



## Jahresbericht 2002

des Rechnungshofs von Berlin

gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin und § 97 der Landeshaushaltsordnung

Der Senat von Berlin hat am 25. September 2001 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2000 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 15/3). Der Rechnungshof hat diese Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe gemäß Artikel 95 VvB und § 88 LHO geprüft. Der nachstehende Bericht enthält das wesentliche Ergebnis dieser Prüfung (§ 97 LHO) sowie Feststellungen, die sich bei der Prüfung von landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts ergeben haben. Der Rechnungshof legt ihn dem Abgeordnetenhaus zur Feststellung der wesentlichen Sachverhalte und zum Beschluss über einzuleitende Maßnahmen im Rahmen des Entlastungsverfahrens vor (§ 114 LHO).

Berlin, den 23. Mai 2002

Rechnungshof von Berlin

Dr. Harms

Präsident



# Jahresbericht 2002

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

## I.

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 21. März 2002 beschlossen worden.

Mitglieder des Kollegiums sind Präsident Dr. Jens Harms, Vizepräsident Wolfgang Hurnik und die Direktoren bei dem Rechnungshof Volker Diederichs, Georg Wartenberg, Christian Koch, Lutz Becker, Dr.-Ing. Hartmut-Kurt Brüdgam, Alfred Fenske. Der bisherige Vizepräsident Dr. Hans-Joachim Kerkau ist mit Ablauf des 31. Mai 2001 in den Ruhestand getreten.

## II.

Die Rechnung des Rechnungshofs wird vom Abgeordnetenhaus geprüft, das auch die Entlastung erteilt (§ 101 LHO). Die Einnahmen und Ausgaben sind im Einzelplan 20 nachgewiesen. Die Entlastung für das Haushaltsjahr 2000 ist am 21. März 2002 erteilt worden (Plenarprotokoll 15/7).

## Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzbezeichnungen		
I. Vorbemerkungen		
1. Aufgaben des Rechnungshofs	1	11
2. Zum Jahresbericht 2002	6	12
II. Zur Finanzlage des Landes Berlin		
1. Verschuldung	10	14
2. Steueraufkommen	20	23
3. Personalausgaben und Stellenentwicklung in der Berliner Verwaltung	28	28
4. Empfehlungen zur Vermeidung oder Minderung von Risiken sowohl bei der Betätigung Berlins als Gesellschafter oder Aktionär als auch bei der Kontrolle von öffentlich-rechtlichen Unternehmen	41	38
III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 2000 sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2000		
1. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 2000	48	42
2. Aufnahme von Darlehen	95	57
3. Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten	103	61

T-Nr. Seite

#### IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie gutachtliche Untersuchungen

##### A. Querschnittuntersuchungen

- |  |     |    |
|--|-----|----|
| 1. Überhöhte Personalausstattung in den Leitungsbereichen der Senatsmitglieder   | 109 | 64 |
| 2. Mängel bei der Nutzung des Internets und des Intranets in der Berliner Verwaltung   | 120 | 74 |
| 3. Uneinheitliche und mangelhafte Einrichtung von Bürgerämtern   | 132 | 80 |
| 4. Finanzielle Nachteile durch Mängel bei der Vergabe und Kontrolle von Reinigungs- und Bewachungsleistungen in Bürodienstgebäuden der Bezirke | 145 | 89 |
| 5. Zweifelhafte Eingruppierung der Gärtner in die oberen Lohngruppen in den Natur- und Grünflächenämtern der Bezirke                           | 160 | 94 |

##### B. Inneres

- |   |     |     |
|---|-----|-----|
| 1. Ungerechtfertigte Versorgungsvorteile für Beamte bei Berücksichtigung von Vordienstzeiten als Arbeitnehmer | 165 | 98  |
| 2. Mängel bei der Vorbereitung einer Rechtsformänderung des Landesbetriebes für Informationstechnik           | 173 | 104 |
| 3. Unwirtschaftliches Vorgehen bei der Neuentwicklung des IT-Verfahrens für die Kraftfahrzeugzulassungsstelle | 179 | 107 |

	T-Nr.	Seite
C. Justiz		
1. Mangelhafte Erfüllung der dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e. V. als beliehenem Unternehmer übertragenen Aufgaben	187	111
2. Unterlassene Umsetzung der Stellplatzanweisung des Senats bei den Justizvollzugsanstalten Tegel und Plötzensee sowie der Jugendstrafanstalt Berlin	196	115
D. Bildung, Jugend und Sport (einschließlich Familie)		
1. Erforderliche Neuausrichtung der Sportförderung	200	117
2. Unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei öffentlich finanzierten Baumaßnahmen für zwei Sporthallen zugunsten einer privaten Betreibergesellschaft	214	124
E. Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz		
1. Organisatorische Mängel im Landesamt für Gesundheit und Soziales	219	127
2. Unzulässige Globalbezuschussung der Wohlfahrtsverbände durch eine „Große Zuwendung“ zur Selbstbewilligung	231	133
3. Überfällige Einstellung der Sozialen Künstlerförderung	244	140
4. Schäden in Millionenhöhe durch unterlassene Heranziehung unterhaltspflichtiger Angehöriger von Sozialhilfeempfängern	251	144

	T-Nr.	Seite
F. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Umweltschutz, Wohnen und Verkehr)		
1. Erhebliche Kostensteigerungen bei der Baumaßnahme Internationales Dokumentations- und Begegnungszentrum Berlin/Topographie des Terrors aufgrund von Fehlern und Versäumnissen der für Bauen und für Kultur zuständigen Senatsverwaltungen	258	146
2. Mängel bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen infolge unzureichender Überwachung von Leistungen freiberuflich tätiger Architekten und Ingenieure	278	156
3. Zögerliche Reaktionen der Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen auf seit Jahren kontinuierlich fallende Baupreise	287	160
4. Häufig unwirtschaftliche Vergaben von Bauleistungen durch Fehlverhalten von Baudienststellen	293	163
5. Gebotener Wirtschaftlichkeitsvergleich bei der Entscheidung über eine getrennte oder zusammengefasste Vergabe von Fachlosen	304	167
6. Finanzielle Nachteile Berlins bei der Abwicklung von Umweltförderprogrammen durch die Investitionsbank Berlin als Geschäftsbesorgerin	309	170
7. Organisatorische Defizite und Mängel bei der Gebührenerhebung im Pflanzenschutzamt	322	174
G. Wirtschaft, Arbeit und Frauen		
1. Mängel bei der Bewilligung und Überwachung von Zuwendungen zur Wirtschaftsförderung	330	177
2. Unterlassene Erfolgskontrolle und mangelnde Zielerreichung bei dem arbeitsmarktpolitischen Programm „Arbeitsförderbetriebe“	338	181



	T-Nr.	Seite
H. Finanzen		
1. Bedenkliche Entwicklung der Bürgschaftsverpflichtungen und hoher Schaden Berlins infolge einer ungenügend geprüften Bürgschaftszusage	347	186
2. Vereinbarung von unangemessenen Gehalts- und Prämien erhöhungen für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder von städtischen Wohnungsbaugesellschaften	357	192
3. Unzureichende Rechtsbehelfsbearbeitung durch drei Finanzämter	371	197
4. Noch unzureichende Bearbeitung von Erbschaft- und Schenkungsteuerfällen beim Finanzamt Neukölln-Nord	383	202
I. Wissenschaft, Forschung und Kultur		
1. Unterlassene Prüfung der Verwendung von Zuwendungen durch die Senatsverwaltung	392	206
2. Unzureichendes Nutzungskonzept für die Zitadelle Spandau	397	208
J. Juristische Personen des öffentlichen Rechts		
1. Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Verkehrsbetriebe bei der Durchführung des Feldversuchs „Elektronisches Ticketing“	403	210
2. Unwirtschaftliche Sammlung von Bioabfällen	414	214

	T-Nr.	Seite
3. Fortbestehende Mängel bei der Entlohnung von Arbeitern der Berliner Stadtreinigungsbetriebe und der Berliner Wasserbetriebe	425	219
4. Ungerechtfertigte Besserstellung von Arbeitern in Forschungsbereichen der Universitäten durch Gewährung besonderer Zulagen	438	226
Erforderliche Stellungnahmen zum Jahresbericht 2002		229
Anlage Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2001		231

## **Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzbezeichnungen**

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
AktG	Aktiengesetz
AO	Abgabenordnung
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamtVG	Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz)
BesGr.	Besoldungsgruppe
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMT-G	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DB	Zeitschrift „Der Betrieb“
DBI.	Dienstblatt des Senats von Berlin
DVBI.	Zeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung (Allgemeiner Teil)
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GVBI.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre ... (Haushaltsgesetz ...)

HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
HOAI	Verordnung über die Honorare für Leistungen der Architekten und Ingenieure (Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)
IT	Informationstechnik
LGr.	Lohngruppe
LHO	Landeshaushaltsordnung
LuV	Leistungs- und Verantwortungszentrum
NJW	Zeitschrift „Neue Juristische Wochenschrift“
SGB III	Sozialgesetzbuch - Drittes Buch - Arbeitsförderung
VGG	Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz)
VGr.	Vergütungsgruppe
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen - ausgenommen Bauleistungen -
VvB	Verfassung von Berlin
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht

# I. Vorbemerkungen

## 1. Aufgaben des Rechnungshofs

- 1 Der Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenene oberste Landesbehörde. Er prüft neben der Haushalts- und Vermögensrechnung vor allem die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins einschließlich seiner Betriebe (z. B. Theaterbetriebe, Landesbetrieb für Informationstechnik) sowie die Betätigung Berlins bei privatrechtlichen Unternehmen (z. B. Berlin Brandenburg Flughafen Holding GmbH, städtische Wohnungsbaugesellschaften). Seiner Prüfung unterstehen des Weiteren die juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Universitäten, Berliner Verkehrsbetriebe) sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch Private, beispielsweise wenn Berlin gesetzlich verpflichtet ist, die Erfüllung ihrer Verbindlichkeiten zu gewährleisten (z. B. bei den städtebaulichen Entwicklungsträgern). Schließlich nimmt der Rechnungshof eine Reihe weiterer gesetzlich vorgesehener Aufgaben wahr (z. B. Prüfung der Verwendung der den Fraktionen des Abgeordnetenhauses zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel, Äußerung zu Rechts- oder Verwaltungsvorschriften vor deren Erlass).

Von seinen vielfältigen Prüfungsaufgaben kann der Rechnungshof aufgrund seiner begrenzten Personalkapazitäten nur einen Teil wahrnehmen. Zeit, Art und Umfang der Prüfungen bestimmt er aufgrund seiner Unabhängigkeit selbst; dabei geht er im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben auch Anregungen und Hinweisen aus der Bevölkerung nach.

- 2 Finanzkontrolle dient dem sachgerechten Umgang der staatlichen Stellen mit den ihnen zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln. Es gilt, aus Fehlern in der Vergangenheit die richtigen Schlüsse für die Zukunft zu ziehen und finanzielle Nachteile für Berlin zu vermeiden. Der Rechnungshof wirkt auf effizientere Organisationsstrukturen in der Verwaltung hin und trägt dazu bei, dass diese durch wirksameres Handeln bessere Ergebnisse erzielt. Hierzu gehören auch Fragen der Ausgliederung, Entstaatlichung oder Privatisierung staatlicher Aufgaben. Mit seinen Hinweisen für einen wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz der knappen Haushaltsmittel leistet der Rechnungshof einen Beitrag zur Konsolidierung der Finanzen Berlins.
- 3 Der Rechnungshof unterstützt mit seiner Tätigkeit, vor allem mit seinem Jahresbericht, die parlamentarische Finanzkontrolle. Er fasst darin alljährlich wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen, die für die Entlastung des Senats von Bedeutung oder sonst von Interesse sein können, für das Abgeordnetenhaus zusammen. Gleichzeitig unterrichtet er den Senat und die

Öffentlichkeit. Die Entscheidungen darüber, welche Konsequenzen aus den Feststellungen des Rechnungshofs zu ziehen sind, treffen Abgeordnetenhaus und Senat. Der Rechnungshof selbst hat nicht das Recht, die geprüften Stellen anzuweisen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen. Er kann daher nur erfolgreich sein, wenn seine Sachkunde und seine Argumente überzeugen.

- 4 Eine wichtige Aufgabe des Rechnungshofs ist die Beratung von Abgeordnetenhaus, Senat und Verwaltung aufgrund von Prüfungserfahrungen. Diese beratende Funktion übt der Rechnungshof in vielfältiger Form aus. Schon während der Prüfungen und in den Prüfungsmitteilungen gibt der Rechnungshof Hinweise für ein zweckmäßigeres und wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln. Das führt in vielen Fällen unmittelbar zu Verbesserungen, ohne dass der Rechnungshof darüber öffentlich berichtet. Der Rechnungshof äußert sich auch außerhalb seiner turnusmäßigen Berichterstattung insbesondere auf Bitten des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses zu aktuellen, finanziell bedeutsamen Fragen. Dem Jahresbericht ist eine Übersicht über die Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse des vergangenen Jahres beigefügt (Anlage).
- 5 Zu einer wirkungsvollen Finanzkontrolle gehört auch zu verfolgen, ob geprüfte Stellen die notwendigen Konsequenzen aus Beanstandungen ziehen, zugesagte Verbesserungen eintreten und Auflagen des Abgeordnetenhauses erfüllt werden. Soweit Missstände fortbestehen, berichtet der Rechnungshof hierüber erneut. Einen zusammenfassenden Überblick darüber, was aus den von ihm in früheren Jahresberichten beanstandeten Fällen geworden ist, wird der Rechnungshof in einem gesonderten Ergebnisbericht in der zweiten Jahreshälfte veröffentlichen.

## **2. Zum Jahresbericht 2002**

- 6 In seinem Jahresbericht 2002 fasst der Rechnungshof bedeutsame Ergebnisse seiner Prüfungen bis Anfang des Jahres 2002 zusammen. Er berichtet in Einzelbeiträgen insbesondere über
  - die Finanzlage des Landes Berlin,
  - Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2000 (Drucksache 15/3) sowie
  - Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Die Beiträge sind - mit Ausnahme der Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung - nicht auf ein Haushaltsjahr beschränkt. Sie erfassen

Prüfungsergebnisse so zeitnah wie möglich. Der Jahresbericht 2002 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2000 sowie für seine Beschlüsse über Missbilligungen und einzuleitende Maßnahmen (Auflagen).

- 7 Wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Bedeutung der zu prüfenden Einrichtungen und Vorgänge hat der Rechnungshof - wie in jedem Jahr - für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte gesetzt und dabei von seinem Recht Gebrauch gemacht, die Prüfung nach seinem Ermessen zu beschränken. Da der Jahresbericht überdies nur eine Auswahl von Prüfungsfeststellungen enthält, kann er kein vollständiges Bild der Qualität des Verwaltungshandelns vermitteln.
- 8 Der Rechnungshof verfolgt das Prinzip, betroffenen Stellen Gelegenheit zu geben, sich zu den Beiträgen des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kollegiums über den Bericht vorlagen, sind sie berücksichtigt. Im Übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den betroffenen Stellen erörtert worden. Insofern ist grundsätzlich davon auszugehen, dass über die den Beanstandungen zugrunde liegenden Sachverhalte Übereinstimmung besteht. Abweichende Auffassungen zur Bewertung gibt der Rechnungshof im Bericht mit ihren wesentlichen Inhalten wieder, soweit er dies für erforderlich hält. Im Übrigen gibt das Abgeordnetenhaus dem Senat vor Beginn der parlamentarischen Beratungen Gelegenheit, zu den einzelnen Prüfungsbeiträgen des Jahresberichts Stellung zu nehmen. Der Übersicht am Ende des Jahresberichts kann entnommen werden, von wem konkret der jeweilige Entwurf der Stellungnahme erwartet wird.
- 9 Mit der Einführung des Euro zum 1. Januar 2002 als Bargeld ist die Währungsumstellung abgeschlossen worden. Der Euro ist nunmehr die allein gültige Währung in der Bundesrepublik Deutschland. Mit Beginn des Jahres wurde dementsprechend das Haushalts- und Kassenwesen beim Bund und bei den Bundesländern auf Euro umgestellt. Obwohl sich ein Teil der in diesem Jahresbericht enthaltenen Prüfungsfeststellungen noch auf Vorgänge aus dem Jahr 2001 oder früher bezieht, weist der Rechnungshof Geldbeträge in der Regel nur noch in Euro aus, um so eine bessere Vergleichbarkeit und Übersichtlichkeit herzustellen. Durch die Umrechnung (1 € = 1,95583 DM) können sich im Einzelfall Rundungsdifferenzen ergeben. Nur bei den Prüfungsfeststellungen, die noch die in DM abgeschlossene Haushalts- und Vermögensrechnung 2000 betreffen, werden vorrangig DM-Beträge genannt.

## II. Zur Finanzlage des Landes Berlin

### 1. Verschuldung

***Das Land Berlin befindet sich in einer Haushaltsnotlage. Die Schulden wachsen jährlich weiter an. Im Haushaltsjahr 2001 ist die Verschuldung um 13,8 v. H. gegenüber dem Vorjahr auf 39,8 Mrd. € gestiegen. Die Netto-Neuverschuldung hat sich vor allem aufgrund der Finanzierung der Deckungslücke bei der Bankgesellschaft Berlin AG gegenüber dem Vorjahr mit 4,8 Mrd. € mehr als verdoppelt. Eine Fortsetzung des bereits in der Vergangenheit begonnenen Konsolidierungskurses ist unbedingt erforderlich. Hierzu gehört, dass alle Finanzierungsrisiken in den Haushaltsplänen offengelegt werden.***

- 10 Der Rechnungshof berichtet seit 1992 jährlich über die Entwicklung der Verschuldung des Landes Berlin. Zum Zeitpunkt der abschließenden Beratung dieses Berichts lagen weder die aktuelle Finanzplanung des Senats vor noch war der Doppelhaushalt 2002/2003 beschlossen. Der Rechnungshof konnte sich lediglich auf den Beschluss über die Eckwerte für die Aufstellung des Doppelhaushalts 2002/2003 und die Finanzplanung 2002 bis 2006 (Eckwertebeschluss) sowie den Senatsbeschluss zum Entwurf des Doppelhaushalts 2002/2003 (ohne Endausfertigung des Haushaltsplanentwurfs) stützen. Der Rechnungshof hat daher seine Fortschreibung der Haushaltsdaten in diesem Jahr ausgesetzt und sich auf die der vergangenen Jahre beschränkt.
- 11 Schon mit dem Nachtragshaushaltsplan 2001 haben sich die Perspektiven im Vergleich zum Vorjahr dramatisch verschlechtert. Die Schulden des Landes Berlin werden für die Jahre 1996 bis 2001 wie folgt ausgewiesen:



**Ansicht 1: Schuldenstand**

Jahr	Schulden <sup>1)</sup>	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
1996 <sup>2)</sup>	26 911,5	+ 13,5
1997 <sup>2)</sup>	28 999,8	+ 7,8
1998 <sup>2)</sup>	31 211,9	+ 7,6
1999 <sup>2)</sup>	33 230,9	+ 6,5
2000 <sup>2)</sup>	34 935,3	+ 5,1
2001 <sup>2)</sup>	39 778,6	+ 13,9

<sup>1)</sup> Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat durch Beschluss vom 8. April 1997 entschieden, dass die „Vereinbarung über die Vorfinanzierung von Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen“, die der Senat am 26. September 1995 mit der Investitionsbank Berlin geschlossen hat, als Kreditaufnahme zu werten ist. Der modellmäßige Barwert (nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen 329,7 Mio. €, Stand vom 31.12.00) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen.

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

Diese Tabelle fasst die Schulden aus Kreditmarktmitteln (stark steigend) und bei öffentlichen Haushalten (rückläufig) zusammen.

Kassenverstärkungskredite, selbst diejenigen, die nicht nur dem kurzfristigen Liquiditätsausgleich dienen (vgl. T 105 bis 108), kreditähnliche Rechtsgeschäfte und sonstige Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen (z. B. aus Kreditaufnahmen für die Entwicklungsbereiche, vgl. Jahresbericht 2000 T 357, 358), sind darin nicht enthalten.

- 12 Die Entwicklung der Schulden aus Kreditmarktmitteln ist finanzpolitisch am bedeutsamsten:

**Ansicht 2: Schulden aus Kreditmarktmitteln**

Jahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln <sup>1)</sup>	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
1996 <sup>2)</sup>	24 895,1	+ 15,5
1997 <sup>2)</sup>	27 119,7	+ 8,9
1998 <sup>2)</sup>	29 421,5	+ 8,5
1999 <sup>2)</sup>	31 505,6	+ 7,1
2000 <sup>2)</sup>	33 452,8	+ 6,2
2001 <sup>2)</sup>	38 350,1	+ 14,6

<sup>1)</sup> vgl. Fußnote 1 zu Ansicht 1

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

Die Schulden aus Kreditmarktmitteln des Jahres 2001 übersteigen die des Vorjahres um 14,6 v. H. Damit ist der bisherige Rückgang des Schuldenzuwachses in sein Gegenteil verkehrt. Gleiches gilt für die Netto-Neuverschuldung, die sich aus der Summe der Darlehensaufnahmen am Kapitalmarkt und aus dem öffentlichen Bereich unter Abzug der Tilgungen ergibt. Bis zum Jahr 2001 erreicht sie folgende Größen:

**Ansicht 3: Netto-Neuverschuldung**

Jahr	Netto-Neuverschuldung	
	geplant laut Haushaltsplan bzw. Finanzplanung	tatsächlich laut Haushalts- und Vermögensrechnung
	- Mio. € -	
1996	3 018,1	3 026,9
1997	2 693,4	2 651,7
1998	2 385,8	2 364,7
1999	2 038,1	2 015,2
2000	1 871,7	1 878,0
2001	4 819,0 <sup>1)</sup>	

<sup>1)</sup> Soll laut Nachtragshaushaltsplan

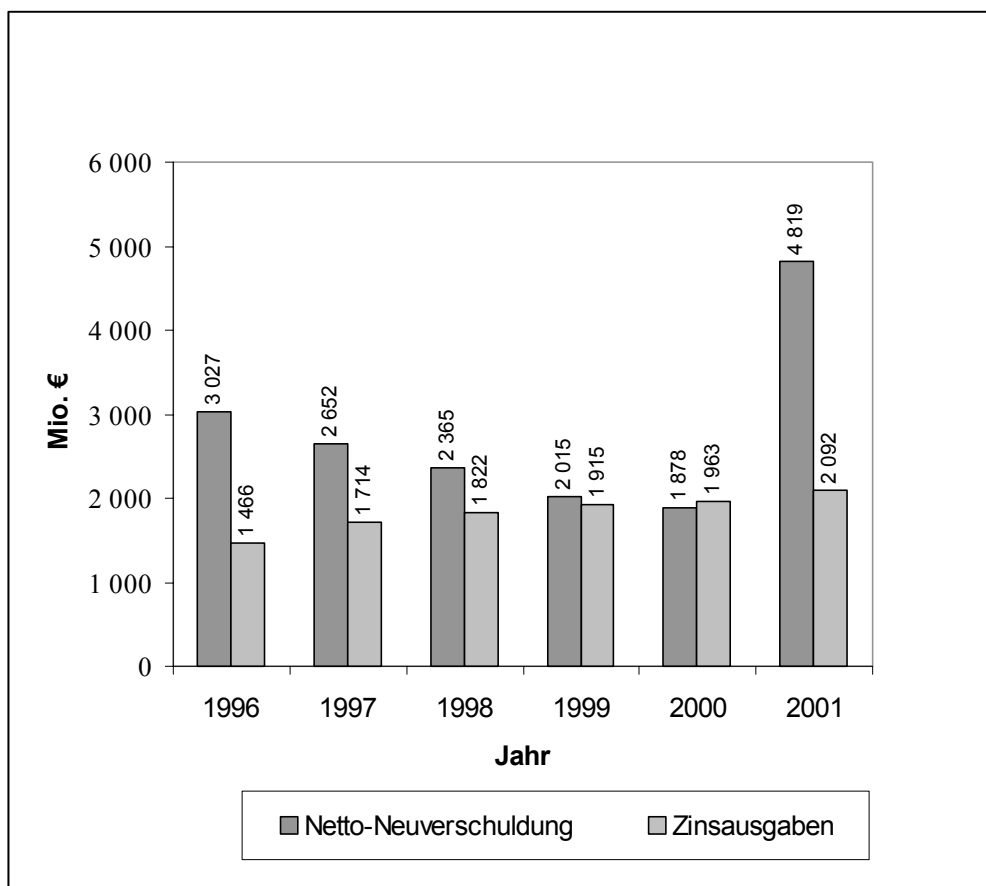
- 13 Die Zinsausgaben steigen weiter an. Bis zum Jahr 2001 hatten sie folgenden Stand erreicht:

**Ansicht 4: Zinsausgaben im Vergleich zur Entwicklung von Schuldenstand und Netto-Neuverschuldung**

Jahr	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Schuldenstand in Mio. €	26 911,5	28 999,8	31 211,9	33 230,9	34 935,3	39 754,3 <sup>1)</sup>
davon: Netto-Neuverschuldung in Mio. €	3 026,9	2 651,7	2 364,7	2 015,2	1 878,0	4 819,0 <sup>1)</sup>
Zinsausgaben in Mio. €	1 465,7	1 713,8	1 822,5	1 915,2	1 962,7	2 091,7 <sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Beträge für 2001 laut Nachtragshaushaltsplan

**Ansicht 5: Zinsausgaben im Vergleich zur Entwicklung der Netto-Neuverschuldung**



Der im Vergleich zum Anstieg der Schulden von 2000 nach 2001 relativ moderate Zinsanstieg erklärt sich daraus, dass die Zinsbelastung aus der Netto-Neuerschuldung 2001 erst in den Folgejahren zum Tragen kommen wird. Hinzu kommen noch die Schuldendiensthilfen, insbesondere aus der Wohnungsbau- und Städtebauförderung, die zinsgleiche Wirkung haben.

- 14 Die Gesamtbelastung des Haushalts durch Zinsausgaben und Schuldendiensthilfen zeigt sich an dem Verhältnis dieser Ausgaben zu den bereinigten Gesamteinnahmen:

**Ansicht 6: Belastung des Haushalts durch Zinsen und Schuldendiensthilfen**

Jahr	bereinigte Gesamteinnahmen <sup>1)</sup>	Zinsen	Schuldendiensthilfen	Bindung der bereinigten Gesamteinnahmen durch Zinsen und Schuldendiensthilfen	
				- Mio. € -	v. H.
1996	16 299,4	1 465,7	990,5	2 456,1	15,1
1997	20 153,5	1 713,8	1 194,7	2 908,5	14,4
1998	18 586,7	1 822,5	1 267,9	3 090,4	16,6
1999	19 281,6	1 915,2	1 265,4	3 180,6	16,5
2000	18 342,6	1 962,7	1 243,4	3 206,1	17,5
2001 <sup>2)</sup>	19 175,1	2 091,7	1 271,3	3 363,0	17,5

<sup>1)</sup> Gesamteinnahmen vermindert um Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stocks, Einnahmen aus Überschüssen von Vorjahren, Haushaltstechnische Verrechnungen

<sup>2)</sup> Beträge für 2001 laut Nachtragshaushaltsplan

- 15 Aussagekräftige Indikatoren für die Leistungsfähigkeit eines Landes sind u. a. die Zins-/Steuerquoten. Sie verdeutlichen, in welchem Vomhundertsatz die Steuereinnahmen für Zinsausgaben gebunden sind, d. h. nicht für andere Ausgaben zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof hat in der folgenden Tabelle die Schuldendiensthilfen jeweils eingerechnet, da sie in Berlin von besonderem Gewicht sind (vgl. T 14). Diese Zins-/Steuerquoten - ohne und mit Einrechnung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinn/zuzüglich Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) - ergeben für 1996 bis 2001 folgendes Bild:

**Ansicht 7: Bindung der Steuereinnahmen durch Zinsen und Schuldendiensthilfen**

Jahr	Zins-/Steuerquote (nur Steuereinnahmen)	Zins-/Steuerquote (zuzüglich Zuweisungen)
	- v. H. -	
1996	32,0	24,1
1997	36,7	27,4
1998	38,2	27,8
1999	37,4	27,4
2000	37,3	27,0
2001 <sup>1)</sup>	40,4	29,1

<sup>1)</sup> Beträge für 2001 laut Nachtragshaushaltsplan

- 16 Die Entwicklung des strukturellen Finanzierungsdefizits korrespondiert mit der Rückführung bzw. Erhöhung der Netto-Neuverschuldung.

**Ansicht 8: Strukturelles Finanzierungsdefizit**

Jahr	Strukturelles Finanzierungs- defizit <sup>1)</sup>	Netto- Neuverschul- dung am Kre- ditmarkt	Deckungslücke nach Netto- Neuverschul- dung <sup>2)</sup>	abzudeckender Fehlbetrag <sup>3)</sup>
	- Mio. € -			
1996	5 545,0	3 118,9	2 426,1	1 500,7
1997	4 683,4	2 786,5	1 896,9	420,5
1998	4 156,8	2 454,2	1 702,6	153,2
1999	3 738,4	2 079,4	1 659,0	1 728,5
2000	3 247,8	1 937,0	1 310,8	834,5
2001 <sup>4)</sup>	5 145,9	4 874,0	271,9	

<sup>1)</sup> Die Zahlen für 1996 bis 1998 sind der Finanzplanung 1999 bis 2003 entnommen, die Beträge für 1999 und 2000 sind auf der Grundlage der Rechnung, der Betrag für 2001 auf der Grundlage des Nachtragshaushaltsplans ermittelt.

<sup>2)</sup> ohne Einnahmen aus Vermögensveräußerungen

<sup>3)</sup> Der Fehlbetrag für die Jahre 1996 bis 2000 (Differenz zwischen Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben unter Verrechnung der Haushaltsreste sowie Überschüsse und Fehlbeträge aus Vorjahren) ist der jeweiligen Haushalts- und Vermögensrechnung entnommen.

<sup>4)</sup> Beträge für 2001 laut Nachtragshaushaltsplan

- 17 Mit der Finanzplanung 2000 bis 2004 wurde für das Jahr 2001 von einem strukturellen Finanzierungsdefizit von 2 979,1 Mio. € (5 826,7 Mio. DM) ausgegangen (vgl. Jahresbericht 2001 T 42). Diese Planung erfuhr mit dem Nachtragshaushaltsplan 2001 eine erhebliche Änderung. Verursacht

wurde diese im Wesentlichen durch die Erhöhung der Kapitalausstattung der Bankgesellschaft Berlin AG sowie durch Ausfälle bei der geplanten Vermögensaktivierung. Dieses Finanzierungsdefizit musste fast ausschließlich durch Erhöhung der Kreditaufnahme am Kapitalmarkt gedeckt werden. Damit erhöhte sich das strukturelle Finanzierungsdefizit für 2001 um 2 166,8 Mio. € (4 237,9 Mio. DM) auf 5 145,9 Mio. € (10 064,6 Mio. DM).

Am 5. Februar 2002 hat der Senat die Eckwerte für die Aufstellung des Doppelhaushalts 2002/2003 und die Finanzplanung 2002 bis 2006 beschlossen. Darin sind folgende Eckdaten bis zum Jahr 2009 enthalten:

#### **Ansicht 9: Abbau der Deckungslücke und Neuverschuldung sowie Entwicklung der Zinsausgaben**

Jahr	<b>Deckungs- lücke<sup>1)</sup></b>	Verände- rungen gegenüber dem Vorjahr	<b>Neuver- schuldung</b>	Verände- rungen gegenüber dem Vorjahr	<b>Zinsaus- gaben<sup>2)</sup></b>	Verände- rungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2002	<b>6 835</b>		<b>6 285</b>		<b>2 306</b>	
2003	<b>3 973</b>	- 41,9	<b>3 569</b>	- 43,2	<b>2 531</b>	9,8
2004	<b>3 193</b>	- 19,6	<b>3 043</b>	- 14,7	<b>2 727</b>	7,7
2005	<b>2 967</b>	- 7,1	<b>2 817</b>	- 7,4	<b>2 910</b>	6,7
2006	<b>2 525</b>	- 14,9	<b>2 375</b>	- 15,7	<b>3 076</b>	5,7
2007	<b>2 435</b>	- 3,6	<b>2 335</b>	- 1,7	<b>3 218</b>	4,6
2008	<b>2 326</b>	- 4,5	<b>2 276</b>	- 2,5	<b>3 357</b>	4,3
2009	<b>2 332</b>	0,3	<b>2 332</b>	2,5	<b>3 494</b>	4,1

<sup>1)</sup> Einnahmen ohne Vermögensaktivierung abzüglich Ausgaben einschließlich Zinsausgaben sowie besondere Finanzierungsdefizite

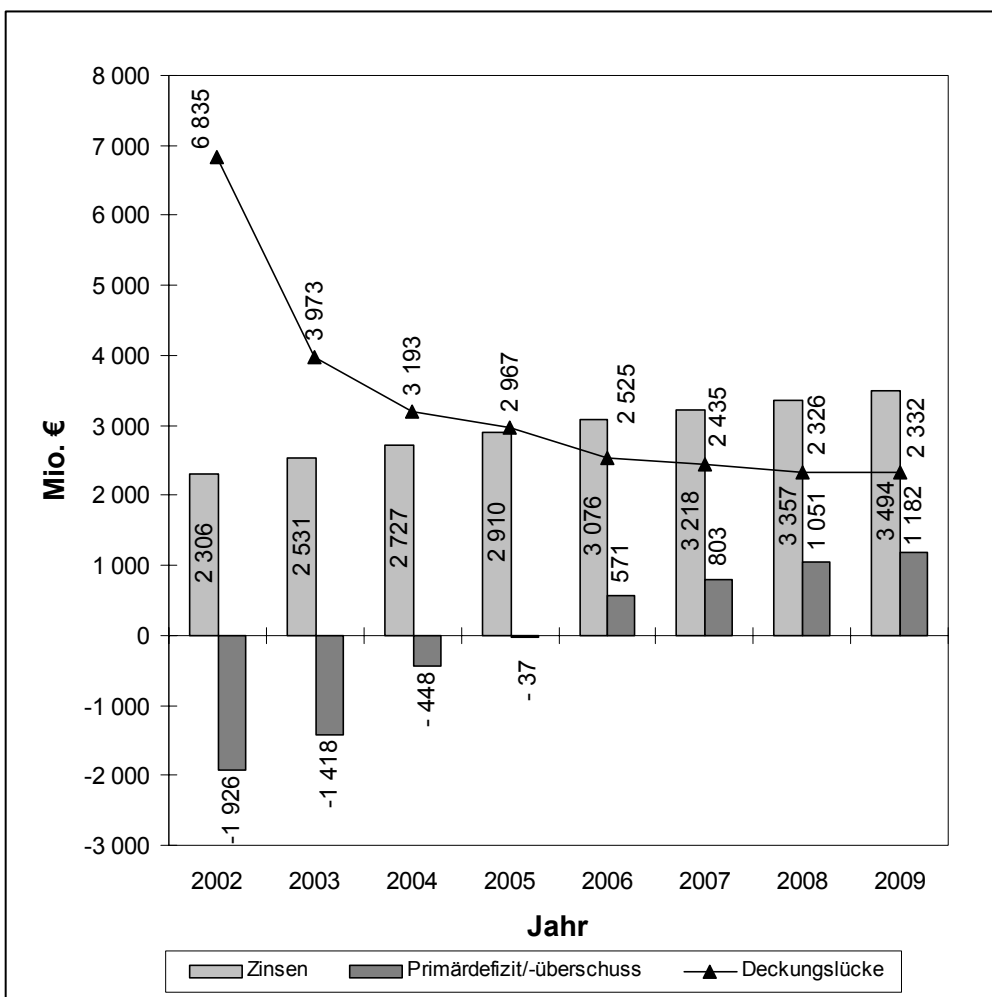
<sup>2)</sup> nur Zinsen am Kreditmarkt

Das Ziel, den Landeshaushalt bis zum Jahr 2009 zu konsolidieren, um sodann mit der Absenkung des Schuldenstandes zu beginnen, wurde damit nicht aufrechterhalten. Der Senat beabsichtigt, im Jahr 2002 weitere Kredite von 6 285 Mio. € aufzunehmen, um dann die Schuldenaufnahme bis 2009 in unregelmäßigen Schritten auf 2 332 Mio. € zu senken. Die Schulden aus Kreditmarktmitteln werden damit am Ende des Jahres 2009 einen Stand von 63,4 Mrd. € erreichen.

Die Zinsausgaben (ohne Schuldendiensthilfen) steigen unaufhörlich weiter an und erreichen im Jahr 2009 das 1,5fache der Zinsausgaben des Jahres 2002. Allein schon aufgrund dieser explosiven Entwicklung, in der sich auch die Zinsbelastung aus der Netto-Neuverschuldung aus dem Jahre 2001 widerspiegelt, erhöht sich das strukturelle Finanzierungsdefizit

jährlich um 250 Mio. €. Der Senat formuliert als wichtigstes Nahziel der Konsolidierungspolitik die Wiedergewinnung des Gleichgewichts von dauerhaften Einnahmen und Ausgaben im Kernbereich (d. h. ohne Zinsausgaben). Für das Jahr 2002 wird ein Defizit (Primärdefizit) mit 1 926 Mio. € beziffert. Der Senat erklärt aber gleichzeitig, dass bei Realisierung dieses Ziels das Problem der Verschuldung und die Frage der Deckung der Zinsausgaben noch ungeklärt ist. Fortschritte beim Abbau eines Primärdefizits und Aufbau eines Primärüberschusses würden noch für eine längere Zeit durch den weiterhin explosiven Anstieg der Zinsen überlagert:

**Ansicht 10: Entwicklung von Zinsausgaben, Primärdefizit/-überschuss und Deckungslücke**



**Mit dieser Entwicklung zeichnet sich auf absehbare Zeit keine ausreichende Verbesserung der finanziellen Gesamtsituation für das Land Berlin ab.**

- 18 Die Konsolidierung des Landeshaushalts kann ohne massive Hilfe des Bundes nicht gelingen. Bereits im Jahresbericht 2001 (T 45 bis 48) hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass sich das Land Berlin bei Anwendung der Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts in einer extremen Haushaltsnotlage befindet und sich aus dieser Lage nicht aus eigener Kraft befreien kann. Eine extreme Haushaltsnotlage, die die Sanierung des Haushalts unumgänglich macht, ist eine Notsituation, die eine Hilfeleistungspflicht der bundesstaatlichen Gemeinschaft auslöst. Erforderlich sind allerdings ausreichende Eigenanstrengungen des betroffenen Landes, um eine drohende Haushaltsnotlage abzuwenden oder sich aus ihr zu befreien. Entscheidend ist die Verpflichtung des Bundes und der Länder, einem Land im Falle einer Haushaltsnotlage solidarisch beizustehen (vgl. BVerfG DVBl. 1992, S. 965, 976 f.). Hilfen zur Haushaltssanierung sind mit strengen Auflagen und einem Sanierungsprogramm zu verknüpfen (vgl. auch § 12 Abs. 4 Maßstäbengesetz vom 09.09.01, BGBl. I, S. 2302). Unabhängig davon bleibt die Frage, ob der Bund zusätzlich in den Fällen Hilfe leisten soll, in denen Berlin als Bundeshauptstadt besondere Funktionen übernimmt. **In jedem Fall aber müssen die Eigenanstrengungen des Landes Berlin zur Haushaltskonsolidierung weiter intensiviert werden.**

- 19 Mit der sich bis zum Jahr 2001 ergebenden Verschuldung des Landes Berlin sowie den vom Senat beschlossenen Eckwerten (T 17) ist die außerordentlich schwierige Lage des Landes sichtbar geworden. Die Einnahmesituation ist zumindest mittelfristig ohne Unterstützung durch den Bund nur unerheblich beeinflussbar. Wesentliche Konsolidierungsleistungen sind damit ausgabeseitig zu erbringen. Oberstes Ziel muss dabei die zügige Minderung der aufgezeigten Deckungslücken sein.

In den vergangenen Jahren haben sich im Vergleich der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben regelmäßig Fehlbeträge ergeben:

#### Ansicht 11: Kassenmäßiger Fehlbetrag

Jahr	Gesamteinnahmen <sup>1)</sup>	Gesamtausgaben <sup>1)</sup>	kassenmäßiger Fehlbetrag
	- Mio. € -		
1996	21 197,7	23 280,8	2 083,1
1997	25 106,0	25 332,2	226,1
1998	21 925,8	23 495,4	1 569,6
1999	21 957,8	23 538,4	1 580,7
2000	22 489,2	23 143,3	654,0
2001 <sup>2)</sup>	23 296,0	25 215,4	1 919,4

<sup>1)</sup> Ist-Abschluss nach den jeweiligen Haushalts- und Vermögensrechnungen

<sup>2)</sup> Vorläufiger Jahresabschluss vom 23. Januar 2002



Es ist in den vergangenen Jahren nicht gelungen, zusätzlich zu den ohnehin schon durch Neuverschuldung ausgeglichenen Finanzierungsdefiziten weitere Deckungslücken zu verhindern. Bereits im „Kassensturz“ vom 7. September 2001 für das Jahr 2001 hatte der Senat eine Vielzahl von nicht veranschlagten Finanzierungsrisiken benannt, die nach dem vorläufigen Jahresabschluss vom 23. Januar 2002 den Fehlbetrag hauptsächlich verursacht haben. Der Senat hat mit dem Eckwertebeschluss vom 5. Februar 2002 verschiedene erkennbare Risiken für die Jahre von 2002 an berücksichtigt, die nicht in der Finanzplanung 2000 bis 2004 enthalten waren, so z. B.

- Überschreitung der Ausgaben für Personalkosten,
- Mindereinnahmen aus Steuern und Finanzausgleich,
- Risiken aus der Krise der Bankgesellschaft Berlin AG (Dividendenausfall bzw. Übernahme von Risiken für Immobiliendienstleistungen).

Dennoch scheinen weitere Risiken, insbesondere bei den konsumtiven Ausgaben (ohne Zinsausgaben), die der Senat mit dem „Kassensturz“ benannt hat, wie z. B. Überschreitung der Z-Ausgaben<sup>1)</sup>, höhere Kosten für den Großflughafen in Schönefeld und Überschreitung der Ausgaben für Zuschüsse und Darlehen gemäß BAföG, noch nicht berücksichtigt zu sein. Ob und inwieweit diese mit dem Haushaltsplanentwurf 2002/2003 ausgeräumt wurden, ist aus den vorliegenden Unterlagen nicht ersichtlich. Erkennbar sind aber auch in dieser Planung eine Reihe von Risiken noch nicht abgesichert. Vielmehr hat der Senat insbesondere für das Haushaltsjahr 2003 gegenüber dem Eckwertebeschluss höhere Einnahmen aus Vermögensveräußerungen angesetzt. **Im Sinne von Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit ist eine Darstellung solcher Finanzierungsrisiken in den Haushaltsplänen - ggf. als Anlage zum Haushaltsplan - unumgänglich.**

## 2. Steueraufkommen

***Das dem Land Berlin im Jahr 2001 verbliebene Steueraufkommen ist gegenüber dem Vorjahr um 653 Mio. € gesunken. Ursächlich hierfür sind insbesondere die Auswirkungen der Steuerreform 2000 und die schwache Konjunkturentwicklung.***

20

Die in Berlin erhobenen Gemeinschaftsteuern des Bundes, der Länder und der Gemeinden (einschließlich der Zerlegungsanteile bei der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und dem Zinsabschlag sowie der Gewerbesteuerumlage), die Landessteuern und die Gemeindesteuern sowie der Anteil Berlins

<sup>1)</sup> Bedingt steuerbare Ausgaben, insbesondere gesetzlich vorgeschriebene Geldleistungen

an der von der Zollverwaltung im gesamten Bundesgebiet erhobenen Einfuhrumsatzsteuer haben sich wie folgt entwickelt:

### Ansicht 12: Steueraufkommen nach Steuerarten<sup>1)</sup>

Steuerart	1999	2000	2001	Veränderungen 2001 gegenüber 2000
	- Mio. € -			
<b>a) Gemeinschaftsteuern</b>				
Lohnsteuer	6 181,3	6 257,3	5 978,8	- 278,5
Lohnsteuererlegung	98,6	126,9	127,0	0,1
veranlagte Einkommensteuer	258,1	429,1	360,8	- 68,3
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	330,6	367,2	470,0	102,8
Zinsabschlag	235,5	395,8	391,1	- 4,7
Zinsabschlagzerlegung	66,2	30,1	75,5	45,4
Körperschaftsteuer	238,1	530,2	- 345,7	- 875,9
Körperschaftsteuererlegung	224,7	185,7	99,8	- 85,9
Umsatzsteuer	3 656,9	3 714,3	4 081,0	366,7
Umsatzsteuer-Fahrzeugeinzelbesteuerung	0,4	0,6	0,6	0,0
Gewerbsteuerumlage	96,8	97,4	98,6	1,2
Steuern nach dem ehemaligen DDR-Recht	- 12,4	18,4	9,9	- 8,5
<b>Summe a)</b>	<b>11 374,8</b>	<b>12 153,0</b>	<b>11 347,4</b>	<b>- 805,6</b>
<b>b) Landessteuern</b>				
Vermögensteuer	18,6	11,5	11,2	- 0,3
Erbschaftsteuer	168,1	154,0	206,5	52,5
Grunderwerbsteuer	431,3	300,0	246,8	- 53,2
Kraftfahrzeugsteuer	195,8	182,5	227,2	44,7
Rennwett- und Lotteriesteuer	72,0	73,8	79,8	6,0
Feuerschutzsteuer	23,2	8,5	8,1	- 0,4
Biersteuer	18,8	17,5	15,8	- 1,7
<b>Summe b)</b>	<b>927,8</b>	<b>747,8</b>	<b>795,4</b>	<b>47,6</b>
<b>c) Gemeindesteuern</b>				
Grundsteuer	476,0	490,0	504,5	14,5
Gewerbsteuer	854,1	884,3	759,4	- 124,9
Gewerbsteuerumlage	- 40,8	- 41,1	- 43,9	- 2,8
Vergnügungssteuer	9,9	10,9	12,7	1,8
Hundesteuer	11,7	12,0	12,5	0,5
Zweitwohnungssteuer	2,8	2,7	4,0	1,3
<b>Summe c)</b>	<b>1 313,7</b>	<b>1 358,8</b>	<b>1 249,2</b>	<b>- 109,6</b>
<b>Summe a) bis c)</b>	<b>13 616,3</b>	<b>14 259,6</b>	<b>13 392,0</b>	<b>- 867,6</b>
<b>d) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer</b>	<b>345,2</b>	<b>498,9</b>	<b>497,2</b>	<b>- 1,7</b>
<b>Gesamtaufkommen a) bis d)</b>	<b>13 961,5</b>	<b>14 758,5</b>	<b>13 889,2</b>	<b>- 869,3</b>

<sup>1)</sup> Grundlage: Monatliche Nachweisungen der Senatsverwaltung für Finanzen über das Steueraufkommen von Berlin

Das Gesamtsteueraufkommen hat sich somit im Jahr 2001 um 869,3 Mio. € gegenüber dem Vorjahr verringert. Die Entwicklung der Steuereinnahmen wurde im Jahr 2001 durch zwei Komponenten geprägt: Zum einen hat sich die Unternehmens- und Einkommensteuerreform (Steuerreform 2000), deren zweite Stufe auf den 1. Januar 2001 vorgezogen worden war, in wesentlich niedrigeren Steuereingängen niedergeschlagen. Zum anderen stand die unerwartet schwache Konjunktur einer positiven Entwicklung des Steueraufkommens entgegen.

- 21 Die vom Gesamtaufkommen nach Abzug des Bundesanteils verbleibenden Steuereinnahmen des Landes Berlin haben sich einschließlich des Anteils Berlins an der Einfuhrumsatzsteuer in den Jahren 1999 bis 2001 folgendermaßen entwickelt:

#### Ansicht 13: Steuereinnahmen

Jahr	Soll laut Haushaltsplan	Ist-Einnahmen	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem	
			Haushaltsplan	Vorjahr
	- Mio. € -		- v. H. -	
1999	8 412	8 498	1,0	4,9
2000	8 637	8 594	- 0,5	1,1
2001	8 532	7 941	- 6,9	- 7,6

Die Ist-Einnahmen des Landes Berlin sind im Jahr 2001 um 653 Mio. € (7,6 v. H.) gegenüber dem Vorjahr gesunken. Sie lagen um 591 Mio. € (6,9 v. H.) unter dem Haushaltsansatz. Insbesondere das jeweilige Aufkommen an Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und Gewerbesteuer ist deutlich zurückgegangen. Ursächlich hierfür sind insbesondere die konjunkturelle Abschwächung, die Auswirkungen der Steuerreform 2000, die besondere Situation von Berliner Unternehmen sowie die annähernde Verdoppelung der an das Bundesamt für Finanzen abzuführenden Körperschaftsteuererstattungsbeträge<sup>1)</sup>. Für die Jahre 2002 bis 2004 erwartet Berlin folgende Steuereinnahmen:

#### Ansicht 14: Erwartete Steuereinnahmen

Jahr	Soll laut Haushaltsplan	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. €	v. H.
2002	8 245	- 3,4
2003	9 326	13,1
2004	9 837	5,5

<sup>1)</sup> Erstattungen aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen und Steueranrechnungen

Die Zahlen beruhen für das Jahr 2002 auf den Ergebnissen des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2001 und für die Jahre 2003 bis 2004 auf der Finanzplanung von Berlin 2000 bis 2004.

- 22 Der Anteil der Steuern<sup>1)</sup> an den Gesamteinnahmen (einschließlich besonderer Finanzierungsvorgänge, wie z. B. Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Fonds und Stocks) des Landes Berlin betrug 38,6 v. H. im Jahr 2000 (1999: 38,7 v. H.)<sup>2)</sup>. Im selben Jahr erreichten die zum Vergleich herangezogenen Stadtstaaten Bremen und Hamburg Ergebnisse von 58,9 v. H. (1999: 55,8 v. H.) bzw. 76,1 v. H. (1999: 72,5 v. H.).
- 23 Die für das Land Berlin finanziell bedeutsamsten Steuerarten und die Berlin daran zustehenden Anteile haben sich in dem Zeitraum 1999 bis 2001 wie folgt entwickelt:

**Ansicht 15: Einnahmen aus den finanziell bedeutsamsten Steuerarten (1)**

Jahr	Lohnsteuer	Umsatzsteuer	Einfuhrumsatzsteuer	Körperschaftsteuer	Gewerbesteuer	Grundsteuer
1999	3 147	2 056	345	231	854	476
2000	3 172	1 780	499	358	884	490
2001	3 001	1 813	497	- 123	759	505

Die Mehr- oder Mindereinnahmen Berlins bei diesen Steuerarten betragen im Jahr 2001 gegenüber dem Vorjahr:

**Ansicht 16: Einnahmen aus den finanziell bedeutsamsten Steuerarten (2)**

Steuerart	Veränderungen 2001 gegenüber 2000	
	Mio. €	v. H.
Lohnsteuer	- 171	- 5,4
Umsatzsteuer	33	1,9
Einfuhrumsatzsteuer	- 2	- 0,4
Körperschaftsteuer	- 481	- 134,4
Gewerbsteuer	- 125	- 14,1
Grundsteuer	15	3,1

<sup>1)</sup> einschließlich steuerähnlicher Abgaben

<sup>2)</sup> Grundlagen: Monatliche Nachweisungen über das Steueraufkommen und Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2000 (Drucksache 15/3)

Bei der Körperschaftsteuer, die ohnehin nicht zu den aufkommensstärksten Steuerarten gehört, ist im Vergleich zum Vorjahr der weitaus höchste Aufkommensrückgang zu verzeichnen.

- 24 Die Einnahmen an Lohnsteuer haben sich gegenüber dem Vorjahr verringert. Ursächlich hierfür ist die stark angespannte Lage auf dem Berliner Arbeitsmarkt. Auch hielten sich die Lohnzuwächse der Berliner Erwerbstätigen wegen des hohen Anteils von Beschäftigten im öffentlichen Dienst, für die relativ geringe Tarif- und Besoldungserhöhungen vereinbart wurden, in engen Grenzen.
- 25 Das Aufkommen an Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer blieb nahezu unverändert, während das Körperschaftsteueraufkommen gegenüber dem Vorjahr um 481 Mio. € stark zurückgegangen ist. Gründe hierfür sind die Reduzierung des Körperschaftsteuersatzes von bisher 40 auf 25 v. H. und die anhaltend schwache Konjunktur. Hinzu kommt, dass das Körperschaftsteueraufkommen nicht nur von den zu versteuernden Beträgen, sondern auch vom Ausschüttungsverhalten der Kapitalgesellschaften abhängig ist. Viele Unternehmer haben aufgrund der nunmehr gleich hohen Steuersätze für einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne früher thesaurierte Gewinne, die mit 45 v. H. versteuert worden waren, aufgelöst und an die Anteilseigner ausgeschüttet.
- 26 Die Gewerbesteuereinnahmen (ohne Gewerbesteuerumlage) sind im Vergleich zum Vorjahr um etwa 125 Mio. € (14,1 v. H.) gesunken. Der Rückgang ist in erster Linie Folge der gesunkenen Gewinneinkommen im Jahre 1999, wodurch niedrigere Nachzahlungen fällig wurden. Dagegen hat sich das Grundsteueraufkommen infolge der Bautätigkeit der vergangenen Jahre gegenüber dem Vorjahr um 15 Mio. € (3,1 v. H.) erhöht, obwohl die Grundsteuerhebesätze unverändert geblieben sind.
- 27 Das Aufkommen bei den Landessteuern ist gegenüber dem Vorjahr um 47,6 Mio. € (6,4 v. H.) gestiegen. Diese Zunahme ist auf Mehreinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer von 44,7 Mio. € und bei der Erbschaftsteuer von 52,5 Mio. € zurückzuführen. Die Mehreinnahmen bei der Kraftfahrzeugsteuer beruhen auf einer Änderung des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, mit der zum 1. Januar 2001 die Steuersätze für weniger schadstoffarme Fahrzeuge heraufgesetzt worden sind. Bei der Erbschaftsteuer hat es das für diese Steuer zentrale zuständige Finanzamt vermocht, die Arbeitsreste merklich zu reduzieren (vgl. T 384, 385). Das Aufkommen an Grunderwerbsteuer ist dagegen aufgrund der nachlassenden Nachfrage auf dem Grundstücksmarkt um 53,2 Mio. € (17,7 v. H.) gesunken und hat damit einen Großteil des Wachstums bei der Kraftfahrzeugsteuer und Erbschaftsteuer aufgezehrt.

### 3. Personalausgaben und Stellenentwicklung in der Berliner Verwaltung

***Die Personalausgaben verharren ungeachtet des Stellenabbaus auf hohem Niveau. Im Vergleich zu Hamburg hat Berlin immer noch deutliche Ausstattungsvorsprünge. Eine nachhaltige Senkung der Personalausgaben ist nur möglich, wenn auch die Bereiche nicht ausgenommen werden, die bisher nur eingeschränkt in die Sparmaßnahmen einbezogen wurden.***

- 28 Der Rechnungshof führt seinen regelmäßigen Bericht über die Entwicklung der Personalausgaben sowie der Stellen und Beschäftigungspositionen (im Folgenden: Stellen) in der unmittelbaren Berliner Verwaltung (ohne landeseigene Betriebe nach § 26 LHO) fort.

Schon zu Beginn des Jahres 2001 zeichnete sich ab, dass die bisherigen Stellenkürzungen nicht ausreichen würden, um den Ansatz für Personalausgaben von 6 998 Mio. € einhalten zu können. Die Senatsverwaltung für Inneres hat erst Ende Juni 2001 haushaltswirtschaftliche Sperren für die Personalausgaben ausgesprochen. Der Ansatz für Personalausgaben wurde um 190 Mio. € überschritten. Dies ist hauptsächlich auf die Überschreitung der Ansätze für Bezüge, Gehälter und Löhne in der Hauptverwaltung sowie für Versorgung und Beihilfen zurückzuführen.

In den kommenden Jahren ist es zwingend notwendig, alle Möglichkeiten zu nutzen, die Personalausgaben stärker zu senken. Der Senat hat einen Haushaltsplanentwurf für die Jahre 2002/2003 am 19. März 2002 beschlossen.

Die Personalausgaben haben sich seit 1991 wie folgt entwickelt:

**Ansicht 17: Personalausgaben**

Jahr	Ansatz	Rechnung	Abweichung
	- Mio. € -		
1991	6 232,5	5 865,1	- 367,5
1992	7 095,8	6 732,4	- 363,4
1993	7 183,7	7 180,9	- 2,8
1994	7 152,0	7 274,0	+ 122,0
1995	7 284,9	7 301,4	+ 16,5
1996	7 282,6	7 309,8	+ 27,2
1997	7 249,8	7 189,9	- 59,8
1998	6 992,5	7 103,0	+ 110,4
1999	6 863,6	7 132,8	+ 269,1
2000	7 009,4	7 147,2	+ 137,8
2001	6 998,3	7 188,3 <sup>1)</sup>	+ 190,0 <sup>1)</sup>
2002	7 304,3 <sup>2)</sup>		
2003	7 165,0 <sup>2)</sup>		

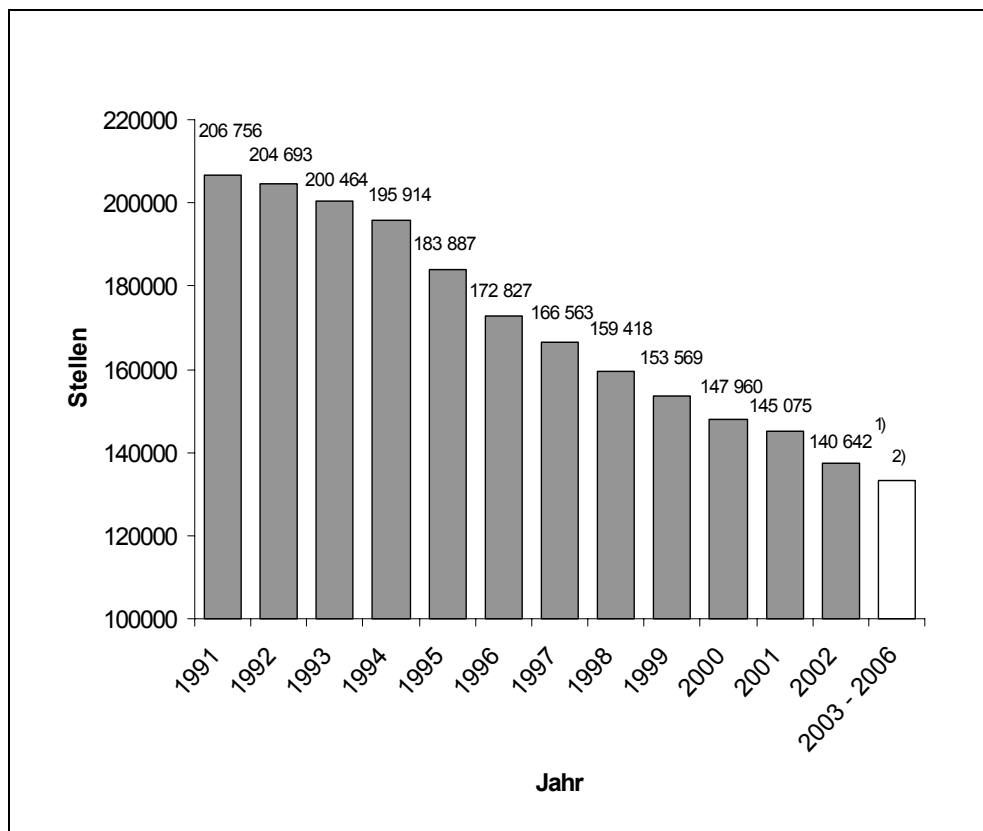
<sup>1)</sup> vorläufiges Ergebnis

<sup>2)</sup> Sollzahlen nach dem Beschluss des Senats über den Doppelhaushalt 2002/2003 unter Berücksichtigung von 250 Mio. € Einsparung durch einen Solidarpakt im Jahr 2003

29

Der Stellenbestand ist seit 1991 von 206 756 um insgesamt 66 114 Stellen auf 140 642 im Jahr 2002 verringert worden. Darin sind aber rund 16 000 Stellen enthalten, die nicht auf die Sparmaßnahmen anzurechnen sind. Es handelt sich dabei um Stellen, die wegen der Überführung von Einrichtungen in eine andere Rechtsform nicht mehr im Stellenplan ausgewiesen werden, für die aber weiterhin Ausgaben in Form von Zuwendungen oder Zuschüssen aus dem Landeshaushalt geleistet werden (vgl. Jahresbericht 2001 T 63). Die haushaltswirksame Stellenreduzierung beträgt daher 50 114 Stellen.

Die Entwicklung der Stellen seit 1991 stellt sich wie folgt dar:

**Ansicht 18: Stellenentwicklung gemäß Stellenplänen**

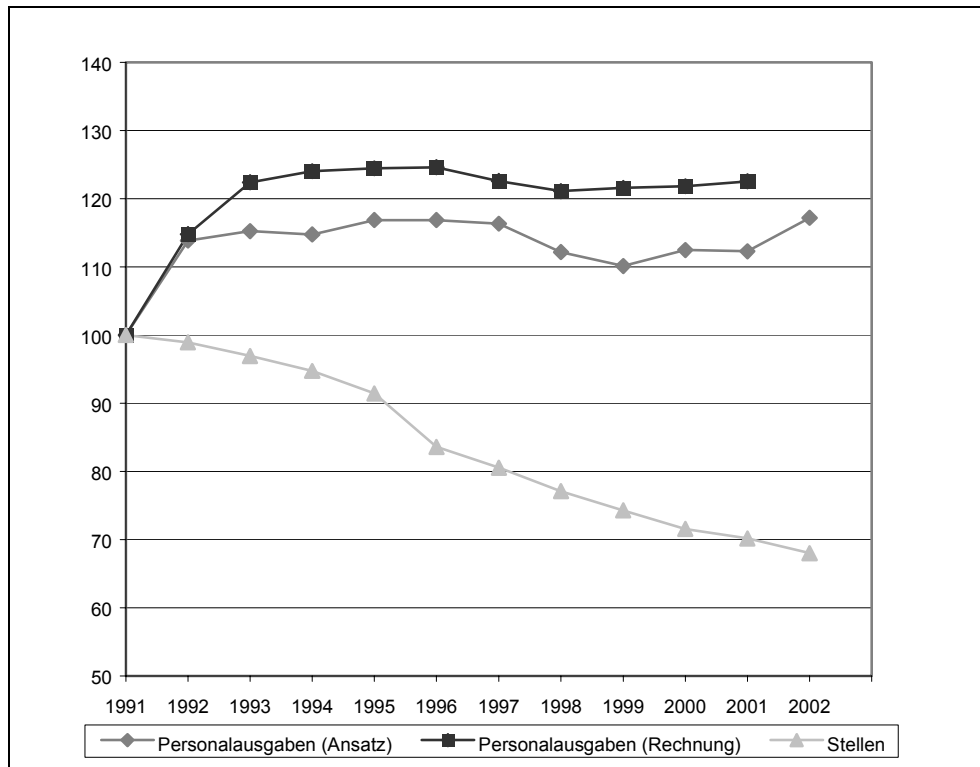
<sup>1)</sup> vorläufige Zahl

<sup>2)</sup> Der Senat plant, bis zum Ende der Legislaturperiode 2006 bei den Personalausgaben 1 Mrd. € einzusparen. Davon sind 556 Mio. € im Gegenwert von 11 888 Stellen bereits durch konkrete Sparvorgaben belegt; weitere 500 Mio. € sollen durch einen Solidarpakt erbracht werden.

Während die Zahl der Stellen nach dem Stellenplan seit 1991 um 32 v. H. gesunken ist, sind die Personalausgaben bis zum Jahr 1996 zunächst angestiegen und verharren seitdem auf einem hohen Niveau.



**Ansicht 19: Entwicklung der Personalausgaben und der Stellenzahlen  
(1991 = 100)**



In der Grafik werden die prozentualen Veränderungen gegenüber 1991 deutlich. Trotz des erheblichen Stellenabbaus, den die Berliner Verwaltung in den letzten Jahren geleistet hat, haben sich die Personalausgaben kaum reduzieren lassen.

- 30 Aufgrund eines Auflagenbeschlusses des Abgeordnetenhauses sind für den Haushalt 2002 alle Stellen mit Wegfallvermerk für alle Einzelpläne in neu einzurichtenden Kapiteln - Personalüberhang - aufzuführen (Auflagenbeschluss Nr. 22 aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans 2001, Plenarprotokoll 14/20). Abweichend vom bisherigen Verfahren sind nach dem Aufstellungs Rundschreiben 2002/2003 die Stellen nicht mehr nach Anzahl und Wertigkeit gemäß den jährlich aktualisierten Durchschnittssätzen auszuweisen, sondern auf der Grundlage von Ist-Ausgaben pro Zahlfall. Dies hat zur Folge, dass auch die Stellen mit Wegfallvermerk, die bisher ohne Betrag ausgewiesen wurden, wieder finanziert sind. Zwar stellen diese somit kein unmittelbares Risiko für den Haushalt mehr dar, belasten ihn aber weiterhin erheblich. Für das Haushaltsjahr 2002 sollen sie insgesamt mit 143 Mio. € veranschlagt werden. Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass sich bei den Dienststellen der Unterbringungsdruck für Überhangkräfte im eigenen Bereich vermindert. Die Stellen mit Wegfallvermerk haben sich wie folgt entwickelt:

**Ansicht 20: Personalüberhang**

Jahr	Stellen mit Wegfallvermerk
1995/1996	4 454
1997	6 608
1998	7 391
1999	7 903
2000	5 701
2001	5 406
2002	3 744

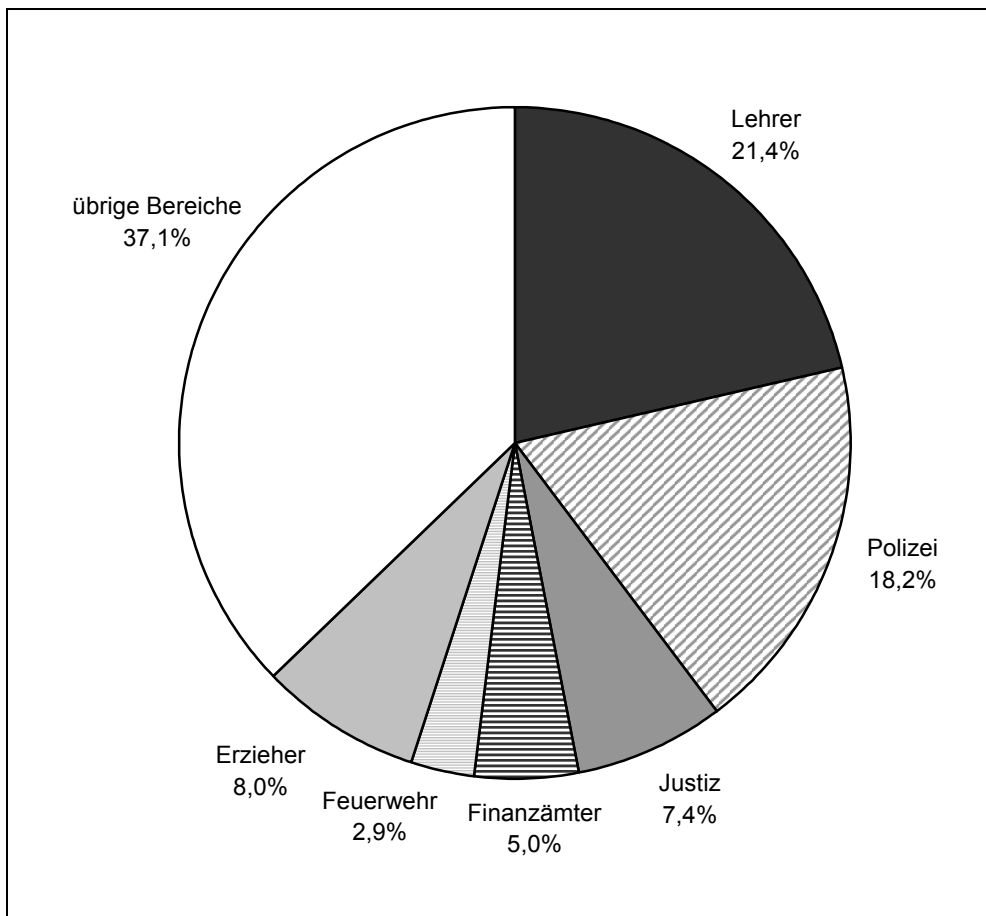
- 31 Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses fordert seit 1998 vom Senat ein zentrales Personalüberhangmanagement. Im April 2001 waren noch 4 647 Beschäftigte im Überhang, von denen der Personalagentur jedoch nur rund ein Viertel zur Personalmanagementliste gemeldet waren. In einem Zwischenbericht hat der Senat im August 2001 die bisherigen Ergebnisse des Überhangmanagements aufgezeigt. Er weist insbesondere auf eine unzureichende zentrale Steuerung, ein unzulängliches Berichtswesen, Verzögerungen bei der Vermittlung durch organisatorische Mängel und auf nicht ausgeschöpfte Sanktionsmöglichkeiten hin.

Der Rechnungshof hält eine zentrale Steuerung zwar für notwendig und in einigen Bereichen auch für dringend geboten, wie z. B. bei der Verteilung der im Überhang befindlichen Erzieher, um über alle Bezirke eine gleichmäßige Ausstattung zu ermöglichen. Er ist aber der Auffassung, dass die Überhangkräfte grundsätzlich von ihrer Behörde auf frei werdende Stellen umgesetzt werden sollen. Dazu besteht insbesondere dann ein besonderer Anreiz, solange die Mitarbeiter aus der eigenen Globalsumme bezahlt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Behörden mit vorgeschobenen Ausnahmetatbeständen die Besetzung freier Stellen begründen. Dessen ungeachtet hält der Rechnungshof ein zentrales Personalmanagement bei dezentraler Personalverantwortung nur dann für zweckmäßig und sinnvoll, wenn es durch ein funktionierendes Berichtswesen unterstützt wird. Dazu ist es auch erforderlich, dass die Verwaltungen die bisher zögerlich durchgeführte personenbezogene Festlegung schnellstmöglich vornehmen und der Personalagentur alle Überhangkräfte zeitnah melden.

- 32 Der Senat ging davon aus, dass durch die Bezirksgebietsreform ein Personalüberhang von 350 Führungskräften entstehen würde. Die Personalagentur hatte vielfältige Maßnahmen für ein Personalüberhangkonzept zu einem weiterführenden Einsatz dieser Überhangkräfte geplant. Zum Beispiel wurde ein Unternehmen mit der Erstellung von Potenzialanalysen für diesen Personenkreis mit Ausgaben von 19 000 € beauftragt, um individuelle Personalentwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Bisher haben die Bezirke nur die geringe Zahl von 24 Führungskräften für den Pool gemeldet. Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirke die Personalauswahlver-

fahren zur Besetzung der Leitungsfunktionen zwei Jahre nach der Bezirksgebietsreform endlich abschließen und ihre Überhangkräfte vollständig der Personalagentur melden.

- 33 Die 2001 veranschlagten pauschalen Minderausgaben für Personalausgaben enthielten bei der Hauptverwaltung einen Betrag von 86 Mio. €, von denen 25,56 Mio. € auf der Grundlage aufgabenkritischer Vorschläge der Expertenkommission für Staatsaufgabenkritik aufgelöst werden sollten (vgl. Jahresbericht 2001 T 66). Mit dem Nachtragshaushaltsgesetz 2001 wurden die zentral veranschlagten pauschalen Minderausgaben für Personalausgaben der Hauptverwaltung überwiegend linear auf die Einzelpläne verteilt. Vorschläge und Absichten zu aufgabenkritischen Einsparungen sind zwar erkennbar, aber eine klare Definition staatlicher Kernaufgaben und die damit verbundene Abgrenzung zu anderen Aufgaben hat weder die Expertenkommission noch der Senat bisher geleistet. Die Durchführung von Workshops und Informationsveranstaltungen wiederholt ein Verfahren, das schon zu Beginn der 80er Jahre zu aufgabenkritischen Überlegungen geführt hat, die aber nur vereinzelt umgesetzt wurden. Die Ansätze sind zum Teil sehr theoretisch und für die einzelnen Verwaltungen nicht bindend. Eine gesamtstädtische Steuerung für aufgabenkritisches Handeln findet nicht nachhaltig statt. Die Haushaltsnotlage Berlins (vgl. T 17 bis 19) und die Notwendigkeit, die Personalausgaben stärker zu reduzieren, zwingen zu einer nachhaltigen Aufgaben- und Vollzugskritik.
- 34 Trotz aller Sparzwänge gab es in der Vergangenheit immer wieder Bereiche, die vom Senat bei den Sparmaßnahmen weitgehend ausgenommen wurden. Hierzu gehören Lehrer- und Erzieherstellen, Stellen bei der Polizei, der Justiz, den Finanzämtern und der Feuerwehr. Die folgende Grafik zeigt, dass diese Stellen im Verhältnis zu den Stellen der gesamten unmittelbaren Berliner Verwaltung 62,9 v. H. ausmachen. Die regelmäßigen Einsparvorgaben gingen so schwerpunktmäßig zulasten der übrigen Bereiche, bei denen jedoch weniger als die Hälfte aller finanzierten Stellen etatisiert sind.

**Ansicht 21: Finanzierte Stellen in ausgewählten Bereichen 2001**

In Anbetracht der Haushaltsnotlage Berlins (vgl. T 17 bis 19) ist es an der Zeit, auch die bisher nur eingeschränkt in die Sparmaßnahmen einbezogenen Bereiche nicht weiter auszunehmen.

- 35 Ein Vergleich der Beschäftigtenzahlen - abweichend zur Stellenentwicklung - von Berlin und Hamburg zeigt, dass Berlin zum Teil noch immer besser ausgestattet ist. Der Rechnungshof hat hierbei auf Auswertungen aus der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen. Bezogen auf jeweils 1 000 Einwohner ergibt sich für einige ausgewählte Aufgabenbereiche nach der Funktionszahlensystematik des Haushaltsplans folgendes Bild:

**Ansicht 22: Beschäftigte am 30. Juni 2000 nach ausgewählten Aufgabenbereichen**

Aufgabenbereiche	Berlin		Hamburg	
	absolut	auf 1 000 Einwohner	absolut	auf 1 000 Einwohner
<b>Kernhaushalt</b>	<b>183 849</b>	<b>55,2</b>	<b>73 087</b>	<b>42,6</b>
darunter:				
Politische Führung, zentrale Verwaltung	24 292	7,3	10 633	6,2
Polizei	27 229	8,2	9 367	5,5
Rechtsschutz	12 650	3,8	6 233	3,6
Schulen und vorschulische Bildung	42 074	12,6	21 662	12,6
Steuer- und Finanzverwaltung	8 967	2,7	5 398	3,1
Soziale Sicherung	32 023	9,6	5 330	3,1
Gesundheit, Sport und Erholung	9 818	2,9	2 655	1,5
Wohnungswesen und Raumordnung	3 701	1,1	949	0,6

Bei einer vergleichenden Betrachtung zwischen der Berliner und der Hamburger Verwaltung ergibt sich in Berlin ein Ausstattungsvorsprung von 42 000 Beschäftigten im Kernhaushalt, der im Wesentlichen die Beschäftigten des unmittelbaren Landesdienstes umfasst. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Hamburg finanziell wesentlich besser gestellt ist als Berlin. Ungeachtet struktureller Unterschiede sind in Berlin erhebliche Einsparpotenziale durchaus vorhanden. Auch bei einer Reduzierung der Beschäftigtenzahlen kann die Verwaltung wirtschaftlicher und effektiver werden, wenn durch organisatorische Veränderungen Arbeitsabläufe gestrafft und Doppelzuständigkeiten abgeschafft werden. Der Rechnungshof stellt im Folgenden die Erkenntnisse aus Prüfungen in einigen dieser Bereiche dar:

36 Der Rechnungshof hatte in seinen Jahresberichten 1997 (T 299 bis 316) und 2000 (T 75 bis 78) auf erhebliche Ausstattungsvorsprünge Berlins mit Lehrerstellen gegenüber anderen Bundesländern hingewiesen. Berliner Lehrer hatten bei einem Vergleich in den einzelnen Schularten mit den niedrigsten und den höchsten Pflichtstundenzahlen im November 1998 zwischen einer und vier Pflichtstunden weniger Unterricht zu leisten. Obwohl in Berlin mit Beginn des Schuljahres 2000/2001 die Pflichtstundenzahl der Lehrer in allen Schularten um eine Stunde erhöht wurde, gibt es weiterhin Ausstattungsvorsprünge, und zwar im Bereich

- der Grundschule bis zu 0,5 Wochenstunden,
- der Haupt- und Realschule bis zu 1,5 Wochenstunden und
- des Gymnasiums und der Gesamtschule bis zu 3,0 Wochenstunden.

Wegen der Haushaltsnotlage Berlins (vgl. T 17 bis 19) erwartet der Rechnungshof, dass die Pflichtstundenzahl an den Höchstwert in anderen Bundesländern angeglichen wird. Dabei wäre es sachgerecht, Pflichtstunden nicht pauschal nach Schulstufen/-zweigen festzusetzen, sondern sie z. B. nach fachspezifischem Einsatz und Klassenstufen zu differenzieren. Der Rechnungshof empfiehlt erneut, die rechtlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen (Jahresbericht 1997 T 310).

- 37 Bei seinen Prüfungen hatte der Rechnungshof für das Schuljahr 1998/1999 auch festgestellt, dass der Anteil der Ermäßigungs- und Anrechnungsstunden bezogen auf die zu leistenden Pflichtstunden mit 12 v. H. sehr hoch war. Für das Schuljahr 2000/2001 wurden Ermäßigungs- und Anrechnungsstunden im Umfang von 3 063 Stellen ermittelt. Sie sind im Vergleich zum vorherigen Schuljahr zwar um 179 Stellen reduziert worden, der Anteil der Ermäßigungs- und Anrechnungsstunden bezogen auf die zu leistenden Pflichtstunden ist aber mit 11,2 v. H. weiterhin sehr hoch. Nach den von der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport herausgegebenen Richtlinien für die Lehrerstundenzumessung und die Organisation der Berliner Schule gibt es eine schwer überschaubare Vielzahl von Anrechnungsmöglichkeiten. Mit einem Umfang von 1 711 Stellen nehmen die im Schuljahr 2000/2001 gewährten Anrechnungsstunden für Schulleitung, Schulorganisation, Schulverwaltung und besondere schulische bzw. unterrichtliche Belastungen den größten Anteil des „Sonstigen Bedarfs“ ein. In dem von der Senatsverwaltung dem Abgeordnetenhaus vorgelegten Schlussbericht über die personelle Ausstattung der Berliner Schulen vom 20. August 2001 wird u. a. festgestellt, dass bei insgesamt 903 öffentlichen Schulen in Berlin durchschnittlich knapp 1,9 Lehrerstellen pro Schule bzw. 3,66 Lehrerstellen pro 1 000 Schüler für diesen Gesamtkomplex aufgewendet werden. In Hamburg und Bremen werden hierfür weniger Stellen benötigt (Hamburg: 1,6 Lehrerstellen pro Schule bzw. 3,24 Lehrerstellen pro 1 000 Schüler; Bremen: 1,3 Lehrerstellen pro Schule bzw. 2,80 Lehrerstellen pro 1 000 Schüler). Auch hier gibt es Einsparmöglichkeiten, die der Senat noch nicht genutzt hat. Der Rechnungshof fordert den Senat erneut auf, die Notwendigkeit der Ermäßigungs- und Anrechnungstatbestände zu überprüfen und den Umfang der gewährten Stunden deutlich zu reduzieren.
- 38 In den nächsten Jahren werden die Schülerzahlen in Berlin erheblich abnehmen. Im Schuljahr 1996/1997 gab es an den öffentlichen allgemeinbildenden Schulen 400 000 Schüler. Im Schuljahr 2007/2008 wird nach der im Schulentwicklungsplan vom 8. Oktober 1999 aufgestellten Modellrechnung ein Rückgang der Schülerzahl um etwa 80 000 Schüler (20 v. H.) erwartet. Dies würde überschläglich eine rechnerische Ersparnis von 6 000 Lehrerstellen mit Personalkosten von 319 Mio. € bedeuten. Bei Einsparungen von Personalausgaben muss der Senat die Entwicklung der Schülerzahlen angemessen berücksichtigen.

- 39 Der Rechnungshof hatte bei seiner Prüfung im Jahr 1995 eine überhöhte Stellenausstattung bei den Finanzämtern im Ostteil der Stadt beanstandet (Jahresbericht 1996 T 450 bis 464). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat aufgrund der Empfehlungen des Rechnungshofs die bundeseinheitliche Personalbedarfsberechnung für die Finanzämter (PersBB-FÄ) angewandt und im Zeitraum vom 1. Januar 1996 bis zum 31. Oktober 2001 die Zahl der Stellen von 9 442 auf 7 008 reduziert. Damit sind insgesamt 2 434 Stellen eingespart worden.

Die PersBB-FÄ ist seit Jahren Grundlage für die Bedarfsberechnung der Finanzämter. Sie berücksichtigt allerdings nicht die zum Teil erheblichen Unterschiede in der Aufbau- und Ablauforganisation bei den Steuerverwaltungen der Länder. Die aufgrund von Personalbemessungszuschlägen für den Aufbau der Finanzämter im Ostteil der Stadt enthaltenen Besonderheiten sind nur noch in wenigen Berechnungsmustern zugelassen. Die Berechnungsmuster der PersBB-FÄ enthalten einen beachtlichen Teil an Festwerten, denen grobe Schätzungen zugrunde liegen. Da im Bereich der Steuerverwaltung der ermittelte Personalbedarf nach der PersBB-FÄ in der Regel höher ist als die tatsächliche Personalzuweisung, wird der Eindruck erweckt, dass die Finanzämter dauerhaft personell unterbesetzt sind und ihre Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt ist. Nach Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen besteht bei den Finanzämtern in Berlin zwischen dem Stellen-Soll auf der Grundlage der PersBB-FÄ und den in den Haushaltsplänen 2000 und 2001 veranschlagten Stellen ein Stellen-Defizit von 10 v. H. Bei einem Vergleich von PersBB-Soll und Stellen-Ist kann bis zum endgültigen Wegfall der derzeit weiterhin vorhandenen Stellen mit Wegfallvermerk nur von einer Unterschreitung von 4,5 v. H. ausgegangen werden. Das Stellen-Ist lag im Jahr 2000 in neun Bundesländern durchschnittlich um 7,6 v. H. - in Schleswig-Holstein sogar um 18,9 v. H. - unter dem PersBB-Soll der Länder. Insoweit hat Berlin im Vergleich zu diesen Bundesländern eine günstigere Stellensituation.

Der Rechnungshof hält deswegen, aber auch wegen der Haushaltsnotlage (vgl. T 17 bis 19), eine Angleichung der Stellenausstattung der Berliner Steuerverwaltung an das PersBB-Soll nicht für vertretbar. Vielmehr erwartet er, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die in der PersBB-FÄ enthaltenen groben Schätzungen beseitigt, um verlässlichere Grundlagen für die Personalberechnung zu schaffen. Darüber hinaus fordert er die Senatsverwaltung für Finanzen auf, darauf hinzuwirken, dass die Oberfinanzdirektion über ihre Fachgeschäftsprüfungen hinaus ihrer Steuerungsaufgabe gerecht wird, um kurzfristig ggf. vorhandene personelle Engpässe auszugleichen und damit das Anwachsen etwaiger Rückstände zu verhindern.

- 40 **Um eine nachhaltige Senkung der Personalausgaben zu erreichen, ist es notwendig, dass der Senat**
- **die wiederholt geforderte Aufgaben- und Vollzugskritik endlich umsetzt und dabei keine Bereiche ausnimmt,**

- **Ausstattungsversprünge im Vergleich zu anderen Bundesländern abbaut,**
- **die Pflichtstundenzahl der Lehrer an den Höchstwert in anderen Bundesländern angleicht und die Ermäßigungs- und Anrechnungstatbestände reduziert sowie**
- **für die Personalausstattung der Finanzämter verlässlichere Grundlagen schafft.**

#### **4. Empfehlungen zur Vermeidung oder Minderung von Risiken sowohl bei der Betätigung Berlins als Gesellschafter oder Aktionär als auch bei der Kontrolle von öffentlich-rechtlichen Unternehmen**

41

Die **dramatische Verschlechterung der Haushaltslage des Landes Berlin** ist nicht zuletzt **Folge einer existenziellen Krise der Bankgesellschaft Berlin AG**. Diese Krise hat vielfältige Ursachen. Sie ist allein mit den Problemen der Branche nicht zu erklären. Grundlegende Mängel bei der Konstruktion der Bankgesellschaft, intransparente Konzernstrukturen, unzureichendes Konzerncontrolling, vermutlich auch fehlende Kompetenz von Organmitgliedern und möglicherweise strafrechtlich relevantes Verhalten haben das Scheitern der Neuordnung der Banken im Beteiligungsbesitz des Landes verursacht. Die zur Aufrechterhaltung der Geschäftstätigkeit der Bankgesellschaft bereits eingesetzten und für eine Sanierung des Konzerns auch künftig erforderlichen Haushaltsmittel erreichen ein nicht absehbares und bisher ungekanntes Volumen. Allein die für eine Kapitalerhöhung eingesetzten Haushaltsmittel betragen 1,75 Mrd. €. Der theoretische Nominalbetrag der Risiken für Immobiliendienstleistungen, die der Senat zu übernehmen beabsichtigt, beträgt nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen 35,34 Mrd. €. Unter Berücksichtigung von Mehrfach erfassungen reduziert sich dieser Betrag laut Senatsverwaltung auf 21,60 Mrd. €.

Darüber hinaus bestehen erhebliche Risiken aus den Beteiligungen an Wohnungsbaugesellschaften, die Belastungen für den Haushalt in mindestens dreistelliger Millionenhöhe vermuten lassen.

Im Übrigen resultieren auch bei den öffentlich-rechtlichen Unternehmen aus Beteiligungen erhebliche finanzielle Belastungen und Risiken. So haben z. B. zwei Beteiligungen der Berliner Wasserbetriebe Aufwendungen in dreistelliger Millionenhöhe verursacht.



- 42 Vor diesem Hintergrund sieht der Rechnungshof sich veranlasst, auf die Anforderungen an ein effizientes Beteiligungsmanagement durch den Senat hinzuweisen (vgl. hierzu zuletzt Jahresbericht 2001 T 432 und Jahresbericht 2000 T 430 m. w. N.) und weitere Empfehlungen für die wirtschaftliche Betätigung Berlins zu geben. Schon im Jahresbericht 1995 (T 447 bis 490) hatte der Rechnungshof erhebliche Mängel bei der Neuordnung der Bankenbeteiligungen aufgezeigt und dabei auch den unzureichenden Einfluss Berlins in den Aufsichtsräten der Holding und bedeutenderer mittelbarer Beteiligungen beanstandet (T 474 ff.). Er erinnert daran, dass das Abgeordnetenhaus schon mehrfach Mängel bei der Verwaltung von Beteiligungen des Landes gerügt und deren nachhaltige Beseitigung verlangt hat (vgl. Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 28.06.01, Plenarprotokoll 14/30).

Eine **wesentliche Forderung an eine effektive und effiziente Beteiligungsverwaltung** besteht darin, **die Begründung und Kontrolle der Beteiligungen mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln an sachgerechten und operationablen Zielvereinbarungen sowie dem Wirtschaftlichkeitsprinzip zu orientieren**. Hierzu gehört auch, dem Rechnungshof die haushaltsrechtlich vorgesehenen Rechte zur Prüfung von öffentlich-rechtlichen Unternehmen (juristische Personen des öffentlichen Rechts) und bei Beteiligungsunternehmen uneingeschränkt einzuräumen. Dies sichert die Kontrolle durch das Parlament und dessen Budgetrecht, das angesichts der Belastungen von mehreren Milliarden Euro letztlich ins Leere zu laufen droht.

- 43 **Bei der Begründung von privatrechtlichen Beteiligungen ist das wichtige Interesse Berlins von der zuständigen Fachverwaltung unter Beachtung des § 65 LHO eindeutig und damit nachprüfbar zu definieren**. Hierdurch soll einer Ausuferung der privatwirtschaftlichen Betätigung und der damit verbundenen finanziellen Risiken des Landes begegnet werden. Zugleich ist dadurch für den Senat besser zu entscheiden, ob und inwieweit das wichtige Interesse Berlins an der Beteiligung andauert. Die Beachtung der klar zu beschreibenden Interessen Berlins durch Vorstand und Geschäftsleitung sowie durch die Überwachungsorgane setzt voraus, dass Zielvereinbarungen nachprüfbar in den Gesellschaftsverträgen verankert werden. Zielverfolgung und -verwirklichung sind laufend zu überwachen, um auch der Gefahr zu begegnen, dass sich die Betätigung des Landes allein in einer Geldanlage erschöpft. Jede wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand muss sich schon deshalb auf unverzichtbare Beteiligungen beschränken. In einem marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystem ist es nicht primär Aufgabe des Staates, sich wirtschaftlich zu betätigen, zumal er dadurch erhebliche finanzielle Risiken eingeht sowie personelle und organisatorische Ressourcen bindet. Nicht jede politisch opportune Beteiligung ist automatisch wirtschaftlich und rechtfertigt den Aufwand sowie die in einer Beteiligung liegenden Risiken dadurch, dass auch Markteffekte erhofft werden. **Beteiligungen sind nur dann gerechtfertigt, wenn ein belegbares staatliches Interesse anders als durch die Beteiligung nicht erfüllt werden kann** (vgl. § 65 LHO).

- 44 Um die strikte Beachtung dieses haushaltsrechtlichen Grundsatzes sicherzustellen, bedarf es eines darauf abgestellten Beteiligungscontrollings. Der Rechnungshof sieht es als eine vorrangige Aufgabe des Senats an, auch für den Bereich der Bankenbeteiligungen ein professionelles Beteiligungscontrolling einzurichten, das der Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung, dem Senat und dem Abgeordnetenhaus frühzeitig alle entscheidungsnotwendigen Daten zur Verfügung stellt. **In ein professionelles Beteiligungscontrolling sind auch die öffentlich-rechtlichen Unternehmen einzubeziehen** (z. B. Landesbank Berlin).
- 45 **Besonderes Augenmerk ist auf die Kontrolle der Beteiligungsunternehmen und der öffentlich-rechtlichen Unternehmen Berlins durch die von Berlin in die Überwachungsorgane entsandten Vertreter zu richten.** Es ist unverzichtbar, dass die Vertreter Berlins alle Möglichkeiten ausschöpfen, um im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten die Interessen des Landes zu wahren und durchzusetzen. Hierzu gehört vor allem, Begründungen von (weiteren) Beteiligungen durch die im Mehrheitsbesitz des Landes stehenden Beteiligungsgesellschaften und öffentlich-rechtlichen Unternehmen auf das unabweislich Notwendige zu begrenzen und den Landesinteressen auch insoweit Geltung zu verschaffen. Bei der Begründung von derartigen Beteiligungen hat die Beteiligungsverwaltung für eine objektive Risikoanalyse als Grundlage für die Entscheidung zu sorgen, ob und in welchem Umfang die Beteiligung zu begründen oder zu halten ist.
- 46 **Um die für den Haushalt des Landes erwachsenden Risiken erkennbar zu machen, ist die wirtschaftliche Betätigung Berlins in ihrer wirtschaftlichen Bedeutung transparent zu erfassen.** Wie die Vorgänge um die Bankgesellschaft zeigen, erwachsen Risiken für den Landeshaushalt nicht nur aus den landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts und den unmittelbaren Beteiligungen, sondern auch aus den Geschäften der mittelbaren Beteiligungsunternehmen. Notwendig ist deshalb ein vollständiger Überblick zumindest auch über die Beteiligungsverhältnisse bei öffentlich-rechtlichen Unternehmen und allen Beteiligungsgesellschaften, die für das Land eine nennenswerte und nicht nur unbeachtliche wirtschaftliche Bedeutung haben. Als Grenzwert kann eine Gesamtbeteiligungsquote von 25 v. H. angesehen werden (vgl. § 65 Abs. 3 LHO). Unverzichtbar ist es nach Auffassung des Rechnungshofs jedoch, alle Beteiligungen, bei denen das Land Berlin die Mehrheit der Anteile hält, in besonderer Weise zu beobachten und zu kontrollieren, und zwar unabhängig davon, ob sich diese Mehrheit unmittelbar oder mittelbar ergibt. Ausgangspunkt jeder Kontrolle muss deshalb die sich für den Landeshaushalt ergebende Risikolage sein. Reaktionen, die erst einsetzen, wenn sich das Risiko bereits verwirklicht hat, entsprechen nicht einer geordneten Beteiligungsverwaltung.

- 47 **Erhebliche Bedeutung kommt der Kontrolle der Wirtschaftsführung von Beteiligungsgesellschaften durch den Rechnungshof zu.** Die gesellschaftsrechtlich vorgesehenen Mechanismen sind nicht dazu geschaffen, die besondere Interessenlage der öffentlichen Hand ausreichend zu berücksichtigen. Deshalb ist es weder zweckmäßig noch begründbar, die Erhebungs- und Prüfungsrechte des Rechnungshofs (§ 54 HGrG, § 104 LHO) nicht zu nutzen oder gar zu beschneiden. Dies gilt uneingeschränkt auch für die in § 111 LHO und § 55 HGrG vorgesehenen Rechte zur Prüfung von öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Nur durch diese Rechte kann dem parlamentarischen Kontrollrecht - zumal in Zeiten einer Haushaltsnotlage - weitgehend Geltung verschafft werden. Es liegt daher im ureigenen Kontrollinteresse des Abgeordnetenhauses, die im Zuge der Bildung der Bankgesellschaft beseitigten Prüfungsrechte des Rechnungshofs bei der Landesbank Berlin wiederherzustellen. Außerdem **sollte grundsätzlich keine landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts errichtet oder eine wesentliche Beteiligung ohne die Vereinbarung von Prüfungsrechten des Rechnungshofs begründet oder gehalten werden.**

### **III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 2000 sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2000**

#### **1. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 2000**

##### **1.1 Haushaltsplan**

48 Der Haushaltsplan 2000 ist durch das Haushaltsgesetz (HG) vom 20. April 2000 in Einnahmen und Ausgaben auf 41 352 567 500 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 4 912 744 600 DM festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 30 519 323 300 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 4 698 099 600 DM und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 10 833 244 200 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 214 645 000 DM und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

Auf der Grundlage der Globalzuweisung ihrer Mittel haben die Bezirke ausgeglichene Bezirkshaushaltspläne aufzustellen, die von den Bezirksverordnetenversammlungen zu beschließen sind und die von der Feststellungswirkung des Haushaltsgesetzes umfasst werden (vgl. §§ 26 a Abs. 1 und 30 LHO).

49 Im Vergleich zu den Vorjahren hat sich das Haushaltsvolumen wie folgt entwickelt:

**Ansicht 23: Haushaltsvolumen**

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1996	42 410,7 <sup>1)</sup>	- 1,4	31 398,2	+ 13,0	11 012,5 <sup>1)</sup>	- 27,6
1997	45 716,2	+ 7,8	34 432,1	+ 9,7	11 284,1	+ 2,5
1998	44 801,8	- 2,0	33 653,5	- 2,3	11 148,3	- 1,2
1999	42 218,1	- 5,8	31 257,6	- 7,1	10 960,5	- 1,7
2000	41 352,6	- 2,1	30 519,3	- 2,4	10 833,2	- 1,2

<sup>1)</sup> abweichend vom HG/NHG 95/96

- 50 Die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen haben sich im Verhältnis zum Haushaltsvolumen bzw. zur jeweiligen Teilsumme in den letzten Jahren folgendermaßen entwickelt:

**Ansicht 24: Verpflichtungsermächtigungen**

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1996	6 876,3 <sup>1)</sup>	16,2	6 741,0 <sup>1)</sup>	21,5	134,9 <sup>1)</sup>	1,2
1997	8 928,8	19,5	8 376,7	24,3	552,1	4,9
1998	5 726,1	12,8	5 217,7	15,5	508,4	4,6
1999	4 998,7	11,8	4 680,7	15,0	317,9	2,9
2000	4 912,7	11,9	4 698,1	15,4	214,6	2,0

<sup>1)</sup> abweichend vom HG/NHG 95/96

**1.2 Rechnungslegung**

- 51 Gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB hat der Senat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen. Für das Haushaltsjahr 2000 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 25. September 2001 beschlossen und mit Schreiben vom selben Tag dem Abgeordnetenhaus vorgelegt (Drucksache 15/3). Er hat damit zwar fristgerecht aber nicht vollständig über die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft und über das Vermögen und die Schulden Rechnung gelegt, da die als Anlage zur Haushaltsrechnung beizufügende Übersicht über das Rücklagevermögen erst mit Datum vom 12. Februar 2002 und die als Anlage zur Vermögensrechnung beizufügende Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres am 12. November 2001 erstellt wurde. Zudem ist die Finanzierungsrechnung als Teil des kassenmäßigen Abschlusses (§ 82 LHO) nicht in der vorgelegten Haushaltsrechnung enthalten. Ihre Aufnahme in den Abschlussbericht genügt nicht, da dieser den kassenmäßigen Abschluss sowie den Haushaltsabschluss und damit auch

die Finanzierungsrechnung erläutern und nicht darstellen soll (vgl. § 84 LHO). Der Rechnungshof erwartet, dass zukünftig wieder fristgerecht und vollständig Rechnung gelegt wird.

52 Wie im Vorjahr fehlten außerdem bis Ende Februar 2002 sieben Jahresabschlüsse von Betrieben, die nach § 26 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen. Diese waren somit entgegen Nr. 11.4.10 und 11.4.11 AV § 80 LHO (a. F.) der Haushalts- und Vermögensrechnung nicht als Anlage beigefügt. Dabei handelt es sich um

- den Berliner Betrieb für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben Berlin,
- die Staatliche Münze Berlin,
- den Landesbetrieb für Informationstechnik,
- die Weddinger Senioreneinrichtungen,
- die Neuköllner Seniorenheime,
- den Verbund Lichtenberger Seniorenheime und
- die Städtischen Seniorenheime Kreuzberg.

Für die Städtischen Pflegeeinrichtungen Tempelhof wurde der Jahresabschluss erst nach dem 30. September 2001 testiert. Die Städtischen Seniorenheime Kreuzberg haben den bestätigten Jahresabschluss auch des Vorjahres noch nicht beigebracht. Darüber hinaus haben die Weddinger Senioreneinrichtungen die bestätigten Jahresabschlüsse von 1997 an immer noch nicht vorgelegt (vgl. Jahresbericht 2000 T 107 und Jahresbericht 2001 T 74). Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen geeignete Maßnahmen ergreift, um die unverzügliche Vorlage der Jahresabschlüsse sicherzustellen.

53 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die den Bezirksverordnetenversammlungen vorzulegen sind (vgl. § 4 Abs. 3 Bezirksverwaltungsgesetz). Da die Bezirkshaushaltsrechnungen in die Gesamtrechnung des Senats einfließen, werden sie vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft.

### 1.3 Haushaltsrechnung

- 54 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Die Bücher werden im Rahmen der Kassenwirtschaft geführt und spiegeln deren Zahlen wider. Die Kassenwirtschaft basiert auf Anordnungen im Rahmen der Mittelbewirtschaftung.
- 55 Das seit 1994 von der Senatsverwaltung für Finanzen sukzessive eingeführte HKR<sup>1)</sup>-Verfahren ProFiskal bildet die Mittelbewirtschaftung und die Kassenwirtschaft in voneinander getrennten Modulen ab. Die Datenbestände der Mittelbewirtschaftung und der Kassenwirtschaft sollen arbeits-tätig durch Datentransfers synchronisiert werden. In der Vergangenheit ist es durch Verfahrens- und Anwendungsfehler immer wieder zu Abweichungen gekommen. Der Rechnungshof hatte daher bereits frühzeitig einen permanenten Abgleich der Bestände beider Module gefordert, damit Differenzen unverzüglich bereinigt werden können. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat diese Notwendigkeit in der Vergangenheit bestritten.
- 56 Die Haushaltsrechnung 2000 wurde nach Mitteilung der Senatsverwaltung für Finanzen erstmals aus den Zahlen des Moduls der Mittelbewirtschaftung erstellt. Damit basiert sie entgegen § 80 Abs. 3 LHO nicht auf den abgeschlossenen Büchern der Kassenwirtschaft. Um dennoch die Ergebnisse der abgeschlossenen Datenbestände der Kassenwirtschaft in die Rechnungslegung einzubeziehen, hat die Senatsverwaltung einen Abgleich der beiden Module vorgenommen. Dieser Abgleich führte zur Aufdeckung einer Vielzahl von Abweichungen zwischen dem Soll und dem Ist sowohl zwischen als auch innerhalb der Module. Die Bereinigung dieser Differenzen hat der Rechnungshof einer stichprobenweisen Prüfung unterzogen und hierbei Folgendes festgestellt:
- 57 Ein Teil der Differenzen beruht auf einem bereits bei den vorbereitenden Abschlussarbeiten für das Haushaltsjahr 1999 aufgetretenen Programmfehler, durch den es zu unzutreffenden Übertragungen von Haushalts- und Kassenresten im Soll und im Ist gekommen war, und zwar in unterschiedlicher Höhe in den beiden Modulen Mittelbewirtschaftung und Kassenwirtschaft. Da die Haushaltsrechnung 1999 zum Zeitpunkt der Aufdeckung der Differenzen (T 56) bereits erstellt war, konnten diese nicht mehr bereinigt werden. Sowohl die Haushaltsrechnung 1999 als auch die Haushaltsrechnung 2000 schließen insoweit mit sachlich unzutreffenden Zahlen ab. Diese Differenzen hätten sich über beide Haushaltsjahre gesehen ausgeglichen, wenn die Senatsverwaltung für Finanzen beim Abschluss 2000 wie 1999 die Zahlen der Kassenwirtschaft zugrunde gelegt hätte.

---

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

- 58 Der andere Teil der Differenzen beruhte auf Verfahrensfehlern und auf Anwendungsfehlern, die während des Haushaltsjahres 2000 aufgetreten waren. Diese Differenzen hat die Senatsverwaltung für Finanzen versucht auszubuchen. Hierbei hat sie - teilweise erheblich - gegen die Landeshaushaltsordnung, gegen Vorschriften zu deren Ausführung und gegen Grundsätze einer ordnungsgemäßen Buchführung verstoßen.
- 59 So hat sie durch im Datenbestand nicht nachvollziehbare Direkteingriffe die Endsummen von Kapiteln, Titeln und Unterkonten stimmig gemacht, ohne entsprechende Buchungen zu erzeugen. Damit ergibt die Summe der in der Buchführung nachgewiesenen Buchungen nicht mehr die in der Haushaltsrechnung ausgewiesenen Endbestände. Die Haushaltsrechnung entspricht damit nicht der Buchführung. Darüber hinaus hat sie in bestehende Datensätze direkt eingegriffen, indem z. B. Betragsfelder verändert wurden, wobei die inhaltlich veränderten Datensätze weiterhin den ursprünglichen Bearbeiter als verantwortlich für den Inhalt ausweisen. Diese Direkteingriffe stellen einen Verstoß gegen Nr. 3.1.4 Anlage 3 AV § 79 LHO dar, wonach jede Veränderung von Dateien nachvollziehbar sein muss.
- 60 Die die Bereinigungsarbeiten durchführende Serviceeinheit Verfahrensbetreuung der Senatsverwaltung für Finanzen hat Buchungen der betroffenen Dienststellen der Hauptverwaltung und der Bezirksverwaltungen storniert bzw. durch Rückbuchungen neutralisiert, ohne von diesen hierzu nach Nr. 3.1.1 AV § 9 LHO ermächtigt worden zu sein, und zwar teilweise ohne diese - nicht einmal nachträglich - zu unterrichten. Auch hat sie die Fachabteilung ihres Hauses nicht nachweisbar einbezogen. Damit hat sie gegen Nrn. 3.1.6 und 6 Anlage 3 AV § 79 LHO verstoßen, wonach die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche der am Verfahren Beteiligten gegeneinander abgegrenzt sein müssen.
- 61 Die Dokumentation der Bereinigungsarbeiten war lückenhaft und teilweise zusammenhanglos. Aus ihr geht überwiegend nicht hervor, wer an den Eingriffen und Buchungen beteiligt war. Auch die Sachverhalte sind in einer Vielzahl von Fällen nicht zweifelsfrei dargelegt. Damit sind die Buchungen und Eingriffe auch für einen sachkundigen Dritten nicht belegt (Verstoß gegen § 75 LHO). Nicht erkennbar ist ferner, dass z. B. durch Beteiligung einer zweiten Dienstkraft die nach Nr. 3.1.2 Anlage 3 AV § 79 LHO vorgeschriebene Richtigkeit und Vollständigkeit der Datenerfassung gewährleistet wurde.
- 62 Aufgrund der aufgezeigten Mängel kann der Rechnungshof die Richtigkeit des Zahlenwerkes nur eingeschränkt bestätigen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat sich zu den Feststellungen noch nicht abschließend geäußert.



- 63 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2000 folgendes Gesamtergebnis aus:

**Ansicht 25: Gesamtergebnis**

	Einnahmen	Ausgaben
	- DM -	
Ist	43 985 123 618,47	45 264 312 680,07
verbliebene Haushaltsreste	0,00	499 962 041,70
<b>Rechnungssoll</b>	<b>43 985 123 618,47</b>	<b>45 764 274 721,77</b>
Ansatz	41 352 567 500,00	41 352 567 500,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	357 356 818,87
Abschlussresultate der Vorjahre	+ 3 775 504 165,96	+ 3 565 050 354,24
<b>Gesamtssoll</b>	<b>45 128 071 665,96</b>	<b>45 274 974 673,11</b>
<b>Differenz ungünstiger</b>	<b>1 142 948 047,49</b>	<b>489 300 048,66</b>
<b>Fehlbetrag nach der Rechnung</b>	<b>1 632 248 096,15</b>	

- 64 Die bei den Ausgaben ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren in Höhe von 357 356 818,87 DM sind um insgesamt 68 174 043,51 DM zu hoch ausgewiesen. Die Differenz basiert auf falschen Endsummen in der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1999 sowie Fehlbuchungen im Haushaltsjahr 2000. Da das Haushaltsjahr 1999 teilweise betroffen ist, erwartet der Rechnungshof, dass der Senat das Abgeordnetenhaus im Rahmen des Entlastungsverfahrens für das Haushaltsjahr 1999 darüber unterrichtet.
- 65 Die bei den Abschlussresultaten der Vorjahre ausgewiesenen Summen sind zu niedrig, weil einige Bezirke keine entsprechenden Buchungen vorgenommen haben. Auf der Einnahmenseite fehlen 100 070 425,41 DM und auf der Ausgabenseite 21 351 305,11 DM. Der Senatsverwaltung für Finanzen waren die Differenzen zum Zeitpunkt der Rechnungslegung bekannt. Sie hat sie dennoch unberücksichtigt gelassen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Fehler korrigiert und durch eine Fußnote in der Haushalts- und Vermögensrechnung 2001 erläutert werden.
- 66 In dem dem Rechnungshof vorliegenden Abschlussbericht sind der kassenmäßige Abschluss und der Haushaltsabschluss (§§ 82 und 83 LHO) der Einzelpläne 01 bis 59, untergliedert nach den Teilabschlüssen der Einzelpläne 01 bis 29 (Abschluss der Hauptverwaltung) sowie der Einzelpläne 31 bis 59 (Abschlüsse der Bezirke), und der Haushaltsvollzug dargestellt.

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

Ist-Einnahmen	43 985 123 618,47 DM
Ist-Ausgaben	<u>45 264 312 680,07 DM</u>
<b>Kassenmäßiger Fehlbetrag</b>	<b><u>1 279 189 061,60 DM</u></b>

Das Endergebnis ist zahlenmäßig nicht ganz zutreffend (vgl. T 57). Nach der Neufassung des § 25 Abs. 1 LHO, geändert durch das Vierte Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 19. Dezember 2000, ist nunmehr dieser kassenmäßige Fehlbetrag für das Haushaltsjahr 2002 einzustellen (vgl. § 25 Abs. 3 LHO). Das kassenmäßige Jahresergebnis hat sich demnach wie folgt entwickelt:

#### Ansicht 26: Kassenmäßiges Jahresergebnis

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. DM -		
1996	- 4 074,1	- 4 145,2	+ 71,1
1997	- 442,3	- 547,5	+ 105,2
1998	- 3 069,9	- 3 301,8	+ 231,9
1999	- 3 091,5	- 3 332,6	+ 241,1
2000	- 1 279,2	- 1 337,0	+ 57,8

- 68 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat im kassenmäßigen Abschluss das Jahresergebnis mit dem Gesamtergebnis gleichgesetzt, obwohl nicht alle Bezirke ihre kassenmäßigen Jahresergebnisse abgewickelt haben. Die Summe der Ist-Einnahmen ist um insgesamt 59 582 096,00 DM und die der Ist-Ausgaben um insgesamt 28,32 DM zu niedrig ausgewiesen, weil fünf Bezirke ihre Jahresergebnisse des Haushaltsjahres 1999 nicht oder in unzutreffender Höhe gebucht haben. Das kassenmäßige Gesamtergebnis weist nur einen Fehlbetrag von 1 219 606 993,92 DM aus.
- 69 Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben zeigten jeweils gegenüber den Vorjahren folgende Entwicklung:

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

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1996	+ 294,8	+ 0,7	- 3 737,7	+ 14,6	- 3 442,9	- 22,2
1997	+ 7 644,0	+ 18,4	+ 7 837,5	+ 26,7	- 193,5	- 1,6
1998	- 6 219,9	- 12,7	- 6 246,3	- 16,8	+ 26,4	+ 0,2
1999	+ 62,5	+ 0,1	- 22,2	- 0,1	+ 84,7	+ 0,7
2000	+ 1 039,5	+ 2,4	+ 1 395,6	+ 4,5	- 356,1	- 3,0

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

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1996	+ 2 175,4	+ 5,0	+ 5 680,5	+ 20,4	- 3 505,1	- 22,6
1997	+ 4 012,2	+ 8,8	+ 4 239,7	+ 12,6	- 227,6	- 1,9
1998	- 3 592,3	- 7,3	- 3 492,0	- 9,2	- 100,3	- 0,9
1999	+ 84,1	+ 0,2	+ 8,6	+ 0,03	+ 75,5	+ 0,6
2000	- 772,8	- 1,7	- 600,0	- 1,7	- 172,8	- 1,5

70 Die ebenfalls zum kassenmäßigen Abschluss gehörende Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo aus. Er betrug nach der für das Haushaltsjahr 2000 aufgestellten Finanzierungsrechnung minus 4 976 964 765,40 DM und entwickelte sich seit 1996 wie folgt:

**Ansicht 29: Finanzierungssaldo**

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. DM
1996	- 10 758,0
1997	- 2 450,0
1998	- 5 057,4
1999	- 3 501,5
2000	- 4 977,0

- 71 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat wiederum und entgegen ihren Ausführungen in der Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2001 (Drucksache 15/85) in die Berechnung des Finanzierungssaldos die Abführungen an den Entschädigungsfonds (17 225 928,16 DM) und an den Ausgleichsfonds (19 932 947,09 DM) einbezogen. Sie sind nicht dem Geldbestand des Landes zuzurechnen und dürfen daher nicht bei der Berechnung des Finanzierungssaldos berücksichtigt werden (vgl. Jahresbericht 2000 T 119 und Jahresbericht 2001 T 83). Der tatsächliche Finanzierungssaldo beträgt unter Berücksichtigung der nicht einzurechnenden Abführungen minus 5 014 123 640,65 DM.
- 72 Das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis (Haushaltsabschluss) hat sich seit 1996 wie folgt verändert:

**Ansicht 30: Rechnungsmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis**

Haushalts- jahr	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. DM -		
1996	- 2 935,1	- 3 031,8	+ 96,7
1997	- 822,4 <sup>1)</sup>	- 887,7	+ 65,3
1998	- 299,7 <sup>2)</sup>	- 450,2	+ 150,5
1999	- 3 380,7 <sup>3)</sup>	- 3 509,1	+ 128,4
2000	- 1 632,2 <sup>4)</sup>	- 1 675,0	+ 42,8

- <sup>1)</sup> Der für das Haushaltsjahr 1997 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 18 786,00 DM zu gering (vgl. Jahresbericht 1999 T 92).
- <sup>2)</sup> Der für das Haushaltsjahr 1998 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 15 062,90 DM zu gering (vgl. Jahresbericht 2000 T 127).
- <sup>3)</sup> Der für das Haushaltsjahr 1999 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 4 827,66 DM zu gering (vgl. Jahresbericht 2001 T 77).
- <sup>4)</sup> Der für das Haushaltsjahr 2000 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 87 311 096,13 DM zu gering (vgl. T 64, 65 und 68).

- 73 Der für das Haushaltsjahr 2000 ausgewiesene Fehlbetrag von 1 632 248 096,15 DM ist um 87 311 096,13 DM zu niedrig (vgl. T 64, 65 und 68). Das tatsächliche rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis beträgt somit minus 1 719 559 192,28 DM.
- 74 Die im Haushaltsabschluss 2000 als Haushaltsreste aus Vorjahren einschließlich der Abschlussergebnisse der Vorjahre ausgewiesenen Beträge von 3 775 504 165,96 DM (Einnahmehaushaltsreste) und von 3 922 407 173,11 DM (Ausgabehaushaltsreste), die grundsätzlich übereinstimmen müssten, weichen insgesamt um 146 903 007,15 DM voneinander ab, weil die Mängel bei der Resteübernahme immer noch nicht vollständig bereinigt (vgl. Jahresbericht 2000 T 125 ff. und Jahresbericht 2001 T 89)

bzw. Reste falsch gebildet wurden (vgl. T 64 und 65). Der Schriftverkehr mit der Senatsverwaltung für Finanzen dauert noch an.

- 75 Die in der Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse ausgewiesenen Summen stimmen mit den Beständen in den entsprechenden Büchern überein. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Senatsverwaltung für Finanzen entgegen ihrer Grundaussage (Verwendung der Zahlen des Moduls Mittelbewirtschaftung, T 56) hier das Modul Kassenwirtschaft zugrunde gelegt hat.
- 76 Im Laufe der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Teile davon werden in der Nachweisung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltsplan dargestellt. In dieser Nachweisung sind für das Haushaltsjahr 2000 Mehrausgaben von 295 580 441,42 DM nicht enthalten, da hierfür nicht die erforderlichen Sollveränderungen vorgenommen worden sind und somit nicht die Herkunft der Mittel zum Ausgleich dieser Mehrausgaben angegeben worden ist. Der größte Anteil (269 936 800,00 DM) basiert auf fehlenden Sollveränderungen zum Ausgleich veranschlagter pauschaler Minderausgaben.
- 77 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (vgl. Artikel 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (vgl. § 85 Nr. 1 LHO). Der Senat hat am 25. September 2001 dem Abgeordnetenhaus nur für die Hauptverwaltung eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben von 550 408 025,95 DM und der Verpflichtungsermächtigungen von 543 375 721,00 DM vorgelegt (Drucksache 15/4), die das Abgeordnetenhaus am 31. Januar 2002 genehmigt hat. Für die Bezirke hat die Senatsverwaltung für Finanzen lediglich in Erfüllung eines Auflagenbeschlusses die von diesen gemeldeten über- und außerplanmäßigen Ausgaben von 646 620 001,05 DM und über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen von 21 385 011,17 DM in einer Sammelvorlage zusammengefasst und sie dem Hauptausschuss zugeleitet. Der Hauptausschuss hat diese in seiner Sitzung am 16. Januar 2002 ohne Aussprache zur Kenntnis genommen. Dem Plenum des Abgeordnetenhauses dagegen wurden die Haushaltsüberschreitungen der Bezirke nicht vorgelegt. Der Rechnungshof sieht in dieser Verfahrensweise einen Verstoß gegen Artikel 88 Abs. 2 VvB, da für Haushaltsüberschreitungen in den Bezirken keine anderen durch Gesetz getroffenen Regelungen (Artikel 88 Abs. 4 VvB) bestehen.

- 78 Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2000 betragen nach dem o. g. Senatsbeschluss und der o. g. Sammelvorlage der Senatsverwaltung für Finanzen 1 197 028 027,00 DM. Sie haben sich im Verhältnis zum Haushaltsvolumen bzw. zur jeweiligen Teilsumme in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

### Ansicht 31: Haushaltsüberschreitungen (Ausgaben)

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1996						
überplanmäßig	1 186,0		405,4		780,6	
außerplanmäßig	323,5		208,9		114,6	
gesamt	1 509,6	3,6	614,3	2,0	895,3	8,1
1997						
überplanmäßig	935,0		488,9		446,1	
außerplanmäßig	300,8		205,3		95,5	
gesamt	1 235,8	2,7	694,2	2,0	541,6	4,8
1998						
überplanmäßig	1 077,5		597,9		479,5	
außerplanmäßig	516,7		392,2		124,6	
gesamt	1 594,2	3,6	990,1	2,9	604,1	5,4
1999						
überplanmäßig	1 474,2		837,0		637,3	
außerplanmäßig	276,8		88,5		188,3	
gesamt	1 751,0	4,1	925,5	3,0	825,5	7,5
2000						
überplanmäßig			499,7		1)	
außerplanmäßig			50,7		1)	
gesamt	1 197,0	2,9	550,4	1,8	646,6	6,0

<sup>1)</sup> In der Sammelvorlage sind die über- und außerplanmäßigen Ausgaben nicht gesondert ausgewiesen.

Die Sammelvorlage für die Bezirke weist gegenüber den Meldungen der Bezirke einen um 164 337,99 DM höheren Betrag für über- und außerplanmäßige Ausgaben aus. Diese Differenz beruht auf Übertragungs- und Rechenfehlern. Darüber hinaus weicht die in der Sammelvorlage genannte Summe von den Büchern ab. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

- 79 Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach dem o. g. Senatsbeschluss und der o. g. Sammelvorlage der Senatsverwaltung für Finanzen im Haushaltsjahr 2000 insgesamt 564 760 732,17 DM. Der Umfang hat sich im Verhältnis zur jeweiligen Veranschlagung im Haushaltsplan wie folgt entwickelt:

**Ansicht 32: Haushaltsüberschreitungen (Verpflichtungsermächtigungen)**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1996						
überplanmäßig	777,1		770,0		7,1	
außerplanmäßig	1 307,9		1 116,9		191,0	
gesamt	2 085,0	30,3	1 886,9	6,0	198,1	1,8
1997						
überplanmäßig	65,3		62,7		2,6	
außerplanmäßig	202,7		156,9		45,8	
gesamt	268,0	3,0	219,6	2,6	48,4	8,8
1998						
überplanmäßig	89,4		88,7		0,7	
außerplanmäßig	270,4		262,0		8,4	
gesamt	359,8	6,3	350,7	6,7	9,1	1,8
1999						
überplanmäßig	119,2		116,0		3,1	
außerplanmäßig	639,8		541,8		98,0	
gesamt	759,0	15,2	657,8	14,1	101,2	31,8
2000						
überplanmäßig			111,8		<sup>1)</sup>	
außerplanmäßig			431,6		<sup>1)</sup>	
gesamt	564,8	11,5	543,4	11,6	21,4	10,0

<sup>1)</sup> In der Sammelvorlage sind die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen nicht gesondert ausgewiesen.

Die aus den Büchern ermittelten tatsächlich in Anspruch genommenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen sind um 976 454,00 DM höher als die in der Sammelvorlage für die Bezirke genannten. Der Schriftverkehr ist noch nicht abgeschlossen. Der Rechnungshof erwartet, dass dem Abgeordnetenhaus eine vollständige und korrekte Übersicht aller nachträglich zu genehmigenden über- und außerplanmäßigen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen vorgelegt wird.

80 Für das Haushaltsjahr 2000 sind insgesamt 874 063 200,00 Mio. DM pauschale Minderausgaben (2,1 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	602 544 000,00 DM,
Bezirke	271 519 200,00 DM.

Entgegen Nr. 20.3 Anlage 9 AV § 70 LHO haben die Hauptverwaltungen pauschale Minderausgaben von 262 267 000,00 DM und die Bezirke (Friedrichshain und Weißensee) von 7 669 800,00 DM nicht mittels einer Sollveränderung ausgeglichen (vgl. T 76). Die Verwaltungen haben nur einen Teil der verbliebenen pauschalen Minderausgaben erwirtschaftet. Sie

wiesen 10 308 000,00 DM (Hauptverwaltung) und 9 711 118,97 DM (Bezirksverwaltung) als nicht zugelassene Mehrausgaben aus.

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

#### Ansicht 33: Einnahmehaushaltsreste

Haushalts-jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1996	1 336,8	3,2	1 336,8	4,3	0,0	0,0
1997	14,2	0,1	14,2	0,1	0,0	0,0
1998	3 183,3	7,1	3 178,5	9,4	4,8	0,04
1999	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2000	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

#### Ansicht 34: Ausgabehaushaltsreste

Haushalts-jahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1996	197,8	0,5	171,7	0,6	26,1	0,2
1997	394,3	0,9	302,8	0,9	91,5	0,8
1998	413,1	0,9	327,6	1,0	85,5	0,8
1999	289,2	0,7	177,1	0,6	112,1	1,0
2000	500,0	1,2	406,9	1,3	93,1	0,9

Die verbliebenen Ausgabehaushaltsreste haben sich im Haushaltsjahr 2000 gegenüber dem Vorjahr erhöht.

### 1.4 Vermögensrechnung

- 82 Die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2000 wurde nicht wie der überwiegende Teil der Haushaltsrechnung mit dem ProFiskal-Modul DHR-X erstellt, sondern mit anderen Softwareprodukten von der Senatsverwaltung für Finanzen auf Basis der Daten aus der Mittelbewirtschaftung.
- 83 Die vom Senat aufgestellte Rechnung über das Vermögen und die Schulden des Landes Berlin schließt wie folgt ab:



**Ansicht 35: Vermögensübersicht**

Vermögensteil	Vermögen	Schulden <sup>1)</sup>
	- DM -	
Verwaltungsvermögen	14 333 019 683	68 431 686 666
Betriebsvermögen	23 119 147 307	0
Rücklagevermögen	486 473 935	0
Finanzvermögen	79 173 952	11 000
Stiftungsvermögen	46 226 056	0
Insgesamt	38 064 040 933	68 431 697 666

<sup>1)</sup> Der modellmäßige Barwert der Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen von 644,8 Mio. DM (Stand vom 31.12.00) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen (vgl. Fußnote 1 zu Ansicht 1).

- 84 Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Bestandsvorträge für jeden Vermögensteil sind aus der Vermögensrechnung 1999 zutreffend übernommen worden.
- 85 Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Gesamtbetrag des Vermögens um 61 286 763,00 DM erhöht. Die Schulden erhöhten sich um 3 325 701 434,00 DM. Die besondere Struktur und Darstellungsweise des Staatsvermögens lassen weiterhin Schlüsse aus dem Vergleich zwischen Schulden und Vermögen - anders als in der Privatwirtschaft - nicht zu. Der Schriftwechsel mit der Senatsverwaltung für Finanzen über die Neugestaltung der Vermögensrechnung ist noch nicht abgeschlossen.
- 86 Bei den Bezirken Charlottenburg, Spandau, Wilmersdorf und Marzahn weichen beim Verwaltungsvermögen die im Vermögenskonto ausgewiesenen Beträge für Zu- und Abgänge von denen im Vermögensnachweis saldiert um insgesamt 59 146,00 DM ab. In die Vermögensübersicht sind die Beträge aus dem Vermögensnachweis übernommen, sodass der Schlussbestand für das Vermögen des Teils Verwaltungsvermögen und somit des gesamten Vermögens um den o. g. Betrag geringer ist als aufgrund der Vermögenskonten. Die betreffenden Bezirke haben für alle von der Senatsverwaltung für Finanzen erstellten Listen zur Vermögensrechnung die Vollständigkeit und Richtigkeit bescheinigt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen in Zusammenarbeit mit den betreffenden Bezirken die Abweichungen klärt, korrigiert und im Rahmen des Entlastungsverfahrens erläutert.
- 87 Die Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens enthält nicht alle von den Bezirken gebildeten Vermögen und ist gegenüber den Büchern um 399 116,00 DM zu gering ausgewiesen. In dem in der vorgenannten Übersicht ausgewiesenen Bestand zum 31. Dezember 2000 feh-

len gegenüber dem im Sachbuch für den Geldbestand (97..) ausgewiesenen Vermögen insgesamt 53 898 491,00 DM.

- 88 Erneut stimmten nicht alle haushaltsmäßigen Zuführungen an den und Entnahmen aus dem Geldbestand des Rücklagevermögens mit den Buchungen im Sachbuch für den Geldbestand überein (vgl. Jahresbericht 1999 T 127 und 128, Jahresbericht 2000 T 164 und Jahresbericht 2001 T 115). Der Senat hat in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2001 mitgeteilt, dass nunmehr die Übereinstimmung der Buchungen im Vermögensnachweis und im Sachbuch für Geldbestände programmtechnisch sichergestellt sei. Insofern müssten die Differenzen auf „Altfällen“ basieren. Der Rechnungshof wird dieses beobachten und ggf. erneut berichten. Hinsichtlich der „Altfälle“ ist der Schriftverkehr noch nicht abgeschlossen.
- 89 Aufgrund der immer noch großen Zahl von Unstimmigkeiten, die zum Teil schon in den Vorjahren festgestellt worden sind, sind gesicherte Aussagen über die Höhe des tatsächlichen Rücklagevermögens und des Gesamtvermögens weiterhin nicht möglich. Der Rechnungshof kann die Richtigkeit der Vermögensrechnung deshalb wie in den Vorjahren (vgl. Jahresbericht 2000 T 164 und Jahresbericht 2001 T 116) für die Teile Verwaltungsvermögen und Rücklagevermögen und somit für die Summe des Gesamtvermögens nicht bestätigen.
- 90 Der im Haushaltsgesetz 2000 festgesetzte Höchstbetrag zum Eingehen von Verpflichtungen für Gewährleistungen wurde eingehalten.
- 91 Die Nachweisung über die übernommenen Bürgschaften enthält nicht die in Artikel I des Ersten Gesetzes zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2000 vom 20. Juni 2000 erteilte Ermächtigung für die Übernahme einer Garantie bis zur Höhe von 148 000 000,00 DM. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat die Meldung über diese Garantieübernahme erst im Februar 2002 nachgereicht. Der im Haushaltsgesetz 2000 festgelegte Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften und Garantien wurde nicht überschritten.
- 92 Die Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 2000 (Anlage zum Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung) ist wie in den Jahren zuvor fehlerhaft. So sind beispielsweise für die Grundstücksflächen außerhalb Berlins, für die die Senatsverwaltung für Finanzen im Jahr 2000 Vermögensverwalter war, die gleichen Zahlen wie im Vorjahr ausgewiesen. Ebenso sind Nachlassgrundstücke, die im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen von anderen verwaltet werden, in der Nachweisung erneut nicht erfasst (vgl. Jahresbericht 2001 T 119). Daneben enthält die Nachweisung einen offensichtlichen Summierungsfehler in einer Größenordnung von 13 km<sup>2</sup>. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen alle Ab-

weichungen unverzüglich klärt und eine korrekte Nachweisung im Rahmen des Entlastungsverfahrens vorlegt. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

### 1.5 Ergebnis

- 93 Die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung aufgeführten Beträge stimmen aufgrund der Vielzahl der festgestellten Fehler mit den in den Büchern und Vermögensnachweisen ausgewiesenen Beträgen nicht überein (vgl. T 62).
- 94 Die Einnahmen und Ausgaben waren, soweit der Rechnungshof geprüft hat, ordnungsgemäß belegt.

## 2. Aufnahme von Darlehen

***Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist wie in den Vorjahren erheblich überschritten, da die Netto-Neuverschuldung um 1,7 Mrd. DM über der Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben liegt. Die haushaltsgesetzlichen Höchstbeträge für die Darlehensaufnahme für das Haushaltsjahr 2000 wurden nicht überschritten.***

- 95 Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte für das Haushaltsjahr 2000 gemäß Haushaltsgesetz 2000 vom 20. April 2000, geändert durch Gesetz vom 20. Juni 2000, und Landeshaushaltsordnung folgende Kreditermächtigungen:
- Restermächtigung aus 1999 (§ 18 Abs. 3 LHO),
  - Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 1 HG 00),
  - Kreditaufnahme für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan (§ 3 Abs. 2 HG 00),
  - Kreditaufnahme für sonstige Tilgungen (§ 3 Abs. 3 HG 00),
  - andere Darlehensaufnahmen, insbesondere aus Mitteln des Bundes, zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 4 HG 00).

Zur Deckung von Ausgaben war die Senatsverwaltung für Finanzen auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite

- im Jahre 1999 für 2000 sowie
- im Jahre 2000 für 2001

aufzunehmen (§§ 3 Abs. 6 HG 99 und 3 Abs. 6 HG 00). Sie hat die Inanspruchnahme der Ermächtigungen in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2000 wie folgt dargestellt:

### Ansicht 36: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme	Überschreitung
	- DM -		
Restermächtigung Haushaltsjahr 1999	—	—	—
Vorgriffsermächtigung Haushaltsjahr 1999 für 2000	2 110 903 445,00	—	—
Kredite am Kreditmarkt	3 800 000 000,00	3 788 533 358,96	—
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan	4 955 600 000,00	4 955 587 688,59	—
Kredite für sonstige Tilgungen	ohne <sup>1)</sup>	—	—
Bundesarlehen u. a.	30 000 000,00	11 577 294,66	—
Vorgriffsermächtigung für 2001	1 654 102 700,00	—	—

<sup>1)</sup> vgl. § 3 Abs. 3 HG 00

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat Einnahmen von 1 788 000,00 DM aus einem Sonderfinanzierungsvertrag, einen Betrag von 9 532 000,00 DM aufgrund übernommener Schulden der Entwicklungsträger sowie eine pauschale Ausgabenkürzung im Einzelplan 12 aufgrund nicht rechtzeitig dem Hauptausschuss vorgelegter Unterlagen (gemäß Auflagenbeschluss Nr. 16 aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans 2000, Plenarprotokoll 14/9) in Höhe von 150 000,00 DM auf den Höchstbetrag für die Kredite am Kreditmarkt angerechnet und in dieser Höhe keine Kredite am Kreditmarkt aufgenommen (vgl. T 98). In die Berechnung der Netto-Neuverschuldung findet somit nur der Betrag von 3 788 533 358,96 DM Eingang. Die gesetzlichen Höchstbeträge sind nicht überschritten worden.

- 96 Nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Die Netto-Neuverschuldung war nach dem Kreditfinanzierungsplan 2000 in Höhe von 3 661,1 Mio. DM eingeplant. Dabei blieb

allerdings eine im Haushaltsplan veranschlagte Tilgung an den Sozialentwicklungsfonds des Europarates in Höhe von 353 000,00 DM unberücksichtigt. Die tatsächlich veranschlagte Netto-Neuverschuldung betrug somit 3 660,7 Mio. DM. Dem standen an veranschlagten Investitionen Ausgaben von 4 998,2 Mio. DM gegenüber. Die Netto-Neuverschuldung 2000 betrug:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	8 744 121 047,55 DM
Einnahmen aus Krediten vom Bund	11 577 294,66 DM
abzüglich Tilgungen	
am Kreditmarkt insgesamt	- 4 955 587 688,59 DM
im öffentlichen Bereich	<u>- 127 134 653,55 DM</u>
Netto-Neuverschuldung	<u><u>3 672 976 000,07 DM</u></u>

Die Gesamtsumme der getätigten Investitionsausgaben betrug 4 338,0 Mio. DM. Nach dieser Berechnung, die der Senat dem Haushaltsabschluss zugrunde legt, wäre die Kreditobergrenze nicht überschritten.

- 97 Zu diesem Ergebnis kommt der Senat allerdings wie in den Vorjahren nur durch eine undifferenzierte Addition der Zahlen der für die Investitionen bestimmten Hauptgruppen 7 und 8. Er berücksichtigt nicht, dass ein Großteil der Investitionsausgaben Berlins durch entsprechende Zahlungen des Bundes, der EU oder sonstiger Dritter finanziert wurde, die das Land Berlin bei den Obergruppen 33 (Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich) und 34 (Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen) vereinnahmt hat. Der Senat steht mit dieser Betrachtungsweise allein. Dem allgemeinen Verständnis der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze folgend legt der Rechnungshof demgegenüber bei deren Ermittlung nur die von Berlin selbst finanzierten Investitionsausgaben zugrunde. Hiernach überschreitet die Netto-Neuverschuldung seit 1993 die (bereinigte) Kreditobergrenze.

Einhaltung der Kreditobergrenze 2000 in Mio. DM:

Netto-Neuverschuldung		3 673,0
Investitionsausgaben insgesamt	4 338,0	
abzüglich Zuweisungen		
der Obergruppen 33 und 34	<u>- 2 379,5</u>	
eigenfinanzierte Investitionsausgaben		<u>1 958,5</u>
<b>Überschreitung</b>		
<b>der bereinigten Kreditobergrenze</b>		<b><u>1 714,4</u></b>

Der Senat hat die Überschreitung der bereinigten Kreditobergrenze erneut nicht begründet. Der Verfassungsverstoß dauert seit 1993 an.

98 Aus dem Haushaltsjahr 2000 verbleibt keine Restermächtigung:

Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 HG 99	3 800 000 000,00 DM
abzüglich Inanspruchnahme	- 3 788 533 358,96 DM
abzüglich Anrechnungen	- <u>11 466 641,04 DM</u>
verbleibende Restermächtigung	<u><u>0,00 DM</u></u>

99 Der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin hat durch Beschluss vom 8. April 1997 entschieden, dass die „Vereinbarung über die Vorfinanzierung von Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen“, die der Senat am 26. September 1995 mit der Investitionsbank Berlin (IBB) geschlossen hat, als Kreditaufnahme zu werten ist. Nach § 4 dieser Vereinbarung ermittelt die IBB bei Zinserhöhungen gemäß §§ 18 a ff. Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen einen Ergänzungsbarwert, den sie Berlin zur Verfügung stellt. Im Jahr 2000 hat Berlin auf der Grundlage dieser Vertragsbestimmung 6,5 Mio. DM eingenommen. Insoweit ist dieser Betrag auf die Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 HG 00 anzurechnen. Der Senat hat auch dies nicht berücksichtigt.

100 Gemäß § 3 Abs. 7 HG 00 dürfen im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen getroffen werden, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (so genannte Derivatgeschäfte). Im Haushaltsjahr 2000 hat die Senatsverwaltung für Finanzen derartige Geschäfte mit einem Nominalvolumen von 1 466,9 Mio. DM abgeschlossen. Es handelt sich dabei um Zinsswaps, die einen Austausch von festen gegen ursprünglich vereinbarte variable Zinssätze (83 v. H. der Derivat-Verträge) und umgekehrt (13 v. H. der Derivat-Verträge) zum Inhalt haben sowie um eine Mindestsatz-Vereinbarung (Forward Rate Agreement) mit Prämie. Ein Vertrag ist gegen Zahlung einer Prämie aufgelöst worden. Die Derivatgeschäfte sind an neue und bestehende Kredite geknüpft worden.

101 Nach dem Derivatbericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom Februar 2001 ergab der Einsatz von nunmehr 24 Derivaten bis zur aktuellen Fixingperiode Zinskostensparnisse von 20,9 Mio. DM seit Beginn des Derivateinsatzes. Um die Wirtschaftlichkeit des Derivateinsatzes zu berechnen, hat die Senatsverwaltung für Finanzen wiederum (vgl. Jahresbericht 2001 T 55) zwei Berechnungsmethoden gewählt. Bei Grundgeschäften mit Festsatz hat sie das Ergebnis des Derivateinsatzes mit der Entwicklung des Grundgeschäfts verglichen. Bei Grundgeschäften mit variablem Zins verglich sie die Entwicklung des Derivats mit der Entwicklung eines Festsatzdarlehens, das sie zum Zeitpunkt der Darlehensaufnahme auf dem Kreditmarkt hätte abschließen können, dies aber wegen des hohen Festsatzes nicht getan hat. Der Rechnungshof hingegen vergleicht bei Grundgeschäften mit variablem Zinssatz die gezahlten Darlehenszinsen mit den Zahlungsströmen aus dem Festsatzderivat (vgl. Jahresbericht 2001 T 56). Sind die variablen Zinsen niedriger als die aus dem Festsatz des Derivats,

führt dies zu Ausgleichszahlungen zulasten Berlins; sind sie höher, hat Berlin Ausgleichszahlungen zu erwarten. Da die variablen Zinsen im Betrachtungszeitraum regelmäßig unter den Festsätzen der Derivate lagen, hatte Berlin Ausgleichszahlungen zu leisten. Insgesamt sind bisher Mehrausgaben von 29,2 Mio. DM entstanden.

- 102 Die Senatsverwaltung für Finanzen verfolgt mit Derivaten auf variable Grundgeschäfte das erklärte Ziel, das Zinsänderungsrisiko der variabel verzinsten Mittel zu reduzieren und dabei einen Festsatz zu realisieren, der unter dem Festsatz liegt, der zum Zeitpunkt des Abschlusses des variablen Grundgeschäfts erzielbar gewesen wäre. Sie behauptet, durch den Derivateinsatz häufig niedrigere Festsätze erzielen zu können, als zum Zeitpunkt der Darlehensaufnahme durch eine Festsatzverpflichtung zu erreichen wäre. Unter dieser Voraussetzung erscheint die Entscheidung der Senatsverwaltung für Finanzen für das Derivat geboten. Wenn sie aber im Rahmen ihrer Wirtschaftlichkeitsüberlegungen für Festsatzderivate laut eigener Zinsprognose nicht erwartet hat, dass der variable Zinssatz aus dem Grundgeschäft jemals über den Festsatz des Derivats ansteigt, dann wird ihre Entscheidung fragwürdig. Unabhängig davon ist aber der Erfolg oder Misserfolg des Derivateinsatzes an zahlungswirksamen Ergebnissen zu messen. Der Rechnungshof hält an seiner bisher vertretenen Auffassung fest. Er ist sich dabei weiterhin bewusst, dass eine abschließende Bewertung über den Erfolg oder Misserfolg eines Derivats erst am Ende der Laufzeit angestellt werden kann.

### 3. Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten

***Das Land Berlin musste - wie in den Vorjahren - auch während des gesamten Jahres 2000 Kassenverstärkungskredite in Milliardenhöhe aufnehmen. Die Kassenverstärkungskreditaufnahme betrug stets mindestens 1,5 Mrd. DM. Der Sockelbetrag lag damit unter dem des Vorjahres von 2,1 Mrd. DM. Der zulässige Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite wurde nicht überschritten.***

- 103 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen. Da das Haushaltsgesetz 2000 nicht rechtzeitig verkündet worden war, hatte die Senatsverwaltung für Finanzen zunächst die vorläufige Haushalts- und Wirtschaftsführung angeordnet. Nach § 18 Abs. 3 Satz 2 LHO galt somit die Ermächtigung des Haushaltsjahres 1999 für die Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten in Höhe von 12 v. H. des Haushaltsvolumens weiter. Nach Verkündung des Haushaltsgesetzes 2000 vom 20. April 2000 durften nach § 3 Abs. 5 für das Jahr 2000 Kassenverstärkungskredite bis zu einem Höchstbetrag von 12 v. H. des in § 1 dieses

Gesetzes festgestellten Betrages von 41 352 567 500 DM aufgenommen werden. Der zulässige Höchstbetrag belief sich somit auf 4 962 308 100 DM.

- 104 Von der Ermächtigung hat die Senatsverwaltung für Finanzen - wie in den Vorjahren - während des ganzen Jahres Gebrauch gemacht, den Höchstbetrag hat sie dabei aber nicht überschritten. Die Kassenverstärkungskreditaufnahme betrug stets mindestens 1,510 Mrd. DM, so genannter Sockelbetrag. Der Ausschöpfungsgrad lag somit regelmäßig bei 30,4 v. H. des Höchstbetrages. Die höchste Kreditaufnahme wurde am 30. November 2000 mit 4,649 Mrd. DM erreicht. Die Ermächtigung wurde an diesem Tag zu 93,7 v. H. in Anspruch genommen.
- 105 Mit der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten dürfen lediglich Schwankungen bei der Verfügbarkeit der Kassenmittel ausgeglichen werden. Der Rechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit beanstandet, dass der seit Jahren benötigte Sockelbetrag nicht zum Ausgleich von kurzfristigen Liquiditätsengpässen, sondern der Finanzierung von Ausgaben diene (zuletzt Jahresbericht 2001 T 59). Er sieht darin unverändert einen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften und erneuert daher seine Beanstandung.
- 106 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im Ergebnis gleichen Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses vom 17. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/65), vom 12. Oktober 2000 (Plenarprotokoll 14/16) und vom 28. Juni 2001 (Plenarprotokoll 14/30) nicht beachtet, wonach Kassenverstärkungskredite ausschließlich zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen aufgenommen werden dürfen. Die Senatsverwaltung für Finanzen bleibt weiter bei ihrer Auffassung, dass ein Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften dann nicht vorliegt, wenn der Ermächtigungsrahmen des Haushaltsgesetzes eingehalten wird. Sie hat erneut darauf verwiesen, dass sich die regelmäßige Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten zur Aufrechterhaltung einer geordneten Haushaltswirtschaft auch weiterhin nicht vermeiden lassen wird, solange die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen einen großen Anteil an der Finanzierung des Haushalts haben und die noch nicht realisierten Vermögensveräußerungen aus Vorjahren die Liquidität belasten. Da es sich um eine vorübergehende Deckung von Liquiditätsengpässen handelt, sei eine Anrechnung auf die Kreditobergrenze nicht erforderlich.
- 107 Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 2001 (T 62) darauf hingewiesen, dass sich die Höhe der Ausgaben grundsätzlich an den erzielbaren Einnahmen zu orientieren hat. Wie in den Vorjahren blieben auch im Haushaltsjahr 2000 die erzielten Einnahmen insbesondere aus Vermögensveräußerungen hinter den Erwartungen zurück, ohne dass die Ausgaben maßgeblich reduziert werden konnten. Die hieraus resultierenden Liquiditätsengpässe hätten vermieden werden können, wenn die aus Ver-



mögensveräußerungen erzielbaren Einnahmen aufgrund der Erfahrungen der Vorjahre von vornherein realistischer eingeschätzt worden wären. Darüber hinaus hätten die Ausgaben bei sich im Laufe des Haushaltsjahres abzeichnendem Einnahmeausfall mit Hilfe haushaltswirtschaftlicher Steuerungsmaßnahmen deutlicher verringert werden müssen. Der Rechnungshof bekräftigt daher seine Überzeugung, dass die Kassenverstärkungskredite in Höhe des Sockelbetrages nicht zur Deckung vorübergehender Liquiditätsengpässe, sondern zur Finanzierung der Ausgaben dienen und somit der Kreditobergrenze (T 96, 97) zuzurechnen sind.

- 108 Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen Kassenverstärkungskredite zukünftig nur noch für den haushaltsrechtlich zulässigen Zweck der kurzfristigen Liquiditätssicherung in Anspruch nimmt.

## IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie gutachtliche Untersuchungen

### A. Querschnittuntersuchungen

#### 1. Überhöhte Personalausstattung in den Leitungsbereichen der Senatsmitglieder

***Die Mitglieder des Senats setzen in ihren Leitungsbereichen erheblich mehr Personal ein, als ein noch immer geltender Senatsbeschluss aus dem Jahr 1993 als Soll-Ausstattung vorsieht. Bei einer konsequenten Umsetzung der Vorschläge des Rechnungshofs einschließlich der schon wiederholt empfohlenen deutlichen Verminderung der Zahl der Staatssekretäre könnten in diesen Bereichen jährlich Personalkosten von 7,14 Mio. € für 111 Stellen gespart werden.***

109 Der Rechnungshof hatte im Jahre 1992 aufgrund einer Bitte des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses die Leitungsbereiche der Senatsmitglieder geprüft und grundsätzliche Aussagen für deren Ausstattung getroffen (Jahresbericht 1993 T 107 bis 117). Der Senat hat daraufhin am 31. August 1993 (Senatsbeschluss 3836/93) „in Würdigung der unabwiesbaren Sparzwänge“ die Soll-Ausstattung mit der Zahl der Stellen und ihrer Bewertung in den einzelnen Funktionsbereichen geregelt. Dazu gehören

- Persönlicher Referent und Leitungsreferenten,
- Leiter des 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.

Der Beschluss war durch personalwirtschaftliche Maßnahmen mit Wirkung vom 1. Januar 1994 von den Senatsverwaltungen umzusetzen.

Der Rechnungshof hat bei einer gleichartigen Prüfung im ersten Halbjahr 2001 untersucht, wie sich die Leitungsbereiche gegenüber der Prüfung 1992 entwickelt haben. Um die Ergebnisse mit der Erhebung von 1992 und mit den Regelungen des Senatsbeschlusses vergleichen zu können, war eine Abgrenzung zwischen unmittelbaren Stabsfunktionen und einem erweiterten Leitungsbereich notwendig. Der Rechnungshof hat dem Kernbereich der Leitung alle Stellen zugerechnet, deren Aufgaben im Senatsbeschluss umrissen sind, unabhängig davon, wo die einzelnen Senatsverwaltungen sie organisatorisch zugeordnet haben, sowie Stellen, die zusätzlich im Leitungsbereich eingerichtet wurden. Die Steuerungsdienste, die ebenfalls leitungsunterstützende Aufgaben wahrnehmen, wurden nicht dem Kernbereich der Leitung zugerechnet. Im Jahre 1992 gab es 16 Senatsmitglieder, zur Zeit der Prüfung im Jahr 2001 waren es acht, wobei der Regierende Bürgermeister auch die Senatsverwaltung für Justiz in Personalunion leitete. Zur Zeit der Untersuchung waren in den Stäben aller Ressorts 193,85 Stellen vorhanden, mit den Steuerungsdiensten, Mitarbeitern in Grundsatzreferaten mit leitungsunterstützenden Aufgaben u. Ä. (erweiterter Leitungsbereich) sogar 235 Stellen. Zusätzlich zur Ausstattung der Leitungsbereiche mit 193,85 Stellen hat der Rechnungshof weitere Dienstkräfte ohne Stelle vorgefunden. Dabei handelte es sich um sechs Beamte z. A. (zur Anstellung), vier Beschäftigte aus dem Personalüberhang und eine abgeordnete Dienstkraft. Bei der Prüfung entstand der Eindruck, dass einige Arbeitsgebiete nicht eingerichtet wurden, um die ohnehin vorhandene Überausstattung nicht noch deutlicher werden zu lassen. Die Änderungen des Übergangssenats im Sommer 2001 und des am 17. Januar 2002 gewählten Senats hat der Rechnungshof nicht detailliert berücksichtigt.

- 110 Der Vergleich des Ist-Zustandes mit der Situation 1992 wurde durch vielfältige Umstrukturierungen und Neuzuschnitte von Senatsverwaltungen erschwert. Innerhalb der Grenzen des Senatsbeschlusses sind die Senatsverwaltungen frei, ihre Leitungsbereiche aufbau- und ablauforganisatorisch zu gestalten. Typische Stabsaufgaben werden in den Verwaltungen unterschiedlich organisiert und erledigt, teilweise auch außerhalb des ausgewiesenen Kernbereiches. Dadurch verlieren Meldungen zur personellen Ausstattung dieser Bereiche und auch der Stellenplan des Kopfkapitels an Aussagekraft; Transparenz geht verloren. Die weitgehend dezentralisierte Ressourcenverantwortung führt stellenweise dazu, dass personalwirtschaftliche und organisatorische Unterlagen nicht zentral gebündelt zur Verfügung stehen und somit auch für den Rechnungshof nicht sofort einsehbar waren. In einigen Verwaltungen gab es zudem nur Geschäftsverteilungspläne aus dem Jahre 2000 oder früher, die jedoch von den zuständigen Dienstkräften handschriftlich aktualisiert wurden.

Die Senatsverwaltung für Inneres war nicht in der Lage, dem Rechnungshof die aktuellen personalwirtschaftlichen und organisatorischen Unterlagen (z. B. Geschäftsverteilungspläne, Organigramm mit Stellenzahlen, Organisationsverfügungen) zur Verfügung zu stellen. Begründet wurde dies mit dem Umstrukturierungsprozess, der hier seit Jahren fort dauert. Die Stellendatei der Senatsverwaltung konnte wegen noch nicht behobener Programmfehler ebenfalls nicht eingesehen werden, sodass der Rechnungshof in dieser Verwaltung weitgehend auf mündliche Informationen angewiesen war. Wegen der fehlenden Unterlagen konnte hier keine sachgerechte Prüfung durchgeführt werden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die für Fragen der Geschäftsordnung der Berliner Verwaltung zuständige Senatsverwaltung, die nach § 13 Abs. 5 GGO I von allen anderen Verwaltungen die Geschäftsverteilungspläne anfordern kann, ihre eigenen organisatorischen Unterlagen nicht zur Verfügung stellen konnte.

- 111 Bei der Prüfung 1992 verfügte nur die Hälfte der Senatsverwaltungen über zwei Staatssekretäre, 2001 hat lediglich die Justizverwaltung nur einen Staatssekretär. Sogar Senatsverwaltungen, die nach der Senatsneubildung 1999 in ihren Geschäftsbereichen unverändert geblieben sind, haben Stellen für einen zweiten Staatssekretär geschaffen (z. B. Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport). Der Senat setzte zur Zeit der Prüfung 20 Staatssekretäre ein. Der Rechnungshof hat bereits im Jahresbericht 2001 (T 169) ausgeführt, dass Berlin damit im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht nur z. B. gegenüber Sachsen (9) oder Nordrhein-Westfalen (15) über die meisten Staatssekretäre verfügt, sondern auch bei einer vergleichenden Gesamtbetrachtung einschließlich der Regierungsmitglieder mit einer Gesamtzahl von 28 an der Spitze steht, noch vor Nordrhein-Westfalen (26).
- 112 Nach dem Senatsbeschluss werden einem Staatssekretär ein Leitungsreferent, ein Sachbearbeiter zugleich Verbindungsstelle und eine Stelle für Sachbearbeitung/Vorzimmerdienst zugestanden. Bei zwei Staatssekretären sind nach dem Senatsbeschluss maximal Stellen für fünf Mitarbeiter vorgesehen, die der Rechnungshof als Vergleichsmaßstab heranzieht. Die Prüfung hat die in der Tabelle aufgezeigte Überausstattung ergeben:

**Ansicht 37: Stellenausstattung im Leitungsbereich der Staatssekretäre**

	Staatssekretäre	Soll (SB 3836/93)	Ist (Erhebung RH 2001)
Skzl	4	8	12,40 <sup>1)</sup>
Inn	2	4	4,00 <sup>2)</sup>
Just	1	2	2,00 <sup>3)</sup>
SchulJugSport	2	5	10,00
ArbSozFrau	2	5	10,00
Stadt	3	7	24,00
WiTech	2	5	8,75
Fin	2	5	7,20
WissKult	2	5	6,00
<b>Insgesamt</b>	<b>20</b>	<b>46</b>	<b>84,35</b>

<sup>1)</sup> keine Verbindungsstelle

<sup>2)</sup> Verbindungsstelle im Referat „Grundsatzangelegenheiten Innenpolitik/Planung“

<sup>3)</sup> Verbindungsstelle im Vorzimmer des Regierenden Bürgermeisters

Die Verminderung auf einen Staatssekretär je Senatsverwaltung einschließlich deren Büros und auf zwei bei der Senatskanzlei erbrächte nach Durchschnittssätzen 2001 bei 40 wegfallenden Stellen Einsparungen von 2,27 Mio. €, wobei die Stellen für die Aufgabengebiete des Chefs der Senatskanzlei und des Sprechers des Senats unberücksichtigt bleiben. Hinzu kämen Einsparungen bei den Versorgungsansprüchen und bei den Kosten für Dienstwagen, Fahrer etc. Der neue Senat hat nach seinen Angaben die Zahl der Staatssekretäre auf 16 reduziert.

113 In einigen Senatsverwaltungen wurden in den Leitungsbereichen als besondere Organisationseinheiten Sonderreferate gebildet:

- in der Senatsverwaltung für Inneres das Referat „Grundsatzangelegenheiten Innenpolitik/Planung“ (7 Stellen zuzüglich zwei Beamte z. A.),
- in der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen das Referat „Koordination und Planung“ (5,75 Stellen zuzüglich ein Beamter z. A.) und
- in der Senatsverwaltung für Finanzen die Arbeitsgruppe „Finanzreferenten“ (7 Stellen zuzüglich ein Beamter z. A.).

Nach § 9 Abs. 4 GGO I können in begrenztem Umfang unmittelbar bei der Behördenleitung Stabsstellen eingerichtet werden, Sonderreferate sieht die GGO I im Leitungsbereich nicht vor. Die Sonderreferate wurden für Aufgaben geschaffen, die üblicherweise in den Fachabteilungen zu erledigen

sind. Als Begründung wurde die mangelhafte Zuarbeit aus den fachlich zuständigen Organisationseinheiten genannt. Art und Umfang der dort zu leistenden Aufgaben sollen nach dem Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz (VGG) über Zielvereinbarungen zwischen Fachabteilungen und Hausleitung gesteuert werden. Dadurch würde sich auch der Kontrollaufwand in der Leitung reduzieren. Solche Zielvereinbarungen fehlen aber noch. Allein durch die Sonderreferate entstehen zusätzliche Personalaufwendungen von jährlich 1,14 Mio. €. Um Mehraufwand und Doppelarbeit zu vermeiden, sind die Sonderreferate in den Leitungsbereichen aufzulösen, die Aufgaben in die Linie oder in den Stab zu verlagern, aussagefähige Zielvereinbarungen abzuschließen und nicht mehr benötigte Stellen einzusparen.

- 114 Der Senatsbeschluss sieht beim Staatssekretär einen Sachbearbeiter vor, der u. a. für die Verbindung zu Fraktionen, Ausschüssen, Senatskanzlei, Parteien, Verbänden und gesellschaftlichen Gruppen zuständig ist (T 112). Die Ausstattung der Verbindungsstellen ist in der Tabelle dargestellt:

#### Ansicht 38: Stellenausstattung der Verbindungsstellen

	Soll (SB 3836/93)	Ist (Erhebung RH 2001)
Inn	1	Aufgaben werden im Ref. „Grundsatzangelegenheiten Innenpolitik/Planung“ erledigt (7 Stellen, T 113)
SchulJugSport	1	4,0
ArbSozFrau	1	4,0
Stadt	1	15,0
WiTech	1	3,0
Fin	1	3,2
WissKult	1	2,0
Insgesamt <sup>1)</sup> (ohne SenInn)	6	31,2

<sup>1)</sup> Die Senatskanzlei hat keine Verbindungsstelle. In der Justizverwaltung werden die Aufgaben der Verbindungsstelle im Vorzimmer des Regierenden Bürgermeisters wahrgenommen.

In allen Senatsverwaltungen waren überhöhte Stellenausstattungen vorhanden. Die Prüfung hat ergeben, dass in einigen Verbindungsstellen auch Vorlagen überarbeitet oder sogar erstellt werden. Ein Teil der höheren Stellenausstattung wird u. a. damit begründet. Das Aufarbeiten der Texte aus der Linie ist nicht Aufgabe der Verbindungsstelle. Dies muss dem fachlich zuständigen Bereich überlassen bleiben und ist in Inhalt und Form ebenfalls über Zielvereinbarungen zu steuern (T 113). Damit würde für die notwendigen Aufgaben eine Stelle in der Leitung ausreichen.

- 115 Die Pressestellen sind in den einzelnen Senatsverwaltungen sehr unterschiedlich ausgestattet:

**Ansicht 39: Stellenausstattung der Pressestellen**

	Soll (SB 3836/93)	Ist (Erhebung RH 2001)
Inn	3	4,00
Just	3	2,00 <sup>1)</sup>
SchulJugSport	3	4,00
ArbSozFrau	3	5,00
Stadt	3	12,75
WiTech	3	5,00
Fin	3	3,00
WissKult	3	4,00
Insgesamt	24	39,75

<sup>1)</sup> Die Justizpressestelle wurde bei der Erhebung ausgenommen.

Nach dem Senatsbeschluss sind dafür je Senatsverwaltung drei Stellen vorgesehen. In der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung werden außerhalb des Leitungsbereiches im Sonderbereich „Kommunikation“ Aufgaben wahrgenommen, die in anderen Verwaltungen die Pressestelle erledigt. Die enge Verzahnung beider Bereiche wird auch dadurch deutlich, dass sich die Pressereferentin und eine Mitarbeiterin aus dem Sonderbereich „Kommunikation“ gegenseitig vertreten. Insgesamt wird hier von 12,75 Dienstkräften Pressearbeit geleistet, von denen drei Dienstkräfte Informationen aus dem Inter-/Intranet auswerten. Außerdem sind in den Fachbereichen weitere Mitarbeiter für Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt. Auch in anderen Senatsverwaltungen wurden in der Pressestelle zusätzliche Stellen für die Arbeit mit dem Inter-/Intranet eingerichtet. Der Rechnungshof empfiehlt, für solche Aufgaben Stellen in Serviceeinheiten in Anspruch zu nehmen.

- 116 Für Vorzimmerkräfte ergeben sich nach dem Senatsbeschluss drei Stellen, bei Verwaltungen mit einem zweiten Staatssekretär eine vierte Stelle. Der Rechnungshof stellte eine deutliche Überausstattung fest:

**Ansicht 40: Stellenausstattung der Vorzimmer**

	Soll (SB 3836/93)	Ist (Erhebung RH 2001)
Skzl	6	17,50
Inn	4	5,00
Just	1 <sup>1)</sup>	2,00
SchulJugSport	4	6,00
ArbSozFrau	4	6,00
Stadt	5	8,00
WiTech	4	5,75
Fin	4	4,50
WissKult	4	4,00
Insgesamt	36	58,75

<sup>1)</sup> Bei einem Staatssekretär und ohne Senator lässt der Senatsbeschluss nur eine Vorzimmerkraft zu.

Als Gründe hierfür wurden die hohe Arbeitsbelastung und Präsenzerwartungen an diese Dienstkräfte durch die Hausleitung genannt. Der Rechnungshof empfiehlt, dass die Senatsmitglieder alle Möglichkeiten nutzen, die Engpässe durch übergreifende Vertretungsregelungen und zeitlich versetzten Einsatz zu überbrücken und die Zahl der Dienstkräfte in den Vorzimmern an den Senatsbeschluss anzupassen.



- 117 Die Steuerungsdienste unterstehen nach § 2 Abs. 4 VGG unmittelbar der Behördenleitung. Der Rechnungshof zählt sie deshalb zum erweiterten Leitungsbereich (T 109). Die Steuerungsdienste der Senatsmitglieder sind sehr unterschiedlich mit Stellen ausgestattet:

**Ansicht 41: Stellenausstattung der Steuerungsdienste**

	Ist (Erhebung RH 2001)
Skzl	2,00
Inn	3,50
Just	2,00
SchulJugSport	4,75
ArbSozFrau	6,25
Stadt	8,25
WiTech	3,00
Fin	3,00
WissKult	4,00
Insgesamt	36,75

Auch die Aufgaben und Kompetenzen der Steuerungsdienste sind nicht einheitlich und nicht durch Zielvereinbarungen geregelt. Ein generelles Organisationsmodell existiert nicht. Der Vergleich der Steuerungsdienste war dadurch erschwert. Aufgaben der Leitungsbereiche können als Steuerungstätigkeiten im Steuerungsdienst „verschwinden“ und sind als Leitungsaufgaben nicht mehr erkennbar. Dies könnte ursächlich für die teilweise hohe Ausstattung in den Steuerungsdiensten sein. Anhand der Aufgaben der Steuerungsdienste zum Zeitpunkt der Prüfung erscheint dem Rechnungshof eine Ausstattung mit maximal zwei bis drei Stellen als ausreichend.

- 118 Für die Leitungsbereiche der einzelnen Senatsmitglieder ergeben sich zusammengefasst die nachfolgend dargestellten Stellenausstattungen und Personalausgaben:

**Ansicht 42: Stellenausstattung und Personalausgaben in den Leitungsbereichen**

		Büro des Sena- tors	Büro der Bürger- meister	Stabs- referate	Presse- stelle	Leitungs- bereich d. Staats- sekretäre	Verbin- dungs- stelle	Insgesamt
Skzl	Stellen	7,50	6,00			12,40		25,90
	PersA <sup>1)</sup>	340 139	295 752			539 180		1 175 071
Inn	Stellen	5,00		7,00	4,00	4,00		20,00
	PersA <sup>1)</sup>	242 490		418 237	245 650	190 548		1 096 925
Just	Stellen	2,00			2,00	2,00		6,00
	PersA <sup>1)</sup>	99 794			93 423	91 577		284 794
SchulJugSport	Stellen	4,00			4,00	6,00	4,00	18,00
	PersA <sup>1)</sup>	245 210			205 580	267 590	228 568	946 948
ArbSozFrau	Stellen	5,00		5,75	5,00	6,00	4,00	25,75
	PersA <sup>1)</sup>	264 098		355 409	263 234	254 777	170 797	1 308 315
Stadt	Stellen	6,00			12,75	9,00	15,00	42,75
	PersA <sup>1)</sup>	341 308			585 950	424 843	623 679	1 975 780
WiTech	Stellen	5,00			5,00	5,75	3,00	18,75
	PersA <sup>1)</sup>	209 251			237 337	236 921	129 142	812 651
Fin	Stellen	4,50		7,00	3,00	4,00	3,20	21,70
	PersA <sup>1)</sup>	258 041		362 680	141 894	267 242	125 030	1 154 887
WissKult	Stellen	5,00			4,00	4,00	2,00	15,00
	PersA <sup>1)</sup>	277 107			202 794	179 806	83 320	743 027
<b>Stellen insgesamt</b>								<b>193,85</b>
<b>Personalausgaben insgesamt</b>								<b>9 498 398</b>

<sup>1)</sup> Personalausgaben nach Durchschnittssätzen 2001 in Euro einschließlich hier beschäftigter Dienstkräfte ohne Stelle (T 109)

Eine konsequente Orientierung an den Festlegungen des Senatsbeschlusses hätte für die Leitungsbereiche aller acht Senatsmitglieder und die Senatsverwaltung für Justiz - ohne Senatoren und Staatssekretäre - nach den Durchschnittssätzen 2001 insgesamt zu Personalausgaben bis zu 5,97 Mio. € geführt. Tatsächlich waren für die 193,85 Stellen und elf Dienstkräfte ohne Stelle Personalausgaben von 9,5 Mio. € aufzuwenden. Die Ausstattung der Leitungsbereiche geht sowohl bei den Stellenzahlen als auch bei den Personalausgaben weit über den Senatsbeschluss hinaus. Auf die Bürgermeister und die Senatsverwaltung für Justiz können diese Maßstäbe wegen ihrer organisatorischen Sondersituation nur eingeschränkt übertragen werden. Aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs von 1992 hatte der Senat die damals festgestellte Überausstattung in den Leitungsbereichen bestätigt und zugesagt, die Zahl der Stellen in diesen Bereichen deutlich zu verringern. Bis zu einer Umfrage des Rechnungshofs 1994 wurden bereits 50,5 Stellen abgebaut. Auf der Grundlage dieser Stellenausstattung hatte sich die Zahl der Dienstkräfte im Kernbereich (T 109)

wieder um 4,1 Stellen erhöht, obwohl die Anzahl der Senatsverwaltungen annähernd halbiert wurde.

- 119 **Der Rechnungshof hat für die Ausstattung der Leitungsbereiche empfohlen, den Senatsbeschluss 3836/93 weiter anzuwenden. Dabei sollten die Senatsverwaltungen grundsätzlich mit je einem, die Senatskanzlei mit zwei Staatssekretären ausgestattet sein.** Eine quantitative Zuständigkeitserweiterung hat auf die Stellenausstattung der Stabsaufgaben keine Auswirkungen. In der Pressestelle oder im Bereich Öffentlichkeitsarbeit ist die operative Internet-/Intranet-Betreuung nicht stellenwirksam zu berücksichtigen, sie sollte in eine Serviceeinheit verlagert werden. Aus den vorstehenden Empfehlungen ergäbe sich für die Leitungsbereiche im Vergleich mit der vorgefundenen Ausstattung folgendes Einsparpotenzial pro Senatsmitglied:

#### Ansicht 43: Einsparpotenzial in den Leitungsbereichen

	Erhebung Mai 2001		Einsparpotenzial	
	Stellen	Personalausgaben	Stellen	Personalausgaben
		€		€
Skzl (einschl. Bürgermeister) <sup>1)</sup>	25,90	1 175 071	9,20	415 355
Inn	20,00	1 096 925	10,00	544 326
Just	6,00	284 794	—	—
SchulJugSport	18,00	946 948	8,00	394 349
ArbSozFrau	25,75	1 308 315	15,75	755 715
Stadt	42,75	1 975 780	32,75	1 423 180
WiTech	18,75	812 651	8,75	260 052
Fin	21,70	1 154 887	11,70	602 288
WissKult	15,00	743 027	5,00	190 428
<b>Insgesamt</b>	<b>193,85</b>	<b>9 498 398</b>	<b>101,15</b>	<b>4 585 694</b>

<sup>1)</sup> Die Senatskanzlei ist anders zu behandeln als die Senatsverwaltungen. Deshalb lassen sich diese Empfehlungen hier nicht uneingeschränkt anwenden.

**Das Land Berlin könnte jährlich 4,59 Mio. € Personalausgaben für 101 Stellen in den Leitungsbereichen und 910 662 € für zehn Staatssekretäre einsparen. Für die insgesamt 111 Stellen ergibt sich somit ein Einsparpotenzial von 5,5 Mio. €, unter Berücksichtigung eines Zuschlags von 30 v. H. Arbeitsplatz- und Gemeinkosten (ohne Dienstwagen und Fahrer für die Staatssekretäre) sogar von 7,14 Mio. €.**

Das Abgeordnetenhaus hatte den Senat am 23. Juni 1994 mit Beschluss zu T 107 bis 117 des Jahresberichts 1993 aufgefordert, „bei seinen personalwirtschaftlichen Maßnahmen für den Doppelhaushalt 1995/1996 in den Leitungsbereichen im notwendigen Umfang Reduzierungen von Stellen

unter Bezugnahme auf den Senatsbeschluss Nr. 3836 vom 31. August 1993 vorzunehmen und gegebenenfalls Wegfallvermerke anzubringen“ (Plenarprotokoll 12/69). Der neue Senat beabsichtigt, sich für die Ausstattung der Leitungsbereiche auch weiterhin an den Vorgaben des Senatsbeschlusses 3836/93 zu orientieren. Er hat nach seinen Angaben die Zahl der Mitarbeiter in den Leitungsbereichen bereits um 30 Stellen reduziert. Der Rechnungshof wird prüfen, ob diese Stellen im Doppelhaushalt 2002/2003 zur Einsparung vorgesehen sind. **Die weiterhin vorhandene Überausstattung muss abgebaut werden und die Stellen müssen entfallen.** Eine Verschiebung in die Linie würde nicht zu den notwendigen Einsparungen führen. Angesichts der Haushaltsnotlage Berlins und der erheblichen Einsparzwänge kann auf die notwendigen Einsparungen auch in diesen Bereichen nicht länger verzichtet werden.

## **2. Mängel bei der Nutzung des Internets und des Intranets in der Berliner Verwaltung**

*Die Internet- und Intranet-Nutzung in der Berliner Verwaltung weist erhebliche Mängel auf. Ein ausreichendes IT-Sicherheitsniveau ist derzeit nur in Ausnahmefällen realisiert. Die Behörden prüfen die funktionalen und organisatorischen Möglichkeiten der neuen Techniken noch nicht ausreichend und nutzen daher die Rationalisierungspotenziale kaum. Der Rechnungshof fordert, beim Ausbau der E-Government-Aktivitäten den zeitlichen und finanziellen Aufwand für den Aufbau einer Public-Key-Infrastructure zu ermitteln und die Erfahrungen anderer Bundesländer und Großstädte zu nutzen.*

- 120 Die landesunmittelbare Verwaltung Berlins setzt zurzeit etwa 60 000 IT-Endgeräte ein. Ein wesentlicher Teil hiervon wird für den Zugriff auf das Berliner Verwaltungsnetz (Intranet) und auch auf das weltweite Internet
- zur Informationsabfrage und Softwareaktualisierung (Programm-Updates/-Upgrades),
  - zum Anbieten von Informationen für Bürger, Politik, Wirtschaft und Verwaltungen und
  - als Medium für die interaktive Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen (E-Government)

genutzt. Der Rechnungshof hat in den Jahren 2000/2001 die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Internet- und Intranet-Nutzung in der Berliner Verwaltung geprüft, insbesondere, ob die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns auch bei technisch bedingten veränderten Vorge-

hensweisen durch die Behörden sichergestellt wird und ob die neuen Medien aufgabengerecht, sicher und kostenbewusst eingesetzt werden. Hierzu hat er die Senatsverwaltungen, nachgeordnete Einrichtungen und Bezirksämter zunächst schriftlich befragt. Nach Analyse der Antworten hat er weitergehende Erhebungen bei drei Senatsverwaltungen, zwei Gerichten, einer Fachhochschule, vier Bezirksämtern und dem Landesbetrieb für Informationstechnik (LIT) durchgeführt.

121 Die geprüften Behörden richten die Internet-Zugänge teilweise nicht nach sachlichen Erfordernissen ein. Intranet-Zugänge sind an nahezu allen IT-Arbeitsplätzen - mit Ausnahme der Gerichte - vorhanden. Die Entscheidung über einen Internet- und Intranet-Zugang wird teils von den einzelnen Fachbereichen, teils von den IT-Stellen getroffen. Die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege stattet IT-Arbeitsplätze flächendeckend mit Internet- und Intranet-Zugängen aus und begründet dies mit der Freiheit von Forschung und Lehre. Viele Befragte stellen das Intranet in seiner Bedeutung für die Aufgabenerledigung dem Telefon gleich.

122 Die Sach- und Personalkosten für eine Einrichtung und Betreuung einzelner Internet-Anschlüsse sind gering. Keine der geprüften Verwaltungen hat zum Bedarf und zu den Folgekosten der betriebenen Internet-Anschlüsse eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Eine Behörde konnte eine interne Kostenübersicht vorlegen. Die geprüften Verwaltungen begründeten den Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen neben den im Einzelfall geringen Kosten damit, dass Internet-Anschlüsse im Wesentlichen aus folgenden Gründen eingerichtet werden mussten:

- Es gebe in den Behörden eindeutige politische Vorgaben.
- Es sei unverzichtbar, neue Technologien wie Internet-Info-Foren und elektronische Briefkästen zu nutzen, um den Stellenabbau und den verstärkten Aufgabenzuwachs auszugleichen.
- Nur mit Hilfe eines Internet-Zugangs ließe sich der gestiegene, zeitkritische Informationsbedarf noch bewältigen.

Zwar sieht auch der Rechnungshof den Bedarf an einer modernen, zeitgemäßen Kommunikationskultur, in Anbetracht der Haushaltslage Berlins sind aber mindestens Kostenübersichten als Grundlage für finanzwirksame Entscheidungen unverzichtbar und notwendig, um verlässliche Planungswerte zu erhalten. Damit unnötige Kosten vermieden werden, empfiehlt der Rechnungshof, Internet-Zugänge vorrangig dort einzurichten, wo sie der Aufgabenerledigung wirkungsvoll dienen.

123 Zum Zeitpunkt der Prüfung besaßen nur zwei der elf geprüften Behörden ein IT-Sicherheitskonzept, nur in drei Behörden war ein IT-Sicherheitsbeauftragter bestellt. Für das Fehlen eines IT-Sicherheitskonzeptes wurden folgende Gründe angegeben:

- Aus Kostengründen sei dies bisher zurückgestellt worden.
- Die hierfür vorgesehenen Haushaltsmittel seien (wiederholt) gestrichen worden.
- Es sei aufwändig und kompliziert, ein IT-Sicherheitskonzept zu erarbeiten.
- Der beauftragte LIT habe auf absehbare Zeit keine verfügbaren Personalressourcen, um IT-Sicherheitskonzepte zu erarbeiten.
- Es sei nicht bekannt gewesen, dass ein formales IT-Sicherheitskonzept erforderlich ist.

Dementsprechend sind die ergriffenen technischen Sicherheitsmaßnahmen sehr unterschiedlich. Sie reichen von „keinerlei Sicherheitsmaßnahmen“ über den Einsatz von Virenscannern als einziger Sicherheitsmaßnahme bis hin zu Verbindungsrechnern mit Paketfilter/Kennungsprüfung (Proxys) und in wenigen Fällen zu aktuellen Firewall-Lösungen. Diese Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs widersprechen damit den Aussagen im IT-Sicherheitsbericht 2000 der Senatsverwaltung für Inneres, für den zuletzt 24 Behörden (42 v. H. der Befragten) angaben, dass bei ihnen ein IT-Sicherheitskonzept, und 26 Behörden (46 v. H. der Befragten), dass bei ihnen teilweise ein IT-Sicherheitskonzept vorhanden sei. Die Senatsverwaltung für Inneres hat zugesagt, die unterschiedlichen Ergebnisse zum Anlass zu nehmen, die Erarbeitung und Umsetzung von behördlichen Sicherheitskonzepten durch geeignete Maßnahmen (z. B. Maßnahmenvorschläge) weiter zu unterstützen, ohne dabei die dezentrale Durchführungsverantwortung im Bereich der IT-Sicherheit einzuschränken. Der Rechnungshof begrüßt das beabsichtigte Vorgehen der Senatsverwaltung und hält es für geeignet, die IT-Sicherheit zu verbessern.

124 Für das Fehlen technischer Sicherheitsmaßnahmen wurden folgende Gründe angegeben:

- Die Beschaffungskosten für professionelle technische Sicherheitseinrichtungen (z. B. Firewall) seien sehr hoch.
- Zunächst werde die Erstellung des IT-Sicherheitskonzeptes abgewartet, um aufgrund der Ergebnisse eine möglichst gute Sicherheitsfunktionalität mit Hilfe von Firewall-Lösungen einrichten zu können.
- Ein separater Schutz für die einzelnen Behörden werde angesichts der vom LIT für das Landesnetz ergriffenen Sicherheitsmaßnahmen für nicht erforderlich gehalten.
- Wegen der Kosten heutiger Firewall-Lösungen werde eher ein überschaubarer Datenverlust und Systemausfall akzeptiert, der ggf. mit einem gut gepflegten Backup-System schnell wieder behoben werden könne.

125 Diese Gründe überzeugen überwiegend nicht: Bei der Nutzung von Internet und Intranet entsteht ein Sicherheitsrisiko, das von den geprüften Behörden unterschätzt wird. Die Richtlinie zur Gewährleistung der notwendigen Sicherheit beim IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung - IT-Sicherheitsrichtlinie - (DBI. 1999 I, S. 5) fordert, dass die „Gewährleistung von Verfügbarkeit, Vertraulichkeit, Integrität, Authentizität und Nachweisbarkeit im jeweils erforderlichen Maße ... unabdingbare Voraussetzung und Bestandteil jedes IT-Einsatzes und für den gesamten Einsatzzeitraum auf der Basis von Sicherheitskonzepten sicherzustellen“ ist. Sie schreibt ausdrücklich vor, dass bei niedrigem bis mittlerem Schutzbedarf mindestens ein IT-Grundschutz durch Anwendung des IT-Grundschutzhandbuches des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik zu realisieren ist. Die Senatsverwaltung für Inneres weist darauf hin, dass für die IT-Sicherheit landesweit verbindliche Regelungen vorhanden sind, die eine sichere Nutzung von Intranet und Internet ermöglichen. Der Rechnungshof teilt diese Auffassung und fordert die Berliner Behörden auf, den geltenden Regelungen entsprechend die Sicherheit des IT-Einsatzes zu gewährleisten. Außerdem sind IT-Sicherheitskonzepte regelmäßig und umfassend fortzuschreiben und umzusetzen.

126 Nach Abschnitt A Nr. 10 der IT-Sicherheitsrichtlinie ist Voraussetzung für die Nutzung der zentralen Infrastruktur durch eine Behörde, dass das eigene behördliche IT-Sicherheitskonzept beachtet wird. Der IT-Koordinierungsausschuss Berlin (IT-KAB) hat im März 2000 beschlossen, dass „ein umgesetztes und nachweisbares IT-Sicherheitskonzept“ unabdingbare Voraussetzung für die Nutzung des Intranets ist. Der LIT als zentraler Infrastrukturbetreiber der Berliner Verwaltung schließt Neukunden für Intranet- und Internet-Zugänge an das Berliner Verwaltungsnetz allerdings auch dann an, wenn in den Einrichtungen kein hierfür notwendiges IT-Sicherheitskonzept vorliegt. Er betont, dass er die Behörden immer auffordert, schnellstmöglich ein IT-Sicherheitskonzept zu erstellen, hält es aber praktisch nicht für möglich, den Online-Anschluss bei fehlenden Sicherheitsvoraussetzungen zu verweigern. Er sieht seine Aufgabe vorrangig darin, Dienstleistungen bereitzustellen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Regelungen der IT-Sicherheitsrichtlinie und die Beschlüsse des IT-KAB nicht eingehalten werden. Durch fehlende IT-Sicherungsmaßnahmen einzelner Behörden wird die Funktionsfähigkeit des Berliner Verwaltungsnetzes insgesamt gefährdet. Außerdem werden so die beim IT-Einsatz planlos und leichtfertig vorgehenden Verwaltungen besser gestellt als die Verwaltungen, die IT-Sicherheitsmaßnahmen umfassend planen, umsetzen und pflegen. Der Rechnungshof fordert den Senat auf, dafür zu sorgen, dass der Zugang zum Landesnetz und zu weiteren Diensten nur nach realisierter IT-Sicherheit gewährt wird. Sollte sich der LIT als zentraler Dienstleister nicht in der Lage sehen, regelwidriges Vorgehen zu beanstanden, muss diese Aufgabe zum Schutz des Berliner Landesnetzes von der Senatsverwaltung für Inneres als „zentralem IT-Management“ übernommen werden.

127 Nur fünf der elf geprüften Behörden besaßen eine aktuelle Dienstanweisung zum IT-Einsatz. Eine Regelung zur Online-Dienste-Nutzung (unabhängig davon, ob dies Bestandteil der allgemeinen IT-Dienstanweisung war oder eine separate Anweisung) konnten sechs Einrichtungen vorlegen. Die Nutzung dienstlicher Internet-Zugänge wird derzeit nur in Ausnahmefällen kontrolliert, in der Regel nur dann, wenn Hinweise Dritter auf eine missbräuchliche Nutzung eines solchen Anschlusses eingehen. Für die Nutzung des Internets sind Dienstanweisungen erforderlich, um ein Mindestmaß an Sicherheit zu gewährleisten und einer nicht aufgabenbezogenen Internet-Nutzung entgegenzuwirken. Die Senatsverwaltung für Inneres hat eine Internet-Rahmendienstvereinbarung vorbereitet, die u. a. eine Missbrauchskontrolle regeln soll. Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, dass Kontrollen des Nutzerverhaltens der Internet-Zugangsberechtigten regelmäßig durchgeführt werden. Sollte eine solche landeseinheitliche Regelung nicht kurzfristig erreichbar sein, muss jede Verwaltung eine entsprechende Regelung für ihren Geschäftsbereich erlassen und kontinuierlich fortschreiben.

128 Alle geprüften Behörden betreiben ein eigenes Internet-Informationsangebot. Die Aktualität der Seiten differierte zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch erheblich; nur in einer Verwaltung gab es eine Kostenübersicht. Der Nutzen eines Online-Angebotes lässt sich nicht unmittelbar messen. Durch technische Hilfsmittel, die die Aufrufe der jeweiligen Seiten zählen (so genannte Counter), kann aber zumindest das Interesse an den Seiten eingeschätzt werden. In fünf der geprüften Behörden waren diese technischen Voraussetzungen vorhanden, sie wurden aber nur von zwei Behörden tatsächlich genutzt.

Keine Verwaltung hat Sicherheitsmaßnahmen ergriffen, um das eigene Internet-Angebot gegenüber einer unbefugten Veränderung durch Dritte zu sichern. Sofern das eigene Angebot auf einem Server des LIT betrieben wird, nutzt die Behörde die dort vorhandenen Sicherheitsmaßnahmen. Sofern das eigene Angebot nicht auf einem Server des LIT betrieben wird, sind eigene Sicherungsmaßnahmen zu treffen, um die Seiteninhalte vor Manipulation zu schützen.

Ein komprimiertes Online-Informationsangebot der Verwaltung mit allgemeinen Hinweisen zu Öffnungszeiten, Erreichbarkeit, Standorten, Formularen usw. stößt bei den Nutzern auf eine breite Akzeptanz. Da es zeitaufwändig und pflegeintensiv ist, diese Angebote bereitzustellen, ist es erforderlich, vorher den voraussichtlichen Nutzen des Online-Angebotes einzuschätzen. Der Rechnungshof fordert von den Berliner Behörden, über das Online-Angebot auch nach wirtschaftlichen Überlegungen zu entscheiden.

129 Einige der geprüften Verwaltungen beabsichtigen, ihre Internet-Präsenz schrittweise zu einem umfassenden E-Government-Angebot auszubauen. Dies bedeutet, dass neben dem Bereitstellen von Informationen die Interaktion mit den Nutzern ermöglicht oder verbessert werden soll, um Verwaltungsvorgänge vollständig online durchführen zu können. Neben den recht-



lichen und organisatorischen Rahmenbedingungen sind für ein umfangreiches E-Government-Angebot Voraussetzungen zu schaffen, die eine eindeutig personen- und vorgangsbezogene Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung sicherstellen. Hierfür ist eine Public-Key-Infrastructure (PKI) erforderlich, bei der eindeutige, personengebundene Identifikationsschlüssel (qualifizierte elektronische Signaturen) verwendet und zentral verwaltet werden. Eine solche Infrastruktur besteht im Land Berlin derzeit nicht und ist nur mit hohem Kostenaufwand zu realisieren. Deshalb muss vorrangig die Akzeptanz solcher Angebote untersucht werden. Von einem hohen Akzeptanz- und Nutzungsgrad eines Online-Angebotes sowie dessen Wirtschaftlichkeit kann für häufig wiederkehrende, gleichförmige Kontakte zwischen der Verwaltung und Dritten ausgegangen werden. Der Rechnungshof fordert den Senat auf, den zeitlichen und finanziellen Aufwand für den Aufbau einer PKI zu ermitteln, zu planen und die Akzeptanz und Realisierbarkeit zu testen. Das Land Bremen führt zurzeit ein Pilotprojekt zum E-Government mit erheblichem finanziellem Aufwand durch (Bremen Online). Dessen Ergebnisse sollten in die weiteren Überlegungen der Berliner Verwaltung einbezogen werden.

130 Um die Aktivitäten der Behörden beim Aufbau eines E-Government-Angebots zu koordinieren und zu fördern, hat die Senatsverwaltung für Inneres eine Arbeitsgruppe „Interaktive Verwaltung“ gebildet. Der Rechnungshof begleitet dieses Vorhaben. Die Arbeitsgruppe hat Pilotprojekte der Berliner Verwaltung mit dem Ziel ausgewählt, die hierbei gewonnenen Erfahrungen auf weitere Anwendungen zu übertragen und zu konkretisieren. Um ein sinnvolles E-Government-Angebot nach und nach aufbauen zu können, sind organisatorische Voraussetzungen für einheitliche Dienste zu schaffen. Zu einigen Pilotprojekten gehört die Funktionalität der Online-Zahlung. Es ist erforderlich, dass die Senatsverwaltung für Finanzen ein fach- und vertriebswegeunabhängiges Anforderungsprofil eines Online-Zahlungsdienstes festlegt. Die Entwicklung und Nutzung dieser Dienste stellt einen Erfolgsfaktor für ein einheitliches, abgestimmtes Vorgehen dar.

131 **Da die Internet- und Intranet-Nutzung der Berliner Verwaltung unkoordiniert und uneinheitlich ist, fordert der Rechnungshof:**

- **Der Einsatz der neuen Dienste ist von den Berliner Behörden unter funktionalen und organisatorischen Gesichtspunkten umfassend zu untersuchen, um Rationalisierungspotenziale zu erkennen und zu erschließen (T 122).**
- **Bei der Planung von Internet- und Intranet-Anschlüssen sind die Sicherheitsfragen gemäß der IT-Sicherheitsrichtlinie zu bearbeiten und unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu bewerten; für die erforderlichen finanziellen Mittel muss Vorsorge getroffen werden (T 125).**

- **Internet-Zugänge sind vorrangig für solche Mitarbeiter vorzusehen, die diesen für ihre Aufgabenerledigung benötigen (T 122).**
- **Über den Einsatz der neuen Techniken ist mindestens eine umfassende Kostenübersicht zu führen (T 122).**
- **Der zeitliche und finanzielle Aufwand für den Aufbau einer PKI ist zu ermitteln, zu planen und eventuelle Testbereiche sind unter den Aspekten der Akzeptanz und der Realisierbarkeit gegeneinander abzuwägen (T 129).**
- **Beim Ausbau der E-Government-Aktivitäten sind die Erfahrungen anderer Bundesländer und Großstädte auszuwerten und zu nutzen (T 129).**
- **Die Senatsverwaltung für Finanzen hat ein fach- und vertriebswegeunabhängiges Anforderungsprofil eines Online-Zahlungsdienstes festzulegen (T 130).**

### **3. Uneinheitliche und mangelhafte Einrichtung von Bürgerämtern**

*Der Senat unterstützt seit dem Jahr 2000 den Aufbau von bis zu 60 bezirklichen Bürgerämtern mit einer Anschubfinanzierung von 8,6 Mio. €. Der Personaleinsatz berücksichtigt nicht das jeweilige Fallaufkommen. Der Erledigungsumfang ist überwiegend nicht klar geregelt, sodass Doppelarbeit im Verhältnis zu den Fachämtern entsteht. Das Ziel, vergleichbare Bürgerämter mit einem weitgehend einheitlichen, bürgerfreundlichen und wirtschaftlichen Leistungsangebot zu schaffen, ist noch nicht erreicht. Der Rechnungshof fordert den Senat und die Bezirksämter auf, die beschriebenen Mängel zu beseitigen und die Aufgabenkreise sachgerecht zu bewerten, um dieses Ziel zu erreichen.*

132 Seit 25 Jahren ist das Land Berlin bemüht, Bürgernähe, Sozialkompetenz und Transparenz der Verwaltung zu verbessern. Nachdem verschiedene Ansätze durch Bürgerbüros, Bürgerservicezentren und Bürgerberatungsstellen nicht zum gewünschten Erfolg geführt haben, hat die Senatsverwaltung für Inneres im Januar 1998 eine Machbarkeitsstudie erstellt und die Projektgruppe BürgerDienste eingerichtet. Ziel der Überlegungen war, die vom Bürger am häufigsten nachgefragten Dienstleistungen aus verschiedenen Ämtern zusammenzufassen und möglichst in einem Arbeitsgang abschließend in Bürgerämtern erledigen zu lassen. Dienstkräfte aus den Fachämtern sollen in den Bürgerämtern eingesetzt werden und künftig an

jedem Arbeitsplatz alle nachgefragten Dienstleistungen in so genannter Allzuständigkeit ohne Personalmehrbedarf erledigen. Bis die eingesetzten Dienstkräfte dafür qualifiziert sind, können die Aufgaben auch von verschiedenen Bearbeitern (Markthallenprinzip) wahrgenommen werden.

Grundsätzliche Vorgaben für die Bürgerämter sind im Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz und im Bezirksverwaltungsgesetz enthalten. Die wesentlichen Aufgaben hat die Senatsverwaltung für Inneres in einen Standardaufgabenkatalog von 37 Dienstleistungen aufgenommen. Dieser umfasst auch Meldestellenaufgaben, die den Bezirken durch das Gesetz zur Neuregelung der Zuständigkeiten des Landeseinwohneramtes zum 1. Februar 2001 übertragen wurden. Außerdem wurden Mindestöffnungszeiten und einheitliche IT-Standards festgelegt. Diese und andere Anforderungen vereinbarten die Bezirke mit der Senatsverwaltung für Inneres, um eine Anschubfinanzierung für die Einrichtung von Bürgerämtern zu erhalten.

Der Rechnungshof hat mit einer schriftlichen Umfrage in allen Bezirken, ergänzenden Interviews in ausgewählten Bezirken sowie anhand von Unterlagen der Projektgruppe BürgerDienste geprüft, wie die Bürgerämter ihre Aufgaben wahrnehmen und ob sie zielgerichtet organisiert sind. Die Bezirke haben den Fragebogen nur unzulänglich beantwortet. Insbesondere fehlten wesentliche Angaben zu den Stellenzahlen und der Bewertung der Arbeitsgebiete. Der Erledigungsumfang und die Bearbeitungstiefe sind in den Bürgerämtern nicht festgelegt und die Besucher- und Fallzahlen sowie Bearbeitungszeiten werden nicht oder nicht einheitlich erhoben. Die Leistungen der bisher eingerichteten Bürgerämter sind daher nur bedingt vergleichbar.

- 133 Auf der Grundlage des Beschlusses des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 31. März 2000 fördert die Senatsverwaltung für Inneres den Aufbau der bis zum Jahr 2003 geplanten bis zu 60 Bürgerämter (fünf pro Bezirk) mit einer so genannten Anschubfinanzierung von insgesamt 8,6 Mio. €. Die Mittel, die nach Vorausberechnungen bzw. nach Schätzungen etwa ein Drittel des für die Einrichtung eines Standorts benötigten Finanzbedarfs ausmachen sollen, werden den Bezirken nach Abschluss der Vereinbarungen über die finanzielle Unterstützung (Anschubfinanzierung) für die Einrichtung von Bürgerämtern zeit- und maßnahmenorientiert als pauschalierter Einzelbetrag für jeden Standort zur Verfügung gestellt. Bürgerämter, die besonders hohe Besucherzahlen erwarten lassen, werden als so genannte Doppelstandorte mit der zweifachen Summe der Anschubfinanzierung bezuschusst. Insgesamt hat die Senatsverwaltung für Inneres nach eigenen Angaben bis zum 31. August 2001 die Auszahlung von 2,9 Mio. € als Anschubfinanzierung an die Bezirke veranlasst.

Die Bezirke haben anlässlich der Umfrage des Rechnungshofs das Vorhandensein von 32 Bürgerämtern (darunter 10 Doppelstandorte) angegeben; die Einrichtung von weiteren 18 Bürgerämtern (darunter 4 Doppelstandorte) war zu diesem Zeitpunkt in der Planung. Die Zielsetzung der Förderung, landesweit einheitliche Standards in den Bürgerämtern anzu-

bieten, ist nach den Feststellungen des Rechnungshofs längst nicht erreicht. Nach den Vereinbarungen über die Anschubfinanzierung obliegt es der Senatsverwaltung für Inneres, bei erheblicher Verzögerung dieses Prozesses nachvollziehbar zu ermitteln, ob die angeführten Gründe für eine teilweise oder generelle Nichterfüllung der Kriterien und Rahmenbedingungen dieser Vereinbarungen von der jeweiligen Bezirksverwaltung zu vertreten sind und inwieweit daher die teilweise oder gänzliche Rückforderung der Anschubfinanzierung im Einzelfall gerechtfertigt ist.

- 134 Für die Personalbemessung hat sich die Projektgruppe BürgerDienste an anderen Bundesländern orientiert und empfohlen, pro Bürgeramt zwölf Dienstkräfte einzusetzen, die sich je zur Hälfte aus übernommenem Personal der Meldestellen und bezirkseigenem Personal zusammensetzen. Diesem Vorschlag ist nur das Bezirksamt Reinickendorf gefolgt. Überwiegend wurde der Personalbedarf zwar aufgrund des zu erwartenden Arbeitsanfalls geschätzt. Das übernommene Personal der Meldestellen haben die Bezirke aber nicht nach vorliegenden Fallzahlen, sondern einwohnerorientiert aufgeteilt. Die Bürgerämter waren im August 2001 unterschiedlich mit Stellen ausgestattet:

#### Ansicht 44: Stellenausstattung der Bürgerämter

Organisationsform	Stellenanzahl
15 Bürgerämter (ohne Meldestelle) darunter 4 Doppelstandorte	3 - 14,5 6 - 9
10 Bürgerämter (mit räumlich integrierter Meldestelle) darunter 1 Doppelstandort	6 - 31 20,5
7 Bürgerämter (verzahnte Aufgabenwahrnehmung) darunter 5 Doppelstandorte	6 - 22 18 - 22

Den Bürgerämtern ohne oder mit lediglich räumlich integrierten Meldestellen sind größtenteils mehr Stellen als empfohlen zugeordnet. Die Bürgerämter mit verzahnter Aufgabenwahrnehmung weisen - von einer Ausnahme abgesehen - eine geringere Stellenzahl aus. Eine endgültige und einheitliche Personalzumessung für die Bürgerämter, die die unterschiedlichen Besucher- und Fallaufkommen berücksichtigt, steht allerdings noch aus. Das bezirkseigene Personal wurde mit vorhandenen Stellen ohne Stellenausschreibungen aus den Lohnsteuerkartenstellen und den Bezirkseinwohnerämtern, teilweise aus anderen Fachämtern umgesetzt.

Die Dienstkräfte einiger Bürgerämter sind oft nicht ausgelastet, weil Besucher fehlen. Andererseits belasten übergangsweise zeitintensive Massengeschäfte, z. B. die Vorarbeiten zur jährlichen Lohnsteuerkartenverteilung, die ohnehin oft angespannte Arbeitssituation. In den Bezirksämtern sind bisher keine wirksamen Überlegungen angestellt worden, um die Arbeitsabläufe zwischen den Bürgerämtern und Fachämtern zu optimieren; dies ist dringend erforderlich, um die Aufgaben zwischen den Ämtern besser

abzugrenzen. Auch der Personalbedarf der von der Tätigkeit der Bürgerämter betroffenen Fachämter muss überprüft werden. Der Rechnungshof fordert, dass die Stellen nach Kennzahlen je Arbeitsaufkommen und -belastung neu verteilt werden. Zusätzlich sollten Springerkräfte in den Fachämtern für unvorhergesehenen Bedarf bestimmt werden. Nachdem zunächst kein Bezirksamt festgestellt hatte, in welchem Umfang sich der Personalbedarf in den Fachämtern durch die Tätigkeit der Bürgerämter verringern müsste oder ob Dienstkräfte aus den Fachämtern kurzfristig bei Engpässen zusätzlich eingesetzt werden müssten, ist zwischenzeitlich ein Bezirksamt dieser Empfehlung gefolgt und hat 4,5 Stellen wegen der Fallzahlenentwicklung aus den Fachämtern in die Bürgerämter verlagert und Springerkräfte zur Verfügung gestellt. Die Personalausstattung ist nach und nach dem sich verändernden Qualifizierungsstand der Dienstkräfte (T 139) sowie nach Einführung des Start-Informationssystems (T 140) und der damit zu erwartenden kürzeren Bearbeitungs- und Beratungszeit anzupassen.

135 Für die Bürgerämter wird der allzuständige Sachbearbeiter für ein einheitliches Beratungs- und Dienstleistungsangebot in den Bürgerämtern Berlins angestrebt (T 132). Dies führt jedoch zu Eingruppierungsproblemen bei den Angestellten, da Sachbearbeiter in den bisherigen Meldestellen in VGr. VII/VI b eingruppiert sind, Sachbearbeiter in den Bürgerämtern dagegen der VGr. VI b und VGr. V c zugeordnet werden. Die Eingruppierung in VGr. VII/VI b setzt voraus, dass in der auszuübenden Tätigkeit zeitlich mindestens zur Hälfte Arbeitsvorgänge anfallen, die gründliche und vielseitige Fachkenntnisse erfordern. In VGr. VI b und VGr. V c müssen mit unterschiedlichem zeitlichem Maß noch selbständige Leistungen hinzukommen. Für eine sachgerechte Bewertung ist daher eine den tariflichen Anforderungen gerecht werdende Beschreibung des Aufgabenkreises (BAK) unerlässlich. Solange dies nicht der Fall ist oder die Arbeitsinhalte sich noch entwickeln, hat sich die Eingruppierung vorläufig nach der Vergütungsgruppe zu bestimmen, der die Tätigkeit mit Sicherheit zuzuordnen ist.

136 Während der Erprobungsphase wurden die Meldestellenaufgaben im Bürgeramt eines Bezirks bereits mit wahrgenommen. Den dort eingesetzten Mitarbeitern der Meldestellen hat das Bezirksamt mit Billigung der Senatsverwaltung für Inneres eine persönliche Zulage zur Aufstockung ihrer Vergütung nach VGr. V c gezahlt. Dies war zumindest zu diesem Zeitpunkt tariflich nicht gerechtfertigt, da sich die Tätigkeit der Meldestellenbearbeiter bewertungserheblich noch gar nicht geändert haben konnte. Aber auch die Stellenausweisung für Mitarbeiter der Bürgerämter nach VGr. V c war nicht gesichert und beruhte lediglich auf einer großzügigen Bewertungsvermutung.

Um zu einer einheitlichen Bewertung der Aufgabenkreise für Sachbearbeiter mit Allzuständigkeit zu gelangen, hat eine aus Vertretern der Bezirke und der Senatsverwaltung für Inneres gebildete Arbeitsgruppe eine Muster-BAK erarbeitet. Diese umfasst 26 Arbeitsvorgänge, von denen lediglich bei vier Arbeitsvorgängen selbständige Leistungen aufgrund der auszuübenden

den Beratungstätigkeit als gegeben angesehen werden. Die Anteile an der Gesamtarbeitszeit sind für die einzelnen Arbeitsvorgänge noch nicht festgelegt und müssen von den zuständigen Organisationseinheiten der Bezirke für eine Bewertung des Einzelfalls noch ermittelt werden. Grundsätzlich wird jedoch von einer Bewertung nach VGr. VI b auszugehen sein. Die Arbeitsgruppe hat allerdings auch auf die Möglichkeit hingewiesen, dass durch eine andere Aufteilung der höherwertigen und geringerwertigen Arbeitsvorgänge sowohl Aufgabenkreise der VGr. V c als auch solche der VGr. VII/VI b entstehen können. Die Umsetzung des Ergebnisses der Arbeitsgruppe obliegt den Bezirken, die nunmehr in eigener Verantwortung die Bewertungsentscheidungen vorzunehmen haben. Dies sollte jedoch nicht dazu verleiten, die Aufgabengebiete etwa so zu schneiden, dass möglichst viele Mitarbeiter in den Genuss einer höheren Vergütung kommen. Der Rechnungshof wird die Bewertungsentscheidungen der Bezirke im Auge behalten.

- 137 In elf Bezirken wurden nicht alle 37 Standardaufgaben wahrgenommen. Die Bezirke Reinickendorf und Steglitz-Zehlendorf wiesen nur Fallzahlen für 27 Standardaufgaben aus. Es fehlten insbesondere die publikumsintensiven Aufgaben aus dem Wohnungswesen, sodass noch nicht von voll funktionsfähigen Bürgerämtern gesprochen werden kann. Unabhängig von den Standardaufgaben boten die Bürgerämter bis zu 68 zusätzliche Aufgaben an. In der Statistik aller Bezirke fehlten weithin fachbezogene Fallzahlen aus den Bereichen Gesundheit, Kultur und Umwelt. Nach dem verfügbaren Datenmaterial verteilte sich das monatliche Fallaufkommen der ersten neun Monate 2001 nach Aufgabenbereichen wie folgt:

#### **Ansicht 45: Fallaufkommen in den Bürgerämtern**

Aufgabenbereich	Monatliche Fallzahlen	Anteil (v. H.)
Meldestellen	139 073	47
Lohnsteuerkartenstellen	51 756	17
Bürgerdienste für Fachämter	18 369	6
Behörden-/sonstige Auskünfte	87 783	30

Der Hauptanteil der Tätigkeiten fiel bei den Melde- und den Lohnsteuerkartenstellen an, deren Aufgabeninhalte sich nicht verändert haben. Nur ein Drittel der Fälle entfiel auf das Erledigen einfacher, publikumsintensiver Vorgänge und Auskunftersuchen, mit denen die Fachämter entlastet werden. Ursächlich dafür dürfte die noch unzureichende Akzeptanz der Bürgerämter sein. Die Bezirksämter haben bisher nicht erhoben, welche weiteren Dienstleistungen von Bürgern gleichzeitig nachgefragt werden und möglicherweise auch im Bürgeramt erledigt werden könnten.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter

- umgehend die im Standardaufgabenkatalog vereinbarten Dienstleistungen in ihren Bürgerämtern bereitstellen,
- mit der Senatsverwaltung für Inneres prüfen, ob der Standardaufgabenkatalog mit dem Ziel erweitert werden sollte, vergleichbare Leistungen in allen Bürgerämtern anzubieten, und
- einheitliche Arbeitsstatistiken führen, auswerten und die sich daraus ergebenden Maßnahmen umsetzen.

138 In den Bürgerämtern sollen alle Anliegen im so genannten Front-Office-Betrieb bearbeitet werden. Soweit noch immer nach dem Markthallenprinzip verfahren wird, müssen von den Besuchern für die drei Aufgabenfelder Meldestellen, Lohnsteuerkarten und Sonstiges bis zu drei verschiedene Wartenummern gezogen werden. Die Beratung der Bürger wird häufig durch Telefonate unterbrochen. Der Rechnungshof empfiehlt, das Wartenummernsystem zu verbessern und den Telefonauskunftsdienst in den Bürgerämtern getrennt von den Beratungsplätzen zu organisieren. Die Projektgruppe BürgerDienste will diesen Empfehlungen folgen.

139 Wegen der fachlichen Vielfalt der Aufgaben müssen die Mitarbeiter der Bürgerämter umfassend qualifiziert werden. Die Verwaltungsakademie hat auf der Grundlage eines Qualifizierungskonzepts bis zum Sommer 2001 für 1 000 Dienstkräfte 56 Veranstaltungen durchgeführt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

- 25 v. H. der angemeldeten Dienstkräfte nicht teilgenommen haben,
- in den besonders publikumsintensiven Bereichen Wohnungswesen und Sozialhilferecht lediglich 53 v. H. und 58 v. H. anwesend waren und
- aus dem Bezirk Reinickendorf keine und aus dem Bezirk Mitte nur eine Dienstkraft fortgebildet wurde.

Der Bezirk Reinickendorf verweist auf eigene bezirksinterne Schulungen. Der Rechnungshof beanstandet, dass einzelne Bezirksämter die zentralen Fortbildungsangebote nicht besser genutzt haben, weil nur durch zentrale Fortbildung einheitliche Verfahrensweisen gefördert werden können.

140 Der Erledigungsumfang der Aufgaben in den Bürgerämtern ist überwiegend nicht klar geregelt und wird nur in wenigen Bezirken mit einzelnen Fachämtern vereinbart. Er reicht von der einfachen Auskunft über eine qualifizierte Antragsentgegennahme bis - in wenigen Einzelfällen - zur vollständigen Bearbeitung. Dafür wurden unterschiedliche Gründe genannt:

- Die Dienstkräfte sind unzureichend qualifiziert und es fehlen Arbeitshilfen.
- Komplexe Vorgänge sollen im Fachamt ganzheitlich erledigt werden.
- Wegen starker Ressortegoismen sind Vereinbarungen mit den Fachämtern nicht zustande gekommen.

Überwiegend ist nicht sichergestellt, dass die Anliegen der Bürger zumindest entscheidungsreif für die Fachämter aufbereitet werden. Daher werden Anträge mehrfach geprüft und Bürger müssen wiederholt im Bezirksamt erscheinen. Teilweise sind anfänglich höhere Erledigungsanteile der Bürgerämter gezielt vermindert worden, da die Fachämter nicht bereit sind, ihren Stellenbedarf zu reduzieren. Veröffentlichungen von Bürgerämtern in anderen Bundesländern zeigen, dass dort 80 v. H. einfacher, jedoch publikumswirksamer Aufgaben abschließend bearbeitet werden können, weil Verfahrensabläufe vereinfacht und Ämter umstrukturiert wurden. Ein Austausch bereits bewährter Hilfs- und Arbeitsmittel (z. B. Vordrucke, IT-gestützte Checklisten) ist in den Bezirksämtern und zwischen den Bürgerämtern bisher nicht gelungen, obwohl regelmäßig bezirksübergreifende Arbeitsbesprechungen stattfinden. Das von 2002 an nutzbare einheitliche Start-Informationssystem soll diesen Mangel beseitigen und eine einheitliche Bearbeitung an allen Beratungsplätzen ermöglichen.

Der Rechnungshof beanstandet die weiterhin bestehenden Ressortegoismen in den Bezirksämtern, die zu unvermeidbarer Doppelarbeit führen. Er fordert, dass die Aufgaben zweckorientiert abgegrenzt werden, damit die Vorgänge besser bearbeitet und in den Bürgerämtern fachlich kompetente Dienstkräfte aus Fachämtern eingesetzt werden. Außerdem müssen in den Bürgerämtern die vorhandenen, auch überbezirklich angebotenen Arbeitshilfen genutzt werden.

141 Der im März 2001 von der Senatsverwaltung für Inneres herausgegebene Ratgeber für die Standortplanung und -auswahl sowie für Einrichtung und Ausstattung künftiger Bürgerämter weist u. a. auch deutlich auf die Notwendigkeit einer bürgerfreundlichen Ausgestaltung der Bürgerämter hin. Hierzu gehören z. B. übersichtliche Leitsysteme, kurze Wege, behindertengerechte Zugänge, Spielecken für Kinder und ausreichend große Warteräume.

Die räumlichen Gegebenheiten und die Ausstattung der Bürgerämter entsprechen diesen Anforderungen jedoch häufig nicht. Zum Teil müssen lang gezogene Flure als Warteräume genutzt werden, häufig mangelt es an einer ausreichenden Zahl von Sitzplätzen und eine Kinderspielecke ist die Ausnahme. Die Bürgerämter sind nicht immer publikumsgerecht ausgeschildert und oft nur über Treppen erreichbar. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass in dem Pauschalbetrag für die Anschubfinanzierung rechnerisch pro Standort jeweils auch 28 120 € für die Raumausstattung enthalten sind. Die Befragung der Bezirke hatte allerdings zum Ergebnis, dass dieser Anteil in vielen Fällen nicht oder nicht einmal annähernd für



den vorgesehenen Zweck verwendet wurde. Häufig wurde die Ausstattung aus dem in der Verwaltung ohnehin vorhandenen Bestand - in wenigen Fällen auch durch Beschaffungen ergänzt - übernommen.

Der Rechnungshof hält es für unerlässlich, dass die Bezirke die Bürgerämter auf die aufgezeigten Mängel überprüfen und dafür sorgen, dass diese behoben und damit die Bedingungen für eine bürgernahe Verwaltung verbessert werden. Soweit die behindertengerechte Gestaltung nicht bereits in die Standortauswahl als Kriterium Eingang gefunden hat oder im Rahmen von Ausstattungsmaßnahmen nicht oder nicht in ausreichendem Umfang berücksichtigt werden konnte, sind gerade unter dem Aspekt der bürgerorientierten Aufgabenstellung der Bürgerämter ggf. auch entsprechende bauliche Maßnahmen unverzichtbar.

- 142 Mit der Vereinbarung über die Anschubfinanzierung verpflichten sich die Bürgerämter, zunächst eine Mindestöffnungszeit von 30 Wochenstunden einzuhalten. Diese sind den Bedürfnissen der Bürger anzupassen und bei Bedarf zu erweitern. Am Donnerstag sind die Bürgerämter einheitlich mindestens bis 18.00 Uhr zu öffnen. Begründet durch den anfangs erheblichen Schulungsbedarf sind die Bürgerämter mittwochs für das Publikum geschlossen.

Tatsächlich weichen die Öffnungszeiten von den vorgegebenen 30 Wochenstunden ab und sind zwischen den Bezirken und selbst innerhalb der Bezirke unterschiedlich. Die Bürgerämter in Friedrichshain-Kreuzberg waren bis zur Jahresmitte 2001 wöchentlich nur an 19 Stunden geöffnet. Dagegen bietet das Bezirksamt Neukölln Öffnungszeiten an allen fünf Werktagen mit insgesamt 30 Wochenstunden an. Noch nicht räumlich in die Bürgerämter integrierte Bereiche, z. B. die Lohnsteuerkartenstelle und Zahlstellen, haben vereinzelt kürzere Öffnungszeiten. Meldestellen waren vor der Fusion mit den Bürgerämtern von Montag bis Freitag, teilweise auch an Samstagen, geöffnet. Sind Meldestellen in Bürgerämter integriert, haben sich deren Öffnungszeiten um den sonst offenen Mittwoch und ggf. auch um den Samstag verringert. Dies führt u. a. dazu, dass die stark frequentierten Meldestellen - besonders in den Innenstadtbezirken - teilweise vorzeitig schließen oder bis zu 90 Minuten vor dem Ende der Sprechzeiten keine Wartenummern mehr ausgeben. Die anderen Bürgerämter müssen die zusätzlichen Besucher aufnehmen, sodass es auch dort zu Engpässen kommt. Bürgerämter in anderen Bundesländern sind bis zu 40 Wochenstunden geöffnet.

Der Rechnungshof beanstandet, dass sich die Öffnungszeiten nicht ausreichend am Bedarf der Bürger orientieren. Er fordert, dass Bürgerämter nicht vor Ende der Sprechzeit schließen und bis dahin Wartenummern ausgeben. Unabhängig von der noch bestehenden Aufbau- und Schulungsphase fordert der Rechnungshof, dass kurzfristig alle Bürgerämter einheitliche Mindestöffnungszeiten festlegen. Darüber hinaus müssen Modelle entwickelt werden, bei denen sich das Angebot an der Nachfrage orientiert. Die Projektgruppe BürgerDienste will sich im Jahr 2002 dessen annehmen.

143 Die Bürger werden über die Eröffnung eines Bürgeramtes durch die Medien oder durch Postwurfsendungen informiert. Faltblätter mit Adressen, Öffnungszeiten und Dienstleistungen der einzelnen Bürgerämter liegen in den Bezirksämtern aus. Informationen über Bürgerämter im Internet sind qualitativ unterschiedlich. Darüber hinausgehende Öffentlichkeitsarbeit ist verbesserungsbedürftig, zumal auch Kundenbefragungen in einigen Bezirken keine organisatorischen Veränderungen bewirkt haben. Der Rechnungshof empfiehlt, dass ein bezirksübergreifendes einheitliches Konzept zur Öffentlichkeitsarbeit erstellt wird, bürgerorientierte Umfragen durchgeführt und die Erkenntnisse daraus schnellstmöglich umgesetzt werden.

144 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass das Ziel, landesweit gleiche Standards in den Bürgerämtern anzubieten, immer noch nicht erreicht ist, insbesondere weil

- die Stellen in den Bürgerämtern nicht nach Kennzahlen je Arbeitsanfall und -belastung bemessen werden,
- die Aufgaben zu den Fachämtern nicht einheitlich abgegrenzt sind, sodass Doppelarbeit entsteht,
- das Dienstleistungsangebot der Bürgerämter unterschiedlich und nur bedingt vergleichbar ist,
- keine einheitlichen Statistiken geführt werden,
- die Dienstkräfte nicht ausreichend geschult sind,
- die Arbeitsabläufe nicht einheitlich, vergleichbar und wirtschaftlich sind,
- die Öffnungszeiten unterschiedlich und nicht an den Bedürfnissen des Bürgers orientiert sind,
- die Wartezeiten zu lang sind und
- ein bezirksübergreifendes Konzept zur Öffentlichkeitsarbeit fehlt.

**Der Rechnungshof fordert den Senat und die Bezirksämter auf, die beschriebenen Mängel zu beseitigen, die Aufgabenkreise sachgerecht zu bewerten und in den Bürgerämtern ein einheitliches, bürgerfreundliches und wirtschaftliches Leistungsangebot zu schaffen.**

#### **4. Finanzielle Nachteile durch Mängel bei der Vergabe und Kontrolle von Reinigungs- und Bewachungsleistungen in Bürodienstgebäuden der Bezirke**

***Bei der Bewirtschaftung von Ausgaben für Reinigungs- und Bewachungsleistungen in Bürodienstgebäuden der Bezirksverwaltungen sind durch fehlerhafte Vergabe, Fehler bei der Vertragsgestaltung sowie durch unzureichende Leistungskontrolle in sechs vor der Bezirksfusion geprüften Bezirken finanzielle Schäden von 330 000 € entstanden. Ursächlich hierfür sind unzureichende Kenntnis vergaberechtlicher Bestimmungen und ein Mangel an wirtschaftlichem Denken. Der Rechnungshof hat die für Vergaberecht zuständige Senatsverwaltung gebeten, praxisorientierte Hinweise zum Vergaberecht bekannt zu geben.***

145 Der Rechnungshof hat in sechs vor der Fusion bestehenden Bezirken die Vergabe u. a. der Gebäudeunterhalts- und Fensterreinigung (im Folgenden: Reinigungsleistungen) sowie der Bewachungsdienstleistungen geprüft und darüber hinaus die von den übrigen Bezirken angeforderten Vergabeunterlagen ausgewertet. Die hierbei festgestellten Mängel erstrecken sich von der Entscheidung über die Art des Ausschreibungsverfahrens, über die Festlegung der Auswahlkriterien, die Wertung der Angebote und die Abfassung von Vergabeunterlagen bis hin zur Vertragsgestaltung und Leistungskontrolle. Durch die Nichtbeachtung bzw. Fehlinterpretation vergaberechtlicher Vorschriften, die zum Teil auf einen grundlegenden Mangel an wirtschaftlichem Denken zurückzuführen sind, sind dem Land Berlin in den sechs geprüften ehemaligen Bezirken bisher finanzielle Schäden von 330 000 € entstanden.

146 Die von den Bezirken für Reinigungsleistungen einzusetzenden Mittel sind erheblich. Schon das Auftragsvolumen einzelner Ausschreibungen - bezogen auf eine Vertragslaufzeit von drei Jahren - kann einen Vertragswert von über 500 000 € erreichen. Insofern ist hier bei strikter Anwendung wirtschaftlicher Maßstäbe ein beachtliches Einsparpotenzial vorhanden. In Weißensee hätten sich z. B. bei einem auf drei Lose verteilten Auftrag mit einem Vertragswert von 555 000 € bei Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots Einsparungen von insgesamt 150 000 € ergeben können. Neben dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) ist der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Transparenz nunmehr von wesentlicher Bedeutung. Die durch den Vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die Verordnung über die Vergabebestimmungen für öffentliche Aufträge und die jüngste Rechtsprechung erheblich gestärkte Rechtsposition der Bieter erfordert von der Verwaltung besondere Sorgfalt und Sachkenntnis. Andernfalls dürfte mit einer Fülle von beanstandeten, ggf. scheiternden Vergabeverfahren zu rechnen sein. Insofern können sich vergaberechtliche Mängel in doppelter Hinsicht zum Nachteil Berlins auswirken.

- 147 Bei der Entscheidung über die Art des Ausschreibungsverfahrens legten Vergabestellen bei der Ermittlung des Auftragswerts für mehrjährige oder unbefristete Verträge nur die Entgelte für ein Jahr zugrunde. Hierbei wurde nicht beachtet, dass der Wert eines Vertrages für seine gesamte Dauer, in der Regel für drei Jahre, berechnet werden muss. Dadurch sind Leistungen, die wegen der Überschreitung des Schwellenwertes europaweit hätten ausgeschrieben werden müssen, lediglich öffentlich oder sogar nur beschränkt ausgeschrieben worden. In einem weiteren Fall wurde von einer öffentlichen Ausschreibung abgesehen, weil aufgrund des Ergebnisses einer vorangegangenen Ausschreibung angeblich ein Marktüberblick gewonnen und Sachkenntnis über die Preissituation erlangt worden war. Eine öffentliche Ausschreibung hätte nach Auffassung der Vergabestelle einen unverhältnismäßig hohen Aufwand verursacht. Von dem Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung darf hingegen nur in Ausnahmefällen und nur aus - im vorliegenden Fall allerdings nicht nachgewiesenen - objektiv nachvollziehbaren wichtigen Gründen abgewichen werden; diese sind aktenkundig zu machen.
- 148 Der Zuschlag ist nach § 25 Nr. 3 VOL/A auf das unter Berücksichtigung aller Umstände wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Es kommt nicht auf den niedrigsten Preis, sondern auf die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den dafür einzusetzenden Finanzmitteln an. Dabei ist der Preis ein ganz wesentliches, aber nicht das allein ausschlaggebende Kriterium. Bei der Wertung der Angebote für Reinigungsleistungen gehen die Vergabestellen - trotz vergleichbarer Anforderungen - jedoch in höchst unterschiedlicher Weise und unter Anlegen von einander erheblich abweichender, unterschiedlicher Maßstäbe vor. Grundsätzlich wird versucht, anhand von Plausibilitätskriterien die kalkulatorischen Überlegungen der Bieter nachzuvollziehen, um dadurch die vermeintlich unseriösen Angebote von denen der leistungsstarken Bieter abgrenzen zu können. Diese Kriterien werden aber den Bietern zuvor weder im Ausschreibungstext noch in den Verdingungsunterlagen bekannt gegeben. Hierzu zählen - je nach Vergabestelle in unterschiedlicher Konstellation - im Wesentlichen der Unternehmerzuschlag, das Arbeitsmaß, die Arbeitsstunden und die Zahl der eingesetzten Mitarbeiter. Diese Herangehensweise ist rechtswidrig (T 149) und zudem unzweckmäßig und unwirtschaftlich (T 150 und 151).
- 149 Nach § 8 Nr. 1 Abs. 1 und 2 VOL/A ist die Leistung eindeutig und so erschöpfend zu beschreiben, dass alle Bewerber die Beschreibung im gleichen Sinne verstehen müssen und die Angebote miteinander verglichen werden können; alle sie beeinflussenden Umstände sind festzustellen und in den Verdingungsunterlagen anzugeben. Demnach ist es unzulässig, bei der Vergabeentscheidung auf Kriterien zurückzugreifen, die in den Verdingungsunterlagen nicht genannt sind. Führt dies zum Ausschluss des Bieters, ist dadurch sein subjektives Recht auf sachgerechte Prüfung seines Angebots verletzt. Bei Angeboten, die auf der Grundlage der in einer Ausschreibung genannten Kriterien im Wesentlichen als gleichwertig anzusehen sind, müsste der Zuschlag auf das Angebot mit dem niedrigsten Preis erteilt werden (BGH DB 1999, S. 1055).

150 Darüber hinaus hegt der Rechnungshof ohnehin Zweifel an der Zweckmäßigkeit der Plausibilitätskriterien (T 148) und hat dies bereits bei der Prüfung der Unterhaltsreinigung im Landesverwaltungsamt kritisch angemerkt (Jahresbericht 2000 T 221, 222). Die in den bezirklichen Vergabestellen angetroffenen Auswahlentscheidungen bestätigen diese Skepsis nachhaltig, denn einheitliche und allgemein anerkannte Bewertungsmaßstäbe liegen auch hier nicht vor, z. B. für den Unternehmerzuschlag (der den Lohn übersteigende Stundenverrechnungssatz), das Arbeitsmaß einer Reinigungskraft (Reinigungs-m<sup>2</sup> pro Stunde), die Arbeitsstunden (Anwesenheitsdauer der Reinigungskräfte) und die Zahl der einzusetzenden Mitarbeiter. Vielmehr greifen die Vergabestellen auf unterschiedliche individuelle Erfahrungswerte zurück, die objektiv nicht nachvollziehbar sind. Bieter, die diese - ihnen vom Ausschreibungstext her unbekannt - Kriterien nicht erfüllen, bleiben unberücksichtigt, wirtschaftlich günstige Angebote werden dadurch von vornherein ausgeschlossen. So halten z. B. mehrere Vergabestellen eine einwandfreie Reinigungsleistung bei einem Arbeitsmaß von mehr als 250 m<sup>2</sup> für nicht leistbar, während das Landesverwaltungsamt seit Jahren in Bürodienstgebäuden unterschiedlichster Art und Nutzung mehr als 300 m<sup>2</sup> als akzeptabel ansieht.

151 Es ist den Vergabestellen in der Regel unmöglich, die Kalkulation eines Bieters im Einzelnen nachzuvollziehen. Nach der angetroffenen Praxis werden Angebote mit einem als unangemessen niedrig eingestuften Preis bei der Wertung sogleich ausgeschlossen. Somit bleiben z. B. besonders niedrige Angebote, die das Ziel verfolgen, ins Geschäft zu kommen, unberücksichtigt. Eine Handhabung in der Weise, dass ein öffentlicher Auftraggeber ausnahmslos nur kostendeckende Preise akzeptiert, ist nicht nur unzulässig (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 19.12.00 - Verg 28/00 -), sondern auch unwirtschaftlich. Die in diesem Zusammenhang geäußerte Befürchtung, dass Reinigungskräfte bei besonders niedrigen Angeboten untertariflich bezahlt werden könnten, ist nicht zwingend, denn der Unternehmer ist sowohl vertraglich als auch nach dem Tarifvertrag für das Gebäudereinigerhandwerk in Berlin - der für allgemeinverbindlich erklärt worden ist - verpflichtet, Tariflohn zu zahlen.

Insofern sind Aufklärungsverhandlungen, durch die Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Bieter ausgeräumt werden könnten (§ 24 Nr. 1 Abs. 1 bzw. § 25 Nr. 2 Abs. 2 VOL/A), von erheblicher Bedeutung. Diese werden in der Regel jedoch nicht geführt. Dadurch werden möglicherweise wirtschaftlich günstigere Angebote ausgeschlossen. So hat z. B. das Landesverwaltungsamt nach Aufklärungsverhandlungen das Angebot eines Bieters akzeptiert, das zuvor nach der pauschalen Festlegung unberücksichtigt geblieben wäre. Dadurch sind jährlich 10 000 € eingespart worden. Der Rechnungshof fordert deshalb, der Aufklärungspflicht im Zweifelsfall nachzukommen. Er erwartet, dass ein Ausschluss von Angeboten aufgrund von Zweifeln an der Leistungsfähigkeit des Bieters künftig ausführlich unter Darlegung der jeweils firmenspezifischen Ausschlusskriterien begründet wird.

- 152 Durch weitere fragwürdige Entscheidungen haben Vergabestellen den Wettbewerb unzulässigerweise verzerrt. Unternehmen, die in das Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis für den Bereich der Verdingungsordnung für Leistungen (ULV-VOL) der Auftragsberatungsstelle eingetragen sind, weisen mit dieser Eintragung grundsätzlich ihre Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nach. Damit sollen den öffentlichen Auftraggebern eigene Recherchen abgenommen werden. Einige Vergabestellen forderten von den Unternehmen darüber hinaus weitere Nachweise, z. B. über den Eintrag in die Handwerksrolle. Andernfalls wurden diese Unternehmen vom weiteren Wettbewerb ausgeschlossen. Eine weitere Differenzierung des Merkmals der Leistungsfähigkeit - wie in der Praxis häufig anzutreffen - ist nach der Rechtsprechung grundsätzlich unzulässig (BGH NJW 1998, S. 3644). Bei den Unternehmen, die ihre Fachkompetenz durch das ULV-VOL nachgewiesen haben, kann als entscheidendes Auswahlkriterium regelmäßig dann nur noch der Preis gelten, es sei denn, der Auftraggeber hat in den Verdingungsunterlagen präzise dargelegt, welche weiteren objektiv nachvollziehbaren sachlichen Bedingungen erfüllt sein müssen. Dies war aber in keinem der geprüften Vergabevorgänge der Fall.
- 153 Ferner wurden Angebote der Unternehmen auch nach regionalen Gesichtspunkten bevorzugt; so erhielten Unternehmen mit Sitz im Bezirk der Vergabestelle nach einem internen Punktsystem eine höhere Punktzahl. Darüber hinaus wurde oftmals auch noch zwischen dem „Ostteil“ und „Westteil“ Berlins differenziert. Das praktizierte Verfahren ist neben dem Gesichtspunkt fehlender Transparenz (T 149) auch deswegen unzulässig, weil der Wettbewerb nicht auf einen bestimmten örtlichen Bereich beschränkt werden darf. In anderen Fällen sind Mitglieder der Gebäudereiniger-Innung sowie Inhaber des Qualitätszertifikats DIN ISO 9000 bevorzugt worden, weil die Vergabestellen hier offenbar besondere Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit vermuten. Dies stellt einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot dar (vgl. BGH a. a. O.) und würde andere Bieter ggf. vom Verfahren ausschließen. In einigen Fällen entstand ohnehin der Eindruck, dass die entscheidenden Auswahlkriterien unzulässigerweise erst nach Kenntnis der Angebote festgelegt und somit möglicherweise auf oder gegen bestimmte Bieter zugeschnitten wurden.
- 154 Auch wurden Bieter vom Wettbewerb ausgeschlossen, weil sie einzelne Daten nicht angegeben hatten, die zwar in den Verdingungsunterlagen erfragt waren, jedoch für die Wertung der Angebote ausweislich der Vergabevorgänge keine Bedeutung hatten. Andere Vergabestellen schlossen Bieter vom weiteren Verfahren aus, deren Rechenfehler im Angebot über ein von der Verwaltung willkürlich festgesetztes Maß hinausgingen.

In einigen Vergabestellen entschieden darüber, welches Unternehmen den Zuschlag erhalten soll, Gremien, denen neben dem jeweils zuständigen Titelverwalter die unterschiedlichsten Dienstkräfte angehörten. Die Vergabeentscheidung liegt jedoch ausschließlich im unmittelbaren Verantwortungsbereich des Beauftragten für den Haushalt. Sie hat sich allein an

sachlichen Kriterien zu orientieren, die ggf. einer gerichtlichen Überprüfung standzuhalten haben.

155 Neben den zuvor genannten wesentlichen Verstößen hat der Rechnungshof eine Vielzahl weiterer Mängel festgestellt, die ebenfalls auf das Fehlen einheitlicher Bearbeitungsvorgaben zurückzuführen sind, wie z. B. beim Abfassen der Vergabevermerke oder überlange Vertragslaufzeiten. Deshalb und angesichts der Rechtsentwicklung und sich fortentwickelnden Rechtsprechung (T 146) hat der Rechnungshof die für das Vergaberecht zuständige Senatsverwaltung unter Darlegung praktischer Fallgestaltungen gebeten, Hinweise zu wesentlichen Fragen des Vergaberechts z. B. in Form von Arbeitsmaterialien herauszugeben. Die Senatsverwaltung hat dies zugesagt, in einigen Einzelfragen besteht allerdings noch Klärungsbedarf. Unabhängig davon sollten die Bezirke zur Stärkung der Leistungsfähigkeit ihrer Vergabestellen für eine regelmäßige Schulung der Bearbeiter sorgen.

156 Auch bei der Vergabe von Bewachungsleistungen sind Mängel festgestellt worden. In einigen Fällen hat die Verwaltung uneingeschränkt den von dem Unternehmer vorgegebenen Vertragstext akzeptiert, obwohl ein Hinweis auf die Geltung der Allgemeinen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen (VOL/B) und der Zusätzlichen Vertragsbedingungen (ZVB-VOL) fehlte. Allerdings sieht auch der von der Senatsverwaltung für Inneres herausgegebene Musterreinigungsvertrag eine Erstreckung auf die ZVB-VOL nicht vor. Der Rechnungshof hat eine entsprechende Anpassung der Verträge gefordert.

In einem anderen Fall sieht der Vertragstext eines Bewachungsunternehmens vor, dass sich die Dienstleistungsentgelte bei Veränderungen des Tarifvertrages für das Bewachungsgewerbe im gleichen Verhältnis ändern. Diese Gleitklausel verfolgt das Ziel, das unternehmerische Risiko möglichst gering zu halten. So setzte das Unternehmen 1996 aufgrund einer Tarifanhebung eine Erhöhung der Dienstleistungsentgelte um 2,9 v. H. des Vertragswertes durch. Derartige Vereinbarungen sind fragwürdig, weil sie nur einseitig wirken. Der Rechnungshof hat gefordert, derartige Gleitklauseln nicht mehr zu vereinbaren.

157 Neben der Prüfung vergaberechtlicher Bestimmungen hat der Rechnungshof die Verwaltung auch auf Einsparpotenziale hingewiesen. So hat die vorgeschlagene Reduzierung der Glas- und Fensterreinigung auf - wie in der Verwaltung üblich - einmal jährlich und die Umstellung der Unterhaltsreinigung von täglich auf zwei- bis dreimal wöchentlich sowie die getrennte Vergabe von Glas- und Unterhaltsreinigung in einem Bezirk zu Einsparungen von jährlich 72 000 € geführt. Im selben Bezirk führten die vom Rechnungshof veranlassten organisatorischen Überprüfungen der Pförtner- und Wachdienstleistungen zu Einsparungen von jährlich 50 000 €.

- 158 Zu beanstanden war auch, dass in mehreren Bezirken die vom Auftragnehmer zu erbringenden Leistungen nicht kontrolliert wurden. So führte im Bezirk Mitte mangelnde Kontrolle von eingereichten Rechnungen dazu, dass über mehrere Jahre hinweg vertraglich nicht vereinbarte und tatsächlich auch nicht geleistete Reinigungsleistungen im Wert von mehr als 60 000 € bezahlt wurden. Weiterer Schaden konnte durch die Prüfung verhindert werden. Die Prüfung der Schadenshaftung gegenüber den beteiligten Beschäftigten ist noch nicht abgeschlossen. Der Rechnungshof hat die Gebäudeverwaltungen aufgefordert, ihrer Kontrollpflicht verstärkt nachzukommen.
- 159 **Neben der Verpflichtung, die für das Land Berlin wirtschaftlich günstigsten Verträge zu schließen, haben alle Vergabestellen darauf hinzuwirken, dass der Anspruch der Bieter auf Vorhersehbarkeit, Messbarkeit und Transparenz bei öffentlichen Ausschreibungen gewahrt wird, um mögliche Schadenersatzforderungen unterlegener Bieter zu vermeiden.** Hierfür sind fachlich geschulte Sachbearbeiter erforderlich. **Unabhängig von Überlegungen zur Zusammenfassung von Gebäudemanagementaufgaben sollten umgehend regelmäßige Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden.** Der Schriftwechsel mit der zuständigen Senatsverwaltung zu Einzelfragen im Rahmen der zugesagten Hinweise zum Vergaberecht (T 155) ist noch nicht abgeschlossen.

## **5. Zweifelhafte Eingruppierung der Gärtner in die oberen Lohngruppen in den Natur- und Grünflächenämtern der Bezirke**

*Die Eingruppierungen von Gärtnern in die oberen Lohngruppen (LGr. 6 und höher) im Bereich der bezirklichen Natur- und Grünflächenämter sind überwiegend überhöht und entsprechen nicht den tariflichen Anforderungen. Eine tarifgerechte Bezahlung würde längerfristig zu Einsparungen von mindestens 400 000 € jährlich führen. Der Rechnungshof fordert, zunächst keine weiteren Eingruppierungen in die LGr. 6 vorzunehmen.*

- 160 Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit bereits mehrfach die Eingruppierung der in den bezirklichen Natur- und Grünflächenämtern (NGÄ) tätigen qualifizierten Gärtner der LGr. 6 und höher beanstandet. Er bezweifelt, dass die bisherigen Bewertungsstrukturen noch den gegenwärtigen Aufgaben und Arbeitsabläufen entsprechen. Beschreibungen der Aufgabenkreise als Grundlage für eine tarifgemäße Bewertung lagen nur in pauschalierter Form vor. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass die meisten Bewertungen auf ein im Jahr 1986 erstelltes Modell für die Ausstattung eines Musterbezirks zurückreichen.



Um sich einen Überblick über die tatsächlich auszuübenden Tätigkeiten zu verschaffen, hat der Rechnungshof daher die vor der Gebietsreform bestehenden Bezirke gebeten, in den Jahren 1998/1999 über einen Zeitraum von fünf Monaten Arbeitsaufzeichnungen führen zu lassen, die auch dem Produktkatalog für die Kosten- und Leistungsrechnung entsprechen. Die von den Bezirken auf der Grundlage der Arbeitsaufzeichnungen vorgenommenen Bewertungsüberprüfungen führten lediglich im ehemaligen Bezirk Wilmersdorf zur Abwertung einer Stelle von LGr. 6 nach LGr. 5. Der Bezirk Neukölln will allerdings als Konsequenz aus der unklaren Bewertungslage bei der Neubesetzung der 23 Gärtnerstellen der LGr. 6/7 a nur Eingruppierungen nach LGr. 4 oder 5 vornehmen. Eine Stellungnahme der Senatsverwaltung für Inneres bestätigt, dass in diesem Bereich ein erhebliches Einsparpotenzial besteht.

161 Gärtner sind dann in die LGr. 6 Fallgr. 22 der Anlage 1 des Berliner Bezirkstarifvertrages Nr. 2 zum BMT-G eingruppiert, wenn sie mindestens zur Hälfte besonders hochwertige gärtnerische Tätigkeiten ausüben. Nach insgesamt siebenjähriger Bewährung bzw. Tätigkeit sind sie in der LGr. 7 a eingruppiert. Zur Entscheidung der Frage, ob besonders hochwertige Arbeiten zu verrichten sind, ist zunächst von der LGr. 4 auszugehen. Hier sind sämtliche Arbeiten erfasst, die - üblicherweise - jedem Arbeiter mit erfolgreich abgeschlossener Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf abverlangt werden können. Die LGr. 5 verlangt hochwertige Arbeiten, d. h. solche, die höhere Anforderungen an Überlegungsvermögen und fachliches Geschick stellen. Die LGr. 6 erfordert demgegenüber eine nochmalige Steigerung der Anforderungen an das fachliche Können, besondere Umsicht und Zuverlässigkeit. Die derzeitige Fassung des Lohngruppenverzeichnisses lässt nicht erkennen, welche Tätigkeiten als besonders hochwertig anzusehen sind. Allerdings haben die Tarifvertragsparteien 1968 in einer inzwischen aufgehobenen Protokollerklärung, die aber nach Auffassung der Senatsverwaltung für Inneres weiterhin als Anhaltspunkt herangezogen werden kann, bestimmte Tätigkeiten als besonders hochwertig festgelegt. Hierzu zählen z. B. die selbständige Betreuung von Sondergärten, die Ausführung von Baumkontrollen und die Anleitung bei Baumfällarbeiten unter schwierigen Verhältnissen.

162 Aufgrund der im Vorfeld der Querschnittuntersuchung in elf ehemaligen Bezirken vor Ort durchgeführten Prüfungen hat sich der in der Öffentlichkeit verbreitete Eindruck bestätigt, dass die NGÄ - bedingt u. a. durch Kürzungen der Personal- und Sachausgaben - weitestgehend nur noch die nötigsten Erhaltungsmaßnahmen durchführen (vgl. Jahresbericht 2001 T 393). Ein weiteres Indiz für diese Annahme ist auch darin zu sehen, dass Gärtnern zum Teil in erheblichem Umfang Erschwerniszuschläge gewährt werden, die bei der Erledigung einfacherer Tätigkeiten anfallen, wie z. B. Mähen auf Mittelstreifen sowie Reinigung von Parkanlagen. Bedingt durch die Aufgabenveränderung hat sich der Anteil der hochwertigen bzw. besonders hochwertigen Tätigkeiten verringert. Dies bestätigt auch die vom Rechnungshof auf der Grundlage der früheren Protokollerklärung (vgl. T 161) und von Einzelentscheidungen der Senatsverwaltung für Inneres

vorgenommene Auswertung von 191 Aufgabenkreisbeschreibungen. Lediglich 57 Aufgabengebiete (29,8 v. H.) sind demnach zutreffend der LGr. 6 zuzuordnen.

Die Annahme des Rechnungshofs, dass zumindest in wesentlichen Bereichen der gärtnerischen Arbeiten, z. B. bei schwierigen Pflanzarbeiten und bei der chemischen Unkraut- und Schädlingsbekämpfung, proportional zur Größe und Personalausstattung der Bezirke eine gewisse Übereinstimmung anzutreffen sein müsste, hat sich zumindest teilweise bestätigt. Die besonders hochwertigen Tätigkeiten sind von ihrem zeitlichen Umfang her jedoch durchweg nicht bewertungsentscheidend. Dass die Bezirke gleichwohl unverändert das Tarifmerkmal der LGr. 6 als erfüllt ansehen, hängt vor allem damit zusammen, dass zum einen die in der Protokollerklärung als besonders hochwertig aufgeführten Tätigkeiten fehlerhaft, bisweilen zu großzügig als gegeben angesehen werden. Hierbei setzen die NGÄ unterschiedliche Schwerpunkte, die nicht allein auf bezirkliche Besonderheiten der zu pflegenden Grün- und Erholungsanlagen zurückgeführt werden können.

So sind nach Auffassung des Bezirks Mitte alle vier Gärtner der LGr. 6 mit einem zeitlichen Anteil zwischen 21 v. H. und 58 v. H. in Sondergärten tätig. Hingegen sind diese Tätigkeiten z. B. in den Bezirken Kreuzberg, Köpenick und Reinickendorf kaum erwähnenswert. Allerdings sieht das NGA Mitte hierbei das Nikolaiviertel, den Gendarmenmarkt sowie die Grünfläche am Fernsehturm als Sondergärten an. Dies entspricht nicht den Intentionen der Tarifvertragsparteien, denn auch nach Auffassung der Senatsverwaltung für Inneres liegt eine Betreuung von Sondergärten nur dann vor, wenn Artenreichtum, Seltenheit und/oder besonderer Wert der Arten und Sorten gegeben ist.

Ähnlich verhält es sich bei der tariflichen Zuordnung bzw. Abgrenzung von baumchirurgischen Arbeiten, d. h. der Behandlung von Bäumen, die nur durch besonderen menschlichen Eingriff lebensfähig erhalten werden können. Diese Tätigkeiten fallen angeblich - im Einzelfall sogar mit 72 v. H. - in besonderem Maße in den Bezirken Reinickendorf und Wedding an, während sie im NGA Tiergarten nicht erwähnt werden. Die Auffassung des Rechnungshofs, dass der Gesamtanteil dieser Tätigkeiten deutlich unter 10 v. H. liegt, wird von der Senatsverwaltung für Inneres geteilt. Diese Tätigkeiten werden üblicherweise von speziellen Baum-Service-Betrieben durchgeführt.

- 163 In anderen Fällen haben die Bezirke überhöhte Eingruppierungen dadurch gestützt, dass sie - was grundsätzlich zulässig ist - über die frühere Protokollerklärung hinausgehende Tätigkeiten als besonders hochwertig ansehen. Aber auch hier sind die Akzente unterschiedlich gesetzt. In mehreren Bezirken werden z. B. administrative und organisatorische Tätigkeiten der Gärtner, wie Ausführung schriftlicher Arbeiten, Arbeitsvorbereitung und Arbeitskontrolle, als besonders hochwertig angesehen, im Einzelfall mit über 67 v. H. der Arbeitszeit. Derartige Tätigkeiten sind aber nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Inneres - soweit sie einfacher Art

sind - dem Vorarbeiter, ansonsten dem Revierleiter vorbehalten. Bei Vorarbeitern dürfen sich jedoch diese Tätigkeiten nicht zusätzlich bewertungssteigernd auswirken, weil sie bereits durch die Vorarbeiterzulage abgegolten werden. Der Rechnungshof hat die Bezirke aufgefordert, die durch die Senatsverwaltung für Inneres erfolgten Klarstellungen zu einzelnen Tarifmerkmalen entsprechend umzusetzen. Ziel muss es sein, dass die inzwischen geänderte Aufgabenstellung den tariflichen Gegebenheiten entsprechend zu einer realistischen, reduzierten Bewertung der Aufgabenkreise führt.

Ohnehin erscheinen die in Berlin angewendeten Bewertungsmaßstäbe als äußerst großzügig im Vergleich zu denen, die für die Eingruppierung von Gärtnern bei der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten maßgebend sind. Die Stiftung hat z. B. selbst im Park Sanssouci nur einen Gärtner in die LGr. 6 (1,4 v. H.), 28 Gärtner in die LGr. 5 (40 v. H.) und 41 Gärtner in die LGr. 4 (58,6 v. H.) eingereiht. Demgegenüber sind in den NGÄ laut Haushaltsplänen 2000 insgesamt 271 Gärtnerstellen mit LGr. 6 (29 v. H.), 320 mit LGr. 5 (34 v. H.) und 347 mit LGr. 4 (37 v. H.) ausgewiesen.

- 164 Nach Einschätzung des Rechnungshofs sind mindestens 134 Arbeitsgebiete von Gärtnern der LGr. 6/7 a zu hoch bewertet. In Frage käme allenfalls eine Eingruppierung in die LGr. 5/6 a, wenn nicht sogar nur in die LGr. 4/5 a. Hierdurch wären längerfristig Einsparungen von insgesamt jährlich 400 000 € in allen Bezirken möglich. Unter Anlegung strengerer Bewertungskriterien, wie z. B. bei der Stiftung Preußische Schlösser und Gärten (vgl. T 163), wären sogar Einsparungen von jährlich über 680 000 € möglich. Eine kurzfristige Senkung der Personalausgaben wird allerdings schon aus arbeitsrechtlichen Gründen schwierig sein. **Als Sofortmaßnahme erwartet der Rechnungshof mindestens, dass - wie im Bezirk Neukölln - auf absehbare Zeit keine Gärtner - mit Ausnahme der für die Ausbildung von Lehrlingen einzusetzenden Gärtner - in die LGr. 6 und höher eingruppiert werden.**

Ziel der vom Rechnungshof durchgeführten Erhebungen ist es, mittelfristig zu erreichen, dass die in den NGÄ immer knapper werdenden Mittel effektiv und ressourcenschonend eingesetzt werden und der veränderten Aufgabenstellung Rechnung getragen wird. Dass dies auch ohne Einschränkungen von tarifvertraglich zustehenden Ansprüchen möglich ist, beweisen die auf Veranlassung des Rechnungshofs vorgenommenen Einsparungen bei der Gewährung von Vorarbeiterzulagen und Erschwerniszuschlägen von jährlich 465 000 € (Jahresbericht 1999 T 146 bis 158). In der Regel ist es wirtschaftlicher, mehr Gartenarbeiter (LGrn. 2 und 3) statt höher bezahlter Gärtner zu beschäftigen. Der durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung ermöglichte Produktvergleich mit anderen Bezirken, z. B. bei der Pflege und Unterhaltung von Grün im öffentlichen Straßenland (vgl. Berliner Bezirke im Kostenvergleich, Hrsg. Senatsverwaltung für Finanzen), lässt bisher erhebliche Unterschiede bei den Personalkosten erkennen. Dies dürfte den Wettbewerbsdruck bei den NGÄ zusätzlich verstärken.

## B. Inneres

### 1. Ungerechtfertigte Versorgungsvorteile für Beamte bei Berücksichtigung von Vordienstzeiten als Arbeitnehmer

*Treffen Versorgungsleistungen eines Beamten aufgrund früherer Tätigkeit im Arbeitsverhältnis mit Renten zusammen, werden diese auf die Versorgungsbezüge nur angerechnet, soweit die Summe den Betrag der Höchstversorgung überschreitet. Die Anrechnung kommt deshalb vielfach nicht zur Anwendung. Um ungerechtfertigte Versorgungsvorteile zu vermeiden, sollten nur noch die im Beamtenverhältnis verbrachten Zeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden. Dadurch ließen sich in den vom Rechnungshof untersuchten Fällen allein schon Einsparungen von jährlich mindestens 1,8 Mio. € erzielen; hochgerechnet auf alle Versorgungsfälle Berlins würde die Einsparung ein Vielfaches betragen. Der Senat ist aufgefordert, sich für eine entsprechende Änderung des Beamtenversorgungsrechts einzusetzen.*

165 Nach dem Grundsatz sparsamer Haushaltsführung sollten Doppelbelastungen der öffentlichen Hand möglichst vermieden werden (vgl. BVerfGE 55, 207 ff., 239). Der Rechnungshof ist der Frage nachgegangen, ob und wieweit dieser Grundsatz in Fällen verletzt ist, in denen Beamte neben der Versorgung zusätzlich eine Rente beziehen. Er hat untersucht, inwieweit die gesetzlichen Bestimmungen zur Begrenzung der Gesamtversorgung noch dem Regelungszweck entsprechen (T 168) und wie Tätigkeiten, die sich sowohl ruhegehaltsteigernd als auch rentensteigernd auswirken, die Versorgung beeinflussen (Doppelbemessungszeiten, T 170).

Der Rechnungshof ist zu dem Ergebnis gekommen, dass nach der geltenden Anrechnungsvorschrift Beamte mit zusätzlichem Rentenbezug gegenüber anderen Dienstkräften häufig besser gestellt sind. Die öffentlichen Haushalte werden hierdurch unnötig belastet. Um die Doppelbemessung von Zeiten wirksam zu verhindern, sollten bestimmte Vordienstzeiten nicht mehr als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt werden. Allein in den für die Prüfung ausgewählten 1 280 Fällen von Ruhestandsbeamten mit Rentenbezug (T 167) würden sich längerfristig Einsparungen von mindestens 1,8 Mio. € jährlich ergeben, bezogen auf alle Ruhestandsbeamten mit Rentenbezug würde sich dieser Betrag um ein Vielfaches erhöhen. Der Senat sollte sich im Wege einer Bundesratsinitiative um die dringend gebotene Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes bemühen.

- 166 Bei der Berechnung der Versorgung werden neben der im Beamtenverhältnis zurückgelegten Dienstzeit (§ 6 Beamtenversorgungsgesetz - BeamtVG) unter bestimmten Voraussetzungen auch weitere Zeiten (Vordienstzeiten) als ruhegehaltfähig angerechnet. So sollen z. B. nach § 10 BeamtVG Zeiten berücksichtigt werden, in denen ein Beamter nach Vollendung des 17. Lebensjahres vor der Berufung in das Beamtenverhältnis im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im Dienst eines öffentlich-rechtlichen Dienstherrn tätig war und diese Tätigkeit zu seiner Ernennung führte. Hierbei muss es sich um Tätigkeiten handeln, die in der Regel einem Beamten obliegen oder ihm später übertragen werden oder für die Laufbahn des Beamten förderlich sind. Im Hinblick auf den Charakter des § 10 als „Sollvorschrift“ hat der Beamte einen Rechtsanspruch auf Anrechnung, sofern keine sonstigen Ausschlussgründe vorliegen, wie z. B. eine Abfindung aus öffentlichen Mitteln. In der Regel werden derartige Zeiten durchweg anerkannt. Sonstige Zeiten im Sinne des § 11 BeamtVG, z. B. als Rechtsanwalt, Notar oder im hauptberuflichen Dienst der Fraktionen der gesetzgebenden Körperschaften, können als ruhegehaltfähig anerkannt werden. Dies gilt auch für die Anrechnung von Ausbildungszeiten sowie für Zeiten einer praktischen Tätigkeit, die für die Übernahme in das Beamtenverhältnis vorgeschrieben ist (§ 12 BeamtVG).
- 167 Um sich einen Überblick über den Anteil von Vordienstzeiten bei der Versorgung zu verschaffen, hat der Rechnungshof Fälle von Versorgungsempfängern mit Rentenbezug bzw. Rentenanwartschaft untersucht, und zwar die 1 280 Fälle von Versorgungsempfängern, die am Stichtag 1. Juli 2001 zwischen 63 und 67 Jahre alt waren (Altersgruppe insgesamt: 6 556), sowie die 328 Fälle von Versorgungsempfängern, die bis zum 28. August 2001 vor Vollendung des 60. Lebensjahres frühpensioniert wurden. Aus diesen beiden Fallgruppen hat er stichprobenweise insgesamt 309 Versorgungsfälle (etwa 20 v. H.) ausgewertet. Insgesamt wurden hiervon in 185 Fällen (59,9 v. H.) Vordienstzeiten als ruhegehaltfähig angerechnet. Der unterschiedlich hohe Anteil von Vordienstzeiten einzelner Beamtengruppen spiegelt die laufbahnspezifischen Besonderheiten wider. So fallen z. B. bei allen Lehrern Vordienstzeiten an, da sie zunächst im Angestelltenverhältnis beschäftigt oder Ausbildungszeiten berücksichtigt werden. Ähnliches gilt für Beamte in den Sonderlaufbahnen, z. B. des technischen Dienstes oder des Sozialdienstes. Auch bei 71 v. H. der Justizvollzugsbeamten werden Vordienstzeiten berücksichtigt. Wenige Vordienstzeiten fallen hingegen beim Polizeivollzugsdienst an. Da eine Rentenanwartschaft erst nach einer fünfjährigen beitragspflichtigen Wartezeit - ohne Ausbildungszeiten - besteht, wurden nur die 75 Fälle (41 v. H. der 185 Anrechnungsfälle) mit Vordienstzeiten von über fünf Jahren berücksichtigt:

**Ansicht 46: Versorgungsempfänger mit Vordienstzeiten von über 5 Jahren**

Versorgungsempfänger nach Beamtengruppe	Versorgungsfälle (Auswertung RH)						
	insgesamt	darunter mit Vordienstzeiten (ohne § 8 BeamtVG)				gesamt	v. H.
		über 5 bis 7 Jahre	8 bis 10 Jahre	über 10 Jahre			
- Anzahl -							
Lehrer	57	16	3	10	29	51	
Feuerwehr	34	2	—	1	3	9	
Polizeivollzug	55	2	1	—	3	5	
Justizvollzug	57	7	3	2	12	21	
übrige Verwaltung	106	9	12	7	28	26	
Insgesamt	309	36	19	20	75	24	

168 Um eine überhöhte Gesamtversorgung der Beamten, so genannte Doppelversorgung bzw. Überversorgung, zu vermeiden, die durch das Zusammentreffen von Versorgung mit einer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder aus einer zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung für Angehörige des öffentlichen Dienstes entstehen kann, ist nach § 55 BeamtVG eine Kürzung der Versorgungsbezüge vorgesehen, indem diese nur bis zu einer Höchstgrenze gewährt werden. Diese beträgt bei einem Ruhestandsbeamten, der bereits den Höchstruhegehaltssatz erreicht hat, 75 v. H. bzw. seit dem 1. Januar 2002 (Versorgungsänderungsgesetz 2001) 71,75 v. H. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, wird ein fiktives Ruhegehalt als Berechnungsgrundlage gebildet. Durch eine großzügige Pauschalierung der Berechnungsgrundlage wird in der Regel auch hier eine Höchstgrenze von 75 v. H., künftig 71,75 v. H., zugrunde gelegt. Vereinfacht dargestellt, wird durch § 55 Abs. 2 BeamtVG die gesamte Zeit vom vollendeten 17. Lebensjahr bis zum Eintritt des Versorgungsfalles berücksichtigt. Dabei spielt es keine Rolle, ob überhaupt bzw. in welchem Rechtsverhältnis eine Tätigkeit ausgeübt wurde. Sofern Versorgung und Rente zusammen die Höchstgrenze überschreiten, wird die Versorgung entsprechend gekürzt, die Rente bleibt unangetastet. Diese im Wesentlichen seit 1965 (§ 160 a Bundesbeamtengesetz - BBG - a. F.) bestehende Regelung war erforderlich geworden, weil durch die erhebliche Erweiterung früherer Bestimmungen inzwischen nahezu alle Vordienstzeiten (T 166) bei der Versorgung berücksichtigt wurden. Dies hatte zur Folge, dass ein Ruhestandsbeamter mit zusätzlichem Rentenanspruch zum Teil eine höhere Gesamtversorgung erhalten konnte als ein Ruhestandsbeamter, der von Beginn seines Arbeitslebens an ausschließlich im Beamtenverhältnis tätig war.

169 § 55 BeamtVG wird jedoch dem allein auf die Verhinderung der Überversorgung gerichteten Regelungszweck nicht mehr gerecht. Konnte noch vor fast 40 Jahren bei Schaffung der Vorgängervorschrift (T 168) grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass der Beamte einen Ruhegehaltssatz von 75 v. H. erreicht, ist dies jetzt nicht mehr die Regel. Viel-

mehr ist ein deutlicher Rückgang des Ruhegehaltssatzes festzustellen. Ursächlich hierfür sind zum einen die einschneidenden gesetzlichen Veränderungen im Versorgungsrecht, die zu einer deutlichen Abflachung der Versorgungsansprüche führen bzw. nach Ablauf der Übergangsfristen führen werden. Dadurch wird künftig ein Ruhegehaltssatz von 75 v. H. bzw. 71,75 v. H. erst nach einer Dienstzeit von 40 Jahren statt nach 35 Jahren möglich. Zum anderen wirkt sich aber auch die individuelle Lebensplanung der Beamten aus, die durch die Liberalisierung der Vorschriften über die Beurlaubung und Teilzeitbeschäftigung begünstigt wird. Schon jetzt liegt, wie die nachfolgende Tabelle zeigt, der durchschnittliche Ruhegehaltssatz aller Ruhestandsbeamten bei 68,1 v. H. Lediglich 54,7 v. H. der Ruhestandsbeamten erreichten 75 v. H.; hingegen liegt bei 26,1 v. H. der Ruhestandsbeamten der Ruhegehaltssatz unter 65 v. H. Dadurch entfällt in den meisten Fällen eine Rentenanrechnung. Überdies wurde die Berechnung des Ruhegehaltssatzes noch in vielen Fällen nach dem - günstigen - alten Recht bzw. auf der Grundlage von Übergangsregelungen vorgenommen. Auf die nachfolgende Tabelle wird verwiesen:

**Ansicht 47: Erreichte Ruhegehaltsquote bei Beamten, die in der Zeit vom 1. Januar bis zum 30. November 2001 in den Ruhestand getreten sind**

Versorgungsempfänger nach Beamtengruppe	Neue Versorgungsfälle									Erreichte Ruhegehaltsquote in v. H. (Durchschnitt)
	gesamt	davon mit Ruhegehaltsquote von								
		75 v. H.		70 bis 74 v. H.		65 bis 69 v. H.		bis 64 v. H.		
Anzahl	Anzahl	v. H.	Anzahl	v. H.	Anzahl	v. H.	Anzahl	v. H.		
Lehrer	377	170	45,1	52	13,8	29	7,7	126	33,4	66,9
Feuerwehr	64	50	78,0	11	17,2	1	1,6	2	3,1	73,5
Polizeivollzug	368	234	63,6	38	10,3	10	2,7	86	23,4	69,0
Justizvollzug	79	4	5,1	44	55,7	3	3,8	28	35,4	62,5
übrige Verwaltung	495	299	60,4	44	8,9	33	6,7	119	24,0	68,6
Insgesamt	1 383	757	54,7	189	13,7	76	5,5	361	26,1	68,1

170 Durch diese Entwicklung werden die ohnehin schon durch den Bezug zusätzlicher Renten bestehenden Vorteile noch weiter verstärkt: Beim Bezug von Versorgung und Rente für zeitgleiche Tätigkeiten kommt es - sofern nicht die gesamte Rente auf die Versorgung angerechnet werden kann - zu einer Besserstellung gegenüber den „Nur-Beamten“. Während bei dem „Nur-Beamten“ lediglich die im Beamtenverhältnis zurückgelegten Dienstzeiten berücksichtigt werden, wird bei der Doppelbemessung für einen insgesamt gleich langen Zeitraum im Angestellten- bzw. Beamtenverhältnis durch die Berücksichtigung der Vordienstzeit ein gleich hoher Ruhegehaltssatz wie für den „Nur-Beamten“ ermittelt; hinzu kommt hier jedoch eine - ggf. nicht anzurechnende - Rente. Durch das allgemeine Absinken des Ruhegehaltssatzes und damit das Nichterreichen der Höchstgrenze (T 168) können Renten in steigender Höhe bezogen werden, ohne

dass sich dies versorgungsmindernd auswirkt. Da die Wirkungsweise des § 55 BeamtVG nur auf die Verhinderung der Überversorgung beschränkt ist, bedarf es auch im Interesse der Gleichbehandlung dringend einer entsprechenden bundesgesetzlichen Regelung zur Beseitigung der Doppelanrechnung von Vordienstzeiten.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise 110 Versorgungsfälle mit Vordienstzeiten und tatsächlichem Rentenbezug ausgewertet. Danach wird die Versorgung dieser Ruhestandsbeamten nach § 55 BeamtVG jährlich um insgesamt 300 000 € gekürzt. Durch den Wegfall der Anrechnung von Vordienstzeiten könnte stattdessen z. B. eine doppelt so hohe Einsparung erzielt werden, hochgerechnet auf die hier betrachteten Versorgungsempfänger (T 167) auf mindestens 1,8 Mio. €. Unter Berücksichtigung aller Ruhestandsbeamten würde sich dieser Betrag noch vervielfachen. Auf die nachfolgende tabellarische Darstellung ausgewählter Einzelfälle wird verwiesen:

#### Ansicht 48: Einsparmöglichkeiten bei Wegfall der Anrechnung von Vordienstzeiten

Fallgestaltung			Rechnerisches Ergebnis			
1	2	3	4	5	6	7
BesGr./ Ruhe- gehaltssatz	ruhegehalt- fähige Dienstzeit	darunter Vordienstzeit	Versor- gungsanteil aus Vor- dienstzeit	Rente <sup>1)</sup>	Kürzung der Versorgung <sup>2)</sup> um	Einspar- volumen <sup>3)</sup>
- Jahre -			- € monatlich -			
A 10/53 v. H.	23	10	658	306	—	658
A 13/61 v. H.	23	4	501	584	—	501
A 13/68 v. H.	28	6	631	188	—	631
C 4/73 v. H.	33	21	2 725	1 666	1 551	1 174
A 15/73 v. H.	33	13	1 349	252	134	1 215
A 8/75 v. H.	41	16	654	454	454	200
A 15/75 v. H.	37	17	1 581	654	654	927

<sup>1)</sup> Die Rente kann auch Zeiten außerhalb der Vordienstzeiten umfassen.

<sup>2)</sup> Kürzung der Versorgung wegen der Ruhensregelung gemäß § 55 BeamtVG (Rentenanrechnung) nach geltendem Recht (vgl. T 167)

<sup>3)</sup> Ersparnis durch Nichtanrechnung der Vordienstzeiten, abzüglich des bisherigen Kürzungsbeitrages nach § 55 BeamtVG (Spalte 4 abzüglich Spalte 6)

171 Um die Doppelbemessung von Tätigkeiten zu verhindern, bieten sich drei Alternativen an:

- Es werden nur noch die im Beamtenverhältnis zurückgelegten Zeiten als ruhegehaltfähige Dienstzeiten angerechnet, es sei denn, dem Beamten erwächst aus seiner gesamten rentenversicherungspflichtigen Tätigkeit keine Rentenanwartschaft. Hier ist das Einsparpotenzial für den Dienstherrn am größten, es ist doppelt so hoch, wie bei der folgenden Variante. Die Ruhensvorschrift des § 55 BeamtVG würde



nur noch zur Verhinderung einer Überversorgung über 75 v. H. bzw. 71,75 v. H. greifen.

- Die Versorgung wird ohne Einschränkung um den auf die Vordienstzeit entfallenden Rentenanteil gekürzt. Abgesehen von dem deutlich geringeren Einsparpotenzial verursacht das Herausrechnen der Rente bzw. von Rentenanteilen einen erheblichen Verwaltungsaufwand.
- Die mit einer Gewährleistungsentscheidung verbundenen Vorteile für die Dienstkräfte werden konsequent abgeschöpft. Eine Gewährleistungsentscheidung wird dann erteilt, wenn bei einem zunächst im Angestelltenverhältnis Beschäftigten eine Übernahme in das Beamtenverhältnis absehbar ist, und bewirkt eine Befreiung von der Rentenversicherungspflicht. Dadurch erhält der Beschäftigte für die Dauer seiner Angestelltentätigkeit gegenüber anderen Angestellten höhere Bezüge. Sein Versorgungsanspruch bleibt hingegen ungeschmälert. In Niedersachsen wird deshalb mit Lehrern die Abführung eines Teils dieses Zugewinns vertraglich vereinbart. Allerdings würden durch eine solche Lösung nur die Fälle erfasst, in denen eine Übernahme in das Beamtenverhältnis von vornherein absehbar ist. Zudem steht hierzu eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts noch aus. In Berlin hat das Landeschulamt im vergangenen Jahr für eine Vielzahl beamteter Lehrer durch rückwirkende Gewährleistungsentscheidungen gegenüber der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte die Versicherungsfreiheit beantragt. Die Beitragserstattungen kommen sowohl dem Land Berlin als auch den Lehrern zugute. Aufgrund einer geplanten Gesetzesänderung soll die rückwirkende Erstattung allerdings künftig ausgeschlossen werden.

172 Der Rechnungshof hält die erste Variante - als ruhegehaltfähige Dienstzeiten gelten nur die Beamtenzeiten - für die finanziell wirksamste Lösung, durch die für die Dienstherrn in Bund und Ländern eine spürbare Entlastung der Versorgungsausgaben eintreten könnte. Zudem ließe sich diese Regelung einfach handhaben. Eine derartige Lösung ist im Übrigen schon 1964 in der Begründung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung beamtenrechtlicher und besoldungsrechtlicher Vorschriften als denkbare Alternative zur Vermeidung der Überversorgung (§ 160 a BBG) aufgezeigt worden (Drucksache des Bundestages IV/2174, S. 18). Verfassungsrechtliche Probleme, die dem entgegenstehen könnten, sieht der Rechnungshof nicht. Eine vergleichbare Regelung sieht bereits § 12 b BeamtVG vor, wonach bestimmte Vordienstzeiten, die im Beitrittsgebiet vor dem 3. Oktober 1990 zurückgelegt wurden, nicht als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden. Eine hiergegen gerichtete Klage hat das Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen und die Regelung für verfassungsgemäß erklärt (Urteil vom 16.11.00, ZBR 2001, S. 210). In der Begründung wird u. a. ausgeführt, dass die Anrechnung dieser Vordienstzeiten kein überliefertes Prinzip der Beamtenversorgung sei und es sich um Zeiten außerhalb des Beamtenverhältnisses handele. Zudem könne sich der Dienstherr von seiner Alimentationspflicht dadurch entlasten, dass er den Versorgungsbe-

rechtigten auf Einkünfte aus einer anderen öffentlichen Kasse verweist, die ebenfalls dazu dienen, seine und seiner Familie Existenz zu sichern.

**Der Rechnungshof fordert den Senat daher auf, sich zur Vermeidung der doppelten Berücksichtigung von Zeiten im Wege einer Bundsratsinitiative für eine Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes einzusetzen, die eine Lösung der angesprochenen Probleme analog dem § 12 b BeamtVG vorsieht.**

## **2. Mängel bei der Vorbereitung einer Rechtsformänderung des Landesbetriebes für Informationstechnik**

*Trotz wiederholter Aufforderung des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung für Inneres bisher die mit einer geplanten Rechtsformänderung des Landesbetriebes für Informationstechnik verbundenen möglichen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Probleme nur zögerlich behandelt. Der Rechnungshof fordert von der Senatsverwaltung eine kritische Bestandsaufnahme der geplanten Maßnahme, um möglichen negativen Folgen rechtlicher, finanzieller, organisatorischer und personeller Art für den IT-Einsatz in Berlin bereits im Vorfeld begegnen zu können.*

173 Die Senatsverwaltung für Inneres strebt seit etwa zwei Jahren an, das erst am 1. Januar 1998 zu einem Landesbetrieb nach § 26 LHO umgewandelte Landesamt für Informationstechnik in ein rechtsfähiges Unternehmen zu überführen. Die Beteiligung eines privaten Gesellschafters wird erwogen und soll dabei analog zu Rechtsformumwandlungen in anderen Bundesländern maximal 49 v. H. betragen. Die Senatsverwaltung für Inneres erwartet von einer Rechtsformänderung, dass sich der Landesbetrieb für Informationstechnik (LIT) zu einem kapitalkräftigen, leistungs- und konkurrenzfähigen IT-Dienstleister weiterentwickelt. Dabei erhofft sie sich insbesondere, dass der zukünftige LIT flexibler, schneller und kompetenter auf die teilweise sehr schnelllebigen Entwicklungen im IT-Bereich reagiert und dazu beiträgt, den IT-Einsatz in der Berliner Verwaltung effizienter zu gestalten.

174 Der Rechnungshof hat die Aktivitäten zur Weiterentwicklung des LIT begleitet und frühzeitig bereits im Herbst 2000 die Senatsverwaltung für Inneres auf mögliche rechtliche, organisatorische, personelle und finanzielle Probleme aufmerksam gemacht. Die Senatsverwaltung kam jedoch ihrer daraufhin gegebenen Zusage, den Rechnungshof rechtzeitig vor weiteren Entscheidungen zu unterrichten, zunächst nicht nach. Der Rechnungshof

nahm den Beschluss des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses vom 11. Juli 2001, die Vorbereitungen zur Rechtsformänderung des LIT voranzutreiben, zum Anlass, die Senatsverwaltung erneut und diesmal sehr detailliert aufzufordern, die nach seinem Kenntnisstand weiterhin ungeklärten Fragen zu beantworten. In ihrer Antwort vom November 2001 hat die Senatsverwaltung vermittelt, dass sie auch fünf Monate nach dem Beschluss des Hauptausschusses zu konkreten Fragen der Wirtschaftlichkeit, zu rechtlichen Einschränkungen bei der Bearbeitung von hoheitlichen Daten durch private Institutionen und zu den Auswirkungen auf den IT-Einsatz im Land Berlin nicht Stellung nehmen kann. Auch ein dem Hauptausschuss vorgelegter Evaluationsbericht eines Beratungsunternehmens, der sich für das Modell öffentlich-privater Partnerschaft als geeignete Lösung ausspricht, enthält keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO.

175 Der Rechnungshof hat die Mitglieder des Senats und die Bezirksämter sowie die großen nachgeordneten Behörden zeitgleich befragt, welche Auswirkungen sie bei einer Rechtsformänderung des LIT auf den IT-Einsatz in ihren Bereichen erwarten. Sie haben hierzu u. a. geäußert, dass durch eine Privatisierung und ggf. Beteiligung eines privaten Unternehmens am LIT eine stärker gewinnorientierte Handlungsweise und durch die Mehrwertsteuerpflicht ein starker Preisanstieg für die benötigten IT-Dienstleistungen absehbar sei. Da der LIT dann nicht mehr ohne eine vorherige Ausschreibung beauftragt werden könne, werde sich zudem ihr Verwaltungsaufwand für IT-Beschaffungen erhöhen und demzufolge ein Stellenmehrbedarf entstehen. In bestimmten Bereichen könne die Verarbeitung sensibler oder hoheitlicher Daten, z. B. steuerlicher oder polizeilicher Daten, aus rechtlichen Gründen oder allgemeinen sicherheitstechnischen Überlegungen nicht auf einen privaten Dienstleister übertragen werden (vgl. Jahresbericht 2001 T 129). Die befragten Verwaltungen halten es für notwendig, das bisher im LIT vorgehaltene IT-Wissen auf die einzelnen Verwaltungen zu verlagern oder dort neu aufzubauen. Mit Sorge sehen einige Verwaltungen mögliche negative Auswirkungen durch neue Eigentumsverhältnisse beim Berliner Landesnetz und bei den Kabeltrassen.

176 Der Rechnungshof unterstützt Aktivitäten der Verwaltungen, durch Strukturänderungen einschließlich Privatisierungen qualitativ bessere Leistungen wirtschaftlicher zu erreichen. Er beanstandet in diesem Fall aber die bisher unzureichende Vorbereitung und die fehlende Auseinandersetzung mit grundsätzlichen Fragen. So ist der LIT in den letzten Jahren mehrmals umstrukturiert worden (1987: Aufteilung der Programmierer auf die anwendenden Verwaltungen; 1991: Zusammenlegung des LIT mit dem Magistratsrechenzentrum; 1998: Umwandlung des LIT in einen landeseigenen Betrieb nach § 26 LHO). Die kurzen Phasen dazwischen haben nicht ausgereicht, um den Erfolg der jeweiligen Änderungen erkennen zu lassen, und haben zu einer Verunsicherung sowohl bei den Beschäftigten des LIT als auch bei seinen Verwaltungskunden geführt. Diese klagen über teilweise unbefriedigende Zustände bei der Betreuung und eine undurchsichtige Preisgestaltung. Die Senatsverwaltung für Inneres hat zudem die Auswirkungen einer Rechtsformänderung des LIT bisher nahezu nur in

ihrem Bereich bedacht, die Probleme und Vorstellungen der übrigen Verwaltungskunden jedoch kaum beachtet. Die Kunden des LIT sind bisher zwar in Informationsveranstaltungen entsprechend unterrichtet worden, eine inhaltliche Diskussion oder gar eine Untersuchung der sie betreffenden Auswirkungen wurde von der Senatsverwaltung für Inneres aber nicht durchgeführt.

- 177 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, ihm die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die geplante Maßnahme vorzulegen. Eine derartige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 LHO, wonach die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen dieser Bedeutung auch für spätere Zwecke der Erfolgskontrolle oder der Revision nachgewiesen werden muss, wurde bisher nicht erstellt. Der Rechnungshof beanstandet diese Vorgehensweise besonders, weil die Senatsverwaltung für Inneres weder vor noch nach dem Beschluss des Hauptausschusses vom Juli 2001 eine ausreichende Klärung der offenen Problempunkte herbeigeführt hat. Insbesondere wurden die finanziellen Auswirkungen einer Rechtsformänderung und einer Beteiligung eines privaten Unternehmens am LIT auf die Verwaltungskunden nicht geprüft. Der Argumentation der Senatsverwaltung für Inneres, es handele sich hier um eine politische Entscheidung, kann der Rechnungshof nicht folgen, da auch diese, noch dazu in der Haushaltsnotlage des Landes Berlin (vgl. T 17 bis 19), mit fundierten und nachvollziehbaren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abgesichert werden muss. Die Senatsverwaltung für Inneres hat in ihrer Stellungnahme in Aussicht gestellt, mit einem Entscheidungsvorschlag eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorzulegen.

178 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Inneres**

- **eine fundierte und nachvollziehbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellt,**
- **die von den Verwaltungskunden des LIT aufgeworfenen Fragen und Probleme in dem Entscheidungsprozess berücksichtigt,**
- **die rechtlichen Fragen der Verarbeitung von Daten durch einen externen Dienstleister klärt und**
- **sicherstellt, dass die wirtschaftliche und sichere Nutzung des Landesnetzes für die Verwaltungskunden gewährleistet wird und das notwendige IT-Wissen in der Verwaltung erhalten bleibt.**

### **3. Unwirtschaftliches Vorgehen bei der Neuentwicklung des IT-Verfahrens für die Kraftfahrzeugzulassungsstelle**

***Die Senatsverwaltung für Inneres und das Landeseinwohneramt haben im Rahmen der Neuentwicklung des IT-Verfahrens für die Kraftfahrzeugzulassungsstelle ohne ausreichende Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit einen Vergleich geschlossen und im Übrigen mehrfach Vergabevorschriften missachtet. Dadurch und durch inhaltliche Mängel bei der Projektdurchführung entstanden Kosten von einmalig 863 000 €. Durch die Beibehaltung der Mikroverfilmung von Kfz-Daten ist ein Einsparpotenzial von jährlich 450 000 € nicht ausgeschöpft worden.***

- 179 Das Landeseinwohneramt hat von 1993 bis 1998 ein neues IT-Verfahren für die Kraftfahrzeugzulassungsstelle (KVA-neu) geplant und realisiert. Damit hat es das bis dahin eingesetzte Großrechnerverfahren unter dem Betriebssystem BS 2000 durch ein modernes, dem aktuellen Stand der Technik entsprechendes IT-Verfahren unter UNIX ersetzt. Gleichzeitig plante das Landeseinwohneramt, das bisherige Mikrofilmverfahren zur Archivierung der Fahrzeugakten durch ein Bildplatten-Speichersystem für die Aktenhaltung, -archivierung und -recherche (Image-System) mit Einführung einer integrierten Vorgangsbearbeitung für das Kfz-Zulassungswesen abzulösen. Nach einer europaweiten Ausschreibung hat es den Auftrag zur Softwareentwicklung an ein Unternehmen vergeben, das sich verpflichtete, ein funktionsfähig installiertes Programmsystem auf der in den Ausschreibungsunterlagen definierten Hardware- und Systembasis zu liefern. Der Preis für die Softwareentwicklung betrug 1,1 Mio. € zuzüglich MwSt. entsprechend dem Mantelvertrag aus dem Jahr 1994. Von Oktober 1995 bis Februar 1997 wurden drei Nachträge für Funktionsänderungen mit einem Auftragsvolumen von 231 000 € geschlossen. Die Kosten des Projekts beliefen sich auf insgesamt 5,6 Mio. € (ohne Personalkosten des Landeseinwohneramtes).
- 180 Bei den ersten Tests der Software im Dezember 1997 stellte sich heraus, dass das Antwortzeitverhalten von maximal fünf Sekunden bei Volllast auf den im Vertrag vereinbarten Endgeräten nicht erfüllt wird. Der Auftragnehmer sah sich jedoch nicht mehr verpflichtet, das vereinbarte Antwortzeitverhalten erfüllen zu müssen. Er begründete seine Auffassung damit, dass sich die Zusage des Antwortzeitverhaltens mit den vorhandenen Rechnern auf den im Mantelvertrag beschriebenen Leistungsumfang bezogen habe. Im Zusammenhang mit der in Nachträgen vereinbarten Funktionsänderung sei auch die zur Programmierung eingesetzte Software weiterentwickelt worden, die leistungsstärkere Endgeräte voraussetze. Das Landeseinwohneramt vertrat die Auffassung, dass der Auftragnehmer bei Abschluss der Verträge zu den vereinbarten Funktionsänderungen darauf hätte hinweisen müssen, dass dies wesentliche Auswirkungen auf das Antwortzeitverhalten haben könne. Da er dies jedoch nicht getan habe, sei

er nunmehr verpflichtet, entweder die Software zu optimieren oder die 1995 beschafften Endgeräte auf eigene Kosten auszutauschen. Da sich in Gesprächen der Vertragsparteien keine Lösung abzeichnete, bat das Landeseinwohneramt die Senatsverwaltung für Inneres, zwischen den Vertragsparteien zu vermitteln.

- 181 Die Vermittlungen endeten mit einem mündlichen Vergleich vom 31. März 1998, der am 3./24. September 1998 schriftlich fixiert wurde. In diesem Vergleich hat die Senatsverwaltung das folgende Angebot des Auftragnehmers akzeptiert:

**Ansicht 49: Ergebnis des Vergleichs zwischen dem Landeseinwohneramt und dem Auftragnehmer**

Leistung	Kosten Landeseinwohneramt	Kosten Auftragnehmer
	- € -	
6 NT-Server	51 553	
380 APC	249 042	249 042
Grundsoftware für NT-Server	25 287	
PC-Installation	136 904	136 904
NT-Umstellung	58 290	
Projektleitung	89 677	
Weitere Änderung der KVA-neu-Anwendung	17 888	
<b>Gesamtkosten</b>	<b>628 641</b>	<b>385 946</b>

Das Landeseinwohneramt hat sich im Rahmen des Vergleichs verpflichtet, die auszutauschende Hardware (NT-Server und PC) vom Auftragnehmer zu beziehen. Die ausgetauschten Endgeräte konnten allerdings in anderen Bereichen des Landeseinwohneramtes weiter verwandt werden. Trotz des Austauschs ließ sich ein akzeptables Antwortzeitverhalten nicht realisieren, sodass zusätzlich der Austausch weiterer Server notwendig wurde, die das Landeseinwohneramt bei Dritten für 234 000 € beschaffte. Für das Land Berlin entstanden so zusätzliche Kosten von insgesamt 863 000 €.

- 182 Vor Eintritt in die Vergleichsverhandlungen hätte die Senatsverwaltung die Sach- und Rechtslage überprüfen lassen müssen. Eine dem Verfahren angemessene, aussagekräftige Dokumentierung einer Prüfung von Ansprüchen gegen das Unternehmen aus dem Vertrag liegt nicht vor. Insbesondere wurde nicht untersucht, ob und inwieweit die Funktionsänderungen tatsächlich Ursache für die Verzögerung im Antwortzeitverhalten waren und ob dem Unternehmen nicht Hinweispflichten auf mögliche Auswirkungen der Änderungen oblagen. Auf der Grundlage dieser Prüfung hätte die Senatsverwaltung eine angemessene Aufteilung der Kosten anstreben

müssen. Es fehlt auch eine prüffähige Dokumentation der Vergleichsverhandlungen, aus der hervorgeht, welche Alternativen verhandelt wurden und warum es lediglich bei den PC-Kosten und den PC-Installationskosten zu der vereinbarten Kostenteilung gekommen ist. Es ist auch nicht nachvollziehbar, warum die Kosten für die zusätzlich angeschafften Server nicht wenigstens in der Schriftfassung des Vergleichs berücksichtigt wurden. Außerdem verpflichtet sich das Landeseinwohneramt in dem Vergleich zu über den Kauf von PC hinausgehenden Leistungen, insbesondere zur Zahlung von Projektleitungs- und anteilig von PC-Installationskosten. Den Akten ist nicht zu entnehmen, inwiefern diese Kosten dem Grunde und der Höhe nach berechtigt sind und warum sie anerkannt wurden. Zumindest die Projektleitungskosten wurden auch vom Landeseinwohneramt in Zweifel gezogen und zunächst abgelehnt.

Nach alledem beanstandet der Rechnungshof, dass § 58 Abs. 1 Nr. 2 LHO bei Abschluss des Vergleichs nicht hinreichend beachtet wurde, da die Voraussetzungen für einen Vergleich nicht ausreichend geprüft wurden. Auch ist die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Vergleichs nicht nachvollziehbar. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres und das Landeseinwohneramt aufgefordert, Vergleiche erst dann abzuschließen, wenn ausreichend geprüft wurde, dass dieses Vorgehen zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

- 183 Das Landeseinwohneramt hat 1993 nach einer öffentlichen Ausschreibung ein Beratungsunternehmen damit beauftragt, die Zielvorgaben für die neue KVA-Anwendungssoftware und für das Bildspeichersystem zu erarbeiten. Von 1994 bis 1996 hat das Landeseinwohneramt im Rahmen der Entwicklung des IT-Verfahrens KVA-neu an dasselbe Beratungsunternehmen drei Beratungsaufträge mit weitgehend identischen Vertragsinhalten im Wege der freihändigen Auftragsvergabe erteilt. Die Kosten für die drei Verträge beliefen sich im Jahr 1994 auf 128 000 € und im Jahr 1996 auf 145 000 €. Die gewählte Vergabeart wird nach § 3 Nr. 4 Buchstabe a) VOL/A mit der vorgutachterlichen Erfahrung des Unternehmens begründet. Ob die Argumentation wegen der Vorkenntnisse der Unternehmensberatung aus dem Projekt bei der ersten freihändigen Vergabe zutrifft, kann dahinstehen, da sich an der von dem Beratungsunternehmen erarbeiteten Dokumentation von Zielvorgaben für eine neue KVA-Anwendungssoftware die Ausschreibung für das IT-Verfahren KVA-neu anschloss. Die zweite freihändige Vergabe enthielt eine verkürzte, aber nahezu identische Aufgabenbeschreibung. Aufgrund der gleichlautenden Vertragsinhalte liegt der Schluss nahe, dass das Landeseinwohneramt den Vertragsabschluss ohne Prüfung nur als Formalität angesehen hat. Die Begründung der dritten freihändigen Vergabe besteht zum überwiegenden Teil aus Textpassagen der Begründung aus 1994. Die Vertragsgegenstände waren ebenfalls zum Teil identisch mit den vorhergehenden.

Diese Vorgehensweise deutet darauf hin, dass die Auswahl der Vergabeart hier einen Gewohnheitscharakter angenommen hatte. Da auch andere mit der Berliner Verwaltung vertraute Beratungsunternehmen derartige Aufgaben erfüllen können, liegt keine ausreichende Begründung für die freihän-

dige Vergabe vor. Der Rechnungshof fordert das Landeseinwohneramt auf, insbesondere § 55 LHO künftig strikt zu beachten. Die Senatsverwaltung für Inneres hat dies in ihrer Stellungnahme zugesagt.

- 184 Das Betriebskonzept, das IT-Sicherheitskonzept und das Verfügbarkeitskonzept (24-Stunden-Verfügbarkeit) wurden 1996 von dem Beratungsunternehmen erarbeitet, das die Zielvorgaben für die Anwendungssoftware KVA-neu entwickelt hat. Sie wurden seitdem nicht mehr fortgeschrieben. Das Zugriffskonzept wurde 1996 von dem Softwareunternehmen verfasst, aber ebenfalls nicht fortgeschrieben. Das Anwenderhandbuch wurde seit 1998 nicht mehr aktualisiert. Laut Vertrag ist es von dem Softwareunternehmen zu pflegen. Die Geschäftsanweisungen DV-Arbeitsplatz, Dokumentation sowie Test und Freigabe lagen lediglich als Entwurf vor. Verschiedene Arbeitsanweisungen, die das Landeseinwohneramt vor Aufnahme des Routinebetriebs für einen geregelten Betriebsablauf erarbeiten wollte, liegen ebenfalls nicht vor. Die vorliegenden Konzepte sind veraltet und zum Teil unvollständig. Für einen ordnungsgemäßen und sicheren IT-Verfahrensbetrieb ist eine aussagekräftige Dokumentation Grundvoraussetzung. Maßnahmen und Verantwortlichkeiten sind in Dienstweisungen festzulegen. Der Rechnungshof hat das Landeseinwohneramt aufgefordert, die Konzepte schnellstmöglich zu aktualisieren und das beauftragte Unternehmen zu veranlassen, im Rahmen seiner vertraglichen Verpflichtungen das Anwenderhandbuch anzupassen. Die Senatsverwaltung für Inneres hat dies zugesagt.
- 185 Das Landeseinwohneramt archiviert die Daten des KVA-Verfahrens auf Mikrofilm. Im Jahr 1993 hat es begonnen, den Einsatz eines in das IT-Verfahren KVA-neu integrierten Bildplattenverfahrens zu prüfen, 1996 hat es eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von dem Beratungsunternehmen erstellen lassen. Die Untersuchung des Beratungsunternehmens hat ergeben, dass mit dem elektronischen Archiv durch die geringeren Dienstleistungskosten (bei Scannen in Eigenleistung) Einsparungen von 450 000 € jährlich möglich sind. Obwohl mehrmals Haushaltsmittel eingestellt wurden, ist das Vorhaben immer wieder zurückgestellt worden, so dass die Daten weiterhin mikroverfilmt werden. Bereits 1994 hatte der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Inneres aufgefordert, den Einsatz der Bildplattenarchivierung zu prüfen. Er beanstandet daher die weitere zeitliche Verzögerung und damit das unwirtschaftliche Vorgehen des Landeseinwohneramtes. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres und das Landeseinwohneramt aufgefordert, ein zeitgemäßes Archivierungsverfahren unter wirtschaftlichen Aspekten und unter Beachtung der technischen Entwicklung zu prüfen, um das vorhandene Rationalisierungspotenzial zu nutzen. Die Senatsverwaltung für Inneres hat in ihrer Stellungnahme eine neue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zugesagt.



186 **Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres und das Landeseinwohneramt zusammenfassend aufgefordert,**

- **die vergaberechtlichen Vorschriften, insbesondere § 55 LHO, künftig strikt zu beachten,**
- **Vergleiche erst dann abzuschließen, wenn eingehend geprüft wurde, dass dieses Vorgehen zweckmäßig und wirtschaftlich ist,**
- **die für IT-Verfahren notwendigen Konzepte schnellstmöglich zu aktualisieren und**
- **das Rationalisierungspotenzial, das sich aus einem zeitgemäßen Archivierungsverfahren ergibt, zu nutzen.**

## **C. Justiz**

### **1. Mangelhafte Erfüllung der dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e. V. als beliehenem Unternehmer übertragenen Aufgaben**

***Die Senatsverwaltung für Justiz hat die Verwaltung und Vergabe von Zuwendungsmitteln seit 1998 vertraglich auf den Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e. V. als beliehenen Unternehmer übertragen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Beliehene die Aufgaben nicht selbst wahrnimmt, sondern die Geschäftsführung seinerseits einem Verein übertragen hat, den er weitestgehend unkontrolliert handeln lässt. Die Senatsverwaltung ist aufgefordert, diesen Missstand zu beenden.***

187 Die Senatsverwaltung für Justiz fördert seit Jahren verschiedene Projekte freier Träger im Bereich des Justizvollzugs und der Opferhilfe durch Zuwendungen zu den Personal- und Sachkosten. Im Laufe des Jahres 2000 sind Betreuungsmaßnahmen für Zeugen in Strafverfahren in die Förderung aufgenommen und die Zuwendungsmittel für Projekte zur Haftvermeidung („Arbeit statt Strafe“) erheblich aufgestockt worden. Das Zuwendungsvolumen der Justizverwaltung liegt derzeit bei 500 000 €.

188 Mit Verträgen vom 15. April 1998 und 14. Dezember 2000 hat die Senatsverwaltung für Justiz für die Haushaltsjahre 1998 bis zunächst 2003 dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e. V. (DPW) die Verwaltung der in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagten Zuwendungsmittel zur zweckentsprechenden Weitergabe an namentlich bezeichnete Projektträger als Letztempfänger übertragen. Sie hat ihm mit diesen Verträgen gemäß § 44 Abs. 3 LHO auch die Befugnis verliehen, die Aufgaben Berlins als Zuwendungsgeber im Rahmen der übertragenen Geschäfte in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen (Beleihung). Für die Zuwendungsempfänger und die Bewirtschaftung der Zuwendungsmittel durch den DPW sind nach den vertraglichen Regelungen die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes Berlin, insbesondere die §§ 23, 44 LHO und die hierzu ergangenen Ausführungsvorschriften, maßgebend.

Der Rechnungshof hat das Verfahren der Zuwendungsvergabe durch den DPW geprüft und erhebliche Mängel bei der Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben festgestellt. So nimmt nicht der DPW selbst, sondern ein von ihm und anderen Spitzenverbänden der Liga der Freien Wohlfahrtspflege gegründeter Verein, der aufgrund einer privatrechtlichen Vereinbarung mit dem Beliehenen tätig wird, die gesamte Koordination, Organisation und Sachbearbeitung des Zuwendungsverfahrens wahr.

189 Der Verein führt die Akten zahlreicher Zuwendungsempfänger im sozialen Tätigkeitsfeld, darunter auch die Vorgänge über die Zuwendungsvergabe an Letztempfänger im Justizbereich. Die zuständigen Mitarbeiter des Vereins fungieren als Ansprechpartner für alle Beteiligten des Zuwendungsverfahrens und führen den allgemeinen Schriftverkehr. Sie leiten - jedenfalls im Justizbereich - für die Zuwendungsempfänger das Antragsverfahren zur Erlangung künftiger Zuwendungen ein und bearbeiten die Vorgänge bis zu den unterschiftsreifen Entwürfen der vom DPW zu erlassenden Zuwendungsbescheide. Darüber hinaus verwaltet der Verein die ihm von der Justizverwaltung direkt zugehenden Fördermittel und überweist sie an die Letztempfänger. Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise überwacht der Verein die Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen und die Einhaltung aller Formalien. Er überprüft die zahlenmäßigen Nachweise der Zuwendungsempfänger sowohl in rechnerischer als auch in sachlicher Hinsicht und versucht zunächst, eventuelle Unklarheiten aufzuklären oder offensichtliche Mängel auszuräumen. Liegt ein abschließendes Prüfungsergebnis vor, ist es Aufgabe des Vereins, die Beteiligten hierüber zu unterrichten und ggf. entsprechende Maßnahmen, wie z. B. die Rückforderung überzahlter Beträge, einzuleiten. Ferner hat der Verein Kernaufgaben des DPW, wie die Berichtigung eines vom DPW erlassenen Zuwendungsbescheids und die Erstellung eines Gesamtverwendungsnachweises, an dessen Stelle im eigenen Namen erledigt.

190 Bereits zu Beginn der Prüfung im März 2001 hatte der DPW gegenüber dem Rechnungshof dargelegt, dass er keine Zuwendungsakten führe, die er dem Rechnungshof zugänglich machen könnte. Gegenüber der Senats-

verwaltung hat der DPW im Herbst 2001 dagegen betont, über die entscheidenden Aktenbestände zum Verfahren der Zuwendungsvergabe zu verfügen. Dies führt zu dem Schluss, dass der DPW entweder keine eigenen Akten geführt oder aber dem Rechnungshof gegenüber falsche Angaben gemacht hat.

Eine aktive Rolle des Beliehenen im Zuwendungsverfahren konnte der Rechnungshof nicht feststellen. Lediglich bei ihm direkt eingehende Schriftstücke leitete er ggf. mit einem Bearbeitungshinweis regelmäßig dem Verein zur weiteren Veranlassung zu. Insbesondere war nicht zu erkennen, ob und inwieweit der Beliehene die ihm vom Verein vorgelegten Entscheidungsentwürfe eigenständig nachvollzieht. Die Beobachtung, dass der DPW bei der Schlusszeichnung von Bescheiden stets auch leicht erkennbare Flüchtigkeitsfehler oder andere offensichtliche Mängel übersehen hat, spricht dafür, dass er die Entwürfe des Vereins nicht oder nicht ausreichend prüft. Im Kopfbogen der Zuwendungsbescheide des DPW sind für Rückfragen regelmäßig die Namen und Telefonnummern der Vereinsmitarbeiter angegeben, auch dies ein Zeichen dafür, dass der DPW die ihm übertragenen Aufgaben nicht selbst wahrnimmt.

191 Der DPW will sich die Aufgaben im Bereich der Erfolgskontrolle vorbehalten haben. Diese würden - nach eigener Darstellung vom März 2001 - durch einen freien Mitarbeiter wahrgenommen, der anhand der Sachberichte überprüfe, ob die mit der Zuwendungsvergabe verbundenen Zwecke verfolgt und die Zuwendungsziele im erforderlichen Umfang erreicht worden seien. Der Rechnungshof konnte jedoch keine Anhaltspunkte für dessen Tätigkeit feststellen. Erst im Verlauf der eingeleiteten Prüfung hat der freie Mitarbeiter in zwei Einzelfällen seine Mitwirkung aktenkundig gemacht. Gegenüber der Senatsverwaltung hat der DPW im Oktober 2001 behauptet, er habe sich seit Herbst 1999 die Unterstützung einer Beratungsgesellschaft gesichert, um im Ergebnis zu einer echten Erfolgskontrolle zu gelangen. Den vom Rechnungshof geprüften Zuwendungsunterlagen ist die Tätigkeit der Gesellschaft nicht zu entnehmen.

192 Der Beliehene hat auch die Verwaltung der ihm zur zweckentsprechenden Verwendung treuhänderisch anvertrauten Finanzmittel Berlins an den Verein delegiert. Der Verein macht die Zuwendungen an die Letztempfänger im Wege des beleglosen Datenträgeraustausches zahlbar. Für diesen Vorgang ist die Kenntnis von zwei Passwörtern erforderlich; eines eröffnet den Zugang zur Dateneingabe, das zweite berechtigt zur Auslösung der Überweisungsaufträge. Der bearbeitende Mitarbeiter des Vereins kannte beide Passwörter. Damit verfügte er unter Verletzung des Vieraugenprinzips letztlich über den Gesamtbetrag der Fördermittel, ohne dass ein weiterer Verfügungsberechtigter oder der Beliehene an den Zahlungsvorgängen mitwirkte.

Der Vorgang zeigt, dass der Beliehene die uneingeschränkte Verfügungsgewalt über die Treuhandmittel auf den Verein übertragen hat, ohne dazu vertraglich oder in sonstiger Weise ermächtigt worden zu sein. Dies unter-

stützt die Senatsverwaltung für Justiz durch ihre Praxis, die entsprechenden Haushaltsmittel unmittelbar an den Verein und nicht an den von ihr eingesetzten Treuhänder Berlins zu überweisen. Im Verlauf des Prüfungsschriftwechsels hat die Justizverwaltung die Verletzung des Vieraugenprinzips durch den Verein bei der Überweisung von Zuwendungsmitteln an die Letztempfänger bestätigt und zugesagt, dass die Auszahlungen künftig unter Wahrung des Vieraugenprinzips und unter Beteiligung eines Mitarbeiters des DPW veranlasst würden. Dies beseitigt zwar einen schwerwiegenden Missstand, ändert aber wenig am grundsätzlichen Mangel der Ablauforganisation.

193 Die Verfahrensweise des DPW widerspricht dem Wesen der Beleihung. Der Staat kann zur Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben, eine gesetzliche Grundlage vorausgesetzt, einen Privaten mit der Aufgabenwahrnehmung beleihen. Der Beliehene ist in seinem Aufgabenbereich materiell Teil der staatlichen Verwaltung. Er muss die Gewähr dafür bieten, die ihm übertragenen Aufgaben sachgerecht selbst mit geeigneten und qualifizierten Mitarbeitern zu erfüllen. Es sei dahingestellt, ob der Beliehene sich seinerseits eines unselbständigen Verwaltungshelfers bedienen darf, denn die formelle und materielle Letztentscheidungsverantwortung muss jedenfalls bei dem Beliehenen verbleiben, der sich alle erforderlichen Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten zu sichern und diese auch wahrzunehmen hat. Er muss dabei alle Verfahrensschritte des Helfers inhaltlich nachvollziehen können, in der Lage sein, eigenständige Entscheidungen zu treffen, und dies auch tun. Diese Kriterien erfüllt der DPW nicht. Art und Umfang der entfaltenen Tätigkeit des Vereins überschreiten insgesamt deutlich die Grenzen, die der DPW seinem Verwaltungshelfer als unselbständiger Hilfskraft ziehen müsste.

194 Zusammenfassend ist insbesondere zu beanstanden, dass der DPW

- die zugewiesenen Fördermittel weder verwaltet noch über sie eigenständig verfügt,
- das Vieraugenprinzip bei der Auszahlung der Zuwendungsmittel grob missachtet hat,
- die Verwendungsnachweise nicht selbst prüft und die Erfolgskontrolle mindestens vernachlässigt,
- die Geschäftsführung bei der Zuwendungsvergabe voll auf seinen Verwaltungshelfer übertragen hat und die Vorlagen des Verwaltungshelfers faktisch nur vollzieht,
- dem Rechnungshof auf ausdrückliches Verlangen eigene Zuwendungsakten nicht vorgelegt hat.

Der Rechnungshof sieht hierin ein eklatantes Kontrolldefizit.

- 195 Die Senatsverwaltung für Justiz wird durch die Beleihung nicht von ihrer Verantwortung für die Zuwendungsvorgänge entbunden. Sie hat sich demgemäß auch die Fachaufsicht über den Beliehenen vorbehalten. **Die Grundsätze demokratischer Legitimation, Verantwortlichkeit und Kontrolle der Regierung verlangen, dass die Instrumente der Fachaufsicht und der Weisungsbefugnis gegenüber dem Beliehenen auch effektiv genutzt werden.**

**Die Senatsverwaltung für Justiz hat dafür zu sorgen, dass**

- **den Belangen des Landeshaushalts der ihnen gebührende Stellenwert eingeräumt wird und**
- **der DPW, um die zersplitterten Verfahrensabläufe wieder in einer Hand zusammenzuführen, die ihm übertragenen Aufgaben innerhalb seiner Organisation mit eigenem Personal selbständig wahrnimmt.**

**Sollte dies nicht gelingen, erwartet der Rechnungshof, dass die Justizverwaltung ihre vertraglichen Möglichkeiten nutzt, unverzüglich den DPW von seinen Aufgaben zu entbinden.** An Stelle des DPW könnte sie eine andere geeignete juristische Person mit den entsprechenden Befugnissen betrauen oder die Zuwendungen wieder selbst vergeben und sich dabei ggf. eines Verwaltungshelfers bedienen.

## **2. Unterlassene Umsetzung der Stellplatzanweisung des Senats bei den Justizvollzugsanstalten Tegel und Plötzensee sowie der Jugendstrafanstalt Berlin**

***Die Senatsverwaltung für Justiz hat es über einen Zeitraum von fast fünf Jahren unterlassen, dafür Sorge zu tragen, dass die Stellplatzanweisung in den Justizvollzugsanstalten Tegel und Plötzensee sowie in der Jugendstrafanstalt Berlin angemessen umgesetzt wurde.***

- 196 Die Justizvollzugsanstalt Tegel verfügt hinter und vor der Anstaltsmauer über 221 Stellplätze, die Justizvollzugsanstalt Plötzensee und die Jugendstrafanstalt Berlin verfügen über insgesamt 184 Stellplätze, die prinzipiell für eine Vermietung auf der Grundlage der Allgemeinen Anweisung über die Bereitstellung von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (Stellplatzanweisung) des Senats in der Fassung vom 4. März 1997 in Betracht kommen. Die Senatsverwaltung für Justiz hat deshalb mit Schreiben vom 20. Mai 1997 die Justizvollzugsanstalten ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit interessierten Dienstkräften unver-

züglich eine entsprechende Nutzungsvereinbarung zu treffen sei. Im Sommer 1998 hat der Rechnungshof die Umsetzung der Stellplatzanweisung im Justizbereich geprüft und die Senatsverwaltung aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass auch an allen Standorten der Justizvollzugsanstalten entsprechend der Stellplatzanweisung verfahren wird.

- 197 Die Justizvollzugsanstalt Tegel zeigte zwar Entgegenkommen, ohne aber den Worten Taten folgen zu lassen. Zunächst hatte sie die Errichtung von Schranken mit Induktionsschleifen geprüft (Sommer 1999), aus Kostengründen jedoch verworfen. Sodann wollte sie 60 Stellplätze mit Zufahrtssperren (Ketten und Vorhängeschlösser) versehen, um sie anschließend an Mitarbeiter zu vermieten (Sommer 2000). Die so vorgesehene Sperrung wurde jedoch unter Berufung auf sowohl technische als auch sicherheitsrelevante Gründe nicht durchgeführt. Danach hat sie die Einrichtung einer elektronischen Zufahrtssperre auf der Basis eines Leasingmodells geprüft (Herbst 2000). Im Rahmen dieser Prüfung wurde eine Mitarbeiterumfrage durchgeführt, um das Interesse an zu vermietenden Parkplätzen zu ermitteln (Frühjahr 2001). Unter Hinweis auf hohe monatliche Aufwendungen hat die Anstalt nunmehr auch davon Abstand genommen und will nun doch wieder die für eine Vermietung von Parkplätzen erforderlichen Maßnahmen durch anstaltseigene Arbeitsbetriebe ausführen lassen (Winter 2002).

Die Justizvollzugsanstalt Plötzensee und die Jugendstrafanstalt Berlin lehnen es weiterhin ab, von den vorhandenen Stellplätzen eine größere Anzahl zu vermieten. Sie begründen ihre Haltung damit, sämtliche vorhandenen Parkplätze auch für die Bediensteten der Früh- und Spätschicht als erforderlich im Sinne der Stellplatzanweisung vorhalten zu müssen. Dem hat der Rechnungshof entgegengehalten, dass nur für Beschäftigte, die Dienst zu ungünstigen Zeiten versehen (20.00 bis 06.00 Uhr), Stellplätze bereitzustellen sind.

- 198 Die Senatsverwaltung hatte keinen Anlass gesehen, nach ihrem Schreiben vom 20. Mai 1997 auf die Umsetzung der Stellplatzanweisung durch die Vollzugsanstalten Einfluss zu nehmen. Sie wies vielmehr darauf hin, dass sämtliche Vollzugsanstalten eigenständige Dienstbehörden seien, die jeweils eigene Haushaltskapitel bewirtschaften. Mit Rücksicht hierauf und auf die im Sinne des Verwaltungsreformprozesses allseits gewünschte stärkere dezentrale Ressourcenverantwortung sei die Senatsverwaltung bestrebt, möglichst wenig in die eigenverantwortliche Umsetzung der Stellplatzanweisung durch die Anstalten einzugreifen. Erst mit Schreiben vom Oktober 2001 teilte die Senatsverwaltung dann mit, dass sie die betroffenen Justizvollzugsanstalten zwischenzeitlich nachdrücklich aufgefordert habe, die Vorgaben der Stellplatzanweisung kurzfristig umzusetzen und, sofern kein zufriedenstellendes Ergebnis zu verzeichnen ist, die Schließung und ggf. den Rückbau nicht erforderlicher Stellplätze veranlassen werde.

- 199 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Justiz über einen Zeitraum von fast fünf Jahren ihrer Fachaufsicht über die Justizvollzugsanstalten nur unzureichend nachgekommen ist. Er erwartet, dass nunmehr die angekündigten Schritte auch tatsächlich durchgeführt werden. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## D. Bildung, Jugend und Sport (einschließlich Familie)

### 1. Erforderliche Neuausrichtung der Sportförderung

***Der Senat hat ungeachtet der Haushaltsnotlage des Landes Berlin keine strukturellen Einsparungen bei der Sportförderung vorgenommen. Abweichend vom Sportförderungsgesetz wird der gewerbsmäßig betriebene Sport nicht nur ausnahmsweise gefördert. Der Rechnungshof fordert eine Neuausrichtung der Sportförderung. Dazu gehört auch, ihre Voraussetzungen sowie die Kriterien für die Förderungswürdigkeit, d. h. die Abgrenzung sportlicher Aktivitäten gegenüber sonstigen Freizeitgestaltungen und Hobbys, zu überprüfen. Außerdem wird der Senat den Auflagen des Abgeordnetenhauses zu folgen haben, ihm Vorschläge zur Änderung des Sportförderungsgesetzes mit dem Ziel der Haushaltsentlastung vorzulegen.***

- 200 Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 1995 (T 276 bis 290) angesichts der äußerst kritischen Haushaltslage des Landes Berlin Sparmaßnahmen auch bei der Sportförderung angemahnt und hierzu Hinweise und Empfehlungen gegeben. Das Abgeordnetenhaus hat daraufhin dem Senat auferlegt, Änderungen des Gesetzes über die Förderung des Sports im Lande Berlin (Sportförderungsgesetz) vorzuschlagen und die Ausführungsvorschriften über die Nutzung öffentlicher Sportanlagen Berlins und für die Vermietung und Verpachtung landeseigener Grundstücke an Sportorganisationen (Sportanlagen-Nutzungsvorschriften) zu überarbeiten, um dadurch angemessene Haushaltsentlastungen und Einnahmeverbesserungen zu erreichen. Der Senat hat diese Auflagen missachtet (vgl. Jahresbericht 1999 T 227 bis 244).

In die Sportförderung fließen nach Angaben des Senats jährlich mehr als 153 Mio. € in Form von Zuwendungen für laufende Zwecke sowie für den Bau und die unentgeltliche Bereitstellung öffentlicher Sportanlagen. Ferner werden den Sportorganisationen sonstige landeseigene Grundstücke und Gebäude zu Entgelten von monatlich nur 3 bis 4 Cent/m<sup>2</sup> zur Nutzung überlassen. Weitere Millionen Euro erhält der Sport - auch der gewerbsmäßig betriebene Sport - von der Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin.

Wenngleich bei Einzelansätzen Kürzungen vorgenommen wurden, sind die Ausgaben bei dem zentralen Kapitel 10 60 - Sport - von 81,7 Mio. € im Jahre 1998 auf 95,9 Mio. € (Ansatz) im Jahre 2001 angestiegen, obwohl sich Berlin in einer Haushaltsnotlage befindet (vgl. T 17 bis 19). Die unabweisbare Haushaltskonsolidierung erfordert, dass der Senat für strukturelle Sparmaßnahmen und für eine Neuausrichtung der Sportförderung sorgt, um deren unverzichtbare Strukturen erhalten zu können.

- 201 Nach § 1 Sportförderungsgesetz soll die Förderung nach diesem Gesetz jedem die Möglichkeit verschaffen, sich entsprechend seinen Fähigkeiten und Interessen im Sport nach freier Entscheidung mit organisatorischer oder ohne organisatorische Bindung zu betätigen. Dabei sollen Freizeit-, Breiten- und Spitzensport ausgewogen und bedarfsgerecht gefördert werden. Nach § 3 Abs. 4 Satz 1 Sportförderungsgesetz wird gewerbsmäßig betriebener Sport nach diesem Gesetz grundsätzlich nicht gefördert. Der Rechnungshof hatte wiederholt verlangt, dass der Senat seine Sportförderung hieran ausrichtet. Wie die nachfolgenden Beispiele zeigen, ist die bisherige Sportpolitik des Senats unverändert auch darauf angelegt, Betreibern gewerbsmäßigen Sports vor allem durch Einnahmeverzichte Vergünstigungen in Millionenhöhe zu verschaffen. Als Grundlage hierfür dient die Bestimmung des § 3 Abs. 4 Satz 2 Sportförderungsgesetz, wonach anerkannte Sportorganisationen, die Sport auch zum Zwecke des Erwerbs betreiben, ausnahmsweise gefördert werden dürfen, wenn sie außerdem ein Übungs- und Wettkampfangebot entsprechend dem anderer förderungswürdiger Sportorganisationen, insbesondere im Jugendbereich, nachweisen können.
- 202 Die Fußball-Bundesligamannschaft eines als förderungswürdig anerkannten Sportvereins wird als Unternehmen geführt, das laut Presseberichten einen Jahresetat von 41,7 Mio. € und einen Umsatz von 54 Mio. € hat. Dank der rechtlichen Verbundenheit mit dem Sportverein kommt dieses Unternehmen seit Jahrzehnten in den Genuss der wesentlichen Vergünstigungen für gemeinnützige Sportvereine. So nutzte seine Bundesligamannschaft bislang unentgeltlich das Gelände am Olympia-Stadion für Trainingszwecke, nach Angaben der Senatsverwaltung hat der Verein im Vorgriff auf die Vermietung von Teilflächen für ein Vereinszentrum für das zweite Halbjahr 2000 einen Pauschalbetrag als Nutzungsentgelt gezahlt. Für den Wettkampfbetrieb stellt das Land Berlin dem Unternehmen nahezu exklusiv das Olympia-Stadion mit über 75 000 Plätzen zur Verfügung. Statt einer angemessenen Gewerbemiete zahlte es nur die für gemeinnützige Sportvereine bei Wettkampfanstaltungen mit zahlenden Zuschauern vorgesehenen Nutzungsentgelte. Diese betragen ab 3 000 Zuschauern 7 v. H., ab 25 000 Zuschauern 8 v. H. und ab 50 000 Zuschauern 10 v. H. der bereinigten Eintrittskartenerlöse. So erhielt das Land Berlin im Jahre 1999 nur Einnahmen von 0,9 Mio. €, obwohl das Unternehmen bereinigte Eintrittskartenerlöse von 11,5 Mio. € angab.



203 Einnahmen erzielt das Unternehmen des Vereins bei Bundesligaspielen und ähnlichen Wettbewerben nicht nur aus Eintrittskartenerlösen, sondern in mindestens ebenso bedeutendem Umfang auch aus Werbung, Rundfunk- und Fernsehübertragungsrechten sowie Merchandising. Die Sportanlagen-Nutzungsvorschriften sehen insofern vor, dass lediglich an den Werbeeinnahmen eine „angemessene Beteiligung“ zu vereinbaren ist. Die für Sport zuständige Senatsverwaltung hatte vereinbart, dass für 20 Bundesligaspiele pauschal 358 000 € und für besondere weitere Spiele je Spiel 20 452 € bzw. 40 903 € als Beteiligung an den Werbeeinnahmen zu entrichten waren. Wie sie die Angemessenheit dieser Beteiligung festgestellt hat, ist nicht nachvollziehbar, da ihr die Höhe der Werbeeinnahmen nicht bekannt war. Inzwischen ist diese Vereinbarung ebenso hinfällig wie die Nutzungsentgeltregelung nach den Sportanlagen-Nutzungsvorschriften.

Im Rahmen eines Vertragsgeflechts zur Finanzierung der Restkosten des Umbaus des Olympia-Stadions über eine Baukonzession gemäß §§ 32, 32 a VOB/A haben die Senatsverwaltung und eine neu gegründete Betriebs-GmbH mit dem Verein eine Nutzungsvereinbarung geschlossen. Danach zahlt die Bundesligamannschaft des Vereins für die Nutzung des Olympia-Stadions während der Umbauphase bis voraussichtlich Mitte 2004 ein Entgelt von nur noch 4 v. H. der Eintrittskartenerlöse. Eine Beteiligung Berlins an den Werbeeinnahmen ist nicht mehr vorgesehen. Dieser erhebliche Einnahmeverzicht lässt sich nicht damit rechtfertigen, dass während der Umbauphase die Platzkapazität nicht in vollem Umfang zur Verfügung steht, da Berlin während der Umbauarbeiten eine Mindestkapazität von 55 000 Plätzen gewährleistet. Eine höhere Zuschauerzahl wurde auch in der Vergangenheit nur bei einigen Spielen erreicht. Im Übrigen entspricht diese Platzzahl der Normalkapazität der meisten Bundesliga-Stadien. Der weiterhin geltend gemachte wesentlich höhere Aufwand für den Nutzer, insbesondere im organisatorischen Bereich, ist von der Senatsverwaltung weder konkret dargelegt noch betragsmäßig aufgeschlüsselt worden.

204 Ein Basketballverein, der mit Berufsspielern an kommerziellen Sportwettbewerben teilnimmt, nutzt die Max-Schmeling-Halle mit über 8 000 Plätzen. Die Halle ist vom Land Berlin an eine Betreibergesellschaft zur multifunktionalen Nutzung verpachtet (vgl. T 214) und in einer Sondervereinbarung zugleich für 35 Spiel- und 35 Trainingstage des Basketballvereins zurückgemietet worden. Dafür zahlt Berlin an die Betreibergesellschaft Aufwendersersatz von mehr als 0,6 Mio. € pro Jahr, mit dem auch die Bereitstellung von Nebenräumen, technischen Einrichtungen und Dienstleistungen sowie „Werbefreiheit“ für Banden, Parkett und grundsätzlich auch andere Hallenbereiche abgegolten wird. Falls der Basketballverein zusätzliche Spiel- und Trainingstage in Anspruch nimmt, zahlt Berlin hierfür zusätzlich je 15 339 € bzw. 7 669 €. Der Basketballverein ist als förderungswürdig anerkannt und zahlt dementsprechend an Berlin ein Nutzungsentgelt von nur 7 v. H. der Netto-Eintrittskartenerlöse. Bei weniger als 3 000 zahlenden Zuschauern ist kein Entgelt zu zahlen; das war in der Saison 1999/2000 immerhin bei 12 von 28 Spielen der Fall. Dementsprechend hatte der Verein für die ganze Saison ein Nutzungsentgelt von nur 18 700 € an Berlin zu

entrichten, also kaum mehr als den Betrag, den Berlin für ein einziges Spiel an die Betreibergesellschaft zu zahlen hat.

205 In diesem Falle ist die Förderung nicht durch die Ausnahmebestimmung des § 3 Abs. 4 Satz 2 Sportförderungsgesetz gedeckt. Der Verein hat kein Übungs- und Wettkampfangebot entsprechend dem anderer förderungswürdiger Sportorganisationen, sondern nimmt nur an kommerziellen Wettbewerben teil, sodass die Senatsverwaltung die Anerkennung zu Unrecht ausgesprochen hat und zurücknehmen muss. Der Verein hat auch keinen eigenen Jugendsportbetrieb, sondern rechnet sich den eines mit ihm kooperierenden Amateurvereins als eigenen zu, wobei er teilweise Spielern des Amateurvereins auch seine Mitgliedschaft verleiht, sodass sie unter seinem Namen spielen können. Nachdem die Förderung des Vereins auch im Hauptausschuss Bedenken ausgelöst hatte, bemüht sich der Verein zwar um Nachweise für einen eigenen nicht gewerbsmäßigen Sportbetrieb. Die Aufnahme jugendlicher Vereinsanhängerinnen und Gründung einer Cheerleading-Tanzsport-Abteilung des Vereins und die Aufnahme einer kleinen Gruppe von Rollstuhl-Basketballern ändern aber nichts an der Tatsache, dass der Verein seinem Hauptzweck nach auf einen gewerbsmäßigen Sportbetrieb ausgerichtet ist. Der Rechnungshof erwartet daher, dass die Senatsverwaltung die Förderung von jährlich über 0,6 Mio. € umgehend einstellt.

206 Die Senatsverwaltung hat selbst dort ihre Förderung gewerbsmäßig betriebenen Sports fortgesetzt, wo sich der gewerbsmäßige Sportbereich sachgerecht und folgerichtig von seinem Verein getrennt hatte. Dies betrifft zwei Eishockey-Mannschaften, die als Wirtschaftsunternehmen in der Rechtsform einer GmbH am kommerziellen Spielbetrieb der Deutschen Eishockeyliga GmbH (DEL) teilnehmen. Die Senatsverwaltung verlangte auch von diesen Unternehmen mit Jahresetats von 5,1 bzw. 6,1 Mio. € nur das für förderungswürdige Sportorganisationen festgesetzte Nutzungsentgelt von 7 v. H. der Eintrittskartenerlöse ab 3 000 zahlenden Zuschauern. In der Vergangenheit blieb bei auffällig vielen Spielen die maßgebliche Zuschaueranzahl unter 3 000, weil große Eintrittskarten-Kontingente als Freikarten deklariert wurden; für diese Fälle war lediglich ein Mindestentgelt von 614 € pro Spiel vereinbart. Der Rechnungshof hat die Förderung dieser beiden Unternehmen als Verstoß gegen das Sportförderungsgesetz beanstandet. Die Senatsverwaltung will aufgrund eines entsprechenden Senatsbeschlusses die Entgelte für die Nutzung der Eissporthallen durch die beiden Unternehmen nur stufenweise an die in den Sportanlagen-Nutzungsvorschriften vorgesehenen Entgelte für nicht förderungswürdige Sportorganisationen anpassen. Erst für die Saison 2002/2003 soll dann das ohnehin sehr niedrig bemessene Entgelt von 10 v. H. der Eintrittskartenerlöse vereinbart werden.

Finanzielle Belastungen nimmt das Land Berlin hier ferner durch die Reaktivierung der stillgelegten Deutschlandhalle als Ersatz für die dem Messeausbau weichende Eissporthalle Jafféstraße zugunsten eines dieser Wirtschaftsunternehmen auf sich. Die Begründung, diese Maßnahme diene vor

allem dem Amateur-Eisssport und sei nach dem Sportförderungsgesetz geboten, geht insoweit fehl, als der Amateursport keine Halle mit mehreren Tausend Zuschauerplätzen benötigt hätte.

- 207 Die dargestellten Ausgaben und Einnahmeverzichte widersprechen dem Ziel der Sportförderung nach dem Sportförderungsgesetz. Es handelt sich nicht mehr um eine Förderung des Amateur-Sportens, sondern de facto um eine Subventionierung von Wirtschaftsunternehmen. Denn auch Unternehmen, die zu einem förderungswürdigen Verein gehören, beschäftigen in aller Regel Berufssportler. Der Grund für die Ausnahmvorschrift des § 3 Abs. 4 Satz 2 Sportförderungsgesetz war, Sportvereinen die Förderungswürdigkeit auch dann zu erhalten, wenn ihre Spitzensportler an Wettbewerben teilnehmen, bei denen Einnahmen erzielt werden. Da sich die Vereine de facto zu Wirtschaftsunternehmen entwickelt haben, sollte diese Vorschrift aufgehoben oder ihr Anwendungsbereich erheblich eingeschränkt werden. Denn die Zielsetzung des § 1 Sportförderungsgesetz besteht darin, jedem die Möglichkeit zur aktiven sportlichen Betätigung zu verschaffen.
- 208 Zur Neuausrichtung der Sportförderung gehört auch, die Kriterien für die Sportförderungswürdigkeit zu überprüfen. Nach Einschätzung des Rechnungshofs könnten hierdurch erhebliche Mittel und Ressourcen für die Sportförderung gewonnen und notwendige Sparmaßnahmen dadurch abgefedert werden. Hierbei wird nicht verkannt, dass die Abgrenzung sportlicher Aktivitäten gegenüber sonstigen Freizeitgestaltungen und Hobbys erhebliche Probleme bereitet, soweit es sich um andere als die traditionell als Sportarten anerkannten Aktivitäten handelt. Das Sportförderungsgesetz definiert zwar den Begriff Sportorganisationen als „Vereine, deren Hauptzweck die Durchführung eines selbstorganisierten Sportbetriebes ist, und ihre Verbände“. Eine Definition des Sports fehlt aber. Die Problematik sei anhand der nachfolgenden Beispiele veranschaulicht.
- 209 Die Senatsverwaltung fördert durch Zuwendungen und Überlassung landeseigener Grundstücke zu minimalen Entgelten (T 200) die dem Verband Deutscher Sportfischer im Landessportbund Berlin (LSB) angeschlossenen Anglervereine des Westteils der Stadt, obwohl ihr ein sportwissenschaftliches Gutachten vorliegt, wonach sowohl das Fangen von Fischen als auch die Hege und Pflege von Fischbeständen und Gewässern kein Sport ist. Den im Deutschen Anglerverband (DAV) zusammengeschlossenen Anglervereinen des Ostteils der Stadt verweigerte die Senatsverwaltung dagegen die Anerkennung als förderungswürdige Sportorganisationen unter Berufung auf dieses Gutachten. Zur Begründung dieser Ungleichbehandlung berief sie sich auf das Gesetz. Das Sportförderungsgesetz bestimmt, dass es für die nach den bisherigen Vorschriften als förderungswürdig anerkannten Verbände und Vereine keiner erneuten Anerkennung bedarf und dass Sportorganisationen, die dem LSB unmittelbar oder mittelbar angehören, grundsätzlich als anerkannt gelten (§ 3 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 4 a. a. O.). Die DAV-Angler schlossen sich daraufhin

dem Motoryachtverband im LSB an und erlangten damit doch noch ihre Anerkennung als mittelbare Mitgliedsorganisationen des LSB. Der LSB unterstützte jedoch den Alleinvertretungsanspruch des ihm angehörenden Verbandes Deutscher Sportfischer als Fachverband für alle Angler und strich die DAV-Angler aus der Liste der Mitgliedsorganisationen des Motoryachtverbandes. Im Zuge der nun notwendigen Einzelanträge auf Anerkennung und wegen des Senatsprogramms zur Übereignung landeseigener Grundstücke an Sportorganisationen zu Sonderkonditionen suchte die Senatsverwaltung zur Frage der Anerkennung von Angeln als Sport das Gespräch mit dem LSB. Sie erzielte mit ihm im Juli 2001 Übereinstimmung, dass Anglervereine nur dann als förderungswürdige Sportorganisationen anzuerkennen seien, wenn auch sportliche Aktivitäten wie Casting (Auswerfen der Angelschnur auf dem Trockenen) und Turnierwerfen stattfänden. Diese gehören aber zweifelsohne nicht zum Hauptzweck von Anglervereinen.

Ferner nutzt beispielsweise ein FKK-Verein ein weitläufiges Grundstück zu einem minimalen Nutzungsentgelt (T 200) als Freizeit- und Erholungsgebiet. Für den Ausbau seines Vereinshauses erhielt er aus dem Sportvereinsinvestitionsprogramm einen Zuschuss von fast 0,5 Mio. € und eine rückzahlbare Zuwendung (langfristiges zinsloses Darlehen) von 0,7 Mio. €. Mehrere Fliegervereine erhielten erhebliche Mittel für den Erwerb von Flugplatzgrundstücken im Umland und für Flugzeuge.

- 210 Die Senatsverwaltung ist sich der Problematik zwar bewusst. Sie lehnt auch in Einzelfällen Anerkennungsanträge ab. So hat sie bisher Hundesportvereinen die Anerkennung versagt, Vereine aus dem Bereich der Jugendhilfe und Wohlfahrtspflege verweist sie auf die Ausgründung ihrer Sportgruppe als Sportverein und der Antrag eines Bridgespiel-Clubs wurde mit der Begründung zurückgewiesen, es handele sich nicht um eigenmotorische Aktivitäten, sondern um Denkspiele (was beim Schachspiel der Anerkennung allerdings nicht entgegenstand). Eine Überprüfung bereits geförderter Organisationen lehnt die Senatsverwaltung aber in aller Regel unter Hinweis auf den gesetzlichen Anerkennungsautomatismus (T 209) ab. Außerdem verweist sie auf die Autonomie des Sports, zu der auch gehöre, dass der LSB darüber zu befinden habe, ob bestimmte motorische Aktivitäten der Menschen als sportliche Handlungen anzusehen seien. Diese Einstellung der Senatsverwaltung ist durch das Gesetz nicht gedeckt. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 Sportförderungsgesetz obliegt dem für den Sport zuständigen Mitglied des Senats die Entscheidung, ob eine Organisation als förderungswürdige Sportorganisation anerkannt wird. Der LSB ist bei dem Anerkennungsverfahren durch Anhörung nur zu beteiligen (§ 3 Abs. 2 Satz 3 a. a. O.). Der Anerkennungsautomatismus ebenso wie die im Einzelantragsverfahren ausgesprochenen Anerkennungen hindern die Senatsverwaltung nicht, das Vorliegen der Anerkennungs Voraussetzungen auch nachträglich und regelmäßig zu überprüfen. Es wäre allerdings wünschenswert, dies bei der vorgesehenen Änderung des Sportförderungsgesetzes (T 200) ausdrücklich zu regeln. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung ihrer Verantwortung gerecht wird, indem sie Organisationen, die keine Sportorganisationen sind, künftig nicht mehr fördert.

- 211 Zur Neuausrichtung der Sportförderung hat die Senatsverwaltung dem Abgeordnetenhaus nun auch die geforderten Vorschläge zur Änderung des Sportförderungsgesetzes unter dem Gesichtspunkt der Haushaltsentlastung zu unterbreiten (T 200). So zeigt sich gerade in jüngster Zeit, dass der bundesweit einmalig strenge Bestandsschutz für öffentliche Sportanlagen der Überprüfung bedarf.

Am Wissenschaftsstandort Adlershof soll ein Schießplatz auf einem früheren Militärgelände dem Neubau von Instituten für die Humboldt-Universität zu Berlin weichen. Die betroffenen Vereine waren zu einem Abzug nur unter der Bedingung bereit, dass ihnen an anderer Stelle eine optimal ausgestattete Schießsporthalle mit einem Finanzvolumen von über 5 Mio. € errichtet wird und die Kosten für den Waffen- und Munitionstransport mit Taxis übernommen werden. Der Fachverband bestätigte den Vereinen, dass Ersatzstandorte nicht vorhanden und Mitnutzungen anderer Vereins-schießanlagen nicht möglich oder zumutbar seien. Auch die Senatsverwaltung sah sich außerstande, Ersatzstandorte zu benennen und verwies auf § 7 Abs. 2 Sportförderungsgesetz. Danach dürfen öffentliche Sportanlagen (einschließlich Schwimmbäder) sowie Sportanlagen auf landeseigenen Grundstücken und Flächen, die dem Freizeitsport dienen, nur zugunsten anderer Nutzungen aufgegeben werden, wenn das öffentliche Interesse an einer anderen Nutzung überwiegt und das Abgeordnetenhaus dem zustimmt. Flächen, die tatsächlich sportlich genutzt werden, kommen für diese Ausnahmebestimmungen nur in Betracht, wenn der Sportbetrieb dadurch nicht beeinträchtigt wird. Unter dem Eindruck dieser gesetzlichen Selbstverpflichtung Berlins hat der Hauptausschuss dem Neubau einer Schießanlage in einer „abgespeckten“ Version mit Gesamtkosten von immerhin noch 3,6 Mio. € schließlich zugestimmt.

- 212 Wegen des so genannten Geburtenknicks werden im Ostteil Berlins eine Reihe von Schulstandorten mit Schulturnhallen aufgegeben. Da diese Hallen auch von Sportvereinen genutzt werden, verlangen diese unter Berufung auf § 7 Abs. 2 Sportförderungsgesetz deren Fortbestand auch bei Abriss des Schulgebäudes. Das erfordert jedoch erhebliche Ausgaben, weil die bisher vom Schulgebäude aus mit Wärme, Wasser und Elektrizität versorgten Hallen mit eigenen Installationen ausgestattet werden müssten. Ferner ist bei den zur Aufgabe vorgesehenen Schulstandorten nicht mehr in Unterhaltungsmaßnahmen investiert worden, die für die Hallen nunmehr nachgeholt werden müssten. Angesichts der Haushaltsnotlage des Landes Berlin dürfte ein Bestandsschutz für sämtliche Schulturnhallen kaum finanzierbar sein.

Der Bestandsschutz nach § 7 Abs. 2 Sportförderungsgesetz gilt auch für sonstige Grundstücke und Gebäude Berlins, die Sportvereinen zur Sportnutzung überlassen wurden. Das Landesverwaltungsamt muss sich beispielsweise mit einem Schießsportverein mit ca. 30 Mitgliedern auseinandersetzen, der von ihm die Vermietung eines schon früher als Schießsportanlage genutzten Kellerraumes eines Verwaltungsgebäudes verlangt. Der frühere Nutzer war das Ministerium für Staatssicherheit. Hier dürfte zwar eine Verpflichtung, dem Verein den Kellerraum zu überlassen, aus-

scheiden; in anderen Fällen muss die jeweilige grundstücksverwaltende Behörde aber damit rechnen, dass bei einer einmal eingeräumten Sportnutzung eine Beendigung des Nutzungsverhältnisses und eine andere Nutzung nahezu unmöglich ist, zumindest die Befassung des Abgeordnetenhauses zum Zwecke der Umwidmung erfordert.

Die Senatsverwaltung hat diesen in der Bundesrepublik einmaligen Bestandsschutz für Sportanlagen noch verstärkt, indem sie in den Sportanlagen-Nutzungsvorschriften bestimmt hat, dass sonstige landeseigene Grundstücke, die von Sportvereinen nicht mehr genutzt werden, bei Rückgabe an Berlin wie öffentliche Sportanlagen zu behandeln sind. Nachfolgende Sportvereine hätten also nicht einmal das geringe Nutzungsentgelt (T 200) zu zahlen, da die Nutzung öffentlicher Sportanlagen für Vereine nach § 14 Abs. 2 Satz 1 Sportförderungsgesetz grundsätzlich unentgeltlich ist. Im Rahmen einer Neuausrichtung der Sportförderung müssen derartig extreme Besitzstandsregelungen überprüft werden.

#### 213 Zusammenfassend fordert der Rechnungshof, dass der Senat

- **gewerbsmäßig betriebenen Sport auf der Grundlage des Sportförderungsgesetzes grundsätzlich nicht mehr fördert,**
- **im Rahmen einer Neuausrichtung der Sportförderung die Kriterien für die Förderungswürdigkeit, d. h. die Abgrenzung sportlicher Aktivitäten gegenüber sonstigen Freizeitgestaltungen und Hobbys, überprüft sowie**
- **dem Abgeordnetenhaus die geforderten Vorschläge zur Änderung des Sportförderungsgesetzes mit dem Ziel der Haushaltsentlastung unterbreitet, wozu auch die Überprüfung bisheriger Besitzstandsregelungen gehört.**

#### 2. **Unterlassene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei öffentlich finanzierten Baumaßnahmen für zwei Sporthallen zugunsten einer privaten Betreiber-gesellschaft**

*Die für Sport zuständige Senatsverwaltung hat einer privaten Gesellschaft, die den Betrieb von zwei Sport- und Veranstaltungshallen Berlins übernommen hat, ergänzende Baumaßnahmen in Millionenhöhe finanziert. Damit will sie der privaten Gesellschaft einen möglichst wirtschaftlichen Betrieb der Hallen ermöglichen und gleichzeitig die dem Betreiber vertraglich geschuldeten Zahlungen zur Deckung des Betriebsverlustes mindern. Die Senatsverwaltung hat es unterlassen, vor der Über-*

**nahme dieser Investitionskosten die Wirtschaftlichkeit für Berlin zu untersuchen. Sie muss die Wirtschaftlichkeit der bereits vorgenommenen Investitionen wenigstens nachträglich im Wege der Erfolgskontrolle überprüfen und für die noch geplanten Investitionen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen durchführen.**

- 214 Im Zusammenhang mit der Bewerbung um die Olympischen Spiele 2000 hat Berlin drei Sport- und Veranstaltungshallen mit Haushaltsmitteln errichten lassen. Den Betrieb von zwei Hallen hat die für Sport zuständige Senatsverwaltung mit Pacht- und Betreibervertrag vom 30. Juni 1998 einer privaten Betreibergesellschaft übertragen. Da die Hallen voraussichtlich nicht kostendeckend betrieben werden können, hat die Senatsverwaltung die Verpflichtung übernommen, den Betriebsverlust, der nach Abzug eines zugunsten des Betreibers vereinbarten Betriebsergebnisses verbleibt, auszugleichen. Zur Senkung dieser Ausgleichszahlungen hat die Senatsverwaltung sich in § 8 des Vertrages ferner bereit erklärt, umfangreiche, in einer Anlage im Einzelnen aufgeführte Investitionen durchzuführen und Ausstattungen zu beschaffen, um einen möglichst wirtschaftlichen Betrieb der Hallen zu ermöglichen. Der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses hatte dem ihm zur Kenntnis gegebenen Vertragsentwurf mit der Maßgabe zugestimmt, das Investitionsvolumen auf 6,1 Mio. € zu begrenzen.

Zwei Jahre später haben sich die Vertragsparteien in einer Nachtrags- und Ergänzungsvereinbarung geeinigt, § 8 zu modifizieren sowie weitere Investitionen und Ausstattungen zu vereinbaren. Nunmehr sollte die Betreibergesellschaft diese Investitionen und Ausstattungen selbst durchführen und beschaffen. Berlin sollte hierfür Zuwendungen nach Maßgabe verfügbarer Haushaltsmittel bewilligen. Für einen Teil dieser neu vereinbarten Investitionen und Ausstattungen sind die Kosten mit 1,9 Mio. € ausgewiesen. Die Kosten der umfangreichen übrigen Investitionen sind im Vertrag nicht festgelegt. Die Senatsverwaltung hat sich damit finanziellen Risiken in ihrer unbekannter Höhe ausgesetzt.

- 215 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung ihrer Verpflichtung nach § 7 Abs. 2 LHO a. F. nicht nachgekommen ist, für diese Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, die alle Aspekte erfassen, bewerten und die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme nachvollziehbar belegen. Diese Beanstandung gilt erst recht für die in der Nachtrags- und Ergänzungsvereinbarung festgelegten neuen Investitionen, da inzwischen nach § 7 Abs. 2 LHO n. F. für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Die Senatsverwaltung hätte die genannten vertraglichen Verpflichtungen nur dann eingehen dürfen, wenn Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Abschluss des Pacht- und Betreibervertrages und vor Abschluss der Nachtrags- und Ergänzungsvereinbarung zu dem Ergebnis geführt hätten, dass die vorgesehenen Investitionen für Berlin wirtschaftlich sind. Das wäre der Fall, wenn die für die Investitionen geleis-

teten Ausgaben tatsächlich einen wirtschaftlicheren Betrieb der Halle ermöglichen und dadurch Verlustausgleichszahlungen ersparen, die die Höhe der Investitionsausgaben übersteigen.

- 216 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, bei diesen bereits abgeschlossenen Maßnahmen unverzüglich eine Erfolgskontrolle nach Nr. 2.2 AV § 7 LHO durchzuführen. Erfolgskontrollen sind auch dann vorzunehmen, wenn Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase unterblieben sind oder wenn die Dokumentation der Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen in der Planungsphase unzureichend war. In diesem Fall sind nachträglich zumindest der Handlungsbedarf und die Ziele zu beschreiben und zu definieren, um daraus Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen abzuleiten. Auf dieser Grundlage hat eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung als Instrument der Erfolgskontrolle unter Berücksichtigung der bisher durchgeführten Investitionen festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht worden sind, ob die mit Haushaltsmitteln finanzierten Investitionen hierfür ursächlich und ob sie für Berlin wirtschaftlich waren. Dabei muss auch untersucht werden, ob und wann sich die von Berlin finanzierten Investitionen amortisieren. Nach dem Ergebnis dieser Erfolgskontrolle ist zu entscheiden, ob und wie die noch geplanten Investitionen durchgeführt werden sollen.

Unabhängig von den sofort vorzunehmenden Erfolgskontrollen ist auch nach Abschluss aller Maßnahmen die vorgeschriebene abschließende Erfolgskontrolle nach den gleichen Kriterien durchzuführen. Diese Erfolgskontrollen sind auch bei den von der Senatsverwaltung durch Zuwendungen geförderten Investitionen zwingend vorgeschrieben (Nr. 11.1.3 AV § 44 LHO). Die Ergebnisse sind zu dokumentieren (Nr. 2.4.2 AV § 7 LHO).

- 217 Die Senatsverwaltung hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, dass sie sehr wohl „Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit“ der vorgesehenen Maßnahmen angestellt und die Ergebnisse in ihrem Bericht an den Hauptausschuss vom 26. Mai 1998 dargestellt habe. Nach dem Ergebnis der Besprechung im Parlament könne nicht davon ausgegangen werden, dass sich der Hauptausschuss als unzureichend informiert ansah. Der Rechnungshof hat demgegenüber darauf hingewiesen, dass die „Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit“ dieser Investitionen nicht dokumentiert sind und hier auch nicht ausreichend gewesen wären, da bei einem finanziellen Volumen von 6,1 Mio. € Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwingend vorgeschrieben sind. In dem Bericht an den Hauptausschuss sind auch keine Ergebnisse wirtschaftlicher Überlegungen dargestellt, denn dort heißt es lediglich, dass „Berlin umgehend zusätzliche Investitionen und Ausstattungsleistungen durchführt, die für den wirtschaftlichen Hallenbetrieb unerlässlich sind.“ Auch aus der zustimmenden Kenntnisnahme des Hauptausschusses kann nicht geschlossen werden, dass auf die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verzichtet werden darf. Vielmehr muss der Hauptausschuss grundsätzlich davon ausgehen, dass den ihm zur Kenntnis gegebenen Maßnahmen die vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorausgegangen sind.



218 **Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport**

- unverzüglich eine Erfolgskontrolle für die bereits durchgeführten Investitionsmaßnahmen vornimmt,
- Rückschlüsse aus der Erfolgskontrolle zieht und weitere Investitionen nur nach vorherigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vornimmt,
- nach Abschluss aller Investitionsmaßnahmen die abschließende Erfolgskontrolle im Zusammenhang mit der Prüfung des Verwendungsnachweises durchführt und
- künftig bei allen finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter strikter Beachtung der Ausführungsvorschriften zu § 7 LHO durchführt und nachvollziehbar dokumentiert.

Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses Vorlagen über finanzwirksame Maßnahmen nur dann zugeleitet werden, wenn deren Wirtschaftlichkeit ordnungsgemäß untersucht und nachgewiesen ist.

## **E. Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz**

### **1. Organisatorische Mängel im Landesamt für Gesundheit und Soziales**

*Die für Gesundheit und Soziales zuständige Senatsverwaltung hat Aufgaben ohne Aufgaben- und Vollzugskritik in das Landesamt für Gesundheit und Soziales abgeschickt. Im Landesamt ist vor der Zusammenlegung der Leistungs- und Verantwortungszentren III und V eine aufgaben- und vollzugskritische Analyse nicht durchgeführt worden. Arbeitsverfahren sind sehr aufwändig, nicht genügend IT-gestützt und führen vielfach zu Doppelarbeit. Der Rechnungshof erwartet, dass das Landesamt insgesamt mindestens 41 Stellen mit jährlichen Personalkosten von 2,5 Mio. € und darüber hinaus 2,2 Mio. € Sachkosten einspart.*

219 Der Rechnungshof hat über die mit der Gründung des Landesamtes für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) verfolgten Ziele im vergangenen Jahr berichtet (vgl. Jahresbericht 2001 T 252 bis 269). In weiteren Prüfschritten hat er aufgabenkritisch die Auswirkungen der 1998 abgeschichteten Aufgaben der damaligen Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales im LAGeSo untersucht. Das LAGeSo hatte zunächst folgende zwei Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) gebildet:

- LuV III: Unterbringung von Asylbewerbern, Flüchtlingen, Obdachlosen und sonstigen Personen, Wohnungslosenhilfe, Verbraucher-, Insolvenzberatungsstellen, Geschütztes Marktsegment, Krankenhausaufsicht und
- LuV V: Erlaubnisangelegenheiten der Berufe im Gesundheits- und Sozialwesen, Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe, Öffentlicher Gesundheitsdienst.

Kurz vor Abschluss der Prüfungen hat das LAGeSo im Mai 2001 die Aufgaben des LuV V in das LuV III eingegliedert und zwei neue Referate eingerichtet. Den aufbauorganisatorischen Maßnahmen lag keine aufgaben- und ablaufkritische Analyse zugrunde. Das LAGeSo hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass im Zuge der Fusion der beiden LuV 10,25 Stellen abgebaut wurden. Dem Rechnungshof hat es bisher aber nicht nachgewiesen, dass die Stellen tatsächlich eingespart wurden.

220 Das LAGeSo hatte die Erlaubnisangelegenheiten der Berufe im Gesundheits- und Sozialwesen im LuV V in getrennte Referate übertragen, obwohl die wesentlichen Aufgaben für beide Berufsgruppen verwaltungsmäßig gleich sind. Diese Aufgabentrennung führte zu unnötigen mehrfachen Prüfschritten. Mit der Fusion wurden die Aufgaben nach Angaben des LAGeSo in einem Referat zusammengeführt, um Leitungs- und Linienbeziehungen zu verkürzen. Erforderliche ablauforganisatorische Verbesserungen wurden dabei allerdings nicht vorgenommen. Lediglich die Prüfungs- und Erlaubnisangelegenheiten der nichtakademischen Medizinalfachberufe wurden organisatorisch zusammengefasst. Demgegenüber blieben gleiche Arbeitsschritte des Prüfungs- und Erlaubnisverfahrens der akademischen Gesundheitsberufe weiterhin getrennt. Diese Trennung wird mit gewachsenen Arbeitsbeziehungen und einem schon immer fehlenden IT-Verfahren begründet. Die Anforderungen an ein IT-Verfahren wurden erst im Oktober 2001 festgelegt. Inzwischen will das LAGeSo der Empfehlung des Rechnungshofs folgen, ein bestehendes Verfahren aus einem anderen Bundesland zu übernehmen, und erwartet dann Personaleinsparungen, die aber noch nicht beziffert werden können.

221 Der Rechnungshof hat folgende Organisationsmängel festgestellt:

- Für die Aufgaben im Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe stehen 21,2 Stellen zur Verfügung. Es bereitet die Prüfung für die Medizinal- und Medizinalfachberufe vor und führt diese durch. Die Zahl-

stelle für das LuV III kann entfallen, denn die Absolventen können die Verwaltungsgebühren unmittelbar an die Landeshauptkasse überweisen. Die im Referat vorhandene IT-Unterstützung ist unzulänglich; außerdem können durch organisatorische Lösungen Doppelarbeiten vermieden werden. Aufgrund der Vorschläge des Rechnungshofs können mindestens 4,25 Stellen eingespart werden.

- Für die Durchführung der akademischen Prüfungen werden nach Angaben des LAGeSo jährlich 700 000 € veranschlagt. Für die 740 Aufsicht führenden Dienstkräfte aus der Senatsverwaltung und den nachgeordneten Behörden ergeben sich Personalkosten von rechnerisch 3,5 Mio. €, die bisher vom LAGeSo nicht berücksichtigt wurden. Der Rechnungshof hat dem LAGeSo empfohlen, Prüfungsorte und -aufsichten neu zu organisieren, um somit den Aufwand aufgrund einer Modellrechnung um bis zu 2,2 Mio. € zu reduzieren. Das LAGeSo weist auf organisatorisch zwingend erforderliche Bedingungen für die Prüfungen und weitaus geringere Ausgaben hin. Der Rechnungshof legt seinen Berechnungen nicht nur die Ausgaben, sondern die tatsächlich entstehenden Kosten zugrunde. Er fordert weiterhin, diese erheblich zu reduzieren.
- Bei der Berufsanerkennung der Gesundheitsberufe werden überwiegend Daten neu erfasst und überprüft, die das Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe bereits erhoben hat. Durch Wegfall dieser Doppelarbeit können zumindest fünf Sachbearbeiterstellen eingespart werden.
- Die Aufsicht über Lehranstalten und Erlaubnisangelegenheiten der Gesundheitsberufe mit 4,5 Stellen überschneidet sich mit Aufgaben der Berufsanerkennung. Der Rechnungshof hat das LAGeSo aufgefordert, die Aufgaben kritisch zu prüfen, neu zu organisieren und 2,5 Stellen einzusparen.
- Für die Erlaubnisangelegenheiten und Berufsanerkennungen von drei sozialpflegerischen Berufen einschließlich Praktikantenwesen stehen sechs Stellen zur Verfügung. Die Fallzahlen sinken seit Jahren. Artverwandte Aufgaben werden im Landesjugendamt und für Medizinalfachberufe im Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe erledigt. Der Rechnungshof hat dem LAGeSo empfohlen, die Aufgaben kritisch zu prüfen und die Zuständigkeiten mit dem Ziel zusammenzuführen, Stellen einzusparen. Eine freie Stelle kann sofort wegfallen.
- Für die Dokumentation der Abschlüsse und Berufsanerkennungen stehen 6,5 Stellen zur Verfügung. Die Prüfungsergebnisse und Berufsanerkennungen werden mehrfach durch Mikroverfilmung archiviert. Das Arbeitsverfahren ist insgesamt sehr zeit- und arbeitsaufwändig. Der Rechnungshof hat empfohlen, das Verfahren zu vereinfachen. Außerdem sollte das LAGeSo prüfen, ob die Dokumentation durch Dritte wirtschaftlicher erledigt werden kann. Das LAGeSo hat nunmehr zugesagt, die Mikroverfilmung nach der Implementierung

des IT-Verfahrens durch ein digitales Dokumentenverwaltungssystem ersetzen zu wollen.

- 222 Die für Gesundheit und Soziales zuständige Senatsverwaltung hat wesentliche Durchführungsaufgaben und gesamtstädtische Aufgaben des Öffentlichen Gesundheitsdienstes einschließlich der Gesundheitsförderung in das LAGeSo abgeschichtet. Sie wurden nicht analysiert, nicht kritisch bewertet und nicht nach dem Subsidiaritätsprinzip des § 1 Gesundheitsdienstgesetz überprüft. Wegen ungeklärter Fachaufsichtszuständigkeiten und mangelnder Kommunikation zwischen der Senatsverwaltung und dem LAGeSo werden Einsparmöglichkeiten nicht genutzt. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung und das LAGeSo aufgefordert, eine Aufgaben- und Vollzugskritik vorzunehmen und die Mängel zu beseitigen. Das LAGeSo hat der Senatsverwaltung hierzu Vorschläge unterbreitet und ist inzwischen vom Staatssekretär beauftragt worden, ein Konzept zu erarbeiten, wie Aufgaben des Öffentlichen Gesundheitsdienstes an Externe übertragen werden können und wie die Gesundheitsplanung und -förderung neu strukturiert werden kann. Nach Angaben des LAGeSo beabsichtigt die eingesetzte Arbeitsgruppe im März 2002 Vorschläge zur Neugliederung der Aufgaben des Öffentlichen Gesundheitsdienstes/Gesundheitsförderung vorzulegen. Unabhängig davon erwartet der Rechnungshof, dass dadurch mindestens 1,5 Stellen im LAGeSo eingespart werden. Er wird die Entwicklung weiter verfolgen.
- 223 Im LAGeSo werden gesamtstädtisch zahlreiche und aufwändige Beratungs- und Koordinierungsaufgaben (z. B. der Jugendzahnpflege) wahrgenommen. Der Rechnungshof hat empfohlen, diese auf das erforderliche Maß zu reduzieren. Wenn die Aufgaben auf den erforderlichen Umfang reduziert werden, können mindestens 3,6 Stellen eingespart werden.
- 224 Das LAGeSo führt - teilweise zusammen mit der für die Jugendarbeit zuständigen Senatsverwaltung - das ressortübergreifende Programm „AIDS-Prävention und Gesundheitsförderung für junge Menschen“ durch. Der letzte Tätigkeitsbericht stammt aus dem Jahr 1997. Die mit vier Stellen ausgestattete Arbeitsgruppe hat in 14 Arbeitskreisen an Informationsaustauschen teilgenommen, Konzepte diskutiert und Orientierungsrahmen sowie Broschüren entwickelt. Der Rechnungshof erkennt zwar nicht, dass Präventionsarbeit notwendig ist. Neben den bezirklichen Beratungsstellen bieten aber zahlreiche Institutionen, die auch von Berlin gefördert werden, unterschiedliche Aufklärungs- und Hilfsangebote an. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung und das LAGeSo aufgefordert, die Aufgaben unter dem Subsidiaritätsprinzip des Öffentlichen Gesundheitsdienstes kritisch zu untersuchen und das Programm auf seine Notwendigkeit zu überprüfen. Nach einer überschlägigen Berechnung des Rechnungshofs könnten mindestens drei Stellen eingespart werden.

225 Die beim LAGeSo eingerichtete Berliner Unterbringungsleitstelle für Wohnungs- und Obdachlose, Asylbewerber soll hauptsächlich eine zentrale Übersicht über die Unterkunftsplätze einschließlich der Kosten- und Platzstruktur für eine gesamtstädtische Angebots- und Belegungssteuerung schaffen. Die Serviceaufgabe „Vertragsmanagement“ umfasst alle Arbeiten für die Bezirke von der Bedarfsfeststellung über die Grundstücksverhandlungen, den Bau der Unterkünfte, deren Auslastungskontrolle bis zum Abräumen und der Rückgabe der Immobilien. Auf der Grundlage der Kosten- und Leistungsrechnung werden den Bezirken ihre anteiligen Kosten jährlich in Rechnung gestellt. Vom LAGeSo fließen 13,4 Stellen in die Kosten- und Leistungsrechnung als Personalkostenanteile ein. Der Aufgabenumfang hängt vom jeweiligen Bedarf an Unterbringungsstandorten ab. Das LAGeSo hat auf die noch immer unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Unterbringung in- und ausländischer Betroffener verwiesen. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung und dem LAGeSo dennoch empfohlen zu prüfen, ob die Grundstücksbewirtschaftung nicht kostengünstiger wahrgenommen werden kann.

Ein weiterer Aufgabenbereich ist die Heimplatzvergabe einschließlich der Bedarfsermittlung und der Belegungsdocumentation mit 7,4 Stellen. Die Fallzahlen für die Unterbringung Wohnungsloser sind seit 1985 um zwei Drittel gesunken. Der Rechnungshof hält nach den anfallenden Aufgaben 3,4 Stellen für ausreichend. Das LAGeSo verweist allerdings auf einen künftig höheren Personalbedarf, weil die Asylbewerber-Quote für Berlin aufgrund eines bereits begonnenen Gesetzgebungsverfahrens ggf. bereits im Jahr 2002 erhöht wird. Diese Entwicklung soll abgewartet werden.

Die Qualitätskontrolle für die 23 Unterbringungseinrichtungen wird im LAGeSo in einer weiteren Arbeitsgruppe mit drei Stellen erledigt (begleitende Heimverwaltung). Das LAGeSo konnte dem Rechnungshof den Bedarf der drei Stellen für die 23 Heime nicht begründen. Er hat das LAGeSo aufgefordert, die Aufgaben der Unterbringungsleitstelle neu zu organisieren, die Stellenzahl auf das erforderliche Maß zu reduzieren und dort sechs Stellen einzusparen. Das LAGeSo hat die Stellen dort inzwischen um 1,5 Stellen vermindert und zugesagt, dass im Wege der Prozessoptimierung mittelfristig zumindest eine weitere Stelle entfällt. Der Rechnungshof wird die Aufgabenentwicklung weiter beobachten.

226 Die Krankenhausaufsicht im Referat III B nimmt die ordnungsbehördlichen Aufsichtsaufgaben nach den Bestimmungen des Landeskrankenhausgesetzes, der Krankenhausbetriebsverordnung und der Gewerbeordnung wahr und ist mit 5,4 Stellen ausgestattet. Hauptsächlich wird der Krankenhausbetrieb ordnungsbehördlich genehmigt und für private Träger werden Konzessionen erteilt. Außerdem werden nach der Krankenhausbedarfsplanung so genannte Bettengenehmigungen erteilt. Die Bearbeitung erstreckt sich u. a. wegen unvollständiger Unterlagen, Stellungnahmen anderer und noch ungenügend IT-gestützter Arbeitsverfahren über Monate. In einem weiteren Sachgebiet des Referats wird die Krankenhaus-Datenbank geführt, werden Beschwerden bearbeitet und Registraturarbeiten erledigt. Die Datenbank kann wegen ungeklärter Zuständigkeiten sowie fehlender tech-

nischer und fachlicher Kompetenzen nicht umfassend genutzt werden; teilweise wird sie manuell ausgewertet. Der Rechnungshof hat das LAGeSo aufgefordert, die organisatorischen Abläufe IT-gestützt zu vereinfachen. Allein dadurch können mindestens zwei Stellen eingespart werden. Das LAGeSo wendet ein, dass für ordnungsbehördliche Verfahren ein gewisser Personalbestand vorgehalten werden muss, um flexibel auf die jeweiligen Anforderungen reagieren zu können. Es will aber den Arbeitsaufwand verringern, indem Prozessabläufe und die IT-Ausstattung verbessert werden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Maßnahmen unverzüglich umgesetzt werden, damit die Stellen eingespart werden können.

227 Die Krankenhausaufsicht im Referat III B arbeitet mit verschiedenen Sachgebieten der Senatsverwaltung zusammen. Die Krankenhaus-Projektplanung und die Prüfung von Bau- und Investitionsmaßnahmen der Senatsverwaltung sind als zusammengehörige Durchführungsaufgaben nicht auf das LAGeSo übertragen worden. Dies führt häufig zu Schnittstellenproblemen und Doppelarbeit. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung empfohlen, alle nicht ministeriellen Aufgaben dem LAGeSo zuzuordnen, um die Zahl der beteiligten Verwaltungsbereiche zu reduzieren. Das LAGeSo bestreitet eine Doppelarbeit und verweist auf einen nur geringfügigen zeitlichen Mehraufwand. Außerdem verweist es darauf, dass die frühere Leitung der Senatsverwaltung keine weiteren Absichtungen erwogen hat. Da in der Aufgabenbeschreibung der aus fünf Dienstkräften bestehenden Arbeitsgruppe die Zusammenarbeit mit 20 v. H. ausgewiesen wird, fordert der Rechnungshof weiterhin, die Verfahrensabläufe wirtschaftlicher zu gestalten, um dadurch eine Stelle einzusparen.

228 Der Rechnungshof hat in seinem Prüfungsbericht über die 30 in diesem Bericht beanstandeten Stellen hinaus gefordert, weitere elf Stellen, die sich aus unterschiedlichen Stellenanteilen zusammensetzten, einzusparen. Das LAGeSo nutzt diese freien Stellenanteile als Reserve für pauschale Einsparungen. **Der Rechnungshof hält dies für nicht sachgerecht und erwartet, dass das LAGeSo mindestens 41 Stellen mit jährlichen Personalkosten von insgesamt 2,5 Mio. € und darüber hinaus 2,2 Mio. € Sachkosten einspart.**

229 Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof insbesondere, dass

- die Senatsverwaltung Aufgaben ohne Aufgaben- und Vollzugskritik in das LAGeSo abgeschichtet hat,
- das LAGeSo vor der Fusion der LuV III und V keine aufgaben- und vollzugskritische Analyse durchgeführt hat,
- im LAGeSo aufwändige Arbeitsverfahren mit Doppelarbeit bestehen und
- eine Stellenreserve von elf Stellen vorgehalten wird.

230 Er fordert,

- im Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe Doppelarbeiten abzuschaffen und Arbeitsverfahren IT-unterstützt zu vereinfachen,
- den Kostenaufwand für akademische Prüfungen zu reduzieren und die Daten für Berufsanerkennungen und -abschlüsse rationeller zu erfassen, für die Dokumentation moderne Technik einzusetzen und zu prüfen, ob diese an Externe vergeben werden kann,
- eine Aufgaben- und Vollzugskritik für den Öffentlichen Gesundheitsdienst durchzuführen,
- die Tätigkeiten der Unterbringungsleitstelle und der Heimbegeher neu zu organisieren,
- die Krankenhausaufsicht mittels IT-Verfahren zu verbessern und nicht ministerielle Aufgaben dem LAGeSo zuzuordnen und
- die Stellenreserve aufzulösen.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

## **2. Unzulässige Globalbezuschussung der Wohlfahrtsverbände durch eine „Große Zuwendung“ zur Selbstbewilligung**

*Die für Gesundheit und Soziales zuständige Senatsverwaltung hat den Wohlfahrtsverbänden in zwei mehrjährigen Treuhand- und Beleihungsverträgen die eigenverantwortliche Verwaltung und Zuwendungsvergabe öffentlicher Mittel erheblichen Umfangs übertragen. Im ersten und zweiten „Liga-Vertrag“ hat sie den Verbänden auch gestattet, sich jährlich eine „Große Zuwendung“ von 6 Mio. € für „Offene Sozialarbeit“ selbst zu bewilligen. Der Rechnungshof hat die Projektförderung als unzulässige Ausschnittsförderung von Ausgabenpositionen unterschiedlicher Leistungsbereiche beanstandet. Mit der Fortführung dieser bereits früher gerügten bedarfsunabhängigen Globalbezuschussung der Wohlfahrtsverbände verstößt die Senatsverwaltung auch gegen einen Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses. Der Abschluss mehrjähriger Verträge nach Art der Liga-Verträge erschwert die unabweisbare Haushaltskonsolidierung. Zudem kann sich aus der Beleihung Privater mit staatlichen Förderungsaufgaben eine Minderung der Kontroll-*

***rechte des Abgeordnetenhauses ergeben, wenn das parlamentarisch verantwortliche Senatsmitglied seine Fachaufsicht über den Beliehenen nicht umfassend ausübt.***

231 Bereits vor über zehn Jahren hatte der Rechnungshof gegenüber der damaligen Senatsverwaltung für Soziales beanstandet, dass sie den in der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Berlin (im Folgenden: Liga) zusammengeschlossenen sechs Wohlfahrtsverbänden (im Folgenden: Liga-Verbände) jährlich eine Zuwendung für „laufende offene Sozialarbeit“ gewährte, die nicht dem nachgewiesenen Bedarf für ein Projekt entsprach, sondern eine Globalbezuschussung darstellte. Hierüber hatte er das Abgeordnetenhaus in seinem Jahresbericht zum Rechnungsjahr 1990 (T 219 bis 232) unterrichtet. Das Abgeordnetenhaus hat der Senatsverwaltung daraufhin im Juni 1993 auferlegt, die Zuwendungsgewährung unverzüglich auf ein haushaltsrechtlich zulässiges Verfahren umzustellen. Die Senatsverwaltung teilte dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses im September 1993 mit, dass sie nach Abstimmung mit der Liga die Zuwendungsgewährung auf ein Projekt „Offene Sozialarbeit“ als Ganzes umstellen werde, welches zur Sozialarbeit in anderen Projekten abzugrenzen sei. Im Übrigen strebe sie zum nächstmöglichen Zeitpunkt eine Umstellung von Zuwendungsvergabe auf vertragliche Basis (Leistungsvertrag) an.

232 Mit dem so genannten Liga-Vertrag vom 21. Juni 1996 mit zwei Nachtragsvereinbarungen übertrug die nun für Gesundheit und Soziales zuständige Senatsverwaltung den Liga-Verbänden für den Zeitraum vom 1. Juli 1996 bis zum 31. Dezember 2000 die eigenverantwortliche Verwaltung und Vergabe von Landesmitteln von umgerechnet bis zu 109 Mio. € zur Förderung von rund 300 Projekten Freier Träger im Sozial- und Gesundheitsbereich. Die Projekte waren in einer Anlage zum Vertrag - geordnet nach der Zugehörigkeit des Trägers zu dem jeweiligen Liga-Verband - aufgelistet. Für die Geschäftsbesorgung war ein Pauschalentgelt von umgerechnet jährlich 475 501 € für die Liga-Verbände zusammen vereinbart, das den treuhänderisch übertragenen Landesmitteln entnommen werden durfte. Die Senatsverwaltung verlieh den Liga-Verbänden gemäß § 44 Abs. 3 LHO zugleich die Befugnis, die übertragenen Aufgaben in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, d. h. Zuwendungsbescheide zu erlassen.

Im Anschluss an den ersten Liga-Vertrag hat die Senatsverwaltung zur Weiterförderung der Projekte mit den Liga-Verbänden am 18. September 2000 einen neuen Liga-Vertrag für den Zeitraum vom 1. Januar 2001 bis zum 31. Dezember 2005 mit einem Gesamtvolumen von umgerechnet 93,7 Mio. € geschlossen. Das pauschale Geschäftsbesorgungsentgelt für alle Liga-Verbände zusammen beträgt umgerechnet jährlich 388 582 €; es ist wiederum den Treugutmitteln zu entnehmen.



233 Gegenstand des alten wie des neuen Liga-Vertrages ist auch die Förderung eines Projektes „Offene Sozialarbeit“. Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Senatsverwaltung mit dieser Förderung der Auflage des Abgeordnetenhauses nachgekommen ist, die Zuwendungsgewährung auf ein haushaltsrechtlich zulässiges Verfahren umzustellen. Er hat festgestellt, dass die Liga jedes Jahr bei der Liga eine „Große Zuwendung“ von umgerechnet 6 Mio. € zur Finanzierung der „Offenen Sozialarbeit“ der angeschlossenen Verbände als Festbetrag beantragte. Diese Form der Selbstbewilligung von Zuwendungen hat die Senatsverwaltung im alten wie neuen Liga-Vertrag ausdrücklich vorgesehen, indem sie die Liga-Verbände „von den Beschränkungen des entsprechend anzuwendenden § 181 BGB freigestellt“, d. h. „In-sich-Geschäfte“ zugelassen hat.

In den jährlichen Zuwendungsanträgen der Liga an die Liga war jeweils angegeben, dass die Zuwendung nach dem „Liga-Schlüssel“ verteilt wird. Nach der dargestellten Aufteilung erhält der kleinste Liga-Verband vorab 3 v. H. der Gesamtsumme, auf die übrigen Verbände entfallen prozentual unterschiedlich hohe Anteile an der Restsumme. Der „Liga-Schlüssel“ wird unter den Verbänden ausgehandelt. Dem Antrag der Liga beigefügt waren ferner „Verbandsindividuelle Aufzeichnungen“, bei denen es sich um die Teilanträge der Liga-Verbände mit Finanzierungs- und Stellenplänen handelte.

234 Die Liga erließ auf den Antrag der Liga hin nicht einen, sondern sechs Zuwendungsbescheide, die an die Liga-Verbände adressiert waren und die den ihnen nach dem „Liga-Schlüssel“ jeweils zustehenden Teilbetrag an der „Großen Zuwendung“ auswiesen. Die Zweckbestimmung der Zuwendung lautete stets „Bezirksstellen und Zentralen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, allgemeine Sozialberatung, Beratung und Betreuung verschiedener Zielgruppen mit unterschiedlichen Schwerpunkten (Große Zuwendung)“. Als Zuwendungsart war Projektförderung und als Finanzierungsart Festbetragsfinanzierung angegeben. Aus den mit der Zweckbestimmung korrespondierenden „Verbandsindividuellen Aufzeichnungen“ war zu ersehen, dass vor allem einzelne Personalstellen für Leitungs-, Koordinierungs-, Betreuungs-, Beratungs-, Verwaltungs-, Buchhaltungs- und Reinigungskräfte in unterschiedlichen Einsatzbereichen finanziert werden sollten, nicht aber bestimmte Einsatzbereiche für sich als abgegrenzte Vorhaben im Sinne einer Projektförderung.

235 Diese Zuwendungspraxis stellt eine Fortführung der früheren unzulässigen Zuwendungsgewährung dar mit dem einzigen Unterschied, dass die für Gesundheit und Soziales zuständige Senatsverwaltung die Liga-Verbände ermächtigt hat, sich die Zuwendung selbst zu bewilligen. Die „Große Zuwendung“ ist mit dem Haushaltsrecht nicht vereinbar und verstößt als bedarfsunabhängige Globalbezuschussung der Liga-Verbände gegen den Grundsatz des Nachranges öffentlicher Zuwendungen. Nach den §§ 23, 44 LHO dürfen Zuwendungen nur bewilligt werden, wenn das erhebliche öffentliche Interesse an der Erfüllung des Zuwendungszwecks ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden

kann. Der Zuwendungsgeber hat dementsprechend zu prüfen, ob die beantragte Zuwendung unter Berücksichtigung der Eigen- und Drittfinanzierungsmöglichkeiten des Antragstellers notwendig und - bejahendenfalls - in welcher Höhe sie angemessen ist. Dazu hat der Antragsteller bei der Förderung eines abgegrenzten Vorhabens (Projektförderung) einen Finanzierungsplan mit den projektbezogenen Einnahmen und Ausgaben, bei der Förderung seiner Gesamttätigkeit (institutionelle Förderung) einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan mit seinen gesamten Einnahmen und Ausgaben oder Aufwendungen und Erträgen einzureichen (Nr. 2 AV § 23 LHO). Die mit dem Antrag der Liga eingereichten „Verbandsindividuellen Aufzeichnungen“ (T 233) der Liga-Verbände sind keine Finanzierungspläne für eine Projektförderung, weil sie nicht die gesamten Einnahmen und Ausgaben abgegrenzter Vorhaben, wie Beratungsstellen oder Betreuungsdienste, wiedergeben. Vielmehr sind aus diesen und anderen Bereichen einzelne Ausgabenpositionen ausgewählt und nach Maßgabe des „Liga-Schlüssels“ zu einem unechten Projekt „Offene Sozialarbeit“ addiert worden. Eine solche Ausschnittsförderung von Ausgabenpositionen sieht das Haushaltsrecht aus gutem Grund nicht vor. Denn dadurch wäre dem Zuwendungsgeber der Überblick über die Gesamtfinanzierung verwehrt und damit zugleich eine Prüfung unmöglich, ob zur Sicherung der Gesamtfinanzierung eine Zuwendung notwendig und ggf. in welcher Höhe sie angemessen ist.

236 Diese unzulässige Ausschnittsförderung birgt ferner die Gefahr von Vollfinanzierungen und sogar von Doppelfinanzierungen in sich. Nach Nr. 2.2 AV § 44 LHO werden Zuwendungen grundsätzlich nur zur Teilfinanzierung des zu erfüllenden Zwecks gewährt, vom Zuwendungsempfänger wird also eine angemessene Eigenbeteiligung an der Gesamtfinanzierung erwartet. Wenn ein Liga-Verband die bei anderen Projektförderungen von ihm als Eigenanteil erbrachten Personal- und Sachkosten über das unechte Projekt „Offene Sozialarbeit“ abrechnet, erzielt er im Ergebnis eine Vollfinanzierung aus öffentlichen Mitteln. Die Gefahr einer Doppelfinanzierung derselben Personal- und Sachausgaben ergibt sich insbesondere aufgrund der Zuwendungen der Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin an die Liga für ein Projekt „zur Weiterführung der laufenden Sozialarbeit und für Erholungshilfen“ von jährlich über 3 Mio. €, wobei es sich im Übrigen entgegen der Bezeichnung ebenfalls nicht um ein abgegrenztes Vorhaben und damit auch nicht um eine Projektförderung handelt.

237 Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung die Missachtung des Auflagenbeschlusses des Abgeordnetenhauses vorgehalten. Diese bestreitet eine Missachtung und beruft sich auf ihre Unterrichtung des Hauptausschusses und den darauf ergangenen Erledigungsbeschluss. Der Rechnungshof sieht in dieser Argumentation keine Rechtfertigung, da die Senatsverwaltung den Hauptausschuss darüber hätte unterrichten müssen, dass die angekündigte Umstellung auf ein haushaltsrechtlich zulässiges Verfahren nicht gelungen ist.

Im Übrigen hatte der Rechnungshof bereits in seinem damaligen Jahresbericht (T 231) darauf hingewiesen, dass es - falls gewünscht - haushaltsrechtlich durchaus möglich ist, alternativ die Gesamttätigkeit der Liga-Verbände aus öffentlichen Mitteln zu fördern, indem die bisherigen zahlreichen Projektförderungen zugunsten einer institutionellen Förderung aufgegeben werden. Dies hätte insoweit den Vorteil, als die Liga-Verbände verpflichtet wären, ihre gesamten finanziellen Verhältnisse offen zu legen, sodass dem Grundsatz des Nachranges öffentlicher Zuwendungen (T 235) Rechnung getragen werden könnte. Diese Umstellung auf institutionelle Förderung lehnen die Liga-Verbände allerdings ab.

- 238 „Um die Transparenz weiter zu erhöhen“, beabsichtigt die Senatsverwaltung, das Gesamtprojekt „Offene Sozialarbeit“ im Jahr 2002 differenziert nach den Angebotsbereichen „Zentrale Steuerungsaufgaben der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege“ und „Aufgaben der Offenen Sozialarbeit in den Bezirken“ darzustellen. Damit wird die unzulässige Ausschnittsförderung jedoch nur in zwei Bereiche aufgespalten. Erforderlich ist vielmehr, dass nur noch aufgabenmäßig abgegrenzte Vorhaben, wie etwa die Kontakt- und Beratungsstellen für Suchtkranke eines Liga-Verbandes mit allen Einnahmen und Ausgaben als ein Projekt gefördert werden. Dabei hat sich die Höhe der Förderung aus öffentlichen Mitteln an dem Gesamtbedarf unter Berücksichtigung eines angemessenen Eigenmittelanteils des Liga-Verbandes auszurichten und nicht am „Liga-Schlüssel“. Da die Senatsverwaltung aber weiterhin den „Liga-Schlüssel“ als Bemessungsgrundlage akzeptiert, geht es ihr nicht um die Umstellung auf eine Projektförderung. Sie will vielmehr an der bedarfsunabhängigen Globalbezuschussung der Liga-Verbände für das unechte Projekt „Offene Sozialarbeit“ festhalten.
- 239 Der Rechnungshof hat gegen die Ermächtigung zur Selbstbewilligung von Zuwendungen sachliche und rechtliche Bedenken erhoben. Er ist der Ansicht, dass dadurch einer Selbstbedienungsmentalität Vorschub geleistet wird und dass der Erlass von Zuwendungsbescheiden durch die Liga-Verbände als Gesamthandsgemeinschaft sowie die Bewilligung von Zuwendungsbescheiden an sich selbst rechtswidrig ist. Diese Bedenken weist die Senatsverwaltung zurück. Sie meint, dass durch die vertraglichen Mittelbindungen und durch das vorgesehene Kooperationsgremium aus Liga- und Behördenvertretern eine eigenmächtige Selbstbedienung ausgeschlossen werde. Auch seien die Liga-Verbände zwar Kraft der Beleihung gemäß § 44 Abs. 3 LHO ermächtigt, wie Behörden Zuwendungsbescheide zu erlassen. Soweit sie sich selbst Zuwendungen bewilligten, handelten sie aber nur bei der Bewilligung wie Behörden, beim Empfang der Zuwendungen dagegen als juristische Personen des Privatrechts.
- 240 Demgegenüber vertritt der Rechnungshof weiterhin die Auffassung, dass trotz der vertraglichen Mittelbindungen ein Interessenkonflikt besteht, der einer wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung nicht förderlich ist. Der Vertrag sieht vor, dass die Liga-Verbände zur eigenverantwortlichen Vergabe der öffentlichen Mittel befugt sind. Sie werden also nicht lediglich

als weisungsgebundene Beauftragte ohne eigenen Entscheidungsspielraum tätig. Vielmehr bestimmen die Liga-Verbände z. B. darüber, welchen Anteil an der „Großen Zuwendung“ jeder von ihnen erhält. Bei der Mittelvergabe an die ihnen angeschlossenen Gliederungen und freien Träger entscheiden die Liga-Verbände als Bewilligungsbehörden darüber, ob und mit welchem Mitteleinsatz Projekte weiter gefördert werden und ob Zuwendungsmittel wegen zweckwidriger oder unwirtschaftlicher Verwendung, Nichteinhaltung des Finanzierungsplans etc. zurückgefordert werden. Bei der Entscheidung über die Weiterförderung und über Neuanträge hat die Senatsverwaltung durch ihre Vertreter im paritätisch besetzten Kooperationsgremium zwar ein Mitspracherecht. Zumindest bei der „Großen Zuwendung“ hat sie sich bisher aber jeglicher Einflussnahme enthalten. Die in den vergangenen Jahren bewilligten Zuwendungsbeträge für die Liga-Verbände entsprachen genau den Anträgen der Liga.

Auch die rechtlichen Bedenken des Rechnungshofs sind nicht ausgeräumt. In der Rechtsprechung finden sich keine Ausführungen über die Zulässigkeit des gemeinschaftlichen Erlasses eines Verwaltungsaktes (hier als Zuwendungsbescheid) und über die der Beleihung Privater zum Zwecke der Selbstbewilligung von Zuwendungen.

- 241 Der Rechnungshof hatte gegenüber der Senatsverwaltung auch beanstandet, dass den Liga-Verbänden im ersten Liga-Vertrag gestattet worden war, Zinserträge aus der Anlage vorübergehend nicht benötigter Fördermittel und Mittel aus Rückflüssen aufgrund von Rückforderungen gegenüber Freien Trägern oder freiwilligen Rückzahlungen wegen geringerer Ausgaben nicht jährlich an den Landeshaushalt abzuführen, sondern als zusätzliche Fördermittel einzusetzen. Ungeachtet dessen hat die Senatsverwaltung auch im neuen Liga-Vertrag vorgesehen, dass Zinsen und Rückflüsse als zusätzliche Mittel eingesetzt werden dürfen. Diese Vereinbarung verstößt gegen das Haushaltsrecht. Sie führt dazu, dass Ausgaben über die parlamentarische Bewilligung hinaus geleistet werden können. So hat der Rechnungshof ermittelt, dass den Liga-Verbänden in den Jahren 1997 bis 2000 insgesamt 884 000 € mehr zur Verfügung standen, als von der Senatsverwaltung unter Ausschöpfung der Mittelansätze in den Haushaltsplänen gezahlt.

Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung den Wohlfahrtsverbänden bei Abschluss des zweiten Liga-Vertrages noch vorhandene Mittel aus Zinsen, Rückforderungen und zur Verfügung gestellten Landesmitteln von über 105 000 € zur weiteren Zuwendungsgewährung belassen, obwohl der erste Liga-Vertrag ausdrücklich die Rückzahlung der bei Ende des Vertrages vorhandenen Mittel vorsah.

- 242 Über die vorstehenden Ausführungen zu einem Teilbereich der Liga-Verträge hinaus weist der Rechnungshof auf die mit dieser Vertragsgestaltung allgemein verbundenen Probleme hin. Ähnlich dem Liga-Vertrag haben Senatsverwaltungen weitere Verträge über die Übertragung staatlicher Förderungsaufgaben auf Private und die mehrjährige Bereitstellung fester

Zuwendungssummen geschlossen. So gibt es jeweils fünfjährige Verträge über die Förderung von AIDS-Selbsthilfegruppen (12,8 Mio. €), Stadtteilzentren (20,5 Mio. €) und ambulante Drogenhilfe (38,3 Mio. €). Weitere Verträge sind im Gespräch. Derartige Verträge finden die Zustimmung sowohl der Verwaltung als auch der Geförderten bzw. Leistungsempfänger. Die Senatsverwaltungen und neuerdings auch die Bezirksämter sehen hierin die Möglichkeit, Personal in Bewilligungs- und Prüfstellen abzubauen, und so die ihnen im Zuge der Haushaltskonsolidierung auferlegten Personaleinsparungen zu erbringen. Die Liga-Verbände und freien Träger begrüßen die vertragliche und damit rechtsverbindliche Absicherung staatlicher Förderung über mehrjährige Zeiträume in fester Höhe wegen der damit verbundenen Planungssicherheit - gerade in einer Zeit drohender Leistungskürzungen wegen fortschreitend negativer Entwicklung der Finanzlage Berlins. Diese beiderseitige Zustimmung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass durch derartige mehrjährige Vertragsabschlüsse die unabwendbare Haushaltskonsolidierung erschwert und gefährdet wird.

Ein weiteres Problem bei der Beleihung Privater mit staatlichen Förderungsaufgaben ist die Gefahr eines erheblichen Kontrollverlusts. So beschränkt sich die Senatsverwaltung hier auf summarische Verwendungsnachweise der Liga. Die Frage, ob geförderte Vorhaben effektive Arbeit leisten, wie hoch ihr Zielerreichungsgrad ist und ob eine Weiterförderung nicht nur wünschenswert, sondern trotz der Sparzwänge unverzichtbar ist, wird in erheblichem Maße nicht mehr von der politisch verantwortlichen Senatsverwaltung, sondern von den Spitzenverbänden der Begünstigten selbst beurteilt und entschieden. Dies ist äußerst bedenklich, weil nur bei umfassender Wahrnehmung der Fachaufsicht über die Beliehenen die parlamentarische Verantwortung der Senatsverwaltung gewährleistet bleibt und eine Minderung der Kontrollrechte des Abgeordnetenhauses vermieden wird.

- 243 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz in Absprache mit den Liga-Verbänden die unzulässige Ausschnittsförderung von Ausgabenpositionen unter der Bezeichnung „Große Zuwendung“ bzw. „Offene Sozialarbeit“ unverzüglich beendet. Er erwartet ferner, dass Senat und Bezirksämter staatliche Förderungsaufgaben nur dann auf Private übertragen, wenn dies unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geboten ist (Nr. 17 AV § 44 LHO). Dabei ist die zeitliche Bindungsfrist so zu wählen, dass die haushaltswirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Haushaltskonsolidierung nicht unzumutbar eingeschränkt werden. Ferner ist vorzusehen, dass aus Zinserträgen und Rückflüssen herrührende Mittelbestände jährlich an den Landeshaushalt zurückgeführt werden. Zudem ist durch eine umfassende Fachaufsicht über die mit staatlichen Förderungsaufgaben Beliehenen sicherzustellen, dass das verfassungsmäßige Recht des Abgeordnetenhauses, Verwaltungshandeln zu kontrollieren, nicht gemindert wird.**

### 3. Überfällige Einstellung der Sozialen Künstlerförderung

**Die auf ein Notstandsprogramm der Nachkriegszeit zurückgehende Soziale Künstlerförderung besteht bis heute fort. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat durch wiederholte nicht auf Erfolgskontrollen und Evaluierung beruhende Erfolgsdarstellungen das Abgeordnetenhaus veranlasst, sich für den Fortbestand dieser in der Bundesrepublik einmaligen Einrichtung einzusetzen. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit und das finanzpolitische Ziel, Leistungsvorsprünge Berlins abzubauen, sprechen für eine Einstellung der Sozialen Künstlerförderung.**

244 Im Land Berlin werden Künstlerinnen und Künstler (im Folgenden: Künstler) durch die für Kultur zuständige Senatsverwaltung und auf der Ebene der Bezirke durch die Kulturämter und Volkshochschulen gefördert. Arbeitslosen Künstlern wird durch einen besonderen Vermittlungsdienst der Bundesanstalt für Arbeit geholfen.

Berlin leistet sich darüber hinaus als einziges Bundesland eine als Soziale Künstlerförderung bezeichnete Dienststelle. Diese ist 1950 im Rahmen des West-Berliner Notstandsprogramms der Nachkriegszeit als Künstlernoteinsatz ins Leben gerufen worden, um insbesondere darstellenden Künstlern, die keine Beschäftigung in der Filmindustrie und bei den weitgehend zerstörten Theater- und Musikbühnen fanden, eine vorläufige Fortführung ihrer Tätigkeit durch Auftritte in Flüchtlingslagern, Altenheimen und Krankenhäusern zu ermöglichen. Obwohl der Gründungszweck seit Jahrzehnten entfallen ist, existiert die Soziale Künstlerförderung bis heute. Eine Änderung ist nur insofern eingetreten, als die Soziale Künstlerförderung seit dem Jahre 2000 nicht mehr als Dienststelle des Landesamtes für Gesundheit und Soziales geführt wird, sondern durch einen Programmübernahmevertrag und einen Personalgestellungsvertrag vom 25. November 1999 der Investitionsbank Berlin (IBB) als Aufgabe übertragen worden ist. Dadurch und durch kontinuierliche Verringerung der Fördermittel konnten die Ausgaben von früher jährlich 3,6 Mio. € zwar weiter auf gegenwärtig etwa 1 Mio. € gesenkt werden. Angesichts der Haushaltsnotlage Berlins (vgl. T 17 bis 19) stellt sich aber im besonderen Maße die Frage nach dem Fortbestehen dieser Einrichtung.

245 Die Soziale Künstlerförderung unterstützt vorübergehend sozialbedürftige, hauptberuflich tätige, begabte Künstler mit erstem Wohnsitz in Berlin. Im Bereich Bildende Kunst werden Maler, Grafiker, Bildhauer und Fotografen durch den Abschluss eines Werkvertrages über die Herstellung eines Kunstwerkes zu einem Entgelt zwischen 1 000 bis 3 000 € (zumeist 1 500 € oder 2 000 €) gefördert. Im Bereich Darstellende Kunst werden Musiker, Sänger, Schauspieler, Puppenspieler und weitere Künstler durch den Abschluss befristeter Arbeitsverträge über die Mitwirkung an bestimmten Aufführungen und Veranstaltungen der Sozialen Künstlerförderung

oder durch Werkverträge über eigene Einzelauftritte gefördert. Die Bezahlung wird individuell festgesetzt, bei den Arbeitsverträgen ggf. tariflich. In beiden Kunstbereichen ist jeweils eine Fachjury an den Förderentscheidungen beteiligt. Auftrittsorte sind Seniorenfreizeitstätten, Jugendfreizeitstätten, Kindertagesstätten, Krankenhäuser und Stadtteilstätten. Eine 1988 zusätzlich begonnene Autorenförderung wurde wegen Mittelknappheit zunächst wieder eingestellt, ihre Aufnahme hat sich die für Soziales zuständige Senatsverwaltung in dem Programmübernahmevertrag mit der IBB aber vorbehalten.

Die im Laufe der Jahrzehnte von den geförderten Künstlern erworbenen ca. 15 000 Kunstwerke füllen überwiegend ein als Artothek bezeichnetes Magazin, im Übrigen sind sie an Behörden, Krankenhäuser und andere öffentliche Betriebe und Einrichtungen ausgeliehen worden. Sie sollen nunmehr verstärkt an Private vermietet und auf Kunstauktionen verkauft werden, um Einnahmen zu erzielen. Zur Bewertung des Kunstwerkebestandes hatte die Soziale Künstlerförderung ein Jurymitglied mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Für eine Pauschalvergütung von etwa 1 500 € legte das Mitglied ein fünfeinhalbseitiges Gutachten vor, wonach - ausgehend von den Bestandsverzeichnissen und Anschaffungswerten (die zu verdoppeln seien) - der Zeitwert mit mindestens 12,8 Mio. € zu beziffern sei. Allerdings sei dieser Marktwert beim Verkauf der Sammlung als Ganzes nicht und auch bei Einzelverkauf nicht in jedem Fall zu erzielen.

246 Die Senatsverwaltung behauptet seit Jahren, die Soziale Künstlerförderung Sorge dafür, dass die geförderten Künstler möglichst schnell bzw. erneut eine wirtschaftliche Unabhängigkeit erreichten und möglichst nicht Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssten. Darstellenden Künstlern, die nach Beendigung ihrer Ausbildung nicht sofort ein Engagement fänden, könne durch die Förderung der Weg zum Sozialamt erspart bleiben. Die öffentliche Präsentation des Könnens der geförderten darstellenden Künstler und Artisten vor breitem Publikum oder der Werke Bildender Künstler in Ausstellungen führe zu einer positiven Resonanz in den Medien. Die Aufmerksamkeit von Theater- und Konzertveranstaltern, Agenturen sowie bei Ausstellungen von kaufinteressierten Besuchern und Galeristen werde auf die geförderten Künstler gelenkt, woraus sich weitere Engagements bzw. neue und zusätzliche private Ankäufe von Kunstwerken oder Ausstellungsangebote privater Galeristen ergäben. In ihrem Zwischenbericht vom 21. Mai 1998 an den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses über ein Konzept zum Weiterbestehen der Sozialen Künstlerförderung führte die Senatsverwaltung aus, 40 v. H. der Mitwirkenden an den Schauspiel- und Opernproduktionen der Sozialen Künstlerförderung, die im Rahmen der Spandauer Sommerfestspiele aufgetreten waren, hätten in den letzten drei Jahren jeweils Anschlussengagements außerhalb der Sozialen Künstlerförderung für unterschiedlich lange Zeiträume erhalten.

247 Nach dieser Darstellung der Senatsverwaltung erzielt die Soziale Künstlerförderung bedeutsame Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit von Künstlern und sorgt damit zugleich für eine Entlastung des Sozialhilfe-

haushalts. Die Prüfung durch den Rechnungshof hat jedoch ergeben, dass die Senatsverwaltung Ziel- und Wunschvorstellungen als Realität darstellt.

Die Soziale Künstlerförderung hat in keinem Falle nachgewiesen, dass einem Künstler infolge ihres Wirkens der Gang zum Sozialamt erspart blieb. Dazu hätte es zunächst jeweils der Prüfung bedurft, ob der Künstler sozialhilfebedürftig ist. Die Soziale Künstlerförderung überprüft zwar die Einkommensverhältnisse der Antragsteller, nimmt aber keine sozialhilferechtliche Bedarfsprüfung vor, sondern legt eigene großzügigere Maßstäbe zugrunde. Dabei gibt sie sich mit Selbstauskünften der Künstler zufrieden, die nicht durch geeignete Unterlagen zu belegen sind.

Neben einer zuverlässigen Ermittlung der Ausgangssituation fehlt es auch an einer Erfolgs-(Ergebnis-)Kontrolle, ob das Ziel, den geförderten Künstlern zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit zu verhelfen, erreicht worden ist. Die Soziale Künstlerförderung verfolgt nicht den weiteren Weg der Geförderten, indem sie von ihnen zu einem späteren Zeitpunkt Auskünfte zu ihrer beruflichen und finanziellen Situation verlangt. Sie nimmt nicht einmal eine mittelbare eingeschränkte Erfolgskontrolle in der Weise vor, dass sie statistisch einmalige, mehrmalige und ständige Antragsteller erfasst. Eine derartige Auswertung würde immerhin Anhaltspunkte für eine Misserfolgsquote geben; ein eindeutiger Erfolgsbeweis scheitert hier daran, dass eine nur vorübergehende Förderung auch darauf zurückzuführen sein kann, dass der Künstler seinen Wohnsitz gewechselt hat oder nur noch Sozialhilfe bezieht.

248 Auch die einzige konkrete Benennung eines Erfolges in dem Zwischenbericht an den Hauptausschuss (T 246) ist nicht belegt worden. Überdies ist die Aussage, die Geförderten hätten Anschlussengagements außerhalb der Sozialen Künstlerförderung „für unterschiedlich lange Zeiträume“ erhalten, kein Beweis für einen nachhaltigen Erfolg der Förderung. Vereinzelt kurzzeitige Beschäftigungen bedeuten keine Unabhängigkeit von Sozialhilfe, sondern spiegeln lediglich die Situation wider, in der sich der Künstler im Zweifel schon vor der Förderung befunden hatte. Eine ähnliche Mischung aus nicht belegten Tatsachen und behauptetem Erfolg enthält dieser Zwischenbericht mit der Behauptung, durch die seit 1993 einmal jährlich durchgeführte Werkschau-Ausstellung hätten viele Künstler erstmals einen Galeristen gefunden und damit eine gute Chance und Voraussetzung erhalten, künftig nicht mehr gefördert zu werden. Bei kritischer Würdigung wird deutlich, dass die Senatsverwaltung mangels einer Erfolgskontrolle bei der Sozialen Künstlerförderung nicht angeben kann, wie viele Künstler konkret wirtschaftlich unabhängig werden konnten.

249 Mit der Sozialen Künstlerförderung betätigt sich das Land Berlin, so das Bundessozialgericht (Urteil vom 21.08.96), wie eine Galerie (Kunsthandel), ein Museum (Artothek), ein Theater- und Orchesterunternehmer (zumindest aber wie eine Theater- und Orchesterdirektion), wie ein Verlag (Autorenförderung) und wie ein Werbeunternehmen (wegen der Absicht, die Künstler bekannt zu machen). Es habe daher Künstlersozialabgabe zu



entrichten. Somit ist nach § 7 Abs. 1 Satz 2 LHO zu prüfen, inwieweit diese Aufgaben durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können. Dabei ist diesem Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht schon mit der Übertragung von Aufgaben und Personal auf die IBB, eine nicht rechtsfähige Anstalt der Anstalt öffentlichen Rechts Landesbank Berlin, im Wege der Geschäftsbesorgung (vgl. T 244) Rechnung getragen worden. Es ist auch mehr als fraglich, ob es der IBB jemals gelingt, die 15 000 Kunstwerke Gewinn bringend zu vermarkten, sodass sich die Soziale Künstlerförderung finanziell selbst tragen könnte. Die IBB verfügt zwar über Sachverstand und Erfahrungen in der Förderung des Wohnungsbaus und der Wirtschaft, als Galerist im Kunsthandel hat sie sich aber bislang nicht betätigt. Die vom Bundessozialgericht aufgezeigten wirtschaftlichen Betätigungen der Sozialen Künstlerförderung, die typischerweise von privaten Anbietern wahrgenommen werden, sollten diesen überlassen werden.

- 250 Die Senatsverwaltung und das Landesamt für Gesundheit und Soziales haben gegenüber dem Rechnungshof eingeräumt, dass der auf die Nachkriegszeit zurückgehende Gründungszweck der Sozialen Künstlerförderung schon seit Jahrzehnten nicht mehr tragend ist. Man habe aber den politischen Willen des Abgeordnetenhauses respektieren müssen, das immer wieder bekundet habe, die Soziale Künstlerförderung zu erhalten. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung vorgehalten, dass sie die entsprechenden Beschlüsse des Abgeordnetenhauses durch eine durch Tatsachen nicht belegte Erfolgsdarstellung entscheidend beeinflusst habe. Die Verwaltung versucht in ihrer Erwiderung über Prozentzahlen der Künstler, die keine weiteren Förderanträge gestellt haben, einen Erfolgsnachweis zu erbringen. Über die Gründe, warum keine erneuten Förderanträge gestellt wurden, und wovon der Lebensunterhalt weiterhin bestritten wurde, ist aber nichts bekannt. Die IBB beabsichtigt nunmehr, eine Fragebogenaktion bei allen geförderten Künstlern des ersten Quartals 2002 vorzunehmen, um zu konkreten Ergebnissen zu kommen. Der Rechnungshof hält seine Beanstandung trotz der verstärkten Bemühungen der IBB aufrecht. Auch die frühere, mitunter Jahrzehnte zurückliegende Teilnahme einiger heute erfolgreicher Künstler an dem Förderprogramm belegt nicht die konkrete Wirksamkeit in diesen Fällen. **Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (vgl. T 249) und das seit vielen Jahren immer wieder bekundete Ziel Berliner Finanzpolitik, Leistungsvorsprünge gegenüber anderen Ländern und Kommunen (vgl. T 244) abzubauen, sprechen dafür, die Soziale Künstlerförderung so bald wie möglich einzustellen.**

#### **4. Schäden in Millionenhöhe durch unterlassene Heranziehung unterhaltspflichtiger Angehöriger von Sozialhilfeempfängern**

***Das damalige Bezirksamt Hohenschönhausen, nunmehr Bezirksamt Lichtenberg, Abteilung Sozialwesen, hat seit Jahren Ansprüche von bis zu 2,6 Mio. € gegen unterhaltspflichtige Angehörige von Sozialhilfeempfängern nicht geltend gemacht und verjähren lassen. Auch Beanstandungen des Rechnungshofs im Jahre 1999 und die Zusage des Bezirksamts, Verbesserungen vorzunehmen, haben daran nichts geändert. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs handelt es sich hier nicht um einen Einzelfall. Er erwartet daher, dass die Bezirksamter trotz der Belastungen bei der Leistungsgewährung die Einnahmeseite nicht vernachlässigen.***

- 251 Ein Bürger hat Anspruch auf Sozialhilfe, wenn er sich nicht selbst helfen kann und die erforderliche Hilfe auch nicht von anderen, insbesondere von unterhaltspflichtigen Angehörigen, erhält. Leistet der Träger der Sozialhilfe in solchen Fällen Hilfe, geht nach § 91 Abs. 1 BSHG der bürgerlich-rechtliche Unterhaltsanspruch des Hilfeempfängers grundsätzlich auf ihn über. Damit trägt der Gesetzgeber dem Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe (§ 2 Abs. 1 BSHG) Rechnung. Von diesem gesetzlichen Forderungsübergang wird den unterhaltspflichtigen Angehörigen Mitteilung gemacht. Vom Zugang dieser Anzeige an hat der Träger der Sozialhilfe gegen den oder die Unterhaltspflichtigen einen Anspruch auf Erstattung seiner Aufwendungen.

Bereits in seinem Jahresbericht 1995 (T 153 bis 160) hatte der Rechnungshof aufgrund einer Querschnittuntersuchung in zwölf Bezirken in den jeweiligen Abteilungen Sozialwesen sowie Jugend erhebliche Bearbeitungsrückstände bei der Erhebung von Einnahmen, insbesondere aus übergegangenem Unterhaltsansprüchen, beanstandet.

- 252 Anlässlich einer Prüfung im Jahre 1999 beim damaligen Bezirksamt Hohenschönhausen, Abteilung Sozialwesen, hatte der Rechnungshof erneut erhebliche Mängel bei der Geltendmachung von Forderungen aus Unterhaltsansprüchen der Sozialhilfeempfänger festgestellt und beanstandet. So waren ca. 1 000 Unterhaltsvorgänge seit Jahren unbearbeitet geblieben. Das Bezirksamt begründete dies mit der unzureichenden Personalausstattung und sagte zu, den entsprechenden Bereich mit Überhangkräften zu verstärken. Außerdem wollte es die Arbeitssituation durch organisatorische Maßnahmen verbessern. Da die Leitungskräfte offensichtlich ihren Aufsichts- und Kontrollpflichten nicht hinreichend nachgekommen waren, hatte der Rechnungshof das Bezirksamt gebeten, wegen eingetretener Schäden durch verjährte Unterhaltsansprüche die Haftungsfrage zu prüfen. Dies wurde unter Hinweis auf die Personalunterausstattung abgelehnt.

- 253 Der Rechnungshof hat im Rahmen einer erneuten routinemäßigen Prüfung im Frühjahr 2001 bei dem durch Fusion gebildeten Bezirksamt Lichtenberg festgestellt, dass die bereits im Jahre 1999 beanstandeten Missstände bei der Verfolgung von Unterhaltsansprüchen sich sogar erheblich vergrößert hatten. Nach eigenen Erhebungen des Bezirksamtes hat sich in den Jahren 1993 bis 2000 die Anzahl der zu bearbeitenden Unterhaltsfälle bei gleichgebliebener Personalstärke (3 Stellen) wie folgt entwickelt:

**Ansicht 50: Zu bearbeitende Unterhaltsvorgänge des ehemaligen Bezirksamtes Hohenschönhausen, Abteilung Sozialwesen**

Jahr	1993	1994	1996	1998	1999	2000
Unterhaltsfälle	421	1 059	1 284	1 588	2 253	rd. 2 500

Trotz des unvertretbaren Ausmaßes an unbearbeiteten bzw. unzureichend bearbeiteten Unterhaltsvorgängen - im Frühjahr 2001 ca. 2 000 von 2 500 - sowie der sich deshalb abzeichnenden Einnahmeverluste hatte das ehemalige Bezirksamt Hohenschönhausen keine Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitssituation getroffen. Die Dienstkräfte der Kosteneinzugs-/Unterhaltsstelle beschränkten sich aufgrund der großen Arbeitsbelastung über Jahre im Wesentlichen darauf, Unterhaltsakten anzulegen und die Posteingänge aufgrund der Anzeigen zum Vorgang zu nehmen. Eine weitere Bearbeitung, auch bei fehlender Reaktion von Unterhaltspflichtigen, unterließen sie. Selbst wenn Unterhaltspflichtige Einkommensnachweise vorgelegt hatten, führte dies nicht zur Unterhaltsüberprüfung und ggf. Zahlungsaufforderung. Trotz Beschaffung zweier PC und - allerdings verspäteter - Schulung der Dienstkräfte kam es nicht mehr zu einer IT-unterstützten Bearbeitung.

- 254 Die Innenrevision der Abteilung Sozialwesen des Bezirksamtes kommt in Berichten vom November 2000 und Mai 2001 u. a. zum Ergebnis, dass eine nachhaltige Reduzierung der noch zu bearbeitenden Fälle ohne wesentliche strukturelle Verbesserung nicht zu erwarten sei. Es seien noch nicht einmal Kontrollmaßnahmen geschaffen worden, um die Verjährung zu verhindern. Die Schäden seien nicht nur auf mangelnde Sachbearbeitung zurückzuführen, sondern auch auf Versagen der Leitungsebene. Es bestehe der Eindruck, dass Schäden zulasten des Landes Berlin billigend in Kauf genommen würden.
- 255 Das Bezirksamt Lichtenberg, Abteilung Sozialwesen, hat erst während der Prüfung durch den Rechnungshof im Jahre 2001 damit begonnen, die erheblichen Arbeitsrückstände aufzuarbeiten. In 573 Fällen sind die auf den Träger der Sozialhilfe übergegangenen Unterhaltsansprüche, dies betrifft den Zeitraum bis 1997, bereits verjährt und werden wegen der zu erwartenden Einrede der Verjährung nicht weiterverfolgt. Der aus 255 abschließend bearbeiteten Vorgängen Ende Januar 2002 ermittelte Schaden beträgt 611 000 €, aus weiteren 138 Vorgängen ergab sich kein Einnahme-

verlust. Nach Berechnungen des Bezirksamtes können Einnahmeverluste von insgesamt bis zu 2,6 Mio. € entstehen.

256 Der Rechnungshof beanstandet, dass das ehemalige Bezirksamt Hohenschönhausen, Abteilung Sozialwesen, über Jahre hinweg die Geltendmachung von übergegangenen Unterhaltsansprüchen unterlassen hat. Damit hat es schuldhaft gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen, wonach Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben sind, und einen finanziellen Schaden verursacht, der sich auf bis zu 2,6 Mio. € belaufen kann. Dieser Verstoß ist besonders schwerwiegend, weil die Missstände u. a. auch durch Berichte des Rechnungshofs bekannt waren und das Bezirksamt Zusagen zur Abhilfe nicht eingehalten hat. **Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt Lichtenberg die für den Schaden verantwortlichen Dienstkräfte der Leitungsebene disziplinar- und haftungsrechtlich zur Verantwortung zieht und umgehend alles tut, um weitere Schäden zu vermeiden.**

257 Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs handelt es sich hier nicht um einen Einzelfall. So hat auch das Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf erhebliche Versäumnisse bei der Kosteneinzahlung im Bereich familienunterstützender Hilfen mitgeteilt, die sich auf Fälle mit einem Finanzvolumen von 1,17 Mio. € beziehen. **Er erwartet, dass auch alle anderen Bezirksamter trotz der Belastungen bei der Leistungsgewährung die Einnahmeseite nicht vernachlässigen.**

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

- 1. Erhebliche Kostensteigerungen bei der Baumaßnahme Internationales Dokumentations- und Begegnungszentrum Berlin/Topographie des Terrors aufgrund von Fehlern und Versäumnissen der für Bauen und für Kultur zuständigen Senatsverwaltungen**

*Während der Vorbereitung und Durchführung der Baumaßnahme Internationales Dokumentations- und Begegnungszentrum Berlin sind erhebliche Kostensteigerungen eingetreten. Die Kostensteigerungen sind insbesondere auf Fehler und Versäumnisse der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung bei der Projektsteuerung zurückzuführen. Der Rechnungshof erwartet, dass die nunmehr anerkannten Gesamtkosten strikt eingehalten*

**werden und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Rahmen der Projektsteuerung eine äußerst stringente Kostenkontrolle und Kostensteuerung durchführt.**

- 258 Nachdem bei der Baumaßnahme Internationales Dokumentations- und Begegnungszentrum Berlin/Topographie des Terrors erhebliche Kostensteigerungen erkennbar wurden, hat der Rechnungshof die Baumaßnahme begleitend geprüft und als erstes Teilergebnis dieser Prüfung die für Bauen zuständige Senatsverwaltung bereits im Oktober 1996 auf erhebliche Unsicherheiten der Kostenermittlung der Bauplanungsunterlagen mit Gesamtkosten von 23 Mio. € (45 Mio. DM) hingewiesen. Weitere Kostensteigerungen während der Baudurchführung hat der Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses nicht zustimmend zur Kenntnis genommen und den Rechnungshof im April 2001 gebeten, einen Fragenkatalog insbesondere auch zu den Ursachen der Kostensteigerungen zu beantworten. Der Rechnungshof hat bei der Beantwortung der Fragen im August 2001 angekündigt, in seinem Jahresbericht 2002 Mängel bei der Projektsteuerung dieser herausgehobenen Bauaufgabe darzustellen. Er konzentriert seinen Bericht auf die Fehler und Versäumnisse, die maßgeblichen Einfluss auf die Kostensteigerungen hatten.
- 259 Für die Investitionsplanung 1992 bis 1996 hatte die für Kultur zuständige Senatsverwaltung eine Ausstellungshalle, ein Dokumentations- sowie ein Besucher- und Begegnungszentrum „Topographie des Terrors“ mit Gesamtkosten von 10,7 Mio. € (21 Mio. DM) angemeldet, ohne die genaue Standortdefinition zu kennen sowie ohne detaillierte Vorgaben zum Raumbedarf zu benennen. Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung als Baudienststelle wurde nicht beteiligt. Die in die Investitionsplanung eingestellten Gesamtkosten von 10,7 Mio. € (21 Mio. DM) waren somit weder inhaltlich noch baufachlich abgesichert.
- 260 Seit Mitte 1992 hat die für Bauen zuständige Senatsverwaltung an der Aufstellung des Bedarfsprogramms mitgewirkt, das insbesondere die Planungsgrundlagen, das Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogramm sowie den Kostenrahmen für die weitere Planung der Baumaßnahme verbindlich vorgeben soll. Den Kostenrahmen ermittelte die Senatsverwaltung im November 1992 mit 23,5 Mio. € (46 Mio. DM), wobei die Kosten für die Sicherung der freigelegten Baudenkmäler, die Einfriedung des Geländes und die IT-Ausstattung nicht berücksichtigt waren. Weil sich nach diesem Bedarfsprogramm die Kosten gegenüber der Investitionsplanung mehr als verdoppelt hätten, billigte die Senatsverwaltung für Finanzen es nicht und gab den beteiligten Senatsverwaltungen auf, durch Überprüfung des Bedarfsprogramms die Gesamtkosten deutlich zu senken. Die Senatsverwaltungen sind der Aufforderung nicht nachgekommen.

- 261 Für größere Baumaßnahmen dürfen Bauplanungsunterlagen erst aufgestellt werden, wenn ein gebilligtes Bedarfsprogramm und damit insbesondere auch ein gebilligter Kostenrahmen vorliegt. Dies gilt gleichermaßen, wenn vor der Aufstellung von Bauplanungsunterlagen zunächst ein Wettbewerb durchgeführt werden soll. Um diesen Wettbewerb ohne ein gebilligtes Bedarfsprogramm umgehend einleiten zu können, brachte die für Kultur zuständige Senatsverwaltung eine Vorlage für die Sitzung des Senats am 8. Dezember 1992 ein. Der Senat verband den Auftrag zur Einleitung des Bauwettbewerbs mit der Maßgabe, dass durch eine Überprüfung des Raum- und Bedarfsprogramms durch die für Kultur und für Bauen zuständigen Senatsverwaltungen unter Beteiligung der Senatsverwaltung für Finanzen eine deutliche Kostensenkung erreicht wird.

Statt das Raum- und Bedarfsprogramm dem Senatsbeschluss entsprechend zu überprüfen und die Gesamtkosten zu senken, bat die für Kultur zuständige Senatsverwaltung eine Woche später die Senatsverwaltung für Finanzen um Zustimmung, die Baumaßnahme in zwei Baustufen aufzuteilen und für die erste Baustufe, bestehend aus der Ausstellungshalle und dem Besucher- und Dokumentationszentrum mit Kosten von zusammen 14,5 Mio. € (28,4 Mio. DM), unverzüglich einen Realisierungswettbewerb einzuleiten. Die Kosten für diese Teilbaumaßnahme übernahm die für Kultur zuständige Senatsverwaltung unverändert aus dem nicht gebilligten Bedarfsprogramm. Für die zweite Baustufe, die Internationale Begegnungsstätte, sollte zunächst nur ein Ideenwettbewerb eingeleitet werden, um nach Überprüfung des Raum- und Bedarfsprogramms durch die Senatsverwaltungen über den Realisierungszeitraum gemeinsam zu entscheiden.

Die Senatsverwaltung für Finanzen lehnte am 12. Januar 1993 diesen Verfahrensvorschlag mit dem Hinweis ab, dass er dem Auftrag des Senats vom 8. Dezember 1992 nicht Rechnung trägt, weil damit die Baumaßnahme unter Zugrundelegung des bisher angedachten Umfangs lediglich in zwei Abschnitte aufgeteilt wird. Sie wies ausdrücklich darauf hin, dass es nach wie vor erforderlich bleibe, das Bedarfsprogramm insgesamt mit dem Ergebnis einer deutlichen Kostensenkung zu überarbeiten.

- 262 Ohne die Entscheidung der Senatsverwaltung für Finanzen über den Vorschlag der für Kultur zuständigen Senatsverwaltung abzuwarten, hatte die für Bauen zuständige Senatsverwaltung die Wettbewerbsunterlagen bereits am 11. Januar 1993 ausgegeben und den Realisierungswettbewerb - als beschränkten, kooperativen Wettbewerb mit zwölf eingeladenen Teilnehmern - ausgelobt. Für die Ausstellungshalle sowie das Besucher- und Dokumentationszentrum hatte sie die anteiligen Kosten aus dem nicht gebilligten Bedarfsprogramm um 0,8 Mio. € (1,6 Mio. DM) „aufgerundet“ und in den Wettbewerbsunterlagen einen Kostenrahmen von 15,3 Mio. € (30 Mio. DM) festgelegt. Die zweite Baustufe des Bauvorhabens, die Internationale Begegnungsstätte, wurde - ohne Kostenrahmen - zusammen mit dem Realisierungswettbewerb als Ideenwettbewerb von der Stiftung Topographie des Terrors mit der Maßgabe ausgelobt, dass sie sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für die Realisierung einsetzen werde. Damit haben die

beteiligten Senatsverwaltungen den am Wettbewerb teilnehmenden Architekten Planungsgrundlagen und einen Kostenrahmen vorgegeben, der zu diesem Zeitpunkt weder inhaltlich noch haushaltsrechtlich durch ein gebilligtes Bedarfsprogramm abgesichert war. Dies ist ein schwerwiegender und im vorliegenden Fall folgenreicher Verstoß gegen das Haushaltsrecht.

- 263 In den Ausschreibungsunterlagen zum Realisierungswettbewerb hatte die für Bauen zuständige Senatsverwaltung vorgegeben, dass bei der Beurteilung der Wettbewerbsarbeiten die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe angemessen zu berücksichtigen ist. Dies sollte sich auf die Baukosten und Folgekosten (Instandhaltungskosten und Kosten des laufenden Betriebes) beziehen. Während des Wettbewerbsverfahrens sind die Baukosten und die Folgekosten der Wettbewerbsentwürfe aber nicht ermittelt worden. Es wurden lediglich die Grundflächen und Rauminhalte der Wettbewerbsarbeiten berechnet und in Relation zueinander gesetzt. Diese Relationen ergeben zwar Anhaltspunkte für die Wirtschaftlichkeit, ersetzen aber nicht die Ermittlung und Darstellung der zu erwartenden Bau- und Folgekosten der eingereichten Wettbewerbsentwürfe. In einer Stellungnahme hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eingeräumt, dass angesichts der sensiblen, hoch politischen sowie der im hervorgehobenen öffentlichen Interesse stehenden Aufgabe die Wirtschaftlichkeit der Entwürfe nicht im Vordergrund gestanden habe.
- 264 Mit dem ersten Preis wurde der Entwurf eines Schweizer Architekten prämiert. Er hat mit seinem Entwurf eine aufwändige Konzeption für das Besucher- und Dokumentationszentrum mit Ausstellungshalle präsentiert, mit der sowohl statisch als auch materialtechnisch Neuland beschritten wurde. Schlanke Betonbalken als Stützen-/Zangenkonstruktion, wie im Holzbau zusammengefügt, stehen als Stabwerkfassade mit verglasten Zwischenräumen in sehr engem Raster und bilden die äußere und innere Struktur des Gebäudes. Nach dem Bericht der Jury führten insbesondere die städtebauliche Qualität und ästhetische Formulierung zur Nominierung auf den ersten Rang mit dem Ziel der Realisierung. Allerdings empfahl das Preisgericht eine Reduzierung des Raumprogramms und eine daraus resultierende Verkleinerung des Volumens, um die teilweise empfundene Dominanz des Gebäudes auszuräumen. Klima, Beleuchtung und Nutzbarkeit waren in diesem Entwurf vorerst nur schematisch beschrieben. Das Preisgericht ging davon aus, dass die abweichenden Vorstellungen des späteren Nutzers, der Stiftung Topographie des Terrors, zur Grundrissdisposition, Belichtung und Belüftung in der Realisierungsphase berücksichtigt würden.
- 265 Erst nachdem das Wettbewerbsverfahren abgeschlossen war, schätzte die für Bauen zuständige Senatsverwaltung die Gesamtkosten des prämierten Wettbewerbsentwurfs auf 22 Mio. € (43 Mio. DM) und lag damit um 43 v. H. über dem von ihr selbst für den Realisierungswettbewerb vorgegebenen Kostenrahmen. Darüber hinaus war diese Kostenschätzung mit erheblichen Unsicherheiten und Kostenrisiken behaftet, denn die Stab-

werkskonstruktion des geplanten Gebäudes ist in Betonbauweise noch nie gebaut worden und entspricht insoweit nicht den anerkannten Regeln der Technik. Erfahrungswerte von vergleichbaren Baumaßnahmen standen nicht zur Verfügung. Ungeachtet dieser mit deutlichen Unsicherheiten behafteten Kostenschätzung und der erheblichen Überschreitung des für den Wettbewerb vorgegebenen, haushaltsrechtlich zudem nicht abgesicherten Kostenrahmens um 43 v. H. haben die für Kultur und für Bauen zuständigen Senatsverwaltungen an dem Wettbewerbsentwurf des Architekten festgehalten.

- 266 Nachdem deutlich geworden war, dass die Baumaßnahme mit dem in der Investitionsplanung 1992 bis 1996 berücksichtigten Umfang mit Kosten von 10,7 Mio. € (21 Mio. DM) keinesfalls realisierbar sein würde, sah die Senatsverwaltung für Finanzen im Vorentwurf der Investitionsplanung 1993 bis 1997 neue Gesamtkosten von 18,4 Mio. € (36 Mio. DM) vor und teilte der für Kultur zuständigen Senatsverwaltung am 4. Mai 1993 mit, dass dieser Rahmen wegen der finanziellen Situation des Landes nicht mehr erweitert werden könne. Sie gab der Senatsverwaltung erneut auf, entsprechend dem Auftrag des Senats gemeinsam mit der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung sowie der Senatsverwaltung für Finanzen zunächst Reduzierungsvorgaben zu erarbeiten, die dem Architekten eine realistische Chance bieten, das Ergebnis seiner Überarbeitung mit Gesamtkosten in dieser Höhe abzuschließen. Die Senatsverwaltung für Finanzen wies ausdrücklich darauf hin, dass eine vorherige Beauftragung des Architekten nicht möglich ist, und informierte hierüber auch die für Bauen zuständige Senatsverwaltung. Dennoch erteilte diese dem Architekten am 11. Mai 1993 einen zunächst nicht näher präzisierten Überarbeitungsauftrag seines Wettbewerbsentwurfs.
- 267 Die für Kultur zuständige Senatsverwaltung verzichtete am 30. Juni 1993 gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen auf die mittelfristige Realisierung des Internationalen Begegnungszentrums, damit die im Vorentwurf der Investitionsplanung 1993 bis 1997 vorgesehenen 18,4 Mio. € (36 Mio. DM) in vollem Umfang allein für die Ausstellungshalle und das Besucher- und Dokumentationszentrum verwendet werden können. Sie bat die Senatsverwaltung für Finanzen, das vorliegende Bedarfsprogramm von 1992 für diese Bauteile zu billigen und die für Bauen zuständige Senatsverwaltung zu ermächtigen, den Auftrag für weitere Planungen dem Architekten zu erteilen. Über den Verzicht auf das Internationale Begegnungszentrum hinaus wäre aber auch der Wettbewerbsentwurf des Architekten mit geschätzten Gesamtkosten von 22 Mio. € (43 Mio. DM) mindestens noch um 3,6 Mio. € (7 Mio. DM) zu reduzieren gewesen, um den vorgesehenen Kostenrahmen einzuhalten.
- 268 Die Senatsverwaltung für Finanzen forderte die für Kultur zuständige Senatsverwaltung am 16. Juli 1993 erneut auf, in Verbindung mit der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung das Bedarfsprogramm für die Ausstellungshalle und das Besucher- und Begegnungszentrum unverzüglich zu



überarbeiten, um als Ergebnis in dem Kostenrahmen von 18,4 Mio. € (36 Mio. DM) zu bleiben. Dazu teilte die für Kultur zuständige Senatsverwaltung der Senatsverwaltung für Finanzen mit, dass mit der Überarbeitung des Bedarfsprogramms unverzüglich begonnen werde, sobald der überarbeitete Entwurf des Architekten vorliege. Zur Überarbeitung des Bedarfsprogramms bat sie die für Bauen zuständige Senatsverwaltung um Amtshilfe. Nachdem in den ersten Planungssitzungen Vorgaben für den Architekten aufgestellt worden waren, beauftragte die für Bauen zuständige Senatsverwaltung den Architekten mit der Vorplanung und anteiligen Leistungen der Entwurfs- und Ausführungsplanung, um auf der Grundlage des modifizierten Wettbewerbsentwurfs zunächst das nach wie vor nicht gebilligte Bedarfsprogramm zu überarbeiten.

269 Der Architekt hat eine 125 m lange Gebäudeversion mit Kosten von 19,4 Mio. € (37,9 Mio. DM) und eine 100 m lange Version des gleichen Gebäudetyps mit Kosten von 17,7 Mio. € (34,7 Mio. DM) entwickelt. Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung entschied sich für eine Weiterplanung des längeren und teureren Gebäudeentwurfs, obwohl die Kostenschätzung des Architekten für diesen bereits 1 Mio. € (1,9 Mio. DM) über dem verfügbaren Kostenrahmen von 18,4 Mio. € (36 Mio. DM) lag. Die Senatsverwaltung begründete ihre Entscheidung damit, dass bei der weiteren Planung ausreichend Spielraum für die Erfüllung des ungeschmäleren Raumprogramms vorhanden sein müsse. Dies entsprach einer Forderung der Stiftung Topographie des Terrors. Gleichwohl empfahl die Senatsverwaltung, die beim endgültigen Entwurf für das Gebäude beanspruchte Grundfläche bzw. das Volumen möglichst noch zu reduzieren. Sie hat nicht hinreichend untersucht, ob das vorgesehene Raumprogramm bei ökonomischer Raumausnutzung auch mit einem verkürzten Gebäude realisierbar gewesen wäre. Die Entscheidung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung ist ein gravierender Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, nach denen die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln anzustreben ist und die einzusetzenden Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgabe unbedingt notwendigen Umfang zu beschränken sind.

270 Aufgrund einer Änderung der Zuständigkeitsregelung für die Billigung von Bedarfsprogrammen ist das auf der Grundlage der 125 m langen Version überarbeitete Bedarfsprogramm nicht von der vorher zuständigen Senatsverwaltung für Finanzen, sondern nunmehr von der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung am 27. Oktober 1994 gebilligt worden. Für die weitere Planung hat sie eine Hauptnutzfläche (HNF) von 3 654 m<sup>2</sup> gebilligt und die Gesamtbaukosten auf maximal 18,2 Mio. € (35,5 Mio. DM) begrenzt. Bei der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen sollten Flächen und Gebäudemassen von geringer Nutzungsqualität noch reduziert sowie die Gesamtbaukosten strikt eingehalten und nach Möglichkeit noch gemindert werden. Mit ihrer Billigung hat die Senatsverwaltung formal den Kostenrahmen von 18,4 Mio. € (36 Mio. DM) eingehalten. Die gebilligten Gesamtbaukosten stehen jedoch im Widerspruch zu ihren eigenen vorherigen Kostenermittlungen des Wettbewerbsentwurfs. Auf der Grundlage des dabei verwend-

ten mittleren Ansatzes je Quadratmeter HNF hätte sie für die von ihr gebilligte HNF Gesamtbaukosten von 20,5 Mio. € (40 Mio. DM) ermitteln müssen.

271 Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat ihre Projektsteuerungsaufgaben nur unzureichend wahrgenommen, da sie insbesondere nicht dafür gesorgt hat, dass die bei der Vorbereitung von Baumaßnahmen vorgeschriebene Reihenfolge der Planungsschritte - Bedarfsprogramm, Wettbewerb, Vorplanung, Entwurfsplanung/Bauplanungsunterlagen - eingehalten worden ist. Danach wäre dem Wettbewerb ein gebilligtes Bedarfsprogramm als verbindliche Planungs- und Kostenvorgabe zugrunde zu legen gewesen. Die Senatsverwaltung hat jedoch bis zur Vorplanung und anteiligen Entwurfs- und Ausführungsplanung Planungsleistungen für die Baumaßnahme erbringen lassen, obwohl ein gebilligtes Bedarfsprogramm nicht vorlag. Das Ergebnis dieses unter Missachtung des Haushaltsrechts erreichten Planungsstands hat sie dann in Form des gebilligten Bedarfsprogramms nachträglich zur Zielvorgabe erklärt. Dies hat sich erheblich auf die Kostenentwicklung der Baumaßnahme ausgewirkt. Darüber hinaus führte die Entscheidung für eine Stabwerkskonstruktion, die nicht den anerkannten Regeln der Technik entspricht, im weiteren Planungsverlauf zu einem ungewöhnlich hohen Klärungs- und Ergänzungsbedarf.

272 Auf der Grundlage des nunmehr gebilligten Bedarfsprogramms mit Gesamtbaukosten von maximal 18,2 Mio. € (35,5 Mio. DM) beauftragte die für Bauen zuständige Senatsverwaltung den Architekten mit weiteren Planungsleistungen und der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen. Die vom Architekten aufgestellten Bauplanungsunterlagen schlossen mit Gesamtkosten von 23 Mio. € (45 Mio. DM) ab und lagen damit 27 v. H. über den Vorgaben des gebilligten Bedarfsprogramms.

Bei Vorstellung der Bauplanungsunterlagen stellte die Senatsverwaltung fest, dass die Programmpunkte in der Entwurfsplanung zwar in vollem Umfang realisiert wurden, jedoch die eigentliche Aufgabenstellung, die Kosten der Baumaßnahme auf 18,2 Mio. € (35,5 Mio. DM) zu begrenzen, auch unter der möglichen Hinnahme eines entsprechend reduzierten Programms, deutlich verfehlt wurde. Der Architekt hatte der Entwicklung seiner künstlerischen Vorstellungen den absoluten Vorrang eingeräumt. Statt nun gegenüber dem Architekten die Nachbesserung der Entwurfsplanung durchzusetzen oder sich vertraglich von diesem zu trennen, akzeptierte die für Bauen zuständige Senatsverwaltung die Planung des Architekten durch die Annahme der Bauplanungsunterlagen. Die beteiligten Senatsverwaltungen einigten sich in einem Spitzengespräch mit der Senatsverwaltung für Finanzen darauf, dass der fehlende Betrag von 4,6 Mio. € (9 Mio. DM) bereitgestellt werde. Auf dieser Grundlage hat die für Bauen zuständige Senatsverwaltung die Bauplanungsunterlagen geprüft.

- 273 Die technische und wirtschaftliche Prüfung der Bauplanungsunterlagen hat erhebliche Mängel ergeben, die eine Zurückweisung der eingereichten Bauplanungsunterlagen gerechtfertigt hätten. Kostenrisiken aufgrund der außergewöhnlichen Bauweise hat die für Bauen zuständige Senatsverwaltung nicht mit ausreichenden Zuschlägen bewertet, sondern in ihrem Prüfbericht zu den Bauplanungsunterlagen festgelegt:

„Für Unvorhergesehenes und zur Rundung sind 3.249.069 DM enthalten. Das entspricht 7,8 % der übrigen Kosten. Dieser Betrag erscheint uns angemessen, da uns für den einmaligen Bau, insbesondere für das Stabwerk, keine vergleichbaren Kosten vorliegen. Um Kostensicherheit für dieses außergewöhnliche Bauwerk zu erlangen, sind vor Baubeginn wesentliche Teile (insbesondere der Rohbau) auszuschreiben. Sollte der Kostenrahmen nicht eingehalten werden können, müssen vor Auftragsvergabe Ergänzungsunterlagen aufgestellt werden.“

Der Senatsverwaltung war somit bekannt, dass die Kostenberechnung der Bauplanungsunterlagen nicht abgesichert war. Dennoch erkannte sie die Bauplanungsunterlagen an und stellte die Gesamtkosten am 13. Februar 1996 auf 23 Mio. € (45 Mio. DM) fest. Nach abschließender Anerkennung der Planung des Architekten wurden die Bauplanungsunterlagen als Vertragsbestandteil vereinbart. Nachträglichen Änderungen zur Einsparung von Kosten konnte sich der Architekt nunmehr mit Erfolg unter Hinweis auf das Urheberrecht widersetzen.

- 274 Ihre Feststellungen über die nicht ausgeräumten erheblichen Kostenrisiken hätte die Senatsverwaltung dem Hauptausschuss für die parlamentarische Beratung deutlich aufzeigen müssen. Der Hauptausschuss nahm daher ohne Kenntnis der Kostenrisiken die Gesamtkosten von 23 Mio. € (45 Mio. DM) im Rahmen der Beratung des Nachtragshaushalts 1996 zustimmend zur Kenntnis. Erst nachträglich hat die Senatsverwaltung dargelegt, dass die Baumaßnahme auf nahezu jeder Ebene anspruchsvoll und schwierig ist und die technischen Schwierigkeiten nur in einem anhaltenden Prozess abgearbeitet werden können, da die Konstruktion Experimentalcharakter hat.

- 275 Im Zuge der Genehmigungs- und Ausführungsplanung mussten aufgrund der komplizierten Baukonstruktion des Gebäudes zur Sicherstellung der Realisierbarkeit aufwändige bautechnische Versuche und bauordnungsrechtliche Gutachten mit zusätzlichen Kosten erstellt werden. Die Tragfähigkeit der Konstruktion - ein Stabwerk als Rahmentragwerk ohne zusätzliche Aussteifung - konnte rechnerisch nicht in allen Punkten nachgewiesen werden, sodass eigens dafür eine Testreihe an der Technischen Universität Berlin durchgeführt wurde. In einem gutachterlichen Prüfbericht vom 29. Februar 1996 wurde das Bauwerk trotz aller Eigenheiten und Unüblichkeiten unter Beachtung diverser Empfehlungen und Nachleistungen im Zuge der Ausführungsplanung für ausführbar gehalten.

Daraufhin hat die für Bauen zuständige Senatsverwaltung die Rohbauarbeiten auf der Grundlage der gutachterlich gestützten Ausführungsplanung ausgeschrieben. Die Angebote lagen mit 10,2 Mio. € (19,9 Mio. DM) bis 17,9 Mio. € (35,1 Mio. DM) zunächst erheblich über den in den Bauplanungsunterlagen für die Rohbauarbeiten vorgesehenen Kostenrahmen von 7,5 Mio. € (14,6 Mio. DM). Nach Aufhebung der Ausschreibung, Reduzierung von Standards und Verzicht auf verschiedene Leistungen sowie erneuter Angebotseinholung erhielt die Senatsverwaltung in nachfolgend geführten Verhandlungen von einem Unternehmen ein Angebot, das mit 7,3 Mio. € (14,2 Mio. DM) unter dem Kostenansatz der Bauplanungsunterlagen lag. Die Senatsverwaltung hat dieses Unternehmen am 20. Dezember 1996 mit der Ausführung der Rohbauarbeiten zu einem Pauschalpreis von 7,3 Mio. € (14,2 Mio. DM) beauftragt.

Während der Bauausführung aufgetretene technische Schwierigkeiten - insbesondere bei den Knotenpunktverbindungen des Stabwerks - hatten erhebliche Terminverschiebungen zur Folge und führten Ende 1999 zu Nachtragsforderungen in zweistelliger Millionenhöhe durch das ausführende Unternehmen. Diese Nachtragsforderungen veranlasste die Senatsverwaltung nach eigenen Angaben zu einem „Kassensturz“ mit dem Ergebnis, dass Mehrkosten in den Bereichen Rohbau, Haustechnik und Ausbau mit einem Volumen von 12,8 Mio. € (25 Mio. DM) bei Fortführung der bisherigen Planungen zu erwarten waren und sich die Gesamtbaukosten auf 35,8 Mio. € (70 Mio. DM) erhöhen würden. Am 8. März 2000 informierte die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung den Hauptausschuss über die Kostenentwicklung. In einem späteren Schreiben hat sie ausgeführt, dass im Rahmen der bewilligten Gesamtkosten von 23 Mio. € (45 Mio. DM) der prämierte Wettbewerbsentwurf nicht zu realisieren sei. Danach sind die Arbeiten auf der Baustelle zunächst nicht fortgeführt worden.

- 276 Der Hauptausschuss forderte am 8. März 2000 die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auf, einen detaillierten Bericht zu dieser Baumaßnahme vorzulegen und darin auch Vorschläge zu unterbreiten, wie diese Maßnahme fortgeführt werden kann. In einem Zwischenbericht vom September 2000 an den Hauptausschuss hatte die Senatsverwaltung zur Kostenentwicklung nach der Aufstellung von Ergänzungsunterlagen erst Gesamtkosten von 45,9 Mio. € (89,7 Mio. DM) genannt und aufgrund von Einwendungen dann mit Schreiben vom 28. März 2001 auf 38,9 Mio. € (76 Mio. DM) reduziert. Dieses Schreiben der Senatsverwaltung hat der Hauptausschuss am 4. April 2001 nur als weiteren Zwischenbericht zur Kenntnis genommen und aufgrund noch vorhandener Kostenrisiken um die Überarbeitung des Berichts mit nunmehr endgültigen Zahlen gebeten. Nachdem der Hauptausschuss den Bericht des Senats vom 3. Juli 2001 über die weiteren Absprachen mit dem Architekten und die Fortführung der Baumaßnahme mit Gesamtkosten von 38,9 Mio. € (76 Mio. DM) in seiner Sitzung am 4. Juli 2001 zustimmend zur Kenntnis genommen hatte, hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Ergänzungsunterlagen für die Baumaßnahme am 9. Juli 2001 anerkannt und die neuen Gesamtkosten auf 38,9 Mio. € (76 Mio. DM) festgestellt. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass weiterhin ein hohes Kostenrisiko besteht.

## 277 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend:

Die für Kultur zuständige Senatsverwaltung hat für die Investitionsplanung 1992 bis 1996 für die geplante Baumaßnahme Gesamtkosten angemeldet, die weder inhaltlich noch baufachlich abgesichert waren, und an einer Entwurfslösung festgehalten, die den jeweils gesetzten Kostenrahmen weit überschritt. Die für Bauen zuständige Senatsverwaltung hat ihre Projektsteuerungsaufgaben insgesamt nur unzureichend wahrgenommen, insbesondere hat sie

- einen Realisierungswettbewerb ausgelobt, obwohl ein gebilligtes Bedarfsprogramm und damit ein gebilligter Kostenrahmen nicht vorlag,
- im Wettbewerbsverfahren die Investitions- und Folgekosten der Wettbewerbsentwürfe zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit nicht ermitteln und darstellen lassen,
- ungeachtet der durch eigene Kostenermittlungen festgestellten erheblichen Überschreitung des für den Wettbewerb vorgegebenen, haushaltsrechtlich zudem nicht abgesicherten Kostenrahmens um 43 v. H. in Übereinstimmung mit der für Kultur zuständigen Senatsverwaltung an dem prämierten Wettbewerbsentwurf festgehalten und den Architekten mit weiteren Planungsleistungen beauftragt,
- bis zur Vorplanung und anteiligen Entwurfs- und Ausführungsplanung Planungsleistungen ohne gebilligtes Bedarfsprogramm erbringen lassen und diesen unter Missachtung des Haushaltsrechts erreichten Planungsstand als Bedarfsprogramm gebilligt und damit nachträglich zur Zielvorgabe erklärt,
- die Bauplanungsunterlagen trotz einer Kostenüberschreitung von 27 v. H. gegenüber dem gebilligten Bedarfsprogramm und trotz technischer und wirtschaftlicher Mängel anerkannt und die Gesamtkosten auf 23 Mio. € (45 Mio. DM) festgestellt,
- durch die Anerkennung dieser Bauplanungsunterlagen bewirkt, dass der Architekt sich danach mit Erfolg notwendigen Änderungen zur Einsparung von Kosten unter Hinweis auf das Urheberschutzrecht widersetzen konnte,
- ihre Feststellungen über erhebliche Kostenrisiken nicht rechtzeitig und mit der notwendigen Deutlichkeit für die parlamentarische Beratung aufgezeigt und
- eine planungs- und baubegleitende Kostenkontrolle und Kostensteuerung nicht von Anfang an und nicht effizient durchgeführt.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung dem Abgeordnetenhaus für den Bau des Internationalen Dokumentations- und Begegnungszentrums Berlin als nunmehr auskömmlich mitgeteilten Gesamtkosten von 38,9 Mio. € (76 Mio. DM)**

strikt eingehalten werden und die Senatsverwaltung im Rahmen der Projektsteuerung eine äußerst stringente Kostenkontrolle und Kostensteuerung durchführt.

## **2. Mängel bei der Planung und Durchführung von Baumaßnahmen infolge unzureichender Überwachung von Leistungen freiberuflich tätiger Architekten und Ingenieure**

*Die Baudienststellen Berlins übertragen zunehmend Teile ihrer Aufgaben auf freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure. Da die Gesamtverantwortung für die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen Berlins bei den Baudienststellen verbleibt, sind sie verpflichtet, die Leistungen dieser freiberuflich Tätigen zu überwachen und stichprobenweise zu kontrollieren. Leistungsmängel der freiberuflich Tätigen mit der Folge erheblicher Schäden für Berlin hätten häufig vermieden werden können, wenn die zuständigen Dienstkräfte der Baudienststellen ihren Überwachungs- und Kontrollpflichten sorgfältiger nachgekommen wären. Für eine verantwortliche Überwachung und Kontrolle von Leistungen freiberuflich tätiger Architekten und Ingenieure müssen die Dienstkräfte vorhandene Kenntnisse der Projektsteuerung sowie der Leistungsbilder der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen vertiefen.*

- 278 Die Baudienststellen Berlins haben die Möglichkeit, freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure (im Folgenden: freiberuflich Tätige) zu beauftragen, wenn sie Baumaßnahmen aus fachlichen, rechtlichen oder personellen Gründen nicht selbst planen und durchführen können. Die Gesamtverantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Planungs- und Durchführungsleistungen verbleibt jedoch bei den Baudienststellen. Aufgrund des Personalabbaus sehen sie sich trotz rückläufigem Bauvolumen gezwungen, von der Möglichkeit, Teile ihrer Aufgaben auf freiberuflich Tätige durch Vertrag zu übertragen, zunehmend Gebrauch zu machen. Die Anzahl der Verträge hat seit 1997 mit 429 Verträgen bis zum Jahr 2000 mit 602 Verträgen um 40 v. H. zugenommen (Antwort des Senats vom 24.05.01 auf die Kleine Anfrage Nr. 14/1565). Heute stellt sich die Situation so dar, dass - jeweils bezogen auf die Leistungsbilder der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) - Planungs- und Entwurfsleistungen fast vollständig und Bauleitungsaufgaben im investiven Hochbaubereich zu über 80 v. H. und im Tiefbaubereich in Abhängigkeit noch vorhandenen Personals überwiegend an freiberuflich Tätige vergeben werden. Inzwischen werden auch Projektsteuerungsleistungen als Teile der Bauherrenleistungen an freiberuflich Tätige vergeben.

Verträge sind nur mit freiberuflich Tätigen zu schließen, deren Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit feststeht, die über ausreichende Erfahrung verfügen und die Gewähr für eine wirtschaftliche Planung und Bauausführung bieten. Die Verträge sind vor Leistungsbeginn zu schließen. Wenn Teile der Aufgaben der Baudienststelle durch Vertrag auf freiberuflich Tätige übertragen werden, ist ferner zu beachten, dass der Leiter der Baudienststelle, sofern eine entsprechende eindeutige Regelung im Geschäftsverteilungsplan nicht enthalten ist, Dienstkräfte schriftlich zu bestimmen hat, die die Überwachung der Vertragserfüllung der freiberuflich Tätigen durch stichprobenweise Kontrolle zu überwachen haben (vgl. Nr. 6 ABau). Dies ist Bestandteil der den Baudienststellen obliegenden Projektsteuerung (vgl. insbesondere § 31 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 HOAI).

- 279 Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen häufig fehlerhafte Kostenermittlungen und Beschreibungen des Leistungsumfangs, vermeidbare Nachtragsvereinbarungen, falsche Abrechnungen sowie spätere Baumängel aufgrund fehlerhafter Planung oder Bauleitung freiberuflich Tätiger festgestellt. Durch nicht ordnungsgemäße Planung und Durchführung von Baumaßnahmen entstehen dem Land Berlin finanzielle Nachteile, die häufig nicht wieder ausgeglichen werden können. Die zuständigen Dienstkräfte haben verantwortlich durch stichprobenweise Kontrolle zu überwachen, dass die freiberuflich Tätigen die vertraglich vereinbarten Leistungen nach den Leistungsbildern der HOAI vollständig, wirtschaftlich und ordnungsgemäß erbringen. Insbesondere mit der Feststellung der sachlichen Richtigkeit der Honorarrechnung übernehmen sie die Verantwortung dafür, dass die vertraglich vereinbarten Planungs- und Bauleistungsleistungen sachgemäß und vollständig erbracht worden sind. Werden Leistungen durch freiberuflich Tätige nicht ordnungsgemäß, nur unvollständig oder überhaupt nicht erbracht, ist für vertragsgemäße Nachbesserung zu sorgen oder das Honorar angemessen zu mindern und Schadenersatzansprüche sind zu prüfen.

Nachfolgend werden anhand von Beispielen, die zu Schäden für Berlin geführt und die über den konkreten Einzelfall hinaus Bedeutung haben, mehrfach festgestellte Überwachungsmängel veranschaulicht.

- 280 Für eine Baumaßnahme hat die für die Überwachung der ordnungsgemäßen Vertragserfüllung zuständige Dienstkraft Planungsleistungen von einem freiberuflich tätigen Ingenieur über mehrere Jahre entgegengenommen, obwohl ein schriftlicher Vertrag mit Abgrenzung der Planungsleistungen und Verantwortlichkeiten vor Leistungsbeginn nicht geschlossen worden war. Nach einem Entwurf des Vertrags sollte das Honorar für die Planungsleistungen 460 000 € betragen. Die Dienstkraft hat den Umfang der erbrachten Planungsleistungen des freiberuflich tätigen Ingenieurs nur unzureichend überwacht und nicht erkannt, dass umfangreiche zusätzliche Honoraransprüche entstanden sind. Der freiberuflich tätige Ingenieur hat über das ursprüngliche Honorar von 460 000 € hinaus ein Honorar von 1,5 Mio. € geltend gemacht. Da ein schriftlicher Vertrag nicht geschlossen war, kam es zwischen der Baudienststelle und dem freiberuflich tätigen

Ingenieur zu Meinungsverschiedenheiten über Leistungspflicht und Honoraranspruch. Die Baudienststelle sah sich gezwungen, einen externen Gutachter mit der Prüfung der grundsätzlichen Berechtigung und der Angemessenheit des geforderten Honorars zu beauftragen. Sie hat dessen Leistungen mit 153 000 € honoriert. Dem Land Berlin sind durch die nicht ordnungsgemäße Beauftragung, Überwachung und Kontrolle der Planungsleistungen bisher vermeidbare Kosten zumindest in Höhe der Aufwendungen für das Gutachten von 153 000 € entstanden.

281 Eine Baudienststelle hat einen freiberuflich tätigen Architekten mit Planungsleistungen für den Neubau einer Sporthalle und einer Kindertagesstätte beauftragt. Die Bauleitung hat sie zunächst selbst übernommen. Aufgrund von Mängeln am Dach der Sporthalle traten erhebliche Feuchtigkeitsschäden auf. Nach einem Gutachten im Rahmen eines Beweissicherungsverfahrens sind die Feuchtigkeitsschäden auf Planungs-, Bauleitungs- und Ausführungsfehler zurückzuführen. Der Gutachter hat festgestellt, dass der Dachaufbau die technischen Mindestanforderungen an ein abgedichtetes Dach nicht erfüllt, sodass eine punktuelle Beseitigung der Mängel weder mit angemessenem Aufwand möglich noch wirtschaftlich vertretbar ist. Die Kosten für den Abriss und die Erneuerung des gesamten Dachaufbaus hat der Gutachter mit 818 000 € geschätzt. Nach dem Gutachten haben den größten Teil der Mängel der mit den Planungsleistungen beauftragte freiberuflich tätige Architekt und die mit der Ausführung des Dachaufbaus beauftragten Unternehmen zu vertreten. Die Baudienststelle hat nach diesem Gutachten einen Teil der Kosten für den Abriss und die Erneuerung des Dachaufbaus von voraussichtlich etwa 100 000 € zu verantworten. Das Ergebnis der gerichtlichen Auseinandersetzung über den Schadensausgleich bleibt abzuwarten.

282 Eine Baudienststelle hat einen freiberuflich tätigen Ingenieur mit Planungsleistungen für heizungstechnische Anlagen einschließlich der Ermittlung des Wärmebedarfs für mehrere Gebäude beauftragt. Der freiberuflich tätige Ingenieur hat den Wärmebedarf zu hoch angesetzt und dementsprechend die heizungstechnischen Anlagen überdimensioniert. Nach dem Energieeinsparungsgesetz und der Heizungsanlagenverordnung muss der Wärmebedarf nach den anerkannten Regeln der Technik ermittelt werden. Die für die Überwachung der ordnungsgemäßen Vertragserfüllung zuständige Dienstkraft hat die Planungsleistung unbeantwortet entgegengenommen und eine vom freiberuflich tätigen Ingenieur durchzuführende Wirtschaftlichkeitsvorbetrachtung nicht abgefordert. Die Abnahme der unwirtschaftlichen, nicht ordnungsgemäßen Planungsleistungen hat zu höheren Ausgaben von 77 000 € für die heizungstechnischen Anlagen und von zunächst 16 000 € für ein anteilig höheres Honorar geführt. Aufgrund von Beanstandungen des Rechnungshofs konnte der Schaden für Berlin bisher um 2 500 € gemindert werden. Weitergehende Forderungen des Rechnungshofs konnte die Baudienststelle noch nicht durchsetzen.



- 283 Mit der Ausführungsplanung und der Bauleitung des Neubaus eines Schulgebäudes hat eine Baudienststelle einen freiberuflich tätigen Architekten beauftragt. Aufgrund unsachgemäßer Ausführung von Bauleistungen sind umfangreiche Mängel entstanden. Nach einem Gutachten sind die Mängel überwiegend auf Planungs- und Bauleitungsfehler des freiberuflich tätigen Architekten zurückzuführen. Er hat beispielsweise Leistungsverzeichnisse unvollständig und fehlerhaft aufgestellt, ohne sich mit dem mit der Entwurfsplanung beauftragten Architekten abzustimmen. Die für die Überwachung der Vertragserfüllung zuständige Dienstkraft hat die mangelhaften Planungsleistungen und Leistungsverzeichnisse entgegengenommen sowie die Bauleitungsfehler nicht beanstandet. Die voraussichtlichen Kosten für die Beseitigung der baulichen Mängel hat ein Gutachter mit 460 000 € ermittelt. Da sich bereits Folgeschäden abzeichnen, ist die gesamte Schadenshöhe noch nicht abzusehen.
- 284 Eine Baudienststelle hat einen freiberuflich tätigen Architekten mit der Bauleitung einer Unterhaltungsmaßnahme mit Kosten von 1,4 Mio. € beauftragt. Es waren vorhandene Holzfenster auszubauen und durch neue Fensterelemente mit den Schallschutzklassen 3 und 4 zu ersetzen. Der freiberuflich tätige Architekt hat die eingebauten Fensterelemente als mangelfrei abgenommen und zum Nachweis für die Einhaltung der geforderten Schallschutzklassen eine Bestätigung des ausführenden Unternehmens anerkannt. Der Nutzer hat nach der Übergabe des Gebäudes die Schallschuldämmung der Fensterelemente bemängelt und nachgewiesen, dass sie nur der Schallschutzklasse 2 genügen. Der freiberuflich tätige Architekt hätte die Ausführung der Bauleistungen auf Übereinstimmung mit den Anforderungen aus der Leistungsbeschreibung und den allgemein anerkannten Regeln der Technik überwachen müssen. Lediglich eine Bestätigung des ausführenden Unternehmens entgegen zu nehmen, dass die eingebauten Fensterelemente den geforderten Schallschutzklassen entsprechen, war nicht ausreichend. Nach einem Gutachten müssen die Fensterelemente durch neue ersetzt werden, um die geforderten Schallschutzklassen zu erreichen. Die Kosten für diese Maßnahme werden 869 000 € betragen. Der Ausgang der gerichtlichen Auseinandersetzung bleibt abzuwarten.
- 285 Ein von einer Baudienststelle mit der Bauleitung des Neubaus eines Dienstgebäudes beauftragter freiberuflich tätiger Architekt hat bei der Rechnungsbearbeitung Leistungen in erheblichem Umfang zu Unrecht anerkannt. Insbesondere hat er bei der Bearbeitung von Schlussrechnungen nachträgliche Mengenkorrekturen anerkannt, obwohl die vorbehaltlose Annahme vorangegangener Teilschlusszahlungen durch den Auftragnehmer einen Anspruch auf Bezahlung nachträglicher Mengenkorrekturen ausschließt (§ 16 VOB/B). Des Weiteren hat er die verlängerte Vorhaltung von Schalungsflächen für Geschossdecken anerkannt, die aber teilweise als Fertigteildecken ausgeführt worden sind und für die auf der Baustelle Schalungsarbeiten überhaupt nicht auszuführen waren. Nach Prüfung dieses Vorgangs hat der Rechnungshof die Baudienststelle aufgefordert, einen zu Unrecht bezahlten Betrag von 159 000 € zurückzufordern. Die Bau-

dienststelle ist dem gefolgt, konnte aber bisher die Forderung noch nicht durchsetzen.

286

Die dargestellten Schäden für Berlin infolge nicht erkannter Leistungsmängel freiberuflich tätiger Architekten und Ingenieure hätten häufig vermieden werden können, wenn die zuständigen Dienstkräfte der Baudienststellen ihren Überwachungs- und Kontrollpflichten sorgfältiger nachgekommen wären. **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass Baudienststellen, die Aufgaben auf freiberuflich Tätige übertragen,**

- **Verträge mit freiberuflich Tätigen vor Beginn der jeweiligen Leistungen schließen,**
- **Aufträge nur an freiberuflich Tätige vergeben, deren Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit nachgewiesen ist, die über ausreichende Erfahrungen verfügen und die Gewähr für eine wirtschaftliche Planung und Durchführung der Baumaßnahmen nach den anerkannten Regeln der Technik bieten,**
- **sorgfältig stichprobenweise kontrollieren, ob die freiberuflich Tätigen die vertraglich vereinbarten Leistungen vollständig, wirtschaftlich und ordnungsgemäß erbracht haben und**
- **bei Mängeln durch rechtzeitige Anmeldung von Ansprüchen auf Vertragserfüllung oder Nachbesserung für Abhilfe sorgen oder Schadenersatzansprüche prüfen.**

Voraussetzung für eine verantwortliche Überwachung und Kontrolle von Leistungen freiberuflich Tätiger ist, dass die Dienstkräfte der Baudienststellen Berlins umfassende Kenntnisse der Projektsteuerung sowie der Leistungsbilder der HOAI haben. Die vorhandenen Kenntnisse müssen durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen vertieft werden.

### **3. Zögerliche Reaktionen der Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen auf seit Jahren kontinuierlich fallende Baupreise**

***Die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung haben nur zögerlich auf die seit Jahren kontinuierlich fallenden Baupreise reagiert. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Kostenrichtwerte für öffentliche Baumaßnahmen erst nach vier Jahren fortgeschrieben. Hierdurch ist der Kostenrahmen für öffentliche Baumaßnahmen nicht wirksam begrenzt worden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltungen künftig zeitnah auf Preisentwicklungen reagieren.***

- 287 Die Berichte des Statistischen Landesamtes weisen bei dem „Baupreisindex“ (Preisindex für den Neubau von Wohngebäuden insgesamt - Bauleistungen am Bauwerk - in Berlin) für die letzten fünf Jahre folgende Jahresdurchschnitte aus:

**Ansicht 51: Entwicklung des Baupreisindex**

Jahr	Preisindex 1995 = 100 Durchschnitt	Veränderung gegenüber dem Vorjahr in v. H.
1997	99,0	- 1,1
1998	97,7	- 1,3
1999	95,3	- 2,4
2000	93,2	- 2,1
2001	91,7	- 1,5

Die Baupreise fallen demnach seit fünf Jahren kontinuierlich. Eine derartige Entwicklung muss sowohl bei der Fortschreibung der Ansätze und Gesamtkosten laufender Baumaßnahmen als auch bei der Fortschreibung von Kostenrichtwerten für Baumaßnahmen berücksichtigt werden. Bereits in seinem Jahresbericht 2001 (T 308) hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass in letzter Zeit die tatsächlichen Baukosten abgeschlossener kleinerer Baumaßnahmen aufgrund gefallener Baupreise häufig unter den veranschlagten Baukosten lagen.

- 288 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen im August 2000 auf die Entwicklung der Baupreise aufmerksam gemacht und darauf hingewiesen, dass z. B. bei Baumaßnahmen, deren Gesamtkosten mit dem Indexstand 100 vom August 1996 berechnet und dementsprechend im Haushalt veranschlagt worden sind, die Ansätze für alle bis zum Indexstand 93,4 vom Mai 2000 noch nicht beauftragten Leistungen um 6,6 v. H. - und dementsprechend anteilig auch die Gesamtkosten dieser Baumaßnahme - zu hoch veranschlagt waren. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ein Verfahren zur Fortschreibung der Veranschlagung von Ansätzen und Gesamtkosten laufender Baumaßnahmen entsprechend der aktuellen Baupreisentwicklung zu erarbeiten.
- 289 Die gemeinsame Stellungnahme der Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung lag erst nach mehr als einem Jahr Ende November 2001 vor. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat eingewandt, dass ihrer Auffassung nach ein Verfahren zur Fortschreibung der Veranschlagung von Ansätzen und Gesamtkosten laufender Baumaßnahmen nicht erarbeitet werden müsse. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat hingegen als ersten Schritt angekündigt, mit dem Haushaltswirtschaftsrund-

schreiben 2002 die Schlussraten sämtlicher Landesbaumaßnahmen und Zuschüsse für Baumaßnahmen zu sperren, bis die bauende Behörde den Nachweis erbracht hat, dass trotz gefallener Baupreise die Gesamtkosten der Baumaßnahme voll ausgeschöpft werden müssen. Durch eine ergänzende Regelung in den Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung solle weiterhin geregelt werden, dass künftig 5 v. H. der Gesamtkosten einer Baumaßnahme automatisch so lange einer Sperre unterliegen, bis von der bauenden Behörde der Nachweis zur Verwendung dieses entsprechenden Betrags erbracht worden ist.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung äußerte dagegen Bedenken und schlägt nunmehr vor, dass im Vorfeld der Anmeldung zu den jeweiligen Entwürfen des Haushaltsplans und der Investitionsplanung die bauenden Behörden prüfen sollen, ob und inwieweit bei laufenden Baumaßnahmen aufgrund zwischenzeitlich vorliegender Submissionsergebnisse und Abrechnung von Teilleistungen eine Minderung der Gesamtkosten der Baumaßnahme erwartet werden könne. Wenn dies zu erwarten ist, sollen mit der jeweiligen Anmeldung für die Entwürfe des Haushaltsplans bzw. der Investitionsplanung die Gesamtkosten der fortzusetzenden Baumaßnahmen in Abstimmung mit der für die Projektprüfung zuständigen Abteilung entsprechend zeitnah gemindert werden. Die Erläuterungen im Haushaltsplan zu dem Titel sollten wie folgt ergänzt werden: „Die Gesamtkosten der Baumaßnahme mindern sich aufgrund gegenwärtiger Submissionsergebnisse/Einsparungen bei der Baudurchführung voraussichtlich um ... €“.

In einer weiteren Stellungnahme hat die Senatsverwaltung für Finanzen dem Rechnungshof mitgeteilt, dass sie die angekündigten Sperren nach Verkündung des Haushaltsgesetzes mit dem 2. Haushaltswirtschaftsrundschreiben 2002 vornehmen werde. Des Weiteren hat sie mitgeteilt, dass sie die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung auffordern werde, bei Baumaßnahmen Beträge für Unvorhergesehenes nicht mehr vorzusehen und die Anweisung Bau umgehend entsprechend zu ändern. Eine Äußerung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung liegt hierzu noch nicht vor. Die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung bleiben aufgefordert, hierzu sachgerechte Lösungen zu erarbeiten.

- 290 Bei der Festlegung von Kostenrichtwerten für öffentliche Baumaßnahmen zum Stand Januar 1997 hatte der Senat beschlossen, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Verbindung mit der Senatsverwaltung für Finanzen die Kostenrichtwerte jährlich zu überprüfen hat, um eine größere Nähe zu Markt- und Wettbewerbspreisen - bei akzeptablem Standard - zu erhalten (Senatsbeschluss 1111/97). Nachdem sich der Rückgang der Baupreise fortsetzte, hat der Rechnungshof im Oktober 2001 die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung gebeten mitzuteilen, was ihre bisherigen Überprüfungen der Kostenrichtwerte unter Berücksichtigung der seit geraumer Zeit kontinuierlich fallenden Marktpreise für Bauleistungen ergeben haben.

- 291 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung teilte Ende November 2001 mit, dass sie die Kostenrichtwerte zum Stand Januar 2001 größtenteils neu ermittelt habe. Während die meisten Kostenrichtwerte etwa entsprechend der Baupreientwicklung herabgesetzt worden sind und somit nicht akzeptable Standarderhöhungen weitgehend vermieden wurden, ist bei einem durch Berücksichtigung der Baunebenkosten heraufgesetzten Kostenrichtwert eine Standarderhöhung nicht auszuschließen. Die Senatsverwaltung hat entgegen dem Senatsbeschluss die Kostenrichtwerte zudem nicht jährlich überprüft, sondern erst nach vier Jahren fortgeschrieben.
- 292 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung nur zögerlich auf die seit Jahren kontinuierlich fallenden Baupreise reagiert haben und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung darüber hinaus die Kostenrichtwerte für Baumaßnahmen erst nach vier Jahren fortgeschrieben hat. Hierdurch ist der Kostenrahmen für öffentliche Baumaßnahmen nicht wirksam begrenzt worden. **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltungen künftig zeitnah auf Preisentwicklungen reagieren.**

#### **4. Häufig unwirtschaftliche Vergaben von Bauleistungen durch Fehlverhalten von Baudienststellen**

***Baudienststellen werden ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Vergabe von Bauleistungen in vielen Fällen nicht ausreichend gerecht. Um Schaden für Berlin zu vermeiden, müssen die Baudienststellen die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Vergabeverhaltens verbessern.***

- 293 In seinem Jahresbericht 2001 hatte der Rechnungshof über die unzureichende Kontrolle eines Vergabevorgangs für Bauleistungen durch Leitungskräfte trotz deutlicher Anhaltspunkte für eine Preisabsprache (T 330 bis 338) sowie über unwirtschaftliche Vergaben von Bauleistungen infolge mangelnder Durchsetzung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung (T 321 bis 329 und T 339 bis 346) berichtet. Er hat insbesondere darauf hingewiesen, dass nach seinen Prüfungsfeststellungen bei öffentlichen Ausschreibungen gegenüber beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben häufig Einsparungen von 20 v. H. bis 30 v. H., im Einzelfall sogar bis zu 50 v. H., erzielt werden können (T 345 a. a. O.).

Der Rechnungshof setzt seine Berichterstattung fort. Die von ihm bei Vergabevorgängen von Bauleistungen häufig festgestellte unwirtschaftliche und nicht ordnungsgemäße Vorgehensweise und die in vielen Fällen unzureichende Aufgabenerfüllung durch Baudienststellen wird anhand aus der Prüfungstätigkeit der letzten Zeit ausgewählter Beispiele dargestellt. Bei

der Auswahl der Beispiele stand weniger die finanzielle Größenordnung, als die über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung im Vordergrund.

- 294 Eine Baudienststelle hat eine Grundinstandsetzung von Dienstgebäuden mit Gesamtausgaben von 6,1 Mio. € durchführen lassen. Dabei hat sie entgegen dem Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung Bauleistungen im Wert von 2,3 Mio. € mit 21 Einzelaufträgen nach beschränkten Ausschreibungen und Bauleistungen im Wert von 3,8 Mio. € mit 75 Einzelaufträgen freihändig vergeben. Durch Nichtbeachtung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung - zumindest bei einem Teil der Bauleistungen - dürfte Berlin allein bei diesem Beispiel ein vermeidbarer finanzieller Mehraufwand in der Größenordnung von insgesamt etwa 500 000 € entstanden sein.
- 295 Für die Bürokommunikation in einem Dienstgebäude hat eine Baudienststelle eine Verkabelung einschließlich Schutzmaßnahmen für den Blitzschutz dieser Verkabelung installieren lassen. Die Bauleistungen - für die derselbe Bewerberkreis in Frage kam - hat die Baudienststelle soweit aufgeteilt, dass sie unter Hinweis auf die Ausnahmeregelung nach Wertgrenzen gemäß Nr. 7 AV § 55 LHO jeweils beschränkt ausgeschrieben werden konnten. Die Aufträge für die Verkabelung und den Blitzschutz sowie Zusatzaufträge für weitere von vornherein als notwendig erkennbare Bauleistungen wurden ein- und demselben Bieter erteilt. Die aus mehreren Abschnitten bestehende Gesamtmaßnahme ist insgesamt mit 870 000 € abgerechnet worden. Durch öffentliche Ausschreibung aller erforderlichen Bauleistungen dürfte ein finanzieller Mehraufwand von etwa 175 000 € vermeidbar gewesen sein.
- 296 Für Wegebau- und Pflanzarbeiten hat eine Baudienststelle Bauleistungen beschränkt ausgeschrieben und nach Prüfung und Wertung der Angebote einem Bieter einen Auftrag über 92 000 € erteilt. Für die gleiche Maßnahme hat sie wenig später gleichartige Bauleistungen öffentlich ausgeschrieben. Die erzielten Einheitspreise für die Leistungen nach öffentlicher Ausschreibung lagen in diesem Fall durchschnittlich um 50 v. H. unter dem erzielten Einheitspreis für gleiche Leistungen nach beschränkter Ausschreibung. Da es sich bei den beiden Ausschreibungen um gleichartige Bauleistungen handelte, die nur in einem geringfügigen zeitlichen Abstand durchzuführen waren, hätten sie zusammengefasst und öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Durch das erheblich ungünstigere Ergebnis der beschränkten Ausschreibung ist dem Land Berlin ein finanzieller Mehraufwand von 46 000 € entstanden.
- 297 Für den Umbau von Dienstgebäuden hat eine Baudienststelle die Ausführung von umfangreichen Elektroinstallationsarbeiten sowie von einigen geringfügigen Störungsbeseitigungen mit einem Gesamtvolumen von 537 000 € in elf Einzelaufträge - so genannte „Kettenaufträge“ - aufgeteilt und diese einem Unternehmen auf Grundlage eines Rahmenvertrags freihändig in Auftrag gegeben. Da Rahmenverträge allenfalls für die geringfü-

gigen Störungsbeseitigungen bis zu einer Auftragshöhe von 15 000 € anzuwenden waren, hätten zumindest die Elektroinstallationsarbeiten öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Ein finanzieller Mehraufwand von etwa 100 000 € dürfte vermeidbar gewesen sein.

- 298 Für die Grundinstandsetzung von drei Gebäuden eines Gebäudekomplexes hat eine Baudienststelle innerhalb kürzerer Zeit Abbruch- und Mauerarbeiten nach fünf beschränkten Ausschreibungen und in einem Fall freihändig demselben Unternehmen in Auftrag gegeben. Durch eine Vielzahl von Zusatzaufträgen für „vergessene“ und ganz überwiegend in den ursprünglichen Aufträgen nicht enthaltene Bauleistungen erhöhte sich der Auftrag von 950 000 € auf 1,9 Mio. €. Die notwendigen Nachtragsangebote für die Zusatzleistungen konnten nicht erneut dem Wettbewerb unterstellt werden, sondern mussten dem bereits tätigen Unternehmen zusätzlich freihändig in Auftrag gegeben werden. Der ganz überwiegende Teil der Zusatzleistungen hätte von der Baudienststelle bei sorgfältiger Planung bereits bei der Ausschreibung der Bauleistungen berücksichtigt werden können, da die Gebäudebeschaffenheit vor Beginn der Baumaßnahme bekannt und deshalb der gesamte Bedarf an Bauleistungen zu ermitteln war. Durch öffentliche Ausschreibung aller erforderlichen Bauleistungen hätte ein finanzieller Mehraufwand von wahrscheinlich 370 000 € vermieden werden können.
- 299 Eine Baudienststelle hat ein Leistungsverzeichnis über Lieferungen und Bauleistungen für übliche Elektroinstallationsarbeiten erstellt. In diesem Leistungsverzeichnis hat sie für die benötigten Lieferungen bestimmte Erzeugnisse eines Herstellers vorgeschrieben und entgegen § 9 Nr. 5 Abs. 2 VOB/A den Zusatz „oder gleichwertiger Art“ nicht hinzugefügt. Vor Versand der Leistungsverzeichnisse an die Bewerber haben Bearbeiter der Baudienststelle den Hersteller der vorgegebenen Erzeugnisse über die Ausschreibung informiert und ihn gebeten, die Materialien für die benötigten Lieferungen bereitzustellen. Die Vorgehensweise der Bearbeiter war nicht ordnungsgemäß und darüber hinaus äußerst unwirtschaftlich. Durch Vorgabe bestimmter Erzeugnisse eines Herstellers wird der Wettbewerb - von seltenen Ausnahmen nach § 9 Nr. 5 VOB/A abgesehen - unzulässig beschränkt, weil alle Bewerber nur die vorgegebenen Erzeugnisse anbieten können. Die Bearbeiter haben darüber hinaus gegen das Gebot der Geheimhaltung nach Nr. 31 Abs. 5 ABau verstoßen, weil sie dem Hersteller der im Leistungsverzeichnis vorgegebenen Erzeugnisse Vorabinformationen über die Ausschreibung gegeben haben. Da für den Hersteller von vornherein feststand, dass nur seine Erzeugnisse Verwendung finden würden, bestand die Gefahr, dass er dies bei seiner Preisgestaltung ausnutzen würde. Da alle Bewerber für die Durchführung der Elektroinstallationsarbeiten die Preise der vorgeschriebenen Erzeugnisse bei diesem Hersteller abfragen mussten, hat er zusätzlich Kenntnis über den gesamten Bieterkreis erhalten. Aus einer derartigen Konstellation können sich wettbewerbsbeschränkende Absprachen zum Schaden Berlins ergeben.

- 300 Eine Baudienststelle hat sich häufig Leistungsverzeichnisse für Beleuchtungsanlagen von einem Leuchtenhersteller erstellen lassen und diese an Stelle selbst erarbeiteter, herstellernerutraler Leistungsverzeichnisse im Rahmen von beschränkten Ausschreibungen verwandt. Das Erstellenlassen von Leistungsverzeichnissen durch auf der Auftragnehmerseite unmittelbar oder mittelbar an der späteren Vergabe Beteiligte ermöglicht diesen, technische Merkmale so in den Leistungsverzeichnissen festzulegen, dass andere Bewerber vom Wettbewerb so gut wie ausgeschlossen werden. Als Ergebnis der beschränkten Ausschreibungen wurde ausnahmslos nur den Angeboten der Zuschlag erteilt, die Erzeugnisse des Leuchtenherstellers enthielten, dessen Leistungsverzeichnisse verwendet worden waren. Nicht herstellernerutraler Leistungsverzeichnisse sind grundsätzlich nicht ordnungsgemäß und zudem in hohem Maße unwirtschaftlich, weil für den Hersteller von vornherein feststeht, dass nur seine Erzeugnisse Verwendung finden werden und die Gefahr besteht, dass er dies bei seiner Preisgestaltung entsprechend berücksichtigt. Darüber hinaus ist die Annahme von „geschenkten“ Leistungen - hier das Erstellen von Leistungsverzeichnissen, die die Baudienststelle, von seltenen Ausnahmen nach § 7 VOB/A abgesehen, grundsätzlich selbst zu erarbeiten haben - unzulässig.
- 301 Im Rahmen eines Kartellordnungswidrigkeitsverfahrens wurden die langjährigen Geschäftsbeziehungen eines Bearbeiters einer Baudienststelle mit dem Inhaber eines Elektroinstallationsunternehmens sowie weitere Verflechtungen bekannt. Die Baudienststelle ist den Hinweisen nachgegangen und hat Dienstpflichtverletzungen des Bearbeiters festgestellt, die zu seiner fristlosen Kündigung führten. Er hatte seinem Dienstherrn eine Firmengründung und das Führen eines Ingenieurbüros verschwiegen. Die Prüfung durch den Rechnungshof ergab, dass die Baudienststelle auf Betreiben des Bearbeiters in neun Jahren bei einem Auftragsvolumen von 1,8 Mio. € für Elektroinstallationsarbeiten allein 1,5 Mio. € (83 v. H.) - davon 1,2 Mio. € freihändig und 300 000 € nach beschränkten Ausschreibungen - an das Elektroinstallationsunternehmen vergab, mit dessen Inhaber der Bearbeiter seit 1992 eine gemeinsame Firma unterhielt. Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist dem Land Berlin durch die Auftragsvergaben an ein bevorzugtes Unternehmen sowie aufgrund der Verflechtungen des Bearbeiters mit diesem Unternehmen und der festgestellten Preisabsprachen ein finanzieller Schaden von mehr als 150 000 € entstanden. Darüber hinaus hat der Rechnungshof einen weiteren finanziellen Schaden von 53 000 € aufgrund fehlerhafter Abrechnungen durch den Bearbeiter zugunsten des bevorzugten Unternehmens nachgewiesen.
- 302 Einige Baudienststellen haben eingewandt, dass der Aufwand einer öffentlichen Ausschreibung gemessen am Ergebnis mitunter nicht gerechtfertigt sei. Dieser Einwand räumt die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht aus. Nach § 3 Nr. 3 Abs. 1 Buchstabe a) VOB/A ist eine beschränkte Ausschreibung zulässig, wenn die öffentliche Ausschreibung für den Auftraggeber oder die Bewerber einen Aufwand verursachen würde, der zu dem erreichbaren Vorteil oder dem Wert der Leistung im Missverhältnis



stehen würde. Zumindest beim Überschreiten der Wertgrenze nach Nr. 7 AV § 55 LHO ist im Einzelfall nachzuweisen, dass der Aufwand einer öffentlichen Ausschreibung im Missverhältnis zum erreichbaren Vorteil steht. Die Baudienststellen verkennen, dass die beschränkte Ausschreibung oder die freihändige Vergabe im Rahmen der Wertgrenzen Ausnahmen vom Regelfall der öffentlichen Ausschreibung sind. Ausnahmeregelungen dürfen aber nur in dem Maße in Anspruch genommen werden, dass der gesetzliche Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung gewahrt bleibt.

303 **Der Rechnungshof** beanstandet, dass durch das Fehlverhalten von Baudienststellen Bauleistungen häufig unwirtschaftlich vergeben worden sind. Er **erwartet, dass die Baudienststellen die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit ihres Vergabeverhaltens verbessern. Bei der Vergabe von Bauleistungen müssen sie**

- **den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung strikt beachten, insbesondere die unzulässige Aufteilung von Bauleistungen und unwirtschaftliche freihändige Vergaben durch „Kettenaufträge“ zu den Bedingungen von Rahmenverträgen unterlassen,**
- **sorgfältiger planen, damit Nachtragsangebote möglichst vermieden werden,**
- **Leistungsverzeichnisse grundsätzlich selbst aufstellen,**
- **beim Vergabeverfahren das Gebot der Geheimhaltung strikt einhalten und**
- **systematische und einheitliche Aufzeichnungen über das Vergabeverhalten führen und auswerten, um Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten zu erkennen.**

#### **5. Gebotener Wirtschaftlichkeitsvergleich bei der Entscheidung über eine getrennte oder zusammengefasste Vergabe von Fachlosen**

*Bauleistungen sind in der Regel getrennt nach Fachlosen zu vergeben. Liegen technische oder wirtschaftliche Gründe vor, nach denen im Ausnahmefall eine zusammengefasste Vergabe mehrerer oder sämtlicher Fachlose in Erwägung gezogen werden kann, sind die Bauleistungen so auszuschreiben, dass sie entweder getrennt nach Fachlosen oder zusammengefasst nach mehreren Fachlosen bis hin zur Zusammenfassung aller Fachlose vergeben werden können. Die Entscheidung über eine ge-*

***trennte oder zusammengefasste Vergabe von Fachlosen ist erst nach Prüfung und Wertung aller Angebote zu treffen.***

- 304 Bauleistungen verschiedener Handwerks- oder Gewerbebezweige sind gemäß § 4 Nr. 3 VOB/A in der Regel getrennt nach Fachgebieten oder Gewerbebezweigen (Fachlose) zu vergeben. Eine zusammengefasste Vergabe mehrerer Fachlose bis zur Vergabe aller Fachlose an einen Generalunternehmer kommt nur dann in Betracht, wenn aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls wirtschaftliche oder technische Gründe es rechtfertigen, von der als Regelfall gebotenen, nach Fachlosen getrennten Vergabe abzusehen.

Der Vorrang der nach Fachlosen getrennten Vergabe ist in der traditionell gewachsenen, weitgehend klein- und mittelständischen Struktur der Bauwirtschaft begründet, wodurch neben zusätzlichen Beschäftigungschancen für fachkundiges Stammpersonal auch eine breite Wettbewerbsbasis gewährleistet wird. Die Erhaltung und Förderung dieser Struktur ist eine Verpflichtung Berlins aufgrund seiner wirtschaftlichen Verantwortung als öffentlicher Auftraggeber. Dementsprechend hat auch das Abgeordnetenhaus den Senat aufgefordert, der kleinteiligen und gewerkeweisen Vergabe den Vorrang einzuräumen (Auflagenbeschluss Nr. 62 aus Anlass der Beratung des Haushaltsplans 2001, Plenarprotokoll 14/20). Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung führt dazu aus, dass dem Vorrang der kleinteiligen und gewerkeweisen Auftragsvergabe schon seit längerer Zeit durch die Regelung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung vom 26. August 1998 und durch eigene Rundschreiben Rechnung getragen werde.

- 305 Baudienststellen haben sich trotz des allgemeinen Vorrangs der getrennten Vergabe häufig ohne ausreichende wirtschaftliche oder technische Rechtfertigung für die zusammengefasste Vergabe von Fachlosen entschieden. Die Baudienststellen haben die zusammengefasste Vergabe von Fachlosen bis hin zur Generalunternehmervergabe zumeist allgemein mit der Erwartung wirtschaftlicher Vorteile, wie Entlastung von Koordinierungsaufgaben, höherer Kosten- und Terminalsicherheit oder einer einheitlichen Gewährleistung begründet. Aufgrund dieser allgemeinen Erwartung einer größeren Wirtschaftlichkeit und ohne hinreichende Untersuchung und Prüfung des Einzelfalls wurde oftmals schon vor Beginn des Vergabeverfahrens entschieden, die Bauleistungen an einen Generalunternehmer zu vergeben. Den tatsächlichen Nachweis der Wirtschaftlichkeit einer solchen Vergabe haben die Baudienststellen zumeist nicht erbracht.

Bei der Zusammenfassung von Fachlosen entstehen nicht nur Einsparungen, z. B. durch geringeren Koordinationsaufwand, sondern auch Mehrkosten, z. B. dadurch, dass Auftragnehmer die ihnen zufallenden Koordinationsleistungen und -risiken in ihre Angebotspreise einkalkulieren. Den Mehrkosten, die im Mittel etwa 10 v. H., teilweise bis über 20 v. H. betragen, stehen nicht immer entsprechende Einsparungen gegenüber. Dies zeigt auch das nachstehende Beispiel.

306 Eine Baudienststelle A hatte einen Architekten mit der Planung einer Sporthalle und der Erstellung der Bauplanungsunterlagen beauftragt. Aufgrund des gleichen Bedarfs hatte eine Baudienststelle B diese Planung und die Bauplanungsunterlagen übernommen. Unabhängig voneinander und im Abstand von nur wenigen Monaten hatten beide Baudienststellen die Bauleistungen für den Bau ihrer jeweiligen Sporthalle nach demselben Architektenentwurf und denselben Bauplanungsunterlagen vergeben. Die Baudienststelle B hatte die Bauleistungen - von einer Ausnahme abgesehen - getrennt nach Fachlosen vergeben. Die Baudienststelle A hatte sich in Erwartung eines wirtschaftlicheren Ergebnisses frühzeitig für eine zusammengefasste Vergabe der Bauleistungen an einen Generalunternehmer zu einem Pauschalpreis entschieden, ohne sich eine getrennte Vergabe der Fachlose vorzubehalten.

307 Weil die Ausschreibungen der Bauleistungen für beide Sporthallen nach denselben Bauplanungsunterlagen fast zu gleicher Zeit begannen, beide Sporthallen auch fast zeitgleich fertiggestellt wurden und darüber hinaus ähnliche Standortbedingungen aufweisen, bot sich ein Vergleich der Ergebnisse der beiden Vergabeverfahren an. Hierfür hat der Rechnungshof zunächst die Angebotspreise der Bauleistungen der Kostengruppen 300 Bauwerk - Baukonstruktion - und 400 Bauwerk - Technische Anlagen - gemäß DIN 276 für beide Sporthallen verglichen. Die Höhe der auf der Grundlage der Angebotspreise erteilten Aufträge für die von der Baudienststelle B getrennt nach Fachlosen vergebene Sporthalle betrug 1,77 Mio. €. Die von der Baudienststelle A zusammengefasst an den Generalunternehmer vergebene Sporthalle wies bereits bei der Auftragserteilung Angebotspreise von 2,10 Mio. € (+ 18,6 v. H.) auf.

In einem weiteren Vergleich hat der Rechnungshof die tatsächlich ausgegebenen Mittel nach der Fertigstellung auf der Grundlage der Abrechnungspreise sowie unter Berücksichtigung der Nachträge für beide Sporthallen gegenübergestellt. Der Unterschied zwischen der überwiegend nach Fachlosen getrennten Vergabe und der Generalunternehmervergabe ist bei diesem Vergleich noch größer geworden. Unter Berücksichtigung der geringfügigen Abweichungen in der Ausführung, der Technik und des Standards ergeben sich für die getrennt nach Fachlosen vergebene Sporthalle Kosten von 1,59 Mio. €. Für die zusammengefasst an den Generalunternehmer vergebene Sporthalle betragen die Kosten 2,13 Mio. € (+ 34,0 v. H.).

Die erwartete Wirtschaftlichkeit der Vergabe an einen Generalunternehmer war auch in diesem Fall mit Einsparungen beim Koordinations- und Steuerungsaufwand begründet worden. Deshalb hat der Rechnungshof die Kostengruppe 700 - Baunebenkosten - gemäß DIN 276 in den Vergleich einbezogen. Bei diesem Vergleich betragen die Kosten für die überwiegend getrennt nach Fachlosen vergebene Sporthalle 1,62 Mio. €. Die zusammengefasst an den Generalunternehmer vergebene Sporthalle weist Kosten von 2,17 Mio. € (+ 34,0 v. H.) aus. Auch der Vergleich, der die Baunebenkosten einbezieht, zeigt, dass die Entscheidung der Baudienststelle A für eine zusammengefasste Vergabe an einen Generalunternehmer nicht

wirtschaftlich war. Dabei hat sie auch noch versäumt, Einsparungen für den geringeren Koordinationsaufwand beim Honorar des mit der Bauleitung beauftragten freiberuflich tätigen Architekten abzuziehen.

- 308 Die Ergebnisse der Kostenvergleiche bestätigen, dass insbesondere eine lediglich aufgrund von allgemeinen Erwartungen vorab getroffene Entscheidung zur zusammengefassten Vergabe von Fachlosen zu einem unwirtschaftlichen Gesamtergebnis führen kann. **Der Rechnungshof erwartet, dass Bauleistungen im Regelfall getrennt nach Fachlosen vergeben werden. Liegen technische oder wirtschaftliche Gründe vor, nach denen im Ausnahmefall eine zusammengefasste Vergabe mehrerer oder sämtlicher Fachlose in Erwägung gezogen werden kann, sind die Bauleistungen so auszuschreiben, dass sie entweder getrennt nach Fachlosen oder zusammengefasst nach mehreren Fachlosen bis hin zur Zusammenfassung aller Fachlose vergeben werden können.** Die Vergabeunterlagen sind so zu gestalten, dass auch Unterlagen für nur ein oder mehrere Fachlose angefordert und entsprechende Angebote abgegeben werden können. Damit wird auch kleinen und mittleren Unternehmen die Möglichkeit gegeben, sich an größeren Ausschreibungen zu beteiligen. **Die Entscheidung über eine getrennte oder zusammengefasste Vergabe von Fachlosen ist erst nach Prüfung und Wertung aller Angebote gemäß §§ 23, 25 VOB/A zu treffen.** Nur so ist der Nachweis zu erbringen, dass unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte auch tatsächlich das wirtschaftlichste Ergebnis erzielt wird.

## **6. Finanzielle Nachteile Berlins bei der Abwicklung von Umweltförderprogrammen durch die Investitionsbank Berlin als Geschäftsbesorgerin**

*Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat durch schwerwiegende Mängel und Versäumnisse bei der Festsetzung der Vergütung an die Investitionsbank Berlin (IBB) für die Durchführung der Umweltförderprogramme finanzielle Nachteile für das Land Berlin von insgesamt 135 000 € verursacht. Sie hat zudem eine um 50 000 € überhöhte Vergütung der IBB an einen Fachprojektträger zugelassen und ferner erst auf Betreiben des Rechnungshofs die IBB veranlasst, einen unzureichenden Evaluationsbericht nachzubessern. Hierdurch wurde eine Kürzung des Honorars der IBB um 51 000 € erreicht.*

- 309 Der Rechnungshof hatte zuletzt im Jahresbericht 2001 (T 357 bis 371) über gravierende Mängel und Versäumnisse bei der Gewährung von Zuwendungen durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Bereich

der Umweltförderprogramme (UFP) berichtet. Es besteht Anlass, erneut zu berichten.

Die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie hat im März 1997 mit der Investitionsbank Berlin (IBB) einen Geschäftsbesorgungsvertrag über die Durchführung der Umweltförderprogramme geschlossen. Diese wiederum beauftragte zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben mangels eigener Fachkompetenz zwei Unterauftragnehmer als Fachprojekträger. Die IBB sollte für ihre Leistungen in den Jahren 1997 bis 1999 eine Vergütung von insgesamt bis zu 7,5 Mio. €, davon für das Jahr 1999 bis zu 2,7 Mio. €, erhalten. Die Vergütungen für die Jahre 2000 und 2001 waren noch nicht geregelt.

- 310 Der Geschäftsbesorgungsvertrag sieht vor, dass die Vertragsparteien über die Höhe der Vergütung neue Regelungen treffen, „wenn die Entwicklung der Programmvolumina (Veränderung mindestens 10 v. H.) und der Programmabwicklung dies erfordern“. Da das von der IBB zu bewirtschaftende Fördervolumen von 207 Mio. € im Jahr 1997 um 25 v. H. auf 154 Mio. € im Jahr 1999 gesunken war, hat die Senatsverwaltung von dieser Regelung Gebrauch gemacht und der IBB im August 1999 eine entsprechende Kürzung ihrer Vergütung für 1999 um 677 000 € vorgeschlagen. Die IBB hat dieses Kürzungsangebot mit der Begründung abgelehnt, dass die Reduzierung des Programmvolumens nicht zu einem ausschließlich proportionalen Rückgang des Bearbeitungsaufwands führe, und stattdessen lediglich eine Vergütungskürzung um 20 v. H. (542 000 €) auf nunmehr 2,2 Mio. € vorgeschlagen. Die Senatsverwaltung hat dem letztlich zugestimmt.
- 311 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung hierzu weder begründende Unterlagen mit plausiblen Berechnungen der IBB noch eigene Aufzeichnungen vorweisen konnte und nicht einmal Kostenkalkulationen angefordert hat, aus denen die Angemessenheit des akzeptierten Angebots der IBB und ihre Entscheidungsgründe hervorgehen. Es ist somit nicht nachvollziehbar, weshalb die Senatsverwaltung entgegen ihrer ursprünglichen Absicht einen weiteren Kürzungsbetrag von 135 000 € nicht durchgesetzt hat. Sie hat damit versäumt, Ausgaben von Berlin abzuwenden.
- 312 In ihrer Stellungnahme hat die Senatsverwaltung ihre Verfahrensweise lediglich mit den Argumenten ihrer Geschäftsbesorgerin begründet. Zudem hat sie eingeräumt, dass sie mangels Kenntnis der Kostenstruktur der IBB eine exakte Kalkulation, in welchem Umfang eine Reduzierung des Programmvolumens zu Kostensenkungen führt, weder anzustellen noch zu prüfen vermag. Im Übrigen hat sie darauf hingewiesen, dass die von ihr gezahlte Vergütung in allen Jahren deutlich unter den von der IBB per Nachkalkulation ausgewiesenen Kosten liegt. Die Senatsverwaltung erkennt hierbei, dass sie auch bei der Bemessung der Vergütung für ihre Vertragspartnerin wirtschaftlich zu handeln hat (vgl. § 7 LHO). Hierfür ist eine transparente und nachvollziehbare Prüfung der Notwendigkeit und

Angemessenheit der Vergütung unverzichtbar. Wenn die Senatsverwaltung die Kostenstruktur der IBB nicht gekannt hat, so hätte es nahe gelegen, sich an die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie als zuständige Fachverwaltung zu wenden. Da die Senatsverwaltung dies alles versäumt hat, hält der Rechnungshof an seinen Beanstandungen fest und erwartet, dass die Senatsverwaltung geeignete Maßnahmen zum Ausgleich des finanziellen Nachteils für den Landeshaushalt von 135 000 € ergreift.

- 313 Die IBB hatte im April 1997 mit einem ihrer Fachprojekträger einen Geschäftsbesorgungsvertrag über die Unterstützung bei der Durchführung der Umweltförderprogramme IV und V geschlossen. Die Vergütung für das Aufgabengebiet UFP V belief sich im Jahr 1999 auf 371 000 €. In dem Geschäftsbesorgungsvertrag war geregelt, dass sich bei Reduzierung des Fördervolumens um 10 v. H. oder mehr auch das Entgelt entsprechend reduziert. Im Februar 2000 haben beide Vertragspartnerinnen eine Vereinbarung über die Fortführung der Fachprojekträgerschaft im UFP V geschlossen, die für die Jahre 2000 und 2001 eine Gesamtvergütung von 315 000 € vorsieht. Da das Fördervolumen im UFP V von ursprünglich 30,7 Mio. € um 33,3 v. H. auf 20,5 Mio. € gesunken ist, haben die Vertragsparteien unter Hinweis auf die Kürzungsklausel im Geschäftsbesorgungsvertrag das Honorar des Fachprojekträgers nachträglich um 74 000 € (20 v. H.) reduziert und mit dem für die Jahre 2000 und 2001 vorgesehenen Honorar verrechnet.
- 314 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die IBB die Vergütung nicht dem Wortlaut der vertraglichen Regelung entsprechend um 33,3 v. H., sondern nur um 20 v. H. gekürzt hat. Ausweislich der nach Prüfung des Rechnungshofs vorgelegten Nachkalkulation der IBB für das Jahr 2000 ist zumindest der IBB durch ihr Verhalten ein Verlust von 50 000 € entstanden, der teilweise den Landeshaushalt belastet haben dürfte; denn die Entgelte der Fachprojekträger bestimmen letztlich auch die Höhe der an die IBB zu zahlenden Vergütung.
- 315 Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die IBB an denselben Unterauftragnehmer einen weiteren Dienstleistungsauftrag zur fachlichen Projekträgerschaft für zwei Umweltförderprogramme mit einem Gesamtvolumen von 300 000 € (brutto) vergeben hat, ohne zuvor eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt oder wenigstens Vergleichsangebote eingeholt zu haben. Sie hat damit unwirtschaftlich gehandelt und gegen §§ 7, 55 LHO verstoßen. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung in beiden Fällen aufgefordert, aus den haushaltsrechtlichen Verstößen ihrer Geschäftsbesorgerin die notwendigen Folgerungen zu ziehen.
- 316 Die Senatsverwaltung lehnt die Verantwortung für das Geschäftsgebahren der von ihr beauftragten IBB ab und verneint zudem einen Schaden für das Land Berlin. Zur Begründung führt sie an, dass es sich bei der IBB um eine

organisatorisch und wirtschaftlich selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts handelt. Somit gehöre der Abschluss von Geschäftsbesorgungsverträgen mit Dritten in den Bereich des wirtschaftlich selbständigen Handelns der IBB und unterliege folglich nicht ihrer Fachaufsicht.

- 317 Die Auffassung der Senatsverwaltung widerspricht nicht nur der Gesetzeslage, wonach die IBB unselbständiger Teil der Landesbank Berlin ist, sondern vor allem den vertraglichen Vorgaben und sogar ihrer eigenen Verfahrensweise. Nach den Bestimmungen des Geschäftsbesorgungsvertrags (vgl. T 309) steht die IBB dafür ein, dass sie und die von ihr Beauftragten ihre Aufgaben nach den einschlägigen Bestimmungen des Haushaltsrechts erfüllen. Da die IBB sich vertragsgemäß bei der Durchführung ihrer Aufgaben der Unterstützung Dritter bedient, gelten das Wirtschaftlichkeitsgebot sowie die Vergabevorschriften auch für den Abschluss von Unteraufträgen mit ihren Fachprojekträgern, zumal deren Entgelte in erheblichem Umfang die Höhe der von der Senatsverwaltung zu zahlenden Vergütung bestimmen. Die Senatsverwaltung selbst hat bei ihren Verhandlungen mit der IBB über deren Vergütung für die Jahre 2000 und 2001 Bemühungen erkennen lassen, detaillierte Übersichten der Fachprojekträgerkosten in die Kostenpläne ihrer Vertragspartnerin einzubeziehen. Zudem ist die Senatsverwaltung verpflichtet, die Vergütung an die IBB nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu ermitteln (vgl. T 312). Bei der Ausübung ihrer im Geschäftsbesorgungsvertrag geregelten Aufsicht über die IBB gehört es auch zu ihren Pflichten, aus dem unwirtschaftlichen Handeln der IBB die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Der Rechnungshof hält seine Beanstandungen aufrecht.
- 318 Auf der Grundlage des Geschäftsbesorgungsvertrags hat die Senatsverwaltung mit der IBB eine Vereinbarung über begleitende Evaluierungen mehrerer Förderprogramme geschlossen. Vereinbarungsgemäß hat die IBB einen Zwischenbericht im März 1999 und den Abschlussbericht im März 2000 vorgelegt. Zu diesen Zeitpunkten hatte die Senatsverwaltung die vereinbarte Vergütung von insgesamt 639 000 € bereits teilweise bzw. in voller Höhe geleistet. Besondere Umstände, die diese Zahlungen vor Empfang der Gegenleistungen nach § 56 LHO rechtfertigen könnten, lagen nicht vor. Erst nach Prüfung durch den Rechnungshof hat die Senatsverwaltung behauptet, die vorfristigen Zahlungen seien notwendig gewesen, um vertragliche Bindungen auflösen zu können, mittels derer eine ähnliche Evaluierung durch zwei weitere Institute vereinbart worden wäre. Diese nachträgliche Begründung ist nicht nachvollziehbar.
- 319 Der Rechnungshof hat auch dieses unwirtschaftliche Verhalten beanstandet, zumal die erbrachten Leistungen, insbesondere der Abschlussbericht, gravierende Mängel aufweisen und der Nutzen der Evaluierungen eine Vergütung in der geleisteten Größenordnung bei weitem nicht rechtfertigt. So geht der Zwischenbericht nur in dürftigem Umfang auf die erzielbaren Effekte und die Prozessoptimierung bei der Umsetzung der Umweltförderprogramme ein. Zudem handelt es sich bei dem Abschluss-

bericht nach eigenen Angaben der IBB im Wesentlichen um eine interne Evaluation (Selbstevaluierung), deren uneingeschränkte Objektivität zumindest zweifelhaft ist. Darüber hinaus enthält der Abschlussbericht neben fast wörtlichen Wiederholungen auch seitenlange Passagen, die textgleich mit dem Zwischenbericht sind und allenfalls nur sehr geringen Erkenntniswert haben. Erst auf Veranlassung des Rechnungshofs hat sich die Senatsverwaltung mit dem Abschlussbericht kritisch auseinander gesetzt und die fehlende bzw. grob mangelhafte Verfahrens- und Vollzugsevaluierung gerügt. Sie hat aber ihre Vertragspartnerin erst im September 2000 schriftlich auf deren Leistungsmangel hingewiesen und einen Rückforderungsanspruch von 153 000 € geltend gemacht.

320 Die Senatsverwaltung hat inzwischen die Differenzen mit der IBB über die Qualität der von ihr vorgelegten begleitenden Evaluierung auf der Basis einer gutachterlichen Stellungnahme beigelegt. Die IBB hat eine Überarbeitung der Evaluierung vorgenommen und sich mit einer Kürzung ihres Honorars um 51 000 € einverstanden erklärt. Der Rechnungshof begrüßt zwar, dass die Senatsverwaltung erfolgreiche Anstrengungen zur Begrenzung des Schadens für das Land Berlin unternommen hat. Er erwartet jedoch, dass sie künftig Vorleistungen nur ausnahmsweise unter Zugrundelegung strenger und nachvollziehbarer Maßstäbe vereinbart und für eine zeitnahe Überprüfung der erbrachten Leistungen ihrer Auftragnehmer sorgt.

321 Zusammengefasst beanstandet der Rechnungshof insbesondere, dass die Senatsverwaltung bei der Bemessung der Vergütung an ihre Geschäftsbesorgerin für die Durchführung der Umweltförderprogramme durch schwerwiegende Mängel und Versäumnisse finanzielle Nachteile von 135 000 € verursacht hat. Sie hat diesen Schaden insbesondere dadurch herbeigeführt, indem sie es entgegen ihrer im Geschäftsbesorgungsvertrag geregelten Möglichkeiten unterlassen hat, die IBB zur Offenlegung ihrer Kalkulation anzuhalten. **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung endlich Maßnahmen zum Ausgleich des Schadens für das Land Berlin ergreift und dabei auch prüft, ob haftungsrechtliche Maßnahmen einzuleiten sind.**

## **7. Organisatorische Defizite und Mängel bei der Gebührenerhebung im Pflanzenschutzamt**

***Das Pflanzenschutzamt hat für zahlreiche Leistungen zu niedrige Gebühren erhoben. Über mögliche Mehreinnahmen von 23 000 € hinaus ergeben sich durch organisatorische Verbesserungen Kostensenkungspotenziale von bis zu 90 000 €. Der Senat hat in der Pflanzenschutzgebührenordnung möglichst kostendeckende Gebühren vorzusehen.***



322 Das Pflanzenschutzamt ist eine der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nachgeordnete Behörde. Die Aufgaben der für den Pflanzenschutzdienst zuständigen Landesbehörden sind in § 34 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz) vom 14. Mai 1998 (BGBl. I S. 971, 1527) aufgeführt. Hierzu gehören insbesondere die Überwachung der Pflanzenbestände, der Vorräte an Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen, des Auftretens von Schadorganismen, des Beförderns, der Ein- und Ausfuhr von Pflanzen sowie die Beratung, Aufklärung und Schulung auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes und die Prüfung von Pflanzenschutzmitteln.

Hierfür wies das Pflanzenschutzamt 33,05 Stellen im Jahr 2000 auf. Ausgaben von 1 680 100 € standen im selben Zeitraum Einnahmen von 172 700 € gegenüber. Aus diesem Grund hat der Rechnungshof die Gebühren und Kosten für die wesentlichen Aufgaben des Amtes verglichen und dabei auch organisatorische Abläufe einbezogen.

323 Im Jahr 2000 hat das Pflanzenschutzamt insgesamt 58 Bescheide über Ausnahmegenehmigungen für die Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel erteilt, davon waren 39 gebührenpflichtig. Gesamtkosten von 17 400 € standen Gebühreneinnahmen von nur 1 500 € gegenüber. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung darauf hingewiesen, dass die Einnahmen bei voller Ausschöpfung des in der Pflanzenschutzgebührenordnung geregelten Gebührenrahmens insgesamt um 7 530 € höher ausgefallen wären. Die Senatsverwaltung hat geantwortet, sie beabsichtige den Gebührenrahmen in der Pflanzenschutzgebührenordnung zu ändern und den Aufwand für Ortsbesichtigungen höher zu berechnen, wodurch Mehreinnahmen von 2 600 € entstehen. Der Rechnungshof hält dies für nicht ausreichend und empfiehlt, zunächst den Gebührenrahmen möglichst auszuschöpfen, um die Kostendeckung zu erhöhen. Darüber hinaus erwartet er, dass der Senat durch Änderung der Pflanzenschutzgebührenordnung für kostendeckende Gebühren sorgt.

324 Im Jahr 2000 haben die Mitarbeiter des Pflanzenschutzamtes insgesamt 78 Gebührenbescheide für gebührenpflichtige Beratungen vor Ort (Ortsbesichtigungen und Gutachten) erteilt, hiervon entfielen 65 auf Gewerbetreibende und 13 auf Privatpersonen. Die von Gewerbetreibenden neben einem Stundensatz erhobene Fahrkostenpauschale und die von Privaten erhobene Pauschale sind bei weitem nicht kostendeckend. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wird auf Empfehlung des Rechnungshofs sowohl eine schrittweise Gebührenanhebung als auch eine Umstrukturierung prüfen. Der Rechnungshof erwartet angesichts der geringen Kostendeckung, dass die Gebühren deutlich erhöht werden.

325 Das Pflanzenschutzamt hat gärtnerische und landwirtschaftliche Betriebe auf den Befall von Schaderregern und die Schädlingsbekämpfung kontrolliert. Nicht nur bei diesen Kontrollen wurden die Produzenten vor Ort über Schädlingsbekämpfung gebührenfrei beraten. Im Jahr 2000 entstanden

hierfür Kosten von 64 900 €. Die Senatsverwaltung hat dem Rechnungshof die Prüfung einer Gebührenerhebung zugesagt. Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, dass auch Möglichkeiten zur Kostensenkung, wie z. B. eine zeitliche Verkürzung der Beratung, geprüft werden.

- 326 Die Gebührensätze für Analysen und Begutachtung von Bodenproben lagen zum Teil erheblich unter den Kosten. Bei Einnahmen von 3 422 € und Kosten von 17 644 € ergab sich im Jahr 2000 eine Unterdeckung von über 14 000 €. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, auch in diesem Bereich Kostensenkungsmöglichkeiten und Gebührenerhöhungen zu prüfen. Daraufhin hat die Senatsverwaltung zunächst Gebührenerhöhungen zugesagt, die künftig Einnahmeverbesserungen von über 5 000 € erbringen sollen.
- 327 Die Prüfungen bei Ein- und Ausfuhr von Pflanzen und Pflanzenprodukten finden auch in Betrieben statt. Kosten von 295 000 € standen Gebühreneinnahmen von lediglich 23 000 € im Jahr 2000 gegenüber. Bei organisatorischer Straffung durch Wegfall von Doppelarbeit können eine Stelle nach VGr. V a/IV a und eine halbe Stelle nach VGr. VI b/V c eingespart werden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat zunächst zugesagt, auf eine Erhöhung der Gebühren um durchschnittlich 24 v. H. hinzuwirken. Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass die Kostensenkungspotenziale von bis zu 70 000 € konsequent genutzt werden.
- 328 Für die amtlichen Prüfungen von Pflanzenschutzmitteln lagen nur für 1999 detaillierte Kalkulationen vor, die Personal- sowie Sachkosten enthielten. Der Rechnungshof hat sie um Gemeinkosten ergänzt, sodass sich Durchschnittskosten von 1 782,87 € pro Untersuchung ergaben, denen Gebühreneinnahmen von nur 898,85 € gegenüberstanden. Die Senatsverwaltung beabsichtigt auf Empfehlung des Rechnungshofs, die Gebühren zu erhöhen, um die Unterdeckung von 39 000 € mehr als zu halbieren und außerdem Kostensenkungsmöglichkeiten zu prüfen.
- 329 **Der Rechnungshof** begrüßt, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung seine Vorschläge überwiegend aufgegriffen und erste Erfolg versprechende Maßnahmen eingeleitet hat. Er **erwartet, dass der Senat in der Pflanzenschutzgebührenordnung möglichst kostendeckende Gebühren vorsieht.**

## G. Wirtschaft, Arbeit und Frauen

### 1. Mängel bei der Bewilligung und Überwachung von Zuwendungen zur Wirtschaftsförderung

***Die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie hatte eine Förderung von insgesamt bis zu 6,12 Mio. € zugesagt, obwohl nicht einmal die Rahmenbedingungen des zu fördernden Vorhabens hinreichend geklärt waren. Sie hat eine daraufhin gewährte Zuwendung zur Anschubfinanzierung trotz Scheiterns des Projekts nicht widerrufen und zurückgefordert, sondern die hieraus entstandene Rechtsposition trotz neuer Zielsetzung durch einen unzulässigen Änderungsbescheid auf einen anderen Zuwendungsempfänger übertragen. Auch die Überwachung der Verwendung wies erhebliche Mängel auf.***

330 Ein Großunternehmen A mit Sitz in Süddeutschland zeigte sich im September 1993 bereit, eine Betriebsstätte für die Weiterentwicklung und Anpassung eines bestimmten Produkts in Berlin anzusiedeln. Um dieses Vorhaben zu realisieren, erwartete A vom Land Berlin eine Förderung. Die für dieses Fördervorhaben vorgelegte Projektskizze wies einen benötigten Förderbetrag von 6,12 Mio. € (44 v. H. des Gesamtbetrags) aus. Schon wenige Tage nachdem das Unternehmen bei der für Wirtschaft zuständigen Senatsverwaltung seine Absicht vorgebracht hatte, stellte der damalige Staatssekretär dieser Senatsverwaltung dem Unternehmen in einem „Letter of Intent“ die Unterstützung des Vorhabens und die Bereitstellung finanzieller Mittel in dieser Höhe in Aussicht. A machte im Dezember 1993 die Ansiedlung in Berlin von einer kurzfristig zu erteilenden verbindlichen Förderzusage über 6,12 Mio. € abhängig. Die Senatsverwaltung und A vereinbarten im Januar 1994, dass das Land Berlin diese Fördersumme einerseits als Anschubfinanzierung für die Gründungsphase der Betriebsstätte in Berlin im Rahmen der Wirtschaftsförderung sowie andererseits als Finanzierung für die Produktentwicklung im Rahmen eines Programms zur Technologieförderung (im Folgenden: Produktentwicklung) bereitstellt. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung erteilte die Senatsverwaltung im Dezember 1994 zwei Zuwendungsbescheide über jeweils 3,06 Mio. €, und zwar zum einen als Anschubfinanzierung für die Anlaufphase und zum anderen als Finanzierung für die eigentliche Produktentwicklung.

331 Die Entwicklung des geförderten Produkts bis zur angestrebten Marktreife schlug fehl. Der Zweck der Förderung der Produktentwicklung wurde somit nicht erreicht und konnte nach Auffassung aller Beteiligten mit der ursprünglichen Zielsetzung nicht fortgesetzt werden. Als dies Ende 1997 feststand, hat die Senatsverwaltung zwar den Zuwendungsbescheid zur Finanzierung der Produktentwicklung zum Teil widerrufen und Rückforderungsansprüche gegen das Unternehmen A geltend gemacht; ein Antrag

des Unternehmens auf Übertragung der Zuwendungsmittel auf ein anderes Unternehmen wurde abgelehnt. Das Unternehmen hat daraufhin die zurückgeforderten Mittel erstattet.

Obwohl auch die mit der Anschubfinanzierung verbundenen Auflagen (Wertschöpfung und Arbeitnehmerzahl) nicht erfüllt worden waren, hat die Senatsverwaltung den Zuwendungsbescheid zur Anschubfinanzierung aber nicht widerrufen und infolgedessen auch die insoweit auflagenwidrig verwendeten Zuwendungsmittel nicht zurückgefordert. Sie hat stattdessen - infolge der durch die Verknüpfung der Anschubfinanzierung eines Unternehmens mit der Produktentwicklung erheblich erschwerten Verwendungsnachweisprüfung und Evaluierung - erst im Jahr 1999 die aus der Zuwendung folgende Rechtsposition durch einen Änderungsbescheid zur Anschubfinanzierung mit geänderten Auflagen auf das Unternehmen B übertragen, den Zuwendungsbetrag auf die bisher gezahlte Summe von 2,7 Mio. € reduziert und eine neue Zielsetzung vorgegeben. Gegenstand der Förderung war nicht mehr die Anschubfinanzierung für eine Betriebsstätte zur Entwicklung eines bestimmten Produkts, sondern die Entwicklung, die Herstellung und der Vertrieb einer nur allgemein beschriebenen Vielzahl von Erzeugnissen der Elektronik sowie technischer Systeme. Anstelle der ursprünglich nach Abschluss des Projekts ständig zu beschäftigenden 30 Mitarbeiter im Unternehmen A mussten nunmehr durchschnittlich 50 Mitarbeiter im Unternehmen B beschäftigt werden. Statt einer Wertschöpfung hat die Senatsverwaltung nunmehr zu erbringende Jahresbetriebserträge auferlegt. Zu diesem Zeitpunkt stand eine Verschmelzung unter Auflösung des nun begünstigten Unternehmens auf ein Unternehmen mit Sitz in Westdeutschland unmittelbar bevor, das nach der Verschmelzung in Berlin lediglich eine Geschäftsstelle unterhielt. Aus den Wirtschaftsprüferberichten ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass in der Folgezeit eine Produktion in Berlin stattfand.

332 Die Senatsverwaltung hat die Erfüllung der in dem Änderungsbescheid zur Anschubfinanzierung enthaltenen Auflagen nicht hinreichend überwacht. Sie hat nicht einmal offenkundige Mängel in den Testaten des Wirtschaftsprüfers bemerkt, der beauftragt war, die Erfüllung der Auflagen zu bescheinigen. So hat sie erst nach einem Hinweis des Rechnungshofs darauf geachtet, dass vollständige Testate abgegeben werden, aus denen insbesondere hervorgeht, dass die Lohnsteuer der durchschnittlich 50 Mitarbeiter an Berlin abgeführt wurde. Die Feststellungen des Wirtschaftsprüfers zur Erreichung der Betriebserträge beruhten nach Einschätzung des Rechnungshofs allerdings auf den Ergebnissen für das gesamte Unternehmen mit Sitz in Westdeutschland und nicht für die geförderte Betriebsstätte in Berlin, obwohl der Änderungsbescheid ausdrücklich als Unternehmenssitz Berlin vorsieht.

333 Der Rechnungshof hat die Zusage auf der Grundlage von nur groben Projektskizzen beanstandet. Die Senatsverwaltung hat dies damit begründet, dass sie ein wirtschaftspolitisches Signal habe setzen wollen. In Gesprächen habe sie das Unternehmen darauf hingewiesen, dass eine detail-

lierte Projektbeschreibung die Voraussetzung für eine Förderung bilden müsse. Deshalb sei auch nur zugesagt worden, dass die Förderung bis zu 6,12 Mio. € betragen werde. Der Rechnungshof weist demgegenüber auf die verbindliche Förderzusage vom Januar 1994 hin. Die Senatsverwaltung sollte Zusagen erst erteilen, wenn ein aussagekräftiger Antrag vorliegt und geprüft worden ist. Die Gefahr bei Zuwendungen aufgrund „politischer“ Vorgaben besteht darin, dass die mit dem Vollzug beauftragten Dienstkräfte die Voraussetzungen für die Bewilligung nicht mehr oder nicht mehr ausreichend prüfen und Bewertungen nicht sachgerecht vornehmen.

- 334 Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltung den Zuwendungsbescheid zur Anschubfinanzierung nicht widerrufen hat, obwohl dies wegen der Änderung des Zweckes nach Nr. 8.2.3 AV § 44 LHO geboten gewesen wäre. Er hat außerdem darauf hingewiesen, dass der Änderungsbescheid unzulässig ist, da er an einen anderen Adressaten als der vorherige Zuwendungsbescheid gerichtet war. Der Rechnungshof hat ferner gerügt, dass Mängel in den Feststellungen und Bescheinigungen, mit denen die Erfüllung der Auflagen testiert wurden, nicht bemerkt wurden.

Die Senatsverwaltung vertritt die Ansicht, dass die Zuwendungsmittel zweckentsprechend verwendet worden seien. Dass das von allen ursprünglich gewünschte Ziel nicht erreicht werden konnte, sei nicht dem Unternehmen A anzulasten. Die Rückforderung der Zuwendung wäre aus wirtschaftspolitischer Sicht ein falsches Zeichen gegenüber dem Konzern und möglichen weiteren Investoren in Berlin gewesen. Die Senatsverwaltung verweist in diesem Zusammenhang auf die Rechtsprechung, nach der der Staat ein Stück des unternehmerischen Risikos mitzutragen habe, wenn sich die gewünschten wirtschaftspolitischen Ziele trotz der Subventionierung eines Projekts nicht verwirklichen lassen. Sie räumt allerdings ein, dass ein Teilwiderruf auch der Anschubfinanzierung infrage gekommen wäre. Im Übrigen verwende das Unternehmen B einzelne Komponenten des Produkts und für die Restlaufzeit des Zuwendungsbescheides werde zumindest die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze garantiert, was die Tatsache aufwiege, dass die Wertschöpfungsquote nicht mehr erreicht werden könne. Die Senatsverwaltung wollte deshalb das Bemühen von A, das Projekt nicht völlig scheitern zu lassen, anerkennen. Sie hat zugesagt klarzustellen, welche Betriebserträge testiert wurden.

- 335 Die Senatsverwaltung hat mit diesem Verfahren verhindert, dass die von der Zuwendungsempfängerin A nicht mehr zweckentsprechend zu verwendenden Mittel an den Haushalt zurückgeführt wurden. Die Übernahme von Zuwendungen durch Dritte unter Veränderung des Verwendungszwecks führt zur Intransparenz der Fördermittelvergabe. Dies erschwert sowohl die Kontrolle der Verwendung der Fördermittel als auch die Evaluierung des Förderprogramms. Außerdem wächst dadurch die Gefahr, dass Fördermittel zweckwidrig eingesetzt werden. Die Senatsverwaltung hätte nach einem (Teil-)Widerruf bei Vorliegen der Voraussetzungen eine Zuwendung für ein neues Projekt gewähren können. Ihre Entgegnung, ihr Vorgehen sei

durch positive wirtschaftspolitische Effekte für Berlin begründet, ist unbeachtlich. Das Zuwendungsrecht lässt nicht zu, bei Zweckverfehlung die Zuwendung auf Dritte unter Wechsel der Förderziele zu übertragen. Im Übrigen hat die Senatsverwaltung die wirtschaftspolitischen Effekte nicht konkretisiert. Damit ist nicht nachgewiesen, ob das Land Berlin einen Vorteil erhalten hat, der dem eigentlich zu fordernden Rückzahlungsbetrag von bis zu 2,7 Mio. € entspricht.

336 Die Senatsverwaltung ist aufgrund des haushaltsrechtlichen Transparenzgebots gehalten, künftig bei der Vergabe von Zuwendungen aus mehreren Förderbereichen darauf zu achten, dass eine eindeutige und damit evaluierbare Zuordnung der Mittel möglich ist. Sie hat insbesondere eine Änderung von Zuwendungsbescheiden zu unterlassen, wenn es sich um andere Zuwendungsempfänger handelt und die Zuwendungsziele wesentlich verändert werden, und stattdessen den Zuwendungsbescheid zu widerrufen. Sie hat überdies im vorliegenden Fall zu klären, welche Betriebserträge anzurechnen sind, und zu prüfen, ob Rückforderungsansprüche wegen Nichterfüllung der Auflagen des Zuwendungsbescheides geltend zu machen sind.

337 **Der Rechnungshof** beanstandet, dass die Senatsverwaltung im Hinblick auf die Anschubfinanzierung Rückforderungsansprüche nicht geltend gemacht hat. Er **erwartet grundsätzlich, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen**

- **keine Zusagen zur Gewährung von Zuwendungen gibt, bevor ein aussagekräftiger Antrag vorliegt und fachgerecht geprüft worden ist,**
- **die Zuwendungsmittel bei der Förderung einer Maßnahme aus mehreren Programmen eindeutig zuordnet, damit eine zeitnahe Verwendungsnachweisprüfung sowie eine programmbezogene Evaluierung möglich sind und**
- **Zuwendungsbescheide insoweit widerruft, als sich wesentliche Veränderungen der Voraussetzungen ergeben haben.**

## **2. Unterlassene Erfolgskontrolle und mangelnde Zielerreichung bei dem arbeitsmarktpolitischen Programm „Arbeitsförderbetriebe“**

***Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung gewährt seit Jahren so genannten Arbeitsförderbetrieben Zuschüsse mit dem Ziel, dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse für schwer vermittelbare Arbeitslose zu schaffen. Nach in der Regel dreijähriger degressiver Förderung sollen sich die Arbeitsförderbetriebe aus eigener Kraft am Markt behaupten und so Brücken vom öffentlich-geförderten Beschäftigungssektor zum ersten Arbeitsmarkt bilden. Die Senatsverwaltung hat begleitende und abschließende Erfolgskontrollen unterlassen. Alle Umstände sprechen für eine mangelhafte Zielerreichung dieses arbeitsmarktpolitischen Programms, für das bis Ende 2000 bereits Haushaltsmittel von über 65 Mio. € aufgewandt wurden.***

- 338 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung fördert seit November 1993 die Gründung so genannter Arbeitsförderbetriebe (AFB). Diese sollen sich durch eine starke Marktorientierung und durch eine privatwirtschaftlich ausgerichtete Betriebsorganisation nach in der Regel dreijähriger Förderung am Markt behaupten. Ziel ist es, dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse für überwiegend in ihren Vermittlungschancen eingeschränkte (schwer vermittelbare) Arbeitslose zu schaffen. AFB sollen den Übergang vom öffentlich geförderten Beschäftigungssektor zu Wirtschaftsunternehmen bewerkstelligen und damit Brücken zum ersten (allgemeinen) Arbeitsmarkt bilden. Ihre Belegschaft muss sich zu mindestens 50 v. H. aus bisher Arbeitslosen zusammensetzen. Je Arbeitslosen (Förderfall) erhält der AFB grundsätzlich einen über drei Jahre degressiv gestaffelten Zuschuss zu den Personalrest-, Sach- und Qualifizierungskosten von insgesamt bis zu 34 512 € und einen ebenfalls über drei Jahre degressiv gestaffelten Mietkostenzuschuss von bis zu 1 790 €. Veränderte Bedingungen gelten bei Inanspruchnahme von Kofinanzierungen durch die Bundesanstalt für Arbeit, den Europäischen Sozialfonds (ESF) oder den Träger der Sozialhilfe. Aus Landesmitteln können den AFB zusätzlich rückzahlbare Zuwendungen (zinslose Darlehen von bis zu 25 565 €) gewährt werden. Bis 1998 konnten ferner Zuwendungen aus Mitteln des ESF für die Personalkosten von Stammkräften (Leitungspersonal) in Anspruch genommen werden. Der Rechnungshof hat insbesondere geprüft, inwieweit die Senatsverwaltung dieses von ihr als innovativ bewertete arbeitsmarktpolitische Instrument wirtschaftlich durchgeführt und Erfolgskontrollen vorgenommen hat, die insbesondere Aussagen über den Zielerreichungsgrad der Förderung ermöglichen.
- 339 Von November 1993 bis Ende 1999 sind für insgesamt 5 461 Förderfälle in 92 AFB Haushaltsmittel von 61,4 Mio. € aufgewendet worden; davon stammten 8,2 Mio. € aus ESF-Mitteln. Nach neueren Angaben der Senatsverwaltung sind bis Ende 2000 insgesamt 104 AFB mit 6 206 Förderfällen

und einem Mitteleinsatz von 65,3 Mio. € gefördert worden. Bei der Zahl der Förderfälle handelt es sich nicht um jeweils verschiedene Personen, sondern um eine Addition der absoluten Förderfälle innerhalb des Gesamtzeitraums bei jährlicher Stichtagserhebung.

Die Senatsverwaltung unterschied drei Typen von AFB: den Stadtbetrieb, den Existenzgründerbetrieb und den AFB in Verbindung mit Wirtschaftsunternehmen. In den ersten Jahren dominierte zahlenmäßig der Stadtbetrieb, der vor allem auf die Kofinanzierungsmöglichkeiten durch Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit nach den §§ 242 s und 249 h Arbeitsförderungsgesetz in den Tätigkeitsbereichen Verbesserung der Umwelt, Soziale Dienste und Jugendhilfe (jetzt Strukturanpassungsmaßnahmen nach §§ 272 ff. SGB III) ausgerichtet war. Dies zeigt sich auch daran, dass in den insgesamt 27 Stadtbetrieben der größte Anteil aller geförderter Personen tätig gewesen ist (3 256 von 5 461, d. h. rund 60 v. H. der Gesamtförderfälle). Der Existenzgründerbetrieb beruhte vor allem auf Ausgründungen aus herkömmlichen Beschäftigungsträgern. Später wurden beide Betriebstypen unter dem Begriff des AFB als Einzelunternehmen zusammengefasst. Von 1998 an nahm unter den erstmaligen Förderungen der Typ des AFB in Verbindung mit Wirtschaftsunternehmen die dominierende Stellung ein. Es handelt sich um Betriebserweiterungen bestehender Wirtschaftsunternehmen in Form rechtlich selbständiger Tochterunternehmen oder angegliederter Betriebsabteilungen mit eigener Kostenstellenrechnung.

- 340 Die Senatsverwaltung und die von ihr mit der Durchführung der Förderung beauftragten privaten Servicegesellschaften führten - jedenfalls bis Ende 1998 - keine Aufzeichnungen darüber, wie viele der geförderten Arbeitnehmer dadurch, dass ihr AFB den Übergang in die Selbständigkeit schaffte, oder auf andere Weise das Ziel eines dauerhaften Beschäftigungsverhältnisses erreichten. Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung daher vorgehalten, dass sie entgegen § 7 Abs. 2 LHO angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die Erfolgskontrollen - insbesondere eine Zielerreichungskontrolle (hier vor allem Verbleibsanalyse) - enthalten müssen, unterlassen habe (vgl. auch Nr. 2 AV § 7 LHO und Nr. 11.1.3 AV § 44 LHO).

Die Senatsverwaltung hat zwar eingeräumt, dass sie eine zusammenfassende Darstellung und Auswertung der Entwicklung des Instruments AFB seit Förderungsbeginn, der Einschätzung der Ergebnisse und der daraus abzuleitenden Handlungsoptionen nicht vorgenommen habe. Aufgrund der Komplexität einer solchen Betrachtung sollte nach ihrer Auffassung eine Analyse des Instruments AFB durch Organisationseinheiten mit dafür ausgebildetem Personal vorgenommen werden. Sie habe aber hinsichtlich deswendungszwecks, der Beschäftigung und Qualifizierung schwer vermittelbarer Arbeitsloser, eine kontinuierliche Erfolgskontrolle insofern vorgenommen, als Fördermittel nur bei Nachweis der Beschäftigung gewährt wurden. Diese Einlassung der Senatsverwaltung geht fehl. Eine beabsichtigte Evaluierung des Programms und die Kontrolle der zweckentsprechenden Mittelverwendung ersetzen nicht eine begleitende



und abschließende Erfolgskontrolle. Insbesondere gewährleistet eine zweckentsprechende Mittelverwendung noch nicht, dass das beabsichtigte Ziel der Förderung erreicht wird.

341 Die Senatsverwaltung hat weiterhin darauf verwiesen, dass die von ihr beauftragten Servicegesellschaften den geförderten AFB jeweils auferlegt hätten, vierteljährliche betriebswirtschaftliche Abstimmungen vornehmen zu lassen. Aufgrund dieses begleitenden Controllings sei die Entwicklung des jeweiligen AFB und damit der Erfolg der Maßnahme eingeschätzt sowie eine Entscheidung zur Fortsetzung der Förderung getroffen worden. Ergebnisse und Erfahrungen mit den AFB seien im Oktober 1995 auf einer Expertentagung und in den Jahren 1997 bis 1999 durch drei wissenschaftliche Untersuchungen bewertet worden. Sie habe schließlich Ende November 1998 den Servicegesellschaften auferlegt, bei aus der Förderung ausscheidenden AFB sechs Monate nach der Schlussabrechnung die Weiterbeschäftigung der Mitarbeiter zu überprüfen.

342 Auch diese weiteren Einlassungen der Senatsverwaltung räumen den Vorwurf der unterlassenen Erfolgskontrolle nicht aus. Das begleitende Controlling war zwar von Nutzen für die Beurteilung der Geschäftsentwicklung des jeweiligen AFB und damit für die Entscheidung über die Weiterförderung. Eine Kontrolle, ob das Ziel dauerhafter Beschäftigung der schwer vermittelbaren Arbeitslosen erreicht wird, hätte aber darüber hinaus eine begleitende Untersuchung über den Verbleib oder das Ausscheiden der ursprünglich geförderten Personen, im Falle des Ausscheidens auch der Ursachen, erfordert. So wäre ein Ausscheiden wegen Wechsels in ein anderes Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes durchaus noch als Erfolg zu werten. Umgekehrt liegt eine Zielverfehlung vor, wenn ein AFB im Förderungszeitraum zwar eine gleichbleibende Anzahl von Förderfällen aufweist, die konkret geförderten Arbeitslosen aber jeweils nach kurzer Zeit ausgeschieden sind und durch andere ersetzt wurden.

Die externen Untersuchungen machten ebenfalls eine eigene begleitende und abschließende Erfolgskontrolle durch die Senatsverwaltung nicht entbehrlich. Sie stützen sich ganz überwiegend auf das bei der Senatsverwaltung vorhandene Datenmaterial. Zu diesem wird in einer der Untersuchungen ausgeführt, dass aufgrund der vorhandenen Datenlage keine Aussagen über die beschäftigungspolitischen Wirkungen in ihrer Gesamtheit getroffen werden könnten. Vor allem fehlten Angaben darüber, in welchen Beschäftigungsformen die aus den AFB ausgeschiedenen Personen verblieben seien. Die erst Ende November 1998 an die Servicegesellschaften ergangene Anweisung, nach Abschluss der Förderung des jeweiligen AFB die Weiterbeschäftigung der Mitarbeiter zu überprüfen, führte nicht zu einer systematischen Datensammlung und Auswertung (Verbleibsanalyse).

343 Um trotz der von der Senatsverwaltung unterlassenen Erfolgskontrolle zu einer Einschätzung über den Zielerreichungsgrad des AFB-Programms zu kommen, hat der Rechnungshof alle verfügbaren Daten und die externen Untersuchungen ausgewertet. Danach kommt er zum Ergebnis, dass von einer mangelnden Zielerreichung ausgegangen werden muss. So konnten von den bis Ende 1995 und in einem Fall 1997 gegründeten 27 AFB vom Typ Stadtbetrieb (T 339) nur drei am Markt bestehen, ein weiterer hat in veränderter Form überlebt. Vierzehn AFB scheiterten infolge Insolvenz oder Betriebsaufgabe wegen mangelnder Rentabilität. Bei neun AFB war das endgültige Schicksal noch nicht absehbar, weil sie weiterhin gefördert wurden.

Ein weiteres Anzeichen für mangelnde Zielerreichung ist die Tatsache, dass die ursprünglich auf drei Jahre angelegte Förderung auf bis zu sechs Jahre verlängert werden musste, weil viele AFB ohne weitere öffentliche Zuschüsse wirtschaftlich nicht überlebt hätten. Da in der Verlängerungsphase nur noch für maximal 50 v. H. der bisherigen Förderfälle ein geminderter degressiver Lohnkostenzuschuss gewährt wurde, dürften damit zugleich Kündigungen bisher geförderter Mitarbeiter verbunden gewesen sein.

Eine der drei externen Untersuchungen wies eine eigene Erhebung zum Verbleib der geförderten Arbeitslosen auf, die allerdings auf einer schmalen Erhebungsbasis beruhte. Danach sind 47 v. H. der Arbeitslosen nach Auslaufen der zeitlich befristeten Finanzierung ihrer Lohnkosten nicht auf Dauer übernommen worden, weil ihr jeweiliger AFB diese Kosten nicht selbst erwirtschaften konnte. Weitere 36 v. H. sind hauptsächlich aus demselben Grund betriebsbedingt gekündigt worden und weitere 12 v. H. haben von sich aus gekündigt. Von den ausgeschiedenen geförderten Arbeitslosen sollen immerhin 16 v. H. eine anderweitige Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufgenommen haben. Inwieweit diese dauerhafter Natur war, ist allerdings nicht festgestellt worden.

344 Seit dem Jahr 2000 bewilligt die Senatsverwaltung nur noch Fördermittel für bestehende AFB, deren Förderung bei regulärem Verlauf spätestens im Jahr 2002 endet. Eine offizielle Entscheidung über Beendigung oder Fortführung des AFB-Programms steht noch aus. Diese Zurückhaltung deutet darauf hin, dass das AFB-Programm auch nach Einschätzung der Senatsverwaltung sein Ziel, dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse für schwer vermittelbare Arbeitslose zu schaffen, weitgehend verfehlt hat. Dies bestreitet die Senatsverwaltung allerdings, indem sie auf zahlreiche positive Aspekte des Förderungsprogramms verweist. So seien schwer vermittelbare Arbeitslose über einen längeren Zeitraum beschäftigt und qualifiziert worden. Die AFB hätten wirtschaftliche Leistungen erbracht und mit der Vergabe von Aufträgen an andere Unternehmen wirtschaftliche Impulse gesetzt. Die Umsätze der AFB hätten zu Steuereinnahmen von über 10 Mio. € geführt, weiterhin seien Leistungen an die Sozialversicherungsträger erbracht worden. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Ziel der AFB-Förderung nicht nur die vorübergehende Beschäftigung von Arbeitslosen war, sondern der innovative Charakter der Förderung gerade in der

Schaffung dauerhafter Beschäftigungsverhältnisse bestand. Die behaupteten positiven wirtschaftlichen Aspekte könnten ein Zielerreichungskriterium bei einer Wirtschaftsförderung sein, hier handelt es sich aber um Arbeitsförderung. Die Argumentation der Senatsverwaltung vermag somit die mangelnde Zielerreichung der AFB-Förderung nicht zu widerlegen.

- 345 Die Senatsverwaltung hat auf die erkennbar negative Geschäftsentwicklung bei den AFB vom Typ Stadtbetrieb (T 343) nicht rechtzeitig mit der Einstellung der Förderung reagiert. Sie hat zwar von 1998 an ganz überwiegend nur noch AFB in Verbindung mit Wirtschaftsunternehmen neu gefördert, sie hätte aber die auslaufenden Förderungen von Stadtbetrieben grundsätzlich nicht um einen Zeitraum von bis zu weiteren drei Jahren verlängern dürfen (T 343), da absehbar war, dass diese Betriebe sich kaum am Markt würden behaupten können. So hatten von den seit 1993 geförderten 27 Stadtbetrieben sieben schon während der ersten drei Jahre aufgeben müssen. Um eine möglichst hohe Kofinanzierung durch Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit zu erreichen (T 339), hatten die Stadtbetriebe viele Arbeitslose eingestellt. Dieser hohe Personalbestand war nach Beendigung der Förderung aus eigenen Erträgen nicht zu finanzieren. Aufträge der öffentlichen Hand, auf die die Stadtbetriebe angewiesen waren, gingen infolge der sich verschlechternden Finanzsituation Berlins zurück. Ein großer Teil der Stadtbetriebe betätigte sich in wenig marktgängigen Geschäftsfeldern und erzielte keine Gewinne. Ausreichendes Kapital zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen fehlte.

Obwohl der Senatsverwaltung diese Umstände bekannt waren und obwohl sie durch das begleitende Controlling (T 341) über die Geschäftsentwicklung informiert war, hat sie die Förderung über das dritte Jahr hinaus verlängert. Acht AFB sind in der Verlängerungsphase in Konkurs gegangen. Für die verlängerte Förderung hat die Senatsverwaltung Ausgaben von insgesamt 1,7 Mio. € geleistet, die ihr Hauptziel verfehlt haben. Bei dem gesamten Programm ist ferner mit einem hohen Ausfall von Forderungen aus Darlehensrückzahlung (T 338) zu rechnen. Von den insgesamt ausgezahlten 1 278 230 € werden mindestens 430 000 € uneinbringlich sein.

- 346 Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung bei der Förderung von AFB Erfolgskontrollen unterlassen. **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung vor einer Entscheidung über die Fortsetzung dieses Programms eine umfassende Evaluation vornimmt und für alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente begleitende und abschließende Erfolgskontrollen durchführt.**

## H. Finanzen

### 1. Bedenkliche Entwicklung der Bürgschaftsverpflichtungen und hoher Schaden Berlins infolge einer ungenügend geprüften Bürgschaftszusage

*Seit 1997 übersteigen die Leistungen aus von Berlin übernommenen Bürgschaften in deutlichem Umfang die Ansätze in den Haushaltsplänen. Auch das Verhältnis zwischen den übernommenen Bürgschaftsverpflichtungen und der Inanspruchnahme Berlins hat sich deutlich verschlechtert. Zu dieser Entwicklung hat auch eine Bürgschaftsübernahme beigetragen, die auf eine ungenügende Prüfung durch die für Wirtschaft und Technologie sowie für Finanzen zuständigen Senatsverwaltungen zurückzuführen ist. Dadurch ist Berlin ein Schaden von 10,2 Mio. € entstanden.*

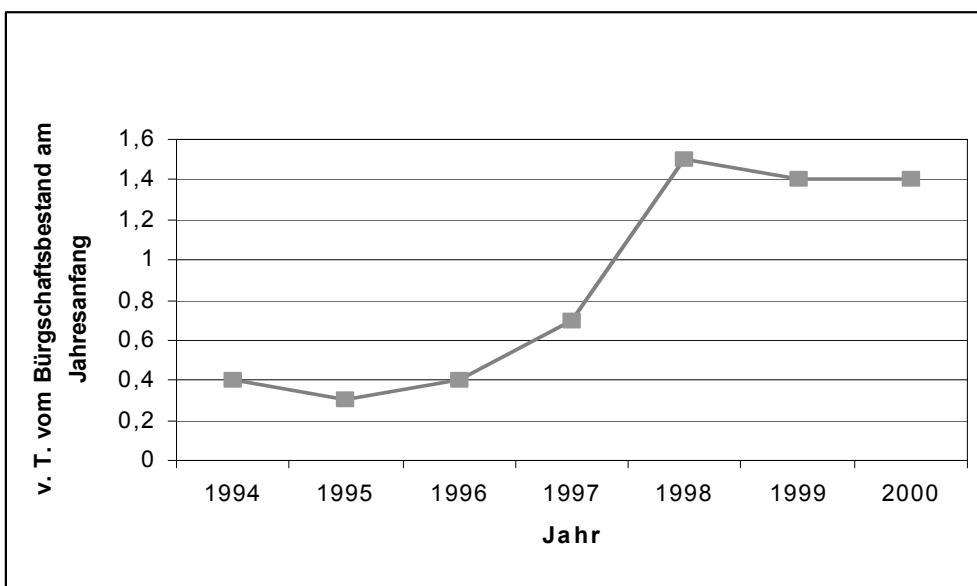
- 347 Der Rechnungshof hatte bis zum Jahr 1991 in seinen Jahresberichten über die Entwicklung der Bürgschaftsverpflichtungen Berlins berichtet (zuletzt Jahresbericht Rechnungsjahr 1989 T 356 bis 362). Angesichts der Haushaltsnotlage (vgl. T 17 bis 19) berichtet der Rechnungshof erneut, um die finanziellen Risiken bei den Bürgschaftsverpflichtungen aufzuzeigen und die Haushaltstransparenz zu verbessern (T 348, 349).

Darüber hinaus berichtet er über einen Einzelfall, in dem infolge ungenügender Prüfung Berlin ein Schaden von 10,2 Mio. € entstanden ist (T 350 bis 356).

- 348 Der Gesamtbestand der vom Land Berlin übernommenen Bürgschaftsverpflichtungen einschließlich derjenigen Garantien, die der Wirtschaftsförderung dienen, sowie die Inanspruchnahme aus Bürgschaften haben sich wie folgt verändert:

**Ansicht 52: Bestand von und Inanspruchnahme aus Bürgschaften**

Jahr	Bürgschaftsverpflichtungen nach Kreditvaluten am 01.01. des Jahres	Inanspruchnahme im laufenden Jahr
	- Mio. € -	
1994	6 834,0	3,0
1995	11 660,1	4,0
1996	9 246,6	3,3
1997	9 610,4	6,9
1998	11 055,6	16,8
1999	11 496,5	16,2
2000	10 525,6	14,3

**Ansicht 53: Inanspruchnahme aus Bürgschaften im Vergleich zum Bürgschaftsbestand**

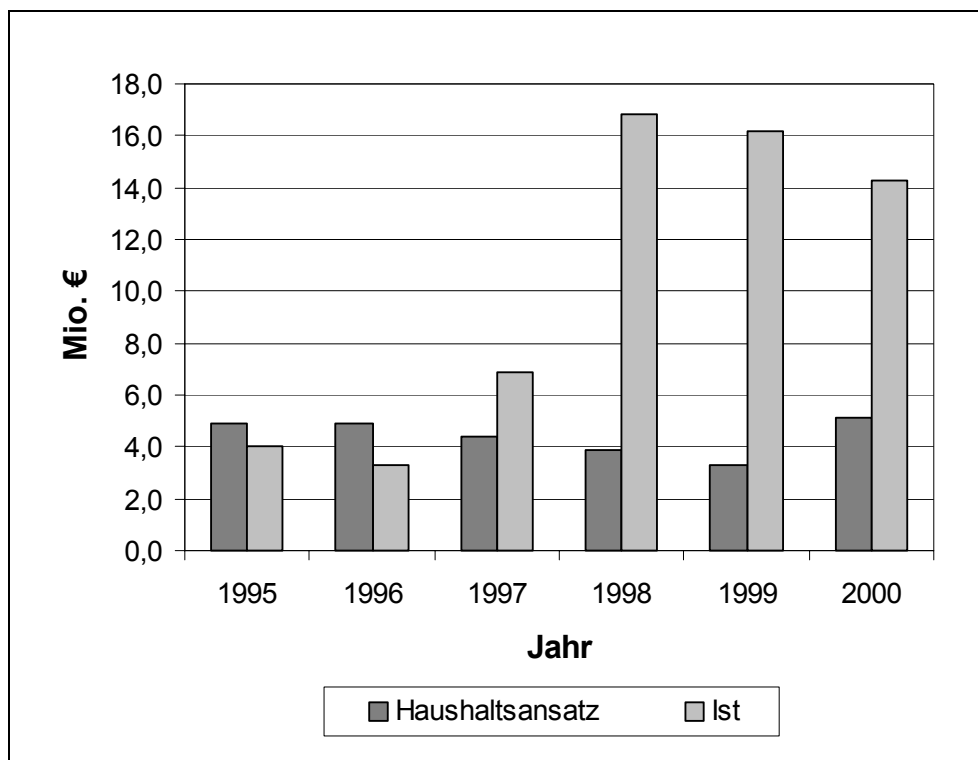
Die Inanspruchnahme Berlins aus Bürgschaften hat sich in Relation zur Veränderung des Bürgschaftsbestandes zwischen 1996 und 1998 überproportional entwickelt und verharrt seither auf dem hohen Niveau. Abgesehen von der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage Berlins als möglicherweise primäre Ursache ist diese Entwicklung auch Folge der unzureichenden Prüfung des für Berlin entstehenden Ausfallrisikos durch die Senatsverwaltung für Finanzen.

349 Die Inanspruchnahme Berlins aus Bürgschaften im Vergleich zum Ansatz im jeweiligen Haushaltsplan hat sich folgendermaßen verändert:

**Ansicht 54: Inanspruchnahme aus Bürgschaften im Vergleich zum Haushaltsansatz (1)**

Jahr	Ansatz	Ist	Abweichung gegenüber dem Ansatz	
			- Mio. € -	v. H.
1995	4,9	4,0	- 0,9	- 18,4
1996	4,9	3,3	- 1,6	- 32,7
1997	4,4	6,9	2,5	+ 56,8
1998	3,9	16,8	12,9	+ 330,8
1999	3,3	16,2	12,9	+ 390,9
2000	5,1	14,3	9,2	+ 180,4

**Ansicht 55: Inanspruchnahme aus Bürgschaften im Vergleich zum Haushaltsansatz (2)**



Die Ausgaben waren in den betreffenden Haushaltsjahren unabweisbar, da das Land Berlin die zugrunde liegenden Bürgschaftsverpflichtungen bereits einige Jahre zuvor eingegangen und damit verpflichtet war, die übernommene Verbindlichkeit zu erfüllen. Allerdings waren zumindest die Ansätze in den Haushaltsplänen 1997 und 1998 deutlich zu niedrig veranschlagt, zumal allein aus einer Bürgschaft seit 1994 eine Inanspruchnahme von 10,2 Mio. € zu erwarten war. Die Senatsverwaltung für Finanzen war daher im Haushaltsjahr 1998 zu überplanmäßigen Ausgaben gezwungen, die entgegen § 37 Abs. 1 LHO nicht unvorhergesehen (vgl. T 353) waren. **Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat bei der Aufstellung des Haushalts unter Berücksichtigung aller bekannten Umstände einschließlich der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auch die Ausgaben für Bürgschaftsverpflichtungen realistisch veranschlagt, um vor allem künftige Haushaltsbelastungen und Haushaltsrisiken möglichst transparent zu machen.**

350 Im Februar 1994 hatte eine Bank als Konsortialführerin mehrerer Banken eine Landesbürgschaft für Betriebsmittelkredite von insgesamt 12,8 Mio. € zugunsten einer Aktiengesellschaft beantragt, die in existenzbedrohende Liquiditätsprobleme geraten war. Die Banken hatten eine erste Kredittranche von 5,1 Mio. € gegen sofort verfügbare Sicherheiten - unabhängig von der Entscheidung über die beantragte Bürgschaftsübernahme durch das Land Berlin - kurzfristig ausgereicht. Weil die Aktiengesellschaft wesentliche Unterlagen für die Entscheidung über den Bürgschaftsantrag bis April 1994 noch nicht vorgelegt hatte, stellte der nach den Grundsätzen für die Übernahme von Bürgschaften zur Förderung der Berliner Wirtschaft vom 1. Februar 1983 (Bürgschaftsgrundsätze) mit der Antragsprüfung von der Senatsverwaltung für Finanzen beauftragte Gutachter in Absprache mit den Banken die Antragsbearbeitung vorläufig zurück. Über den Bürgschaftsantrag sollte erst entschieden werden, wenn die Unterlagen, insbesondere der für Mitte Juni 1994 angekündigte testierte Jahresabschluss zum 31. Dezember 1993, vorliegen. Dennoch zahlten die Banken noch im April 1994 auch die zweite Kredittranche von 7,7 Mio. € vollständig aus.

351 Noch bevor der Jahresabschluss und die weiteren zugesagten Unterlagen vorlagen, haben die Banken Anfang Juni 1994 die für Finanzen sowie für Wirtschaft und Technologie zuständigen Senatsverwaltungen zu einer Verfahrensbeschleunigung gedrängt. Im unmittelbaren Zusammenhang hiermit wies der Gutachter auf die nach wie vor unzureichende Informationsbasis und eine neue Liquiditätslücke hin. Auch der nach den Bürgschaftsgrundsätzen zu beteiligende Bürgschaftsausschuss hatte Bedenken, hat aber diese gleichwohl zurückgestellt und die Übernahme der Bürgschaft unter der Bedingung empfohlen, dass die neue Liquiditätslücke geschlossen würde. Der damals mit dem Vorgang befasste Staatssekretär der für Wirtschaft und Technologie zuständigen Senatsverwaltung hatte noch am 28. Juni 1994 „Skepsis über die Solidität“ der vorliegenden Unternehmensdaten geäußert und auf der Vorlage des testierten Jahresabschlusses bestanden. Auch das zuständige Fachreferat in der Senatsverwaltung für

Finanzen hatte noch am 1. Juli Zweifel an den Zukunftschancen der Aktiengesellschaft.

- 352 Am 15. Juli fand außerhalb des Bürgschaftsverfahrens eine Erörterung zwischen dem Staatssekretär der für Wirtschaft und Technologie zuständigen Senatsverwaltung und Vertretern der beteiligten Banken statt. Soweit aus dem Protokoll erkennbar, war die Senatsverwaltung für Finanzen nicht beteiligt. In dieser Sitzung wiesen der Staatssekretär im Namen Berlins sowie die beteiligten Banken ausdrücklich in einer protokollierten Erklärung darauf hin, dass die von den Wirtschaftsprüfern der Aktiengesellschaft vorgelegte Ertrags- und Finanzierungsplanung als zuverlässig einzuschätzen sei, ohne dies allerdings näher zu begründen. Auf der Grundlage dieser gemeinsamen Einschätzung unterrichtete der Staatssekretär die Senatsverwaltung für Finanzen unter Beifügung des Sitzungsprotokolls schriftlich darüber, dass er seine Vorbehalte zurückgenommen habe. Am 20. Juli 1994 erhielt die zuständige Abteilung der Senatsverwaltung für Finanzen das Schreiben. Die in das Protokoll aufgenommene Erklärung, dass die Ertrags- und Finanzierungsplanung als zuverlässig einzuschätzen sei, stieß bei ihr ausweislich einer Randnotiz auf Zweifel, zumal die Aktiengesellschaft in Aussicht gestellt hatte, den ausstehenden Jahresabschluss 1993 im August 1994 vorzulegen. Nach Aktenlage gab es weder bis zum 20. Juli 1994 noch später belegbare Erkenntnisse, die einen Verzicht auf die Vorlage des Jahresabschlusses, die Voraussetzung für die Behandlung im Bürgschaftsausschuss sein sollte, begründen oder wenigstens nahe legen. Gleichwohl haben die für Finanzen sowie für Wirtschaft und Technologie zuständigen Senatsverwaltungen die Bürgschaftsurkunde noch am selben Tage (20. Juli) unterzeichnet und - vorab per Telefax - übersandt.
- 353 Bereits am 28. Juli und damit nur acht Tage später hat die Aktiengesellschaft die Banken über das Verfehlen der Umsatzplanung für Juni/Juli und über weiteren Liquiditätsbedarf unterrichtet. Am 2. August räumte der Wirtschaftsprüfer der Aktiengesellschaft Planungsmängel und Unzulänglichkeiten seiner Prüfung der Plandaten ein. Am 4. August, d. h. nur 14 Tage nach Unterzeichnung der Bürgschaftsurkunde, stellte die Aktiengesellschaft einen Vergleichsantrag, woraufhin die Banken alle Kredite kündigten. Zu dem gerichtlichen Vergleichsverfahren ist es jedoch nicht gekommen, da das Gericht die Überschuldung der Aktiengesellschaft festgestellt und ein Konkursverfahren eröffnet hat. Ein Jahresabschluss zum 31. Dezember 1993 ist daraufhin nicht mehr erstellt worden. Das Land Berlin musste für den verbürgten Höchstbetrag von 10,2 Mio. € - 80 v. H. der beiden Kredittranchen (T 350) - einstehen, der im November 1998 angewiesen wurde.
- 354 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen vor der Übernahme des hohen Bürgschaftsrisikos nicht alle Quellen ausgeschöpft hat, um gesicherte Kenntnisse über die aktuelle wirtschaftliche Lage der Aktiengesellschaft zu gewinnen. Dies gilt umso mehr,



als die Senatsverwaltung von der Absprache mit den an der Bürgschaftsübernahme interessierten Banken, erst nach Vorlage des testierten Jahresabschlusses über den Bürgschaftsantrag abschließend zu entscheiden, abgewichen ist, obwohl erst aus dem Jahresabschluss die wirtschaftliche Situation und damit die Überschuldung der Aktiengesellschaft hätte erkannt werden können.

Bei Ausschöpfung der Prüfungsmöglichkeiten wäre es zu einer Übernahme der Bürgschaft kurz vor dem Konkursfall nicht gekommen. Nach Aktenlage bestand für die Senatsverwaltung für Finanzen kein begründeter Anlass zur besonderen Eile, weil eine Bürgschaftserklärung die wirtschaftliche Situation der Aktiengesellschaft nicht verbessert hätte. Die zu sichernden Darlehen waren nämlich bereits vollständig ausgezahlt. Dadurch, dass die Senatsverwaltung für Finanzen darauf verzichtet hat, den Jahresabschluss als betriebswirtschaftlich fundierte Erkenntnisquelle in ihre Entscheidung einzubeziehen, und sich im Wesentlichen von unsicheren Plandaten hat leiten lassen, hat sie letztlich allein im Interesse der kreditgebenden Banken gehandelt. Bei Kenntnis des Jahresabschlusses für das Geschäftsjahr 1993 und Einbeziehung der 1994 neu entstandenen Verbindlichkeiten wäre die nur wenige Tage nach Bürgschaftsübernahme festgestellte Überschuldung wahrscheinlich erkannt worden. Mit der Bürgschaftsübernahme ohne sachgerechte Prüfung der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens hat die Senatsverwaltung gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot verstoßen. Angesichts des engen zeitlichen Zusammenhangs zwischen der Übernahme der Bürgschaft und dem Beginn des Konkursverfahrens ist das Verhalten der Senatsverwaltung besonders schwerwiegend. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, Schadenersatzansprüche gegen die für die Bürgschaftszusage Verantwortlichen zu prüfen.

355 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat entgegnet, dass die Bürgschaftsübernahme mit Auflagen zu künftigen Verbesserungen im Unternehmen verbunden gewesen seien und die Entscheidung über die Erteilung der Bürgschaft nach bestem Wissen und Gewissen gefällt worden sei. Schadenersatzansprüche gegen die Banken könnten nicht geltend gemacht werden. Zu einer Prüfung von Schadenersatzansprüchen gegen Dienstkräfte Berlins oder den Wirtschaftsprüfer des Unternehmens hat sich die Senatsverwaltung nicht geäußert.

356 Die Ausführungen der Senatsverwaltung für Finanzen gehen an der Sache vorbei. **Der Rechnungshof erwartet, dass vor Bürgschaftsentscheidungen stets auch nach Anzeichen für eine etwaige Überschuldungssituation gezielt gesucht wird. Bürgschaften zugunsten überschuldeter Unternehmen, für die kraft Gesetzes ein Insolvenzantrag zu stellen ist (vgl. § 92 Abs. 2 Satz 2 und § 262 Abs. 1 Nr. 3 AktG, § 64 Abs. 1 Satz 2 und § 60 Abs. 1 Nr. 4 GmbHG), tragen nicht zum Erhalt der Unternehmen bei und führen zu vermeidbaren finanziellen Belastungen für das Land Berlin. Von derartigen Bürgschaften ist abzusehen, zumal wenn sie ausschließlich oder überwiegend den kreditgebenden Banken nutzen. Es ist daher weiterhin von der Senatsverwaltung zu prüfen,**

**ob Schadenersatzansprüche gegen Dienstkräfte Berlins oder die Wirtschaftsprüfer des Unternehmens bestehen und durchgesetzt werden können.** Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Empfehlung des Bürgerschaftsausschusses für die Verwaltung nicht bindend ist und auch die Zustimmung der für Wirtschaft und Technologie zuständigen Senatsverwaltung die eigenverantwortliche Prüfung einer Bürgschaftsübernahme durch die Senatsverwaltung für Finanzen nicht überflüssig macht.

## **2. Vereinbarung von unangemessenen Gehalts- und Prämienhöhungen für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder von städtischen Wohnungsbaugesellschaften**

*Das von den Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung vom Jahr 2001 an schrittweise einzuführende leistungsabhängige Vergütungssystem für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder wird von einigen städtischen Wohnungsbaugesellschaften durch vorherige unangemessene Gehalts- und Prämienhöhungen unterlaufen. Darüber hinaus sollten die Unternehmen künftig bestimmte Versicherungen auf die Bezüge ihrer Organmitglieder anrechnen.*

357 In seinem Jahresbericht 1994 (T 560 bis 567) hatte der Rechnungshof über die Versäumnisse der Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als Fachverwaltung für die Wohnungswirtschaft beim Abschluss von Dienstverträgen mit Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern von Wohnungsbaugesellschaften Berlins berichtet. Daraufhin hat das Abgeordnetenhaus wiederholt gefordert, für diesen Personenkreis ein einheitliches, erfolgsorientiertes Vergütungssystem vorzugeben (vgl. Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses vom 28.11.96, Plenarprotokoll 13/19, vom 25.06.98, Plenarprotokoll 13/47, vom 17.06.99, Plenarprotokoll 13/65 und vom 12.10.00, Plenarprotokoll 14/16).

358 Nach umfangreichen Vorarbeiten haben die beteiligten Senatsverwaltungen inzwischen die Einführung eines „erfolgs- und leistungsorientierten Vergütungssystems für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder der Berliner Wohnungsbauunternehmen“ beschlossen (Senatsbeschluss 859/01 vom 13.02.01). Danach sollen sich die Bezüge der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder dieser Beteiligungsunternehmen künftig aus einer betriebsgrößenabhängigen Grundvergütung und einer an Zielvereinbarungen gekoppelten erfolgs- und leistungsbezogenen Komponente (dem so genannten Bonus) zusammensetzen. Grundsätzlich sollen mit der Grundvergütung auch die weiteren, mittelbaren Leitungsfunktionen ein-

schließlich der Tätigkeit in verbundenen Unternehmen abgegolten sein. Nebenleistungen sind ebenfalls nur noch zu vereinbaren, wenn sie marktüblich sind. Beamtenrechtliche oder an das Beamtenrecht angelehnte Beihilfen und Versorgungsleistungen sind nicht mehr vorzusehen, da sie nicht marktüblich sind.

- 359 Das neue Vergütungssystem bildet bereits von Mai 2000 an die Grundlage für Neuverträge. Für bestehende Verträge gilt Bestandsschutz. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat jedoch mit Schreiben vom 26. Juli 2001 die Aufsichtsratsvorsitzenden der städtischen Wohnungsbaugesellschaften aufgefordert, mit den Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern, deren Dienstverträge bisher keine Bonuskomponente enthalten, Nachverhandlungen mit dem Ziel zu führen, die Grundvergütungen bei diesen Verträgen um die Hälfte des zu vereinbarenden Bonusrahmens abzusenken. Bei Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern, die die Zielvereinbarungen erfüllen, soll der Besitzstand gewahrt bleiben. Die Senatsverwaltung für Finanzen erwartet, dass mit der Einführung des Bonussystems keine allgemeine Gehaltserhöhung verbunden wird.
- 360 Die zuständigen Senatsverwaltungen sind damit den Forderungen des Abgeordnetenhauses nun endlich nachgekommen. Der Rechnungshof wird die weitere Umsetzung des erfolgs- und leistungsorientierten Vergütungssystems kritisch begleiten. Parallel zur Einführung des neuen Vergütungssystems hat er die Entwicklung der Bezüge von Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern der städtischen Wohnungsbaugesellschaften in den Jahren 1998 bis 2000 untersucht und festgestellt, dass einige Wohnungsbaugesellschaften ihren Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern vor dem Senatsbeschluss vom 13. Februar 2001 noch erhebliche Einkommensverbesserungen zugebilligt haben.
- 361 Zum Beispiel hat eine Wohnungsbaugesellschaft von 1998 bis 2000 die Jahresgrundgehälter ihrer beiden Geschäftsführer um 37 v. H. erhöht sowie die Höhe der zusätzlich ausgereichten Prämien von 1999 an mehr als vervierfacht. Die Einkommenssteigerungen betragen innerhalb von zwei Jahren insgesamt mehr als 60 v. H. Der Aufsichtsrat hat die Einkommensverbesserungen damit begründet, dass es notwendig war, die Grundgehälter an die der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder anderer Wohnungsbaugesellschaften vergleichbarer Größe anzupassen. Die Prämienerrhöhung hat der Aufsichtsrat in der gleichen Sitzung mit der „enormen Mehrarbeit und Mehrverantwortung der Geschäftsführung“ im Zusammenhang mit dem Zusammenschluss mit einer anderen Wohnungsbaugesellschaft gerechtfertigt.
- 362 Der Aufsichtsrat einer anderen städtischen Wohnungsbaugesellschaft hat im Dezember 1999 ebenfalls beschlossen, den beiden Geschäftsführern „im Hinblick auf die besonderen Anstrengungen bei der organisatorischen Zusammenführung mit einer weiteren städtischen Wohnungsbaugesell-

schaft“ Prämien von bis zu 12 v. H. der Jahresgrundgehälter zu gewähren. Die zwei Geschäftsführer des erworbenen, aber rechtlich unabhängig gebliebenen Unternehmens erhielten ebenfalls eine Prämie in derselben Höhe. Mit der gleichen Begründung billigte der gemeinsame Aufsichtsrat für beide Unternehmen im Jahr 2000 den Geschäftsführern beider Unternehmen abermals Prämien in derselben Höhe zu.

- 363 Weitere städtische Wohnungsbaugesellschaften haben die an ihre Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder regelmäßig gezahlten Prämien im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr aus nicht nachvollziehbaren Gründen verdreifacht. Bei einer Gesellschaft stiegen die Gesamtbezüge der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder - trotz gleichzeitiger Absenkung der Grundgehälter - auf diesem Weg um bis zu 20 v. H. Andere Gesellschaften haben in diesem Zeitraum die Bezüge für die gleichzeitige Tätigkeit als Geschäftsführer/Vorstandsmitglied bei Tochtergesellschaften, die nach dem neuen System nur noch unter besonderen Voraussetzungen gesondert vergütet werden sollen, drastisch erhöht, in einigen Fällen sogar vervierfacht. Weiterhin ist bemerkenswert, dass die Grundgehälter für die Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder bei zwei kleineren städtischen Wohnungsbaugesellschaften derzeit um 20 bis 30 v. H. über den im neuen Vergütungssystem vorgegebenen höchstmöglichen Grundgehältern liegen.
- 364 Der Rechnungshof hat anhand der ihm übersandten Unterlagen (§ 69 LHO) festgestellt, dass die Behauptung, die Grundgehälter der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder vergleichbarer Gesellschaften wären ebenso hoch gewesen (T 361), nachweisbar falsch ist. Vielmehr lagen die Grundgehälter von Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern von Wohnungsbauunternehmen, die von der Anzahl der verwalteten Wohnungen und der beschäftigten Mitarbeiter mit der in Rede stehenden Gesellschaft vergleichbar sind, im Untersuchungszeitraum um bis zu 21 v. H. darunter. Ebenso wenig rechtfertigt die aufgrund des Unternehmenszusammenschlusses notwendige Mehrarbeit erheblich höhere Prämien als in den Vorjahren (T 361), da diese Mehrarbeit nach den Angaben in dem entsprechenden Aufsichtsratsprotokoll u. a. bereits mit der Erhöhung der Grundgehälter abgegolten sein sollte. Die organisatorische Zusammenführung von zwei Gesellschaften (T 362) mag zwar mit Mehraufwand verbunden sein. Aber auch in diesem Fall waren die Prämienzahlungen nicht gerechtfertigt, weil die Geschäftsführer beider Unternehmen zunächst im Amt verblieben waren. Erst vom Jahr 2002 an soll die Position eines Geschäftsführers eingespart werden (Jahresbericht 2001 T 444 bis 449). Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei der Umstellung auf das neue Vergütungssystem Prämien für Mehrarbeit nur als erfolgs- und leistungsabhängige Komponente vereinbart werden sollten. Im Übrigen ist eine Mehrbelastung für herausgehobene Führungskräfte in einem überschaubaren Zeitraum ohne finanzielle Abgeltung durchaus zumutbar.
- 365 Zu den in T 361 bis 363 dargestellten Sachverhalten hat die Senatsverwaltung für Finanzen in einer mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung

abgestimmten Stellungnahme ausgeführt, dass (allein) die Aufsichtsräte der Gesellschaften die in jedem Einzelfall getroffenen Entscheidungen zur Anhebung der Grundvergütungen und Prämien zu vertreten hätten. Erst seit In-Kraft-Treten der neuen Vergütungsregelung würden beide Senatsverwaltungen auf die Höhe der Prämien und - soweit sie dazu Gelegenheit erhalten - auch auf die Höhe der Grundvergütungen Einfluss nehmen. Im Übrigen würden die Gesamtvergütungen einschließlich Prämien in den genannten Fällen überwiegend innerhalb des für kommunale Unternehmen geltenden - im Vergleich zur Privatwirtschaft auf 87,5 v. H. abgesenkten - Marktrahmens liegen. Die regelmäßige Fortschreibung nach Maßgabe der Lage der Unternehmen und der zu erbringenden Leistungen sei marktüblich. Soweit in Einzelfällen die Gesamtvergütungen den Marktrahmen überschritten haben, hält die Senatsverwaltung für Finanzen dies für begründet und hat insoweit ebenfalls die alleinige Verantwortung der Aufsichtsräte bekräftigt. In zwei Fällen, in denen bereits die Grundvergütungen weit über dem Marktrahmen gelegen hätten, habe der Aufsichtsrat des betroffenen Unternehmens entschieden, keine Leistungsprämien mehr zu zahlen.

- 366 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltungen den Erhöhungen von Gehältern und Prämien trotz der Beschlüsse des Abgeordnetenhauses seit 1996 (T 357) unkritisch gegenüberstehen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum es ihnen vor dem In-Kraft-Treten des neuen Vergütungssystems nicht möglich gewesen sein soll, auf die Vergütungshöhe Einfluss zu nehmen (vgl. T 369). Insbesondere die Senatsverwaltung für Finanzen wäre nicht nur in der Lage, sondern im Interesse Berlins sogar dazu verpflichtet gewesen (§ 65 Abs. 5 LHO), weil überhöhte Einkommen der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder von Beteiligungsunternehmen deren Wirtschaftlichkeit beeinträchtigen.

Die Bestrebungen der Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung zur Neuregelung des Vergütungssystems waren den städtischen Wohnungsbaugesellschaften seit Jahren bekannt. Es ist naheliegend, dass zumindest ein Teil der vom Rechnungshof beanstandeten Einkommensverbesserungen für die Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder in den Jahren 1999/2000 mit Blick auf das anstehende neue Vergütungssystem und die notwendigen Nachverhandlungen initiiert worden sind, um deren Einkommen zumindest in der gegenwärtigen Höhe für längere Zeit zu sichern, auch wenn die vereinbarten Ziele nicht in vollem Umfang erreicht werden.

- 367 Unabhängig von der Einführung des neuen Vergütungssystems haben alle städtischen Wohnungsbaugesellschaften für ihre Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder und inzwischen auch für Mitglieder der Aufsichtsräte Vermögensschaden-Haftpflicht- und/oder Rechtsschutzversicherungsverträge (Directors & Officers-Versicherungen) geschlossen. Die Prämien, die 2001 für die städtischen Wohnungsbaugesellschaften insgesamt 219 900 € betragen, gehen zulasten der Gesellschaften.

Bereits 1988 hatte die Senatsverwaltung für Finanzen in einem Schreiben an die damalige Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen zutreffend ausgeführt, dass es systemwidrig ist, Organmitglieder über die Finanzierung einer Versicherung durch die Gesellschaft teilweise von Verpflichtungen freizustellen, die aus der Organstellung resultieren. Dennoch hat sie auf diese Entwicklung keinen Einfluss genommen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hält dagegen die Übernahme der Versicherungsprämien für diesen Personenkreis durch die Gesellschaften für unbedenklich. Die Prämien würden marktübliche Nebenleistungen darstellen (Rundschreiben der Senatsverwaltung an die städtischen Wohnungsbau-Gesellschaften vom 10.10. und ergänzendes Schreiben vom 01.11.00). Die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung hatten sich zunächst geeinigt, die Prämien für Directors & Officers-Versicherungen zumindest steuerlich auf die Einkünfte der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder anrechnen zu lassen. Nach neuester Auffassung der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder liegen jedoch keine den Einkünften der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder zurechenbaren Zahlungen vor, wenn die Unternehmen die Directors & Officers-Versicherungen ausschließlich im eigenbetrieblichen Interesse abschließen. Es bleibt im Einzelfall zu prüfen, ob die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt werden. Der Abstimmungsprozess zur Frage der generellen Zulässigkeit bzw. Notwendigkeit dieser Versicherungen ist aber noch nicht abgeschlossen.

368 Das zum 1. Mai 1998 in Kraft getretene Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich hat den Pflichtenrahmen für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder von Kapitalgesellschaften zwar erheblich erweitert, die Haftungstatbestände wurden aber nicht verschärft. Es beeinflusst auch den Pflichtenrahmen der Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder von Gesellschaften in anderen Rechtsformen (vgl. Begründung zum Gesetzentwurf; Drucksache des Bundestages 13/9712, S. 15). Ausgaben der städtischen Wohnungsbaugesellschaften für Directors & Officers-Versicherungen stehen dem entgegen. Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass Ausgaben für derartige Versicherungen in einem von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erarbeiteten Muster-Anstellungsvertrag nicht als zulässige Nebenleistungen aufgeführt sind. Grundsätzlich ist zu klären, ob derartige Ausgaben künftig mit den Grundgehältern verrechnet oder allenfalls ausnahmsweise als Nebenleistungen gewährt werden sollen.

369 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als Fachverwaltung für die Wohnungswirtschaft versäumt haben, auf die Vertreter Berlins in den Überwachungsorganen der städtischen Wohnungsbaugesellschaften einzuwirken, um unangemessene Gehalts- und Prämiensteigerungen bei den Geschäftsführern/Vorstandsmitgliedern vor der Einführung des neuen Vergütungssystems möglichst zu verhindern. Er beanstandet des Weiteren, dass die Senatsverwaltung für Finanzen über Jahre hingenommen hat, dass die städtischen Wohnungsbaugesellschaften die - nach zutreffender Auffassung dieser Senatsverwaltung systemwidrigen - Versicherungen für die

Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder und für Aufsichtsratsmitglieder abgeschlossen haben.

- 370 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung auf die städtischen Wohnungsgesellschaften bzw. die Vertreter Berlins in deren Aufsichtsgremien mit dem Ziel einwirkt, dass überhöhte Grundvergütungen bereits bei den Nachverhandlungen reduziert, der von der Betriebsgrößenklasse abhängige Vergütungsrahmen künftig strikt eingehalten und neben den erfolgs- und leistungsabhängigen Komponenten nach den Zielvereinbarungen keine weiteren Prämien oder Sonderzahlungen mehr gewährt werden. Darüber hinaus unterstützt der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen in ihrer Absicht, die Kosten für die Directors & Officers-Versicherungen - soweit sie für Geschäftsführer/Vorstandsmitglieder abgeschlossen worden sind - auf die Höhe der jeweiligen Bezüge anrechnen zu lassen, und erwartet, dass die Senatsverwaltungen für Finanzen und für Stadtentwicklung den in dieser Angelegenheit eingeleiteten Abstimmungsprozess zügig beenden.**

### **3. Unzureichende Rechtsbehelfsbearbeitung durch drei Finanzämter**

*Die bei drei Finanzämtern bereits seit längerer Zeit anhängigen Rechtsbehelfsverfahren sind von langen - teilweise mehrjährigen - ungerechtfertigten Bearbeitungspausen gekennzeichnet. Dies hat in einem Einzelfall dazu geführt, dass Anteilseigner einer aus Abschreibungsgesellschaften bestehenden Unternehmensgruppe über Jahre hinweg in den Genuss von Steuervorteilen von bis zu 50 Mio. € gekommen sind, die ihnen aufgrund eines bisher nicht rechtskräftigen finanzgerichtlichen Urteils nicht zugestanden haben. Zudem haben weitere Bearbeitungsunzulänglichkeiten zu vermeidbaren Verfahrenskosten von 120 000 € geführt. Die unterlassene Festsetzung von Aussetzungszinsen hat endgültige Einnahmeausfälle von 193 300 € zur Folge.*

- 371 Das außergerichtliche Rechtsbehelfsverfahren ermöglicht dem Steuerpflichtigen, im Wege des Einspruchs gegen seiner Auffassung nach unzutreffende Entscheidungen der Finanzämter vorzugehen. Durch die Einlegung eines Einspruchs wird die Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsaktes grundsätzlich nicht gehemmt. Auf Antrag oder von Amts wegen soll die Vollziehung angefochtener belastender Verwaltungsakte - unter Umständen gegen Sicherheitsleistung - ausgesetzt werden, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes

bestehen oder wenn die Vollziehung für den Betroffenen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte.

- 372 Bei den Veranlagungsstellen aller Berliner Finanzämter gehen im Jahr durchschnittlich fast 160 000 Rechtsbehelfe ein. Um die Qualität und Quantität der Rechtsbehelfsbearbeitung zu verbessern, hat die Verwaltung bereits zu Beginn der 80er Jahre bei den für die Besteuerung natürlicher Personen zuständigen Finanzämtern zentrale Rechtsbehelfsstellen eingerichtet. Die Bearbeitung der Rechtsbehelfe obliegt auch weiterhin zunächst der festsetzenden Stelle. Zeichnet sich jedoch ab, dass zur Erledigung eines Rechtsbehelfs schwierige Rechtsfragen zu klären sind oder dem Begehren des Steuerpflichtigen voraussichtlich nicht entsprochen werden kann, wird der Rechtsbehelf der Rechtsbehelfsstelle zur Entscheidung zugewiesen. Diese hat im Falle eines anschließenden finanzgerichtlichen Verfahrens alle Aufgaben wahrzunehmen, die dem Finanzamt als Beteiligtem obliegen. Nach Eintritt der Bestands- bzw. Rechtskraft der Entscheidungen hat die Rechtsbehelfsstelle die Aussetzung der Vollziehung des angefochtenen Bescheides zu widerrufen und Aussetzungszinsen festzusetzen, soweit der Rechtsbehelf endgültig keinen Erfolg hatte. Diese Aufgabenverlagerung auf die Rechtsbehelfsstelle hat zu einer deutlichen Arbeitsentlastung der festsetzenden Stelle geführt.

Eine zügige Rechtsbehelfsbearbeitung liegt insbesondere im Interesse des Steuerpflichtigen. Sie dient der Rechtssicherheit im Besteuerungsverfahren und trägt auch dazu bei, dass ausgesetzte Steuerbeträge, die dem Steuergläubiger zustehen, zeitnah vereinnahmt werden können.

- 373 Der Rechnungshof hat die unterschiedlich organisierte Rechtsbehelfsbearbeitung bei drei Berliner Finanzämtern untersucht:
- Das Finanzamt Reinickendorf, welches für die Besteuerung natürlicher Personen zuständig ist, hat von Beginn an eine zentrale Rechtsbehelfsstelle eingerichtet.
  - Das für die Besteuerung juristischer Personen zuständige Finanzamt für Körperschaften I hat erst seit Sommer 1997 eine zentrale Rechtsbehelfsstelle eingerichtet, der allerdings nur die Bearbeitung der seit diesem Zeitpunkt beim Finanzamt eingehenden Rechtsbehelfe obliegt. Die Bearbeitung der zuvor eingegangenen Rechtsbehelfe nimmt regelmäßig noch die festsetzende Stelle vor.
  - Beim Finanzamt für Körperschaften IV, welches u. a. zentral für die Besteuerung aller Berliner Personengesellschaften in der Rechtsform einer GmbH & Co. KG zuständig ist, werden die Rechtsbehelfe noch ausschließlich von der festsetzenden Stelle bearbeitet; eine Rechtsbehelfsstelle hat dieses Finanzamt nicht eingerichtet.



- 374 Zum 31. Dezember 2000 waren bei allen Berliner Finanzämtern 143 600 Rechtsbehelfe unerledigt; hiervon waren 50 300 Verfahren länger als drei Jahre anhängig (Alt-Rechtsbehelfe). Auf das Finanzamt für Körperschaften IV entfielen 38 900 der unerledigten Rechtsbehelfe und mit 31 600 sogar 63 v. H. aller Alt-Rechtsbehelfe, die häufig seit über zehn Jahren anhängig waren. Diese im Vergleich zu den übrigen Finanzämtern überaus hohe Fallzahlenbelastung - so entfielen auf die übrigen 21 Berliner Finanzämter durchschnittlich jeweils nur 890 Alt-Rechtsbehelfe - hängt mit dessen Sonderzuständigkeit für die Besteuerung von Gesellschaften in der Rechtsform der GmbH & Co. KG zusammen. Diese Rechtsform hatten in den 70er und 80er Jahren Initiatoren großer Abschreibungsgesellschaften bevorzugt. Bei solchen Personengesellschaften, an denen oftmals sehr viele Gesellschafter beteiligt sind, können unter bestimmten Voraussetzungen mehrere Gesellschafter unabhängig voneinander in derselben Sache und aus denselben Gründen gegen einen die Gesellschaft betreffenden Gewinnfeststellungsbescheid Einspruch einlegen. Dies hat zur Folge, dass gegen nur einen Bescheid eine Vielzahl von Einsprüchen vorliegen können, über die das Finanzamt entscheiden muss.
- 375 Die drei Finanzämter haben neu eingehende Rechtsbehelfe ganz überwiegend innerhalb von zwölf Monaten nach deren Eingang erledigt. Dieses positive Bild bei der Bearbeitung neu eingegangener Einsprüche trifft jedoch auf die Bearbeitung der Alt-Rechtsbehelfe nicht zu. Stichprobenweise Untersuchungen haben in einer Vielzahl von Fällen teilweise mehrjährige ungerechtfertigte Bearbeitungspausen aufgezeigt. Im Vergleich zu den übrigen zwei untersuchten Finanzämtern ist die Situation beim Finanzamt für Körperschaften IV aufgrund seiner Sonderzuständigkeit besonders problematisch.
- 376 Bei diesem Finanzamt betreffen allein 24 000 der dort vorhandenen 31 600 Alt-Rechtsbehelfe die Streitigkeiten einer Unternehmensgruppe, bestehend aus verschiedenen Verlustzuweisungsgesellschaften, an der sich 2 500 - überwiegend im übrigen Bundesgebiet ansässige - Personen beteiligt hatten. Das Finanzamt hatte Verluste der Gesellschaften hauptsächlich aus den Jahren 1977 bis 1982 über insgesamt 156 Mio. € nicht zum Abzug zugelassen. Über die von den Verlustzuweisungsgesellschaften Anfang der 90er Jahre erhobenen Einsprüche hat das Finanzamt im Falle einer Gesellschaft Mitte 1996 entschieden und diese als unbegründet zurückgewiesen. Die gegen diese Entscheidung erhobene Klage hat das Finanzgericht Berlin im April 2000 ebenfalls als unbegründet zurückgewiesen. Gegen die Nichtzulassung der Revision haben die Kläger Beschwerde eingelegt, über die noch nicht entschieden ist. Mithin ist derzeit nicht abzusehen, wann Rechtssicherheit eintritt. Durch die finanzgerichtliche Entscheidung bestehen aber zumindest keine ernstlichen Zweifel mehr an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Feststellungsbescheide. Dennoch hatte das Finanzamt die Aussetzung der Vollziehung zum damaligen Zeitpunkt nicht aufgehoben. Hierdurch sind den Beteiligten die Steuervorteile von bis zu 50 Mio. €, die ihnen nach derzeitigem Erkenntnisstand nicht zustehen,

belassen worden. Sollten die Rechtsbehelfe endgültig keinen Erfolg haben, wären noch Aussetzungszinsen von bis zu 30 Mio. € festzusetzen.

Da die Verfahren teilweise Zeiträume betreffen, die mehr als 20 Jahre zurückliegen, ist es schon aufgrund des langen Zeitablaufs nicht auszuschließen, dass endgültige Steuer- und Zinsausfälle eintreten werden. So könnten die Beteiligten zwischenzeitlich verstorben, vermögenslos geworden oder nicht mehr zu ermitteln sein. Auch ist zweifelhaft, ob die Wohnsitzfinanzämter überhaupt noch über alle Vorgänge der Altjahre verfügen. Eine stichprobenweise Überprüfung bei den Wohnsitzfinanzämtern einiger Berliner Beteiligten hat diese Zweifel bestätigt. Mitursächlich für den unbefriedigenden zeitlichen Ablauf dieses besonderen Steuerkomplexes sind die wiederholt aufgetretenen mehrjährigen Bearbeitungspausen.

Andere zurückliegende Bearbeitungsmängel haben bereits zu erheblichen finanziellen Nachteilen für den Fiskus geführt. Insbesondere hätte das Finanzamt Verfahrenskosten von 120 000 € in Zusammenhang mit einem überflüssigen Klageverfahren vermeiden können. So hatte das Finanzamt Ende der 80er Jahre den Einspruch gegen den einen erheblichen Veräußerungsgewinn ausweisenden und eine Gesellschaft der o. a. Unternehmensgruppe betreffenden Feststellungsbescheid für das Jahr 1986 als unbegründet zurückgewiesen, obwohl sich bereits zu diesem Zeitpunkt abzeichnete, dass aufgrund mangelnder Gewinnerzielungsabsicht Gewinne der miteinander verbundenen Gesellschaften steuerlich nicht zu berücksichtigen sind. Im nachfolgenden Klageverfahren musste es den Bescheid folglich aufheben. Dies führte wegen des hohen Streitwerts zu den vom Finanzamt zu tragenden Verfahrenskosten.

Der Steuerfall dieser Unternehmensgruppe hat eine Dimension, die für die Berliner Steuerverwaltung ungewöhnlich ist, und betrifft Zeiträume, die zwischenzeitlich teilweise ein Vierteljahrhundert zurückliegen. Ihm ist eine beachtliche steuerliche Bedeutung zuzuschreiben. Gleichwohl ist nicht absehbar, wann - und mit welchem fiskalischen Erfolg - er abgeschlossen werden kann. Dies und der 200 Aktenordner umfassende Umfang des Schriftguts zu diesem Steuerfall machen deutlich, dass es erforderlich gewesen wäre, rechtzeitig organisatorische und personelle Vorkehrungen zu treffen, um eine angemessene Bearbeitung sicherzustellen. Es mag dahingestellt bleiben, ob dies allein durch die frühzeitige Einrichtung einer Rechtsbehelfsstelle hätte erreicht werden können. Jedenfalls hätte es allen Beteiligten einsichtig sein müssen, dass eine angemessene Bearbeitung dieses Steuerfalls durch nur ein Arbeitsgebiet der Veranlagungsstelle, das daneben noch sein übliches Arbeitspensum zu erledigen hat, nicht erreicht werden kann. Es hätte, wenn das Finanzamt hierzu selbst nicht in der Lage gewesen ist, von der Oberfinanzdirektion erwartet werden müssen, dass sie die Voraussetzungen für eine angemessene Bearbeitung schafft, zumal die Berliner Steuerverwaltung in der Vergangenheit über erhebliche Stellenüberbestände verfügte.

377 Darüber hinaus hat das Finanzamt für Körperschaften IV häufig versäumt, Aussetzungszinsen in den Fällen festzusetzen, in denen es zuvor die Voll-

ziehung des angefochtenen Bescheids ausgesetzt hatte und der Rechtsbehelf endgültig erfolglos geblieben ist. Allein bei den vom Rechnungshof überprüften Fällen hätte das Finanzamt Zinsen von 291 600 € festsetzen müssen. Das Finanzamt hat auf entsprechende Hinweise des Rechnungshofs Zinsen von 49 000 € nachträglich festgesetzt; die Festsetzung weiterer 49 300 € steht noch aus. Die unterlassene Zinsfestsetzung bei den übrigen Fällen hat wegen des zwischenzeitlichen Ablaufs der Festsetzungsfrist zu endgültigen finanziellen Verlusten von 193 300 € geführt.

- 378 Unabhängig von der Form, wie die Finanzämter die Rechtsbehelfsbearbeitung organisiert haben, sind die Veranlagungsplätze gehalten, die Rechtsbehelfe in so genannten Rechtsbehelfslisten zu erfassen sowie deren Erledigungsstand dort zu vermerken. Die Sachgebietsleiter haben diese Listen regelmäßig zu überprüfen, um so auch auf eine zeitnahe Rechtsbehelfsbearbeitung hinwirken zu können. Die Rechtsbehelfslisten der drei überprüften Finanzämter wiesen bei den Eintragungen zu den Alt-Rechtsbehelfen bis zu 31 v. H. formale Unzulänglichkeiten auf. Die aufgezeigten Defizite bei der Bearbeitung der Alt-Rechtsbehelfe und deren in den Rechtsbehelfslisten oftmals unzutreffend ausgewiesener Bearbeitungszustand legen den Schluss nahe, dass die Sachgebietsleiter ihren Überwachungsaufgaben nicht in dem gebotenen Umfang nachgekommen sind.
- 379 **Der Rechnungshof erwartet, dass sich die drei Finanzämter um eine zügige Erledigung der Alt-Rechtsbehelfe bemühen.** Im Falle des Finanzamts für Körperschaften IV bedeutet dies auch, dass besondere Maßnahmen erforderlich sind, um die 24 000 eine Unternehmensgruppe betreffenden Rechtsbehelfsverfahren künftig angemessen zu bearbeiten. Insbesondere ist die Aussetzung der Vollziehung derjenigen Steuerbescheide aufzuheben, bei denen ernsthafte Zweifel an deren Rechtmäßigkeit nicht mehr bestehen. **Der Rechnungshof hat darüber hinaus das Finanzamt für Körperschaften IV aufgefordert, die bisher unterbliebene Festsetzung von Aussetzungszinsen nachzuholen oder aktenkundig zu machen, weshalb dies im Einzelfall nicht mehr möglich ist. Ferner hat der Rechnungshof angeregt, die bisherige manuelle Führung der Rechtsbehelfslisten - im Interesse einer verbesserten Überwachung - künftig maschinell zu unterstützen.**
- 380 **Darüber hinaus hat der Rechnungshof vorgeschlagen, die Rechtsbehelfsbearbeitung beim Finanzamt für Körperschaften IV neu zu organisieren, sie möglichst zu zentralisieren.** Der Rechnungshof hält die Einrichtung von Rechtsbehelfsstellen grundsätzlich für zweckmäßig, weil den festsetzenden Stellen aufgrund ihrer vielfältigen anderweitigen Aufgaben kaum Raum für teilweise zeitaufwändige Ermittlungen im Rechtsbehelfsverfahren verbleibt. Mit der Abgabe an die Rechtsbehelfsstelle ist zwar nicht zwangsläufig eine zügigere Erledigung des Rechtsbehelfs verbunden, der Fall ist aber aus der Massenbearbeitung herausgenommen, was letztlich auch zu einer besseren Bearbeitungsqualität führt. Die ersten Erfahrungen mit der Rechtsbehelfsstelle, die aufgrund einer

entsprechenden Anregung des Rechnungshofs im Bereich der Erbschaftsteuerfestsetzung eines anderen Finanzamts eingerichtet worden ist, bestätigen diese Auffassung (vgl. T 387).

381 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Oberfinanzdirektion organisatorische und personalwirtschaftliche Maßnahmen ergreift, um den schlechten Erledigungstand bei der Bearbeitung der Alt-Rechtsbehelfe beim Finanzamt für Körperschaften IV zu verbessern.** Als Sofortmaßnahme zur Personalverstärkung hat sie dem Finanzamt für Körperschaften IV zum 1. Oktober 2001 sieben Steuerinspektoren z. A. (zur Anstellung) zugewiesen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Finanzamt die Personalführung nutzt, um die Rechtsbehelfsbearbeitung entscheidend zu verbessern.

382 Erste Stellungnahmen der drei Finanzämter liegen vor. Die Finanzämter Reinickendorf und für Körperschaften I haben die Bearbeitung der Alt-Rechtsbehelfe verstärkt. Das Finanzamt für Körperschaften IV hat in Anbetracht des Umfangs der Feststellungen des Rechnungshofs zunächst eine Arbeitsgruppe zur Auswertung der Prüfungsmitteilung gebildet. Es hat alle Veranlagungsplätze zwischenzeitlich aufgefordert, unerledigte Rechtsbehelfe entweder sofort abzuschließen oder die Gründe zu benennen, die dem entgegenstehen. Weiterhin hat das Finanzamt für Körperschaften IV zwischenzeitlich die ausgesetzte Vollziehung der Feststellungsbescheide für die Kommanditgesellschaft, über deren Nichtzulassungsbeschwerde noch zu entscheiden ist, aufgehoben. Für die übrigen Gesellschaften der vorerwähnten Unternehmensgruppe bleibt dies nachzuholen. Die Oberfinanzdirektion hat ergänzend mitgeteilt, dass mit der Einführung eines Verfahrens zur maschinellen Führung der Rechtsbehelfslisten Ende 2002 zu rechnen sei. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

#### **4. Noch unzureichende Bearbeitung von Erbschaft- und Schenkungsteuerfällen beim Finanzamt Neukölln-Nord**

***Obwohl das Finanzamt Neukölln-Nord die Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle neu strukturiert und die Arbeitsreste deutlich reduziert hat, beläuft sich das Volumen unerledigter Fälle auf voraussichtlich fast 60 Mio. €. Einige der vom Rechnungshof bereits 1997 festgestellten Mängel bestehen fort. Allein zu den vom Rechnungshof aufgegriffenen Fällen hat das Finanzamt Neukölln-Nord bisher Erbschaft- und Schenkungsteuer von über 0,6 Mio. € festgesetzt und nicht oder nicht mehr gerechtfertigte Aussetzungen der Vollziehungen von über 2,6 Mio. € aufgehoben.***

383 Der Rechnungshof hatte bereits 1997 beim Finanzamt Neukölln-Nord die Festsetzung der Erbschaft- und Schenkungsteuer untersucht (vgl. Jahresbericht 1998 T 349 bis 363). Er stellte für diesen Bereich ein kontinuierliches Anwachsen der Arbeitsrückstände fest. Die Steuerfälle wurden nicht zeitnah und nur wenig zielgerichtet bearbeitet. Das untätige Zuwarten des Finanzamts Neukölln-Nord führte zu verspäteten Steuerfestsetzungen und somit zu einer verspäteten Vereinnahmung der Steuerbeträge. Auch hatte es bei den seinerzeit betrachteten Fällen die Vollziehung von Steuerfestsetzungen über 1,5 Mio. € zu Unrecht ausgesetzt. Die festgestellten Mängel beruhten nicht zuletzt darauf, dass die Sachgebietsleiter ihren Aufsichts- und Kontrollpflichten nur unzureichend nachgekommen waren.

Der Rechnungshof hat sich durch eine Nachuntersuchung vergewissert, ob die zwischenzeitlich von der Oberfinanzdirektion initiierten Maßnahmen erfolgreich waren und nunmehr eine angemessene Arbeitserledigung im Finanzamt Neukölln-Nord sichergestellt ist.

384 Bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer handelt es sich um eine bedeutende Landessteuer. Ihrer zeitgerechten und vollständigen Erhebung kommt deshalb besondere Bedeutung zu, zumal festgesetzte Steuerbeträge anders als bei anderen Steuerarten nicht verzinst werden. Das Aufkommen an Erbschaft- und Schenkungsteuer ist in den letzten Jahren von 99,5 Mio. € im Jahr 1996 auf 206,5 Mio. € im Jahr 2001 gestiegen. Neben der seit 1996 eingeführten Bedarfsbewertung für Grundstücke ist diese positive Entwicklung auch darauf zurückzuführen, dass die Steuerverwaltung die Anregungen des Rechnungshofs zur Arbeitsweise und Organisation bei der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle des Finanzamts Neukölln-Nord aufgegriffen und umgesetzt hat. Wie der Rechnungshof bei seiner Nachuntersuchung festgestellt hat, haben diese Maßnahmen nicht ausgereicht, die Bearbeitungsqualität entscheidend zu verbessern.

385 Das Finanzamt Neukölln-Nord hat aber die Anzahl der Arbeitsreste merklich verringert. Der Bestand hat sich von 4 803 Vorgängen zum 31. Dezember 1997 auf 3 104 Vorgänge zum 31. Dezember 2000 reduziert. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass sich ein Restbestand an ausstehenden Steuerfestsetzungen nicht vermeiden lässt. Das Volumen der für diese Vorgänge voraussichtlich festzusetzenden Steuer macht deutlich, dass das Finanzamt in seinen Bemühungen fortfahren muss, die Arbeitsreste weiter abzubauen. Nach dem Aufkommen an Erbschaft- und Schenkungsteuer und den Erledigungszahlen der Kalenderjahre 1998 bis 2000 beträgt der durchschnittlich je Vorgang festzusetzende Steuerbetrag rund 27 000 €. Somit „schlummern“ in den vom Finanzamt als Reste bezeichneten 3 104 Vorgängen im festsetzenden Bereich rund 59 Mio. € an Erbschaft- und Schenkungsteuer. Dies entspricht mehr als einem Viertel des Aufkommens an Erbschaft- und Schenkungsteuer des Kalenderjahres 2001. Hierbei wurde bereits berücksichtigt, dass die festsetzende Stelle im Durchschnitt 30 v. H. der von ihr zu bearbeitenden Steuerfälle als steuerfrei verfügt.

- 386 Obwohl die Oberfinanzdirektion das Finanzamt Neukölln-Nord angewiesen hat, steuerlich bedeutende Steuerfälle sofort zu bearbeiten, und das Finanzamt die Erledigung dieser Steuerfälle unmissverständlich geregelt hat, bearbeiten die Dienstkräfte diese Fälle nach wie vor nicht zeitnah und nur wenig zielgerichtet. Die damit einhergehenden finanziellen Nachteile des Landes Berlin sind nicht hinnehmbar. Allein bei einem Fall hätte das Finanzamt Neukölln-Nord die Erbschaftsteuer von mehr als 5,1 Mio. € fast fünf Monate früher festsetzen können. Der hierdurch bewirkte Zinsnachteil des Landes Berlin hat etwa 110 000 € betragen. Dies lässt den Schluss zu, dass die Sachgebietsleiter ihren Aufsichts- und Kontrollpflichten weiterhin nicht hinreichend nachkommen. Allein durch regelmäßige kritische Durchsicht der Steuer- und Rechtsbehelfslisten, der Aussetzungslisten sowie - in Einzelfällen - der betreffenden Steuerakten hätten sie sich einen umfassenden Überblick über die Arbeitssituation ihres Bereichs verschaffen können und den Mängeln durch personelle und organisatorische Maßnahmen frühzeitig begegnen können und müssen.
- 387 Der Rechnungshof hatte bereits 1997 die unzureichende Bearbeitung der Rechtsbehelfe zur Erbschaft- und Schenkungsteuer beanstandet. Die festgestellten Mängel beruhten auf der teilweise äußerst mangelhaften Listenföhrung, dem Fehlen einer Rechtsbehelfsstelle und der nicht ausreichenden Dienst- und Fachaufsicht der Sachgebietsleiter. Das Finanzamt Neukölln-Nord hat zum 1. Januar 1998 eine Rechtsbehelfsstelle für die Erbschaft- und Schenkungsteuer eingerichtet. Hierdurch hat sich die Situation gegenüber den Verhältnissen zum Zeitpunkt der vorangegangenen Prüfung etwas verbessert.

Gleichwohl weisen über zwei Drittel der betrachteten Rechtsbehelfsverfahren noch immer Bearbeitungsmängel auf. Diese Defizite traten zumeist vor Abgabe des Steuerfalls an die Rechtsbehelfsstelle auf. Insbesondere hatten die Dienstkräfte die beanstandeten Fälle bis dahin weder zeitnah und zielgerichtet bearbeitet noch die gesetzlichen Bestimmungen der Abgabenordnung (AO) sowie die Weisungen der Oberfinanzdirektion in ausreichendem Umfang beachtet. Auch haben die Sachgebietsleiter die Eintragungen in den Rechtsbehelfslisten weiterhin nicht ausreichend überprüft oder kritisch hinterfragt. So hätte beispielsweise bei zwei Steuerfällen dem Sachgebietsleiter auffallen müssen, dass die zuständigen Dienstkräfte die Rechtsbehelfe über fünf Jahre unbearbeitet gelassen haben. Auch haben die Dienstkräfte der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle in einer Vielzahl von Fällen Einsprüche, die sich gegen durch Grundlagenbescheide festgesetzte Besteuerungsgrundlagen richteten, nicht ordnungsgemäß behandelt. Sie haben außer Acht gelassen, dass nach § 351 Abs. 2 AO die Entscheidungen in einem Grundlagenbescheid nur durch Anfechtung dieses Bescheids, nicht auch durch Anfechtung des Folgebescheids, erfolgreich angegriffen werden können. Einsprüche gegen den Folgebescheid hätten nach § 358 AO als unzulässig verworfen werden müssen.

388 Nach § 361 Abs. 1 AO hemmt ein Einspruch die Vollziehung des angefochtenen Bescheids nicht. Die Finanzbehörde kann jedoch die Vollziehung eines angefochtenen Verwaltungsaktes ganz oder teilweise aussetzen, wenn ernstliche Zweifel an dessen Rechtmäßigkeit bestehen oder wenn die Vollziehung für den Betroffenen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte. Das Finanzamt Neukölln-Nord hat allein bei den betrachteten Fällen die Vollziehung von 0,6 Mio. € zu Unrecht ausgesetzt. Daneben hat es noch weitere Fälle mit ausgesetzten Beträgen von über 3,3 Mio. € nicht zeitnah und nur wenig sachgerecht bearbeitet. Auch bei einigen dieser Fälle steht zu vermuten, dass nach abschließender Sachverhaltsaufklärung keine ernstlichen Zweifel mehr an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes bestehen und die Aussetzung der Vollziehung aufzuheben ist. Darüber hinaus haben die Dienstkräfte des Finanzamts Neukölln-Nord oftmals nicht beachtet, dass die Vollziehung eines Folgebescheids auszusetzen ist, soweit die Vollziehung des Grundlagenbescheids ausgesetzt wird (§ 361 Abs. 3 AO).

Die festgestellten Mängel weisen auf merkliche Wissenslücken der Dienstkräfte der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle über die verfahrensrechtlichen Vorschriften der Abgabenordnung hin. Der Rechnungshof hält daher eine gesonderte, auf den Bedarf dieser Dienstkräfte abgestimmte Fortbildung durch die Finanzschule Berlin für unerlässlich.

389 Der Rechnungshof hatte bereits 1997 Anregungen zur verbesserten Automationsunterstützung der Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle gegeben. Die Steuerverwaltung ist den Vorschlägen des Rechnungshofs teilweise gefolgt. So werden beispielsweise die Steuerfestsetzungen nunmehr maschinell durchgeführt. Trotzdem sind die eingeleiteten Maßnahmen nicht ausreichend. Gerade zur Bewältigung des Massengeschäfts bei der Erbschaft- und Schenkungsteuer muss die Automationsunterstützung noch weiter ausgebaut und auch verbessert werden. Die Steuerverwaltung sollte außerdem die programmtechnischen Voraussetzungen schaffen, um Vorschenkungen automationsunterstützt feststellen zu können. Dies dürfte zu einer weiteren deutlichen Arbeitsentlastung führen und könnte zu besseren Arbeitsergebnissen beitragen.

390 Die Steuerverwaltung hat zusätzliche Maßnahmen ergriffen, um die bestehenden Bearbeitungsdefizite abzubauen. Spezielle Schulungsmaßnahmen werden durchgeführt und die Automationsunterstützung ausgeweitet. Allein zu den vom Rechnungshof aufgegriffenen Fällen hat das Finanzamt Neukölln-Nord Steuerbeträge von über 0,6 Mio. € festgesetzt und nicht oder nicht mehr gerechtfertigte Aussetzungen der Vollziehungen von über 2,6 Mio. € aufgehoben.

391 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Erbschaft- und Schenkungsteuerstelle des Finanzamts Neukölln-Nord**

- die Arbeitsreste weiter reduziert,
- steuerlich bedeutende Steuerfälle unverzüglich aufgreift und
- Rechtsbehelfe zeitnah und zielgerichtet bearbeitet.

Er erwartet ferner, dass die Dienstkräfte eine auf die vorhandenen Wissensdefizite abgestimmte Fortbildung im Bereich der verfahrensrechtlichen Vorschriften der Abgabenordnung erhalten und dass die Sachgebietsleiter ihre Dienst- und Fachaufsicht intensiver als bisher wahrnehmen, um etwaigen künftigen Bearbeitungsdefiziten frühzeitig zu begegnen.

## I. Wissenschaft, Forschung und Kultur

### 1. Unterlassene Prüfung der Verwendung von Zuwendungen durch die Senatsverwaltung

*Die für Kultur zuständige Senatsverwaltung gewährte der Haus der Kulturen der Welt GmbH seit 1993 Zuwendungen zur institutionellen Förderung von über 21,6 Mio. €, ohne deren zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung zu prüfen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung die Prüfung der Verwendungsnachweise unverzüglich vornimmt.*

392 Das Land Berlin und der Bund waren mit einer Stammeinlage von jeweils 50 v. H. Gesellschafter der Haus der Kulturen der Welt GmbH. An der Deckung des Finanzbedarfs der Gesellschaft hat sich Berlin in der Vergangenheit mit einer jährlichen Zuwendung von durchschnittlich mehr als 2,7 Mio. € beteiligt. Im Jahre 2000 wurden 1,8 Mio. € bereitgestellt. Seit 1993 wurden der GmbH von der für Kultur zuständigen Senatsverwaltung Zuwendungen zur institutionellen Förderung von über 21,6 Mio. € gewährt. Daneben erhielt die GmbH regelmäßig Zuwendungen des Auswärtigen Amtes zur Projektförderung in Millionenhöhe. Von 2001 an hat der Bund gemäß Anschlussvertrag mit dem Land Berlin zur Kulturfinanzierung in der Bundeshauptstadt die alleinige Förderung der Gesellschaft übernommen.

393 Aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Berlin vom Januar 1989 sollte auch die Verwendung der Fördermittel des Bundes durch die für Kultur zuständige Senatsverwaltung geprüft werden. Im Jah-



- re 1998 hat die Senatsverwaltung diese Vereinbarung gekündigt; als Grund wurden fehlende Personalkapazitäten angegeben. Der Rechnungshof hat das Verfahren der Zuwendungsvergabe an die GmbH geprüft und dabei festgestellt, dass die Senatsverwaltung für die Zeit von 1993 an die Prüfung der Verwendungsnachweise - auch über die Zuwendungen des Bundes - unterlassen hat.
- 394 Die Senatsverwaltung hat geltend gemacht, zu einer Prüfung der Verwendungsnachweise nicht verpflichtet zu sein. Sie ist der Auffassung, bei den Fördermitteln handele es sich nicht um Zuwendungen, weil nach § 3 Abs. 2 GmbH-Gesetz in Verbindung mit dem Gesellschaftsvertrag der GmbH ein Rechtsanspruch der GmbH auf laufende Unterhaltung nach Maßgabe der Haushaltspläne eingeräumt worden sei. Daher sei kein Raum für die Anwendung des Zuwendungsrechts, das grundsätzlich nur freiwillige, im Ermessen der Verwaltung stehende Leistungen erfasse.
- 395 Der Einwand der Senatsverwaltung, bei den bewilligten Fördermitteln handele es sich nicht um Zuwendungen, ist nicht stichhaltig und widerspricht im Übrigen dem eigenen Vorgehen. Zwar sind Leistungen, auf die der Empfänger einen dem Grunde und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründeten Anspruch hat, regelmäßig keine Zuwendungen (vgl. Nr. 1.2.2 AV § 23 LHO), jedoch fehlt es im vorliegenden Fall an einer Rechtsvorschrift, die das Land Berlin dem Grunde und der Höhe nach unmittelbar zur Förderung der GmbH verpflichtet. Das von der Senatsverwaltung herangezogene GmbH-Gesetz erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Dies gilt umso mehr, als der Gesellschaftsvertrag eine Förderung lediglich nach Maßgabe der Haushaltspläne und damit abhängig von den jeweiligen finanziellen Möglichkeiten des Landes Berlin vorsieht. Hinzu kommt, dass die Senatsverwaltung für ihre Förderung den Weg des Zuwendungsrechts gewählt hat und die Fördermittel - hoheitlich - in Form von zwischenzeitlich bestandskräftig gewordenen Zuwendungsbescheiden bewilligt hat. Sie ist daher auch verpflichtet, sich an die Regelungen des Zuwendungsrechts zu halten und die Verwendungsnachweise zu prüfen. Ungeachtet der Hinweise des Rechnungshofs lehnt die Senatsverwaltung die Prüfung der Verwendungsnachweise unter Verweis auf ihre bereits dargestellte Rechtsauffassung weiterhin ab.
- 396 Die Senatsverwaltung hat mit der seit Jahren nicht durchgeführten Prüfung der Verwendungsnachweise in schwerwiegender Weise gegen das Haushaltsrecht verstoßen. Sie hat öffentliche Mittel in erheblichem Umfang unkontrolliert über Jahre hinweg an einen Dritten vergeben und damit ihre hoheitliche Verantwortung für die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung nicht wahrgenommen. **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur die Prüfung der Verwendungsnachweise unverzüglich vornimmt.**

## 2. Unzureichendes Nutzungskonzept für die Zitadelle Spandau

**Die dem Bezirksamt Spandau zugeordnete Zitadelle wird seit 40 Jahren als Baudenkmal mit einem Aufwand von bisher 51,1 Mio. € restauriert. Entgegen dem ursprünglichen Nutzungskonzept, das eine über Berlin und die Grenzen der Bundesrepublik hinausreichende Präsentation vorsah, wird die Zitadelle überwiegend bezirklich genutzt. Dies entspricht nicht der Bedeutung und den Möglichkeiten des Standorts. Um eine wirtschaftliche und dem Objekt angemessene über Berlin und Deutschland hinausreichende Nutzung - ggf. mit Unterstützung privater Investoren - zu realisieren, bedarf es einer über den notwendigen Erhalt des Baudenkmals hinausgehenden Nutzungs- und Entwicklungsplanung.**

397 Die Zitadelle Spandau, ein Bauwerk aus dem 16. Jahrhundert, umfasst ein 130 000 m<sup>2</sup> großes Areal, bestehend aus 17 Gebäuden, einem Innenhof und Festungsanlagen mit teilweise großflächigen Gewölben, Gängen und Freiflächen. Seit Anfang der 60er Jahre hat die damalige Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen als für die Sanierung von Baudenkmalern zuständige Behörde Mittel für die Restaurierung der Zitadelle zur Verfügung gestellt. Im Jahre 1977 hat sie eine Nutzungskonzeption für die Erhaltung des Baudenkmal Zitadelle Spandau erarbeitet und hierfür eine Investitionssumme von 40,9 Mio. € (80 Mio. DM) prognostiziert. Die Nutzungskonzeption war Grundlage des 1978 abgegebenen Berichts des Senats an das Abgeordnetenhaus über die Konzeption „Bewahrung und zukünftige Nutzung der Zitadelle Spandau“ (Drucksache 7/1399). Im Jahr 1985 hat der Senat dem Abgeordnetenhaus ein fortentwickeltes Nutzungskonzept vorgelegt, in dem auf die bau- und zeitgeschichtliche Bedeutung des Baudenkmal von europäischem Range, vergleichbar in Berlin mit der Bedeutung des Schlosses Charlottenburg, hingewiesen wurde. Die bezirksbezogene Betreuung und Nutzung der Zitadelle Spandau fand schon zu diesem Zeitpunkt nicht mehr die Zustimmung des Senats; vielmehr wollte das Land Berlin eine angemessene Präsentation der Zitadelle gegenüber der Öffentlichkeit mit dem Ziel einer Ausstrahlung über Berlin und sogar über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus erreichen.

398 Tatsächlich ist die vorgesehene überbezirkliche Nutzung nicht in der geplanten Form realisiert worden. Vielmehr sind das Grundstück und die Gebäude in das Fachvermögen des Bezirksamts Spandau überführt und dem Bezirk zur Nutzung überlassen worden. Mit der Übertragung der Zitadelle in sein Fachvermögen hat der Bezirk seine Aktivitäten an diesem Standort erheblich ausgeweitet. So werden die Außenanlagen der Zitadelle (Freiflächen und Kasematten) und rund 50 v. H. der bereits mit einem Aufwand von 51,1 Mio. € sanierten bzw. noch nutzbaren Gebäude als Ausstellungsort für die bezirkliche Heimatgeschichte und für eine überwiegend bezirkliche Kulturarbeit genutzt. Die Nutzungsarten gliedern sich u. a. in

Dauer- bzw. wechselnde Ausstellungen, Bereitstellung von Atelierräumen, Betrieb einer Jugendkunstschule und einer Jugendgerichtswerkstatt. Ferner dienen große Gebäudeteile als Lagerflächen für heimatgeschichtliche Sammlungen und Ausstattungen für Veranstaltungen.

- 399 Die derzeitige Nutzung der Zitadelle entspricht nicht der Bedeutung und den Möglichkeiten dieses Standorts. Der Rechnungshof hat daher das Bezirksamt Spandau sowie die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen aufgefordert, das ursprüngliche Nutzungskonzept für die Zitadelle Spandau unter Berücksichtigung der veränderten politischen und vor allem finanziellen Rahmenbedingungen der Stadt fortzuschreiben. Bei einem Bauvolumen von bisher 51,1 Mio. € und vor dem Hintergrund, dass weder ein Termin für den Abschluss der Sanierung noch die ungefähre Höhe der noch zu erwartenden Aufwendungen prognostiziert werden kann, müsste insbesondere auch die Wirtschaftlichkeit der weiteren Nutzung untersucht werden. Dabei sollte eine Beteiligung privater Investoren einbezogen werden.
- 400 Das Bezirksamt Spandau hat dem Hinweis auf die überwiegend bezirkliche Nutzung widersprochen und auf die landesweite, wenn nicht sogar internationale Bedeutung einzelner Ausstellungen hingewiesen. Dennoch steht der Bezirk einer Fortschreibung des Nutzungskonzepts und der Zusammenarbeit mit einem „starken Partner“ aufgeschlossen gegenüber. Die Senatsverwaltungen für Stadtentwicklung und für Finanzen teilen zwar die Auffassung des Rechnungshofs, sehen aber vor dem Hintergrund der Zuständigkeit des Bezirks keine Möglichkeit der Einflussnahme in dieser Angelegenheit. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung sieht sich zudem nur für die Erhaltung bzw. Restaurierung der denkmalgeschützten Festungsanlage verantwortlich.
- 401 Die Haltung der beteiligten Senatsverwaltungen, einerseits die Notwendigkeit einer Fortschreibung bzw. Anpassung des Nutzungskonzepts an die aktuelle Entwicklung der Stadt zu bestätigen, andererseits jedoch unter Hinweis auf bestehende Zuständigkeitsregelungen entsprechende Initiativen abzulehnen, ist widersprüchlich und wird der Bedeutung der Zitadelle nicht gerecht. Nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung werden aufgrund der äußerst angespannten finanziellen Situation in den kommenden Jahren keine Mittel für die Weiterführung der Baumaßnahmen auf der Zitadelle zur Verfügung stehen. Der Bezirk Spandau dürfte angesichts seiner nur beschränkten Personal- und Finanzausstattung kaum in der Lage sein, die angestrebten - über Berlin hinausgehenden - vielfältigen Nutzungs- und Entwicklungsmöglichkeiten des Standorts zu realisieren und dessen Potenzial auch nur annähernd auszuschöpfen.
- 402 **Vor dem Hintergrund der bisherigen Investitionen und nicht bezifferbarer Aufwendungen für den Erhalt und die weitere Nutzung**

der Zitadelle ist eine zukunftsbezogene, der bau- und zeitgeschichtlichen Bedeutung des Baudenkmals sowie seiner Größe entsprechende und über seinen bloßen Erhalt hinausgehende Nutzungs- und Entwicklungsplanung unumgänglich. Unbeschadet der bezirklichen Kulturarbeit sollte geprüft werden, ob ein über Berlin und Deutschland hinauswirkendes kulturelles und gesellschaftliches Angebot in der Zitadelle ggf. mit Unterstützung privater Investoren realisiert werden kann.

## **J. Juristische Personen des öffentlichen Rechts**

### **1. Unwirtschaftliches Verhalten der Berliner Verkehrsbetriebe bei der Durchführung des Feldversuchs „Elektronisches Ticketing“**

*Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) haben der S-Bahn Berlin GmbH Ausgleichsbeträge von insgesamt 1,4 Mio. € für Einnahmen aus dem Feldversuch „Elektronisches Ticketing“ innerhalb von fünf Monaten nach dessen Beendigung gezahlt, ohne ihre eigenen Ansprüche gegenüber der S-Bahn Berlin GmbH von mehr als 1,8 Mio. € bisher durchgesetzt zu haben. Nunmehr wollen die BVG auf diese Ansprüche verzichten. Zudem waren die Ausgleichszahlungen um 0,9 Mio. € überhöht, weil die BVG zu hohe Einnahmen zugrunde gelegt haben. Ferner haben die BVG den am Feldversuch teilnehmenden Abonnement- und Jahreskartenkunden überhöhte Nachlässe gewährt, die zu einem Einnahmeverlust von 0,6 Mio. € geführt haben. Der Rechnungshof erwartet nach wie vor, dass die BVG ihre Forderungen gegenüber der S-Bahn Berlin GmbH mit Nachdruck durchsetzen.*

403

Bei dem Elektronischen Ticketing handelt es sich um die Verwendung elektronischer und wiederverwendbarer Fahrausweise im öffentlichen Personennahverkehr mit einem so genannten Check in-check out-Verfahren. Damit sollen insbesondere folgende Vorteile erzielt werden:

- streckenbezogene und damit leistungsgerechte Tarife ohne komplizierte Handhabung für die Kunden;
- aktuelle Erkenntnisse über die Verkehrsströme ohne aufwändige Zählungen;

- Verringerung der Sachkosten, da Fahrscheine und Fahrscheinautomaten entfallen;
- Beschleunigung von Bussen und Straßenbahnen, da Zahlvorgänge nicht mehr stattfinden;
- geringerer Vertriebs- und Abrechnungsaufwand;
- weniger Betriebskosten (Elektronik statt Mechanik).

Darüber hinaus könnten die erforderlichen Plastikkarten mit eingebautem Mikrochip auch für andere Dienstleistungen genutzt werden. Erste Erfahrungen mit elektronischen Fahrausweisen lagen zur Zeit der Prüfung u. a. aus Barcelona, Rom und dem Rhein-Sieg-Kreis vor.

404 Das Abgeordnetenhaus hatte mit Beschluss vom 26. September 1996 den Senat aufgefordert, die Einführung elektronischer Fahrausweise im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg voranzutreiben und hierfür ein Finanzierungskonzept vorzulegen, das eine Kostenbeteiligung des Landeshaushalts nicht vorsieht (vgl. Drucksache 13/516). Auf Initiative der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung vereinbarten die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG), die S-Bahn Berlin GmbH und der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg unter der Federführung der BVG einen Feldversuch, um die Umsetzbarkeit des Elektronischen Ticketings für den öffentlichen Personennahverkehr in Berlin zu prüfen.

Die BVG haben den Feldversuch vom 1. Oktober 1999 bis zum 30. April 2000 und damit über einen Zeitraum von sieben Monaten unter Beteiligung von 26 957 Testpersonen durchgeführt, der sich auf zwei U-Bahnlinien, eine Straßenbahnlinie, zwei Buslinien sowie alle S-Bahnlinien zwischen Bahnhof Zoologischer Garten und Alexanderplatz erstreckte. Die Gesamtkosten betragen 17,2 Mio. €.

405 Über die Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen aus dem Feldversuch hatten die BVG und die S-Bahn Berlin GmbH einen nicht datierten Vertrag geschlossen. Danach gelten als Einnahmen die Bruttofahrgeldeinnahmen der von den BVG im Feldversuch ausgegebenen elektronischen Fahrausweise. Laut Vertrag stehen der S-Bahn Berlin GmbH 40 v. H. dieser Einnahmen als Ausgleichsbetrag zu. Die BVG haben die Einnahmen laut Vertrag und damit auch den Ausgleichsbetrag nicht auf die im Rahmen des Feldversuchs verkauften elektronischen Monatskarten beschränkt, sondern auch bereits vorhandene Abonnement- und Jahreskartenkunden einbezogen, die ihre Wertmarken gegen den elektronischen Fahrausweis lediglich getauscht haben. Infolgedessen haben die BVG der S-Bahn Berlin GmbH Einnahmen von ihrem eigenen Kundenstamm abgegeben, den sie schon unabhängig von dem Feldversuch bereits an ihr Unternehmen gebunden hatten. Zudem hat die S-Bahn Berlin GmbH für die eigenen Abonnement- und Jahreskartenkunden - auch im Rahmen der allgemeinen Aufteilung der Einnahmen - zusätzliche Einnahmen erhalten. Nach den Berechnungen

des Rechnungshofs belaufen sich die Einnahmen ohne Berücksichtigung der Abonnement- und Jahreskartenkunden auf 1,2 Mio. €. Die S-Bahn Berlin GmbH hätte auf der vertraglichen Basis von 40 v. H. einen Ausgleichsanspruch von 0,5 Mio. €. Stattdessen haben die BVG Einnahmen von 3,6 Mio. € und einen Ausgleichsbetrag von 1,4 Mio. € ermittelt. Diesen Betrag haben die BVG an die S-Bahn Berlin GmbH bereits in drei Raten von März bis September 2000 gezahlt.

- 406 Zu der Beanstandung des Rechnungshofs, dass die Einbeziehung von Abonnement- und Jahreskartenkunden bei der Ermittlung des Ausgleichsbetrags weder sachgerecht noch wirtschaftlich war, haben die BVG lediglich erklärt, dass der Vertrag über die Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen geschlossen worden sei, weil nur die BVG elektronische Fahrausweise verkauft hat. Die S-Bahn Berlin GmbH habe argumentiert, dass ihr Einnahmeverluste entstehen, wenn ihre langjährigen Kunden zeitweise elektronische Fahrausweise bei den BVG erwerben. Die Ausführungen der BVG gehen an der Sache vorbei. Die Beanstandung des Rechnungshofs bezieht sich ausschließlich auf die für die BVG finanziell nachteilige Berücksichtigung der bereits vorhandenen Abonnement- und Jahreskartenkunden. Gründe hierfür haben die BVG zunächst nicht genannt. Erst viel später machten sie geltend, eine inhaltlich andere Vereinbarung über die Einnahmeaufteilung mit der S-Bahn Berlin GmbH sei nicht möglich und die getroffene Regelung sei unabdingbare Voraussetzung für ihre Teilnahme am Feldversuch gewesen. Diese nachträgliche Einlassung überzeugt nicht, weil die BVG dem Rechnungshof während seiner Prüfung weder entsprechende Unterlagen vorgelegt noch hierzu etwas vorgetragen haben. Zudem sind andere Anhaltspunkte nicht ersichtlich.
- 407 Für die Bereitschaft, am Test und an den Befragungen im Rahmen des Feldversuchs teilzunehmen, sollten die Fahrgäste den elektronischen Fahrausweis zu ermäßigten Preisen erhalten („Aufwandsentschädigung“). Nach der Werbekampagne der BVG und der Tarifpreisliste sollte der Nachlass 25 v. H. für die Teilnehmer an einer repräsentativen Untersuchung und 15 v. H. für die übrigen Testteilnehmer betragen. Diese Nachlässe haben nur die Erwerber elektronischer Monatskarten erhalten. Den am Feldversuch teilnehmenden Abonnement- und Jahreskartenkunden wurden, abweichend zu den Gesamtabrechnungsunterlagen der BVG, deutlich höhere Preisnachlässe von 32 v. H. bis 54 v. H. gewährt. Hierdurch sind der BVG finanzielle Nachteile von 0,6 Mio. € entstanden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BVG deutlich höhere Nachlässe als geplant gewährt haben, ohne dass hierfür ausreichende Gründe vorgelegen haben.
- 408 Die BVG haben erklärt, dass sich zu Beginn des Feldversuchs bei weitem zu wenig Testpersonen gemeldet hätten, um die Zielzahl von 25 000 Testern zu erreichen. Es wäre nicht hinnehmbar gewesen, den Projekterfolg aufgrund zu geringer Teilnehmerzahlen zu gefährden. Um im Feldversuch einen repräsentativen Querschnitt der ÖPNV-Nutzer abzubilden, sei es erforderlich gewesen, Abonnement- und Jahreskartenkunden,

die die größte Nutzergruppe darstellen, durch eine zusätzliche Rabattierung nachhaltig für den Versuch zu interessieren. Zudem sollte durch die Vermeidung von Diskussionen mit Teilnehmern am Feldversuch über die Höhe des Erstattungsbetrages ein möglichst reibungsloser Bearbeitungsprozess bei der Ausgabe der elektronischen Fahrausweise gewährleistet werden.

409 Diese Argumente der BVG gehen fehl. Zwar haben sich über den Zeitraum des Feldversuchs zunehmend mehr Tester um eine Teilnahme beworben und aktiv beteiligt. Hierfür kann aber die Zahlung höherer Nachlässe nicht ursächlich gewesen sein. Die erhöhten Nachlässe wurden bereits zu Beginn des Feldversuchs gewährt und stehen deshalb mit der wachsenden Teilnehmerzahl nicht im Zusammenhang. Außerdem mussten die Abonnement- und Jahreskartenkunden stets von einem Nachlass von 15 v. H. bzw. 25 v. H. ausgehen, da sie zu keiner Zeit über höhere Preisnachlässe informiert waren. Aus dem gleichen Grund ist auch die Begründung der BVG nicht nachvollziehbar, dass durch höhere Nachlässe Diskussionen mit Testteilnehmern über die Erstattungshöhe vermieden werden. Die Gewährung eines zusätzlichen Anreizes für diesen Kundenkreis war nicht erforderlich.

410 Die BVG und S-Bahn Berlin GmbH haben vereinbart, dass die „Aufwandsentschädigung“ den Projektkosten zugerechnet wird, deren Aufteilung durch eine gesonderte Vereinbarung zu regeln ist. Diese Vereinbarung steht jedoch immer noch aus.

In analoger Anwendung der vertraglichen Quote für die Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen hätte die S-Bahn Berlin GmbH 40 v. H. der Aufwandsentschädigungen zu tragen. Auf der Grundlage der in der Abrechnung über die Einnahmeaufteilung ausgewiesenen „Aufwandsentschädigung“ von 0,6 Mio. € für 15- bzw. 25-prozentige Nachlässe würden auf die S-Bahn Berlin GmbH 0,2 Mio. € entfallen. Unter Berücksichtigung der höheren Nachlässe für Abonnement- und Jahreskartenkunden beträgt der Anteil der S-Bahn Berlin GmbH fast 0,5 Mio. €.

411 Zur finanziellen Beteiligung der S-Bahn Berlin GmbH an den Aufwendungen und Investitionen des Feldversuchs haben die BVG zuletzt drei Monate nach Abschluss des Feldversuchs einen Vorschlag unterbreitet. Als Grundlage für die Zuordnung der Aufwendungen und Investitionen wurde die Gesamtinvestition in die erforderlichen elektronischen Geräte (Front-End-Geräte) gewählt. Ausgehend von dem prozentualen Investitionsanteil dieser Geräte im S-Bahn-Bereich haben die BVG gegenüber der S-Bahn Berlin GmbH einen Anteil von 1,6 Mio. € ermittelt. Eine Erstattung dieses Betrages hatten die BVG nicht erreicht, weil die S-Bahn Berlin GmbH nur eine Verrechnung im Zusammenhang mit dem Abschluss der noch offenen allgemeinen Vereinbarung über die Aufteilung der Einnahmen beider Unternehmen akzeptieren wolle.

- 412 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BVG der S-Bahn Berlin GmbH die Einnahmeanteile aus dem Feldversuch von 1,4 Mio. € zeitnah erstattet haben (T 405), ohne ihre eigenen Ansprüche wegen der anteiligen Beteiligung an den „Aufwandsentschädigungen“ sowie den Aufwendungen und Investitionen für den Feldversuch von insgesamt mehr als 1,8 Mio. € zu berücksichtigen. Die BVG hatten hierzu zunächst mitgeteilt, die Projektkosten abschließend zu ermitteln. Sobald die Gesamtabrechnung vorliege, würden entsprechende Regelungen mit der S-Bahn Berlin GmbH herbeigeführt. Zuletzt haben die BVG demgegenüber ihre Absicht bekundet, von einer „Weiterberechnung anteiliger Projektkosten an die S-Bahn Berlin GmbH abzusehen, da sich mit dem im Feldversuch Elektronisches Ticketing gewonnenen Know-how zukünftig Vermarktungsmöglichkeiten für die BVG ergeben“.
- 413 Diese Antwort ist unzureichend. Die positiv zu bewertende Absicht der BVG, das im Feldversuch gewonnene Know-how zu vermarkten, steht mit dem Verzicht auf die Erstattung anteiliger Projektkosten durch die S-Bahn Berlin GmbH in keinem sachlichen Zusammenhang. **Der Rechnungshof erwartet daher auch wegen der hohen jährlichen Zahlungen an die BVG aus dem Landeshaushalt von zuletzt 420 Mio. € nach wie vor, dass die BVG ihre Forderungen gegenüber der S-Bahn Berlin GmbH aus dem Feldversuch - notfalls auf dem Rechtsweg - zügig durchsetzen. Dabei sollten die BVG auch über eine Rückzahlung der zu hohen Ausgleichszahlungen von 0,9 Mio. € (T 405) und über eine finanzielle Beteiligung der S-Bahn Berlin GmbH an den höheren Nachlässen für Abonnement- und Jahreskartenkunden (T 410) verhandeln.**

## 2. Unwirtschaftliche Sammlung von Bioabfällen

*Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe führen im Rahmen ihrer öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgungspflicht die getrennte Sammlung von Bioabfällen in Berlin durch. Insbesondere wegen geringer Akzeptanz in der Bevölkerung blieben die Sammelmengen je angeschlossenen Einwohner bislang deutlich hinter den Erwartungen zurück und werden sich auch kaum steigern lassen. Die getrennte Bioabfallsammlung führte seit ihrer Einführung im Jahr 1996 kontinuierlich zu hohen Fehlbeträgen von insgesamt fast 20 Mio. €, ohne dass eine konstant hohe Menge organischer Bestandteile im Hausmüll abgeschöpft werden konnte. Der Rechnungshof erwartet, dass für die Bioabfalltrennung so bald wie möglich eine wirtschaftliche Lösung gefunden wird, die auch eine weitgehende Verwertung organischer Abfälle sicherstellt.*



- 414 Der Rechnungshof hatte die Wirtschaftlichkeit der Sammlung und Verwertung von Bioabfällen durch die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) bereits im Jahr 1998 untersucht (vgl. Jahresbericht 1999 T 552 bis 567). Er hatte insbesondere beanstandet, dass hierdurch erheblich höhere Kosten ohne Nachweis eines angemessenen zusätzlichen Nutzens entstehen, und empfahlen, nach anderen, wirtschaftlicheren Lösungen zu suchen. Da die Bioabfallsammlung nunmehr weitgehend flächendeckend in Berlin eingeführt ist, liegen aussagefähigere Zahlen vor. Der Rechnungshof hat daher die Wirtschaftlichkeit der Bioabfallsammlung erneut untersucht und berichtet über die wesentlichen Ergebnisse.
- 415 Nach den bundes- und landesgesetzlichen Regelungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts hat die Verwertung von Abfällen grundsätzlich Vorrang vor deren Beseitigung. Das Land Berlin ist danach gesetzlich verpflichtet, Abfälle getrennt zu erfassen und zu behandeln, soweit dies zur Gewährleistung einer schadlosen und hochwertigen Verwertung oder umweltverträglichen Abfallbeseitigung erforderlich ist. Um eine Abfallverwertung zu ermöglichen, sollen im Siedlungsabfall aus Haushalten enthaltene biologisch abbaubare organische Abfallanteile (Bioabfälle), wie z. B. organische Küchenabfälle und Gartenabfälle, getrennt gesammelt werden. Die Anforderungen an die Behandlung, Verwertung und sonstige Entsorgung von Siedlungsabfällen sind bereits in der Technischen Anleitung Siedlungsabfall vom 14. Mai 1993 festgelegt, die durch die am 1. März 2001 in Kraft getretene Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen ergänzt worden ist. Unbehandelte Abfälle, die bestimmte Zuordnungskriterien nicht erfüllen, dürfen grundsätzlich nicht mehr auf Deponien abgelagert werden. Das Landesumweltamt Brandenburg hat allerdings im Jahr 1999 Ausnahmen zugelassen. Danach ist bis zum 1. Juni 2005 der Organikgehalt im abzulagernden Restabfall auf maximal 60 kg je Einwohner jährlich zu reduzieren.
- 416 Seit Einführung der Bioabfallsammlung im Jahr 1996 durch die BSR ist die Sammelmenge von 4 100 Mg (1 Mg = 1 000 kg) auf 49 700 Mg im Jahr 2000 angestiegen. Die Zahl der angeschlossenen Einwohner entwickelte sich der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zufolge von 230 000 im Jahr 1996 auf 2 709 000 im Jahr 2000. Die jährlichen Sammelmengen je Einwohner haben sich mit 18,35 kg insgesamt nur wenig erhöht und blieben in den letzten drei Jahren annähernd konstant niedrig, wie die folgende Tabelle zeigt:

#### Ansicht 56: Bioabfallsammlung

Jahr	1996	1997	1998	1999	2000
Angeschlossene Einwohner	230 000	697 000	1 444 000	2 270 000	2 709 000
Bioabfallsammelmenge in Mg	4 100	11 000	28 200	42 000	49 700
Menge je Einwohner in kg	17,82	15,78	19,53	18,50	18,35

Der Rechnungshof sieht seine Annahme bestätigt, dass sowohl die ursprüngliche als auch die spätere Prognose der BSR im Jahr 1999 über eine jährliche Sammelmenge von 150 000 bzw. 80 000 Mg unrealistisch sind (vgl. Jahresbericht 1999 T 559).

417 Die BSR haben hierzu eingewendet, dass es sich bei der vom Rechnungshof vorgenommenen Berechnung der Sammelmenge je Einwohner um eine Stichtagsbetrachtung handelt. Aufgrund des kontinuierlichen Neuanschlusses von Haushalten könne aber nur eine Jahresdurchschnittsbetrachtung genaueren Aufschluss über die Pro-Kopf-Sammelleistung geben. Allerdings führt diese Betrachtung nur zu einer um 1 kg höheren jährlichen Sammelmenge je Einwohner. Damit ist die Schlussfolgerung, dass sich die erwarteten Sammelmengen nicht realisieren lassen, nicht widerlegt. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hält nunmehr 70 000 Mg jährlich für geboten, um die abfallrechtlichen und -wirtschaftlichen Ziele zu realisieren.

418 Die Akzeptanz der Bioabfallsammlung ist, wie die konstant geringen Sammelmengen je Einwohner belegen, in der Bevölkerung gering. Trotz umfangreicher Information und Werbung mit Kosten von insgesamt 11 Mio. € und zweimaliger Senkung der Entgelte (1997 und 1999) ist es den BSR nicht gelungen, die Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen. Dies dürfte sowohl auf gesundheitliche Bedenken als auch auf die hohe Anzahl der getrennt zu sammelnden Abfallfraktionen zurückzuführen sein.

Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang beanstandet, dass die BSR den Hygiene- und Gesundheitsbedenken in der Bevölkerung schon frühzeitig durch den Einsatz innovativer Behältersysteme nach dem Vorbild anderer Städte hätten begegnen können, zumal bereits im Jahr 1996 aufgrund von Umfragen Erkenntnisse vorlagen, die eine Umrüstung auf Spezialbehälter nahegelegt haben. Bei einer rechtzeitigen Umrüstung hätten die BSR höhere Sammelmengen durch eine größere Akzeptanz erzielen können. Die BSR haben mitgeteilt, dass sie die Möglichkeit des Einsatzes innovativer Behältersysteme laufend geprüft hätten. Nach ihren Erfahrungen würden diese Systeme hohe Kosten verursachen und damit die Wirtschaftlichkeit der Sammlung deutlich verschlechtern. Für einen geplanten Test innovativer Behältersysteme seien Kosten von fast 82 000 € veranschlagt. Da nach Angaben der BSR gegenwärtig etwa 70 000 Behälter für die Bioabfallsammlung eingesetzt werden, würden erhebliche zusätzliche Kosten entstehen.

419 Seit Einführung der getrennten Bioabfallsammlung in Berlin im Jahr 1996 haben sich die finanziellen Ergebnisse nach den von den BSR zur Verfügung gestellten Zahlen wie folgt entwickelt:

**Ansicht 57: Finanzielles Ergebnis der Bioabfallsammlung**

Jahr	1996	1997	1998	1999	2000	Gesamt
Erlöse in €	8 874	4 505 315	10 737 671	10 590 785	10 524 946	36 367 591
Kosten in €	2 479 188	6 135 256	12 864 434	16 198 148	18 642 741	56 319 767
<b>Ergebnis in €</b>	<b>- 2 470 314</b>	<b>- 1 629 941</b>	<b>- 2 126 763</b>	<b>- 5 607 363</b>	<b>- 8 117 795</b>	<b>- 19 952 176</b>

Während der Fehlbetrag im Jahr 1998 noch bei 2,1 Mio. € lag, ist er im Jahr 2000 mit 8,1 Mio. € auf fast den vierfachen Betrag angestiegen. Die Kosten nahmen, bezogen auf die gesamte Bioabfallsammelmenge, deutlich zu. Demgegenüber sind die Erlöse in den Jahren 1998 bis 2000 annähernd konstant geblieben.

Betrachtet man aber die Entwicklung pro Mg Bioabfall (vgl. Ansicht 56 in T 416), ergibt sich seit 1997 ein deutlich stärkerer Rückgang der Erlöse als der Kosten. Im Jahr 2000 ergaben sich je Mg Bioabfall Kosten von 375,10 €, denen lediglich Erlöse von 211,77 € gegenüberstanden. Bezogen auf die Sammelmenge von 49 700 Mg ergab sich somit ein Fehlbetrag von 163,34 € je Mg, d. h. der Kostendeckungsgrad beträgt nur noch 56 v. H.

420 Die BSR und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung haben mitgeteilt, dass sich die Kosten der Bioabfallsammlung von 11,35 € je Einwohner im Jahr 1996 auf 7,25 € je Einwohner im Jahr 2000 verringert hätten und somit eine wirtschaftliche Zumutbarkeit gegeben sei. Diese Beträge sind allerdings mittels Division der entstandenen Kosten durch die Anzahl aller angeschlossenen Einwohner im Jahresdurchschnitt errechnet worden. Bei dieser Art der Berechnung bleiben die erzielten Sammelmengen völlig unberücksichtigt. Der Rechnungshof hält die Berechnungen der BSR für nicht aussagefähig, da sie die Kosten auf alle angeschlossenen Einwohner linear verteilt, ungeachtet dessen, ob sie tatsächlich an der Bioabfallsammlung teilnehmen.

421 Auch die Ausweitung der Bioabfallsammlung auf die gartenreichen Siedlungsgebiete in den Außenbezirken hat bisher nicht zu der von den BSR und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung erwarteten deutlichen Erhöhung der Sammelmenge und Reduzierung der Kosten geführt. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich in den gartenreichen Gebieten annähernd 80 v. H. der Haushalte vom Anschluss- und Benutzungszwang haben freistellen lassen. Diese Freistellung ist möglich, um die Eigenkompostierung von Bioabfällen zu fördern. Stichproben der BSR ergaben aber, dass häufig eine so genannte Scheinkompostierung vorlag. Freigestellte Haushalte haben ihre Bioabfälle in einer Konzentration von bis zu 50 v. H. in die Hausmülltonne gegeben. Die BSR haben mitgeteilt, dass in Abstimmung mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, um dem Fehlverhalten einiger Bürger entgegenzuwirken. Sie haben allerdings nicht konkretisiert, welche

Maßnahmen beabsichtigt sind und wie hoch der damit zu erwartende organisatorische und finanzielle Aufwand sein wird.

- 422 **Angesichts der bisher angefallenen Fehlbeträge von fast 20 Mio. € ist die seit 1996 praktizierte Bioabfallsammlung, insbesondere angesichts der geringen Sammelmengen, weder wirtschaftlich noch geeignet, eine konstant hohe Menge organischer Bestandteile im Hausmüll nachhaltig und verlässlich abzuschöpfen. Deshalb hat der Rechnungshof die BSR aufgefordert, umgehend andere Verfahren zu prüfen, in denen die Fraktionen weitestgehend automatisiert getrennt und verarbeitet werden.** Derartige Abfallbehandlungsanlagen werden bereits in einigen Kommunen eingesetzt. Damit könnte eine kontrollierte Abfalltrennung und -aufbereitung durchgeführt werden, die nicht vom Sammelverhalten der Bürger abhängig ist, sondern kontrollierten Produktions- und Fertigungsabläufen folgt. Ein höherer Output an Sekundärrohstoffen mit einem Verwertungspotenzial in gleichbleibender Qualität, z. B. bei der Methanolherstellung, wäre eine positive Folge.
- 423 Die BSR und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung halten dennoch die Bioabfallsammlung für den geeigneten Weg, die Vorgaben des Gesetzgebers und des Landesumweltamtes Brandenburg bis zum 1. Juni 2005 zu erfüllen. Die Senatsverwaltung hat allerdings eingeräumt, dass sich bei den Haushalten der Anteil der Organik im Hausmüll erst auf knapp unter 70 kg pro Einwohner und Jahr reduziert habe. Die Einführung abfallreduzierender Bioabfallentgelte könne die erfasste Bioabfallmenge in den gartenreichen Gebieten deutlich erhöhen. In diesem Zusammenhang werde von den BSR geprüft, wie durch die Einführung modifizierter Abfallentgelte wirksamere Anreize zur Verwertung von Bioabfällen geschaffen werden können. Senatsverwaltung und BSR haben darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Berliner Abfallwirtschaftskonzepts derzeit auch geprüft wird, ob durch das damit auch beschlossene Restabfallbehandlungskonzept eine weitestgehende Verwertung der organischen Abfälle erreicht werden und die getrennte Bioabfallsammlung nach Umsetzung des Konzepts entfallen kann.
- 424 Der Rechnungshof schließt sich der Auffassung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und der BSR, dass Investitionen in Abfallbehandlungsanlagen erforderlich sind, um die Entsorgungssicherheit für das Land Berlin zu gewährleisten, grundsätzlich an. Er erwartet aber Abfallwirtschaftskonzepte, die die Entsorgungssicherheit auch dann gewährleisten, wenn die Vorgaben nicht erreicht werden. Die Kapazitätsplanungen und technischen Verfahrensweisen künftiger Abfallbehandlungsanlagen setzen aber nicht notwendigerweise die Beibehaltung der hoch defizitären Bioabfallsammlung voraus. **Der Rechnungshof erwartet, dass für die Bioabfalltrennung so bald wie möglich eine wirtschaftliche Lösung gefunden wird, die auch eine weitgehende Verwertung organischer Abfälle sicherstellt.**

### **3. Fortbestehende Mängel bei der Entlohnung von Arbeitern der Berliner Stadtreinigungsbetriebe und der Berliner Wasserbetriebe**

*Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe und die Berliner Wasserbetriebe lassen kaum Bereitschaft erkennen, bereits seit Jahren bestehende Mängel bei der Anwendung der für Arbeiter geltenden Tarifverträge abzustellen. Die für eine Vielzahl von Arbeitern erforderliche Erstellung bzw. Überarbeitung von Bewertungsunterlagen und ggf. Korrektur der Eingruppierung kommt nur schleppend voran. Bei der Zahlung von Lohnzuschlägen wird seit Jahren tarifwidrig verfahren. Die rechtsgrundlosen Zahlungen haben, gerechnet vom Zugang der Prüfungsmitteilungen, zu ungerechtfertigten Mehrausgaben von bisher 1,1 Mio. € geführt. Sie werden das Betriebsergebnis mit 200 000 € jährlich weiter belasten. Bei den Berliner Stadtreinigungsbetrieben sind zudem Bestrebungen im Gange, mit Mitarbeitern der Führungsebene unterhalb des Vorstands Vereinbarungen zu treffen, die eine außertarifliche Bezahlung ermöglichen und eine Ausweitung der Personalkosten zur Folge haben dürften.*

425 Der Rechnungshof hat in den Jahren 1995 und 1996 die Personalausgaben für Arbeiter in den Betriebsteilen Ost der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz geprüft und die wesentlichen Ergebnisse in seinen Jahresbericht 1996 (T 117 bis 132) aufgenommen. Die Beanstandungen gegenüber den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) und den Berliner Hafen- und Lagerhausbetrieben (BEHALA) sind inzwischen ausgeräumt, nicht aber gegenüber den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR) und den Berliner Wasserbetrieben (BWB). Die Erstellung bzw. Überarbeitung der Aufgabenkreisbeschreibungen und die Bewertung der Tätigkeiten von Arbeitern, die nicht bereits durch Spezialmerkmale (Funktionsmerkmale) im Tarifrecht - z. B. Leitstandswarte, Klärwärter - festgelegt sind, kommen nur schleppend voran, überhöhte Einreihungen werden in Kauf genommen und Erschwerniszuschläge trotz Beanstandung weitergewährt.

Auf die Bedeutung einer ordnungsgemäßen Beschreibung und Bewertung der Arbeitsgebiete sowie auf die ungerechtfertigten Zuschlagzahlungen hat der Rechnungshof zwar schon in seinen Jahresberichten 1996 (T 120 und 130) und 1998 (T 470) ausdrücklich hingewiesen. Wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen und aus grundsätzlichen Erwägungen verdeutlicht der Rechnungshof anhand nachstehender Beispiele, dass die Anstalten mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln aber immer noch viel zu großzügig umgehen. Beide Anstalten haben zu dem vorliegenden Berichtsbeitrag Stellung genommen. Die BSR bezeichnen die Feststellungen des Rechnungshofs als vollständig unbegründet und nicht nachvollziehbar. Die BWB wollen zu den Lohnzuschlägen erst das Ergebnis der Tarifverhandlungen abwarten, bevor sie sich abschließend äußern.

426 In seiner im Jahr 1995 durchgeführten Prüfung der Personalausgaben der BSR hat der Rechnungshof u. a. bemängelt, dass die Anstalt für mehrere Kfz-Handwerker der Betriebswerkstätten mit herausgehobener Tätigkeit keine geeigneten Bewertungsunterlagen vorweisen konnte. Im Verlauf des sich anschließenden Prüfungsschriftwechsels sah sie sich bisher nicht in der Lage, Nachfragen des Rechnungshofs zu Art und Umfang der anfallenden Tätigkeiten sachgerecht zu beantworten. Stattdessen wurde mehrfach auf anstehende betriebsinterne Umstrukturierungen verwiesen, deren Umsetzung zunächst abzuwarten sei. Im Jahr 2000 haben die BSR schließlich eingeräumt, dass die Kfz-Handwerker vermutlich falsch eingruppiert seien, man jedoch von arbeitsrechtlichen Konsequenzen absehen wolle, da sie wegen der ungünstigen Verteilung der Darlegungs- und Beweislast nicht durchsetzbar seien.

Inzwischen liegen zwar - wenn auch wenig aussagekräftige - Aufgabenkreisbeschreibungen für den genannten Personenkreis vor. Da die betriebsinternen Umstrukturierungen aber noch immer nicht abgeschlossen sind, sieht die Anstalt diese Unterlagen nur als vorläufig an. Erst nach der Neuordnung des Werkstattbereiches, die frühestens im Jahr 2003 abgeschlossen werden kann, hält sie abschließende Aussagen zur tarifgemäßen Bewertung der Aufgabenkreise für möglich. In zwei Fällen sind Kfz-Handwerker seit Jahren zu hoch eingereiht, ohne dass die BSR Konsequenzen gezogen haben. Dies führte im Zeitraum von 1996 bis 2001 zu finanziellen Mehrbelastungen von mindestens 20 000 €. Die im Juni 2001 - insbesondere hinsichtlich der gebotenen Haftungsprüfung - um Unterstützung gebetene für die Staatsaufsicht über die Anstalten zuständige Senatsverwaltung hat sich bisher nicht geäußert.

427 Die von den Arbeitern auszuübenden Tätigkeiten werden grundsätzlich durch den Lohn ihrer Lohngruppe abgegolten. Lediglich für außergewöhnliche Arbeiten, durch die z. B. der Körper oder die Arbeitskleidung des Beschäftigten außergewöhnlich verschmutzt wird, sehen die Tarifbestimmungen daneben die Zahlung von monatlichen Erschwerniszuschlägen vor. Auf überhöhte und fehlerhaft gezahlte Zuschläge hatte der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 1996 (T 130) verwiesen. Eine Überprüfung der Zuschläge lehnten die BSR zunächst ab, rechtfertigten sie jedoch im Jahr 2001 für die insgesamt 460 Zahlfälle mit dem Umgang mit undefinierten Restmüllbeständen bei verschmutzten Nutzfahrzeugen.

428 Der Rechnungshof hat bei seinen vor Ort durchgeführten Erhebungen festgestellt, dass der Erschwerniszuschlag an eine Vielzahl von Mitarbeitern zu Unrecht gezahlt wird. Dies betrifft insbesondere Haushandwerker sowie Betriebshandwerker unterschiedlicher Gewerke und sonstige Arbeiter in den Werkstätten. Die dort anzutreffende Verschmutzung ist - wie in anderen Werkstätten auch - als berufstypisch anzusehen und kann nicht mit betriebsbedingten Besonderheiten der BSR begründet werden.

Ähnliches gilt auch für die Kfz-Handwerker in der Hauptwerkstatt 2. In der Werkstatt werden ausschließlich Arbeiten an BSR-eigenen und betriebs-

fremden Pkw und an Leicht-Lkw (u. a. Laubsack-Sammelwagen, Kleinkehrmaschinen) durchgeführt. Eine besondere Verschmutzung dieser Fahrzeuge ist regelmäßig nicht gegeben. Im Gegensatz dazu fallen in den Hauptwerkstätten 1 und 3 sowie in den Betriebshofwerkstätten durchaus Tätigkeiten mit erhöhtem Verschmutzungsgrad an, und zwar dann, wenn turnusmäßige Wartungsarbeiten und notwendige Instandsetzungen an stark verschmutzten, teilweise noch beladenen Fahrzeugen und Containern vorgenommen werden müssen. Andererseits werden die nach § 29 Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vorgeschriebenen Abnahmen - Hauptuntersuchung (HU) und Sicherheitsprüfung (SP) - und die hierfür erforderlichen Vorarbeiten jedoch ausschließlich an Fahrzeugen vorgenommen, die zuvor gründlich gereinigt worden sind. Bei diesen Arbeiten sind deshalb besondere Erschwernisse, die die Zahlung eines Lohnzuschlags rechtfertigten, nicht zu erkennen.

- 429 Aus der nachfolgenden Tabelle ist zu entnehmen, in welchen Fällen der Rechnungshof die Zahlung des Erschwerniszuschlags nicht als gerechtfertigt ansieht:

#### Ansicht 58: Beanstandete Zahlfälle von Erschwerniszuschlägen bei den BSR

Bereich	Einsatz der Arbeiter als	Zahlfälle
Grundstücksmanagement	Haushandwerker (Schlosser, Tischler, Elektriker u. a.)	29
Hauptwerkstatt 1	Kfz-Handwerker (HU und SP)	10
	Kfz-Handwerker (Vorarbeiten zur HU und SP)	10 <sup>1)</sup>
	Betriebshandwerker (Dreher, Sattler, Lackierer, Tischler, Haushandwerker)	16
	Sonstige Arbeiter (Arbeitsvorbereiter, Werkzeugausgeber)	2
Hauptwerkstatt 2	Kfz-Handwerker (gesamt)	40
	Betriebshandwerker (Lackierer)	2
	Sonstige Arbeiter (Arbeitsvorbereiter, Haus- und Hofarbeiter)	2
Hauptwerkstatt 3	Kfz-Handwerker (HU und SP)	3
	Kfz-Handwerker (Vorarbeiten zur HU und SP)	3 <sup>1)</sup>
	Betriebshandwerker (Dreher, Lackierer, Haushandwerker)	8
	Sonstige Arbeiter (Arbeitsvorbereiter, Werkzeugausgeber, Werkstattbüro)	4
Summe		129

<sup>1)</sup> geschätzt, da konkrete Angaben der BSR nicht vorlagen (die tatsächliche Zahl der Mitarbeiter dürfte noch höher liegen)

Damit sind zunächst nur die Zahlfälle erfasst, in denen der Erschwerniszuschlag zweifelsfrei nicht zusteht. Derzeit entstehen für jeden Arbeiter jährliche Aufwendungen von rund 1 300 €. Damit zahlt die Anstalt allein in den genannten 129 Fällen jährlich zu Unrecht Erschwerniszuschläge in einer Größenordnung von 168 000 €. Inwieweit die übrigen Mitarbeiter der Werkstätten den Zuschlag zu Recht erhalten, bedarf noch weiterer Erhe-

bungen. Die BSR sind aufgefordert, die Zuschlagsberechtigung nach den vorstehend dargestellten Maßstäben zu überprüfen und ggf. weitere zu Unrecht vorgenommene Zahlungen einzustellen.

430 Nach dem Tarifvertrag ist nicht festgelegt, in welchem zeitlichen Umfang bei in Monatsbeträgen festgelegten Zuschlägen die zuschlagberechtigenden Tätigkeiten ausgeübt werden müssen. Im Hinblick auf die Höhe des monatlichen Zuschlags von zurzeit 100,46 € wird allerdings von einem erheblichen Umfang auszugehen sein. Erschwernisse, auf die die BSR besonders hinweisen (z. B. Wartungsarbeiten an Papierkorbentleerungs- und Hundekotsammelfahrzeugen), dürften nur gelegentlich anfallen. Vergleichbare Erschwernisse werden im Berliner Landesdienst lediglich mit bis zu 0,53 € je Stunde abgegolten. Übertragen auf die Mitarbeiter der BSR müssten diese während ihrer gesamten Arbeitszeit unter erschwerten Bedingungen arbeiten. Insofern erscheint diese Zuschlagsregelung ohnehin als äußerst großzügig bemessen. Für Fallgestaltungen, in denen nur gelegentlich Erschwernisse anfallen, die nach Auffassung des Rechnungshofs unbeachtlich sind, sollten die Tarifvertragsparteien Regelungen für eine stundenweise Abgeltung vereinbaren. Darüber hinaus sollten sie den Anspruch auf den Monatszahlungsbetrag präzisieren. Die Anstalt ist zwar auch der Auffassung, dass die erschwerenden Bedingungen in erheblichem Umfang anfallen müssten. Sie sieht gleichwohl diese Voraussetzung als erfüllt an und lehnt Verhandlungen über eine stundenweise Abgeltung von Erschwernissen als gegenwärtig nicht vordringlich ab. Im Übrigen geht sie entgegen der Rechtslage davon aus, dass auch berufstypische Erschwernisse durch Lohnzuschläge abgegolten werden können.

431 Auch bei den BWB ist die Eingruppierung von Arbeitern höherer Lohngruppen noch immer weitestgehend ungeklärt, insbesondere wegen fehlender Bewertungsunterlagen. Der Rechnungshof hatte bereits bei seiner Prüfung im Jahr 1996 in einer erheblichen Zahl von Fällen Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit der vorgefundenen Bewertungen geäußert. Die Weigerung der Anstalt, ordnungsgemäße Bewertungsunterlagen zu erstellen und auf dieser Grundlage die Arbeitsplätze den jeweiligen Lohngruppen zuzuordnen (Jahresbericht 1998 T 467 bis 472), hat das Abgeordnetenhaus missbilligt und den Senat aufgefordert, auf die BWB einzuwirken, im Sinne der Hinweise des Rechnungshofs tätig zu werden. Der Senat hat dies allerdings u. a. unter Hinweis auf den bevorstehenden Abschluss des Tarifvertrags Versorgungsbetriebe und dessen beabsichtigte Übernahme durch die BWB als nicht notwendig angesehen und die Ansicht vertreten, dass sich das Erstellen von Aufgabenkreisbeschreibungen angesichts der dort vorgesehenen Regelungen zur Eingruppierung der Arbeiter im Wesentlichen erübrige. Zwischenzeitlich haben die BWB zu erkennen gegeben, dass sie aus Kostenerwägungen derzeit nicht beabsichtigen, den vorgenannten Tarifvertrag für ihren Bereich umzusetzen. Erst im September 2001 - also mehr als fünf Jahre nach Zugang der Prüfungsmittteilung - hat die Anstalt nunmehr die Bereitschaft erklärt, entsprechend den schon 1996 erhobenen Forderungen des Rechnungshofs Aufgabenkreisbeschreibungen erstellen zu wollen. Die angekündigten Arbeiten sollten



nunmehr umgehend aufgenommen, mit Nachdruck betrieben und von der für die Staatsaufsicht zuständigen Senatsverwaltung zeitnah begleitet werden.

432 Bei der Gewährung von Lohnzuschlägen für besondere Erschwernisse verstoßen auch die BWB gegen geltendes Tarifrecht. So erhalten 44 Mitarbeiter der Küchenbereiche seit Jahren einen in Monatsbeträgen zu zahlenden Erschwerniszuschlag von zurzeit 37,42 €, der schon nach seinem Wortlaut ausschließlich Handwerkern in der Hauptverwaltung der BWB vorbehalten ist. Die von der Anstalt als Begründung angeführten Erschwernisse - u. a. Hitze- und Dampfeinwirkung - sind im Übrigen für Küchenarbeiter als berufstypisch und nicht als außergewöhnlich anzusehen. Obwohl die Zuschläge somit jeder Grundlage entbehren, ist die Anstalt nicht bereit, die Zahlungen einzustellen. Sie weist darauf hin, dass sich die Angelegenheit mit Abschluss der Tarifverhandlungen für die Zukunft erledigen werde. Der Rechnungshof erwartet jedoch, dass die beanstandeten Zahlungen eingestellt und nicht etwa durch eine entsprechende Tarifregelung sanktioniert werden. Derzeit entstehen ungerechtfertigte Aufwendungen von 21 500 € jährlich. Die hiervon in Kenntnis gesetzte für die Staatsaufsicht zuständige Senatsverwaltung enthält sich bisher jeglicher Äußerung.

433 Die BWB gewähren ihren Mitarbeitern zinslose Lohnvorschüsse auf der Grundlage einer betrieblichen Richtlinie. Entsprechende Leistungen haben in früheren Jahren auch unmittelbare Landesbedienstete erhalten; die landeseigene Vorschussregelung ist jedoch vom Senat 1998 aufgehoben worden. Der Rechnungshof hat die Anstalt aufgefordert, die anstaltsinterne Regelung ebenfalls aufzuheben, um eine ungerechtfertigte Besserstellung ihrer Mitarbeiter zu vermeiden. Die Gewährung zinsloser Vorschüsse belastet infolge des entgangenen Zinsgewinns auch das Betriebsergebnis der BWB. Bisher hat die Anstalt keine Bereitschaft erkennen lassen, entsprechend der Forderung des Rechnungshofs tätig zu werden.

434 Tarifwidrige Leistungen führen seit Jahren zu ungerechtfertigten finanziellen Mehraufwendungen von jährlich mindestens 170 000 € bei den BSR sowie 21 500 € bei den BWB. Betrachtet man den gesamten Zeitraum seit Zugang der Prüfungsmitteilungen des Rechnungshofs, übersteigen die ungerechtfertigten Mehraufwendungen bisher den Betrag von 1 Mio. € (BSR) sowie 107 000 € (BWB).

Insbesondere bei der Gewährung von Erschwerniszuschlägen sind bei konsequenter Anwendung tariflicher Bestimmungen erhebliche Einsparungen möglich. Die finanziellen Auswirkungen des Zuschlagswesens sind - trotz der im Einzelfall meist geringen Beträge - nicht zu unterschätzen. So sind z. B. im Bereich der Natur- und Grünflächenämter der Bezirke (Jahresbericht 1999 T 154) - ohne Eingriffe in bestehendes Tarifrecht - bisher 162 000 € jährlich eingespart worden.

- 435 Die Anstalten lassen bisher keine Bereitschaft erkennen, die Entlohnung ihrer Mitarbeiter auf ein tarifentsprechendes Maß zurückzuführen. Es ist nicht gerechtfertigt, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts, die unter der Gewährträgerschaft des Landes Berlin stehen, die für sie verbindlich geltenden Tarifverträge teilweise ignorieren. Mitarbeiter der BWB werden durch fragwürdige Sonderzulagen (erfolgsbezogene Leistungsprämien) aufgrund eigenständiger Regelung ohnehin schon besser bezahlt als Angehörige anderer Betriebe (vgl. Jahresbericht 1995 T 558 bis 576, Jahresbericht 1998 T 473 bis 477 sowie Jahresbericht 2000 S. 151).

Tendenzen, Bezügeverbesserungen auf anderem Wege zu erreichen, sind für einen beschränkten Mitarbeiterkreis auch bei den BSR feststellbar. Die Anstalt beabsichtigt, mit Mitarbeitern der Führungsebene unterhalb des Vorstandes Vereinbarungen zu treffen, die eine außertarifliche Bezahlung ermöglichen (AT-Verträge). Voraussetzung hierfür soll die Erstellung von „Strukturanforderungsprofilen“ für die betreffenden Bereiche sein. Der Aufsichtsrat hat bereits grundsätzliche Zustimmung signalisiert und den Personalausschuss aufgefordert, ihm einen Entscheidungsvorschlag zu Anzahl und Struktur der Verträge zu unterbreiten. Gleichzeitig wurde der Personalausschuss ermächtigt, in begründeten Einzelfällen den Abschluss außertariflicher Verträge durch den Vorstand zu ermöglichen. Weder eine betragliche Begrenzung noch die Zahl der zu begünstigenden Personen wurde bisher festgelegt. Inzwischen hat der Aufsichtsrat zunächst den Abschluss von zehn AT-Verträgen gestattet. Die BSR rechtfertigen ihr Vorhaben mit der Erfahrung, dass bestimmte Schlüsselpositionen des Unternehmens nur besetzt werden können, wenn eine marktübliche Vergütung gezahlt wird.

- 436 Es mag zwar gute Gründe geben, durch Sonderverträge und über- bzw. außertarifliche Leistungen für besonders herausgehobene Mitarbeiter von öffentlich-rechtlichen Unternehmen eine Änderung der Gehaltsstrukturen herbeizuführen. Dies könnte allerdings dazu führen, immer dann, wenn es im Übrigen günstiger ist, am Tarifrecht festzuhalten, hinsichtlich der Bezahlung jedoch darüber hinauszugehen. Ob im Einzelfall vertragliche Sondervereinbarungen zu treffen sind, über die höchste im Tarifrecht vorgesehene Vergütungsgruppe hinausgegangen werden kann und ggf. der Abschluss von Dienstverträgen in Betracht kommt, hängt davon ab, wie das Aufgabengebiet zu bewerten ist und ob nach Art der Tätigkeit eine nicht fremdbestimmte, sondern selbstbestimmte Arbeitsleistung erbracht wird. Dies könnte - abgesehen von den Mitgliedern des Vorstands - allenfalls auf sehr wenige Mitarbeiter im Leitungsbereich zutreffen. Die Bestrebungen der BSR, durch Sondervereinbarungen vom Tarifrecht abzuweichen, sollten daher von der aufsichtführenden Senatsverwaltung kritisch geprüft werden. Seine Bedenken hat der Rechnungshof auch der Senatsverwaltung für Inneres - der Senator für Inneres ist Vorsitzender des zuständigen Arbeitgeberverbandes - und der Senatsverwaltung für Finanzen mitgeteilt.

In einer ersten Stellungnahme, der sich im Ergebnis auch die Senatsverwaltung für Finanzen angeschlossen hat, hat die aufsichtführende Senatsverwaltung das Vorgehen der Anstalt als „plausibel“ bezeichnet und hierin

einen wichtigen Beitrag zur Effizienzsteigerung der BSR gesehen. Auf die Bedenken des Rechnungshofs wurde jedoch nicht eingegangen. Die Senatsverwaltung für Inneres sieht sich mangels Zuständigkeit nicht in der Lage, zu Sonderverträgen im Bereich der mittelbaren Landesverwaltung Stellung zu nehmen. Sie weist jedoch darauf hin, dass bei der Beurteilung, ob im Einzelfall bestimmten Arbeitnehmern eine über- oder außertarifliche Leistung gewährt werden kann, auch die äußerst angespannte Haushaltslage gesehen werden sollte.

437 Die im Berliner Betriebsgesetz geforderte Führung der Geschäfte nach kaufmännischen Gesichtspunkten verpflichtet die Anstalten, sich wirtschaftlich zu verhalten und ungerechtfertigte Aufwendungen zu vermeiden. Letztlich können sich zusätzliche finanzielle Belastungen auch auf den Landeshaushalt auswirken. Nach dem Berliner Betriebsgesetz bzw. dem Gesetz zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe sind sowohl die BSR als auch die BWB verpflichtet, angemessenen Gewinn zu erzielen und ihren gesamten Bilanzgewinn an das Land Berlin abzuführen. **Der Rechnungshof erwartet daher, dass**

- **die BSR und die BWB umgehend die erforderlichen Bewertungsunterlagen erstellen, um eine tarifgemäße Eingruppierung der Arbeiter zu ermöglichen (T 426 und 431),**
- **die BSR und die BWB alle Erschwerniszuschläge im Hinblick auf ihre Angemessenheit überprüfen und die zu Unrecht gewährten Zahlungen umgehend einstellen (T 428, 429 und 432),**
- **bei künftigen Tarifvertragsverhandlungen Klarstellungen zum zeitlichen Umfang pauschalierter Erschwerniszuschläge, verbunden mit einer stundenweisen Abgeltung, vereinbart werden (T 430),**
- **die für die Staatsaufsicht zuständige Senatsverwaltung die bisher geübte Zurückhaltung gegenüber den Betrieben hinsichtlich der Einhaltung des Tarifrechts aufgibt und aktiv Bestrebungen zur Kostensenkung unterstützt (T 432) und**
- **die Senatsverwaltung Bestrebungen, durch Abschluss von Sonderverträgen eine außertarifliche Bezahlung von Mitarbeitern im Bereich der Anstalten nach dem Berliner Betriebsgesetz zu ermöglichen, kritisch prüft und die Senatsverwaltungen für Inneres und für Finanzen hierbei Hilfestellung geben (T 435 und 436).**

#### **4. Ungerechtfertigte Besserstellung von Arbeitern in Forschungsbereichen der Universitäten durch Gewährung besonderer Zulagen**

***Arbeiter, die überwiegend an Lehr- und Forschungsaufgaben der Universitäten mitarbeiten, erhalten zusätzlich zum sonst zustehenden Tariflohn eine Funktionszulage (so genannte Forschungszulage). Ihre Gewährung stellt einen ungerechtfertigten Ausstattungsvorsprung Berlins dar. Inzwischen wurde der Tarifvertrag zwar auf Kritik des Rechnungshofs gekündigt. Die zulagebedingten Mehrausgaben, derzeit über 1 Mio. € jährlich, werden aber aufgrund der Nachwirkung des Tarifvertrages weiter bestehen. Die im zuständigen Arbeitgeberverband vertretenen Senatsmitglieder sollten daher darauf dringen, dass durch Anschlussvereinbarung möglichst umgehend der schrittweise Abbau der Zulage geregelt wird.***

- 438 Der Rechnungshof hat bei der Prüfung von Personalausgaben der Universitäten festgestellt, dass Arbeiter, die überwiegend an Lehr- oder Forschungsaufgaben mitarbeiten, höher entlohnt werden. Aufgrund eines nur in Berlin geltenden Tarifvertrages wird ihnen eine monatlich zu zahlende Funktionszulage (so genannte Forschungszulage) in Höhe von 8 v. H. des Monatstabellenlohnes der Stufe 1 der jeweiligen Lohngruppe gewährt. Die Zulage kann danach bis zu 174 € monatlich betragen.
- 439 Die Berliner Sonderregelung geht auf eine tarifvertragliche Vereinbarung aus dem Jahre 1960 zurück. Ursprünglich war die Zulagengewährung auf Arbeiter der Technischen Universität Berlin beschränkt. Ausschlaggebend für den Tarifabschluss waren Schwierigkeiten, geeignetes Personal für die Forschungswerkstätten der Technischen Universität zu gewinnen und zu halten. Durch eine höhere Entlohnung sollte deshalb ein Anreiz geschaffen werden. Später wurde die Freie Universität Berlin mit einbezogen und 1995 der Geltungsbereich des Tarifvertrages auf die Humboldt-Universität zu Berlin erstreckt. Für Arbeiter des Botanischen Gartens und Botanischen Museums, ebenfalls zur Freien Universität gehörend, gilt seit 1974 hingegen ein eigenständiger Tarifvertrag, der Funktionszulagen in geringerer Höhe vorsieht.
- 440 Die Voraussetzungen, die seinerzeit zur Einführung der Zulage geführt haben, sind nicht mehr gegeben. Die Begründung für die Zahlung ist aus heutiger Sicht in Anbetracht fortschreitenden Arbeitsplatzabbaus und hoher Arbeitslosigkeit überholt. Ferner sieht das für die Eingruppierung maßgebende Lohngruppenverzeichnis inzwischen besondere Tätigkeitsmerkmale für Arbeiter bei den Universitäten vor, sodass die dort anfallenden speziellen Tätigkeiten in ausreichendem Maße berücksichtigt werden.

Ein Eingruppierungsvergleich mit den übrigen Bundesländern zeigt, dass das Eingruppierungsniveau in Berlin nicht hinter dem anderer Länder zurückbleibt. Arbeitern mit vergleichbarer Aufgabenstellung an Universitäten aller anderen Bundesländer wird eine solche Funktionszulage jedoch nicht gewährt.

- 441 Die Gewährung der Funktionszulagen verursacht Personalausgaben von über 1 Mio. € jährlich. Im Hinblick auf die angespannte Haushaltslage der Universitäten und die inzwischen eingetretenen tariflichen Veränderungen ist eine Berliner Sonderregelung nicht mehr zu rechtfertigen. Der Rechnungshof hat daher den Kommunalen Arbeitgeberverband Berlin (KAV Berlin) und die im Vorstand des Verbandes vertretenen Senatsmitglieder für Inneres und für Finanzen sowie die für Hochschulen zuständige Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur entsprechend unterrichtet.
- 442 Der KAV Berlin hat den Tarifvertrag über die Gewährung einer Funktionszulage an Arbeiter der Universitäten inzwischen gekündigt, nicht aber den Tarifvertrag über die Gewährung einer Funktionszulage an Arbeiter des Botanischen Gartens und des Botanischen Museums. Die Rechtsnormen des gekündigten Tarifvertrages gelten nach dem Tarifvertragsgesetz jedoch weiter, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden. Die Nachwirkung greift allerdings nur Platz gegenüber denjenigen Arbeitsverhältnissen, die bei Beendigung des Tarifvertrages bereits begründet waren. Das bedeutet, dass sich für die bereits beschäftigten Arbeitnehmer faktisch nichts ändert. Die Zulage wird ihnen unverändert weiter gewährt und nimmt wie bisher an allgemeinen Erhöhungen teil. Von der Nachwirkung nicht erfasst werden dagegen die Arbeitsverhältnisse, die erst im Nachwirkungszeitraum begründet werden. Hierauf hat auch der KAV Berlin hingewiesen. Nicht ausgeschlossen ist jedoch, dass mit neu eingestellten Arbeitnehmern im Interesse der Gleichbehandlung die Weiteranwendung des abgelaufenen Tarifvertrages einzelarbeitsvertraglich vereinbart wird.
- 443 Die ungerechtfertigte Besserstellung von Arbeitern in Forschungsbereichen der Universitäten durch Gewährung besonderer Zulagen wird folglich durch die Kündigung des Tarifvertrages weder beseitigt noch wirksam abgebaut. Die zulagebedingten Ausgaben (T 441) bleiben aufgrund der Nachwirkung des Tarifvertrages weiter bestehen. Ein solches Ergebnis ist in höchstem Maße unbefriedigend, da es einen ungerechtfertigten Ausstattungsvorsprung Berlins darstellt. **Die im Vorstand der KAV Berlin vertretenen Senatsmitglieder für Inneres und für Finanzen sollten daher darauf dringen, dass Verhandlungen zum Abschluss einer Anschlussvereinbarung aufgenommen werden, um möglichst umgehend zu einem schrittweisen Abbau der Zulagen bei jeder allgemeinen Erhöhung der Löhne zu gelangen.** Das Gleiche gilt für den noch zu kündigenden Tarifvertrag über die Gewährung einer Funktionszulage an Arbeiter des Botanischen Gartens und des Botanischen Museums (T 439 und 442).

**Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur ist im Übrigen aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Universitäten bei Neueinstellungen von Arbeitern während der Nachwirkungszeit die Weiteranwendung der gekündigten Tarifverträge im Einzelarbeitsvertrag ausdrücklich ausschließen.**

Für das Kollegium:

Dr. H a r m s

## Erforderliche Stellungnahmen zum Jahresbericht 2002

Berichts- beitrag (T-Nr.)	RBm SKzl	Sen Just	Sen Inn	Sen Fin	Sen Stadt	Sen Bild Jug Sport	Sen Ges Soz V	Sen Wi Arb Frau	Sen Wiss Kult	Bezirksämter	Sonstige
10 - 19				X							
20 - 27				X							
28 - 40				X							
41 - 47				X							
48 - 94				X							
95 - 102				X							
103 - 108				X							
109 - 119	X										
120 - 131			X								
132 - 144			X								
145 - 159								X			
160 - 164			X								
165 - 172			X								
173 - 178			X								
179 - 186			X								
187 - 195		X									
196 - 199		X									
200 - 213						X					
214 - 218						X					
219 - 230							X				LaGeSo
231 - 243							X				

Berichts- beitrag (T-Nr.)	RBm SKZl	Sen Just	Sen Inn	Sen Fin	Sen Stadt	Sen Bild Jug Sport	Sen Ges Soz V	Sen Wi Arb Frau	Sen Wiss Kult	Bezirksämter	Sonstige
244 - 250							X				LaGeSo
251 - 257										BA Lichten- berg	
258 - 277					X				X		
278 - 286					X					alle BÄ	Polizei, Feuerwehr, FU,TU, HU
287 - 292				X	X						
293 - 303					X					alle BÄ	Polizei, Feuerwehr, FU,TU, HU
304 - 308					X					alle BÄ	Polizei, Feuerwehr, FU,TU, HU
309 - 321					X						
322 - 329					X						
330 - 337								X			
338 - 346								X			
347 - 356				X							
357 - 370				X	X						
371 - 382				X							
383 - 391				X							
392 - 396									X		
397 - 402				X	X					BA Spandau	
403 - 413								X			BVG
414 - 424					X						BSR
425 - 437								X			BSR, BWB
438 - 443									X		



**Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2001****Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen****Berichte an den Hauptausschuss zur Prüfung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und des Wissenschafts- und Wirtschaftsstandorts Berlin-Adlershof**

Der Rechnungshof hatte die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen Wasserstadt Oberhavel, Alter Schlachthof an der Eldenaer Straße, Rummelsburger Bucht, Biesdorf-Süd und Johannisthal/Adlershof sowie im Anschluss daran die Vergabe von Zuwendungen an die WISTA Management GmbH Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort Berlin-Adlershof (WISTA-MG) durch die damalige Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie sowie die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel geprüft und dem Hauptausschuss hierzu berichtet (vgl. Jahresbericht 2000 T 340 bis 358 und Anlage 2 sowie Jahresbericht 2001 Anlage 2). Im Nachgang zu seinen Prüfungen zum Entwicklungsbereich Johannisthal/Adlershof sowie zur WISTA-MG hat der Rechnungshof den Hauptausschuss sowie dessen Arbeitsgruppe „Entwicklungsträger“ über den jeweiligen Sachstand unterrichtet.

**Spielbankabgabe****Stellungnahme vom 29. März 2001 gegenüber dem Hauptausschuss über Abgaben der Spielbanken**

Mit einem Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses wurde der Senat aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Abgaben der Spielbanken von 91 v. H. des Bruttospielertrages in voller Höhe dem Landeshaushalt zufließen. Der Senat hat dem Hauptausschuss hierzu mit Schreiben vom 27. Februar 2001 berichtet, dass dem Antrag der Spielbanken auf Ermäßigung nach § 4 Abs. 2 Spielbankengesetz entsprochen werden musste, weil den Unternehmen sonst kein angemessener Gewinn verbliebe.

Entsprechend einer Bitte des Hauptausschusses hat der Rechnungshof hierzu Stellung genommen. Er äußerte gegen die von der Senatsverwaltung für Finanzen praktizierte Gewinnermittlung Bedenken. Er vertritt weiterhin den Standpunkt, dass es dringlich ist, den in § 4 Abs. 2 Spielbankengesetz enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriff des „angemessenen Gewinns“ hinreichend zu konkretisieren. Zur Beurteilung der Angemessenheit des Gewinns sollte sich die Steuerverwaltung allgemein anerkannter betriebswirtschaftlicher Verfahren auf der Basis von gewinn- und eigenkapitalorientierten Kennzahlen

bedienen. Der Rechnungshof hält eine inhaltliche Überprüfung der Gewinnermittlung der Spielbanken durch die Steuerverwaltung für erforderlich.

**Beteiligungscontrolling**      **Stellungnahme vom 27. April 2001 gegenüber dem Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ des Hauptausschusses über Beteiligungscontrolling**

Der Rechnungshof hat aufgrund einer Bitte des Unterausschusses „Haushaltskontrolle“ eine Stellungnahme zu dem Sachstandsbericht Beteiligungscontrolling des Senats vom 13. Februar 2001 abgegeben. Er stellte fest, dass die in dem Bericht des Senats dargestellte Strategie zur besseren Kontrolle, Steuerung und Koordination von Beteiligungen durch die Einrichtung eines Beteiligungscontrollings die wiederholt vorgebrachten Forderungen des Rechnungshofs in erheblichem Umfang aufgreife. Das Konzept solle zügig und vollständig umgesetzt und das Beteiligungscontrolling mittelfristig auf alle anderen kaufmännisch geführten Unternehmen des Landes Berlin, insbesondere die Anstalten des öffentlichen Rechts, erstreckt werden. Der Rechnungshof hat zudem auf die Erforderlichkeit organisatorischer Konsequenzen sowie qualifizierter Mitarbeiter in angemessener Zahl hingewiesen.

**Medienanstalt Berlin-Brandenburg**      **Schreiben vom 16. Mai 2001 an den Hauptausschuss zur Überfinanzierung der Medienanstalt Berlin-Brandenburg**

Die Senatskanzlei hatte im Jahre 2000 das Abgeordnetenhaus über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1996 und 1997 der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB) durch den Landesrechnungshof Brandenburg informiert und dabei insbesondere darauf aufmerksam gemacht, „dass die pauschale Zuweisung von Finanzmitteln an die MABB mit 2 v. H. des Rundfunkgebührenaufkommens zu einer über den tatsächlichen Bedarf hinausgehenden Finanzausstattung der Anstalt mit hohen Liquiditätsreserven führt“ (vgl. Jahresbericht 2001 Anlage 2). Das Abgeordnetenhaus hat daraufhin die Erwartung ausgesprochen, dass die Senatskanzlei mit der Staatskanzlei des Landes Brandenburg in Verhandlungen eintritt, um die Zuweisung der Finanzmittel mit dem Ziel der Neuordnung, z. B. einer auch in anderen Ländern praktizierten Vorabkürzung der Zuweisung zugunsten von anderen medienpezifischen Zwecken, zu überdenken. Mit Beschluss vom 13. Februar 2001 hat der Senat seine bisherige Haltung bekräftigt, die automatische Teilhabe der MABB an Rundfunkgebührenerhöhungen erst mit Ablauf der Gebührenperiode im Jahr 2004 zu beseitigen.

Angesichts dieses unbefriedigenden Sachstands hat der Rechnungshof dem Hauptausschuss empfohlen, den Vorgang mit einem erneuten Missbilligungs- und Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses aufzugreifen. Er hat ferner auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die Fraktionen des Abgeordnetenhauses über eine Gesetzesinitiative Änderungen der Berliner Verfahrensweise erwirken könnten.

## **Pflegeeinrichtungen**

### **Schreiben vom 21. Mai 2001 an den Hauptausschuss zur Überführung von städtischen Pflegeeinrichtungen in selbständig wirtschaftende Einrichtungen**

Der Rechnungshof hatte in einem Bericht vom 31. August 2000 an den Hauptausschuss darauf hingewiesen, dass Mängel bei der Überführung der städtischen Pflegeeinrichtungen in selbständig wirtschaftende Einrichtungen zu einem Verlust der Finanzhilfen des Bundes in Höhe von bis zu 127,8 Mio. € führen können und erhebliche Probleme aufgrund des gesetzlichen Ausschlusses der Refinanzierbarkeit von Grundstückskosten gelöst werden müssen (vgl. Jahresbericht 2001 Anlage 2). Zwar konnte die damalige Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen in Verhandlungen mit dem Bund zunächst erreichen, dass dieser die aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Erbbaurechtsverträge bisher nur unzureichende Sicherung seiner Fördermittel vorläufig toleriert. Der Rechnungshof musste jedoch feststellen, dass zwischenzeitlich noch immer kein Erbbaurechtsvertrag geschlossen worden war und selbst Verhandlungen hierüber noch ausstanden.

## **Bauunterhaltung bei „abgeschichteten“ Gebäuden**

### **Stellungnahme vom 29. Mai 2001 gegenüber dem Hauptausschuss zur „abgeschichteten“ Bauunterhaltung von Gebäuden**

Im Zuge der Verwaltungsreform sind die Zuständigkeiten für eine Vielzahl von Gebäuden und deren Unterhaltung von der Hauptverwaltung auf die Bezirksverwaltungen übergegangen. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat hierzu mit den Bezirken Regelungen zur Abgrenzung für „abgeschichtete“ Leistungen bei Baumaßnahmen vereinbart. Auf Bitten des Hauptausschusses hat sich der Rechnungshof zu den Regelungen geäußert. Er kann einen insbesondere vom Hauptausschuss befürchteten vermeidbaren Mehraufwand, der durch die Koordination zwischen den verschiedenen Verwaltungen notwendig werden könnte, vorerst nicht erkennen.

## Sanktionen

### **Stellungnahme vom 3. Juli 2001 gegenüber dem Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ des Hauptausschusses über haushaltswirtschaftliche Sperren bei Missachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 8 HG)**

Die Senatsverwaltung für Finanzen wird seit 1995 durch die jeweiligen Haushaltsgesetze ermächtigt, haushaltswirtschaftliche Sperren zu verhängen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit missachtet worden sind oder missachtet werden. In Zusammenhang mit der Frage der Auferlegung einer solchen Sanktion für den ehemaligen Bezirk Kreuzberg (s. hierzu Jahresbericht 2000 T 487 bis 497) hat die Senatsverwaltung für Finanzen dem Hauptausschuss mit Schreiben vom 20. September 2000 einen Bericht über Grundsätze für eine Verfahrensregelung für die Umsetzung solcher Sperren vorgelegt. Da in der parlamentarischen Behandlung dieses Berichts eine Reihe wichtiger Rechts- und Verfahrensfragen aufgeworfen wurden, hat der Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ den Rechnungshof um eine Stellungnahme gebeten.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Senatsverwaltung für Finanzen derartige haushaltswirtschaftliche Sperren nur im Sinne einer Schadensabwehr bei drohenden schwerwiegenden Verstößen gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verhängen sollte. Sanktionen für vergangenes wirtschaftliches Fehlverhalten fielen hingegen allein in den Verantwortungsbereich des Abgeordnetenhauses. Der Rechnungshof hat zudem darauf hingewiesen, dass als weiteres wirksames Sanktionsinstrument nach wie vor der persönliche Regress in Betracht kommt.

## Frühestpensionierungen

### **Stellungnahme vom 4. Juli 2001 gegenüber dem Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ des Hauptausschusses zur Beteiligung der einzelnen Dienststellen an den Pensionsfolgekosten bei Frühestpensionierungen**

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 2000 (T 79 bis 95) gefordert, Frühestpensionierungen trotz kaum ins Gewicht fallender Tätigkeitsdauer im öffentlichen Dienst wirksamer zu begegnen. Im Rahmen der parlamentarischen Erörterung dieser Problematik hat der Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ den Rechnungshof gebeten zu prüfen, welche Gesetzesänderungen erforderlich wären, um die einzelnen Dienststellen an den Pensionsfolgekosten bei Frühestpensionierungen zu beteiligen. Nach Ansicht des Rechnungshofs böte es sich an, diese an den Folgekosten für die Versorgung wenigstens für einen begrenzten Zeitraum angemessen zu beteiligen und dadurch das Kostenbewusstsein in den Verwal-

tungen zu schärfen. Der Rechnungshof hat daher vorgeschlagen, eine pauschale Kürzung der Personalausgaben um 15 000 € jährlich für den Fall der Frühhestpensionierung von Landesbeamten gesetzlich vorzuschreiben, und zwar für einen Zeitraum von fünf Jahren (mindestens drei Jahren). Der Rechnungshof hat zur näheren Ausgestaltung Verfahrenshinweise gegeben.

### **Verwendungsnachweisprüfung**

#### **Stellungnahme vom 9. Juli 2001 gegenüber dem Hauptausschuss über den Stand der Prüfung von Verwendungsnachweisen**

In den Senatsverwaltungen sind in den vergangenen Jahren zum Teil erhebliche Rückstände bei der Prüfung der von Zuwendungsempfängern einzureichenden Verwendungsnachweise eingetreten. Um eine kurzfristige Verbesserung der Situation zu erreichen, hat der Hauptausschuss auch diskutiert, ob alle Verfahren, die Bescheide der Jahre bis 1994 mit Zuwendungssummen unter 128 000 € betreffen, eingestellt werden sollten, sofern keine ernsthaften Hinweise auf grobe Zweckentfremdungen vorliegen. Der Rechnungshof hat hierzu auf Bitten des Hauptausschusses Stellung genommen und im Ergebnis empfohlen, den Verwaltungen aufzugeben, die Prüfung aller Verwendungsnachweise unter Beachtung zulässiger Erleichterungen (z. B. Beschränkung der Prüfung nach bestimmten Grundsätzen) zügig abzuschließen und die jeweils im Einzelfall erforderlichen Konsequenzen zu ziehen.

### **Topographie des Terrors**

#### **Bericht vom 14. August 2001 an den Hauptausschuss über die Baumaßnahme Internationales Dokumentations- und Begegnungszentrum/Topographie des Terrors**

Angesichts der Kostensteigerungen bei der Baumaßnahme Internationales Dokumentations- und Begegnungszentrum/Topographie des Terrors hat der Hauptausschuss den Rechnungshof gebeten, die Baumaßnahme auf ordnungsgemäße Planung, Durchführung, Finanzierung sowie Sicherung der Ansprüche Berlins zu prüfen und dabei auch der Frage nachzugehen, inwieweit der Vertrag mit dem Architekten auflösbar ist. Der Rechnungshof hat den ihm vom Hauptausschuss hierzu übermittelten Fragenkatalog auf der Grundlage der von ihm anhand eigener Prüfungserkenntnisse ausgewerteten Auskünfte und Unterlagen der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung beantwortet. Nachdem der Hauptausschuss zwischenzeitlich den Bericht des Senats vom 3. Juli 2001 über die weiteren Absprachen mit dem Architekten und die Fortführung der Baumaßnahme mit Gesamtkosten von 38,9 Mio. € in seiner Sitzung am 4. Juli 2001 zustimmend zur Kenntnis genommen hat, hat sich eine weitere Auseinander-

setzung mit einer Vielzahl der ursprünglich aufgeworfenen Rechtsfragen erledigt. Der Rechnungshof hatte angekündigt, in seinem Jahresbericht 2002 Mängel bei der Projektsteuerung dieser herausgehobenen Bauaufgabe darzustellen (s. T 258 bis 277).

## **Bezirksgärtnereien**

### **Bericht vom 29. August 2001 an den Hauptausschuss zur Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Bezirksgärtnereien**

Der Rechnungshof hatte in den vergangenen Jahren wiederholt empfohlen, die stark defizitär arbeitenden Bezirksgärtnereien aufzulösen und die notwendigen Leistungen von privaten Unternehmen zu beziehen, um den Haushalt des Landes Berlin auf Dauer spürbar zu entlasten (vgl. Jahresbericht 2001 Anlage 2).

Aufgrund einer Bitte des Hauptausschusses, die Wirtschaftlichkeit der noch bestehenden Bezirksgärtnereien nach einheitlichen Kriterien darzustellen und die Folgen einer Schließung den zu erwartenden Einsparungen gegenüberzustellen, hat der Rechnungshof eine erneute Untersuchung vorgenommen. Danach haben alle sechs Bezirksgärtnereien auch im Jahr 2000 mit einem negativen Betriebsergebnis abgeschlossen. Der sich daraus ergebende Verlust beläuft sich auf insgesamt fast 1,5 Mio. €. Der Rechnungshof hält deswegen seine Schließungsempfehlung für alle noch verbliebenen bezirkseigenen Gärtnereien aufrecht. Er hat erneut darauf hingewiesen, dass die Produktion handelsüblicher Güter, wie z. B. Gärtnereiprodukte, nicht zum Kernbereich der vom Staat zu gewährleistenden öffentlichen Aufgaben gehört. Bei einer Schließung aller Bezirksgärtnereien würde der Landeshaushalt infolge (sukzessiver) Kürzungen der Globalzuweisungen an die Bezirke auf Dauer um bis zu 1,5 Mio. € entlastet. Zudem stünden dem Land Berlin Betriebsflächen von mehr als 18 ha im Wert von mehr als 20,5 Mio. € zur Verfügung, die veräußert oder ggf. anderweitig genutzt werden könnten. Der Rechnungshof hat überdies empfohlen, die Bedarfsdeckung des Landes an Pflanzen nach Umstellung auf Fremdbezug über ein bezirksübergreifendes, kaufmännisch orientiertes Beschaffungswesen zu organisieren.

**Berliner Stadtreinigungsbetriebe****Bericht vom 20. September 2001 an den Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ des Hauptausschusses zur Abschaffung weiterer Sondervergünstigungen bei den Berliner Stadtreinigungsbetrieben**

Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1998 (T 459 bis 466) über unvertretbare und zum Teil unzulässige Sondervergünstigungen an die Mitarbeiter der Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) berichtet. Einer Bitte des Unterausschusses „Haushaltskontrolle“ entsprechend hat der Rechnungshof erneut hierüber berichtet. Er hat festgestellt, dass Sondervergünstigungen, wie z. B. Zuschüsse zu Feierlichkeiten, Verlosung von Warengutscheinen und Sachpreisen sowie unentgeltliche Überlassung von Kfz-Stellplätzen, entgegen Auflagen des Abgeordnetenhauses bisher nicht abgeschafft oder nur unwesentlich reduziert wurden. Wegen der nur geringfügigen Einsparmöglichkeiten hat der Rechnungshof dennoch angeregt, diese Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen.

**Jugendaufbauwerk Berlin****Bericht vom 19. Oktober 2001 an den Hauptausschuss über die Entwicklung des Personalüberhangs und Neueinstellungen beim Jugendaufbauwerk Berlin**

Das Jugendaufbauwerk Berlin (JAW), eine landesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, wurde 1995 Träger für die bisherigen 55 überwiegend bezirklichen Einrichtungen der Heimerziehung. Damit gingen auch die Arbeitsverhältnisse von etwa 1 200 in den Erziehungsheimen tätigen Dienstkräften auf die Anstalt über. Das JAW musste damit mehr Personal übernehmen, als es den im freien Trägerbereich angelegten Personal- und Ausstattungsstandards entsprach. Dieses Personal war mit der 1997 vollzogenen Umstellung von der Zuschuss- auf die Kostensatzfinanzierung über die Kostensätze nicht vollständig refinanzierbar. Trotz dieses Personalüberhangs hat das JAW Neueinstellungen vorgenommen.

Der Rechnungshof hat auf Ersuchen des Hauptausschusses eine Sonderprüfung des JAW unter besonderer Berücksichtigung des Umgangs mit dem Personalüberhang und den Neueinstellungen durchgeführt und dem Hauptausschuss über die Ergebnisse berichtet. Der Personalüberhang des JAW konnte zwar bis Juni 2001 auf 50 Stellen reduziert werden. Der Rechnungshof hat aber kritisiert, dass das JAW die Anstrengungen zum Abbau des Personalüberhangs erst zu spät intensiviert hat. Ein systematischer Abbau des Überhangs wurde zunächst insbesondere dadurch behindert, dass die personenbezogene Zuordnung von Dienstkräften zum Überhang erst zum 1. Januar 2000 vorgenommen wurde.

Dies hat beispielsweise eine einrichtungsübergreifende Vermittlung von Überhangkräften erschwert. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das JAW vor Neueinstellungen nicht in jedem Fall die Umsetzung von Überhangkräften ausreichend geprüft hat. Er hat festgestellt, dass hauptsächlich im Zeitraum bis 1998 Neueinstellungen auch vermeidbar gewesen waren. Der Rechnungshof hat der damaligen Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport empfohlen, die Berechtigung des dem Personalsoll zugrunde liegenden Betreuungsstandards speziell für den nicht pädagogischen Bereich mit dem Ziel der Reduzierung zu überprüfen.

### **Fuhrpark der Polizei**

#### **Beratende Äußerung vom 12. Februar 2002 an den Hauptausschuss über die Probleme einer Modernisierung des Fuhrparks der Berliner Polizei**

Beim Fuhrpark der Berliner Polizei ist dringender Handlungsbedarf gegeben: Ein Großteil der Fahrzeuge ist inzwischen überaltert, hohe Verschleißerscheinungen und steigende Instandhaltungskosten sind die Folge. Vor diesem Hintergrund hat der Hauptausschuss den Rechnungshof gebeten, sich aufgrund seiner Prüfungserfahrungen zu den Problemen einer Modernisierung des Fuhrparks der Berliner Polizei beratend zu äußern. Der Rechnungshof hat Empfehlungen für eine schrittweise Erneuerung und wirtschaftliche Haltung der Fahrzeuge gegeben. Er hält insbesondere eine Bündelung der Entscheidungskompetenzen über das Fahrzeugwesen, die Einführung eines einheitlichen Fuhrparkmanagements sowie die Rückführung von sieben auf zwei leistungsfähige Werkstätten für erforderlich. Er hat zudem aufgezeigt, dass eine bedarfsgerechte Verringerung des Gesamtbestandes an Kraftfahrzeugen - über die bereits von der „Projektgruppe Fuhrpark“ der Polizei vorgeschlagene Anzahl hinaus - möglich ist.

### **Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg**

#### **Schreiben vom 1. März 2002 an den Ausschuss für Europa- und Bundesangelegenheiten und Medienpolitik zum Staatsvertragsentwurf über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg**

Der Rechnungshof hat sich an den Ausschuss für Europa- und Bundesangelegenheiten und Medienpolitik gewandt, weil der Entwurf eines Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg Regelungen enthielt, die eine wesentliche Beschränkung der Prüfungsrechte des Rechnungshofs von Berlin und des Landesrechnungshofs Brandenburg darstellen würden. Dies widerspreche dem Ziel, die Informationslage der



Landesparlamente und -regierungen über die finanzielle Situation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die Gewährleistung unmittelbarer Prüfungsrechte der Landesrechnungshöfe zu verbessern. Auch der Senatskanzlei hat er seine Bedenken mitgeteilt.

## **Liegenschaftsfonds**

### **Schreiben vom 1. und 15. März 2002 an den Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ des Hauptausschusses zur Veräußerung eines Grundstücks**

Die Senatsverwaltung für Finanzen beabsichtigte, die Einwilligung des Abgeordnetenhauses gemäß § 64 Abs. 2 LHO zu einer vom Liegenschaftsfonds durchgeführten Veräußerung eines zentral gelegenen Grundstücks unter Wert einzuholen. Der Rechnungshof hat den Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ darauf aufmerksam gemacht, dass in diesem Fall überhaupt keine Wertminderung zu berücksichtigen sei, mithin der Kaufpreis viel zu niedrig vereinbart wurde. Er hat dem Unterausschuss darüber hinaus weitere Hinweise zur Entscheidungshilfe gegeben.