Senat befürwortet, um den Besonderheiten dieser Universität Rechnung zu tragen und ihre Erneuerung sichtbar vom bisherigen Ist abzugrenzen. Der Senat ist jedoch bestrebt, daß der Ist-Stellenplan möglichst bald wieder aufgelöst wird. Für das wissenschaftliche Personal dürfte dies nach den Entscheidungen der Personalkommission aufgrund des Hochschulpersonalübernahmegesetzes erreichbar sein. Um dies auch für das sonstige Personal zu beschleunigen, wurde eine Arbeitsgruppe zwischen HUB und den Senatsverwaltungen für Inneres und Wissenschaft und Forschung eingerichtet.

Zu T 180:

Die HUB ist dabei, einen Geschäftsverteilungsplan zu erstellen und eine Stellenkartei in geeigneter Form aufzubauen.

Urkunden und Zeugnissen in Form beglaubigter Kopien, von Krank- und Gesundheitsmeldungen sowie von Verfügungen in Schriftform über Einstellungen, Eingruppierungen und Änderungen der Arbeitszeit oder anderer Arbeitsbedingungen im Einzelfall, und im Verkehr mit der Gehalts- und Lohnstelle, Berechnungs- und Anweisungsaufträge schriftlich zu verfügen. Die HU hat die Hinweise aufgegriffen und erklärt, daß die Personalaktenführung verbessert worden und der Abschluß neuer Arbeitsverträge mit allen Dienstkräften bis Ende 1992 zu erwarten sei. Hierauf wird der Rechnungshof in diesem Jahr bei der Fortsetzung seiner Prüfung sein Augenmerk richten.

- 183 Im Vordergrund hat für den Rechnungshof die Frage gestanden, wie die HU ihre Angestellten in die am 1. Juli 1991 in Kraft getretene Vergütungsordnung des BAT-O übergeleitet hat. Nach Unterlagen, die dem Rechnungshof mit einer Unregelmäßigkeitsanzeige des Kanzlers der Universität Anfang November 1991 zugegangen sind, hat der damalige Rektor der Hochschule - unter Verzicht auf eine zuvor erörterte unmittelbare Gehaltsgruppenzuordnung im Anschluß an den früheren Rahmenkollektivvertrag - dem Kuratorium Ende Mai 1991 vorgeschlagen, einer vorläufigen Eingruppierung der Mitarbeiter in Vergütungs- und Lohngruppen des neuen Tarifrechts auf der Grundlage individueller Bewertungsvermutungen zuzustimmen. Bei der Einzelbewertung sollte danach auf bereits im April 1991 angeforderte, von den Mitarbeitern selbst ausgefüllte und von den Vorgesetzten abgezeichnete Erhebungsbogen zurückgegriffen werden. Die Vorlage ist vom Kuratorium nicht behandelt worden, vielmehr hat die Personalkommission in ihrer konstituierenden Sitzung am 20. Juni 1991 beschlossen, dem Rektor die Festlegung der Bewertungsvermutungen im Einzelfall für die sonstigen - nichtwissenschaftlichen - Dienstkräfte innerhalb eines von den Senatsverwaltungen für Wissenschaft und Forschung und für Inneres zu erarbeitenden Rahmenkatalogs zu übertragen. Zugleich ist dem Rektor aufgegeben worden, nach Maßgabe eines Vorbehaltskatalogs für bestimmte Funktionen und Aufgabengebiete die Zustimmung des Vorsitzenden der Personalkommission einzuholen.
- 184 Vor Eingang der angekündigten Kataloge hat die Personalabteilung der Universität im Juli 1991 unter Beteiligung von Vertretern der Fachbereiche, der Zentraleinrichtungen und der Verwaltungsabteilungen etwa 2 800 Bewertungsvermutungen und vorläufige Eingruppierungsfeststellungen an Hand der vorliegenden Erhebungsbogen erarbeitet und entsprechende Gehaltszahlungen im Monat August vorbereitet. Die Rahmen- und Vorbehaltskataloge sind der HU am 6. August 1991 zugegangen. Die Hochschule hat jedoch - nach eigenen Angaben bedingt durch Kommunikationsmängel, Arbeitsüberlastung, Erkrankung des früheren und Berufung des neuen Kanzlers - versäumt, den Beschluß der Personalkommission und die nachträglich eingegangenen Kataloge der Personalabteilung unverzüglich bekanntzugeben. Der zuständigen Mitarbeiterin seien diese Vorgaben erst am 10. September 1991 bekanntgeworden. Infolgedessen und mit Rücksicht auf das Bestreben, die Vergütungen und Löhne nach neuem Tarifrecht wegen bevorstehender Teuerung der Lebenshaltungskosten im Beitrittsgebiet alsbald zu gewähren, seien im September 1991 sowohl die Bezüge für den laufenden Monat als auch die Nachzahlungen für die Zeit vom 1. Juli 1991 an auf der Grundlage der von der Universität erarbeiteten Unterlagen an die Dienstkräfte überwiesen worden. Dies geschah ohne Einhaltung des von der Personalkommission beschlossenen Verfahrens und entgegen einer Aufforderung der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung vom 6. September 1991, die Zahlung vor dem Fälligkeitstag anzuhalten.
- 185 Die Senatsverwaltung für Inneres hat nach Prüfung des von der HU vorgelegten Stellenplanentwurfs für 1992 und nochmals nach Bekanntwerden der von der HU im September 1991 veranlaßten Zahlungen die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung gedrängt (Schreiben vom 9. und vom 16. September 1991), die zu großzügigen Bewertungsvermutungen und die darauf beruhenden fehlerhaften Eingrup-

pierungen zu prüfen und Zahlungen auf dieser Grundlage zu unterbinden. Dabei hat die Innenverwaltung bereits im ersten Schreiben angeregt, die Überweisung der Bezüge zum nächsten Fälligkeitstag zu sperren und nur Abschlagzahlungen in Höhe der zuvor gewährten Vergütungen und Löhne zu leisten. Die angeregte Umstellung war nach Auskunft der Hochschule vor dem Fälligkeitstag im September technisch nicht mehr durchführbar. Daraufhin hat die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung die HU am 20. September 1991 im Wege der Fachaufsicht angewiesen, zur Vermeidung weiteren Schadens für das Land Berlin die Bezüge im Oktober 1991 nur noch in der tariflich zulässigen Höhe, in der Regel auf der Basis einer niedrigeren Vergütungs- oder Lohngruppe, zu zahlen, und zwar bis zum Vorliegen des Ergebnisses von Überprüfungen der Bewertungsvermutungen. Im übrigen war bestimmt, daß bei zweifelhaften Bewertungsvermutungen ein individueller Rückforderungsvorbehalt zu machen sei. Hiergegen hat die Senatsverwaltung für Inneres mit der Begründung Stellung genommen, daß Vorbehalte solcher Art während der Geltungsdauer der Übergangsvorschriften zu den neuen Tarifwerken (für Angestellte zu § 22 BAT-O) nicht wirksam seien. Nach diesen Vorschriften begründeten bis zum 31. Dezember 1992 fehlerhafte Eingruppierungen keinen arbeitsrechtlichen Anspruch und waren zuviel gezahlte Bezüge nicht zurückzufordern. Aufgrund der erteilten Weisung hat die HU nach eigenen Angaben u. a. folgende Änderungen zum Oktober 1991 veranlaßt:

- Rückgruppierung der Mitarbeiter im Angestellten- und im Arbeiterverhältnis um eine Stufe mit Ausnahme der Angestellten in VGr. VIII bis X sowie der Arbeiter in LGr. 1 bis 4,
- Korrektur von Bewertungsvermutungen, die mit dem Bewährungsaufstieg in Zusammenhang stehen, in 228 Fällen um eine Stufe und in 46 Fällen um zwei Stufen nach unten,
- Rückgruppierung von Mitarbeitern der Zentralen Universitätsverwaltung aufgrund nach und nach eingegangener Hinweise der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung, in 42 Fällen um mehr als zwei Stufen.

186 Mangels hinreichender Beschreibungen der Aufgabenkreise und wegen Fehlens von Geschäftsverteilungsplänen hat der Rechnungshof bei seiner Prüfung nur begrenzt auf die Bewertung der Tätigkeiten in der Zentralen Universitätsverwaltung eingehen können. Die vorliegenden Erhebungsbögen waren keine sichere Grundlage für Bewertungs- und Eingruppierungsentscheidungen, weil sie regelmäßig keine Darstellung von Arbeitsvorgängen und keine zeitlichen Angaben für deren Erledigung enthalten haben und mitunter zum Zeitpunkt der Prüfung überholt waren. Soweit dennoch Aussagen aufgrund vorhandener Prüfungserfahrungen und der Betrachtung vergleichbarer Aufgabengebiete in der Freien und der Technischen Universität Berlin möglich und erforderlich waren, sind sie der HU mitgeteilt worden. Im übrigen hat sich der Rechnungshof auf Feststellungen beschränken müssen, ob die HU den Weisungen der Aufsichtsbehörde nachgekommen ist und die Bewertungsvermutungen vollständig und rechtzeitig umgesetzt hat, die ihr im Rahmen des von der Personalkommission beschlossenen Verfahrens (T 183) übermittelt worden sind. Wären die Angestellten der Zentralen Universitätsverwaltung bereits bei Überleitung in das neue Tarifrecht den Vergütungsgruppen zugeordnet worden, die für sie nach den Bewertungsvermutungen der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung zutreffen, wären die Personalausgaben im Haushaltsjahr 1991 bis einschließlich November nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs um mehr als 350 000 DM geringer gewesen.

187 In den Monaten Oktober und November 1991 hat die HU verschiedentlich Vergütungen noch nach Vergütungsgruppen bemessen, die aufgrund vorliegender Bewertungsvermutungen der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung vom 30. September, 4. Oktober und 1. November 1991 zu ändern waren. Wäre den betreffenden Angestellten – insgesamt 66 Dienstkräften – vor den jeweiligen Fälligkeitstagen durch eine kurze Mitteilung – ggf. unter Verwendung selbst

Zu T 186:

Die Erstellung sachgerechter Beschreibungen der Aufgabenkreise (BAK) und die Feststellung zutreffender Bewertungen und Eingruppierungen sind in Arbeit.

Der Personalrat der HUB wird an diesem Verfahren beteiligt, so daß der unter T 187 erwähnte Rechtsstreit nach Aussage der Universität erledigt ist.

hergestellter Vordrucke – die für sie zutreffende Vergütungsgruppe bekanntgegeben worden, hätten die aus technischen Gründen zuviel gezahlten Beträge – insgesamt 51 000 DM – unbeschadet der Übergangsvorschrift zu § 22 BAT-O (T 185) auch nachträglich verrechnet werden können. Einem Beschluß des Verwaltungsgerichts Berlin – Fachkammer für Personalvertretungssachen – vom 20. November 1992 zufolge ist allerdings davon auszugehen, daß auch während der Geltungsdauer der Übergangsvorschrift zu § 22 BAT-O der Personalrat nach § 87 Nr. 5 Personalvertretungsgesetz bei der Änderung vorläufiger Eingruppierungen zu beteiligen war. Hierauf beruft sich offenbar auch die Personalvertretung der Universität, denn sie beabsichtigt nach einer Pressenotiz ebenfalls, die Verletzung ihres Mitbestimmungsrechts vor dem Verwaltungsgericht geltend zu machen. Angesichts dieser Gegebenheiten ist auf die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zur korrigierenden Rückgruppierung hinzuweisen, wonach sich der Vergütungsanspruch eines Arbeitnehmers nach den vertraglichen oder tariflichen Bestimmungen einer zutreffenden Eingruppierung richtet. Aus einer Verletzung des Mitbestimmungsrechts (Mitbeurteilungsrechts) des Personalrats folgt danach nicht, daß der Arbeitgeber die vor der Korrektur gewährte Vergütung weiterzuzahlen hat (Urteil des BAG vom 30. Mai 1990 – 4 AZR 74/90). Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres gebeten, die bestehende Rechtslage allen Personalverwaltungen des Landes Berlin durch ein Rundschreiben darzulegen.

- 188 Vielfach hat die HU bei Durchführung der von der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung verlangten Minderung der Vergütung von Oktober 1991 an Angestellte entsprechend der Vorarbeit durch das Landesamt für Informationstechnik in die VGr. II b eingereiht. Aufgabengebiete, die dieser Vergütungsgruppe zuzuordnen wären, gibt es bei der Universität überhaupt nicht. Auch aus der Vorbemerkung Nr. 1 Unterabs. 3 zu allen Vergütungsgruppen der Anlage I a zum BAT-O folgt, daß die nächstniedrigere Vergütungsgruppe gegenüber der VGr. II a die VGr. III ist. Die in Betracht kommenden Angestellten hätten daher in diese Vergütungsgruppe eingereiht werden müssen. Ferner hat die HU nicht berücksichtigt, daß es in Fällen, in denen Dienstkräfte einer niedrigeren Vergütungsgruppe zuzuordnen waren, zu Auswirkungen auf die Gewährung der allgemeinen Zulage nach dem Tarifvertrag über Zahlung von Zulagen an Angestellte vom 8. Mai 1991 kommen kann. Wegen der tariflichen Abstufung der Zulagenhöhe nach Vergütungsgruppen hätten die betreffenden Angestellten unter bestimmten Voraussetzungen eine verminderte Zulage erhalten müssen. Der Rechnungshof hat die HU unter Angabe von Beispielen gebeten, auch vergleichbare Fälle zu überprüfen und sie ggf. richtigzustellen. Dies ist zugesagt worden.
- 189 In einer erheblichen Zahl von Fällen hat der Rechnungshof Bedenken gegen die Bewertungs- und Eingruppierungsmaßnahmen der HU erhoben und in einem Fall den Wegfall des Aufgabengebiets angeregt. Wiederholt hat sich gezeigt, daß die HU bei vorübergehender Wahrnehmung eines höherwertigen Aufgabengebiets statt der Zahlung persönlicher Zulagen nach § 24 BAT-O eine Höhergruppierung der Angestellten vorgenommen hatte. Verschiedentlich war es zur Klärung von Bewertungszweifeln nötig, zunächst eine Beschreibung des Aufgabenkreises nach vorgeschriebenem Muster anzufordern. Unabhängig davon hält es der Rechnungshof für geboten, daß die HU entsprechend den Vorgaben für die unmittelbare Landesverwaltung nach und nach für alle Aufgabengebiete, deren Wertigkeit von der Erfüllung von Heraushebungsmerkmalen abhängt, aussagefähige Aufgabenkreisbeschreibungen anfertigt. Auf solche Beschreibungen sollte insbesondere vor der Neu- oder Wiederbesetzung entsprechender Aufgabengebiete nicht verzichtet werden.
- 190 Die HU hat den Bedenken des Rechnungshofs überwiegend abgeholfen, so daß insoweit jährlich um mehr als 200 000 DM niedrigere Personalausgaben zu erwarten sind. In einigen Fällen ist der Schriftwechsel noch nicht abgeschlossen.

- 191 Die Bearbeitung von Kindergeldanträgen durch die HU wies in fast allen Fällen Mängel auf, so daß sich der Rechnungshof veranlaßt sah, ausführliche grundsätzliche Bemerkungen zum Verfahren zu machen. Insbesondere war zu beanstanden, daß die Anspruchsvoraussetzungen nicht sorgfältig geprüft worden waren, Urkunden und Ausbildungsnachweise nicht vorlagen und erforderliche Vergleichsmittelungen mit anderen möglichen Zahlstellen nicht ausgetauscht worden waren. Die HU hatte es unterlassen, den Angestellten Bescheide über die Gewährung oder Versagung von Kindergeld zu erteilen, obwohl dies nicht nur aus Gründen der Rechtssicherheit geboten, sondern auch im Falle der Versagung von Kindergeld gesetzlich vorgeschrieben ist. Durch dieses Versäumnis waren die Zahlungsempfänger z. B. auch nicht davon unterrichtet worden, daß Kindergeldzahlungen über die Sockelbeträge hinaus bis zur Einkommensüberprüfung unter dem Vorbehalt der Rückforderung geleistet wurden. Die erforderliche jährliche Überprüfung war noch nicht eingeleitet worden.
- 192 Auch bei der Zahlung von kindergeldabhängigen tariflichen Leistungen wie Ortszuschlägen wurden gravierende Mängel festgestellt. Besonders zu beanstanden war, daß, sofern der Ehegatte des Beschäftigten ebenfalls im öffentlichen Dienst stand, ohne Austausch von Vergleichsmittelungen familiensstandsbezogene Anteile des Ortszuschlages gezahlt wurden. In welcher Höhe Überzahlungen entstanden sind, kann erst beurteilt werden, wenn alle Anspruchsvoraussetzungen überprüft worden sind. Die Verwaltung ist einsichtig und hat zugesagt, die betreffenden Mitarbeiter zu schulen.

**h) Überhöhte Personalausgaben für Angestellte im Bereich des Universitätsklinikums Charité der Humboldt-Universität zu Berlin**

*Aufgrund fehlerhafter Eingruppierungen bei der Überleitung in die Vergütungsordnung des BAT-O haben zahlreiche zum nicht-wissenschaftlichen Personal gehörende Angestellte des Universitätsklinikums Charité zu hohe Vergütungen erhalten. Die Personalverwaltung des Klinikums hat die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zumeist aufgegriffen und Abweichungen von den tariflichen Bestimmungen für die Zukunft bereinigt. Erhebliche Aufwendungen entstehen durch Zahlung außertariflicher Zulagen im Pflegedienst. Verbesserungen bei der Personal- und Stellenwirtschaft sind dringend erforderlich.*

- 193 Für das Universitätsklinikum Charité der HU gelten nach Maßgabe des § 77 BerlHG Vorschriften des Hochschulrechts und des Landeskrankenhausrechts. Aus dem Landeskrankenhausgesetz, das auf das Eigenbetriebsrecht verweist, ergibt sich die Pflicht für das Klinikum, alljährlich einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Der Wirtschaftsplan für das Geschäftsjahr 1992 weist im Erfolgsplan Aufwendungen von insgesamt 452 018 250 DM aus, wovon 226 839 000 DM auf den Personalaufwand entfallen. Im Haushaltsplan von Berlin - Kapitel 08 90 Titel 688 25 - waren 1992 für die Charité zur Deckung der Aufwendungen für Lehre und Forschung und der durch Eigenerträge nicht auszugleichenden Kosten Zuschüsse von 165 053 000 DM veranschlagt.
- 194 Die Ansätze im Erfolgsplan für den Personalaufwand der Charité werden 1992 nur durch Teilübersichten erläutert, die sich auf Professoren und Personal im Zuständigkeitsbereich des Verwaltungsdirektors beziehen. Diese Übersichten lassen Zahl sowie Besoldungs- und Vergütungsgruppen ab BesGr. A 11/VGr. IV a erkennen. Nach den gesetzlichen Vorschriften sind Ansätze für den Personalaufwand indes durch einen Stellennachweis zu erläutern, durch den festgelegt wird, welche Zahl von planmäßigen Dienstkräften in den einzelnen Gehaltsgruppen höchstens beschäftigt werden darf. Mangels eines solchen Stellennachweises sowie einer brauchbaren, danach eingerichteten Stellenkartei war dem Rechnungshof eine Prüfung stellenwirtschaftlicher Maßnahmen nicht möglich. Inzwischen ist nach Mitteilung des Klinikumsvorstandes ein „Soll-Stellenplan“ anhand der von den einzel-

Zu T 191 und 192:

Die HUB hat mitgeteilt, daß die Bearbeitung der Kindergeldangelegenheiten wesentlich verbessert worden ist. Die hiermit betrauten Mitarbeiter haben an einem Fortbildungskurs teilgenommen und verfügen nunmehr über die notwendigen Kenntnisse.

So werden jetzt regelmäßig Vergleichsmittelungen mit anderen Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes ausgetauscht. Die Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen ist noch in Arbeit. Die Höhe der entstandenen Überzahlungen konnte noch nicht ermittelt werden, da der Personalabteilung noch nicht alle hierfür erforderlichen Unterlagen vorliegen.

Der Senat wird die weitere Entwicklung verfolgen.

Zu T 193 und 194:

Ein Soll-Stellenplan für die Charité wurde erst am 2. April 1993 durch die Finanz- und Wirtschaftskommission des Klinikums beschlossen. Damit beinhaltet der Wirtschaftsplan für das Geschäftsjahr 1993 erstmalig einen den Vorschriften entsprechenden vollständigen Stellennachweis.

Bis dahin mußte aufgrund fehlender verbindlicher Ansätze der Personalaufwand im wesentlichen anhand der vorhandenen Ist-Zahlen bzw. Zielvorstellungen berechnet werden.

nen Organisationseinheiten angeforderten Strukturpläne aufgestellt worden. Der Stellenplan müsse aber in Teilbereichen noch von einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung geprüft und der Finanz- und Wirtschaftskommissin zur Bestätigung vorgelegt werden. Danach sei beabsichtigt, Geschäftsverteilungspläne zu erarbeiten. Der Rechnungshof wird die Bemühungen des Klinikums zur Schaffung der erforderlichen Organisationsmittel für eine wirksame Personal- und Stellenwirtschaft weiterhin beobachten und ggf. über nicht behobene Mängel berichten.

- 195 Im Anschluß an die Prüfung der Personalausgaben bei der Zentralen Universitätsverwaltung war der Rechnungshof vor allem darauf bedacht, auf der Grundlage der am 1. Juli 1991 in Kraft getretenen Vergütungsordnung des BAT-O Feststellungen zur Bewertung der Aufgabengebiete und zur Eingruppierung der im Angestelltenverhältnis beschäftigten Dienstkräfte des Klinikums zu treffen. Er hat seine Tätigkeit im Rahmen der verfügbaren Prüfungszeit auf den Pflegedienst, den medizinisch-technischen Dienst sowie auf den Verwaltungsdienst beschränken müssen.
- 196 Zur Überleitung der Angestellten des Klinikums in das neue Tarifrecht hat die Personalkommission der HU in ihrer konstituierenden Sitzung am 20. Juni 1991 beschlossen, dem Klinikumsvorstand die eigenverantwortliche Festlegung der Bewertungsvermutungen für das nichtwissenschaftliche Personal zu übertragen. Dabei ist bestimmt worden, daß der Vorstand
- bei seinen Entscheidungen die Bewertungen vergleichbarer Arbeitsgebiete der Universitätsklinik Rudolf Virchow und Steglitz bindend zugrunde legt,
  - alle Bewertungen nach VGr. III und höher dem Vorsitzenden der Personalkommission zur Bestätigung vorlegt,
  - über Einzelentscheidungen, um Plausibilitätsprüfungen zu ermöglichen, den Vorsitzenden der Personalkommission unterrichtet,
  - bei Abweichungen und Bewertungsvermutungen für nicht vergleichbare Aufgabengebiete die Zustimmung des Vorsitzenden der Personalkommission einzuholen habe.

Diese Vorgaben, insbesondere soweit sie bestimmen, daß die Zustimmung des Vorsitzenden der Personalkommission einzuholen ist, hat die Charité zum Teil nicht beachtet. Infolgedessen hat die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung Bedenken gegen Bewertungs- und Eingruppierungsentscheidungen erhoben und in insgesamt 116 Fällen eine Zuordnung zur jeweils nächstniedrigeren Vergütungsgruppe von November 1991 an gefordert. Dem ist die Charité nachgekommen. Wären die betreffenden Angestellten des Klinikums bereits bei Überleitung in das neue Tarifrecht den niedrigeren Vergütungsgruppen zugeordnet worden, hätten sich die Personalausgaben im Haushaltsjahr 1991 nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs um 134 000 DM verringert.

- 197 Außerordentlich zahlreiche Fehler sind bei Bewertungs- und Eingruppierungsentscheidungen des Klinikums im Bereich des Pflegedienstes aufgetreten. Sie erklären sich nach Auffassung des Rechnungshofs nicht allein aus dem Fehlen von Aufgabenkreisbeschreibungen und erforderlicher Organisationsmittel, wie Stellennachweis, Stellenkartei und Geschäftsverteilungsplänen, sondern auch aus einem bemerkenswert ungenauen und großzügigen Umgang mit den tariflichen Bestimmungen. Dies gilt insbesondere für die von der Charité vorgenommene Anrechnung der vor dem 1. Juli 1991 im öffentlichen Dienst zurückgelegten Beschäftigungszeiten als Bewährungszeit für den Aufstieg in höhere Vergütungsgruppen. Solche Beschäftigungszeiten waren erst aufgrund des Änderungstarifvertrags Nr. 2 vom 12. November 1991 zum BAT-O anrechnungsfähig; sie hätten daher erst mit Wirkung vom 1. Dezember 1991 zu Höhergruppierungen beim Pflegepersonal führen dürfen. Mitursächlich für die ausgabewirksame Abweichung vom Tarifrecht waren offenbar Befürch-

Zu T 195 bis 202:

Die Umstellung auf ein neues Tarifsysteem im Jahre 1991 war ein Prozeß, der aufgrund der Komplexität und der Vielzahl der Entscheidungen – verbunden mit einem erheblichen Termin- und Erwartungsdruck aller Beteiligten – zu Irrtümern führte, die vorwiegend auf die objektiv fehlende Erfahrung derjenigen, die die Bewertungsvermutungen vorzunehmen hatten, zurückzuführen sind.

Die Eingruppierungsvermutungen entstanden zu einer Zeit, als aufgrund des erheblichen Tarifgefälles zwischen Ost und West, einschließlich der nicht erfolgten Anerkennung der Dienstzeiten und damit der Bewährungsaufstiege, ein massenhaftes Abwandern von hochqualifiziertem Fachpersonal drohte. Es war durchaus im Bereich des Möglichen, daß Teile der Charité bei zögerlicher Bearbeitung ihre Arbeitsfähigkeit verloren hätten, was nicht nur zu zusätzlichen politischen und hochschulpolitischen Konflikten, sondern auch zu erheblichen Ertragsausfällen geführt hätte.

Daneben erwies sich die teilweise Inkompatibilität der in der ehemaligen DDR erworbenen Qualifizierungsabschlüsse mit dem nunmehr geltenden Tarifsysteem als sehr problematisch. Auch dadurch entstanden fehlerhafte Eingruppierungen.

tungen, daß es bei zutreffender Anwendung der tariflichen Bestimmungen in größerem Ausmaß zu Abwanderungen des qualifizierten Personals zu öffentlichen oder privaten Krankenanstalten im Tarifbereich West kommt. Befürchtungen dieser Art mögen Anlaß sein, die Gewährung übertariflicher Leistungen in einem geordneten Verfahren beraten und beschließen zu lassen; sie rechtfertigen aber nicht eigenmächtige Maßnahmen des Klinikums. Nach vorsichtigen Schätzungen des Rechnungshofs hätten bei tarifgemäßem Verhalten Ausgaben von 450 000 DM vermieden werden können.

- 198 Bei den leitenden Pflegekräften waren außerdem Bewertungs- und Eingruppierungsentscheidungen häufig deshalb zu beanstanden, weil die Charité entgegen den tariflichen Bestimmungen bei Feststellung der Unterstellungsverhältnisse auch Stationshilfen sowie Mitarbeiter in der Patientenaufnahme und Dokumentation berücksichtigt und Teilzeitbeschäftigte wie Vollbeschäftigte gezählt hat. Auf die Hinweise des Rechnungshofs hat das Klinikum die fehlerhaften Eingruppierungen für die Zukunft berichtigt.
- 199 Auch bei Pflegekräften im Dialysebereich der Kinderklinik hat die Charité Bewertungs- und Eingruppierungsentscheidungen getroffen, die zu einer vom Tarifrecht abweichenden Bezahlung geführt haben. Die Personalverwaltung begründet ihre Maßnahmen damit, daß die genannten Dienstkräfte eine Zusatzausbildung als Fachkrankenschwestern in der Dialyse nach dem Recht der ehemaligen DDR abgeschlossen haben. Eine entsprechende Ausbildung gibt es in den alten Bundesländern nicht. Nach Auffassung des Rechnungshofs sind die Pflegepersonen im Dialysebereich nicht den Krankenschwestern mit erfolgreich abgeschlossener Weiterbildung in der Intensivpflege/-medizin in Einheiten für Intensivmedizin gleichzustellen. Der Rechnungshof hat das Klinikum um Berichtigung gebeten; der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.
- 200 Zudem hat der Rechnungshof vielfach tarifwidrige Bewertungen und Eingruppierungen bei den medizinisch-technischen Assistenten (MTA), Präparatoren und technischen Assistenten vorgefunden. Diese Angestellten haben eine Ausbildung als MTA, Präparatoren oder Techniker abgeschlossen. Die Personalverwaltung der Charité hat sich bei der Eingruppierung der Dienstkräfte offensichtlich darauf gestützt, daß diese Mitarbeiter in der ehemaligen DDR eine Aus- bzw. Weiterbildung zum Ingenieur abgeschlossen haben. Dabei ist übersehen worden, daß für die Bewertung der Aufgabengebiete und die Eingruppierung der Angestellten nicht die ingenieurmäßige Ausbildung, sondern die auszuübende Tätigkeit maßgebend ist. Auf diese Weise ist die Charité zu Eingruppierungen gekommen, die teilweise um mehrere Vergütungsgruppen zu hoch sind. Der Prüfungsschriftwechsel dauert noch an.
- 201 Ferner hat das Klinikum Aufgabengebiete in der Personalverwaltung und in verschiedenen anderen Bereichen der Verwaltung einschließlich des Vorzimmerdienstes zu hoch bewertet und die Angestellten fehlerhaft eingruppiert. Der Rechnungshof hat diese Maßnahmen im einzelnen beanstandet. Abgesehen von einigen bisher strittig gebliebenen Fällen, in denen weiterhin Schriftwechsel zu führen ist, hat das Klinikum die Mängel beseitigt.
- 202 Insgesamt sind durch die Berichtigung unzutreffender Eingruppierungen aufgrund von Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs sowie durch die von diesem geforderte Einstellung der in der Vergütungsordnung zum BAT-O nicht vorgesehenen Schreibdienstzulagen Einsparungen bei den Personalausgaben von mehr als 1,35 Mio. DM jährlich zu erwarten. Der Rechnungshof erkennt an, daß es der Charité gelungen ist, die vorgenannten Berichtigungen noch rechtzeitig vor Ablauf der Übergangsvorschrift zu § 22 BAT-O vorzunehmen. Danach begründeten bis zum 31. Dezember 1992 fehlerhafte Eingruppierungen keinen arbeitsvertraglichen Anspruch.

- 203 Die Abwanderung qualifizierter Pflegekräfte in das Tarifgebiet West nahm die Charité zum Anlaß, vom 1. Januar 1992 an etwa 300 Pflegekräften – insbesondere in den Bereichen Intensivpflege, Anästhesiologie, Operationsdienst und Dialyse – eine monatliche außertarifliche Zulage zu zahlen, und zwar je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit zwischen 100 DM und 300 DM gestaffelt. Die Zahlung ist an eine Tätigkeit in der Charité bis mindestens September 1993 gebunden und endet mit dem Zeitpunkt der Angleichung der Gehälter zwischen Ost und West. Grundlage bildet eine Tischvorlage der Direktion Pflegedienst (Oberin) vom 29. Mai 1992 für die Beratung des Klinikumsvorstandes. Abgesehen von der Frage, ob der Klinikumsvorstand die Vorlage beraten oder darüber befunden hat – trotz intensiver Bemühungen war dies nicht nachzuvollziehen –, werden die Zulagen mit einem jährlichen Gesamtvolumen von mindestens 750 000 DM bisher ohne rechtliche Grundlage gezahlt, da der Klinikumsvorstand für diese Entscheidung nicht zuständig gewesen wäre. Nach der Anordnung zur Übertragung von Befugnissen des Kuratoriums der Humboldt-Universität zu Berlin (Übertragungsanordnung) vom 3. Juli 1991 entscheidet die Personalkommission über außer- und übertarifliche Regelungen für Arbeitnehmer, soweit sie nicht mit denen des Landes Berlin übereinstimmen, nicht aber der Klinikumsvorstand. Der Rechnungshof hat seine Bedenken der Charité mitgeteilt und sie aufgefordert, die Angelegenheit unverzüglich zu bereinigen.

Zu T 203:

Angesichts des Ausmaßes der Abwanderung qualifizierter Pflegekräfte und des drohenden Funktionsverlustes in einigen Bereichen des Klinikums war die Stabilisierung des Krankenpflegebereiches und eine Reduktion der laufenden Fluktuation ein vorrangiges Ziel der Wirtschaftsführung im Jahre 1992.

Die Zahlung der außertariflichen Zulage ist sicher aus tarifrechtlicher Sicht problematisch, hat jedoch bewirkt, daß Ertragsausfälle, die auch vom Land Berlin hätten getragen werden müssen, in großem Umfang vermieden werden konnten.

Dem Land Berlin ist zudem kein finanzieller Schaden entstanden, da die Finanzierung der Zulagen über die Sozialleistungsträger als notwendige Strukturmaßnahme im Rahmen des mit der Charité ausgehandelten Budgets erfolgte.

Insofern war die Entscheidungszuständigkeit der Personalkommission nicht zwingend gegeben, zumal das für Finanz- und Wirtschaftspragen zuständige Gremium, die Finanz- und Wirtschaftskommission, am 30. Juni 1992 die Zahlung der Ausgleichszulage im Rahmen der Erörterung der vorläufigen Pflegesatzvereinbarung zwischen der Charité und den Sozialleistungsträgern unter Beteiligung der Senatsverwaltungen für Inneres und für Finanzen zur Kenntnis genommen hatte.

### 3. Inneres

#### **Unwirtschaftliche Weiterführung der Polizeiküche Ruhleben**

*Die Beamten des mittleren Dienstes der Schutzpolizei waren verpflichtet, in der Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen und an der Gemeinschaftsverpflegung teilzunehmen. Mit dem Wegfall dieser Verpflichtung ist die wesentliche Zweckbestimmung der Polizeiküche Ruhleben entfallen. Dennoch ist die mit mindestens 400 000 DM jährlich subventionierte Abgabe der Mittagkost nicht eingestellt worden. Auf diese Verpflegungsleistung sollte alsbald verzichtet und die noch verbleibenden sonstigen Versorgungsaufgaben des Küchenbetriebes an wirtschaftlichen Maßstäben ausgerichtet werden.*

- 204 Mit dem 21. Landesbeamtenrechtsänderungsgesetz vom 8. November 1990 ist die Verpflichtung der Beamten des mittleren Dienstes der Schutzpolizei, im ersten Ausbildungsjahr in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen und an der Gemeinschaftsverpflegung teilzunehmen, entfallen (§ 104 Landesbeamtengesetz). Gestützt auf eine Entscheidung der Senatsverwaltung für Inneres wurde im Vorgriff hierauf bereits seit dem 1. September 1989 so verfahren.
- 205 Aus der Gesetzesänderung hat die Polizeibehörde noch nicht ausreichende Folgerungen gezogen. Vielmehr entschied sie, von 1991 an lediglich die Morgen- und Abendbeköstigung für die ehemals zur Gemeinschaftsverpflegung Verpflichteten einzustellen, zehn der 26 Stellen für Küchenarbeiterinnen einzusparen und im übrigen den Küchenbetrieb in Ruhleben fortzuführen. Damit wollte sie dem Teilnehmerkreis weiterhin – nunmehr allerdings auf freiwilliger Basis – eine warme Mittagkost anbieten und die sonstigen Versorgungsmaßnahmen (Polizeigewahrsam, Freiwillige Polizeireserve, Großeinsätze, Sonderveranstaltungen, Gästehaus) weiterhin selbst durchführen.
- 206 Auch nach der Stellenreduzierung ist die Polizeiküche eine kostenaufwendige Einrichtung. Allein die Personalausgaben lagen 1991 nach Übernahme von vier zusätzlichen Küchenarbeiterinnen (Stellenplan A) bei 1,15 Mio. DM. Der Küchenbetrieb hat im selben Jahr unter Einbeziehung von Kaltverpflegung und Suppengerichten bei Großeinsätzen und Sonderveranstaltungen 227 600 Verpflegungsportionen hergestellt. Daraus ergeben sich je Verpflegungsportion Personalkosten von durchschnittlich mehr als 5 DM.

Zu T 204 bis 211:

Der Senat teilt im wesentlichen die Auffassung des Rechnungshofs; es wurden folgende Maßnahmen getroffen bzw. eingeleitet:

1. Die Einsparung von 4 Stellen für Küchenarbeiterinnen aus dem Stellenplan A wurde als Sofortmaßnahme bereits umgesetzt; damit verringerten sich die Personalkosten (nach dem seinerzeitigen Stand – 1991) um 103 176 DM.
2. Die besonderen baulichen Gegebenheiten am Standort Ruhleben (neben der behördeneigenen großen Polizeiküche mit entsprechendem multifunktional zu nutzenden EBsaal gibt es eine kleine Kantine in einem anderen Geschöß des Gebäudes) erfordern zwingend eine „Gesamtlösung“ für die Polizeiküche, da eine Abgabe von Teilflächen an einen privaten Pächter nicht sinnvoll ist. Der derzeitige Pächter hat seine Bereitschaft zur kompletten Versorgung der Polizeischüler und Auszubildenden am Standort Ruhleben und zur Übernahme der Polizeiküche erklärt; die Privatisierung dieser Aufgabe kann jedoch erst umgesetzt werden, wenn auch für die Erfüllung der übrigen Aufgaben (insbesondere Gewahrsamsversorgung und Alarmverpflegung) eine Lösung gefunden ist.
3. Die Polizeibehörde hat Verhandlungen mit der Justizverwaltung aufgenommen, um den Vorschlag des Rechnungshofs umzusetzen, die Versorgung der Insassen der Polizeigewahrsame und des Abschiebegewahrsams über die Großküchen des Justizvollzugsdienstes zu erreichen. Auch wenn eine erste Stellungnahme Umsetzungsschwierigkeiten aufzeigte, wird der Vorgang (einschließlich der Alternative „Privatisierung“) weiter verfolgt.

- 207 Die Herstellung von Mittagkost für Polizeischüler und Ausbilder verursacht eine Kostenunterdeckung je nach Zahl der ausgegebenen Essen von mehr als 7 DM pro Portion, was einer jährlichen Subventionierung von 400 000 DM entspricht. Im Durchschnitt nahm nicht einmal jeder zweite Berechtigte die für 4,00 DM (Naturalienwert 2,80 DM, Verwaltungskostenzuschlag 1,20 DM) angebotene Mahlzeit ein.
- 208 Mit der Aufgabe der gesetzlichen Verpflichtung der Polizeischüler zur Teilnahme an der Gemeinschaftsverpflegung ist die ursprünglich hauptsächliche Zweckbestimmung des Küchenbetriebes entfallen. Die Fortführung dieser Verpflegungsmaßnahme auf freiwilliger Grundlage ist mit dem Haushaltsgrundsatz einer sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln unvereinbar. Die subventionierte Abgabe der Mittagkost an Polizeischüler und deren Ausbilder sollte deshalb alsbald eingestellt und dafür eine Erweiterung des auf demselben Unterkunftsgelände vorhandenen Kantinenbetriebes angestrebt werden. Darüber hinaus sollten die hohen Personalkosten der Polizeiküche zum Anlaß genommen werden, weitere Verpflegungsleistungen einzuschränken und die verbleibenden Pflichtaufgaben an wirtschaftlichen Maßstäben auszurichten.
- 209 Die Versorgung der Insassen der Polizeigewahrsame und des Abschiebegewahrsams bindet z. B. etwa 20 v. H. des Leistungsvermögens des Küchenbetriebes. Zudem erfordert diese Aufgabe einen, wenn auch verminderten, Dienstbetrieb an Wochenenden. Der Rechnungshof hat der Polizeibehörde vorgeschlagen, die Senatsverwaltung für Justiz für die Übernahme der Verpflegung von durchschnittlich 150 Gewahrsamsinsassen zu gewinnen. Die Justizvollzugsanstalten Tegel, Moabit und Plötzensee verfügen über leistungsfähige Großküchen, die täglich etwa 3 000 Verpflegungsteilnehmer - auch in einer Vielzahl von Nebenstellen - versorgen.
- 210 Die Angehörigen der Freiwilligen Polizeireserve erhalten seit kurzem für die in ihrer Freizeit erbrachten freiwilligen Dienstleistungen eine Entschädigung für Zeitaufwand und den Ersatz ihrer Auslagen (Fahrtgeld, Verpflegung und Erfrischung) von 8,00 DM pro Stunde. Während der Heranziehung zu Dienstleistungen, die ihnen nach dem Gesetz obliegen, werden sie dagegen unentgeltlich verpflegt. Die Neufassung des Gesetzes über die Freiwillige Polizeireserve vom 23. Juni 1992 läßt nunmehr in § 6 Abs. 1 Satz 2 auch zu, anstelle der Verpflegung einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Bei Verwirklichung dieser Möglichkeit würden weitere 5 v. H. der Aufgaben der Polizeiküche entfallen.
- 211 Die Realisierung der Empfehlungen des Rechnungshofs würde insgesamt die Aufgaben des Küchenbetriebes in Ruheleben um mindestens 65 v. H. reduzieren. Bei kritischer Prüfung der Notwendigkeit der sonstigen Versorgungsmaßnahmen, z. B. anläßlich von Sonderveranstaltungen, ließen sich weitere Dienstleistungen, insbesondere solche mit privatem Bezug, einschränken. Mittelfristig wäre schließlich zu prüfen, ob die danach unverzichtbar verbleibenden Verpflegungsaufgaben wirtschaftlicher durch Fremdvergabe erfüllt werden könnten. Die Senatsverwaltung für Inneres hält die Vorschläge des Rechnungshofs für realisierbar, wenn die Justizverwaltung die Aufgabe übernimmt, die Insassen der Polizeigewahrsame und des Abschiebegewahrsams zu verpflegen. Der Schriftwechsel zwischen den Verwaltungen ist hierzu noch nicht abgeschlossen.
4. Die Polizei wird in Kürze Maßnahmen einleiten, um § 6 Abs. 1 Satz 2 FPRG künftig zu praktizieren.

#### 4. Schule, Berufsbildung und Sport

##### **a) Unzulässige Zuwendung an einen Bundesfachverband zur Förderung einer nicht von ihm durchgeführten Sportveranstaltung in Berlin**

*Die Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport hat dem Bundesfachverband einer Sportart zur Durchführung eines Turniers in Berlin im Jahre 1991 eine Zuwendung von*

750 000 DM zur Deckung des finanziellen Fehlbedarfs gewährt, obwohl ihr bekannt war, daß der Verband die Planung, Organisation und Durchführung des Turniers nicht selbst übernehmen, sondern in vollem Umfang einer Vermarktungsgesellschaft übertragen wollte. Die Zuwendung war damit nach dem Sportförderungsgesetz rechtswidrig.

- 212 Im Januar 1991 trat der Bundesfachverband einer Sportart an die Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport mit der Bitte um kurzfristige Entscheidung heran, ob der Senat die Ausrichtung eines internationalen Turniers in Berlin durch finanzielle Förderung ermöglichen könne. Das für dieses Jahr vorgesehene Turnier sollte ursprünglich in einem anderen Staat stattfinden, der jedoch seine Bewerbung zurückgezogen hatte. Ein ähnliches Turnier hatte der Berliner Fachverband dieser Sportart 1989 ausgerichtet. Zu einer erneuten Ausrichtung war er jedoch wegen verbandsinterner Probleme nicht in der Lage. Deshalb hatte sich der Bundesfachverband bereit erklärt, formell die Trägerschaft zu übernehmen. Zur Planung, Organisation und Durchführung des Turniers sah er sich jedoch nicht imstande. Die Ausrichtung des Turniers wollte er einer Vermarktungsgesellschaft übertragen. Für ihre Leistungen sollte diese alle Vermarktungsrechte erhalten. Die Senatsverwaltung unterbreitete ihre Absicht, dieses Turnier finanziell zu fördern, dem Senat zur Beschlußfassung. Maßgeblich für diesen ungewöhnlichen Schritt war die Tatsache, daß eine in vollem Umfang durch eine Vermarktungsgesellschaft ausgerichtete Sportveranstaltung noch nie gefördert worden war und die bei dem Ausgabebetitel veranschlagten Mittel ohne Kürzung anderer Vorhaben um den vollen Zuwendungsbetrag verstärkt werden mußten. Der Senat beschloß im März 1991, das Turnier wegen seines herausragenden Stellenwertes im Rahmen des Olympischen Vorprogramms für Berlin zu sichern, akzeptierte den „Kauf der gesamten Veranstaltungsleistung“ seitens des Bundesfachverbandes und beschloß, die erforderlichen Mittel zusätzlich zur Verfügung zu stellen.
- 213 Der Bundesfachverband beantragte im April 1991 bei der Senatsverwaltung eine Zuwendung von 750 000 DM zur Durchführung des Turniers. Statt eines eigenen Finanzierungsplanes legte er die Finanzierungsübersicht der von ihm ausgewählten Vermarktungsgesellschaft vor. Diese sah Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten sowie aus Werbe- und Fernsehverträgen von 1,25 Mio. DM und Ausgaben von 2,075 Mio. DM vor, woraus sich eine Unterdeckung von 825 000 DM ergab. Der Senatsverwaltung wurde auch der Entwurf des Vertrages mit der Vermarktungsgesellschaft zur Kenntnis gegeben. Darin verpflichtete sich der Bundesfachverband, die ihm vom Weltfachverband übertragenen Rechte an dem Turnier vollständig an die Vermarktungsgesellschaft zu übertragen, ihr alle Werbemöglichkeiten einzuräumen, ihr einen Kostenbeitrag von 750 000 DM zu zahlen und die Garantie für die kostenlose Benutzung des Berliner Stadions zu übernehmen. Die Vermarktungsgesellschaft verpflichtete sich ihrerseits, das Turnier „auf eigene Rechnung und eigenes Risiko“ zu planen, vorzubereiten und durchzuführen. Ihre Rechtsposition hinsichtlich des Turniers definierten die Vertragspartner so, daß der Bundesfachverband ideeller und sportlicher Träger, die Vermarktungsgesellschaft wirtschaftlicher und rechtlicher Träger des Turniers sei.
- 214 Mit Zuwendungsbescheid vom 11. Mai 1991 bewilligte die Senatsverwaltung dem Bundesfachverband eine Zuwendung zur Erfüllung des Vertrages über die Durchführung des Turniers 1991 im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung bis zur Höhe von 750 000 DM. Die Zuwendung ist in voller Höhe gewährt und - abgesehen von einem geringen direkt zur Tilgung von Verbindlichkeiten gezahlten Betrag - an die Vermarktungsgesellschaft weitergeleitet worden. Als Verwendungsnachweis legte der Bundesfachverband eine Einnahmen- und Ausgabenaufstellung der Vermarktungsgesellschaft mit nur zum Teil nachprüfbaren Belegen vor. Danach war die Durchführung des Turniers für die Vermarktungsgesellschaft ein Verlustgeschäft - über den schon nach der Finanzierungsübersicht ungedeckten Fehlbetrag hinaus -, weil die Werbeein-

Zu T 212 und 213:

Für die Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport gab es nur einen Grund, ihre Absicht, das Turnier zu fördern, dem Senat zur Beschlußfassung vorzulegen. Dies war die für eine Finanzierungszusage erforderliche, jedoch tatsächlich nicht gegebene haushaltsmäßige Absicherung. Um einer Sportorganisation die Bewerbung um die Ausrichtung einer derartigen Sportveranstaltung zu ermöglichen, benötigt sie im Regelfall die Zusicherung, bei einem Zuschlag eine Förderung aus öffentlichen Mitteln zu erhalten. Häufig müssen diese Zusicherungen - wie auch im vorliegenden Fall - kurzfristig gegeben werden. Bei Veranstaltungen mit großem Förderungsbedarf ist dies meist nur durch Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel möglich. Wegen des besonderen Stellenwertes dieses Turniers für die Stadt wurde die finanzielle Absicherung durch eine Beschlußfassung des Senats herbeigeführt. Zur Sicherung von Spitzensportveranstaltungen für die Stadt muß diese Vorgehensweise häufiger gewählt werden, sie war somit keineswegs ungewöhnlich.

Die Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport hielt es außerdem für geboten, den Senat nicht in Unkenntnis darüber zu lassen, daß der Ausrichter das Turnier nur dann durchzuführen in der Lage wäre, wenn er die gesamte Veranstaltungsleistung von einer Agentur kaufen würde. Es wurde deutlich gemacht, daß dieser Weg in Berlin bei der Förderung von Sportveranstaltungen zum erstenmal beschritten würde, jedoch zuwendungsrechtlich und sportfachlich für möglich und auch nötig angesehen wurde.

Zu T 214:

Der Verwendungsnachweis bestand hinsichtlich des zahlenmäßigen Nachweises lediglich aus den Zahlungsnachweisen zur Erfüllung des Vertrages mit der Vermarktungs-GmbH. Die Einnahmen- und Ausgabenaufstellung der Vermarktungs-GmbH gehörte nicht dazu. Der Zuwendungsempfänger war aufgefordert worden, sich um eine derartige Aufstellung zu bemühen, zu erzwingen wäre sie nicht gewesen. Sie war erbeten worden, um sie für künftige andere Veranstaltungen auszuwerten.

nahmen und vor allem die Eintrittskartenerlöse mangels Zuschauerresonanz hinter den Erwartungen zurückgelassen sind.

- 215 Die Senatsverwaltung gewährte die Zuwendung im Rahmen des Sportförderungsprogrammes „Zuschüsse für Nationale und Internationale Sportveranstaltungen in Berlin“. Dieses Programm sieht auf einen Höchstbetrag begrenzte Zuschüsse zur Deckung des Fehlbedarfs vor, der insoweit verbleibt, als der Zuwendungsempfänger die zuwendungsfähigen Ausgaben nicht durch eigene oder fremde Mittel zu decken vermag. Diese Zuschüsse werden von den Sportorganisationen aus wirtschaftlicher Sicht auch als „Ausfallbürgschaft“ bezeichnet. Im vorliegenden Fall war der Senatsverwaltung bekannt, daß der Zuwendungsempfänger keine eigenen oder fremden Mittel zur Finanzierung der Veranstaltung einsetzen wollte, die Zuwendung jedoch unabhängig von einem tatsächlichen finanziellen Fehlbedarf auf jeden Fall in voller Höhe an die Vermarktungsgesellschaft abzuführen hatte. Die Senatsverwaltung war sich damit bewußt, daß es sich hier nicht um einen in diesem Programm vorgesehenen Zuschuß zur Fehlbedarfsfinanzierung handelte. Das geht auch daraus hervor, daß sie den Vorgang dem Senat zur Beschlußfassung unterbreitete. Auf die Problematik der Einschaltung derartiger Vermarktungsgesellschaften hatte der Rechnungshof bereits anläßlich eines früheren Zuwendungsfalles (Jahresbericht Rechnungsjahr 1988 T 120 bis 136) hingewiesen.
- 216 Der Rechnungshof wirft der Senatsverwaltung außerdem vor, sich bewußt über die Voraussetzungen einer Zuwendungsgewährung hinweggesetzt zu haben. Nach § 15 Abs. 1 Nr. 4 Sportförderungsgesetz kann das Land Berlin den als förderungswürdig anerkannten Berliner Sportorganisationen Zuwendungen u. a. für die Durchführung von Wettkämpfen in Berlin geben. Gefördert werden können auch der Deutsche Sportbund, die ihm angeschlossenen Spitzenverbände und das Nationale Olympische Komitee, soweit sie Veranstaltungen in Berlin durchführen. Die Gewährung der Zuwendung war hier daher an die Voraussetzung geknüpft, daß der Bundesfachverband die Veranstaltung durchführt. Zwar durfte er sich hierbei der Hilfe beauftragter Dienstleistungsunternehmen im Rahmen eigener Aufgabenwahrnehmung bedienen. Diese Fallgestaltung lag hier jedoch nicht vor. Die gesamte Planung, Organisation und Durchführung des Turniers war der Vermarktungsgesellschaft als wirtschaftlichem und rechtllichem Träger übertragen worden. Die Rolle des Bundesfachverbandes beschränkte sich auf die eines Lizenzgebers und Schirmherren. Damit war die Voraussetzung für die Gewährung einer Zuwendung nach Maßgabe der Förderungsvorschriften des Sportförderungsgesetzes nicht gegeben.
- 217 Eine Zuwendungsförderung ist nach dem Sportförderungsgesetz nicht zulässig, wenn Sportorganisationen die Ausrichtung von Sportveranstaltungen in vollem Umfang Vermarktungsgesellschaften übertragen. Der Rechnungshof fordert die Senatsverwaltung auf, ihren Standpunkt zu der Einschaltung von Vermarktungsgesellschaften durch Sportorganisationen bei der Durchführung von ihr geförderter Sportveranstaltungen zu überprüfen. Sollte eine unabdingbare Notwendigkeit bestehen, die Ausrichtung von Sportveranstaltungen künftig Vermarktungsgesellschaften zu übertragen, müßten hierfür die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

#### **b) Unzulässige Bewirtschaftung von Sportförderungsmitteln außerhalb des Haushalts**

*Im Rahmen der Konzessionsvergabe hat sich die Spielbank Berlin gegenüber dem Senat zu einer Sonderzahlung insbesondere zur Förderung des Profi- und Spitzensports verpflichtet. Die Entscheidung über die Verteilung der Mittel wird auf Vorschlag der Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport von einer Kommission getroffen. Die Spielbank selbst enthält sich insoweit*

Zu T 215:

Die Vermarktungs-GmbH hatte auf ein vom Ausrichter vorgegebenes Leistungsprofil ein Angebot unterbreitet, das dann Bestandteil eines Vertrages wurde. Die Bezahlung der vom Ausrichter gekauften Leistung wurde in dem Vertrag durch Abtretung seiner Einnahme- und Vermarktungsrechte sowie durch Zahlung von weiteren 750 000 DM vereinbart.

Es trifft somit nicht zu, daß der Zuwendungsempfänger keinen Beitrag zur Finanzierung der Veranstaltung geleistet hat. Die Einnahme- und Vermarktungsrechte hatte die Vermarktungs-GmbH bei ihrer Kalkulation immerhin mit 1 250 000 DM bewertet. Als ungedeckter Fehlbetrag verblieben für den Ausrichter 750 000 DM, die ihm zur Erfüllung des Vertrages mit der Vermarktungs-GmbH als Zuwendung gewährt wurden.

Auch unter Einbeziehung der Darstellung zu T 212 kann der Schlußfolgerung des Rechnungshofs nicht gefolgt werden, es hätte sich bei der Förderung nicht um einen Zuschuß im Sinne des Sportförderungsprogramms „Zuschüsse für nationale und internationale Sportveranstaltungen in Berlin“ gehandelt.

Zu T 216:

Das Land Berlin kann nach dem Sportförderungsgesetz anerkannten Sportorganisationen, wozu auch Bundesfachverbände gehören, u. a. für die Durchführung von Wettkämpfen in Berlin Zuwendungen gewähren. Es wird nicht vorgegeben, wie sie die Veranstaltungen zu organisieren und durchzuführen haben. Dies zu regeln ist allein Aufgabe des autonomen Sports. Schon die sehr unterschiedlich ausgeprägten Organisationsfähigkeiten der Sportorganisationen erfordern verschiedene Herangehensweisen.

Die Auffassung, die Rolle des Bundesfachverbandes habe sich auf die eines Lizenzgebers oder Schirmherren zu beschränken, ist nicht zutreffend. Die geförderte Veranstaltung war in erster Linie ein sportlicher Wettkampf, dessen Durchführung Sache des Ausrichters und nicht der Vermarktungs-GmbH war. Im Vertrag zwischen Ausrichter und Vermarktungs-GmbH war hinsichtlich der Abgrenzung der Aufgaben ausgeführt, daß der Ausrichter „den sportlichen Teil des Turniers zu planen, vorzubereiten und durchzuführen“ habe. Dies ist mit ehrenamtlicher Hilfe aus den Berliner Sportorganisationen so geschehen. Weder Regelungen des Sportförderungsgesetzes noch des Zuwendungsrechts standen deshalb der Förderung dieser Veranstaltung entgegen. Das besondere Interesse Berlins an der Durchführung der Veranstaltung in der Stadt, eine der wesentlichsten Zuwendungsvoraussetzungen, ist mehrfach bekräftigt worden.

Zu T 217:

Auf Grund der vorhergehenden Ausführungen kann sich die Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport der Schlußfolgerung, die Förderung wäre nach dem Sportförderungsgesetz nicht zulässig gewesen, nicht anschließen. Sie sieht darüber hinaus keine Veranlassung, von ihrem Standpunkt, den sie in ihrer Stellungnahme zum Jahresbericht des Rechnungshofs 1988 ausführlich dargestellt hat, abzurücken.

Die Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport sah sich bisher nicht mit der Notwendigkeit konfrontiert, Sportveranstaltungen, die vollständig von Vermarktungsgesellschaften durchgeführt werden, fördern zu müssen. Sollte sich eine derartige Entwicklung ergeben, würde die Anregung des Rechnungshofs aufgegriffen werden, um gegebenenfalls im Rahmen des Sportförderungsgesetzes dafür eine Regelung zu schaffen.

jeder Einflußnahme und sorgt lediglich für die Auszahlung der Mittel an die Empfänger. Der Rechnungshof rügt, daß die Sportverwaltung Mittel der öffentlichen Sportförderung außerhalb des Haushalts bewirtschaftet.

- 218 Bereits in früheren Jahren hatte die Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport (im folgenden Sportverwaltung) Vereine, die Zuwendungen aus dem Landeshaushalt beantragt hatten, auf die Inanspruchnahme von Spielbank-Geldern verwiesen. Dem Rechnungshof war bisher versichert worden, daß die Spielbank Berlin, die die Rechtsform einer Kommanditgesellschaft (ohne Beteiligung Berlins) hat, wie ein privater Sponsor tätig werde und der Senat auf die Mittelvergabe keinen Einfluß nehme. Ein Förderungsvorgang aus jüngster Zeit hat den Rechnungshof veranlaßt, die Angaben der Sportverwaltung zu überprüfen. Danach ergibt sich ein anderes Bild.
- 219 Im September 1990 bat ein Bundesliga-Verein die Sportverwaltung um den Erlaß rückständiger Entgelte für die Nutzung des Olympia-Stadions. Er begründete seinen Antrag mit einer unverschuldeten wirtschaftlichen Notlage. Die Sportverwaltung entschied, daß dem Verein ein Drittel der Summe gestundet und zwei Drittel mit Spielbank-Geldern verrechnet werden. Sie teilte dem Verein in einem Schreiben vom März 1991 mit, daß ihm aus Mitteln der Spielbank Berlin ausnahmsweise weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden. Darin führte sie aus, der Betrag sei zweckbestimmt für Ausgaben, für die keine Mittel aus Sportförderungsprogrammen des Landes Berlin direkt oder indirekt über den Landessportbund bereitgestellt werden. Die Mittel wurden unter der Voraussetzung bewilligt und ausgezahlt, daß der Verein unverzüglich nach deren Erhalt zwei Drittel der rückständigen Entgelte an sie überweise, wie dies von ihm bereits zugesagt worden sei. Über die Verwendung der Mittel sei ein zahlenmäßiger Nachweis in zweifacher Ausfertigung einzureichen.
- 220 Die Tatsache, daß nicht die Spielbank Berlin, sondern die Sportverwaltung den Verein in einer Form unterrichtet hat, die Merkmale eines öffentlich-rechtlichen Zuwendungsbescheides trägt, hat den Rechnungshof zu weiteren Ermittlungen veranlaßt. Sie ergaben, daß die Spielbank-Gelder - anders als die Zahlungen der Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Stiftung) für den Sport (Senatsanteil) - nicht im Landeshaushalt vereinnahmt werden, sondern von einem Bankkonto der Spielbank direkt an die von der Sportverwaltung ausgesuchten Vereine gezahlt werden. Die Spielbank Berlin hatte sich 1979 bereiterklärt, zur Steigerung der Attraktivität der Stadt Berlin während der Laufzeit ihrer Konzession eine namhafte Millionensumme u. a. zur Unterstützung des Berliner Profisports zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug erhielt sie vom Land Berlin Zusicherungen von wirtschaftlichem Wert. Außerdem hatte sich die Spielbank Berlin verpflichtet, dem Senat jährlich zusätzlich 100 000 DM für die Förderung besonderer Anliegen, insbesondere des Sports, auf dessen Vorschlag zur Verfügung zu stellen. Tatsächlich hat die Spielbank in der Folgezeit auch über den erstgenannten größeren Geldbetrag nicht selbst entschieden, sondern es der Senatsverwaltung für Inneres als Konzessionsbehörde überlassen, ihr die Zuwendungsempfänger, die Höhe des Zuwendungsbetrages und den Zeitpunkt der Zahlung aufzugeben.
- 221 Anfang 1983 führte die Senatsverwaltung für Finanzen mit der Spielbank Berlin im Zusammenhang mit der Konzessionierung des Spiels an Spielautomaten („Kleines Spiel“) u. a. auch Verhandlungen über eine Erhöhung der vorgenannten Sonderzahlungen neben der gesetzlichen Spielbankabgabe und einer Sonderabgabe. Sie teilte der Senatsverwaltung für Inneres mit, daß die Sonderzahlungen nicht in den Haushalt fließen, und bat sie, Verfahren und Verwendungszweck hierfür zu regeln. In der der Spielbank Berlin erteilten Konzession in der vom 1. Juni 1983 an geltenden Fassung ist festgelegt, daß sie den Betrag der Sonderzahlungen monatlich auf ein Konto bei einem im Einvernehmen mit dem zuständigen Mitglied des Senats zu bestimmenden Kreditinstitut abführt. Ferner heißt es: „Die Sonderzahlungen einschließlich der dem Konto gutgeschriebenen Zinsen sind nach Weisung des

Zu T 218 bis 228:

Der Vorschlag des Rechnungshofs, die Sonderzahlungen künftig an den Haushalt abzuführen, begegnet rechtlichen Bedenken, weil damit ein Eingriff in bestehende Rechte der Spielbank Berlin verbunden wäre.

Der Senat hat die Spielbank Berlin aus Anlaß der Zulassung des Automatenspiels im Jahre 1983 dazu veranlassen können, vom Bruttospielbetrag nicht nur die gesetzliche Spielbankabgabe, sondern darüber hinaus im Ergebnis 7 % des Bruttospielbetrages als Sonderabgabe und weitere 3 % als für sportliche, kulturelle und gemeinnützige Zwecke bestimmte Sonderzahlungen zu leisten. Die Bereitschaft der Spielbank zu den Sonderzahlungen konnte unter anderem nur unter der Bedingung herbeigeführt werden, daß die Spielbank die Vergabe der Mittel für sich werbewirksam nutzen darf. Zu einer Vergabe nach eigener Entscheidung sah sich die Spielbank jedoch nicht befähigt. Deshalb wurde mit ihrem Einvernehmen in der Konzession festgelegt, daß die Mittel nach Weisung des zuständigen Mitglieds des Senats zu verwenden sind. Der Senat hat das Abgeordnetenhaus mit der Vorlage zur Kenntnisnahme gemäß Artikel 47 Abs. 1 der Verfassung von Berlin über die Verordnung zur Änderung der Verordnung über eine Spielordnung für die öffentliche Spielbank in Berlin vom 17. Mai 1983 darüber unterrichtet, daß „die Konzessionärin mit der Änderung der Konzession zusätzlich verpflichtet wird, Sonderzahlungen in Höhe von 3 % der gesamten Bruttospielerträge zu leisten, **die außerhalb des Haushalts** für die Förderung kultureller, sportlicher und gemeinnütziger Zwecke verwendet werden sollen.“

Der Senat ist nach wie vor der Auffassung, daß es sich bei den Sonderzahlungen nicht um Mittel handelt, die als (zweckgebundene) Einnahmen in den Landeshaushalt fließen müssen.

Die in der Konzession festgelegte und von der Spielbank Berlin übernommene Verpflichtung zur Sonderzahlung trägt dem Gedanken Rechnung, daß das Unternehmen sich über seine eigentliche Tätigkeit hinaus, jedoch nicht völlig uneigennützig und zur Image-Pflege als Sponsor „Berlin-fördernd“ engagieren soll.

Entgegen der Auffassung des Rechnungshofs sieht der Senat das Verhältnis der Konzessionsbehörde und der Konzessionärin bei der Bewirtschaftung der Sonderzahlungen nicht als Treugeber-Treuhänder-Verhältnis an. Der Senat hat es übernommen, für die Spielbank Berlin über die Destinatäre zu entscheiden und auch die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsmittel zu kontrollieren, weil sich die Spielbank Berlin dazu nicht in der Lage sieht. Er hat es in diesem Zusammenhang für sachgerecht gehalten, die Entscheidung wegen der Gleichartigkeit der Tätigkeit den Mitgliedern des Stiftungsrats der DKLB-Stiftung zu übertragen.

Bei dieser Sach- und Rechtslage kann der Senat nicht erkennen, daß die Sonderzahlungen dem Land Berlin zustehende Einnahmen sind.

zuständigen Mitglieds des Senats zur Förderung von kulturellen, sportlichen und gemeinnützigen Zwecken zu verwenden“.

- 222 Einem Schriftwechsel zwischen der Sportverwaltung und der Senatsverwaltung für Inneres zufolge sollten die Spielbank-Gelder „vorrangig wie bisher als indirekte Hilfe des gewerbsmäßig betriebenen Sports, der nach dem Sportförderungs-gesetz grundsätzlich nicht gefördert wird, angesehen werden“. Ferner sollten Berliner Spitzenvereine „mit populären, publikumswirksamen Sportarten“ in den Genuß der Förderung kommen. Im Jahre 1984 wurde eine Vergabekommission eingesetzt, deren Mitglieder mit denen des Stiftungsrates der DKLB-Stiftung identisch sind. Das Verfahren wurde so geregelt, daß sich die Zuwendungsinteressenten an die jeweils zuständige Senatsverwaltung wenden, die nach fachlicher Prüfung gegenüber der Senatsverwaltung für Inneres Stellung nimmt. Diese unterbreitet der Vergabekommission einen Förderungsvorschlag zur Entscheidung. Danach unterrichtet die Fachverwaltung den Antragsteller darüber, daß ihm Spielbank-Mittel bewilligt werden, erteilt ihm Auflagen für einen Verwendungsnachweis und prüft diesen; eventuelle Beanstandungen teilt sie der Senatsverwaltung für Inneres mit.
- 223 Die Sonderzahlungen der Spielbank Berlin werden inzwischen in erster Linie für die Förderung des Spitzensports eingesetzt. Das jährliche Förderungsvolumen der Sportförderung hat sich 1991 auf fast 3 Mio. DM erhöht. Es handelt sich um eine zusätzliche Förderung über die aus dem Landeshaushalt (Kapitel 07 02) hinaus.
- 224 Nach Artikel 73 Abs. 1 VvB müssen alle Einnahmen und Ausgaben für jedes Rechnungsjahr im Haushaltsplan veranschlagt werden, der durch Gesetz festgestellt wird. Nur durch Gesetz kann in besonderen Ausnahmefällen ein Nachweis von Einnahmen und Ausgaben außerhalb des Haushalts zugelassen werden. Dieser Grundsatz der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans findet seine Entsprechung in § 11 LHO. Eine Ausnahmeregelung trifft § 26 LHO nur für Betriebe und Sondervermögen Berlins. Daraus folgt, daß keine weiteren Einnahmen und Ausgaben des Landes Berlin außerhalb des Haushalts bewirtschaftet werden dürfen.
- 225 Die Sportverwaltung sowie die Senatsverwaltungen für Inneres und für Finanzen vertreten nach wie vor die Auffassung, daß die Sonderzahlungen der Spielbank Berlin keine dem Land Berlin zustehenden Einnahmen seien, die außerhalb des Haushalts bewirtschaftet werden. Es handele sich um von der Spielbank Berlin zurückzubehaltende, auf ein ihr gehörendes Sonderkonto abzuführende und von ihr zu verwaltende zweckgebundene Beträge, die von ihr nach Weisung des für die Staatsaufsicht zuständigen Senatsmitglieds, das die Entscheidung einer unabhängigen Kommission vorbehalten habe, unmittelbar an die Zuwendungsempfänger zu zahlen seien. Die Spielbank könne die Mittelvergabe mit Werbemaßnahmen verbinden und mit dem Zuwendungsempfänger vereinbaren, daß dieser z. B. durch Bandenwerbung oder im Veranstaltungsprogramm auf den Zuwendungsgeber Spielbank hinweise.
- 226 Die Behauptung, es handele sich bei den Sonderzahlungen der Spielbank Berlin nicht um Berlin zustehende Einnahmen, erweist sich aufgrund des geschilderten Sachverhalts als nicht stichhaltig. Der Spielbank Berlin ist nicht die Auflage gemacht worden, sich als Sponsor für kulturelle, sportliche und gemeinnützige Zwecke einzusetzen. Ihr ist vielmehr die rechtliche Verpflichtung auferlegt worden, Sonderzahlungen in festgelegter Höhe auf ein Sonderkonto bei einem im Einvernehmen mit dem zuständigen Mitglied des Senats bestimmten Kreditinstitut abzuführen und nicht nach eigener Entscheidung, sondern „nach Weisung des zuständigen Mitglieds des Senats“ zu verwenden. Zwar bleibt die Spielbank nach außen über die Mittel voll Verfügungsberechtigt und vergibt sie in eigenem Namen, im Innenverhältnis zum Land Berlin ist sie aber verpflichtet, die Mittel ausschließlich nach dessen Weisung zu verwenden. Damit ist die Spielbank kein

privater Sponsor, sondern ein Treuhänder, der Mittel für das Land Berlin verwaltet und nach dessen Weisung vergibt. An dieser rechtlichen Beurteilung ändert auch die Tatsache nichts, daß der Senat die Weisung auf eine Vergabekommission (in der der Senat vertreten ist) delegiert hat. Die Entscheidungen der Vergabekommission stellen für die Spielbank Berlin nach wie vor die in der Konzession festgelegte Weisung des zuständigen Mitglieds des Senats dar.

- 227 Die Spielbank Berlin hat sowohl die gesetzlich vorgesehene Spielbankabgabe und die auf Rechtsverordnung beruhende Abführung eines Teils des sogenannten Tronc-Aufkommens als auch die darüber hinaus zu leistende Sonderabgabe an den Landeshaushalt abzuführen (Kapitel 15 00 Titel 093 01, 119 51 und 119 50). Wenn demgegenüber in der Konzession ausdrücklich festgelegt ist, daß die hier behandelten Sonderzahlungen nicht an den Haushalt, sondern an ein Sonderkonto abzuführen und „nach Weisung des zuständigen Mitglieds des Senats“ zu verwenden sind, wird auch aus dieser Sonderbehandlung ersichtlich, daß die Regelung getroffen wurde, um Berlin zustehende Mittel (Einnahmen) außerhalb des Haushalts zu bewirtschaften.
- 228 Der Rechnungshof erwartet, daß die Sonderzahlungen der Spielbank Berlin künftig an den Haushalt abgeführt und im Haushaltsplan als Einnahmen nachgewiesen werden. Eine Bewirtschaftung dieser Mittel außerhalb des Landeshaushalts wäre nur aufgrund einer gesetzlichen Ausnahmeregelung zulässig (vgl. T 224). Der Rechnungshof gibt überdies zu bedenken, ob nicht an Stelle der in der Konzession vorgesehenen Sonderabgabe und der Sonderzahlungen durch Gesetzesänderung die Spielbankabgabe entsprechend erhöht werden sollte. Denkbar wäre hierbei, einen Teil der Spielbankabgabe mit einer Zweckbindung zu versehen.

### **c) Unterlassene Anpassung des Mietzinses für die Waldbühne**

*Die Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport hat die Waldbühne an ein Unternehmen für Musik- und Kinoveranstaltungen über Jahre vermietet, ohne einen im Verhältnis zu den Einnahmen des Veranstalters angemessenen Mietzins zu erheben. Während der Prüfung durch den Rechnungshof hat sie eine öffentliche Ausschreibung vorgenommen, deren Ergebnis künftig wesentlich erhöhte Einnahmen sind.*

- 229 Die Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport vermietet die Waldbühne seit Jahren an ein Unternehmen für Kino- und Musikveranstaltungen. Sie erhob hierfür in Abhängigkeit von der Besucherzahl einen Mietzins zwischen 5 000 und 25 000 DM. Nach dem Einbau einer Trafostation im Jahre 1989 erhöhte sie den Mietzins vom 1. Januar 1990 an um bis zu 5 000 DM je Veranstaltung. Danach hatte das Unternehmen neben den Ausgaben für Personal, Stromverbrauch und Reinigung der Waldbühne einen Mietzins zwischen 5 000 DM bei bis zu 2 500 Besuchern und 30 000 DM bei mehr als 15 000 Besuchern zu bezahlen.

Zu T 229:

Die Waldbühne ist Bestandteil des ehemaligen Reichssportfeldes und im Rahmen einer Verwaltungsvereinbarung durch das Bundesvermögensamt Berlin I dem Land Berlin insbesondere für kulturelle und sportliche Nutzung überlassen.

Nachdem die Waldbühne bei einem Konzert im Jahre 1965 total zerstört worden war, wurde sie über viele Jahre nicht genutzt. Erst seit 1978 bekundeten Konzertveranstalter Interesse an der Durchführung von Veranstaltungen. Diese konnten zunächst nicht stattfinden, da die Infrastruktur der Veranstaltungstätte dies nicht zuließ.

Durch die Initiative eines Berliner Konzertveranstalters fanden ab 1981 regelmäßig Veranstaltungen in der Waldbühne statt, wobei aufgrund eines Verwaltungsgerichtsstreit-Verfahrens die Anzahl der Veranstaltungen begrenzt werden mußte.

Zu T 230:

Da es sich bei der Waldbühne um eine Open-Air-Veranstaltungstätte handelt, bei der die Veranstalter das witterungsbedingte Risiko tragen müssen und die technischen Installationen nicht dem Standard entsprechen, der für Musikgroßveranstaltungen erforderlich ist, war bei der Gestaltung des Mietvertrages darauf zu achten, daß eine Konkurrenzfähigkeit zu anderen Veranstaltungsstätten – insbesondere zur Deutschlandhalle – gewahrt werden konnte. Hierbei mußte berücksichtigt werden, daß der jeweilige Veranstalter in erheblichem Maße Aufwendungen tätigen mußte, um die Veranstaltungen durchführen zu können. Aus

- 230 Der Rechnungshof hat die Mieteinnahmen des Jahres 1990 mit den Bruttoeinnahmen des Unternehmens bei Musikveranstaltungen verglichen. Dabei zeigte sich, daß der Mietzins zum Teil erheblich niedriger als 20 v. H. der Bruttoeinnahme war, in einem Fall lag er bei nur 2,88 v. H. Unter Hinweis auf das nach der Entgeltordnung für die Benutzung des Olympiastadions zu vereinbarende Nutzungsentgelt für nichtsportliche Zwecke von 20 v. H. der Bruttoeinnahme hat der Rechnungshof eine angemessene Erhöhung des für die Nutzung der Waldbühne zu zahlenden Mietzinses gefordert. Die Senatsverwaltung hat daraufhin eine öffentliche Ausschrei-

bung für die Vergabe der Waldbühne zur Durchführung von Musik- und Kinoveranstaltungen von 1993 an mit Mietkonditionen vorgenommen, die sich an der Bruttoeinnahme des Mieters orientieren. Der danach mit dem bisherigen Veranstalter abgeschlossene Mietvertrag wird nach den Angaben der Verwaltung die jährlichen Mieteinnahmen verdreifachen. Sie betragen 1992 606 000 DM.

diesem Grunde wurde eine Staffelmiete festgelegt, die sich an den Besucherzahlen orientierte. Hierbei wurde insbesondere darauf geachtet, daß die Höchstmiete der Deutschlandhalle nicht überschritten wurde.

In dem Bericht des Rechnungshofs wird darauf verwiesen, daß die Mieteinnahmen weniger als 20 % der Bruttoeinnahmen betragen. Hierzu muß ausgeführt werden, daß die Waldbühne nicht nach den Sportanlagen-Nutzungsvorschriften vergeben wird und somit die Entgeltordnung für die Benutzung und Besichtigung des Olympia-Stadions nicht gilt. Dies ist in Punkt 1 der Entgeltordnung ausdrücklich festgelegt, wo es heißt:

„1. Diese Entgeltordnung gilt für das Olympia-Stadion einschließlich der Nebenanlagen. Sie gilt nicht für die Waldbühne.“

Die Auffassung des Rechnungshofs, daß die Entgeltordnung anzuwenden und damit 20 % der Bruttoeinnahmen zu erheben sind, trifft somit nicht zu.

Zu T 231:

Nachdem der Bund als Eigentümer die Infrastruktur der Waldbühne durch Schaffung von zusätzlichen Stromanschlüssen wesentlich verbessern konnte und darüber hinaus auch die AMK die Preispolitik für die Deutschlandhalle änderte und von einer Festmiete auf eine prozentuale Miete umstieg, bestand die Möglichkeit, im Rahmen einer neuen Ausschreibung die Mietsätze für die Waldbühne anzuheben. Dies ist durch die Ausschreibung im Jahre 1992 für die Zeit von 1993 bis 1995 geschehen, so daß in Zukunft 10 % der Bruttoeinnahmen als Miete zu entrichten sind.

Der Hinweis, daß eine frühere Ausschreibung zu höheren Einnahmen Berlins geführt hätte, ist unrichtig, da die Infrastruktur der Waldbühne zu einem früheren Zeitpunkt eine Anhebung der Mietsätze nicht gerechtfertigt hätte.

Im übrigen sei der Hinweis erlaubt, daß nicht der Rechnungshof den Anstoß für eine Ausschreibung zur Vergabe der Waldbühne gegeben hat, sondern dies in Abstimmung zwischen der Senatsverwaltung für Schule, Berufsbildung und Sport (als verwaltende Behörde) und der Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten erarbeitet wurde.

Zu T 232 bis 234:

Zu den Ausführungen des Rechnungshofs über die Rahmenbedingungen der institutionellen Förderung wird ergänzend angemerkt, daß der sogenannte Sitzlandanteil seit dem 1. Januar 1991 25 v. H. beträgt.

- 231 Der Rechnungshof beanstandet, daß die Senatsverwaltung über viele Jahre hinweg die Angemessenheit des Mietzinses für die Waldbühne nicht überprüft und im Jahre 1990 eine viel zu geringe Erhöhung vorgenommen hat. Im Hinblick auf die von 1986 an kontinuierlich angestiegenen Besucherzahlen hätte die Senatsverwaltung schon wesentlich früher eine öffentliche Ausschreibung mit dem Ziel von Einnahmeerhöhungen vornehmen müssen. Ihre Einlassung, wegen der Konkurrenz zu einem anderen Veranstaltungsort habe sie den Mietzins niedrig halten müssen, ist nicht stichhaltig, wie das Ausschreibungsergebnis zeigt.

## 5. Wissenschaft und Forschung

### a) Mängel in der Wirtschaftsführung bei Forschungseinrichtungen der Max-Planck-Gesellschaft

*Die Prüfung von Zuwendungen des Bundes und der Länder an die in Berlin gelegenen Institute der Max-Planck-Gesellschaft hat ergeben, daß deren Wirtschaftsführung verbesserungsbedürftig ist. Insbesondere sollte sichergestellt werden, daß Rahmenverträge ausgenutzt werden, die günstigere Bezugspreise vorsehen. In diesem Zusammenhang konnte in einem Fall die Rückzahlung von fast 29 000 DM und eine fortlaufende Einsparung von jährlich mindestens 20 000 DM erreicht werden.*

- 232 Die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) ist eine gemeinnützige Forschungseinrichtung; sie unterhält Institute, die überwiegend Grundlagenforschung in den Natur- und Geisteswissenschaften betreiben. Grundlage für die Finanzierung der MPG ist die Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Förderung der Forschung nach Artikel 91 b GG. Danach wird die MPG durch Zuwendungen gefördert, die der Bund und die Länder je zur Hälfte gewähren. Der auf die Länder entfallende Anteil des Zuwendungsbetrages wird zu 87,5 v. H. von den Ländern gemeinsam und zu 12,5 v. H. vom jeweiligen Sitzland der Einrichtungen der MPG (Interessenquote des Sitzlandes) aufgebracht. Als geschätzter Anteil Berlins an den von der Ländergemeinschaft zu erbringenden Leistungen sind im Landeshaushalt 1992 23 Mio. DM eingestellt.
- 233 Für die Prüfung der Zuwendungen von Bund und Ländern an die MPG sind sowohl der Bundesrechnungshof als auch die Rechnungshöfe der Länder zuständig. Aufgrund der Vereinbarung der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder über die Prüfung der Verwendung der Zuwendungen an die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. in der Fassung vom 1. Januar 1979 prüft jeder Landesrechnungshof bei den in seinem Bereich gelegenen Einrichtungen der MPG.

Jahresbericht des Rechnungshofs	Stellungnahme des Senats
<p>234 Im Rahmen dieser Vereinbarung hat der Rechnungshof bei den in Berlin gelegenen Forschungseinrichtungen der MPG geprüft, und zwar 1990 bei dem Fritz-Haber-Institut der MPG, 1991 bei dem Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, 1992 bei dem Max-Planck-Institut für molekulare Genetik. Die Prüfungen haben sich im wesentlichen auf Vorgänge des Jahres erstreckt, das dem jeweiligen Prüfungsjahr vorangegangen war.</p>	
<p>235 Bei den drei Instituten wurden insbesondere folgende Mängel festgestellt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Die im Einkaufshandbuch der MPG verzeichneten Rahmenabkommen mit Lieferanten wurden nicht ausreichend beachtet,</li> <li>– Möglichkeiten der Bedarfszusammenfassung und der sich daraus ergebenden Preisvorteile wurden nicht genutzt und</li> <li>– beim Erwerb ausländischer Verlagserzeugnisse, die im Gegensatz zu inländischen nicht der Preisbindung unterliegen, wurden vor Auftragsvergabe weder Ausschreibungen durchgeführt noch Angebote in- und ausländischer Anbieter eingeholt.</li> </ul> <p>Folgende Einzelfälle sind hervorzuheben:</p>	<p>Zu T 235:</p> <p>Die Max-Planck-Gesellschaft hat die Prüfungsbeanstandungen zum Anlaß genommen, das Problembewußtsein der Mitarbeiter im Einkaufsbereich zu schärfen und auf anzuwendende Vorschriften, bestehende Rahmenabkommen sowie die Vorteile von Sammelbestellungen hingewiesen.</p> <p>Beim Erwerb ausländischer Verlagserzeugnisse hat es in der Zwischenzeit eine Ausschreibung gegeben, die zu günstigeren Vertragsabschlüssen geführt hat.</p>
<p>236 Bei einem Institut waren zum Zeitpunkt der Prüfung von den rund 250 Mitarbeitern 93 Personen – überwiegend Wissenschaftler – berechtigt, Bestellungen aufzugeben. Die Vielzahl von berechtigten Dienstkräften hat dazu geführt, daß gleichartige Waren nicht immer zu den günstigsten Bedingungen beschafft wurden. Der Rechnungshof hat daher gefordert, die Befugnis, Bestellungen für das Institut vorzunehmen, nur noch einer kleinen Zahl von Bediensteten zu übertragen.</p>	<p>Zu T 236 und 237:</p> <p>Die Max-Planck-Gesellschaft hat die Anzahl der Bestellberechtigten von 93 auf 54 Mitarbeiter reduziert. Dabei handelt es sich um hochdotierte Arbeitsgruppenleiter, denen ein durchschnittliches Bestellvolumen von 50 000 DM/Jahr eingeräumt ist.</p> <p>Einzelbestellungen von über 1 000 DM bedürfen der Gegenzeichnung durch den jeweiligen Abteilungsleiter. Eine weitere Reduzierung dieses Personenkreises war nicht erreichbar.</p>
<p>237 Das Institut hat daraufhin die Berechtigung, Bestellungen zu erteilen, auf 56 Mitarbeiter im wissenschaftlichen Bereich beschränkt. Der Rechnungshof hält auch diese Zahl noch für zu hoch und erwartet eine weitere Reduzierung. Diese Auffassung wird von der Abteilung Interne Revision der MPG bestätigt, die auf Anregung des Rechnungshofs zwischenzeitlich eine detaillierte und umfassende Organisationsprüfung durchgeführt hat.</p>	
<p>238 Die Berliner Institute der MPG benötigen zum Betrieb von Einrichtungen u. a. technische Gase. Aufgrund eines Rahmenabkommens mit der MPG räumt eine Firma für die Lieferung von Gasen und für das Mieten von Druckgasflaschen Sonderpreise ein. Diese Vereinbarung haben alle Institute nicht beachtet. Aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs haben die Institute nachträglich Preisminderungen geltend gemacht. Die Firma hat die Reklamationen zum Teil anerkannt und den Instituten insgesamt fast 29 000 DM erstattet. Durch Ausnutzung des Rahmenabkommens über die Lieferung von Gasen vermindern sich die Ausgaben der - Berliner Institute der MPG jährlich mindestens um 20 000 DM.</p>	<p>Zu T 238:</p> <p>Laut Auskunft der Max-Planck-Gesellschaft bezieht sich die Beanstandung in erster Linie auf einen einmaligen Vorgang im Max-Planck-Institut für Molekulare Genetik – ein Institut, das gerade den <b>zentralen</b> Einkauf praktiziert.</p>
<p>239 Ein Institut hat eine gebrauchte DV-Anlage für 100 000 DM an eine Firma verkauft, die jedoch die Anlage weder abgenommen noch den Kaufpreis gezahlt hat. Das Rechtsreferat der MPG hat erst ein Jahr nach Vertragsabschluß der Firma eine Frist zur Vertragserfüllung – unter Androhung der Geltendmachung von Schadenersatz – gesetzt. Die Firma hat die Frist verstreichen lassen und die Anlage nicht übernommen. Fast zweieinhalb Jahre nach Vertragsabschluß konnte die zwischenzeitlich technisch veraltete Anlage nur noch für 15 000 DM an einen anderen Interessenten verkauft werden. Schadenersatzansprüche hat das Rechtsreferat nicht geltend gemacht. Aufgrund der Beanstandung des Rechnungshofs hat das Rechtsreferat die Angelegenheit wieder aufgegriffen. In einem gerichtlichen Vergleich hat es einen Schadenersatzanspruch von 70 000 DM durchgesetzt. Der Betrag ist zwischenzeitlich beim Institut eingegangen. Die MPG hat sich inzwischen von dem für den Verkauf verantwortlichen Mitarbeiter im Rahmen eines Arbeitsgerichtsverfahrens getrennt.</p>	<p>Zu T 239:</p> <p>Ausgelöst durch die Prüfung des Rechnungshofs konnte die Max-Planck-Gesellschaft den nach Vertragslage entstandenen Schaden von 85 000 DM durch gerichtlichen Vergleich auf 15 000 DM reduzieren. Zugleich wurden personelle Konsequenzen gezogen. Damit sind alle Möglichkeiten ausgeschöpft worden. Der Vorgang sollte damit erledigt sein.</p>

**b) Freie Universität Berlin****(1) Unzulässige Geldverwaltung  
außerhalb des Universitätshaushalts**

*Die Freie Universität Berlin hat seit Jahren Einnahmen und Ausgaben für die Zentrale Universitätsdruckerei unzulässigerweise auf einer Buchungsstelle außerhalb des Universitätshaushalts nachgewiesen. Der Rechnungshof hat gefordert, die Buchungsstelle aufzulösen, die Mittel dem Universitätshaushalt wieder zuzuführen sowie künftig die Einnahmen und Ausgaben der Druckerei in einem gesonderten Kapitel nachzuweisen.*

- 240 Die Zentrale Universitätsdruckerei der Freien Universität Berlin (FU) führt Druckerarbeiten für Universitätsstellen aus. Die hierdurch der Zentralen Universitätsdruckerei entstehenden Ausgaben erstatten die FU-Einrichtungen aus Haushaltsmitteln, die das Kuratorium bei der Verabschiedung des Haushaltsplans für die Einrichtungen vorgesehen hat. Die Zahlungen werden bei einer Buchungsstelle außerhalb des Universitätshaushalts, die von der Universitäts-Hauptkasse geführt wird, vereinnahmt. Aus dieser Buchungsstelle hat die FU Rechnungen über Druckmaschinen, Papier und andere Beschaffungen, die im Zusammenhang mit Druckerarbeiten stehen, bezahlt. Am 31. Dezember 1991 befand sich auf der Buchungsstelle ein Betrag von 1 586 053,40 DM.
- 241 Der Rechnungshof hat beanstandet, daß die FU Gelder auf der Buchungsstelle außerhalb des Haushalts sammelt und damit gegen die Vorschrift verstößt, wonach der Universitätshaushaltsplan alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben enthält (§ 11 Abs. 2 LHO in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO). Damit wird auch der Grundsatz der Jährlichkeit (§ 4 LHO in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO) nicht eingehalten. Der Rechnungshof hat darüber hinaus darauf hingewiesen, daß diese Verfahrensweise das Recht des Kuratoriums verletzt, alle Ausgaben der FU im Haushaltsplan festzustellen (§§ 65 und 88 BerIHG). Er hat daher gefordert, die Buchungsstelle aufzulösen und die Mittel dem Universitätshaushalt wieder zuzuführen.
- 242 Der Präsident der FU, der zunächst an der bisherigen Verfahrensweise festhalten wollte, hat nunmehr angekündigt, die Einnahmen und Ausgaben der Zentralen Universitätsdruckerei zum nächstmöglichen Zeitpunkt im Universitätshaushalt nachzuweisen und die betreffende Buchungsstelle aufzulösen. Statt dessen erwartet der Rechnungshof, daß die Universität die angekündigten Maßnahmen sofort ausführt und ein eigenes Kapitel einrichtet, in dem künftig die Einnahmen und Ausgaben der Druckerei nachgewiesen werden (§ 61 in Verbindung mit § 105 Abs. 1 LHO), damit interne Verrechnungen durchgeführt werden können. Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiter beobachten.

**(2) Doppelreservierungen von Hotelzimmern**

*Die Freie Universität Berlin hat im Bereich der Dahlem-Konferenzen in zwei Fällen Doppelreservierungen von Hotelzimmern vorgenommen; daraus ist in einem Fall ein Schaden von 55 000 DM entstanden. Für den Schaden sind organisatorische Mängel bei der Eingliederung der Dahlem-Konferenzen in die Universität mitursächlich.*

- 243 Die Dahlem-Konferenzen (DK) sind 1974 vom Stifterverband für die deutsche Wissenschaft in Abstimmung mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft zum Zwecke einer regelmäßigen Durchführung internationaler Forschungskonferenzen (Workshops) zu interdisziplinären Themen aus den naturwissenschaftlichen und angrenzenden Bereichen gegründet und von 1976 an vom Land Berlin durch Zuwendungen gefördert worden.
- 244 Die FU hat 1989 auf Wunsch der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung die DK einschließlich ihrer Geschäftsstelle übernommen und sie der für Außenangelegenheiten zuständigen Abteilung der Zentralen Universitäts-

Zu T 240:

Die Darstellung des Rechnungshofs wird dahingehend ergänzt, daß größere Beschaffungen (Druckmaschinen u. ä.) nur **vorläufig** aus der für die Zentrale Universitätsdruckerei geführten Buchungsstelle bei den Verwahrungen geleistet worden sind. **Endgültig** sind diese Ausgaben aber im Haushalt der Freien Universität Berlin (FUB) nachgewiesen worden, nachdem die Mittelveranschlagung in der Regel in Nachtragshaushaltsplänen erfolgte. Zum Ausgleich dieser Ausgaben wurden im FUB-Haushalt entsprechende Einnahmen veranschlagt, die dem Haushalt aus der vom Rechnungshof erwähnten Buchungsstelle bei den Verwahrungen (sog. Verwahrkonto) zugeführt worden sind.

Zu T 241:

Das Kuratorium hat 1984 aus Anlaß der Neuorganisation der Zentralen Universitätsdruckerei die Erwartung geäußert, diese weitmöglich nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen.

Da die haushaltsrechtlichen Bestimmungen die Umsetzung dieses Zieles erschwerten (Jährlichkeit, getrennte Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben), glaubte die FUB, dieser Auflage am ehesten durch die Erfassung der Einnahmen und Ausgaben bei einem Verwahrkonto gerecht zu werden.

Zu T 242:

Im Haushaltsplan 1994 der FUB werden die Einnahmen und Ausgaben der Zentralen Universitätsdruckerei in einem gesonderten Kapitel nachgewiesen. Die Notwendigkeit, eine Buchungsstelle bei den Verwahrungen zu führen, entfällt damit.

Die vom Rechnungshof geforderte sofortige Auflösung noch im Haushaltsjahr 1993 hätte erhebliche verwaltungs- und abrechnungstechnische Probleme zur Folge gehabt.

Zu T 243 bis 246:

Der entstandene Schaden sollte im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten, die durch die Übernahme der Dahlem-Konferenzen entstanden sind, gesehen werden.

Als erschwerend hat sich erwiesen, daß die Geschäftsstelle der Dahlem-Konferenzen relativ weit vom Verwaltungsbereich der Freien Universität Berlin (FUB) entfernt lag und das vorhandene Personal mit einer nach strenger Gesetzmäßigkeit arbeitenden, bürokratischen Verwaltung nicht hinreichend vertraut war. Im übrigen sollte dem Wunsch aller Beteiligten entsprochen werden, die bisherige Organisation und den Arbeitsablauf auch unter einer neuen Trägerschaft entsprechend fortzuführen.

verwaltung zugeordnet. Wegen fehlender Räumlichkeiten im Verwaltungsbereich Dahlem verblieb die Geschäftsstelle in ihren Räumen im Hause Tiergartenstraße in Berlin 30. Die Einnahmen und Ausgaben werden seit dem 1. Januar 1990 im Haushaltsplan der FU nachgewiesen. Entsprechend dem Bestimmungszweck der DK werden die Workshops in der Zuständigkeit der FU fortgeführt.

- 245 Anfang 1992 hat die FU in einer Unregelmäßigkeitsanzeige dem Rechnungshof folgenden Sachverhalt mitgeteilt: Eine Mitarbeiterin der DK hat am 2. November 1990 bei einem Hotel für die Zeit vom 30. November bis zum 14. Dezember 1991 55 Zimmer für die Teilnehmer eines geplanten Workshops reserviert. Das Hotel hat diese Reservierung mit Schreiben vom 5. November 1990 bestätigt. Die bestellten Zimmer wurden jedoch nicht benötigt, weil die DK im Laufe des Jahres 1991 preiswertere Unterkünfte in anderen Hotels für die Teilnehmer an der Veranstaltung hat reservieren lassen. Eine mögliche kostenlose Stornierung der Zimmerbestellung bis zu sechs Wochen vor Beginn der Veranstaltung wurde jedoch versäumt. Die Bestellung ist erst am 7. November 1991 storniert worden. Das Hotel hat die Stornierung umgehend bestätigt. Nach längeren Verhandlungen zwischen der FU - unter Beteiligung der Rechtsabteilung der Zentralen Universitätsverwaltung - und dem Hotel hat dieses dann mit Schreiben vom 7. Januar 1992 „Ausfallkosten“ von 80 000 DM geltend gemacht, sich im Vergleichswege aber mit einer Abfindung von 55 000 DM einverstanden erklärt. Die FU hat dieses Angebot am 15. Januar 1992 angenommen und die Zahlung geleistet. Das Hotel hat daraufhin mit Schreiben vom 24. Januar 1992 auf die Restforderung von 25 000 DM verzichtet. In einem anderen Fall ist der FU im Frühjahr 1991 eine Ausfallzahlung für reservierte, aber nicht in Anspruch genommene Hotelzimmer nur deshalb erspart geblieben, weil die Hotelleitung auf den Ausgleich ihrer Forderung verzichtet hat.
- 246 Zur Vermeidung von Wiederholungen solcher Vorkommnisse wurden alle Beschäftigten der DK ausdrücklich schriftlich darauf hingewiesen, daß die Übernahme von finanziellen Verpflichtungen zu Lasten von Haushaltsmitteln für diesen Bereich ausschließlich den mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteten Angehörigen der Zentralen Universitätsverwaltung obliege und daß die Mitarbeiter im Bereich der DK weder eine Befugnis zur Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln noch die entsprechende rechtsgeschäftliche Vertretungsmacht haben.
- 247 Aufgrund der Forderung des Rechnungshofs nach einer gründlichen Untersuchung der Angelegenheit auf Verstöße gegen Vorschriften für das Haushaltswesen sowie nach Durchführung haftungs- und dienstrechtlicher Maßnahmen hat die FU ausgeführt, daß die Beschäftigten der DK schon bei der Übernahme und später in regelmäßigen Dienstbesprechungen auf die ausschließliche Zuständigkeit der Zentralen Universitätsverwaltung für die rechtsgeschäftliche Vertretung der DK hingewiesen worden seien. Diese - wenn auch lediglich mündlich gegebenen - Hinweise seien mit der nach Aufdeckung des Schadensfalls schriftlich erteilten Dienstanweisung gleichzusetzen. Da die FU demnach klare organisatorische Vorgaben erteilt und eindeutige Kompetenzregelungen getroffen habe, sei der Eintritt des Schadens nur auf das Fehlverhalten einer damaligen Mitarbeiterin der DK zurückzuführen. Die FU habe gegen die ehemalige Beschäftigte zwar vorsorglich Ersatzansprüche geltend gemacht, könne aber unter Berücksichtigung der Sachlage bei einer gerichtlichen Nachprüfung ihrer Forderung keine Erfolgsaussichten erkennen. Im übrigen seien alle an dem damaligen Vorgang beteiligten Mitarbeiter nicht mehr an der FU tätig. Da auch gegen die leitenden Mitarbeiter der zuständigen Abteilung haftungsrechtliche Ansprüche auszuschließen seien, sollte der Vorgang nach Auffassung der FU nicht weiterverfolgt werden.
- 248 Der Rechnungshof kann der Einlassung der Universität nicht folgen. Wenn sie schon bei Übernahme der DK klare organisatorische Vorgaben erteilt und eindeutige Kompetenzregelungen getroffen hat, ist nicht einzusehen, daß Ersatzansprü-

Das Arbeitsgebiet der damaligen, langjährigen Geschäftsstellenleiterin mußte nach deren Ausscheiden teilweise in Form von Werkverträgen durch Dritte wahrgenommen werden. Diese personelle Vakanz verschärfte die Situation zusätzlich.

Zu T 247 und 248:

Die FUB hat sich eingehend mit den Umständen, die zur Doppelreservierung von Hotelzimmern durch eine hierzu nicht befugte Dienstkraft geführt haben, auseinandergesetzt.

Nach dem Stand der Ermittlungen war ein Mißverständnis Ursache für den Schaden. Die Dienstkraft sollte lediglich Angebote für Hotelübernachtungen einholen, anstatt Reservierungen von Hotelzimmern vorzunehmen.

Durch die dargestellten Schwierigkeiten und durch Personalfuktuationen in der Geschäftsstelle der Dahlem-Konferenzen ist zudem auch die rechtzeitige Stornierung der Zimmerreservierungen aus nicht mehr eindeutig nachvollziehbaren Gründen unterblieben.

Die FUB hat auch alle in Betracht kommenden Möglichkeiten der Schadenshaftung geprüft, mußte jedoch zu dem Ergebnis kommen, daß sowohl der Dienstkraft, die einem Kommunikations bzw. Interpretationsirrtum erlegen war, als auch den Vorgesetzten, die ihrer Pflicht zur Anleitung und Unterrichtung der Mitarbeiter nachgekommen sind, weder grobe Fahrlässigkeit noch vorsätzliches Fehlverhalten nachgewiesen werden konnten.

Regreßansprüche waren daher von vornherein aussichtslos.

Eine Wiederholung solcher Vorgänge ist nicht zu befürchten, da inzwischen ein neuer Geschäftsführer bestellt, das Geschäftsstellenpersonal eingearbeitet und die Geschäftsstelle in FUB-Nähe verlegt wurde.

che gegen die ehemaligen Beschäftigten einer gerichtlichen Nachprüfung voraussichtlich nicht standhalten würden. Es dürfte vielmehr so sein, daß die von der FU behaupteten mündlichen Kompetenzregelungen gegenüber den Mitarbeitern der DK nicht beweisbar sind. Der Schaden hätte mit hoher Wahrscheinlichkeit vermieden oder im Wege des Regresses ausgeglichen werden können.

### (3) Universitätsklinikum Rudolf Virchow

#### (a) Organisatorische Mängel und Einnahmeverluste

*Das Universitätsklinikum Rudolf Virchow hat grundlegende Vergabevorschriften der Landeshaushaltsordnung und der Verdingungsordnung für Leistungen mißachtet. Seine Aufbau- und Ablauforganisation weist Mängel auf. Durch erhebliche Verzögerungen bei der Kosteneinzahlung standen 1992 Erlöse von über 10 Mio. DM regelmäßig erst rund 15 Tage später als möglich zur Verfügung. Einnahmeverluste von mindestens 250 000 DM entstanden, weil Verzugszinsen gegenüber säumigen Kostenträgern nicht geltend gemacht wurden.*

- 249 Der Rechnungshof hat beim Universitätsklinikum Rudolf Virchow (UKRV) schwerpunktmäßig Teile des Beschaffungswesens mit einem geprüften Einkaufsvolumen von 8 Mio. DM und das Verfahren zur Erfassung und Abrechnung der stationär erbrachten Leistungen (Kosteneinzahlung) geprüft. Hierbei standen die Beachtung der haushaltsrechtlichen Vergabevorschriften, die Umsetzung des Vertrages zwischen den Krankenkassenverbänden und der Berliner Krankenhausgesellschaft über Allgemeine Bedingungen der Krankenhausbehandlung vom 30. Dezember 1991 (Krankenhausbehandlungsvertrag) und die Zweckmäßigkeit der Aufbau- und Ablauforganisation der betroffenen Bereiche im Vordergrund.
- 250 Das UKRV ist häufig von den grundlegenden Vergabevorschriften (§ 55 LHO) abgewichen. Insbesondere beim Einkauf von medizinischem und Bürobedarf sowie von Lebensmitteln ist weder die öffentliche noch die beschränkte Ausschreibung, sondern die freihändige Vergabe gewählt worden. Die Gründe hierfür sind nicht dokumentiert. Aber auch bei Wahl der zulässigen Vergabeart wurden die Bestimmungen der Verdingungsordnung für Leistungen nicht immer in vollem Umfang beachtet. Im Bereich des Lebensmitteleinkaufs konnten schriftliche Unterlagen überhaupt nicht vorgelegt werden, weil die Angebote überwiegend mündlich oder fernmündlich eingeholt und die Bestellungen auf dem gleichen Wege erteilt wurden.
- 251 Beim Einkauf von medizinischem Bedarf hat das zuständige Referat des UKRV in der Regel nicht Rahmenaufträge, die dem gesamten Jahresbedarf eines zu beschaffenden Artikels entsprechen, sondern Einzelaufträge vergeben. Dadurch wurden in Einzelfällen an den Bestellwert gebundene Unterschriftsvollmachten unterlaufen, die Teil des internen Kontrollsystems darstellen, ohne daß der Zeichnungsbefugte dies bemerkte. In rund 60 v. H. der vom Rechnungshof geprüften Beschaffungsvorgänge hatten die Einkäufer auf Einzelanforderungen des ärztlichen Personals oder des Pflegepersonals gerätebezogene Verbrauchsmaterialien und Bedarfsartikel ohne Vergleichsangebote bei bestimmten Lieferanten bestellt, weil diese die Artikel angeblich allein vertrieben.

Zu T 249:

Bei der Untersuchung der Wirtschaftsführung des Universitätsklinikums Rudolf Virchow (UKRV) muß die besondere Situation des Klinikumbetriebes berücksichtigt werden.

Durch die Zusammenführung des ehemaligen Universitätsklinikums Charlottenburg und des ehemaligen Rudolf-Virchow-Krankenhauses zum UKRV wurde ein Fusionierungs- und Verlagerungsprojekt in einer Dimension geschaffen, welches eine außerordentliche Planungs- und Managementherausforderung darstellte. So ergaben sich über den Routinebetrieb hinaus zusätzliche Leistungsfelder, die an alle Beteiligten extreme Anforderungen stellten und weiterhin stellen.

Zu T 250, 251, 254 und 256:

Im Bereich des Beschaffungswesens und auch der Kosteneinzahlung waren die Betriebsteile Charlottenburg und Wedding noch bis Ende 1990 getrennt.

Es ist richtig, daß die Vergabegrundsätze nach § 55 LHO nicht immer eingehalten wurden. Das Klinikum weist in diesem Zusammenhang auf die Gleichbehandlung der an der stationären Krankenversorgung beteiligten Großkrankenhäuser in Berlin hin, wonach die im Bereich dieser Krankenhäuser üblichen Regeln zur Wirtschaftsführung (die Abweichungen von der LHO vorsehen) auch im Bereich der Universitätsklinik dort angewendet werden, wo diese an der stationären Krankenversorgung teilnehmen.

Aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs wurden bereits organisatorische und personelle Konsequenzen gezogen. Weitere Maßnahmen werden im Zuge der Umsetzung des für die Verwaltung des Klinikums geltenden Gutachtens der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchgeführt.

Ferner wurden neue Dienstanweisungen erstellt und erlassen.

Dennoch ist anzumerken, daß sich auch die Einkäufer eines Klinikums der Therapiefreiheit des behandelnden Arztes zu unterwerfen haben und nicht immer nach eigenen Kriterien das Beschaffungswesen betreiben können. Von daher lassen sich öffentliche Ausschreibungen nicht ohne weiteres realisieren. Primär sind beschränkte Ausschreibungen bzw. Angebotseinholungen durchzuführen.

Vergabevermerke werden zukünftig generell angebracht.

Das interne Kontrollsystem wurde im Bereich des Beschaffungswesens verbessert, auf die Einhaltung von Betragsgrenzen und Unterschriftsbefugnissen wird künftig streng geachtet. Grundsätzlich gilt ab sofort das Vier-Augen-Prinzip, das sich jedoch erst jetzt im Rahmen der Umsetzung des Personalbedarfsgutachtens des Wirtschaftsprüfers durch die Einrichtung einer Gruppenleiterenebene realisieren ließ. Dieses ist auch neu in den entsprechenden Dienst- und Arbeitsanweisungen so geregelt.

- 252 Organisatorische Mängel und Schwachstellen wurden auch im Bereich der Materialwirtschaft des UKRV offensichtlich. So fehlten grundsätzlich aktuelle und detaillierte Arbeitsanweisungen, in denen Arbeitsabläufe einzelner Teilbereiche und deren Zusammenwirken mit anderen Abteilungen zu regeln sind. Den Einkäufern lagen nicht die Namen und Unterschriften der Dienstkräfte vor, die befugt sind, Material beim Einkauf oder Lager anzufordern. Weder dem Leiter des Einkaufs noch seinen Mitarbeitern standen – als Grundlage für sparsames Wirtschaften – aktuelle Zahlen über die Ausgabenentwicklung ihrer jeweiligen Einkaufsbereiche zur Verfügung.
- 253 Beim Einkauf medizinisch-technischer Geräte war das von einer Fremdfirma betriebene Technische Servicezentrum nicht nur gutachterlich tätig, sondern über seine eigentliche Aufgabe hinaus maßgeblich bei Beschaffungsvorgängen – bis hin zur Auswahl des Anbieters – beteiligt. Das Referat Einkauf hatte nur noch die Bestellung auszufertigen. Bei der Beschaffung derartiger Geräte sind aufgrund ablauforganisatorischer Mängel Skontoverluste entstanden. Sie beliefen sich allein bei 51 geprüften von etwa 2 000 Rechnungen pro Jahr auf 22 100 DM. Organisationsmängel innerhalb des UKRV waren auch der Grund für die fehlende Lieferterminüberwachung. Die Lagerdisposition des Zentrallagers Wedding wurde bisher, entgegen allen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, durch bloße Inaugenscheinnahme und aufgrund von Erfahrungswerten des Lagerpersonals getroffen. Der Rechnungshof hat im Bereich der Materialwirtschaft kurzfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsabläufe angemahnt, um Skontoverluste zu vermeiden. Ferner wurde das UKRV aufgefordert, die ungewöhnlich weitgehende Einbindung des Technischen Servicezentrums in das Vergabeverfahren zu reduzieren.
- 254 Der Rechnungshof hat die zahlreichen Verstöße gegen grundlegende Vergabebestimmungen der Landeshaushaltsordnung und der Verdingungsordnung für Leistungen gerügt und deutlich gemacht, daß ursächlich hierfür vor allem Versäumnisse der Leitungskräfte bei der Anleitung der Mitarbeiter sowie Mängel in der Aufbau- und Ablauforganisation waren. Der Generalbeauftragte des UKRV hat die Vergabevorschriften der Landeshaushaltsordnung als unverbindlich bezeichnet, weil sie für die Wirtschaftlichkeit beim Einkauf abträglich seien. Der Rechnungshof hat deshalb ausdrücklich darauf hingewiesen, daß nach dem für das UKRV uneingeschränkt geltenden § 55 Abs. 1 LHO und nach der Verdingungsordnung für Leistungen der Grundsatz gilt, daß Lieferungen und Leistungen öffentlich auszuschreiben sind. Die beschränkte Ausschreibung und die freihändige Vergabe sind nur unter eingeschränkten Bedingungen zulässig. Ausnahmeentscheidungen müssen begründet und aktenkundig gemacht werden.
- 255 Der Rechnungshof hat auch die gänzlich fehlende Vergabedokumentation im Lebensmitteleinkauf mißbilligt. Er sah hierdurch nicht nur seine Prüftätigkeit, sondern auch und vor allem die Überwachungsmöglichkeiten und -pflichten der Leitungsebenen des UKRV erheblich beeinträchtigt. Der Rechnungshof hat das UKRV aufgefordert, durch geeignete Betriebssteuerungs- und Überwachungsmaßnahmen dafür zu sorgen, daß künftig auf allen Ebenen und in allen Bereichen den Vorschriften entsprechend verfahren wird. Hinsichtlich eines Beschaffungsvorgangs, bei dem vom UKRV ein um 6 400 DM höherer Einkaufspreis als ursprünglich vereinbart akzeptiert wurde, hat er überdies gefordert, die Regreßfrage zu prüfen.
- 256 Beanstandet wurde außerdem der vergleichsweise hohe Anteil der Beschaffungsvorgänge, bei denen nicht das Referat Einkauf, sondern das ärztliche Personal oder Pflegepersonal den Lieferanten bestimmt, so daß – ggf. kostengünstigere – Varianten von vornherein nicht in Betracht kamen. Der Rechnungshof hat angeregt, den Einkäufern aufzugeben, Beschaffungsanforderungen bei einem vermeintlichen Alleinvertrieb kritischer zu hinterfragen und ggf. neutralen ärztlichen und pflegerischen Sachverständigen zur Beurteilung heranzuziehen, ob nicht die Produkte weiterer Anbieter denselben Zweck erfüllen.

Zu T 252 und 253:

Wie bereits ausgeführt, sind im Bereich Beschaffungswesen neue Dienst- und Arbeitsanweisungen erlassen worden, die die Hinweise und Feststellungen des Rechnungshofs berücksichtigen. Auch die Einhaltung der Liefertermine ist durch die Einführung EDV-gestützter Verfahren, die nach den Erprobungsphasen in den Routinebetrieb übernommen wurden, neu geregelt worden und wird insgesamt schärfer überwacht.

Bezüglich der Beanstandungen im Zusammenhang mit der Beschaffung medizinisch-technischer Geräte und dem Betrieb des Technischen Servicezentrums durch eine Fremdfirma wird die Innenrevision eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vornehmen. Vor dieser sind jedoch noch Differenzen zwischen der Klinikleitung und dem Rechnungshof bezüglich der anzuwendenden Prüfmethode zu beseitigen. Gegenwärtig kommen aufgrund methodisch verschiedener Herangehensweisen die Beteiligten zu unterschiedlichen Ergebnissen.

Mit der Zusammenführung der ADV-Systeme der Standorte Charlottenburg und Wedding zu einem einheitlichen UKRV-System ist das Zentrallager nunmehr in der Lage, die Umschlagshäufigkeit zu ermitteln sowie Plausibilitätskontrollen durchzuführen. Jeder Lagerartikel besitzt einen Stammsatz im System. Es erfolgt eine permanente Kontrolle über die Umschlagshäufigkeit der einzelnen Artikel.

Durch die Zusammenführung der Klinikstandorte veränderte sich 1991/1992 der gesamte Materialfluß. Die vorher für beide Bereiche unabhängig voneinander existierenden Zentrallager wurden im 4. Quartal 1992 zu einem Zentrallager für das gesamte UKRV zusammengeführt.

Zu T 255:

Im Bereich des Lebensmitteleinkaufs werden Preisvergleiche für die Produkte täglich durchgeführt. Der Lebensmitteleinkauf ist in der Bearbeitung nicht mit dem medizinischen Einkauf oder den anderen Einkaufsbereichen zu vergleichen. Lebensmittel unterliegen zum großen Teil Tagespreisen. Darüber hinaus werden dem Lebensmitteleinkauf ständig Sonderangebote übermittelt. Die aktuelle Preissituation läßt formale Vergabeverfahren nicht zu. Die Dokumentation wurde bis dato nur ein Jahr aufbewahrt. Die fachliche Kompetenz ist vorhanden. In Zukunft wird die gesamte Dokumentation (Vergabeunterlagen, Preisvergleiche, Bonusverträge und schriftliche Angebote) dem Bestellvorgang beigelegt.

257 Das Verfahren zur Erfassung und Abrechnung der stationären Leistungen des UKRV weist Organisationsmängel auf, die im Ergebnis zu erheblichen Verzögerungen beim Eingang der Erlöse führen. Dafür gibt es folgende - vermeidbare - Ursachen:

- Die für die Kostenübernahme und für die Abrechnung der Pflage tage erforderlichen ärztlichen Bestätigungen wurden in zahlreichen Fällen zum Teil erst mit erheblicher Verspätung - durchschnittlich elf Tage, im Einzelfall bis zu 96 Tagen - von den Stationen ausgestellt. Die Patientengebundene Verwaltung hat den Eingang dieser Unterlagen aber auch nicht regelmäßig und zeitnah genug überwacht.
- Zeitaufwendige Korrekturen und zum Teil erhebliche Nacharbeiten durch die Patientengebundene Verwaltung als abrechnende Stelle waren in den Fällen notwendig, in denen die Erfassung der Aufnahmedaten durch das medizinische Personal vorgenommen wurde.
- Zusätzlicher Verwaltungsaufwand und zeitliche Verzögerungen bei der Abrechnung der erbrachten Leistungen entstanden auch dadurch, daß bei (internen) Verlegungen zwischen den örtlich getrennten Bereichen des UKRV die Patientenakten einschließlich der ärztlichen Bescheinigungen und der Anträge auf Kostenübernahme wiederholt erstellt, die Fälle mithin unnötig wie externe Verlegungen behandelt wurden.
- Der Rücklauf von Kostenübernahmeanträgen/Verlängerungsanträgen bei den Krankenkassen wurde vom UKRV nicht konsequent und zeitnah genug überwacht, dadurch traten vermeidbare Zeitverluste vor der Fakturierung der stationären Leistungen auf. In Einzelfällen vergingen bis zu elf Wochen.
- Zwischenrechnungen wurden nur sporadisch erstellt, so daß sich Auswirkungen auf die Liquidität des UKRV ergaben. Bei 3 416 per 17. September 1992 noch nicht abgerechneten Fällen ist in nur 278 Fällen eine Zwischenrechnung gefertigt worden. Im Bereich der Psychiatrie wurden Zwischenrechnungen in der Regel erst nach zwei Monaten Verweildauer, in vielen Fällen sogar noch später (bis zu 110 Pflage tagen) erstellt. Dies gilt auch für langwierige Behandlungsfälle anderer Klinikbereiche.
- Für die Patienten der Psychiatrie haben die Krankenkassen - abweichend von den üblichen Gepflogenheiten - nach wie vor nur befristete Kostenübernahmeerklärungen ausgestellt. Das UKRV mußte daher weiterhin Verlängerungsanträge stellen, die erfahrungsgemäß zusätzlichen Zeit- und Arbeitsaufwand erforderten. Der Klinikleitung war in diesem Zusammenhang nicht bekannt, daß gemäß Protokollnotiz zu § 6 Abs. 3 des Krankenhausbehandlungsvertrages (vgl. T 249) die Möglichkeit bestand, noch während der Laufzeit dieses Vertrages eine unbefristete Kostenübernahme für die Patienten der Psychiatrie zu vereinbaren.
- Selbst wenn die Abrechnungsunterlagen vollständig vorlagen, hat das UKRV die stationär erbrachten Leistungen nicht etwa umgehend, sondern teilweise mit Verzögerungen von bis zu 24 Arbeitstagen in Rechnung gestellt.
- Eine effektive Steuerung und Überwachung der Arbeitsabläufe innerhalb der Leistungsabrechnung fand nicht statt. Bezeichnend hierfür war, daß in der für die Kostensicherung zuständigen Arbeitseinheit kein aktueller Überblick über die Zahl der fakturierten Fälle bzw. der Berechnungstage und über deren wertmäßigen Umfang bestand. Die vierteljährlich vorliegende Liste mit den Namen der Patienten, bei denen eine Fakturierung noch nicht vorgenommen war, wird den Anforderungen an ein wirksames Steuerungsinstrument nicht gerecht. Sie wurde als Kontrollmittel auch nur sporadisch eingesetzt.

258 Der Rechnungshof hat die zahlreichen aufbau- und ablauforganisatorischen Mängel bei der Erfassung und Abrechnung der stationären Leistungen beanstandet. In diesem Zusammenhang wurde auch kritisiert, daß das UKRV bisher

Zu T 257 und 258:

Der Rechnungshofbericht ist zum Anlaß genommen worden, erneut alle Leiter der medizinischen Abteilungen, Stationsärzte usw. in einem Rundschreiben nachdrücklich aufzufordern, die rechnungsrelevanten Entlassungsmeldungen und Unabweisbarkeitsbescheinigungen unverzüglich an die entsprechende Abteilung Kosteneinzahlung und -sicherung zu liefern.

Die Anmahnung fehlender Papiere durch die Kostensicherung erfolgt zweimal wöchentlich.

Die Neuerstellung der Patientenakten bei (internen) Verlegungen zwischen den beiden Standorten des Klinikums ist damit zu begründen, daß für jeden örtlichen Bereich ein eigenes Krankengeschichtenarchiv geführt wird und ein Austausch nicht stattfindet, da sich dies gegenwärtig nachteilig auf Forschung und Lehre auswirken würde.

Nach Abschluß des Verlagerungsprozesses ist ein zentrales Krankengeschichtenarchiv geplant.

Gegenwärtig wird die Anweisung, die Patientenakten nach vier Wochen auf noch ausstehende Kostenübernahmeerklärungen durchzusehen und die Kassen an die Übersendung zu erinnern, überarbeitet. Allerdings ist eine Verkürzung der Mahnrhythmen hinsichtlich des entstehenden Mehrbedarfs an Personal genau zu prüfen und abzuwägen.

Die Protokollnotiz zu § 6 Abs. 3 des Krankenhausbehandlungsvertrages vom 30. Dezember 1991, wonach die Krankenhäuser, die nach wie vor einer befristeten Kostenübernahme unterworfen sind, in Verhandlungen mit den Krankenkassen eintreten können, wenn eine entsprechende Verweildauer in den entsprechenden Bereichen erreicht werden konnte, ist für das Universitätsklinikum nicht relevant. Von der für die Vertragsverhandlungen zuständigen Stelle (ZC-Controlling) ist die Liegedauer in der Psychiatrie und der damals noch vorhandenen Chroniker-Abteilung überprüft worden. Im Ergebnis mußte festgestellt werden, daß sich die Verweildauern nicht so entwickelt haben, daß man sie in die Pflegesatzverhandlungen hätte einbringen können.

Zwischenzeitlich ist sichergestellt, daß bei den sogenannten Langliegerpatienten (insbesondere in der Psychiatrie) regelmäßig monatliche Teilrechnungen fakturiert werden.

Die angemahnten zeitlichen Verzögerungen sind zum großen Teil auf die zeitraubenden internen Postwege zwischen der Debitorenbuchhaltung (Reinickendorfer Straße) und der Kostensicherung (Charlottenburg-Westend) zurückzuführen. Dieses Problem wird sich erst mit der Vereinigung aller Bereiche des UKRV am Standort Wedding, also nach Abschluß der Errichtungsmaßnahme, vollständig lösen lassen.

nicht sicherstellen konnte, sämtliche Einnahmen gemäß § 34 Abs. 1 LHO rechtzeitig und vollständig zu erheben. Erlöse von über 10 Mio. DM standen aufgrund der vom UKRV zu vertretenden Verzögerungen in der Kostensicherungsphase regelmäßig erst rund 15 Tage später als möglich zur Verfügung. Ferner hat das UKRV auf den frühzeitigen Eingang von Erlösen von 2,3 Mio. DM verzichtet, weil kaum Teilkostenrechnungen erstellt wurden (insbesondere für stationäre Leistungen der Psychiatrie). Der Rechnungshof erwartet, daß die Haftungsfrage geprüft wird.

- 259 Einzelne Kostenträger begleichen die Rechnungen nicht zeitnah. So hat z. B. die Betriebskrankenkasse des Landes Berlin die Zahlungsfristen um durchschnittlich zehn Tage, zum Teil bis zu 18 Tage, überschritten. Bei der Eigenunfallversicherung des Landes Berlin traten Zahlungsverzögerungen von durchschnittlich 51, im Einzelfall von 166 Tagen auf. Das UKRV hat diese Umstände grundsätzlich nicht zu vertreten. Es hat jedoch versäumt, die Einhaltung der Zahlungsfristen durch die Kostenträger konsequent und zeitnah zu überwachen sowie diese rechtzeitig und vollständig an ihre Zahlungsverpflichtungen zu erinnern. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat ferner gerügt, daß die Leitungskräfte die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten des Krankenhausbehandlungsvertrages nicht erkannt, geschweige denn genutzt haben. So war ihnen beispielsweise nicht bekannt, daß der Krankenhausbehandlungsvertrag – erstmalig seit Jahren – die Möglichkeit vorsieht, den säumigen Krankenkassen Verzugszinsen zu berechnen. Die dadurch entstandenen Einnahmeverluste für den Zeitraum von Januar bis Oktober 1992 belaufen sich – allein gegenüber der Betriebskrankenkasse des Landes Berlin – auf 250 000 DM.

- 260 Der Rechnungshof hat das UKRV aufgefordert, die festgestellten Mängel und Schwachstellen in der Aufbau- und Ablauforganisation der Kosteneinzahlung zu beseitigen. Er hat hierzu im einzelnen beratende Hinweise gegeben und die Leitung des UKRV aufgefordert, Steuerung und Kontrolle der Arbeitsabläufe bei der Erfassung und Abrechnung der stationären Leistungen regelmäßig und konsequent wahrzunehmen. Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, daß Regreßmöglichkeiten geprüft werden.

(b) Mangelnde Überwachungstätigkeit  
des Errichtungskuratoriums

*Das Errichtungskuratorium des Universitätsklinikums Rudolf Virchow hat der Feststellung der Jahresabschlüsse und der Entlastungsentscheidung zu wenig Bedeutung beigemessen.*

- 261 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht Rechnungsjahr 1987 (T 154 bis 182) die Vorgehensweise des Kuratoriums bei der Feststellung der Jahresabschlüsse und bei der Entlastung der für die Geschäftsführung Verantwortlichen beanstandet. Er hatte vermißt, daß sich die Aufsichtsgremien intensiv mit den Feststellungen des Wirtschaftsprüfers in den Jahresabschlußberichten, insbesondere mit denen zur Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung, befassen. Nur auf dieser Grundlage ist die Geschäftsführung umfassend zu beurteilen und danach ggf. zu billigen. Deshalb wurde seinerzeit auch der Senator für Wissenschaft und Forschung als

Zu T 259:

Den säumigen Krankenkassen sind für 1992 nunmehr Verzugszinsen in Rechnung gestellt. Verzugszinsen werden jetzt regelmäßig fakturiert.

Die Leistungsträger, die nicht unter den Krankenhausbehandlungsvertrag fallen, insbesondere z. B. die Eigenunfallversicherung Berlin (EUV) und die Berufsgenossenschaft, sind in jedem Einzelfall gehalten, ihrerseits die Verpflichtung zur Leistung vorab zu prüfen. Auf die Fristen für diese Prüfung hat das Universitätsklinikum keinen unmittelbaren Einfluß.

Die Ursache für die beanstandete Bearbeitungsdauer bei der EUV liegt in einer überproportionalen Steigerung der Fallzahlen seit der Erweiterung des Zuständigkeitsgebietes auf den östlichen Teil Berlins und eine in diesem Zusammenhang gesunkene Qualität der Meldedaten.

Die EUV prüft Verfahren, die Bearbeitungsintensität für Rechnungen zu verringern (Bagatellgrenze, geringe Kontrollen). Dies ist insbesondere wegen der ab 1. Januar 1994 zusätzlich anfallenden Rechnungen aus der Schülerunfallversicherung von besonderer Bedeutung.

Ein Kernstück der Änderungen wird eine kurzfristige Revision der ZEUV (Richtlinien über den Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung bei der Eigenunfallversicherung Berlin und Bestimmungen über Zahlungen mit Datenverarbeitung vom 14. April 1986, DBI IV, 45 mit Änderungen) sein.

Sollte die Effektivität des Verwaltungshandelns nicht durch die Verringerung der erforderlichen Handlungsabläufe in diesem Sinne erreicht werden, könnte Abhilfe nur durch eine Personalaufstockung erfolgen.

Zu T 260:

Mit dem Übergang auf das neue Patienten-Aufnahme- und Abrechnungssystem PATIK II, der für das UKRV im Herbst 1992 stattfand, stehen neue ADV-gestützte Steuerungs- und Kontroll-Instrumente zur Verfügung, die sukzessive im Jahr 1993 in die Routine übernommen wurden.

Das Klinikum wird, soweit ihm nicht objektive Unmöglichkeiten entgegenstehen, den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen. Die Innenrevision des Universitätsklinikums ist mit der Prüfung beauftragt, welche Empfehlungen des Rechnungshofs umgesetzt worden sind bzw. welche Gründe für das Nichtumsetzen im einzelnen vorhanden waren.

Zu T 261 bis 264:

Im Hinblick auf eine zeitnahe Jahresabschluß-Feststellungsentscheidung und der Tatsache, daß alle zur Entscheidungsfindung erforderlichen Informationen vorlagen, wurde der Jahresabschluß erstmalig am 15. Januar 1993 festgestellt. Dem Vorsitzenden des Errichtungskuratoriums und damit der Aufsichtsbehörde lag zu diesem Zeitpunkt bereits ein Vorwegexemplar des Berichtes der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Prüfung vor.

Aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs wurde der Jahresabschluß 1991 am 21. April 1993 durch das Errichtungsku-

Vorsitzender beider Kuratorien aufgefordert, dies bei künftigen Beratungen in Zusammenhang mit den Jahresabschlüssen der Klinika zu berücksichtigen.

ratorium wiederholt festgestellt, nachdem den dem Gremium angehörenden Senatsmitgliedern ein Prüfbericht vorgelegt und allen anderen Mitgliedern des Errichtungskuratoriums die Einsichtnahme in diesen ermöglicht worden war.

262 Bedenklich ist daher die Vorgehensweise aller Beteiligten bei der Feststellung des Jahresabschlusses 1991 und der Entlastung des Klinikumsvorstandes des UKRV. Erst nach der Beschlußfassung im Januar 1993 ist der Rechnungshof, obwohl Auftraggeber für die Abschlußprüfung, darüber informiert worden, daß der Abschlußprüfer – auf Wunsch des Generalbeauftragten – bevor der Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses in seiner Gesamtheit fertiggestellt war, den uneingeschränkten Bestätigungsvermerk für den Jahresabschluß 1991 erteilt hat. Abweichend von den üblichen Gepflogenheiten hat der Generalbeauftragte allein auf der Grundlage des testierten Jahresabschlusses eine Beschlußvorlage für die Bilanzsitzung des Errichtungskuratoriums zusammengestellt. Das Gremium stellte daraufhin in dieser Sitzung den Jahresabschluß 1991 fest und erteilte dem Klinikumsvorstand Entlastung. Auch die Vertreter des Senats gaben sich – bis auf eine Ausnahme – damit zufrieden, daß der Prüfungsbericht des Abschlußprüfers mit den üblicherweise ausführlichen Aussagen zur Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung als maßgebliches Kriterium für die Entscheidungsfindung nicht vorlag.

263 Der Rechnungshof beanstandet die Vorgehensweise des Errichtungskuratoriums. Er hält es nicht für sachgerecht, daß nunmehr sogar auf die Vorlage des Prüfungsberichts verzichtet wurde. Das Gremium ist offenbar nicht bereit, die Prüfungserkenntnisse des Abschlußprüfers bei seiner Entlastungsentscheidung zu nutzen. Der Rechnungshof verweist in diesem Zusammenhang auf die jetzt beispielhafte Vorgehensweise der Finanz- und Wirtschaftskommission beim Universitätsklinikum Steglitz.

264 Unabhängig von der oben angeführten mangelhaften Qualität der Beschlußfassung macht der Rechnungshof darauf aufmerksam, daß nach § 68 Abs. 2 Nr. 2 BerlHG die Finanz- und Wirtschaftskommission als ständige Kommission des Kuratoriums der FU für die „Feststellung der Jahresabschlüsse und die Entlastung der Klinikumsvorstände“ zuständig ist. Mit Beschluß vom 24. Mai 1991 hat das Kuratorium der FU jedoch das Errichtungskuratorium zum Entscheidungsträger über die Entlastung des Klinikumsvorstandes des UKRV bestimmt. Der Rechnungshof erwartet, daß künftig nach den gesetzlichen Regelungen verfahren wird.

265 Für Mehraufwendungen gegenüber dem Erfolgsplan, die weder durch Minderaufwendungen an anderer Stelle des Erfolgsplans noch durch Mehrerträge ausgeglichen werden können, hat der Klinikumsvorstand nach dem Berliner Hochschulgesetz die vorherige Zustimmung der Finanz- und Wirtschaftskommission einzuholen. Für das UKRV gehört die Erteilung der vorherigen Zustimmung grundsätzlich zu den Aufgaben des Errichtungskuratoriums. Dieses hat mit einer Übertragungsanordnung vom 15. September 1987 diese Befugnis dem Generalbeauftragten übertragen und § 3 Abs. 3 des Gesetzes über die Errichtung des Universitätsklinikums Rudolf Virchow (Errichtungsgesetz) als Rechtsgrundlage herangezogen.

Zu T 265 und 266:

Aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs wurde am 21. April 1993 durch das Errichtungskuratorium beschlossen, § 11 der Übertragungsanordnung, wonach dem Generalbeauftragten die Befugnis zur vorherigen Zustimmung bei Änderungen gegenüber dem Erfolgs- oder Finanzplan übertragen worden war, zu streichen.

Damit liegt die Befugnis nunmehr bei dem Entscheidungsgremium, welches auch den Wirtschaftsplan feststellt, also dem Errichtungskuratorium.

266 Der Rechnungshof beanstandet diese Kompetenzzuweisung. Es ist zumindest nicht vertretbar, daß der für die Erstellung und Abwicklung des Wirtschaftsplans des UKRV Zuständige zugleich selbst die Befugnis besitzt, über „Mehraufwendungen gegenüber dem Erfolgsplan...“ im obengenannten Sinne allein zu entscheiden. Die gewollte Funktionstrennung von Geschäftsführung und Überwachungstätigkeit ist hierdurch aufgehoben. Der Rechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, die Übertragungsentscheidung wieder aufzuheben.

**c) Humboldt-Universität zu Berlin****Umstellungsprobleme bei der medizinischen Fakultät  
(Charité)**

*Die Charité hat anfängliche große Schwierigkeiten bei der Erfassung und Abrechnung von stationären und ambulanten Leistungen weitgehend überwunden. Sie ist den zahlreichen Hinweisen und Beanstandungen des Rechnungshofs aus seiner ersten Prüfung im Januar 1992 im wesentlichen nachgegangen. Zu beanstanden sind einige Einnahmeverluste, z. B. sind 225 000 DM infolge mangelnder Überwachung von Zahlungseingängen für Leistungen der zahnärztlichen Poliklinik nicht eingenommen worden.*

267 Der Rechnungshof hatte Anfang 1992 die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Charité geprüft. Prüfungsschwerpunkte bildeten die ordnungsmäßige Erfassung und Abrechnung der stationären und ambulanten Leistungen durch die Charité gegenüber den Kostenträgern, die Nutzungsentgelte aus Nebentätigkeiten der Ärzte, die Erstellung und Abwicklung des Wirtschaftsplans sowie die Innenrevision. Im Rahmen der Prüfung wurden auch zahlreiche beratende Hinweise und Anregungen gegeben. Im Dezember 1992 hat der Rechnungshof nachgehend geprüft, ob und in welchem Umfang die aufgezeigten Mängel und Schwachstellen bereits behoben und seine Empfehlungen umgesetzt wurden.

268 Im Januar 1992 zeigte die Aufbauorganisation des Verwaltungsbereichs der Charité noch deutliche Mängel. Organisationsänderungen waren bis dahin entweder unterblieben oder unzureichend umgesetzt. Ursächlich hierfür war teilweise, daß die Frage der Eigenständigkeit der Charité lange Zeit ungeklärt war. Kompetenzschwierigkeiten und ablauforganisatorische Mängel traten auch auf, weil Leitungspositionen monatelang unbesetzt blieben; u. a. hat der Verwaltungsdirektor seine Dienstgeschäfte erst im Januar 1992 aufgenommen.

269 Im Dezember 1992 waren in der Neustrukturierung des Verwaltungsbereichs deutliche Fortschritte erkennbar. Die vom Rechnungshof zu Beginn des Jahres aufgezeigten Mängel und Schwachstellen waren zum Teil bereits behoben. In Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung hatte die Charité darüber hinaus eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft mit der Analyse des Personalbedarfs und der Entwicklung von Sollkonzepten beauftragt. Die dem Klinikum vorliegenden Teilberichte müssen zügig ausgewertet und umgesetzt werden.

270 Im einzelnen hat der Rechnungshof u. a. folgende Mängel festgestellt. Die Charité hatte Ende 1990/Anfang 1991 umfangreiche personelle und organisatorische Vorkehrungen zu treffen, um ihre vom 1. Januar 1991 an erbrachten stationären Leistungen erfassen, gegenüber den Krankenkassen abrechnen und die Erlöse vereinnahmen zu können. Dabei hat das Klinikum versäumt,

- die für eine rechtzeitige und vollständige Rechnungslegung erforderlichen wirksamen Überwachungsmaßnahmen zu ergreifen,
- die für eine Verlängerung der Kostenübernahme durch die Kassen notwendigen Arztberichte in den Stationen regelmäßig anzumahnen,
- die Kassen an die Einhaltung der vereinbarten 10-Tage-Frist für die Kostenübernahmeerklärung zu erinnern sowie
- unverzüglich bei Vorliegen der Voraussetzungen zu fakturieren oder Zwischenrechnungen zu erstellen und sich damit frühzeitig Erlöse und Liquidität zu sichern.

Aufgrund dieser Mängel war zum 30. Juni 1991 ein vergleichsweise hoher Anteil von 58 v. H. (über 60 Mio. DM) der im ersten Halbjahr 1991 erbrachten stationären Leistungen nicht abgerechnet. Das Klinikum hat aufgrund der Beanstandungen und Anregungen des Rechnungshofs durch verstärkten Ein-

Zu T 267 bis 281:

Da der Rechnungshof in seinem Bericht bereits auf die Umsetzung seiner Hinweise aus der Prüfung Anfang 1992 eingegangen ist, beschränkt sich die folgende Stellungnahme auf die nach wie vor vorhandenen Mängel zum Zeitpunkt der nachgehenden Prüfung im Dezember 1992.

Zu T 267 bis 270 und 273:

Wie vom Rechnungshof eingeschätzt, sind die beanstandeten Mängel größtenteils auf die Probleme im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Neustrukturierung der Verwaltung des Klinikums zurückzuführen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß wesentliche Bereiche der Verwaltung, wie z. B. die patientengebundene Verwaltung, vollkommen neu aufgebaut werden mußten. Hinzu kam, daß das vorhandene Personal keine diesbezüglichen Erfahrungen hatte und daß sich die Gewinnung von erfahrenen Mitarbeitern aus dem Westteil der Stadt als äußerst schwierig erwies.

Große Probleme entstanden auch durch die in der Vergangenheit begründeten unterschiedlichen Versorgungsstrukturen, vor allem im ambulanten Bereich. Dabei führte zum einen die sehr große Zahl von ambulanten Patienten, resultierend aus dem in der ehemaligen DDR vorhandenen Versorgungsauftrag an der normalen ambulanten Versorgung der Bevölkerung, zu erheblichen Differenzen mit der Kassenärztlichen Vereinigung bei den Verhandlungen der Fallpauschalen und der Vergütung, und zum anderen gab es erhebliche Probleme im Zusammenhang mit der Zulassung der Polikliniken.

Inzwischen wurden funktionierende Struktureinheiten geschaffen und die durch die anfänglichen Umstellungsprobleme entstandenen Rückstände aufgeholt bzw. die Mängel zum großen Teil behoben.

Insbesondere mit der Feststellung des Sollstellenplanes für die Charité ist eine wesentliche Voraussetzung für ein funktionierendes Personalwesen, klare quantitative Rahmengrößen, und damit für eine höhere Wirtschaftlichkeit gegeben. Bei der Erstellung des Sollstellenplanes sind die Ergebnisse der Personalbedarfsanalyse der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als wesentliche Ausgangsgrundlage eingeflossen.

satz der Mitarbeiter den Bearbeitungsrückstand erheblich abgebaut und bis Ende 1992 93 v. H. (über 200 Mio. DM) seiner Forderungen gegenüber den Kostenträgern geltend gemacht.

- 271 Seit dem 1. Januar 1992 kann das Klinikum auf der Grundlage des Krankenhausbehandlungsvertrages unter bestimmten Bedingungen Zwischenrechnungen für noch nicht abgeschlossene Krankenhausbehandlungen erstellen. Der Rechnungshof hat beanstandet, daß das Klinikum diese Möglichkeit, insbesondere für stationäre Leistungen der Psychiatrie, nicht nutzte und dadurch auf die frühzeitige Realisierung von Erlösen verzichtete.
- 272 Aufgrund der fehlenden eigenen Debitorenbuchhaltung hatte die Charité bis zum Januar 1992 noch kein Mahnwesen eingerichtet. Damit fehlte ihr die Grundvoraussetzung, um den hohen Anteil der offenen Forderungen im Bereich der Pflegekosten zu reduzieren. Mit dem Aufbau einer Debitorenbuchhaltung hat die Charité die bis dahin aufgelaufenen Buchungsrückstände weitgehend abgearbeitet. Die geforderten schriftlichen Arbeitsanweisungen mit Angaben über Fristen, die Erhebung von Zinsen, die Verfahrensweise beim gerichtlichen Mahnverfahren und über die Behandlung von uneinbringlichen Forderungen lagen auch Ende 1992 noch nicht vor. Die Prüfung im Dezember 1992 ergab, daß Zahlungseingänge nach wie vor über die Zentrale Verwaltung der HU abgewickelt werden. Die bis dahin ungeklärten Einzahlungen konnten aber überwiegend den Debitoren zugeordnet werden. Das Klinikum war jedoch nicht in der Lage, die Zahlungsfristen bei den unter den genannten Krankenhausbehandlungsvertrag (T 271) fallenden Kostenträgern konsequent und zeitnah zu überwachen. Es konnte dadurch den säumigen Kassen keine Verzugszinsen berechnen.
- 273 Für ambulante Leistungen waren im gesamten Jahr 1991 rund 210 000 Original- und Überweisungsscheine zu erfassen und den Kostenträgern in Rechnung zu stellen. Zum Zeitpunkt der ersten Prüfung waren diese noch nicht abgerechnet, weil die Charité mit ihren zahlreichen poliklinischen Institutsambulanzen zur ambulanten ärztlichen Behandlung der Patienten formal noch nicht zugelassen und eine verbindliche Vereinbarung mit der Kassenärztlichen Vereinigung Berlin über die Vergütung der ambulanten Leistungen nicht getroffen war. Auf der Grundlage der seinerzeit vorgesehenen Fallpauschalen bedeutete dies einen vorübergehenden Einnahmeausfall von über 11 Mio. DM, der die Liquidität des Klinikums wesentlich beeinflusste. Das Klinikum hat von der Kassenärztlichen Vereinigung Berlin bis Dezember 1992 10,5 Mio. DM erhalten. Wegen vermuteter Mehrfachausstellungen von Krankenscheinen je Behandlungsfall in einem Quartal mußte es dabei einen pauschalen Abzug von 5 v. H. hinnehmen. Durch Beschlüsse des Berufungsausschusses für Ärzte und der Beteiligungskommission für Ersatzkassen ist die Charité zwischenzeitlich für einzelne Polikliniken zur ambulanten ärztlichen Behandlung der Versicherten ermächtigt.
- 274 Das Sozialpädiatrische Zentrum der Charité ist seit dem 1. Januar 1991 ermächtigt, seine Leistungen im Rahmen der kassen-/vertragsärztlichen Versorgung zu erbringen. Regelungen über die Höhe der Vergütung gab es jedoch noch nicht. Das Klinikum hat die Leistungen bis Januar 1992 weder gesondert erfaßt noch abgerechnet. Der Rechnungshof hatte deshalb empfohlen, auf der Basis aussagefähigen Zahlenmaterials mit den Kostenträgern zu verhandeln, um zu einer leistungsgerechten Vergütung zu gelangen. Mit den Landesverbänden der Krankenkassen wurde inzwischen eine auf das Jahr 1992 befristete pauschale Vergütung von 360 DM je Behandlungsfall und Quartal vereinbart. Die im Jahr 1991 erbrachten Leistungen mußte die Charité auf der Basis der erheblich niedrigeren Fallpauschalen für Leistungen der Institutsambulanzen abrechnen, weil sie nicht in der Lage war, das Leistungsspektrum eines sozialpädiatrischen Zentrums nachzuweisen. Der Rechnungshof hat gefordert, daß das Klinikum bei den nächsten Verhandlungen auf der Grundlage aussagefähiger Unterlagen über Leistungsangebot und -umfang des Sozialpädiatrischen Zentrums eine angemessene Vergütung vereinbart.

Zu T 271:

Inzwischen werden die Leistungen der Psychiatrie, Dialyse sowie teilstationäre und chemische Behandlungsfälle monatlich nach Ablauf von 30 Tagen mit den Krankenkassen und Zahlungspflichtigen abgerechnet.

Zu T 272:

Zwischenzeitlich wurden neue schriftliche Arbeitsanweisungen zum Ablauf des Mahnverfahrens und der Zinsberechnung erlassen. Die Zahlungsfristen werden nunmehr monatlich durch die Mahnläufe/Zahlungsaufforderungen überwacht.

Zu T 274:

Entsprechende Verhandlungen mit dem Verband der Angestellten-Krankenkassen wurden geführt. Dabei wurde formal eine Pauschalvergütung vereinbart. Die vertragliche Vereinbarung steht derzeit noch aus.

275 Bereits im Januar 1992 hatte der Rechnungshof beanstandet, daß Leistungen der zahnärztlichen Poliklinik nicht von der zuständigen Abteilung „Patientengebundene Verwaltung“, sondern von der Poliklinik selbst gegenüber der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Berlins abgerechnet werden. Bei der letzten Prüfung wurde deutlich, daß die Charité den Forderungen nach organisatorischen Veränderungen in diesem Bereich kaum nachgekommen war. Der fehlende Überblick der Verwaltung des Klinikums über Anzahl und Wertigkeit der erbrachten Leistungen und über die Höhe der zu erwartenden Einnahmen führte dazu, daß im Jahr 1991 insgesamt 3 596 Scheine (225 000 DM) von der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Berlin nicht vergütet wurden. Der Rechnungshof hatte bereits im Verlauf der Prüfung angeregt, dem Sachverhalt unverzüglich nachzugehen und künftig eine ordnungsgemäße Überwachung der Zahlungseingänge sicherzustellen.

276 Bei der Fakturierung diagnostischer Leistungen der Charité für Patienten anderer Krankenhäuser und Institute waren Rückstände von bis zu 19 Wochen zu verzeichnen. Der Rechnungshof hatte den Klinikumsvorstand aufgefordert, angesichts der dezentralen Struktur des Hauses klare und detaillierte Arbeitsanweisungen für alle Bereiche zu erlassen, die Leistungen erbringen, erfassen und abrechnen. Im Dezember 1992 war festzustellen, daß die Charité nunmehr grundsätzlich zeitnäher fakturiert. Allerdings lagen in Einzelfällen zwischen Leistungserbringung und -abrechnung noch immer unverhältnismäßig lange Zeitspannen. Die vom Rechnungshof geforderten Arbeitsanweisungen hat die Charité bisher noch nicht erstellt.

277 Das Klinikum hatte im Januar 1992 versichert, daß ärztliche Nebentätigkeiten nicht ausgeübt werden. Bereits im Verlauf der ersten Prüfung sind dem Rechnungshof jedoch zwei Fälle aus dem Bereich der Unfallchirurgie und Pathologie bekannt geworden. Der Rechnungshof hat beanstandet, daß die Leitung des Klinikums Anfang 1992 keine Übersicht über Anzahl und Umfang der Ermächtigungen seiner Ärzte besaß. Er hat daher dringend gefordert, die aufgetretenen Einzelfälle zu klären und die einschlägigen Rechtsvorschriften zu beachten. Darüber hinaus sollte auch die Ermittlung und Festsetzung von Nutzungsentgelten sowie die Konkurrenzsituation zwischen ggf. ermächtigter poliklinischer Institutsambulanz (Poliklinik) und einzelermächtigtem Arzt berücksichtigt werden.

278 Das Klinikum hat – den Forderungen des Rechnungshofs folgend – inzwischen die organisatorischen Voraussetzungen für die Genehmigung und die Abrechnung der Entgelte aus Nebentätigkeiten geschaffen. Erste Nebentätigkeitsgenehmigungen für die stationäre und ambulante Behandlung von Privatpatienten wurden von Mai 1992 an erteilt. Die Ärzte wurden dabei auf die sich aus der Hochschulnebenberufungsverordnung ergebenden Verpflichtungen hingewiesen. Bei der Behandlung von Kassenpatienten will die Charité zunächst die Entscheidung der Kassenzahnärztlichen Vereinigung Berlin abwarten, ob und inwieweit sie selbst zur Abrechnung von Einzelleistungen zugelassen wird, bevor sie den Ärzten die Ausübung von Nebentätigkeiten gestattet. Der Rechnungshof begrüßt dieses Vorgehen.

279 Bei der letzten Prüfung bestätigte sich die Vermutung des Rechnungshofs, daß weitere Ärzte der Charité ohne Genehmigung Nebentätigkeiten ausüben. Danach haben mindestens elf Ärzte 1992 gegen die Hochschulnebenberufungsverordnung verstoßen. Das Klinikum hat von diesem Umstand nur zufällig durch den Eingang von Abschlagszahlungen auf noch nicht festgesetzte Nutzungsentgelte Kenntnis erhalten. Es hat daraufhin die betroffenen Ärzte aufgefordert, Anträge auf Genehmigung von Nebentätigkeiten zu stellen. In einigen Fällen sind inzwischen positive Bescheide ergangen.

280 Die Leistungen der Audiologie im Zusammenhang mit Auswahl und Anpassung von Hörgeräten wurden bisher von einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), die sich aus einigen Mitarbeitern der Hals-Nasen-Ohren-Poliklinik zusammen-

Zu T 275:

Die Leistungsabrechnung der zahnärztlichen Poliklinik wurde inzwischen der Abteilung Patientengebundene Verwaltung zugeordnet. Die entsprechenden Arbeitsanweisungen und Arbeitsabläufe wurden erlassen.

Bedingt durch die erforderlichen personellen Veränderungen konnte die Umsetzung nicht sofort erfolgen; sie ist jedoch inzwischen vollzogen.

Zu T 276:

Eine Arbeitsanweisung über die Abrechnung von Fremdleistungen ist inzwischen erstellt worden.

Zu T 277 bis 279:

Die erforderlichen Vereinbarungen, Anträge und Genehmigungen erfolgten zwischenzeitlich.

Zu T 280 und 281:

Mit der Gesellschaft bürgerlichen Rechts wurde kein neuer Vertrag geschlossen.

setzt, in Nebentätigkeit erbracht und abgerechnet. Diese Form der Leistungserbringung ist in besonderem Maße ungewöhnlich und widerspricht dem geltenden Recht. Der Rechnungshof hatte dies beanstandet und dem Klinikum empfohlen,

- die vorgelegte „Vereinbarung“ über abzurechnende Einnahmen nicht zu akzeptieren,
- von der GbR eine detaillierte Einnahme/Überschußrechnung zu fordern,
- die vereinbarte Kostenerstattungspauschale zu überprüfen und
- die verauslagten Gebühren für die Fertigung des Kostenerstattungs- und Gesellschaftsvertrags von der GbR zurückzufordern.

- 281 Die Prüfung im Dezember 1992 ergab, daß das Klinikum diesen Hinweisen im wesentlichen nicht nachgegangen ist. Unmittelbar nach Beendigung der Prüfung hat allerdings die GbR von sich aus den Vertrag mit dem Klinikum zum Jahresende 1992 gekündigt. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof die Charité aufgefordert, die Sache eingehend zu durchleuchten und die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

#### **d) Technische Universität Berlin**

##### **Mangelnde Konsequenzen aus dem Verlust möglicher Bundesbeteiligungen in Millionenhöhe bei Baumaßnahmen der Technischen Universität Berlin**

*Fehlverhalten der Technischen Universität Berlin führte zum Verlust von 7,58 Mio. DM möglicher Bundesbeteiligungen bei universitätseigenen Baumaßnahmen. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung hat hieraus bisher nicht die notwendigen Konsequenzen gezogen. Sie verstieß damit gegen einen Auflagenbeschluß des Abgeordnetenhauses vom Juni 1990. Seitdem war sie aufgefordert, Arbeitsanweisungen zu erlassen, damit die Universitäten Berlins ihre Arbeitsweise bei der Vorbereitung und Durchführung universitätseigener Baumaßnahmen mit dem geltenden Haushaltsrecht besser in Einklang bringen.*

- 282 Der Rechnungshof hat im Jahresbericht Rechnungsjahr 1987 (T 242 bis 262) über zahlreiche schwerwiegende Verstöße der TU gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen bei der Planung und Durchführung von universitätseigenen Baumaßnahmen berichtet (sogenannter TU-Bauskandal). Bei der Fortsetzung seiner Prüfung hat der Rechnungshof weitere, ebenfalls im damaligen desolaten Zustand der Bauabteilung der TU begründete Verstöße festgestellt, auf deren Einzeldarstellung jedoch verzichtet wird. Der Rechnungshof konzentriert die Fortsetzung seines Berichts auf

- die finanziellen Auswirkungen der Verstöße,
- das Ergebnis einer Klage der TU gegen den ehemaligen Leiter ihrer Bauabteilung sowie
- die ausstehende Erfüllung eines Auflagenbeschlusses, der den Erlaß von Arbeitsanweisungen für universitätseigene Baumaßnahmen fordert.

- 283 Die TU plante, wie berichtet, mehrere universitätseigene Baumaßnahmen. Unter anderem wollte sie Institute in einem „Technologie- und Innovationspark Berlin (TIP)“ ansiedeln. Hierzu hatte sie von einer Gewerbesiedlungsgesellschaft (Vermieter) in einem alten Gebäudekomplex Gewerbeflächen angemietet. Der Vermieter sollte zunächst eine Grundinstandsetzung durchführen, deren Kosten die TU nach getroffenen Vereinbarungen zu ersetzen hatte.

- 284 Die TU hatte für mehrere Einzelbaumaßnahmen im TIP Bauplanungsunterlagen aufgestellt und zum Rahmenplan nach dem Hochschulbauförderungsgesetz angemeldet. Dabei hatte sie zwar die Kosten des Ausbaues und der Einrichtung der Institute erfaßt, aber nicht die Kosten der Grundinstandset-

Eine detaillierte Endabrechnung, einschließlich der Kostenerstattung aus der Gesellschaft ist erfolgt. Die Gebühren sind ebenfalls von der GbR erstattet worden.

Der Versorgungsauftrag gemäß den Vereinbarungen mit den Krankenkassenverbänden und dem Universitätsklinikum wird im Auftrag und Namen der Charité wahrgenommen.

Zur Zeit prüft das Klinikum, ob dieser Versorgungsauftrag in Form einer Nebentätigkeit dem neu berufenen Professor übertragen wird.

Zu T 282 bis 294:

Zu der vom Rechnungshof angesprochenen Gesamtproblematik hat die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung dem Hauptausschuß aufgrund verschiedener Anknüpfungspunkte berichtet; zuletzt mit Schreiben vom 16. Juni 1993 (vgl. Protokoll des Hauptausschusses vom 1. September 1993). Sie geht davon aus, daß aufgrund der personellen Veränderungen und der getroffenen organisatorischen Maßnahmen Wiederholungen nicht eintreten dürften.

zung. Diese Grundinstandsetzung, mit der der Vermieter bereits begonnen hatte, bezahlte die TU entsprechend dem Baufortschritt aus ihrem Haushaltsansatz für bauliche Unterhaltung. Damit übernahm sie Kosten, an denen der Bund im Rahmen der Hochschulbauförderung mit 50 v. H. hätte beteiligt werden können. Voraussetzung wäre jedoch gewesen, daß die Kosten erfaßt und rechtzeitig vor Baubeginn zum Rahmenplan nach dem Hochschulbauförderungsgesetz angemeldet worden wären. Trotz entsprechender Hinweise des Rechnungshofs wurde die TU jedoch zunächst nicht mit dem Ziel einer Kostenbeteiligung des Bundes tätig; sie erklärte lediglich, daß sie das bisherige Verfahren ändern und dem Vermieter die Kosten für die Grundinstandsetzung nicht mehr unmittelbar wie bisher, sondern künftig mittelbar über einen höheren Mietzins erstatten werde.

- 285 Nachdem die TU keine Schritte zur Sicherung einer Bundesbeteiligung an der Grundinstandsetzung unternommen hatte, schaltete der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung als Aufsichtsbehörde für die Universitäten ein. Im Ergebnis konnte erreicht werden, daß die TU nachträglich entsprechende Bauplanungsunterlagen aufstellte und die für die Grundinstandsetzung ermittelten Kosten von insgesamt 45,7 Mio. DM zur Mitfinanzierung aus Bundesmitteln der Hochschulbauförderung zum 19. und 20. Rahmenplan nachmeldete.
- 286 Der Bund hat seine Beteiligung mit 50 v. H. an Grundinstandsetzungskosten von 32,2 Mio. DM zugesagt. Dem Land Berlin konnten somit – nicht zuletzt auch aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs – Bundesmittel von 16,1 Mio. DM gesichert werden.
- 287 Die Beteiligung des Bundes an den von der TU bereits verausgabten Grundinstandsetzungskosten von 13,5 Mio. DM wurde mit der Begründung abgelehnt, daß es sich in diesem Fall um eine Refinanzierung handele und zum Zeitpunkt der Ausgabe die Unbedenklichkeitserklärung des Bundes nicht vorgelegen habe.
- 288 Dem Land Berlin ist durch das Fehlverhalten der TU ein Schaden in Höhe der möglichen Bundesbeteiligung von 6,75 Mio. DM entstanden. Unter Einbeziehung des bereits im Jahresbericht Rechnungsjahr 1987 (T 251) genannten Schadens von 0,83 Mio. DM beläuft sich der Gesamtschaden für Berlin auf 7,58 Mio. DM.
- 289 Die TU hat den Schaden von 0,83 Mio. DM gegenüber dem ehemaligen Leiter ihrer Bauabteilung gerichtlich geltend gemacht. Die Klage wurde abgewiesen; Berufung und Revision hatten keinen Erfolg.
- 290 Das Arbeitsgericht hat vorsätzliche Verstöße gegen das Haushaltsrecht und die grob fahrlässige Herbeiführung des entstandenen Schadens durch den ehemaligen Leiter der Bauabteilung zwar bejaht, die Klage aber wegen des erheblichen Organisationsverschuldens der TU abgewiesen (Duldung einer rechtswidrigen Praxis durch die Leitung der TU). Für das Landesarbeitsgericht war entscheidend, daß die TU die sechsmonatige Ausschlußfrist zur Geltendmachung von Regreßansprüchen hat verstreichen lassen. Das Bundesarbeitsgericht schließlich konzentrierte sich allein darauf, daß die TU bei der Geltendmachung des Regresses zunächst den Personalrat hätte beteiligen müssen; daher sei die Klage als zur Zeit unzulässig abzuweisen. Auf eine weitere gerichtliche Klärung wurde aus Gründen des Prozeßrisikos verzichtet. Die Frage, ob auch gegen andere Mitverantwortliche Klage zu erheben gewesen wäre, ist nicht geprüft worden. Ansprüche gegen diese sind inzwischen verjährt.
- 291 Aufgrund des Jahresberichts Rechnungsjahr 1987 hat das Abgeordnetenhaus in seinem Auflagenbeschluß (Drucksache 11/951 T 238 bis 262) die schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen der TU mißbilligt und die generelle Erwartung geäußert, daß die Universitäten Berlins bei der Vorbereitung und Durchführung universitätseigener Baumaßnahmen das für sie geltende Haushaltsrecht (§ 105 LHO) in vollem Umfang

beachten. Hierzu sollten Arbeitsanweisungen erlassen werden, die insbesondere eine klare Trennung zwischen der Aufstellung sowie der Prüfung und Anerkennung der Bedarfsprogramme und Bauplanungsunterlagen und auch eine angemessene Beteiligung der Senatsverwaltungen für Wissenschaft und Forschung und für Bau- und Wohnungswesen sicherstellen.

- 292 Der Senat hat in seiner Stellungnahme zu diesem Auflagenbeschluß dargelegt, daß eine Konsequenz aus den bei der TU bekanntgewordenen Vorfällen die generelle Neuordnung des Bauverfahrens bei universitätseigenen Bauvorhaben sein müsse. Unter anderem teilte der Senat mit, daß der Präsident der TU am 5. April 1990 eine Arbeitsanweisung zur Planung, Aufstellung und Prüfung von Planungsunterlagen für universitätseigene Baumaßnahmen erlassen habe. Er räumte ein, daß die Arbeitsanweisung der TU zwar insgesamt einen Schritt in die richtige Richtung darstelle, aber noch Änderungen erforderlich seien.
- 293 Der Rechnungshof hat aufgrund eines von der Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung vorgelegten Entwurfs einer „Arbeitsanweisung zur Erstellung und Prüfung von Planungsunterlagen für universitätseigene Baumaßnahmen“, die für alle Universitäten gelten soll, Mitte 1990 Gespräche mit der Senatsverwaltung geführt und beratende Hinweise gegeben. Trotz mehrmaliger Mahnungen durch den Rechnungshof hat die Senatsverwaltung in den zurückliegenden zweieinhalb Jahren keine Arbeitsanweisung vorgelegt. Sie begründet die Verzögerung u. a. mit erheblichen personellen Engpässen, die in den letzten Jahren infolge des Aufgabenzuwachses im Baubereich eingetreten seien. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung stellte in Aussicht, nunmehr eine überarbeitete Fassung der Arbeitsanweisung bis Ende März 1993 vorzulegen.
- 294 Der Rechnungshof faßt zusammen, daß durch erhebliche organisatorische Mängel innerhalb der TU und infolge der nachlässigen Haltung der Universitätsleitung, die Verstöße des ehemaligen Leiters der Bauabteilung gegen Gesetze und Verwaltungsvorschriften in Kauf nahm, dem Land Berlin ein Schaden von insgesamt 7,58 Mio. DM durch den Verlust möglicher Bundesbeteiligungen entstanden ist. Der Rechnungshof erwartet – auch aufgrund von Prüfungserkenntnissen in anderen Bereichen des universitätseigenen Bauens sowie ersten Feststellungen bei der HU und beim Universitätsklinikum Charité –, daß der Auflagenbeschluß des Abgeordnetenhauses, der den Erlaß von generellen Arbeitsanweisungen fordert, nunmehr unverzüglich durch die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung umgesetzt wird.

## 6. Soziales

### **Verstoß gegen den Nachrang der Sozialhilfe bei der Krankenversorgung alter Menschen in Einrichtungen**

*Die Kosten der ärztlichen und sonstigen medizinischen Versorgung alter und behinderter Menschen in Krankenhäusern im Westteil und in Seniorenheimen im Ostteil Berlins sowie Krankenhäusern für chronisch Kranke werden von Berlin als nur nachrangig verpflichtetem Sozialhilfeträger aufgebracht, obwohl die Pflegebedürftigen regelmäßig krankenversichert sind. Weil die medizinische Versorgung durch angestellte Ärzte der Einrichtungen erbracht und über den Pflegesatz abgegolten wird, können die Krankenkassen Leistungen ablehnen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Soziales aufgefordert, den Nachrang der Sozialhilfe wiederherzustellen.*

- 295 In Berlin sind etwa 8 800 schwerstpflegebedürftige alte Menschen und Behinderte in Krankenhäusern und Krankenhäusern (bzw. Abteilungen) für chronisch Kranke untergebracht. Sie werden in diesen Einrichtungen durch dort angestellte – vereinzelt auch durch auf Honorarbasis tätige – Ärzte betreut

Zu T 295 bis 300:

Von den insgesamt 6 523 Krankenhausbetten für Chronischkranke, den 3 252 Krankenheimplätzen, den ca. 1 500 Krankenhausbetten in den psychiatrischen Fachkrankenhäusern und den fehibelegten Krankenhausbetten in den Abteilungen für Innere

- sowie auch sonst medizinisch versorgt. In den Heim- und Krankenhaus-Pflegesätzen sind neben Unterkunft und Verpflegung auch die Kosten für diese medizinische Grundversorgung enthalten. Die Pflegesätze betragen im Westteil der Stadt inzwischen durchschnittlich über 5 000 DM pro Monat und können von fast allen Betreuten nicht mehr selbst aufgebracht werden. Berlin kommt für diese Kosten ganz oder ergänzend als Träger der Sozialhilfe auf. Etwa 90 v. H. der Pflegebedürftigen sind gesetzlich krankenversichert. Bisher ersetzen jedoch die Krankenkassen die Kosten der ärztlichen Versorgung in den Pflegeeinrichtungen nicht. Bis Ende 1988 konnten sie sich auf § 216 Abs. 1 Nr. 4 Reichsversicherungsordnung berufen, wonach für Mitglieder der Krankenversicherung der Rentner die Ansprüche auf Krankenhilfe ruhen, solange die Versicherten „in einer Anstalt dauernd zur Pflege untergebracht sind, in der sie im Rahmen ihrer gesamten Betreuung Krankenpflege erhalten“. Diese Bestimmung ist außer Kraft getreten. Seit dem Inkrafttreten des Sozialgesetzbuches – Fünftes Buch – (SGB V) am 1. Januar 1989 haben auch in Pflegeeinrichtungen untergebrachte Versicherte einen Leistungsanspruch gegen ihre Krankenkasse, soweit ärztliche Maßnahmen gemäß § 27 SGB V und Versorgung mit Arznei-, Verband-, Heil- und Hilfsmitteln sowie bei ärztlicher Verordnung auch Behandlungspflege und Therapien wie z. B. Krankengymnastik erforderlich werden.
- 296 Die Krankenkassen lehnen jedoch nach wie vor die Übernahme der Kosten für die Krankenversorgung der in den Einrichtungen Betreuten ab. Bei den in Krankenhäusern für chronisch Kranke oder in Krankenhausabteilungen für chronisch Kranke betreuten alten Menschen übernehmen die Krankenkassen zwar für eine gewisse Zeit die Kosten in Form der Krankenhauspflegesätze. Danach lehnen sie jedoch die weitere Leistungsgewährung zumeist unter Hinweis darauf ab, daß kein Anspruch auf Krankenpflege besteht, wenn eine ärztliche Behandlung nicht mehr mit dem Ziel der Besserung erfolgt, d. h. keine Krankenbehandlung, sondern Pflege gegeben ist. Dennoch verbleibt der Pflegebedürftige häufig im Krankenhaus. Hinsichtlich der in Krankenheimen Betreuten berufen sich die Krankenkassen darauf, daß ein Leistungsanspruch nur besteht, wenn die Krankenversorgung in den Formen geleistet wird, die im Sozialgesetzbuch – Fünftes Buch – vorgesehen sind. Das bedeutet, daß die Versorgung durch zugelassene oder ermächtigte Ärzte erfolgen muß (§ 95 SGB V). Die angestellten Ärzte in den Krankenheimen haben jedoch keine Kassenzulassung. Sie rechnen ihre Leistungen auch nicht patientenbezogen ab, vielmehr erfolgt die Abrechnung der Personalkosten der Ärzte und der tatsächlichen Kosten der medizinischen Versorgung über den Pflegesatz. Der aus Vertretern der Kassenärztlichen Vereinigung und der Landesverbände der Krankenkassen gebildete Zulassungsausschuß könnte zwar auch angestellte Ärzte in Krankenheimen ermächtigen, ihre Leistungen individuell über Krankenschein abzurechnen. Derartige Ermächtigungen sind – soweit bekannt – bisher jedoch nicht erteilt worden.
- 297 Die gegenwärtigen Betreuungsstrukturen führen somit zu dem sozial fragwürdigen Ergebnis, daß die krankenversicherten Betreuten in Pflegeeinrichtungen trotz Zahlung von Versicherungsbeiträgen grundsätzlich keine Leistungen ihrer Krankenkasse erhalten. Da im Pflegesatz auch die Kosten des medizinischen Personals enthalten sind, müßten sie, sofern der Träger der Sozialhilfe nicht leisten würde, für ihre ärztliche Versorgung sogar doppelt zahlen. Weil die Pflegesätze für sie jedoch in aller Regel finanziell nicht mehr tragbar sind, bedeutet dies im Ergebnis, daß nicht die Krankenkassen als vorrangig Leistungsverpflichtete, sondern das Land Berlin als lediglich nachrangig verpflichteter Sozialhilfeträger für die Kosten der Krankenversorgung aufzukommen hat. Sie belasten den Landeshaushalt nach Angaben der Senatsverwaltung für Soziales jährlich mit über 40 Mio. DM.
- 298 Nachdem der Rechnungshof die Senatsverwaltung aufgefordert hatte, den Nachrang der Sozialhilfe gegenüber der Leistungspflicht der Krankenkasse durchzusetzen, sagte sie im März 1989 zu, Verhandlungen mit den Krankenkassen aufzunehmen, um diese zu den Kosten der heimärztlichen Versor-
- Medizin übernimmt der Sozialhilfeträger im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen ergänzend die Kosten für die stationäre Unterbringung für ca. 8 800 schwerstpflegebedürftige Menschen in den genannten Einrichtungen.
- Es handelt sich hierbei nicht nur um hochaltrige Personen, sondern auch um Schwerstpflegebedürftige aller Altersstufen aufgrund psychiatrischer Krankheitsbilder sowie jüngere Schwerstbehinderte, die einer ständigen qualifizierten Versorgung bedürfen.
- Seit Jahrzehnten gibt es im Land Berlin den Sondertypus „Chronikerkrankenhaus/Abteilung für Chronischkranke“ und seit 1974 die auch politisch gewollte Einrichtung der „Krankenhäuser“ im Westteil Berlins, die sich gerade durch das Angebot der ärztlichen Grundversorgung von Seniorenheimen unterscheidet.
- Krankenhäuser sind nach § 107 Abs. 1 SGB V „... Einrichtungen, die
2. fachlich-medizinisch unter ständiger ärztlicher Leitung stehen, über ausreichende, ihrem Versorgungsauftrag entsprechende diagnostische und therapeutische Möglichkeiten verfügen und nach wissenschaftlich anerkannten Methoden arbeiten,
  3. mit Hilfe von jederzeit verfügbarem ärztlichen, pflege-, funktions- und medizinisch-technischen Personal darauf eingerichtet sind, vorwiegend durch ärztliche und pflegerische Hilfeleistungen Krankheiten der Patienten zu erkennen, zu heilen, ihre Verschlimmerung zu verhüten, Krankheitsbeschwerden zu lindern oder Geburtshilfe zu leisten,
- und in denen
4. die Patienten untergebracht und gepflegt werden können.“
- Aus dieser Definition ist eindeutig abzuleiten, daß ohne ärztliches und therapeutisches Fachpersonal eine Konzessionierung als Krankenhaus unmöglich wird.
- Mit den Trägern von 17 konzessionierten Chronikerkrankenhäusern außerhalb des Krankenhausplanes wurden 1992 die Kostensätze mit dem Sozialhilfeträger und mit allen anderen Trägern von Krankenhäusern/Abteilung für Chronischkranke mit den Krankenkassen vereinbart; der Sozialhilfeträger übernimmt diese im Falle der Kostenträgerschaft.
- Die Kostenübernahme in den Krankenhäusern/Abteilungen für Chronischkranke wird nicht generell von den Krankenkassen ausgeschlossen, sondern richtet sich nach Einzelfallprüfungen zur Abgrenzung von Krankenhausbehandlungsbedürftigkeit zu reiner Pflegebedürftigkeit durch die medizinischen Dienste der Krankenkassen.
- Die festgeschriebene Aufgabenstellung der Krankenhäuser lautet wie folgt:
- „Krankenhäuser nehmen Chronischkranke und wesentlich Behinderte auf, die nicht krankenhausbearbeitungsbedürftig sind, aber in der eigenen Wohnung oder einem Heim nicht das erforderliche Maß an medizinischer Hilfe und Versorgung erhalten können und für die diese Hilfen auch anderweitig nicht sichergestellt werden können.
- Die Diagnostik und Akutbehandlung sollte abgeschlossen sein. Für einen Zeitraum, dessen Dauer in den meisten Fällen nicht absehbar ist, erhalten die Kranken neben Unterkunft und Verpflegung unter anderem krankenschwermittlerische Grund- und Behandlungspflege durch entsprechend qualifiziertes Personal sowie regelmäßige ärztliche Grundversorgung durch angestellte Ärzte. Eine darüber hinaus erforderliche ärztliche Versorgung wird durch frei praktizierende Ärzte sichergestellt ...“ (ärztlicher Personalschlüssel in Krankenheimen 1 : 95 Bewohner).
- Die über die ärztliche Grundversorgung hinausgehende ärztliche Behandlung sowie die Versorgung mit Hilfsmitteln, die den Leistungsumfang der Einrichtung überschreiten, werden nicht über den Pflegesatz abgegolten, sondern über den Krankenschein abgerechnet, also bereits jetzt von den Krankenkassen getragen.

gung heranzuziehen. Im Herbst 1989 führte sie ein erstes Gespräch mit der Arbeitsgemeinschaft der Krankenkassenverbände und der Berliner Krankenhausgesellschaft, sodann mit der Kassenärztlichen Vereinigung Berlin. Im Januar 1991 folgten vergebliche Verhandlungen mit der Allgemeinen Ortskrankenkasse Berlin. Gegenstand der Verhandlungen war eine Erstattung der Krankenversorgungskosten in den Einrichtungen durch eine tagesbezogene Pauschale der Krankenkassen. Zu dem zunächst mit Rückwirkung vom 1. Januar 1991 an (statt 1. Januar 1989), dann mit Rückwirkung erst vom 1. Januar 1992 an beabsichtigten Abschluß einer Vereinbarung ist es bis heute nicht gekommen. Darüber hinaus wurden Heil- und Hilfsmittel in Seniorenheimen – trotz der entsprechenden Zusage gegenüber den Bezirksämtern – nicht Gegenstand des Vertragsentwurfs. Des weiteren mußte sich die Senatsverwaltung für Soziales auch von der Senatsverwaltung für Finanzen vorhalten lassen, daß sie die Krankenhäuser und Krankenhäuser (Abteilungen) für chronisch Kranke in den östlichen Bezirken nicht in die beabsichtigte Vereinbarung einbezogen hat.

- 299 Die Senatsverwaltung hat erkannt, daß sich eine Kostenbeteiligung der Krankenkassen in Form einer tagesbezogenen Pauschale rechtlich nicht durchsetzen läßt. Sie verweist aber darauf, daß sich Krankenkassen und Kassenärztliche Vereinigungen grundsätzlich zu einer vertraglichen Lösung und – teilweise – Leistung bereiterklärt haben. Aus rechtlichen Gründen ließen sich in eine entsprechende Regelung aber nur Krankenhäuser einbeziehen, wobei es jedoch noch einer Ermächtigung der Krankenhäuser bzw. der Krankenhausärzte bedürfe. Die Abstimmungsprozesse zwischen den Beteiligten seien noch nicht abgeschlossen.
- 300 Da nach Einschätzung des Rechnungshofs durch Verhandlungen keine volle Erstattung der Aufwendungen des Landes Berlin erreichbar ist, hält der Rechnungshof strukturelle Änderungen der Krankenversorgung in Einrichtungen für geboten. Bei den Krankenhäusern müßte die Versorgung durch angestellte Ärzte aufgegeben und eine solche durch niedergelassene Ärzte sichergestellt werden. Damit würde sich Berlin zugleich den Strukturen der Pflegeeinrichtungen in den alten Bundesländern anpassen. Soweit im übrigen die Beibehaltung des medizinischen Personals unverzichtbar ist, käme eine Neuorganisation der Pflegeeinrichtung als ärztlich geleitete Einrichtung im Sinne des § 95 Abs. 1 SGB V, die zur Teilnahme an der kassenärztlichen Versorgung berechtigt ist, in Betracht. Hinsichtlich der Behandlung in Krankenhäusern (Abteilungen für chronisch Kranke) sollte bei Leistungseinstellung der Krankenkassen eine Verlegung des Pflegebedürftigen in ein Pflegeheim erfolgen, das ggf. in räumlichem Verbund mit dem Krankenhaus betrieben werden könnte. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Die bisher inhaltlich festgelegten und vertraglich mit den Trägern vereinbarten Einrichtungsspezifika lassen sich nicht ohne rechtliche und finanzielle Konsequenzen für das Land Berlin ändern.

In den Kostensätzen der Seniorenheime im Land Berlin sind keine Bestandteile für die Abgeltung von Kosten für ärztliche und sonstige medizinische Versorgung enthalten, die zu Lasten anderer vorrangig Leistungspflichtiger gehen. Sie konnten deshalb auch nicht Gegenstand von Vertragsverhandlungen sein. Die Krankenkassen müssen gegenüber den Versicherten bereits jetzt die vollen Leistungen erbringen.

Zu dem Hinweis, die vorgenannten Einrichtungen im Ostteil Berlins in den Verhandlungen über Kostenbeteiligung der Krankenkassen zu berücksichtigen, muß erklärt werden, daß es weder Krankenhäuser analog des Westberliner Typs noch Krankenhäuser/Abteilung für Chronischkranke in den östlichen Bezirken gibt und auch nicht die Absicht besteht, solche Plätze zu errichten.

Die vier – aus DDR-Zeiten bestehenden – Krankenpflegeheime (drei kommunale/ein freigemeinnütziges) im Ostteil der Stadt sind den Einrichtungstypen Senioren- und Behindertenheim zugeordnet worden. Die damit verbundene Umorganisation auf ambulante ärztliche und medizinische Versorgung ist weit fortgeschritten.

Die Schwierigkeiten der rechtlichen Aufgabenstellung von Krankenhäusern und Krankenhäusern sind oben beschrieben.

Zur Reduzierung der Kostenübernahme durch den Sozialhilfeträger wird von der Senatsverwaltung für Soziales weiterhin der Weg der Kostenbeteiligung durch die Krankenkassen verfolgt. Ergänzend anzumerken wäre in diesem Zusammenhang, daß der Rechnungshof mit Schreiben vom 16. September 1988 die Senatsverwaltung nur aufgefordert hatte, Verhandlungen mit den Kassen aufzunehmen, um sie zu den Kosten der heimärztlichen Versorgung in den Krankenhäusern heranzuziehen. Die Verhandlungen sind von der Senatsverwaltung aber darüber hinausgehend auch auf die Erstattung der Kosten der medizinischen Versorgung in den Krankenhäusern sowie der ärztlichen und medizinischen Versorgung auch in den Chronikerkrankenhäusern geführt worden. Erst dies zusammen genommen ergibt die unter T 297 genannte Summe von 40 Mio DM.

Im Laufe der Verhandlungen gab es Prüfungsergebnisse rechtlicher Fragen und Einflüsse Dritter, die einer Vereinbarung bisher entgegenstanden. Darüber wurde dem Hauptausschuß mit Schreiben vom 5. August 1992 berichtet:

- Ein Rechtsanspruch des Sozialhilfeträgers auf Kostenbeteiligung durch Krankenkassen wurde nach Prüfung verneint. Zur Durchsetzung eines Anspruchs des Sozialhilfeträgers gegenüber den Krankenkassen auf Kostenbeteiligung ist auch die Möglichkeit eines Rechtsstreites abgewogen worden. Einer Klage wird aus juristischer Sicht keine große Erfolgsaussicht beigemessen, u. a. fehlt eine anspruchsbegründende Norm, auf die eine Klage gestützt werden könnte.
- Das Bundesversicherungsamt erhob am 24. März 1992 Einspruch gegen den Vereinbarungsentwurf Land Berlin/Arbeitsgemeinschaft der Krankenkassen.

Ergebnis daraus war u. a.:

- Einbeziehung der Kassenärztlichen Vereinigung Berlin in die Verhandlungen,
- Ausschluß der Krankenhäuser für Chronischkranke aus einer zukünftigen Vereinbarung, da sich aus rechtlichen Gründen in eine entsprechende Regelung nur (Kranken-)Heime einbeziehen ließen.

Auch andernorts in der Bundesrepublik Deutschland ist es den zuständigen überörtlichen Trägern der Sozialhilfe bisher noch nicht gelungen, im Zusammenhang mit dem Wegfall des § 216 Abs. 1 Nr. 4 RVO a. F. über den Einzelfall hinaus entsprechende umfassende und generelle Vereinbarungen abzuschließen. Das Fehlen der Einrichtungstypen Krankenhäuser für Chronischkranke und Krankenhäuser in anderen Bundesländern bedeutet

nicht, daß dort die Kostenübernahme von Krankenhaustagesätzen durch den Sozialhilfeträger nicht erfolgt. Die Fehlbelegung von Krankenhausbetten besonders in den Abteilungen für Innere Medizin ist ein generelles Problem, daß sich nur durch unterschiedliche Größenordnungen darstellt.

Die Ermächtigung von Krankenhausärzten wird zur Zeit näher erörtert und geprüft, nachdem mit der Berliner Krankenhaugesellschaft e. V. als Trägervertretung der Krankenhäuser Konsens über bestimmte Bedingungen erzielt wurde.

Eine in Betracht kommende Ermächtigung ist nur als Sonderform möglich, die zwischen den Krankenkassen und der Kassenärztlichen Vereinigung Berlin einerseits und der Senatsverwaltung für Soziales andererseits ausgehandelt werden muß.

Im übrigen prüft der Senat z. Z. die Anregung des Rechnungshofs, die ärztliche Versorgung in den Krankenhäusern ambulant durchführen zu lassen.

Nach Einführung des Gesundheitsstrukturgesetzes ist eine Ermächtigung durch den Zulassungsausschuß nicht mehr mit Sicherheit gegeben.

Im Rahmen der Geriatriereform ist in den nächsten Jahren geplant, die Krankenhausbetten für Chronischkranke abzubauen. Die Möglichkeiten zur Umwandlung von Krankenhausbetten zu Pflegeplätzen werden z. Z. von der Senatsverwaltung für Soziales geprüft und die hierzu erforderlichen finanziellen Notwendigkeiten berechnet.

Differenzierte Aussagen zum voraussichtlichen Bedarf bis zum Jahr 2001 im Bereich „Stationäre Altenhilfe“ werden derzeit erarbeitet und in eine entsprechende Angebotsplanung einfließen, die in einigen Monaten vorgelegt werden kann.

- 301 Die bezirklichen Seniorenheime im Ostteil Berlins verfügen im Unterschied zu denen im Westteil über eigenes medizinisches Personal. Es handelt sich vor allem um angestellte Ärzte, Beschäftigungs-, Ergo- und Physiotherapeuten. Allein für die 13 angestellten Ärzte und 45 Physiotherapeuten sind im Haushaltsplan 1993 3 Mio. DM an Personalkosten veranschlagt. Die angestellten Physiotherapeuten erbringen auf ärztliche Verordnung niedergelassener Ärzte Leistungen von 10 Mio. DM pro Jahr, die seit dem 1. Januar 1991 an sich den Krankenkassen in Rechnung zu stellen wären. Eine Abrechnung mit den Kassen erfolgt jedoch nicht, die ärztlichen Verordnungen werden nach Abwicklung der Therapien „in der Schublade“ abgelegt. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung mündlich von dieser Verfahrensweise unterrichtet. Diese hatte jedoch hiervon bereits Kenntnis und hat die östlichen Bezirke dahingehend beraten, das physiotherapeutische Personal anderweitig und in Bereichen einzusetzen, in denen die Krankenkassen nicht leistungspflichtig sind. Stellenplanmäßig sind keine Konsequenzen gezogen worden. Das genannte medizinische Personal ist nach wie vor im bisherigen Einsatzbereich tätig. Der Rechnungshof erwartet, daß auch hier durch strukturelle Änderungen der Nachrang des staatlichen Leistungsangebots gegenüber den aus Sozialversicherungsbeiträgen zu erbringenden Leistungen der Krankenkassen durchgesetzt wird. Er wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Zu T 301:

Zu der vom Rechnungshof dargestellten Situation in Seniorenheimen im Ostteil Berlins ist festzuhalten, daß keine angestellten Ärzte mehr in Seniorenheimen tätig sind und der Abbau der Physiotherapeutenstellen zügig unter Beachtung arbeitsrechtlicher Vorgaben vorangeht. Lediglich in einigen Krankenpflegeheimen im Ostteil der Stadt, deren Einnahmen und Ausgaben ebenfalls noch beim Kapitel 39 30 nachgewiesen werden – im Westteil befinden sich diese Einrichtungen ausschließlich in freier Trägerschaft –, sind entsprechende Stellen vorhanden. Die Senatsverwaltung für Soziales hat, seit die flächendeckende ambulante Versorgung von niedergelassenen Physiotherapeuten/Krankengymnasten gegeben ist (12/92), auf die Bezirke eingewirkt, die vorübergehend tolerierte und im Senatsbeschluß zur 3. Pflegestufe so schriftlich fixierte Übergangsregelung zu beenden.

Die für Berlin festgesetzten Personalschlüssel für die einzelnen Pflegestufen in Seniorenheimen finden für 1994 auch im Ostteil Berlins volle Anwendung.

Für die Seniorenheime in freigemeinnütziger Trägerschaft finden in den mit dem Sozialhilfeträger verhandelten einrichtungsbezogenen Kostensätzen Physiotherapeuten-, Krankengymnastik-, Arztestellen keine Berücksichtigung mehr.

Bei zu vollziehenden Trägerwechseln von Seniorenheimen aus kommunaler Trägerschaft in eine freigemeinnützige Trägerschaft gilt diese Regelung ebenfalls.

## 7. Jugend und Familie

### a) Haushaltsrechtliche Verstöße bei der Gewährung von Zuschüssen für Familienberatungsstellen an freie Träger der Jugendhilfe

*Die Senatsverwaltung für Frauen, Jugend und Familie hat 1989 zur Förderung von Familienberatungsstellen freier Träger der Jugendhilfe Zuschüsse von 3,5 Mio. DM gewährt. Dabei hat sie unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht auf Rückforderungsansprüche von 124 000 DM verzichtet. In vier Zuwendungsfällen mit einem Gesamtvolumen von über 320 000 DM war die Förderung nicht durch die Zweckbestimmung des Ausgabetitels gedeckt, da es sich entweder nicht um freie Träger der Jugendhilfe handelte oder nicht um Familienberatungsstellen. Zu beanstanden war ferner die mangelnde Erfolgskontrolle.*

302 Die Senatsverwaltung für Frauen, Jugend und Familie (jetzt Jugend und Familie) fördert Familienberatungsstellen freier Träger der Jugendhilfe durch Zuwendungen zu den Personal- und Sachkosten. Die Ausgaben aus den Kapiteln 10 00 und 10 01, jeweils Titel 684 22, betragen im Haushaltsjahr 1989 insgesamt 3 540 349 DM. Die Prüfung durch den Rechnungshof deckte schwere Bearbeitungsmängel auf, die zu finanziellen Nachteilen für das Land Berlin geführt haben.

303 Die Familienberatungsstellen der freien Träger sollen spezifische Lücken im Angebot der öffentlichen Familienberatungsstellen bedarfsorientiert ausfüllen. Sie sollen Beratung und therapeutische Hilfe in den vielfältigen Problemlagen bieten, die in Familien auftreten können, wie Erziehungsschwierigkeiten, Eheprobleme, Kindesentzug oder Überschuldung. Die Senatsverwaltung hat auf die Frage, wie sie das Erreichen dieser Zielsetzung kontrolliert und ob sie die Effizienz der Familienberatungsstellen durch Ergebnis-(Erfolgs-)Kontrollen (Nr. 11.1.3 AV §§ 44/44 a LHO) überprüft hat, angegeben, sie werte die Sachberichte der Zuwendungsempfänger aus. Im übrigen fänden zwischen ihren Mitarbeitern und Vertretern der jeweiligen Einrichtungen vor Ort fachspezifische Gespräche statt. Dadurch erhalte sie differenzierte Einblicke in die Arbeit der betreffenden Beratungsstellen.

Zu T 302:

Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie ist – abgesehen von dem Vorgang unter T 307 und 308 – nicht der Auffassung, daß im Rahmen der Prüfung des Rechnungshofs schwere Bearbeitungsmängel aufgedeckt wurden, die zu finanziellen Nachteilen für das Land Berlin geführt haben. Es trifft jedoch zu, daß insbesondere verschiedene zuwendungsrechtliche Bestimmungen nicht beachtet worden sind. Grundsätzlich ist festzuhalten, daß die fachlich-inhaltlichen Entscheidungen, die den einzelnen Zuwendungsbescheiden zugrunde lagen, überwiegend vertretbar waren. Dies wird nachstehend im einzelnen näher begründet.

Zu T 303:

Die Ausführungen des Rechnungshofs offenbaren ein grundsätzliches Mißverständnis über die Stellung und Funktion freier Träger der Jugendhilfe. Freie Träger füllen nicht „spezifische Lücken im Angebot“ der Bezirke aus. Im Gegenteil gilt nach § 4 Abs. 2 SGB VIII das Subsidiaritätsprinzip, wonach die öffentliche Jugendhilfe von Angeboten absehen soll, soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der Freien Jugendhilfe betrieben oder rechtzeitig geschaffen werden können.

Die Angebote von Beratungsleistungen in Erziehungs- und Familienberatungsstellen sind nicht vergleichbar mit anderen üblichen Dienstleistungen. Die Beratungsleistungen werden in regelmäßig menschlich sehr komplizierten Familiensituationen auf der Grundlage eines sich entwickelnden Vertrauensverhältnisses gewährt. Es handelt sich bei den Beratungen also um sehr sensible und auf hohem Vertrauensniveau stattfindende Kontakte zwischen den Beratungsstellen und ihrer Klientel. So sehr allgemein die Forderung nach Wirtschaftlichkeit und Erfolgskontrolle nicht nur bei der öffentlichen Hand, sondern auch gegenüber freien Trägern zu begrüßen ist, die Steuermittel als Finanzierungsquelle (Zuwendungen) für die Aufgabenerledigung im Interesse der Bürger erhalten, so unbestreitbar ist aber auch, daß sich bestimmte Arbeitsbereiche der öffentlichen Verwaltung und der freien Träger **strengen** Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und der Kontrolle im Sinne von Erfolg oder Mißerfolg entziehen. Es kann z. B. sein, daß die Lebenssituation einer Familie wieder auf eine hoffnungsvolle Grundlage schon nach 10 oder aber erst nach 20 Beratungsgesprächen gestellt werden kann oder daß ein Suizidgefährdeter bereits nach einem Beratungsgespräch oder aber erst nach 15 Gesprächen wieder eine neue Lebensperspektive sieht.

Dessen ungeachtet hat die Senatsverwaltung für Jugend und Familie selbstverständlich Einblick in die Arbeit der Beratungsstellen der freien Träger, wie auch in die der in bezirklichen Zuständigkeiten. Aus verständlichen Gründen (Vertrauensbildung zwischen Beratern und Klientel, Datenschutz u. a.) interessiert nicht der einzelne Fall. Die Senatsverwaltung weiß aber über die methodisch-wissenschaftlichen Verfahren, die fachlichen Qualitäten der Beschäftigten, die Problemstellungen in den Beratungsstellen usw. gut Bescheid. Dieses Wissen und die Erfahrungen der Praxis stellen sich nicht nur in den Sachberichten als Teil der jährlichen Verwendungsnachweise dar, sondern vor allem im Rahmen der regelmäßigen Dienstbesprechungen mit den Vertretern der bezirklichen Beratungsstellen. Auch mit den Vertretern der Beratungsstellen der freien Träger werden regelmäßige Gespräche geführt und Kontakte gepflegt.

Die Sachberichte der freien Träger werden von den fachlich zuständigen Mitarbeitern genau geprüft; sie bilden stets die Grundlage für die regelmäßig stattfindenden Gespräche über Art und Umfang der Weiterförderung im folgenden Jahr. Die daraus zu ziehenden Erkenntnisse werden auch regelmäßig zum Gegenstand der monatlich veranstalteten Besprechungen mit den Leitern der bezirklichen Erziehungs- und Familienberatungsstellen gemacht. Auch für die Vorbereitung der jährlichen gemeinsamen Fachtagungen der Beratungsstellen mit den freien Trägern werden die Sachberichte herangezogen.

304 Die Richtigkeit dieser Angaben ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar. Er muß sie vielmehr bezweifeln, weil den Akten der Senatsverwaltung keine diesbezüglichen Aufzeichnungen und Auswertungen zu entnehmen sind. So hätte die Senatsverwaltung etwa der Frage der bedarfsorientierten Lückenschließung durch die freien Träger nachgehen müssen. Aus deren Sachberichten ist zu entnehmen, daß die meisten ihrer Klienten erst durch Vermittlung öffentlicher Beratungsstellen, wie dem kinder- und jugendpsychiatrischen Dienst der Abteilungen Gesundheitswesen, dem schulpyschologischen Dienst der Abteilungen Volksbildung und den Erziehungs- und Familienberatungsstellen sowie der Familienfürsorge der Abteilungen Jugend und Sport der Bezirke zu ihnen gekommen sind. Hier stellt sich die auch finanziell bedeutsame Frage, ob die betreffenden öffentlichen Stellen zu den gebotenen Maßnahmen selbst fachlich oder kapazitätsmäßig nicht in der Lage waren oder aus welchen sonstigen Gründen Klienten weitergeleitet wurden.

305 Die Senatsverwaltung gewährte drei Zuwendungsempfängern für die Unterhaltung ihrer Familienberatungsstellen Zuwendungen im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung. Grundlage der Bewilligung war jeweils der von den Zuwendungsempfängern eingereichte und von der Senatsverwaltung im Zuwendungsbescheid für verbindlich erklärte Finanzierungsplan. In einem Fall erhöhte sich die Deckungsmittel aufgrund höherer Zuwendungen von anderer Seite, in den übrigen Fällen ermäßigten sich nachträglich die Ausgaben. In Absprache mit der Senatsverwaltung reichten die Zuwendungsempfänger nach Eintritt dieser Änderungen in der Finanzierung kurz vor, in einem Fall sogar erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes (Haushaltsjahres) geänderte Finanzierungspläne ein, in denen sie ihren vorgesehenen Eigenmittelanteil an der Gesamtfinanzierung entsprechend den Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben reduzierten. Nur in einem Fall hat die Senatsverwaltung eine schriftliche Mitteilung über die Änderung ihres ursprünglichen Bescheides an den Zuwendungsempfänger gerichtet, sonst erfolgten lediglich formlose Absprachen. Insgesamt haben die Zuwendungsempfänger ihren Eigenmitteleinsatz um 66 000 DM ermäßigt.

306 Nach Nr. 2.2 der den Zuwendungsempfängern im Bescheid auferlegten Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBcst-P) ermäßigt sich die Zuwendung bei Fehlbedarfsfinanzierung um den vollen Betrag der Einsparungen gegenüber dem Finanzierungsplan, der sich aus der Ermäßigung von Ausgaben (Minderausgaben) und der Erhöhung von Deckungsmitteln oder dem Hinzutreten neuer Deckungsmittel (Mehreinnahmen) ergibt. Es handelt sich hier um eine auflösende Bedingung, die von selbst zu einer Ermäßigung des Zuwendungsbetrages führt, ohne daß es eines Änderungsbescheides des Zuwendungsgebers bedarf. Bei Eintritt dieser auflösenden Bedingung hat die Bewilligungsbehörde die Zuwendung in entsprechender Höhe zurückzufordern, ohne daß ihr hier ein Ermessensraum eingeräumt ist (Nr. 8.2.1 AV §§ 44/44 a LHO). Da in den vorliegenden Fällen die auflösende Bedingung bereits eingetreten war, hätte die Senatsverwaltung Rückforderungsansprüche geltend machen müssen. Es lag nicht in ihrem Ermessen, statt dessen Änderungen der Finanzierungspläne zuzustimmen, die im übrigen förmlicher Änderungsbescheide bedurft hätten. Durch den Verzicht auf Rückforderungen von 66 000 DM hat die Senatsverwaltung gegen die genannte Zuwendungsvorschrift und § 34 Abs. 1 LHO verstoßen, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind.

Zu T 304:

Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie wird künftig darauf achten, daß auch in den Zuwendungsakten verstärkt dokumentiert wird, wann und zu welchem Zweck die Sachberichte im einzelnen herangezogen worden sind.

Es ist zutreffend, daß die fachverschiedenen Beratungsdienste gut miteinander zusammenarbeiten, und zwar unabhängig davon, wie trägergebunden sie jeweils sind. Alles andere würde auch nicht der Sache dienen und deshalb nicht den Erwartungen entsprechen. Der Eindruck des Rechnungshofs, daß bezirkliche Beratungsdienste aus nicht nachvollziehbaren Gründen Klienten an Beratungsstellen freier Träger „weiterreichen“, deckt sich nicht mit den Erkenntnissen der Senatsverwaltung für Jugend und Familie. Die gelegentlich notwendig werdenden Verweisungen sind regelmäßig inhaltlich begründet. Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie ist der Überzeugung, daß der Rechnungshof spätestens dann seinen Verdacht als unbegründet erkennen wird, wenn er die Arbeit der bezirklichen Erziehungs- und Familienberatungsstellen einer entsprechenden Prüfung unterzieht.

Zu T 305 und 306:

Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie hat noch im Bewilligungszeitraum dem Antrag des einen Zuwendungsempfängers, die Eigenmittel aufgrund rückläufiger Mitgliedsbeiträge zu senken, deshalb zugestimmt, weil der Träger bereit war, Bundesjugendplanmittel in gleicher Höhe einzusetzen und sich dadurch die Zuwendungssumme des Landes Berlin nicht erhöht hat. Die zuständige Bewilligungsstelle der Senatsverwaltung für Jugend und Familie ist zum damaligen Zeitpunkt der Auffassung gewesen, daß Bundesjugendplanmittel wie Eigenmittel des Trägers behandelt werden könnten, zumal diese Mittel den Trägern grundsätzlich zu eigengesteuerter Verwendung im Jugendbereich überlassen werden. Es wird bedauert, daß versäumt wurde, den Bescheid aufgrund des geänderten Finanzierungsplanes formal zu ändern, wie es erforderlich gewesen wäre. Ein Schaden ist dem Land Berlin durch das Versäumnis nicht entstanden, da die Gründe für die Reduzierung der Eigenmittel des Trägers nachvollziehbar und der Ersatz der fehlenden Eigenmittel durch Drittmittel zustimmungsfähig waren.

Im zweiten Fall wurde der Reduzierung des Eigenmittelanteils zugestimmt, weil der betreffende Zuwendungsempfänger - im Gegensatz zu den meisten übrigen Zuwendungsempfängern - einen außergewöhnlich hohen Eigenmittelanteil (über 50 %) für das Angebot der Erziehungs- und Familienberatung in Berlin beisteuert. Der hohe Eigenmittelanteil des Trägers kommt bei der Projektförderung dadurch zustande, daß in zurückliegenden Jahren zwischen diesem und der Senatsverwaltung für Jugend und Familie die Absprache getroffen wurde, nicht das gesamte Beratungsangebot (Personal- und Sachkosten zweier voll ausgestatteter Beratungsstellen) zu fördern, sondern lediglich rd. 83 % der Personalkosten einer Beratungsstelle. Diese Absprache diente der Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung sowohl bei der Bewilligungsstelle als aber auch beim Träger. Die Senkung des Eigenmittelanteils von 16,8 % auf 12,2 % im Teilbereich hielt die zuständige Bewilligungsstelle der Senatsverwaltung für Jugend und Familie vor dem dargestellten Hintergrund und einer für den Zuwendungsempfänger schwierigen finanziellen Situation für akzeptabel, zumal dieser Verband den Ausbau einer zweiten Beratungsstelle mit erheblichen eigenfinanzierten Investitionsmitteln betrieben hat.

Im dritten angesprochenen Fall ist es in der zuständigen Bewilligungsstelle der Senatsverwaltung für Jugend und Familie unterblieben, den Bewilligungsbescheid für den Zuwendungsempfänger zu ändern. Die Verwendung der eingesparten Mittel ist nach direkter persönlicher Intervention der damaligen Senatorin für ein Lesbenprojekt vorgenommen worden. Die verspätete Übersendung des geänderten Finanzierungsplanes (erst zu Beginn des Folgejahres) hatte seine Ursache in der Erkrankung der einzigen dafür zuständigen und sachkundigen Mitarbeiterin des Zuwendungsempfängers. Aber die Notwendigkeit der Änderung wurde bereits in 1989 bei mehreren Gesprächen zwischen der zuständigen Bewilligungsstelle der Senatsverwaltung für Jugend und Familie und dem Zuwendungsempfänger geklärt.

Der Eigenmittelkürzung wurde einerseits auf Grund der außergewöhnlich schwierigen finanziellen Situation des Trägers und andererseits wegen des erheblichen Interesses des Landes Berlin an der Aufrechterhaltung des speziellen, auf die besondere Lage ausländischer Familien gerichteten Beratungsangebotes zugestimmt. Die angedrohte Alternative wäre die Einschränkung, möglicherweise sogar die Einstellung dieses sowohl fachlich als auch politisch bedeutsamen Beratungsangebots gewesen.

In allen drei beanstandeten Fällen war der auslösende Anlaß für die Änderung des Finanzierungsplanes der unvorhergesehene Rückgang der Einnahmen der Träger bzw. die nicht anders ausgleichende Minderung der Eigenmittel der Zuwendungsempfänger. Die langjährige Erfahrung aus der Zusammenarbeit mit den freien Trägern zeigt, daß eine Feststellung des exakten Zeitpunktes, an dem der Rückgang zum erstenmal definitiv registriert wird, in den meisten Fällen nicht möglich ist. Oftmals ergibt sich bei den Trägern erst bei der Erstellung der Jahresrechnung die Tatsache und die Höhe des Defizits im Einnahmebereich.

Ausgehend von dieser Erfahrung hat die Senatsverwaltung für Jugend und Familie in einem Vermerk vom 14. Mai 1984 - I c B 12 - 4210/001 - eine praxisbezogene „Leitliniensammlung“ erarbeitet, die von der zuständigen Bewilligungsstelle der Behörde in den vorliegenden und vom Rechnungshof beanstandeten Fällen als Orientierungshilfe genutzt wurde. Da dieses Verfahren (Leitliniensammlung) auch dem Rechnungshof bekannt war, ist die Senatsverwaltung für Jugend und Familie davon ausgegangen, daß in den beiden zuletzt genannten Fällen sowie in sinngemäßer Anwendung auch im ersten Fall die Anerkennung der geänderten Finanzierungspläne einer legitimen, praxisorientierten Verfahrensweise entsprach.

Seitens der Senatsverwaltung für Jugend und Familie wird bedauert, daß in diesen Fällen der Änderung des Finanzierungsplanes nicht auch eine schriftliche Änderung des Bewilligungsbescheides folgte. Diesem Formfehler wird in Zukunft abgeholfen werden.

Durch die formale Unterlassung einer schriftlichen Bestätigung der Änderung der Finanzierungspläne ist dem Landeshaushalt jedoch kein Schaden zugefügt worden; die Landesmittel sind dem vorgesehenen Zweck zugeführt und dort wirtschaftlich, sparsam und fachlich effektiv eingesetzt worden.

Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie wird in Zukunft Rückforderungsansprüche ohne Einschränkungen geltend machen.

307 Ein weiterer freier Träger hatte bei der Senatsverwaltung eine Zuwendung von 417 000 DM zu den Sach- und Personalkosten seiner Familienberatungsstellen von insgesamt 2 344 440 DM beantragt. Der beigelegte Finanzierungsplan enthielt eine Aufgliederung nach Kostenstellen und deren Zuordnung zu Kostenträgern mit den Bezeichnungen Bundesjugendplan, Senat, Lotto und Eigenmittel. Unter der Bezeichnung Senat waren Personalkosten für sechs Diplompsychologen/innen und eine Sozialarbeiterin der Senatsverwaltung zugeordnet. Diese hat diesen Finanzierungsplan nicht anerkannt, da für den betreffenden Träger nur eine Zuwendung von 390 000 DM eingeplant war; sie hat einen Zuwendungsbescheid mit der Zweckbestimmung „anteilige Personalkosten für Familienberatung“ erlassen und einen von ihr modifizierten Finanzierungsplan für verbindlich erklärt. Dieser sah Ausgaben nur noch für Personalkosten von über 1,9 Mio. DM vor, wobei die Senatsverwaltung durch Erhöhung des Eigenmitteleinsatzes des freien Trägers ihren Zuwendungsanteil von 417 000 DM auf 390 000 DM vermindert hatte. Der Zuwendungsempfänger legte zwei Verwendungsnachweise vor. Der eine beschränkte sich auf die der Senatsverwaltung zugeordneten Personalkostenpositionen, der andere war auf den ursprünglichen Gesamtfinanzierungsplan abgestimmt. Diesem Verwendungsnachweis war zu entnehmen, daß sich bei den Gesamtpersonalausgaben Minderungen von über 115 000 DM ergeben hätten. Mit der Begründung, die Gesamtpersonalausgaben seien nur verechentlich („überflüssigerweise“) als Finanzierungsplan in

Zu T 307 und 308:

Die Beanstandung des Rechnungshofs erfolgt zu Recht. Da der Bewilligungsbescheid einen Finanzierungsplan mit Gesamtausgaben von 1 923 340 DM für verbindlich erklärt und der Verwendungsnachweis Minderausgaben in Höhe von 115 836,55 DM ausgewiesen hat, hätten bei der gewählten Finanzierungsart „Anteilfinanzierung“ 23 491,65 DM vom Zuwendungsempfänger zurückgefordert werden müssen. Die Entscheidung der zuständigen Bewilligungsstelle der Senatsverwaltung für Jugend und Familie, den Betrag nicht zurückzufordern, wird verständlich, wenn man folgendes berücksichtigt:

1. Der eigentliche Bearbeitungsfehler lag bereits im Bewilligungsvorgang. Statt antragsgemäß von geplanten Gesamtkosten von insgesamt 2 344 440 DM auszugehen, hat die Bewilligung einen Teil der geplanten Kosten, nämlich die Personalkosten, erfaßt und die Sachkosten in Höhe von 421 000 DM nicht in den Finanzierungsplan einbezogen.
2. Aus den Akten geht eindeutig hervor, daß man eigentlich mit der Zuwendung nur einen bestimmten Bereich, und zwar nur einen Teil des Personals, nämlich die in den Familienberatungsstellen tätigen Diplom-Psychologen, fördern wollte. Dieses war in dem Bewilligungsbescheid zum Ausdruck gekommen, indem der Stellenplan nur bezüglich der Psychologen-Stellen für verbindlich erklärt worden ist, aber leider hat sich der ebenfalls für verbindlich erklärte Finanzierungsplan nicht auf diesen Teilbereich beschränkt, sondern auf die Gesamtheit der Personalkosten bezogen.

den Bescheid übernommen worden, das geförderte Projekt habe sich lediglich auf einzelne definierte Personalstellen der angegebenen Kostenstellen bezogen, hat die Senatsverwaltung auf eine anteilige Rückforderung der Minderausgabe von 23 500 DM verzichtet.

- 308 Es kann dahingestellt bleiben, ob die Senatsverwaltung nur eine Zuwendung für einzelne ausgewählte Personalstellen beabsichtigt hatte. Entscheidend ist der objektive Erklärungsinhalt ihres Zuwendungsbescheides. Danach war weder der vom Träger eingereichte Gesamtfinanzierungsplan noch eine bestimmte Anzahl von Personalstellen, sondern der von der Senatsverwaltung als Bestandteil des Zuwendungsbescheides für verbindlich erklärte neue Finanzierungsplan maßgeblich. Außerdem können einzelne Personalstellen oder sonstige Ausgabepositionen nicht Gegenstand einer Projektförderung sein, weil nur das Projekt im ganzen förderungsfähig und förderungswürdig ist. Wie der Rechnungshof bereits in seinem Jahresbericht Rechnungsjahr 1986 (T 222 und 223) ausgeführt hat, stellt die Förderung einzelner Ausgabepositionen eines einheitlichen, abgegrenzten Vorhabens (Projekt) eine unzulässige Ausschnittsförderung dar. Die Förderung einzelner Kostenpositionen scheidet auch aus, wenn – wie hier – das Projekt durch mehrere Zuwendungsgeber gefördert wird. Hier haben die Zuwendungsgeber vor der Bewilligung u. a. Einvernehmen über die Finanzierungsart und die Höhe der auf sie entfallenden anteiligen Zuwendung (Förderquote) herbeizuführen (Nr. 1.4.2 AV §§ 44/ 44 a LHO). Dies hatte die Senatsverwaltung in diesem ebenso wie in den anderen Zuwendungsfällen regelmäßig nicht getan. Indem die Senatsverwaltung entgegen Nr. 8.2.1 AV §§ 44/44 a LHO auf Rückforderungsansprüche von 23 500 DM verzichtete, hat sie gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen und dem Land Berlin einen Schaden zugefügt.

- 309 Mit der Zweckbestimmung „anteilige Personalkosten für Familienberatung“ und dem zusätzlichen Hinweis „Familienberatung für einkommensschwache Familien“ hat die Senatsverwaltung einem Therapie-Institut, das die Rechtsform eines eingetragenen Vereins hat, eine Zuwendung von 50 000 DM gewährt. Dieses Institut erbrachte seine Beratungs- und Therapieleistungen nur im Rahmen dieses Projekts kostenlos; überwiegend wurde es gegen Entgelt tätig, das den Klienten oder Kostenträgern, wie Krankenkassen und Sozialämtern, in Rechnung gestellt wurde. Die Therapeuten des Instituts sind zugleich Vereinsmitglieder. Die Zweckbestimmung des Titels, aus dem die Zuwendung gewährt wurde, lautete „Zuschüsse an freie Träger der Jugendhilfe für Familienberatungsstellen“. Der Rechnungshof hat beanstandet, daß die Gewährung der Zuwendung mit der Zweckbestimmung des Titels nicht vereinbar war, weil der Zuwendungsempfänger weder ein freier Träger der Jugendhilfe ist, noch eine Familienberatungsstelle betreibt. Die Senatsverwaltung vertritt demgegenüber die Ansicht, der Verein erfülle die Voraussetzungen eines freien Trägers der Jugendhilfe, ohne allerdings förmlich anerkannt zu sein. Im übrigen laute die Zweckbestimmung des betreffenden Titels seit 1991 verkürzt nur noch „Zuschüsse für Familienberatungsstellen“. Das Angebot, das der Verein vorhalte, sei eine Familienberatungsstelle. Dem muß der Rechnungshof widersprechen. Es handelt sich hier um eine als Verein firmierende psychotherapeutische Gemeinschaftspraxis, die sich in Konkurrenz zu anderen niedergelassenen Psychotherapeuten befindet. Die Ausgabe von 50 000 DM war somit nicht durch die Zweckbestimmung des

3. Der Bewilligungsbescheid weicht auch insoweit von dem eigentlich Gewollten ab, als die zuständige Bewilligungsstelle der Senatsverwaltung für Jugend und Familie als Finanzierungsart die Form der „Anteilfinanzierung“ gewählt hat, also eine Förderung, die sich in Bruchteilen oder Prozentsätzen der Gesamtsumme des Finanzierungsplanes ausdrückt. Gewollt war eine Fehlbedarfsfinanzierung dieses Teilbereichs, nämlich der Personalkosten für bestimmte Psychologen-Stellen, soweit hierfür Eigenmittel des Trägers nicht ausreichten.
4. Die gewollte Beschränkung auf einen Teilbereich wird auch dadurch deutlich, daß sich die Prüfung des Verwendungsnachweises sowohl durch die Bewilligungsstelle als auch durch die Prüfstelle der Senatsverwaltung für Jugend und Familie auf die Personalkosten für die Diplom-Psychologen beschränkt hat. Die anderen Personalkosten wurden nur betragsmäßig zur Kenntnis genommen.

Diese Erläuterungen sollen nur dem Verständnis für das Verhalten der zuständigen Bewilligungsstelle der Senatsverwaltung für Jugend und Familie dienen. Tatsache bleibt, daß das eigentlich Gewollte durch den Bewilligungsbescheid nicht mit hinreichender Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht worden ist und daher der objektive Erklärungswert des Bescheides maßgeblich ist. Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie wird in Zukunft darauf achten, daß der objektive Erklärungswert mit dem gewollten Ziel und Zweck der Förderung übereinstimmen. Sie wird ferner objektiv gebotene Rückforderungen auch tatsächlich geltend machen.

Die Tatsache der Unterlassung der Rückforderung hat in der Senatsverwaltung für Jugend und Familie zu der Prüfung Veranlassung gegeben, ob nach den Haftungsrichtlinien vom 21. Januar 1987 zu verfahren ist. Nach Nr. 2 Abs. 3 Satz 3 der Haftungsrichtlinien handelt grob fahrlässig unter anderem, „wer nicht beachtet, was im gegebenen Fall jedem einleuchten muß oder wer die einfachsten ganz naheliegenden Überlegungen nicht anstellt“. Ein solches Verhalten ist den Beteiligten nicht vorzuwerfen gewesen. Im Gegenteil haben sie zwar im Ergebnis rechtlich unzutreffende, aber im einzelnen dokumentierte vertiefte Überlegungen angestellt, um zu einem aus ihrer Sicht gerechten Ergebnis zu kommen. Ein grob fahrlässiges oder gar vorsätzliches Verhalten der Beteiligten in der zuständigen Bewilligungsstelle der Senatsverwaltung für Jugend und Familie liegt nicht vor. Eine Haftung kommt daher nicht in Betracht.

Zu T 309:

Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie vertritt im Gegensatz zum Rechnungshof die Auffassung, daß der in Rede stehende Zuwendungsempfänger Erziehungs- und Familienberatung (unter Einschluß familientherapeutischer Maßnahmen) betreibt und als gemeinnütziger Träger der Freien Jugendhilfe agiert, auch wenn eine förmliche Anerkennung als solche mangels entsprechender Antragstellung bisher unterblieben ist. Die Qualifikation des Fachpersonals, die Arbeitsweise und die betreute Klientel entsprechen den Kriterien einer Familienberatungsstelle, wie sie auch im behördlichen Bereich anzuwenden sind. Ein Verstoß gegen § 45 Abs. 1 LHO liegt daher nach Auffassung des Senats nicht vor.

Es trifft zu, daß alle Mitglieder des Vereins von den Honoraren, die sie den Klienten oder Kostenträgern berechnen, leben. Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie begrüßt dieses eigenverantwortliche Handeln von Diplom-Psychologen und Sozialarbeitern sehr, zumal solche Vereine nicht ständig um staatliche Subventionierung nachsuchen. Die Zielsetzung der Projektförderung bestand, wie bereits oben ausgeführt, gerade darin, auch solche selbständig und subventionsfrei wirtschaftenden Einrichtungen zu animieren, sozial gestaffelte Beiträge bis hin zu völlig kostenfreien Angeboten zu entwickeln und, neben einer kleinen staatlichen Anschubförderung, auch tatsächlich beitragsfreie Therapieangebote zu erbringen. Dies ist im vorliegenden Fall geschehen, und der Verein soll ermuntert werden, auch ohne Ausweitung der Landeszuwendung sein beitragsfreies Kontingent für eine bedürftige Klientel zu erweitern.

Titels gedeckt. Nach § 45 Abs. 1 LHO dürfen Ausgaben nur für den im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet werden. Gegen diesen Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung hat die Senatsverwaltung durch die ungerechtfertigte Inanspruchnahme des Titels verstoßen.

- 310 Dieser Zuwendungsvorgang gab Anlaß zu einer weiteren Beanstandung. Das Therapie-Institut hatte in seinem von der Senatsverwaltung anerkannten und für verbindlich erklärten Finanzierungsplan Ausgaben für eine Stelle der VGr. II a BAT oder entsprechendes Honorar für 1 760 Stunden von 79 500 DM (45,17 DM je Stunde) veranschlagt. Nach den Nebenbestimmungen sollte dagegen die Allgemeine Anweisung für Honorare im Geschäftsbereich Jugend und Familie (Honoraranweisung - HonA -) maßgeblich sein, die nur einen Stundensatz von 30,20 DM vorsieht. Im Verwendungsnachweis hat der Zuwendungsempfänger kostenlose Therapien für 51 Familien im Rahmen von 651,5 Einheiten von 50 Minuten Dauer und zusätzlich Vor- und Nachbereitungszeiten von weiteren 671,5 Einheiten geltend gemacht, wobei die Einheit mit 60,00 DM berechnet wurde. Insgesamt hat er 79 350,00 DM abgerechnet. Je Therapiestunde wurden somit weder 45,17 DM (Finanzierungsplan) noch 30,20 DM (Nebenbestimmung), sondern (umgerechnet auf 60 Minuten) 72,00 DM und für Vor- und Nachbereitung weitere 72,00 DM, zusammen also 144,00 DM in Rechnung gestellt. Die Senatsverwaltung hat weder den Dissens zwischen verbindlichem Finanzierungsplan und Nebenbestimmung in ihrem Zuwendungsbescheid erkannt noch Folgerungen aus der Abrechnung des überhöhten Honorars gezogen. Sie hätte lediglich 542,92 Stunden (651,5 Therapieeinheiten) zu maximal 45,17 DM und damit 24 523,70 DM als zuwendungsfähige Ausgabe anerkennen dürfen. Mithin war von einer Minderausgabe von 54 976,30 DM auszugehen. Angesichts der Finanzierungsart Anteilfinanzierung (bei der Mehreinnahmen und/oder Minderausgaben zur anteiligen Ermäßigung der Zuwendung führen) und entsprechend dem auf die Zuwendung entfallenden Finanzierungsanteil von 62,89 v. H. hätte die Senatsverwaltung einen anteiligen Rückforderungsanspruch von 34 574,60 DM geltend machen müssen. Indem sie dies unterließ, hat sie auch hier zum Nachteil Berlins gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen.

- 311 Die Senatsverwaltung gewährte einem konfessionellen Träger eine Zuwendung von 40 000 DM zu den Personal- und Sachkosten seiner Familienberatungsstelle. Tatsächlich verfügte der Zuwendungsempfänger nicht über eine derartige abgegrenzte Organisationseinheit. Vielmehr hatte er eine Honorarvereinbarung mit einem niedergelassenen Psychotherapeuten abgeschlossen, der in seiner Praxis im Auftrage des Zuwendungsempfängers in relativ geringfügigem Umfang Familien mit Kindern betreute. Daneben verfügte der Zuwendungsempfänger über eine angestellte Diplom-Psychologin, die im Umfang von 20 Wochenstunden in der Familienberatung tätig war. Nach dem Sachbericht machte sie Hausbesuche, betreute eine Kindertagesstätte und Grundschule des Zuwendungsempfängers und gab Zuwandererfamilien Rat und Hilfe. Es handelt sich somit um typische Gemeindefamilienarbeit. Bei diesem Sachverhalt kann nicht die Rede davon sein, daß der Zuwendungsempfänger eine Familienberatungsstelle unterhält. Indem die Senatsverwaltung dennoch die Ausgaben zu Lasten des Titels „Zuschüsse an freie Träger der Jugendhilfe für Familienberatungsstellen“ leistete, hat sie auch hier gegen § 45 LHO verstoßen. Die Verwaltung beabsichtigt, die Förderung aus Titel 684 22 von 1993 an einzustellen.

Zu T 310:

Es trifft zu, daß für die Bescheiderteilung ein im Bereich der Senatsverwaltung für Jugend und Familie übliches Formular verwendet und auf die SNBest verwiesen wurde. Die Honoraranweisung war aber aus sich heraus nicht anzuwenden. Erstens ist zweifelhaft, ob sie als Verwaltungsvorschrift überhaupt Drittwirkung erzeugen kann, und zweitens ist sie nach ihrem Wortlaut und Sinn unter anderem nur anzuwenden auf „therapeutische Maßnahmen **außerhalb** von Praxen und Instituten“ (Nr. 2 b). Die Verwaltungsvorschriften schließen demnach Therapiemaßnahmen **in** Praxen und Instituten **nicht** ein. Diese Regelung will es ermöglichen, den üblichen Abrechnungsmodus von Praxen und Instituten beizubehalten, der sich wesentlich nach den mit gesetzlichen Krankenkassen und Sozialhilfeträgern vereinbarten Entgelten richtet und der den höheren Leistungsstandard solcher Einrichtungen berücksichtigt.

Ein Honorar von 60 DM pro Therapieeinheit (einschließlich Vor- und Nacharbeiten) entspricht der in Praxen und Instituten üblichen und angemessenen Vergütung. Der Verwendungsnachweis weist konkret aus, welche Leistungen des Trägers im Zusammenhang mit der Bewilligung erbracht worden sind, nämlich: 1 651,5 Therapieeinheiten für 51 Familien, denen aufgrund ihrer Einkommenssituation Kostenfreiheit gewährt wurde, 2 651,5 Therapieeinheiten für dieselben 51 Familien als Vor- und Nachbereitungszeit.

Dem Verwendungsnachweis beigelegt war eine detaillierte Abrechnung, die aufführt, welche Therapeuten welche Leistungen zu welchem Zeitpunkt erbracht haben.

Der Zuwendungsempfänger verweist außerdem auf die ihm vorliegenden Belege. Ferner weist der Verwendungsnachweis darauf hin, daß dem Zuwendungsempfänger aus dem erheblichen Eigenmittelanteil in Höhe von 29 350 DM an den nachgewiesenen Aufwendungen für Honorare noch weitere Kosten entstanden sind, die nicht in Rechnung gestellt worden sind, nämlich für Zusammenhangsarbeiten (telefonische Erstkontakte, Telefongespräche mit Therapeuten, Terminabsprachen und Verwaltungsarbeiten).

Nach Auffassung der Senatsverwaltung für Jugend und Familie war daher kein Betrag vom Zuwendungsempfänger zurückzufordern.

Zu T 311:

Erst die Beobachtung über einen längeren Zeitraum hat gezeigt, daß es sich bei Art und Weise der familienberatenden Aktivitäten des Zuwendungsempfängers um eine Form der Gemeindefamilienarbeit und nicht um den Betrieb einer Familienberatungsstelle handelt. Eine Förderung aus Kapitel 10 01, Titel 684 22 - Zuschüsse an freie Träger der Jugendhilfe für Familienberatungsstellen - ist daher auch nach Auffassung der Senatsverwaltung für Jugend und Familie nicht mehr gerechtfertigt. Eine Förderung aus dem genannten Titel wurde daher ab 1993 eingestellt.

312 Mit der Zweckbestimmung „Anteilige Personal- und Sachkosten der Trennungsberatungsstelle für die interdisziplinäre Weiterbildung von Mitarbeitern aus bestehenden Einrichtungen für die Beratung von Familienkonfliktsituationen“ gewährte die Senatsverwaltung einem freien Träger eine Zuwendung von 151 520 DM. Ein weiterer Träger erhielt von ihr eine Zuwendung von 80 000 DM mit der Zweckbestimmung „Intensivfortbildung in Beratung für in Trennung oder Scheidung befindliche Familien und Paare“. In beiden Fällen deckte sich die Zweckbestimmung des Zuwendungsbescheides nicht mit der Zweckbestimmung des Titels, aus dem die Ausgaben hierfür geleistet wurden. Auch hier hat die Senatsverwaltung gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung (§ 45 LHO) verstoßen. In dem letztgenannten Fall ist die Förderung aus Titel 684 22 im Laufe des Haushaltsjahres 1992 eingestellt worden.

313 Der Rechnungshof mißbilligt, daß die Senatsverwaltung auf die Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen von insgesamt über 124 000 DM unter Verstoß gegen das Haushaltsrecht verzichtet hat, und erwartet, daß die hierfür Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden. Er beanstandet ferner die Mißachtung der Zweckbestimmung des Ausgabentitels und erwartet, daß die Senatsverwaltung künftig dem Haushaltsgrundsatz der sachlichen Bindung Rechnung trägt. Die Senatsverwaltung wird ferner dafür zu sorgen haben, daß bei diesem Förderungsprogramm Ergebnis-(Erfolgs-)Kontrollen vorgenommen und aktenkundig gemacht werden. Der Vorgang ist noch nicht abgeschlossen.

#### **b) Unzulässige Förderung von politischen Jugendorganisationen**

*Die Förderung politischer Jugendorganisationen durch öffentliche Zuwendungen war nach der älteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzulässig, weil diese als Sonderorganisationen nicht die gebotene Distanz zu ihrer jeweiligen Partei aufweisen. Nach der im Jahre 1992 geänderten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind staatliche Zuwendungen an politische Jugendorganisationen nach einer Neuordnung der Parteienfinanzierung zulässig, wenn die jeweilige Partei ausdrücklich erklärt, sich die Zuwendung an ihre Jugendorganisation auf die höchstzulässige staatliche Parteienfinanzierung anrechnen zu lassen. In der Übergangszeit (1993) ist dagegen jegliche Förderung ausgeschlossen.*

314 Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht Rechnungsjahr 1987 (T 204 bis 210) beanstandet, daß die Senatsverwaltung für Jugend und Familie Zuwendungen an politische Jugendorganisationen aus Kapitel 10 90 Titel 684 25 – Zuschüsse an

Zu T 312:

Im Falle des erstgenannten Zuwendungsempfängers ist die Senatsverwaltung für Jugend und Familie – im Gegensatz zu der Meinung des Rechnungshofs – der Auffassung, daß es sich bei diesem Träger zweifelsfrei um eine Erziehungs- und Familienberatungsstelle handelt. Es steht für die Beratung eine Stelle (Psychologe) zur Verfügung, die mit zwei sogenannten Halbtagskräften besetzt ist. Der Zuwendungsempfänger hat 1989 monatlich 40 konkrete Familienberatungen durchgeführt, dies ist bei der genannten Personalausstattung eine durchaus angemessene Leistung. Richtig ist, daß der Zuwendungsempfänger daneben interdisziplinäre Weiterbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern anderer Einrichtungen betreibt; dies ist gewollt und fachlich erforderlich, vor allem vor dem Hintergrund der seit 1989 neu eingetretenen politischen Entwicklung, die den Auf- und Ausbau neuer Beratungsstellen im Ostteil der Stadt erforderlich gemacht hat. Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie fördert allerdings ab 1993 diesen Teil der Aufgabenstellung unter Berücksichtigung der Hinweise des Rechnungshofs nunmehr aus Kapitel 10 01, Titel 684 79 und nimmt somit eine sachgerechte Aufteilung der Fördermittel vor. In den Folgejahren erfährt diese Praxis ihre entsprechende Fortsetzung.

Hinsichtlich des zweiten vom Rechnungshof angesprochenen Zuwendungsempfängers war in der ursprünglichen Konzeption eine Verzahnung von Beratungspraxis und Aus- und Fortbildung von Familienberatern vorgesehen und wurde auch praktiziert. Deshalb erfolgte eine Förderung aus Kapitel 10 01, Titel 684 22. Der Aus- und Fortbildungsbedarf für den Familienberatersbereich erfuhr im Laufe der letzten Jahre eine so außerordentliche Nachfrage, daß der Träger den Schwerpunkt seiner Arbeit ausschließlich auf diesen Teil der Familienberatung legte. Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie sieht die Förderung der Aus- und Fortbildung von Familienberatern, insbesondere für den östlichen Teil Berlins, als wesentlichen Beitrag für die Qualifizierung des Beratungsangebots an und wird sie nach Möglichkeit noch verstärken. Bereits ab Haushaltsjahr 1992 erfolgt die Förderung entsprechend dem berechtigten Hinweis nicht mehr aus Kapitel 10 01, Titel 684 22, sondern aus Titel 684 79.

Zu T 313:

Abgesehen von den zu T 302 bis 312 abgegebenen Erklärungen zu einzelnen fachlich-inhaltlichen Entscheidungen der Senatsverwaltung für Jugend und Familie stimmt der Senat ausdrücklich den Ausführungen des Rechnungshofs in T 306 über die Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen zu, soweit Ausnahmen nach Nr. 15.1 AV §§ 44, 44 a LHO nicht zugelassen worden sind. Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie hat deshalb bereits Rückforderungen von Zuwendungsmitteln in die Wege geleitet. Eine Prüfung, ob nach den Haftungsrichtlinien vom 21. Januar 1987 vorzugehen ist, wurde mit dem Ergebnis abgeschlossen, daß keine Regreßansprüche geltend zu machen sind.

Zu T 314 bis 316:

Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie folgt der Auffassung des Rechnungshofs, daß es sich bei den durch den Bericht erfaßten politischen Jugendorganisationen nicht um Träger der

freie Träger der Jugendpflege – geleistet hatte. Das Ergebnis der Beratung dieses Berichts war, daß die Mittel von 1991 an beim Kapitel 10 00 bei dem zu diesem Zweck neu eingerichteten Titel 684 57 – Zuschüsse an politische Jugendorganisationen – veranschlagt werden. Der Rechnungshof hat diese Zuwendungen erneut geprüft und auch die miteinbezogenen, die politische Jugendorganisationen aus Mitteln des Bundesjugendplans – Sonderplan Berlin – erhalten.

315 Politischen Jugendorganisationen sind 1991 Zuwendungen von 114 000 DM aus Kapitel 10 00 Titel 684 57 (Landesmittel) und von 293 000 DM aus Kapitel 10 90 Titel 684 90 (Bundesmittel) gewährt worden. Die Zuwendungen aus Landesmitteln wurden als Projektförderung mit der Zweckbestimmung „für die allgemeine Jugendarbeit“ vergeben. Die Zuwendungsvergabe ist aus mehreren Gründen unzulässig.

316 In dem Jahresbericht des Rechnungshofs ist im einzelnen dargelegt worden, daß eine Förderung der politischen Jugendorganisationen aus einem Titel mit der Zweckbestimmung „Zuschüsse an freie Träger der Jugendpflege“ unzulässig ist, weil diese Organisationen keine Träger der freien Jugendhilfe (Jugendpflege und Jugendfürsorge) im Sinne des § 5 Abs. 4 Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG) sind und dementsprechend nicht nach § 9 JWG als solche förmlich anerkannt werden können, was Voraussetzung für eine finanzielle Förderung war. In Konsequenz dessen wurden die Mittel bei einem neu eingerichteten Titel mit der JWG-unabhängigen Zweckbestimmung „Zuschüsse an politische Jugendorganisationen“ veranschlagt. Die Zuwendungsgewährung unter dem Aspekt der Jugendhilfe ist auch nach Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) am 1. Januar 1991 unzulässig. Zwar können danach auch Organisationen gefördert werden, die vereinzelt oder partiell Jugendarbeit leisten. Nach wie vor bedarf es bei einer auf Dauer angelegten finanziellen Förderung – wie hier – regelmäßig einer förmlichen Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe (§§ 74 Abs. 1, 75 Abs. 1 und 2 KJHG). Diese Anerkennung haben die politischen Jugendorganisationen nicht erhalten. Sie können sie auch nach wie vor nicht erlangen, weil sie nach ihren Satzungen nicht als Jugendhilfeträger tätig werden und keine gemeinnützigen Ziele verfolgen (vgl. § 75 Abs. 1 Nr. 1 und 2 KJHG). Vielmehr verfolgen sie die Ziele und Interessen ihrer jeweiligen Partei oder – als Dachverband – ihrer Mitgliedsorganisationen oder – im Falle einer Organisation – ihre eigenen politischen Ideen.

317 Im Jahresbericht Rechnungsjahr 1987 hatte der Rechnungshof die Frage, ob politische Jugendorganisationen unter einem anderen Aspekt als dem der Jugendhilfe förderungsfähig sind, unerörtert gelassen. Nachdem die Zuschüsse für diese Organisationen nunmehr ohne Bezug zur Jugendhilfe veranschlagt sind, ist der Rechnungshof dieser Frage im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung nachgegangen. Das Bundesverfassungsgericht hatte es in seinem Urteil vom 9. Juli 1966 als mit dem Grundgesetz nicht vereinbar angesehen, den Parteien Zuschüsse aus Haushaltsmitteln des Bundes für ihre gesamte Tätigkeit im Bereich politischer Meinungs- und Willensbildung zu gewähren. Unter Hinweis auf dieses Urteil hatte das Bundesverfassungsgericht im sogenannten Stiftungsurteil vom 14. Juli 1986 entschieden: Die Vergabe öffentlicher Mittel zur Förderung politischer Bildungsarbeit setzt, da es verfassungsrechtlich nicht zulässig ist, den Parteien solche Mittel selbst zur Verfügung zu stellen, von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen voraus, die sich selbstständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Aufgabe annehmen. Diese müssen auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren. Mit Ausnahme einer der geförderten Jugendorganisationen und ihres Dachverbandes sind die übrigen bisher von Berlin geförderten politischen Jugendorganisationen ausweislich ihrer Richtlinien bzw. Satzungen keine von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängigen Institutionen, weil sie nicht die verfassungsrechtlich gebotene Distanz zur jeweiligen Partei aufweisen und weil sie ausweislich ihrer Satzungen aus-

Jugendhilfe handelt, die ihre Förderungsansprüche aus den §§ 12 und 74 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) ableiten können. Insofern war eine öffentliche Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII wohl auch nicht beantragt worden. Auch das für den Bundesjugendplan zuständige Bundesministerium hat in seinen Richtlinien vom 6. November 1985 (GMBI. S. 654) in Nr. 2.11 – Zentrale Jugend- und Studentenverbände – ausdrücklich den Ring Politischer Jugend und seine Mitgliedsverbände sowie die Studentenverbände davon ausgenommen, den Nachweis der öffentlichen Anerkennung als Förderungsvoraussetzung erbringen zu müssen. Sowohl das Bundesministerium für Frauen und Jugend als auch die Senatsverwaltung für Jugend und Familie haben die Ermächtigung zur Leistung der zweckbestimmt veranschlagten Ausgaben in den durch Gesetz festgestellten Haushaltsplänen des Bundes und Berlins gesehen. Im Kapitel 17 02 des Bundeshaushaltsplans ist beim Titel 684 11 ausdrücklich der Haushaltsvermerk angebracht, daß Mitgliedsverbände des Ringes Politischer Jugend nur gefördert werden, sofern sie Jugendorganisationen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sind.

Zu T 317 bis 319:

Der Senatsverwaltung für Jugend und Familie sind die vom Rechnungshof erwähnten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bekannt. Es wird nicht bestritten, daß es durch Mitgliedschaft, Aufsichtsbefugnisse, Wertorientierungen und Konkurrenzausschlüsse bedingte Verflechtungen mit politischen Parteien gibt. Jedoch wurde in Kenntnis der demokratisch verfaßten Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen der Jugendorganisationen nicht in Erwägung gezogen, sie in der Gesamtheit ihrer Aufgabenwahrnehmung als Sonderorganisationen der Parteien anzusehen, die bei der politischen Willensbildung des Volkes nach Artikel 21 GG mitwirken. Vielmehr wurde bei einer überwiegend auf den Bereich der gesellschaftspolitischen Bildung ausgerichteten Förderung berücksichtigt, daß

- die Arbeit des Verbandes der Persönlichkeitsbildung und der Stärkung der staatsbürgerlichen Verantwortung seiner Mitglieder dient,
- der Verband die Arbeit mit jungen Menschen nach eigener Ordnung leistet,
- der Verband in der Geschäftsführung und in der Verwendung der ihm zur Verfügung stehenden Mittel eigenständig ist,
- eine demokratische Wahl der handlungsbefugten Organe aufgrund der Satzung oder einer eigenen Ordnung gewährleistet ist.

Soweit Eingriffsrechte politischer Parteien erkennbar waren, wurden sie als Instrument einer verantwortungsvollen Sicherung von Zuschüssen oder anderen geldwerten Leistungen angesehen.

schließlich die Zusammenarbeit mit ihrer Mutterpartei anstreben und Bindungen nur zur Mutterpartei erlauben oder voraussetzen. Spätestens seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986 war deshalb klargestellt, daß Zuschüsse an diese Jugendorganisationen aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig sind.

- 318 Inzwischen hat sich zwar eine wesentliche Änderung in der verfassungsrechtlichen Beurteilung der Parteienfinanzierung ergeben, sie führt aber im Ergebnis zu keiner anderen Einschätzung der Förderung der politischen Jugendorganisationen. In seiner Entscheidung vom 9. April 1992 hat das Bundesverfassungsgericht unter Aufgabe seiner bisherigen Rechtsprechung ausgeführt, daß der Staat nicht gehindert ist, den Parteien Mittel für die Finanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeiten zu gewähren. Der Grundsatz der Staatsfreiheit erlaube jedoch nur eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln. Zur Bestimmung des Gesamtvolumens staatlicher Mittel, die den Parteien von Bund und Ländern insgesamt zugewendet werden dürfen, setzte das Gericht eine relative und eine absolute Obergrenze. Das Bundesverfassungsgericht grenzt die Zuwendungen an die politischen Parteien nunmehr anders ab als „nach den notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“. Aus der Tatsache, daß sich „die Wirklichkeit der staatlichen Parteienfinanzierung davon längst gelöst“ hat, folgert das Gericht, daß alle staatlichen Mittel, die den Parteien zufließen, allen ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Aufgaben dienen. Das Gericht setzt aber auch Obergrenzen für die gesamte staatliche Parteienfinanzierung und zählt zur Bestimmung der absoluten Obergrenze abschließend auf, welche Zuwendungen dazu gehören. Die relative Obergrenze ergibt sich aus der Summe der selbsterwirtschafteten Einnahmen der Parteien. Diese Grenzen dürfen die staatlichen Zuschüsse nicht übersteigen. Schließlich trifft das Gericht eine Übergangsregelung.
- 319 Bei den Zuwendungen an die politischen Jugendorganisationen handelt es sich mit einer Ausnahme um Zuwendungen an die jeweilige Partei; denn die Jugendorganisationen sind im Gegensatz zu den parteinahen Stiftungen, die als Nebenorganisationen der Parteien zu diesen in keinem organisatorischen Zusammenhang stehen, als Sonderorganisationen Bestandteil der Parteien. In der - abschließenden - Aufzählung des Bundesverfassungsgerichts zur Berechnung der absoluten Obergrenze sind Zuwendungen an Sonderorganisationen der Parteien nicht enthalten. Es erscheint einleuchtend, daß das Gericht solche, schon nach seiner bisherigen Rechtsprechung verfassungswidrig gewährten Zuwendungen nicht in den von ihm bestimmten und unter gegenwärtigen Verhältnissen als hinreichend angesehenen Umfang der den Parteien aus öffentlichen Kassen zufließenden Mittel einbezogen hat. Nur der sich aus den vom Gericht im einzelnen aufgezählten Zuwendungen der Jahre 1989 bis 1992 „als Mittelwert für ein Jahr ergebende Betrag bildet das Gesamtvolumen staatlicher Mittel, die den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern insgesamt zugewendet werden dürfen“ („absolute Obergrenze“). Hätte das Gericht die Zuwendungen an Sonderorganisationen der Parteien in das Gesamtvolumen staatlicher Mittel einbeziehen wollen, hätte es diese Zuwendungen in seiner Aufzählung nicht unberücksichtigt gelassen, denn sie sind aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht wegen Geringfügigkeit zu vernachlässigen. Nach einer Erhebung der Rechnungshöfe sind allein in den Haushaltsplänen 1991 des Bundes und der Länder für Zuschüsse an politische Jugendorganisationen über 8 Mio. DM veranschlagt worden.
- 320 Schließlich hat das Gericht eine Übergangsregelung bis zu einer gesetzlichen Neuregelung der Parteienfinanzierung getroffen. Hierzu läßt es dem Gesetzgeber Zeit bis längstens zum Jahresende 1993. Die Wahlkampfkostenpauschale darf der Gesetzgeber zwischenzeitlich - als Ausgleich für den verfassungswidrigen und mit sofortiger Wirkung entfallenden Sockelbetrag - auf bis zu 6,50 DM je Wahlberechtigten erhöhen. Das Gericht hält es für gerechtfertigt, die Abschlagzah-

zu denen Parteien sich verpflichtet sahen, da öffentliche Zuschüsse stets nur zur Teilfinanzierung bewilligt wurden. In der praktischen Arbeit konnte eine Abhängigkeit geförderter Maßnahmen von parteilichen Entscheidungen nicht beobachtet werden.

In dieser Situation hätte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 eine Relevanz für Förderbehörden der politischen Jugendorganisationen nur dann, wenn diese nach Satzung, Ordnung und tatsächlichem Gesamtspektrum ihrer Arbeit geeignet und bereit sind, die den Parteien nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeiten auszuführen. Eine politische Wertorientierung allein reicht für die Beurteilung nicht aus, da auch andere Jugendorganisationen Werte vermitteln, die parteilichen Programmzielen - zumindest teilweise - entsprechen.

Zu T 320:

Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie sieht sich zu einer abschließenden Beurteilung der Folgewirkungen der vom Bundesverfassungsgericht getroffenen Übergangsregelung nicht in der Lage. Sie hält es nicht für wahrscheinlich, daß das Gericht, dessen Kenntnis aller Merkmale der Parteienfinanzierung unterstellt werden kann, die Förderung politischer Jugendorganisationen während einer Übergangszeit zu untersagen beabsichtigte.

lung auf die Wahlkampfkostenerstattung übergangsweise als eine Form der Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien zu betrachten und sie deshalb den Parteien zu belassen, weil sie neben dem - weiterhin anwendbaren - sogenannten Chancenausgleich die einzige Form unmittelbarer staatlicher Parteienfinanzierung darstellt. Weitere Zuwendungen läßt das Gericht demnach auch für die Übergangszeit nicht zu. Zuwendungen an Sonderorganisationen der Parteien - z. B. an deren Jugendorganisationen - gehen darüber hinaus. Daß das Bundesverfassungsgericht etwa Zuwendungen an Sonderorganisationen zusätzlich gestattet, ist nach seiner Definition der Parteienfinanzierung nicht anzunehmen.

um sie dann im Rahmen der Obergrenzenregelungen wieder als zulässig anzusehen, wenn überhaupt die Vermutung des Status einer Sonderorganisation Bestand hat. Zumindest bei Jugendorganisationen, deren Mitglieder nicht gleichzeitig Mitglieder einer Partei sein müssen, dürfte es sich wegen fehlender Merkmale für die Eingliederung in die Parteistruktur nicht um Sonderorganisationen handeln, über deren Gründung, Auflösung, Fusion oder Verbot von Parteiorganen entschieden wird (Bonner Kommentar, Henke zu Art. 21 GG). Vielmehr sind selbständige Jugend- und Studentenverbände den Nebenorganisationen zuzurechnen, die durchaus die Politik einer Partei begleiten und unterstützen können, deren rechtliches Schicksal und innere Ordnung jedoch parteiunabhängig sind und die insofern in ihrer Beurteilung nicht dem für Parteien geltenden Verfassungs- oder sonstigem Recht unterliegen.

- 321 Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie hat mitgeteilt, eine politische Jugendorganisation habe ihre vorherigen Beziehungen zur Partei gelöst, eine weitere habe dies angekündigt und von einer dritten sei bekannt, daß sie die Bildung eines parteiunabhängigen Trägervereins verfolge, der auch die Voraussetzungen zur öffentlichen Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe nach § 75 KJHG erfülle. Noch nicht entschieden sei gegenwärtig, ob und in welchem Umfang „ein durch Förderung anerkanntes Interesse Berlins an der weiteren Tätigkeit des Dachverbandes“ bestehe. Bis zu einer gesetzlichen Neuregelung der Parteienfinanzierung, von der auch eine Klärung des Status von parteinahen Jugendorganisationen erwartet werde, beabsichtige sie, die Förderung aus dem Haushalt Berlins mit der Maßgabe fortzusetzen, daß als zuwendungsfähig nur Ausgaben anerkannt werden, die

- in unmittelbarem Zusammenhang mit der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Bildungs- und Begegnungsmaßnahmen junger Menschen stehen und keinerlei parteilichen Einflüssen unterliegen,
- für zeitlich begrenzte Maßnahmen eingesetzt werden, so daß eine auf Dauer angelegte Förderung als Grund für die Vermutung institutioneller Förderung ausgeschlossen ist,
- nicht für die ganzjährige Unterhaltung der Geschäftsstellen eingesetzt werden.

Da das Bundesministerium für Frauen und Jugend zu erkennen gegeben habe, daß nach dortiger Rechtsauffassung zumindest unter Berücksichtigung der Übergangsregelung die Förderung politischer Jugendorganisationen fortgesetzt werden dürfe und insofern die Bewilligung von Personalkostenzuschüssen aus dem Sonderplan Berlin des Bundesjugendplans in Aussicht stehe, wolle sie prüfen, in welchem Umfang der sächliche Verwaltungsaufwand für konkrete Einzelmaßnahmen zuwendungsfähig ist.

- 322 Die mitgeteilten Bestrebungen von politischen Jugendorganisationen, sich durch Satzungsänderung den Status parteiunabhängiger Organisationen zu geben, wertet der Rechnungshof als untauglichen Versuch, ihre Rolle als Sonderorganisation der jeweiligen Partei zu verschleiern, um weiterhin im Genuß einer staatlichen Förderung zu bleiben. Derartiger Anstrengungen bedarf es im übrigen nicht, wenn die jeweilige Partei ausdrücklich erklärt, sich die Zuwendungen an ihre Jugendorganisation auf die höchstzulässige staatliche Parteienfinanzierung („absolute Obergrenze“) anrechnen zu lassen. Denn nach der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf die allgemein den Parteien nach dem Grundgesetz obliegende Tätigkeit gefördert werden, d. h. auch die ihrer Sonderorganisationen.

Zu T 321:

Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie ist sich der Problematik durchaus bewußt, den Willen des Gerichts im Hinblick auf Jugendorganisationen, die an keiner Stelle in den Entscheidungsgründen erwähnt werden, abschließend zu definieren. Um jeder Vermutung entgegenzutreten, diese Organisationen würden den parteiunabhängigen Stiftungen gleichgestellt, ist eine institutionelle Förderung im Sinne von Nr. 2 AV § 23 LHO nie in Erwägung gezogen worden. In Auswirkung der Beanstandung des Rechnungshofs wurde seit 1993 auch darauf verzichtet, eine betraglich begrenzte Jahresbewilligung zur Teilfinanzierung aller zuwendungsfähigen Maßnahmen auszusprechen. Die im Bericht erwähnten Förderungsvoraussetzungen und das zur Einzelfallprüfung verpflichtende Einzelantragsverfahren erscheinen der Verwaltung geeignet, eine Abgrenzung zwischen den einer Partei zuzurechnenden Interessen und den in dieser Stellungnahme zu T 317 bis 319 dargestellten Bildungszielen sicherzustellen. In einem Schreiben an die betroffenen Jugendorganisationen wurde angekündigt, daß auch alle unter den neuen Förderungsvoraussetzungen zu erteilenden Bewilligungsbescheide unter dem Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs stehen, wenn durch Parlaments- oder Gerichtsentscheidungen die Verfassungswidrigkeit auch dieser öffentlichen Leistungen festgestellt wird.

Dem seit mehr als vier Jahrzehnten als „Dachverband“ der politischen Jugendorganisationen wirkenden Ring Politischer Jugend Berlin e. V. wurde mitgeteilt, daß ein förderungsberechtigendes erhebliches Interesse Berlins an einer weiteren Tätigkeit des Vereins nicht mehr besteht und eine Folgefinanzierung seiner Geschäftsstelle aus dem Haushalt Berlins nach Wegfall der Bundesmittel zum 31. Dezember 1993 nicht beabsichtigt ist.

Zu T 322:

Der Bewertung des Rechnungshofs kann die Senatsverwaltung für Jugend und Familie in Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflicht nicht beitreten. Sie muß bis zum Beweis des Gegenteils den dokumentierten Satzungsänderungen vertrauen können. Darüber hinaus wäre es nicht als unzulässig anzusehen, wenn durch neue Organisationsformen oder durch Wegfall einflußsichernder Satzungsbestimmungen eine rechtliche und tatsächliche Parteiunabhängigkeit zu erreichen ist. Ob danach die Voraussetzungen für eine öffentliche Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe erfüllt werden, unterliegt der Prüfung nach den Normen des § 75 SGB VIII.

In der Vermutung, daß die Parteien nach Kenntnis des Gesamtspektrums öffentlicher Zuwendungen zur Frage einer Anrechnung auf die höchstzulässige staatliche Parteienfinanzierung Stellung nehmen werden, wurden auf Anforderung der Senatsverwaltung für Finanzen Angaben über die Förderung der politischen Jugendorganisationen im Zeitraum von 1978 bis 1992 an die Parteienfinanzierungskommission in Bonn übermittelt.

- 323 Für die Übergangszeit (1993) würde allerdings eine entsprechende Anrechnungserklärung der Parteien eine Förderung der Jugendorganisationen dennoch nicht gestatten. Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich für die Übergangszeit ausdrücklich bestimmte Formen der Parteienfinanzierung festgelegt. Das sind die Weitergewährung des sogenannten Chancenausgleichs und der modifizierten, erhöhten Wahlkampfpauschale (T 320). Weitere staatliche Zuwendungen wie Zuschüsse an die politischen Jugendorganisationen sind damit unzulässig. Der Rechnungshof fordert, daß die Senatsverwaltung für Jugend und Familie 1993 politische Jugendorganisationen nicht fördert. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

**c) Unzulässige Finanzierung  
eines Jugendgruppenhauses  
des Bezirksamtes Charlottenburg**

*Das Bezirksamt Charlottenburg – Abteilung Jugend und Sport – hat Wohnheiten eines unterbelegten Kinderheims zu einem Jugendgruppenhaus mit 60 Übernachtungsplätzen umbauen lassen. Dieses Vorhaben stand unter der Prämisse, daß zusätzliche Kosten dadurch nicht entstehen würden. Tatsächlich sind antäglich der Herrichtung für den neuen Zweck Ausgaben von 278 000 DM geleistet worden. Auch fallen Folgekosten an, die zum Teil aus dem Haushalt gedeckt werden. Das Bezirksamt hat diesen Tatbestand durch Buchung der Ausgaben bei unzutreffenden Haushaltsansätzen, teilweise Bewirtschaftung der Folgekosten außerhalb des Haushalts und Einsatz von Personal außerhalb seiner Dienstaufgaben verschleiert.*

- 324 Das Bezirksamt Charlottenburg – Abteilung Jugend und Sport – unterhält im Gebäude des Kinderheimes und der Kindertagesstätte Glockenturmstraße ein Jugendgruppenhaus mit 60 Übernachtungsplätzen für Gruppen aus dem Bezirk und auswärtige Jugend- oder Sportgruppen sowie für Besucher aus Partnerstädten. Es handelt sich um eine Ausnahme, weil Jugendgästehäuser in Berlin grundsätzlich nur von freigeinnützigen Trägern unterhalten werden. Das Jugendgruppenhaus Glockenturmstraße wird zwar im Bezirkshaushalt beim Kapitel 40 50 – Jugendpflagestätten – aufgeführt, Einnahmen und Ausgaben für diese bezirkliche Einrichtung, z. B. Übernachtungsentgelte und Beköstigungsausgaben, sind jedoch nicht veranschlagt.
- 325 Das Bezirksamt hatte der für Heimangelegenheiten zuständigen Senatsverwaltung für Jugend und Familie im Mai 1986 mitgeteilt, daß es beabsichtige, zwei Wohnheiten des unterbelegten Kinderheims Glockenturmstraße für ein Jugendgruppenhaus zu nutzen, dessen Konzept noch erarbeitet werde. Es hatte versichert, daß das Vorhaben ohne Umbaumaßnahmen und Folgekosten für die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Inneres realisierbar sei. Diese Aussage erfolgte aufgrund des Vorbehaltes der Senatsverwaltung für Finanzen, daß für die neue Einrichtung weder jetzt noch später Folgekosten (Personal- und Sachkosten) angemeldet werden dürften. Die Senatsverwaltung für Jugend und Familie teilte dem Bezirksamt daraufhin mit, das Vorhaben werde auch von ihr unterstützt, „da es – wie ich Ihren Ausführungen entnehme – ohne Umbau- und Folgekosten zu verursachen, einem im Bezirk Charlottenburg bestehenden Bedarf entspricht und sich dadurch zukünftig eine befriedigende Auslastung der vorhandenen Raumkapazitäten ergibt“.
- 326 Tatsächlich sind für die Einrichtung des Jugendgruppenhauses Umbau- und Renovierungskosten von 112 000 DM und Erstaussstattungskosten von 166 000 DM angefallen. Diese neue Einrichtung verursacht auch Folgekosten. Um dennoch die Vorgabe der Senatsverwaltung für Finanzen einhalten zu können, daß keine zusätzlichen Personal- und Sachmittel beantragt werden, hatte sich das Bezirksamt eine besondere Konzeption ausgedacht. Die Ausgaben für die Herrichtung der Räume als Jugendgruppenhaus wurden zu Lasten der bezirklichen Bauunterhaltungsmittel, der Mittel für Heime

Zu T 323:

Wie bereits in der Stellungnahme zu T 320 dargestellt, wird die Rechtsauffassung des Rechnungshofs nicht geteilt. Es entspricht üblicher Entscheidungspraxis des Bundesverfassungsgerichts, sich auf den Klagegegenstand zu beschränken und keine darüber hinausgehenden Tatbestände einzubeziehen. Den Entscheidungsgründen folgend, hat das Gericht als Maßstab für den Umfang staatlicher Parteienfinanzierung die den Parteien in den abgelaufenen Jahren aus öffentlichen Kassen zugeflossenen finanziellen Mittel angesehen und dazu erklärt, es handele sich um die Zuwendungen, welche die Parteien in den Jahren 1989 bis 1992 aus dem Chancenausgleich, aus der Erstattung von Wahlkampfkosten für die Bundestagswahl 1990 einschließlich Sockelbetrag sowie für die jeweils letzten Wahlen zu den Landtagen und für die Wahlen zum Europäischen Parlament tatsächlich erhalten haben. Wenn die Summe anderer möglicher öffentlicher Leistungen aus grundsätzlichen Erwägungen oder wegen untergeordneter Bedeutung als Finanzierungsfaktor keine Erwähnung findet, kann sich nach Auffassung der Senatsverwaltung für Jugend und Familie die Feststellung der Verfassungswidrigkeit nur auf Leistungen beziehen, die durch das beklagte 5. Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2615) bewirkt wurden. Dazu gehören nicht Zuschüsse, die ihrer Zweckbestimmung nach nicht zur Teilfinanzierung der allgemeinen Parteilarbeit gewährt werden.

Zu T 324:

Die Ausführungen des Rechnungshofs werden bestätigt. Der Senat weist darauf hin, daß ähnliche oder vergleichbare Einrichtungen auch in einigen anderen westlichen Bezirken im Einzelplan 40 nachgewiesen werden.

Zu T 325 und 326:

Das Bezirksamt Charlottenburg widerspricht der Aussage des Rechnungshofs, daß es der Senatsverwaltung für Jugend und Familie versichert hatte, das Jugendgruppenhaus ohne Umbau- und Folgekosten zu realisieren. Daher widerspricht der Bezirk auch der vom Rechnungshof gezogenen Schlußfolgerung bezüglich der dortigen Erwägungen für die Vereinsgründung. Nach Auffassung des Senats stellte die aus dem Schreiben der Senatsverwaltung für Jugend und Familie vom 24. Juni 1986 zitierte Formulierung keine Vorbedingung für die dortige Unterstützung des Vorhabens dar. Der Senat weist ferner darauf hin, daß die Auflage der Senatsverwaltung für Finanzen bei der erstmaligen Veranschlagung von ersten Ausstattungsgegenständen für die Einrichtung im Bezirksplan für 1987 aus der Gutschrift darauf abzielte, Fortschreibungen der Globalbeträge und zusätzliche personalwirtschaftliche Forderungen – nicht jedoch Folgekosten überhaupt – zu vermeiden.

und der Mittel für Jugendpflegestätten geleistet. Um die Folgekosten nicht im Haushalt erscheinen zu lassen, gründete es einen Verein zur Förderung des Jugendgruppenhauses Glockenturmstraße e. V., dem als Mitglieder Mitarbeiter des Bezirksamtes, Bezirksverordnete und Mitglieder der Sportarbeitsgemeinschaft des Bezirks angehören. Diesem Verein übertrug das Bezirksamt in einem Kooperationsvertrag den wesentlichen Teil der Bewirtschaftungsaufgaben, wie die Erhebung der Übernachtungs- und Beköstigungsentgelte und die Beschaffung von Lebensmitteln, Verbrauchsmitteln und Inventar. Das Volumen der vom Verein bewirtschafteten Einnahmen und Ausgaben bewegt sich in einer Größenordnung von jeweils 80 000 DM bis 100 000 DM pro Jahr.

- 327 Die restlichen Verwaltungsaufgaben, wie das Anmelde- und Belegungsverfahren, die Organisation des Frühstücks sowie der Hausreinigung und die Schlüsselausgabe werden von Mitarbeitern des Sport- und Bäderamtes sowie des Amtes für Familien- und Heimpflege neben ihren originären Dienstaufgaben wahrgenommen. Ferner werden die nicht vom Verein getragenen Bewirtschaftungsausgaben (z. B. Strom, Müllabfuhr, ungedeckte Beköstigungsaufwendungen) zu Lasten von Ausgabetiteln des Einzelplanes 40 - Jugend und Sport - mitfinanziert und treten insoweit nicht als Folgekosten des Jugendgruppenhauses Glockenturmstraße in Erscheinung.
- 328 Die vom Bezirksamt gewählte Konzeption zur Finanzierung des Jugendgruppenhauses Glockenturmstraße verstößt in schwerwiegender Weise gegen das Haushaltsrecht. Aktenvermerke und interner Schriftwechsel belegen, daß es dem Bezirksamt darauf ankam, die Folgekosten in unzulässiger Weise nicht im Haushalt in Erscheinung treten zu lassen.
- 329 Die Leistung der Ausgaben für die bauliche Herrichtung der Wohneinheiten des Kinderheims für den neuen Zweck Jugendgruppenhaus einschließlich der hierfür anfallenden Renovierungskosten aus dem konsumtiven Ausgabenansatz für bauliche Unterhaltungsmaßnahmen (Kapitel 42 00 Titel 519 00) war unzulässig, weil die Umgestaltung eine Baumaßnahme war. Zu den Unterhaltungsmaßnahmen zählen Maßnahmen, die dazu dienen, bauliche Anlagen in einem guten Zustand zu erhalten oder in einen guten Zustand zu setzen, ohne daß die bauliche Substanz wesentlich verändert wird. Umbauten, durch die vorhandene bauliche Anlagen mit nach Lage des Einzelfalles nicht unerheblichen Kosten für neue Zwecke hergerichtet werden, einschließlich der dadurch bedingten Kosten von Unterhaltungsarbeiten, sind dagegen Baumaßnahmen (Nr. 1.1.3 AV § 24 LHO). Da hier ein vorhandenes Gebäude für einen neuen Zweck mit Umbau- und Renovierungskosten von 112 000 DM sowie Erstaussstattungskosten von 166 000 DM hergerichtet wurde, handelte es sich um eine Baumaßnahme, für die Ausgaben nicht aus einem konsumtiven, sondern nur aus einem besonderen investiven Titel hätten geleistet werden dürfen. Dessen Veranschlagung im Haushalt hätte grundsätzlich der Erfüllung der in § 24 LHO geregelten planerischen Vorgaben bedurft. Mit der Leistung der Ausgaben zu Lasten des hier unzutreffenden Titels für bauliche Unterhaltungsmaßnahmen hat das Bezirksamt gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung (§ 45 Abs. 1 LHO) verstoßen, wonach Ausgaben nur zu dem im Haushaltsplan vorgesehenen Zweck geleistet werden dürfen. Die Finanzierung der Erstaussstattungskosten von 166 000 DM zu Lasten von mehreren Titeln des Heim- und Jugendpflegebereichs verstieß ebenfalls gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung, da die betreffenden Ausgabenansätze für diese Bereiche zweckgebunden waren. Zudem durften für denselben Zweck (Erstaussstattungskosten) Ausgaben nicht aus verschiedenen Titeln geleistet werden, da eine entsprechende Ausnahme im Haushalt nicht vorgesehen war (vgl. § 35 Abs. 2 LHO).
- 330 Der Bezirk hat eingewandt, es handele sich bei dem Umbau nicht um eine Baumaßnahme, weil bauliche Veränderungen nur in ganz geringem Umfang vorgenommen worden seien. In erster Linie sei renoviert und saniert worden. Diese Auffassung weist der Rechnungshof zurück. Umbauten sind nach

Zu T 327:

Das Bezirksamt Charlottenburg macht darauf aufmerksam, daß die Übernahme von Verwaltungsaufgaben durch Mitarbeiter des Sport- und Bäderamtes auch für die Übernachtungsplätze im Mommsenstadion (Kapitel 40 60) ohne bisherige Beanstandung durch den Rechnungshof praktiziert wird.

Zu T 328 bis 331:

Der Bezirk weist den Vorwurf des Verstoßes gegen das Haushaltsrecht zurück und verwehrt sich gegen die im Vorspann verwendete Formulierung der Verschleierung von Folgekosten für das Jugendgruppenhaus. Er begründet dies mit der Ausweisung der Einrichtung mit der Bezeichnung „Jugendgruppenhaus Glockenturmstraße“ in der Allgemeinen Erläuterung ab Haushaltsplan 1988.

Der Senat sieht die Problematik im Hinblick auf Artikel 73 Abs. 1 Satz 1 VvB und § 11 LHO. Die vom Verein bewirtschafteten Einnahmen und sächlichen Ausgaben sind daher auch im Haushaltsplan 1994 im wesentlichen bei Kapitel 40 00 veranschlagt. Der Bezirk ist ferner bemüht, im Rahmen eigener personalwirtschaftlicher Maßnahmen den weiteren Betrieb der Einrichtung zu gewährleisten. Der Kooperationsvertrag ist inzwischen gekündigt worden.

Wegen der relativ geringen Größenordnung der Einnahmen und Ausgaben hält der Senat die Einrichtung eines gesonderten Kapitels für nicht angemessen. Die in Folge gemeinsamer Bewirtschaftung mit dem Kinderheim und der Kindertagesstätte anfallenden Ausgaben für Strom, Wasser, Entwässerung und Müllabfuhr werden weiterhin zu Lasten des Kapitels 40 32 nachgewiesen. Auf einen getrennten Nachweis dieser Ausgaben für das Jugendgruppenhaus wird wegen des zusätzlichen Kosten verursachenden Einbaus von Meßeinrichtungen verzichtet.

Der Senat hält den Vorwurf des Rechnungshofs nicht für berechtigt, daß der Bezirk mit der Leistung von Ausgaben für die bauliche Herrichtung zu einem Jugendgruppenhaus zu Lasten von Kapitel 42 00, Titel 519 00 - Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen - gegen Nr. 1.1.3 AV § 24 LHO und gegen § 45 Abs. 1 LHO verstoßen hat, weil es sich um eine Baumaßnahme (Umbau) gehandelt habe und Ausgaben nur für den im Haushaltsplan vorgesehenen Zweck geleistet werden dürften. Der Rechnungshof schließt selbst nicht aus, daß keine wesentliche Veränderung der Bausubstanz eingetreten ist. Das andere Kriterium, daß vorhandene bauliche Anlagen nach Lage des Einzelfalles mit nicht unerheblichen Kosten für neue Zwecke hergerichtet worden sind, ist nach Auffassung des Senats nicht gegeben. So standen den Herrichtungs- und Erstaussstattungskosten für Jugendgruppenhauszwecke von nur rd. 4 634 DM je Platz die etwa vergleichsweise heranziehenden Baukosten für Jugendgästehäuser von rd. 82 000 DM je Platz gegenüber. Die Inanspruchnahme verschiedener Titel zur Finanzierung der Erstaussstattungskosten hingegen erscheint auch dem Senat haushaltsrechtlich problematisch.

Nr. 1.1.3 AV § 24 LHO durch zwei mögliche Tatbestände definiert. Das Bezirksamt bezieht sich auf den hier nicht einschlägigen Tatbestand. Auch wenn keine wesentliche Änderung der baulichen Substanz erfolgt, sind Umbauten Baumaßnahmen, wenn durch sie vorhandene bauliche Anlagen mit nach der Lage des Einzelfalles nicht unerheblichen Kosten für neue Zwecke hergerichtet werden. Das ist der Fall bei der Herrichtung eines Kinderheimes für den neuen Zweck Jugendgruppenhaus mit Kosten von zusammen 278 000 DM.

- 331 Als besonders schwerwiegender Verstoß gegen das Haushaltsrecht ist die Bewirtschaftung des Großteils der Folgekosten für das Jugendgruppenhaus über den vom Bezirksamt gegründeten Verein anzusehen. Nach Artikel 73 Abs. 1 Satz 1 VvB und § 11 LHO müssen alle Einnahmen und Ausgaben für die Verwaltungstätigkeit im Haushaltsplan veranschlagt werden (Grundsätze der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplanes). Ausnahmen hiervon bedürfen eines Gesetzes (Artikel 73 Abs. 1 Satz 2 VvB); eine solche Ausnahme sieht der hier nicht einschlägige § 26 LHO nur für Betriebe Berlins und Sondervermögen vor. Indem der Bezirk Einnahmen und Ausgaben seiner bezirkseigenen Einrichtung Jugendgruppenhaus Glockenturmstraße überwiegend über einen von ihm gegründeten Verein außerhalb des Haushaltsplanes auf einem Bankkonto bewirtschaftet, verstößt er gegen die genannten Haushaltsgrundsätze. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert, alle Einnahmen und Ausgaben für das Jugendgruppenhaus im Haushaltsplan zu veranschlagen und über den Haushalt zu bewirtschaften. Da es sich bei dieser Einrichtung weder um ein Heim noch um eine Jugendpflegestätte im herkömmlichen Sinne handelt, müßten die Mittel bei einem eigenen Kapitel veranschlagt werden.

- 332 Die vom Bezirksamt zur Rechtfertigung seiner Vorgehensweise vorgebrachten Zweckmäßigkeitserwägungen vermögen zum einen die dargestellten Verstöße gegen das Haushaltsrecht nicht zu entschuldigen, zum anderen sind sie nicht stichhaltig, wie etwa der Hinweis auf die Kostenvorteile. Die jetzige Konzeption verschleierte lediglich die Tatsache, daß für den Betrieb des Jugendgruppenhauses Mitarbeiter der Bezirksverwaltung eingesetzt und Betriebskosten zu Lasten des Bezirkshaushaltes getragen werden. Die Übernachtungsentgelte sind nicht kostendeckend, zum Teil werden sie gar nicht erhoben. Der Fehlbetrag geht zu Lasten des Bezirkshaushalts. Gleiches gilt für die Ausgaben für Heizung, Strom, Wasser, Müllabfuhr usw. Da die Mittel für diese Ausgaben den Bezirken von der Senatsverwaltung für Finanzen nach dem Ist-Bedarf zugemessen werden, wird hierdurch auch die seinerzeitige Behauptung des Bezirksamtes widerlegt, das Jugendgruppenhaus sei ohne Folgekosten für die Senatsverwaltung für Finanzen zu realisieren. Im wirtschaftlichen Ergebnis stellt das Jugendgruppenhaus Glockenturmstraße somit schon bisher eine Dauerbelastung für den Haushalt dar. Wenn andererseits die Jugendgästehäuser freier Träger über freie Plätze verfügen und ohne Subventionierung aus dem Haushalt geführt werden, besteht für den Fortbestand des Jugendgruppenhauses keine Notwendigkeit. Der Vorgang ist noch nicht abgeschlossen.

Zu T 332:

Hinsichtlich des Vorwurfs der Verschleierung wird auf die Stellungnahme zu T 328 bis 331 verwiesen. Der Senat pflichtet dem Rechnungshof jedoch bei, daß ein Teil der Auflagen der Senatsverwaltung für Finanzen vor Schaffung der Einrichtung, nämlich Vermeidung der Fortschreibung der Globalbeträge für einen Teil der Bewirtschaftungskosten nur in den ersten drei Jahren (1987 bis 1989) tatsächlich gegeben war, weil danach systembedingt die Fortschreibung für bestimmte Titel der Bewirtschaftungskosten nach dem Ist des dritten vorhergehenden Jahres erfolgt. Diese Abweichung von der seinerzeitigen Auflage hält der Senat allerdings für hinnehmbar; die Kosten für den nachträglichen Einbau von Meßeinrichtungen im Verhältnis zum dadurch erzielbaren Ergebnis wären nicht vertretbar.

Was die Frage der Notwendigkeit des Fortbestands der Einrichtung anbelangt, so teilt der Senat die Auffassung des Bezirks, daß insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Gewaltbereitschaft bei jungen Menschen und der zum Teil herrschenden Ausländerfeindlichkeit eine solche mit relativ geringen Mitteln geschaffene und betriebene Begegnungsstätte mit Übernachtungsmöglichkeiten für junge Menschen aus dem Bezirk und für und mit auswärtigen und ausländischen Jugend- und Sportgruppen und Besuchern aus Partnerstädten zu annehmbaren finanziellen Bedingungen weiterhin erforderlich ist.

## 8. Bau- und Wohnungswesen

### a) Qualitätsmängel bei der Aufstellung und Prüfung von Planungsunterlagen

*Die Ergebnisse der Sonderprüfung einer Baumaßnahme zeigen beispielhaft, daß mangelnde Qualität von Planungsunterlagen zu Bauverzögerungen und zusätzlichen Kosten führt. Um derartige Nachteile für Berlin zu vermeiden, muß die Qualität von Planungsunterlagen bei deren Aufstellung und Prüfung wirkungsvoller sichergestellt werden.*

- 333 Auf Anregung des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses hat der Rechnungshof eine Sonderprüfung der Baumaßnahme
- Neubau von Gebäuden für die Direktionen Spezialaufgaben der Verbrechensbekämpfung und Polizeitechnische Untersuchungen auf dem Gelände Tempelhofer Damm durchgeführt. Die Baumaßnahme machte nicht den notwendigen Fortschritt, deshalb waren Mehrkosten zu befürchten. Der Rechnungshof hat die Ergebnisse seiner Prüfung im Oktober 1992 in einem Bericht an den Hauptausschuß zusammengefaßt; er greift einen Teil der Ergebnisse dieser Sonderprüfung erneut auf, da sie von grundsätzlicher Bedeutung für das öffentliche Bauen in Berlin sind. Die nachfolgenden Ausführungen befassen sich mit der Aufstellung und Prüfung von Bedarfsprogrammen und Bauplanungsunterlagen sowie mit den Auswirkungen mangelnder Qualität dieser Planungsunterlagen.
- 334 Bei Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von mehr als 500 000 DM ist der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen ein gebilligtes Bedarfsprogramm zugrunde zu legen. Bedarfsprogramme sind vom Bedarfsträger unter Mitwirkung der Baudienststellen aufzustellen (Nrn. 4.1 und 4.2 AV § 24 LHO). Über Bedarfsprogramme entscheidet die Senatsverwaltung für Finanzen im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, bei Hochbaumaßnahmen der Bezirke auch im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Mitglied des Senats (Nr. 13.1 AV § 24 LHO).
- 335 Das im vorliegenden Fall vom Polizeipräsidenten in Berlin eingereichte Bedarfsprogramm vom Februar 1986 mit einer Hauptnutzfläche von 22 800 m<sup>2</sup> und Gesamtkosten von 295 Mio. DM konnte die Senatsverwaltung für Finanzen im März 1987 - nach Prüfung durch die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen auf Gesamtkosten von 282 Mio. DM - nur unter Vorbehalten anerkennen. Die Senatsverwaltung für Finanzen begründete ihre Vorbehalte mit erheblichen Unklarheiten dieses Bedarfsprogramms und verwies darauf, daß die Klärung diverser offener Fragen im Rahmen der späteren Prüfung und Anerkennung der Bauplanungsunterlagen erfolgen müsse.
- 336 Bei der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen darf von dem gebilligten Bedarfsprogramm nur aus zwingenden Gründen und nur geringfügig abgewichen werden. Die Bauplanungsunterlagen müssen die gesamte Baumaßnahme unter Berücksichtigung sämtlicher erkennbarer Folgerungen umfassen. Dabei sind die erforderlichen Angaben so sorgfältig und genau zu ermitteln, daß bei Ausführung der Baumaßnahme keine Abweichungen erforderlich werden. Unter verschiedenen Möglichkeiten ist, besonders im Hinblick auf die spätere Unterhaltung und Bewirtschaftung, die wirtschaftlichste Ausführungsart zu wählen. Die Bauplanungsunterlagen bestehen aus dem Entwurf, der Kostenberechnung, der Baubeschreibung, der Raum- und Flächenaufstellung und den sonstigen Erläuterungen zur Baumaßnahme (Nrn. 5.1, 5.3 und 5.4 AV § 24 LHO).
- 337 Die im vorliegenden Fall gefertigten Bauplanungsunterlagen vom September 1988 mit Gesamtkosten von 347 Mio. DM wurden bei den Senatsverwaltungen für Finanzen sowie für Bau- und Wohnungswesen zur Prüfung eingereicht. Da bereits im Bedarfsprogramm sowie in dem Entwurf wesentliche Informationen für die Kostenberechnung fehlten, konnten die Kosten teilweise nicht hinreichend genau nachgewiesen werden. Gegenüber dem gebilligten Bedarfsprogramm hatte sich die Hauptnutzfläche von 22 800 m<sup>2</sup> auf 26 000 m<sup>2</sup> erhöht.
- 338 Die Prüfung von Bauplanungsunterlagen durch die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen soll sich auf die Zweckmäßigkeit der Baumaßnahme in städtebaulicher, technischer, funktioneller und wirtschaftlicher Hinsicht erstrecken. Außerdem überprüft sie die von den baudurchführenden
- Zu T 333 und 334:  
Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.
- Zu T 335:  
Die Vorbehalte bezogen sich vornehmlich auf die Kosten für das Mobiliar, insbesondere zur Frage, inwieweit vorhandenes Mobiliar berücksichtigt werden müßte. Weiterhin stand die genaue Zahl der zu errichtenden Stellplätze noch nicht fest. Gefordert wurden 1 116 Pkw-Stellplätze und 12 Lkw-Stellplätze. Beide Vorbehalte hätten es nicht gerechtfertigt, den Planungsprozeß zu unterbrechen, da eine spätere Klärung keine Schäden für das Land Berlin erwarten ließ.
- Zu T 336:  
Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.
- Zu T 337 bis 348:  
In diesem Fall war zur Beschleunigung des Planungsprozesses ein außergewöhnliches Verwaltungshandeln dringend geboten, um den geforderten engen Terminvorstellungen der Senatsverwaltung für Inneres in vertretbarer Art und Weise gerecht zu werden. Es wurden deshalb Planungsphasen überlappend durchgeführt. Im Rahmen der Projektprüfung wurden die wesentlichen Punkte aufgezeigt, die im weiteren Verlauf der Planung noch zu beachten waren. Mit diesem Vorgehen der Projektprüfstelle konnte die Bearbeitung zunächst abgeschlossen und die nächste Planungsphase begonnen werden. So wurde erreicht, daß mit dem Bau bereits im Frühjahr 1989 begonnen werden konnte.
- Künftig ist vorgesehen, die Projektprüfung in der (früheren) Projektphase der Vorplanung zu verstärken, um damit sicherzu-

und mittelbewirtschaftenden Baudienststellen geprüften Massen- und Kostenberechnungen hinsichtlich Höhe und Angemessenheit der Kosten (Nr. 13.4 AV § 24 LHO).

stellen, daß Planungsmängel früher erkannt und bei der Fertigung der Entwurfsplanung als Bestandteil der Bauplanungsunterlagen bereits ausgeräumt werden können.

339 Die Senatsverwaltung für Finanzen soll die Bauplanungsunterlagen abschließend prüfen. Die Prüfung erstreckt sich insbesondere auf deren Vollständigkeit und Schlüssigkeit und darauf, ob die Maßnahmen im Hinblick auf die haushaltsmäßigen Auswirkungen vertretbar sind (Nr. 13.2 AV § 24 LHO).

340 Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hat im vorliegenden Fall das Ergebnis ihrer Prüfung der Bauplanungsunterlagen im Oktober 1988 zusammengefaßt. Dabei hat sie u. a. auf zahlreiche erhebliche Unzulänglichkeiten und gravierende Mängel hingewiesen. Trotzdem hat sie ihre Prüfung abgeschlossen und die Bauplanungsunterlagen im Januar 1989 mit ihrem Prüfvermerk an die Senatsverwaltung für Finanzen weitergereicht.

341 Die Senatsverwaltung für Finanzen griff die festgestellten Mängel zwar auf, stellte aber trotz vieler Unwägbarkeiten die Gesamtkosten der Baumaßnahme mit 333 Mio. DM fest und erkannte die Bauplanungsunterlagen im Februar 1989 an. Sie äußerte die Erwartung, daß

- offene Fragen im Zuge der Ausführungsplanung geklärt werden,
- sich die weitere Durcharbeit nicht kostensteigernd auswirken würde und
- Kostenminderungen angestrebt werden.

342 Der Rechnungshof beanstandete die Verfahrensweise beider Senatsverwaltungen. Aufgrund der Mängel war der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen eine in vollem Umfang gesicherte Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Baumaßnahme und eine verlässliche Aussage zur Höhe der Kosten nicht möglich. Sie hätte die Klärung der offenen Punkte zumindest in dem Umfang herbeiführen müssen, der ihr ein Prüfungsergebnis ohne wesentliche Vorbehalte ermöglicht hätte.

343 Die Senatsverwaltung für Finanzen hätte die Anerkennung und Kostenfeststellung ebenfalls nicht vornehmen dürfen, da die Vollständigkeit und Schlüssigkeit der Bauplanungsunterlagen nicht gegeben war.

344 In ihrer Stellungnahme erklärte die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, daß bei der vorliegenden komplexen Baumaßnahme ein Klärungsbedarf dieses Umfangs nicht unüblich sei. Sie wies darauf hin, daß sie im Rahmen der Projektprüfungen in Teilbereichen Ergänzungen nicht aussagefähiger Pläne gefordert habe. Es sei jedoch ihrer Auffassung nach seinerzeit wegen des zwingend vorgegebenen Baubeginns (Frühjahr 1989) nicht zu verantworten gewesen, den Abschluß der Prüfung abzulehnen. Der Rechnungshof hält dies für bedenklich, da sich bei dieser Argumentation die Qualität der Projektprüfung nicht mehr an den Vorgaben des Haushaltsrechts orientiert, sondern von anderweitigen Vorgaben abhängig gemacht wird.

345 Der im vorliegenden Fall bestehende Klärungs- und Ergänzungsbedarf belastete im weiteren Verlauf auch die Ausführungsplanung und hatte umfangreiche Änderungen und Anpassungen des Entwurfs in vielen Teilbereichen zur Folge. Es kam bei der Fertigung der Ausführungsplanung durch die Architekten und Ingenieure zu Verzögerungen gegenüber dem Planungszeitplan und in diesem Zusammenhang zu zusätzlichen Honorarforderungen von über 5 Mio. DM. Die Verzögerungen bei der Ausführungsplanung haben sich wiederum hemmend auf die im Auftrag an die Rohbaufirma enthaltene Erstellung der Schal- und Bewehrungspläne ausgewirkt, weil hierfür eine abgestimmte Ausführungsplanung unabdingbare Voraussetzung ist. Um Baustillstands- und Ausfallzeiten zu vermeiden, hat die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen angeordnet, diese Pläne parallel

zur Ausführungsplanung anzufertigen und Änderungen später in die Pläne einzuarbeiten. Für diesen Mehraufwand hat sie zusätzliche Kostenforderungen der Rohbaufirma von 1,6 Mio. DM anerkannt.

- 346 Zusammenfassend ist festzustellen, daß bei dieser Baumaßnahme Planungsabschnitte - insbesondere Bedarfsprogramm und Bauplanungsunterlagen - formal abgeschlossen wurden, obwohl die jeweils erforderliche Planungsqualität nicht gegeben war. Die Lösung offener Fragen und notwendige Ergänzungen wurden jeweils von nachfolgenden Planungsabschnitten erwartet. Die mangelnde Qualität der Planungsunterlagen führte zu Planungs- und Bauverzögerungen sowie zu Mehrkosten.
- 347 Die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs bei dieser Baumaßnahme zeigen beispielhaft auf, daß die Qualität von Planungsunterlagen bei deren Aufstellung und Prüfung wirkungsvoller sichergestellt werden muß. Es ist notwendig, daß Planungsunterlagen unter strikter Anwendung der bestehenden haushaltsrechtlichen Vorschriften aufgestellt und geprüft werden. Da die Möglichkeit, die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen zu beeinflussen, in den Anfangsphasen von Baumaßnahmen am größten ist und im weiteren Verlauf mit stark degressiver Tendenz abnimmt, ist die sorgfältige Aufstellung und Prüfung der Bedarfsprogramme besonders wichtig.
- 348 Die für die Prüfung zuständigen Senatsverwaltungen sind aufgefordert, künftig kritischer zu prüfen, ob bei Planungsunterlagen Überarbeitung zu veranlassen ist, weil sie den haushaltsrechtlichen Anforderungen nicht genügen. Dies ist insbesondere geboten, wenn
- der Bedarf für die Baumaßnahme nicht ausreichend begründet oder unvollständig und nicht nachvollziehbar ermittelt worden ist und demnach nicht vorbehaltlos bestätigt werden kann,
  - die Zweckmäßigkeit der Baumaßnahme in städtebaulicher, technischer, funktioneller und wirtschaftlicher Hinsicht sowie die Höhe und Angemessenheit der Kosten nicht ohne wesentliche Vorbehalte bestätigt werden können,
  - wesentliche Mängel der Planungsunterlagen Ergänzungen in einem Umfang erfordern, der die Einhaltung des Gesamtkostenrahmens in Frage stellt und
  - die Vollständigkeit und Schlüssigkeit der Planungsunterlagen nicht gegeben ist und infolgedessen nicht mit ausreichender Zuverlässigkeit abschließend beurteilt werden kann, ob die Maßnahme im Hinblick auf ihre haushaltsmäßigen Auswirkungen vertretbar ist.
- 349 Für die Aufstellung von Bedarfsprogrammen und die Prüfung von Bauplanungsunterlagen sind im Gesamtkonzept zur Reform der Berliner Verwaltung (Senatsvorlage Nr. 2493/92) neue Regelungen vorgesehen. Im Vorgriff auf die Beschlußfassung über das Gesamtkonzept hat der Senat im November 1992 beschlossen, daß die Betragsgrenze für Bedarfsprogramme von bisher 500 000 DM auf nunmehr 5 Mio. DM heraufgesetzt und Bauplanungsunterlagen für Hochbaumaßnahmen der Bezirke bis zur Höhe von 5 Mio. DM künftig von den Haushaltsämtern der Bezirke geprüft werden sollen. Die Senatsverwaltung für Finanzen wurde beauftragt, die entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnung und die Ausführungsvorschriften zu § 24 LHO zu überarbeiten.
- 350 Der Rechnungshof hat gegen die Heraufsetzung der Betragsgrenze für Bedarfsprogramme grundsätzliche Bedenken. Er hält dies für einen Schritt in die falsche Richtung, weil insbesondere für jede Hochbaumaßnahme eine sorgfältige Bedarfsermittlung als Grundlage für die nachfolgenden Planungsphasen unerläßlich ist und gerade in den frühen Phasen die Wirtschaftlichkeit von Baumaßnahmen am stärksten beeinflußt und am wirkungsvollsten überprüft werden kann.

Zu T 349 bis 354:

Die Vorschriften werden im Zuge der Verwaltungsreform grundlegend überarbeitet.

- 351 Die teilweise Verlagerung der Prüfung von Bauplanungsunterlagen für Hochbaumaßnahmen der Bezirke von den Senatsverwaltungen zu den Haushaltsämtern der Bezirke wird sich wegen der fehlenden fachlichen Qualifikation der Dienstkräfte in den Haushaltsämtern der einzelnen Bezirke nachteilig auf die Qualität der Prüfung von Bauplanungsunterlagen auswirken. Es ist ergänzend darauf hinzuweisen, daß eine effektive Prüfung einer möglichst deutlichen Distanz zwischen der prüfenden Stelle und den Stellen bedarf, die die Bauplanungsunterlagen erarbeiten. Außerdem steht die teilweise Dezentralisierung der Prüfung von Bauplanungsunterlagen durch Verlagerung in 23 Bezirke der Bündelung von Fachwissen und Prüfungserfahrungen sowie der einheitlichen Anwendung von Prüfungsmaßstäben zumindest solange entgegen, bis die Bauverwaltung praktikable Vorgaben erarbeitet hat.
- 352 Die Senatsverwaltung für Inneres teilte in einer Stellungnahme diese Bedenken des Rechnungshofs nicht. Sie sehe in dem Abbau der ihrer Auffassung nach entbehrlichen Prüf-, Kontroll- und Aufsichtszuständigkeiten der Hauptverwaltung nicht nur eine Stärkung der bezirklichen Verantwortung und eine Beschleunigung des Verfahrens, sondern auch nicht unbeträchtliche Spareffekte.
- 353 Die Senatsverwaltung für Finanzen teilte in einer Stellungnahme mit, daß zur Umsetzung des Senatsbeschlusses vom 10. November 1992 gegenwärtig ein neues vereinfachtes Planungsverfahren für Baumaßnahmen entwickelt werde. Dabei habe sich schon jetzt gezeigt, daß der Senatsbeschluß zielorientiert interpretiert werden müsse, um das neue Verfahren problemlos in den bestehenden Kontext einpassen zu können. Dies gelte auch für die Betragsgrenze für die Aufstellung von Bedarfsprogrammen.
- 354 Der Rechnungshof erwartet, daß bei der weiteren Umsetzung und Ausgestaltung des Senatsbeschlusses seinen Bedenken und Hinweisen zur Sicherstellung der Qualität von Planungsunterlagen Rechnung getragen wird. Insgesamt sollte die Effizienz bei der Aufstellung und Prüfung von Planungsunterlagen besonders in den frühen Planungsphasen erhöht statt gemindert werden.

**b) Bauwerkschäden und finanzielle Nachteile bei Neubauten durch das Fehlverhalten von Baudienststellen Berlins**

*Baudienststellen Berlins haben durch Fehler und Versäumnisse bei der Überwachung öffentlicher Bauvorhaben Bauwerkschäden und finanzielle Nachteile für Berlin verursacht. Auf entsprechende Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs haben sie uneinsichtig und säumig reagiert.*

- 355 Der Rechnungshof hat dem Abgeordnetenhaus in den zurückliegenden Jahren in mehreren Fällen über Bauwerkschäden bei Neubaumaßnahmen als Folge ungenügender Bauüberwachung berichtet; beispielhaft werden die Jahresberichte Rechnungsjahre 1986 (T 248 bis 263), 1987 (T 239 bis 241) und 1989 (T 280 bis 305) genannt. Der Rechnungshof greift diese Thematik erneut auf, weil er weitere Bauwerkschäden bei Neubauten festgestellt hat. In zwei Fällen sind Bauwerkschäden aufgrund der Abnahme nicht fachgerecht ausgeführter Bauleistungen und des Abweichens von Planungsvorgaben aufgetreten. In einem dritten Fall sind Gewährleistungsansprüche wegen Bauwerkschäden erst nach wiederholter Aufforderung des Rechnungshofs geltend gemacht worden.

**(1) Abnahme nicht fachgerecht ausgeführter Bauleistungen**

- 356 Das Bezirksamt Neukölln ließ in Berlin-Britz eine Kindertagesstätte einschließlich eines Jugendwerkheimes errichten. Entsprechend der Planung des Architekten wurden sowohl die Außenwände als auch die innenliegenden Treppenhaus- und Flurwände des Gebäudes in Sichtmauerwerk ausgeführt.

Zu T 355:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

Zu T 356:

Der Sachdarstellung ist als Begründung hinzuzufügen, daß das Bezirksamt Neukölln 1978 unter dem Eindruck der ersten „Energiekrise“ für die Realisierung dieses Projektes nach besonders energiesparenden Materialien und Bauweisen suchte und damals

Hierfür wurden Ziegel mit poröser Struktur verwendet. Anfängliche Bedenken der ausführenden Arbeitsgemeinschaft gegen die Verwendung dieser porösen Ziegel als Außenwand-Sichtmauerwerk konnte das Bezirksamt nach fachlichen Abwägungen und der Besichtigung von Referenzobjekten ausräumen.

- 357 Der Rechnungshof hat bereits durch Augenschein festgestellt, daß die Fugen des Sichtmauerwerks eine Breite von einem Zehntel bis zum Dreifachen des Normwerts aufweisen. Die Verfugung war an mehreren Stellen teils nicht vorhanden, teils ausgesandet oder ausgewaschen, an anderen Stellen bereits nachgearbeitet worden. Dies ließ den Schluß zu, daß die Verfugungsarbeiten nicht fachgerecht und mit einem minderwertigen Mörtel ausgeführt worden sind. Das Bezirksamt hatte diese Leistungen ohne Vorbehalt als mangelfrei abgenommen und den für die ordnungsgemäße Leistung vertraglich vereinbarten Preis bezahlt. Nach Einschätzung des Rechnungshofs sind diese Schlechtleistungen um 200 000 DM überzahlt worden.

auch der Auffassung war, dafür auf unerprobte Wege mit der Verwendung eines porosierten Ziegels gehen zu können. Die förmlichen Bedenken der Firma (wirksam gemäß VOB/B § 4 Nr. 3) gegen das Steinmaterial wurden nicht „ausgeräumt“ bzw. zurückgezogen. Besichtigte Beispiele im Bundesgebiet waren damals – aufgrund des verfügbaren Erfahrungsstandes – ausreichende Begründung, seitens des Hochbauamtes Neukölln trotz Bedenken der Firma die geplante Bauweise beizubehalten. Diese Entscheidung führte zu Folgeproblemen der Baudurchführung des Projektes, die durch den Rechnungshof aufgegriffen wurden.

Zu T 357 und 360:

Die jetzt sichtbaren Mängel des Mauerwerks werden und wurden im Hochbauamt Neukölln nicht bestritten. Sie sind die nahezu unvermeidbare Folge der ausdrücklichen Materialwahl und der nur – aufgrund größerer Maßtoleranzen als bei üblichem Verblendmaterial – eingeschränkten Eignung des gewählten wärmedämmenden Steines für eine sichtbar bleibende Verarbeitung. Zusätzlich erschwerend wirkte sich auch der komplizierte Grundriß des Gebäudes mit den vielfachen polygonalen Abwinkelungen der Außenwände aus.

Die vom Sachverständigen des Rechnungshofs mit baustellenunüblichen, stichprobenhaften „endoskopischen“ Untersuchungen festgestellte nicht überall vollfugige Vermörtelung der Fugen ist nach Auffassung des Amtes zwar bauteoretisch beanstandbar, liegt aber sicher innerhalb der Toleranzen handwerklicher Baupraxis.

Bezüglich dieser allgemeinen Feststellungen erfolgte durch die Sachverständigen des Rechnungshofs allerdings keine quantitative konstruktive Bewertung der Gesamtkonstruktion des Gebäudes oder der Fassade, vielmehr wurden nur Vermutungen ausgesprochen. Aufgrund der Begutachtung eines vom Hochbauamt Neukölln zur Klärung der tatsächlichen Sanierungserfordernisse hinzugezogenen Sachverständigen ist die Standsicherheit der Fassade nicht gefährdet und eine Gesamtsanierung nicht erforderlich. Punktuelle substanzerhaltende Maßnahmen wurden bereits in 1993 und den Vorjahren durchgeführt und werden in den Folgejahren nach Erfordernis fortgesetzt.

Für die Verfugung dieses Steins mit poriger Oberfläche mußte ein spezielles, sonst unübliches Verfugungsverfahren gewählt werden, da die Firma sonst eine Gewähr nicht übernehmen wollte. Die vom Rechnungshof und seinen Sachverständigen – nur nach Augenschein – vermutete und nicht bewiesene schlechte Qualität des Fugenmörtels wurde durch eine vom Hochbauamt Neukölln veranlaßte Materialuntersuchung eines Baustofflabors nicht bestätigt.

Die Prüfergebnisse wiesen eine gute Druckfestigkeit des Mörtels nach. Diesbezügliche Befürchtungen des Rechnungshofs haben sich nicht bestätigt. Die heute stellenweise durch Ausbrechen von Materialteilen sichtbaren Schäden der Verfugung sind unstrittig. Diese auf einige Stellen begrenzten Mängel sind allerdings erst im Verlauf der inzwischen 12jährigen Standzeit aufgetreten.

Der Preis für die gewählten Mauer- und Verfugungsarbeiten wurde im Wettbewerb ermittelt und ist daher nicht zu beanstanden. Auch die Preisbildung für die geänderte Verfugung ist angemessen, wenn man berücksichtigt, daß sich Vermutungen der Sachverständigen hinsichtlich schlechter Mörtelqualität nicht bestätigen. Die vom Rechnungshof mit 200 000 DM angegebene Schadenshöhe ist nicht belegt und stützt sich auf Annahmen des Rechnungshofs, die im Schriftverkehr widerlegt wurden.

Die vom Rechnungshof kritisierte „vorbehaltlose“ Abnahme der „offensichtlich“ mangelhaften Bauleistungen mit der nicht normgerechten Mauerwerksausführung, Vermörtelung und Verfugung konnte sich nur auf den vor 12 Jahren sichtbaren und heute nicht mehr rekonstruierbaren Zustand beziehen.

Die erst heute sichtbar gewordenen Mängel waren auch für die vom Hochbauamt Neukölln praktizierte ordnungsgemäße Bauüberwachung nicht feststellbar und zum Abnahmezeitpunkt nicht – wie der Rechnungshof behauptet – „offensichtlich“. Nur das von den Sachverständigen praktizierte Anbohren der Konstruktion und die Untersuchung mit „Endoskopen“ machte

358 Das Bezirksamt hat den Hinweisen des Rechnungshofs widersprochen. Es hat jedoch eingeräumt, daß aufgrund entsprechender Einwände der Arbeitsgemeinschaft gegen die vertraglich vereinbarte Art der Verfügun des Sichtmauerwerks ein abweichendes spezielles Verfahren vereinbart worden sei. Das Sichtmauerwerk entspreche dennoch qualitativ der vertraglich vereinbarten Leistungsbeschreibung. Dem Vorschlag des Rechnungshofs, einen Gutachter zur Feststellung des genauen Umfangs der Schlechtleistungen einzuschalten, folgte das Bezirksamt nicht.

359 Der Rechnungshof hat daraufhin die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM) sowie im Verlauf des weiteren Schriftwechsels mit dem Bezirksamt einen vereidigten Sachverständigen eingeschaltet. Beide Gutachter wurden beauftragt, sich in ihren Untersuchungsberichten über die Verfügnarbeiten und das Sichtmauerwerk sowie auch über bereits eingetretene Bauschäden zu äußern und Hinweise für sofortige oder künftige Sanierungsmaßnahmen zu geben.

360 Die Gutachter kamen im wesentlichen zu folgenden übereinstimmenden Ergebnissen:

- Die Verfügnarbeiten sind nicht fachgerecht ausgeführt worden, der Verfügnmörtel ist von minderwertiger Qualität,
- das Sichtmauerwerk weist erhebliche handwerkliche Ausführungsmängel auf, es ist im Fugenbild ungleichmäßig und in erheblichem Maße nicht vollfugig hergestellt,
- die vergüteten Preise für die Verfügn- und Mauerarbeiten sind angesichts der Ausführungsmängel unangemessen hoch und
- bereits eingetretene Durchfeuchtungen und weitere zu erwartende Schäden machen eine Sanierung des Außenmauerwerks dringend erforderlich.

361 Der Rechnungshof hat aufgrund dieser Ergebnisse das Bezirksamt aufgefordert, sich nunmehr mit Nachdruck um einen Ausgleich des Schadens zu bemühen sowie ein schlüssiges Konzept und eine Kostenberechnung für die notwendige Sanierung des Außenwand-Sichtmauerwerks vorzulegen.

362 Das Bezirksamt erklärte hierzu, die heute feststellbaren Mängel des Bauvorhabens ließen Probleme aufgrund der als Außenwand-Sichtmauerwerk verarbeiteten porösen Ziegel und somit der damaligen Materialentscheidung des Hochbauamtes erkennen. Es werde diese Konstruktion nicht wieder anwenden, durch geeignete Maßnahmen – wie auch schon in den letzten Jahren geschehen – die Substanz sichern und das Bauwerk hinsichtlich der weiteren Schadentwicklung überwachen; Einzelfragen der Haftung, der Verjährung und der Durchsetzbarkeit von Ansprüchen und auch eines dienstlichen Fehlverhaltens wolle das Bezirksamt nochmals prüfen.

solche Feststellungen möglich, deren stichprobenhaft-punktuel-ler Charakter – zu dem auch ordnungsgemäße Proben gefunden wurden – allerdings schlüssige quantitative Folgerungen ausschließt. Rechtliche Schritte oder disziplinarische Maßnahmen konnten damit nicht begründet werden.

Zu T 358 und 361:

Die Beteiligung eines Sachverständigen und ein vom Rechnungshof vorgeschlagenes gerichtliches Beweissicherungsverfahren erübrigte sich nach Auffassung des Hochbauamtes Neukölln und rechtlicher Prüfung des Rechtsamtes Neukölln deshalb, weil für das unzulängliche Fugenbild der Fassade und den Zustand der Fugen in diesem Fall der Tatbestand des „arglistigen Verschweigens“ eines Mangels (BGB § 638 Abs. 1) verbunden mit einem beweis- und bezifferbaren Schaden nicht behauptet werden konnte, da – wie bereits dargelegt – Bedenken von der Firma gegen die Ausführungsart gemäß VUB/B § 4 Nr. 3 rechtzeitig geltend gemacht wurden, eine Abnahme der Bauleistung erfolgte und die 2jährige Gewährleistungsfrist gemäß § 13 VUB/B abgelaufen ist.

Wenn sich auch aufgrund der vorgenannten rechtlichen Situation die Einleitung eines Beweissicherungsverfahrens – zur Feststellung der vom Rechnungshof vermuteten Schlechtleistung der Firmen – erübrigte, waren die Feststellungen in den vom Rechnungshof beauftragten Gutachten dennoch Anlaß für das Hochbauamt Neukölln, deren „Vermutungen“ durch ergänzende Begutachtungen zu präzisieren. Daraus ergaben sich, daß gravierende technische Mängel mit der Gefahr einer akuten Substanzgefährdung nicht bestehen.

Zu T 359:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

Zu T 362:

Vom Hochbauamt Neukölln wurden auch im Jahre 1993 – sowie in den Vorjahren – begrenzte Bauinstandhaltungsarbeiten durchgeführt, mit denen Schäden beseitigt und weiteren Schadensausbreitungen vorgebeugt werden soll. Der Ansatz für 1993 beträgt ca. 30 000 DM; die vom Rechnungshof für erforderlich gehaltene umfassende Sanierung ist nach Feststellung des Amtes und der hinzugezogenen Sachverständigen nicht erforderlich. Bei diesen Ausbesserungen wurden Hinweise des vom Hochbauamt Neukölln beauftragten Sachverständigen berücksichtigt.

- 363 Der Rechnungshof beanstandet, daß das Bezirksamt die Ausführung dieser Bauleistungen nicht mit der gebotenen Sorgfalt überwacht und teilweise offensichtlich mangelhafte Leistungen, die später zu Bauwerkschäden führten, abgenommen hat, obwohl ihm aufgrund seiner Voruntersuchungen bekannt war, daß bei dem verwendeten Steinmaterial eine besonders sorgfältige Verarbeitung und Fugenausbildung notwendig war. Bei der vom Rechnungshof geforderten Schadensermittlung ließ das Bezirksamt mangelnde Einsicht und wenig Bewußtsein der eigenen Verantwortung erkennen. Statt den Hinweisen und Feststellungen nachzugehen, hat es die Mängel auch nach Vorliegen der vom Rechnungshof ergänzend herangezogenen Untersuchungsberichte von Gutachtern zunächst weitgehend in Abrede gestellt. Der Rechnungshof wird den Vorgang weiter verfolgen.

## (2) Abweichen von Planungsvorgaben

- 364 Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hat in Lichtenrade eine Feuerwache errichten lassen. Das Gebäude besteht aus einem Erdgeschoß mit Fahrzeughalle und einem Obergeschoß mit Dienst- und Aufenthaltsräumen. Die Wände im Erdgeschoß sind größtenteils aus Stahlbeton; die tragende Konstruktion im Obergeschoß ist als Stahlbetonrahmen ausgebildet und mit Mauerwerk ausgefacht.
- 365 Zur Beheizung der Fahrzeughalle sind Plattenheizkörper unterhalb der Hallendecke angeordnet. Um Wärmespannungen durch das Aufheizen der Hallendecke zu vermeiden, hatte der Tragwerksplaner eine Wärmedämmung direkt an der Unterseite der gesamten Fahrzeughallendecke vorgesehen.
- 366 Bereits ein Jahr nach Fertigstellung der Feuerwache mußten für 5 000 DM Instandsetzungsarbeiten an den Wänden im Obergeschoß durchgeführt werden, weil sich diagonal verlaufende Risse gebildet hatten. Der Rechnungshof beanstandete, daß die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen die Schäden hingenommen hatte, ohne einen Gewährleistungsanspruch zu prüfen. Die Senatsverwaltung hat dem Rechnungshof mit dem Hinweis auf die Preisgünstigkeit und Flexibilität der Konstruktion, die Unschädlichkeit der Risse für die Standsicherheit des Gebäudes und nur teilweise vorhandenes Störimpfinden der Nutzer zunächst widersprochen. Erst nach umfänglichem Prüfungsschriftwechsel mit der Senatsverwaltung konnte der Rechnungshof erreichen, daß sie Gutachter zur Feststellung der Schadensursache hinzuzog.

Die nochmalige rechtliche Prüfung durch das bezirkliche Rechtsamt ergab keine neuen Gesichtspunkte, durch die es geboten bzw. rechtlich aussichtsreich gewesen wäre, gegen die Firma vorzugehen. Ein dienstliches Fehlverhalten von Mitarbeitern des Hochbauamtes Neukölln konnte weder vermutet noch festgestellt werden, da die Entscheidung für den porosierten Klinkerstein unter Nutzung aller bekannten Erfahrungen von Referenzprojekten für eine Pilotmaßnahme damals - auch wenn heute als nicht gelungen und für weitere Projekte unwiederholbar zu bewerten - vertretbar erschien. Auch konnte eine ordnungsgemäße Überwachung der Arbeiten und deren Abnahme mit baustellenüblichen Mitteln und Verfahren glaubhaft gemacht werden.

Zu T 363:

Zur Beanstandung des Rechnungshofs hinsichtlich vermuteter mangelnder Sorgfalt wird auf die Ausführungen unter T 357 und T 362 verwiesen.

Das Hochbauamt Neukölln hat die unzulängliche Qualität des Fugenbildes und der heute erkennbaren Mängel der Verfügung selbst nie bestritten und daher die damalige verursachende Material-Entscheidung als nicht mehr zu wiederholenden Versuch bewertet.

Die vom Rechnungshof geäußerte Behauptung „eines Mangels an Einsicht des Hochbauamtes Neukölln in die eigene Verantwortung“ ist nach Auffassung des Senats nur mit der mehrfach begründeten abweichenden Auffassung über den tatsächlichen Schadensumfang, dessen Kostenauswirkungen und die gegebenenfalls erforderlichen Sanierungsmaßnahmen zu erklären.

Sichtbare Mängel wurden vom Hochbauamt Neukölln nie bestritten. Hinweise auf Ausführungsmängel durch die Sachverständigen des Rechnungshofs wurden ernstgenommen und veranlaßten das Bezirksamt Neukölln, durch zwei ergänzende Gutachten die dort mehrfach geäußerten „Vermutungen“ zu präzisieren, um die Möglichkeit von Gefährdungen auszuschließen. Diese ergänzenden Feststellungen bestätigen die weitgehenden Befürchtungen und Schlußfolgerungen des Rechnungshofs hinsichtlich des Umfangs notwendiger Sanierungsmaßnahmen nicht. Die erforderlichen begrenzten Instandsetzungsmaßnahmen wurden bereits durchgeführt, und werden bei Erfordernis auch in den Folgejahren im Rahmen der Bauunterhaltung fortgesetzt.

Zu T 364 und 365:

Die Sachdarstellungen erfordern keine Stellungnahme.

Zu T 366:

Die in diesem Bauvorhaben gehäuft auftretenden Risse riefen in der örtlichen Bauleitung umfangreiche Untersuchungen hervor. Jedoch konnten weder der ausführenden Firma noch dem aufstellenden Statiker diese Ribbildung als mangelhaft erbrachte Leistung, die im Rahmen der Gewährleistung zu beseitigen wäre, nachgewiesen werden.

Auf Anfrage stellte der zuständige Prüfingenieur schließlich in einer gutachterlichen Stellungnahme am 5. Februar 1986 unter anderem fest: „Nach meiner Auffassung sind die aufgetretenen Risse bei der gewählten Konstruktion (tragende Wände auf weitgespannten Balken, die rechtwinklig verlaufen) durch keine konstruktiven Maßnahmen mit Sicherheit zu vermeiden.“

- Diese Aussage wurde vom später beauftragten vereidigten Sachverständigen bestätigt.
- Da diese Risse nach Auskunft des aufstellenden Statikers und des Prüfstatikers als „Schönheitsrisse“ bezeichnet wurden, wie sie bei allen in der Mischbauweise hergestellten Gebäuden zu finden sind, wurde auf eine umfangreiche Sanierung verzichtet.
- Es wurde daher eine Sanierung durch den Maler in Form eines zusätzlichen Anstrichs gewählt. Die Risse waren maximal 1,6 mm breit, wobei sich die 1,6 mm breiten Risse im Fußbodenbereich befinden. Von der Bauleitung wurde wegen der konstruktiv als harmlos angesehenen Risse ein vom Rechnungshof empfohlenes Gutachten zunächst als nicht notwendig erachtet. Die Kosten dieses dann doch beauftragten Gutachtens beliefen sich auf 8 375 DM.
- 367 Im Rahmen eines Beweissicherungsverfahrens wurde festgestellt, daß die Risse im Mauerwerk durch eine hohe Erwärmung und die dadurch hervorgerufene Ausdehnung der Decke über der Fahrzeughalle entstehen. Die hohe Erwärmung ist darauf zurückzuführen, daß die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen von der Planung abwich, indem sie die Wärmedämmung nicht an der Unterseite der gesamten Hallendecke anbringen, sondern nur die Oberseite der Plattenheizkörper mit Wärmedämmplatten abdecken ließ. Dadurch konnte jedoch das Aufheizen der Hallendecke nicht wirksam verhindert werden.
- 368 Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hat dieses Gutachten in Zweifel gezogen und anhand eigener Temperaturmessungen in zwei anderen Feuerwachen dargelegt, daß dort ähnliche Temperaturverhältnisse vorlägen, ohne daß es zu Ribbildungen in den Wänden gekommen sei. Der Rechnungshof folgt dem nicht; er hält die Schlußfolgerungen des im Rahmen des Beweissicherungsverfahrens erstellten Gutachtens für zutreffend.
- 369 Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen erklärte im weiteren Schriftwechsel, daß sie auf die nachträgliche Anbringung einer Wärmedämmung verzichten wolle, weil nach ihrer Auffassung Ribbildungen zwar nicht mehr verhindert werden können, die Schäden künftig jedoch nur in stark reduzierter Form auftreten werden. Die derzeitigen Schäden sollen im Zuge der ersten malermäßigen Renovierung beseitigt werden.
- 370 Der Rechnungshof beanstandet diesen finanziell vergleichsweise geringfügigen Fall, weil hier eine bauleitende Fachverwaltung von bauphysikalisch richtigen planerischen Vorgaben abgewichen ist und infolgedessen die entstandenen Bauwerkschäden an dem Neubau zu vertreten hat. Der Rechnungshof wird den Vorgang weiter beobachten.
- (3) Säumigkeit bei der Verfolgung von Gewährleistungsansprüchen wegen Bauwerkschäden**
- 371 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht Rechnungsjahr 1987 über umfangreiche Bauwerkschäden bei der Baumaßnahme „Dreifachsporthalle Waldschulallee“ der TU berichtet. Diese traten als Folge mangelhafter Planung und Ausführung in den Wasch-, Dusch- und Umkleieräumen auf. Anlässlich einer Ortsbesichtigung im November 1987
- Zu T 367 und 368:
- Wie die Feuerwache Lichtenrade sind weitere zwei Feuerwachen konstruiert, d. h., bei gleicher Bauweise und vergleichbaren Spannweiten der Fahrzeughalle und gleicher Anbringung der ca. 60 mm dicken Mineralwollmatten auf den Plattenheizkörpern, ohne daß es dort zu Ribbildungen in dem hier festgestellten Umfang kam.
- Die Plattenheizkörper selbst sind ca. 1 m breit, 10 m lang und hängen ca. 1 m unterhalb der Stahlbetondecke.
- Im Gutachten geht der Gutachter, da das Gutachten im Sommer erstellt wurde, von der Annahme aus, daß Temperaturen von 40 Grad Celsius unter der Massivdecke herrschen.
- Von der Bauleitung im Winter vorgenommene Messungen haben jedoch ergeben, daß bei den vergleichbaren Bauten oberhalb der Plattenheizkörper Temperaturen von 26 Grad bis 36 Grad Celsius herrschen.
- Daher sind die Folgerungen des Gutachters, der von herrschenden Temperaturen von 40 Grad Celsius unterhalb der Decke ausgegangen ist, möglicherweise nicht zutreffend. Der Gutachter folgert: „Schadensverursachend ist eine unzulässige große Erwärmung der Decke über dem Erdgeschoß, die durch eine „Stahlplattenheizung“ unterhalb der Decke verursacht wird. . .“, wobei die Temperaturen oberhalb der Erdgeschoßdecke bisher nicht gemessen wurden. Da der Gutachter andererseits andere Ursachen der Ribbildung ausschloß, ist für die Bauleitung die über das übliche Maß hinausgehende Ribbildung immer noch nicht erklärlich.
- Zu T 369:
- Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.
- Zu T 370:
- Die örtliche Bauleitung ist von planerischen Vorgaben deshalb abgewichen, weil vorher durchgeführte vergleichbare Bauvorhaben keine derartigen Schäden aufwiesen, und weil die Anbringung der Wärmedämmung unterhalb der Decke andere Probleme aufgeworfen hätte. Für diese sichtbare Wärmedämmung unterhalb der Decke hätte ein anderes steifes Material mit ca. 3fachem Umfang verwendet werden müssen. Die Anbringung der Plattenheizkörper hätte zur Beschädigung dieser Wärmedämmplatten geführt. Die hierdurch entstandenen Mehrkosten wären erheblich gewesen. Daher wurde vor 10 Jahren unter Abwägung der seinerzeit vorhandenen Informationen die jetzt in Frage stehende Ausführungsart gewählt.
- Zu T 371 bis 377:
- Es trifft zu, daß die Technische Universität Berlin (TUB) erst nach Aufforderung durch den Rechnungshof hinsichtlich der Einleitung eines Beweissicherungsverfahrens tätig geworden ist und bis zur Klageerhebung mehr als zwei Jahre benötigt worden sind.

hatte der Rechnungshof festgestellt, daß Bereiche bereits gesperrt worden waren. Der Rechnungshof setzt seine Berichterstattung fort, weil die TU Gewährleistungsansprüche wegen der Bauwerkschäden nur säumig verfolgt hat.

- 372 Bei dieser Baumaßnahme hatte die TU einer Firma außer der Bauausführung auch die Ausführungsplanung und Objektüberwachung übertragen. Sie wandte sich nach Auftreten der Bauwerkschäden wegen der Mängelbeseitigung an diese Firma; diese bestritt jedoch ein Alleinverschulden. Die Firma verwies darauf, daß die Einzelheiten der Planung sowie die Auswahl der Materialien und die Art der Ausführung von der als fachkundig anzusehenden Bauabteilung der TU gewünscht worden seien. Außerdem seien die Leistungen als mangelfrei abgenommen worden, und die zweijährige Gewährleistung für die Bauleistungen sei abgelaufen.
- 373 Die TU blieb daraufhin zunächst untätig. Der Rechnungshof forderte die TU – unter Bezugnahme auf eine Besprechung vom 25. Juli 1989 – mit Schreiben vom 28. August 1989 wegen des anstehenden Ablaufs auch der fünfjährigen Gewährleistung für die Planungs- und Überwachungsleistungen der Firma erneut auf, tätig zu werden. Die TU führte dazu aus, daß sie sofort nach Neubesetzung der Stelle des Leiters ihrer Bauabteilung im Mai 1988 einen Gutachter mit der Schadensermittlung sowie einen freischaffenden Architekten mit der Zusammenstellung und Rekonstruktion ihrer Bauakten, die nur bruchstückhaft auffindbar gewesen seien, beauftragt hätte. Nachdem diese Unterlagen vollständig vorlagen, habe sie am 22. August 1989 einen Anwalt beauftragt, Klage zu erheben. Dies sei im Oktober 1989 geschehen. Den Vorwurf säumigen Verhaltens bezeichnete sie als absolut falsch.
- 374 Der Rechnungshof stellt fest, daß er die TU erstmalig im Dezember 1987 auf die Notwendigkeit eines Beweissicherungsverfahrens wegen der Mitte 1987 aufgetretenen Schäden hingewiesen hat, die TU aber erst im Oktober 1989 Klage erhob.
- 375 Im gerichtlichen Beweissicherungsverfahren bestätigte der Sachverständige die bekannten Schäden. Er kam zu dem Ergebnis, daß eine Beseitigung der vorhandenen Mängel unter Verwendung bestehender Konstruktionen weder wirtschaftlich noch technisch vertretbar sei.
- 376 Das Verfahren wurde im Oktober 1992 mit einem Vergleich abgeschlossen. In dem Vergleich verpflichtete sich die Firma, zum Ausgleich der in dem Rechtsstreit geltend gemachten Forderungen einen Betrag von 450 000 DM zu zahlen (das sind knapp 50 v. H. der von der TU berechneten Wiederherstellungskosten). Diese Zahlung hat die Firma zwischenzeitlich geleistet.
- 377 Der Rechnungshof beanstandet, daß die TU nach Auftreten der Bauwerkschäden zunächst monatelang untätig blieb und insgesamt mehr als zwei Jahre benötigte, um ihre Gewährleistungsansprüche gerichtlich geltend zu machen.
- 378 Der Rechnungshof nimmt die dargestellten Fälle zum Anlaß, die Baudienststellen Berlins erneut aufzufordern, ihre Aufgaben bei der Bauüberwachung so sorgfältig wahrzunehmen, daß Bauwerkschäden verhindert werden, und ggf. Ansprüche wegen dennoch auftretender Bauwerkschäden unverzüglich zu verfolgen.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung bedauert dies, sieht jedoch diesen Vorgang in unmittelbarem Zusammenhang mit den damaligen Vorfällen im Baubereich der TUB (sog. TU-Bauskandal).

Die TUB hat hieraus die erforderlichen personellen und organisatorischen Konsequenzen gezogen. Dem Hauptausschuß ist seinerzeit umfassend berichtet worden.

Die Senatsverwaltung für Wissenschaft und Forschung geht davon aus, daß sich derartige Vorfälle an der TUB nicht wiederholen werden.

Zu T 378:

Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen wird im Rahmen ihrer Vergabebesprechungen mit den Baudienststellen Berlins unter Bekanntgabe des Sachverhalts darauf hinweisen, daß die Bauüberwachung sorgfältig wahrzunehmen ist und Gewährleistungsansprüche unverzüglich zu verfolgen sind.

### **c) Unzulässige Ausgaben für aufwendige Feiern und Öffentlichkeitsarbeit aus Baumitteln**

*Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hat bei Brückenbaumaßnahmen nicht nur Richtfeste und Einweihungsfeiern, sondern unzulässigerweise auch aufwendige andere Feierlichkeiten und Öffentlichkeitsarbeit aus Baumitteln bezahlt. Allein in vier Fällen entstanden hierfür zusätzliche Ausgaben von insgesamt 105 000 DM, die teils zulässige Höchstsätze bei weitem überschritten, deren Bezahlung aus Baumitteln teilweise*

*unzulässig war und die insgesamt mit dem Grundsatz der sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln nicht vereinbar sind. Die von der Senatsverwaltung beabsichtigte Fortschreibung der Höchstsätze für Richtfeste und Einweihungsfeiern und die Ausweitung von Finanzierungsmöglichkeiten für anderweitige Feiern oder Öffentlichkeitsarbeit aus Baumitteln hält der Rechnungshof für verfehlt, weil die knappen Baumittel dringend für die Erfüllung von Bauaufgaben benötigt werden.*

379 Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hat nach Fertigstellung der Graf-Spee-Brücke und der Moltkebrücke außer Richtfesten auch Einweihungsfeiern anlässlich der feierlichen Verkehrsübergabe der Brücken als Teil ihrer Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt. Anlässlich der Auszeichnung des Neubaus der Lichtensteinbrücke durch Verleihung des Bundespreises der Bundesvereinigung der Straßenbau- und Verkehrsingenieure im Jahre 1990 veranstaltete die Senatsverwaltung zusätzlich eine Preisverleihungsfeier am Bauwerk und ließ als Dokumentation eine Broschüre „Die Lichtensteinbrücke“ drucken. Bei einer Maßnahme der Brückenunterhaltung hat die Senatsverwaltung nach Abschluß der Instandsetzungsarbeiten im Jahre 1991 aus Anlaß der Rückbenennung dieser Brücke in „Schloßbrücke“ eine öffentliche Umbenennungsfeier durchgeführt.

380 Der Rechnungshof hat diese zusätzlichen Ausgaben beanstandet, weil sie teils zulässige Höchstsätze bei weitem überschritten, teils durch die Zweckbestimmung der Titel nicht gedeckt und insgesamt mit dem Grundsatz der sparsamen Verwendung von Haushaltsmitteln nicht vereinbar waren. Für die genannten Feiern und für die Öffentlichkeitsarbeit sind zusätzliche Kosten von insgesamt 105 000 DM entstanden, die aus den Titeln für die investiven Maßnahmen bzw. aus dem Titel für die Bauunterhaltung der Brücken beim Kapitel 12 00 getragen wurden.

381 Der Rechnungshof stellt im einzelnen fest:

- In den geprüften Bauplanungsunterlagen waren als Kosten für Richtfest und Einweihungsfeier entsprechend den Höchstsätzen für die Graf-Spee-Brücke 1 460 DM und für die Moltkebrücke 4 100 DM festgelegt. Nach Nr. 92 Anweisung Bau (ABau) können Mittel für Grundsteinlegungen, Einweihungen und Richtfeste bei Baumaßnahmen entsprechend den Festlegungen in den geprüften Bauplanungsunterlagen aufgewendet werden. Die zulässige Kostenhöhe wird durch eine Tabelle in der Anlage IV 15 ABau begrenzt, die von den jeweiligen Baukosten abhängige Höchstsätze für Richtfeste einschließlich Einweihungsfeiern beinhaltet. Die Senatsverwaltung hat ungeachtet dieser Höchstsätze, die bereits ausgeschöpft waren, zusätzliche Veranstaltungen mit Öffentlichkeitswirksamkeit für erforderlich gehalten und jeweils vermerkt, daß bei den Baumaßnahmen die notwendigen Ausgabemittel zur Verfügung ständen. Die Überschreitung der Höchstbeträge im ersten Fall um 13 000 DM und im zweiten Fall um 36 000 DM – das ist jeweils annähernd das Neunfache des Höchstsatzes – war unzulässig.
- In den geprüften Bauplanungs- und Ergänzungsunterlagen für die Lichtensteinbrücke waren zusätzliche Ausgabemittel für eine Preisverleihungsfeier nicht vorgesehen. Die Kosten für die Feier und für die Dokumentation, die insgesamt 44 000 DM betragen, sind der Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnen und hätten nicht aus dem Haushaltsansatz der investiven Baumaßnahme mitfinanziert werden dürfen. Der wesentliche Anteil dieser Ausgabe entfällt auf den Druck von 10 500 Exemplaren der Broschüre als Band 9 der unregelmäßig erscheinenden Serie „BERLIN BAUT“. Ausgaben für Veröffentlichungen und Dokumentationen sind beim Titel 531 01 zu veranschlagen. Erlöse aus dem Verkauf fließen dem Titel 119 01 – Veröffentlichungen – zu.

Zu T 379 bis 384:

Der dargestellte Sachverhalt wird nicht bestritten.

Der Senat wird prüfen, ob eine Überarbeitung der Anweisung Bau erforderlich ist.

- Bei Baumaßnahmen der Bauunterhaltung dürfen Mittel für Veranstaltungen überhaupt nicht veranschlagt werden. Die Anweisung Bau sieht auch für größere oder historisch bedeutsame Instandsetzungen keine Ausnahmen vor. Die Ausgabe von 12 000 DM für die Umbenennungsfeier an der Schloßbrücke war der Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnen. Es war unzulässig, diese aus dem Titel für die Unterhaltung baulicher Anlagen des Brückenbaues zu leisten.
- 382 Die Senatsverwaltung hat nicht bestritten, daß sie von den in der Anweisung Bau genannten Höchstsätzen abgewichen sei und die in den geprüften Bauplanungsunterlagen festgelegten Kostenansätze überschritten habe. Sie sei aber der Auffassung, daß die auf dem Preisgefüge von 1956 festgeschriebenen Ansätze für solche Veranstaltungen selbst bei bescheidener Ausgestaltung nicht mehr genügen könnten. Da Brückenbauwerke künftig in verkehrspolitischer Hinsicht noch größere Bedeutung erhalten würden, erscheine der Senatsverwaltung eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit über das jetzt praktizierte Verfahren hinaus geboten und eine Erhöhung der entsprechenden Ansätze in den Bauplanungsunterlagen erforderlich. Deshalb sollten nach Auffassung der Senatsverwaltung die Kostensätze der Anweisung Bau angemessen fortgeschrieben werden, wobei nicht nur die Kostenhöhe, sondern auch die Kostenart zu revidieren sei. Es habe sich gezeigt, daß durch die Vielzahl der Gewerke, der einzubindenden Dienststellen sowie der Ehrengäste aus Politik und Wirtschaft die bisherigen Ansätze fast immer überschritten werden mußten. Wenn gleichzeitig die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren sei, bedürfe es zusätzlich einer Fortschreibung des Maßnahmenkatalogs in der Anweisung Bau. Die Senatsverwaltung habe die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs zum Anlaß genommen, in ihrem Hause eine entsprechende Überarbeitung der Anweisung Bau zu erwägen.
- 383 Der Rechnungshof folgt der Argumentation der Senatsverwaltung nicht. Richtfeste bei Bauten Berlins und bei bedeutenden Baumaßnahmen auch Einweihungen sollten weiterhin nur unter Einhaltung der derzeitigen Höchstsätze der Anweisung Bau ausgerichtet werden. Eine Fortschreibung der Kostenansätze und eine Ausweitung des Maßnahmenkatalogs der Anweisung Bau ist verfehlt, da die Höchstsätze an die jeweiligen Baukosten und damit an die allgemeine Baukostenentwicklung gekoppelt sind.
- 384 Der Rechnungshof erwartet, daß die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen davon Abstand nimmt, die derzeitigen Höchstsätze für Richtfeste und Einweihungsfeiern zu erhöhen und daß sie auch keine neuen Veranschlagungsmöglichkeiten von Kosten für anderweitige Feiern oder Öffentlichkeitsarbeit aus Baumitteln schafft. Dies gilt um so mehr, als die knappen Baumittel dringend für die Erfüllung von Bauaufgaben und nicht für Repräsentation oder Öffentlichkeitsarbeit benötigt werden.

**d) Zögerliche Reaktionen der  
Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen  
bei Preisabsprachen von Baufirmen**

*Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hat die dem Abgeordnetenhaus aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs gegebene Zusage des Senats, bei Nachweis einer schweren Verfehlung Firmen aus dem Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis für Bauaufträge zu streichen, bei nachgewiesenen Preisabsprachen von Baufirmen aufgrund eigener Interpretationen zunächst nicht erfüllt. Erst nach mehrfachem Drängen des Rechnungshofs kommt sie nun mit mehr als eineinhalbjähriger Verzögerung der Zusage auch bei Preisabsprachen nach.*

- 385 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht Rechnungsjahr 1989 (T 266 bis 279) über das von der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen geführte Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis für Bauaufträge (ULV) berichtet. Er

Zu T 385 und 386:

Aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs wurde ihm von der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen mit Schreiben vom April 1991 Mitteilung zum künftigen Verfahren

hatte festgestellt, daß die Senatsverwaltung von der Möglichkeit, aufgrund von Mängelmeldungen bei Firmenleistungen den sogenannten M-Vermerk zu erteilen, noch nie Gebrauch gemacht und sich nicht zu dem Problem geäußert hatte, wie in anderen Fällen schwerwiegender Verstöße von Firmen, z. B. bei Preisabsprachen, verfahren werde. Der Rechnungshof hatte der Senatsverwaltung ihre damalige Verfahrensweise vorgehalten, da hierdurch der Zweck des ULV, unzuverlässige Firmen von Bauaufträgen auszuschließen, offensichtlich verfehlt wurde.

gemacht: „Wird dem Auftragnehmer eine schwere Verfehlung (§ 8 Nr. 5 Abs. 1 c VOB/A), z. B. eine auf den Geschäftsverkehr bezogene strafrechtliche Verurteilung nachgewiesen, erfolgt die Streichung aus dem Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis (ULV) ...“.

- 386 Aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs hatte die Senatsverwaltung im April 1991 mitgeteilt, daß sie künftig anders verfahren wolle. Der Rechnungshof sah in dem vorgeesehenen neuen Verfahren eine Verbesserung, sofern es konsequent angewendet würde. In seiner Stellungnahme zum Jahresbericht des Rechnungshofs bestätigte der Senat im Januar 1992, daß zum effizienten Umgang mit dem ULV das folgende neue Verfahren eingeführt worden sei:

- „– Bei Ausführung von mangelhaften Bauleistungen (§ 4 Nr. 7 bzw. § 13 Nr. 5 VOB – Teil B – VOB/B) erfolgt
  - a) die Abmahnung des Auftragnehmers und die Androhung der Streichung aus dem ULV im Wiederholungsfall oder
  - b) die Streichung des Auftragnehmers aus dem ULV im Wiederholungsfall bzw. die sofortige Streichung, wenn durch die mangelhafte Leistung Berlin ein erheblicher Schaden entstanden ist.
- Bei Nachweis einer schweren Verfehlung (§ 8 Nr. 4 Abs. 1 c VOB/A) erfolgt die Streichung aus dem ULV, und es ergeht ein Schreiben an alle Baudienststellen mit der Empfehlung, das betreffende Unternehmen befristet von der Teilnahme am Wettbewerb auszuschließen. Diese gravierende Entscheidung wird in jedem Einzelfall durch den Senator getroffen.
- Der M-Vermerk (bisheriges Verfahren) entfällt damit künftig.“

- 387 Im Jahre 1991 hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie als Landeskartellbehörde in mehreren Kartellordnungswidrigkeitsverfahren unter anderem gegen 16 Baufirmen Bußgeldbescheide wegen der Beteiligung an unzulässigen wettbewerbsbeschränkenden Absprachen erlassen. Sie teilte Mitte November 1991 in einer Presseerklärung mit, daß sämtliche Bußgeldbescheide unanfechtbar geworden und die Bußgelder bezahlt worden seien. Betroffen waren zum einen neun Unternehmen der Berliner Markisen-, Jalousien- und Rolladen-Branche im Baunebengewerbe und deren Geschäftsführer bzw. Gesellschafter. Die Aufträge hatten zwei Firmen dieser Branche erhalten. Zum anderen waren sieben Tiefbauunternehmen im Bauhauptgewerbe aus dem Bereich Kabelarbeiten im Zuge der S-Bahn-Sanierung sowie deren Geschäftsführer bzw. Inhaber betroffen. Die Aufträge hatten zwei Tiefbauunternehmen erhalten. Abgesprochen wurden jeweils mehrere Bauaufträge bis zur Millionenhöhe. Die Preisabsprachen waren darauf gerichtet, im Interesse eines bestimmten Anbieters auf die Abgabe eines Angebotes zu verzichten oder ein Angebot mit höheren Preisen abzugeben, um somit Wettbewerb unter den Anbietern vorzutäuschen. Die Absprachen waren geeignet, die Marktverhältnisse durch Beschränkung des Wettbewerbs zu beeinflussen und den Wettbewerb zwischen den beteiligten Unternehmen gezielt zu beseitigen. Dem Land Berlin entstanden durch höhere Preise aus mehreren Preisabsprachen Schäden in erheblicher Höhe. Bereits mit Beschluß vom 27. April 1973 (BVerfG 2 BvR 256/71 und WuW/E VG 235, 236) bewertete das Bundesverfassungsgericht Preis- und Submissionsabsprachen als schwerwiegende Wettbewerbsverstöße von besonderer Sozialschädlichkeit, die eine entsprechende nachdrückliche Ahndung erfordern.

Zu T 387 bis 389:

Aus dem ULV wurden deshalb Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum ausgeschlossen, die nachweislich Arbeitskräfte illegal beschäftigt hatten und für die diesbezügliche Verfahren rechtskräftig abgeschlossen waren.

Der Begriff der Preisabsprache tauchte in diesem Zusammenhang im seinerzeitigen Schriftverkehr mit dem Rechnungshof nicht auf.

Abgeschlossene Bußgeldverfahren wegen unzulässiger wettbewerbsbeschränkender Teilnahme an Abreden erfüllt nach Auffassung des Senats in der Regel nicht den Tatbestand strafrechtlicher Verurteilung.

388 Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hat lediglich den vier beauftragten Firmen im Frühjahr 1992 Schreiben übersandt, in denen sie den Firmen mit dem Ausdruck des Bedauerns mitteilte, daß sie gezwungen sei, die Unternehmen befristet aus dem ULV zu streichen, wenn weitere Bußgeldbescheide gegen diese erlassen würden. Sie teilte den Firmen ihre Auffassung mit, daß in diesem Falle das Unternehmen als unzuverlässig im Sinne von § 8 Nr. 4 Abs. 1 c VOB/A anzusehen sei. Gegenüber den anderen zwölf Firmen, gegen die ebenfalls Bußgeldbescheide unanfechtbar geworden waren, hat die Senatsverwaltung überhaupt nicht reagiert.

389 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung im September und Oktober 1992 an das oben (T 386) dargestellte und von ihr eingeführte neue Verfahren erinnert. Er sieht die vorliegenden unzulässigen Preisabsprachen - und zwar nicht erst nach Wiederholungsfällen - als „schwere Verfehlung“ entsprechend § 8 Nr. 5 (vormals Nr. 4) Abs. 1 c VOB/A an. Danach können Bewerber von der Teilnahme am Wettbewerb ausgeschlossen werden, wenn sie nachweislich eine schwere Verfehlung begangen haben, die ihre Zuverlässigkeit als Bewerber in Frage stellt.

390 Die Stellungnahme der Senatsverwaltung vom November 1992 ließ erkennen, daß sie den Begriff der schweren Verfehlung nur auf den von ihr im April 1991 einmal genannten Beispielsfall der auf den Geschäftsverkehr bezogenen strafrechtlichen Verurteilung reduzieren wollte und in der Praxis reduziert hat. Die Senatsverwaltung wies darauf hin, daß sie - im Kontext mit ihrem Rundschreiben BauWohn VI Nr. 18/1985 vom 19. September 1985 - Unternehmen für einen bestimmten Zeitraum von der Vergabe öffentlicher Bauaufträge ausgeschlossen habe, die nachweislich Arbeitskräfte illegal beschäftigt hätten und gegenüber denen entsprechende Verfahren abgeschlossen worden seien. „Abgeschlossene Bußgeldverfahren wegen unzulässiger wettbewerbsbeschränkender Teilnahme an Abreden“ erfüllten „in der Regel nicht den Tatbestand strafrechtlicher Verurteilung“. Die Senatsverwaltung führte weiter aus, ihre Auffassung decke sich mit der einschlägigen Kommentierung zur Verdingungsordnung für Bauleistungen, wonach bei derartigen Tatbeständen „ein Ausschluß für längere Zeit oder auf Dauer in solchen Fällen grundsätzlich nur bei ganz schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen gerechtfertigt“ sei. In diesem Sinne habe sie Unternehmen, bei denen das Bußgeldverfahren abgeschlossen war, schriftlich ermahnt und im Wiederholungsfall den Ausschluß aus dem ULV angedroht.

391 Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Senatsverwaltung nicht. Er verwies die Senatsverwaltung ebenfalls auf die von ihr genannte, jedoch nur gezielt unvollständig wiedergegebene Kommentierung in ihrem Gesamtzusammenhang. Danach fallen unter den Begriff der schweren Verfehlung allgemein auf den Geschäftsverkehr bezogene strafrechtliche Verurteilungen, aber auch bestimmte durch Zivilurteile festgestellte Tatbestände sowie unlautere Machenschaften, die nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden. Hierzu zählen auch und vor allem Teilnahme an Preisabsprachen und vergleichbare Verstöße gegen dieses Gesetz. Soweit die Senatsverwaltung den Kommentar dahingehend verstehe, daß bei unzulässigen wettbewerbsbeschränkenden Abreden ein Ausschluß für längere Zeit oder auf Dauer nur bei ganz schwerwiegenden oder wiederholten Verstößen gerechtfertigt sei, halte der Rechnungshof dies für vertretbar. Eine kürzere, auf zwei oder drei Jahre befristete Streichung aus dem ULV sei aber auch nach dieser Kommentierung jederzeit möglich. Der Rechnungshof hält diese Streichung bei Firmen, gegen die ein Bußgeldverfahren wegen Preisabsprache abgeschlossen wurde, sogar für geboten, damit das Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge nicht unterlaufen und solchen Firmen durch Verbleib im ULV nicht auch noch amtlich Zuverlässigkeit bescheinigt wird.

Zu T 390 und 391:

Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen teilt diese Auffassung auch mit dem Kommentar zur VOB von Ingenstau/Korbion (11. Auflage Seite 195), nach welchem bei derartigen Tatbeständen „ein Ausschluß für eine längere Zeit oder auf Dauer in solchem Fall nur bei ganz schwerwiegenden oder **wiederholten** Verstößen gerechtfertigt ist.“

Aus diesem Grund hat die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen gegenüber Bauunternehmen in einer Vielzahl von Fällen bei erstmaliger Preisabsprache Abmahnungen mit gleichzeitiger Androhung der Streichung aus dem ULV ausgesprochen.

Dies zeigte entsprechende Wirkung, indem abgemahnte Unternehmen nicht mehr negativ in Erscheinung traten.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß sowohl der Bund als auch die anderen Bundesländer nicht so restriktiv handeln.

- 392 Die Senatsverwaltung teilte weiterhin mit, daß sie die Beanstandung des Rechnungshofs zum Anlaß genommen habe, ihre Position aus der Sicht Berlins zu überprüfen. Der Senator habe entschieden, daß künftig Unternehmen, deren Bußgeldverfahren wegen Preisabsprachen abgeschlossen seien, sofort aus dem ULV gestrichen würden. Diese Zusage verband sie jedoch mit Einschränkungen. Das von ihr als neue Regelung bezeichnete Verfahren bedürfe noch eines Vorlaufs, da zunächst eine schriftliche Information aller im ULV eingetragenen etwa 5 500 Unternehmen sowie entsprechende Rundschreiben an die Baudienststellen erfolgen müßten. Die sogenannte Neuregelung solle dann für Verstöße gelten, die nach dem 1. Januar 1993 erfolgt und über die unanfechtbar entschieden sei.
- 393 Der Rechnungshof teilte der Senatsverwaltung daraufhin im Dezember 1992 mit, daß ihm die beabsichtigte Vorgehensweise aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen unverständlich sei. Es bestehe kein rechtsfreier Raum, der erst vom 1. Januar 1993 an ausgefüllt werden könne. Tatsächlich sei die heute gültige Bestimmung über den Ausschluß von Teilnehmern am Wettbewerb bereits in die VOB-Ausgabe 1973 aufgenommen worden. Die angekündigte Vorgehensweise stelle daher eine nicht hinnehmbare Verzögerung gegenüber der Zusage des Senats dar, die dazu führe, daß vom Bekanntwerden nach dem 1. Januar 1993 erfolgter Verfehlungen über das kartellrechtliche Verfahren bis zum rechtskräftigen Abschluß und der Streichung aus dem ULV Jahre vergehen würden. Der Rechnungshof halte eine sofortige Umsetzung für geboten. Besonders unverständlich schien dem Rechnungshof die vorgesehene Benachrichtigung aller im ULV eingetragenen Unternehmen über das zukünftige Verfahren. Dies unterstelle, daß alle dort eingetragenen Firmen bisher davon ausgehen durften, daß die Senatsverwaltung von den ihr gegebenen rechtlichen Möglichkeiten nur dann Gebrauch machen würde, wenn sie dies vorher bekanntgebe. Die Duldung von Verstößen gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ohne die Sanktion einer Streichung aus dem ULV löse keinen Vertrauensschutz aus, da es keinen Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht gebe. Dies gelte auch für einen bisherigen generellen Verzicht auf Sanktionen.
- 394 Aufgrund dieser Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung das von ihr praktizierte Verfahren erneut überprüft und dem Rechnungshof im Januar 1993 als Ergebnis mitgeteilt, daß der Senator entschieden habe, dem Vorschlag des Rechnungshofs zu folgen. Sie werde künftig Unternehmen, gegen die ein Bußgeldverfahren abgeschlossen worden ist, aus dem ULV streichen. Eine Benachrichtigung aller im ULV eingetragenen Unternehmen über das geänderte Verfahren werde nicht stattfinden.
- 395 Der Rechnungshof bedauert, daß es erst persönlicher Entscheidung des Senators bedurfte, um die Handlungsweise der Senatsverwaltung im Interesse Berlins zu ändern. Er erwartet, daß der Senat auf alle nachgewiesenen schweren Verfehlungen von Firmen, also auch auf Preisabsprachen, künftig unverzüglich und konsequent reagiert. Der Rechnungshof wird die Angelegenheit weiterhin beobachten.

Zu T 392 bis 395:

Aufgrund der Einwendungen des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen unter Zurückstellung rechtlicher Bedenken dieses Verfahren geändert, indem mit Wirkung vom Beginn des Jahres 1993 an nunmehr Unternehmen bei erstmaliger Preisabsprache und rechtskräftigem Bußgeldbescheid sofort aus dem ULV gestrichen werden.

Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hat sich zu jeder Zeit an die Aussage des Senats gebunden gefühlt und entsprechend gehandelt.

Die im Bericht des Rechnungshofs vertretene Meinung, daß sie nur zögerlich reagiert habe, wird der tatsächlichen Handhabung und der besonders schwierigen Materie, über die man sehr wohl unterschiedlicher Auffassung sein kann, nicht gerecht.

## e) Wohnungsämter

### (1) Erhebliche Einnahmeverluste durch Bearbeitungsrückstände im Wohnungsamt Neukölln

*Die Bearbeitung von Anträgen auf Bewilligung von Wohngeld durch das Wohnungsamt Neukölln dauert zu lange; die Antragsteller mußten im Durchschnitt sechs bis zwölf Monate auf das ihnen zustehende Wohngeld warten. Das Wohnungsamt hat erst im Laufe des Jahres 1991 Bescheide zur Fehlbelegungsabgabe erteilt, obwohl die Leistungspflicht nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen bereits zum 1. Januar 1991 bestand. Hierdurch entstand dem Land Berlin ein Einnahmeverlust von 3,3 Mio. DM.*

Jahresbericht des Rechnungshofs	Stellungnahme des Senats
---------------------------------	--------------------------

396 Den Dienstkraften der Arbeitsgruppe I des Wohnungsamts Neukölln obliegen aufgrund der geschaffenen Mischarbeitsgebiete folgende Aufgaben (s. hierzu Jahresbericht Rechnungsjahr 1988 T 180):

- Bewilligung von Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) und von zusätzlichem Mietausgleich für Wohngeldberechtigte nach den Berliner Mietausgleichsrichtlinien für Wohngeldempfänger (MietARLWoGE),
- Festsetzung einer Ausgleichszahlung (sogenannte Fehlbelegungsabgabe) nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) und
- Gewährung von Mietausgleich an Bewohner von Sozialwohnungen nach den Berliner Mietausgleichsrichtlinien für Sozialwohnungen (MietARL).

Zu T 396:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

397 Bereits in den Jahren 1987/88 sah sich der Rechnungshof aufgrund des Ergebnisses einer Auswertung von Arbeitsstatistiken veranlaßt, gegenüber dem Wohnungsamt die schleppende Bearbeitung von Wohngeldanträgen zu beanstanden, da hierdurch das mit dem Wohngeldgesetz verfolgte Ziel, ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen zu sichern, erheblich gefährdet erschien. Durch den zeitweiligen Einsatz zusätzlicher Dienstkraften konnte für kurze Zeit ein nur leicht verbesserter Bearbeitungsstand erreicht werden. Wie die nachstehende Tabelle zeigt, sank seit Ende 1990 die Quote der abschließend bearbeiteten Wohngeldanträge wiederum stark ab; im Dezember 1992 ist erneut eine leichte Verbesserung zu erkennen:

Zu T 397 bis 401:

Die bereits seit längerem bestehenden Rückstände bei der Bearbeitung von Wohngeldanträgen waren immer wieder Anlaß zu Korrespondenz mit dem Wohnungsamt Neukölln. Zwischenzeitlich ist der Vom-Hundert-Satz der noch zu bearbeitenden Fälle nach der vom Rechnungshof vorgenommenen Berechnungsweise auf 41,63 für den Monat Juni 1993 gesunken.

Die in T 401 genannten internen Arbeitsanweisungen sind auf Weisung von der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen nicht mehr bzw. nur noch in modifizierter Art und Weise anzuwenden. In dieser Angelegenheit wird jedoch weiterhin Schriftwechsel mit dem Wohnungsamt Neukölln geführt.

Monat	Anzahl der Wohngeldempfänger (Zahlfälle)	Am Monatsende noch anhängige Anträge	Wohngeldberechtigte/-antragsteller insgesamt (Summe b + c)	Noch nicht bearbeitete Anträge (v. H.-Satz c zu d)
a	b	c	d	e
Dezember 1987 .....	9 087	7 843	16 930	46,33
Dezember 1988 .....	10 561	5 675	16 236	34,95
Dezember 1989 .....	8 982	6 745	15 727	42,89
Dezember 1990 .....	7 224	9 357	16 581	56,43
Dezember 1991 .....	4 994	7 868	12 862	61,17
Januar 1992 .....	4 964	13 089 <sup>1)</sup>	18 053	72,50
Dezember 1992 .....	5 299	4 980	10 279	48,45

<sup>1)</sup> Ergebnis nach einer Auszählung der Vorgänge

Hieraus ergaben sich im Durchschnitt Bearbeitungszeiten von sechs bis zwölf Monaten je Antrag. Im Vergleich dazu waren in den übrigen westlichen Bezirken im Durchschnitt 25,98 v. H. der Wohngeldanträge (Stand Dezember 1992) noch nicht abschließend bearbeitet.

398 In der zweiten Hälfte des Jahres 1990 war vom Wohnungsamt ferner (nach dem Stand vom 2. Januar 1990) bei mehr als 42 000 Sozialbauwohnungen der 3. Jahrgangsguppe (erfaßt Wohnungen, für die öffentliche Mittel nach dem 31. Dezember 1962 bewilligt worden sind) zu prüfen, ob die Wohnungsinhaber zur Leistung einer Fehlbelegungsabgabe für den 3. Leistungszeitraum (1. Januar 1991 bis 31. Dezember 1993) heranzuziehen sind; die Leistungsbescheide hätten bis zum 30. November 1990 ergehen müssen. Ein verspätet erteilter Bescheid hat zur Folge, daß die Leistungspflicht erst am ersten Tage des auf die Erteilung des Bescheids folgenden zweiten Kalendermonats beginnt (§ 4 Abs. 2 AFWoG).

399 Im Februar 1991 unterrichtete die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen u. a. den Rechnungshof über das Ergebnis ihrer Auswertung des DV-Fehlerprotokolls zur Fehlbelegungsabgabe. Danach hatte das Wohnungsamt Neukölln rund

19 000 AFWoG-Fälle nicht abschließend bearbeitet. Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hatte das Wohnungsamt bereits vorab aufgefordert, umgehend um einen Abbau der Bearbeitungsrückstände bemüht zu sein; auf die bereits eingetretenen und weiter eintretenden Einnahmeverluste wies sie dabei hin.

400 Aus der Beantwortung einer Großen Anfrage in der Bezirksverordnetenversammlung Neukölln am 24. April 1991 über die Arbeitssituation im Wohnungsamt geht hervor, daß dort nach dem Stand vom 31. März 1991 31 250 unerledigte Akten vorlagen (11 000 aus dem Bereich Wohngeld, 14 000 aus dem Bereich Fehlbelegungsabgabe und 6 250 aus dem Bereich Mietausgleich). Als Ursachen der im Verlauf von mehreren Jahren entstandenen problematischen Situation sind aus der Sicht des Bezirks besonders anzusehen:

- Die Zusammensetzung des Personals des zum 1. Januar 1985 gebildeten Wohnungsamts aus
  - Mitarbeitern des Wohngeldamts (Wohngeldsachbearbeiter),
  - Mitarbeitern des ehemaligen Landesamts für Wohnungswesen (AFWoG-Sachbearbeiter) und
  - unausgebildeten Kräften

sowie die Schaffung von Mischarbeitsgebieten wirkten sich ungünstig aus.

- Die Kriterien der Personalzumessung werden als unzureichend angesehen, insbesondere wenn die 3. Jahrgangsguppe gemäß dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen mit über 42 000 Vorgängen innerhalb eines halben Jahres bearbeitet werden soll.
- Die Änderung wohngeldrechtlicher Vorschriften zum 1. Januar und 1. Oktober 1990 hatte zu mehr Anträgen geführt.
- Infolge der starken Fluktuation der Dienstkräfte mußten in den Jahren 1989/90 rund 53 v. H. der Stellen neu besetzt werden.
- Die ständig hohe Beanspruchung der Dienstkräfte hatte erhöhte Ausfallzeiten wegen Krankheit zur Folge, so z. B. 1989/90 durchschnittlich 28/27 Arbeitstage/Jahr. Unter Berücksichtigung zustehenden Urlaubs ergaben sich Ausfallzeiten, die der Arbeitskraft von etwa zehn Bearbeitern/Jahr entsprechen. Davon ausgehend, daß jede Dienstkraft für rund 2 500 Vorgänge zuständig ist, blieben rechnerisch 25 000 Vorgänge/Jahr unbearbeitet.

401 Das Bezirksamt erkannte Anfang 1991, daß aufgrund der Bearbeitungsrückstände ein geordneter Gang der Verwaltung nicht mehr gegeben ist. Daraufhin ergriff es im Laufe des Jahres 1991 folgende organisatorische Maßnahmen: Es verringerte die Anzahl der Raten und strukturierte sie um. Daneben schuf es eine Sonderrate für Erstattungsfälle und zentralisierte die Bearbeitung der Widersprüche. Es setzte einige Beamte zur Anstellung zusätzlich ein, ordnete Überstunden in erheblichem Ausmaß an und stockte die Arbeitszeit für Teilzeitbeschäftigte auf. Außerdem schloß es für einen Monat das Wohnungsamt für den Publikumsverkehr und führte sprechstundenfreie Tage ein. Für die Wohngeldbearbeitung erließ das Wohnungsamt zudem interne Arbeitsanweisungen, die die bisherigen Bearbeitungsanforderungen bedeutend vereinfachen sollten. Allerdings entsprechen diese nicht dem Wohngeldrecht (u. a. Reduzierung von Unterlagenanforderungen; alle vor dem 1. Januar 1989 gestellten Anträge werden als erledigt angesehen, sofern sich der Antragsteller nicht mehr meldet). Der Rechnungshof begrüßt zwar alle Bemühungen der Verwaltung, eine schnellere Bearbeitung der rückständigen Fälle zu erreichen. Er weist jedoch darauf hin, daß die internen Anweisungen nicht der Vorschriftenlage entsprechen und insofern nicht gebilligt werden können. Der Schriftwechsel hierüber dauert noch an.

- 402 Die Bearbeitungsrückstände im Bereich der Fehlbelegungsabgabe (3. Jahrgangsguppe) wurden zum Dezember 1991 bis auf einen geringen Restbestand - z. B. bedingt durch Mieterwechsel - aufgearbeitet. Ausgehend von Durchschnittswerten der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen, ergibt sich infolge der verspätet durchgeführten Bescheiderteilung zur Fehlbelegungsabgabe ein Einnahmeverlust von 3,3 Mio. DM.
- 403 Die Verwaltung hätte die erheblichen Arbeitsrückstände vermeiden können, wenn sie rechtzeitig die erforderlichen organisatorischen und personellen Maßnahmen ergriffen hätte. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die Schadensersatzpflicht der für die Organisationsmängel Verantwortlichen zu prüfen. Die Stellungnahme dazu steht noch aus.

**(2) Fehler bei der Zahlung von Wohngeld nach dem Wohngeldsondergesetz im östlichen Teil Berlins**

*Der Rechnungshof hat die Gewährung von Wohngeld im Ostteil der Stadt untersucht. Die hierfür zuständigen Wohnungsämter haben die ihnen übertragenen Aufgaben in anerkannter Weise wahrgenommen. In Anbetracht der großen Zahl der Wohngeldanträge und des Zeitdrucks konnten Fehler bei der Bearbeitung nicht immer vermieden werden.*

- 404 Nach dem Wohngeldsondergesetz (WoGSoG) in der Fassung vom 16. Dezember 1992 wird im Beitrittsgebiet im Zeitraum vom 1. Oktober 1991 bis einschließlich 31. Dezember 1994 zur wirtschaftlichen Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens auf einen vor dem 1. Februar 1994 gestellten Antrag Wohngeld als Zuschuß zu den Aufwendungen für den Wohnraum sowie zu den Kosten für Wärme und Warmwasser gewährt. Der Gesetzgeber hat die Vorschriften des Wohngeldsondergesetzes gegenüber denen des Wohngeldgesetzes, das im Bereich der alten Bundesländer anzuwenden ist, stark vereinfacht. Die Wohnungsämter im Ostteil Berlins haben für die Monate Oktober bis Dezember 1991 insgesamt 126,6 Mio. DM Wohngeld nach dem Wohngeldsondergesetz ausgezahlt. Die Mittel werden vom Bund zur Hälfte erstattet.
- 405 Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen rechnete ursprünglich damit, daß etwa 400 000 Haushalte im Ostteil der Stadt Wohngeld beantragen würden. Von den tatsächlich gestellten 260 224 Anträgen (Stand 20. Dezember 1991) führten 217 450 Anträge zu Wohngeldzahlungen; rund 40 000 Anträge mußten abgelehnt werden. Um der Antragsflut möglichst schnell begegnen zu können, wurden die Anträge in den Wohnungsämtern (teilweise sogar in eigens eingerichteten Außenstellen) zunächst nur entgegengenommen und sodann in zentralen Einrichtungen in Karlshorst und Hohenschönhausen (sogenannte „Wohngeldfabriken“) von 1 100 ABM-Kräften bearbeitet.
- 406 Der Rechnungshof hat frühzeitig bei allen Wohnungsämtern sowie bei den zentralen Einrichtungen im Ostteil der Stadt untersucht, ob das Wohngeldsondergesetz ordnungsgemäß angewandt und ob die hiernach zu gewährende Leistung in zutreffender Höhe gewährt wurde. Außerdem wollte er mit seiner Untersuchung möglichst früh generellen Bearbeitungsfehlern der ersten Bearbeitungsphase entgegenwirken. Die Wohnungsämter haben in anerkannter Weise die ihnen gestellte Aufgabe bewältigt, in angemessenem Zeitraum mit dem Wohngeld eine als besonders treffsicher anerkannte Sozialleistung zu bewilligen und auszuzahlen.
- 407 In Anbetracht der großen Zahl der Wohngeldanträge und des Zeitdrucks konnten Fehler bei der Bearbeitung nicht immer vermieden werden. Am häufigsten haben die Wohnungsämter bei der Ermittlung des der Wohngeldberechnung zugrunde zu legenden Jahreseinkommens Fehler gemacht. Insbesondere haben sie vielfach Einkommensermittlungen relativ schnell eingestellt, obwohl noch Ermittlungsbedarf bestand. Auch die Festlegung der Bewilligungszeiträume gab wiederholt Anlaß zu Beanstandungen. Es wurde oftmals Wohngeld

Zu T 402 und 403:

Es trifft zu, daß für die dritte Jahrgangsguppe (Leistungszeitraum 1. Januar 1991 bis 31. Dezember 1993) erhebliche Bearbeitungsrückstände zu enormen Einnahmeverlusten geführt haben.

Es trifft auch zu, daß die Bearbeitungsrückstände vollständig abgebaut wurden. Auch für die weiteren Jahrgangsguppen (hier z. B. zweite Jahrgangsguppe - Leistungszeitraum vom 1. Januar 1993 bis 31. Dezember 1995) hat sich die Situation erheblich verbessert. Von 12 700 aufgeführten Wohnungsinhabern haben 12 150 rechtzeitig vor Beginn des Leistungszeitraumes einen Bescheid erhalten.

Für den am 1. Januar 1994 beginnenden dreijährigen Leistungszeitraum der dritten Jahrgangsguppe stellt sich die Situation wie folgt dar:

Von rd. 32 000 aufgeforderten Wohnungsinhabern haben per 31. August 1993 rd. 16 000 Wohnungsinhaber einen Bescheid erhalten. Nach dem „Bescheidlauf“ vom 19. November 1993 waren bereits rd. 97 % aller Wohnungsinhaber im Besitz eines Bescheides.

Zu T 404 bis 408:

Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, daß die Wohnungsämter im Ostteil Berlins trotz der Schwierigkeiten bei der Einführung eines neuen Gesetzes und der Vielzahl der zu bearbeitenden Anträge auf Wohngeld die anstehenden Arbeiten in lobenswerter Weise erledigt haben. Die Feststellung des Rechnungshofs bezüglich der nicht immer vermeidbaren Fehler wurden jeweils zum Anlaß genommen, durch entsprechende Weisungen oder Hinweise an die Wohnungsämter die Wiederholung von Fehlentscheidungen möglichst zu vermeiden.

gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 WoGSoG für zwölf Monate bewilligt, obwohl die vorzunehmende Einkommensprognose oder andere sich auf die Höhe des Wohngeldes auswirkende Umstände eine Verkürzung des Bewilligungszeitraumes im Sinne des § 16 Abs. 1 Satz 2 WoGSoG angebracht erscheinen ließen. In mehreren Fällen haben Antragsteller sowohl Wohngeld als auch Sozialhilfe mit pauschalisiertem Wohngeld beantragt. Das hat zu Doppelzahlungen geführt. Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen wurde über die Vorgänge unterrichtet und gebeten zu prüfen, wie derartige Wohngeld Doppelzahlungen künftig vermieden werden können.

- 408 Der Rechnungshof hat den Wohnungsämtern seine Feststellungen über die Fehler bei der Rechtsanwendung mitgeteilt und um Abhilfe gebeten. In den Fällen, in denen er Schwächen bei der Wahrnehmung der Leitungsfunktionen sah, hat er Vorschläge zur besseren Anleitung der Mitarbeiter gemacht. Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

## 9. Wirtschaft und Technologie

### a) Gewährung überhöhter Zuwendungen zur Verbilligung fester Brennstoffe für private Haushalte

*Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie hat das Verfahren zur Subventionierung fester Brennstoffe für Privathaushalte im Ostteil Berlins unzureichend geregelt und gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Finanzen versäumt, auf eine ordnungsgemäße Abwicklung durch das Finanzamt Mitte hinzuwirken. Die Zuwendungen hätten – bei gleichem Erfolg – deutlich verringert werden können, wenn Handelsspannen nur in angemessener Höhe berücksichtigt und dem Handel eingeräumte Nachlässe auf die Zuwendung angerechnet worden wären. Die Verzinsung überzahlter Beträge hat die Verwaltung nicht gefordert.*

- 409 Der Bundesminister für Wirtschaft hat mit der „Verordnung über Heizenergiepreise in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages bezeichneten Gebiet“ vom 23. Dezember 1990 (Heizpreisverordnung) für die Zeit vom 1. Januar bis zum 30. April 1991 Höchstpreise für die Abgabe von festen Brennstoffen an private Haushalte in den neuen Bundesländern und Berlin (Ost) vorgeschrieben. Nachdem er Maßnahmen zur Stützung der Brennstoffpreise im Jahre 1990 selbst finanziert hatte, wies er die Durchführung der Heizpreisverordnung im Dezember 1990 kurzfristig den Ländern zu.

Zu T 409 bis 411:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

- 410 Die Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Technologie sowie für Finanzen erließen deshalb im Januar 1991 zur Sicherung der weiteren Kohleversorgung im Ostteil Berlins die „Gemeinsame Richtlinie für die Gewährung von Subventionen für den Verbrauch von Brennstoffen privater Haushalte“ (Richtlinie). Danach waren den Kohlehändlern Subventionen (nachfolgend Zuwendungen) in Höhe der Differenz zwischen den in der Heizpreisverordnung festgesetzten Höchstpreisen und den Vorkosten einschließlich einer Handelsspanne zu gewähren. Die Liefermenge je Haushalt war zunächst auf 500 kg, wegen eines Kälteeinbruchs im Februar 1991 schließlich auf 750 kg Kohle begrenzt (Regelmenge). Darüber hinaus konnten die Kohlehändler Zuwendungen für solche Lieferungen erhalten, für die gegenüber der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie im Einzelfall ein weiterer Bedarf privater Haushalte glaubhaft gemacht worden war (Härtefallregelung). Im Rahmen der Fördermaßnahme wurden nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs etwa 120 000 t Kohle bezuschußt. Die Zuwendungen beliefen sich auf insgesamt 29,9 Mio. DM.

- 411 Im Hinblick auf die schon frühzeitig öffentlich diskutierten Mißbrauchsmöglichkeiten des Verfahrens hat der Rechnungshof die Mittelvergabe und -verwendung geprüft. Dabei hat er von einer Problematisierung der Frage abgesehen, ob dem Kohlehandel wegen der marktbeschränkenden Regelungen der Heizpreisverordnung ein Rechtsanspruch auf Ausgleich zustand und die Haushaltsmittel deshalb nicht als Zuwendungen im Sinne der Landeshaushaltsordnung gewährt werden durften.
- 412 Nach der Richtlinie und aufgrund ergänzender Vereinbarungen zwischen den beiden Senatsverwaltungen (T 410) war für die verfahrensmäßige Abwicklung eine Aufgabenteilung vorgesehen. Die Bearbeitung der Zuwendungsanträge und der Erlaß der Bescheide wurden dem Finanzamt Mitte übertragen, weil es bereits 1990 für den Bund – allerdings aufgrund anderer Rechtsvorschriften – Maßnahmen zur Stützung der Brennstoffpreise durchgeführt hatte. Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie übernahm die fachliche Beratung und die Bearbeitung der Härtefallregelung (T 410); außerdem behielt sie sich die Auszahlung aller Fördermittel vor. Arbeitsgrundlagen für die Mitarbeiter des Finanzamts Mitte waren im wesentlichen die von der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie entwickelten Antrags- und Bescheidmuster sowie eine – lediglich auf die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensrechts verweisende – Arbeitsanweisung der Oberfinanzdirektion Berlin.
- 413 Die mit der Kohlebezuschung befaßten Mitarbeiter des Finanzamts Mitte verfügten nicht über die für eine vorschriftsgemäße Abwicklung erforderlichen Kenntnisse des Verwaltungsverfahrens- und Zuwendungsrechts. Überdies standen ihnen die zuwendungsrechtlichen Vorschriften lediglich in einer überholten Fassung zur Verfügung. Der Rechnungshof hat deshalb beanstandet, daß die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie im Rahmen ihrer sich aus der Geschäftsverteilung des Senats ergebenden Zuständigkeit und Gesamtverantwortung für die Bereiche Energie und Preise nicht hinreichend für die Schaffung und Durchführung eines sach- und vorschriftengemäßen Zuwendungsverfahrens gesorgt und somit ihre Aufgaben unzulänglich erfüllt hat.
- 414 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie hat eingewandt, daß die Sicherheit der Kohleversorgung in Berlin nicht zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehöre. Der Kohlesektor unterliege wegen fehlender rechtlicher Grundlagen keiner Preis- und Energieaufsicht, sondern sei weitgehend der Eigenverantwortung des Handels überlassen. Ihre Zuständigkeit beschränke sich im Kohlebereich ausschließlich auf Politikfelder grundsätzlicher und überregionaler Bedeutung. Zudem habe sie die Haushaltsmittel zur auftragsweisen Bewirtschaftung (Nr. 3.2 AV § 9 LHO) dem Finanzamt Mitte übertragen; die Auszahlung der Mittel habe sie aus vorwiegend haushaltstechnischen Gründen selbst vorgenommen. Die Gesamtverantwortung für die Maßnahme lehne sie auch im Hinblick auf die mit der Senatsverwaltung für Finanzen getroffenen Vereinbarungen ab. Auch die Senatsverwaltung für Finanzen lehnt die Gesamtverantwortung für die Durchführung der Maßnahme ab.
- 415 Der Rechnungshof beanstandet die Einstellung der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie. Für das Beitragsgebiet galten auch Anfang 1991 noch nicht die gleichen Bedingungen wie für den Westteil der Stadt. So mußte die Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstiger Kohle durch die Verwaltung sichergestellt werden. Die Sicherung der Brennstoffversorgung der Bevölkerung gehört zu den unmittelbaren Aufgaben einer Wirtschaftsbehörde. Das belegt z. B. auch die noch bestehende Zuständigkeit der Wirtschaftsverwaltung für die Bevorratung Berlins, u. a. mit Kohle. Darüber hinaus oblag ihr nach der bis Anfang 1987 gültigen Geschäftsverteilung des Senats auch die Festsetzung von Höchstpreisen für Kohle im Westteil Berlins. Die Senatsverwaltung muß gegen sich gelten lassen, daß diese Zuständigkeit bei Bedarf jedenfalls dann wieder auflebe, wenn und solange der Senat

Zu T 412 bis 429:

Bei seiner Kritik, daß zugunsten der Kohlenhändler Handelsspannen festgelegt worden seien, die unter Marktbedingungen nicht erzielbar gewesen wären, und daß mit der Richtlinie die vom Kohlehandel auf der Grundlage von Planzahlen ermittelten Handelsspannen übernommen worden seien, ohne sie anhand von Ist-Zahlen zu überprüfen, geht der Rechnungshof von der irrigen Annahme aus, es hätte damals (Anfang 1991) einen Markt gegeben, in dem sich nach dem freien Spiel der Kräfte von Angebot und Nachfrage Preise und Handelsspannen ergeben hätten. Richtig ist, daß es Anfang 1991 durch eine Höchstpreisverordnung des Bundes nach oben begrenzte Preise einschließlich bestimmter Subventionsmöglichkeiten gab. Der Wettbewerb war somit weitestgehend eingeschränkt. Dies gilt um so mehr, als der Verbraucher wegen des Nachweissystems für Zusatzmengen gehalten war, nur in äußersten Notfällen den Händler überhaupt zu wechseln. Ein durch Wettbewerb geprägter Markt, in dem sich Preis und Handelsspannen hätten durchsetzen können, bestand folglich nicht.

Zusätzlich wurde die Entscheidung über Handelsspannen dadurch erschwert, daß eine ordentliche Kalkulation einschließlich eines angemessenen Selbstkostenanteils nur dann hätte erstellt werden können, wenn die betriebswirtschaftlichen Basisdaten (z. B. Eröffnungsbilanz einschließlich Atlastenaufwand) verfügbar gewesen wären. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung dessen, daß mit der Richtlinie nicht die vom Kohlehandel, sondern die im Jahre 1990 von der damals zuständigen Behörde ermittelten und festgestellten Handelsspannen übernommen wurden, hätte eine nochmalige Prüfung (für die restlichen Monate Januar bis April 1991) keine tiefgehenden Erkenntnisse hervorbringen können.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß sich die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie gegenüber dem Rechnungshof zu keinem Zeitpunkt darauf berufen hat, der Bund habe die Berücksichtigung von Handelsspannen bereits für das Jahr 1990 vorgegeben und deshalb sei die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie verpflichtet gewesen, in die im Januar 1991 erlassene neue Richtlinie wieder Handelsspannen aufzunehmen. Dies ist bereits deswegen abwegig, weil die Berücksichtigung von Handelsspannen betriebswirtschaftlich geboten war.

Eine Überprüfung der Handelsspannen anhand von Ist-Zahlen war nicht möglich, da diese damals aufgrund der von der Wiedervereinigung ausgelösten Umbruchsituation nicht zur Verfügung standen, denn anders als der Rechnungshof bei seiner späteren Prüfung konnte die Verwaltung damals nicht auf statistische Zahlen zurückgreifen, die bekanntlich erst mit einigen Monaten Verspätung verfügbar sein konnten. So bezieht sich der Rechnungshof selbst auf Preisinformationen der Verbraucherzentrale Berlin e. V., die erst im Jahre 1992, also ca. 1 Jahr nach der Kohlesubventionierung, veröffentlicht worden sind.

In T 427 und 428 bemängelt der Rechnungshof, daß die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie bei der Bearbeitung von ca. 17 300 Härtefallanträgen „in einer Reihe von Fällen“ Zusatzmengen bewilligt habe, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorgelegen hätten. Konkret hat der Rechnungshof in seiner ersten Prüfmitteilung zwei Fälle genannt, in denen die Ergebnisse der Antragsprüfungen nicht aktenkundig gemacht worden sind.

Daß bei der Antragsflut und der Erwartungshaltung der Bürger im Ostteil der Stadt Fehler unterlaufen sind, war unvermeidbar. Auf der anderen Seite verkennt der Rechnungshof, daß durch die Einführung des Bezugsscheinsystems – das in keinem anderen der neuen Bundesländer durchgeführt wurde – dem Land Berlin

keine anderweitige Geschäftsverteilung festlegt. Auch die dem Finanzamt Mitte übertragene auftragsweise Bewirtschaftung der Mittel, die insbesondere die Anordnungsbefugnis nicht einschloß, beeinträchtigt die Gesamtverantwortung nicht. Zu berücksichtigen ist auch, daß die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie – anders als die übrigen Beteiligten – über weitgehende zuwendungsrechtliche Erfahrungen aus der Durchführung auch größerer Förderungsmaßnahmen verfügt.

- 416 Nach der Richtlinie waren auf die Vorkosten gewährte Rabatte, Prämien und sonstige Nachlässe auf den Zuwendungsbetrag anzurechnen. Der Rechnungshof hat durch Prüfung bei einem maßgeblich am Zuwendungsverfahren beteiligten Groß- und Einzelhändler festgestellt, daß die Lieferanten den Großhändlern Mengen-, Funktions- und Vertragserfüllungsprämien bis zu 10 DM je Tonne gezahlt haben, die jedoch bei der Zuschußermittlung unberücksichtigt geblieben sind; die Anrechnung dieser Vergünstigungen hätte zu Ersparnissen von mindestens 1 Mio. DM geführt.
- 417 In ihrer Stellungnahme hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie bestätigt, daß die Nachlässe auf die Zuwendungen anzurechnen waren und die ggf. überzahlten Beträge zurückzufordern sind. Das Finanzamt Mitte hat zwar anhand eines Rechenbeispiels nachzuweisen versucht, daß es die Nachlässe abgezogen hat. Es hat dabei jedoch gerade diesen Betrag (10,00 DM/t) nicht zuwendungsmindernd berücksichtigt. Der Rechnungshof erwartet daher, daß die Senatsverwaltung die Rückforderung der den Kohlehändlern zu Unrecht belassenen Beträge umgehend veranlaßt.
- 418 Ferner sind bei der Bemessung der Zuwendungen zugunsten der Kohlehändler Handelsspannen berücksichtigt worden, die in dieser Höhe unter Marktbedingungen nicht erzielbar waren. Ausweislich einer Preisliste hat der in T 416 genannte Groß- und Einzelhändler z. B. im März/April 1991 Kohle im freien Verkauf zu einem um durchschnittlich etwa 40 DM je Tonne niedrigeren Preis angeboten, als er für die bezuschulte Kohle erzielte. Die Berücksichtigung dieser Preisbasis hätte zu weiteren Einsparungen Berlins von mindestens 3,7 Mio. DM geführt. Der Rechnungshof hat beanstandet, daß mit der Richtlinie die vom Kohlehandel auf der Grundlage von Planzahlen ermittelten Handelsspannen übernommen worden sind, ohne sie anhand von Ist-Zahlen zu überprüfen.
- 419 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie hat erklärt, daß es sich bei den niedrigen Kohlepreisen des Händlers um kurzzeitige Dumpingpreise zur Gewinnung von Marktanteilen gehandelt habe; bereits von Mai 1991 an hätten die Marktpreise um 20 bis 40 DM und im September 1991 um weitere 20 DM angezogen. Die Verwaltung hat weiterhin eingewandt, daß sie für die Übernahme der für 1990 vom Bund vorgegebenen Handelsspannen in die im Januar 1991 erlassene Richtlinie (T 410) keine Verantwortung trage; für eine Überprüfung habe sie auch keinen vernünftigen Grund gesehen, zumal die Witterungsverhältnisse den unverzüglichen Erlaß der Richtlinie verlangten. Sie hat gleichwohl auch erklärt, daß sie jede Regelung der Richtlinie sorgfältig geprüft habe. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat betont, daß sie den Entwurf der Richtlinie der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie sorgfältig auf Sachgerechtigkeit hin überprüft habe.
- 420 Der Rechnungshof bleibt bei seiner Feststellung, daß erhebliche Zuwendungen hätten eingespart werden können. Er weist aufgrund von Preisinformationen der Verbraucherzentrale Berlin e. V. darauf hin, daß die angeblichen Dumpingpreise des Händlers noch im Dezember 1991 – frühere Erhebungen für den Ostteil Berlins sind nicht erfolgt – im mittleren bis oberen Drittel der zu jener Zeit üblichen Preisspannen lagen. Die von der Senatsverwaltung vorgenommene Bewertung der gegenüber den bezuschulerten Preisen niedrigeren Kohlepreise des Händlers (T 418) als Dumpingpreise erscheint somit nicht plausibel.

Verluste in Millionenhöhe erspart geblieben sind; denn die von den Bürgern beantragten Zusatzmengen sind – aufgrund der Kenntnisse der Mitarbeiter über den Verbrauch der verschiedenen Braunkohle-Ofentypen in Ost-Berlin – in der Regel zwischen 30 und 50 % gekürzt worden, ohne daß sich – bis auf ganz wenige Ausnahmen – die Bürger darüber beschwert hätten. Bedenkt man darüber hinaus, daß demgegenüber in allen übrigen neuen Bundesländern der Kohlehändler selbst die Prüfung des dringenden weiteren Bedarfs der bei ihm verlangten Zusatzmengen vorgenommen hat, dann wird deutlich, daß die restriktive Haltung der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie bei der Beurteilung von Zusatzmengen zu erheblichen Einsparungen geführt haben muß. Die bei diesem aufwendigen Verfahren eingetretenen Fehler waren nicht nur unvermeidbar, sondern sind quantitativ – in Relation zum eingetretenen Erfolg – auch irrelevant.

Der Rechnungshof führt die festgestellten Mängel zum Teil insbesondere darauf zurück, daß der Senat nicht hinreichend für die Durchführung eines sach- und vorschriftsgemäßen Zuwendungsverfahrens gesorgt und seine Aufgaben unzulänglich erfüllt habe.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie weist im übrigen darauf hin, daß es weder eine Energie- noch eine Preisaufsicht für Kohle gibt, und insoweit der diesbezügliche Hinweis des Rechnungshofs auf eine allgemeine Zuständigkeit der Senatsverwaltung hinsichtlich der Kohlesubventionierung fehlerhaft ist.

Fragen der Geschäftsverteilung des Senats und der damit verbundenen Fachaufsicht gegenüber dem Finanzamt Mitte waren nicht Gegenstand der Gemeinsamen Richtlinie vom 17. Januar 1991. Während der Dauer der Bearbeitung der Kohlesubventionsanträge wickelte sich die Zusammenarbeit bei der Durchführung der Maßnahme zwischen den beteiligten Behörden (Finanzamt Mitte, Oberfinanzdirektion Berlin, Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie sowie Senatsverwaltung für Finanzen) in pragmatischer Vorgehensweise weitgehend reibungslos ab. Erst als der Rechnungshof die Frage der Gesamtverantwortung (auf Senatsverwaltungsebene) für die Subventionsmaßnahme bei seiner Wertung der Prüfungsfeststellungen im November 1992 in den Vordergrund stellte, traten in dieser Hinsicht Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden beteiligten Senatsverwaltungen offen zu Tage. Diese Meinungsverschiedenheiten haben demnach auf die Vorgehensweise in dem maßgeblichen Zeitraum des Jahres 1991 noch keinen signifikanten Einfluß gehabt. Maßgeblich sind in diesem Sachzusammenhang vielmehr folgende Gesichtspunkte:

Nach den Nrn. 5 und 6 der Richtlinie vom 17. Januar 1991 ist die Bearbeitung der Subventionsanträge nicht bestimmten Mitarbeitern des Finanzamts Mitte, sondern dem Finanzamt Mitte als Behörde auftragsweise übertragen worden. Die Auswahl des geeigneten Personals für die Durchführung der Aufgabe und die organisatorische Eingliederung des Aufgabenbereichs in den Amtsbetrieb oblag nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung für die Finanzämter dem Vorsteher des Finanzamts Mitte. Er trägt die Verantwortung für die rechtzeitige, sachgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben des Finanzamts (dies gilt gemäß § 17 Abs. 2 Satz 2 Finanzverwaltungsgesetz auch für übertragene steuerverwaltungsfremde Aufgaben), überwacht den gesamten Dienstbetrieb (Fach- und Dienstaufsicht), setzt die Amtsangehörigen nach ihrer Ausbildung, ihrem Leistungsvermögen und entsprechend den sachlichen Bedürfnissen ein und nimmt sich der Aus- und Fortbildung der Amtsangehörigen an. Darüber hinaus hat der zuständige Sachgebietsleiter für die mit der Aufgabenerfüllung betrauten Bearbeiter nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung den Bearbeitern die erforderlichen dienstlichen Weisungen sowie Bearbeitungs- und Entscheidungshilfen zu geben, den Dienstbetrieb in seinem Sachgebiet zu überwachen sowie Dienst- und Fachbesprechungen abzuhalten. Hieraus ergibt sich eindeutig, daß es nicht zu den Pflichten der obersten Landesbehörden gehört, unmittelbar den ordnungsgemäßen Arbeitsablauf in einer der Oberfinanzdirektion nachgeordneten Sonderbehörde (hier Finanzamt) zu beaufsichtigen. Hinzu kommt, daß es zu den Aufgaben der Oberfinanzdirektion Berlin (den Finanzämtern organisationsrechtlich unmittelbar vorstehende Mittelbehörde) gehört, die Durchführung der

- 421 Die Kohlehändler erhielten aufgrund vorläufiger Zuwendungsbescheide zunächst monatliche Abschlagzahlungen, über die später auf der Grundlage der tatsächlich ausgeführten Lieferungen abgerechnet worden ist. Nach den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), die Bestandteil der vorläufigen Zuwendungsbescheide waren, hatten die Zuwendungsempfänger eine Mitteilung zu machen, wenn die ausgezahlten Beträge nicht innerhalb von zwei Monaten verbraucht werden konnten. Ein Verstoß gegen diese Verpflichtung gab der Verwaltung das Recht, die Verzinsung der überzahlten Beträge zu fordern.
- 422 Die Ostberliner Kohlehändler haben ihre festen Brennstoffe zu nahezu 80 v. H. über einen Großhändler aus dem alten Bundesgebiet (T 416) bezogen, so daß der überwiegende Teil der Abschlagzahlungen diesem zur Verrechnung mit den Einzelhändlern ausgezahlt wurde. Bis Mitte Mai 1991 erhielt das Unternehmen Abschlagzahlungen (einschließlich eines beantragten Pauschalbetrages von 4 Mio. DM) von insgesamt 26,2 Mio. DM; bereits zu diesem Zeitpunkt lag - wie die Abrechnung von Anfang 1992 zeigte - eine Überzahlung von 0,8 Mio. DM vor. Der Verwaltung hätte auffallen müssen, daß der Antrag auf Zahlung eines Pauschalbetrages von der bis dahin geübten Praxis des Unternehmens abwich, Abschlagzahlungen auf der Basis von an Einzelhändler gelieferten Kohlemengen zu beantragen. Gleichwohl erhielt das Unternehmen weitere Zuwendungen von 3,1 Mio. DM, so daß sich die Überzahlung letztlich auf insgesamt 3,9 Mio. DM belief. Der Rechnungshof hat deshalb beanstandet, daß die Verwaltung die nach Mitte Mai 1991 festgesetzten Abrechnungsbeträge weder mit dem Pauschalbetrag verrechnet noch für die eingetretenen Überzahlungen eine Verzinsung gefordert hat.
- 423 Im April 1991 hat das Finanzamt Mitte einem Einzelhändler antragsgemäß eine vorläufige Zuwendung von 3 198 000 DM bewilligt und eine Abschlagzahlung von 1 688 609,54 DM ausgezahlt. Die Höhe der Beträge hätte die Verwaltung zu einer umgehenden Prüfung veranlassen müssen, zumal zum Zeitpunkt der Zahlung bereits für mehrere Monate Abrechnungsunterlagen hätten vorliegen müssen. Die erst im Juli/August 1991 vom Finanzamt Mitte durchgeführte Betriebsprüfung zeigte eine Reihe gravierender Mängel auf. Die Zuwendung wurde endgültig auf 513 000 DM - also den sechsten Teil des vorläufig bewilligten Betrages - festgesetzt. Eine Verzinsung der überzahlten fast 1,2 Mio. DM wurde entgegen § 44 a Abs. 3 LHO nicht verlangt.
- 424 Das Finanzamt Mitte hat bei sechs von insgesamt 69 am Verfahren beteiligten Kohlehändlern Betriebsprüfungen durchgeführt. Die Betriebsprüfer haben u. a. festgestellt, daß Rechnungen oder Lieferscheine nicht vorgelegt werden konnten, Kohlelieferungen bei der Abrechnung doppelt erfaßt und mengenmäßige Beschränkungen nicht beachtet worden waren; teilweise war minderwertige Kohle geliefert und wie einwandfreie Kohle abgerechnet worden. Die Feststellungen der Betriebsprüfer haben zu teilweise erheblichen Rückforderungen geführt; auch hier wurde auf eine Verzinsung verzichtet. Der Rechnungshof hat beanstandet, daß die Verwaltung in diesen Fällen strafrechtlich relevante Sachverhalte nicht angezeigt und in Anbetracht der festgestellten gravierenden Mängel weitere Betriebsprüfungen bei anderen Händlern nicht vorgenommen hat.
- 425 Die Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Technologie sowie für Finanzen haben zu den in T 422 bis 424 wiedergegebenen Beanstandungen des Rechnungshofs nicht Stellung genommen, weil sie sich insoweit nicht für zuständig halten. Das Finanzamt Mitte hat, weil es die „konkreten Abschlußprüfungen nicht in der vorgeschriebenen Zeit“ durchführen konnte, die Verzinsung der Überzahlungen „nicht in Erwägung gezogen“. Im übrigen seien die Kohlehändler teilweise

Aufgaben, für deren Erledigung die Finanzämter zuständig sind, zu leiten (vgl. § 8 Abs. 6 i. V. m. § 17 Abs. 2 Satz 2 Finanzverwaltungsgesetz). Weiterhin ist folgendes zu berücksichtigen:

Den mit der Bearbeitung der Kohlesubventionsanträge befaßten Bearbeitern des Finanzamts Mitte war die Materie von der Sache her nicht völlig fremd. Entgegen der Darstellung des Rechnungshofs hat die Oberfinanzdirektion Berlin dem Finanzamt Mitte nicht nur eine lediglich auf die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrenrechts verweisende Arbeitsanweisung erteilt. Die betreffende Rundverfügung der Oberfinanzdirektion Berlin enthält ergänzende arbeitsorganisatorische Regelungen zu den Bestimmungen der Richtlinie vom 17. Januar 1991, rechtliche Hinweise und Erläuterungen verfahrensrechtlicher Art (Verwaltungsverfahrensgesetz, Verwaltungsgerichtsordnung) sowie Hinweise auf Ansprechstellen bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie zur Klärung von Zweifelsfragen fachlicher Art. Durch den Inhalt der - der Rundverfügung als Anlage beigefügten - Richtlinie vom 17. Januar 1991 wurde das Finanzamt Mitte ferner auf die bei der Bearbeitung der Subventionsanträge anzuwendenden Rechtsvorschriften (Subventionsgesetz, Strafgesetzbuch, einschlägige Vorschriften der Landeshaushaltsordnung und die dazugehörigen Ausführungsvorschriften) hingewiesen. Darüber hinaus wurde in einer Besprechung im Januar 1991 zwischen Vertretern aller beteiligten Behörden unter anderem vereinbart, daß die Oberfinanzdirektion Berlin, sobald sie in Subventionsangelegenheiten des Finanzamts Mitte in ihrer organisationsrechtlichen Stellung als nächsthöhere Behörde im Sinne des § 73 Verwaltungsgerichtsordnung i. V. m. § 79 Verwaltungsverfahrensgesetz - also aus formalrechtlichen Gründen - im Rechtsbehelfsverfahren als Widerspruchsbehörde tätig werden muß, durch die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie in subventionsfachlichen Fragen unterstützt wird.

Nach Überzeugung des Senats haben sämtliche beteiligten Oberbehörden damit alle erforderlichen Maßnahmen zur recht- und ordnungsmäßigen Bearbeitung der Kohlesubventionsanträge beim Finanzamt Mitte getroffen.

Die Schlußfolgerungen, die der Rechnungshof offensichtlich aus seinen nachträglichen Prüfungsfeststellungen in bezug auf die grundsätzliche Vermeidbarkeit von Bearbeitungsfehlern im Finanzamt durch besonders extensive Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen von Seiten der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie oder der anderen beteiligten Oberbehörden zieht, sind im übrigen als spekulativ zu bezeichnen. Die Verwaltungspraxis zeigt, daß Fehler und Versäumnisse im Massenbearbeitungsverfahren der Finanzämter des gesamten Bundesgebiets trotz intensiver fach- und dienstaufsichtlicher Maßnahmen der Oberbehörden (Verwaltungsanweisungen, Fachbereichsbesprechungen, Zurverfügungstellung von Fachliteratur, Fachgeschäftsprüfungen usw.) nicht gänzlich auszuschließen sind. Unter den besonderen Umständen des Jahres 1991 nach der Wiederherstellung der Einheit Berlins galt dies im besonderen Maße, wie dem Rechnungshof durch seine Erhebungen zum Besteuerungsverfahren in den neu eingerichteten Finanzämtern im Ostteil der Stadt (einschließlich des Finanzamts Mitte) bekannt ist.

Der Rechnungshof führt zwar aus, er verkenne nicht, daß der Erfolg der Kohlesubventionierung im Ostteil Berlins maßgeblich davon abhing, daß schnell und möglichst unbürokratisch verfahren wurde; seine Beanstandungen zeigen jedoch, daß er den mit der Ein- und Durchführung der eilbedürftigen Subventionsmaßnahme verbundenen außerordentlichen Zeitdruck sowie die extrem hohe Arbeitsbelastung der Dienstkräfte in den beteiligten Behörden der Berliner Verwaltung offenbar nicht hinreichend berücksichtigt. Es wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, daß der Rechnungshof, als er im Frühjahr 1991 unter anderem auch die Aufbau- und Ablauforganisation sowie das Besteuerungsverfahren bei dem neu eingerichteten und noch in der Aufbauphase befindlichen Finanzamt Mitte untersuchte, seine Erhebungen in erster Linie als Maßnahme zur Hilfestellung gegenüber der Steuerverwaltung verstand (vgl. auch Jahresbericht des Rechnungshofs 1990, T 397). Es ist daher unverständlich, daß der Rechnungshof bei seinen Erhebungen zur Abwicklung einer vorübergehenden Fremdaufgabe des Finanzamts Mitte (Kohlesubvention) bezüglich des gleichen Bearbeitungszeitraums des Jahres 1991 von dieser Grundeinstellung abgegangen ist und einen extrem strengen Prüfungsmaßstab angelegt hat.

Jahresbericht des Rechnungshofs	Stellungnahme des Senats
<p>auch in Vorleistung getreten. Anhaltspunkte dafür, daß der objektive und subjektive Tatbestand von Straftaten erfüllt war, seien nicht erkennbar gewesen, so daß Strafverfahren nicht eingeleitet worden seien.</p>	<p>Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs wird das Finanzamt Mitte prüfen,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ob und in welchem Umfang zu Unrecht gewährte Subventionsleistungen zurückzufordern bzw. zu verzinsen sind und</li> <li>– ob die Strafverfolgungsbehörde in Einzelfällen vom Verdacht des Subventionsbetruges zu unterrichten ist.</li> </ul>
<p>426 Der Rechnungshof folgt den Einwänden des Finanzamts Mitte nicht. Die Verzinsung der Rückzahlungsansprüche ist unabhängig davon vorzunehmen, ob die Verwaltung den Verwendungsnachweis zeitnah prüfen konnte. Gegebenenfalls von den Händlern erbrachte Vorleistungen hätten sich allenfalls mindernd auf die Höhe der Zinslast auswirken können. Der Rechnungshof fordert die Verwaltung daher auf, von den betroffenen Händlern eine Verzinsung zu fordern bzw., wenn derartige Ansprüche nicht mehr durchsetzbar sein sollten, die Frage des Regresses zu prüfen. Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, daß die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie dahingehend auf das Finanzamt Mitte einwirkt, daß dort der Verdacht strafbarer Handlungen im Sinne von § 6 Subventionengesetz geprüft und ggf. den Strafverfolgungsbehörden mitgeteilt wird.</p>	<p>Der Senat teilt nicht die zusammenfassende Prüfungsfeststellung des Rechnungshofs in T 429, daß Planung, Koordinierung und Durchführung der Maßnahme dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht genügt hätten und daß die beteiligten Senatsverwaltungen, insbesondere die für Wirtschaft und Technologie, ihren Pflichten nicht hinreichend nachgekommen seien. Er ist im Gegenteil der Überzeugung, daß die „Gemeinsame Richtlinie für die Gewährung von Subventionen für den Verbrauch von festen Brennstoffen privater Haushalte“ sich bei der Durchführung der Fördermaßnahme bewährt hat. Insbesondere die Einführung des zwar aufwendigen und personalintensiven, aber auch finanziell erfolgreichen Berechtigungsscheinsystems hat entscheidend dazu beigetragen, daß selbst unter schwierigen Randbedingungen der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung gewahrt worden ist.</p>
<p>427 Nach den stichprobenweisen Erhebungen des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie bei Durchführung der Härtefallregelungen (T 410) keinen hinreichend strengen Maßstab angelegt. Sie hat teilweise auch nur unzureichend und unglaubhaft begründeten Anträgen entsprochen. In einer Reihe von Fällen wurden Zusatzmengen bewilligt, obwohl in den Anträgen die Frage nach der Inanspruchnahme der Regelmenge verneint worden oder unbeantwortet geblieben war.</p>	<p>Demgegenüber läßt der Rechnungshof eine angemessene Würdigung der damaligen Ausnahmesituation vermissen, die unter anderem von folgenden Problemen gekennzeichnet war:</p>
<p>428 Die Senatsverwaltung hat auf den bei 17 300 Härtefallanträgen hohen Arbeitsaufwand hingewiesen, jedoch eingeräumt, daß sie es in Einzelfällen unter dem Druck der Antragsflut versäumt haben könnte, die Ergebnisse ihrer Antragsprüfungen aktenkundig zu machen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Keine Marktverhältnisse bei festen Brennstoffen,</li> <li>– keine brauchbaren betriebswirtschaftlichen Bezugsdaten der Kohlenhändler,</li> <li>– Notwendigkeit des Einsatzes von Fremdpersonal bei der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie zur Bearbeitung von 17 300 Anträgen auf Bezug von Zusatzmengen,</li> <li>– Extrembelastung der Energiebehörde unter anderem durch Übernahme der Energieaufsicht über die marode Gas- und Stromversorgung im Ostteil Berlins bei gleichzeitiger Bewältigung der Kohlesubventionierung,</li> <li>– Extrembelastung der Oberfinanzdirektion Berlin und der Senatsverwaltung für Finanzen bei der Steuerung des schrittweisen Aufbaus von sieben neuen Finanzämtern im Ostteil Berlins,</li> <li>– Extrembelastung des noch im Aufbau befindlichen Finanzamts Mitte,</li> <li>– Erwartungshaltung der Ostberliner Bevölkerung (schnelle und unbürokratische Hilfe beim Bezug subventionierter Kohle).</li> </ul>
<p>429 Der Rechnungshof verkennt nicht, daß der Erfolg der Kohlesubventionierung im Ostteil Berlins maßgeblich davon abhing, daß schnell und möglichst unbürokratisch verfahren wurde. Gleichwohl ist zusammenfassend festzustellen, daß Planung, Koordinierung und Durchführung der Maßnahme dem Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nicht genügten; ursächlich dafür war, daß die beteiligten Senatsverwaltungen, insbesondere die für Wirtschaft und Technologie, ihre Pflichten nicht hinreichend wahrgenommen haben. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.</p>	<p>Darüber hinaus legt der Rechnungshof unverständlicherweise bei seinen auf den gleichen Bearbeitungszeitraum bezogenen Untersuchungen beim Finanzamt Mitte im befristeten Aufgabenbereich „Kohlesubventionsgewährung“ einen wesentlich strengeren Prüfungsmaßstab an als im originären Aufgabenbereich „Verwaltung der Steuern“.</p>
<p><b>b) Mißachtung des zuwendungsrechtlichen Besserstellungsverbots</b></p> <p><i>Die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung ist ihrer Verpflichtung, die Verletzung des Besserstellungsverbots zu unterbinden, seit Jahren bei der AMK Berlin Ausstellungs-Messe-Kongress-GmbH nicht nachgekommen. Die AMK gewährt ihren Mitarbeitern in erheblichem Umfang finanzielle Vorteile und Vergünstigungen, die weder eine tarifvertragliche Grundlage haben noch von den zu beteiligenden Stellen als über- oder außertarifliche Leistung genehmigt worden sind. Sie mißachtet damit als Zuwendungsempfängerin das Verbot, ihre Beschäftigten finanziell besserzustellen als vergleichbare Dienstkräfte Berlins.</i></p>	<p>Zu T 430:</p> <p>Wie der Rechnungshof einleitend ausführt, gilt das Besserstellungsverbot nur, soweit der Messe Berlin GmbH (vormals AMK Berlin GmbH) Zuwendungen durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt werden. Ausnahmen von diesem Besserstellungsverbot können zugelassen werden, bedürfen jedoch des Einvernehmens mit den Senatsverwaltungen für Finanzen und für Inneres (vgl. Nr. 15.1 AV §§ 44, 44 a LHO).</p>
<p>430 Der Rechnungshof hatte in seinem Vorjahresbericht (T 368 bis 374) über die fehlerhafte Finanzierung der AMK Berlin Ausstellungs-Messe-Kongress-GmbH (AMK) berichtet und u. a. darauf hingewiesen, daß das Betriebsergebnis durch die hohen Personalaufwendungen in starkem Maße belastet wird (T 371 aaO). Anknüpfend hieran hat der Rechnungshof die Zuwendungen der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie an die AMK schwerpunktmäßig dahingehend geprüft, ob die Senatsverwaltung als Zuwendungsgeberin auf die Ein-</p>	

haltung des sogenannten Besserstellungsverbots durch die AMK als Zuwendungsempfängerin geachtet hat. Die AMK erhielt 1991 zur Deckung ihres Betriebsverlustes eine Zuwendung von 5 Mio. DM, die in zwei Teilbeträgen (1992 175 502,90 DM; 1993 4 824 497,10 DM) zurückgezahlt worden ist. Nach Nr. 1.3 der dem Zuwendungsbescheid beigefügten Allgemeinen Nebenbestimmungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) darf die AMK ihre Beschäftigten finanziell nicht besserstellen als vergleichbare Dienstkräfte Berlins. Dies gilt auch dann, wenn die Zuwendung später zurückgezahlt wird.

- 431 Die AMK ist Mitglied der Arbeitgeberverbände VAdöD Berlin und AV Berlin. Dieser Umstand erleichtert der AMK die Beachtung des zuwendungsrechtlichen Besserstellungsverbots. Für die bei der AMK beschäftigten Angestellten gilt der Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) mit einigen Besonderheiten. Auf Arbeiter findet der Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT-G) aufgrund der Mitgliedschaft in der AV Berlin unmittelbar Anwendung.
- 432 Der Rechnungshof hat bei der AMK zahlreiche Abweichungen von den tariflichen Bestimmungen zugunsten der Dienstkräfte festgestellt. Diese ruhten nur in geringem Umfang auf Bearbeitungsmängeln. Häufig ist die Gesellschaft bewußt von den tariflichen Bestimmungen abgewichen. Sie gewährt ihren Mitarbeitern - besonders im Angestelltenbereich - in erheblichem Maße finanzielle Vorteile und Vergünstigungen, die keine tarifvertragliche Grundlage haben. Insbesondere hat der Rechnungshof die Gewährung nachstehender Sonderleistungen, die über tariflich normierte Bedingungen hinausgehen oder außerhalb der tariflichen Bestimmungen gewährt werden, festgestellt:
- Überhöhte Einstufung von Angestellten und Arbeitern durch „Eingruppierung für die Person“,
  - Zahlung übertariflicher Zulagen an Angestellte,
  - Vorweggewährung von Stufen bei der Bemessung der Grundvergütung,
  - Zahlung einer Arbeitszeitunterbrechnungs-Vergütung und eines sogenannten Unbillausgleichs an Angestellte und
  - wahlweise Barabgeltung von Überstunden der Angestellten und Arbeiter.

Die wesentliche Beanstandung, die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung sei ihrer Verpflichtung, die Verletzung des Besserstellungsverbots zu unterbinden, seit Jahren bei der Messe Berlin GmbH nicht nachgekommen, trifft nicht zu.

Der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie waren finanzielle Besserstellungen, die dem Personal der Messe Berlin GmbH eingeräumt worden sind, unbekannt; auch über die Mitgliedschaft im Aufsichtsrat der Messe Berlin GmbH sind diese Vorgänge nicht vermittelt worden. Die Senatsverwaltung ist von der ordnungsgemäßen Beachtung des Tarifrechts ausgegangen und hat sich darauf konzentriert, bei der alljährlichen Beschlußfassung über den Wirtschaftsplan das Mitglied im Aufsichtsrat zu kritischen Anmerkungen zum Stellenplan zu veranlassen, wenn die Stellenzahl sowie Veränderungen in den Bewertungen und der Zuordnung zu den einzelnen Vergütungs- und Lohngruppen dies geboten erscheinen ließen. In den Zuwendungsbescheiden ist stets ausdrücklich auf die Beachtung der geltenden Tarifverträge und der zum Bestandteil der Bescheide erklärten ANBest hingewiesen worden.

Es ergab sich keine begründete Veranlassung, in irgendeiner Weise in die Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Gesellschaft hinsichtlich des Personalwesens hineinzuwirken. Dies um so mehr auch deshalb, als die Geschäftsführung der Messe Berlin GmbH in sensiblen Ausnahmefällen die Senatsverwaltung durchaus beteiligte (vgl. hierzu die den T 438 und 439 zugrunde liegenden Sachverhalte).

Die Senatsverwaltung hat auf Grund der Prüfungsbemerkungen des Rechnungshofs sofort - vorbehaltlich der Ergebnisse nach deren Bearbeitung - die Rückforderung von Teilen der gewährten Zuwendungen nach § 44 a LHO vorsorglich geltend gemacht. Eventuelle Rückforderungen werden sich aber auf den Bereich der bis zum Jahre 1990 gewährten institutionellen Zuwendungen beschränken müssen (vgl. T 443).

Zu T 431 und 432:

Zur tarifvertraglichen Gesamtproblematik muß auf die erheblichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der über viele Jahre verfolgten und politisch gewollten Fusion der Betriebe unter dem Funkturm im Jahr 1977 verwiesen werden. Letztlich führte nur die Besitzstandswahrung für die Mitarbeiter des ehemaligen Eigenbetriebes Berliner Ausstellungen (diese bildeten die Majorität des Personals der neuen AMK) zu einem öffentlichen Tarifrecht.

Die Messe Berlin GmbH stellt glaubhaft dar, daß es nie ihr Wunsch war, anstelle eines zuvor einfach zu handhabenden Haustarifs im neuen Gesamtbetrieb den BAT und BMT-G anzuwenden. Dem lag vielmehr der politische Kompromiß zugrunde, mit dem die Messe Berlin GmbH noch heute leben muß.

Sie empfindet angesichts der Konkurrenzsituation zu anderen Messegesellschaften dieses Tarifwerk als bürokratisch, schwerfällig, leistungshemmend und nicht marktgerecht, obwohl der MTV Ang-AMK Berlin abweichend vom BAT auch die Möglichkeit bietet, bei individuellen herausragenden Leistungen Leistungszulagen zu gewähren. Der Senat teilt die Auffassung der Messe, daß das Bezahlungssystem der Tarifwerke des öffentlichen Dienstes individuelle Vergütungsvereinbarungen nicht zuläßt.

Wie jeder Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes hat die Messe Berlin GmbH auch die Möglichkeit, in begründeten Einzelfällen übertarifliche Leistungen zu gewähren, wenn dies zur Aufrechterhaltung des Dienstbetriebes zwingend notwendig ist. Dabei müssen jedoch erforderliche Zustimmungen, wie sie z. B. in den Fällen der Nr. 15.1 AV §§ 44, 44 a LHO vorgeschrieben sind, eingeholt werden.

Insgesamt reichten und reichen nach Darstellung der Geschäftsführung die spezifischen Sonderregelungen des MTV Ang-AMK Berlin und des Zusatztarifvertrages AMK zum BMT-G nicht aus, um geeignetes und qualifiziertes Personal für bestimmte Aufgabenbereiche gewinnen zu können. Sie bemüht sich daher, das firmenpolitisch Richtige und betriebswirtschaftlich Notwendige zu tun und sich mehr dem Erfolg und dem wirtschaftlichen Ergebnis der Gesellschaft verpflichtet zu fühlen, als der stringenten Anwendung tariflicher Regelungen. Da sich die

Messe Berlin GmbH mit Bewerbern um wichtige Positionen in der Regel sehr schnell finanziell einigen muß, um sie zum Marktwert einzustellen, ehe sich der potentielle Mitarbeiter für ein anderes Unternehmen entscheidet, wurde im Falle von Besserstellungen die Beteiligung der Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Technologie, für Finanzen und für Inneres sowie der Arbeitgeberverbände und des Aufsichtsrates unterlassen. Solche Verfahrensnotwendigkeiten schließen sich nach Auffassung der Messe Berlin GmbH für ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen aus. Anderenfalls ergeben sich hieraus nicht vertretbare Beeinträchtigungen der Wettbewerbsposition des Messeplatzes Berlin.

Der Senat verschließt sich diesen grundsätzlichen Ausführungen nicht. Die dargestellte unbestreitbare Konfliktsituation bedarf einer Lösung. Eine Rückführung der Bezahlung bestimmter Mitarbeiter auf das tarifgerechte Maß hätte für den Messeplatz Berlin nicht zu verantwortende Folgen.

Es wird im Hinblick auf die beanstandeten Verstöße gegen das Besserstellungsverbot im einzelnen geprüft, ob bei den jeweiligen Beschäftigungspositionen Vergleichbarkeit mit Dienstkräften Berlins gegeben ist. Dies ist bei messespezifischen Aufgabengebieten in der Regel nicht der Fall. Auch diese Aufgabengebiete müssen jedoch für Angestellte nach den Kriterien des Bundes-Angestelltentarifvertrages bewertet werden.

Zur Frage des verbandsmäßigen Solidarverhaltens hat die Senatsverwaltung für Inneres darauf hingewiesen, daß die Messe Berlin GmbH – wie alle Mitglieder der Arbeitgeberverbände des öffentlichen Dienstes in Berlin – satzungsgemäß verpflichtet ist, die für sie abgeschlossenen Tarifverträge und Vereinbarungen, die dem gleichen Zweck dienen, zu erfüllen und sonstige ergänzende Vereinbarungen oder Richtlinien durchzuführen. Die von den Mitgliedern der Verbände beschlossenen Satzungen sehen nicht vor, daß die Mitglieder zur Gewährung über- oder außertariflicher Leistungen die Zustimmung der Arbeitgeberverbände einholen müssen. Ebenso sind eine „Verbandsstrafe“ oder sonstige Sanktionen bei eklatantem Fehlverhalten eines Mitgliedes nicht vorgesehen.

In diesem Gesamtzusammenhang sei auf die im wesentlichen inhaltsgleiche Diskussion um die tariflichen Probleme bei den Berliner Eigenbetrieben und insoweit auf den Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der CDU und der SPD vom 26. Mai 1993 über den Erlaß eines Berliner Betriebegesetzes verwiesen, mit dem die bisherigen Eigenbetriebe in Anstalten des öffentlichen Rechts umgewandelt werden. Dieser Antrag geht zurück auf die Forderung des Abgeordnetenhauses vom 19. November 1991, über Möglichkeiten zu berichten, den Eigenbetrieben einen größeren wirtschaftlichen Handlungsspielraum zu geben.

Der Senat hatte unter dem 7. November 1992 berichtet, wie mit Änderungen des Eigenbetriebesgesetzes und der Landeshaushaltsordnung den Eigenbetrieben eine größere Flexibilität zur Bewältigung ihrer Aufgaben ermöglicht werden könnten. Dazu gehörte

- Personalwirtschaft auf der Grundlage eines Personalbudgets anstelle eines Stellennachweises,
- Verlagerung der Kompetenz für über- und außertarifliche Leistungen auf Geschäftsleitung und Verwaltungsrat.

Mit der Umwandlung der Eigenbetriebe in Anstalten des öffentlichen Rechts soll den Intentionen einer wirtschaftlichen Flexibilität noch besser Rechnung getragen werden.

Zu T 433:

Es trifft zu, daß die Messe Berlin GmbH Einstufungen von Angestellten und Arbeitern in den Personalakten mit dem mißverständlichen Vermerk „Eingruppierung für die Person“ versehen hat. Sie hat aber auf Grund der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs vorgetragen, daß die Mehrzahl der Vorgänge durch aktuelle Stellenbeschreibungen, die Grundlage einer korrekten Eingruppierung sind, bereinigt wurden. Zu einigen Vorgängen ist die Messe Berlin GmbH gegenüber der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie noch berichtspflichtig.

Zur Bewertung der in Rede stehenden Beschäftigungspositionen muß darauf hingewiesen werden, daß diese nicht mit Dienstkräften Berlins vergleichbar sind.

- 433 Einzelne Mitarbeiter erhalten aufgrund überhöhter Einstufung ständig höhere Bezüge, als ihnen tariflich zustünden. Der Rechnungshof hat bei seiner stichprobenweisen Prüfung Abweichungen um bis zu drei Gruppen festgestellt. Die von der Geschäftsleitung verfügte „Eingruppierung für die Person“ ist offenbar gängige Praxis, um bestimmte Mitarbeiter zu fördern. Die Geschäftsleitung setzt sich dabei sogar über anderslautende Feststellungen zur Wertigkeit der übertragenen Aufgaben hinweg.

434 In einer Reihe von Fällen zahlt die AMK ihren Angestellten übertarifliche Zulagen in beachtlicher Höhe. Die tarifwidrige Anhebung der Vergütungen betrug in den vom Rechnungshof stichprobenweise erfaßten Fällen monatlich zwischen 200 DM und 1 000 DM, in zwei Fällen durch Kumulierung mehrerer übertariflicher Leistungen sogar über 1 000 DM. Ein vom Rechnungshof vorgefundener „Interner Vermerk“ der Geschäftsführung enthielt beispielsweise die Anweisung, daß das Jahresgehalt eines Beschäftigten auf einen bestimmten Mindestbetrag angehoben werden müsse.

435 Ein weiteres Mittel, um die bei der AMK tätigen Angestellten besser zu bezahlen, ist die Vorweggewährung von Stufen bei der Bemessung der Grundvergütung. Der so begünstigte Mitarbeiter erhält dadurch eine höhere Grundvergütung, als ihm unter Berücksichtigung seines Lebensalters tariflich zustünde. Die stichprobenweise Prüfung hat ergeben, daß derartige Leistungen in unterschiedlicher Höhe einer erheblichen Zahl von Beschäftigten gewährt werden.

436 Die Frage der Vorweggewährung von Stufen der Grundvergütung ist aus Anlaß der Einführung des derzeitigen Tarifrechts für die Beschäftigten der AMK im Jahre 1977 erörtert worden. Es bestand Einvernehmen, daß für das nach der organisatorischen Zusammenfassung der AMK GmbH, der Deutschlandhalle GmbH und des ehemaligen Eigenbetriebs Berliner Ausstellungen vorhandene Personal keine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen eintreten sollte. Dem wurde dadurch Rechnung getragen, daß der Manteltarifvertrag für die Angestellten der AMK zur Wahrung des Besitzstandes die Gewährung einer aufzehrbaren Ausgleichszulage vorsah. Eine besondere Regelung für die Angestellten der AMK, Stufen der Grundvergütung vorweg zu gewähren, enthält der Manteltarifvertrag indes nicht.

437 Anläßlich der Bildung der AMK (T 436) wurde zwar die Möglichkeit aufgezeigt, zur Gewinnung und Erhaltung von Personal (insbesondere zur Einstellung qualifizierter jüngerer Dienstkräfte) übertariflich die Grundvergütung nach einer höheren Stufe festzusetzen, als dies tariflich vorgesehen ist (Begründung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Eigenbetriebsgesetzes, Drucksache 7/641). Damit ist jedoch noch keine generelle Ermächtigung für die Geschäftsleitung der AMK gegeben, in eigener Zuständigkeit für eine Vielzahl von Dienstkräften übertariflich die Vorweggewährung von Stufen bei der Bemessung der Grundvergütung vorzunehmen. Die AMK kann sich auch nicht auf eine im Jahre 1990 in den BAT eingefügte Regelung berufen, nach der im Rahmen eigens dafür verfügbarer Mittel befristet bis Ende 1995 anstelle der tariflich zustehenden Stufen eine um bis zu vier Stufen höhere Grundvergütung vorweg gewährt werden kann. Diese Regelung steht nämlich unter dem Vorbehalt, daß die für das Tarifrecht zuständige Stelle des Arbeitgebers Grundsätze für die Vorweggewährung festlegt. In Kenntnis der Personalsituation und der angespannten Haushaltslage ist aber im Landesdienst gegenwärtig nicht beabsichtigt, derartige Grundsätze über die Vorweggewährung von Stufen der Grundvergütung festzulegen, so daß die vorgenannte Tarifregelung praktisch leerläuft. Etwas anderes kann nach Auffassung des Rechnungshofs im Ergebnis auch für die AMK nicht gelten, da sie als Zuwendungsempfängerin an das Besserstellungsverbot gebunden war (T 430).

Zu T 434:

Wie zu T 433 dargestellt, handelt es sich auch bei den geprüften Fällen um Beschäftigte, die mit Dienstkräften Berlins nicht vergleichbar sind.

Die Messe Berlin GmbH macht im übrigen geltend, daß zur Wahrnehmung der Aufgabenbereiche wegen der erheblichen Außenwirkung für das Unternehmen in besonderer Weise Kreativität, Anpassungsvermögen und Darstellungsvermögen erwartet werden. Solche Mitarbeitergruppen sind sehr umworben und Abwerbungsversuchen durch andere Messegesellschaften ausgesetzt. Im Hinblick auf den Marktwert und die vergütungsbedingten Fluktuationen der Stelleninhaber erscheint der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie das an wirtschaftlichen Überlegungen orientierte Verhalten der Messe Berlin GmbH hinnehmbar, die marktüblichen Vergütungserwartungen durch eine übertarifliche Zulage teilweise auszugleichen, wobei die Messe Berlin GmbH darauf verweist, daß die Jahreseinkommen trotz der beanstandeten Zulagen noch unter dem Marktüblichen liegen.

In zwei der beanstandeten Fälle hat die Überprüfung der Messe Berlin GmbH ergeben, daß die gezahlte Zulage im Rahmen der nach § 6 des Manteltarifvertrages der AMK zulässigen Leistungszulage liegt und somit nicht zu beanstanden ist.

Zu T 435 bis 437:

Auch bezüglich der hier beanstandeten Einzelfälle ist darauf zu verweisen, daß sich diese der Vergleichbarkeit mit Dienstkräften Berlins entziehen. Ferner gelten die Ausführungen zu T 434.

Anhand eines den Beanstandungen konkret zugrunde liegenden Falles weist die Messe Berlin GmbH ergänzend darauf hin, daß in Fortbildungsmaßnahmen ganz erheblich investiert wird und deshalb eine Dotierung, mit der die Bediensteten gehalten werden können, ein wirtschaftlich vernünftiges Gebot ist.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie nimmt Bezug auf die Ausführungen zu T 431 und 432.

438 Seit Beginn des Jahres 1989 zahlt die AMK ihren Angestellten als Entschädigung für geteilte Dienste, wenn die Unterbrechung mindestens drei Stunden zwischen beiden Arbeitsphasen eines Tages beträgt, eine als Arbeitszeitunterbrechungsvergütung bezeichnete Wegezeitpauschale. Gegen die als außertarifliche Leistung einzuordnende Zahlung hat der Rechnungshof erhebliche Bedenken. Grundsätzlich schuldet der Arbeitgeber Vergütung nur für die geleisteten Dienste. Da die Mitarbeiter nicht gehalten sind, während der Unterbrechungszeit erreichbar zu sein, kann die fragliche Vergütung auch nicht als Bezahlung von Ruf- oder Arbeitsbereitschaft angesehen werden. Dieser Auffassung ist auch die Senatsverwaltung für Inneres.

439 Ebenfalls ohne tarifliche Grundlage erhalten Mitarbeiter, die veranstaltungsbedingt mit variabler Arbeitszeit eingesetzt sind, einen sogenannten Unbillausgleich. Begünstigt sind nach der Betriebsvereinbarung über die Arbeitszeit vom 6. Dezember 1988 Arbeitnehmer, die anstelle ihrer normalen Arbeitszeit innerhalb von sieben Kalenderwochentagen an durchschnittlich fünf Einsatztagen zu dienstplanmäßig unterschiedlich festgesetzten Tageszeiten zu arbeiten haben. Die AMK zahlt für jeden Tag einen Betrag von 15,00 DM. Auch die Senatsverwaltung für Inneres sieht für den Unbillausgleich keine tarifliche Grundlage.

440 Schließlich hat die AMK in der genannten Betriebsvereinbarung zugelassen, daß Mitarbeiter für bis zu 160 geleistete Überstunden innerhalb eines Kalenderjahres bzw. bis zu 40 Überstunden innerhalb eines Kalendermonats anstelle von Freizeitausgleich die Bezahlung von Überstundenvergütung wählen können. Diese Regelung ist rechtswidrig, denn die Abgeltung von Überstunden ist bereits tarifvertraglich geregelt. Grundsätzlich sind Überstunden durch entsprechende Arbeitsbefreiung auszugleichen. Erst wenn ein Ausgleich

Zu T 438 und 439:

In das Zustandekommen der diesen Zahlungen zugrunde liegenden Vereinbarungen war die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie im Jahr 1988 eingebunden. Die Messe Berlin GmbH hatte seinerzeit auf den Anspruch der Mitarbeiter auf eine geregelte Arbeitszeit hingewiesen, den das Messe-, Kongreß- und Unterhaltungsgeschäft häufig auch nicht annähernd berücksichtigen kann. Diesem Interessenkonflikt mußte die Geschäftsführung mit Besonderheiten bei den Arbeitszeitregelungen Rechnung tragen. Mitarbeiter, die beispielsweise im Laufe des Vormittages die Proben zu einer Abendveranstaltung betreuen, müssen auch am Abend für die Veranstaltung zuständig sein. Derartig lange Arbeitszeiten widersprechen allen gesetzlichen Vorschriften. Eine Übertragung auf eine zweite Schicht ist nicht möglich, da es sich um Einzelveranstaltungen handelt, die jeweils individuell betreut werden und bei denen das Wissen nur bei dem Mitarbeiter liegt, der die Probe betreut hat. Das unterscheidet den Betrieb bei der Messe Berlin GmbH von dem der Staatlichen Bühnen. Der Ausweg bot sich mit einer Entschädigung für Arbeitszeitunterbrechung an.

Den sogenannten Unbillausgleich erhalten Mitarbeiter, wenn sie sich außerhalb der üblichen Arbeitszeit dem Veranstaltungsgeschehen entsprechend zu unterschiedlichsten Arbeitszeiten gemäß Dienstplan einsetzen lassen.

Die Messe Berlin GmbH hatte unter Hinweis auf den Entwurf der neuen Betriebsvereinbarung über die Arbeitszeit vorgetragen, daß im Falle der Bereitschaft zur Zahlung der beiden Zulagen der Betriebsrat seinerseits zu Zugeständnissen bereit sei. Eine Gegenüberstellung des Aufwandes für die Entschädigung für Arbeitszeitunterbrechung sowie für Unbillausgleich und der erreichbaren Einsparungen ergab deutlich eine realistische Minderung des Personalaufwandes insgesamt.

Aus der Sicht des Zuwendungsgebers konnte dieser Aspekt nicht unberücksichtigt bleiben. Hinsichtlich einer eventuellen Besserstellung ergab sich, daß die den Zulagen zugrunde liegenden arbeitszeitlichen Notwendigkeiten mit Tätigkeiten im öffentlichen Dienst nicht vergleichbar waren.

Dennoch hatte die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie die Messe Berlin GmbH aufgefordert, zunächst noch keine Verpflichtungen einzugehen, weil die Beteiligung der Senatsverwaltungen für Finanzen und für Inneres vorgesehen war. Bei der Senatsverwaltung für Finanzen zeigte sich eine ablehnende Haltung; auch die Senatsverwaltung für Inneres hatte zwar tarifrechtliche Einwendungen erhoben, zugleich aber ausgeführt, daß der Gesellschaft - wenn sie an ihrem Vorhaben festhielte - nichts anderes übrig bliebe, als eine arbeitgeberseitige übertarifliche Lösung hierzu zu erlassen. Es müsse aber ausreichend betriebswirtschaftlich begründet sein, warum ohne die vorgesehene Regelung eine Einigung über die erforderliche Betriebsvereinbarung zur Arbeitszeit nicht möglich ist. Daß zu einer solchen übertariflichen Regelung die Zustimmung des VAdöD Berlin und der AV Berlin nicht zu erhalten sei, wurde dabei deutlich gemacht. Allerdings wurde auch erwähnt, daß beide Verbände nicht prüfen, ob ein Mitglied ihrer Verbände ohne ihre Zustimmung arbeitgeberseitige Regelungen getroffen hat.

Vor diesem Hintergrund hatte die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie dann dem inzwischen erfolgten Abschluß entsprechender Vereinbarungen der Geschäftsführung mit dem Betriebsrat nicht mehr widersprochen. Die Senatsverwaltung ist - insbesondere aus den dargestellten wirtschaftlichen Gründen im Rahmen des Gesamtpakets der Arbeitszeitregelungen - der Auffassung, daß es bei den Vereinbarungen bleiben sollte.

Zu T 440:

Die Messe Berlin GmbH bestätigt ihre Bereitschaft, dem Tarifrecht im Rahmen des Möglichen insoweit zu folgen, als der Freizeitausgleich grundsätzlich Priorität vor der Barabgeltung von Überstunden hat. Einen diesbezüglichen Appell hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie noch einmal an die Geschäftsführung mit dem Ziel gerichtet, statt der Automatik - immer Einzelfallprüfungen vorzusehen und diese aktenkundig zu machen.

durch entsprechende Arbeitsbefreiung nicht möglich ist, kommt die Zahlung von Überstundenvergütung in Betracht. Der Vorrang des Freizeitausgleichs ist danach von den Tarifvertragsparteien so gewollt und schließt die Einräumung eines Wahlrechts durch Betriebsvereinbarung aus.

- 441 Über die Zahl der insgesamt begünstigten Personen und die damit verbundenen Gesamtaufwendungen liegen dem Rechnungshof, da er nur stichprobenweise geprüft hat, keine abschließenden Erkenntnisse vor; er ist daher auf die Ergebnisse der geprüften Fälle und im übrigen weitgehend auf Schätzungen der AMK angewiesen, die diese angestellt hatte, nachdem die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung aus dem Gesichtspunkt des Besserstellungsverbots Bedenken geäußert hatte. Entsprechende Beträge können der nachstehenden Übersicht entnommen werden.

Art der Sonderleistung	Mehraufwand jährlich in DM
Eingruppierungen „für die Person“	40 000 <sup>1)</sup>
Übertarifliche Zulagen	370 500 <sup>2)</sup>
Vorweggewährung von Stufen bei der Bemessung der Grundvergütung	
Arbeitszeitunterbrechungs-Vergütung	8 500 <sup>3)</sup>
Unbillausgleich	82 500 <sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Nur Mehraufwand in den vom Rechnungshof geprüften Fällen  
<sup>2)</sup> Mehraufwand laut Angaben der AMK  
<sup>3)</sup> Gesamtbetrag aller Zahlfälle laut Angaben der AMK

Die Mehraufwendungen der AMK durch Gewährung über- und außertariflicher Leistungen sind demnach mit über 500 000 DM je Geschäftsjahr anzusetzen.

- 442 Die zuständige Senatsverwaltung ist als Zuwendungsgeberin verpflichtet zu prüfen, ob die AMK die ihr gewährten Zuwendungen wirtschaftlich und sparsam verwendet, insbesondere auch, ob sie das Besserstellungsverbot (T 430) als spezielle Ausprägung dieses Grundsatzes beachtet. Der Rechnungshof beanstandet, daß sie diesen Verpflichtungen seit Jahren nicht nachgekommen ist. Ausnahmen vom Besserstellungsverbot, die nur im Einvernehmen mit den Senatsverwaltungen für Finanzen und für Inneres zulässig gewesen wären, waren nicht genehmigt. Im übrigen war die AMK als Mitglied der Arbeitgeberverbände VAdöD und AV Berlin zu verbandsmäßigem Solidarverhalten verpflichtet und an die Einhaltung der Tarifnormen und der sonstigen von den Verbänden getroffenen Vereinbarungen gebunden.
- 443 Vom Haushaltsjahr 1992 an ist zwar keine institutionelle Fehlbedarfsfinanzierung der AMK mehr vorgesehen; sie erhält jedoch weiterhin Zuwendungen im Wege der Projektförderung und ist deshalb hinsichtlich der jeweiligen Projekte noch immer an die Einhaltung des Besserstellungsverbots gebunden. Der Rechnungshof erwartet, daß die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie als Zuwendungsgeberin künftig auf die strikte Einhaltung des Besserstellungsverbots durch die AMK achtet und bei Verstößen hiergegen entsprechende Beträge zurückfordert.
- 444 Der Rechnungshof hat seine Prüfungserkenntnisse nicht nur der fachlich zuständigen Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie, sondern auch den Senatsverwaltungen für Finanzen und für Inneres zugeleitet. Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie räumt inzwischen ein, in wenigen Fällen vorab über die Zahlung übertariflicher Zulagen informiert gewesen zu sein. Um welche Zahlungen es sich handelt, welche rechtlichen Überlegungen angestellt worden sind und in welcher Weise die zu beteiligenden Senatsverwal-

Zu T 441:

Auch der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie liegen über die Zahl der insgesamt begünstigten Personen keine Erkenntnisse vor; die Messe Berlin GmbH wurde daher unter Bezugnahme auf die Anmerkung des Rechnungshofs, er habe die Personalausgaben nur stichprobenweise geprüft, aufgefordert, gleichgelagerte, d. h. den Prüfungsmittelungen entsprechende Fälle ebenfalls zu bereinigen.

Da die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie im Hinblick auf den personenbezogenen Datenschutz anonymisierte Prüfungsmittelungen erhalten hat, ist sie hinsichtlich der betragslichen Höhe der beanstandeten Aufwendungen auf die Ermittlungen der Messe Berlin GmbH angewiesen und nimmt die Übersicht zunächst lediglich zur Kenntnis.

Von der abschließenden Beurteilung der Prüfungsmittelungen wird es abhängen, ob, in welcher Höhe und nach welchem Errechnungsverfahren von der vorsorglich angemeldeten Rückforderung der gewährten Zuwendungen nach § 44 a LHO Gebrauch gemacht wird.

Zu T 442:

Zum neuerlichen Vorwurf, die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie sei ihrer Pflicht, die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungsmittel zu prüfen, seit Jahren nicht nachgekommen, wird auf die Ausführungen zu T 430 verwiesen.

Hinsichtlich des Verstoßes der Messe Berlin GmbH gegen das verbandsmäßige Solidarverhalten wird auf die Ausführungen zu T 431 und 432 verwiesen.

Zu T 443:

Unstreitig ist die Messe Berlin GmbH auch nach Beendigung der institutionellen Förderung im Rahmen der Projektförderung prinzipiell an die Einhaltung des Besserstellungsverbots gebunden; in den Budgets der geförderten Projekte sind aber keine Personalkosten in Ansatz gebracht worden.

Zu T 444:

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie ist über die Zahlung der unter T 438 und 439 genannten übertariflichen Zulagen informiert gewesen; auf die Stellungnahme hierzu wird Bezug genommen.

Den vom Rechnungshof zitierten Äußerungen der Senatsverwaltungen für Finanzen und für Inneres hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie nichts hinzuzufügen.

tungen für Inneres und für Finanzen hierzu Stellung genommen haben, hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie nicht näher dargelegt. Der Kritik des Rechnungshofs hat sich die Senatsverwaltung für Finanzen im Grundsatz angeschlossen. Zwar gibt sie zu bedenken, daß bei einem Unternehmen wie der AMK, das in harter Konkurrenz zu gleichartigen Unternehmen an anderen Standorten stehe, die Wettbewerbssituation auch für den Bereich der Personalausstattung nicht ganz außer acht gelassen werden könne. Dennoch erscheinen ihr „die gerügten Tatsachen aus haushaltsmäßiger Sicht nicht vertretbar“; notwendige Ausnahmen vom Besserstellungsverbot hätten der Einwilligung der zu beteiligten Verwaltungen bedurft. Die Senatsverwaltung für Inneres hat die Auffassung des Rechnungshofs in einigen wesentlichen Punkten bestätigt. Zur Frage der Vorweggewährung von Stufen der Grundvergütung (T 435 bis 437) hat die Senatsverwaltung für Inneres ausgeführt, im Hinblick auf die Verlautbarungen im Rahmen der Tarifverhandlungen habe die AMK von einer entsprechenden Befugnis ausgehen können. Dieser Hinweis vermag indes die grundsätzlichen Bedenken des Rechnungshofs im Hinblick auf das Besserstellungsverbot nicht auszuräumen.

**c) Beeinträchtigung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der ehemaligen Handwerkskammer Berlin mit Sitz in Berlin-Mitte**

*Buchführung und Belegwesen der Handwerkskammer des Ostteils Berlins wiesen für die beiden letzten Geschäftsjahre vor ihrer Vereinigung mit der Handwerkskammer des Westteils Berlins so schwerwiegende Mängel auf, daß die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung erheblich beeinträchtigt war. Finanzielle Schäden zu Lasten der Rechtsnachfolgerin und damit der Pflichtmitglieder der Handwerkskammer Berlin sind wahrscheinlich.*

- 445 Die Handwerkskammer Berlin mit Sitz in Berlin-Mitte (HWK Berlin-Mitte), eine landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts, wurde am 1. Januar 1992 unter Auflösung ihrer Organe mit der Handwerkskammer Berlin mit Sitz in Berlin-Kreuzberg (HWK Berlin-Kreuzberg) vereinigt; die HWK Berlin-Kreuzberg ist Rechtsnachfolgerin der HWK Berlin-Mitte (Verordnung über die Bildung einer einheitlichen Handwerkskammer vom 3. Dezember 1991).

Zu T 445:

Zutreffend weist der Rechnungshof in seinem Bericht 1993 darauf hin, daß eine Verschmelzung der Handwerkskammer Mitte mit der Handwerkskammer Kreuzberg (zur einheitlichen Handwerkskammer Berlin) erst zum 1. Januar 1992 erfolgte.

Entgegen den bisherigen Stellungnahmen der Handwerkskammer und der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie erweckt der Bericht jedoch ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Verhältnisse und die Rechte und Pflichten der Selbstverwaltungsorgane des Handwerks im Ostteil der Stadt in dem betreffenden Zeitraum den Eindruck, als sei die Handwerkskammer Kreuzberg bereits vor der Verschmelzung gleichsam als „Liquidator“ (der die Handwerkskammer Kreuzberg nie war) für alles verantwortlich zu machen, was seit dem zweiten Halbjahr 1990 durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als Sachverhalt betreffend die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer Mitte festgestellt worden ist. Dem tritt die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie unter Einbeziehung der Stellungnahme der Handwerkskammer nachdrücklich entgegen.

Der Vorstand der Handwerkskammer Mitte beschloß im August 1990, die Kammer aufzulösen und zu liquidieren. Dieser Vorstandsbeschuß wurde am 19. September 1990 von der Vollversammlung der Handwerkskammer Mitte bestätigt.

Infolge des Liquidationsbeschlusses kündigte die Handwerkskammer Mitte bereits am 20. August 1990 sämtlichen Mitarbeitern mit Ausnahme der beiden Geschäftsführer und des Hausmeisters zum 30. November bzw. 31. Dezember 1990. Gleichzeitig wurden alle Nutzungs- bzw. Mietverträge der Kreisgeschäftsstellen in den 11 Stadtbezirken gekündigt und die Geschäftsführung der Handwerkskammer Mitte wies das Personal in den Kreisgeschäftsstellen und im Hauptgebäude am Karlplatz an, die Räume besenrein zu räumen.

Lediglich die Handwerksrolle und die damals noch im Aufbau befindliche Lehrlingsrolle sollten am 1. Oktober 1990 zur Weiterführung der „Geschäfte“ zur Handwerkskammer Kreuzberg verbracht werden. Darüber hinaus wurde in der 4. Etage des Hauptgebäudes Karlplatz ein Aktenraum hergerichtet, in den das Perso-

nal Akten und Unterlagen bringen sollte, die sie nach eigener Anschauung für aufbewahrungswürdig hielten. In dem Zusammenhang ist nicht zu verkennen, daß die Kündigung der Arbeitsverhältnisse nicht nur eine Flut von Arbeitsgerichtsprozessen auslöste, sondern auch zu einem mehr oder minder stark ausgeprägten Desinteresse an dem Ergebnis der Liquidation führte.

Unmittelbar nach der Wiedervereinigung entstand bei der Geschäftsführung der Handwerkskammer Mitte die überraschende Idee, die nach eigenem Beschluß in Liquidation befindliche Einrichtung in eine Stiftung zu überführen, die sich dann der Belange des Ostberliner Handwerks annehmen sollte. Eine Beteiligung oder gar Einflußnahme auf dieses Geschehen seitens der Handwerkskammer Kreuzberg oder der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie erwiesen sich zunehmend als undurchführbar.

Der Versuch eines - letzten - klärenden Gesprächs am 23. Januar 1991 zwischen der Geschäftsführung der Handwerkskammer Mitte einerseits und Vertretern der Handwerkskammer Kreuzberg und der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie andererseits führte zu dem Ergebnis, daß Vertretern beider westlichen Institutionen die Teilnahme an Vorstandssitzungen und der bevorstehenden Vollversammlung mit dem Argument verwehrt wurde, „das Ostberliner Handwerk wolle unter sich bleiben“.

Mit Bescheid vom 15. Februar 1991 hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie im Rahmen der Staatsaufsicht ein förmliches Auskunftsverfahren eingeleitet, das aber zu keinem kurzfristigen Ergebnis führen konnte, da die Handwerkskammer Mitte hiergegen am 4. März 1991 Klage beim Verwaltungsgericht Berlin mit dem Ziel erhob, festzustellen, daß die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie nicht befugt sei, die Staatsaufsicht über die Handwerkskammer Mitte auszuüben.

Erst am 6. März 1991 sprach die Vollversammlung der Handwerkskammer Mitte ihrem Hauptgeschäftsführer das Mißtrauen aus und zog den damaligen Justitiar der Handwerkskammer Kreuzberg als weiteren Liquidator hinzu. Zu diesem Zeitpunkt war das viergeschossige Hauptgebäude am Karlplatz weitestgehend leergeräumt und teilweise vermietet. Von den ehemaligen Arbeitnehmern waren bis auf 11 Kräfte, darunter der Geschäftsführer und eine Buchhalterin, niemand mehr tätig.

Die Beteiligung des Justitiars der Handwerkskammer Kreuzberg erfolgte tatsächlich im wesentlichen, um der Flut der noch anhängigen Arbeitsgerichtsprozesse Herr zu werden. In allen übrigen Fällen standen dem Justitiar der Handwerkskammer Kreuzberg beim Vollzug etwaiger Anordnungen und Beschlüsse stets die beiden weiteren von der Vollversammlung der Handwerkskammer Mitte bestätigten Liquidatoren des Ostberliner Handwerks mit Stimmenmehrheit gegenüber.

Erst nachdem das in Rede stehende Verwaltungsstreitverfahren durch Beschluß des Verwaltungsgerichts vom 12. Juni 1991 in der Hauptsache für erledigt erklärt worden war, wurde für die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie die Wahrnehmung der staatsaufsichtlichen Befugnisse nach Maßgabe der Handwerksordnung tatsächlich möglich. Zu diesem Zeitpunkt waren bereits zwei Drittel des Prüfungszeitraumes vom 1. Juli 1990 bis 31. Dezember 1991 vergangen.

- 446 Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der HWK Berlin-Mitte für die Zeit vom 1. Juli 1990 bis zum 31. Dezember 1991 auf der Grundlage der Jahresabschlußprüfungsberichte des vom Rechnungshof beauftragten Abschlußprüfers geprüft. Nach den Feststellungen des Abschlußprüfers wiesen Buchführung und Belegwesen der HWK Berlin-Mitte im gesamten Prüfungszeitraum schwerwiegende Mängel auf; beide Bereiche waren weitgehend ungeordnet, unvollständig und fehlerhaft. Der Abschlußprüfer hat daher die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und damit der Eröffnungsbilanz auf den 1. Juli 1990 sowie der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 1990 und 1991 nicht testieren können.

Zu T 446:

Die von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorgefundenen Mängel in der Buchführung und im Belegwesen sind unstreitig. Sie basieren auf der von der Handwerkskammer Mitte - wie dargestellt - übereilt, ungeordnet und unkontrolliert durchgeführten Liquidation ab August/September 1990.

447 Als wesentliche Mängel sind zu nennen:

- Die Eröffnungsbilanz und der Jahresabschluß für das Geschäftsjahr 1990 waren formal und materiell unrichtig.
- Die HWK Berlin-Mitte hat einen ordnungsgemäßen Jahresabschluß für das Jahr 1991 nicht erstellt.
- Die Anlagenkartei wurde 1991 unter Verstoß gegen die Aufbewahrungspflichten vernichtet.
- In der Finanzbuchhaltung ist das Anlagevermögen entgegen den Bestimmungen nicht erfaßt. Inventurunterlagen liegen nicht vor. Vermögenswerte und deren Verbleib lassen sich deshalb nicht mehr nachvollziehen.
- Körperliche Bestandsaufnahmen haben - mit Ausnahme der Inventur für das bewegliche Sachanlagevermögen des Hauses Karlplatz 7 zum 31. Dezember 1991 - zu keinem Bilanzstichtag stattgefunden.
- Wegen der Mängel in der Buchhaltung ließen sich Vermögen und Schulden zum 1. Juli 1990 und zu den Bilanzstichtagen 1990 und 1991 nicht mehr genau ermitteln; dies gilt teilweise auch für Erträge und Aufwendungen des Prüfungszeitraums. Die sonst bei Abschlußprüfungen übliche Vollständigkeitserklärung hat der Abschlußprüfer nicht erhalten.
- Die HWK Berlin-Mitte hatte insbesondere keinen Überblick über Außenstände aus Umlagen und Beiträgen; auf deren Feststellung und ggf. Eintreibung hat sie ebenso wie ihre Rechtsnachfolgerin verzichtet.
- Ein funktionierendes internes Kontrollsystem bestand nicht.
- Für die Verkäufe von Gegenständen erfolgten weder Ausschreibungen noch wurde anderweitig versucht, höchstmögliche Verkaufspreise zu erzielen.

448 Die Mängel in ihrer Gesamtheit haben die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung während des Prüfungszeitraums in erheblichem Maße beeinträchtigt. Sie lassen den Schluß zu, daß finanzielle Schäden eingetreten sind, die der Rechnungshof wegen fehlender Unterlagen jedoch nicht beziffern kann. Die Fehler sind um so unverständlicher, als die HWK Berlin-Kreuzberg als sachverständige Einrichtung der HWK Berlin-Mitte zur Seite stand. So war insbesondere seit Anfang März 1991 ein Vertreter der HWK Berlin-Kreuzberg als Liquidator bzw. Geschäftsführer der HWK Berlin-Mitte tätig.

449 Die HWK Berlin-Kreuzberg hat eingeräumt, daß bei der HWK Berlin-Mitte erhebliche Mängel in Buchführung und Belegwesen bestanden und diese in ihrer Gesamtheit die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der HWK Berlin-Mitte beeinträchtigt haben. Hieraus ließen sich jedoch keine Vorwürfe gegen die HWK Berlin-Kreuzberg herleiten, da ihr jede

Zu T 447:

- Soweit die Eröffnungsbilanz und der Jahresabschluß für das Geschäftsjahr 1990 formal und materiell unrichtig waren, steht dies im engen Zusammenhang mit den im folgenden zu behandelnden Mängeln, denen nachträglich nur noch sehr beschränkt abgeholfen werden konnte.
- Die Jahresabschlüsse 1990 und 1991 wurden im Januar 1992 - also nach der Vereinigung der Kammern - durch einen Vertreter der Handwerkskammer Berlin im Rahmen der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft überarbeitet. Sammelkonten für ungeklärte Geschäftsvorfälle wurden aufgelöst und die Vorfälle richtig zugeordnet.
- Die Anlagenkartei ist offenbar im Zusammenhang mit der Aussonderung bzw. der Verschrottung des alten Mobiliars als überflüssig angesehen und - nicht mehr nachvollziehbar - vernichtet worden, ohne daß insoweit eine Einflußmöglichkeit für die Handwerkskammer Kreuzberg bestanden hätte. Der Zeitpunkt der Vernichtung ist entgegen den Ausführungen im Prüfungsbericht der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (S. 3 ff.) der Handwerkskammer Berlin nicht bekannt.
- Hinsichtlich der Finanzbuchhaltung und der Bestandsaufnahme des Inventars gelten die Ausführungen zu T 446 entsprechend.
- Die Vermögenslage per 31. Dezember 1990 und 31. Dezember 1991 wurde von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft festgestellt und in den Anlagen zu den Prüfberichten bis zu zwei Stellen nach dem Komma dargestellt. Die vom Justitiar der Handwerkskammer Berlin als Rechtsnachfolgerin geforderte Vollständigkeitserklärung konnte nicht abgegeben werden, weil ungeklärt blieb, ob noch bisher nicht aufgefundene Unterlagen existieren.
- Der Überblick über Einzelposten der Umlagen- bzw. Beitragsaußenstände war für die Handwerkskammer Mitte bereits vor dem Prüfungszeitraum nicht mehr vollständig, weil seit der Grenzöffnung in Ungarn viele Betriebe ohne Wissen der Behörden und der Kammer aufgegeben worden waren. Das Prinzip der Selbstveranlagung der Betriebe nach sozialistischem System entsprechend der „Beitragsordnung der Handwerkskammer Berlin (Hauptstadt der DDR)“ sah im übrigen keine Zwangsmittel zur Erlangung der entsprechenden Informationen vor.
- Das interne Prüfungssystem hatte sich mit Entlassung der Arbeitnehmer der Handwerkskammer Mitte ab August/September 1990 aufgelöst.
- Bei den veräußerten Gegenständen handelte es sich im wesentlichen um Gebrauchsgegenstände, für die auf Grund ihres Alters ein Marktwert nicht mehr feststellbar war. Eine Besonderheit stellten die Veräußerung des Grundstücks in Rathen an den Pächter und der Verkauf der Asbestbaracken in Bestensee an den Grundstückseigentümer (die Gemeinde) dar. In Rathen war der Verkehrswert durch einen Sachverständigen ermittelt worden, in Bestensee war eine anderweitige Veräußerung aus rechtlichen Gründen mangels Eigentums der Kammer an Grund und Boden nicht möglich.

Zu T 448:

Zwar hat sich die Handwerkskammer Kreuzberg frühzeitig bemüht, der Handwerkskammer Mitte mit sachverständigem Rat zur Seite zu stehen, jedoch hatte sie aus den unter T 445 dargestellten Gründen tatsächlich keine Möglichkeit der direkten Einflußnahme vor dem 12. Juni 1991. Zu diesem Zeitpunkt waren, wie bereits unter T 445 dargestellt, zwei Drittel des Prüfungszeitraumes vergangen.

Zu T 449:

Die Handwerkskammer Berlin hat ebensowenig wie die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie Anlaß, an den von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft getroffenen Feststellungen zu zweifeln, der mit der Formulierung „hat eingeräumt“ verbundene Eindruck eines Schuldbekenntnisses ist jedoch zurück-

Möglichkeit zur Einflußnahme auf die HWK Berlin-Mitte gefehlt habe. Nicht nachvollziehbar sei der Vorwurf, daß finanzielle Schäden eingetreten sind. Der Abschlußprüfer habe in seinem Bericht Tatsachen, die eine solche Vermutung nahelegen, nicht festgestellt. Im übrigen seien die Feststellungen, daß Vermögen und Schulden nicht mehr zu ermitteln und die von der HWK Berlin-Mitte vorgelegten Abschlüsse unrichtig seien, weder durch den Abschlußprüfer noch durch den Rechnungshof plausibel begründet worden; es handele sich lediglich um eine pauschale Vermutung. Darüber hinaus könne sie dem D-Markbilanzgesetz keine Verpflichtung zur Erstellung der Eröffnungsbilanz für öffentlich-rechtliche Körperschaften entnehmen.

450 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie (Aufsichtsbehörde) hat auf das frühzeitige Engagement der HWK Berlin-Kreuzberg, aber auch darauf verwiesen, daß diese gegenüber der HWK Berlin-Mitte keine bevormundende Haltung eingenommen habe. Sie teile die Schlußfolgerung des Rechnungshofs, daß finanzielle Schäden zu Lasten der rechtsnachfolgenden HWK Berlin-Kreuzberg wahrscheinlich seien, „in dieser Weise nicht“; gleichwohl seien solche Schäden aufgrund der mangelhaften Buchführung nicht auszuschließen.

451 Der Rechnungshof bleibt demgegenüber bei seiner Auffassung. Die HWK Berlin-Kreuzberg hatte durch die Entsendung eines Vertreters in das geschäftsführende Gremium der HWK Berlin-Mitte die Möglichkeit und auch die Verpflichtung, dort auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung einschließlich der Erstellung ordnungsgemäßer Jahresabschlüsse hinzuwirken. Da die HWK Berlin-Mitte grundsätzlich nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung gebucht hatte, war sie bzw. ihre Rechtsnachfolgerin für den Prüfungszeitraum zur Erstellung von Bilanzen (einschließlich der Eröffnungsbilanz) und von Gewinn- und Verlustrechnungen verpflichtet (§ 110 LHO). Der Rechnungshof hält auch an seiner Auffassung fest, daß die vom Abschlußprüfer einzeln aufgeführten vielfältigen und schwerwiegenden Mängel in Buchführung und Belegwesen sowie im internen Kontrollsystem den Schluß zulassen, daß finanzielle Schäden eingetreten sind. So ließ sich z. B. nach der vom Abschlußprüfer unwidersprochen wiedergegebenen Meinung beider Kammern nicht mehr feststellen, ob und wie viele Umlagen und Beiträge die ehemaligen Ostberliner Handwerksbetriebe für 1990 oder Vorjahre nicht entrichtet haben. Des weiteren wurden für ein Ferienobjekt Bewirtschaftungskosten noch von der HWK Berlin-Mitte geleistet, obwohl der Pächter diese hätte tragen müssen; in mehreren Fällen hatte die Kammer Stromkosten sowie Wasser- und Abwassergebühren zu übernehmen, weil sie bei Verpachtung oder Verkauf eigener bzw. Rückgabe gemieteter Grundstücke und Objekte die Zählerstände am Tag der Übergabe nicht abgelesen hatte. Die Bestände des Anlagevermögens und ihre Entwicklung ließen sich nicht mehr nachvollziehen, weil die handschriftliche Kartei auskunftsgemäß Mitte 1991 vernichtet wurde.

452 Der Rechnungshof hat beanstandet, daß die Vollversammlung der HWK Berlin-Mitte Anfang September 1991 den Vorstand für das Geschäftsjahr 1990 entlastet hat, obwohl die Rechnung der Kammer für das 2. Halbjahr 1990 noch nicht unter Beachtung der seit 27. Juli 1990 anzuwendenden Rechtsvorschriften geprüft war. Die Kammer hatte noch Ende August 1991 der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie als Aufsichtsbehörde ihre Absicht mitgeteilt, die Rechnung von einem Dritten prüfen zu lassen. Der Rechnungshof hat auch gerügt, daß weder die HWK Berlin-Mitte noch ihre Rechtsnachfolgerin die zur Wirksamkeit des Entlastungsbeschlusses erforderlichen Genehmigungen der Aufsichtsbehörde und der Senatsverwaltung für Finanzen (§ 109 Abs. 3 Satz 2 LHO) eingeholt haben. Auch die Aufsichtsbehörde ist nicht tätig geworden. Für das Geschäftsjahr 1991 ist

zuweisen. Zweifel bestehen indessen nach wie vor an den Folgerungen, die die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und der Rechnungshof aus dem Prüfungsergebnis ziehen, da über möglicherweise eingetretene Vermögensschäden nur Vermutungen angestellt werden, ohne daß diese vermeindlichen Schäden näher spezifiziert oder zugerechnet werden können.

Zu T 450:

Nach wie vor hält die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie sowohl aus handwerkspolitischen Gründen als auch im Rahmen der Staatsaufsicht die der Handwerkskammer Mitte durch die Handwerkskammer Kreuzberg zuteil gewordene und an den tatsächlichen Verhältnissen orientierte Unterstützung in Form und Umfang für nicht zu beanstanden, zumal sie den besonderen Umständen beim Zusammenwachsen der Handwerksorganisationen beider Stadthälften und insbesondere den Vorbehalten gegen „westliche Bevormundung“ angemessen Rechnung trug.

Zu T 451:

Die Handwerkskammer Kreuzberg hat vor dem Frühjahr 1991 keinen Vertreter in die Geschäftsführung der Handwerkskammer Mitte „entsandt“. Vielmehr hat die Handwerkskammer Kreuzberg Unterstützung auch durch den persönlichen, sachverständigen Rat einzelner Mitarbeiter angeboten.

Dabei hatte die Handwerkskammer Kreuzberg – wie bereits mehrfach betont – zu der Zeit, aus der die von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft und dem Rechnungshof angeführten Mißstände resultieren, weder Einblick in den Geschäftsablauf im einzelnen noch tatsächlich die Möglichkeit der Einflußnahme.

Die Prüfberichte lassen im übrigen an keiner Stelle erkennen, daß und in welcher Höhe der Handwerkskammer Mitte im Zuge der ungeordneten Liquidation Schäden verursacht wurden und welchen Personen sie gegebenenfalls zuzurechnen wären.

Zu T 452:

Entsprechend der Empfehlung des Rechnungshofs vom 6. Dezember 1992 ist die Vollversammlung der Handwerkskammer Berlin als Rechtsnachfolgerin der Handwerkskammer Mitte am 28. April 1993 mit der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer Mitte in der Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 1990 sowie vom 1. Januar bis 31. Dezember 1991 befaßt worden. Nach Auffassung der Vollversammlung haben sich unter Berücksichtigung der Prüfberichte der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft keine Schäden substantiiert lassen. Die Vollversammlung hat daraufhin einstimmig die Jahresrechnungen für 1990 (zweites Halbjahr) und 1991 genehmigt und den Vorstand entlastet.

Nach Aktenlage bezog sich im übrigen die im August 1991 seitens der Handwerkskammer Mitte mitgeteilte Absicht, die

über die Entlastung des Vorstandes der HWK Berlin-Mitte durch die Vollversammlung der Rechtsnachfolgerin unter Berücksichtigung der Feststellungen des Abschlußprüfers noch zu beschließen.

Jahresrechnungen von einem Dritten prüfen zu lassen, nur auf das Geschäftsjahr 1991 und ist durch den Prüfungsauftrag des Rechnungshofs an die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vom 14. November 1991 als überholt anzusehen.

453 Der Rechnungshof hat gegenüber der HWK Berlin-Kreuzberg darüber hinaus die Erwartung geäußert, daß bei den Entlastungsentscheidungen für die Geschäftsjahre 1990 (2. Halbjahr) und 1991 die aufgezeigten Mängel angemessen berücksichtigt und auch haftungsrechtliche Folgerungen gegenüber den früheren Vorstandsmitgliedern bedacht werden. Er hat ferner die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie aufgefordert, im Rahmen ihrer Aufsicht für die Beachtung der haushaltsrechtlichen Bestimmung bei den anstehenden Entlastungsverfahren zu sorgen.

Zu T 453:

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie hat keinen Anlaß, daran zu zweifeln, daß die Vollversammlung der Handwerkskammer Berlin bei ihren inzwischen unter Beachtung der handwerks- und haushaltsrechtlichen Vorschriften getroffenen Entlastungsentscheidungen die aufgezeigten Mängel, aber auch die besonderen Umstände des Einigungsprozesses angemessen berücksichtigt hat.

Im übrigen schalten haftungsrechtliche Folgen schon deshalb aus, weil die vom Rechnungshof vermuteten Vermögensschäden nicht substantiiert werden können.

454 Die HWK Berlin-Kreuzberg hat darauf hingewiesen, daß sie auf den Entlastungsbeschluß für das Geschäftsjahr 1990 keinen Einfluß gehabt habe. Sie hat im übrigen zugesagt, den Entlastungsbeschluß für das Geschäftsjahr 1991 herbeizuführen und die zur Wirksamkeit beider Entlastungsbeschlüsse erforderliche Genehmigung der Aufsichtsbehörde einzuholen. Die Prüfung haftungsrechtlicher Folgerungen lehne sie jedoch ab. Sie sehe nach rechtlicher Prüfung dafür keine Grundlage, zumal eine derartige Initiative nur zu Belastungen mit Gerichtskosten führen und den Frieden in ihrem Haus, in dem eine größere Anzahl von Mitarbeitern der HWK Berlin-Mitte tätig sei, stören würde. Dies gelte auch gegenüber früheren Vorstandsmitgliedern der HWK Berlin-Mitte, die zum Teil ehrenamtliche Aufgaben in den Gremien der HWK Berlin-Kreuzberg übernommen haben.

Zu T 454:

Die Entlastungsbeschlüsse vom 28. April 1993 sind der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie zur Genehmigung zugeleitet worden. Auf Grund seiner in den vorstehenden Ausführungen dargelegten Auffassung hinsichtlich eventueller Vermögensschäden sieht auch der Senat kein Erfordernis der Prüfung haftungsrechtlicher Folgerungen. Angesichts der jede Rechtsverfolgung ausschließenden fehlenden Substantiierung etwaiger Schäden erübrigt sich ein Eingehen auf die weiteren von der Handwerkskammer vorgetragenen Gründe.

455 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie hat erklärt, daß sie eine Befassung der Vollversammlung der Rechtsnachfolgerin mit den Prüfungsberichten des Abschlußprüfers für 1991 erforderlich halte. Danach werde sie über die Genehmigung der von der HWK Berlin-Kreuzberg getroffenen Entlastungsentscheidung im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Finanzen entscheiden. Zur Frage der Wirksamkeit der von der Vollversammlung der HWK Berlin-Mitte getroffenen Entlastungsentscheidung für 1990 und deren Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde hat sie sich dagegen nicht geäußert. Sie hat zugleich eingewandt, daß die Erwartung des Rechnungshofs an die HWK Berlin-Kreuzberg, auch haftungsrechtliche Folgerungen gegenüber den früheren Vorstandsmitgliedern der HWK Berlin-Mitte zu bedenken, der besonderen Umbruchsituation bei den Kammern und im Handwerk der Stadt nicht ausreichend Rechnung trage.

Zu T 455:

Hinsichtlich der Genehmigung der Entlastungsentscheidung der Vollversammlung der Handwerkskammer Mitte für das erste Halbjahr 1990 ist darauf hinzuweisen, daß die Wahrnehmung der staatsaufsichtlichen Befugnisse für diesen Zeitraum der Magistratsverwaltung für Wirtschaft oblag.

Für die Zeit vom 1. Juli 1990 bis 31. Dezember 1991 sind Entlastungsbeschlüsse durch die Vollversammlung der Handwerkskammer Berlin gefaßt worden (vgl. T 452). Die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie beabsichtigt, die insoweit erbetene Genehmigung im zu gegebener Zeit herbeizuführenden Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Finanzen zu erteilen.

456 Der Rechnungshof sieht keine Veranlassung, von seiner Auffassung abzuweichen. Die Rechnungslegung, deren Prüfung und Feststellung sowie der Beschluß über die Entlastung des geschäftsführenden Organs haben nicht nur formale Bedeutung. Diese Maßnahmen sind vielmehr unerläßlich im Hinblick auf die Sicherung von Ertrag und Vermögen der HWK Berlin-Mitte und ihrer Rechtsnachfolgerin sowie auf Folgerungen aus der Verantwortlichkeit der Geschäftsführung. Der Rechnungshof hebt auch hervor, daß sich finanzielle Schäden zu Lasten der HWK Berlin-Kreuzberg und damit letztlich zu Lasten der Handwerksbetriebe Berlins auswirken. Der Schriftwechsel mit der HWK Berlin-Kreuzberg sowie der Aufsichtsbehörde ist noch nicht abgeschlossen.

Zu T 456:

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß sich sowohl die Handwerkskammer Berlin als auch die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie bewußt sind, daß die Rechnungslegung, deren Prüfung und Feststellung einschließlich der Entlastung und deren Genehmigung keine rein formalen Vorgänge sind, selbst wenn die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Handwerkskammer Berlin in der Vergangenheit noch nie Anlaß zu Beanstandungen gab.

Jedoch lassen die in dem Bericht 1993 des Rechnungshofs aufgenommenen Feststellungen trotz der in vielen Punkten unbestrittenen formalen Berechtigung jede Berücksichtigung der Einmaligkeit der Situation und der geprüften Verhältnisse vermissen, die eine Wiederholung derartiger Mißstände von vornherein ausschließt.

**d) Fehlende Umsetzung eines Senatsbeschlusses durch landesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts**

*Mehrere landesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts haben den auch für sie geltenden Senatsbeschluß, vom Jahre 1990 an die Gewährung von Arbeitgeberdarlehen auszusetzen, nicht umgesetzt. Die Aufsichtsbehörde hat auf die Umsetzung allenfalls halbherzig hingewirkt.*

- 457 Der Senat hatte im Juli 1989 beschlossen (s. Beschluß Nr. 276/89), die Vergabe von Darlehen nach den Familienheimvorschriften auszusetzen und dafür vom Haushaltsjahr 1990 an keine Haushaltsmittel mehr zur Verfügung zu stellen. Er hat zugleich die Erwartung geäußert, daß die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die ihren Dienstkräften Familienheimdarlehen oder vergleichbare Leistungen gewähren, entsprechend verfahren. Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, daß mehrere landesunmittelbare Anstalten des öffentlichen Rechts dieser Erwartung nicht entsprochen haben und ihren Dienstkräften weiterhin Darlehen zur Errichtung, Erweiterung, Modernisierung sowie zum Ausbau und zum Erwerb von Eigenheimen und Eigentumswohnungen (Arbeitgeberdarlehen) gewähren. Die Aufsichtsbehörde hat auf die Umsetzung des Senatsbeschlusses durch die Anstalten allenfalls halbherzig hingewirkt.

- 458 Der Rechnungshof hat bei einer als Organ der staatlichen Wohnungspolitik tätig gewesenen Anstalt des öffentlichen Rechts, die seit Anfang 1993 in ein anderes Institut gleicher Rechtsform eingegliedert ist, seit Oktober 1989 auf die Umsetzung des Senatsbeschlusses gedrungen. Seit April 1990 hat er mehrfach gegenüber dem für das Bau- und Wohnungswesen zuständigen Senatsmitglied als Vorsitzender des Verwaltungsrats der Anstalt sowie gegenüber der Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie als Aufsichtsbehörde die ausstehende Umsetzung des Senatsbeschlusses angemahnt. Sowohl der Verwaltungsratsvorsitzende und der Verwaltungsrat als Gremium als auch die Aufsichtsbehörde haben seitdem zögerlich und hinhaltend taktiert mit dem erkennbaren Ziel, die Gewährung von Arbeitgeberdarlehen beizubehalten. Zur Begründung haben sie mehrfach auf das Erfordernis der Konkurrenzfähigkeit, die bei Versagung von Arbeitgeberdarlehen nicht mehr gegeben sei, und darauf hingewiesen, daß für die Anstalt der Senatsbeschluß nur dann beachtlich sei, wenn er von allen vergleichbaren landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts befolgt würde.

- 459 Im Oktober 1992 hat die Aufsichtsbehörde schließlich erklärt, daß nach ihrer Auffassung das Problem mit Wirkung vom Jahre 1993 an gelöst sei. Die Beschäftigten der eingegliederten Anstalt seien nunmehr tarifvertraglich den Beschäftigten der aufnehmenden Anstalt gleichgestellt, so daß die Beden-

Zu T 457:

Anlaß für den Senatsbeschluß war ein vorangegangener Beschluß des Senats, als Maßnahme zur Erhöhung von Einnahmen und zur Sicherung von Ausgaben zur Finanzierung der Schwerpunkte des Regierungsprogramms unter anderem Familienheimdarlehen im öffentlichen Dienst abzuschaffen. Die der Gewährung dieser Darlehen zugrunde liegenden Familienheimvorschriften (FHV) wurden seinerzeit jedoch nicht aufgehoben – es wurden lediglich ab 1990 keine Haushaltsmittel mehr hierfür zur Verfügung gestellt –, um bei einem entsprechenden Bedarf in späteren Jahren die Darlehen auf der Grundlage der FHV wieder gewähren zu können, ohne daß hierzu neue Verwaltungsvorschriften erlassen werden müßten.

Der Geltungsbereich der FHV erstreckt sich auf die im unmittelbaren Dienst des Landes Berlin stehenden Beamten, Richter, Angestellten und Arbeiter. Um eine Gleichbehandlung aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu erreichen, hat der Senat die Erwartung ausgedrückt, daß die landesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie die Eigenbetriebe, die ihren Dienstkräften Familienheimdarlehen oder vergleichbare Leistungen gewähren, entsprechend dem Senatsbeschluß verfahren.

Die in T 458 genannte Aufsichtsbehörde hat in der Folgezeit gegenüber den ihrer Aufsicht unterstehenden Anstalten des öffentlichen Rechts auf die Aussetzung der Gewährung von Familienheimdarlehen bzw. von vergleichbaren Leistungen hingewirkt, indem sie die Vorstände über den vorgenannten Senatsbeschluß unterrichtet hat. Sie hat ferner in den Aufsichtsgremien wiederholt die vom Rechnungshof vertretene Auffassung, daß sogenannte Arbeitgeberdarlehen der Kreditinstitute vergleichbare Leistungen im Sinne des Senatsbeschlusses Nr. 276/89 seien, geltend gemacht. Der Schlußfolgerung des Rechnungshofs, dies sei „allenfalls halbherzig“ geschehen, wird daher widersprochen. Da ein Senatsbeschluß keine bindende Wirkung gegenüber Dritten entfaltet, standen der Aufsichtsbehörde andere Wege, insbesondere Aufsichtsmaßnahmen, nicht offen.

Zu T 458:

Der Eindruck des Rechnungshofs, sowohl der Verwaltungsratsvorsitzende und der Verwaltungsrat als Gremium als auch die Aufsichtsbehörde hätten zögerlich und hinhaltend taktiert, mag zwar mit Blick auf den zeitlichen Ablauf plausibel erscheinen, wird dem umfangreichen Schriftwechsel und den wiederholten intensiven Diskussionen in den Gremien der Anstalt jedoch nicht gerecht. Da die in den Gremien vertretenen Senatsmitglieder den seitens der Anstalt für die Beibehaltung der Arbeitgeberdarlehen vorgebrachten Gründen aufgeschlossen bzw. positiv gegenüberstanden, wurde unter anderem erwogen, den Senatsbeschluß zu revidieren.

Zu T 459:

Daß es zu einem abändernden Senatsbeschluß in der Folgezeit nicht gekommen ist, hatte seinen Grund nicht zuletzt in den sich konkretisierenden Überlegungen des Senats zur Neustrukturierung der Bankbeteiligungen Berlins, die auch die hier in Rede

ken des Rechnungshofs hinsichtlich des von den Mitarbeitern der Anstalt erreichten wirtschaftlichen Vorsprungs gegenüber der übrigen öffentlichen Verwaltung obsolet geworden seien.

stehende Anstalt umfaßten. Entgegen der Auffassung des Rechnungshofs sieht die Aufsichtsbehörde in dem zum Jahresbeginn 1993 vollzogenen Tarifwechsel der Beschäftigten der Anstalt durchaus einen Grund dafür, daß die mit dem Senatsbeschluß Nr. 276/89 angestrebte Gleichbehandlung aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst schon unter diesem Aspekt nicht realisierbar ist. Nicht ohne Grund dürfte der Rechnungshof sich bei seinen Monita auch nur auf die eine der in Betracht kommenden Anstalten beschränkt haben.

Eine Abänderung des Senatsbeschlusses in bezug auf eine Ausnahmeregelung für die eine oder auch mehrere namentlich bezeichnete Anstalten hätte im übrigen möglicherweise entsprechende Wünsche anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts nach sich gezogen, was der Akzeptanz des Senatsbeschlusses eher abträglich gewesen wäre.

- 460 Der Rechnungshof beanstandet, daß die Umsetzung des weiterhin uneingeschränkt geltenden Senatsbeschlusses durch mehrere Anstalten des öffentlichen Rechts immer noch aussteht. Er hält es auch für bedenklich, daß einzelne Senatsmitglieder in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Überwachungsorgans einer landesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts und/oder als Leiter der Aufsichtsbehörde die Nichtbefolgung eines Senatsbeschlusses zulassen. Die durch Anwendung eines für die Dienstkräfte der eingegliederten Anstalt günstigeren Gehaltstarifes eingetretene erhebliche Verbesserung der Besoldung gegenüber dem öffentlichen Dienst ist nicht geeignet, die weiterhin fehlende Umsetzung des Senatsbeschlusses zu begründen. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Zu T 460:

Die durch den weiterhin uneingeschränkt geltenden Senatsbeschluß gebundenen Senatsmitglieder haben im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf dessen Umsetzung auch bei den Anstalten des öffentlichen Rechts hingewirkt; sie haben damit – ebenso wie die Aufsichtsbehörde – die ihnen aus dem Senatsbeschluß obliegende Verpflichtung erfüllt. Die zuständigen Senatsmitglieder oder die Aufsichtsbehörde hätten lediglich dann Veranlassung zu weiteren Maßnahmen gehabt, wenn sie die von den Anstalten in eigener Verantwortung getroffene Entscheidung nicht hätten akzeptieren können.

Daher ist die Schlußfolgerung des Rechnungshofs, daß einzelne Senatsmitglieder in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Überwachungsorgans und/oder als Leiter der Aufsichtsbehörde die Nichtbefolgung eines Senatsbeschlusses zuließen, unzutreffend, und die hieraus hergeleiteten Bedenken sind unbegründet.

## 10. Stadtentwicklung und Umweltschutz

### Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Forsten

*Die Berliner Forsten haben die ihnen zur Verfügung stehenden Ausgabemittel nicht immer wirtschaftlich und sparsam eingesetzt. Dieses Verhalten wurde letztlich durch die Teilnahme am Modellversuch „Neue Finanzstruktur“ begünstigt. Der Bestand an Dienstwohnungen ist weiterhin zu hoch. Die Personalausstattung im Bereich der Waldarbeiter war zu großzügig bemessen. Die Berliner Forsten haben Mittel aus dem Waldgesundheitsprogramm nicht zweckentsprechend eingesetzt.*

- 461 Die Berliner Forsten haben im Haushaltsjahr 1990 den Modellversuch „Neue Finanzstruktur“ fortgeführt. Der Modellversuch dient im wesentlichen der Stärkung der Finanzverantwortung der Bezirke, schloß jedoch als einzigen Bereich der Hauptverwaltung die Berliner Forsten ein. Er sieht insbesondere die Vorgabe von Globalsummen und ihre Fortschreibung nach bestimmten Kriterien auf der Basis der Ist-Beträge des Ausgangsjahres als Grundlage für die Aufstellung des Haushaltsplans vor. Bei der Bewirtschaftung der Mittel der Hauptgruppen 5 und 6 waren die Berliner Forsten von den einschränkenden Regelungen der Deckungsfähigkeit durch einen besonderen Deckungsvermerk im Haushaltsplan weitgehend freigestellt.

Zu T 461:

Es handelt sich um eine Sachdarstellung; eine Stellungnahme ist nicht erforderlich.

- 462 Eine gesonderte Prüfung der Vor- und Nachteile des Modellversuchs hat der Rechnungshof nicht durchgeführt, da der Versuch noch nicht abgeschlossen ist. Er hat seine Prüfung insoweit vielmehr auf die Bewirtschaftung der Ausgabeansätze der Hauptgruppen 5 und 6 beschränkt. Dabei hat er die Erkenntnis gewonnen, daß die Berliner Forsten bei der Bewirtschaftung ihrer Mittel die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 Abs. 1 LHO) nicht immer beachtet haben und die Sonderregelung des Modellversuchs im Ergebnis ein solches Verhalten begünstigt.

Zu T 462 und 463:

Eine Entscheidung über diese Maßnahme ist bis Ende 1992 nicht getroffen worden, weil bis dahin noch nicht genügend Erfahrungen darüber vorlagen, ob sich die dezentrale Unterbringung des Landesforstamtes in zwei räumlich weit voneinander entfernt liegenden Standorten bewähren würde.

Erste Erfahrungen liegen jetzt vor.

Es hat sich gezeigt, daß die Dezentralisierung des Landesforstamtes hingenommen werden kann und Defizite beim Informa-

463 So haben die Berliner Forsten z. B. den Titel 519 10 - Kleiner Unterhaltungsbedarf - im Wege der Deckungsfähigkeit um 171 600 DM auf 256 600 DM verstärkt. Das war nur wegen der weitgehenden Freistellung von einschränkenden Regelungen im Rahmen des Modellversuchs möglich. Einen Teil dieser Mittel haben sie - abweichend von der Zweckbestimmung des Titels und unter Verstoß gegen weitere haushaltsrechtliche Vorschriften - für die Mitte Dezember 1990 begonnene Erweiterung des Gebäudes des Landesforstamtes am Wannseebadweg eingesetzt. Die Bauarbeiten wurden wegen Fehlens der Baugenehmigung und einer Ausnahmegenehmigung nach der Landschaftsschutzgebietsverordnung Grunewald Mitte Januar 1991 eingestellt. Das Bezirksamt Zehlendorf von Berlin hat die Baugenehmigung im Juli 1991 erteilt; gleichwohl hatten die Berliner Forsten auch Ende 1992 noch nicht über die Fortsetzung der begonnenen Baumaßnahme entschieden. Bis zum Baustopp waren Ausgaben von 55 700 DM (davon 32 100 DM im Jahr 1990) angefallen.

464 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz hat eingeräumt, daß die Berliner Forsten - entgegen der Haushaltssystematik - Ausgaben aus unzutreffenden Titeln geleistet und Abweichungen von den Vergabebestimmungen nicht ausreichend dokumentiert haben; ein finanzieller Schaden für das Land Berlin sei dadurch jedoch nicht entstanden. Die durch personelle und einigungsbedingte Schwierigkeiten im Landesforstamt verursachten Mängel seien darüber hinaus nicht modellspezifisch. Wegen der den Berliner Forsten nicht eröffneten Möglichkeiten der Gutschriftenbildung sei es erforderlich gewesen, den finanziellen Rahmen auch umfänglich zu nutzen, um unvermeidbare dauerhafte Beeinträchtigungen der Aufgabenerfüllung zu vermeiden. Nach Auffassung der Senatsverwaltung hat sich das Verfahrensmodell bewährt. Die Vorteile würden künftig aufgrund der beabsichtigten Einführung einer Betriebsabrechnung noch deutlicher in Erscheinung treten.

465 Der Rechnungshof verkennt nicht, daß bei der Umsetzung eines Versuchs Anfangsschwierigkeiten entstehen, bleibt demgegenüber aber bei seiner Auffassung, daß sich die Berliner Forsten - begünstigt durch Erleichterungen im Rahmen des Modellversuchs - in einer Reihe von Fällen unwirtschaftlich verhalten haben. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im übrigen für 1993 den Berliner Forsten die weitere Teilnahme am Modellversuch „Neue Finanzstruktur“ versagt.

466 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht Rechnungsjahr 1985 (T 305 bis 308) den hohen Bestand der vom Landesforstamt verwalteten Dienstwohnungen beanstandet. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz hatte deshalb im April 1988 gemeinsam mit dem Landesforstamt in einem Vermerk festgelegt, daß von den bisher 56 Dienstwohnungen im Ergebnis nur noch 42 beibehalten werden sollten. Bis Ende 1990 hatte das Landesforstamt den Bestand seiner Dienstwohnungen im Westteil Berlins zwar auf 49 gemindert, damit aber nicht einmal das selbstgesteckte Ziel erreicht. Der Vermerk sieht darüber hinaus noch immer für eine Reihe von Funktionsträgern eine Dienstwohnung vor, obwohl die Voraussetzungen der Dienstwohnungsverordnung nicht vorliegen. Unter Berücksichtigung der in Berlin günstigen Verkehrs-, Straßen- und Nachrichtenverbindungen sind allenfalls 30 Dienstwohnungen im Westteil Berlins vertretbar; insbesondere die Vertreter der Forstamtsleiter, Geschäftszimmerbeamte und Kraftfahrer (selbst mit Führerschein der Klasse II) erfüllen die rechtlichen Voraussetzungen nicht.

tionsfluß und der Kommunikation durch den Einsatz moderner Kommunikationstechniken weitgehend ausgeschlossen werden können, so daß auf die zunächst beabsichtigte Erweiterung des Dienstgebäudes am Wannseebadweg nunmehr endgültig verzichtet werden kann.

Die Baustelle ist zwischenzeitlich geräumt worden. Dadurch sind dem Land Berlin keine Kosten entstanden.

Die bereits entstandenen Kosten in Höhe von 55 700 DM entfallen ausschließlich auf die Materialbeschaffung. Dieses Material war beim Baustopp zu einem großen Teil noch nicht verbaut und wird jetzt für andere notwendige Unterhaltungsmaßnahmen der Berliner Forsten verwendet.

Durch Aufklärung der Berliner Forsten im Rahmen der Fachaufsicht durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz und die Beendigung des Modellversuchs ist die Gewähr gegeben, daß derartige Verstöße gegen die Landeshaushaltsordnung künftig ausgeschlossen sind. Der Haushaltsplan 1994 sieht bei Kapitel 14 10, Titel 519 10 nur noch Ausgaben von 20 000 DM für den kleinen Unterhaltungsbedarf vor.

Zu T 464 und 465:

Es handelt sich um Sachdarstellungen; eine Stellungnahme ist nicht erforderlich.

Zu T 466:

Der Vermerk vom 27. April 1988 lag dem Unterausschuß „Rechnungsprüfung“ des Hauptausschusses zu seiner 29. Sitzung am 29. April 1988 vor und ist nicht beanstandet worden. Es wurde damals ein notwendiger Bestand von 42 Dienstwohnungen im Westteil der Stadt festgesetzt. Hinzugekommen sind 1991 danach 2 Dienstwohnungen für zwei zusätzliche Gespannführer nach dem Ankauf eines weiteren Pferdegespanns zur Vermeidung des Einsatzes von schwerem Gerät beim Holzrücken. Das mit dem Vermerk verfolgte Ziel, Dienstwohnungen nur noch für den nach § 4 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 DWV berechtigten Personenkreis vorzuhalten, ist erreicht. Im Westteil der Stadt sind tatsächlich nur noch 44 Dienstwohnungen vorhanden.

Zu den Ausführungen des Rechnungshofs, daß Vertreter der Forstamtsleiter („Geschäftszimmerbeamte“) und Kraftfahrer die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 DWV nicht erfüllen, ist folgendes anzumerken:

Alle angesprochenen Mitarbeiter der Berliner Forsten müssen der Residenzpflicht in ihrer Dienstwohnung unterliegen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz geht deswegen wie bisher davon aus, daß die o. g. Voraussetzungen auch für diesen Personenkreis erfüllt sind.

467 Im Dezember 1992 hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz mitgeteilt, daß die Anzahl der Dienstwohnungsberechtigten nunmehr auf das betrieblich notwendige Maß reduziert worden sei. Zur Zahl der derzeit insgesamt verwalteten Dienstwohnungen und zu ihrer zu Vergleichszwecken erforderlichen Aufteilung auf den West- und den Ostteil Berlins hat sie sich jedoch nicht geäußert. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Zu T 467:

Die z. Z. von den Berliner Forsten verwalteten Dienstwohnungen teilen sich wie folgt auf:

Dienstwohnungsberechtigter	West	Ost
Forstamtsleiter	2	2
Büroleiter	2	1
Springer	2	-
Fahrer	4	-
Gespannführer	6	-
Hausmeister/Platzwart	5	-
Forstwirtschaftsmeister	12	-
Revierleiter	11	12
	44	15

468 Der Rechnungshof hat auch die Ausstattung der Berliner Forsten mit Stellen für „Arbeiter im und am Wald“ (Waldarbeiter) untersucht und mit der anderer Forstverwaltungen verglichen. In Ermangelung einer vorgegebenen Stellenbemessungsgrundlage hat er für die Personalbemessung - wie auch in anderen Bundesländern üblich - die durchschnittliche Anzahl der Waldarbeiter je 1 000 ha forstwirtschaftlicher Fläche zugrunde gelegt.

Zu T 468 bis 471:

Im Vergleich zu anderen staatlichen Forstverwaltungen ist der Stellenbestand an Arbeiterstellen als zu hoch anzusehen. Diese sehr hohe Personalausstattung war jedoch bedingt durch die Insellage des ehemaligen Westteils Berlins. Auf Grund eigener aufgabenkritischer Überlegungen und verstärkter Vergabe von Aufgaben an Dritte haben die Berliner Forsten von 1990 bis 1993 59 Stellen/Beschäftigungspositionen im Arbeiterbereich eingespart; der Bestand an Arbeiterstellen beträgt nunmehr 305.

469 Die Berliner Forsten beschäftigten Ende 1990 im gesamten Land Berlin 327 Arbeiter, von denen 287 als Waldarbeiter eingesetzt waren. Unter Berücksichtigung einer forstwirtschaftlichen Fläche Berlins von 17 134 ha betrug die durchschnittliche Stellenausstattung 17 Waldarbeiter je 1 000 ha; im Vergleich dazu beschäftigte das Landesforstamt Hamburg bei ähnlichen forstlichen Gegebenheiten lediglich 15 Waldarbeiter je 1 000 ha.

Zwischenzeitlich wurde ein Auftrag erteilt, eine Betriebsanalyse der Berliner Forsten zu erstellen und Vorschläge zur Reorganisation mit dem Ziel einer Stabilisierung und Rationalisierung zu erarbeiten. Ausgehend von diesen Vorschlägen wird auch die Personalausstattung der Berliner Forsten mit dem Ziel der Erarbeitung einer Personalbemessungsformel betrachtet. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz geht davon aus, daß finanzielle Konsequenzen mit dem Haushaltsplan 1995 gezogen werden können.

470 Die Senatsverwaltung hat die hohe Personalausstattung der Berliner Forsten im Bereich der Arbeiter im Prüfungszeitraum eingeräumt, gleichzeitig jedoch auf den Wegfall von 53 Stellen bzw. Beschäftigungspositionen für Waldarbeiter in den Jahren 1991 bis 1993 hingewiesen. Die Berliner Forsten seien im übrigen beauftragt, eine Personalbemessungsformel zu entwickeln.

471 Der Rechnungshof begrüßt den Abbau der überhöhten Stellenausstattung und den Auftrag zur Entwicklung einer Personalbemessungsformel. Er erwartet zugleich, daß die Berliner Forsten diesen Auftrag zügig ausführen und die Stellensituation insbesondere im Bereich der Waldarbeiter weiterhin kritisch untersuchen. Hierbei sollten unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten auch Überlegungen angestellt werden, inwieweit weitere Stelleneinsparungen durch Vergabe von Aufträgen an Dritte (z. B. für den Holzeinschlag) möglich sind.

472 Für die Durchführung des Waldgesundheitsprogramms im Jahre 1990 (Kapitel 14 00 Titel 541 17) hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz den Berliner Forsten Haushaltsmittel von 590 000 DM zur auftragsweisen Bewirtschaftung übertragen (Nr. 3.2 AV § 9 LHO). Hiervon haben die Berliner Forsten im November und Dezember 1990 insgesamt 142 000 DM für den Aufbau eines dezentralen Rechnerverbundsystems eingesetzt.

Zu T 472 und 473:

Die Ausgaben für die Beschaffung eines dezentralen Rechnerverbundsystems mit Gesamtkosten von 142 000 DM hätten aus einem separaten Titel der Hauptgruppe 8 geleistet werden müssen. Die hierfür erforderlichen Mehrausgaben wären von der Senatsverwaltung für Finanzen zugelassen worden, zumal ein Ausgleich für die Mehrausgaben bei dem Titel 541 17 gegeben war. Das Rechnerverbundsystem war eine unabdingbare Beschaffung für die Erarbeitung konkreter Einzelmaßnahmen im Rahmen der Aufgabe „Stabilisierung der Berliner Waldökosysteme“.

473 Der Rechnungshof sieht hierin eine nicht zweckentsprechende Verwendung von Haushaltsmitteln und damit einen Verstoß gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung des Haushaltsplans (§ 45 Abs. 1 LHO). Ausweislich der Erläuterungen zum Haushaltsplan 1990 waren diese Mittel nämlich für die Erarbeitung und Umsetzung konkreter Einzelmaßnahmen zur Stabilisierung der Berliner Waldökosysteme bestimmt. Die Mittel für die dazu erforderliche Beschaffung eines DV-gestützten Waldkatasters waren 1990 zutreffend im

Die Berliner Forsten werden künftig die Vorschriften der LHO und der dazugehörigen Ausführungsvorschriften beachten.

Kapitel 14 10 Titel 812 79 veranschlagt. Auf die Inanspruchnahme dieser Mittel hat die Forstverwaltung jedoch verzichtet und sie statt dessen zum Ausgleich des Mehrbedarfs beim Titel 811 01 – Forstschlepper – verwendet. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## 11. Finanzen

### a) Aufnahme von Darlehen und von Kassenverstärkungskrediten

*Die Höchstbeträge der Darlehen und der Kassenverstärkungskredite wurden nicht überschritten.*

- 474 Durch § 3 Abs. 1 Haushaltsgesetz 1991 wurde der Höchstbetrag der Kredite zur Deckung von Ausgaben auf 3 192 Mio. DM festgesetzt. Dieser Betrag erhöhte sich nach § 2 Abs. 1 Nachtragshaushaltsgesetz 1991 um 5 058 Mio. DM, so daß insgesamt eine Kreditermächtigung von bis zu 8 250 Mio. DM zur Verfügung stand. Gleichzeitig bestimmte § 2 Abs. 3 Nachtragshaushaltsgesetz 1991, daß der Betrag der Netto-Neuverschuldung nicht höher sein darf als die Ausgaben für Investitionen. Damit wurde erstmals im Haushaltsjahr 1991 von der Brutto- auf die Netto-Kreditaufnahme abgestellt (vgl. Jahresbericht Rechnungsjahr 1989 T 17 bis 20). Die Ausgaben für Investitionen betragen 6 920 Mio. DM. Dieser Betrag wurde durch die Netto-Neuverschuldung nicht erreicht. Es wurden Darlehen von 4 798 195 030,00 DM aufgenommen. Davon entfielen auf Darlehen des Bundes 123 525 030,00 DM (2,6 v. H.) und auf das Haushaltsjahr 1991 anzurechnende Darlehen aus Kreditmarktmitteln 4 674 670 000,00 DM (97,4 v. H.). An Tilgungsleistungen wurden 2 273 609 580,63 DM erbracht. Davon entfielen auf Tilgungsausgaben an den Bund und an Sondervermögen 170 698 469,75 DM (7,5 v. H.) und auf Tilgungsausgaben an den Kreditmarkt 2 102 911 110,88 DM (92,5 v. H.). Daraus ergibt sich eine anzurechnende Netto-Neuverschuldung von 2 525 Mio. DM.
- 475 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in der Haushalts- und Vermögensrechnung alle für 1991 gebuchten Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt ausgewiesen. Als Aufnahme eines Darlehens gilt aber bereits der Abschluß eines darauf gerichteten Verpflichtungsvertrages. Deshalb müssen, um die Einhaltung der Kreditobergrenze festzustellen, aus den genannten Beträgen die Darlehen herausgerechnet werden, für die der Vertragsabschluß in den Jahren 1990 und 1992 erfolgte. Wegen der erheblichen Differenz zwischen der gebuchten Einnahme und der dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Darlehenssumme (1 027 Mio. DM) hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen auf dieses Problem besonders hingewiesen und sie gebeten, in dem Abschlußbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung künftig auch die auf das jeweilige Haushaltsjahr anzurechnende Netto-Neuverschuldung darzustellen.
- 476 Zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsmittel der Landeshauptkasse durften nach § 3 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1991 Kassenverstärkungskredite bis zum Höchstbetrag von 1,8 Mrd. DM aufgenommen werden. Dieser Betrag wurde durch § 2 Abs. 2 Nachtragshaushaltsgesetz 1991 auf 2,0 Mrd. DM neu festgesetzt. Von dieser Ermächtigung hat die Senatsverwaltung für Finanzen Gebrauch gemacht. Der Höchstbetrag wurde dabei nicht erreicht.

Zu T 474 bis 476:

Die Sachdarstellung erfordert keine Stellungnahme.

Dem Wunsch des Rechnungshofs, auch die auf das jeweilige Haushaltsjahr anzurechnende Netto-Neuverschuldung im Abschlußbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung darzustellen, wird inzwischen entsprochen.

### b) Fehlende unvermutete Kassen- und Zahlstellenprüfungen

*Entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften sind in den Jahren 1991 und 1992 nicht alle für Zahlungen oder Buchungen zuständigen Stellen mindestens einmal jährlich unvermutet geprüft worden. Der Rechnungshof erwartet, daß alle Prüfstellen Berlins ihre Prüfungspflicht künftig in vollem Umfang erfüllen.*

Jahresbericht des Rechnungshofs	Stellungnahme des Senats
<p>477 Nach § 78 LHO sind alle für Zahlungen oder Buchungen zuständigen Stellen mindestens einmal jährlich unvermutet zu prüfen. Um festzustellen, ob alle Prüfstellen dieser Verpflichtung nachgekommen sind, hat der Rechnungshof von allen Bezirksamtern und Senatsverwaltungen sowie den diesen nachgeordneten Behörden die Auflistung aller zu prüfenden Kassen- und Zahlstellen sowie der jeweiligen Prüfungsdaten der Kalenderjahre 1991 und 1992 erbeten.</p> <p>478 Die Auswertung dieser Listen ergab, daß in den östlichen Bezirken im Haushaltsjahr 1991 die weitaus überwiegende Zahl der Kassen und Zahlstellen – darunter auch vier Bezirkskassen – nicht unvermutet geprüft worden ist. Mehrere Bezirksamter haben sogar erst aufgrund der Aufforderung des Rechnungshofs damit begonnen, sich einen Überblick über den Bestand der Kassen und Zahlstellen zu verschaffen. Nach den von den Bezirksamtern des Ostteils Berlins erhaltenen Auskünften ist davon auszugehen, daß auch im Jahre 1992 bei weitem nicht alle Kassen und Zahlstellen geprüft worden sind.</p> <p>479 Die Leitungskräfte der meisten Haushaltsämter der Bezirke im Ostteil der Stadt haben erklärt, daß bei den Kassen- und Zahlstellenprüfern erhebliche Unsicherheiten über Inhalt und Umfang der Prüfungen bestehen, und die unzureichende Einweisung in die Prüfungsaufgaben beklagt. Der Rechnungshof hat deshalb die Senatsverwaltung für Finanzen gebeten, den Kassen- und Zahlstellenprüfern eine praxisnahe Schulung anzubieten.</p> <p>480 Auch die Prüfstellen des Westteils Berlins haben in den Haushaltsjahren 1991 und 1992 nicht alle Kassen und Zahlstellen geprüft; in drei Bezirken ist im Jahre 1991 sogar die Prüfung der Bezirkskasse unterblieben.</p> <p>481 Der Rechnungshof verkennt nicht die in der öffentlichen Verwaltung Berlins – insbesondere in den östlichen Bezirken – aufgetretenen einigungsbedingten Schwierigkeiten. Er weist jedoch darauf hin, daß die mindestens jährlich vorzunehmende unvermutete Kassen- bzw. Zahlstellenprüfung im Rahmen einer ordnungsmäßigen Verwaltung besondere Bedeutung hat und deshalb nicht vernachlässigt werden darf. Der Rechnungshof erwartet, daß künftig alle Prüfstellen Berlins ihrer Prüfungspflicht in vollem Umfang genügen. Er wird zu gegebener Zeit prüfen, ob dieser Erwartung im Haushaltsjahr 1993 entsprochen worden ist.</p>	<p>Zu T 477 bis 481:</p> <p>Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im September 1993 eine Schulung für die Kassen- und Zahlstellenprüfer der Bezirksverwaltungen durchgeführt, an der 45 Dienstkräfte teilgenommen haben. Die Bezirke haben zugesagt, in 1993 alle erforderlichen unvermuteten Prüfungen durchzuführen.</p>
<p><b>c) Unzureichende Verwaltung von Beteiligungen Berlins an privatrechtlichen Unternehmen</b></p>	
<p><i>Die Senatsverwaltung für Finanzen nimmt die Aufgabe der Verwaltung der Beteiligungen Berlins nur unzureichend wahr. Darüber hinaus fehlen weiterhin klare Richtlinien zur Beteiligungsverwaltung auf der Grundlage eines schlüssigen Beteiligungskonzepts.</i></p>	
<p>482 Berlin soll sich an Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts nur dann beteiligen, wenn ein wichtiges Interesse Berlins vorliegt und sich der angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen läßt. Diese und weitere Voraussetzungen für Beteiligungen sind in § 65 LHO geregelt. Der Erwerb, die Verwaltung und die Veräußerung von Beteiligungen an diesen Unternehmen obliegt – bis auf den Sonderfall des § 113 LHO – der Senatsverwaltung für Finanzen. Der Rechnungshof prüft die Betätigung Berlins bei privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Er ist unverzüglich zu unterrichten, wenn Unternehmensbeteiligungen Berlins begründet, wesentlich geändert oder aufgegeben werden.</p> <p>483 Der Rechnungshof hat bereits in den Jahresberichten 1985 (T 309 bis 317) und 1986 (T 337 bis 347) die Tätigkeit der Senatsverwaltung für Finanzen bei der Verwaltung von Beteiligungen Berlins in grundsätzlichen Fragen und in Einzelfäl-</p>	<p>Zu T 482:</p> <p>Es handelt sich um eine Sachdarstellung; eine Stellungnahme ist nicht erforderlich.</p> <p>Zu T 483:</p> <p>Entsprechend der Koalitionsvereinbarung ist die Senatsverwaltung für Finanzen derzeit damit befaßt, die Beteiligungen des Landes Berlin an privatrechtlichen Unternehmen auf Privatisie-</p>

len beanstandet. Die dazu in den Stellungnahmen des Senats gegebenen Zusagen wurden nicht in ausreichendem Maße oder nur zögerlich umgesetzt. So hat sie das Fortbestehen des wichtigen Interesses als Voraussetzung für eine Beteiligung Berlins nicht ständig überprüft und die Privatisierung von Beteiligungen nicht vorangetrieben. Der Senat hatte die Senatsverwaltung für Finanzen beauftragt (Beschluß Nr. 485/91) zu prüfen, welche Beteiligungen Berlins zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben weiterhin erforderlich sind. Dem Senat sollte hierüber bis zum 1. Oktober 1991 berichtet werden. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat den Prüfauftrag an die zuständigen Fachverwaltungen weitergegeben; deren Antworten lagen bis zum Dezember 1992 noch nicht vollständig vor. Auch die bisher eingegangenen Unterlagen waren noch nicht ausgewertet.

lungspotentiale zu untersuchen. Zwischenzeitlich ist mit der Privatisierung begonnen worden; so wurden die Anteile Berlins an der Berliner Industriebank AG, Stern und Kreisschiffahrt GmbH sowie Treuarbeit AG veräußert. Weitere Privatisierungen werden folgen. Soweit es sich als erforderlich erweisen sollte, ist beabsichtigt, externe Gutachter einzuschalten.

484 Da die Zahl der Beteiligungen Berlins erheblich gestiegen ist, hat der Rechnungshof dieses Thema erneut aufgegriffen. 1988 war Berlin unmittelbar an 74 Unternehmen beteiligt; bis Ende 1991 hat sich die Zahl dieser Beteiligungen auf 90 erhöht. Im Jahr 1992 sind nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs zehn Beteiligungen hinzugekommen. Die Zahl der mittelbaren Beteiligungen über 25 v. H. hat sich im Zeitraum 1988 bis Ende 1991 von 55 auf 82 erhöht. Die Zahl der Zugänge im Jahr 1992 war der Senatsverwaltung für Finanzen nicht bekannt und konnte daher nur geschätzt werden. Der Rechnungshof beanstandet, daß die Senatsverwaltung für Finanzen als alleinzuständige Verwaltung keinen umfassenden Überblick hat.

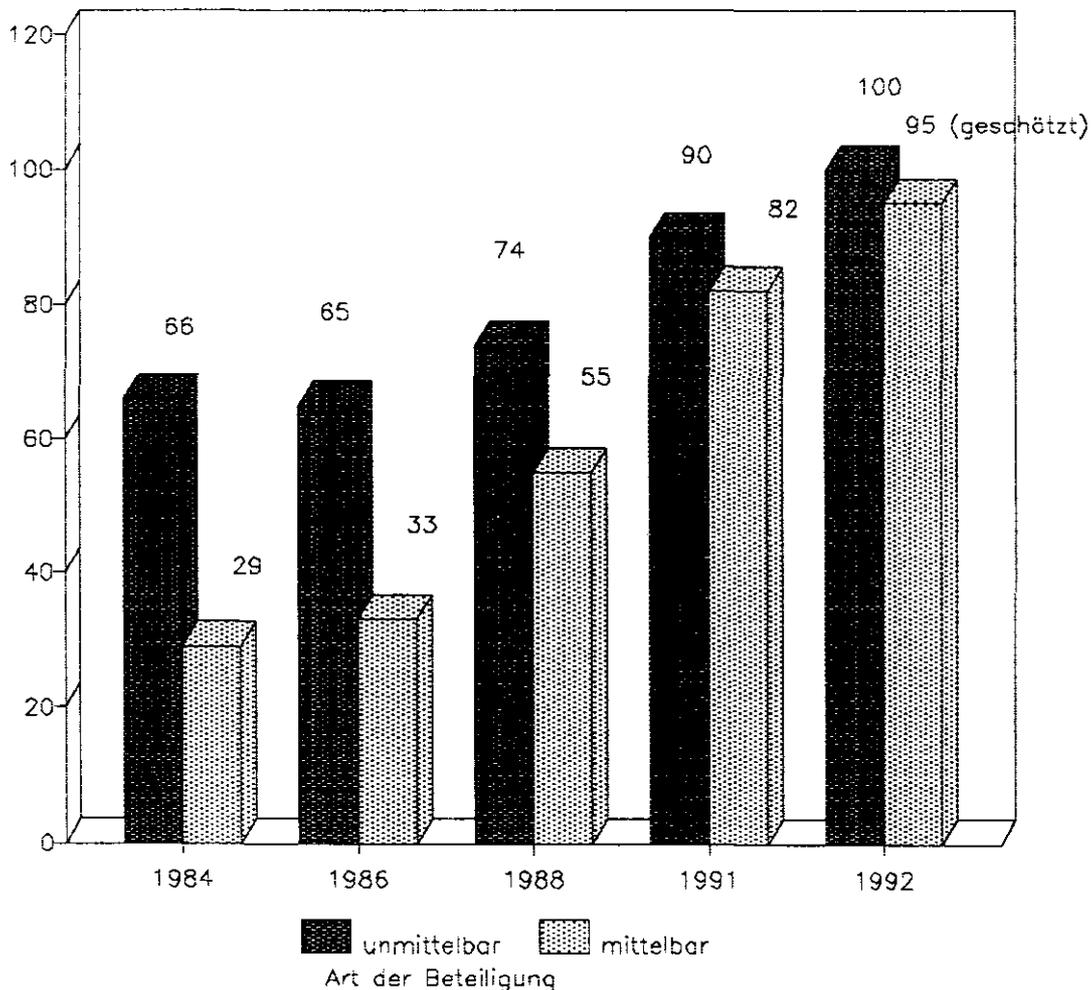
Zu T 484:

Auf Grund der Feststellungen des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen der Fertigstellung des 9. Berichts über die Beteiligungen des Landes Berlin an Wirtschaftsunternehmen (Stand 31. Dezember 1991), der vom Senat in seiner Sitzung am 24. Juli 1993 beschlossen wurde, die mittelbaren Beteiligungen anhand des Jahresabschlusses der jeweiligen Gesellschaft überprüft und erforderlichenfalls vervollständigt.

485 Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Beteiligungen seit 1984:

Zu T 485:

Die Kapitalanteile Berlins bei den unmittelbaren Beteiligungen beliefen sich Ende 1991 auf rd. 3,1 Mrd DM; davon entfallen



Der Kapitalanteil Berlins bei den unmittelbaren Beteiligungen ist von 1 949 Mio. DM im Jahr 1988 auf 2 386 Mio. DM bis Ende 1991 gestiegen. Aus diesen Beteiligungen erzielte Berlin im Jahr 1988 Einnahmen von 55 Mio. DM und im Jahr 1991 von 64 Mio. DM durch Gewinnausschüttungen, von denen rund 83 v. H. allein auf zwei Unternehmen entfielen. Diesen Einnahmen stehen jedoch Ausgaben Berlins insbesondere für Verlustzuschüsse an Beteiligungsunternehmen gegenüber. Nach überschlägigen Berechnungen des Rechnungshofs beliefen sich diese Ausgaben - ohne Mittel für Kapitalerhöhungen - im Jahr 1988 auf 182 Mio. DM und im Jahr 1991 auf 1 040 Mio. DM. Darin sind Aufwendungen von 815 Mio. DM allein für die elf Wohnungsbaugesellschaften im Ostteil Berlins enthalten.

486 Die Initiative zur Beteiligung an bestehenden oder zur Gründung von neuen Unternehmen geht von den Fachverwaltungen oder der Senatskanzlei aus. Diese leiten auskunftsgemäß häufig Maßnahmen ein, ohne die Senatsverwaltung für Finanzen rechtzeitig in die Entscheidungen einzubinden. Dadurch wird die Stellung dieser Verwaltung geschwächt und sie wird somit zum reinen Vollzugsorgan. Darüber hinaus haben die Fachverwaltungen die Notwendigkeit für zahlreiche Beteiligungen nur unzureichend begründet, ohne das wichtige Interesse hinreichend zu erläutern und die Prüfung von Alternativen zu dokumentieren. Darüber hinaus fehlen weiterhin klare Richtlinien zur Beteiligungsverwaltung auf der Grundlage eines schlüssigen Beteiligungskonzepts.

487 Bei der Senatsverwaltung für Finanzen war bis Oktober 1992 ein Referat der Abteilung IV für Beteiligungen zuständig. Seitdem sind die Aufgaben zwei Referaten der neu gebildeten Abteilung VII zugeordnet. Ein Referat befaßt sich mit Angelegenheiten gesellschaftsrechtlicher und haushaltswirtschaftlicher Art sowie mit der Berichterstattung an das Abgeordnetenhaus. Das zweite Referat ist für betriebswirtschaftliche Auswertungen auch unter Berücksichtigung der Jahresabschlußprüfungsberichte der Wirtschaftsprüfer zuständig. Der Rechnungshof erwartet von der neuen Organisationsstruktur eine straffere Gliederung und eine klarere Aufgabenbeschreibung und -abgrenzung. Wesentliche Verbesserungen konnte der Rechnungshof bisher noch nicht feststellen. Den sich aus den §§ 69 und 102 LHO außerdem ergebenden Unterrichtungspflichten gegenüber dem Rechnungshof ist die Senatsverwaltung für Finanzen im allgemeinen trotz mehrfacher Mahnungen verspätet oder gar nicht nachgekommen.

488 Die Senatsverwaltung für Finanzen kann nach § 113 Abs. 2 Satz 3 LHO in besonderen Ausnahmefällen zulassen, daß von den Eigenbetrieben oder den Krankenhausbetrieben Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen erworben, verwaltet oder veräußert werden. Ohne den besonderen Ausnahmefall zu definieren und zu prüfen, hat die Senatsverwaltung für Finanzen derartige Ausnahmegenehmigungen erteilt. Sie sah sich allerdings nicht in der Lage, die bis zum Zeitpunkt der Untersuchung ausgesprochenen Genehmigungsfälle zu benennen oder vorzulegen. Die mangelhafte Aktenführung, die unzureichende Abgrenzung der Zuständigkeiten innerhalb der Senatsverwaltung für Finanzen sowie die Unklarheit über erteilte Ausnahmegenehmigungen führen dazu, daß sie zum aktuellen Stand der Beteiligungen Berlins kurzfristig keinen Überblick geben kann. Der Kenntnisstand der Senatsverwaltung für Finanzen über diese Beteiligungen könnte weitaus besser sein, wenn sie sich an die in der Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht des Rechnungshofs 1985 gegebene Zusage gehalten hätte (Drucksache 10/1973 zu T 317). Danach sollte der Rechnungshof die Unterlagen über Beteiligungen der Sondervermögen nach § 69 LHO erhalten.

489 Der Senat hat das Abgeordnetenhaus in regelmäßigen Abständen durch die Vorlage eines Berichts über die Beteiligungen zu unterrichten. Die Senatsverwaltung für Finanzen berichtete in einem Zwei-Jahres-Rhythmus. Der vorerst letzte

allein 1,2 Mrd DM auf Beteiligungen an Wohnungsbaugesellschaften, die mit einer Ausnahme keine Rendite abwerfen. Darüber hinaus ist Berlin in erheblichem Umfang an gemeinnützigen Gesellschaften beteiligt. Soweit der Rechnungshof den aus den Beteiligungen Berlins an privatwirtschaftlichen Unternehmen erzielten Einnahmen die Ausgaben Berlins durch Verlustübernahmen und Zuschüsse gegenüberstellt, führt dies zu einer nicht zutreffenden Renditeaussage, da die Zahlung bestimmter Zuwendungen seitens des Landes Berlin keine gesellschaftsrechtliche Beteiligung voraussetzt. Dies kommt auch dadurch zum Ausdruck, daß die entsprechenden Ausgaben im Haushalt der jeweils fachlich zuständigen Verwaltung und nicht bei der Beteiligungsverwaltung veranschlagt sind.

Für das Geschäftsjahr 1991 wurden vom Land Berlin Erlöse aus Beteiligungen in Höhe von rd. 67 Mio. DM erzielt; der bei diesen Gesellschaften eingesetzte Kapitalanteil Berlins betrug insgesamt nominal rd. 721 Mio. DM.

Zu T 486, 491 und 492:

Im Rahmen der Privatisierungspolitik wird ein Gesamtbeteiligungskonzept unter besonderer Berücksichtigung der strategischen Beteiligungen erarbeitet. In diesem Zusammenhang werden die Kriterien für das Eingehen neuer Beteiligungen unter Berücksichtigung der entsprechenden haushaltsrechtlichen Vorschriften nochmals genau präzisiert. Die Senatsverwaltung für Finanzen wird in Zukunft auf die Einhaltung der Grundsätze mit Nachdruck achten.

Zu T 487:

Die Strukturierung der neuen Abteilung VII der Senatsverwaltung für Finanzen ist noch nicht abgeschlossen; insbesondere sind noch Stellen unbesetzt, da bisher noch keine geeigneten Bewerber gefunden werden konnten. Ein Teil der Stellen ist erst im zweiten Halbjahr 1993 im Vorgriff auf die Dienstkräfteanmeldung für das Jahr 1994 zur Verfügung gestellt worden.

Unter Berücksichtigung der personellen Situation und insbesondere des nach der politischen Wende in einer Vielzahl von Fällen entstandenen aktuellen Handlungsbedarfs konnte die Senatsverwaltung für Finanzen ihren sich aus den §§ 69 und 102 LHO ergebenden Pflichten nicht immer fristgerecht nachkommen; sie ist jedoch nach wie vor bemüht, diese Verpflichtungen zu erfüllen.

Zu T 488:

Durch die unter T 487 angesprochene Neustrukturierung ist sichergestellt, daß die Ausnahmegenehmigungen durch die für die Beteiligungen zuständige Abteilung des Hauses erteilt werden. Soweit festgestellt wird, daß die Senatsverwaltung für Finanzen ihre in der Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht des Rechnungshofs 1985 gegebene Zusage nicht eingehalten hätte, ist anzumerken, daß die sich hinsichtlich dieser Beteiligungen ergebenden Verpflichtungen im Einvernehmen mit dem Rechnungshof auf die jeweils zuständige Senatsverwaltung übertragen wurden.

Zu T 489 und 490:

Entsprechend dem Beschluß des Abgeordnetenhauses vom 29. Januar 1976 wird der Bericht über die Beteiligungen des Lan-

(achte) Beteiligungsbericht vom 31. Mai 1990 zeigt die Entwicklung bis Ende 1988 auf. Dieser Bericht liegt zwar als Drucksache 11/873 dem Abgeordnetenhaus vor, ist aber nicht im Unterausschuß „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ des Hauptausschusses beraten worden. Der Bericht enthält zum Teil falsche, uneinheitliche und unvollständige Angaben. Die Beträge über die Höhe der Kapitalbeteiligung Berlins, die Gewinnausschüttungen und die Verzinsung des Kapitals sind teilweise falsch dargestellt oder nicht nachvollziehbar. Die Angaben zu den einzelnen Beteiligungsunternehmen sind nicht einheitlich gegliedert und nicht eindeutig dargestellt. Bei den unmittelbaren Beteiligungen sind einige Unternehmen nicht aufgeführt. Unter den mittelbaren Beteiligungen sind nur bedeutende Fälle erwähnt; Beteiligungen mit einem Kapitalanteil von weniger als 25 v. H. werden nicht erfaßt. Sie sind der Beteiligungsverwaltung nach ihren eigenen Angaben weitgehend unbekannt, obwohl sie über entsprechende Unterlagen verfügt.

des Berlin an Wirtschaftsunternehmen grundsätzlich in einem Zwei-Jahresrhythmus erstattet und inhaltlich an den Beteiligungsbericht des Bundes angelehnt.

Im Zusammenhang mit der Erstellung des 10. Berichts, der mit dem Stand 31. Dezember 1993 zu erstellen ist, werden derzeit von der Senatsverwaltung für Finanzen grundsätzliche Überlegungen über eine Neugestaltung des Berichts angestellt. Die Anregungen des Rechnungshofs werden in diese Überlegungen mit einbezogen.

- 490 Der neunte Beteiligungsbericht soll im ersten Halbjahr 1993 erscheinen und die Jahre 1989 bis 1991 umfassen. In ihm werden die zahlreichen Beteiligungen enthalten sein, die Berlin aufgrund der Regelungen des Einigungsvertrages eingegangen ist. Der Rechnungshof erwartet, daß künftige Beteiligungsberichte den mit einer unternehmerischen Betätigung Berlins jeweils angestrebten öffentlichen Zweck klar und deutlich erkennen lassen (vgl. Jahresbericht Rechnungsjahr 1986 T 337). Die Senatsverwaltung für Finanzen sollte ihren Bericht jährlich erstatten und mindestens um folgende Angaben ergänzen:

- Darstellung des wichtigen Interesses Berlins, das der Beteiligung zugrunde liegt,
- Begründung, weshalb der angestrebte Zweck nicht auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreicht werden kann,
- Nachweis der Erfolgskontrolle durch die Beteiligungsverwaltung (Tätigkeitsbericht),
- Erweiterung der Angaben auch auf dauerhafte mittelbare Beteiligungen mit einem Kapitalanteil von weniger als 25 v. H. sowie
- tatsächliche Auswirkungen der Beteiligungen auf den Haushalt, d. h. Gegenüberstellung von Einnahmen aus Gewinnausschüttungen und sämtlichen Ausgaben Berlins für die Unternehmen (z. B. Verlustzuschüssen). Erst mit diesen Ergänzungen kann das Abgeordnetenhaus die Beteiligungspolitik nachvollziehen und beurteilen. In den bisher vorgelegten Beteiligungsberichten sind diese Angaben nicht enthalten.

- 491 Der Rechnungshof hält eindeutige und einheitliche Verfahrensregelungen bei den Unternehmensbeteiligungen Berlins für alle Senatsverwaltungen, die Eigenbetriebe und die Krankenhausbetriebe für erforderlich. Durch eine solche Regelung, die sich an den Hinweisen für die Verwaltung von Bundesbeteiligungen – in einer an die Berliner Haushaltsvorschriften angepaßten Form – orientieren könnte, sollte die Stellung der Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung erheblich gestärkt werden. Im wesentlichen sollte folgendes geregelt werden:

- Verteilung und Abgrenzung der Aufgaben zwischen den Fachverwaltungen und der Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung bei der Gründung, der Verwaltung und der Veräußerung von Beteiligungen,
- Prüfung der Beteiligungsvoraussetzungen durch die Beteiligungsverwaltung, insbesondere auch von Alternativlösungen bei dem Erwerb einer Beteiligung, sowie Dokumentation dieser Vorgänge,
- Konkretisierung des wichtigen Interesses Berlins in Form nachprüfbarer Ziele für die Beteiligungsunternehmen und
- regelmäßige Kontrolle durch die Beteiligungsverwaltung, ob die Beteiligungsvoraussetzungen weiterhin bestehen.

- 492 Bereits durch die bestehenden gesetzlichen Regelungen sind der Beteiligung des Landes an privatrechtlichen Unternehmen bewußt enge Grenzen gesetzt. Zum Instrument der staatlichen Unternehmensbeteiligung sollte erst gegriffen werden, wenn Bedürfnisse des Landes auf andere Weise nicht ausreichend erfüllt werden können. Wird dies nicht beachtet, besteht die Gefahr, daß Haushaltsvorschriften umgangen und Aufgaben der Haupt- und Bezirksverwaltungen auf eine dritte Ebene verlagert werden, die sich der öffentlichen Kontrolle weitgehend entzieht (Flucht aus dem Haushalt). Der Rechnungshof sieht diese Gefahr bei einer Reihe von Beteiligungen. Er wird die weitere Entwicklung kritisch beobachten.

**d) Schwierigkeiten bei der Sicherung  
des Berlin zustehenden Grundvermögens  
im östlichen Teil Berlins  
und in der ehemaligen DDR**

*Ansprüche auf das dem Land Berlin zustehende Grundvermögen im östlichen Teil Berlins und in der ehemaligen DDR sind nach dem Vermögenszuordnungsgesetz spätestens bis zum 30. Juni 1994 je nach Zuständigkeit bei der Treuhandanstalt oder der jeweiligen Oberfinanzdirektion anzumelden. Es ist zu befürchten, daß nicht alle zuständigen Verwaltungen den Schlußtermin einhalten können. Der Rechnungshof erwartet, daß alle Anstrengungen unternommen werden, um Ansprüche fristgemäß geltend zu machen.*

- 493 Der Rechnungshof hatte bereits im Jahresbericht Rechnungsjahr 1989 (T 9) auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Sicherung der Berlin zustehenden Vermögenswerte, vor allem des Grundeigentums, nach dem Kommunalvermögensgesetz der ehemaligen DDR vom 6. Juli 1990 hingewiesen. Aufgrund der Regelungen im Einigungsvertrag finden wesentliche Bestimmungen des Kommunalvermögensgesetzes keine Anwendung mehr. Artikel 21 und 22 Einigungsvertrag legen fest, welcher Körperschaft des öffentlichen Rechts das Vermögen der ehemaligen DDR, insbesondere das Grundvermögen, zuzuordnen ist. Gemäß Artikel 21 Abs. 1 und 2 Einigungsvertrag hat Berlin einen Zuordnungsanspruch auf die Grundstücke, die nach ihrer Zweckbestimmung am 1. Oktober 1989 überwiegend für nach dem Grundgesetz von Berlin wahrzunehmende Verwaltungsaufgaben bestimmt waren (Verwaltungsvermögen). Außerdem hat Berlin auf weitere Grundstücke des Verwaltungsvermögens, die vor der Übertragung auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts Berlin gehört haben, einen Restitutionsanspruch nach Artikel 21 Abs. 3 Einigungsvertrag. Diese Vorschrift gilt nach Artikel 22 Abs. 1 Satz 7 Einigungsvertrag für Grundvermögen, das nicht unmittelbar bestimmten Verwaltungsaufgaben diene (Finanzvermögen), entsprechend. Nach dem Vermögenszuordnungsgesetz vom 22. März 1991 sind die zur Vermögensrückübertragung erforderlichen Anträge je nach Zuständigkeit entweder an die Treuhandanstalt oder an die jeweiligen Oberfinanzdirektionen zu richten, die die Zuordnungsbescheide erteilen. Das zweite Vermögensrechtsänderungsgesetz vom 14. Juli 1992 setzte im Vermögenszuordnungsgesetz als Schlußtermin für derartige Anträge den 30. Juni 1994 fest. Sofern die entsprechenden Grundstücke nicht rechtzeitig angemeldet werden, besteht die Gefahr, daß Berlin seine Ansprüche verliert.

- 494 Bereits Mitte 1990 hatten die damaligen Stadtbezirke damit begonnen, die von Berlin nach dem Kommunalvermögensgesetz zu beanspruchenden Grundstücke zu erfassen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat nach Inkrafttreten des Vermögenszuordnungsgesetzes die Zuständigkeit für die Erfassung und Anmeldung der dem Land Berlin zuzuordnenden Vermögenswerte auf die Bezirke und die jeweiligen Senatsverwaltungen übertragen. Ausgenommen sind die zur Wohnungsversorgung genutzten ehemals volkseigenen Vermögen und die Stadtgüter, die unter Abstimmung mit den Bezirken von den jeweiligen städtischen Wohnungsbaugesellschaften und den Stadtgütern anzumelden sind. Zur Vervollständigung der Anträge sind über die bezirklichen Grund-

Zu T 493 bis 497:

Der Bericht des Rechnungshofs gibt der Befürchtung Ausdruck, das Kommunalvermögen könne nicht fristgerecht angemeldet werden, und es bestehe damit die Gefahr, daß Berlin seine Ansprüche verliert.

Zur Differenzierung sei zunächst bemerkt, daß nicht alle Ansprüche nach Artikel 21 und 22 des Einigungsvertrages von der Ausschlußfrist betroffen sind. Gemäß § 9 Abs. 3 VZOG bezieht sich die Anmeldefrist auf Restitutionsansprüche (Artikel 21 Abs. 3 und 22 Abs. 1 Satz 7 EV) und Anträge gemäß § 7 a VZOG.

Anträge auf Übertragung von Verwaltungsvermögen, Wohnungsvermögen und sonstigem Finanzvermögen sind von der Frist nicht berührt. Aus diesem Grunde sind die Grundstücksämter der Bezirke von der Senatsverwaltung für Finanzen angehalten, sich vordringlich mit Restitutionsansprüchen und Anmeldung von Vermögen, das sich in der Verfügungsbefugnis von Treuhandunternehmen befindet, zu befassen. Der Engpaß Vermessungsamt berührt insbesondere die Eigentumsrückverfolgungen zur Ermittlung kommunaler Restitutionsansprüche.

Die Senatsverwaltung für Inneres hat für die Ermittlung der Eigentumssituation für die Verfahren auf dem Gebiet der offenen Vermögensfragen (Rückverfolgung) den von den Senatsverwaltungen für Bau- und Wohnungswesen und Finanzen im Einvernehmen mit den östlichen Vermessungsämtern geltend gemachten zusätzlichen Stellenbedarf von 27 Stellen anerkannt.

Bis zum Greifen dieser Maßnahme sind die westlichen Vermessungsämter gehalten, 3 % ihrer Personalkapazität im Wege der Abordnung für die Unterstützung der östlichen Vermessungsämter bei der Rückverfolgung zur Verfügung zu stellen. Diese Verwaltungshilfe haben die westlichen Vermessungsämter eigenständig realisiert; sie zeigt positive Ergebnisse.

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, daß dem anerkannten Stellenmehrbedarf bei den Vermessungsämtern alle Rückverfolgungen zugrunde liegen. Also nicht nur – wie bei den Grundstücksämtern – die Rückverfolgungen zur Sicherung der Berliner Grundstücke, sondern auch die zahlreichen Rückverfolgungen, die von der Treuhand, dem AROV, von Banken, dem Bundesvermögensamt und anderen Stellen beantragt werden.

Sollten trotz dieser Maßnahmen in einzelnen Vermessungsämtern die Auskünfte nicht termingerecht bearbeitet werden können, so steht dies einer termingemäßen und rechtserheblichen Anmeldung der Ansprüche auf das dem Land Berlin zustehende Grundvermögen nicht im Wege, da den Anmeldungen nicht von vornherein vollständige Auszüge aus dem Liegenschaftskataster

stücksämter bei den zuständigen Vermessungsämtern in der Regel sogenannte Vollauskünfte einzuholen, in denen zusammen mit den erforderlichen Unterlagen aus dem Liegenschaftskataster insbesondere der jeweilige Eigentumsnachweis des Landes Berlin seit 1933 geführt werden muß. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat alle Verwaltungen aufgefordert, der Anmeldung der Vermögenswerte höchste Dringlichkeit einzuräumen. In Fällen, in denen das Grundstück genau bezeichnet werden kann und der Grundstücksbestand unverändert geblieben ist, reicht es nunmehr aus, wenn über die Grundbuchämter oder das Zentrale Grundbucharchiv Hohenschönhausen der Nachweis der Eigentumsentwicklung geführt wird. Die hierzu von der Senatsverwaltung für Justiz unter Mitwirkung der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen getroffene Zuständigkeitsregelung soll die bezirklichen Vermessungsämter entlasten.

- 495 Der Rechnungshof hat Ende 1992/Anfang 1993 bei der Senatsverwaltung für Finanzen und bei den Grundstücks- und Vermessungsämtern der östlichen Bezirke sowie in Spandau für West-Staaken den jeweiligen Bearbeitungsstand erfragt und um eine Einschätzung gebeten, ob bis zum 30. Juni 1994 alle in Betracht kommenden Grundstücke erfaßt und angemeldet sein werden. Aus den Unterlagen der Senatsverwaltung für Finanzen war ersichtlich, daß insgesamt mit mindestens 8 000 Anträgen für eine Gesamtfläche von mindestens 50 000 ha gerechnet wird, wobei rund die Hälfte der zu sichernden Flächen auf die außerhalb der Stadtgrenzen liegenden Stadtgüter entfällt. Bis Ende 1992 hat Berlin 4 400 Anträge (55 v. H.) für Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 23 000 ha (46 v. H.) gestellt. Bezogen auf das Gesamtvolumen haben die Oberfinanzdirektionen zu diesem Zeitpunkt über insgesamt 1 660 Anträge (21 v. H.) für 3 100 ha (6 v. H.) zugunsten Berlins entschieden (bei jeweils nur wenigen Ablehnungen). Nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Finanzen wird sich der Antragsstand im Jahre 1993 entscheidend verbessern, da die Treuhandanstalt bei den bisher überwiegend nicht angemeldeten Stadtgütern nicht mehr auf die Beifügung von Vollauskünften der zuständigen Vermessungsämter besteht, sondern sich mit einem vereinfachten Verfahren einverstanden erklärt hat.
- 496 In den einzelnen Bezirken hat die Umfrage des Rechnungshofs ein sehr unterschiedliches Bild über den Umfang der noch zu erledigenden Anträge ergeben. Während die Bezirke Prenzlauer Berg, Friedrichshain und Spandau von einem aufgrund des bisherigen Bearbeitungsstandes fristgemäßen Abschluß der Arbeiten ausgehen, beklagen insbesondere die Außenbezirke im östlichen Teil Berlins die geringe Personalausstattung der Vermessungsämter, die aufgrund der hohen Zahl der noch zu bearbeitenden Vollauskünfte meinen, den Arbeitsanfall nicht rechtzeitig bewältigen zu können. Erschwerend dabei wirkt, daß u. a. in den Bezirken Marzahn, Hohenschönhausen und Hellersdorf ein Teil der Flächen bisher nicht vermessen ist. Selbst für den Fall, daß die Stellenausstattung verbessert wird, werden Bedenken geäußert, ob alle Grundstücke termingerecht angemeldet werden können, weil Bewerber mit einschlägigen Fachkenntnissen auf dem Arbeitsmarkt nur schwer zu finden seien und die Gesamtzahl der in Betracht kommenden Grundstücke zum Teil noch nicht bekannt sei.
- 497 Die Senatsverwaltung für Inneres hat inzwischen zur Verbesserung der Personalsituation in den östlichen Vermessungsämtern einen Stellenmehrbedarf von 27 Stellen für Techniker anerkannt. Da diese Stellen erst im Haushaltsplan 1994 ausgewiesen sein werden, hat sie im Vorgriff hierauf gestattet, nichtplanmäßige Personalmittel zu verwenden, wenn gleichzeitig im Umfang der Inanspruchnahme Stellen für Meißgehilfen gesperrt werden. Bis zum Wirksamwerden dieser Maßnahmen sind die westlichen Vermessungsämter gehalten, 3 v. H. ihres Personals für etwa ein Jahr zu den östlichen Partnerämtern abzuordnen. Darüber hinaus sind den Grundstücksämtern für 1993 und 1994 jeweils zwischen 5 und 7,5 Beschäftigungspositionen, auch zur Erledigung der Anmeldungen des kommunalen Vermögens, zur Verfügung gestellt

beigefügt sein müssen. Die Anmeldungen brauchen nur hinreichend begründet zu sein. Ein Vervollständigen der den Anmeldungen beigefügten Unterlagen ist zulässig. Außerdem sind die Oberfinanzdirektionen und die Treuhandanstalt verpflichtet, bei den vorliegenden Anträgen von Amts wegen Ermittlungen durchzuführen. Eine Entlastung der Vermessungsämter und damit eine Verfahrensbeschleunigung wird nunmehr auch dadurch erreicht, daß die Anträge auf Rückverfolgung nicht mehr allein bei den Vermessungsämtern, sondern auch unter Einschaltung der Grundbuchämter und des Zentralen Grundbucharchivs bearbeitet werden. Entsprechende klarstellende Regelungen hat die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen gemeinsam mit der Senatsverwaltung für Justiz erlassen. Sachdienlich wäre es zudem, wenn die Oberfinanzdirektion Berlin und die Treuhandanstalt ein klares - auf das Notwendige reduziertes - Anforderungsprofil für die Auszüge aus dem Liegenschaftskataster feststellen.

Für die Darlegung, die Anmeldungen setzen Vermessungen der betroffenen Flächen voraus, gibt es keine Rechtsgrundlage. Vielmehr sieht das einschlägige Recht ausdrücklich Verfahrensweisen vor, die Vermessungen erst nach den Zuordnungen durch die Oberfinanzdirektion bzw. die Treuhandanstalt erfordern.

Letztendlich bedarf es jedoch nach der gesetzlichen Regelung zur Anmeldung eines Anspruchs nicht gleichzeitig der Nachweiserführung bzw. der Glaubhaftmachung der Restitutionsvoraussetzungen. Das heißt, für den Fall, daß wegen Fristablaufs Ansprüche gefährdet werden, genügen auch unsubstantiierte Anträge, die lediglich das Grundstück bezeichnen, das sich möglicherweise im Eigentum der Stadtgemeinde bzw. der „Reichshauptstadt“ Berlin befand. Die Grundbuchunterlagen können auch nach Ablauf der Frist nachgereicht werden.

Darüber hinaus wurde in Verhandlungen mit der Bundesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsvorhabens zu einem Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz erreicht, daß die Ausschlussfrist durch Verordnung des BMF bis 31. Dezember 1995 verlängert werden kann. Das Registerverfahrensbeschleunigungsgesetz soll voraussichtlich Anfang 1994 in Kraft treten.

Der Rat der Bürgermeister, der sich in seiner 32. Sitzung am 15. Juli 1993 mit der gleichen Problematik befaßte, hat hierzu beschlossen, daß der Senat zu gegebener Zeit die Verlängerung der Frist entsprechend der gesetzlichen Vorgabe beim BMF erwirken soll.

Das Referat Kommunale Vermögenssicherung führt in Abständen von zwei bis drei Monaten Schulungs- und Informationsberatungen mit Mitarbeitern der bezirklichen Grundstücksämter durch. Diese dienen insbesondere auch dazu, frühzeitig Engpässe aufzudecken und fachliche Hilfestellung zu geben, um gemeinsam mit den Bezirksämtern die Anmeldung von Ansprüchen zügig voranzubringen und fristgerecht abzuschließen.

worden. Obwohl die den Anträgen beizufügenden Unterlagen der Vermessungs- oder Grundbuchämter auch nachgereicht werden können und selbst wenn für die Besetzung dieser Stellen das entsprechende Personal gewonnen wird, befürchtet der Rechnungshof, daß in einigen Bezirken nicht alle Grundstücke bis zum 30. Juni 1994 angemeldet werden. Er empfiehlt daher, die neu eingestellten Mitarbeiter zumindest im Hinblick auf das Verwaltungshandeln bezirksübergreifend zu schulen. Ferner erwartet der Rechnungshof, daß besonders belastete Bezirke Verwaltungshilfe aus anderen Bezirken erhalten, damit der Schlußtermin für sämtliche Anmeldungen des Berlin zustehenden Grundvermögens auf jeden Fall eingehalten wird.

**e) Unwirtschaftlicher Personaleinsatz  
und Rückstände bei der Neuaufnahme  
der Bewertungs- und Grundsteuervorgänge  
in den Finanzämtern im westlichen Teil Berlins**

*Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Bewertungs- und Grundsteuerstellen von vier Finanzämtern im Westteil der Stadt Verstöße gegen die Grundsätze eines sparsamen und wirtschaftlichen Personaleinsatzes festgestellt. Bei einem dieser Finanzämter hat der Rechnungshof darüber hinaus erhebliche Rückstände bei der Neuaufnahme von Bewertungs- und Grundsteuervorgängen aus dem Beitrittsgebiet ermittelt.*

- 498 Den Bewertungs- und Grundsteuerstellen der Berliner Finanzämter obliegt die Feststellung von Einheitswerten des Grundvermögens sowie die Festsetzung der Grundsteuer. Der Rechnungshof hat bei den Finanzämtern Kreuzberg, Spandau, Steglitz und Zehlendorf die personelle Ausstattung sowie die Arbeitsweise und den Arbeitsstand dieser Stellen untersucht.
- 499 Die Steuerverwaltung Berlins hat die Personalbedarfsberechnung für die Bewertungs- und Grundsteuerstellen auf den 1. Januar 1989 in Anlehnung an ein bundeseinheitliches Berechnungsmuster vorgenommen und hierbei auch die im Land Berlin den Finanzämtern obliegende Grundsteuererhebung berücksichtigt. Ein erheblicher Anteil am ermittelten Gesamtzeitbedarf entfällt auf Sachbearbeiter- und Mitarbeiteraufgaben bei der Aufhebung, Nachfeststellung und Fortschreibung von Einheitswerten sowie der Durchführung des Grundsteuermeßbetragsverfahrens. Die für die Berechnung erforderlichen Fallzahlen hatten die Finanzämter durch handschriftliche Anschreibungen über alle auf den Stichtag 1. Januar 1987 durchgeführten Aufhebungen, Nachfeststellungen und Fortschreibungen zu ermitteln. Der Rechnungshof hat die Wertfortschreibungsvorgänge untersucht und festgestellt, daß die Finanzämter in unterschiedlichem Umfang auch solche Fälle für Zwecke der Personalbedarfsberechnung mitgezählt haben, die den Stichtag 1. Januar 1987 nicht betrafen; eine Fortschreibung zum 1. Januar 1987 war deshalb nicht vorzunehmen, weil die die Fortschreibung begründenden Änderungen objektiv noch nicht vorlagen. Die stichprobenweisen Untersuchungen des Rechnungshofs ließen erkennen, daß die Finanzämter in 19 bis 53 v. H. der betrachteten Fortschreibungsfälle so verfahren. Der Rechnungshof hält es im Interesse einer zutreffenden Personalbedarfsermittlung für geboten, diese Bearbeitungsfälle bei der Errechnung des Personalbedarfs unberücksichtigt zu lassen.
- 500 Das Finanzamt Zehlendorf hat seine für Zwecke der Personalbedarfsermittlung geführten Anschreibungen rechnerisch um 160 Fortschreibungsfälle erhöht. Diese betrafen Erbbau-rechtssachverhalte, die einer Bearbeitung - zumindest derzeit - nicht bedurften. Das Finanzamt hatte für diese Vorgänge noch nicht einmal Steuerakten angelegt. Der Rechnungshof hält diese Handhabung im Hinblick darauf für nicht hinnehmbar, daß die Arbeitsbelastung zutreffend ermittelt werden muß.

Zu T 498:

Eine Stellungnahme ist nicht erforderlich.

Zu T 499:

Maßgebend für die Ermittlung des Personalbedarfs sind - nicht wie der Rechnungshof darstellt - die **durchgeführten** sondern die **durchzuführenden** Aufhebungen, Nachfeststellungen und Fortschreibungen auf den 1. Januar 1987. Das sind alle zum Bewertungsstichtag 1. Januar 1987 zu erledigenden Fälle, also sämtliche Arbeitsauslöser, die eine Aufhebung, Nachfeststellung oder Fortschreibung auf diesen Stichtag bewirken können. Es kommt nicht darauf an, in welchem Jahr der einzelne Fall tatsächlich bearbeitet worden ist oder ob die Arbeitsauslöser tatsächlich zu einer Fortschreibung oder Nachfeststellung geführt haben. Arbeitsauslöser werden nur zu einem Stichtag berücksichtigt.

Aus der Darstellung des Rechnungshofs ist zumindest zweifelhaft, ob er bei seiner Prüfung nach diesen Anschreibungskriterien gezählt hat. Daher kann nicht beurteilt werden, in welchem Umfang unzutreffende Bearbeitungsfälle tatsächlich in die Personalbedarfsberechnung einbezogen worden sind. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs belaufen sich die Auswirkungen bei vier Finanzämtern auf weniger als eine Stelle. Unabhängig von diesen Prüfungsfeststellungen ist bekannt, daß es zu Schwierigkeiten bei der zutreffenden Zuordnung der Fälle gekommen ist.

Dies ist nicht nur in Berlin festgestellt worden, sondern auch in Bundesländern, die zum 1. Januar 1989 eine Personalbedarfsberechnung durchgeführt haben.

Die Länder sind deshalb übereingekommen, für künftige Personalbedarfsberechnungen eine andere Berechnungsgrundlage zu wählen.

Zu T 500:

Die Auffassung des Rechnungshofs wird geteilt. Es handelt sich um eine 0,25-Stelle.

Bei künftigen Bedarfsberechnungen werden entsprechende Hinweise vorgenommen werden.

- 501 Die Steuerverwaltung legte der Personalbedarfsberechnung bei der Grundsteuer für die „laufende Aktenbearbeitung“ eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von acht Minuten und als Fallzahl die Gesamtzahl aller Grundsteuerfälle zugrunde. Zur laufenden Aktenbearbeitung zählen alle Arbeiten, welche über die Grundsteuerfestsetzung hinaus erforderlich sind. Der Rechnungshof hat in den untersuchten Finanzämtern rund 5 v. H. der in die Personalbedarfsberechnung einbezogenen Vorgänge dahingehend untersucht, wie häufig das jeweilige Finanzamt diese Grundsteuerfälle in den Jahren 1989 bis 1991 tatsächlich „laufend“ bearbeitet hat. Die Untersuchung führte in allen Finanzämtern zu ähnlichen Ergebnissen. Danach haben die Grundsteuer- und Bewertungsstellen 52 bis 57 v. H. aller eingesehenen Vorgänge in dem dreijährigen Betrachtungszeitraum nicht ein einziges Mal erkennbar bearbeitet. In weiteren 28 bis 36 v. H. der Fälle ließ sich anhand der Bewertungs- und Grundsteuerakte in dem Dreijahreszeitraum eine einmalige Bearbeitung feststellen. Der Rechnungshof bezweifelt, daß die Handhabung der Steuerverwaltung, die Gesamtzahl aller Grundsteuerfälle für die Ermittlung des Personalbedarfs zur laufenden Bearbeitung von Grundsteuervorgängen heranzuziehen, sachgerecht ist.
- 502 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in einer ersten Stellungnahme darauf hingewiesen, daß mit dem bei der Personalbedarfsberechnung auf den 1. Januar 1989 vorgegebenen Zeitanatz auch solche mit der Bearbeitung der Grundsteuer in Zusammenhang stehenden Arbeiten berücksichtigt werden sollten, die sich nicht in jedem Fall in den Bewertungs- und Grundsteuerakten niederschlagen. Darüber hinaus seien auch künftig, nach Hebesatzänderungen in den Jahren 1992 und 1993, weitere Hebesatzänderungen nicht auszuschließen. Die mit einer generellen Bescheiderteilung in Zusammenhang stehenden Arbeiten seien ebenfalls zu berücksichtigen.
- 503 Der Rechnungshof hält die Ausführungen der Senatsverwaltung für Finanzen nicht für überzeugend. Er bezweifelt, daß tatsächlich in erheblichem Umfang bei der laufenden Bearbeitung von Grundsteuervorgängen Arbeiten anfallen, die sich nicht aus dem Akteninhalt erkennen lassen. So haben sich für den Rechnungshof bei seinen Untersuchungen keine Anhaltspunkte dafür ergeben, daß die Dienstkräfte der Bewertungs- und Grundsteuerstellen etwa die Bestimmungen des § 14 Abs. 4 der Geschäftsordnung für die Finanzämter mißachtet hätten, wonach beispielsweise über Verhandlungen bzw. Telefonauskünfte, soweit sie für die Fallbearbeitung von Bedeutung sind, Aktenvermerke zu fertigen sind. Ob und ggf. wie häufig sich in den nächsten Jahren der Hebesatz bei der Grundsteuer ändern wird, entzieht sich der Beurteilung des Rechnungshofs. In der Vergangenheit hatte sich der Hebesatz jedenfalls mit Ausnahme der Anhebungen in den Jahren 1992 und 1993 zuletzt 1974 verändert.
- 504 Der für die laufende Bearbeitung der Grundsteuervorgänge errechnete Stellenbedarf beläuft sich bei den untersuchten Finanzämtern auf rund acht Stellen. Er liegt damit deutlich über 50 v. H. des für alle Arbeiten in der Grundsteuerstelle errechneten Stellenbedarfs.
- 505 Der Rechnungshof hält es in Anbetracht der angebrachten Zweifel an der Angemessenheit dieses Ansatzes für geboten, daß die Verwaltung Einsparmöglichkeiten selbst aufgreift. Er hält eine Verminderung des bisher in die Personalbedarfsberechnung eingeflossenen Zeitbedarfs um etwa die Hälfte für möglich.
- 506 Eine die Feststellungen des Rechnungshofs berücksichtigende Durchführung der Personalbedarfsberechnung würde bei den untersuchten vier Finanzämtern insgesamt zu einer Minderung des Stellenbedarfs von aufgerundet 54 um bis zu fünf auf insgesamt 49 Stellen führen. Die Stellenausstattung dieser Finanzämter übertrifft ausweislich der Geschäftsverteilungspläne zum 1. Januar 1992 mit einem durch die Personalbedarfsberechnung nicht gedeckten Stellen-Soll von 64 und einem Stellen-Ist von 54,25 Stellen die notwendige Personalausstattung deutlich.
- Zu T 501 bis 507:
- Der Rechnungshof hält es nicht für sachgerecht, für die typische Aufgabe „Laufende Aktenbearbeitung“ die Gesamtzahl aller Grundsteuerfälle zugrunde zu legen, weil nach seinen Feststellungen nicht alle Akten ständig bearbeitet werden.
- Die Feststellungen des Rechnungshofs in T 501 und T 504 werden nicht in Zweifel gezogen.
- Der Senat kann sich jedoch nicht der Schlußfolgerung des Rechnungshofs anschließen, daß der Personalbedarf bei den vier untersuchten Finanzämtern um fünf Stellen zu vermindern sei, weil aufgrund der zu hohen Bemessungsgrundlage und des für den Rechnungshof nicht erkennbaren Arbeitsumfangs der typischen Aufgabe der in die Personalbedarfsberechnung eingeflossene Zeitbedarf um etwa die Hälfte zu vermindern sei.
- Der Personalbedarf wird u. a. bestimmt durch die Faktoren Berechnungsgrundlagen (Zahl der Fälle) und Zeit (durchschnittliche Bearbeitungszeit pro Fall). Idealzustand ist, wenn beide Faktoren eindeutig festgelegt sind. Ist das nicht so, muß auf andere abgeleitete Werte zurückgegriffen werden.
- Ein derartiger Fall liegt bei der Aufgabe „laufende Aktenbearbeitung“ vor.
- Aus verwaltungsökonomischen Gründen ist es nicht vertretbar, exakt und beweiskräftig nachvollziehbar festzustellen, wie oft eine Akte im Laufe eines bestimmten Zeitraums in irgendeiner Art und Weise bearbeitet worden ist bzw. zu bearbeiten gewesen wäre. Deshalb ist auf die eindeutig bestimmbare Zahl der Steuerpflichtigen (d. h. auf die Gesamtzahl aller Akten) zurückgegriffen worden. Es liegt in der Eigenart der Grundsteuerbearbeitung, daß nicht jede Akte jedes Jahr bearbeitet werden muß. Deshalb ist die gewählte Berechnungsgrundlage (alle Grundsteuerakten) zu hoch. Um dennoch auf dieser Grundlage den zutreffenden Personalbedarf ermitteln zu können, ist als Ausgleich der Zeitfaktor in entsprechendem Umfang gekürzt worden.
- Der durchschnittliche zeitliche Aufwand aller unter die typische Aufgabe „laufende Aktenbearbeitung“ zu subsumierenden einzelnen Arbeitsvorgänge liegt auf Grund sachkundiger Schätzungen aller Beteiligten erheblich über 8 Minuten. Er ergibt sich - im Gegensatz zur Auffassung des Rechnungshofs - sehr wohl auch aus Arbeitsvorgängen, die sich nicht in den Akten niederschlagen. Denn nicht über jedes Telefonat und jede persönliche Auskunft wird ein Aktenvermerk geführt. Das ist auch nicht erforderlich. Denn nach § 14 Abs. 4 FAGO sind Aktenvermerke nur zu fertigen über Besprechungen, Verhandlungen, Auskünfte, Telefongespräche und sonstige Gegebenheiten, die für die Bearbeitung bedeutsam sein können. Zeitaufwand entsteht aber auch, weil Auskünfte usw. zwar für den Auskunftersuchenden, nicht aber für die Bearbeitung in der Grundsteuerstelle bedeutsam sind.
- Auch die Bearbeitung auf Grund von Hebesatzänderungen ist in das mengen- und zeitmäßige Arbeitsvolumen einzubeziehen, weil sie zur typischen Aufgabe gehört. Grundsätzlich muß ein weitgehend durchschnittlich zutreffender Personalbedarf ermittelt werden, der auch schwankenden Arbeitsanfall (hier Hebesatzänderungen in unterschiedlich langen Intervallen) angemessen berücksichtigt.
- Im übrigen stimmen Berechnungsgrundlage (Zahl aller Grundstücksfälle) und Zeitfaktor (8 Minuten) in vollem Umfang mit den Ansätzen von Hamburg überein, das neben Berlin als einziges Land die Grundsteuer von Finanzämtern verwalten läßt. Ausstattungsvorsprünge Berlins bestehen daher nicht.
- Der durch die Personalbedarfsberechnung 1989 ermittelte Bedarf wird nach wie vor für sachgerecht gehalten. Der Senat kann keine Verstöße gegen die Grundsätze eines sparsamen und wirtschaftlichen Personaleinsatzes feststellen. Er sieht keine Notwendigkeit, den Personalbedarf in den vier untersuchten Finanzämtern und damit auch nicht in den übrigen im Westteil der Stadt belegenen Finanzämtern zu vermindern.
- Die OFD hat die Finanzämter aufgefordert, die Übereinstimmung zwischen Stellenplan und Geschäftsverteilungsplan herzustellen.

507 Der Rechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, daß die Senatsverwaltung für Finanzen prüft, ob aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen eine Verminderung des Personalbestandes in den Bewertungs- und Grundsteuerstellen nicht nur in den untersuchten, sondern auch in anderen Finanzämtern im Westteil der Stadt in Betracht kommt.

508 Die Untersuchungen des Rechnungshofs zur Arbeitsweise und zum Arbeitsstand haben ergeben, daß die Bewertungs- und Grundsteuerstellen die ihnen gestellten Aufgaben grundsätzlich ordnungsgemäß erledigt hatten. Lediglich beim Finanzamt Spandau stellte der Rechnungshof teilweise erhebliche Bearbeitungsrückstände fest, welche im Zusammenhang mit der Zuständigkeitserweiterung des Amtes auf den Gebietszugang des Ortsteils West-Staaken standen.

509 Die Bewertungs- und Grundsteuerstelle des Finanzamts Spandau ist seit dem 1. Januar 1991 auch für die im Ortsteil West-Staaken belegenen wirtschaftlichen Einheiten zuständig. Das Finanzamt hatte zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof - also 17 Monate nach Übernahme der Bearbeitungszuständigkeit - deren Erfassung noch nicht abgeschlossen, obwohl es alle Unterlagen von den bisher für die Besteuerung zuständigen Stellen aus dem Beitrittsgebiet rechtzeitig erhalten hatte.

510 Der Rechnungshof hält es in Anbetracht erheblicher Bearbeitungsrückstände sowie einer angespannten Personalsituation für nicht nachvollziehbar, daß das Finanzamt von den acht ihm im Hinblick auf den Gebietszugang West-Staaken für die Bewertungs- und Grundsteuerstelle zusätzlich bewilligten Stellen fünf Stellen anderen Finanzamtsbereichen zugewiesen hat. Der zusätzliche Einsatz fachfremder und nur unzureichend ausgebildeter Zeitangestellter in der Bewertungs- und Grundsteuerstelle kann hierfür kein Ersatz sein.

511 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, die eine alsbaldige vollständige und zutreffende Erfassung der im Ortsteil West-Staaken belegenen wirtschaftlichen Einheiten gewährleisten. Hierzu hält er den Einsatz ausreichend ausgebildeter Dienstkräfte für unverzichtbar.

**f) Besorgniserregender Anstieg  
der Arbeitsrückstände  
in der Kraftfahrzeugsteuerstelle des Finanzamts  
für Erbschaftsteuer und Verkehrsteuern**

*Der Rechnungshof hatte in der Kraftfahrzeugsteuerstelle einen besorgniserregenden Anstieg der Arbeitsrückstände festgestellt, der auf die Zuständigkeitserweiterung des Amtes auf den Kraftfahrzeugbestand im Ostteil Berlins zurückzuführen ist. Es ist zu befürchten, daß Kraftfahrzeugsteuern in großem Umfang erheblich verspätet festgesetzt werden, weil sich der Übergang von dem bis Ende 1992 im Beitrittsgebiet praktizierten Markenverfahren auf das Steuerfestsetzungsverfahren infolge der nicht rechtzeitig abgeschlossenen Umkennzeichnung der Kraftfahrzeuge verzögert.*

512 Der Rechnungshof hat im Kalenderjahr 1991 bei sechs der im Ostteil der Stadt neu errichteten Finanzämter Orientierungsprüfungen durchgeführt. Über die Ergebnisse dieser Untersuchungen hatte er das Abgeordnetenhaus von Berlin in einem Sonderbericht (Drucksache 12/1007) und in seinem Vorjahresbericht (T 396 bis 418) unterrichtet. Im Anschluß an diese Untersuchungen hat der Rechnungshof das Finanzamt für Erbschaftsteuer und Verkehrsteuern geprüft, soweit es für den östlichen Teil Berlins zuständig geworden ist. Der Rechnungshof hat inzwischen außerdem damit begonnen, zur Ergänzung der Erkenntnisse aus den Orientierungsprüfungen die Arbeitsergebnisse des Steuerfestsetzungsbereichs der neuen Finanzämter materiell-rechtlich zu untersuchen. Er wird hierüber ebenfalls berichten.

Zu T 508 bis 511:

Durch den Gebietszugang West-Staaken hat das Finanzamt Spandau für die Bewertungs- und Grundsteuerstelle acht zusätzliche Planstellen erhalten. Es handelt sich um Planstellen des Stellenplans A, die jedoch nicht mit Dienstkräften aus dem Ostteil der Stadt besetzt werden konnten, weil Bewerber mit entsprechender Qualifikation für eine Tätigkeit in der Bewertungs- und Grundsteuerstelle nicht vorhanden waren. Ebenso waren auch keine ausgebildeten Dienstkräfte aus dem Westteil für die sofortige Nutzung der neuen Stellen vorhanden.

Es war daher unumgänglich, Neueinstellungen vorzunehmen und diese Dienstkräfte anzulernen und mit den Aufgaben in der Bewertungs- und Grundsteuerstelle vertraut zu machen.

Zu Lasten der Planstellen des StPIA (60 v. H.) sind Angestellte (West) eingestellt worden, für deren Beschäftigung eine Ausfinanzierung erfolgen mußte. Tatsächlich konnten die Planstellen bei Zahlung einer Vergütung von 100 v. H. rechnerisch nur für 4,8 Dienstkräfte genutzt werden.

Der Rechnungshof hat zutreffend festgestellt, daß fünf Planstellen in anderen Bereichen des Finanzamts verwendet worden sind. Allerdings sind dafür zum Ausgleich bei den Neueinstellungen auch Stellen anderer Bereiche genutzt worden. Gegenwärtig werden entsprechend den PersBB-Vorgaben und aufgrund des Stellenzugangs insgesamt 24,25 Stellen in der Bewertungs- und Grundsteuerstelle genutzt. Zwei Stellen sind durch Fluktuation frei. Sie sollen kurzfristig mit Beamten z. A. besetzt werden. Auf Grund des Urteils des Bundesarbeitsgerichts vom 30. Juli 1992 werden die Planstellen nunmehr voll genutzt.

Bis Anfang Dezember 1993 hatte das Finanzamt Spandau 2 733 Fälle im Grundinformationsverfahren erfaßt; davon waren zum gleichen Zeitpunkt 2 445 Fälle abschließend bearbeitet. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand sind damit in West-Staaken im wesentlichen alle wirtschaftlichen Einheiten erfaßt.

Grundlage für die bestandsmäßige Erfassung der Grundstücke war:

1. Altaktenbestand,
2. vorgefundenes Kartenmaterial,
3. örtliche Begehung durch Bausachverständige,
4. Unterlagen des Grundbuch-, Kataster- und Vermessungsamts,
5. BSR-Listen.

Da die Vermessungsarbeiten und die katastermäßige Erfassung durch das Bezirksamt Spandau noch nicht abschließend durchgeführt worden sind, bleibt zu vermuten, daß sich in der Anzahl der wirtschaftlichen Einheiten „Verschiebungen“ ergeben können (z. B. Nicht- oder Doppelerfassungen durch ungenaue Flurstücks- und Lagebezeichnungen).

Zu T 512 bis 515:

Es handelt sich um Sachdarstellungen; eine Stellungnahme ist nicht erforderlich.

- 513 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat Ende 1990 bestimmt, daß das Finanzamt für Erbschaftsteuer und Verkehrsteuern auch für die Verwaltung der nach dem 31. Dezember 1990 entstandenen Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis bei der Kraftfahrzeugsteuer im östlichen Teil Berlins zuständig ist. Der Rechnungshof hat im Frühjahr 1992 bei diesem Finanzamt die Aufbau- und Ablauforganisation der Kraftfahrzeugsteuerstelle für den östlichen Teil Berlins untersucht und hierbei auch die Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer geprüft.
- 514 Die Kraftfahrzeugsteuer wurde bis zum 31. Dezember 1990 gemäß den Regelungen des Einigungsvertrages (Artikel 8 Anlage I Kapitel IV Sachgebiet B Abschnitt II Nr. 14) im Beitrittsgebiet (einschließlich des östlichen Teils Berlins) nach den Vorschriften der DDR erhoben. Die Höhe der Kraftfahrzeugsteuer richtete sich nach der Größe des Hubraumes des Kraftfahrzeuges. Der Steuerpflichtige hatte die Kraftfahrzeugsteuer selbst zu berechnen, Steuermarken im Wert der (berechneten) Jahressteuer zu erwerben und in die für sein Fahrzeug ausgestellte Steuerkarte einzukleben. Die Steuermarken waren bei den Postämtern erhältlich.
- 515 Vom 1. Januar 1991 an findet im Beitrittsgebiet das Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG) Anwendung. Aufgrund des neu eingefügten § 12 a KraftStG war die Kraftfahrzeugsteuer für Fahrzeuge, die im Beitrittsgebiet zugelassen sind, bis zum 31. Dezember 1992 weiterhin durch Steuermarken zu entrichten. Das in T 514 geschilderte Verfahren blieb unverändert. Die Steuermarken konnten nur bei den Postämtern im östlichen Teil Berlins erworben werden. Die amtliche Steuerkarte ist bei Benutzung des Fahrzeugs auf öffentlichen Straßen mitzuführen und bei Verkehrskontrollen auf Verlangen vorzuzeigen. Die Zulassungsbehörde hat bei allen Verwaltungshandlungen, die sich auf ein zulassungspflichtiges Fahrzeug beziehen und die Vorlage der Fahrzeugpapiere erfordern, die Erfüllung der Steuerpflicht zu überprüfen. Nach dem Ende der Steuerpflicht ist die Steuerkarte der Zulassungsbehörde zur Weiterleitung an das Finanzamt zu übergeben. In diesen Fällen übersendet die Zulassungsbehörde dem Finanzamt die Steuerkarte zusammen mit eventuellen Anträgen der Steuerpflichtigen auf Erstattung zuviel entrichteter Steuer. Sofern alle für die Steuerfestsetzung erforderlichen Angaben vorhanden sind, prüft das Finanzamt, ob der Steuerpflichtige die Kraftfahrzeugsteuer im Markenverfahren richtig entrichtet hat. In den Fällen, in denen die Kraftfahrzeugsteuer nicht oder nicht zutreffend entrichtet worden ist oder die zutreffende Steuerentrichtung nicht nachgewiesen werden kann (z. B. bei Verlust der Steuerkarte), setzt das Finanzamt die Steuer fest (§ 12 a Abs. 4 KraftStG). Es kann auch von Amts wegen die Abmeldung des Fahrzeugs vornehmen (§ 14 Abs. 2 KraftStG) und ein Strafverfahren einleiten. Bei Überzahlung erfolgt Erstattung.
- 516 Die Arbeitsrückstände im Bereich der Kraftfahrzeugsteuerstelle sind besorgniserregend angestiegen. Sie haben sich nach Angaben des Finanzamts von 7 600 Vorgängen zum 31. Dezember 1990 auf 193 000 Vorgänge zum 31. Dezember 1991 erhöht und konnten vom Finanzamt aufgrund der Vielzahl der vorliegenden Fälle teilweise nur geschätzt werden. Die Schätzung hält der Rechnungshof für realistisch. Die Rückstände setzen sich aus Ab- und Ummeldungen, Mitteilungen von Fahrzeugveräußerungen, Anträgen von Steuerpflichtigen und Wiedervorlagen zusammen. Der drastische Anstieg der unbearbeiteten Vorgänge ist auf die Zuständigkeitsweiterung des Amtes auf den Kraftfahrzeugbestand im Ostteil Berlins zurückzuführen. Der Rechnungshof erwartet, daß die Verwaltung die Rückstände umgehend abbaut.
- 517 Die Kraftfahrzeugsteuerstelle nahm Erstattungen von zuviel gezahlter Kraftfahrzeugsteuer zunächst ohne maschinelle Unterstützung vor. Nachforderungen an zuwenig entrichteter Kraftfahrzeugsteuer stellte das Finanzamt wegen fehlender Regelungen der Verfahrensabläufe zurück. Erst seit Anfang 1992 können Erstattungen und Fälle, bei denen die Steuerkarte bei Abmeldung eines im Beitrittsgebiet zugelassenen

Zu T 516 und 517:

Von der Verwaltung wurden bereits eine Reihe von organisatorischen und personellen Maßnahmen ergriffen, die auf den Abbau der vom Rechnungshof beanstandeten Rückstände gerichtet sind, insbesondere die umfassende Ausstattung der Kraftfahrzeugsteuerstelle mit PCs, die Einstellung von Zeitkräften und Bildung von speziellen Arbeitsgruppen zur Abarbeitung der Rückstände. Anhand monatlicher Statistiken über den Stand der Abarbeitung der Rückstände wird die Entwicklung von der Oberfinanzdirektion laufend beobachtet.

Nachdem zunächst nicht verhindert werden konnte, daß die Zahl der Rückstandsfälle gegenüber dem vom Rechnungshof festgestellten Stand vom 31. Dezember 1991 noch anstieg, ist seit Juni 1993 die Zahl der Rückstandsfälle rückläufig. Es wird erwartet, daß sich dieser Trend fortsetzt und die Rückstände bis Ende 1994 abgearbeitet werden können. Diese Prognose bezieht auch die vom Rechnungshof in T 517 angesprochenen Nacherhebungsfälle mit ein.

Fahrzeugs nicht abgegeben wurde, im Rahmen des integrierten automatisierten Besteuerungsverfahrens bearbeitet werden. Das Finanzamt konnte den Nacherhebungsfällen, bei denen die Steuerkarte bei Abmeldung eines im Beitrittsgebiet zugelassenen Fahrzeugs abgegeben und festgestellt wurde, daß der Steuerpflichtige zuwenig Kraftfahrzeugsteuer im Markenverfahren entrichtet hat, zunächst nicht mit Hilfe der automatisierten Datenverarbeitung nachgehen. Die Verwaltung hat jedoch zwischenzeitlich ein entsprechendes Verfahren entwickelt. Der Rechnungshof hält die unverzügliche Bearbeitung derartiger Vorgänge für notwendig.

- 518 Die Steuerverwaltung hat im Hinblick auf den Zuwachs von Aufgaben, die mit der Vereinigung Berlins im Zusammenhang stehen, zugelassen, daß der sich bei der Personalbedarfsberechnung auf den 1. Januar 1989 für die Kraftfahrzeugsteuerstelle ergebende rechnerische Personalüberbestand von 4,7 Stellen beibehalten wird. Daneben wurden seit dem 1. Dezember 1990 insgesamt 22 Dienstkräfte nach dem BAT-O in die Kraftfahrzeugsteuerstelle eingegliedert. Zusätzlich hatte die Verwaltung für den Zeitraum vom 1. März 1991 bis zum 31. Dezember 1992 den Einsatz von Zeit- und Aushilfsangestellten aus Sondermitteln für den Bereich der Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuerfälle vorgesehen, damit die Mehrarbeiten im Markenverfahren und zur Einführung der aktenlosen Bearbeitung in der Kraftfahrzeugsteuerstelle bewältigt werden konnten. Das Finanzamt hat nach dem Stand von Anfang März 1992 aus diesen Sondermitteln insgesamt 36 Zeit- bzw. Aushilfsangestellte für einen begrenzten Zeitraum eingestellt, jedoch mehr als ein Drittel dieser Dienstkräfte tatsächlich in anderen Bereichen des Finanzamts und somit nicht zweckentsprechend eingesetzt. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte zwar den Einsatz von Dienstkräften in angrenzenden Bereichen, in denen die vermehrte Kraftfahrzeugbesteuerung Folgearbeiten ausgelöst hat (z. B. Datenerfassungstelle, Finanzkasse, Vollstreckung) zugelassen. Dieser Einsatz erfolgte aber zu einem Zeitpunkt, zu dem sich die Zunahme der Kraftfahrzeugsteuerfälle auf die Arbeitsbelastung dieser Bereiche noch nicht ausgewirkt hatte. Das Finanzamt hat darüber hinaus einen Teil der aus diesen Sondermitteln eingestellten Dienstkräfte in Arbeitsgebieten eingesetzt, die zweifelsfrei in keinem Zusammenhang mit der Kraftfahrzeugsteuerstelle stehen (Gründerwerbsteuerstelle, Erbschaftsteuerstelle). Der Rechnungshof beanstandet - schon im Hinblick auf die hohen Arbeitsrückstände -, daß Mittel, die ausschließlich zur Bearbeitung von Kraftfahrzeugsteuerangelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind, teilweise nicht für diese Zwecke verwendet wurden.

- 519 Für die Zeiträume vom 1. Januar 1993 an ist die Kraftfahrzeugsteuer auch für die im Beitrittsgebiet zugelassenen Fahrzeuge uneingeschränkt nach den Bestimmungen des § 12 KraftStG zu entrichten. Das Verfahren zur Entrichtung der Kraftfahrzeugsteuer im Beitrittsgebiet (Markenverfahren) soll von diesem Zeitpunkt an auf das integrierte automatisierte Besteuerungsverfahren übergeleitet werden. Die Besteuerung in diesem Verfahren setzt die Umkennzeichnung des Fahrzeugs (Zuteilung von amtlichen Kennzeichen nach der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung anstelle der Kennzeichen nach bisherigem DDR-Recht) voraus, weil erst dann die notwendigen Fahrzeugdaten auf Steuerkonten übertragen werden können. Im Zeitpunkt der Prüfung konnte die Verwaltung den Fortgang der Umkennzeichnungsaktion nicht hinreichend genau einschätzen. Sie ging aber nach den bisher durchgeführten Umkennzeichnungen von einer voraussichtlichen Dauer von 38 Monaten (Stand Ende 1991) aus. Der Rechnungshof befürchtet, daß Kraftfahrzeugsteuern in großem Umfang erheblich verspätet festgesetzt werden, weil die Umkennzeichnung des Fahrzeugbestands von I- auf B-Kennzeichen nach Aussagen der Verwaltung nicht vor Frühjahr 1995 abgeschlossen sein wird.

- 520 Der Rechnungshof wird sich in einer Nachuntersuchung vergewissern, ob das Finanzamt sämtliche Kraftfahrzeugsteuerfälle aus dem Ostteil Berlins ordnungsgemäß steuerlich erfaßt hat. Er wird insbesondere prüfen, ob die Kraftfahrzeugsteuer

Zu T 518:

Die vom Rechnungshof vertretene Auffassung wird geteilt, daß die für die Bearbeitung der Kraftfahrzeugsteuerangelegenheiten zur Verfügung gestellten Stellen und Beschäftigungspositionen nur für diesen Zweck verwendet werden dürfen. Nach Auffassung des Senats gilt dies jedoch auch für die angrenzenden Bereiche, z. B. Finanzkasse, Vollstreckung, die mittelbar von diesem Aufgabenzuwachs betroffen sind.

Ab 1. Juni 1993 stehen für die Aufarbeitung der Arbeitsrückstände der Kraftfahrzeugsteuerfälle 57 Stellen und Beschäftigungspositionen zur Verfügung. Über den tatsächlichen Einsatz und die Entwicklung des Arbeitsstandes ist im zweimonatigem Turnus zu berichten.

Zu T 519:

Die Befürchtung des Rechnungshofs, daß wegen der Dauer der Überführung des Kraftfahrzeugbestandes aus dem Ostteil Berlins in das integrierte automatisierte Besteuerungsverfahren (IABV) in großem Umfang Kraftfahrzeugsteuern verspätet festgesetzt werden, wird nicht geteilt. Die Überführung auf das IABV hat am 1. Januar 1993 begonnen und ging mit fortlaufender Umkennzeichnung zügig weiter, so daß bis Ende 1993 alle Fahrzeuge aus dem Ostteil Berlins auf das IABV übergeführt und entsprechende Steuerbescheide erteilt werden können.

Zu T 520:

Es handelt sich um eine Sachdarstellung; eine Stellungnahme ist nicht erforderlich.

in diesen Fällen fristgerecht erhoben wird und was das Finanzamt veranlaßt hat, etwaige Steuerausfälle zu vermeiden.

**g) Einnahmeverluste aufgrund schwerwiegender Mängel bei der Verwaltung von Grundstücken durch das Bezirksamt Hohenschönhausen**

*Das Bezirksamt Hohenschönhausen hat zwei gewerblich nutzbare Grundstücke zu nicht angemessenen Bedingungen Dritten überlassen und damit dem Land Berlin einen finanziellen Nachteil zugefügt. Nach den vom Bezirksamt zur Prüfung vorgelegten Unterlagen sind Berlin bei einem Grundstück bis Ende 1992 bereits Einnahmen von 217 500 DM entgangen. Dieser Einnahmeverlust wird sich jährlich um 148 000 DM erhöhen. Bei dem anderen Grundstück errechnet sich ein jährlicher Einnahmeverlust von 66 000 DM. Zudem wurden die Verträge nicht vom zuständigen Grundstücksamt, sondern auf Veranlassung des seinerzeit zuständigen Bezirksstadtrats entgegen den Vorschriften vom Gewerbeamt abgeschlossen.*

- 521 Die auch im Ostteil Berlins vom 17. August 1990 an geltende Landeshaushaltsordnung sieht vor, daß Vermögensgegenstände nur zu ihrem vollen Wert zur Nutzung überlassen werden dürfen (§ 63 Abs. 5 in Verbindung mit Abs. 3 LHO). Nach der Grundstücksordnung wird ein Grundstück des Finanzvermögens von dem Bezirksamt, Abteilung Finanzen (Grundstücksamt), verwaltet, in dessen Bereich es liegt. Jedes Grundstück ist pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Als Miet- oder Pachtzins ist das ortsübliche Entgelt zu fordern. Diese Grundsätze galten nach den Richtlinien zur Verwaltung von kommunalen Grundstücken auch in den östlichen Bezirken Berlins. In der Zeit vom 14. August 1990 bis zum 11. Juli 1991 bedurften die Ostberliner Grundstücksämter u. a. beim Abschluß von Miet- oder anderen Nutzungsverträgen der vorherigen Zustimmung des Hauptgrundstücksamts bei der Magistrats- bzw. Senatsverwaltung für Finanzen.
- 522 Der zuständige Bezirksstadtrat im Bezirksamt Hohenschönhausen hat entgegen den Vorschriften die Verwaltung von zwei Grundstücken dem Grundstücksamt entzogen und dem Gewerbeamt übertragen. Hinsichtlich der Überlassung dieser Grundstücke an Dritte hat der Rechnungshof Auffälligkeiten festgestellt, insbesondere einen Verstoß gegen § 63 LHO.
- 523 Für das 7 888 m<sup>2</sup> große, teilweise bebaute und von vielen Gewerbetreibenden genutzte Grundstück Falkenberger Chaussee 70, Wartenberger Straße 120/123 traf das Gewerbeamt mit der Firma V. am 8. Oktober 1990 eine Vereinbarung, durch die der Firma vom 1. Oktober 1990 an die Verwaltung des gesamten Objekts übertragen und ihr dafür ein Entgelt von 46 v. H. der Mieteinnahmen (höchstens 4 000 DM/Monat) zugesichert wurde. Das Bezirksamt hat die vorgeschriebene Zustimmung des Hauptgrundstücksamts zum Vertragsabschluß nicht eingeholt und auch keinen entsprechenden Vorbehalt in den Vertrag aufgenommen. Dieser an sich schon ungünstige und nach § 63 LHO zu beanstandende Vertrag wurde durch eine als Pachtvertrag bezeichnete Vereinbarung vom 5. Juli 1991 ersetzt, nach der die Firma V. vom 1. Juli 1991 an sogar 55 v. H. der Kaltmieten für sich beanspruchen durfte. Eine weitere Ergänzung vom 16. März 1992 zum „Pachtvertrag“ sieht nunmehr vor, daß vom 1. April 1992 an das der Firma V. zustehende Entgelt 60 v. H. der Kaltmieten beträgt. Dieser Vertrag läuft bis zum 31. Dezember 1997; zusätzlich steht der Firma V. noch ein Optionsrecht auf Mietverlängerung um weitere fünf Jahre zu. Die zuletzt genannte Ergänzung wurde noch vorgenommen, obwohl die Senatsverwaltung für Finanzen mit Schreiben vom 16. Oktober 1991 das Bezirksamt bereits schriftlich auf die für Berlin ungünstigen Vertragsbedingungen sowie die nicht gerechtfertigte Höhe des Entgelts hingewiesen hatte und der zuständige Bezirksstadtrat darüber informiert war. Diesem entzog das Bezirksamt mit Beschluß vom 8. April 1992 die Zuständigkeit für das Grundstücksamt und das Gewerbeamt. Er gehört heute dem Bezirksamt nicht mehr an.

Zu T 521 bis 524:

Das Bezirksamt Hohenschönhausen hat auf Stellungnahmeersuchen des Senats die Ausführungen des Rechnungshofs als zutreffend bezeichnet und mitgeteilt, daß das bezirkliche Rechtsamt die gegen die Verantwortlichen eingeleiteten Regreßverfahren inzwischen abgeschlossen hat. Die Schadenshöhe ist per 31. März 1993 auf 185 185,17 DM festgesetzt worden und wird gegenwärtig gegenüber den Verantwortlichen klageweise geltend gemacht. Die Mietausfälle für die Folgejahre werden rd. 140 000 DM/p. a. betragen.

524 Es ist nach der Grundstücksordnung grundsätzlich Aufgabe der Grundstücksämter, landeseigene Grundstücke des Finanzvermögens zu verwalten und – soweit sie sich dafür eignen – wirtschaftlich zu verwerten. Das beinhaltet den Abschluß von Miet-, Pacht- oder sonstigen Nutzungsverträgen zwischen dem Bezirksamt – Grundstücksamt – und dem jeweiligen Nutzer. Durch die Vereinbarungen hat sich das Bezirksamt dieser Aufgabe entledigt. Die Vermietung an einen Hauptmieter zum Zwecke der Untervermietung an einzelne Nutzer – vor allem in Anbetracht der dem Hauptmieter eingeräumten günstigen Konditionen – ist unwirtschaftlich. Die jeweiligen Einnahmen, insbesondere der zuletzt erzielte Mietzins von 40 v. H. der Kaltmieteinnahmen des Hauptmieters, entsprechen nicht einem ortsüblichen Entgelt, das nach der Grundstücksordnung zu vereinbaren gewesen wäre. Für Berlin ist ein Schaden in Höhe des jeweils der Firma V. zugestandenen Entgelts (für „Verwaltung“ sowie Überschüsse aus der Untervermietung) eingetreten. Zu beanstanden ist ferner, daß das jetzt wieder zuständige Grundstücksamt keine Kenntnis von den einzelnen Untermietverträgen hat und somit nicht prüfen kann, ob die Überweisungen des Hauptmieters in zutreffender Höhe eingehen. Nach den vom Bezirksamt zur Prüfung vorgelegten Unterlagen sind Berlin bis Ende 1992 bereits Einnahmen von 217 500 DM entgangen. Der Einnahmeverlust wird sich zumindest bis 1997 jährlich um weitere 148 000 DM erhöhen.

525 Das Bezirksamt hat eine als Festwiese bezeichnete, 10 965 m<sup>2</sup> große Fläche an der Ribnitzer Straße mit Vertrag vom 26. März 1992 einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts vom 1. November 1991 an für die Dauer von fünf Jahren zur Nutzung als Festplatz überlassen. Das symbolische Entgelt beträgt 1,00 DM/Jahr. Nach dem Vertrag ist die Gesellschaft u. a. verpflichtet, das Grundstück so herzurichten, daß es als Festplatz für den Bezirk dienen kann, und es bei Bedarf für Veranstaltungen des Bezirks als Festwiese zur Verfügung zu stellen. Die Vertragsparteien sind sich dabei einig, daß die Vereinbarung auch die Pflicht der Gesellschaft umfaßt, die Feste des Bezirks auszurichten. Ferner geht aus dem Vertrag hervor, daß die Gesellschaft außerdem den Platz nur für eigene Festveranstaltungen nutzen darf. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs kommt die genannte Gesellschaft ihren Pflichten nur unzureichend nach. So hat der Rechnungshof beobachtet, daß dieses Grundstück entgegen dem Vertrag als Abstellfläche für Kraftfahrzeuge genutzt wird. Der Rechnungshof hat bei dem Bezirksamt angeregt zu klären, ob das Vertragsverhältnis vorzeitig beendet werden könnte. Er hat ferner gebeten, den Vorgang gemäß den Haftungsrichtlinien zu prüfen, da für Berlin ein Schaden eingetreten sein könnte, dessen Höhe sich aus der Differenz zwischen dem von der Gesellschaft geschuldeten Entgelt und dem ortsüblichen Mietzins für das Objekt ergibt. Der Rechnungshof hält einen mindestens erzielbaren monatlichen Mietzins von 0,50 DM/m<sup>2</sup> für realistisch. Dies ergäbe einen Betrag von 66 000 DM je Jahr.

526 Der Rechnungshof stellt fest, daß die mit ihren finanziell ungünstigen Auswirkungen für Berlin getroffenen Vereinbarungen nicht hätten geschlossen werden dürfen. Das Bezirksamt hat in schwerwiegender Weise gegen § 63 LHO und § 5 Abs. 3 Grundstücksordnung verstoßen. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die Schadenersatzfrage zu prüfen. Der Schriftwechsel dauert noch an.

Zu T 525 und 526:

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat bereits im Mai 1992, als ihr der im März 1992 abgeschlossene Mietvertrag zur Stellungnahme zugeleitet wurde, das Bezirksamt Hohenschönhausen darauf aufmerksam gemacht, daß die Mietzinsgestaltung den Vorschriften der Landeshaushaltsordnung und der Grundstücksordnung zuwiderläuft. Bei Prüfung der Schadenersatzfrage, die nach den Ausführungsvorschriften über die Geltendmachung von Ersatzansprüchen des Landes Berlin gegen Dienstkräfte aus Dienstpflichtverletzungen (Haftungsrichtlinien) vom 21. Januar 1987 der Stelle obliegt, in deren Bereich der Schaden entstanden ist, kommt das Rechtsamt Hohenschönhausen zu dem Ergebnis, daß dem Land Berlin durch den Vertragsabschluß kein finanzieller Schaden entstanden ist. Dem durch die Festsetzung eines lediglich symbolischen Mietzinses entstandenen – vom Rechnungshof mit rd. 66 000 DM/p. a. bezifferten – Mietausfall stehen eingesparte Mittel in Höhe von rd. 300 000 DM entgegen, die der Mieter für die Befestigung des Platzes zu tragen hat.

## 12. Kulturelle Angelegenheiten

### a) Fehlen eines tragfähigen Finanzierungskonzepts für den Theaterbereich

*Mit der Vereinigung Berlins ist eine einzigartige Theaterlandschaft entstanden. Diese Entwicklung ist allerdings mit erheblich steigenden Kosten und höheren Ausgaben Berlins verbunden, die auch angesichts der Haushaltslage verantwortbar sein müssen.*

*Dies setzt ein auf Dauer tragfähiges Finanzierungskonzept voraus. Der Rechnungshof fordert die Senatsverwaltung auf, unverzüglich ein solches Konzept vorzulegen. Es sollte festlegen, inwieweit jedes einzelne Theater seinen Finanzbedarf selbst zu decken hat und inwieweit Berlin, der Bund und Dritte die jährlich wachsende Finanzierungslücke ausfüllen. Der von der Senatsverwaltung inzwischen vorgelegte Entwurf einer „Allgemeinen Anweisung über die Finanzierung von Theatern und Orchestern in Berlin“ ist allenfalls Vorstufe für ein Finanzierungskonzept.*

527 Der Rechnungshof hat die in seinem Bericht über die Freie Volksbühne Theater-Betriebs-Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Drucksache 12/369) ermittelten Kennzahlen nunmehr für alle Theater erhoben, deren Spielbetrieb das Land Berlin finanziert. Angesichts der Situation in Berlin und der erheblichen Unterschiede im Ost- und Westteil der Stadt kann aufgrund dieser Erhebung, die das Jahr 1991 betrifft, noch kein abschließendes Urteil über die Entwicklung der für den Theaterbereich maßgeblichen Faktoren - wie z. B. die Besucherzahlen - gefällt werden.

528 Trotzdem läßt sich aufgrund der Erfahrungen des Rechnungshofs bereits heute feststellen: Die Defizite der Theater werden weiter steigen, und zwar wahrscheinlich prozentual erheblich stärker als der Haushalt Berlins. Dies muß angesichts der Finanzlage Berlins in Zukunft zu wachsenden Problemen der Theaterfinanzierung führen. Die Einnahmen der Theater decken schon jetzt nur einen geringen Teil der Ausgaben zur Aufrechterhaltung des Spielbetriebs. Bei der Gegenüberstellung von Einnahmen und Ausgaben der Staatstheater liegt der Anteil der Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten im Jahre 1991 insgesamt knapp unter 10 v. H. der Ausgaben zur Aufrechterhaltung des Spielbetriebs. Der stärkere Anstieg der Defizite beruht einerseits maßgeblich auf dem hohen Personalkostenanteil von in der Regel über 80 v. H. der Gesamtkosten eines Theaterbetriebs und andererseits darauf, daß die Einnahmemöglichkeiten der Theater begrenzt sind. Die Einnahmen müßten deshalb prozentual um ein Mehrfaches der Ausgabensteigerung angehoben werden, um die Mehrausgaben aufzufangen. In Berlin und seinem Umland können Eintrittsgelder zur Zeit nicht einmal in gleicher Höhe erhoben werden wie in vergleichbaren Städten der alten Bundesländer. Schließlich lassen sich auch andere Einnahmen nicht unbegrenzt erzielen. Außerdem sind bei Theatern und Opern der Möglichkeit, Ausgaben wesentlich zu verringern, Grenzen gesetzt. Da sich derartige Veränderungen mit Aussicht auf Erfolg nicht kurzfristig durchsetzen lassen, bedeutet dies, daß in den nächsten Jahren die erforderlichen Haushaltsmittel aller Erwartung nach überproportional steigen oder andere Finanzierungswege erschlossen werden müßten, es sei denn, die Zahl der eigenen Theaterbetriebe wird reduziert.

529 Dieser Trend ist selbst dann in abgeschwächter Form zu erwarten, wenn die Verwaltung mit ihren - auch vom Rechnungshof geforderten - gesteigerten Bemühungen Erfolg hat, Einnahmeverbesserungen und Ausgabenminderungen zu erzielen. Die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten hat zu dem Gesamtkomplex bisher folgende Berichte vorgelegt:

- Einheitliche Eintrittspreise an miteinander vergleichbaren Bühnen,
- Verbesserung des Kostendeckungsgrades der staatlichen Bühnen und der öffentlich geförderten Privattheater,
- Erzielung höherer Einnahmen aus Werbung in Programmheften,
- Einrichtung einer zentralen Werkstatt für die staatlichen Bühnen und
- Finanzielle Situation der Privattheater.

530 Der Rechnungshof verkennt nicht, daß bei einer volkswirtschaftlichen Betrachtung der Theater auch erhebliche Mittel durch auswärtige Besucher nach Berlin fließen, wie das im Mai 1992 vorgelegte Gutachten des Deutschen Instituts für

Zu T 527 bis 537:

Wegen der schwierigen Haushaltslage Berlins überprüft der Senat kritisch die Finanzierung der Berliner Staats- und Privattheater. Ein Ergebnis dieser Überlegungen ist der Senatsbeschluß Nr. 3527/93 vom 22. Juni 1993, in dem zum Kulturbereich eindeutig gesagt wird, daß das Land Berlin finanziell nicht in der Lage sei, sämtliche Staatstheater weiter zu betreiben. Deshalb enthält dieser Senatsbeschluß auch die Entscheidung, den Spielbetrieb der Staatlichen Schauspielbühnen Berlin zum Ende der Spielzeit 1992/93 einzustellen. Insofern ist der Senat der in den T 528 und 533 enthaltenen Auffassung des Rechnungshofs, auch die Möglichkeit der Schließung von Theatern zu berücksichtigen, gefolgt und sieht mit Beschluß Nr. 3683/93 vom 3. August 1993 die Auflösung der Staatlichen Schauspielbühnen Berlin vor.

Die vom Senat beschlossene und vom Abgeordnetenhaus zur Kenntnis genommene „Allgemeine Anweisung über die Finanzierung von Theatern und Orchestern in Berlin“ ist zunächst die Grundlage für erforderliche strukturelle Veränderungen. Dieser Rahmen, der unter anderem durch eigenverantwortliche Maßnahmen der Theaterleitungen ausgefüllt werden muß (z. B. Modifizierung des Repertoirebetriebes, rationelle Gestaltung der Dienste der Bühnenarbeiter, Neuordnung der Honorierung von Gästen und Ensemblemitgliedern, Ersatz von Eigenleistungen durch Fremdleistungen etc.) verfolgt den Grundgedanken des Prinzips der Rationalisierung durch größere wirtschaftliche Spielräume bei entsprechender Eigenverantwortung der Theater. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der theaterbetrieblichen Strukturen müssen auf Grundlage des Theaterfinanzierungskonzeptes dennoch stetig entwickelt werden.

Auch dem Senat ist sehr daran gelegen, die Zukunft der Berliner Theater durch langfristige Finanzierungsfestlegungen zu sichern. Sowohl bei den Staats- als auch bei den Privattheatern wird der Senat dabei neue Wege beschreiten. Wie in der zitierten „Allgemeinen Anweisung über die Finanzierung von Theatern und Orchestern in Berlin“ vorgesehen, wird den Theatern künftig für mehrere Jahre im voraus ein finanzieller Rahmen vorgegeben. Wirtschaftlicher Erfolg kommt den Theatern insofern zugute, als sie Mehreinnahmen eines Haushaltsjahres auf die Folgejahre verteilen können. Mindereinnahmen müssen sie innerhalb des für einen mehrjährigen Zeitraum festgelegten Finanzrahmens ausgleichen. Sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch privaten Einrichtungen sollen in die Lage versetzt werden, ihre Betriebe mehr nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu führen. Dabei sollen die Theater möglichst weitgehend eine wirtschaftliche Bewegungsfreiheit erhalten, die es ihnen auch ermöglicht, die wirtschaftlichen Kriterien wie Kostendeckungsgrad, Besucherzahl usw. besser zu beeinflussen. Bei den Staatstheatern soll das Rechnungswesen mit einer differenzierten Kosten- und Erfolgsrechnung verbessert und darüber hinaus die kaufmännische Buchführung eingeführt werden.

Neben diesen innerbetrieblichen Verbesserungsmaßnahmen und den finanziellen Überlegungen des Senats in konzeptioneller Hinsicht wird es für eine dauerhafte Verbesserung der finanziellen Probleme der Theater (nicht nur in Berlin) erforderlich sein, weitere Änderungen in der Struktur der Theater, d. h. vor allem im Bereich der Produktion und der betrieblichen Organisation, vorzunehmen. Dazu sind die Theater aber auch auf die Unterstützung anderer, z. B. der Tarifpartner, angewiesen. Soweit es sich hier um in Jahrzehnten entstandene Strukturen handelt, werden hier kurzfristig aber kaum Einflüsse z. B. auf den Kostendeckungsgrad der Theater zu erwarten sein. Insofern teilt der Senat die Auffassung des Rechnungshofs, daß es sich bei der „Allgemeinen Anweisung“ nur um einen Teil einer Strukturreform handelt.

Wirtschaftsforschung „Kultur als Wirtschaftsfaktor“ belegt. Dies ändert jedoch nichts an der betriebswirtschaftlichen Situation der einzelnen Theater. Die volkswirtschaftlichen Effekte können – ebenso wie die hervorragende kultur- und bildungspolitische Bedeutung der Theater – bei der politischen Entscheidung über die Höhe der aus dem Haushalt für die Theater aufzuwendenden Beträge nicht unberücksichtigt bleiben. Dies gilt auch für die Bedeutung des Theaters zur Herstellung einer geistig lebendigen, weltoffenen und innovationsfreudigen Atmosphäre in einer Region. In Anbetracht der finanziellen Entwicklung Berlins sind aber einem Defizit-ausgleich auch bei Theatern Grenzen gesetzt.

- 531 Um einen aktuellen Überblick zu vermitteln, hat der Rechnungshof im Theaterbereich die Auslastung und die finanzielle Situation im Jahre 1991 untersucht. Diese Erhebungen sind auch als eine Grundlage für künftige Diskussionen gedacht, weil in der Öffentlichkeit in verschiedenen Fällen Zahlen genannt wurden, die die finanzielle Situation der Theater eher günstiger darstellen als vom Rechnungshof festgestellt.

Selbstverständlich wird der Senat sich weiter um Maßnahmen zur Verbesserung des Kostendeckungsgrades der Staatlichen Bühnen und der öffentlich geförderten Privattheater – wie in dem von der Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten dazu vorgelegten Bericht genannt – bemühen. Es ist aber darauf hinzuweisen, daß – gerade im Bereich der Staatstheater – die stärkere Orientierung an Kriterien wie Besucherzahl und Platzausnutzung auch die Gefahr in sich birgt, daß die Staatstheater ihren Auftrag, das Theater nicht nur zu pflegen, sondern auch weiter zu entwickeln, nicht ausreichend wahrnehmen können. Experimentelles Theater und auch die Erprobung neuer Theaterformen sind um so schwieriger, je mehr Wert auf die genannten wirtschaftlichen Ziele gelegt wird.

Der zu T 534 genannte Vorschlag, den Fortbestand der Verträge mit den Theaterleitungen vom Erreichen der wirtschaftlichen Ziele abhängig zu machen, verfolgt das Prinzip der Erfolgsorientierung der Verträge. Zunächst ist festzuhalten, daß die bereits bestehenden Verträge in diesem Sinne nicht modifiziert werden können, da das Land Berlin hier an bestehende Vereinbarungen gebunden ist. Des weiteren muß berücksichtigt werden, daß einige Intendanten bzw. leitende Personen zugleich künstlerische Verantwortung für das jeweilige Haus tragen. In diesem Bereich ist jedoch das Kriterium der Erfolgsorientierung nicht anwendbar.

Jedoch stimmt der Senat den Vorschlägen insoweit zu und wird diese auch in künftigen Verhandlungen durchzusetzen bemüht sein, als bei Intendanten, die nur Managementfunktionen wahrnehmen, die Laufzeit des Vertrages in Abhängigkeit zur Ordnungsmäßigkeit und Angemessenheit der Wirtschaftsführung gestellt werden sollte. Im übrigen lassen die beabsichtigten Regelungen des Theaterfinanzierungskonzeptes in bezug auf die Privattheater auch die Möglichkeit zu, gegebenenfalls im Rahmen der Verhandlungen zu den Subventionsverträgen entsprechende Bedingungen zu stellen.

Der Erwartung des Rechnungshofs entsprechend ist der Kostendeckungsgrad der Staatstheater in der Übersicht auf der Seite 164 dargestellt.

Der Senat weist im übrigen darauf hin, daß im Falle des Friedrichstadtpalastes und des Metropol-Theaters seit 1991 Bestrebungen im Gang sind, durch Überführung in private Trägerschaft und Beteiligungen Dritter eine größere Effizienz in bezug auf die Wirtschaftlichkeit der Theater sowie eine Entlastung des Haushalts zu erreichen.

**Tabelle 1**  
**Theaterstatistik**

Spalte	1991 Auslastung in v. H.		1991 Leistungen Berlins insgesamt DM	1991 Zuschuß in DM			Verhältnis Einnahmen zu Ausgaben in v. H.				Verhältnis Eintrittsgelder zu Ausgaben in v. H.			
	besetzte Plätze	bezahlte Plätze		je ange- botener Platz	je be- setzter Platz	je be- zahlter Platz	HPI 1991	Ist 1991	HPI 1992	HPI 1993	HPI 1991	Ist 1991	HPI 1992	HPI 1993
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
<b>Opernhäuser</b>														
Deutsche Oper	68,3	63,4	86 237 919,66	153,34	223,08	240,72	17,9	13,2	17,7	21,8	15,0	9,8	14,9	14,6
Deutsche Staatsoper	74,8	72,5	31 078 471,41	80,66	107,51	111,09	16,1	24,8	17,7	16,2	11,1	18,3	13,4	12,2
Komische Oper	72,5	69,4	29 294 436,71	100,81	138,03	144,25	12,4	15,3	11,6	13,0	10,1	10,6	9,4	10,5
<b>Sprechtheater (Staatstheater)</b>														
Staatliche	59,6	54,5	42 523 867,30	158,12	261,24	288,77	11,2	6,6	11,2	11,5	8,6	4,5	8,7	9,0
a) Schillertheater	60,3	51,1												
Schauspiel- bühnen	72,9	64,6												
Deutsches Theater	68,2	60,7	19 927 441,97	81,95	139,06	155,11	10,8	12,4	9,4	10,1	7,9	8,5	6,8	7,1
a) Deutsches Theater	45,7	42,0												
Berliner Ensemble	54,5	51,9	10 658 380,66	60,87	111,87	117,56	10,5	14,8	9,8	-	8,3	11,6	7,7	-
a) Großes Haus	77,5	74,6												
b) Foyer	43,0	38,5												
Volksbühne	29,4	26,4	12 805 148,89	80,42	256,49	285,78	13,0	7,1	12,2	7,4	9,8	3,8	9,2	5,3
a) Großes Haus	55,6	49,9												
Maxim- Gorki- Theater	58,1	54,7	8 031 076,57	59,52	100,74	107,34	15,2	18,0	13,4	13,9	10,7	11,9	9,4	9,4
a) Großes Haus	68,0	62,8												
b) Studiobühne														

<sup>\*)</sup> Zuwendungen 23,3 Mio. DM

**Tabelle 2  
Theaterstatistik**

Spalte	1991 Auslastung in v. H.		1991 Leistungen Berlins insgesamt	1991 Zuschuß in DM			Verhältnis Einnahmen zu Ausgaben in v. H. ohne Platzzuschüsse <sup>1)</sup>
	besetzte Plätze	bezahlte Plätze	DM	je ange- botener Platz	je be- setzter Platz	je be- zahlter Platz	
	1	2	3	4	5	6	7
<b>Sprechtheater (Privattheater)</b>							
Schaubühne	97,3	93,4	21 423 480,00	208,80	214,50	223,61	18,1
FVB-Theaterbetriebs-GmbH	32,3	25,8	13 750 987,85	166,05	488,25	603,99	10,7
Hansa Theater GmbH	58,0	56,0	1 002 245,00	7,65	13,18	13,65	51,1
Vaganten Bühne Berlin GmbH	62,5	60,4	488 999,00	24,55	39,29	40,66	31,9
Tribüne GmbH	59,0	57,3	1 349 965,52	20,51	34,73	35,80	30,4
Kleines Theater am Südwestkorso GmbH	92,8	89,7	466 631,20	15,71	16,93	17,52	55,4
Renaissance-Theater a) Große Bühne	53,8	51,0	4 861 000,00	27,44	50,66	53,87	27,4
b) Das Studio	58,7	49,7					
<b>Kinder- und Jugendtheater</b>							
Berliner Kammerspiele GmbH	83,4	79,6	1 981 550,00	24,47	29,24	30,63	32,1
Grips Theater GmbH	89,9	88,7	2 564 646,00	32,31	35,94	36,41	32,2
Carrousel-Theater a) Hauptbühne	53,8	48,9	5 369 162,92	61,00	107,70	117,48	4,2
an der Parkaue b) Probebühne	73,4	69,9					
<b>Musiktheater</b>							
Theater des Westens GmbH	63,9	61,1	20 528 245,00	62,37	97,35	102,10	29,4
Metropoltheater a) Große Bühne	50,7	47,8	23 056 339,03	67,93	133,81	142,12	13,2
b) Vor- und Probebühne	54,6	47,8					
Friedrichstadt- palast a) Große Revue	59,6	57,9	17 941 266,83	35,52	57,50	59,14	44,0
b) Kleine Revue	67,8	65,6					
c) Kinderrevue	84,8	83,4					
d) Das Ei	39,7	38,0					

<sup>1)</sup> Platzzuschüsse für die Abgabe von Karten an Besucherorganisationen werden zwar den Privattheatern, nicht jedoch den Staatstheatern gutgeschrieben.

### Kostendeckung der Staatstheater

	1991			1992			1993		
	Einnahmen Rechnung	Ausgaben Rechnung	Kosten- deckung	Einnahmen Rechnung	Ausgaben Rechnung	Kosten- deckung	Einnahmen Soll	Ausgaben Soll	Kosten- deckung
SSB	3 007 538,71	45 531 406,01	6,61 %	3 840 858,31	47 520 317,98	8,08 %	5 372 200,00	46 746 200,00	11,49 %
DT	2 812 272,40	22 739 714,37	12,37 %	3 872 455,91	30 904 088,73	12,53 %	3 360 100,00	33 122 600,00	10,14 %
Vb	992 649,59	13 797 798,48	7,19 %	728 837,94	20 291 352,24	3,59 %	1 689 000,00	22 696 000,00	7,44 %
MGT	1 761 461,47	9 792 538,04	17,99 %	1 661 843,27	14 211 773,76	11,69 %	2 281 100,00	16 374 000,00	13,93 %
Caroussel	236 733,43	5 605 896,35	4,22 %	353 267,92	10 680 244,31	3,31 %	642 700,00	12 650 800,00	5,08 %
<b>Gesamt</b>	<b>8 810 655,60</b>	<b>97 467 353,25</b>	<b>9,04 %</b>	<b>10 457 263,35</b>	<b>123 607 777,02</b>	<b>8,46 %</b>	<b>13 345 100,00</b>	<b>131 589 600,00</b>	<b>10,14 %</b>

### Kostendeckung der Staatstheater - Bereich Oper -

	1991			1992			1993		
	Einnahmen Rechnung	Ausgaben Rechnung	Kosten- deckung	Einnahmen Rechnung	Ausgaben Rechnung	Kosten- deckung	Einnahmen Soll	Ausgaben Soll	Kosten- deckung
DOB	13 103 550,93	99 341 470,59	13,19 %	13 279 326,75	102 657 397,41	12,93 %	22 101 600,00	101 412 800,00	21,79 %
DSO	10 260 676,81	41 339 148,22	24,82 %	10 586 910,01	84 554 629,42	12,52 %	14 518 300,00	89 285 300,00	16,26 %
KO	5 304 805,92	34 599 242,63	15,33 %	6 781 254,39	50 669 657,98	13,38 %	7 648 800,00	58 910 600,00	12,98 %
<b>Gesamt</b>	<b>28 669 033,66</b>	<b>175 279 861,44</b>	<b>16,36 %</b>	<b>30 647 491,15</b>	<b>237 881 684,81</b>	<b>12,88 %</b>	<b>44 268 700,00</b>	<b>249 608 700,00</b>	<b>17,74 %</b>

- 532 Die Zahlen des Jahres 1991 sind für einen Vergleich zwischen den Theatern in den beiden Stadthälften nur bedingt geeignet, da die Verhältnisse noch zu unterschiedlich waren (z. B. bei den Personalausgaben). Dennoch läßt sich allgemein folgendes sagen: Die Auslastung bei den Opernhäusern lag zwischen 68,3 v. H. und 74,8 v. H. durch die besetzten Plätze und zwischen 63,4 v. H. und 72,5 v. H. durch die bezahlten Plätze. Auffallend ist der hier nicht dargestellte erhebliche Rückgang der Besucherzahlen gegenüber 1990 bei den beiden Musiktheatern im Ostteil der Stadt. Bei den Sprechtheatern ergab sich dagegen eine wesentlich größere Bandbreite, und zwar betrug die Auslastung bei den
- Staatstheatern zwischen 29,4 v. H. und 77,5 v. H. durch die besetzten und zwischen 26,4 v. H. und 74,6 v. H. durch die bezahlten Plätze.
  - Privattheatern zwischen 32,3 v. H. und 97,3 v. H. durch die besetzten und zwischen 25,8 v. H. und 93,4 v. H. durch die bezahlten Plätze und
  - Kinder- und Jugendtheatern zwischen 53,8 v. H. und 89,9 v. H. durch die besetzten und zwischen 48,9 v. H. und 88,7 v. H. durch die bezahlten Plätze.
  - Bei den übrigen Musiktheatern (einschließlich Friedrichstadtpalast - Große Revue -) lag die Auslastung zwischen 50,7 v. H. und 63,9 v. H. durch die besetzten und zwischen 47,8 v. H. und 61,1 v. H. durch die bezahlten Plätze.

Der Rechnungshof wird die aus der Darstellung erkennbaren Ungleichgewichte - z. B. die Abweichungen der Ist-Einnahmen vom Soll 1991 in v. H. (Tabelle 1, Spalten 7 und 8) und die Höhe der Zuschüsse je Platz bei einzelnen Sprechtheatern im Vergleich zum Musiktheater - prüfen, wenn sie sich in den Folgejahren fortsetzen.

- 533 Die für die kommenden Jahre zu erwartende Entwicklung des Finanzbedarfs der Theater wird dazu führen, daß einzelne Theater auch geschlossen werden müssen oder jedenfalls keine Subventionen aus dem Landeshaushalt erhalten, weil wirtschaftliche Überlegungen nicht außer acht gelassen werden können. Kriterien wie Kostendeckungsgrad, Besucherzahl, Platzausnutzung, Höhe des Zuschußbedarfs oder Zuschuß Berlins je verkaufter Theaterkarte werden - unter angemessener Berücksichtigung kulturpolitischer Wertungen - für die Frage der Schließung eines Theaters von entscheidungserheblicher Bedeutung sein.
- 534 Es ist erforderlich, den Theaterleitungen - für jedes Theater getrennt - Eckdaten vorzugeben, bei deren mehrjähriger Unterschreitung das jeweilige Theater gegebenenfalls mit Schließung oder Subventionssenkung rechnen muß. Dies ermöglicht den Theatern, künftige Entwicklungen zu beeinflussen und wirtschaftliche Aspekte mehr als bisher in ihre künstlerischen Planungen einzubeziehen. Für jedes Theater sollte festgelegt werden, welcher Anteil der Ausgaben durch eigene Einnahmen zu decken ist, der allenfalls kurzfristig unterschritten werden darf. Die Senatsverwaltung sollte außerdem prüfen, ob der Fortbestand der Verträge mit den Theaterleitungen vom Erreichen der Eckdaten abhängig gemacht werden könnte, um einen zusätzlichen Mechanismus zu schaffen, der zu einem wirtschaftlicheren Verhalten beiträgt. Der Rechnungshof erwartet, daß zu den Haushaltsberatungen eine Übersicht vorgelegt wird, aus der sich ergibt, welcher Anteil der Gesamtausgaben der Staatstheater durch eigene Einnahmen gedeckt ist (Ansätze und Rechnung für die zurückliegenden Jahre).
- 535 Schließlich sollte die Senatsverwaltung klären, welcher Teil des über die Einnahmen hinausgehenden Finanzbedarfs aus dem Landeshaushalt und welcher Teil aus anderen Mitteln (insbesondere Bundesmitteln - vgl. Artikel 35 Einigungsvertrag und Artikel 1 Abs. 2 und 3 Hauptstadtvertrag -) zu decken ist. Eine dauerhafte Lösung der Finanzfragen setzt ein tragfähiges Konzept für die Berliner Theaterlandschaft voraus, das von der Verwaltung unverzüglich erarbeitet werden sollte.

- 536 Die Senatsverwaltung führt hierzu aus, daß sich der Senat im Juni 1992 darauf verständigt habe, im Kulturbereich ein Strukturkonzept zu erarbeiten, das zu Einnahmeerhöhungen und Vermeidung von Ausgabensteigerungen führen soll. Sie habe dies öffentlich und – in verschiedenen Berichten, die sie für die Haushaltsberatungen 1992 zu erstellen hatte – auch dem Abgeordnetenhaus mitgeteilt und Vorbereitungen für den Erlaß entsprechender allgemeiner Verwaltungsvorschriften getroffen.
- 537 Ein – auch dem Rechnungshof zugeleiteter – Referentenentwurf einer „Allgemeinen Anweisung über die Finanzierung von Theatern und Orchestern in Berlin“ liegt inzwischen vor. Nach Ansicht des Rechnungshofs ist diese Verwaltungsvorschrift, die keine Zahlenangaben zu den finanziellen Auswirkungen enthält, allenfalls die Vorstufe zu einem noch zu entwickelnden Finanzierungskonzept. Der Rechnungshof wird die Entwicklung weiter verfolgen, zumal nicht sicher ist, ob die bisher von der Senatsverwaltung in ihren Vorlagen (T 529) erwogenen Maßnahmen den jährlich weiteren Anstieg der Defizite auf Dauer verhindern können.

#### **b) Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung beim Friedrichstadtpalast**

*Der Friedrichstadtpalast hat Personal- und Sachausgaben geleistet, die in erheblichem Umfang nicht gerechtfertigt sind. Vorschläge des Rechnungshofs für den Aufbau einer funktionierenden Betriebsverwaltung hat die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten nicht immer unterstützt.*

- 538 Nach Beschlüssen der Gesamtberliner Landesregierung vom November und Dezember 1990 sollte der Friedrichstadtpalast mit Wirkung vom 2. Januar 1991 nach den Regelungen des Einigungsvertrags abgewickelt werden, wobei beabsichtigt war, bis zu diesem Termin eine landeseigene Gesellschaft mit beschränkter Haftung als Träger des Bühnenbetriebs zu gründen. Zur Abwicklung der Einrichtung, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deren Auflösung vorausgesetzt hätte (Urteil vom 24. April 1991 – BVerfG 1 BvR 1341/90 –), ist es indes nicht gekommen. Der Senat hält daran fest, den Betrieb in eine private Rechtsträgerschaft zu überführen. Er verfolgt kulturpolitisch das Ziel, den Friedrichstadtpalast als international renommiertes Revuetheater zu erhalten und weiterzuentwickeln.
- 539 Bis zur Überführung in eine private Trägerschaft ist der Friedrichstadtpalast eine Einrichtung des Landes Berlin, deren Einnahmen und Ausgaben im Kopfplan der Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten nachgewiesen werden. Demgemäß sind die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Berlin geltenden Vorschriften und Grundsätze anzuwenden. Bei einer Orientierungsprüfung hat der Rechnungshof u. a. folgende Mängel festgestellt:

Zu T 538 bis 556:

Die Situation des Friedrichstadtpalastes in dem Prüfungszeitraum war dadurch gekennzeichnet, daß sich der Friedrichstadtpalast mit den aus der Vereinigung der beiden Stadthälften für ihn ergebenden Konsequenzen auseinander zu setzen hatte.

Nachdem zunächst beabsichtigt war, den Friedrichstadtpalast nach den Regelungen des Einigungsvertrages „abzuwickeln“, wurde er nach der Vereinigung Berlins als nachgeordnete Einrichtung der Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten auf das Land Berlin überführt. Im Haushaltsjahr 1991 war der aus dem Hause stammende Musikdramaturg Hans-Gerald Otto als amtierender Intendant eingesetzt. Er wurde zum 1. Februar 1992 durch Prof. Julian Herrey abgelöst. Der Senat hat in seiner Sitzung am 16. Juni 1992 beschlossen, daß der Friedrichstadtpalast in eine private Rechtsträgerschaft unter Beteiligung des Landes Berlin zu überführen sei. Der Senator für Kulturelle Angelegenheiten wurde beauftragt, mit einzelnen Bewerbern und Interessenten, darunter die Spielbank Berlin, Media-On-Line, die Gruppe Niederlander, Fernsehanstalten, die Gruppe Symeonidis u. a. zu verhandeln mit dem Ziel, Gesellschafter für die zu gründende GmbH zu gewinnen. Der Intendant des Friedrichstadtpalastes führte entsprechende Verhandlungen. Die Gruppe Symeonidis hat sich an diesen Verhandlungen nicht beteiligt, sie hat vielmehr im Zuge dieses Verfahrens ein eigenes Konzept vorgelegt. Der Senat hat am 7. April 1993 die von der Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten vorgelegte vergleichende Zusammenstellung der beiden Konzeptionen Symeonidis und Herrey zur Kenntnis genommen. Dem Abgeordnetenhaus wurde sie als Mitteilung zur Kenntnisnahme vorgelegt. Ende Juni hat Herr Symeonidis ein überarbeitetes Konzept vorgestellt. Dieses bedurfte weiterer Konkretisierungen. Gleichzeitig hat der Intendant sein Konzept weiter verhandelt und ebenfalls konkretisiert. Ende August war es dann möglich, beide Konzepte einer erneuten vergleichenden Prüfung zu unterziehen und dem Senat zur Entscheidung über das weitere Verfahren vorzulegen. Der Senat hat entschieden, das Konzept des Intendanten weiter zu verfolgen. Die Überführung des Friedrichstadtpalastes in eine private Rechtsform soll bis Ende März 1994 erfolgt sein. Die innerbetrieblichen Strukturen des Theaters werden zur Zeit darauf vorbereitet.

Mit Ablauf des Monats September 1993 ist Prof. Herrey aus dem Friedrichstadtpalast ausgeschieden. Zum neuen amtierenden Leiter wurde Herr A. Iljinskij berufen.

Auf Grund der bislang nicht hinreichend geklärten Gesamtsituation des Hauses waren dringend erforderliche Maßnahmen zur Straffung und Effektivierung von Verwaltungsabläufen sowie die Umsetzung der für den Friedrichstadtpalast als Teil der Berliner Verwaltung geltenden Gesetzes- und Verwaltungsvorschriften erheblich erschwert.

Hinzu kommt, daß die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen vielfach auf Grund mangelnder Erfahrung mit einer rechtsstaatlich organisierten Verwaltung zum Teil große Schwierigkeiten haben, den an sie gestellten Anforderungen gerecht zu werden. Der Senat ist bemüht, im Wege der Beratung und Amtshilfe diesem Zustand abzuhelfen. So wurde u. a. im Jahr 1992 ein Regierungsrat z. A. für den maximal möglichen Zeitraum abgeordnet, außerdem konnte für eine begrenzte Zeit eine Verwaltungsleiterin aus dem ehemaligen Westteil der Stadt gewonnen werden. Aufgrund der Vielschichtigkeit der Probleme im Friedrichstadtpalast ist dennoch eine wirksame Behebung der organisatorischen Probleme dieses Hauses nicht einmal unter größtem Zeit- und Arbeitsaufwand befriedigend möglich gewesen. Von Oktober bis Dezember 1993 wurde die Amtshilfe noch dadurch verstärkt, daß zwei Mitarbeiter der Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten kommissarisch in der Verwaltungsleitung des Theaters eingesetzt wurden.

#### **Grundsätzliche Ausführungen zur Situation des Friedrichstadtpalastes:**

Im Einvernehmen mit den Senatsverwaltungen für Inneres und für Finanzen sind Einrichtungen wie der Friedrichstadtpalast, die in anderer Trägerschaft fortgeführt werden sollen, im Haushalt des Landes Berlin nur sozusagen „zwischengeparkt“. Das heißt, ihre Finanzierung erfolgt aus dem Landesetat nur für eine Übergangszeit, bis die jeweilige Einrichtung auf einen externen Träger übergegangen ist.

Die Bemühungen, insbesondere für den Friedrichstadtpalast einen anderen Träger zu finden, die nach Möglichkeit eine Gesamtlösung beinhalten sollten, haben zwischenzeitlich, wie vorangehend beschrieben, über einen längeren Zeitraum zu einem Schwebezustand geführt, der dringend erforderliche organisatorische Maßnahmen zur Straffung und Effektivisierung der Einrichtung erheblich erschwert hat. Die Vielschichtigkeit der Probleme dieser Einrichtung wäre nur unter größtem Zeit- und Arbeitsaufwand in organisatorische Maßnahmen umzusetzen gewesen, die angesichts des sich bereits Anfang 1993 abzeichnenden bevorstehenden Trägerwechsels und unter Berücksichtigung der übrigen vielfältigen Aufgabenstellung der Senatsverwaltung zurückgestellt werden mußten. Dies schon deshalb, weil unter Berücksichtigung der „Parksituation“ und unter realer Einschätzung der Umstände organisatorische Maßnahmen erst wirksam werden würden, wenn ein neuer Träger bereits feststeht.

Im übrigen wird auf die Ausführungen zu T 540 und 541 verwiesen.

Die Bemühungen, eine andere Trägerschaft für die gesamte Einrichtung zu finden, mündeten zuletzt in ein Prüfungsergebnis über die Realisierungschancen von zwei Konzepten externer Investorengruppen. Sowohl der Senat als auch das Abgeordnetenhaus werden auf der Grundlage dieser Prüfung nunmehr einen Beschluß über die weiteren Maßnahmen fassen. Es ist nicht auszuschließen, daß der Friedrichstadtpalast, wenn die entsprechenden Beschlüsse demnächst getroffen sein werden, bis Ende März 1994 in private Trägerschaft übergehen kann.

540 Die organisatorische Gliederung des Friedrichstadtpalastes in getrennte und teilweise selbständige Bereiche (z. B. Große Revue, Kleine Revue, Gastronomie) mit insgesamt 16 Leitungsfunktionen ist unübersichtlich. Dies führt u. a. dazu, daß die Koordinierung der Aufgaben hinsichtlich des Gesamtbereichs erschwert wird und notwendige Informationen teilweise nicht weitergeleitet werden.

541 Der Friedrichstadtpalast betreibt den Souvenirstand sowie die Gastronomie noch in eigener Regie. Diese Bereiche sollten - wie in anderen Kultureinrichtungen des Landes Berlin

Zu T 540 und 541:

Der im Friedrichstadtpalast vorliegende Geschäftsverteilungsplan wurde für das Haus im Jahr 1992 erstellt. Er wird ergänzt durch ein Organigramm, welches die Leitung des Hauses im November 1992 erstellt hat. Damit wurde der Versuch unternommen, die auch vom Rechnungshof festgestellten Mängel in der Organisation, die sich insbesondere auch aus der seit Jahren praktizierten und eingearbeiteten, wenngleich ineffizienten und kostspieligen Aufteilung in selbständige Bereiche mit zusätzlich eigenen Leitungsfunktionen ergaben, zu beheben. Die Einleitung der Umorganisation konnte nicht weiter vorangetrieben werden, da -

üblich - verpachtet werden. Darüber hinaus sollten auch die Aufgaben des Vorderhauspersonals (Einlaß- und Garderobenpersonal) und der Pförtnerdienst an Fremdfirmen vergeben werden.

insbesondere bei dem erheblichen Arbeitskräftepotential im Bereich der Leitungsfunktionen - folgerichtig Umsetzungen in andere Häuser bzw. Kündigungen hätten ausgesprochen werden müssen. Einzig bei der Kleinen Bühne „Das Ei“ konnten solche Maßnahmen erfolgreich durchgesetzt werden, da diese Spielstätte ihren Betrieb zum 31. Dezember 1992 einstellen mußte. Es war gleichzeitig vorgesehen, die „Kleine Revue“ aus der unmittelbaren Verantwortung des Friedrichstadtpalastes zu entlassen. Die entsprechenden Planungen seitens der Leitung des Friedrichstadtpalastes, die vom Senat unterstützt wurden, konnten nicht umgesetzt werden, da sie nicht die Billigung des Abgeordnetenhauses erfuhren.

Gleichfalls wurde der Versuch unternommen, die Gastronomie des Friedrichstadtpalastes umgehend zu privatisieren. Die hiermit befaßten Ausschüsse des Abgeordnetenhauses haben jedoch hiergegen erhebliche Vorbehalte geltend gemacht. Dies insbesondere, da zwischenzeitlich ein Bewerberkonzept nachgereicht wurde, das den Vorschlag unterbreitete, sämtliche bestehenden Einrichtungen des Friedrichstadtpalastes einschließlich des vorhandenen Personals zu übernehmen. Als Konsequenz daraus wurde der Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten im Dezember 1992 von den Vorsitzenden des Haupt- und des Kulturausschusses schriftlich mitgeteilt, daß die Ausschüsse davon ausgingen, daß keinerlei Maßnahmen ergriffen würden, die auf eine Privatisierung abzielten, bevor über die vorliegenden Konzeptionen abschließend beraten sei. Der Friedrichstadtpalast wurde entsprechend angewiesen und hat sich danach verhalten.

Hinsichtlich der Vergabe der Vorderhaus- und Pförtnerdienste wird darauf verwiesen, daß der Senat generell bei nachgeordneten Einrichtungen bestrebt ist, die Bereiche zu privatisieren, soweit dies wirtschaftlich sinnvoll ist. Hinsichtlich der Reinigungsdienste hat der Senat im Januar 1993 hierzu den entsprechenden Beschluß gefaßt.

542 Der Friedrichstadtpalast hat mit zahlreichen Firmen Vereinbarungen über „Sponsorleistungen“ für die Produktion „City Lights“ getroffen, die der Sache nach Werbeverträge sind. Als Gegenleistung für die Sach- oder Geldleistungen wurden den Firmen überwiegend Werbemöglichkeiten im Friedrichstadtpalast oder im Programmheft eingeräumt. In einigen Fällen war nicht feststellbar, ob Gegenleistungen erbracht, d. h. Einnahmen erzielt worden sind. In zwei Fällen hat der Friedrichstadtpalast die Firmen aufgefordert, Beträge auf ein Konto einer dritten Firma zu überweisen. Darüber hinaus dürfte nach Einschätzung des Rechnungshofs der aus dem Werbeeffekt resultierende geldwerte Vorteil für die Firmen vielfach höher zu veranschlagen sein als der Wert der für den Friedrichstadtpalast erbrachten Leistungen. Der Rechnungshof erwartet, daß künftig auch Einnahmen aus Werbung und „Sponsoring“ dem Haushalt zugeführt und nachweisbar verwendet werden. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

543 Die Arbeitnehmer des Friedrichstadtpalastes, zum Zeitpunkt der Prüfung 351 Angestellte und 190 Arbeiter, stehen in einem Arbeitsverhältnis zum Land Berlin. Für sie sind Personalausgaben im Landeshaushalt beim Kapitel 17 00 wie folgt veranschlagt:

	Haushaltsjahre	
	1992	1993
	- DM -	
Titel 425 11		
- Vergütungen der nichtplanmäßigen Angestellten -	14 006 000	18 638 000
Titel 426 11		
- Löhne der nichtplanmäßigen Arbeiter -	6 878 000	9 176 700
Titel 427 02		
- Aufwendungen für das künstlerische Personal -	5 453 000	7 252 900

Die Ansätze bei den Titeln 425 11 und 426 11 sind - betraglich begrenzt - mit Sperrvermerken (1992) oder Wegfallvermerken (1993) verbunden.

Zu T 542:

Entsprechend dem Monitum des Rechnungshofs sind hinsichtlich der Behandlung von Sponsoring- und Werbeleistungen in der Produktion „City-Lights“ und vom Friedrichstadtpalast dahingehend Folgerungen gezogen worden, daß für die Produktion „Jazz-Leggs“ lückenlos Verträge über entsprechende Leistungen gefertigt wurden und die Abwicklung von Leistung und Gegenleistung genau verfolgt wird. Durch die Vertragsverhandlungen ist es möglich, schon im Vorfeld den Leistungsumfang genau zu bestimmen. Das bei den vorherigen Produktionen geübte Verfahren erfolgte nach Auffassung des Senats im wesentlichen unter zwei Aspekten: Einerseits waren die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Friedrichstadtpalastes bemüht, einen hohen Anteil privater Leistungen zu erreichen, wobei vielfach auch mangels Erfahrung im Umgang mit derlei Vorgängen Konditionen vereinbart wurden, die nicht immer zu einer Entlastung des Haushaltes führten. Andererseits begann der Friedrichstadtpalast im Jahre 1991, sich auf diesem Feld entsprechend zu etablieren, so daß teilweise an Privatfirmen zunächst günstige Konditionen eingeräumt wurden, um für spätere Zusammenarbeit zu werben und auf die Möglichkeiten, die das Haus für Öffentlichkeitsarbeit bietet, aufmerksam zu machen.

- 544 Der Friedrichstadtpalast war nach Abschnitt I Nr. 1 Abs. 2 der Entwurfsfassung der geltenden Zahlungsbestimmungen (E-ZPD) gehalten, die Vergütungen seiner Mitarbeiter durch das Landesamt für Informationstechnik berechnen zu lassen. Nach dieser Vorschrift haben Einrichtungen, die Berechnungs- und Anweisungsaufträge für die im Haushaltsplan von Berlin veranschlagten Personalbezüge erteilen und solche Bezüge berechnen, zahlbar machen und abrechnen, diese Arbeiten unter Beteiligung des – mit Großrechenanlagen ausgestatteten – Landesamts für Informationstechnik durchzuführen; Ausnahmen können nur im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Inneres zugelassen werden. Die Vergütungen der Mitarbeiter des Friedrichstadtpalastes werden hingegen ohne Zulassung einer Ausnahme nach Abschnitt I Nr. 1 Abs. 3 E-ZPD immer noch von dessen Gehalts- und Lohnstelle manuell berechnet und angewiesen. Für den Bereich der Gastronomie sind diese Aufgaben einem privaten Buchführungsbüro übertragen, das für seine Dienstleistungen 700 DM monatlich in Rechnung stellt. Ergänzend hat der Friedrichstadtpalast im April 1992 zur Nutzung eines Lohn- und Gehaltsabrechnungsprojekts einen Vertrag mit einem privaten Rechenzentrum abgeschlossen, das für seine Tätigkeit im Durchschnitt mehr als 3 000 DM monatlich berechnet.
- 545 Die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten hat im Mai 1992 unter Hinweis darauf, daß die Verwaltung des Friedrichstadtpalastes weder Betrachtungen zur Sicherheit und Wirtschaftlichkeit des Verfahrens angestellt noch eine Ausschreibung zur Feststellung des günstigsten Anbieters vorgenommen hat, der Heranziehung des privaten Rechenzentrums widersprochen. Zuverlässige Informationen darüber, ob der Vertrag mit dem privaten Unternehmen inzwischen gekündigt worden ist oder ob Verhandlungen mit dem Ziel einer einvernehmlichen Vertragsbeendigung in die Wege geleitet worden sind, hat der Rechnungshof bisher nicht erhalten. Ebenso wenig ist bekannt, ob die Bezügeabrechnung für die Beschäftigten der Gastronomie noch von dem privaten Buchführungsbüro erledigt wird.
- 546 Mit Schreiben vom 24. Juni 1992 hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten und den Friedrichstadtpalast auf die maßgebenden Bestimmungen hingewiesen und gebeten, das Zahlungsverfahren zur Vermeidung von Unzulänglichkeiten und nicht vertretbaren Aufwendungen zu ändern. Dabei hat er erwähnt, daß der Theaterbetrieb auch als landeseigene Gesellschaft mit beschränkter Haftung die Anwendung des Verfahrens mit dem Landesverwaltungsamt Berlin (LVwA) vereinbaren könnte (Abschnitt I Nr. 1 Abs. 4 E-ZPD). Trotz nochmaliger Aufforderung im September 1992 hat die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten die Prüfungsmittelungen des Rechnungshofs nicht beantwortet. Inzwischen unterstützt die um Mitwirkung gebetene Senatsverwaltung für Inneres das Anliegen des Rechnungshofs. Sie hat der Kulturverwaltung empfohlen, zur Berechnung der Bezüge für das künstlerische Personal das bei den Berliner Opern eingesetzte DV-Verfahren mitzubenutzen und Einzelfragen wegen des bühnentechnischen Personals mit dem LVwA zu klären; im übrigen hat sie nahegelegt, auf eine Übernahme der Bezügeabrechnung durch das LVwA zum 1. Januar 1993 hinzuwirken. Nach Auskunft des LVwA ist der Anschluß an das Zahlungsverfahren nunmehr für die Angestellten von April an, für die Arbeiter von Mai 1993 an vorgesehen.
- 547 Der Rechnungshof mißbilligt die zögerliche und den Zahlungsbestimmungen zuwiderlaufende Behandlung der Angelegenheit. Hierdurch sind zumindest in der Vergangenheit vermeidbare Kosten entstanden, zumal das private Rechenzentrum nach den vereinbarten Geschäftsbedingungen 80 v. H. des Entgelts auch dann in Rechnung stellen kann, wenn seine Dienstleistungen nicht abgenommen werden. Wegen des Widerspruchs der Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten (T 544) hat das Rechenzentrum bisher keine Dienstleistungen erbringen können.

Zu T 544 bis 547:

Die Überführung der Abrechnung und Zahlbarmachung von Löhnen und Gehältern auf das LIT wurde zunächst nicht betrieben, da für den Friedrichstadtpalast stets davon ausgegangen wurde, daß eine kurzfristige Privatisierung (und der Betrieb durch einen Dritten) möglich ist. Nachdem sich eine kurzfristige Lösung nicht abzeichnete, beauftragte der damalige Verwaltungsdirektor in Unkenntnis der geltenden Bestimmungen ein privates Rechenzentrum. Die frühestmögliche Kündigung des Vertrages war zum 31. Dezember 1993 möglich. Es konnte jedoch erreicht werden, daß der Vertrag zum 30. Juni 1993 aufgehoben wurde, ohne daß dem Land Berlin weitere Zahlungsverpflichtungen entstehen. Die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten hatte die Bezügeabrechnung durch das private Rechenzentrum insbesondere deshalb untersagt, da die Vergabe ohne Ausschreibung erfolgte und die Vereinbarkeit des Verfahrens mit den geltenden Zahlungsbestimmungen nicht nachgewiesen werden konnte. Eine interimistische Abrechnung durch das private Rechenzentrum kam bei Abwägung der Sachverhalte und wirtschaftlichen Folgen nicht in Betracht.

Der Friedrichstadtpalast ist seit April bzw. Mai 1993 an das Zahlungsverfahren des LIT angeschlossen. Die Vorarbeiten im Hause gestalteten sich vor allem deshalb schwierig und langwierig, da die Bezügeabrechnung im Friedrichstadtpalast ohne Einsatz von Datenverarbeitung per Hand erfolgte.

Die Übernahme der Daten des künstlerischen Personals durch das LIT/LVwA wird von dort abgelehnt, da dieser Kreis der Beschäftigten nicht mit den vorhandenen Programmen verarbeitet werden kann. Für das künstlerische Personal muß der Friedrichstadtpalast daher weiterhin eine manuelle Abrechnung durchführen. Die Anregung der Senatsverwaltung für Inneres, die in den Opernhäusern im Einsatz befindlichen DV-Verfahren zu nutzen, ist aus Kapazitätsgründen nicht durchführbar. Die Opernhäuser berechnen mit diesen Verfahren jeweils nicht nur die Bezüge ihres eigenen künstlerischen Personals, sondern auch die Bezüge des künstlerischen Personals anderer Staatlicher Bühnen.

548 Die Personalaktenführung des Friedrichstadtpalastes ist weder ordnungsgemäß noch sachgerecht. So war u. a. zu bemängeln, daß mit den Beschäftigten keine neuen, auf das Land Berlin bezogenen Arbeitsverträge in Schriftform abgeschlossen und weder Personalfragebogen noch Abschriften oder Kopien von Personenstandsunterlagen zu den Personalvorgängen genommen werden. Entgegen der Praxis des Theaterbetriebs erachtet es der Rechnungshof im Interesse der Rechtssicherheit auch für unerlässlich, die betroffenen Arbeitnehmer bei Änderungen der Arbeitsbedingungen, wie z. B. der Arbeitszeit, sowie der Eingruppierung schriftlich zu informieren. Zu beanstanden war überdies das durchgängige Fehlen der nach den Nrn. 11 bis 19 AV § 70 LHO erforderlichen Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Berechnungs- und Anweisungsaufträgen (Abschnitt III Nr. 12 Abs. 1 E-ZPD).

549 Bei der Berechnung der Bezüge sind erhebliche Fehler aufgetreten. So hat der Friedrichstadtpalast in 21 Fällen für Angestellte zu hohe Lebensaltersstufen - mitunter um bis zu drei Stufen - festgesetzt, so daß es zu Überzahlungen von 20 670 DM jährlich gekommen ist. Weiterhin sind bei 37 Arbeitern infolge fehlerhafter Anwendung von Übergangs- und Besitzstandsregelungen zu hohe Lohnstufen - in Einzelfällen um bis zu fünf Stufen - gewährt worden. In den genannten Fällen sind Überzahlungen von 16 900 DM jährlich entstanden. Außerdem sind an 20 technische Angestellte mit künstlerischer oder überwiegend künstlerischer Tätigkeit unzulässigerweise Zulagen für Doppelveranstaltungen gezahlt worden. Hierdurch sind, bezogen auf den Zeitraum von November 1991 bis August 1992 Mehrausgaben von 82 000 DM geleistet worden. Nicht gerechtfertigt ist ferner die Zahlung von Wechselschicht- und Schichtzulagen. Diese Verfahrensweise führte zu Überzahlungen von 23 700 DM jährlich. Auf die mündlichen Hinweise während der Prüfung hat die Verwaltung des Friedrichstadtpalastes die aufgezeigten tarifwidrigen Zahlungen umgehend eingestellt.

550 Darüber hinaus hat der Rechnungshof bei seiner stichprobenweisen Prüfung zahlreiche Mängel bei der Bewertung von Arbeitsgebieten und der Eingruppierung von Beschäftigten vorgefunden. Im Hinblick darauf, daß durchweg keine Beschreibungen der Aufgabenkreise vorliegen, hätte zur Vermeidung von Nachteilen für das Land Berlin nur die Vergütungs- und Lohngruppe zugrunde gelegt werden dürfen, der die ausgeübte Tätigkeit mit Sicherheit zuzuordnen ist. Dessenungeachtet hat der Friedrichstadtpalast Eingruppierungen vorgenommen, die in Einzelfällen um bis zu vier Lohngruppen von den tarifgemäßen Bewertungen abwichen. Durch die inzwischen vorgenommene Berichtigung dieser fehlerhaften Eingruppierungen mit Wirkung vom Januar 1993 werden mithin Personalausgaben von insgesamt mindestens 118 000 DM jährlich vermieden. Abschließend bleibt festzustellen, daß unter Einbeziehung aller tarifwidrig gezahlten Beträge nach überschlägiger Berechnung ungerechtfertigte Ausgaben von insgesamt über 300 000 DM entstanden sind.

551 Zwar verkennt der Rechnungshof nicht die schwierige Lage, der die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten und die Verwaltung des Friedrichstadtpalastes bei der Überleitung der Dienstkräfte in eine völlig neue Tarifmaterie unter Zeitdruck ausgesetzt war. Gleichwohl hat er, um dauernde finanzielle Nachteile vom Land Berlin abzuwenden, die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten und den Friedrichstadtpalast mit Schreiben vom 26. November 1992 gebeten, umgehend tätig zu werden und die unzutreffenden Eingruppierungen zu bereinigen. Dabei hat er hervorgehoben, daß fehlerhafte Eingruppierungen nach den Übergangsvorschriften zu § 22 BAT-O sowie nach § 2 des Tarifvertrags zur Ergänzung des BMT-G-O bis zum 31. Dezember 1992 keine arbeitsvertraglichen Ansprüche begründen. Herabgruppierungen waren daher durch einfache Änderungsmitteilung gegenüber den Beschäftigten möglich, wobei zuviel gezahlte Bezüge nicht zurückgefordert werden durften. Mit Schreiben vom 11. Dezember 1992 hat der Theaterbetrieb mitgeteilt, daß er

Zu T 548:

Die Beseitigung der durch den Rechnungshof bei der Personalaktenführung des Friedrichstadtpalastes aufgezeigten Mängel wurde sofort in Angriff genommen. Die Personalakten werden fortlaufend vervollständigt.

Zu T 549:

Die aufgetretenen Fehler bei den Einstufungen wurden bereinigt und eventuelle Rückforderungen der Bezüge veranlaßt.

Zu T 550 und 551:

Alle Arbeitsgebiete im Friedrichstadtpalast wurden nach Inkrafttreten des BAT-O am 1. Juli 1991 auf der Grundlage eines vom Friedrichstadtpalast erstellten Geschäftsverteilungsplanes anhand der darin enthaltenen Aufgabenbeschreibungen vorläufig bewertet. Zur vorgesehenen späteren Prüfung der vorläufigen Bewertungen mußten/müssen vom Friedrichstadtpalast zunächst Beschreibungen der Aufgabenkreise (BAK) erstellt werden. Diese konnten vom Friedrichstadtpalast - wie von den anderen nachgeordneten Einrichtungen auch - erst in der folgenden Zeit sukzessive vorgelegt werden. So sind der Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten von seiten des Friedrichstadtpalastes ab Dezember 1992 zwar ca. 70 BAK-Entwürfe übersandt worden, die aber nach erster Prüfung im Umfang von ca. 50 BAK-Entwürfen zur Überarbeitung und Ergänzung an die dortige Leitung zurückgereicht werden mußten. Abschließende Bewertungsprüfungen konnten - von wenigen Einzelfällen abgesehen - beim Friedrichstadtpalast noch nicht vorgenommen werden.

Der Rechnungshof hatte der Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten mit Schreiben vom 26. November 1992 mitgeteilt, daß er unter anderem in 19 aufgelisteten Einzelfällen die vorgenommenen Eingruppierungen beanstandet. Dies deshalb, weil die vorläufigen Bewertungen nach Auffassung des Rechnungshofs höher seien, als die Tätigkeiten ohne zeitaufwendige Einzelprüfung mit Sicherheit zuzuordnen sind. Gleichzeitig wurde sowohl die Senatsverwaltung als auch der Friedrichstadtpalast aufgefordert, die betreffenden Personen noch vor dem 31. Dezember 1992 in die Lohngruppen herabzugruppieren, deren tätigkeits- und gegebenenfalls personenbezogenen Anforderungen auf jeden Fall erfüllt sind. Entsprechend der Aufforderung des Rechnungshofs sind diese Herabgruppierungen noch vor dem Jahreswechsel 1992/93 vollzogen worden. Die Durchführung der Maßnahme wurde dem Rechnungshof mit Schreiben vom 27. Januar 1993 mitgeteilt. Es besteht jedoch noch die tarifvertragliche Verpflichtung, diese vorläufigen in endgültige Bewertungen überzuführen.

wegen anstehender Jahresabschlußarbeiten und zahlreicher Krankheitsfälle mit der Bearbeitung der Herabgruppierungen erst im Januar 1993 beginnen könne. Daraufhin ist der Rechnungshof erneut am 16. Dezember 1992 an die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten mit der Bitte herangetreten, im Rahmen ihrer Verantwortlichkeit und nötigenfalls im Wege der Verwaltungshilfe für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen bis zum Jahresende zu sorgen. Anfang dieses Jahres hat die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten dem Rechnungshof mitgeteilt, daß die in den Prüfungsmittelungen als fehlerhaft dargestellten Eingruppierungen berichtigt worden sind. Die Senatsverwaltung hat sich allerdings eine nochmalige Überprüfung dieser Maßnahme zu einem späteren Zeitpunkt vorbehalten.

Sofern die abschließende Bewertungsprüfung ergibt, daß doch höhere Eingruppierungen für die fraglichen Tätigkeiten zutreffen, werden die Differenzbeträge zwischen den Lohngruppen, in die die Beschäftigten herabgruppiert wurden, und der gegebenenfalls festgestellten zutreffenden Lohngruppe nachgezahlt werden müssen. Dies kann die vom Rechnungshof festgestellte Reduzierung von Personalausgaben durchaus wieder mindern.

Bereits die damalige Bewertungsvermutung der überwiegenden Zahl der fraglichen Arbeitsgebiete hatte die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten aufgrund entsprechender Auskünfte der Leitung des Friedrichstadtpalastes darauf gestützt, daß es sich bei den zentralen Meß-, Steuer- und Regelanlagen für Klima- und Kälteanlagen im Friedrichstadtpalast um Spezialanlagen handelt, die von gelernten Arbeitern mit einschlägiger Berufsausbildung mit zusätzlicher Spezialausbildung erwartet, instandgesetzt und betriebsbereit gehalten sowie die Regelung und Steuerung der anlagentechnischen Änderungen angepaßt werden. Eine derartige Feststellung kann nur von technischen Fachkräften getroffen werden. Damit würden die Arbeitsgebiete das Tätigkeitsmerkmal der Lohngruppe 9 Fallgruppe 2 BMT-G-O erfüllen. Diese Auffassung ist durch die Ausführungen des Rechnungshofs nicht widerlegt. Lediglich bis zum endgültigen Abschluß der erforderlichen Prüfungen sollten die Herabgruppierungen durchgeführt werden. Zur Zeit benötigt die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten eine Stellungnahme zur abschließenden technischen Beurteilung dieser Frage. Da das für diese Stellungnahme im Friedrichstadtpalast ehemals vorhandene technische Leitungspersonal leider nicht mehr zur Verfügung steht, erwägt die Senatsverwaltung, diese Frage im Wege der Amtshilfe lösen zu lassen.

Die Frage der persönlichen Eingruppierung wird erst dann zu entscheiden sein, wenn das Bewertungsverfahren abgeschlossen ist.

Zwischenzeitlich sind aus dem vorstehend betroffenen Personenkreis nach vorliegenden Informationen vier Arbeitsgerichtsprozesse anhängig.

Die Differenz aus den vom Rechnungshof ermittelten 118 000 DM vermiedener Personalkosten aufgrund von Bewertungen zu den festgestellten vermeidbaren Gesamtkosten von insgesamt 300 000 DM ergeben sich aus einer überschlägigen Berechnung zu den in T 549 beschriebenen Mängeln bei der Berechnung der Bezüge im Friedrichstadtpalast. Diese Mängel sind - wie der Rechnungshof in T 549 selbst festgestellt hat - auf seine mündlichen Hinweise während der Prüfung umgehend eingestellt worden.

552 Die Behandlung von Kindergeldangelegenheiten durch die Verwaltung des Theaterbetriebs hat in fast allen Fällen erhebliche Unzulänglichkeiten erkennen lassen. So waren z. B. die für eine sachgerechte Bearbeitung notwendigen Personensurkunden, Ausbildungsnachweise, Vaterschaftsankennnisse und Unterlagen über die Einkommensteuer zumeist nicht vorhanden. Mit der jährlichen Überprüfung der Zahlung von Kindergeld über den Sockelbetrag hinaus war noch nicht begonnen worden. Zu beanstanden war auch, daß die Dienstkräfte keine Bescheide über die Gewährung oder Versagung von Kindergeld erhalten, obgleich dies aus Gründen der Rechtssicherheit und zur ausreichenden Unterrichtung der Antragsteller zweckmäßig und geboten ist. Inwieweit es zu Überzahlungen des Kindergeldes gekommen ist, kann erst beurteilt werden, wenn die zur Feststellung der Ansprüche unerläßlichen Unterlagen von den Beschäftigten beigebracht sind. Im übrigen hat der Rechnungshof empfohlen, zur Verbesserung der Organisation die Kindergeldangelegenheiten nicht mehr von der Gehalts- und Lohnstelle, sondern von der personalaktenführenden Stelle des Theaterbetriebs bearbeiten zu lassen. Hierauf hat die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten erwidert, daß sie über eine Organisationsstelle, von der die Änderung der Organisation veranlaßt werden müßte, bislang nicht verfüge. Im übrigen hat sie zur Erledigung der Prüfungsmittelungen um Fristverlängerung bis mindestens Herbst 1993 gebeten. Der Rechnungshof hat für diese Argumentation kein Verständnis. Er beanstandet,

Zu T 552:

Zwischenzeitlich hat der Friedrichstadtpalast, wie vom Rechnungshof angeregt, die Bearbeitung von Kindergeldangelegenheiten von der Gehalts- auf die dortige Personalstelle übertragen.

daß die Senatsverwaltung für Kulturelle Angelegenheiten der Leitung des Friedrichstadtpalastes die dringend notwendige Unterstützung verweigert.

553 Nach den dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen und dem vorläufigen Geschäftsverteilungsplan sollen nach dem Stand vom 3. September 1992 mindestens 67 Beschäftigte unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages „Normalvertrag Solo“ fallen. Nach Feststellung des Rechnungshofs erfüllen jedoch etwa 19 Beschäftigte die persönlichen Voraussetzungen als Bühnenmitglied im Sinne des Normalvertrags Solo nicht. In diesen Fällen wären daher Arbeitsverträge nach Bühnentechniker-Tarifvertrag, BAT-O oder gegebenenfalls nach BMT-G-O abzuschließen.

554 Der Friedrichstadtpalast wickelt seine Zahlungsgeschäfte zum Teil über die Landeshauptkasse und im übrigen über zwei Geschäftsbanken ab. Zeitweilig haben die Guthaben bei einer Geschäftsbank zwischen 1,2 und 5,5 Mio. DM betragen. Bei der anderen Geschäftsbank wird durchgehend ein Bestand von 200 000,00 DM vorgehalten. Den zeitweise hohen Kontenstand begründet die Verwaltung u. a. mit den langen Vorlaufzeiten, die durch die manuelle Berechnung und Anweisung der Bezüge erforderlich sind. Im Hinblick auf den Stand der Guthaben hat der Rechnungshof im Juni 1992 gebeten, entbehrliche Bar- und Guthabenbestände entsprechend den Zahlstellenbestimmungen unverzüglich an die Landeshauptkasse abzuführen. Er hat überdies Zweifel, ob Konten bei zwei Geschäftsbanken notwendig sind. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel anlässlich einer unvermuteten Zahlstellenprüfung bestätigt.

555 Der Friedrichstadtpalast hat bei der Bedarfsdeckung nicht immer beachtet, daß nach § 55 LHO Lieferungen und Leistungen in der Regel im Wettbewerb zu vergeben sind, damit die verfügbaren Haushaltsmittel wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Gründe für die freihändige Vergabe sowie für einen Verzicht auf Einholung weiterer Angebote waren weder aktenkundig noch sonst erkennbar gemacht. Dies dürfte in erster Linie darauf zurückzuführen sein, daß die Leitungskräfte die einzelnen Dienstkräfte über die entsprechenden Vorschriften nicht unterrichtet haben.

556 Der Friedrichstadtpalast hat mit einigen Dienstkräften einzelvertraglich die Zahlung von „Urheberabgaben“ von 0,4 bis 2,2 v. H. der Roheinnahmen je Vorstellung oder Pauschalsummen vereinbart. Aufgrund dessen sind an diese Dienstkräfte neben den monatlichen Gagen im Jahre 1991 188 500 DM und bis Mitte Oktober 1992 336 200 DM (insgesamt 524 700 DM - in zwei Einzelfällen je 151 666,00 DM -) Tantiemen gezahlt worden. Aufgrund vertraglicher Vereinbarungen wurden der Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA) zur Abgeltung von Aufführungsrechten für denselben Zeitraum 587 500 DM überwiesen. Hiermit dürften z. B. die Rechte der Komponisten, Textdichter, Bearbeiter und Verleger bereits abgegolten worden sein. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Zu T 553:

Die teilweise nicht sachgerechte Beschäftigung von Mitarbeitern nach NV-Solo ist insofern behebbar, als ein Teil der betroffenen Personen nicht mehr im Friedrichstadtpalast tätig ist bzw. auch Nichtverlängerungsmittelungen ausgesprochen wurden. Zudem hat der Friedrichstadtpalast nach Überprüfung der persönlichen Voraussetzungen in Einzelfällen neue Arbeitsverträge angeboten.

Zu T 554:

Entbehrliche Bar- und Guthabenbestände werden mittlerweile an die Landeshauptkasse abgeführt. Der Friedrichstadtpalast unterhält nach wie vor ein Konto für den Bereich Gastronomie bei einer Geschäftsbank, für das außer dem Intendanten nur zwei weitere Personen Verfügungsberechtigt sind. Wenngleich der Senat das Führen eines Geschäftskontos kritisch betrachtet, ist doch festzuhalten, daß sich objektiverweise für den Bereich der Gastronomie eine günstigere Variante zur Zeit nicht ergibt. Dies schon deshalb, weil Zahlungen über die Landeshauptkasse mit einem höheren Zeitaufwand verbunden sind, was im Bereich der Gastronomie zu unvermeidbaren Engpässen führen kann. Im übrigen wird auf die Problematik zur Privatisierung des gastronomischen Bereiches verwiesen.

Zu T 555:

Auch hinsichtlich der Bestimmungen bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen ist anzumerken, daß im Jahre 1991 seitens der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Friedrichstadtpalastes noch nicht genügend Erfahrung und Sicherheit im Umgang mit der Materie bestand. Mittlerweile sind die zuständigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit den Anforderungen der LHO vertraut und angewiesen, die entsprechenden Vorschriften einzuhalten. Die seit dem 1. November 1991 verantwortliche und anordnungsbefugte Mitarbeiterin hat in der Zwischenzeit einen Einführungslehrgang absolviert. Zudem ist durch die Einführung eines Bestellscheinwesens gewährleistet, daß die Maßnahme im einzelnen beschrieben und die Nachvollziehbarkeit bzw. Überprüfbarkeit gegeben ist. Außerdem hat die Leitung des Friedrichstadtpalastes durch diese Maßnahme die unkontrollierte Vergabe von Lieferungen und Leistungen, wie sie im Friedrichstadtpalast vorher durch die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten der verschiedensten Abteilungen die Regel war, unterbinden können.

Zu T 556:

Aufgrund der Monita des Rechnungshofs werden die beanstandeten Fälle (vertragliche Vereinbarung von Urheberabgaben, Abgeltung von Aufführungsrechten mit eigenen Dienstkräften) einer rechtlichen Prüfung unterzogen. Zu diesem Punkt ist festzuhalten, daß der Friedrichstadtpalast hier im Jahre 1991 anlässlich der Produktion „City-Lights“ das in der ehemaligen DDR gängige Verfahren übernommen hatte.

Danach war es üblich, daß die Produktionsteams des Friedrichstadtpalastes entsprechend abgefunden wurden. Vorbehaltlich des Ergebnisses der rechtlichen Prüfungen wird darauf hingewiesen, daß derlei Vereinbarungen für die darauffolgenden Produktionen schon deshalb nicht mehr abgeschlossen wurden, da die neue Leitung des Friedrichstadtpalastes für die entsprechenden Tätigkeiten Fremdkräfte einsetzte.

### 13. Arbeit und Frauen

#### **Mangelhafte Kontrolle und Zweckverfehlung von Landesmitteln für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen**

*Die Zuwendungen Berlins für ergänzende Programme zu Arbeitsförderungsmaßnahmen des Bundes sind in den letzten Jahren stark gestiegen. Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung ist ihrer Verpflichtung zu einer zeitnahen Prüfung der Verwendungsnachweise nicht nachgekommen. Die Bearbeitungsrückstände betreffen Zuwendungen von 45 Mio. DM aus den Jahren 1988 bis 1990. Eine Überprüfung ausgewählter Projekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Medienbereich aus diesen Jahren hat Hinweise auf eine weitgehende Zweckverfehlung der Landesmittel ergeben. Diese wäre bei einer zeitnahen Ergebniskontrolle und rechtzeitigen Einstellung der Förderung durch die Senatsverwaltung vermieden worden.*

- 557 Der Bereich Arbeit gehört nach Artikel 74 Nr. 12 GG zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes, der von dieser durch Erlaß des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) Gebrauch gemacht hat. Die Ausführung des Arbeitsförderungsgesetzes obliegt der Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Arbeitsämtern. Zu den wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gehören die allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) nach den §§ 91 bis 96 AFG, weil sie die Einrichtung von Arbeitsplätzen einschließen. Trotz dieser bundesrechtlich geregelten Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit hat das Land Berlin arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme beschlossen, die mit ganz erheblichem finanziellen Aufwand durchgeführt worden sind und weiterhin durchgeführt werden.
- 558 Aus einem 1988 erstmals neu eingerichteten Ausgabetitel fördert die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung die Einrichtung und Durchführung besonderer Projekte der Arbeitsbeschaffung und beruflichen Qualifizierung bei freien Trägern. Grundlage bildete zunächst das Ende 1986 beschlossene Programm zur Weiterentwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Land Berlin (ABM-Sonderprogramm). Danach wurde erstmalig über die Einrichtung und Finanzierung von Pilotprojekten bei freien Trägern angestrebt, ABM-Kräfte nicht nur zu beschäftigen, sondern auch zu qualifizieren. Mit dieser „Vorqualifizierung“ sollten die Erfolgsaussichten der ABM-Kräfte für ein unbefristetes Arbeitsverhältnis in privatwirtschaftlichen Betrieben nach Abschluß der Maßnahmen erheblich gesteigert werden.
- 559 In den Jahren 1988 bis 1990 hat die Senatsverwaltung für diese Projekte Zuwendungen gewährt, mit denen neben Investitions- und Sachkosten größtenteils Personalkosten für das Anleitungs- und Ausbildungspersonal bei den freien Trägern finanziert worden sind. Obwohl sie hierfür über 50 Mio. DM verausgabt hat, ist sie ihrer Verpflichtung zu einer zeitnahen Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Zuwendungen nicht nachgekommen:

Zu T 557:

Die arbeitsmarktpolitischen Programme des Landes Berlin enthalten keine arbeitsrechtlichen Normen. Der Hinweis des Rechnungshofs geht insoweit fehl.

Zu T 558 bis 560:

Es handelt sich um Sachdarstellungen, die keiner Stellungnahme bedürfen.

Jahr	Projekte	Zuwendungen in Mio. DM	davon ungeprüfte	
			Projekte	Zuwendungen in Mio. DM
1988 .....	61	11,1	49 (80,3 v. H.)	9,0 (81,1 v. H.)
1989 .....	90	19,4	80 (88,9 v. H.)	17,4 (89,7 v. H.)
1990 .....	117	19,8	112 (95,7 v. H.)	18,6 (93,9 v. H.)
<b>Insgesamt</b>	<b>268</b>	<b>50,3</b>	<b>241 (89,9 v. H.)</b>	<b>45,0 (89,5 v. H.)</b>

Wie aus der vorstehenden Tabelle abzuleiten ist, sind von insgesamt 268 Zuwendungsfällen der Jahre 1988 bis 1990 mit einem Gesamtbetrag von 50,3 Mio. DM lediglich 27 Verwendungsnachweise (insgesamt 5,3 Mio. DM) abschließend geprüft worden (Stand Februar 1993).

560 Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung diese Rückstände als unvertretbar hoch beanstandet. Da die Verwendungsnachweise grundsätzlich bis zum 30. Juni des Folgejahres einzureichen und unverzüglich zu prüfen waren, hätte zumindest die Prüfung der Verwendungsnachweise 1988 und 1989 bereits abgeschlossen sein müssen. Die Senatsverwaltung hat mitgeteilt, diese Rückstände seien zum Teil dadurch bedingt, daß bei dem damaligen Wechsel des Geschäftsbereichs Arbeit von der Senatsverwaltung für Wirtschaft zur Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe 134 Altfälle übernommen werden mußten und die Prüfung der Verwendungsnachweise in den letzten Jahren „wesentlich komplexer“ geworden sei. Es sei ihr in der Vergangenheit auch nicht gelungen, diese Mehrbelastung durch Personalverstärkung aufzufangen. Eine Verbesserung zeichne sich jedoch in dieser Hinsicht ab. Der Rechnungshof hat Vorschläge für eine rationelle Prüfung der Verwendungsnachweise gemacht und die Verwaltung aufgefordert, durch geeignete organisatorische Regelungen die bestehenden Rückstände kurzfristig abzubauen. Die Verwaltung hat mitgeteilt, sie habe die Prüfgruppe aufbau- und ablauforganisatorisch reorganisiert. Sie bearbeite gegenwärtig 36 der bisher unerledigten Fälle. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

561 Weil die Bearbeitung der Zuwendungsvorgänge im wesentlichen noch nicht abgeschlossen war, mußte sich der Rechnungshof bei seiner Prüfung, ob die Senatsverwaltung ihren Pflichten als Zuwendungsgeberin nachgekommen ist, auf Projekte des Beschäftigungsfeldes „Neue Dienstleistungen - Bereich Medien“ beschränken. Hier waren zum Zeitpunkt der Prüfung immerhin 40 v. H. der Zuwendungsfälle bereits abschließend geprüft. Für diesen Bereich war als Ziel in dem zugrunde liegenden Programm zur „Weiterentwicklung von ABM im Land Berlin“ eine Zahl von 120 Beschäftigten vorgegeben. Mit der verstärkten Nutzung technischer Möglichkeiten im Fernseh- und Rundfunkbereich sollten diese Kräfte in mit Zuwendungsmitteln ausgestatteten Medienwerkstätten bei freien Trägern ausgebildet werden. Die Konzeption sah eine zweijährige Weiterbildung für arbeitslose Pädagogen und Sozialwissenschaftler vor. Die praktische Ausbildung sollte mit 30 Wochenstunden in der jeweiligen Medienwerkstatt erfolgen, die theoretische Ausbildung mit zehn Wochenstunden zentral bei einem Weiterbildungsträger. Danach sollten die Teilnehmer mit dieser Medienqualifizierung in der Lage sein, selbständig professionelle Videofilme zu erstellen, um so geeignete Stellen in der freien Wirtschaft finden zu können. Die Senatsverwaltung gewährte die Zuwendungen mit der allgemein gehaltenen Zweckbestimmung „Einrichtung und Durchführung des Projekts Medienwerkstatt“ für insgesamt zehn Projekte freier Träger. Ein weiterer Zuwendungsempfänger erhielt eine Zuwendung für den zentralen Bildungsteil und eine Zuwendung für das Projekt „Medienpool“. Dieses Projekt diente dazu, den Zuwendungsempfänger mit hochwertigen Videogeräten auszustatten. Er sollte als zentrale Stelle diese Geräte über Leihverträge an die übrigen Projektträger weitergeben, deren Verwendung koordinieren, ein Ersatzteillager einrichten und Reparatur- sowie Wartungsarbeiten durchführen.

562 Das Programm sah für die Jahre 1987 bis 1990 insgesamt 1,6 Mio. DM für die Medienwerkstätten und 0,6 Mio. DM für die zentrale theoretische Fortbildung, zusammen also 2,2 Mio. DM vor. Die tatsächlichen Ausgaben betragen jedoch 8,4 Mio. DM. Der fast viermal so hohe Mitteleinsatz hat nicht zu einer entsprechenden Steigerung der Zahl der Arbeitsplätze und der ABM-Beschäftigten geführt. Alle Anzeichen sprechen im Gegenteil dafür, daß weniger Arbeitslose gefördert wurden als geplant. Ein exakter Soll-Ist-Vergleich war nicht möglich, weil bereits die Vorgaben des Programms teilweise unklar sind und im übrigen den Zuwendungsvorgängen der Verwaltung die genaue Beschäftigtenzahl nicht entnommen werden kann. Im Programm wird für den Bereich „Medien“ eine Beschäftigtenzahl von 120 genannt, wobei an anderer Stelle angegeben ist, daß es sich um jeweils 30, verteilt auf die Jahre 1987 bis 1990 handelt.

Zu T 561:

Die Prüfgruppe wurde aufbau- und ablauforganisatorisch reorganisiert. Ein rationelleres Prüfverfahren einschließlich eines Vordruckwesens, das die Fertigung der Prüfberichte erleichtert, wurde eingeführt. Die Bewilligungsstellen wurden angehalten, auf die fristgerechte Abgabe der Verwendungsnachweise durch die Zuwendungsempfänger zu achten und diese nach vorheriger Überprüfung umgehend der Prüfgruppe vorzulegen.

Ein Träger, der über mehrere Jahre gefördert wird (dies ist bei ABM-Projekten der Regelfall), wird in einem Prüfvorgang bearbeitet. Soweit vertretbar, wird eine selektive Prüfung durchgeführt. Das Verhältnis von erledigten zu unerledigten Prüffällen der in Rede stehenden Förderart stellt sich mit dem Stand vom November 1993 wie folgt dar:

	ungeprüft	geprüft	in Bearbeitung
1988	-	39	22
1989	22	37	31
1990	68	21	31

Zu T 562:

Die Schlußfolgerung des Rechnungshofs, über einen Zeitraum von drei Jahren wurden Millionenbeträge fehlerverwendet, kann die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen nicht bestätigen.

Das Programm zur Weiterentwicklung von ABM im Land Berlin war integraler Bestandteil der sogenannten Qualifizierungsoffensive des damaligen Senats. Das Programm ergänzte das erste und zweite Teilprogramm dieser Qualifizierungsoffensive und wurde im Dezember 1986 beschlossen.

Die Zielsetzung dieses „ABM-Weiterentwicklungsprogramms“ war aufgrund entsprechender Initiativen im Laufe des Jahres 1986 aus dem Abgeordnetenhaus und den Vertretern der Sozialpartner im Verwaltungsausschuß des damaligen Landesarbeitsamtes Berlin an folgendem orientiert:

Offen bleibt, ob es sich um jeweils 30 andere Personen, d. h. tatsächlich 120 ABM-Beschäftigte handeln sollte, oder ob für jeweils 60 Personen eine zweijährige Beschäftigung und Qualifizierung vorgesehen war. Den Zuwendungsunterlagen der Verwaltung waren in keinem Fall Namen von ABM-Beschäftigten zu entnehmen. Sie hatte in ihre Zuwendungsbescheide auch keine Auflagen hinsichtlich der Anzahl der zu beschäftigenden ABM-Kräfte aufgenommen. Dementsprechend enthielten die Verwendungsnachweise teilweise keine Angaben, ob die Zahl der Beschäftigten mit der Zahl der im Zuwendungsantrag angegebenen Arbeitsplätze übereinstimmte. Im Hinblick darauf, daß im Jahre 1987 noch keine ABM-Kräfte beschäftigt waren und daß zweijährige Beschäftigungsmaßnahmen beabsichtigt waren (T 561), dürften im Rahmen des Programms „Medien“ nur etwa 50 Personen beschäftigt worden sein. Bezogen auf die Ausgaben von 8,4 Mio. DM bedeutet dies einen Betrag von 168 000 DM für die Einrichtung eines ABM-Arbeitsplatzes und die Qualifizierung eines Arbeitslosen im Medienbereich. Diesen Aufwand hält der Rechnungshof für unvertretbar hoch. Er rügt, daß die Senatsverwaltung ihren Bescheiden keine Auflage hinsichtlich der Anzahl der zu beschäftigenden ABM-Kräfte beigefügt und die Zuwendungsmittel nicht auf einen angemessenen Höchstbetrag pro Ausbildungsplatz beschränkt hat.

- Erschließung neuer Beschäftigungs- und Qualifizierungsfelder für ABM, die mit einer Anschubförderung eine Aussicht auf dauerhafte Arbeitsplätze erwarten ließen,
- Stärkung der qualitativen und quantitativen Strukturen von ABM bei Freien Trägern auf Grund der quantitativen und qualitativen Stagnationen der ABM-Kapazitäten im Bereich der Landes- und Bezirksverwaltungen und
- Sicherstellung einer verstärkten qualitativen Verknüpfung von ABM mit beruflicher Weiterbildung.

Die Struktur der Beschäftigungsangebote im Rahmen von ABM bestand zum damaligen Zeitpunkt fast ausschließlich aus Tätigkeiten für ungelernete Gartenarbeiter, arbeitslose Akademiker im universitären Bereich, sozialpflegerisches Personal und ungelernete Bürokräfte.

Bis zum Zeitpunkt der Beschlußfassung des ABM-Weiterentwicklungsprogrammes und danach hat das Land Berlin aus grundsätzlichen Erwägungen auf die Inanspruchnahme der verstärkten Förderung von ABM gemäß § 96 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) verzichtet.

Diese grundsätzlichen Erwägungen bestanden insbesondere darin, daß eine Inanspruchnahme der verstärkten Förderung zu Lasten der verfügbaren BA-Mittel sich zur Lohnkostenfinanzierung von ABM auswirken würden. Aus Mitteln der verstärkten Förderung nach § 96 AFG kann die BA Zuschüsse zu den Lohnkosten bis zum doppelten der Lohnsumme der ABM für Regie- und Sachkosten bewilligen. Jedoch werden die verstärkten Förderungsleistungen auf die Mittelzuweisungen für ABM in den Ländern angerechnet, d. h., je mehr verstärkte Förderung desto weniger Fördervolumen für die Lohnkostenfinanzierung. Folglich waren die im Rahmen des ABM-Weiterentwicklungsprogrammes gewährten ergänzenden Zuwendungsmittel der Projektförderung Landesmittel der „verstärkten Förderung“ für die Sicherstellung der Gesamtfinanzierung von ABM bei den freien Trägern.

Im konkreten Falle der Medienwerkstätten wurden diese Fördermittel vor dem Hintergrund des sogenannten Kabelpilotprojektes der PK-Berlin und dem damals in Vorbereitung befindlichen Mediengesetz eingesetzt, um

- bei den freien Trägern eine Anschubförderung zur Entwicklung noch nicht vorhandener Strukturen für die Produktion von Beiträgen, insbesondere zur Ausstrahlung im offenen Kanal und Mischkanal abzusichern,
- unter dem Stichwort Bürgerfernsehen/Bürgerradio (unter Einbeziehung von ABM) entsprechende Beitragsproduktionen modellhaft zum Tätigkeitsfeld auserwählter freier Trägerinstitutionen aus dem Bereich Wissenschaft, Kultur und Wohlfahrtspflege zu gestalten sowie
- durch die Verknüpfung von ABM und beruflicher Qualifizierung im Verbund zwischen PK und Medienwerkstätten, berufliche Qualifizierungsmodelle zur Gewinnung von Fachkräften (Medienreferenten) für die „Beitragsproduzenten“ aus den vorgenannten Trägerinstitutionen heranzubilden.

1986 wurde erstmals ein solches Arbeitsmarktprogramm aufgelegt, so daß bei den Planungen nicht auf einschlägige Erfahrungen zurückgegriffen werden konnte. Dies betraf sowohl die Höhe der voraussichtlichen Projektkosten als auch die Rahmenbedingungen der Förderung sowie verbindliche Festlegungen der Teilnehmerzahlen.

Auf der Basis von Schätzwerten wurden in dem Programm als Zielvorgabe 400 000 DM jährlich für insgesamt 120 innerhalb von vier Jahren (1987 bis 1990) zu qualifizierende Personen veranschlagt.

Diese Beträge konnten nach Prüfung der tatsächlichen Erfordernisse im Rahmen der Antragsbearbeitung später nicht eingehalten werden. Aufgrund der späteren höchstbetragsabhängigen Programme ergaben sich Durchschnittskosten pro Jahr und Person zwischen 25 000 DM bis 27 000 DM.

Die im vorgenannten Programm genannte Beschäftigtenzahl 120 ist eine über vier Jahre mit jährlich 30 zu fördernden Personen kumulierte Zahlenangabe.

Tatsächlich wurden innerhalb von vier Jahren 45 Teilnehmer beschäftigt und qualifiziert.

Insoweit kann zumindest hinsichtlich der Zahl der Maßnahmeteilnehmer die Steigerung als Erfolg verbucht werden. Die höheren Kosten gegenüber den Beträgen des ABM-Weiterentwicklungsprogramms beruhen somit nicht nur auf der mangelnden Erfahrung bei der Planung, sondern auch auf dem gestiegenen notwendigen Aufwand durch die Beschäftigung und Qualifizierung von mehr Personen.

Erfahrungen beim Einrichten der ersten Maßnahmen nach dem ABM-Weiterentwicklungsprogramm, lange bevor überhaupt erste Verwendungsergebnisse vorlagen, führten zur Veränderung der Förderregeln durch das III. Teilprogramm zur Qualifizierungsoffensive:

- Feste Förderobergrenzen halten die Zuwendungssummen geringer,
- Mindestteilnehmerzahlen bringen eine größere Arbeitsmarktentlastung und
- thematisch nicht vorgegebene Einsatzfelder lassen flexiblere ABM-Förderungen zu.

Die vor dem Hintergrund einer neu entstehenden Medienlandschaft in Berlin gewährten Investitionen sind daher nicht so ohne weiteres mit den Spielregeln späterer Programme zu vergleichen. Bei Projektierung und Antragstellung wurden mit Blick auf die hochwertigen und damit finanzintensiven Investitionen durch geeignete Stellen (unter anderem Landesbildstelle Berlin) Stellungnahmen zur Angemessenheit und fachtechnischen Sinnfälligkeit beigebracht. Vergleicht man die nach dem AFG gesetzlich zugelassenen Fördermöglichkeiten nach den Regeln der eingangs angeführten verstärkten Förderung nach § 96 AFG (Zuschüsse für Regie- und Sachkosten zu den ABM-Lohnkosten bis zum doppelten der ABM-Lohnsumme), lag die finanzielle Ausgestaltung der Medienwerkstätten in diesem Finanzrahmen:

45 Arbeitnehmer x 50 000 DM Bruttolohnsumme x 2 Jahre  
= 4,5 Mio DM.  
Fördermöglichkeit bis zum doppelten dieser Summe  
= 9,0 Mio DM.

563 Die Verpflichtung der Verwaltung, den Erfolg ihres Handelns zu kontrollieren, ist in den Zuwendungsvorschriften dahingehend konkretisiert, daß die Bewilligungsbehörde im Rahmen der Verwendungsprüfung festzustellen hat, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet und der beabsichtigte Zweck erreicht worden ist; dabei soll sie auch eine Ergebnisprüfung (Erfolgskontrolle) durchführen. Zu den Medienprojekten hat die Senatsverwaltung in den Zuwendungsbescheiden 1988 ausdrücklich festgelegt, daß die Förderung über das Jahr 1988 hinaus von dem bis dahin erzielten Ergebnis abhängig gemacht wird. Tatsächlich hat sie eine einzelfallbezogene Ergebnisprüfung aber nicht durchgeführt. Der Rechnungshof hat dies gerügt.

Zu T 563:

Die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen prüft neben den zahlenmäßigen Verwendungsnachweisen selbstverständlich auch die Erfolgsergebnisse und wertet diese aus.

Erkenntnisse aus den Projekten und Erfahrungen im Rahmen der praktischen tagtäglichen Arbeit fließen in die Überlegungen und Entscheidungsfindungen für weitere Förderungen mit ein.

Diese Art von Erfolgskontrolle ist unverzichtbar und ist auch unabdingbare Voraussetzung für kontinuierliche Verbesserungen der Förderungen als auch der Qualitäten im Ergebnis.

Das „ABM-Weiterentwicklungsprogramm“ hatte das Ziel, neue Wege und Förderinhalte aufzuzeigen, um die im damaligen Berlin (West) vorhandene ABM-Monostruktur (Gartenbau, Forsten, öffentliche Verwaltung, soziale Dienste) zu durchbrechen, ausbildungsadäquate Beschäftigungsmöglichkeiten zu bieten und so andere als bis dahin bekannte zusätzliche Beschäftigungen zu bieten.

Mit den Beschreibungen neuer Beschäftigungen in diesem Programm und der Verabschiedung desselben konnte das Land Berlin bei der Bewertung von förderungsfähigen Arbeiten nach §§ 91 ff. AFG über die Selbstverwaltung des Landesarbeitsamtes Berlin nachhaltig Einfluß nehmen. Die daraus resultierenden Veränderungen der Bewertung der Arbeiten wirken bei der Einrichtung von ABM bis heute.

Die Verrichtung dieser Arbeiten dienen dem Land Berlin und seinen Bewohnern. Da Beschäftigungsstrukturen in den im Programm beschriebenen neuen Feldern nicht existieren, waren entsprechende Ausrüstungen erforderlich.

Erfahrungen beim Einrichten der ersten Maßnahmen nach diesem Programm, lange bevor überhaupt erste Verwendungsergebnisse vorlagen, führten zur Veränderung der Förderregeln durch das III. Teilprogramm zur Qualifizierungsoffensive wie bereits zu T 562 dargestellt.

Grundsätzlich bemerkt die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen hinsichtlich einer Erfolgskontrolle bei Beschäftigungsprojekten, daß es sich bei den Leistungen zur Projektförderung stets um solche handelt, die auf Förderinstrumentarien des Arbeitsförderungsgesetzes aufbauen. Insofern sind bei der Bewertung der Projektarbeit Sinn und Möglichkeiten dieser Maßnahmen, wie ABM, zu beachten. Im Gegensatz zur Einrichtung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die der beruflichen Eingliederung Arbeitsloser durch berufliche Weiterbildung dienen und bei denen Auslastung, Ausstellung von Zertifikaten sowie Vermittlungsaussichten der Teilnehmer wichtige Qualitätsmaßstäbe darstellen, besteht die Zielgruppe der von der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen mitgeförderten Beschäftigungsprojekten in der Regel aus Personen, die aus sozialen Gründen zunächst nicht bereit bzw. in der Lage sind, an solchen Bildungsmaßnahmen teilzunehmen. Insofern müssen andere Kriterien für die Beurteilung des Erfolgs solcher Projekte gelten.

Die Teilnehmer der Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen verfügen meist über keine abgeschlossene Berufsausbildung, zum Teil nicht einmal über einen Schulabschluß, und sind durch mehr oder weniger lange Zeit der Arbeitslosigkeit sowie persönliche Gründe (Alkoholprobleme, Schulden, Obdachlosigkeit) kaum zu einer regelmäßigen Arbeit mit durchschnittlichen Anforderungen fähig oder motiviert. Hier setzen die Projekte mit einer persönlichen Stabilisierung durch soziale Betreuung und Gewöhnung an regelmäßige Arbeit an, begleitet von der Vermittlung beruflicher Grundkenntnisse und -fertigkeiten.

Diese Aktivitäten gelten also einer Zielgruppe, deren Eingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt ohne solche Projekte äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich erscheinen. Das macht deutlich, daß eine Eingliederungsquote nur begrenzte Aussagekraft besitzt.

Trotz aller Bemühungen kann in der relativ kurzen Laufzeit einer ABM oder anderer Beschäftigungsmaßnahmen immer nur ein bestimmter Teil der Beschäftigten entsprechend ihren persönlichen Voraussetzungen genügend für eine dauerhafte berufliche Tätigkeit auf dem Ersten Arbeitsmarkt vorbereitet werden.

Darüber hinaus ist hinsichtlich der Auslastung der Projekte darauf hinzuweisen, daß ABM-Kräfte weiterhin als Arbeitssuchende bei den Arbeitsämtern gemeldet sind und zum Teil als Abbrecher direkt in eine neue Tätigkeit vermittelt werden. Ein anderer Teil nimmt nach Abschluß der Beschäftigungsmaßnahmen Angebote der beruflichen Bildung wahr. Die Quote derer, die im Anschluß an die Beschäftigungsmaßnahme einen festen Arbeitsplatz erhalten, ist schwer zu ermitteln, da solche Teilnehmer hinzuzurechnen sind, die sich zunächst einmal wieder arbeitslos melden und später vermittelt werden. Diesen Gruppen soll durch gezielte berufsbezogene Qualifizierung und praktische Anleitung entsprechend individuellen Voraussetzungen und Bedürfnissen eine über die befristete Beschäftigung hinausgehende Zukunftsperspektive für ihr Berufsleben gegeben werden. Dabei sollen durch zielgruppenorientierte Maßnahmen besonders die benachteiligten Gruppen, wie jugendliche oder ältere Arbeitslose, unterstützt werden, bei denen die „Erfolgsquote“ aus naheliegenden Gründen vergleichsweise eher gering sein wird.

564 Hierzu hat die Verwaltung entgegnet, wegen der haushaltsübergreifenden Bewilligung sei ihr eine Ergebniskontrolle erst nach Abschluß der Gesamtmaßnahme als sinnvoll erschienen. Sie habe 1990 eine Überprüfung des Programms durchgeführt und dabei festgestellt, daß die Träger der Medienprojekte untereinander nicht kooperierten. Deswegen und wegen weiterer Mängel habe sie die Projektförderungen für 1991 dann insgesamt eingestellt. Diese Begründung überzeugt nicht. Vielmehr legt der Verzicht auf eine zeitnahe Ergebnisprüfung die Schlußfolgerung nahe, daß die Senatsverwaltung wegen der hohen Anschubförderung ein Schei-

Zu T 564:

Es ist festzustellen, daß die Meinungsverschiedenheiten zwischen Bildungs- und Beschäftigungsträger zur Demotivation von Mitarbeitern führte und auch unterschiedliche Zielvorstellungen letztendlich dazu führten, daß die Beschäftigungsmaßnahmen in den Medienwerkstätten ab 1991 nicht fortgesetzt wurden.

Hinsichtlich der Qualifizierung von Mitarbeitern in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen möchte die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen auf folgende Bedenken der Bundesanstalt für Arbeit hinweisen:

tern der Projekte bereits im Anfangsstadium nicht hatte eingestehen wollen. Bei einer Prüfung bereits nach Ablauf des Förderjahres 1988 hätte sie erkennen müssen, daß für einzelne geförderte Projekte nicht genügend Bewerber vorhanden waren. Mit der Frage, ob das Programm überhaupt zu einer Qualifizierung der Beschäftigten beitragen konnte, hat sich die Senatsverwaltung nicht auseinandergesetzt. Sie konnte hierzu jedenfalls keine Angaben machen. Die aktenkundigen Meinungsverschiedenheiten zwischen dem für die zentrale überbetriebliche Ausbildung zuständigen Träger und den übrigen Medienwerkstätten über Methoden und Qualität der Ausbildung hätten sie hierzu veranlassen müssen. Der Rechnungshof sieht diese Meinungsverschiedenheiten als Indiz dafür an, daß eine ausreichende Qualifizierung nicht erfolgte.

- 565 Investitions- und Personalkosten bei den Zuwendungsempfängern (Ausbildungsträgern) sind im Verhältnis zu der unterproportionalen Zahl von Beschäftigten überproportional finanziert worden. Darüber hinaus erhielten sechs Medienwerkstätten die Genehmigung, die aus öffentlichen Mitteln beschafften Gegenstände nach Einstellung der Förderung unentgeltlich weiter nutzen zu dürfen. Die Auswertung von sechs bereits geprüften Verwendungsnachweisen aus dem Jahr 1988 hat ergeben, daß 13 hauptamtliche Mitarbeiter der freien Träger 24 ABM-Kräfte ausgebildet haben, d. h. auf einen geförderten Anleiter entfielen weniger als zwei ABM-Kräfte. Die Umstände bestätigen die Befürchtung des Rechnungshofs, daß hier die Zuwendungen Berlins zur Durchführung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Zuwendungsempfängern in erster Linie dazu dienen, ihre Personal- und Sachmittelausstattung zu verbessern, während die Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen für sie nicht im Vordergrund stand (Mitnahmeeffekt). Aus Aktenvermerken hat der Rechnungshof ersehen, daß Mitarbeiter der Senatsverwaltung bei Prüfung der Zuwendungsanträge zu einer entsprechenden Einschätzung gelangt waren, ohne daß ihre Vorgesetzten hieraus Konsequenzen gezogen haben.

Es bestanden damals, und es bestehen auch heute noch arbeitsrechtliche Bedenken gegen eine arbeitsvertragliche Verpflichtung von ABM-Kräften zur Teilnahme an beschäftigungsbegleitenden beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen außerhalb der Arbeitszeit. Auf eine entsprechende Verpflichtung der Zuwendungsempfänger in den Zuwendungsbescheiden des Landes wurde daher verzichtet. Im Projektverlauf wurde die reibungslose Verknüpfung der Teilnahme der ABM-Kräfte an den beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen dadurch zusätzlich erschwert, daß die Hauptstelle der BA per Weisung eine Beschränkung des zulässigen Bildungsanteiles in ABM unter Entgeltfortzahlung von 20 auf 10 v. H. der Arbeitszeit anordnete.

In diesem Zusammenhang muß auch darauf hingewiesen werden, daß die Teilnehmer solcher Maßnahmen in der Regel keine qualifizierten Fachkräfte sind, sondern von den Arbeitsämtern schwer vermittelbare, zum Teil schon längere Zeit arbeitslose Kräfte zugewiesen werden.

Dies stellt aber nicht den Sinn eines Projektes in Frage, da die Vorqualifizierung gerade in neuen Berufsfeldern den ABM-Kräften nach ein oder zwei Maßnahmejahren eine größere Chance für weitergehende Bildungsmaßnahmen nach dem AFG oder die Vermittlung in einen Arbeitsplatz ermöglicht.

Zu T 565:

Der erhobene Vorwurf des Rechnungshofs, mit den Zuwendungen seien vordergründig die Personalkörper und Ausstattungen von Trägern – im Sinne eines Mitnahmeeffektes – finanziert worden, für die keine anderen öffentlichen Gelder zur Verfügung standen, geht an der Realität vorbei.

Mit der ABM-Förderung und der Landeszuwendung wurde eine bis dahin nicht vorhandene Struktur erstmals gefördert. Neu gegründete Unternehmen bauten den sich entwickelnden privaten Medienmarkt auf. Das öffentliche Interesse Berlins lag darin begründet, im Vorfeld der Mediengesetzgebung (Mischkanal, Offener Kanal, Bürgerradio) die arbeitsmarktpolitische Chance zu nutzen, daß Beschäftigte in AB-Maßnahmen nach Ablauf ihrer von der Bundesanstalt geförderten Maßnahme Dauerarbeitsplätze im privaten Medienmarkt finden. Die Träger haben sich zum größten Teil für diese Projektvorhaben erst gegründet. Von daher kann die Schlußfolgerung, die Träger hätten ihre Personal- und Sachmittelausstattung infolge der Zuwendung erheblich verbessern können, nicht gefolgt werden.

Ein Träger, bei dem festgestellt wird, daß er kein Interesse an der inhaltlichen Arbeit hat, kann über Zuwendung nicht gefördert werden. Interessenlose ABM-Träger kann es daher nicht geben. Zu T 563 wurde die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung dieser Förderung bereits erläutert; die Anschubfinanzierung in diesem neuen Bereich wäre nicht gelungen, wenn die ausgewählten gemeinnützigen Einrichtungen hierfür hätten Eigenmittel einsetzen müssen. Eine Eigenleistungsfähigkeit der Träger lag nicht vor.

Hinsichtlich der unentgeltlichen Weiternutzung von Investitionen nach Einstellung der Förderung möchte die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen folgendes klarstellen:

Seit 1991 arbeiten die Medienwerkstätten unabhängig und eigenständig weiter. Der Charakter der Medienwerkstätten ist weiterhin gemeinnützig und wird teilweise durch ehrenamtliche Mitarbeiter unterstützt.

Der derzeitige Schwerpunkt der Aufgaben der Medienwerkstätten liegt unter anderem in der Fertigung von Videoprojekten zu Problembereichen, wie Ausländerfeindlichkeit, Gewalt unter Jugendlichen. Ferner werden Bildungsseminare im Rahmen der staatspolitischen Bildung für Jugendliche organisiert und durchgeführt. Durch das umfassende Fachwissen der Medienwerkstätten war es zwischenzeitlich möglich, im Ostteil Berlins entsprechende Projekte beim Aufbau zu unterstützen und zu begleiten.

Die damals über Zuwendungsmittel beschafften Ausrüstungsgegenstände sind im Rahmen von Dauerleihverträgen zwischen den Medienwerkstätten und der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen gesichert.

566 Im Ergebnis ist festzustellen, daß die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung zwar in großem Umfang Landesmittel für die Arbeitsförderung verausgabt hat, ohne gleichzeitig die Voraussetzung einer zeitnahen Prüfung der zweckentsprechenden sowie wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung dieser Mittel durch die Zuwendungsempfänger zu schaffen. Ihre Förderung im Beschäftigungsfeld „Neue Dienstleistungen - Bereich Medien“ hat infolge unterbliebener Vorgaben im Bewilligungsverfahren zu erheblich höheren Ausgaben bei zugleich geringeren Beschäftigtenzahlen geführt. Dadurch ergab sich auch ein unvertretbarer Förderungsaufwand je eingerichteten Arbeitsplatz. Der Verzicht der Senatsverwaltung auf eine frühzeitige Erfolgskontrolle hatte zur Folge, daß sie die weitgehende Zweckverfehlung der Zuwendungen nicht bemerkte.

Zu T 566:

Die Feststellung des Rechnungshofs, daß eine weitgehende Zweckverfehlung der Zuwendungen bei geringen Beschäftigtenzahlen erfolgte, kann nicht bestätigt werden. Wie bereits zu T 562 ausführlich dargestellt, waren 45 Teilnehmer anstelle von 30 pro Jahr bei den Medienwerkstätten beschäftigt.

Aufgrund der mangelnden Erfahrungen zur damaligen Zeit bei den Trägern und dem Fachreferat konnten die damals veranschlagten Ansätze zur Gesamtfinanzierung nicht eingehalten werden. Aus den gewonnenen Erfahrungen hat die Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen wie bereits erwähnt, ihre Schlüsse für nachfolgende Projektmaßnahmen gezogen und entsprechend umgesetzt.

Grundsätzlich ist es Bestreben der Verwaltung, mit der flankierenden Förderung von Maßnahmen, die mit der Finanzierung der Beschäftigungsverhältnisse durch die Bundesanstalt für Arbeit bzw. der Senatsverwaltung für Soziales auch von dort befürwortet werden, möglichst vielen schwervermittelbaren Arbeitslosen eine neue Perspektive zu geben. Gleichzeitig wird angestrebt, durch die Kopplung von Förderhöhen und Teilnehmerplätzen sowie deren Auslastung die zur Verfügung stehenden Mittel möglichst effizient einzusetzen.

## 14. Eigenbetriebe

### a) Berliner Verkehrs-Betriebe (BVG)

*Bei den Berliner Verkehrs-Betrieben (BVG) ist die Effizienz des Kontrolldienstes zu verbessern. Der Rechnungshof beanstandet die Vergabe eines Gutachtauftrages über 1,4 Mio. DM für die Neuordnung der Bahnreinigung und der Zug-Innenreinigung. Bei der Beschaffung von kleinen Lieferfahrzeugen und Personenkraftwagen durch die Berliner Verkehrs-Betriebe (BVG) wurden Vergabevorschriften nicht beachtet. Bei einem bedeutenden Investitionsvorhaben hat der Rechnungshof die mangelhafte Projektkoordinierung bemängelt. Bei der Vereinigten Verkehrs-Reklame VVR-BEREK waren Unzulänglichkeiten bei der Vermietung von Verkaufskiosken und Läden sowie Verluste bei der Werbung zu beanstanden.*

#### (1) Mangelnde Effizienz des Einsatzes von Schaffnern im Kontrolldienst

567 Der Rechnungshof hat die Effizienz des Einsatzes der überwiegend in den Betriebszweigen U- und S-Bahn der Berliner Verkehrs-Betriebe (BVG) tätigen Schaffner im Kontrolldienst untersucht. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) sieht einen Kontrollgrad von 3 v. H. als Standard an. Der Kontrolldienst der BVG erreichte 1990 nur einen Kontrollgrad von 0,5 v. H. Der Eigenbetrieb schätzt den Schwarzfahreranteil auf 2 v. H., was im Jahre 1990 einem Einnahmeausfall von mehr als 26 Mio. DM entspräche. Der Rechnungshof hält die von der BVG auf der Basis eines Kontrollgrades von lediglich 0,5 v. H. geschätzte Schwarzfahrtenquote für zu niedrig. Er befürchtet darüber hinaus eine deutliche Zunahme der Schwarzfahrten, da das Beförderungsaufkommen ständig steigt und damit Kontrollen in den immer dichter besetzten Zügen schwerer durchführbar sind. Die Präventivwirkung des Kontrolldienstes ist daher als zu gering einzuschätzen.

568 Der Rechnungshof hat beanstandet, daß die BVG aus der ihr bekannten unzureichenden Kontrolldichte bislang keine Konsequenzen gezogen hat. Die BVG wurde aufgefordert, sich um eine nachhaltige Verbesserung der Situation zu bemühen. Sie soll dabei unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten untersuchen, ob dies durch mehr Kontrollpersonal oder durch andere Maßnahmen, wie z. B. durch die Einrichtung automatischer Zugangssperren, erreicht werden kann. Um den für eine Präventivwirkung unerläßlichen VDV-Kontrollstandard von 3 v. H. zu erreichen, wäre eine Erhöhung des Kontrolldienstes mit zusätzlichen Personalkosten von etwa 30 Mio. DM jährlich erforderlich. Unabhängig davon bestehen die sich aus der zunehmenden Besetzungsdichte der Züge ergebenden Probleme.

Zu T 567 bis 570:

Die Kontrollergebnisse des Jahres 1990 ergeben folgende Werte:

Betriebs- teil	Fahr- gäste gesamt	Kontroll- Fahr- gäste	Kontroll- grad (3) : (2)	ohne gültigen Fahr- ausweis	Schwarz- fahrer- quote (5) : (3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
U-Bahn	449 651 000	2 784 267	0,6 %	55 079	2,0 %
S-Bahn	65 221 000	360 157	0,6 %	7 809	2,2 %
Omnibus	466 532 000	109 949	0,1 %	623	0,6 %
	981 404 000	3 254 373	0,3 %	63 511	2,0 %
	(BBF)				
	705 353 000		0,5 %		
	(UBF)				

BBF = Betriebszweibeförderungsfälle

UBF = Unternehmensbeförderungsfälle

Im Prüfungsbericht des Rechnungshofs werden aus diesen Kontrollergebnissen Rückschlüsse auf den Gesamtbetrieb gezogen, die der Senat nicht bestätigen kann.

Beim Omnibus findet der Fahrgast nämlich zur Zeit ein noch weitgehend geschlossenes System vor, d. h. der Einstieg durch die Vordertür bedingt einen Kontrollgrad von 100 % durch den Fahrer. Dieser Tatsache, welche durch die niedrige Schwarzfahrer-

Jahresbericht des Rechnungshofs	Stellungnahme des Senats
---------------------------------	--------------------------

569 Aufgrund der wirtschaftlich fragwürdigen Verbesserungsmöglichkeiten sollte die BVG auch weiterhin andere Alternativen ernsthaft prüfen. Dabei könnte die Installation automatischer Zugangssperren längerfristig wirtschaftlich durchaus vertretbar sein. Die BVG hat die hierfür notwendigen Investitionskosten mit 160 Mio. DM beziffert.

570 Ohne einer detaillierten Kosten-/Nutzenanalyse durch die BVG vorgreifen zu wollen, kommt der Rechnungshof, ausgehend von den Angaben des Betriebes, zu der überschlägigen Einschätzung, daß die Kosten des Zugangssystems etwa 31 Mio. DM jährlich (zehnjährige Abschreibung und geschätzte Kosten des laufenden Betriebes von 15 Mio. DM) betragen würden. Bereits bei einer Schwarzfahrtenquote von 2 v. H. ständen dem Mehreinnahmen von mehr als 28 Mio. DM jährlich (Sammelkartenfahrpreis 1992 von 2,75 DM je Fahrt) gegenüber. Durch Stellenverminderungen im Kontrolldienst-Bereich auf 90 Stellen könnten zusätzlich die Personalkosten um etwa 6 Mio. DM jährlich reduziert werden. Bei einer Schwarzfahrtenquote von 3 v. H. könnten sich sogar jährliche Mehreinnahmen von 42 Mio. DM bei gleicher Personalkostenersparnis ergeben. Der Rechnungshof regt an, daß die BVG alle Varianten zur Sicherstellung der Fahrgeldeinnahmen prüft.

quote von 0,6 % belegt wird, trägt die Methodik des Rechnungshofs nicht Rechnung, vielmehr werden hier lediglich die Kontrollen durch das Kontrollpersonal als ausschließliches Kriterium herangezogen.

Berücksichtigt man die vollständige Zugangskontrolle durch den Omnibusfahrer, erhöht sich auch mittelbar der Kontrollgrad von 0,6 im Bahnenbereich, da rd. 43 % der Bahnenfahrgäste vom bzw. zum Omnibus umsteigen.

Aufgrund des Mischprinzips zwischen geschlossenem System beim Omnibus und offenem System bei Bahnen ist auch ein pauschaler Vergleich der BVG mit VDV-Werten nicht zulässig.

Durch das geschlossene System Omnibus ist hinsichtlich der Fahrgastkontrollen folgende fiktive Betrachtung angebracht:

Betriebs- teil	Fahrgäste gesamt	Kontroll. Fahrgäste durch geschlossenes System Omnibus	
U-Bahn	449 651 000	193 349 930	(43 %)
S-Bahn	65 221 000	28 045 030	(43 %)
Omnibus	466 532 000	466 532 000	(100 %)
	981 404 000 (BBF)	687 826 960	(70 %)

Eine Schwarzfahrerquote von 2,0 % empfindet der Rechnungshof als zu niedrig eingeschätzt. Bezogen auf das gesamte Fahrgastaufkommen der BVG ergibt sich jedoch nachstehende Berechnung:

Betriebs- teil	Fahr- gäste gesamt	Schwarz- fahrer- quote in %	ohne gültigen Fahrausweis (2) × (3)
(1)	(2)	(3)	(4)
U-Bahn	449 651 000	2,0	8 993 020
S-Bahn	65 221 000	2,2	1 434 662
Omnibus	466 532 000	0,6	2 799 192
	981 404 000		13 227 074

gewogenes Mittel 1,3

Diese Schwarzfahrerquote von 1,3 % stellt aus Sicht des Senats eine realistische Größe dar. Die vom Rechnungshof prognostizierten Werte wie 3 % Schwarzfahrerquote, 42 000 000 DM Mehreinnahmen, können nicht bestätigt werden.

Bei einem geschlossenen System im Bahnenbereich bzw. einer Intensivierung der Kontrollen wird ein Teil der Schwarzfahrer (so z. B. Kurzstreckenfahrer) in Zukunft Fahrten nicht tätigen, ein anderer Teil dagegen Fahrgeld entrichten, und zwar nicht, wie vom Rechnungshof angenommen, zum Sammelkartenpreis je Schwarzfahrt, sondern überwiegend durch den Erwerb der weit- aus preisgünstigeren Zeitkarten.

Die BVG prüft, wie auch vom Rechnungshof angeregt, alle Varianten zur Sicherstellung der Fahrgeldeinnahmen. Das Problem ist auch Gegenstand der Untersuchungen einer im Betrieb derzeit tätigen Unternehmensberatung, die zu dem folgenden Ergebnis führten:

„Aufgrund des derzeit negativen Saldos der Fahrgastkontrollen in Höhe von 34 Mio. DM wird empfohlen, nicht den Aufwand, sondern die Effizienz dieser Kontrollen zu erhöhen (z. B. zusätzliche Übernahme von Kontrolltätigkeiten im U-Bahnbereich durch den privaten Sicherheitsdienst und Einsatz der Kontrollschaffner der BVG bei den übrigen Verkehrsträgern; Reduzierung der Kontrollgruppengröße).

Die im Bericht des Rechnungshofs erwähnte Installation eines elektronischen Sperrsystems im U-Bahnbereich würde mit einem zusätzlichen jährlichen Aufwand von mindestens 47,1 Mio DM verbunden sein und sollte zur Zeit nicht verwirklicht werden.“

Die Auswertung der gutachterlichen Vorschläge dauern derzeit noch an.

**(2) Einnahmeverluste bei der Erhebung des erhöhten Beförderungsentgeltes**

- 571 Das erhöhte Beförderungsentgelt wird fällig, wenn der Benutzer eines Verkehrsmittels der BVG ohne gültigen Fahrausweis angetroffen wird. In vielen Fällen wird das erhöhte Beförderungsentgelt weder sofort an den Schaffner gezahlt noch durch bargeldlose Zahlung beglichen. Der Rechnungshof hat das Verfahren der BVG zur Beitreibung der ausstehenden erhöhten Beförderungsentgelte geprüft und dabei Mängel festgestellt. Die unzulängliche Zusammenarbeit von zwei Abteilungen der BVG hat nach überschlägiger Berechnung zu Einnahmeverlusten von 220 000 DM in 1988, 340 000 DM in 1989 und 196 000 DM in 1990 geführt.
- 572 Die BVG hat eine vom Rechnungshof bereits früher angelegte Verfahrensänderung noch immer nicht umgesetzt. Der im Jahre 1990 veranlaßte entsprechende Probelauf hatte zur Realisierung von - durch die BVG bereits verlorenegebenen - Forderungen in erheblichem Umfang geführt. Selbst bei vorsichtiger Hochrechnung dieses Ergebnisses hätte die BVG in den Jahren 1990 bis 1992 jährliche Mehreinnahmen von etwa 166 000 DM erzielen können, ohne mit nennenswerten zusätzlichen Kosten belastet zu sein.
- 573 Die BVG hat die genannten Kritikpunkte nicht bestritten. Sie hat nunmehr die Beseitigung der Probleme bei der innerbetrieblichen Zusammenarbeit sowie die Übernahme der vom Rechnungshof angeregten Verfahrensänderungen angekündigt.

**(3) Unnötige Gutachtenvergabe über Bahnhoftsreinigung und Zug-Innenreinigung**

- 574 Die BVG hat einer Unternehmensberatungsfirma einen Auftrag zur Neukonzeption der Bahnhoftsreinigung und Zug-Innenreinigung (Honorar 1,4 Mio. DM) erteilt. Darüber hinaus hat diese Firma für zwei Jahre den Auftrag (Ausgaben bis zu 100 000 DM jährlich) erhalten, die zuständige Leitungsebene des Eigenbetriebes bei der Umsetzung der Neukonzeption zu unterstützen. Innerbetriebliche Bemühungen der Bereiche Technik und Verkehr, eine neue Konzeption zu entwickeln, waren gescheitert.
- 575 Die BVG hat zur Frage des Rechnungshofs, warum für die Entwicklung einer neuen Konzeption der Auftrag an eine private Unternehmensberatungsgesellschaft erforderlich war, ausgeführt, daß sie sich wegen der zersplitterten Zuständigkeiten und wegen des regelmäßig hohen Krankenstands der Reinigungsdienste von bis zu 35 v. H. zur Fremdvergabe der Bahnhoftsreinigung und Zug-Innenreinigung entschlossen habe. Dies erfordere eine leistungsmäßige Standardisierung der Arbeitsfelder sowie eine Marktanalyse der Reinigungstechniken und der Reinigungsinstitute. In den von der Unternehmensberatungsfirma in Rechnung gestellten 1,4 Mio. DM seien 300 000 DM für Beratungen, weitere 300 000 DM für die Erstellung von Leistungsverzeichnissen und für Ausschreibungsauswertungen sowie 800 000 DM für Leistungen zur Datenaufnahme enthalten.
- 576 Diese Stellungnahme überzeugt nicht. Der Beratungsbedarf der Geschäftsleitung betreffe Leistungsbereiche, in denen der Betrieb jahrzehntelange Erfahrungen und fachliche Kompetenz in der Sache erlangt haben muß. Zudem waren die Leistungen der Beratungsfirma nicht ohne Vorleistung und unmittelbare Mitarbeit der Betriebsabteilungen (Organisation, Datenverarbeitung, Reinigungsdienste) denkbar. Unverständlich ist vor allem die Vergabe des Folgeauftrags zur weiteren Unterstützung der zuständigen Leitungsebenen des Betriebes. Die Kosten von 1,6 Mio. DM sind vermeidbar gewesen.

Zu T 571 bis 573:

Über die vom Rechnungshof angeregten Verfahrensänderungen hinaus hat die BVG Möglichkeiten einer Fremdvergabe dieser Aktivitäten untersucht. Eine erste Testphase begann am 1. Juli 1993. Der weitere Ablauf wird vom Testergebnis abhängig sein.

Zu T 574 bis 576:

Die bis November 1990 bei der BVG eingeführten Reinigungskonzepte waren in ihrer Leistungsdurchführung und -abrechnung auf die Bereiche Technik und Verkehr/Bahnen aufgeteilt.

Durch den sehr hohen Krankenstand des BVG-eigenen Reinigungspersonals konnten bei der BVG Reinigungskonzepte nicht umfassend realisiert werden. Dies führte zu einem Verschmutzungsgrad im Bereich Bahnen, der von der BVG-Geschäftsleitung nicht mehr hingenommen werden konnte.

Die BVG entschloß sich aus diesem Grunde zur Einführung einer schrittweisen Fremdvergabe der Bahnhofts- und Zug-Innenreinigung.

Voraussetzung hierfür war die Erstellung eines geschlossenen Reinigungskonzeptes, welches auf der Grundlage einer leistungsfähigen Neukonzeption marktorientiert die Umsetzung bei der BVG sicherstellt.

Diese Voraussetzungen konnten nach Ansicht der BVG-Geschäftsleitung nur durch ein externes Beraterunternehmen geschaffen werden. Hierfür sind nur 300 000 DM als eigentliche Beraterkosten angefallen. Die weiteren 300 000 DM für die Erstellung von Leistungsverzeichnissen, Auswertung der Ausschreibungen usw. sowie 800 000 DM für Leistungen zur Datenaufnahme waren - unabhängig von der Neukonzeption - für die Vergabe der Reinigungsleistungen notwendig.

Somit wurden nur 21 % (300 000 DM) der 1 400 000 DM für Beraterleistungen aufgewendet.

Die anderen Ausgaben schufen die Grundlagen der bisher durchgeführten Reinigungsfremdvergabe (rd. 75 % der Bahnhoftsreinigung und 35 % der Zug-Innenreinigung).

Das eingeführte Reinigungskonzept hat zu einem deutlich verbesserten Reinigungszustand im Betriebsbereich Bahnen geführt, obwohl durch die Zunahme der Graffiti-Schmierereien und das erhöhte Fahrgastaufkommen die zu erbringende Reinigungsleistung erheblich angestiegen ist.

**(4) Nichtbeachtung haushaltsrechtlicher Bestimmungen bei der Beschaffung von Kraftfahrzeugen**

577 Der Eigenbetrieb hat bei der Beschaffung von kleinen Lieferfahrzeugen und Personenwagen die Vergabevorschriften nicht beachtet. Er hat seit mehreren Jahren derartige Fahrzeuge jeweils eines Herstellers ausschließlich im Wege der freihändigen Vergabe über jeweils einen bestimmten Händler beschafft. Bei dem Fahrzeugtyp eines Herstellers hat die BVG bereits seit 1978 weder Preis- noch Produktvergleiche durchgeführt. Bei dem anderen Beschaffungsvorgang will die BVG im Jahre 1988 telefonisch Vergleiche der Handelspreise angestellt haben, konnte dies aber nicht nachweisen. Sie hat in ihrer ersten Stellungnahme öffentliche Ausschreibungen für diesen Beschaffungsbereich abgelehnt, weil - über die Rabatte für die öffentliche Hand hinaus - keine wirtschaftlichen Vorteile erzielt werden könnten. Nach nochmaliger Kritik des Rechnungshofs hat die Geschäftsleitung die Änderung der beanstandeten Vorgehensweise angekündigt. Der Rechnungshof wird die Beschaffungspraxis der BVG weiterhin beobachten.

**(5) Mangelhafte Projektkoordinierung beim elektronischen Zugsicherungssystem EZS 800**

578 Bei Übernahme der S-Bahn im Westteil der Stadt im Jahre 1984 stellte die BVG fest, daß die Zugsicherungsanlagen erneuerungsbedürftig sind. Die BVG entschied sich für den Einbau des elektronischen Systems EZS 800. Die für die Finanzierung, Beauftragung und Bauabwicklung zuständige Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hat den Auftrag für die entsprechende Ausrüstung der Wannseebahn im Juli 1986 erteilt. Die Fertigstellung der Anlagen war für den 1. Oktober 1989 vorgesehen. Dieser Termin wurde aus nicht vom Hersteller zu vertretenden Gründen nicht eingehalten. Im Jahre 1989 beauftragte die Geschäftsleitung des Eigenbetriebes eine Unternehmensberatungsfirma mit der weiteren Projektkoordination und Auftragsabwicklung. Die Aufwendungen der BVG für den Auftrag an die Unternehmensberatungsfirma lagen allein bei 320 000 DM. Die Firma stellte nach Voruntersuchungen fest, daß die Kompetenzen und Zuständigkeiten der Projektbeteiligten auf der Auftraggeberseite (Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen und BVG) nicht klar definiert waren. Es mangle zudem insbesondere an der Terminkoordination und am Informationsfluß zwischen den mit Teilaufgaben befaßten Hauptabteilungen der BVG. Ferner sei eine kontinuierlich übergreifende Projektüberwachung mit der dazugehörigen Entscheidungsvorbereitung nicht in erforderlichem Maße vorhanden gewesen. Nach den Unterlagen der BVG ist dann der Auftrag für die Ausrüstung in EZS 800-Technik im Juli 1990 von der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen in Micro-Computer (MC)-Stellwerktechnik mit ortsfesten Signalen nebst Komponenten „umgewandelt“ worden.

579 Der Rechnungshof hat die Auftragsvergabe für die Projektkoordinierung an ein privates Unternehmen beanstandet. Projektentwicklung und -koordinierung sind übliche Aufgaben der mit Investitionsmaßnahmen befaßten Abteilungen des Eigenbetriebes; ggf. ist abgestimmtes Arbeiten von der Geschäftsleitung durchzusetzen.

580 Die BVG hat zu ihrer Rechtfertigung ausgeführt, daß die beteiligten Fachabteilungen neben dem Projekt EZS 800 mit weiteren Erneuerungsprogrammen befaßt waren. Durch häufig wechselnde Vorgaben verschiedener Senatsverwaltungen und wegen teilweise fehlender Zuständigkeitsabgrenzungen sowie „übergeordneter Gewerke“ hätte der Koordinierungsaufwand durch die zuständige Fachabteilung personell nicht geleistet werden können. Die Stellungnahme der BVG vermag nicht zu überzeugen. Der Rechnungshof erwartet, daß die BVG in Zukunft durch entsprechende Organisation und geeignetes Management sicherstellt, daß auch komplexe Projekte - wie EZS 800 - in eigener Regie durchgeführt werden können.

Zu T 577:

Künftig werden entsprechende Preisvergleiche im Wettbewerb durchgeführt und auch dokumentiert. Die in der Vergangenheit erhobenen Marktanalysen wurden telefonisch durchgeführt, so daß hierüber keine schriftlichen Unterlagen zur Verfügung stehen.

Auch in dieser Hinsicht wird die BVG jetzt entsprechende Dokumentationen vorhalten.

Die BVG wird im Rahmen der anstehenden Beschaffungen entsprechende Marktanalysen durchführen, wobei für die kommenden Jahre nur rein wirtschaftliche Kriterien entscheidend sein werden.

Zu T 578 bis 580:

Die BVG führt die Instandhaltung sowie die Projektierung, Ausschreibung, Auftragsvergabe und die Projektsteuerung von Bauvorhaben in der Regel mit eigenem Personal durch.

Bei einer hohen Anzahl von zu bearbeitenden Bauvorhaben kann die Situation auftreten, daß für die fristgerechte Erstellung von Lastenheften sowie die Projektsteuerung von Teilvorhaben Fremdfirmen herangezogen werden müssen.

Es kann nur sichergestellt werden, daß übergeordnete Projektmanagement-/Steuerungsaufgaben vom eigenen Personal wahrgenommen werden können. Dies erscheint auch betriebswirtschaftlich durchaus sinnvoll.

**(6) Unzulänglichkeiten bei der Mietpreisgestaltung  
durch die Vereinigte Verkehrs-Reklame  
VVR-BEREK der BVG**

581 Mitte 1991 hatte die Abteilung Vereinigte Verkehrs-Reklame VVR-BEREK (VVR-BEREK) rund 300 Verkaufskioske vermietet. Die Miete ist in der Regel umsatzbezogen und beträgt 5 v. H. des Nettoumsatzes. In 33 Fällen hat die Abteilung jedoch deutlich niedrigere Sondermieten – sogenannte Festmieten – vereinbart. Diese Festmieten liegen erheblich unterhalb der sich aus den umsatzgebundenen Mieten ergebenden Mietpreisspanne. Mit nicht zweifelsfrei nachvollziehbaren Hinweisen auf Umsatzeinbußen oder rückläufige Gewinne begehrte ein Teil dieser Mieter weitere Mietminderungen. Die Besserung der Geschäftslage hat dagegen nicht ohne weiteres zu einer entsprechenden Anhebung der Miete geführt. Die Abteilung VVR-BEREK hat in den betreffenden Akten weder die Verhandlungen mit den Mietern noch die Festsetzungsgrundlagen für die Höhe der Festmieten dokumentiert. Zudem sind die Akten unvollständig und nicht chronologisch geführt. Die Mietpreisbildungen erwecken teilweise den Eindruck willkürlicher Entscheidungen. In den meisten Fällen fand eine Überprüfung der Vereinbarungsgrundlagen nach angemessener Frist nicht statt. Ferner wurde auf die jährliche Meldung der Umsatzerlöse und deren Prüfung durch die Innenrevision des Eigenbetriebes verzichtet.

582 Der Rechnungshof bemängelt, daß die BVG bei der Überlassung von Kiosken und Geschäftsräumen zu Festmieten aufgrund folgender Ursachen auf Einnahmen von schätzungsweise 100 000 DM jährlich verzichtet hat:

- Ungünstige Vertragsgestaltung,
- Verzicht auf die Wahrnehmung vertraglicher Rechte und ihre Durchsetzung,
- unzureichende Ermittlung der tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse und
- versäumte angemessene Mietanhebungen.

583 Die BVG hat in ihrer Stellungnahme Unzulänglichkeiten nicht bestritten. Sie hat auf teilweise noch erforderliche mündliche Klärungen bei den Mietern verwiesen und – soweit sie inzwischen Änderungen nicht veranlaßt hat – ausweichend argumentiert. Die Behauptung der BVG, sie habe bei der Bemessung der Festmieten die wirtschaftlichen Belange der Mieter berücksichtigt, läßt sich aus den tatsächlichen Verhältnissen nicht herleiten und ist aufgrund der unzureichenden Dokumentation nicht nachvollziehbar. Unabhängig davon bleibt der Rechnungshof bei seinen Beanstandungen und verweist darauf, daß die Subventionierung privater Gewerbetreibender nicht Aufgabe des Eigenbetriebes ist.

**(7) Verluste bei der Werbung durch die VVR-BEREK**

584 Das insgesamt positive Betriebsergebnis der VVR-BEREK wird durch erhebliche Verluste bei einzelnen Werbearten geschmälert. Dies betrifft insbesondere den Plakatanschlag im Stadtgebiet sowie auf U- und S-Bahnhöfen. Als besonders verlustreich haben sich 1990 die Plakatierung der Tagessäulen (1 252 000 DM), der Plakatanschlag im U-Bahn-Bereich (541 000 DM) und im S-Bahn-Bereich (223 000 DM) erwiesen. Dieser Trend hat sich im Jahre 1991 fortgesetzt. Der Rechnungshof forderte gezielte Maßnahmen zur Reduzierung der Verluste. Die Geschäftsleitung des Eigenbetriebes hat ausgeführt, daß die VVR-BEREK im Ostteil der Stadt die Bewirtschaftung der Großflächenstandorte außerhalb des U-Bahn-Bereichs Fremdfirmen zur Nutzung übertragen hat. Diese Vorgehensweise könnte auch auf den Westteil der Stadt ausgedehnt werden. Sofern die Betriebsrechte an der S-Bahn zum 1. Januar 1994 wieder an die Reichsbahn übergehen, würde ein wesentlicher Teil der Großflächen im Stadtgebiet einen neuen Betreiber haben.

Zu T 581:

Seit Anfang 1989 hat die VVR-BEREK Grundsätze für die Abweichung von der sonst üblichen Umsatzmiete festgelegt. Die bestehenden Festmieten werden Zug um Zug umgestellt. Von den vom Rechnungshof genannten Fällen sind nur noch zwei offen, da die vereinbarten Vertragslaufzeiten noch keine Änderung zuließen.

Die gleichzeitig beanstandete Aktenführung ist jetzt eindeutig chronologisch gegliedert; Abweichungen von den Grundsätzen werden nunmehr ausreichend dokumentiert.

Zu T 582:

Die VVR-BEREK hat in der Vergangenheit überwiegend Festmieten eingeräumt, die unter den voraussichtlichen Umsatzmieten lagen, wenn der Mieter sich an der Errichtung mit mehr als 50 % der Investitionssumme beteiligt hat. Die vom Rechnungshof beanstandeten Einnahmeverluste sind in Wirklichkeit Gegenleistungen für erhöhte Baukostenzuschüsse.

Zu T 583:

Die VVR-BEREK hat in Einzelfällen eine unzureichende Dokumentation eingeräumt, die möglicherweise zu den Fehlschlüssen geführt hat. Eine Subventionierung privater Gewerbetreibender hat jedoch nicht stattgefunden.

Zu T 584:

Der VVR-BEREK wurde die werbliche Nutzung des öffentlichen Straßenlandes unter der Voraussetzung eingeräumt, daß sie bereit ist, als Bestandteil der Daseinsvorsorge den öffentlichen Plakatanschlag zu übernehmen.

Die VVR-BEREK gleicht die Verluste im allgemeinen Plakatanschlag mit positiven Ergebnissen aus der Ganzstellenwerbung mehr als aus.

Sie hat die Aufteilung der Säulen so vorgenommen, daß etwa je 1 200 Einwohner eine Säule des allgemeinen Plakatanschlags vorgehalten wird.

Die darüber hinaus vorhandenen Säulen werden als Ganzstellen mit einem positiven Ergebnis bewirtschaftet, die die Verluste aus dem allgemeinen Plakatanschlag ausgleichen. Eine abschließliche Nutzung der vorhandenen Litfaßsäulen als Ganzstellen läßt das Berliner Straßengesetz nicht zu.

- 585 Die Geschäftsleitung hat eingeräumt, daß die Preise für den allgemeinen Plakatanschlag in Berlin unter denen vergleichbarer anderer Städte liegen. Dies sei auch auf das wilde Plakatieren auf Straßenland und an den Verkehrseinrichtungen des Betriebes zurückzuführen, das ein nicht mehr vertretbares Ausmaß erreicht habe. Nach ihrer Auffassung würde eine Preisanhebung diesen Trend noch verstärken. Der Rechnungshof fordert den Eigenbetrieb auf, die wilden Plakatierungen verfolgen zu lassen, da es sich dabei um eine unzulässige Sondernutzung des öffentlichen Straßenlandes handelt. Ferner sollte die BVG anstreben, ein vergleichbares Preisniveau für einzelne Werbemaßnahmen zu erreichen. Von der in den Allgemeinen Geschäftsbedingungen vorgesehenen Möglichkeit, bei langfristigen Aufträgen Anpassungen an die jeweils geltenden Listenpreise vorzunehmen, hat die VVR-BEREK keinen Gebrauch gemacht. Sie setzt die Beibehaltung der ursprünglich vereinbarten Preise als Verkaufsargument ein und hofft damit auf eine langfristige Kundenbindung. Der Rechnungshof kann dieser Auffassung nicht folgen. Falls es nicht gelingt, die Kosten zu senken, sollte der Betrieb regelmäßig prüfen, ob eine Erhöhung der Preise am Markt durchzusetzen ist.
- 586 Der Rechnungshof empfiehlt der BVG, das Werbegeschäft der VVR-BEREK künftig nicht mehr in eigener Regie wahrzunehmen. Gegenwärtig untersucht der Eigenbetrieb selbst, ob allein durch Änderung der Rechtsform der VVR-BEREK das wirtschaftliche Ergebnis zusätzlich verbessert werden könnte. Das Ergebnis der hierfür gebildeten Arbeitsgruppe liegt noch nicht vor. Der Rechnungshof wird die Entwicklung weiter verfolgen.

### **b) Behala Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe**

*Der Rechnungshof fordert, daß die Behala Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe ihre Mietpreise angemessen und zeitnah den Marktverhältnissen anpassen. Die Wirtschaftlichkeit der Heizölversorgung der Berliner Dienststellen durch den Eigenbetrieb ist wegen fehlender differenzierter Kostenrechnung nicht nachgewiesen. Für die Hafenbahn empfiehlt der Rechnungshof zur Kostenverminderung die Abgabe von zwei Anschlußbahnen. Die Preise des Eigenbetriebes müssen unter stärkerer Berücksichtigung von § 11 EigG (Pflicht zur Gewinnerzielung) aufgrund aktueller Kostenermittlungen kalkuliert werden.*

#### **(1) Fehlerhafte Mietpreisgestaltung für Freilagerflächen, Lagerhallen und Büroflächen**

- 587 Die Behala Berliner Hafen- und Lagerhaus-Betriebe (Behala) haben für Freilagerflächen unter der Prämisse einer angemessenen Verzinsung der Grundstückswerte mit 7,5 v. H. des Bodenrichtwertes einen monatlichen Mietzins von 2,50 DM/m<sup>2</sup> (Westhafen und Neukölln) bzw. 1,87 DM/m<sup>2</sup> (Spandau) errechnet. Tatsächlich berechnete der Eigenbetrieb den Mietern im Jahre 1992 nur monatliche Mieten pro m<sup>2</sup> Freilagerfläche von 1,00 DM bis 2,25 DM (Westhafen), 1,25 DM (Neukölln) bzw. 0,90 DM bis 1,50 DM (Spandau). Zum Vergleich verweist der Rechnungshof auf den von der Behala zu zahlenden monatlichen Pachtzins von 4,00 DM/m<sup>2</sup> zuzüglich 20 v. H. Untervermietungszuschlag für ein vom Bund gepachtetes Gelände in Schöneberg. Die Mietverträge sehen die Anpassung der Mieten an marktübliche Sätze in der Regel nicht vor. Vereinbart sind lediglich die Abwälzung von

Für den Plakatanschlag im U- und S-Bahnbereich gelten etwa die gleichen Grundsätze.

Im allgemeinen Anschlag hat die VVR-BEREK die Preise im Jahr 1991 um 11 %, im Jahr 1993 im U- und S-Bahnbereich um 17 % erhöht. Für 1994 sind weitere Anhebungen geplant. Der Bogenpreis soll sich im U- und S-Bahnbereich von 0,70 DM auf 0,90 DM (28,6 %) erhöhen sowie im öffentlichen Straßenland von 0,60 DM auf 0,70 DM ansteigen.

Zu T 585:

Höhere Preisanhebungen hält die VVR-BEREK auf Grund der aktuellen Wirtschaftslage und der nach wie vor bestehenden erheblichen Wildwerbung als „Ausweichmedium“ nicht für durchsetzbar.

Unter Federführung der Senatsverwaltung für Verkehr und Betriebe hat sich eine Arbeitsgruppe gebildet, die gegen die zunehmende Verschmutzung des öffentlichen Straßenlandes durch Wildwerbung vorgeht. Die VVR-BEREK beteiligt sich aktiv an dieser Arbeitsgruppe.

Zu T 586:

Die Änderung der Rechtsform der VVR-BEREK führt nicht zwangsläufig zur Verbesserung des wirtschaftlichen Ergebnisses. Das Zwischenergebnis der Arbeitsgruppe und die damit verbundenen Feststellungen der Geschäftsleitung der BVG liegen gegenwärtig der im Betrieb tätigen Unternehmensberatung zur Begutachtung vor. Von deren Prüfergebnis sind weitere Entscheidungen abhängig.

Zu T 587:

Der Abschluß von Mietverträgen durch die Behala erfolgt hauptsächlich unter der Prämisse, daß diejenigen Vertragspartner gewonnen oder gehalten werden, die Flächen und Räume zum Zweck der Zuführung oder Abfuhr von Waren auf dem Wasser- und/oder Schienenwege nutzen. Die Ausschöpfung aller Chancen, bezogen auf die reine Vermietung, ist aus diesem Grunde nicht möglich.

Auch weiterhin sieht die Geschäftsleitung der Behala ihre Aufgabe nicht vorrangig in der Erzielung höchstmöglicher Gewinne aus der Vermietung und Verpachtung, sondern darin, die Hafenstandorte als Ver- und Entsorgungseinrichtungen der Stadt (Drehscheiben des Güterverkehrs) zu erhalten und kontinuierlich weiter zu entwickeln.

Kostensteigerungen aus der Stromversorgung, der Stadtreinigung und der Grundsteuer sowie eine Mietanpassung für den Fall der Veränderung des Preisindex für die Lebenshaltung um mehr als 5 v. H., bezogen auf das Jahr des Vertragsabschlusses.

Es ist jedoch zutreffend, daß zum Teil die Mietanpassung seit vielen Jahren bestehender Verträge mit den Preissteigerungen – insbesondere nach der Wende – nicht Schritt gehalten hat. Dies liegt zum einen an den Terminen für die mögliche Anpassung und zum anderen aber auch daran, daß Preissteigerungen um 50 % und mehr in einem Schritt viele Kunden überfordern hätten. Die Verträge sehen deshalb schrittweise Anpassungen der Miete in regelmäßigen Abständen vor.

Die Geschäftsleitung der Behala wird mit Augenmaß für die finanzielle Situation der Stadt und des Betriebes und unter Beachtung der Wirtschaftskraft der Kunden für alle Möglichkeiten zur Anpassung der Mieten auf zeitgemäße Beträge nutzen.

Der vom Rechnungshof zitierte Mietvertrag mit dem Bund, der eine weit überhöhte Miete von 4,- DM/m<sup>2</sup> und Monat beinhaltete, wurde von der Behala nur aus dem besonderen Tatbestand einer bestehenden Abbruchverpflichtung heraus für wenige Monate akzeptiert. Der Abbruch einer Lagerhalle zu Lasten Berlins für die ausgelaufene Bevorratung konnte damit verhindert werden.

588 Obwohl die Behala auf große Schwierigkeiten verweist, einen an den aktuellen Marktverhältnissen orientierten Mietpreis durchzusetzen, konnte der Rechnungshof entsprechende Sachverhalte aus den Vermietungsakten nicht ableiten. Soweit die Behala für Freilagerflächen sogenannte Staffelmieten vereinbart hat, wird die untere Grenze der bei Vertragsabschluß marktüblichen Mietpreisspanne erst gegen Ende dieses Jahrzehnts annähernd erreicht. Unverständlich ist die Vereinbarung niedriger Mieten für Baustoff-Firmen mit der Begründung, diese nutzten auch die übrige Hafenstruktur (z. B. Umschlagsleistungen), wenn die Behala auch für diese Leistungen in aller Regel Spesensätze in Rechnung stellt, die unter den offiziellen Sätzen des Betriebes liegen. Auf der Basis der selbst ermittelten marktüblichen Mietsätze hat die Behala 1991 und 1992 nach überschlägiger Berechnung auf Mieteinnahmen aus Freilagerflächen von bis zu 1,5 Mio. DM jährlich verzichtet.

Zu T 588:

In vereinzelt Fällen hat die Behala vertraglich vereinbart, eine marktübliche Miete zur Grundlage zu machen. Im Normalfall sieht der Betrieb aber von einer solchen Klausel ab, da marktübliche Mieten in Häfen nur aus Westdeutschland bekannt sind. Sie sind alle deutlich niedriger als der Durchschnitt der Behalamieten.

Bei Vertragsverlängerung hat die Behala sehr wohl versucht, eine angemessene Verzinsung des Bodenrichtwertes zu erzielen. Leider war das aber im Hinblick auf die enormen Steigerungen der Bodenpreise nicht oder nur begrenzt durchsetzbar. Dies gilt insbesondere dort, wo von einem niedrigeren Niveau aus verhandelt werden mußte. Es wurden daher Staffelpreise festgelegt, um ein stufenweises Anheben zu erreichen. Die großen Steigerungen der Bodenrichtwerte in den letzten Jahren konnten nicht einfach parallel auf die Mietsätze übertragen werden, da das, wie Erfahrungen es zeigten, die Vertragspartner der Behala aus den Häfen vertrieben hätte.

Eine doppelte Bevorzugung verschiedener Firmen ist nicht aus der Tatsache abzuleiten, daß die Mieter günstigere Umschlagpreise zahlen als dem offiziellen Preistableau zu entnehmen ist. Die langjährigen Partner der Behala hätten kein Verständnis dafür, wenn ein kleines kurzfristiges Umschlaggeschäft zu gleichen Konditionen wie bei Großkunden abgewickelt würde.

Zur Spesenermittlung vgl. die Ausführungen zu T 598 und 599.

Die vom Rechnungshof genannte Summe von 1,5 Mio. DM an nicht realisierten Mieten hält die Behala daher für verfehlt. Es ist aber richtig, daß durch die starke Veränderung der Struktur nach Aufgabe der Berlinbevorratung, gerade im Westhafen, eine optimale Vertragsgestaltung noch nicht überall durchgesetzt wurde.

589 Für Lagerräume und -hallen liegt die obere Mietpreisgrenze der Behala 1992 bei 11,00 DM/m<sup>2</sup> monatlich. Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen sieht dagegen 15,00 DM/m<sup>2</sup> monatlich (1992) für Lagerräume und -hallen (keine Keller) als untere Grenze an. Zu beanstanden ist insbesondere auch die Vermietung von Lagerräumen und -hallen für weniger als 11,00 DM/m<sup>2</sup> monatlich an Mieter, die – wie z. B. im Bereich des Hafenbeckens II des Westhafens – nicht beabsichtigen, auch andere Hafenleistungen (z. B. Kran/Hafenbahn) zu nutzen. Ein derart geringer Mietpreis erschiene nur plausibel, wenn diese Mieter zumindest kostendeckend auch andere Hafenleistungen in Anspruch nähmen. Wären alle Mietverhältnisse, zumindest durchschnittlich auf einen Quadratmeterpreis von 11,00 DM/m<sup>2</sup> monatlich angehoben worden, hätte die Behala 1992 allein im Westhafen jährliche Mehreinnahmen von etwa 416 000 DM erzielen können.

Zu T 589:

Bei der Behala sind etwa 10 verschiedene Typen von Lagerflächen zu unterscheiden. Der von der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen als untere Grenze für Hallenlagerflächen angesehene Preis von 15,- DM/m<sup>2</sup> monatlich kann nur für Spitzenlager mit Vorzügen wie Rampenlager, nicht unterkellert, hochregalfähig, unbegrenzte Belastbarkeit usw. gelten. Die Hallen der Behala weisen häufig eine Vielzahl von Negativmerkmalen auf, die eine Vermietbarkeit wesentlich erschweren. Der größte Teil der Hallen und Speicher ist zwischen 40 und 70 Jahre alt, von begrenzter Höhe und Bodenbelastbarkeit, mit Pfeilern, unbeheizt, als Stockwerklager mit begrenzter Erreichbarkeit und nur mit doppeltem Personaleinsatz zu bewirtschaften.

Im Betriebsteil Osthafen sind zusätzlich die Belange des Denkmalschutzes zu berücksichtigen.

Gerade bei der Vermarktung der Lagerhäuser ist die Behala der Meinung, nicht unterhalb der unteren Grenze des Marktpreises zu operieren, sondern eher an die oberen Grenzen der Vermietbarkeit zu stoßen. Die Behala hält deshalb die Heranziehung des Vergleichswertes von monatlich 15,- DM/m<sup>2</sup> für Lagerräume

590 Für Büroflächen forderte der Eigenbetrieb im Jahre 1992 überwiegend Kaltmieten von 19,25 DM/m<sup>2</sup> monatlich. Dieser Mietpreis kann nicht einmal als kostendeckend angesehen werden, weil bereits im Jahre 1991 laut Betriebsabrechnungsbogen monatliche Kosten von 18,79 DM/m<sup>2</sup> anfielen, und Kostensteigerungen im Jahre 1992 dabei noch unberücksichtigt sind. Die Anhebung der monatlichen Mieten für 1993 auf lediglich 20,00 DM/m<sup>2</sup> erscheint deshalb ebenfalls als unzureichend. Die Behala hat einen monatlichen Mietpreis von 30,00 DM/m<sup>2</sup> für Büroräume als realistisch angesehen und auch bei einem Mieter im Osthafen durchgesetzt. Die Annäherung der übrigen Mietverhältnisse an dieses Niveau kann daher vom Betrieb erwartet werden. Auf der Basis von 30,00 DM/m<sup>2</sup> hätte die Behala z. B. im Westhafen 1992 Mehreinnahmen von etwa 290 000 DM erzielen können.

591 Die Geschäftsleitung der Behala hatte anlässlich der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1988 angekündigt, künftig darauf zu achten, marktübliche, zumindest aber kostendeckende Mieten zu erzielen. Die jetzige Prüfung, die u. a. auch auf eine Anregung des Abgeordnetenhauses vom November 1991 zurückgeht, hat jedoch ergeben, daß der Eigenbetrieb diese Zusage bis auf Ausnahmen nicht eingehalten und noch immer keine kostendeckenden Mieten durchgesetzt hat. Die Stellungnahme der Behala zu den Prüfungsmerkungen des Rechnungshofs weist auf die Tendenz des Eigenbetriebes hin, Argumente aus der Interessenlage der

und -hallen für unrealistisch. Selbst die mit relativ günstigen Bedingungen ausgestatteten Hallen 11 und 11 a (ebenerdig, nicht unterkellert) des Westhafens waren erst nach Anzeigen in der Tagespresse und komplizierten Verhandlungen mit den wenigen Interessenten nur für maximal 11,- DM/m<sup>2</sup> zu vermieten.

Die von der Behala stets auf verschiedensten Wegen zur Vermietung angebotenen Objekte stießen vor allem in letzter Zeit hinsichtlich der Nachfrage auf eine verhaltene Resonanz. Dazu trat ein weiteres Problem: Einige Mieter planten Umbauten, für die sie eine Baugenehmigung benötigten. Die bezirkliche Bauaufsicht vertrat dabei die Ansicht, es handele sich um Umnutzungen, und verhängte derartig kostspielige Auflagen, daß einige Mieter absprangen, andere noch immer im Streit um solche Auflagen sind.

Freiwerdende Objekte im Ostteil der Stadt, Neubauten und günstige Grundstücksangebote im Umland drücken deutlich auf die Preise. Trotzdem liegt die Behala noch weit über westdeutschem Hafenniveau, auch im Vergleich zu Ballungsgebieten und Seehäfen.

Zu T 590:

Die Preise für Büromieten sind in Berlin sehr unterschiedlich. Ein Preis von 20,- DM/m<sup>2</sup> monatlich ist weder für die Gegend auf der Grenze Tiergarten/Wedding noch im Bezirk Friedrichshain unterhalb der Untergrenze des Marktes. Die Behala hat die Mieten 1993 deshalb – und nach ihrer Auffassung auch maßvoll – so angepaßt, daß die Schwelle von 20,- DM/m<sup>2</sup> erreicht wurde. Die Mietanpassung erfolgte auch unter dem Aspekt der zwischenzeitlich eingetretenen deutlichen Beruhigung des Marktes.

Die vom Rechnungshof aus einem Einzelvorgang (Abschluß einer Büromiete von 30,- DM/m<sup>2</sup> in der Abteilung Osthafen) abgeleitete Erwartung der Anpassung aller Mietverhältnisse an dieses Niveau entspricht nicht den gegenwärtigen Bedingungen. Die im Osthafen kurz nach der Wende einmalig erreichte Miethöhe war das Ergebnis der seinerzeitigen erhöhten Preisbereitschaft. Heute sind solche Mieten in der Lage nicht mehr zu erzielen.

Die hohen Kosten der Büroflächen im Westhafen hängen nicht unwesentlich mit der Bauweise des Verwaltungsgebäudes (etwa 40 % aller Büroflächen der Behala) zusammen, die wohl weniger ökonomische als vielmehr repräsentative Gründe hatte (Baujahr 1924 bis 1927). Die Zusammensetzung der Mieter in den Büros ist nicht zufällig, sondern besteht weitgehend aus Kunden, Reedern, Verbänden etc. mit direktem Hafenbezug. Überwiegend kleine und mittlere Betriebe können nicht nach dem Ausleseprinzip behandelt werden, zumal eine vielfache Zusammenarbeit der Mieter miteinander besteht. Wesentlich höhere und über das erreichte Niveau hinausgehende Mietforderungen mit dem Ziel der vollen Kostendeckung waren für die Flächen dieses Gebäudes nicht durchsetzbar. Die Behala konzentrierte sich deshalb auf gezielte Kostenreduzierungen. Nach den Ergebnissen der betrieblichen Kostenrechnung per 30. Juni 1993 wurde bereits ein erheblicher Überschuß der Erträge gegenüber den Kosten ausgewiesen.

Für die Gebäudesubstanz der Abteilung Osthafen, in der sich etwa 15 % aller Büroflächen der Behala befinden, liegen ähnliche Bedingungen vor. Hier verursachte die Sanierung der Gebäude derart hohe Kosten, daß selbst Spitzenmieten zur Zeit nicht die volle Kostendeckung ermöglichen würden.

Zu T 591:

Die Behala erreichte für die vermieteten Freilagerflächen und Flächen in Lagerräumen und -hallen stets eine volle Kostendeckung und darüber hinaus nicht unerhebliche Ertragsüberschüsse. Defizite ergaben sich nur für einen Teil der vermieteten Büroflächen mit nur geringfügiger Auswirkung auf die für Mieten insgesamt erzielten Überschüsse. Begründende Argumente wurden zu T 590 genannt. Die vom Rechnungshof vorgenommene Verallgemeinerung ist deshalb unrichtig; das Resümee entspricht nicht den tatsächlichen – und ohnehin nach Aufgabe der Bevorratung grundlegend veränderten – Verhältnissen.

Mieter zu übernehmen, ohne ernsthaft versucht zu haben, eine angemessene Miete ggf. auch unter Verzicht auf den betreffenden Mieter durchzusetzen. Insbesondere kann der Rechnungshof der Behala bei ihren Vergleichen mit anderen Binnenhäfen mit völlig anderen Strukturen und Rahmenbedingungen nicht folgen. Bei zusammenfassender Betrachtung erweckt die Stellungnahme der Behala den Eindruck, daß einer Anpassung der Mieten auch nur bis zur unteren Grenze der Mietpreisspanne des Marktes die Lage der zu vermietenden Flächen und Räumlichkeiten in einem traditionellen Hafengebiet entgegenstehe.

- 592 Der Rechnungshof ist dagegen der Auffassung, daß gerade die vorzügliche Infrastruktur der Häfen – auch wenn diese im Einzelfall nicht benötigt wird – einschließlich ihrer Anbindung an den Fern- und Nahverkehr Mietpreise zumindest an der unteren Grenze der jeweiligen Marktpreisspannen rechtfertigen. Er erinnert zudem daran, daß die Gewinnerzielungsvorgabe nach § 11 EigG auch ein gewinnorientiertes Vermietungsgeschäft umfaßt. Zwar hat die Behala mietpreistreibende Maßnahmen zu vermeiden, jedoch ist es gleichwohl nicht ihre Aufgabe, durch deutlich unterhalb der jeweiligen Mietpreisspanne liegende – nicht kostendeckende – Mieten, private Unternehmen zu subventionieren und sich damit wettbewerbsverzerrend zu verhalten.

## (2) Fehlender Nachweis der Wirtschaftlichkeit der Heizölversorgung der Berliner Verwaltung

- 593 Der Eigenbetrieb hat den Nachweis, daß er Heizöl preisgünstiger als andere Brennstoffhändler an Berliner Dienststellen liefert, immer noch nicht geführt (vgl. Jahresbericht Rechnungsjahr 1989 T 457 bis 467). Im Jahre 1991 betrafen 75 v. H. der 1 681 Lieferungen Größenordnungen bis 5 000 l. Nach der Argumentation der Behala ergaben sich für das Land Berlin Einsparungen dadurch, daß sie für kleine Lieferungen keine differenzierten Preise verlangt hat, die bei Mengen bis 3 000 l zusätzliche Kosten von 4,40 DM/100 l für den Abnehmer bedeutet hätten. Dies wäre korrekt, wenn jede Lieferung für sich betrachtet werden würde. Die Einsparungen ergeben sich jedoch für das Land Berlin aus dem Gesamtvolumen, also auch aus den Lieferungen an Großabnehmer, die beim freien Handel erhebliche Rabatte erhalten würden. Auch der Vergleich der durchschnittlichen Preise pro Jahr ist nicht korrekt durchgeführt worden. Der Jahresverrechnungspreis 1991 hätte statt 44,40 DM/100 l nach Umlage aller im Jahr angefallenen Kosten der Heizölversorgung 45,40 DM betragen müssen.

- 594 Zu beanstanden ist auch die Ermittlung des Verkaufspreises von Heizöl an freie Abnehmer, da eine volle Kostendeckung nicht erreicht wird. Eine exakte Berechnung des Aufwandes wird bei diesen Lieferungen nicht angestrebt, weil dann die Verkaufspreise der Behala über den Marktpreisen liegen würden. Nach Auffassung des Betriebes ist diese Preisbildung für Lieferungen an freie Abnehmer nicht problematisch, da die daraus resultierenden Erträge einen Beitrag zur Reduzierung der Fixkosten bei den Pflichtabnehmern (Verwaltungen und andere Stellen des Landes Berlin) leisten würden. Außerdem könnten die Behala durch zusätzliche Verkaufsmengen Rabatte beim Einkauf erhalten, die letztendlich auch den Pflichtabnehmern zugute kämen. Bei einer Abnahmemenge von 45,5 Mio. l Heizöl durch Pflichtabnehmer und 10 Mio. l durch freie Abnehmer stellt sich jedoch die Frage, ob nicht die freien Abnehmer durch die große Abnahmemenge der Pflichtabnehmer profitieren.

Zu T 592:

Die Behala hat in der Vergangenheit starke Anstrengungen unternommen, die Mietpreise in angemessenem Umfang anzupassen. Es sind dabei erhebliche Steigerungen erzielt worden. Gerade durch diese Bemühungen um die nach 1989 eingetretenen Veränderungen ist es gelungen, den Betrieb aus den roten Zahlen herauszuführen. Der Spielraum für Mieterhöhungen ist durch die Marktentwicklung bereits wieder eingeengt.

Zu T 593:

Die Behala ist nach wie vor der Ansicht, daß sie dem Land Berlin Heizöl zu günstigeren Preisen liefert, weil der private Handel Lieferstellen mit Mengen bis zu einer Größenordnung von 5 000 Litern differenziert abrechnet. Der freie Handel kann diese Abnehmer nur mit einem höheren Kostenanteil beliefern. Selbst die Berücksichtigung von Großabnahmestellen würde nicht zu einem so erheblichen Preisnachlaß führen, weil diese Großabnehmer nur einen geringen Teil der Lieferstellen ausmachen: 28,5 % der Lieferstellen sind Abnehmer in der Größenordnung bis 2 500 Liter und 47 % der Lieferstellen erhalten bis 5 000 Liter.

Die Einstufung der Behala bei den Mineralölgroßhändlern wird auf die Gesamtmenge bezogen, so daß nicht nur die Großabnehmer, wie beim freien Handel, von erheblichen Preisnachlässen profitieren, sondern auch die 75,5 % Lieferstellen mit geringer Abnahme.

Der Vergleich der durchschnittlichen Preise ist äußerst korrekt durchgeführt worden. Der Jahresverrechnungspreis für 1991 beträgt nach wie vor 44,40 DM/100 l. Hier hat der Rechnungshof außer acht gelassen, daß die Behala die erhaltenen Vorauszahlungen als Festgeld anlegt. Die Zinserträge werden als Gutschrift den Pflichtabnehmern bei der Festlegung des Jahresverrechnungspreises in voller Höhe zugerechnet, was zu einer Preiserminderung führt.

Zu T 594:

Die Kalkulation der Verkaufspreise von Heizöl an freie Abnehmer sieht der Senat als korrekt an, weil der von der Behala ermittelte Aufwand nicht „grob geschätzt“, sondern aus der betrieblichen Kostenrechnung ermittelt wird. Wenn auch nicht immer eine volle Kostendeckung erreicht wird, so wird doch durch die Auslastung des Personals und der Fahrzeuge ein angemessener Deckungsbeitrag erwirtschaftet. Deshalb werden freie Aufträge nur bei freien Kapazitäten hereingenommen. Der Fuhrpark der Behala ist auf die Pflichtabnehmer ausgerichtet. Ohne die Lückenfüllung und die dadurch erwirtschafteten Deckungsbeiträge würde sich der Brennstoffbezug für die Pflichtabnehmer verteuern.

595 Der Rechnungshof beanstandet, daß die Behala den Nachweis für ihre Argumentation mangels differenzierter Kostenrechnung nach freien und Pflichtabnehmern immer noch nicht führen kann. Dadurch lenkt sie von der Notwendigkeit des Abbaus ihrer Fixkosten (Verwaltung, Fuhrpark) ab. Die Stellungnahme der Behala zu den Prüfungsbemerkungen hat keine neuen Gesichtspunkte ergeben. Der Rechnungshof sieht daher keine Veranlassung, von seinen Prüfungsfeststellungen abzurücken.

### (3) Unwirtschaftlicher Betrieb der Hafentbahn

596 Die Umsätze der Hafentbahn haben sich mit Ausnahme des Hafens Spandau in allen übrigen Bereichen verringert. Die Kosten konnten jedoch nicht im selben Maße vermindert werden. Durch die Zusammenlegung der Behala mit dem Osthafen mußten 31 Mitarbeiter übernommen werden. Gleichzeitig fielen zusätzliche Kosten für Abschreibung und Unterhaltung der Lokomotiven und Gleise im Osthafen und der Anschlußbahnen an.

597 Der Rechnungshof sieht keine Anzeichen für Umsatzsteigerungen. Er hat daher der Geschäftsleitung empfohlen, nicht nur die Personalkosten zu reduzieren, sondern die Abgabe der Anschlußbahnen der Industriegebiete Oberschöneweide und Lichtenberg an die Industriebahn-Gesellschaft Berlin mbH zu betreiben. Die Behala hat diese Anregung aufgegriffen und erste Gespräche geführt. Sie will darüber hinaus durch Personalabbau und Rationalisierungen versuchen, die Hafentbahn wieder in die Gewinnzone zu führen.

### (4) Unzureichende Kostenermittlung und Preiskalkulation

598 Die Preisgestaltung der Behala für ihre Leistungen (Kranumschlag, Lagerei und Hafentbahn) muß generell beanstandet werden. Bei der Prüfung der Spesensätze wurde deutlich, daß den mit der Preisbildung befaßten Mitarbeitern nicht einmal die Ermittlung dieser Sätze bekannt war. Die Spesensätze sind offensichtlich in den sechziger Jahren erst- und einmalig ermittelt und für die folgenden Jahre ohne Überprüfung übernommen worden. Die Behala hat lediglich Steigerungen der Personalkosten auf die Preise umgelegt und alle übrigen Kostensteigerungen unberücksichtigt gelassen.

599 Der Rechnungshof beanstandet, daß der Betrieb seine Leistungen auf der Grundlage unzureichender Kostenermittlungen in Rechnung stellt. Er erwartet von der Behala, daß diese schon häufiger kritisierte Versäumnisse umgehend abstellt. Der Eigenbetrieb muß endlich den Vorgaben des § 11 Abs. 1 Satz 1 EigG (Gewinnerzielung) auf der Basis aktueller Kostenermittlungen und Preiskalkulationen nachkommen. Die Behala hat nunmehr zumindest zugesagt, künftig jede Preiskalkulation so zu dokumentieren, daß sie stets nachvollziehbar ist.

## 15. Krankenhäuser des Landes Berlin

### Fehlerhafte Haushalts- und Wirtschaftsführung der Krankenhäuser Berlins

*Mehrere Krankenhäuser des Landes Berlin haben grundlegende Vorschriften über die Vergabe von Lieferaufträgen mißachtet. Die Aufbau- und Ablauforganisation des Beschaffungswesens wies Schwachstellen auf. Vier im Beitrittsgebiet gelegene Krankenhäuser wiesen Mängel in den Jahresabschlußunterlagen auf. Auch die Nachweisführung des Anlagevermögens war nicht fehlerfrei.*

600 Der Rechnungshof hat im Jahre 1992 schwerpunktmäßig das Beschaffungswesen in den Krankenhäusern

- Krankenhaus Am Urban,
- Krankenhaus Moabit,
- Krankenhaus Prenzlauer Berg und
- Städtisches Krankenhaus Berlin-Weißensee

Zu T 595:

Des weiteren vertritt die Behala die Auffassung, daß die Kostenrechnung so differenziert ist, daß aussagefähiges Zahlenmaterial zur Verfügung steht, um betriebswirtschaftliche Entscheidungen zu treffen.

Im übrigen wurde zum Abbau von Fixkosten die Werkstatt der Abteilung Brennstoffe mit der Fuhrparkwerkstatt der Abteilung Technik zusammengelegt.

Zu T 596 und 597:

Die Anzahl der Mitarbeiter im Bereich der Hafentbahn hat sich zwischenzeitlich reduziert.

Die Behala ist bereit, die Industriebahnen Lichtenberg und Oberschöneweide auf die IGB Industriebahn-Gesellschaft Berlin mbH zu übertragen.

Zu T 598 und 599:

Es trifft zu, daß Preiskalkulation und Kostenermittlung für Umschlag, Lagerei und Hafentbahn nicht ausreichend dokumentiert wurden. Das bedeutet aber nicht, daß keine Kalkulationen und Kostenermittlungen erfolgt sind. Es wurde vielmehr jede Anfrage individuell unter Zugrundelegung aller für den Auftrag anfallenden Aufwendungen unter Berücksichtigung der Konkurrenzsituation kalkuliert. Grundlage für die Kalkulationen sind die durch die Behala ermittelten Geräte- und Betriebskosten, Kosten für den Personaleinsatz sowie die von den Kunden genannten Umschlagmengen.

Nachweis hierfür ist die Entwicklung des Preises für eine Kranstunde für Kräne bis zu 10 t Tragfähigkeit, der am 1. Juli 1989 185 DM und am 1. Juli 1992 245 DM betrug. Ebenso werden die Sätze für Ernährungs- und Industriegüter, die nicht im Spesentarif enthalten sind, von Fall zu Fall kalkuliert. Dabei ist nicht auszuschließen, daß bei rückläufiger Auslastung der Lagerflächen bzw. Umschlagkapazität Sonderpreise vereinbart werden, um das Personal auszulasten und Deckungsbeiträge im Umschlag und Lagerbereich zu erzielen.

Die Behala beabsichtigt, künftig jede Preiskalkulation so zu dokumentieren, daß sie stets nachvollziehbar ist. Entscheidend für das Betriebsergebnis bleibt letztlich, ob der kalkulierte Preis marktfähig ist. Leider müssen häufig Abstriche gemacht werden, um zumindest Deckungsbeiträge zu erwirtschaften.

Zu T 600 bis 607:

Die vom Rechnungshof geprüften Häuser wurden ersucht, in Zukunft einschlägige Bestimmungen bei Beschaffungen strikt zu beachten und im Rahmen der wirtschaftlichen Betriebsführung die erforderlichen organisatorischen Konsequenzen für das Beschaffungswesen zu ziehen.

untersucht. Bei den beiden letztgenannten Krankenhäusern hat er an seine Prüfungserkenntnisse aus dem Vorjahr (vgl. Vorjahresbericht T 517) angeknüpft. Geprüft wurde vor allem die Tätigkeit der Einkaufsbereiche, ob die Vergabevorschriften eingehalten wurden und die Lagerwirtschaft ordnungsgemäß durchgeführt wird. Ferner hat der Rechnungshof in drei im Ostteil Berlins gelegenen Krankenhäusern, im

- Krankenhaus Prenzlauer Berg,
- Städtischen Krankenhaus Berlin-Weißensee,
- Krankenhaus Lichtenberg

und in der im Land Brandenburg gelegenen und zum 1. Juli 1992 auf dieses übergegangene Hellmuth-Ulrici-Klinik Sommerfeld in Teilen die Abschlüsse des 2. Halbjahres 1990 und des Jahres 1991 sowie die Führung des Gerätenachweises in der Grundmittelrechnung bzw. Anlagenbuchhaltung geprüft.

- 601 Die Krankenhäuser des Landes Berlin haben bei der Vergabe von Leistungen die Regelungen der Verdingungsordnung für Leistungen zu beachten. Für die im Ostteil Berlins gelegenen Krankenhäuser galten darüber hinaus im Prüfungszeitraum die einschlägigen Vorschriften des § 55 LHO über öffentliche Ausschreibungen und Verträge nebst Ausführungsvorschriften unmittelbar. Für die Krankenhausbetriebe im Westteil der Stadt sind die Ausführungsvorschriften zu § 18 (jetzt § 30) LKG bindend. Darüber hinaus haben sie sich mit den „Regeln zur Wirtschaftsführung“ an die entsprechenden Grundsätze der Landeshaushaltsordnung angelehnt.
- 602 In allen Krankenhäusern wurde fast immer von dem in den Ausführungsvorschriften zu § 18 (30) LKG und § 55 LHO festgelegten Grundsatz abgewichen, daß dem Abschluß von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung voranzugehen hat. Die Aufträge wurden in vielen Fällen – vor allem im Städtischen Krankenhaus Berlin-Weißensee – nicht einmal beschränkt ausgeschrieben, sondern freihändig vergeben. Wenn beschränkt ausgeschrieben wurde, genügten diese Ausschreibungen nicht in vollem Umfang den Anforderungen der Verdingungsordnung für Leistungen. Auch bei der freihändigen Vergabe von Leistungen fehlten die erforderlichen Vergleichsangebote. Zwar sehen die Beschaffungsvorschriften vor, daß von den vorgesehenen Regelungen abgewichen werden darf. Die Akten enthielten aber keine Vermerke, daß von Ausnahmemöglichkeiten Gebrauch gemacht worden war und welche Gründe hierfür maßgeblich waren. In zahlreichen Fällen waren die Gründe für die Zuschlagserteilung nicht in den Akten vermerkt. Aufgrund der unzureichenden Dokumentation der Beschaffungsentscheidungen konnte der Rechnungshof oftmals nicht nachvollziehen, ob die Krankenhäuser insoweit wirtschaftlich und sparsam gehandelt hatten.
- 603 In vielen Fällen haben die Krankenhäuser, insbesondere das Krankenhaus Am Urban und das Krankenhaus Moabit, den Verzicht auf Vergleichsangebote nachträglich damit begründet, daß der jeweilige Lieferant bestimmte Bedarfsartikel allein vertreibe oder damit, daß es sich bei den Produkten um sogenannten Hausstandard gehandelt habe. Diese Produkte seien vom ärztlichen Personal oder Pflegepersonal selbst ausgewählt und bei der Einkaufsabteilung angefordert oder sogar direkt bestellt worden.
- 604 Durch die Prüfung des Rechnungshofs wurden in allen Krankenhäusern organisatorische Mängel und Schwachstellen im Bereich der Materialwirtschaft aufgedeckt. So lagen zum Teil gar keine – wie im Krankenhaus Moabit – oder nur veraltete Arbeits-/Organisationsanweisungen und Regelungen mit Namen und Unterschrift derer vor, die in den Verbrauchsstellen befugt sind, Material beim Einkauf oder Lager anzufordern. Vom Prinzip der Konzentration der Einkaufskompetenz in einer Organisationseinheit sind die geprüften Krankenhäuser zum Teil deutlich abgewichen. So geben im Krankenhaus Am Urban – neben dem Referat Einkauf – seit Jahren zehn medizinische Bereiche für von ihnen jeweils benötigte Artikel

Die vom Rechnungshof nicht geprüften städtischen Krankenhäuser wurden gebeten, die Ausführungen des Rechnungshofs zum Anlaß zu nehmen, ihre Vorgehensweise bei Beschaffungen im Hinblick auf die Beachtung der hierfür gültigen Regelungen sowie die innerbetriebliche Ablauforganisation zu überprüfen und gegebenenfalls erkannte Mängel abzustellen.

In Stellungnahmen zu den Prüfungsfeststellungen ist von den Krankenhäusern mitgeteilt worden, daß sie die Mängel abgestellt haben bzw. abstellen werden, wobei auch die besonderen Bedingungen nach der Wiedervereinigung der beiden Stadthälften für die anfänglichen Unzulänglichkeiten in den Krankenhäusern der östlichen Bezirke betont werden.

selbständig Bestellungen auf. Für diese dezentralen Bestellbefugnisse lagen keine ausdrücklichen schriftlichen Ermächtigungen der Krankenhausleitung oder andere schriftliche Regelungen vor. Im Krankenhaus Prenzlauer Berg nimmt neben dem Einkaufsbereich das Labor eigenständig Beschaffungen vor. Im Städtischen Krankenhaus Berlin-Weißensee beschränkt sich die Kompetenz des Referats Einkauf bei Beschaffungen von Medizin- und Informationstechnik in der Praxis auf das Ausfüllen des Bestellscheins. Das Vergabeverfahren einschließlich der Zuschlagserteilung hingegen wird von den Mitarbeitern des Bereichs Medizin-Technik bzw. des Rechenzentrums durchgeführt. In allen genannten Fällen waren die Vorschriften der AV § 55 LHO und der Verdingungsordnung für Leistungen nicht bekannt und/oder wurden nicht beachtet.

- 605 Im Gegensatz zu anderen Krankenhäusern hat das Krankenhaus Am Urban das dort tätige Medizin-Technische Service-Zentrum bei der Vorbereitung von Investitions- und Beschaffungsentscheidungen im Geschäftsjahr 1991 kaum beteiligt, obwohl die Möglichkeit vertraglich eingeräumt ist. Ohne den Sachverstand des Medizin-Technischen Service-Zentrums kam es zu Investitionsentscheidungen, bei denen bereits im Vorfeld Lieferanten und Preise festgelegt wurden. In allen geprüften Krankenhäusern wurden die Liefertermine nicht regelmäßig überwacht. Es kam daher zu Lieferverzögerungen, es sei denn, die Verbrauchsstellen reklamierten die ausbleibende Ware. Auch bei der Bewirtschaftung der Lagerartikel und bei der Lagerhaltung zeigten sich organisatorische Mängel. So wurde z. B. die Lagerhaltung im Städtischen Krankenhaus Berlin-Weißensee ohne Fachkartei und Nachweisübersichten praktiziert und ausschließlich auf Erfahrungswerte des Lagerpersonals gestützt. Die Krankenhäuser im Ostteil Berlins haben nicht kontrolliert, ob das Verbrauchsverhalten dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprach.
- 606 Der Rechnungshof hat die zahlreichen Verstöße gegen grundlegende Vergabevorschriften der Landeshaushaltsordnung und der Verdingungsordnung für Leistungen beanstandet. Dabei hat er die Anlaufschwierigkeiten der Krankenhäuser im Ostteil Berlins beim kurzfristig erforderlichen Aufbau der Einkaufsbereiche und bei der Anwendung neuer Vorschriften berücksichtigt. Der jahrelange leichtfertige Umgang mit den Vergabevorschriften in den beiden Krankenhäusern im Westteil der Stadt ist besonders befremdlich. Der Rechnungshof hat die Krankenhäuser aufgefordert,
- Lieferungen und Leistungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, damit verfügbare Mittel wirtschaftlich und sparsam verwendet werden,
  - die beschränkte Ausschreibung und die freihändige Vergabe nur zu wählen, wenn die Ausnahmetatbestände nachweislich erfüllt sind, und
  - solche Ausnahmeentscheidungen aktenkundig zu begründen.

Der Rechnungshof hat ferner Bedenken gegen den vergleichsweise hohen Anteil der Beschaffungsvorgänge erhoben, bei denen der Alleinvertrieb geltend gemacht worden war oder bei denen nicht der Einkaufsbereich, sondern das ärztliche Personal oder Pflegepersonal den Lieferanten bestimmt hatte. Er hat angeregt, Beschaffungsanforderungen im Hinblick auf den Alleinvertrieb kritischer zu hinterfragen und ggf. neutralen ärztlichen und pflegerischen Sachverstand zur Beurteilung heranzuziehen, ob nicht preiswertere Produkte anderer Anbieter denselben Zweck erfüllen.

- 607 Der Rechnungshof hat außerdem die organisatorischen Mängel im Bereich der Materialwirtschaft (T 604 und 605) beanstandet und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsabläufe gefordert. Beschaffungen sollten grundsätzlich zentral vom Einkaufsbereich vorgenommen werden, um bestmögliche Konditionen zu erreichen. Im allgemeinen verfügt nur dieser über umfassende Erfahrungen beim Einkauf und über die erforderlichen Kenntnisse der Vergabevorschriften. Der

Rechnungshof hat zudem angeregt, zur Verbesserung der gesamten Lagerwirtschaft die Disposition künftig betriebswirtschaftlich auszurichten und vor allem Verbrauchskontrollen einzuführen oder zu intensivieren.

608 Die geprüften Krankenhäuser haben sich bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse im allgemeinen an die haushaltsrechtlichen Vorschriften und an die erläuternden Hinweise der Senatsverwaltung für Gesundheit gehalten. Die Terminvorgaben für die Vorlage der Jahresabschlüsse sind nicht immer eingehalten worden. Die zur Prüfung herangezogenen Teile der Rechnungslegung für die Jahre 1990 und 1991 waren grundsätzlich vollständig und ordnungsgemäß belegt. Gleichwohl enthielten die Jahresabschlußunterlagen der Krankenhäuser einige Mängel. So wick die von der Krankenhausleitung bereits bestätigte Ergebnisrechnung des Krankenhauses Prenzlauer Berg um einen Betrag von 1 Mio. DM von den tatsächlichen Ergebnissen ab. Ein Rechenfehler hatte dazu geführt, daß das Krankenhaus einen Überschuß von 411 000 DM anstelle des tatsächlich aufgetretenen Verlustes von 589 000 DM auswies. Der Hellmuth-Ulrici-Klinik Sommerfeld standen im 2. Halbjahr 1990 zusätzliche Mittel von 952 000 DM zur Verfügung, die weder in den täglichen Buchungsabschlüssen noch im Jahresabschluß 1990 bei den Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen worden waren.

609 In den geprüften Krankenhäusern waren die Nachweise über die beweglichen Anlagegüter im unterschiedlichen Maße unvollständig und fehlerhaft. Dies führte insbesondere im Städtischen Krankenhaus Berlin-Weißensee zu großen Schwierigkeiten bei der Prüfung, ob laut Rechnung gelieferte Geräte erfaßt, inventarisiert, bewertet und tatsächlich vorhanden waren. Das Krankenhaus Prenzlauer Berg fiel durch eine unzulängliche Inventur auf; die per 31. Dezember 1991 durchgeführte Bestandsaufnahme war zum einen unvollständig, zum anderen ohne mengen- und wertmäßige Auswertung geblieben. Im Krankenhaus Lichtenberg waren mehrere wertvolle medizin-technische Geräte, u. a. eine Röntgenanlage im Wert von 500 000 DM, weder in den Unterlagen der Anlagenbuchhaltung noch in den Inventurprotokollen erfaßt. Der Verbleib dieser Geräte war nur schwer feststellbar.

610 Der Rechnungshof hat die festgestellten Mängel und Versäumnisse beanstandet und sich in gravierenden Fällen noch während der Prüfung durch Besichtigung, danach schriftlich von den betroffenen Häusern nachweisen lassen, daß beschaffte Geräte tatsächlich dort vorhanden bzw. aufgestellte Geräte in den Unterlagen nachgetragen waren. Die zum Teil unterbliebene, unvollständige oder fehlerhafte Erfassung und Nachweisführung von beweglichen Anlagegütern hat der Rechnungshof auch deshalb beanstandet, weil die Krankenhäuser in den Jahresabschlußunterlagen die „Ordnungsmäßigkeit der Grundmittelwirtschaft“ ausdrücklich bestätigt hatten.

Zu T 608:

Es ist davon auszugehen, daß mit der Neubesetzung der Stelle der Leiterin des Finanz- und Rechnungswesens im Krankenhaus Prenzlauer Berg ein relativ einfacher Rechenfehler dieser Art sich nicht wiederholen wird.

Die der Hellmuth-Ulrici-Klinik am 1. Juli 1990 zur Verfügung stehenden Mittel von rd. 952 000 DM sind nach dem damaligen Buchungssystem als Bestand ausgewiesen worden, der dann als solcher auf Grund der getätigten Ausgaben fortgeschrieben wurde. Die Mittel wurden somit gebucht, allerdings systembedingt nicht bei den Einnahmen und Ausgaben der laufenden Jahresrechnung. Soweit der Betrag aus konsumtiven Haushaltsmitteln stammte, wurde er in Höhe von rd. 150 100 DM an den Magistrat zurücküberwiesen. Verbliebene Investitionsmittel sind im zweiten Halbjahr 1990 und im ersten Halbjahr 1991 für investive Maßnahmen verausgabt worden.

Zu T 609 und 610:

Grundsätzlich war mit der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens zum 1. Januar 1993 in den städtischen Krankenhäusern der östlichen Bezirke eine Inventur des Anlagevermögens verbunden, so daß Mängel im Nachweis der Anlagegüter behoben sein müßten.

Das Krankenhaus Weißensee hat nach Abschluß der Inventur auch einen Abgleich mit den alten Grundmittelkarten durchgeführt.

Wegen Weggangs der bisher Verantwortlichen kann eine erklärende Stellungnahme zu den Mängeln der Inventur per 31. Dezember 1991 beim Krankenhaus Prenzlauer Berg nicht mehr gegeben werden. Zur Erstellung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 1993 wurde eine vollständige Inventur mit mengen- und wertmäßiger Auswertung durchgeführt. Das Krankenhaus stellt sicher, daß Inventurmängel in Zukunft nicht mehr auftreten werden.

Das vom Krankenhaus Lichtenberg im August 1990 beschaffte Röntgengerät wurde im Eingangsbuch erfaßt. Bei der Bestandsaufnahme im September 1992 erhielt es eine Inventarnummer mit Zuordnung zum Standort.