



Jahresbericht 2001

des Rechnungshofs von Berlin

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

Der Senat von Berlin hat am 26. September 2000 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 1999 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 14/689). 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 26. März 2001

Rechnungshof von Berlin

Dr. Kerkau
(Vizepräsident)



Jahresbericht 2001

I.

Der Bericht ist vom Kollegium des Rechnungshofs gemäß § 5 Abs. 1 des Gesetzes über den Rechnungshof von Berlin (RHG) am 12. März 2001 beschlossen worden.

Mitglieder des Kollegiums sind Vizepräsident Dr. Hans-Joachim Kerkau sowie die Direktoren bei dem Rechnungshof Volker Diederichs, Georg Wartenberg, Lutz Becker, Dr.-Ing. Hartmut-Kurt Brüdgam, Alfred Fenske und Christian Koch. Der bisherige Präsident Horst Grysczyk ist mit Ablauf des 30. November 2000 in den Ruhestand getreten, die bisherige Direktorin bei dem Rechnungshof Erika Ueltzen wurde mit Ablauf des 31. Oktober 2000 in den Ruhestand versetzt.

II.

Die Rechnung des Rechnungshofs wird vom Abgeordnetenhaus geprüft, das auch die Entlastung erteilt (§ 101 LHO). Die Einnahmen und Ausgaben sind im Einzelplan 20 nachgewiesen. Die Entlastung für das Haushaltsjahr 1999 ist am 30. November 2000 erteilt worden (Plenarprotokoll 14/19).

Inhaltsverzeichnis

	T-Nr.	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzbezeichnungen		7

I. Allgemeines

A. Vorbemerkungen		
1. Der Rechnungshof prüft, berichtet und berät	1	9
2. Der Rechnungshof unterrichtet das Abgeordnetenhaus in seinem Jahresbericht 2001 über wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen .	7	9
B. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	12	10

II. Prüfungsergebnisse

A. Zur Finanzlage des Landes Berlin		
1. Entwicklung des Steueraufkommens	27	13
2. Verschuldung	35	16
3. Aufnahme von Darlehen	49	23
4. Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten	57	25
5. Entwicklung der Personalausgaben und der Stellenzahlen in der Berliner Verwaltung	63	25
B. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 1999		
1. Haushaltsplan	71	30
2. Rechnungslegung	74	31
3. Haushaltsrechnung	76	31
4. Vermögensrechnung	111	38
5. Ergebnis	122	39
C. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie gutachtliche Untersuchungen		
1. Informationstechnik		
a) Ungelöste Probleme bei der Fremdvergabe von IT-Dienstleistungen	124	39
b) Fehlender Wirtschaftlichkeitsnachweis sowie weitere Mängel bei der Entwicklung des zentralen IT-Verfahrens Lehrer-Informations- und Verwaltungssystem	131	41
c) Gescheitertes IT-Projekt der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen für die Bearbeitung und Zahlbarmachung der Sozialhilfe	139	43
d) Verzögerungen und erhebliche Gefahren bei der Entwicklung des bundesweiten automatisierten Besteuerungsverfahrens	152	44

	T-Nr.	Seite
2. Inneres		
a) Großzügige Versorgungsregelung für Staatssekretäre im Ruhestand, Besserstellung gegenüber nach neuem Recht zu versorgenden Mitgliedern des Senats	163	47
b) Hohe Fehlerquote bei der Gewährung von Wechselschichtzulagen und fragwürdige Beibehaltung des Winterzusatzurlaubs	179	53
3. Schule, Jugend und Sport (einschließlich Familie)		
a) Finanzielle Nachteile von über 600 000 DM durch verspätete Zahlungen an die Unfallkasse Berlin	192	55
b) Zahlreiche Mängel bei der Anwendung tarifrechtlicher Vorschriften durch das Jugendaufbauwerk Berlin	200	56
4. Arbeit, Soziales und Frauen (einschließlich Berufliche Bildung und Gesundheit)		
a) Schaden aufgrund mangelhafter Überwachung eines Geschäftsbesorgers durch die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung ...	214	59
b) Millionenschaden bei der Geltendmachung von sozialhilferechtlichen Erstattungsansprüchen gegenüber anderen Bundesländern durch Versäumnisse der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung	232	61
c) Entgangene Wohngelderstattungen des Bundes in zweistelliger Millionenhöhe	240	63
d) Fehlender personalwirtschaftlicher Erfolg bei der Errichtung des Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin	252	65
e) Überzahlungen in Millionenhöhe bei der Bewilligung von Fördermitteln an Krankenhäuser für Schließungskosten	270	69
f) Finanzielle Nachteile in Millionenhöhe infolge ungerechtfertigter „Vorleistungen“ an Träger von Pflege- und Behinderten-Einrichtungen	280	71
g) Rechtswidriges und zum Teil auffällig unwirtschaftliches Verhalten des ehemaligen Bezirksamts Wedding und seines Betriebes Weddinger Senioreneinrichtungen	292	73
5. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Umweltschutz, Wohnen und Verkehr)		
a) Häufiges Abweichen der tatsächlichen Baukosten von den ursprünglich berechneten und in den Haushaltsplänen veranschlagten	308	76
b) Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Auflagenbeschlüssen des Abgeordnetenhauses zur Erhöhung des Anteils der öffentlichen Ausschreibungen bei der Vergabe von Bauleistungen	321	79
c) Unzureichende Kontrolle eines Vergabevorganges für Bauleistungen durch Leitungskräfte trotz deutlicher Anhaltspunkte für eine Preisabsprache	330	81
d) Mangelnde Durchsetzung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung bei der Vergabe von Bauleistungen für mit Zuwendungen finanzierte Baumaßnahmen	339	82
e) Schaden in Millionenhöhe durch vorzeitige Auszahlung von Zuschüssen für Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs	347	83
f) Erneute finanzielle Nachteile Berlins durch Mängel bei der Gewährung von Zuwendungen	357	85
g) Unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung bei den Berliner Forsten .	372	87
h) Besorgniserregende Entwicklung der Unterhaltung von Grünanlagen	391	89
i) Finanzielle Nachteile bei der Bewirtschaftung der Krematorien	398	91
j) Verlust von Einnahmen infolge verzögerter Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Erhebung von Beiträgen für den Ausbau öffentlicher Straßen, Wege und Plätze	411	94
k) Unwirtschaftliches Verhalten eines Bezirksamts bei der Vergabe und Durchführung der Parkraumbewirtschaftung	417	95

	T-Nr.	Seite
6. Finanzen		
a) Erneute Mängel bei der Verwaltung von Beteiligungen Berlins an städtischen Wohnungsbaugesellschaften	432	97
b) Unzureichende Arbeitsweise in den Veranlagungs- und Lohnsteuer-Arbeitnehmerstellen	455	100
c) Unterlassene Festsetzung nachträglicher Einkommensteuer-Vorauszahlungen durch die Finanzämter	462	101
d) Zinsnachteile von mehr als 2,7 Mio. DM durch erhebliche Mängel bei der Grunderwerbsteuerstelle	467	102
7. Wissenschaft, Forschung und Kultur		
a) Nichteinhaltung der Lehrverpflichtung von Professoren, mangelnde Kontrolle der erbrachten Lehrleistungen und Regelungsdefizite im Berliner Hochschulrecht	480	104
b) Finanzielle Verluste durch Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Studentenschaften der Kuratorialhochschulen	496	108
 Anlagen		
Anlage 1: Erforderliche Stellungnahmen zum Jahresbericht 2001		115
Anlage 2: Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2000		117

Verzeichnis der Abkürzungen und Kurzbezeichnungen

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau – ABau)
AktG	Aktiengesetz
ANBest-I	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung
ANBest-P	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AO	Abgabenordnung
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BerlHG	Gesetz über die Hochschulen im Land Berlin (Berliner Hochschulgesetz)
BesGr.	Besoldungsgruppe
Bestattungsgesetz	Gesetz über das Leichen- und Bestattungswesen
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMT-G	Bundemanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
BMT-G-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts – Manteltarifliche Vorschriften für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe –
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DVBl.	Zeitschrift „Deutsches Verwaltungsblatt“
EStG	Einkommensteuergesetz
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
Grünanlagengesetz	Gesetz zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltsjahre (Haushaltsgesetz)
IT	Informationstechnik
LBG	Landesbeamten-gesetz
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKG	Landeskrankenhausgesetz
LuV	Leistungs- und Verantwortungszentrum
LVVO	Verordnung über die Lehrverpflichtung an Hochschulen (Lehrverpflichtungsverordnung)
SGB IV	Sozialgesetzbuch – Viertes Buch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB VII	Sozialgesetzbuch – Siebtes Buch – Gesetzliche Unfallversicherung
SGB X	Sozialgesetzbuch – Zehntes Buch – Verwaltungsverfahren
SGB XI	Sozialgesetzbuch – Elftes Buch – Soziale Pflegeversicherung
SPAN	Ausführungsvorschriften über die Nutzung öffentlicher Sportanlagen Berlins und Allgemeine Anweisung für die Vermietung und Verpachtung landeseigener Grundstücke an Sportorganisationen (Sportanlagen-Nutzungsvorschriften)
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
VGG	Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz)
VGr.	Vergütungsgruppe
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VvB	Verfassung von Berlin
WoGG	Wohngeldgesetz
WoGV	Wohngeldverordnung
ZTR	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht des öffentlichen Dienstes

I. Allgemeines

A. Vorbemerkungen

1. Der Rechnungshof prüft, berichtet und berät

- 1 Der Rechnungshof ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfen oberste Landesbehörde. Er überwacht die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Er prüft die Haushalts- und Vermögensrechnung des Senats. Ferner kontrolliert er die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Betriebe Berlins (z. B. Theaterbetriebe, Landesbetrieb für Informationstechnik) sowie von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z. B. Universitäten, Berliner Verkehrsbetriebe) und prüft die Beteiligung Berlins an privatrechtlichen Unternehmen (z. B. Bankgesellschaft Berlin AG, städtische Wohnungsbaugesellschaften). Außerdem nimmt er eine Reihe weiterer gesetzlich vorgesehener Aufgaben wahr (z. B. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung von juristischen Personen des privaten Rechts unter bestimmten Voraussetzungen, Prüfung der den Fraktionen des Abgeordnetenhauses zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel).
- 2 Maßstäbe für seine Prüfungen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Ziel seiner Tätigkeit ist dementsprechend, darauf hinzuwirken, dass die Verantwortlichen der Verwaltung wirtschaftlich und sparsam mit öffentlichen Mitteln umgehen und dass durch wirksameres Handeln der Verwaltung bessere Ergebnisse erzielt werden. In diesem Rahmen kann er sich auch schon bei Vorbereitung oder Umsetzung politischer Entscheidungen von Abgeordnetenhaus und Senat durch die Verwaltung mit den daraus resultierenden finanziellen Auswirkungen befassen. Dabei hat der Rechnungshof wiederholt festgestellt, dass der Senat Entscheidungen von erheblicher finanzieller Tragweite nur unzureichend vorbereitet und insbesondere deren Ziele und Auswirkungen auf den Haushalt nur vage beschrieben hat, sodass sowohl die vorgeschriebenen Erfolgskontrollen durch die Verwaltung als auch die Prüfungen durch den Rechnungshof erschwert werden. Beispielsweise sollte nach der von der damaligen Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales erarbeiteten Vorlage für ein Gesetz über die Neuorganisation der Gesundheits-, Sozial- und Arbeitsschutzverwaltung auch das Ziel erreicht werden, „Personal- und Sachkosten zu sparen“. Konkrete Aussagen hierzu sind der Beschlussvorlage jedoch nicht zu entnehmen. Einsparungen sind bisher auch kaum eingetreten (vgl. T 252 bis 269).
- 3 Wegen der Vielzahl und der unterschiedlichen Bedeutung der zu prüfenden Einrichtungen und Vorgänge setzt der Rechnungshof in jedem Jahr für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte und macht dabei von seinem Ermessen Gebrauch, die Prüfung zu beschränken. Er bestimmt aufgrund seiner Unabhängigkeit Zeit, Art und Umfang seiner Prüfungen. Dabei greift er ggf. auch Anregungen und Hinweise auf möglicherweise unwirtschaftliches Verhalten der Verwaltung auf.
- 4 Der Rechnungshof berichtet jährlich dem Abgeordnetenhaus über die Ergebnisse seiner Prüfungen, die für die Entlastung des Senats von Bedeutung oder sonst von Interesse sein können. Gleichzeitig unterrichtet er den Senat und die Öffentlichkeit. Der Bericht dient dem Abgeordnetenhaus im Rahmen des Entlastungsverfahrens zur Feststellung der wesentlichen Sachverhalte und als Grundlage für seine Beschlüsse über Missbilligungen und einzuleitende Maßnahmen. Damit unterstützt der Rechnungshof die parlamentarische Finanzkontrolle. Er selbst hat nicht das Recht, die geprüften Stellen anzuweisen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen, sondern muss sie überzeugen.
- 5 Darüber hinaus berät der Rechnungshof das Abgeordnetenhaus, den Senat und die Verwaltung aufgrund seiner Prüfungserfahrungen. Schon während der Prüfungen und in den

Prüfungsmittelungen gibt der Rechnungshof häufig Hinweise für ein zweckmäßigeres und wirtschaftlicheres Verwaltungshandeln. Das führt in vielen Fällen unmittelbar zu Verbesserungen, ohne dass der Rechnungshof darüber öffentlich berichtet. Auch in seinen Jahresberichten verbindet er seine Beanstandungen mit konkreten Empfehlungen und Vorschlägen an Senat und Abgeordnetenhaus. Aber auch außerhalb seiner turnusmäßigen Berichterstattung äußert sich der Rechnungshof in besonderen Stellungnahmen oder Berichten – meist gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses – zu aktuellen finanziell bedeutsamen Fragen.

Durch seine Prüfungen sowie die Berichterstattung und Beratung unterstützt der Rechnungshof nicht nur Abgeordnetenhaus, Senat und Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben, sondern er handelt auch im Gesamtinteresse Berlins und damit seiner Bürgerinnen und Bürger als Steuer- und Gebührenzahler. Um diese Aufgaben erfüllen zu können, müssen jedoch die wesentlichen Prüfungsrechte des Rechnungshofs für alle Felder staatlichen Handelns ungeschmälert erhalten bleiben. Dies ist vor allem für formelle Privatisierungen bedeutsam: Dabei werden staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten formal aus der Verwaltung ausgelagert und in eine private Rechtsform überführt, ohne dass sich der öffentliche Charakter der Aufgabenerledigung verändert. Damit geht regelmäßig eine Minderung der staatlichen Einflussmöglichkeiten einher. Da in diesen Fällen Berlin z. B. als Alleingesellschafter jedoch weiterhin die materielle, wirtschaftliche und auch finanzielle Verantwortung trägt, darf dies nicht auch zu einer Beeinträchtigung der öffentlichen Finanzkontrolle führen. Hierzu gehört insbesondere die Berichterstattung einschließlich der Beratung gegenüber Abgeordnetenhaus und Senat durch den Rechnungshof aufgrund seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Daher ist es geboten, dass der Senat die Prüfungsrechte des Rechnungshofs auch bei formellen Privatisierungen sicherstellt (z. B. bei Errichtung der NET-GE Kliniken für Berlin GmbH, in die die ehemaligen Krankenhausbetriebe des Landes Berlin überführt worden sind; vgl. auch Anlage 2).

2. Der Rechnungshof unterrichtet das Abgeordnetenhaus in seinem Jahresbericht 2001 über wesentliche Ergebnisse seiner Prüfungen

In seinem Jahresbericht 2001 fasst der Rechnungshof die bedeutsamen Ergebnisse seiner Prüfungen bis Anfang des Jahres 2001 zusammen. Er berichtet in Einzelbeiträgen insbesondere über

- die Finanzlage des Landes Berlin,
- Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 1999 (Drucksache 14/689) 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 2001 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 1999.

Der Rechnungshof hat den betroffenen Stellen Gelegenheit gegeben, sich zu den Beiträgen des Jahresberichts zu äußern. Soweit Stellungnahmen bis zum Zeitpunkt der Beschlussfas-

6

7

8

sung 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.

zu einer Reihe von Entwürfen von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geäußert. Schließlich hat er wie in den vorangegangenen Jahren aufgrund von Ersuchen aus dem Abgeordnetenhaus geprüft und hierüber berichtet oder zu einzelnen aktuellen Themen Stellung genommen. Dem Jahresbericht ist eine Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2000 beigefügt (Anlage 2).

- 9 Da der Rechnungshof Prüfungsschwerpunkte setzt und seine Prüfungen beschränkt und zudem der Jahresbericht nur eine Auswahl von Prüfungsfeststellungen enthält, kann dieser kein vollständiges Bild der Qualität des Verwaltungshandelns vermitteln. Daraus kann sich ergeben, dass über einige Verwaltungen mehr als über andere berichtet wird. Dies lässt jedoch nicht zwingend den Schluss zu, dass diejenigen Verwaltungen, über die der Rechnungshof berichtet, insgesamt schlechter gearbeitet hätten als andere oder dass die anderen Verwaltungen von Mängeln frei seien.
- 10 Die Wirkung der Arbeit des Rechnungshofs geht über das aus dem Jahresbericht Erkennbare hinaus. Neben den hier wegen ihrer besonderen Bedeutung beschriebenen Fällen hat der Rechnungshof eine Vielzahl von weiteren Prüfungen und Untersuchungen vorgenommen. Darüber hinaus hat er sich

Der Rechnungshof begnügt sich nicht allein damit, im Rahmen seiner Prüfungen Versäumnisse, Fehler und Missstände aufzuzeigen und hierüber zu berichten. Er kontrolliert auch, ob geprüfte Stellen die notwendigen Konsequenzen aus wesentlichen Beanstandungen ziehen, zugesagte Verbesserungen eintreten und Auflagen des Parlaments erfüllt werden, und greift dies ggf. im Jahresbericht oder in einem Ergebnisbericht (vgl. Vorjahresbericht Anlage 3) erneut auf. Dieser Jahresbericht enthält keinen Ergebnisbericht, insbesondere weil die den Verwaltungen eingeräumte Frist zur Berichterstattung über die Erledigung der vom Abgeordnetenhaus aufgrund des Jahresberichts 1999 des Rechnungshofs beschlossenen Auflagen erst nach Redaktionsschluss abgelaufen ist. Obwohl der Rechnungshof selbst nicht über Weisungsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten verfügt, ist seine Arbeit wirkungsvoll. Das zeigen – wie schon in den vorangegangenen Jahresberichten – ausgewählte Beispiele (vgl. T 12 bis 26).

11

B. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

- 12 Der Senat hat auch aufgrund der vom Rechnungshof seit 1995 regelmäßig geäußerten Kritik und der damit verbundenen Forderungen im Jahr 2000 verstärkt Maßnahmen ergriffen, um die Verwaltungsreform gezielter und ergebnisorientierter voranzubringen. Er erhofft sich entscheidende Fortschritte dadurch, dass er einen Senatsbeauftragten für die Gesamtsteuerung der Verwaltungsmodernisierung eingesetzt hat. Dessen Bestandsaufnahme vom 1. Juni 2000 hat die vom Rechnungshof in mehreren Jahresberichten geäußerte Kritik an der Verwaltungsreform allerdings bestätigt. Der Beauftragte hat insbesondere auf folgende Defizite hingewiesen:
- Die Bemühungen zur Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG) und zur Anwendung der Instrumente zur Haushaltsflexibilisierung sind nur sehr schwach ausgeprägt.
 - Ziel- und Servicevereinbarungen liegen höchst selten vor.
 - Die Motivation bei Führungskräften und anderen Reformbeteiligten nimmt ab.
 - Eine ganzheitliche Sicht des Reformprozesses ist zu kurz gekommen.

Das Lenkungs-gremium zur Reform der Berliner Verwaltung hat im November 2000 Schwerpunkte für die Verwaltungsmodernisierung in der 14. Wahlperiode beschlossen. Danach sollen konkrete Arbeitsziele in einer Projektvereinbarung gemäß § 2 Abs. 6 VGG zwischen der Senatskanzlei/dem Senatsbeauftragten und den Senatsverwaltungen für Inneres und für Finanzen verbindlich festgelegt und erste Schritte eines Kostencontrollings für „zentralunterstützte“ Reformmaßnahmen eingeführt werden. In Senatsverwaltungen und nachgeordneten Behörden sind zwar mehrfach Konzepte für veränderte Aufbaustrukturen erstellt worden, verbindliche Entscheidungen über Verschlankungen und Folgerungen für verbesserte Abläufe stehen aber vielfach noch aus. So sind beispielsweise Stellen für die Funktion von Abteilungsleitern und Koordinatoren ehemaliger Querschnittsabteilungen noch nicht eingespargt worden, obwohl diese mit der Bildung von selbständigen Serviceeinheiten aufgrund des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes nicht mehr eingerichtet werden sollen (vgl. T 256). Der Rechnungshof hat wiederholt die für die Bürger unübersichtlichen Verhältnisse in den

Bezirksämtern infolge ihrer unterschiedlichen Organisation beanstandet. Die Senatsverwaltung für Inneres übernahm inzwischen die Federführung in einer Arbeitsgruppe mit Vertretern der Bezirksämter und des Landeseinwohneramtes, um wenigstens Aufgaben, Öffnungszeiten und IT-Ausstattung in den Bürgerämtern einheitlich zu gestalten. Die für Bürgerämter seit 2000 bereitstehende Anschubfinanzierung erhalten Bezirke nur, wenn sie sich gegenüber der Senatsverwaltung für Inneres schriftlich zu diesen Maßnahmen verpflichten. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat ein Funktionsbild für die Haushaltsplanaufstellung und -bewirtschaftung in den Bezirken erarbeitet. Das „Funktionsbild“ als Grundlage für die Organisation und „Rollenbildung“ von Steuerungsdiensten und Serviceeinheiten Finanzen sollte gerade bei der Neustrukturierung der Bezirksämter umgesetzt werden. Dies alles sind Schritte in die richtige Richtung, denen weitere folgen müssen. Der Rechnungshof hat in diesem Jahr wegen der Übergangssituation in den Bezirksämtern infolge von Bezirksfusionen und Aufgabenabschichtungen davon abgesehen, ausführlich über Stand und Umsetzung der Verwaltungsreform zu berichten. Er wird aufgrund vertiefter Prüfungen erneut über die Verwaltungsreform berichten. Dabei wird er auch auf die vom Senat vorgelegte Zusammenstellung der unmittelbaren Ausgaben für die Verwaltungsreform von 256 Mio. DM eingehen und darlegen, dass die gesamten Aufwendungen um ein Vielfaches höher liegen.

Der Rechnungshof hatte das für die Bewirtschaftung von Bürodienstgebäuden der Hauptverwaltung zuständige Landesverwaltungsamt aufgefordert, alle Reinigungsverträge, die länger als drei Jahre bestanden, und solche, die durch eine unmittelbar bevorstehende automatische Verlängerung eine Laufzeit von mehr als drei Jahren erreichen würden, zum nächstmöglichen Zeitpunkt zu kündigen und neu zu vergeben (Vorjahresbericht T 218). Durch die Neuausschreibung der Reinigungsleistungen konnten die Ausgaben bei 29 Objekten mit einer Vertragslaufzeit von drei Jahren um insgesamt 3,9 Mio. DM (25 v. H. des bisherigen Auftragsvolumens) gesenkt werden. Im Zuge der weitergehenden Prüfung (Vorjahresbericht T 233) hat der Rechnungshof auch die zu langen Laufzeiten von mehreren Bewachungsverträgen beanstandet. Die daraufhin veranlassten Neuausschreibungen führen bei einer dreijährigen Vertragslaufzeit zu Einsparungen von 700 000 DM (37 v. H. des bisherigen Auftragsvolumens).

13

- 14 Der Rechnungshof hat - wie im Vorjahresbericht (T 13) angekündigt - auch bei den Schulverwaltungen der Bezirke die Ergebnisse der Ausschreibungen von Reinigungsleistungen abgefragt und hierbei festgestellt, dass seine Hinweise über die Vergabe von Reinigungsleistungen nach wirtschaftlichen Maßstäben an öffentlichen Schulstandorten (Jahresbericht 1998 T 184 bis 196) von den Schulverwaltungen beachtet worden sind. Im Berichtszeitraum haben die Bezirke durch die Neuausschreibung von Reinigungsleistungen jährliche Einsparungen von 10,3 Mio. DM erzielt.
- 15 Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 1997 (T 299 bis 316) und im Vorjahresbericht (T 75 bis 78) erhebliche Ausstattungsvorsprünge Berlins mit Lehrerstellen gegenüber anderen Bundesländern festgestellt. Berliner Lehrer hatten weniger Unterricht zu leisten, und zwar
- im Schuljahr 1995/1996 an allgemein bildenden Schulen im Durchschnitt 1,4 Wochenstunden, gegenüber Hamburg sogar 2,7 Wochenstunden,
 - im Schuljahr 1997/1998 durchschnittlich 1,8 Wochenstunden und - bei einem Vergleich in den einzelnen Schulsparten mit den niedrigsten und den höchsten Pflichtstundenzahlen im November 1998 - zwischen einer und vier Pflichtstunden, weil einige Bundesländer ihre Pflichtstundenzahl angehoben hatten.
- Der Rechnungshof hatte deshalb gefordert, die Pflichtstundenzahl der Lehrer kurzfristig um mindestens eine Stunde zu erhöhen. Aufgrund der Finanzsituation Berlins sollte mittel- bis langfristig eine Angleichung an den Höchstwert vorgenommen werden. Bereits bei Anhebung um eine Pflichtstunde könnten in den allgemein bildenden Schulen über 1 000 Lehrerstellen (73 Mio. DM) eingespart werden. Mit Beginn des Schuljahres 2000/2001 wurde die Pflichtstundenzahl der Lehrer in allen Schulbereichen um eine Unterrichtsstunde erhöht. Der Rechnungshof begrüßt diesen ersten Schritt einer Angleichung an die anderen Bundesländer.
- 16 Bei seiner Prüfung des Landesschulamtes hatte der Rechnungshof festgestellt, dass eine Vielzahl von Verfahrensverbesserungen und Stelleneinsparungen möglich ist (Jahresbericht 1999 T 179 bis 207). Der insbesondere durch unzureichende Aufgabenabgrenzungen im Landesschulamt und in der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport entstandene Verwaltungsaufwand führte zu einer überhöhten Personalausstattung mit unnötigen Personalkosten von 18,8 Mio. DM. Inzwischen hat die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport begonnen, einzelne Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen. In diesem Zusammenhang wurden in den Jahren 1999 und 2000 in der Senatsverwaltung zwei Stellen der ehemaligen Hauptabteilung Berliner Schule sowie im Landesschulamt 20 Stellen, davon neun in der Schulaufsicht und drei in den Schulpraktischen Seminaren, mit Personalkosten von 2,9 Mio. DM eingespart. Im Jahr 2001 fallen 33 Stellen, davon im Schulpsychologischen Dienst 21 der vom Rechnungshof geforderten 35,75 Stellen der VGr. II a/I b für Psychologen, weg. Die jährlichen Einsparungen werden sich auf 4,3 Mio. DM belaufen. Des Weiteren wurde bei der Senatsverwaltung eine Arbeitsgruppe gebildet, die sich mit der Frage einer Neuorganisation der Schulaufsicht beschäftigt. Ergebnisse liegen dem Rechnungshof bisher nicht vor. Auch die von ihm geforderte Überprüfung der im Errichtungsgesetz des Landesschulamtes getroffenen Personalvertretungsregelung, um damit die Verfahrensabläufe und Verwaltungsentscheidungen im Landesschulamt beschleunigen zu können, wurde in der Zwischenzeit begonnen.
- 17 Die für Jugend und Familie zuständige Senatsverwaltung hatte aufgrund zunächst unterlassener Prüfung der Verwendung von Zuwendungen an einen freien Träger finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt verursacht (Vorjahresbericht T 250 bis 255). Erst aufgrund der Forderung des Rechnungshofs hatte die Senatsverwaltung abschließend geprüft, ob die öffentlichen Mittel nach Maßgabe der Zuwendungsbescheide zweckentsprechend, sparsam und wirtschaftlich verwendet wurden. Für die Jahre 1990 bis 1995 wurden daraus folgend Rückforderungsansprüche von über 2,5 Mio. DM einschließlich Zinsen gegenüber dem Träger geltend gemacht, die in Höhe von 355 000 DM ausschließlich auf die Prüfungshinweise des Rechnungshofs zurückzuführen sind und zwischenzeitlich im Rahmen der Erstattung der Gesamtrückforderung in voller Höhe zurückgezahlt wurden. Darüber hinaus hat die Senatsverwaltung zur zukünftigen Sicherstellung der ordnungsgemäßen Geschäftsführung vom Träger die Vorlage eines Konzepts gefordert. Der Träger hat zwischenzeitlich u. a. die Leitung im Verwaltungsbereich ausgewechselt. Ferner ist die Einführung eines betrieblichen Controlling beabsichtigt.
- Die Baudienststellen Berlins hatten, obwohl hierzu vom Abgeordnetenhaus ausdrücklich aufgefordert, die vom Rechnungshof in seinen Jahresberichten 1996 (T 324 bis 342) und 1997 (T 389 bis 396) aufgezeigten Einsparmöglichkeiten bei der Wartung und Instandhaltung von technischen Anlagen in Gebäuden nicht in ausreichendem Umfang realisiert (Vorjahresbericht T 384 bis 392). Durch Umsetzen der Auflagen des Abgeordnetenhauses hat eine Baudienststelle inzwischen weitere jährliche Einsparungen von 95 100 DM erzielt. Damit konnten bisher insgesamt 4,8 Mio. DM jährlich eingespart werden, zu denen bei vollständiger Umsetzung der Auflagen des Abgeordnetenhauses noch etwa 4,9 Mio. DM jährlich hinzutreten können.
- Im Jahresbericht 1999 (T 375 bis 384) hatte der Rechnungshof beanstandet, dass die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie die Staatsaufsicht über die Stiftung Naturschutz Berlin seit deren Errichtung im Jahr 1981 nur mangelhaft wahrgenommen und die Verwendung der im Wege der institutionellen Förderung gewährten Zuwendungen nur unzureichend überwacht hat. Er hatte die Senatsverwaltung aufgefordert, Maßstäbe und Vorstellungen für eine künftig sachgerechte Staatsaufsicht und Erfolgskontrolle bei der Stiftung zu entwickeln sowie bei der Stiftung auf den Erlass einer Geschäftsordnung hinzuwirken. Die Geschäftsordnung für den Vorstand der Stiftung wurde zwischenzeitlich erlassen. Gesetzwidrig entnommenes Stiftungskapital hat die Stiftung bis zum Jahr 2000 bereits in Höhe von 661 000 DM wieder zurückgeführt, sodass noch ein Betrag von 206 000 DM offen ist.
- Der Rechnungshof hatte die äußerst großzügige und häufig nicht nachvollziehbare Gewährung von Erschwerniszuschlägen an die Lohnempfänger in den bezirklichen Natur- und Grünflächenämtern beanstandet und eine kritische Überprüfung gefordert (Jahresbericht 1999 T 153 bis 158). Im Jahr 1999 konnten bereits 283 000 DM eingespart werden. Die vom Rechnungshof prognostizierten Minderausgaben von 200 000 DM werden damit noch übertroffen.
- Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte im Rahmen eines Grundstückskaufvertrages eine Provision von 1 569 750 DM an den beauftragten Makler gezahlt, obwohl der Kaufvertrag mangels Zustimmung des Abgeordnetenhauses nicht wirksam geworden war und somit kein Zahlungsgrund vorlag (Jahresbericht 1997 T 476). Der daraufhin von der Senatsverwaltung eingeleiteten Rückforderung der Provision widersprach die Maklerfirma, sodass der Anspruch durch Klageerhebung verfolgt werden musste. Aufgrund der in zweiter Instanz zugunsten Berlins ausgefallenen gerichtlichen Entscheidung hat die Maklerfirma inzwischen den eingangs genannten Betrag nebst Zinsen, insgesamt 1 762 773,10 DM, an Berlin überwiesen.
- Die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung hatte bei einer Nachfolgeeinrichtung des ehemaligen Hörfunks und Fernsehens der DDR versäumt, Abwicklungserlöse von 3,7 Mio. DM für den Landeshaushalt zu vereinnahmen (Jahresbericht 1995 T 430 bis 446). Diesen dem Land Berlin zustehenden Betrag hatte die Nachfolgeeinrichtung unzulässigerweise an den Sender Freies Berlin überwiesen.

Vier Jahre lang hatte die Senatsverwaltung trotz eines umfangreichen Schriftwechsels und mehrerer Abstimmungsgespräche den Feststellungen und der Rechtsauffassung des Rechnungshofs widersprochen. Nach mehreren Auflagenbeschlüssen des Abgeordnetenhauses hat sie sich der Argumentation des Rechnungshofs nunmehr angeschlossen. Sie hat die 3,7 Mio. DM Abwicklungserlöse nebst Zinsen gegenüber dem Sender Freies Berlin geltend gemacht und angekündigt, die Forderung auch erforderlichenfalls gerichtlich durchzusetzen.

- 23 Die Steuerfahndung war bis zum Beginn des Kalenderjahres 1999 ihrer Aufgabe, unbekannte Steuerfälle aufzudecken, nur unzureichend nachgekommen. Insbesondere bei der Besteuerung ausländischer Bauunternehmen und der bei diesen beschäftigten Arbeitnehmer hatte der Rechnungshof deshalb Steuerausfälle in mehrstelliger Millionenhöhe nicht ausgeschlossen (Vorjahresbericht T 452 bis 456). Die Steuerfahndung hat ihre Ermittlungsbemühungen zwischenzeitlich intensiviert. Sie wertet ihr zugängliches Kontrollmaterial jetzt systematisch aus. Die Ermittlungstätigkeit der Steuerfahndung im Kalenderjahr 1999 hat bereits in sechs Fällen zu einer Anordnung des Steuerabzugs gegenüber den inländischen Auftraggebern von beschränkt steuerpflichtigen Werkvertragspartnern in Höhe von insgesamt 3,3 Mio. DM geführt. In einem Fall wurde ein strafrechtlicher Arrest über 74 000 DM veranlasst. Die Oberfinanzdirektion hat sowohl gegenüber den örtlich zuständigen Finanzämtern als auch gegenüber dem Finanzamt für Fahndung und Strafsachen ausführlich geregelt, wie derartige Steuerfälle künftig zu bearbeiten sind. Allerdings sind angesichts der finanziellen Bedeutung weitere intensive Ermittlungen unerlässlich.
- 24 Die Steuerverwaltung hatte die Arbeitsabläufe bei der Veranlagung beschränkt Steuerpflichtiger zu aufwändig organisiert und dadurch zu viel Personal eingesetzt (Jahresbericht 1999 T 411 bis 418). Die Anzahl der eingesetzten Dienstkräfte lag zwar deutlich unter dem nach bundeseinheitlichem Muster ermittelten Bedarf laut Personalbedarfsberechnung. Diese Berechnung konnte aber dem tatsächlichen Personalbedarf nicht gerecht werden, weil mehr als 80 v. H. der Bearbeitungsfälle eine unüblich einfache Struktur aufwiesen. Die Verwal-

tung hat den Prüfungsfeststellungen Rechnung getragen und den Personalbedarf für die Bearbeitungsfälle mit unüblich einfacher Struktur abweichend vom Bundesmuster mit einem Festwert berücksichtigt. Sie hat darüber hinaus die Arbeitsabläufe vereinfacht und ist deshalb nunmehr in der Lage, die anfallenden Arbeiten mit dem vorhandenen Personal zu bewältigen, obwohl die Zahl und die Qualität der Bearbeitungsfälle seit der Untersuchung deutlich angestiegen sind.

Die Deutsche Oper Berlin hatte der Unterbeschäftigung von Sängern mit Normalvertrag Solo (NV Solo) über Jahre nicht entgegen gewirkt. Vielmehr hatten sich die durchschnittlichen tatsächlichen Auftritte je Bühnenmitglied stetig verringert mit der Folge, dass die Gagen in keinem angemessenen Verhältnis mehr zu ihren Leistungen standen. Überdies wurde mit einigen Bühnenmitgliedern für jede über ihren Vertrag hinausgehende Leistung ein zusätzliches beträchtliches Entgelt (Übersinghonorar) vereinbart. Der Rechnungshof hatte gefordert, dass die Oper die in den Tarifvorschriften enthaltenen Möglichkeiten konsequent nutzt und die Kosten für Übersinghonorare reduziert (Jahresbericht 1998 T 430 bis 432). In den Jahren 1999 und 2000 wurden daraufhin insgesamt neun Stellen (1,1 Mio. DM) im Bereich NV Solo abgebaut. Die Vereinbarung von Übersinghonoraren unterliegt nunmehr einer verstärkten Kostenkontrolle, wobei grundsätzlich von einer niedrigeren Gagenfestsetzung auszugehen ist.

Der Rechnungshof hatte die Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) aufgefordert, ihre Freizeiterholungsheime in Kladow und Wilhelmshagen zu schließen, weil der Betrieb von derartigen Einrichtungen in keinem Zusammenhang mit den Aufgaben der BSR als eines öffentlichen Unternehmens der Straßenreinigungs- und Entsorgungswirtschaft steht (Jahresbericht 1998 T 465). Die nicht durch Erträge gedeckten Aufwendungen der Freizeitheime beliefen sich 1998 auf fast 2 Mio. DM. Die BSR hatten zunächst beabsichtigt, die Freizeiterholungsheime mit dem Ziel zu reorganisieren, die Wirtschaftlichkeit nachhaltig zu erhöhen und die vorhandene Unterdeckung zu reduzieren. Nachdem dies nicht gelungen war, haben sie die Freizeitheime im August 2000 geschlossen. Die BSR beabsichtigen, die Grundstücke zu verkaufen.

25

26

II. Prüfungsergebnisse

A. Zur Finanzlage des Landes Berlin

1. Entwicklung des Steueraufkommens

Das dem Land Berlin verbliebene Steueraufkommen ist im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr um 189 Mio. DM gestiegen. Ursächlich hierfür ist die leichte Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in Berlin.

Die in Berlin erhobenen Gemeinschaftsteuern des Bundes, der Länder und der Gemeinden (einschließlich der Zerlegungsanteile bei der Lohnsteuer, Körperschaftsteuer und dem Zinsabschlag sowie die Gewerbesteuerumlage), die Landessteuern und die Gemeindesteuern sowie der Anteil Berlins an der von der Zollverwaltung im gesamten Bundesgebiet erhobenen Einfuhrumsatzsteuer haben sich wie folgt entwickelt¹⁾:

27

Steuerarten	1998	1999	2000	Veränderungen 2000 gegenüber 1999
	- Mio. DM -			
a) Gemeinschaftsteuern				
Lohnsteuer	11 818,9	12 089,6	12 238,2	148,6
Lohnsteuerzerlegung	18,9	192,9	248,2	55,3
veranlagte Einkommensteuer	153,3	504,8	839,2	334,4
nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	720,8	646,6	718,1	71,5
Zinsabschlag	489,3	460,6	774,1	313,5
Zinsabschlagzerlegung	109,2	129,5	58,9	- 70,6
Körperschaftsteuer	1 017,2	465,7	1 037,1	571,4
Körperschaftsteuerzerlegung	340,5	439,6	363,3	- 76,3
Umsatzsteuer	6 585,8	7 152,2	7 264,6	112,4
Umsatzsteuer-Fahrzeugeinzelbesteuerung	0,7	0,8	0,5	- 0,3
Gewerbesteuerumlage	178,0	189,3	190,5	1,2
Steuern nach dem ehemaligen DDR-Recht	15,9	- 24,3	36,1	60,4
Summe a)	21 448,5	22 247,3	23 768,8	1 521,5
b) Landessteuern				
Vermögensteuer	43,9	36,3	22,4	- 13,9
Erbschaftsteuer	313,2	328,7	301,2	- 27,5
Grunderwerbsteuer	601,6	843,6	586,8	- 256,8
Kraftfahrzeugsteuer	427,7	382,9	357,0	- 25,9
Rennwett- und Lotteriesteuer	121,4	140,8	144,3	3,5
Feuerschutzsteuer	1,1	45,4	16,7	- 28,7
Biersteuer	39,0	36,7	34,2	- 2,5
Summe b)	1 547,9	1 814,4	1 462,6	- 351,8
c) Gemeindesteuern				
Grundsteuer	884,8	931,0	958,4	27,4
Gewerbesteuer	1 700,5	1 670,5	1 729,5	59,0
Gewerbesteuerumlage	- 77,8	- 79,8	- 80,4	- 0,6
Vergnügungsteuer	18,1	19,4	21,2	1,8
Hundesteuer	22,7	23,0	23,6	0,6
Zweitwohnungsteuer	0,1	5,5	5,3	- 0,2
Summe c)	2 548,4	2 569,6	2 657,6	88,0
Summe a) bis c)	25 544,8	26 631,3	27 889,0	1 257,7
d) Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer	583,2	675,2	975,7	300,5
Gesamtaufkommen a) bis d)	26 128,0	27 306,5	28 864,7	1 558,2

¹⁾ Grundlage: Monatliche Nachweisungen der Senatsverwaltung für Finanzen über das Steueraufkommen von Berlin

Das Gesamtsteueraufkommen ist somit im Jahr 2000 um 1,558 Mrd. DM gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Zu dieser Entwicklung haben vor allem die Körperschaftsteuer, die veranlagte Einkommensteuer, der Zinsabschlag sowie der dem Land Berlin zustehende Anteil an der Einfuhrumsatzsteuer beigetragen.

- 28 Die vom Gesamtsteueraufkommen nach Abzug des Bundesanteils dem Land Berlin verbleibenden Steuereinnahmen haben sich einschließlich des Anteils Berlins an der Einfuhrumsatzsteuer in den Jahren 1998 bis 2000 folgendermaßen entwickelt:

Jahr	Soll laut Haushaltsplan	Ist-Einnahmen	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem	
			Haushaltsplan	Vorjahr
- Mio. DM -			- v. H. -	
1998	16 172	15 838	- 2,1	
1999	16 453	16 620	1,0	4,9
2000	16 892	16 809	- 0,5	1,1

Die Ist-Einnahmen des Landes Berlin sind im vergangenen Jahr um 189 Mio. DM (1,1 v. H.) gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Dies hat hauptsächlich das gestiegene Aufkommen an Körperschaftsteuer bewirkt. Ursächlich hierfür ist, dass das Ergebnis des Jahres 2000 nicht, wie das des Vorjahres, durch außergewöhnlich hohe Rückzahlungen belastet wurde. Dennoch lagen die Ist-Einnahmen um 83 Mio. DM (0,5 v. H.) unter dem Haushaltsansatz für das Jahr 2000. Nach Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen¹⁾ scheint die ausgeprägte Schwächephase der Berliner Wirtschaft zwar überwunden zu sein, mit einer zunehmenden Stärkung der Wirtschaftskraft ist aber erst in den nächsten Jahren zu rechnen. Sowohl die wirtschaftliche Entwicklung Berlins als auch die Zahl der Beschäftigten werde in nächster Zeit voraussichtlich noch nicht den Bundesdurchschnitt erreichen. Für die Jahre 2001 bis 2004 werden folgende Berlin verbleibende Steuereinnahmen erwartet:

Jahr	Soll laut Haushaltsplan	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
	Mio. DM	v. H.
2001	16 686	- 1,2
2002	17 640	5,7
2003	18 240	3,4
2004	19 240	5,5

Die Zahlen beruhen für 2001 auf den Ergebnissen der Steuerschätzung im November 2000 und für die Jahre 2002 bis 2004 auf der Finanzplanung 2000 bis 2004.

- 29 Der Anteil der Steuern an den Gesamteinnahmen (einschließlich besonderer Finanzierungsvorgänge, wie z. B. Schuldenaufnahme am Kreditmarkt, Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stocks) des Landes Berlin betrug 38,7 v. H. im Jahr 1999. Im gleichen Jahr erreichten die zum Vergleich herangezogenen Stadtstaaten Bremen und Hamburg Ergebnisse von 55,8 v. H. (1998: 37,3 v. H.) bzw. 72,5 v. H. (1998: 70,5 v. H.).

¹⁾ Bericht vom 14. November 2000 an den Vorsitzenden des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses zum Ergebnis der Steuerschätzung vom November 2000 (rote Nr. 0926)

- 30 Die für das Land Berlin finanziell bedeutsamsten Steuerarten und die Berlin zustehenden Anteile an diesen haben sich in dem Zeitraum 1998 bis 2000 folgendermaßen entwickelt:

Jahr	Lohnsteuer	Umsatzsteuer	Gewerbsteuer	Einfuhrumsatzsteuer	Grundsteuer
	- Mio. DM -				
1998	6 191	3 497	1 701	583	885
1999	6 154	4 022	1 671	675	931
2000	6 205	3 481	1 730	976	958

- 31 Die Mehr- oder Mindereinnahmen Berlins bei diesen Steuerarten betragen im Jahr 2000 gegenüber dem Vorjahr:

Steuerart	Veränderungen gegenüber 1999	
	Mio. DM	v. H.
Lohnsteuer	50	0,8
Umsatzsteuer	- 540	- 13,4
Gewerbsteuer	59	3,5
Einfuhrumsatzsteuer	301	44,6
Grundsteuer	27	2,9

- 32 Die Einnahmen an Lohnsteuer haben sich gegenüber dem Vorjahr geringfügig erhöht. Ursächlich hierfür sind überwiegend Lohnerhöhungen. Negativ hat sich auf das Lohnsteueraufkommen die noch immer ungünstige Beschäftigungssituation in Berlin sowie die Verlagerung zentraler Lohnabrechnungen in andere Bundesländer ausgewirkt. Positiv wirkt sich hingegen aus, dass das Kindergeld für Pendler aus dem Umland nunmehr direkt vom Wohnsitzland und nicht mehr von einem Berliner Arbeitgeber zulasten der in Berlin abzuführenden Lohnsteuer geleistet wird.
- 33 Das Aufkommen an Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer wird durch den Finanzausgleich beeinflusst. Nach § 1 in Verbindung mit § 2 Finanzausgleichsgesetz werden zunächst 75 v. H. des auf die Länder entfallenden bundesweiten Aufkommens nach der Zahl der Einwohner auf die Länder verteilt. Von den verbleibenden 25 v. H. erhalten die finanzschwachen Länder, d. h. Länder, deren Finanzkraft weniger als 92 v. H. der durchschnittlichen Finanzkraft aller Länder beträgt, eine Zuteilung in Höhe des an 92 v. H. fehlenden Betrages. Soweit nach diesen Zahlungen der auf die Länder entfallende Anteil am Umsatzsteueraufkommen nicht verbraucht ist, wird der Rest wiederum nach der Einwohnerzahl auf die Länder verteilt. Damit ist der Länderanteil Berlins an der Umsatzsteuer auch von der Finanzkraft der anderen Bundesländer abhängig.
- 34 Das Gewerbesteueraufkommen ist im Vergleich zum Vorjahr angestiegen. Ursächlich hierfür war die Zunahme der Gewerbesteuerpflichtigen. Außerdem haben die Finanzämter höhere Vorauszahlungen festgesetzt. Auch das Grundsteueraufkommen hat sich gegenüber dem Vorjahr um fast 3 v. H. erhöht, obwohl die Grundsteuerhebesätze unverändert geblieben sind. Hierin kommt die rege Bautätigkeit in Berlin zum Ausdruck, die sich werterhöhend auf die Besteuerungsgrundlagen der Grundsteuer ausgewirkt hat.

2. Verschuldung

Die finanzielle Lage Berlins hat sich nicht verbessert. Die Schulden wachsen jährlich weiter an. Die Finanzplanung des Senats sieht bis zum Jahr 2009 eine Fortsetzung der Netto-Neuverschuldung vor. Dies wird zu weiter steigenden Zinsausgaben führen, die bereits im Jahr 2003, zusammen mit den Schuldendiensthilfen, annähernd 20 v. H. der für die Finanzierung der staatlichen Aufgaben zur Verfügung stehenden, bereinigten Gesamteinnahmen Berlins verbrauchen werden. Damit sind die objektiven Voraussetzungen der vom Senat eher hypothetisch erörterten extremen Haushaltsnotlage des Landes Berlin bereits erfüllt. Der Rechnungshof teilt den Optimismus des Senats nicht, sich nur aus eigener Kraft aus dieser Lage befreien zu können. Berlin bleibt vielmehr auf Hilfe des Bundes angewiesen. Dieser kann die finanzielle Unterstützung für Berlin aber nur dann in Wahrnehmung der gesamtstaatlichen Verantwortung in Angriff nehmen, wenn der Senat endlich zu strukturellen Einschnitten, insbesondere zum Abbau der Ausstattungsvorsprünge, übergeht, die nicht nur im Einzelfall schmerzhaft sein werden.

- 35 Der Rechnungshof berichtet seit 1992 jährlich über die Entwicklung der Verschuldung des Landes Berlin. Die Perspektiven haben sich im Vergleich zum Vorjahr nicht verbessert. Der Senat will die Netto-Neuverschuldung weiterhin erst bis zum Jahr 2009 abbauen. Die Schulden des Landes Berlin werden für die Jahre 1995 bis 2009 wie folgt ausgewiesen:

Jahr	Schulden ¹⁾	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. DM	v. H.
1995 ²⁾	46 354,0	+ 28,4
1996 ²⁾	52 634,4	+ 13,5
1997 ²⁾	56 718,6	+ 7,8
1998 ²⁾	61 045,2	+ 7,6
1999 ²⁾	64 994,0	+ 6,5
2000 ²⁾	68 327,5	+ 5,1
2001 ³⁾	71 835,3	+ 5,1
2002 ⁴⁾	75 318,3	+ 4,9
2003 ⁴⁾	78 184,8	+ 3,8
2004 ⁴⁾	80 122,6	+ 2,5
2005 ⁵⁾	81 762,6	+ 2,0
2006 ⁵⁾	82 992,6	+ 1,5
2007 ⁵⁾	83 812,6	+ 1,0
2008 ⁵⁾	84 222,6	+ 0,5
2009 ⁵⁾	84 222,6	–

¹⁾ 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 713,9 Mio. DM, Stand vom 31. Dezember 1999) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen.

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

³⁾ Soll

⁴⁾ Der Zuwachs für die Jahre 2002 bis 2004 beruht auf der Finanzplanung 2000 bis 2004.

⁵⁾ Zuwachs gemäß Finanzplanung 2000 bis 2004 nur aufgrund der Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt

Diese Schulden setzen sich wie folgt zusammen:

Schulden

- aus Kreditmarktmitteln,
- bei öffentlichen Haushalten und
- aus Ausgleichsforderungen (bis 1994).

Darin sind Kassenverstärkungskredite, selbst diejenigen, die nicht nur dem kurzfristigen Liquiditätsausgleich dienen (vgl. T 59 bis 62), kreditähnliche Rechtsgeschäfte und sonstige Zahlungsverpflichtungen, die wirtschaftlich einer Kreditaufnahme gleichkommen (z. B. aus Kreditaufnahmen für die Entwicklungsbereiche, vgl. Vorjahresbericht T 357, 358), nicht enthalten.

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

Jahr	Schulden aus Kreditmarktmitteln ¹⁾	Veränderungen gegenüber dem Vorjahr
	Mio. DM	v. H.
1995 ²⁾	42 143,1	+ 33,8
1996 ²⁾	48 690,5	+ 15,5
1997 ²⁾	53 041,6	+ 8,9
1998 ²⁾	57 543,4	+ 8,5
1999 ²⁾	61 619,5	+ 7,1
2000 ²⁾	65 427,9	+ 6,2
2001 ³⁾	69 049,2	+ 5,5
2002 ⁴⁾	72 649,2	+ 5,2
2003 ⁴⁾	75 629,2	+ 4,1
2004 ⁴⁾	77 679,2	+ 2,7

¹⁾ vgl. Fußnote 1 zu Tabelle in T 35

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

³⁾ Soll

⁴⁾ Der Zuwachs für die Jahre 2002 bis 2004 beruht auf der Finanzplanung 2000 bis 2004.

Obwohl der jährliche Zuwachs der Verschuldung rückläufig ist, steigt die Gesamtverschuldung kontinuierlich an. Die Netto-Neuverschuldung soll nach der Finanzplanung 2000 bis 2004 im Jahr 2009 abgebaut sein. Die Gesamtverschuldung wird sich dann nach heutigem Kenntnisstand auf 84 222,6 Mio. DM (T 35) belaufen.

- 37 Die Netto-Neuverschuldung ergibt sich aus der Summe der Darlehensaufnahmen am Kapitalmarkt und aus dem öffentlichen Bereich unter Abzug der Tilgungen. Sie erreicht folgende Größen:

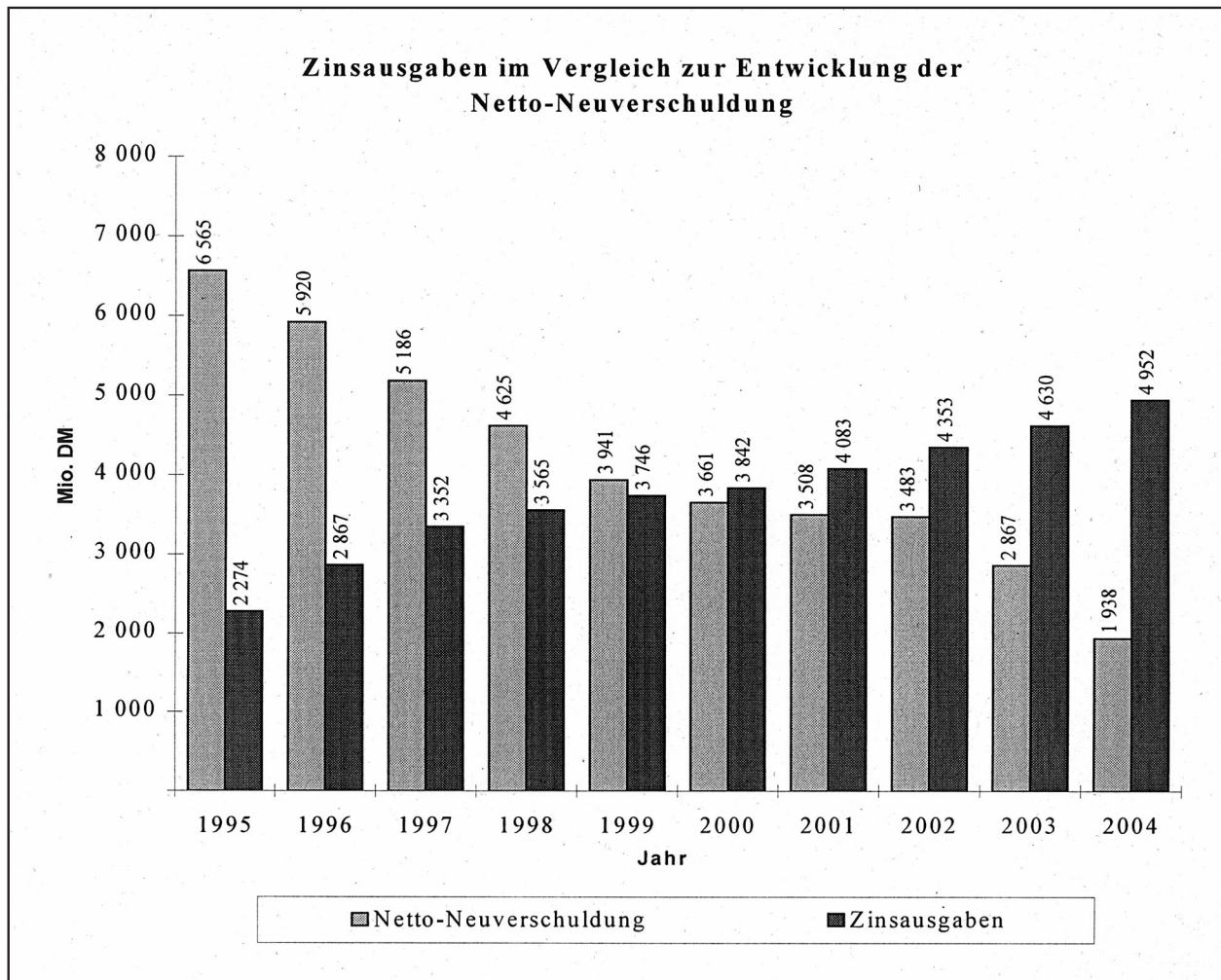
Jahr	Netto-Neuverschuldung	
	geplant laut Haushaltsplan bzw. Finanzplanung	tatsächlich laut Haushalts- und Vermögensrechnung
	- Mio. DM -	
1995	6 552,1	6 565,2
1996	5 902,8	5 920,1
1997	5 267,9	5 186,2
1998	4 666,3	4 624,9
1999	3 986,2	3 941,3
2000	3 660,7	—
2001	3 507,8	—
2002 ¹⁾	3 483,0	—
2003 ¹⁾	2 866,5	—
2004 ¹⁾	1 937,8	—

¹⁾ Die Zahlen für die Jahre 2002 bis 2004 beruhen auf der Finanzplanung 2000 bis 2004.

38 Trotz sinkender Netto-Neuerschuldung steigen die Zinsausgaben an. Sie werden sich im Jahre 2004 gegenüber dem Jahr 1995 mehr als verdoppelt haben. Dies ist vor allem auf den wachsenden Schuldenberg zurückzuführen. Für die Planungsjahre 2001 bis 2003 hat der Senat eine „Zinsentwicklung am Kapitalmarkt (...) mit moderaten Sätzen unterstellt“. Bereits hierin liegt ein erhebliches Risiko. Schon eine Zinsanhebung von 1 v. H. ergäbe auf mittlere Sicht eine jährlich höhere Zinsausgabe von 650 Mio. DM.

Zinsausgaben im Vergleich zur Entwicklung von Schuldenstand und Netto-Neuerschuldung in Mio. DM

Jahr	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Schuldenstand	46 354,0	52 634,4	56 718,6	61 045,2	64 994,0	68 327,5	71 835,3	75 318,3	78 184,8	80 122,6
davon: Netto-Neuerschuldung	6 565,2	5 920,1	5 186,2	4 624,9	3 941,3	3 660,7	3 507,8	3 483,0	2 866,5	1 937,8
Zinsausgaben	2 274,4	2 866,8	3 351,9	3 564,5	3 745,9	3 842,3	4 082,8	4 353,3	4 630,2	4 952,4



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

Jahr	bereinigte Gesamteinnahmen ¹⁾	Zinsen	Schuldendiensthilfen	Bindung der bereinigten Gesamteinnahmen durch Zinsen und Schuldendiensthilfen	
				- Mio. DM -	
1995	32 483,0	2 274,4	1 816,2	4 090,6	12,6
1996	31 878,8	2 866,6	1 937,2	4 803,8	15,1
1997	39 416,9	3 351,9	2 336,6	5 688,5	14,4
1998	36 352,5	3 564,5	2 479,8	6 044,3	16,6
1999	37 711,6	3 745,9	2 474,9	6 220,8	16,5
2000 ²⁾	37 102,5	3 842,3	2 492,1	6 334,4	17,1
2001 ²⁾	39 755,9	4 082,8	2 515,1	6 597,9	16,6
2002 ³⁾	35 693,1	4 353,3	2 508,0	6 861,3	19,2
2003 ³⁾	36 018,1	4 630,2	2 479,4	7 109,6	19,7
2004 ³⁾	37 465,0	4 952,4	2 431,7	7 384,1	19,7

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

²⁾ Soll

³⁾ Die Zahlen für die Jahre 2002 bis 2004 beruhen auf der Finanzplanung 2000 bis 2004.

Die Tabelle zeigt, dass mit steigender Tendenz ein erheblicher Teil der bereinigten Gesamteinnahmen für den Schuldendienst - ohne Tilgung bestehender Landesschulden - ausgegeben werden muss und damit nicht für die Finanzierung der staatlichen Aufgaben zur Verfügung steht.

- 40 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. Die Quoten ergeben sich aus Faktoren, die unterschiedlich sein können. Der Rechnungshof hat in der folgenden Tabelle die Schuldendiensthilfen jeweils eingerechnet, da sie zinsgleiche Wirkung haben und in Berlin von besonderem Gewicht sind (vgl. T 39). Diese Zins-/Steuerquoten - ohne und mit Einrechnung der Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich (im engeren Sinn/zuzüglich Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) - ergeben für 1995 bis 2004 folgendes Bild:

Jahr	Zins-/Steuerquote (nur Steuereinnahmen)	Zins-/Steuerquote (zuzüglich Zuweisungen)
	- v. H. -	
1995	26,1	20,8
1996	32,0	24,1
1997	36,7	27,4
1998	38,2	27,8
1999	37,4	27,4
2000	37,5	27,4
2001	39,5	29,1
2002	38,9	28,8
2003	39,0	28,6
2004	38,4	28,0

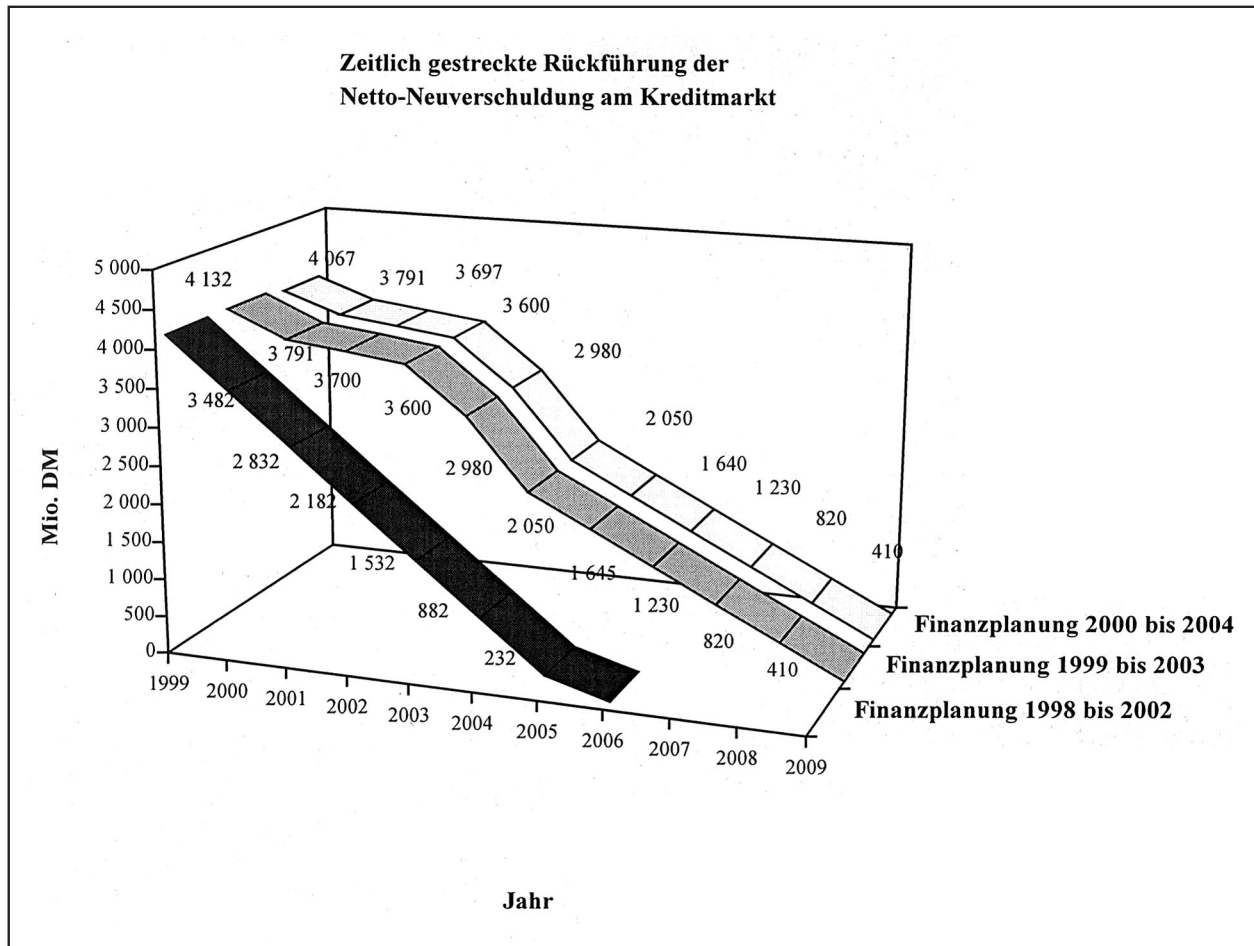
Der Anteil der für Zinsausgaben und Schuldendiensthilfen gebundenen Steuereinnahmen bleibt weiterhin auf hohem Niveau.

- 41 Gegenüber der Finanzplanung 1999 bis 2003 ergeben sich für die Rückführungsschritte bei der Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt aufgrund der Finanzplanung 2000 bis 2004 keine wesentlichen Änderungen:

Rückführung der Netto-Neuverschuldung in Mio. DM

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Finanzplanung 1998 bis 2002 (Rückführungsschritte)	4 132	3 482 (650)	2 832 (650)	2 182 (650)	1 532 (650)	882 (650)	232 (650)	0 (232)			
Finanzplanung 1999 bis 2003 (Rückführungsschritte)	4 132	3 791 (341)	3 700 (91)	3 600 (100)	2 980 (620)	2 050 (930)	1 645 (405)	1 230 (415)	820 (410)	410 (410)	0 (410)
Finanzplanung 2000 bis 2004 (Rückführungsschritte)	4 067	3 791 (276)	3 697 (94)	3 600 (97)	2 980 (620)	2 050 (930)	1 640 ¹⁾ (410)	1 230 ¹⁾ (410)	820 ¹⁾ (410)	410 ¹⁾ (410)	0 ¹⁾ (410)

1) Angaben in der Finanzplanung in Mrd. DM, daher keine weiteren Differenzierungen möglich



Danach strebt der Senat die Rückführung der Netto-Neuverschuldung weitgehend in den Schritten der vorhergehenden Finanzplanung an. Er hält an seinem Ziel fest, die Netto-Neuverschuldung bis zum Jahr 2004 gegenüber dem Jahr 1999 zu halbieren, obwohl das Gesetz zur Senkung der Steuersätze und zur Reform der Unternehmensbesteuerung in den Jahren 2002 bis 2004 zu Mindereinnahmen in jährlich dreistelliger Millionenhöhe führen werde. Die Mindereinnahmen seien durch eine zusätzliche Senkung der Gesamtausgaben aufzufangen. Der Senat hat hierzu für diese Jahre eine „angestrebte

Ausgabenkürzung“ von jährlich zwischen 1,2 bis 2,1 Mrd. DM in den Eckwerten seiner Finanzplanung ausgewiesen (vgl. T 42). An erster Stelle der finanzpolitischen Zielsetzungen des Senats stehe die konsequente Rückführung der jährlichen Netto-Neuverschuldung, die spätestens ab dem Jahre 2009 in eine Netto-Tilgung (Abbau des Schuldenstandes) überführt werden müsse. Die in der Finanzplanung dargestellten Perspektiven für den Zeitraum nach 2004 lassen zwar für das Jahr 2009 einen vollständigen Abbau der Netto-Neuverschuldung, aber noch keine Netto-Tilgung erkennen.

42 Der vom Senat geplante Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits korrespondiert mit der Rückführung der Netto-Neuverschuldung. Der Berliner Haushalt weist folgende strukturelle Finanzierungsdefizite aus:

Jahr	strukturelles Finanzierungsdefizit ¹⁾	Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	Deckungslücke nach Netto-Neuverschuldung	abzudeckender Fehlbetrag ²⁾
1995	12 317,0	6 750,0	5 567,0	2 412,9
1996	10 845,0	6 100,0	4 745,0	2 935,1
1997	9 160,0	5 450,0	3 710,0	822,4
1998	8 130,0	4 800,0	3 330,0	299,7
1999	7 311,7	4 066,9	3 244,8	3 380,7
2000	6 338,4	3 790,5	2 547,9	1 282 ³⁾
2001	5 826,7	3 621,3	2 205,4	
2002	4 567,0	3 600,0	967,0	
2003	3 735,7	2 980,0	755,7	
2004	2 471,9	2 050,0	421,9	

¹⁾ Die Zahlen für 1995 bis 1998 sind der Finanzplanung 1999 bis 2003 entnommen, die Zahlen für 2000 und 2002 bis 2004 basieren auf der Finanzplanung 2000 bis 2004, der Betrag für 1999 ist auf der Grundlage der Rechnung 1999, der Betrag für 2001 auf der Grundlage des Haushaltsplans 2001 ermittelt.
²⁾ Der Fehlbetrag für die Jahre 1995 bis 1999 ist der jeweiligen Haushalts- und Vermögensrechnung entnommen.
³⁾ Vorläufiges Ist (Stand: 27. Februar 2001)

Der Senat will weiterhin Anstrengungen unternehmen, das strukturelle Finanzierungsdefizit abzubauen. Wie die Tabelle zeigt, hat sich das strukturelle Finanzierungsdefizit bereits vermindert und soll auch in den Planungsjahren weiter zurückgeführt werden. Diese positive Einschätzung beruhte allerdings bereits im Vorjahr auf höchst ungewissen Annahmen (Vorjahresbericht T 42) und vor allem auf dem pauschal eingestellten „Handlungsbedarf zum Ausgleich der Haushalte“, der sich in den Jahren 2001 bis 2003 in einer Höhe zwischen 1,2 und 1,6 Mrd. DM pro Jahr bewegte. In der aktuellen Finanzplanung finden sich wiederum für die Jahre 2002 bis 2004 ausgabemindernde Pauschalposten („angestrebte Ausgabenabsenkung“) zwischen 1,2 und 2,1 Mrd. DM und damit in beachtlicher Größenordnung. Das nach dem Stand der Finanzplanung 2000 bis 2004 erwartete strukturelle Finanzierungsdefizit fällt für die Jahre 2001 bis 2003 auch ohne die Pauschalkürzung um 0,4 bis 0,7 Mrd. DM höher aus als nach der vorherigen Finanzplanung. Wie unsicher die Finanzplanung als Grundlage für einen solide finanzierten Haushaltsplan geworden ist, zeigt der Umstand, dass bereits im Februar 2001 eine Haushaltssperre verhängt wurde. Der Rechnungshof beurteilt auch daher die neuesten Planzahlen als zu optimistisch.

43 Der Senat bekundet immer wieder, so auch in seiner aktuellen Finanzplanung, sich den finanzpolitischen Herausforderungen stellen zu wollen und hierauf in angemessener Weise zu antworten, auch wenn Konsolidierungsprozesse im Einzelfall schmerzhaft sein könnten. Die Frage aber, wie weit Berlin jemals von einer Haushaltsnotlage entfernt war, stelle sich nicht. Berlin habe seine Haushaltsprobleme in der Vergangenheit gemeistert und werde sie auch in Zukunft meistern. Gleichwohl setzt sich der Senat mit den Kennziffern einer Haushaltsnotlage auf der Grundlage der einschlägigen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Mai 1992 auseinander.

Das Bundesverfassungsgericht (DVBl. 92, 965 ff.) hatte im Jahre 1992 auf Antrag der Länder Bremen und Saarland zu entscheiden, ob eine extreme Haushaltsnotlage vorliegt, und dies im Ergebnis bejaht. Entscheidende Indikatoren für eine Haushaltsnotlage sind im Wesentlichen

- eine Kreditfinanzierungsquote (Verhältnis von Netto-Kreditaufnahme zu den bereinigten Gesamtausgaben), die gegenüber dem Durchschnitt der Bundesländer mehr als doppelt so hoch ist, und zur selben Zeit
- eine Zins-Steuerquote (Verhältnis der Zinsausgaben zu den Steuereinnahmen), die weit über dem Durchschnitt der Bundesländer liegt.

Dabei darf die Kreditfinanzierungsquote nicht auf entsprechend hohe Investitionsausgaben zurückzuführen sein. So wiesen die Haushalte von Bremen und dem Saarland über lange Jahre eine erhebliche Unterdeckung auf. Die zur Finanzierung der Haushalte getätigte Netto-Kreditaufnahme hatte nahezu ununterbrochen die in der Verfassung oder gesetzlich festgelegte Begrenzung auf die Höhe der Investitionen beträchtlich überschritten. Vom Bundesverfassungsgericht nicht berücksichtigt, aber nach Ansicht des Senats gleichwohl von hoher Bedeutung, ist der absolute Schuldenstand (am Kreditmarkt) je Einwohner im Vergleich zum Länderdurchschnitt.

Nach der Darstellung des Senats in der aktuellen Finanzplanung ergeben sich folgende Haushaltskennziffern zur Beurteilung einer Haushaltsnotlage:

Haushaltskennziffer	Berlin	Länderdurchschnitt
Kreditfinanzierungsquote (in v. H.)	im Jahre 2000	3,0
	im Jahre 2004	2,1
Zins-/Steuerquote (in v. H.) ¹⁾	im Jahre 2000	11,0
	im Jahre 2004	11,0
Kreditmarkt-Schulden je Einwohner (in DM)	im Jahre 2000	9 920
	im Jahre 2004	11 390

¹⁾ Zins-/Steuerquote ohne Schuldendiensthilfen; zu den Zins-/Steuerquoten Berlins mit Schuldendiensthilfen vgl. T 40

Die Kreditfinanzierungsquote war im Jahre 2000 mit 9,3 v. H. mehr als dreimal so hoch wie im Länderdurchschnitt (3,0 v. H., einschließlich Gemeinden). Bis zum Jahre 2004 soll die Berliner Kreditfinanzierungsquote auf 5,3 v. H. sinken; sie läge damit immer noch um mehr als das Zweieinhalbfache über dem Länderdurchschnitt. Die Zins-/Steuerquote war im Jahre 2000 mit 22,7 v. H. mehr als doppelt so hoch wie im Länderdurchschnitt (11,0 v. H.). Bis zum Jahre 2004 soll die Berliner Zins-/Steuerquote auf 25,7 v. H. ansteigen bei einem unveränderten Länderdurchschnitt. Berlin hatte zum Jahresende 2000 einen Schuldenstand je Einwohner von 19 430 DM; der Länderdurchschnitt lag bei 9 920 DM (einschließlich Gemeinden). Ende des Jahres 2004 soll der Berliner Schuldenstand 23 020 DM je Einwohner betragen; er wäre dann doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt. Der Rechnungshof hat die Kennziffern, ausgehend von den grafischen Darstellungen des Senats, über einen Zehnjahreszeitraum betrachtet. Danach weisen die Berliner Zahlen jeweils ein Mehrfaches des Länderdurchschnitts aus, wobei die Verhältnisse mit Ausnahme der Angaben für die Jahre 2000 und 2004 Annäherungswerte darstellen:

44

45

Verhältnis der Haushaltskennziffern Berlins zu denen im Länderdurchschnitt

Jahr	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kreditfinanzierungsquote	2,1	1,9	1,8	2,2	2,6	3,1	1,6	1,9	1,8	2,5
Zins-/Steuerquote	1,3	1,7	1,8	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,3
Kreditmarkt-Schulden je Einwohner	1,5	1,6	1,6	1,8	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0

Die Kreditfinanzierungsquote ist, von wenigen Ausnahmejahren abgesehen, annähernd doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt. Die Zins-/Steuerquote liegt durchgängig weit über dem Länderdurchschnitt; Gleiches gilt für die Kreditmarktschulden pro Einwohner.

- 46 Ob eine Kreditfinanzierungsquote, die gegenüber dem Länderdurchschnitt mehr als doppelt so hoch ist, eine extreme Haushaltsnotlage indiziert, hängt davon ab, in welchem Verhältnis die Investitionsausgaben zur Netto-Neuverschuldung stehen. Der Rechnungshof legt dabei – wie verfassungsrechtlich geboten – die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde (vgl. T 51):

Vergleich der Investitionsausgaben Berlins zur Netto-Neuverschuldung in Mrd. DM

Jahr	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Investitionsausgaben	4,1	3,8	2,8	2,8	2,3	2,5	1,7	2,2	2,2	2,1
Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt	6,8	6,1	5,5	4,8	4,1	3,8	3,6	3,6	3,0	2,1

Da der Kreditaufnahme Berlins somit bis einschließlich des Jahres 2003 keine entsprechenden Investitionsausgaben gegenüberstehen, kann diese Kreditfinanzierungsquote als Gradmesser herangezogen werden. Nach alledem befindet sich Berlin bei Anwendung der Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts bereits in einer extremen Haushaltsnotlage.

- 47 Diese Lage Berlins wird sich auf absehbare Zeit auch nicht verbessern. Neben den Auswirkungen der Steuerreform (vgl. T 41) wird die Neuordnung des Finanzausgleichs bei den Nehmerländern eher zu Mindereinnahmen führen, auch wenn das Stadtstaatenprinzip, durch das Berlin einen Großteil der Einnahmen aus dem Finanzausgleich erhält, in modifizierter Form beibehalten wird. Selbst Steuermehreinnahmen können in Berlin nicht in dem Umfang erwartet werden, in dem diese Mindereinnahmen ausgeglichen würden. Auf den Zusammenhang zwischen steigenden Steuereinnahmen und sinkenden Einnahmen aus Finanzausgleich sei hier noch einmal hingewiesen (vgl. T 33). Hinzu kommen mögliche Auswirkungen der Maastricht-Kriterien, deren Nichteinhaltung Sanktionen zur Folge haben kann. Diese Sanktionen hat zwar zunächst der Bund als Vertreter des Gesamtstaats zu tragen. Es ist aber zu erwarten, dass er die Länder hierfür in Anspruch nehmen wird. Obwohl es bislang keine Einigung über den Schlüssel zur vertikalen und horizontalen Verteilung der Sanktionen gibt, dürften sie den Berliner Haushalt zusätzlich belasten.
- 48 Vor diesem Hintergrund ist die optimistische Einschätzung des Senats, sich aus eigener Kraft aus dieser Lage befreien zu können, kaum realistisch. Nach dem im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes erstellten Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) „Perspektiven der Finanzpolitik in Berlin“ vom November 2000 befindet sich die Berliner Haushaltspolitik trotz der verbesserten

gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in einer schier ausweglosen Lage, sodass Berlin auf Hilfe von außen angewiesen bleibe. Der Rechnungshof ist der Auffassung, dass nach Lage der Dinge diese Hilfe nur vom Bund kommen kann. Ob dies im Rahmen von Ausgleichsmaßnahmen zur Behebung einer (extremen) Haushaltsnotlage geschieht, ist eine zweitrangige Frage, da die Sanierungsprogramme für Bremen und das Saarland letztlich – so das DIW – nicht greifen. Der Bund kann die finanzielle Unterstützung für Berlin aber nur dann in Wahrnehmung der gesamtstaatlichen Verantwortung in Angriff nehmen, wenn der Senat endlich zu strukturellen Einschnitten, insbesondere zum Abbau der Ausstattungsvorsprünge, übergeht, die nicht nur im Einzelfall schmerzhaft sein werden.

3. Aufnahme von Darlehen

Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze ist wie in den Vorjahren erheblich überschritten, da die Netto-Neuverschuldung um 1,6 Mrd. DM über der Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben liegt. Die haushaltsgesetzlichen Höchstbeträge für die Darlehensaufnahme für das Haushaltsjahr 1999 wurden nicht überschritten.

49 Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte für das Haushaltsjahr 1999 gemäß Haushaltsgesetz 1999 (HG 99) vom 22. Dezember 1998 und Landeshaushaltsordnung folgende Kreditermächtigungen:

- Restermächtigung aus 1998 (§ 18 Abs. 3 LHO),
- Kreditaufnahme am Kreditmarkt zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 1 HG 99),
- Kreditaufnahme für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan (§ 3 Abs. 2 HG 99),
- Kreditaufnahme für sonstige Tilgungen (§ 3 Abs. 3 HG 99),
- andere Darlehensaufnahmen, insbesondere aus Mitteln des Bundes, zur Deckung von Ausgaben (§ 3 Abs. 4 HG 99).

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

- im Jahre 1998 für 1999 sowie
- im Jahre 1999 für 2000

aufzunehmen (§§ 3 Abs. 5 HG 98 und 3 Abs. 6 HG 99). Sie hat die Inanspruchnahme der Ermächtigungen in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 1999 wie folgt dargestellt:

Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme	Überschreitung
	- DM -		
Restermächtigung Haushaltsjahr 1998	–	–	–
Vorgriffsermächtigung Haushaltsjahr 1998 für 1999	2 240 089 020,00	–	–
Kredite am Kreditmarkt	4 132 000 000,00	4 066 932 000,00	–
Kredite für Tilgungen gemäß Kreditfinanzierungsplan	4 218 000 000,00	4 217 560 095,67	–
Kredite für sonstige Tilgungen	ohne ¹⁾	735 915 828,42	–
Bundesarlehen u. a.	30 000 000,00	12 378 995,00	–
Vorgriffsermächtigung für 2000	2 110 903 445,00	–	–

¹⁾ vgl. § 3 Abs. 3 HG 99

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat Einnahmen von insgesamt 65 068 000 DM aus zwei Sonderfinanzierungsverträgen auf den Höchstbetrag für die Kredite am Kreditmarkt angerechnet und in dieser Höhe keine Kredite am Kredit-

markt aufgenommen (vgl. T 52). In die Berechnung der Netto-Neuverschuldung findet somit nur der Betrag von 4 066 932 000 DM Eingang. Die gesetzlichen Höchstbeträge sind nicht überschritten worden.

- 50 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 1999 mit 3 986,2 Mio. DM veranschlagt. Dem standen an veranschlagten Investitionen Ausgaben von 5 397,3 Mio. DM gegenüber. Die Netto-Neuverschuldung 1999 betrug:

Einnahmen aus Krediten am Kreditmarkt	9 020 407 924,09 DM
Einnahmen aus Krediten vom Bund	12 378 995,00 DM
abzüglich Tilgungen	
am Kreditmarkt insgesamt	- 4 953 475 924,09 DM
im öffentlichen Bereich	- 138 004 195,18 DM
Netto-Neuverschuldung	3 941 306 799,82 DM

Die Gesamtsumme der getätigten Investitionsausgaben betrug 4 717,7 Mio. DM. Nach dieser Berechnung, die der Senat dem Haushaltsabschluss zugrunde legt, wäre die Kreditobergrenze nicht überschritten.

- 51 Zu diesem Ergebnis kommt der Senat allerdings wiederum 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 1999 in Mio. DM:	
Netto-Neuverschuldung	3 941,3
Investitionsausgaben insgesamt	4 717,7
abzüglich	
Zuweisungen der Obergruppen 33 und 34	- 2 392,2
eigenfinanzierte Investitionsausgaben	<u>2 325,5</u>
Überschreitung der bereinigten Kreditobergrenze	<u>1 615,8</u>

Der Senat hat die Überschreitung der bereinigten Kreditobergrenze weder in der Finanzplanung 2000 bis 2004 noch in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2000 des Rechnungshofs offen gelegt und begründet. Der Verfassungsverstoß dauert seit 1993 an.

- 52 Aus dem Haushaltsjahr 1999 verbleibt keine Restermächtigung:

Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 HG 99	4 132 000 000 DM
abzüglich Inanspruchnahme	4 066 932 000 DM
abzüglich Anrechnung	<u>65 068 000 DM</u>
verbleibende Restermächtigung	<u>0 DM</u>

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 (Wohnungsbindungsgesetz) einen Ergänzungsbarwert, den sie Berlin zur Verfügung stellt. Im Jahr 1999 hat Berlin auf der Grundlage dieser Vertragsbestimmung 20 Mio. DM eingenommen. Insoweit ist dieser Betrag auf die Ermächtigung gemäß § 3 Abs. 1 HG 1999 anzurechnen. Der Senat hat auch dies nicht berücksichtigt.

Gemäß § 3 Abs. 7 HG 99 dürfen im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Vereinbarungen getroffen werden, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken usw. bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (so genannte Derivatgeschäfte). Im Haushaltsjahr 1999 hat die Senatsverwaltung für Finanzen weiterhin in kleinem Umfang derartige Geschäfte abgeschlossen. Es handelt sich dabei ausnahmslos um Zinsswaps, die einen Austausch von festen gegen ursprünglich vereinbarte variable Zinssätze und umgekehrt zum Inhalt haben. Die Derivatgeschäfte sind grundsätzlich an neue und bestehende Kredite geknüpft worden.

Nach dem Derivatbericht der Senatsverwaltung für Finanzen vom Januar 2000 ergab der Einsatz von insgesamt elf Derivaten zum Stichtag 31. Dezember 1999 eine Zinsausgabenersparnis von 16,8 Mio. DM, die sich in ihrer Aufwands- und Ertragsrechnung mit einem Ergebnis von + 16,6 Mio. DM niederschlug. Bei dem größeren Teil der Derivate werden variable gegen feste Zinssätze, bei einem kleineren Teil werden feste Zinsen gegen variable getauscht. Die Senatsverwaltung für Finanzen ermittelte die Zinsausgabenersparnis, indem sie entsprechend diesen beiden Grundvarianten (vgl. auch T 54) jeweils eine andere Vergleichsrechnung anstellte. Bei einem Grundgeschäft mit Festzins verglich sie das Ergebnis des Derivateinsatzes mit der Entwicklung, die das Grundgeschäft mit Festzinssatz bis zum Stichtag genommen hat. Bei einem Grundgeschäft mit variablem Zinssatz diente hingegen nicht die Entwicklung als Maßstab, die das Grundgeschäft zum Stichtag genommen hat, sondern die Entwicklung eines zum Vergleich herangezogenen, aber tatsächlich nicht abgeschlossenen Darlehens mit Festzinssatz (auch als alternatives Festsatz-, Referenz- oder Benchmarkdarlehen bezeichnet). Die Senatsverwaltung für Finanzen begründet dieses unterschiedliche Vorgehen damit, es sei sinnvoll, Festzinsen aufgrund eines Derivats mit den Festzinsen zu vergleichen, die aufgrund eines alternativen Festsatzdarlehens zu zahlen gewesen wären. Diese Art der Erfolgsbewertung werde in der Praxis auch von anderen Bundesländern angewandt.

Der Rechnungshof gibt zu bedenken, dass der Erfolg eines Derivats nur gemessen werden kann im Vergleich der tatsächlich gezahlten Darlehenszinsen zu dem tatsächlichen Ergebnis des Derivateinsatzes. Ausgangspunkt ist immer das Grundgeschäft mit seinen Zinskonditionen: Je nach der Prognose der Zinsentwicklung ist bei der Kreditaufnahme ein fester oder ein variabler Zinssatz zu wählen. Damit scheidet schon im Ansatz ein aus wirtschaftlichen Gründen nicht abgeschlossenes Darlehensgeschäft als Vergleichsmaßstab aus. Wenn mit dem Derivat Zinsausgaben vermindert werden sollen, ist der Erfolg seines Einsatzes an den Zinsausgaben des Grundgeschäfts zu messen. Erst wenn die tatsächlichen Zinsausgaben des Grundgeschäfts über den tatsächlichen Zinsausgaben nach Derivateinsatz liegen, führt der Derivateinsatz zur Entlastung der Landeskasse. Der Rechnungshof fordert daher in allen Fällen den Vergleich zwischen dem konkreten, tatsächlich abgeschlossenen Darlehen mit dem kassenwirksamen Ergebnis von Darlehen und Derivat. Auf dieser Grundlage hat er Mehrausgaben von 23 Mio. DM festgestellt. Die von der Senatsverwaltung für Finanzen unter Zugrundelegung eines alternativen Festsatzdarlehens ermittelten positiven Werte haben hingegen rein fiktiven Charakter

und führen deshalb nicht zu der angestrebten tatsächlichen und damit kassenwirksamen Verminderung der Zinsausgaben. Der Rechnungshof ist sich dabei bewusst, dass eine abschließende Bewertung über den „Erfolg“ oder „Misserfolg“ eines Derivats erst am Ende der Laufzeit angestellt werden kann. Der Schriftwechsel mit der Senatsverwaltung für Finanzen dauert an.

4. Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten

Das Land Berlin musste – wie in den Vorjahren – während des gesamten Jahres 1999 Kassenverstärkungskredite in Milliardenhöhe aufnehmen. Die Kassenverstärkungskreditaufnahme betrug stets mindestens 2,124 Mrd. DM. Der Sockelbetrag lag deutlich über dem des Vorjahres von 553 Mio. DM. Der zulässige Höchstbetrag für Kassenverstärkungskredite wurde nicht überschritten.

- 57 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, Kassenverstärkungskredite aufzunehmen. Nach § 3 Abs. 5 HG 99 durften für das Jahr 1999 Kassenverstärkungskredite bis zu einem Höchstbetrag von 12 v. H. des in § 1 dieses Gesetzes festgestellten Betrages von 42 218 068 900 DM aufgenommen werden. Der zulässige Höchstbetrag belief sich somit auf 5 066 168 268 DM.
- 58 Von der Ermächtigung hat die Senatsverwaltung für Finanzen erneut während des ganzen Jahres Gebrauch gemacht, den Höchstbetrag hat sie dabei aber nicht überschritten. Die Kassenverstärkungskreditaufnahme betrug stets mindestens 2,124 Mrd. DM (Sockelbetrag). Der Ausschöpfungsgrad lag somit während des gesamten Jahres stets bei mindestens 41,9 v. H. des Höchstbetrages. Die höchste Kreditaufnahme wurde am 28. Oktober 1999 mit 4,790 Mrd. DM erreicht; der zulässige Höchstbetrag wurde an diesem Tag zu 94,5 v. H. in Anspruch genommen.
- 59 Mit der Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten dürfen lediglich Schwankungen bei der Verfügbarkeit der Kassenmittel ausgeglichen werden. Der Rechnungshof hatte bereits in den Vorjahresberichten beanstandet, dass seit Jahren stets ein hoher Sockelbetrag bestand, der nicht zum Ausgleich von kurzfristigen Liquiditätseingängen, sondern der Finanzierung von Ausgaben diene. Er hält es unverändert für rechtswidrig, Kassenverstärkungskredite nicht nur zur kurzfristigen Liquiditätssicherung, sondern auch zur Finanzierung von Ausgaben zu verwenden.
- 60 Die Senatsverwaltung für Finanzen ist bisher dem Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 17. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/65), dass Kassenkredite nicht mehr zur Deckung von Ausgaben herangezogen werden dürfen, nicht gefolgt. Sie hat auch den im Ergebnis gleichen Auflagenbeschluss vom 12. Oktober 2000 (Plenarprotokoll 14/16) nicht beachtet, wonach künftig Kassenverstärkungskredite ausschließlich zur Beseitigung von Liquiditätseingängen aufgenommen werden dürfen. Die Senatsverwaltung für Finanzen beharrt weiter darauf, dass die regelmäßige Inanspruchnahme von Kassenverstärkungskrediten über das gesamte Haushaltsjahr dann nicht gegen haushaltsrechtliche Vorschriften verstößt, wenn der Ermächtigungsrahmen des Haushaltsgesetzes nicht überschritten wird. Ferner hat sie erneut darauf verwiesen, dass sich die (regelmäßige) Aufnahme von Kassenkrediten 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. Darüber hinaus hat sie die im Vergleich zum Vorjahr deutlich höhere Inanspruchnahme von Kassenkrediten mit der erst Ende Oktober 1999 erzielten Ein-

nahme aus der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe in Höhe von 3,1 Mrd. DM begründet.

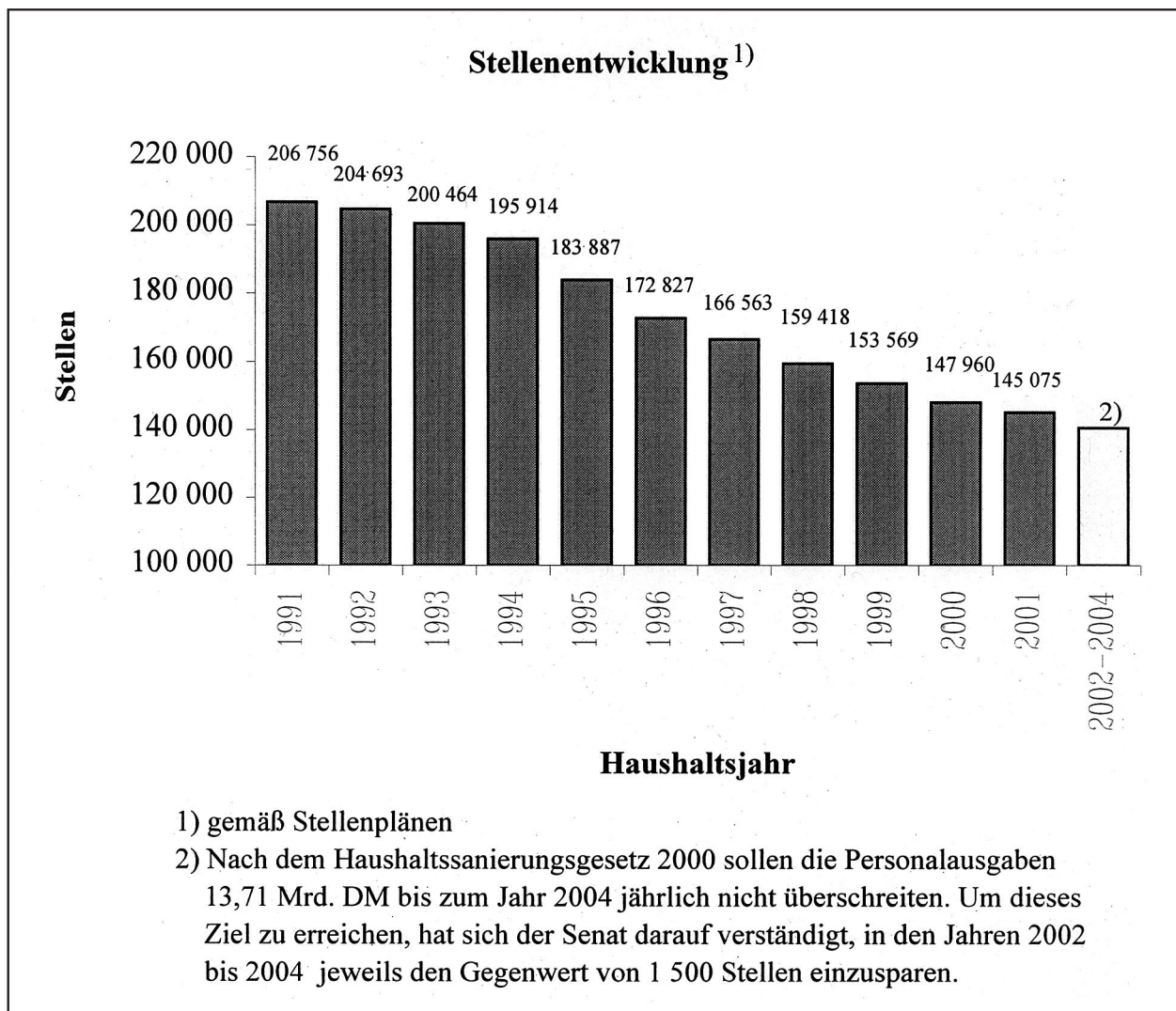
Diese Einlassung geht an der Sache vorbei, da die Kassenverstärkungskreditaufnahme im Haushaltsjahr 1999 auch nach der Vereinnahmung des Erlöses aus der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe kaum reduziert wurde. Demnach dienten die Kassenverstärkungskredite zumindest in Höhe des Sockelbetrages nicht zur Deckung vorübergehender Liquiditätseingänge, sondern zur Finanzierung von Ausgaben. Sie sind somit der Kreditobergrenze (T 50, 51) zuzurechnen.

Grundsätzlich hat sich die Höhe der Ausgaben an den erzielbaren Einnahmen zu orientieren. Dies trifft nicht nur für die Aufstellung, sondern auch für die Ausführung des Haushaltsplans zu. Die Einnahmen insbesondere aus Vermögensveräußerungen sind seit Jahren zum Teil weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben oder sie konnten erst später als geplant realisiert werden. Die Ausgaben wurden dagegen im Rahmen der Haushaltswirtschaft – trotz verschiedener haushaltswirtschaftlicher Steuerungsmaßnahmen – nicht nennenswert reduziert, sondern jeweils wie vorgesehen geleistet. Um Liquiditätseingänge von vornherein zu vermeiden, hätten die aus Vermögensveräußerungen erzielbaren Einnahmen aufgrund der Erfahrungen aus den Vorjahren von vornherein realistischer eingeschätzt werden müssen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen weiter intensiviert, damit Kassenverstärkungskredite wieder nur noch für den haushaltsrechtlich zulässigen Zweck der kurzfristigen Liquiditätssicherung in Anspruch genommen werden müssen.

5. Entwicklung der Personalausgaben und der Stellenzahlen in der Berliner Verwaltung

Der Stellenabbau der vergangenen Jahre und die übrigen vom Senat ergriffenen Maßnahmen haben bisher im Ergebnis kaum zu einer Verringerung der Personalausgaben geführt. Die Personalausgaben haben im Jahr 2000 erneut fast 14 Mrd. DM erreicht und damit den vorgesehenen Ansatz um 269,5 Mio. DM überschritten. Die Zahl der nicht finanzierten Stellen mit Wegfallvermerk wurde nur unwesentlich verringert und stellt damit auch für den Haushalt 2001 ein Haushaltsrisiko von 270,3 Mio. DM dar. Da im Jahr 2001 zusätzlich noch veranschlagte pauschale Minderausgaben von 274,8 Mio. DM erwirtschaftet werden müssen, besteht allein bei den Personalausgaben ein Haushaltsrisiko von insgesamt 545,1 Mio. DM. Die Entwicklung zeigt, dass es neben weiteren Stelleneinsparungen noch zusätzlicher Maßnahmen bedarf, um die Vorgabe des Haushaltssanierungsgesetzes 2000 einhalten zu können, wonach bis zum Jahr 2004 die jährlichen Personalausgaben 13,71 Mrd. DM nicht überschreiten dürfen.

Eine nachhaltige Senkung der Personalausgaben ist wesentlich für die Konsolidierung des Berliner Haushalts. Vorgaben hierzu sind insbesondere in den Haushaltsstrukturgesetzen 1996, 1997 und 1998 sowie im Haushaltssanierungsgesetz 2000 verankert. Mit den Haushaltsstrukturgesetzen 1996 und 1997 war vor allem die Zahl der jährlich einzusparenden Stellen vorgegeben; mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1998 und dem Haushaltssanierungsgesetz 2000 wurde dann eine Begrenzung der Personalausgaben festgelegt. Von betriebsbedingten Kündigungen hat der Senat bisher abgesehen (vgl. Vorjahresbericht T 69, 70). Der Rechnungshof berichtet über die Entwicklung der Zahl der Stellen und Beschäftigungspositionen (im Folgenden: Stellen) und der Personalausgaben in der unmittelbaren Landesverwaltung. Künftig wird der Rechnungshof in seinem Jahresbericht schwerpunktmäßig über die Entwicklung der Personalausgaben berichten. Die folgende Grafik verdeutlicht den Abbau der Stellen während der letzten zehn Jahre:



Seit dem Nachtragshaushalt 1991 sollten insgesamt 49 800 Stellen bis zum Jahr 2001 eingespart werden. Der Bestand von 1991 ist zwar um 61 681 Stellen verringert worden, darin sind aber 15 451 Stellen enthalten, durch deren Wegfall der Haushalt nicht dauerhaft entlastet wurde (vgl. Vorjahresbericht T 65). Es handelt sich hierbei insbesondere um Stellen, für die infolge des Aufgabenübergangs auf andere Träger oder durch Rechtsformänderungen an Stelle von Personal- jetzt Sachausgaben in Form von Zuwendungen oder Zuschüssen geleistet werden. Die tatsächliche Stellenreduzierung beschränkt sich daher auf 46 230 Stellen und liegt damit um 3 570 Stellen unter dem vorgegebenen Ziel. Für 2001 beträgt die Einsparvorgabe mindestens 2 500 Stellen. Mit der Verringerung um 2 885 Stellen im Haushaltsplan 2001 gegenüber dem Bestand des Vorjahres hat der Senat diese Vorgabe erfüllt. Für künftige Jahre werden durch das Haushaltssanierungsgesetz 2000 keine konkreten Stelleneinsparungen mehr vorgegeben; vielmehr wird bis zum Jahr 2004 der Höchstbetrag für Personalausgaben auf 13,71 Mrd. DM festgelegt. Um dieses Ziel zu erreichen, sind weitere erhebliche Stelleneinsparungen bis zum Jahr 2004 notwendig.

Die Personalausgaben haben sich demgegenüber wie folgt entwickelt: 64

Jahr	Ansatz	Rechnung	Abweichung
	- Mio. DM -		
1991	12 189,8	11 471,1	- 718,7
1992	13 878,2	13 167,5	- 710,7
1993	14 050,0	14 044,6	- 5,4
1994	13 988,1	14 226,8	+ 238,7
1995	14 248,0	14 280,3	+ 32,3
1996	14 243,6	14 296,8	+ 53,2
1997	14 179,3	14 062,3	- 117,0
1998	13 676,2	13 892,2	+ 216,0
1999	13 424,1	13 950,5	+ 526,4
2000	13 709,2	13 978,7 ¹⁾	+ 269,5 ¹⁾
2001	13 687,6		
2002	13 710,0 ²⁾		
2003	13 710,0 ²⁾		
2004	13 710,0 ²⁾		

1) vorläufiges Ergebnis
 2) Höchstbetrag laut Haushaltssanierungsgesetz 2000

Seit 1994 wird der für Personalausgaben vorgesehene Ansatz im Haushaltsplan – abgesehen von 1997 – regelmäßig erheblich überschritten. So werden nach dem vorläufigen Ergebnis (Stand 28. Februar 2001) die Personalausgaben im Jahr 2000 den Ansatz erneut um 269,5 Mio. DM übersteigen. Wegen neu berechneter Durchschnittssätze wird die Überschreitung zwar deutlich niedriger als im Vorjahr ausfallen, dies zeigt aber, dass die festgeschriebenen Personalausgaben von 13,71 Mrd. DM trotz aller Sparbemühungen nicht eingehalten werden. Die hauptsächliche Ursache hierfür liegt im Lehrerbereich. Zum einen sind rund 3 300 Planstellen abweichend mit Angestellten besetzt, zum anderen hat das Landesschulamt zur Sicherstellung des Unterrichts Neueinstellungen im Oberstufen- und Berufsschulbereich vorgenommen. Die Ansätze für Personalausgaben würden – wie in den Vorjahren – noch deutlicher überschritten werden, wenn nicht die Ausbildungsmittel voraussichtlich um 38,2 Mio. DM und die Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um 70,4 Mio. DM unterschritten würden. Der Rechnungshof hält es daher für dringend geboten, dass der Senat frühzeitig Maßnahmen im Rahmen der Haushaltswirtschaft trifft, um die Ansätze für Personalausgaben einzuhalten.

erwirtschaften. Die pauschalen Minderausgaben der Hauptverwaltung enthalten 50 Mio. DM, für die Vorschläge von der Expertenkommission Staatsaufgabenkritik erwartet wurden. Diese hat in ihrem Zwischenbericht vom 17. November 2000 jedoch keine konkreten Einsparvorschläge für das Jahr 2001 vorgelegt. Bei den Bezirken sind die Einsparungen aus der Gebietsreform erst teilweise belegt. Durch die pauschalen Minderausgaben von 274,8 Mio. DM und die nicht finanzierten Stellen mit Wegfallvermerken im Umfang von 270,3 Mio. DM (T 65) besteht für den Haushalt 2001 allein bei den Personalausgaben ein Haushaltsrisiko von insgesamt 545,1 Mio. DM.

Der Rechnungshof nimmt dieses besorgniserregende Haushaltsrisiko zum Anlass, den Stellenabbau der letzten zehn Jahre näher zu untersuchen. Er hat die folgenden Übersichten zusammengestellt, die die Veränderungen der Zahl der Stellen in der Hauptverwaltung und den Bezirksverwaltungen zusammenfassend und in erläuternder Form zeigen.

67

Entwicklung der Stellenzahlen in der Hauptverwaltung und in den Bezirksverwaltungen

Jahr	Hauptverwaltung	Bezirksverwaltungen	Summe	Veränderung gegenüber dem Vorjahr
1991	79 440	112 925	206 756 ¹⁾	
1992	77 534	111 720	204 693 ²⁾	- 2 063
1993	84 084	116 380	200 464	- 4 229
1994	83 034	112 880	195 914	- 4 550
1995	79 294	104 593	183 887	- 12 027
1996	113 527	59 300	172 827	- 11 060
1997	110 428	56 135	166 563	- 6 264
1998	106 837	52 581	159 418	- 7 145
1999	104 132	49 437	153 569	- 5 849
2000	100 639	47 321	147 960	- 5 609
2001	98 680	46 395	145 075	- 2 885

¹⁾ Beschäftigungspositionen nur in der Summe enthalten (14 391)

²⁾ Beschäftigungspositionen nur in der Summe enthalten (15 439)

Gegenüber 1991 bedeutet der Stellenabbau von 61 681 Stellen eine Verringerung um 29,8 v. H. Wenn die 15 451 Stellen abgezogen werden, deren Abgang nicht finanzwirksam entlastend gewirkt hat (T 63), beträgt die Einsparquote gegenüber 1991 noch 22,4 v. H. Der erhebliche Anstieg der Stellen 1996 in der Hauptverwaltung ist insbesondere auf die Gründung des Landesschulamts zum 1. Februar 1995 zurückzuführen. Seitdem ist der Stellenbestand weiter kontinuierlich verringert worden. Die Hauptverwaltung reduzierte den Bestand gegenüber 1996 um 14 847 Stellen (13,1 v. H.), die Bezirksverwaltungen reduzierten ihn um weitere 12 905 Stellen (21,8 v. H.). Dies zeigt, dass die Bezirke im Vergleich zur Hauptverwaltung proportional mehr Stellen eingespart haben. Der Rechnungshof sieht aber im Rahmen der Bezirksfusion auch hier weiterhin ein erhebliches Einsparpotenzial (vgl. Vorjahresbericht T 73).

65 Stelleneinsparungen werden dadurch realisiert, dass die betroffenen Stellen mit Wegfallvermerken versehen (kw-Stellen) und die Personalausgaben um den einzusparenden Betrag gekürzt werden. Sofern die Stellen noch besetzt sind, müssen die Personalausgaben für die Inhaber dieser nicht mehr finanzierten Stellen aus den Personalmitteln des laufenden Haushalts erwirtschaftet werden. Der Rechnungshof hat seit seinem Jahresbericht 1997 auf die jährlichen Haushaltsrisiken hingewiesen, die mit der hohen Zahl von Stellen mit Wegfallvermerken für den Haushaltsvollzug verbunden sind. Die Zahl der nicht finanzierten Stellen mit Wegfallvermerk hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

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

Da die kw-Stellen erfahrungsgemäß im Laufe des Jahres erheblich reduziert werden, bezieht der Rechnungshof diese Stellen wie im Vorjahr nur zu zwei Dritteln in die Berechnung ein. Sie stellen auf der Basis eines pauschalen Durchschnittssatzes von 75 000 DM je Stelle aber immer noch ein Haushaltsrisiko von 270,3 Mio. DM dar.

66 Der Haushaltsplan 2001 enthält für die Personalausgaben einen Ansatz von 13 687,6 Mio. DM (vgl. T 64). Dieser Ansatz konnte nur durch eine pauschale Minderausgabe von 274,8 Mio. DM erreicht werden, von der 168,3 Mio. DM auf die Hauptverwaltung und 106,5 Mio. DM auf die Bezirke entfallen. Davon sind noch 63,4 Mio. DM in der Hauptverwaltung und 76,7 Mio. DM in den Bezirken durch Stelleneinsparungen zu konkretisieren. Der restliche Betrag ist im laufenden Haushaltsjahr 2001 aus den Globalsummen zu

- 68 Aufgeschlüsselt nach Beamten, Angestellten und Arbeitern veränderte sich die Zahl der Stellen im Zeitraum seit 1996 wie folgt:

Stellen	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Differenz 2001 - 1996
	- Anzahl -						v. H.
Beamte	89 815	87 188	84 623	83 896	79 830	78 492	- 12,61
Angestellte	65 806	63 273	60 372	56 553	56 150	55 117	- 16,24
Arbeiter	17 206	16 102	14 424	13 120	11 980	11 466	- 33,36
Insgesamt	172 827	166 563	159 418	153 569	147 960	145 075	- 16,06

Gegenüber 1996 nahm die Zahl der Stellen für Beamte insgesamt um 12,61 v. H. ab, die für Angestellte wurden um 16,24 und die für Arbeiter um 33,36 v. H. reduziert. Gemessen an der Gesamtzahl des Stellenabbaus wurden Stellen für Arbeiter überproportional und Stellen für Beamte unterproportional verringert. Vom Senat eingeleitete strukturelle Maßnahmen, wie z. B. Outsourcing von Reinigungsaufgaben, betrafen vor allem Stellen für Arbeiter. Der Anteil der einzelnen Beschäftigtengruppen an der Stellenzahl insgesamt stellt sich wie folgt dar:

Stellen	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	- Anteile der Stellen in v. H. -					
Beamte	51,97	52,35	53,08	54,63	53,95	54,10
Angestellte	38,08	37,99	37,87	36,83	37,95	37,99
Arbeiter	9,96	9,67	9,05	8,54	8,10	7,90
Insgesamt	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Beamte	69,07	68,83	69,46	70,75	69,47	69,57
Angestellte	27,33	27,46	27,05	25,79	27,38	27,35
Arbeiter	3,60	3,72	3,49	3,47	3,15	3,08
Hauptverwaltung	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Beamte	19,23	19,93	19,80	20,69	20,96	21,21
Angestellte	58,65	58,70	59,86	60,07	60,43	60,62
Arbeiter	22,12	21,38	20,34	19,24	18,61	18,17
Bezirksverwaltungen	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Die Stellenstruktur der Bezirksverwaltungen unterscheidet sich deutlich von der der Hauptverwaltung. In den Bezirken sind überwiegend Stellen für Angestellte vorhanden, während in den Senatsverwaltungen hauptsächlich Stellen für Beamte ausgewiesen sind. Die jeweiligen Anteile der Beschäftigtengruppen haben sich in der Hauptverwaltung und in den Bezirken in den letzten Jahren kaum verändert.

- 69 Der Rechnungshof hat auch die Veränderungen der Stellenentwicklungen bei den Laufbahngruppen für die finanzierten Stellen der Jahre 1996 und 2001 verglichen:

Finanzierte Stellen ¹⁾	1996	2001	Differenz 2001 - 1996		Anteil an Einsparung
	- Anzahl -		absolut	v. H.	v. H.
einfacher Dienst	31 296	21 444	- 9 852	- 31,5	31,7
mittlerer Dienst	60 430	46 366	- 14 064	- 23,3	45,3
gehobener Dienst	56 199	49 960	- 6 239	- 11,1	20,1
höherer Dienst	22 777	21 870	- 907	- 4,0	2,9
Insgesamt	170 702	139 640	- 31 062	- 18,2	100,0

¹⁾ Quelle: Senatsverwaltung für Inneres

Der überwiegende Teil der seit 1996 weggefallenen Stellen (77 v. H.) entfiel auf den einfachen und mittleren Dienst. Dies ist zu einem Teil darin begründet, dass bei der Polizei seit 1995 die zweigeteilte Laufbahn eingeführt wird und damit vermehrt Stellen des mittleren Dienstes in den gehobenen Dienst umgewandelt werden. Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 1997 (T 262 bis 276) diese Problematik aufgegriffen. Darüber hinaus ist auffällig, dass der höhere Dienst mit nur 2,9 v. H. einen sehr geringen Anteil an der Einsparung aufweist. Da die absolute Zahl dieser finanzierten Stellen in dem dargestellten Zeitraum deutlich weniger reduziert wurde als die Stellenzahl insgesamt, hat sich der Anteil der Stellen im höheren Dienst erhöht (von 13,3 v. H. auf 15,7 v. H.). Dies korrespondiert mit dem überproportionalen Abbau der Stellen für Angestellte und Arbeiter (vgl. T 68). Wegen der Aufgabenentwicklung der unmittelbaren Landesverwaltung ist dies nicht nachvollziehbar und widerspricht dem Ziel, die Personalausgaben nachhaltig zu senken. Es wird deutlich, dass bisher nicht ausreichend strukturell gespart wurde.

- 70 Nach alledem kann auch für die Jahre 2001 bis 2004 eine weitere Senkung der Personalausgaben auf weniger als 13,71 Mrd. DM trotz aller Sparbemühungen in den Verwaltungen nur schwer erreicht werden¹⁾. Der Rechnungshof erwartet daher, dass der Senat seine Bemühungen noch verstärkt. So sind auch weitere erhebliche Stelleneinsparungen nach wie vor notwendig, um die Personalausgaben langfristig zu reduzieren. Der Rechnungshof fordert den Senat auf,
- endlich die Aufgaben- und Vollzugskritik umfassend in Angriff zu nehmen und
 - bei den Dienststellen die strikte Einhaltung der Haushaltsansätze für Personalausgaben durchzusetzen.

¹⁾ Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat in seinem Gutachten „Perspektiven der Finanzpolitik in Berlin“ im November 2000 prognostiziert, dass die Personalausgaben sogar auf 14,85 Mrd. DM ansteigen werden, wenn bis 2005 insgesamt 12 000 Stellen abgebaut werden.

B. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung 1999

1. Haushaltsplan

71 Der Haushaltsplan 1999 ist durch das Haushaltsgesetz vom 22. Dezember 1998 in Einnahmen und Ausgaben auf 42 218 068 900 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 4 998 658 200 DM festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 31 257 616 600 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 4 680 739 200 DM und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 10 960 452 300 DM mit Verpflichtungsermächtigungen von 317 919 000 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).

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

Haushaltsjahr	Haushaltsvolumen					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	42 991,1	- 0,7	27 777,6	— ¹⁾	15 213,5	— ¹⁾
1996	42 410,7 ²⁾	- 1,4	31 398,2	+ 13,0	11 012,5 ²⁾	- 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

¹⁾ keine Vergleichszahlen aufgrund fehlender Globalzuweisungen

²⁾ s. Jahresbericht 1998 T 63 letzter Satz

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

Haushaltsjahr	Verpflichtungsermächtigungen					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	12 593,0	29,3	12 203,2	43,9	389,8	2,6
1996	6 876,3 ¹⁾	16,2	6 741,0 ¹⁾	21,5	134,9 ¹⁾	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

¹⁾ s. Haushalts- und Vermögensrechnung 1996, S. 251 bis 253

2. Rechnungslegung

- 74 Der Senat hat die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 1999 am 26. September 2000 beschlossen und mit Schreiben vom selben Tag dem Abgeordnetenhaus vorgelegt (Drucksache 14/689). Er hat damit dem Abgeordnetenhaus fristgerecht über die Einnahmen und Ausgaben der Haushaltswirtschaft und über das Vermögen und die Schulden Rechnung gelegt (vgl. Artikel 94 Abs. 1 VvB). Wie in den Vorjahren fehlten aber für das Geschäftsjahr 1999 erneut insgesamt sechs Jahresabschlüsse von ehemaligen Krankenhausbetrieben und sonstigen Betrieben, die nach § 26 LHO einen Wirtschaftsplan aufstellen. Diese Jahresabschlüsse waren entgegen Nrn. 11.4.10 und 11.4.11 AV § 80 LHO der Haushalts- und Vermögensrechnung nicht als Anlage beigefügt. Für das Klinikum Buch sowie für den Berliner Betrieb für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben, die Komische Oper Berlin und die Städtischen Pflegeeinrichtungen Tempelhof wurden die Jahresabschlüsse erst nach dem 30. September 2000 testiert. Ende Januar 2001 fehlten weiterhin die bestätigten Jahresabschlüsse für die Weddinger Senioreneinrichtungen und die Städtischen Seniorenheime Kreuzberg. Die Weddinger Senioreneinrichtungen haben darüber hinaus die bestätigten Jahresabschlüsse für 1997 und 1998 immer noch nicht vorgelegt (vgl. Vorjahresbericht T 107). Der Rechnungshof fordert erneut, dass die Senatsverwaltung für Finanzen entsprechend dem Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 17. Juni 1999 (Plenarprotokoll 13/65) finanzielle Sanktionen gegen das jetzige Bezirksamt Mitte verhängt.
- 75 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.

3. Haushaltsrechnung

- 76 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 1999 folgendes Gesamtergebnis aus:

	Einnahmen	Ausgaben
	- DM -	
Ist	42 945 635 710,41	46 037 145 495,96
verbliebene Haushaltsreste	0,00	289 182 775,36
Summe	42 945 635 710,41	46 326 328 271,32
Ansatz einschließlich Haushaltsreste aus Vorjahren (mit Abschlussergebnis des Vorjahres)	46 165 186 097,98	46 165 195 941,32
Differenz ungünstiger	3 219 550 387,57	161 132 330,00
Fehlbetrag nach der Rechnung	3 380 682 717,57	

- 77 Die bei den Ausgaben in Zeile 4 in der Summe von 46 165 195 941,32 DM enthaltenen Haushaltsreste aus Vorjahren in Höhe von 413 092 875,52 DM sind um 4 827,66 DM zu niedrig ausgewiesen. Die Differenz entstand erneut durch Fehlbuchungen bei der Umsetzung von Haushaltsresten des Bezirksamts Spandau. Der um diesen Betrag korrigierte Fehlbetrag nach der Rechnung beträgt 3 380 677 889,91 DM.

- 78 Der Senatsverwaltung für Finanzen war die Differenz zum Zeitpunkt der Erstellung des Druckstücks nicht bekannt. Aus diesem Grunde hat sie weder in der Haushaltsrechnung (vgl. S. 77 und 78) noch in den Anlagen (vgl. S. 241) darauf hingewiesen. Der Rechnungshof erwartet, dass der Fehler korrigiert und durch eine Fußnote in der Haushalts- und Vermögensrechnung 2000 erläutert wird.
- 79 In den Anlagen zur Haushaltsrechnung 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.
- 80 Der kassenmäßige Abschluss stellt im ersten Teil den Unterschied zwischen den tatsächlichen Einnahmen (Ist-Einnahmen) und den tatsächlich geleisteten Ausgaben (Ist-Ausgaben) dar. Er hat sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Kassenmäßiger Abschluss - Überschuss (+) oder Fehlbetrag (-) -		
	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. DM -		
1995	- 2 193,5	- 2 202,4	+ 8,9
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

Der kassenmäßige Abschluss ist um 391,90 DM zu hoch ausgewiesen (vgl. Vorjahresbericht T 115). Auf die zu hohe Ausgleichsbuchung des Fehlbetrags aus dem Haushaltsjahr 1997 des ehemaligen Bezirks Mitte hat die Senatsverwaltung für Finanzen in der Fußnote 1 zur Finanzierungsrechnung hingewiesen. Sie hat jedoch die in den Rechnungstabellen ausgewiesenen Beträge versehentlich als „zu niedrig“ statt „zu hoch“ bezeichnet. Die Fehlbuchung des Bezirks aus dem Haushaltsjahr 1998 ist mit der vorgenannten Fehlbuchung nunmehr ausgeglichen.

- 81 Die Ist-Einnahmen und Ist-Ausgaben zeigten jeweils gegenüber den Vorjahren folgende Entwicklung:

Haushaltsjahr	Ist-Einnahmen (Differenz zum Vorjahr)					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	- 3 216,4	- 7,2	— ¹⁾	— ¹⁾	— ¹⁾	— ¹⁾
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

¹⁾ keine Vergleichszahlen aufgrund fehlender Globalzuweisungen

Haushaltsjahr	Ist-Ausgaben (Differenz zum Vorjahr)					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	- 1 047,9	- 2,4	— ¹⁾	— ¹⁾	— ¹⁾	— ¹⁾
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

¹⁾ keine Vergleichszahlen aufgrund fehlender Globalzuweisungen

82 Die als zweiter Teil zum kassenmäßigen Abschluss gehörende Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo aus. Er betrug nach der für das Haushaltsjahr 1999 aufgestellten Finanzierungsrechnung minus 3 501 450 763,96 DM und entwickelte sich seit 1995 wie folgt:

Haushaltsjahr	Finanzierungssaldo
	Mio. DM
1995	- 10 655,0
1996	- 10 758,0
1997	- 2 450,0
1998	- 5 057,4
1999	- 3 501,5

Weiterhin hat die Senatsverwaltung für Finanzen erneut die in Vorjahren erzielten Abschlussergebnisse der ehemaligen Bezirke Wilmerdorf und Hohenschönhausen (Fehlbeiträge) in voller Höhe in die Berechnung des Finanzierungssaldos einbezogen, obwohl sie nur teilweise ausgeglichen wurden (vgl. Vorjahresbericht T 121). Der Finanzierungssaldo ist danach um den insgesamt tatsächlich nicht ausgeglichenen Betrag von 62 353 848,92 DM ungünstiger. Hintergrund ist die in diesen Bezirken seit der Einführung des Globalsummen-systems praktizierte Veranschlagung pauschaler Minderausgaben für Investitionen zur Deckung des Fehlbetrages, obwohl von vornherein sicher ist, dass sie nicht erwirtschaftet werden können. Das Verfahren verstößt somit gegen § 25 Abs. 3 LHO, wonach ein Fehlbetrag spätestens im übernächsten Haushaltsjahr ausgeglichen werden muss.

Der Senat hat das von diesen Bezirken angewandte Verfahren in seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht zwar grundsätzlich für unzulässig erklärt, aber auf die Ergebnisverantwortung der Bezirke und die besondere Situation im ehemaligen Bezirk Hohenschönhausen hingewiesen. Fehlbeiträge über mehrere Jahre dürften nicht durch die Bewilligung von Mehrausgaben ausgeglichen werden, um die Zielsetzung der Verwaltungsreform nicht zu konterkarieren. Die Regelungen für die Zulassung überplanmäßiger Ausgaben für Investitionen in den Bezirken seien inzwischen geändert worden, sodass eine „Vorfinanzierung“ nicht mehr eintreten werde (vgl. Vorjahresbericht T 122 und 123).

83 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in die Berechnung des Finanzierungssaldos wiederum die Abführungen an den Entschädigungsfonds (23 411 157,00 DM) und an den Ausgleichsfonds (19 867 006,25 DM) einbezogen. Sie sind nicht dem Geldbestand des Landes zuzurechnen und dürfen daher nicht bei der Berechnung des Finanzierungssaldos berücksichtigt werden (vgl. Vorjahresbericht T 119). Der Senat hat dazu ausgeführt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen dies erst vom Haushaltsjahr 2002 an mit der Einführung der neuen Haushaltssystematik berücksichtigen werde. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen dagegen aufgefordert, bis dahin diese Beträge bei der Berechnung der Finanzierungssalden nicht zu berücksichtigen. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Der Rechnungshof wird die Verfahrensweise weiter beobachten und ggf. erneut berichten. Der tatsächliche Finanzierungssaldo beträgt unter Berücksichtigung der in T 83 und 84 dargestellten Sachverhalte minus 3 607 082 776,13 DM.

Das rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis (Haushaltsabschluss) hat sich seit 1995 wie folgt verändert:

Haushaltsjahr	Rechnungsmäßiges Jahres- und Gesamtergebnis		
	- Überschuss (+) oder Fehlbetrag (-) -		
	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
	- Mio. DM -		
1995	- 2 412,9	- 2 445,2	+ 32,2
1996	- 2 935,1	- 3 031,8	+ 96,7
1997	- 822,4 ¹⁾	- 887,7	+ 65,3
1998	- 299,7 ²⁾	- 450,2	+ 150,5
1999	- 3 380,7 ³⁾	- 3 509,1	+ 128,4

¹⁾ Der für das Haushaltsjahr 1997 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 18 786,00 DM zu gering (vgl. Jahresbericht 1999 T 92).
²⁾ Der für das Haushaltsjahr 1998 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 15 062,90 DM zu gering (vgl. Vorjahresbericht T 127).
³⁾ Der für das Haushaltsjahr 1999 ausgewiesene Fehlbetrag ist um 4 827,66 DM zu gering (vgl. T 77).

- 88 Der für das Haushaltsjahr 1999 ausgewiesene Fehlbetrag von 3 380 682 717,57 DM ist ebenfalls um 4 827,66 DM zu niedrig (vgl. T 77). Das tatsächliche rechnungsmäßige Jahres- und Gesamtergebnis beträgt somit minus 3 380 677 889,91 DM.
- 89 Die im Haushaltsabschluss 1999 als Haushaltsreste aus Vorjahren einschließlich der Abschlussergebnisse des Vorjahres ausgewiesenen Beträge von 3 947 117 197,98 DM (Einnahmehaushaltsreste) und von 3 947 127 041,32 DM (Ausgabehaushaltsreste), die grundsätzlich übereinstimmen müssten, weichen immer noch geringfügig, und zwar um 9 843,34 DM, voneinander ab, weil die Mängel bei der Resteübernahme noch nicht vollständig bereinigt wurden (vgl. Vorjahresbericht T 125 ff.). Der Schriftverkehr mit der Senatsverwaltung für Finanzen dauert noch an.
- 90 Dem der Haushaltsrechnung zu entnehmenden Gesamtergebnis (Fehlbetrag) für das Haushaltsjahr 1999 lagen folgende Abweichungen zugrunde:

Abweichungen vom Haushaltsplan in Mio. DM

	Einzelpläne 01 bis 59	Einzelpläne 01 bis 29	Einzelpläne 31 bis 59
Mehreinnahmen	3 174,2	2 086,6	1 087,6
Minderausgaben	3 986,1	2 566,6	1 419,5
Zwischensumme	7 160,3	4 653,2	2 507,1
Mindereinnahmen	6 393,8	6 008,0 ¹⁾	385,8
Mehrausgaben	4 147,2	2 154,3	1 992,9
Zwischensumme	- 10 541,0	- 8 162,3	- 2 378,7
Gesamtergebnis	- 3 380,7	- 3 509,1	+ 128,4

¹⁾ aufgerundet

- 91 Der Fehlbetrag der Einzelpläne 01 bis 29 ist ordnungsgemäß im Haushaltsplan 2001 veranschlagt worden (§ 25 Abs. 3 LHO). Die Abschlussergebnisse der Bezirke sind, allerdings beim Bezirk Spandau ohne die in T 77 angeführte Differenz, in die Bezirkshaushaltspläne 2001 eingestellt worden (vgl. § 25 Abs. 2 bzw. 3 LHO). In den Bezirksplänen der Fusionsbezirke wurden diese entgegen Nr. 7 AV § 76 LHO saldiert eingestellt. Berichtswesen zu unterrichten (vgl. § 10 Abs. 2 LHO). Bei erheblichen Abweichungen sollte die Aufstellung eines Nachtragshaushaltsplans erwogen werden (vgl. § 33 LHO).
- 92 Der Fehlbetrag des Haushaltsjahres 1999 (vgl. T 87 und 90) von 3 380,7 Mio. DM (8 v. H. des Haushaltsvolumens) ist der höchste, den das Land Berlin jemals ausgewiesen hat. Dieser Fehlbetrag ist im Wesentlichen auf Mindereinnahmen (saldiert mit Mehreinnahmen) gegenüber dem Haushaltsplan von 3 219,6 Mio. DM zurückzuführen. Maßgeblich für diesen hohen Betrag sind die geringeren Erlöse aus geplanten Vermögensveräußerungen (- 2 344,6 Mio. DM). Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Fehlbetrag aus dem Haushaltsjahr 1997 von 822,4 Mio. DM auszugleichen war. Der Senat hat dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses in der 96. Sitzung – letzte Sitzung in der 13. Wahlperiode – am 22. September 1999 den Statusbericht zur Einhaltung der Haushaltsansätze 1999 für das erste Halbjahr 1999 vorgelegt und ist seiner Unterrichtungspflicht somit nachgekommen. Der Statusbericht wies eine Deckungslücke von 1 569,4 Mio. DM aus, die im Wesentlichen durch Mindereinnahmen im Bereich der Grundstücksgeschäfte und bei Verwaltungseinnahmen sowie durch höhere Ausgaben im Personalbereich verursacht worden waren. Die Senatsverwaltung für Finanzen ging davon aus, dass der Fehlbetrag bis zum Jahresende weitgehend reduziert werden könne. Den für die Aktivierung von Vermögen veranschlagten Erlös von 2 359 Mio. DM hielt sie zu dem Zeitpunkt noch für erreichbar. Erst im November 1999 hat die Senatsverwaltung für Finanzen aufgrund des sich dann endgültig abzeichnenden Haushaltsdefizits gemäß § 41 LHO angeordnet, dass nur noch unbedingt notwendige Ausgaben geleistet werden dürfen (3. Haushaltswirtschaftsrundschreiben 1999 vom 16. November 1999).
- 93 Der mit dem Haushaltsgesetz 1999 beschlossene – in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichene – Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 1999 enthält die wesentlichen Vorgaben für dieses Haushaltsjahr. Er ermächtigt den Senat, u. a. Ausgaben in der beschlossenen Höhe zu leisten. Bei der Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben hat der Senat zwar einen gewissen Gestaltungsspielraum, innerhalb dessen er von diesen Vorgaben abweichen kann. Er muss dabei aber das Budgetrecht des Parlaments beachten. Ferner muss sich der Senat bemühen, die Einnahme- und Ausgabeentwicklung durch geeignete Maßnahmen zu steuern, um den Ermächtigungsrahmen einzuhalten und einen Fehlbetrag am Jahresende möglichst zu vermeiden. Über die Haushalts- und Kostenentwicklung, erhebliche Änderungen und die Auswirkungen auf die Finanzplanung hat der Senat den Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses regelmäßig im standardisierten In Anbetracht der erheblichen Fehlentwicklung, die spätestens nach Ablauf des ersten Halbjahres 1999 erkennbar war, hätte die Senatsverwaltung für Finanzen bereits wesentlich früher Steuerungsmaßnahmen ergreifen müssen. Dies hätte insbesondere deshalb geschehen müssen, weil ungewiss war, wann und ob die Erlöse aus dem Verkauf von Beteiligungen tatsächlich fließen würden. Der Senat hätte einen Nachtragshaushaltsplan aufstellen müssen. Der Rechnungshof sieht daher das Budgetrecht des Parlaments beeinträchtigt.

- 96 Die in der Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse ausgewiesenen verwahrten Beträge stimmen erneut nicht mit den Beständen in den entsprechenden Büchern überein (vgl. Vorjahresbericht T 144). Einige Dienststellen haben ihre verbliebenen Bestände entgegen den Vorschriften in das Haushaltsjahr 2000 manuell übertragen sowie im Haushaltsjahr 1999 in den Abgang und somit auf null gestellt. Ausschlaggebend für diese unzulässige Verfahrensweise war der technisch bedingte späte Buchungsschluss der Senatsverwaltung für Finanzen. Während die Verwahrbücher insgesamt einen Bestand von 3 135 794 579,71 DM ausweisen, nennt die der Haushaltsrechnung als Anlage beigefügte Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse einen Bestand von 3 206 188 100,86 DM, weil sie auf der Grundlage der zum 31. Dezember 1999 von den Kassen und Zahlstellen gemeldeten Bestände über die nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse erstellt worden ist.
- 97 Der Senat hat mitgeteilt, dass eine maschinelle Übertragung der verbliebenen Bestände auf den Buchungsstellen außerhalb des Titelbuches in das nächste Haushaltsjahr zunächst technisch nicht möglich gewesen sei. Es werde ein neues Verfahren eingesetzt, um den Aufwand in den Kassen zu minimieren (vgl. Stellungnahme des Senats zu T 144 des Vorjahresberichtes). Das neue Verfahren ist dem Rechnungshof bisher nicht bekannt. Er erwartet, dass Abweichungen in der Nachweisung regelmäßig erläutert werden.
- 98 Das Verwahrbuch der Landeshauptkasse weist bei den Kasenserstärkungskrediten aufgrund unterbliebener Zu- bzw. Abführungen einen um 88 901,25 DM zu hohen Bestand aus. Der Gesamtbestand des Verwahrbuches wurde jedoch in die Nachweisung der nicht abgewickelten Verwahrungen und Vorschüsse übernommen, sodass in dieser ebenfalls ein zu hoher Betrag ausgewiesen ist. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mitgeteilt, dass der Fehler im Haushaltsjahr 2000 bereinigt wurde.
- 99 Im Laufe der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. 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 5. September 2000 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben von 1 750 998 993,06 DM und der Verpflichtungsermächtigungen von 758 857 814,00 DM dem Abgeordnetenhaus zur nachträglichen Genehmigung als Drucksache 14/619 zugeleitet (Senatsbeschluss Nr. 509/00 vom 5. September 2000). Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen am 16. November 2000 genehmigt (Drucksache 14/784).
- 100 Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 1999 betragen nach der Übersicht des Senats 1 750 998 993,06 DM. Sie haben sich im Verhältnis zum Haushaltsvolumen bzw. zur jeweiligen Teilsumme in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Haushaltsüberschreitungen (Ausgaben)					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995						
überplanmäßig	1 478,1		828,9		649,2	
außerplanmäßig	450,0		178,1		271,9	
gesamt	1 928,1	4,5	1 007,0	3,6	921,1	6,1
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

101 Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach der Übersicht des Senats im Haushaltsjahr 1999 insgesamt 758 857 814,00 DM. Da in dieser Übersicht außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen des ehemaligen Bezirksamts Mitte in Höhe von 110 714,00 DM fehlen, erhöht sich der Betrag auf insgesamt 758 968 528,00 DM. Der Umfang hat sich im Verhältnis zur jeweiligen Veranschlagung im Haushaltsplan wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Haushaltsüberschreitungen (Verpflichtungsermächtigungen)					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995						
überplanmäßig	718,9		691,6		27,3	
außerplanmäßig	961,4		565,6		395,8	
gesamt	1 680,3	13,3	1 257,2	4,5	423,1	2,8
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

102 Die im Haushaltsjahr 1999 tatsächlich in Anspruch genommenen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen weichen von denen, die das Abgeordnetenhaus am 16. November 2000 genehmigt hat (vgl. T 99), um 110 714,00 DM ab. Das ehemalige Bezirksamt Mitte hat außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen in dieser Höhe in Anspruch genommen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat versäumt, diese in der von ihr erstellten Vorlage über die Haushaltsüberschreitungen für das Abgeordnetenhaus nachzuweisen, obwohl ihr zum Zeitpunkt der Erstellung der Vorlage diese Differenz bereits bekannt war. Der Schriftverkehr mit der Senatsverwaltung für Finanzen ist noch nicht abgeschlossen.

103 Der Senat weist nicht zugelassene Mehrausgaben von 60 418 233,38 DM in einer Anlage zur Haushaltsrechnung (S. 239 ff.) aus.

Verwaltungen	Zahl der Fälle	Nicht zugelassene Mehrausgaben in DM
Hauptverwaltung	4	6 296 284,20
Bezirksverwaltungen	13	54 121 949,18
Insgesamt	17	60 418 233,38

Bei einem Betrag von zusammen 5 660 713,39 DM handelt es sich jedoch um Buchungsfehler bzw. erst nachträglich geklärte Sachverhalte, sodass sich die ausgewiesenen nicht zugelassenen Mehrausgaben auf insgesamt 54 757 519,99 DM reduzieren.

104 Die nicht zugelassenen Mehrausgaben betreffen 13 Titel der Hauptgruppe 4 - Personalausgaben - sowie je einen Titel der Hauptgruppe 6 - Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen -, der Hauptgruppe 7 - Investitionsausgaben für bauliche Zwecke -, der Hauptgruppe 8 - Sonstige Investitionsausgaben und Ausgaben zur Investitionsförderung - und der Hauptgruppe 9 - Besondere Finanzierungsausgaben -. Damit hat sich die Anzahl der Fälle gegenüber dem Jahresabschluss 1998 von 6 auf 17 und der Gesamtbetrag der nicht zugelassenen Mehrausgaben um 28 v. H. erhöht. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Sachverhalte:

105 Eine erwartete Einsparung zum Ausgleich der bei Kapitel 10 00 - Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport - Titel 462 01 veranschlagten pauschalen Minderausgabe für Personalausgaben von 3 980 500 DM war mit der Errichtung des Berliner Instituts für Schule und Medien gekoppelt. Die rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung wurden jedoch erst mit dem Haushaltssanierungsgesetz 2000 (vgl. Artikel VII) geschaffen, sodass Einsparungen im Haushaltsjahr 1999 nicht erzielt werden konnten.

106 In den ehemaligen Bezirken Tiergarten, Prenzlauer Berg und Hellersdorf waren im Haushaltsjahr 1999 insgesamt 501,63 Stellen mit Wegfallvermerken versehen und deshalb nicht

finanziert. Da es den Bezirksamtern nur teilweise gelungen ist, den erheblichen Personalüberhang abzubauen, mussten die verbliebenen Dienstkräfte aus den entsprechenden Titeln bezahlt werden. Nach ihren Stellungnahmen konnten die Mehrausgaben nicht oder nur teilweise durch entsprechende Einsparungen an anderer Stelle der bezirklichen Personalhaushalte erwirtschaftet werden. Zudem waren nach Ansicht der Bezirksamter u. a. die Durchschnittssätze im Hinblick auf die Altersstruktur zu niedrig bemessen. Sie haben versäumt, die Einwilligung der Senatsverwaltung für Finanzen für die entstandenen Mehrausgaben von insgesamt 9 601 696,87 DM einzuholen (vgl. Vorjahresbericht T 153).

Bei den ehemaligen Bezirken Mitte und Tiergarten wurden bei Kapitel 40 00 - Jugend und Sport - bzw. Kapitel 59 50 - Allgemeine Finanzangelegenheiten - Titel 462 01 pauschale Minderausgaben für Personalausgaben von insgesamt 925 200 DM veranschlagt, die im Rahmen der Haushaltswirtschaft nicht erzielt wurden.

Der Ansatz bei Kapitel 59 50 Titel 894 01 - Pauschale Minderausgaben für Investitionen - im Haushaltsplan des ehemaligen Bezirks Hohenschönhausen sollte die Aufstellung eines formal ausgeglichenen Haushaltsplans für 1999 ermöglichen. Der Haushalt 1999 war durch den Vortrag der Fehlbeträge für die Haushaltsjahre 1997 und 1995 belastet, die wiederum durch Mehrausgaben bei Investitionen entstanden waren. Ein von der Senatsverwaltung für Finanzen im Rahmen der endgültigen Zuweisung für Investitionen noch für das Haushaltsjahr 1999 zur Verfügung gestellter Betrag von 147 000 DM sollte zwar zur Verringerung der vom Bezirk nicht erwirtschafteten Minderausgabe dienen, wurde aber infolge des Buchungsschlusses nicht mehr gebucht. Aus diesem Grunde sind in den Büchern des Bezirks 40 247 838,92 DM als nicht erwirtschaftete pauschale Minderausgaben ausgewiesen, obwohl nur 40 100 838,92 DM nicht erwirtschaftet wurden (vgl. Vorjahresbericht T 156).

Für das Haushaltsjahr 1999 sind insgesamt 364,4 Mio. DM pauschale Minderausgaben (0,9 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	212 061 500,00 DM,
Bezirke	152 288 700,00 DM.

Die Hauptverwaltung und die Bezirke haben nur einen Teil ihrer pauschalen Minderausgaben erwirtschaftet. Sie wiesen 3 980 500,00 DM (vgl. T 105) bzw. 41 026 038,92 DM (vgl. T 107 und 108) als nicht zugelassene Mehrausgaben aus. Das damalige Bezirksamt Wilmersdorf hat wiederum bei Kapitel 59 50 Titel 894 01 - Pauschale Minderausgaben für Investitionen - die Einsparungen nicht erwirtschaftet (vgl. T 84), den Ausgleich wie bereits in den Vorjahren (vgl. Jahresbericht 1999 T 121 und Vorjahresbericht T 158) jedoch nicht als nicht zugelassene Mehrausgabe ausgewiesen. Seine Vorgehensweise hat es mit den Vorgaben der Senatsverwaltung für Finanzen begründet. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, nunmehr endlich ein einheitliches Verfahren zu entwickeln und den Bezirken mitzuteilen. Sie hat dies mündlich zugesagt. Der Rechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

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

Haushaltsjahr	Einnahmehaushaltsreste					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
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

Haushaltsjahr	Ausgabehaushaltsreste					
	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.	Mio. DM	v. H.
1995	219,4	0,5	190,4	0,7	29,0	0,2
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

Die verbliebenen Ausgabehaushaltsreste haben sich aufgrund der restriktiven Handhabung im Haushaltsjahr 1999 gegenüber dem Vorjahr insgesamt vermindert.

Darstellungsweise des Staatsvermögens lassen derzeit 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.

4. Vermögensrechnung

111 Die vom Senat für das Haushaltsjahr 1999 aufgestellte Rechnung über das Vermögen und die Schulden des Landes Berlin schließt wie folgt ab:

Vermögensteil	Vermögen	Schulden ¹⁾
	- DM -	
Verwaltungsvermögen	14 162 119 278	65 105 985 232
Betriebsvermögen	23 606 294 537	0
Rücklagevermögen	119 545 626	0
Finanzvermögen	67 159 017	11 000
Stiftungsvermögen	47 635 712	0
Insgesamt	38 002 754 170	65 105 996 232

¹⁾ Der modellmäßige Barwert der Zins- und Tilgungsleistungen aus öffentlichen Baudarlehen von 713,9 Mio. DM (Stand vom 31. Dezember 1999) ist in dieser Tabelle nicht ausgewiesen (vgl. Fußnote 1 zu Tabelle in T 35).

In dem in der Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens ausgewiesenen Bestand zum 31. Dezember 1999 fehlen gegenüber dem im Sachbuch für den Geldbestand ausgewiesenen Vermögen insgesamt 374 176 562,00 DM. Von diesem Betrag sind die zu Unrecht aus dem Haushalt auf das Sachbuch für den Geldbestand des Rücklagevermögens gezahlten Beträge von insgesamt 43 278 163,25 DM abzuziehen, die dem Bund zuzurechnen sind (vgl. Vorjahresbericht T 119). Weiterhin hat die Senatsverwaltung für Finanzen die seit dem Haushaltsjahr 1998 im Sachbuch für den Geldbestand gebuchten Rücklagen von insgesamt 372 766 594,00 DM für „Auskehr von Verkaufserlösen nach dem Investitionsvorranggesetz“ und „Zukunftsfonds“ noch immer nicht in der Vermögensrechnung nachgewiesen. Sie hat mitgeteilt, dass sie vom Haushaltsjahr 2000 an den Nachweis führen wird.

112 Die in der Vermögensrechnung nachgewiesenen Bestandsvorträge für jeden Vermögensteil sind aus der Vermögensrechnung 1998 zutreffend übernommen worden.

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 und Vorjahresbericht T 164). Der Senat hat mitgeteilt, dass künftig das Vermögen grundsätzlich zusammen mit der zugrunde liegenden Anordnung gebucht wird. Eine programmtechnische Unterstützung der Buchungen im Sachbuch für den Geldbestand sei nicht erforderlich, da die zeitgleiche Buchung im Interesse der Dienststelle liege. Dieser Auffassung kann der Rechnungshof aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen nicht folgen. Er erwartet vielmehr, dass die Senatsverwaltung für Finanzen nunmehr unverzüglich Maßnahmen ergreift, um die Vollständigkeit der Buchungen sicherzustellen. Der Schriftverkehr ist noch nicht abgeschlossen.

113 Gegenüber dem Vorjahr hat sich der Gesamtbetrag des Vermögens um 663 404 727,00 DM erhöht. Die Schulden erhöhten sich um 3 881 547 467,00 DM. Die besondere Struktur und

- 116 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 nicht mehr möglich. Der Rechnungshof kann die Richtigkeit der Vermögensrechnung deshalb wie im Vorjahr (vgl. Vorjahresbericht T 164) für den Teil des Rücklagevermögens und somit für die Summe des Gesamtvermögens erneut nicht bestätigen.
- 117 Die Nachweisung über die übernommenen Verpflichtungen aus Gewähr- und ähnlichen Verträgen (Anlage zum Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung) enthält entgegen den Vorjahren nunmehr stichtagsbezogen die im Laufe des Haushaltsjahres eingegangenen und noch bestehenden Verpflichtungen und die noch bestehenden Haftungsrisiken aus vergangenen Jahren. Der im Haushaltsgesetz festgesetzte Höchstbetrag für Gewährleistungen wurde eingehalten.
- 118 Der im Haushaltsgesetz 1999 festgelegte Ermächtigungsrahmen für Bürgschaften und Garantien wurde nicht überschritten.
- 119 Die Nachweisung über den flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens zum Ende des Haushaltsjahres 1999 (Anlage zum Band 2 der Haushalts- und Vermögensrechnung) enthält für die Grundstücksflächen außerhalb Berlins, für die die Senatsverwaltung für Finanzen 1999 Vermögensverwalter war, wiederum keine vollständigen und korrekten Angaben. Zwar hat die Senatsverwaltung für Finanzen für den größeren Teil ihrer Grundstücke eine Aufteilung nach Nutzungsarten vorgenommen, es verbleibt aber noch immer eine Fläche von 12 244 197 m², der keine Nutzungsarten zugeordnet werden konnte. Ferner sind Nachlassgrundstücke mit einer Fläche von 855 492 m², die im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen von der Stadt und Land GmbH verwaltet werden, in der Nachweisung nicht erfasst, weil es hierüber Unstimmigkeiten im Hause der Senatsverwaltung für Finanzen gibt und sich diese Flächen angabegemäß nicht vollständig im Alleineigentum des Landes Berlin befinden.
- Die flächenmäßige Zusammenstellung der Grundstücke Berlins für die ehemaligen Krankenhausbetriebe ist – wie bereits in den Vorjahren beanstandet (vgl. Vorjahresbericht T 170) – auch für das Jahr 1999 unvollständig. Vier Krankenhausbetriebe haben ihre Flächenaufteilung nicht im Automatisierten Liegenschaftsbuch (ALB) erfasst. Darüber hinaus hat zumindest das Wenckebach-Krankenhaus eine vom ALB abweichende Gesamtfläche mitgeteilt. Gründe für die Nichtübernahme der von den Krankenhausbetrieben gemeldeten Änderungen in das ALB sind aus den Unterlagen der Senatsverwaltung für Finanzen nicht erkennbar.
- Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen unverzüglich die Grundstücke außerhalb Berlins sowie die Grundstücke der ehemaligen Krankenhausbetriebe, aufgeteilt nach Nutzungsarten, für das Jahr 2000 ordnungsgemäß nachweist. Der Schriftverkehr ist noch nicht abgeschlossen.

5. Ergebnis

Die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung aufgeführten Beträge stimmen unbeschadet der Vielzahl der festgestellten Fehler mit den in den Büchern und Vermögensnachweisen ausgewiesenen Beträgen überein.

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

C. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung sowie gutachtliche Untersuchungen

1. Informationstechnik

a) Ungelöste Probleme bei der Fremdvergabe von IT-Dienstleistungen

Trotz vielfältiger Bemühungen des Landesbetriebs für Informationstechnik ist in der Berliner Verwaltung auch zwei Jahre nach Beginn einer umfassenden Diskussion kein – verfahrens unabhängiges – Projekt zur Fremdvergabe von IT-Dienstleistungen realisiert worden. Der Rechnungshof fordert, dass zuvor die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden.

- 124 Seit Ende 1998 wird in der Berliner Verwaltung intensiv über eine Fremdvergabe (Outsourcing) von IT-Dienstleistungen diskutiert, insbesondere weil Dienstleistungsunternehmen in den letzten Jahren verstärkt anbieten, die für einen IT-Einsatz benötigten Geräte für einen monatlichen Festpreis bereitzustellen und ausgewählte IT-Verfahren zu betreuen. Anlass waren einerseits die Aktivitäten des Landes Baden-Württemberg, das für seine Landesministerien einen weitreichenden Outsourcing-Vertrag mit einem Dienstleistungsunternehmen über die Bereitstellung und die Betreuung von IT-Geräten und Standard-Software geschlossen hatte. Andererseits standen viele Berliner Bezirke vor Ersatzbeschaffungen erheblichen Umfangs für die seit mehreren Jahren eingesetzten Großverfahren im Haushalts- und Sozialwesen. Außerdem hatten einige Verwaltungen das Problem, weder genügend ausgebildetes Personal für einen reibungslosen IT-Einsatz gewinnen noch die dafür benötigten Stellen schaffen zu können.

Eine aus Vertretern von Senatsverwaltungen und Bezirken bestehende und von der Senatsverwaltung für Inneres moderierte Arbeitsgruppe versuchte im ersten Halbjahr 1999, die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen eines Outsourcing zu schaffen sowie dessen Vor- und Nachteile gegenüber der IT-Administration in Eigenregie zu klären. Die Vertreter der Verwaltungen versprachen sich von einem Outsourcing insbesondere folgende Vorteile:

- Die Kosten für den IT-Einsatz werden erheblich gesenkt (in Baden-Württemberg wird von einer Einsparung von etwa 20 v. H. ausgegangen).
- Ein mit der Betreuung der IT beauftragtes Unternehmen wird die eingesetzten Computer samt Zubehör vollständig durch neue, einheitliche Geräte ersetzen. Neue Geräte haben regelmäßig weniger Defekte und einheitliche Geräte vereinfachen und beschleunigen die Fehleranalyse.
- In Bereichen mit noch geringer Automation kann der IT-Einsatz in einem Schritt auf den benötigten Umfang ausgedehnt werden, ohne dass eine hohe Anfangsinvestition entsteht oder zusätzliche Stellen für die Betreuung geschaffen werden müssen.
- Die finanziellen und technischen Risiken, die sich aus Technologiesprüngen ergeben, trägt nicht mehr die Verwaltung, sondern der beauftragte Dienstleister.
- Ein mehrjähriger Vertrag, verbunden mit einer haushaltsrechtlichen Verpflichtungsermächtigung bringt im Gegensatz zu den jährlichen Ersatzbeschaffungen für

IT-Geräte und -Reparaturteile eine haushaltstechnisch zuverlässigere Planungsgrundlage, da die hierfür vorgesehenen Mittel regelmäßig nicht gekürzt werden können.

- Der Personalaufwand für die IT-Administration ist auf die haushaltsmäßig flexibler zu bewirtschaftenden Sachausgaben verlagert.

Die Arbeitsgruppe erkannte als großes Problem, dass die bisherigen Kosten für einen IT-Arbeitsplatz nicht beziffert werden konnten. Sämtliche Ansätze einer Kosten- und Leistungsrechnung waren dafür nicht aussagefähig. Die Arbeitsgruppe beendete deshalb im Sommer 1999 die Arbeiten ohne gemeinsames Ergebnis. Danach versuchten einige Verwaltungen, bei der Fremdvergabe auftretende Probleme allein zu lösen.

- 126 Das damalige Bezirksamt Schöneberg plante, seinen IT-Einsatz durch den Landesbetrieb für Informationstechnik (LIT) durchführen zu lassen. Hierzu wurde im LIT das Projekt ITIS (IT Insourcing) begonnen, in dem gemeinsam mit dem Bezirksamt Schöneberg die Rahmenbedingungen für eine Fremdvergabe als Pilotprojekt für die Berliner Verwaltungen geschaffen werden sollten. Bis zum Frühjahr 2000 hatten beide Partner ein Ergebnis erarbeitet, wonach die Administration des IT-Einsatzes durch den LIT wesentlich wirtschaftlicher sein sollte. Zu einem Vertragsabschluss kam es dann aber letztlich nicht, da sich zum einen herausstellte, dass die Basiszahlen der Kostenvergleichsrechnung unterschiedlich interpretierbar waren und dadurch die angenommene Wirtschaftlichkeit in Frage gestellt wurde. Zum anderen konnte mit dem Fusionspartner Tempelhof keine einheitliche Vorgehensweise beim IT-Einsatz erreicht werden.

- 127 Das Bezirksamt Reinickendorf versuchte, über eine Ausschreibung einen Partner für das Outsourcing seines IT-Einsatzes zu finden. Es ist bisher aber noch nicht zu einem Vertragsabschluss gekommen. Der LIT versucht nunmehr, mit dem Amtsgericht Pankow/Weißensee zu einem Referenzprojekt für ein mögliches Outsourcing zu kommen.

- 128 Der Rechnungshof hat die bisherigen Aktivitäten zum Outsourcing von IT-Leistungen begleitet und u. a. Teile der vom Bezirksamt Schöneberg durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft. Nachdem das Projekt ITIS zwischen dem LIT und dem Bezirksamt Schöneberg gescheitert ist, hat er zudem alle Bezirksverwaltungen befragt, wie sie mit einem möglichen Outsourcing weiter umgehen wollen:

- Die Mehrzahl der Bezirke will zumindest bis zum Jahr 2002 ihren IT-Einsatz eigenständig betreiben.
- Auch für die Zeit danach wollen diese Bezirke die wesentlichen Teile der Administration nicht aus den Händen geben und von den Dienstleistungsunternehmen ggf. nur die Hard- und Software pflegen und warten lassen.
- Die drei an einer Fremdvergabe grundsätzlich interessierten Bezirke sind bisher noch eher am Anfang der Planungen. So sind die wirtschaftlichen Folgen und die Risiken der Fremdvergabe oder bei einer möglichen Vertragsauflösung noch nicht ausreichend geprüft worden.
- Viele Bezirke fühlen sich von der Senatsverwaltung für Inneres und vom LIT zudem nur schlecht und zu allgemein informiert.

- 129 Der Rechnungshof unterstützt zwar alle Überlegungen, wie der kostenintensive IT-Einsatz wirtschaftlicher gestaltet werden kann. Er hat aber die Senatsverwaltung für Inneres auf folgende noch offene Fragen und nicht geklärte Probleme aufmerksam gemacht:

- In keiner Verwaltung existiert eine aussagefähige Kosten- und Leistungsrechnung, mit der die Wirtschaftlichkeit eines Outsourcing mit der einer eigenen IT-Administration verglichen werden könnte.

- Ein großer wirtschaftlicher Nutzen kann durch eine vollständige Neuausstattung mit standardisierten Computern entstehen. Dieser Vorteil kann aber auch ohne eine Fremdvergabe beispielsweise durch eigene Investitionen erreicht werden. Er ist bei einem Wirtschaftlichkeitsvergleich somit nicht nur der Fremdvergabe zuzurechnen.

- Am Ende der branchenüblichen fünfjährigen Vertragsdauer über eine Fremdvergabe könnte eine schwierige Situation für die Verwaltung entstehen. Will sie aufgrund einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung den IT-Einsatz wieder selbst betreiben, so muss sie die personellen und stellenplanmäßigen Voraussetzungen schaffen und den dann einheitlich alten Gerätebestand in einem Schritt erneuern. Sollte sie dazu nicht in der Lage sein, gerät sie in eine schwache Position bei einer erneuten Fremdvergabe.

- Der zu zahlende Betrag für jedes zu betreuende Gerät bemisst sich u. a. an der Reaktionszeit auf Störungen und Schwierigkeiten. Die vom Rechnungshof beobachteten derzeit mit den Serviceeinheiten IT vereinbarten Werte sind teilweise überzogen und werden in der Praxis nicht eingehalten. Sie sollten deshalb ohnehin auf ein realistisches Maß reduziert werden, um die Kosten auch unabhängig von einer Fremdvergabe zu mindern. Bei einer Fremdvergabe würden die nicht korrigierten Reaktionszeiten zu einem starken Kostenanstieg führen, der die Wirtschaftlichkeit einer möglichen Fremdvergabe erheblich beeinflusst.

- Die Verwaltungen benötigen auch bei einer Fremdvergabe eine Kernkompetenz, um beispielsweise die Qualität der angebotenen Dienste beurteilen zu können und sich bei weiteren Technologieänderungen sachkundig für die weitere IT-Strategie entscheiden zu können.

- Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs versuchen bei einer Fremdvergabe Dienstkräfte verstärkt, IT-Probleme über die kollegiale Hilfe zu lösen. Dadurch könnten höhere Personalkosten für die Verwaltung entstehen, die nur schwer messbar sind.

- Neben den regelmäßig eher einfach zu betreuenden Standardanwendungen wie Textverarbeitung und Tabellenkalkulation benötigen die Fachanwendungen erheblich mehr Fachwissen und sind erheblich zeitintensiver zu betreiben. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt beabsichtigt kein Dienstleister, auch die Fachanwendungen zu betreiben. Sollten sich die Dienstleister auf die Standardanwendungen beschränken, kann es zu einem Kompetenz- und Verantwortungsgerangel zwischen den die Fachanwendungen betreuenden IT-Stellen und den die Standardanwendungen betreuenden Dienstleistern kommen, da beide Anwendungen auf denselben Rechnern laufen und ständig geklärt werden müsste, welches Programm die bestehenden Probleme verursacht hat.

- Erscheint ein Outsourcing zweckmäßig, sind die rechtlichen Schranken einer Übertragung derjenigen Aufgaben zu beachten, die sich aus der Verfassung ergeben, d. h. dem Staat durch das Grundgesetz ausdrücklich oder implizit zugewiesen, also Verfassungsaufgaben sind. Hier legt insbesondere der Funktionsvorbehalt in Artikel 33 Abs. 4 GG fest, dass hoheitliche Aufgaben in der Regel von Beamten und damit vom Staat zu erfüllen sind. Darüber hinaus sind in jedem Einzelfall weitere gesetzliche Normen zu prüfen, die dem IT-Outsourcing entgegenstehen können, wie z. B. § 30 AO (Steuergeheimnis), § 35 SGB I (Sozialgeheimnis) oder andere datenschutzrechtliche Vorschriften.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Inneres bereits im August 1999 gebeten, die Verwaltungen bei der Klärung der vielfältigen und schwierigen Fragen zu unterstützen. Leider ist sie bisher nicht ausreichend tätig geworden. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, vor der Entscheidung über eine Fremdvergabe von IT-Dienstleistungen folgende Vorarbeiten durchzuführen:

- Die entstehenden Kosten für den IT-Einsatz sind durch eine Kosten- und Leistungsrechnung detailliert und vollständig zu ermitteln.
- In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nur die ausschließlich durch eine Fremdvergabe entstehenden Vorteile aufzuführen. Insbesondere ist der durch eine Standardisierung entstehende Nutzen nicht automatisch der Fremdvergabe als Vorteil zuzurechnen.
- Alternativ zu einer möglichen Fremdvergabe ist zu prüfen, wie der IT-Einsatz durch eigene organisatorische (z. B. zentrale Beschaffungen) und technische (z. B. Wissensdatenbanken) Maßnahmen effektiver gestaltet werden kann.
- Es ist ein Sicherheitskonzept auf der Basis einer Risikoanalyse aufzustellen.
- Die Verwaltungen müssen sich die Möglichkeit belassen, nach Ablauf eines Vertrages mit einem Dienstleister die IT-Leistungen wieder alleine durchführen zu können. In jedem Fall ist eine Kernkompetenz erforderlich, um die angebotenen Leistungen qualitativ beurteilen zu können.
- Es sind in jedem Einzelfall die durch das Grundgesetz und andere rechtliche Normen definierten Schranken einer Aufgabenübertragung zu beachten.

b) Fehlender Wirtschaftlichkeitsnachweis sowie weitere Mängel bei der Entwicklung des zentralen IT-Verfahrens Lehrer-Informations- und Verwaltungssystem

Trotz mehrjähriger Entwicklung ist das IT-Verfahren Lehrer-Informations- und Verwaltungssystem im Landesschulamt immer noch nicht vollständig im Echteininsatz. Das Landesschulamt hat das Verfahren fehlerhaft organisiert und durchgeführt. Es hat bisher die Wirtschaftlichkeit nicht nachgewiesen. Der Rechnungshof fordert vom Landesschulamt eine kritische Bestandsaufnahme des Projekts, auf deren Basis es über das weitere Vorgehen entscheiden soll. Dabei ist die Entwicklung des IT-Vorhabens Integrierte Personalverwaltung zu berücksichtigen.

Auch fast fünf Jahre nach seinem geplanten Einführungsstermin ist LIV noch nicht vollständig im Echteininsatz. So werden z. B. wesentliche Funktionen statt mit dem IT-Verfahren LIV immer noch mit dem als Übergangsregelung entwickelten und nicht den Regeln einer ordnungsgemäßen Datenverarbeitung entsprechenden IT-Verfahren Personaleinsatzplanung (PEP) bearbeitet. Die bisher aufgetretenen Verzögerungen werden von der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport und dem Landesschulamt wie folgt begründet:

- Die Datenstruktur, die Vorgehensweisen und der Stand des Technikeinsatzes der ehemals 23 bezirklichen Schulämter waren stark unterschiedlich und mussten vereinheitlicht werden.
- Die Eingabe des umfangreichen Datenbestandes hat erheblich mehr Zeit benötigt als angenommen.
- Die Daten mussten ohne zusätzliches Personal parallel zum laufenden Betrieb erfasst werden.
- Durch einen hohen Anteil an Teilzeitkräften bei den Lehrern gestaltet sich die Lehrpersonalverwaltung sehr komplex und sie ist deshalb schwierig zu automatisieren.
- Zwischenzeitlich eingetretene rechtliche Änderungen mussten in die Programmvorgaben eingearbeitet werden.
- Die IT-Stelle im Landesschulamt verfügte anfangs nur über 1,75 Stellen. Die mit der LIV-Verfahrensentwicklung befassten Mitarbeiter wurden erst vom 1. Juni 1996 an zum Landesschulamt versetzt.
- Die Haushaltssperren im Jahr 1996 führten dazu, dass über mindestens sechs Monate weder Geräte beschafft noch das für die Administration benötigte zusätzliche Personal eingestellt werden konnte.
- Die Räume des im Jahr 1996 vom Landesschulamt genutzten Dienstgebäudes Storkower Straße entsprachen nicht den ergonomischen Anforderungen an einen IT-Einsatz. Deshalb widersprach der Personalrat einer generellen Installation und forderte zeitaufwändige Einzelabnahmen der IT-Arbeitsplätze.
- Ein für Januar 1998 vorgesehener Umzug in das Dienstgebäude Spittelmarkt verschob sich um etwa sechs Monate.

131 Das IT-Vorhaben Lehrer-Informations- und Verwaltungssystem (LIV) wurde seit 1991 vom Landesamt für Informationstechnik als Modellverfahren auf Betreiben aller Bezirke ursprünglich für den Einsatz in den bezirklichen Schulämtern entwickelt. Mit der Gründung des Landesschulamts zum 1. Februar 1995 hat der Senat das Ziel dahingehend geändert, dass nunmehr die Daten der etwa 40 000 Dienstkräfte (Lehrer, Erzieher und sonstiges pädagogisches Personal) zentral zu bearbeiten waren (Senatsbeschluss Nr. 6114/95). Der hierin genannte „Zeitrahmen“ sah eine schrittweise Einführung des IT-Verfahrens im Landesschulamt bis Mitte 1996 vor. Das Hauptziel des IT-Verfahrens LIV war, den Einsatz der Dienstkräfte besser zu steuern. Die Aufgaben der Personalstelle und der Personalwirtschaft sollten deshalb mit den Aufgaben der Personalsteuerung, -aufsicht und -kontrolle verbunden werden. Dies wiederum setzt voraus, dass die Lehrpersonal-, die Stellenplan- und die Unterrichtsdaten in den Referaten Personalstelle, Personalwirtschaftsstelle und der Abteilung Schulaufsicht zur Verfügung stehen. Die vorhandenen Ressourcen sollten durch eine bedarfsgerechte Lehrerausstattung der Schulen und eine gleichzeitig genauere und effektivere Ausnutzung des Lehrstellenplans – auch durch eine landesweit einheitliche Vorgehensweise – besser und effizienter genutzt werden. Durch die zentral gespeicherten einheitlichen Daten sollte der Aufwand für die Pflege und Fortschreibung erheblich reduziert und eine Vielzahl von zusätzlichen Auswertungen über die Versorgung mit Lehrern oder die Unterrichtssituation einzelner Schulen oder bestimmter Schularten möglich werden. Das zentrale Verfahren sollte durch eine bessere Hard- und Softwarenutzung und zentrale Datenhaltung zudem wirtschaftlicher als das ursprünglich dezentrale Verfahren in den Bezirken sein.

Die Senatsverwaltung und das Landesschulamt haben für das IT-Verfahren LIV eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO bisher nicht durchgeführt. Die im Senatsbeschluss Nr. 6114/95 zur Einführung des IT-Verfahrens LIV genannten rechnerischen Einsparungsgrößen – insbesondere der Ausgleich der einmaligen LIV-Verfahrenskosten durch Reduzierung von Lehrstellen durch eine effektive Ressourcenplanung – sind bisher nicht nachgewiesen worden. Das Landesschulamt hat bisher entstandene Entwicklungskosten (Personal- und Sachkosten) nicht vollständig ermittelt. So differieren Schätzungen zwischen 3,4 Mio. DM (Senatsbeschluss) und 2,5 Mio. DM (in einem vom Landesschulamt erarbeiteten Finanzierungskonzept vom Juni 1996). Das Landesschulamt hat in der Dienstvereinbarung LIV mit dem Hauptpersonalrat und dem örtlichen Personalrat festgeschrieben, dass über „ggf. eintretende Rationalisierungseffekte nur nach einer Untersuchung, frühestens 24 Monate nach Aufnahme des Echtbetriebes, befunden wird“. Die Aussagen über den Nutzen im Senatsbeschluss (z. B. Wegfall von Lehrstellen als Ausgleich der Investitionskosten für LIV) und die Vereinbarung über „ggf. auftretende Rationalisierungseffekte“ widersprechen sich teilweise. Derzeit wird im Landesschulamt versucht, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. In dem vorliegenden Entwurf sind die Personalkosten bisher nicht vollständig enthalten.

Der geplante Leistungsumfang des IT-Verfahrens LIV und der des bei der Senatsverwaltung für Inneres entwickelten IT-Verfahrens Integrierte Personalverwaltung (IPV) überschneiden sich. So soll im Landesschulamt die durch das IT-Verfahren LIV nicht abgedeckte Personalbezugsberech-

nung des Verfahrens IPV übernommen werden, während bei der Personalwirtschaft und der Personalaktenführung das Verfahren LIV eingesetzt werden soll. Die Möglichkeit, die beiden IT-Verfahren über eine Schnittstelle zu verbinden, wird auch von der Senatsverwaltung für Inneres als kaum realisierbar angesehen, da sich die Erarbeitung derartiger Schnittstellen bisher als technisch aufwändig und damit sehr kostenintensiv erwiesen hat. Wird keine Schnittstelle realisiert, ist eine teilweise doppelte Datenhaltung und -pflege notwendig. Diese Entscheidung berührt sowohl die Wirtschaftlichkeit des IT-Verfahrens LIV als auch die des Verfahrens IPV. Der Rechnungshof bezweifelt, ob die für das Verfahren IPV geplanten Einsparungen auch für das Landesschulamt zu erwarten sind. Es stellt sich vielmehr die Frage, ob die doppelte Datenhaltung und -pflege bei den IT-Verfahren LIV und IPV überhaupt noch nennenswerte Einsparungen zulassen wird. Die nur teilweise Übernahme des IPV-Verfahrens ohne funktionalen Verbund reduziert mögliche Spareffekte. Die Wirtschaftlichkeit des Verfahrens IPV wird durch die Absicht des Landesschulamts, für den von ihm zu betreuenden großen Personalkörper das Verfahren LIV einzusetzen, gemindert.

135 Der Rechnungshof hat beim Einsatz des IT-Verfahrens LIV im Landesschulamt darüber hinaus folgende Mängel festgestellt:

- Ein abgestimmter und bereinigter Datenbestand für das IT-Verfahren LIV liegt nicht vor.
- Das Antwortzeitverhalten bei der Suche nach Stellenresten und die vom Verfahren herausgefilterten Suchergebnisse sind unbefriedigend.
- Die vorgefundene Praxis, bei der Suche nach Stellenresten eine manuelle Vorauswahl durch Stellennummernlisten vorzugeben, hindert den Arbeitsablauf erheblich und widerspricht den Rationalisierungszielen des IT-Verfahrens.
- Im Verfahrensablauf treten so genannte Medienwechsel auf, indem beispielsweise E-Mails zur weiteren Verarbeitung ausgedruckt werden.
- Nicht alle Mitarbeiter, die bisher das Verfahren LIV einsetzen, sind ausreichend geschult.
- Die Bildschirmdarstellung des IT-Verfahrens LIV ist nicht mehr zeitgemäß und entspricht nicht den geltenden Ergonomievorschriften.
- Die Beteiligung der Schulaufsicht – insbesondere der Außenstellen des Landesschulamts – bei der Verfahrensentwicklung und -durchführung ist unzureichend. Die Aus- und Fortbildung, die Hardwareausstattung und die Anwenderbetreuung für die Außenstellen sollten verbessert werden.
- Veränderungen im Datenbestand werden von den Außenstellen nicht immer zeitnah weitergegeben.
- Die Außenstellen sind nicht mit dem Landesschulamt vernetzt und können daher die Funktionen und die Daten von LIV nicht online nutzen.
- Der parallele Betrieb der Verfahren LIV und PEP erfordert zusätzlichen Aufwand. So müssen die Daten doppelt gepflegt und beide Verfahren getrennt administriert werden. Fehlende Funktionen werden nicht nur im IT-Verfahren LIV, sondern ggf. auch noch im Übergangsverfahren PEP entwickelt und hinzugefügt.

136 Das vorrangige Ziel, mit dem IT-Verfahren LIV den Einsatz der etwa 40 000 Dienstkräfte unter Beteiligung der Bereiche Personalstelle, Personalwirtschaftsstelle und Schulaufsicht besser zu steuern, hat das Landesschulamt nach dem jetzigen Stand der Verfahrensentwicklung nur teilweise erreicht. Das IT-Verfahren LIV leidet in seinem derzeitigen Zustand an zahlreichen Verfahrensmängeln, erheblichen organisatorischen Umsetzungsproblemen und an einer noch ungeklärten Überschneidung mit dem Verfahren IPV. Erkenntnisse über die Kosten der Projektentwicklung liegen bisher nicht vor,

einige grobe Schätzungen weichen erheblich voneinander ab. Dem derzeitigen Entwicklungsstand entsprechende Einsparungen sind bisher nicht nachgewiesen. Insgesamt ist der Zeitrahmen für die Einführung des IT-Verfahrens LIV nicht eingehalten worden und ein Endtermin noch immer nicht abzusehen. Inwieweit bei der Gründung des Landesschulamts das als bezirkliches Modellverfahren in der Entwicklung befindliche IT-Verfahren LIV ohne tiefgreifende und grundlegende Veränderungen des konzeptionellen Ansatzes hätte übernommen werden dürfen, ist – zumindest nach dem derzeitigen Stand der Entwicklung – fraglich. Die zu erwartenden Probleme bei der Gründung des Landesschulamts und das Ziel, auch hierfür eine schnelle IT-Lösung zu entwickeln, hätten eine effektive Projektorganisation erfordert.

Der Rechnungshof fordert die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport und das Landesschulamt auf, 137

- unverzüglich eine kritische Bestandsaufnahme der Konzeption und der Verfahrensentwicklung durchzuführen, darauf aufbauend über das weitere Vorgehen zu entscheiden und dabei auch auf die Beseitigung der Funktions- und Verfahrensmängel zu achten,
- konkrete Maßnahmen zu einer endgültigen Abstimmung und Bereinigung des Datenbestandes einzuleiten,
- die Außenstellen anzuhalten, Veränderungen des Datenbestandes schnell und direkt weiterzugeben, um auch im eigenen Interesse einen fehlerfreien aktuellen Datenbestand zu ermöglichen,
- eine Erweiterung der Funktionalitäten des IT-Verfahrens LIV um den Leistungsumfang des provisorischen Programms PEP zügig einzuleiten und – sollte der PEP-Einsatz nicht beendet werden können – die formalen Voraussetzungen für einen ordnungsgemäßen IT-Einsatz nachzuholen,
- der Rolle der Schulaufsicht bei der mit dem IT-Verfahren LIV geplanten Steuerung des Personaleinsatzes auch dadurch zu entsprechen, dass nach einer Entwicklung oder Überarbeitung der Benutzerprofile die für die Aufgabenstellung erforderlichen Daten zugeordnet und bereitgestellt werden,
- die Kosten und den Nutzen des IT-Verfahrens LIV im Rahmen einer Erfolgskontrolle, die nach den Ausführungsvorschriften zu § 7 LHO bei mehrjährigen Projekten etwa im Jahresrhythmus durchzuführen ist, zu ermitteln und hierbei auch die als Übergangslösung gedachten Verfahrensteile Stellen- und Personaleinsatzplanung, vor allem, wenn diese in Teilen noch immer genutzt werden, zu berücksichtigen.

Der Rechnungshof erwartet außerdem, dass die Senatsverwaltungen für Schule, Jugend und Sport und für Inneres die Möglichkeiten eines wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verbundes der Anwendung der IT-Verfahren LIV und IPV prüfen. Die Erfassung und Pflege eines weitgehend deckungsgleichen Datenbestandes und die im IT-Verfahren IPV noch geplanten Entwicklungen schließen nicht aus, dass mittelfristig wirtschaftlich lediglich eine auf die Grundfunktionalitäten reduzierte LIV-Version eingesetzt werden kann. Insofern hat die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport 138

- zu untersuchen, welche funktionalen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Einsatz beider Verfahren verursacht,
- ein Konzept für die mittelfristige Erfüllung der Personalverwaltungsaufgaben im Landesschulamt zu entwickeln,
- die Ergebnisse in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Verfahren LIV einzubeziehen und
- ggf. laufend die unterschiedlichen Entwicklungsstände und technischen Standards beider Verfahren zu beachten, um im Personalverwaltungsbereich einen Wechsel des Verfahrens offen zu halten.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

c) Gescheitertes IT-Projekt der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen für die Bearbeitung und Zahlbarmachung der Sozialhilfe

Das IT-Projekt für die Bearbeitung und Zahlbarmachung der Sozialhilfe ist gescheitert. Dadurch sind dem Land Berlin unnötige Ausgaben in Millionenhöhe insbesondere durch das für das Projekt benötigte Personal und für die Weiterführung einer Übergangslösung entstanden. Auch der erhoffte Nutzen durch den Weiterverkauf der Neuentwicklung ist nicht mehr zu erzielen. Zudem hat sich die schwierige Arbeitssituation in den bezirklichen Sozialämtern sogar noch verschlechtert, weil die Senatsverwaltung eine von den Bezirksämtern vorgeschlagene sachgerechte Übergangslösung abgelehnt und stattdessen an dem alten unwirtschaftlichen Verfahren festgehalten hat.

139 Durch Fehlverhalten von Verwaltungen des Landes Berlin entstehen bei IT-Großprojekten immer wieder Schwierigkeiten. In Einzelfällen mussten die Projekte sogar abgebrochen werden. Dies führt zu großen Verzögerungen beim IT-Einsatz, sodass der erwartete Nutzen erst erheblich später oder gar nicht eintritt. Zudem führt insbesondere der große personelle Einsatz in diesen Fällen zu finanziellen Nachteilen für das Land Berlin. Der Rechnungshof hat in seinen letzten Jahresberichten wiederholt über derartige Beispiele berichtet, so z. B. über das gescheiterte IT-Projekt für die Vorgangsbearbeitung im Landesamt zur Regelung offener Vermögensfragen und in den Ämtern zur Regelung offener Vermögensfragen (Jahresbericht 1997 T 555 bis 563), über schwerwiegende Mängel bei der Durchführung des Projekts Integrierte Personalverwaltung (Jahresbericht 1997 T 249 bis 261), über Probleme bei der Entwicklung eines bundesweiten automatisierten Besteuerungsverfahrens mit Hilfe des Projektes FISCUS (Jahresbericht 1999 T 385 bis 396), über erhebliche Verzögerungen und Gefahren für die Wirtschaftlichkeit des IT-Projekts Integrierte Personalverwaltung (Vorjahrsbericht T 174 bis 180). Im Jahr 2000 ist die für Soziales zuständige Senatsverwaltung mit dem IT-Projekt für die Bearbeitung und Zahlbarmachung der Sozialhilfe gescheitert und hat damit erhebliche wirtschaftliche Nachteile für das Land Berlin verursacht.

140 In den Sozialämtern des Landes Berlin sollte Anfang der 90er Jahre mit dem Projekt BASIS I (Berliner Automatisiertes Sozialhilfe-Interaktions-System) die Arbeit mit Hilfe von Informationstechnik neu strukturiert und wirtschaftlicher gestaltet werden. Für die Bearbeitung der Sozialhilfe gab es bundesweit nur wenige IT-Programme. Die damalige Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales entschied sich für das IT-Verfahren Programm Soziales (PROSOZ) und führte es bis Ende 1996 in allen Berliner Bezirken ein. Allerdings entsprach PROSOZ bereits zu diesem Zeitpunkt nicht mehr dem aktuellen Stand der Informationstechnik. So hatte es z. B. keine grafische Oberfläche und konnte nur über die Tastatur gesteuert werden; eine Maus-Bedienung war nicht möglich. Deshalb hat die Senatsverwaltung zeitgleich das IT-Projekt BASIS II (Weiterentwicklung Berliner Automatisiertes Sozialhilfe-Interaktions-System) begonnen. Bis 1999 sollte das Programm BASIS³⁰⁰⁰ (Bundesweiter Allgemeiner Standard für Integrierte Sozialhilfe) entwickelt werden, um PROSOZ abzulösen. Es sollte allen Anforderungen der Sozialämter Rechnung tragen und den neuesten technischen Stand mit Hilfe von objektorientierter Programmierung widerspiegeln. Die Senatsverwaltung erhoffte sich zudem, das IT-Programm BASIS³⁰⁰⁰ anderen Kommunen verkaufen zu können. Sie hat ein Unternehmenskonsortium beauftragt, BASIS³⁰⁰⁰ zu programmieren. Der Auftragswert lag bei 15 Mio. DM.

141 Schon zu Beginn des IT-Projekts BASIS II gab es die ersten Verzögerungen bei der Definition der Anforderungen durch die Senatsverwaltung und die Bezirke. Dadurch verschob sich die geplante Einführung des IT-Programms BASIS³⁰⁰⁰ bereits um ein Jahr. Nach den zwischen der Senatsverwaltung und dem Konsortium neu vereinbarten Zeitplänen sollte es im Oktober 1999 übergeben werden. Nach einer Testphase wollte

die Senatsverwaltung im Januar 2000 mit der Einführung im Pilotbereich Bezirksamt Neukölln beginnen. Das beauftragte Konsortium konnte jedoch BASIS³⁰⁰⁰ zu dem vereinbarten Zeitpunkt nicht liefern.

Die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen entschied Anfang 2000, das IT-Projekt fortzuführen, und forderte das Unternehmenskonsortium auf, den Vertrag einzulösen. Erst im Juli 2000 hat das Konsortium einen neuen Terminplan vorgestellt, der die Rekonstruktion der bisher entwickelten Teile des IT-Programms BASIS³⁰⁰⁰ bis Ende 2000 und die Konsolidierung bis 2001 festlegte. Danach hätte BASIS³⁰⁰⁰ frühestens bis Mitte 2004 in allen Berliner Sozialämtern eingeführt werden können. Das Unternehmenskonsortium gab jedoch im November 2000 bekannt, dass es sich nicht in der Lage sehe, BASIS³⁰⁰⁰ in der gewünschten Qualität zu liefern, und willigte ein, den Vertrag aufzulösen.

Die Bezirksämter hatten sich bereits beim Bekanntwerden der erheblichen Verzögerung von BASIS³⁰⁰⁰ überlegt, wie die Bearbeitung und Zahlbarmachung der Sozialhilfe in der Zwischenzeit gewährleistet werden könnte. Ein weiterer Einsatz des bisher verwendeten IT-Programms PROSOZ kam für sie nicht in Frage, da

- es in technischer und fachlicher Hinsicht nicht mehr den Anforderungen der Bezirke genüge,
- Wirtschaftlichkeitsaspekte gegen eine Fortführung des alten Systems sprachen und
- es die ergonomischen Anforderungen nicht mehr erfüllte.

Zudem hatte der Hersteller des Programms PROSOZ den Wartungs- und Pflegevertrag für die Einarbeitung der gesetzlichen Änderungen in die in Berlin eingesetzte veraltete Programmversion fristgerecht zum 31. Januar 2001 gekündigt. Deshalb haben sich die Bezirke noch vor dem Scheitern von BASIS³⁰⁰⁰ dafür ausgesprochen, die Windows-Version des IT-Programms PROSOZ bis zur Einführung eines neuen Systems einzusetzen. Der Rat der Bürgermeister hat die Umstellung von der DOS- auf die Windows-Version des Programms PROSOZ von der Senatsverwaltung nachhaltig gefordert. Im damaligen Bezirksamt Hohenschönhausen war der Bedarf an der neuen Version besonders groß, da dort sämtliche Sozialhilfefälle von Heimbewohnern, die in Einrichtungen außerhalb Berlins untergebracht worden sind, zentral bearbeitet werden. Da hierfür die DOS-Version von PROSOZ durch die geringe Anzahl der möglichen einzugebenden Heimdatensätze ungeeignet war, erprobte das Bezirksamt im November 2000 die Umstellung auf die Windows-Version von PROSOZ. Die Erprobung vollzog sich reibungslos und auch die Dienstkräfte konnten nach einer kurzen Umschulung gut mit der neuen Version arbeiten. Allerdings musste das Bezirksamt Hohenschönhausen dann den Echteinsatz aufgrund von Abstimmungsproblemen mit der Senatsverwaltung noch um einige Wochen verschieben, obwohl es Mitte Dezember 2000 gegenüber der Senatsverwaltung dargelegt hatte, dass die Einführung der Windows-Version von PROSOZ für Berlin keine wesentlichen Mehrkosten verursachen würde.

Die Senatsverwaltung lehnte jedoch den Wechsel auf die Windows-Version von PROSOZ für alle Sozialhilfe bearbeitenden Dienststellen ab. Sie begründete dies vor allem damit, dass es sich ihrer Meinung nach um den Einsatz einer neuen Software handeln würde, die entsprechend ausgeschrieben werden müsste. Als Konsequenz daraus entzog sie im Dezember 2000 der durch die Bezirke ermächtigten und für den Dauerbetrieb von PROSOZ zuständigen BASIS-Geschäftsstelle die Befugnis, die Vertragsverhandlungen mit dem Hersteller von PROSOZ zu führen. Sie verlängerte dann für 1,2 Mio. DM zuzüglich Mehrwertsteuer jährlich den Vertrag für die DOS-Version von PROSOZ um ein Jahr. Er verlängert sich automatisch um ein weiteres Jahr, falls er nicht fristgerecht von einem Vertragspartner gekündigt wird. Bis Mitte 2001 will sich die Senatsverwaltung eine Marktübersicht über die derzeit angebotenen Programme für die Bearbeitung

und Zahlbarmachung der Sozialhilfe verschaffen und bis Ende 2001 ein Programm auswählen, es an die Berliner Verhältnisse anpassen und in allen Bereichen einführen.

- 145 Der Senatsverwaltung fehlte das notwendige Wissen, um die Termine des Projekts zu überwachen, die grundsätzliche Machbarkeit zu beurteilen und entstehende Schwierigkeiten im Projektverlauf erkennen zu können. Die Durchführung des IT-Projekts BASIS II weist daher auch erhebliche Mängel auf. So wurde eine weitgehend unerprobte und zumindest für die Verwaltung völlig neuartige Entwicklungstechnologie ausgewählt. Die Senatsverwaltung verließ sich vollständig auf die Qualitätssicherung, die sie an das mit der Projektdurchführung beauftragte Unternehmenskonsortium vergeben hat. Damit konnte der Entwickler des IT-Verfahrens BASIS³⁰⁰⁰ sich praktisch selbst bescheinigen, dass die Entwicklung ordnungsgemäß vorangeht. So hat die Senatsverwaltung dann auch erst viel zu spät die ersten Hinweise auf die entstandenen Probleme erhalten, die das Unternehmenskonsortium zur Aufgabe veranlassten.
- 146 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen bei ihren Entscheidungen die Bedeutung des IT-Einsatzes in den Sozialämtern nicht erkannt und in Kauf genommen hat, dass auch zwei Jahre nach dem geplanten Termin für die Einführung eines den inhaltlichen und ergonomischen Anforderungen genügenden IT-Verfahrens weiterhin mit der DOS-Version von PROSOZ gearbeitet werden muss. Sie hat zwar direkt nach der Einführung der bereits damals veralteten DOS-Version von PROSOZ mit dem Projekt BASIS II begonnen, dabei aber versäumt, rechtzeitig auf kritische Situationen im Projekt angemessen zu reagieren. Als im Herbst 1999 die ersten Schwierigkeiten bei der Entwicklung von BASIS³⁰⁰⁰ bekannt wurden, hat sie darauf vertraut, dass das IT-Verfahren nur wenig verspätet fertiggestellt wird, statt umgehend mit einer Notfallplanung zu beginnen. Auch als sie von einer mindestens einjährigen Verzögerung erfuhr, unternahm sie immer noch keine ausreichenden Anstrengungen, um die Arbeit in den Sozialämtern IT-gestützt aufrechterhalten zu können. Dies ist besonders unverständlich, nachdem der Hersteller von PROSOZ den Vertrag der DOS-Version zum 31. Januar 2001 gekündigt hatte.
- 147 Auch das Verhalten der Senatsverwaltung nach dem Ausscheiden des Unternehmenskonsortiums im November 2000 hat der Rechnungshof beanstandet. So ist die Auffassung der Senatsverwaltung nicht verständlich, der Wechsel von der DOS- auf die Windows-Version von PROSOZ entspräche einem Verfahrenswechsel und müsse deshalb ausgeschrieben werden. Mit diesem Versionswechsel wird aber nur die Bildschirmdarstellung geändert und einige Funktionen kommen hinzu. Außerdem werden die bisherigen Daten, ohne sie zu konvertieren oder zu ändern, weiter verwendet, sodass sich keine Ausschreibungspflicht ergibt.
- 148 Die von der Senatsverwaltung vorgeschlagene Variante, ein derartig umfangreiches IT-Verfahren wie PROSOZ auf den mittlerweile erneuerten und unter dem Betriebssystem Windows NT laufenden Arbeitsplatzrechnern noch unter DOS zu betreiben, hält der Rechnungshof für nicht sachgerecht. Zumindest wird damit die Bedienung für die Dienstkräfte in den Sozialämtern erschwert, da mit dieser eigentlich nur für kleinere und nur selten eingesetzte IT-Verfahren gedachten Variante die Kompatibilität zu den neueren installierten Büroanwendungen nicht ohne weiteres gegeben ist. Eine andere vorgeschlagene Variante, den Rechner während der Beratung eines Klienten zwischenzeitlich neu zu starten, ist praxisfremd und bei der Arbeitssituation der Sozialämter unzumutbar.
- 149 Die Senatsverwaltung hat es zudem nicht verstanden, die Möglichkeit, die der Ausstieg des Unternehmenskonsortiums aus dem Vertrag über BASIS³⁰⁰⁰ bot, sinnvoll zu nutzen. Der Rechnungshof hatte der Senatsverwaltung im November 2000 geraten, in dieser Situation auf die Windows-Version von

PROSOZ zu wechseln. Durch die vielfältigen Vorarbeiten der Bezirke wäre dies kurzfristig möglich gewesen. Damit hätte für mehrere Jahre ein stabiles, vielfältig praxiserprobtes und in der Handhabung für die Anwender durch eine nur kurze Umschulung leicht zu bedienendes IT-Verfahren zur Verfügung gestanden. In dem damit gewonnenen Zeitraum hätte ohne Zeitdruck ein neues IT-Verfahren ausgesucht oder entwickelt werden können. Als weiterer positiver Effekt dieses Vorgehens hätte der Wechsel auf die Windows-Version für die Dienstkräfte in Sozialämtern eine Kontinuität der eingesetzten Arbeitsmittel bedeutet und die schon viel zu lange währende Übergangssituation im IT-Einsatz für längere Zeit beendet. Die Senatsverwaltung hat diesen von den Bezirken gewollten vernünftigen Weg schlichtweg abgelehnt und den Vertrag über die DOS-Version von PROSOZ willkürlich verlängert. Der Rechnungshof hat die Sorge, dass es der Senatsverwaltung innerhalb eines Jahres nicht gelingen wird, eine Marktübersicht zu erhalten, um ein zukunftsfähiges IT-Verfahren auszuwählen, es an die Berliner Verhältnisse anzupassen und in allen Bereichen einzuführen. Der seit Jahren unbefriedigende und unzumutbare Zustand des IT-Einsatzes in den Sozialämtern würde damit auf unbestimmte Zeit verlängert.

Dem Land Berlin sind durch die bisherige Vorgehensweise der Senatsverwaltung erhebliche finanzielle Nachteile entstanden. So mussten für das Jahr 2000 weiterhin 700 000 DM für die Wartung und Pflege von PROSOZ gezahlt werden, die bei einer fristgerechten Einführung von BASIS³⁰⁰⁰ im Jahr 1999 nicht mehr angefallen wären. Für das Jahr 2001 und ggf. für weitere Jahre kommen noch einmal je 1,2 Mio. DM zuzüglich Mehrwertsteuer dazu. Die internen Projektkosten, die durch die Dienstkräfte in der Projektgruppe BASIS II, in den Bezirken, die die Softwareanforderungen zu definieren haben, und in der BASIS-Geschäftsstelle entstanden sind, werden auf mehr als 1 Mio. DM geschätzt. Außerdem entgehen dem Land Berlin nicht bezifferbare Einnahmen, da ein Verkauf des IT-Programms BASIS³⁰⁰⁰ an andere Kommunen nicht mehr möglich ist.

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass 151

- dem Land Berlin durch das Scheitern der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen beim IT-Projekt BASIS II ein wirtschaftlicher Schaden in Millionenhöhe entstanden ist,
- die Senatsverwaltung versäumt hat, mit dem Wechsel auf die Windows-Version von PROSOZ ein für mehrere Jahre funktionierendes, erprobtes und für die in der DOS-Version geschulten Dienstkräfte leicht anzunehmendes IT-Verfahren einzuführen,
- damit die schwierige Arbeitssituation in den Sozialämtern durch die notwendig gewordene technische Umrüstung auf NT-Rechner sogar noch verschlechtert wurde und
- die Senatsverwaltung in absehbarer Zeit nicht in der Lage sein wird, ein anderes IT-Programm für die Berechnung und Zahlbarmachung der Sozialhilfe auszuwählen, an die Berliner Verhältnisse anzupassen und in allen Sozialämtern einzuführen.

Die Senatsverwaltung ist aufgefordert, den entstandenen Schaden genau zu beziffern und die Haftungsfrage zu prüfen. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

d) Verzögerungen und erhebliche Gefahren bei der Entwicklung des bundesweiten automatisierten Besteuerungsverfahrens

Seit 1992 wird das Projekt FISCUS bundesweit entwickelt, ohne dass bisher auch nur ein Produkt nach FISCUS-Vorgaben einsetzbar wäre. Investitionen von bisher bundesweit insgesamt 330 Mio. DM stehen somit keine angemessenen Arbeitsergebnisse gegenüber. Auch nach Gründung der FISCUS-GmbH, die die Softwareentwicklung übernommen hat, sind wesentliche Pro-

bleme weiterhin nicht gelöst, sodass fraglich ist, ob das Projekt FISCUS in absehbarer Zeit erfolgreich abgeschlossen werden kann.

- 152 Der Rechnungshof hatte in seinem Jahresbericht 1999 (T 385 bis 396) über Probleme bei der Entwicklung des bundesweiten automatisierten Besteuerungsverfahrens mit Hilfe des Projekts FISCUS (Föderales, Integriertes, Standardisiertes, Computerunterstütztes Steuersystem) berichtet. Er hatte insbesondere mangelhafte Planungsunterlagen, eine fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsberechnung, das unzureichende Management und fehlendes Controlling beanstandet. Das Abgeordnetenhaus hat hierzu folgenden Auflagenbeschluss (Plenarprotokoll 14/16 vom 12. Oktober 2000) gefasst: „Das Abgeordnetenhaus erwartet, dass der Senat gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit den anderen Bundesländern Maßnahmen aufzeigt und umsetzt, die die erfolgreiche Fortentwicklung des Projekts FISCUS gewährleisten, und jährlich zu den Haushaltsberatungen über den Stand und den Fortgang des Projekts berichtet. Insbesondere ist eine technische und organisatorische Machbarkeitsstudie durchzuführen und der Nachweis der Tragfähigkeit der „IT-Architektur“ zu erbringen, ein neuer realistischer Zeitplan für die Entwicklung zu erstellen und eine umfassende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des IT-Verfahrens zu fertigen. Es erwartet ferner Aussagen darüber, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, wenn die zurzeit in der Berliner Steuerverwaltung eingesetzten IT-Verfahren nicht rechtzeitig durch FISCUS abgelöst werden können.“ Die Senatsverwaltung für Finanzen ist diesen Auflagen bisher nur unzureichend nachgekommen. Der Rechnungshof hat die Entwicklung des Projekts FISCUS im Rahmen der begleitenden Finanzkontrolle und zusätzlich die Entwicklungsarbeiten Berlins für FISCUS sowie den Zustand der „IT-Altverfahren“ der Berliner Steuerverwaltung geprüft. Er berichtet wegen der erheblichen Mängel in der Projektorganisation und der weiteren Projektverzögerungen erneut.
- 153 Das Projekt FISCUS, mit dem die Steuerverwaltungen der Länder mit dem Bundesministerium der Finanzen seit 1992 versuchen, die überwiegend auf Konzepten der 60er und 70er Jahre beruhenden länderspezifischen IT-Verfahren durch ein einheitliches automatisiertes Besteuerungsverfahren abzulösen, ist seit Jahren durch erhebliche Mängel gekennzeichnet. Das Projektziel, die unterschiedlichen Verfahren der Länder von 1999 an durch einheitliche, auf unterschiedlichen Datenverarbeitungssystemen einsetzbare FISCUS-Programme abzulösen, wurde trotz des Einsatzes erheblicher personeller und finanzieller Ressourcen nicht erreicht. Die Investitionen einschließlich des Jahres 2000 betragen ca. 330 Mio. DM; davon entfallen auf Berlin 15,3 Mio. DM. Diesen Investitionen stehen keine angemessenen Arbeitsergebnisse gegenüber. Bisher ist es nicht gelungen, auch nur ein bundesweit einsetzbares Produkt nach FISCUS-Vorgaben zu entwickeln. Trotz einer Laufzeit von nahezu zehn Jahren gibt es weder eine funktionierende Projektorganisation noch konnten die Grundlagen für die eigentliche Softwareentwicklung geschaffen werden. Die mit der Einführung von FISCUS verbundenen Auswirkungen auf die Altverfahren haben die Steuerverwaltungen der Länder bisher nicht angemessen untersucht. Auch andere Rechnungshöfe haben sich kritisch zu dem Projektstand geäußert.
- 154 Der unzureichende Gesamtzustand des Projekts hat nach den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs insbesondere die folgenden Ursachen:
- Das Projektmanagement, das sind die Referatsleiter Automation der Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder und die Koordinierungsstelle beim Bundesministerium der Finanzen, hat versäumt, effektive und effiziente Planungs- und Controlling-Instrumente einzuführen, die es ihm erlaubt hätten, das Projekt FISCUS zu steuern und zu koordinieren. Durch eine formale zentrale Planung bis auf die Ebene einzelner Arbeitsschritte der Entwicklungsreferate hat es versucht, das Projekt

FISCUS insgesamt zu steuern, anstatt bei den Ländern auf die Übernahme der Verantwortung hinzuwirken. Als Folge immer aufwändigerer Planungen wurde der administrative Anteil bei den Entwicklungsarbeiten immer größer.

- Das Vorhaben, das Projekt FISCUS in einem Projekt, mit einer Projektorganisation, einer Projektplanung und einem Vorgehensmodell zu entwickeln, hat bisher zu einer Projektdauer von fast zehn Jahren geführt.
- Das Projektmanagement hat Entscheidungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen getroffen, ohne dass es die Auswirkungen auf den Projektverlauf ausreichend untersucht und notwendige Konsequenzen z. B. für den Einsatz von Personal und Sachmitteln gezogen hat. Gleichzeitig hat es auf offensichtliche Verzögerungen lange Zeit nicht reagiert.
- Der Bund und die Länder haben versäumt, die erheblich voneinander abweichenden organisatorischen und technischen Systeme der Steuerverwaltungen der Länder zu vereinheitlichen, um FISCUS leichter einführen zu können.
- Die vorgenommenen „Zerlegungen“ des Projekts FISCUS in Einzelaufgaben und die Übernahme der Aufgaben durch die Länder orientierte sich vorwiegend am Königsteiner Schlüssel und weniger an den Sachverhältnissen. Dies führte zu einem zusätzlichen Aufwand. Abhängigkeiten zwischen den theoretischen Entwicklungsgrundlagen und den eigentlichen Fachverfahren wurden von der Koordinierungsstelle zudem nicht beachtet.
- Erst 1999 hat die Koordinierungsstelle veranlasst, dass an der Konkretisierung der fachlichen Ziele ernsthaft gearbeitet wird. Die Entwickler hatten daher lange Zeit zu viel Interpretationsspielraum. Das hat dazu geführt, dass die an sich identischen Anforderungen in den Konzepten sehr unterschiedlich umgesetzt worden sind.
- Da unerlässliche Rahmenbedingungen der Softwareentwicklung, notwendige Technologieentscheidungen und dauerhafte Festlegungen zur technischen Infrastruktur von FISCUS fehlen, werden die Entwicklungsarbeiten behindert.

In dieser kritischen Phase haben die Finanzminister der Länder im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen für die Entwicklung der Anwendungssoftware vom 1. Januar 2001 an eine FISCUS-GmbH als „Softwarefabrik“ für die Steuerverwaltung mit Sitz in Bonn gegründet. Die bisher in den Ländern durchgeführten Entwicklungsarbeiten sollen einschließlich Personal von der FISCUS-GmbH übernommen werden. Abgesehen davon, dass die Senatsverwaltung für Finanzen nicht belegt hat, dass die Voraussetzungen nach § 65 LHO vorliegen, stellt die Gründung einer GmbH nicht automatisch eine Verbesserung dar.

Dieser Schritt kann nur erfolversprechend sein, wenn damit ein grundsätzliches konzeptionelles Umdenken verbunden ist. Nur dadurch, dass die technische Entwicklung des Projekts FISCUS in eine GmbH verlagert wird, sind die grundlegenden Probleme des Projekts nicht zu lösen. Der Rechnungshof empfiehlt, dass bei der Entwicklung ein allmählicher, kontrollierter Übergang von der bestehenden auf eine künftige IT-Architektur angestrebt wird. Der erste Schritt bestünde darin, die Komplexität vorhandener Systeme zu reduzieren, die Systeme zu entflechten und die einzelnen Komponenten durch möglichst exakt definierte Schnittstellen voneinander zu trennen. Dadurch können neue Anforderungen leichter in die vorhandenen Großrechner-Anwendungen integriert werden. Die mit der Einführung neuer Verfahren verbundenen Auswirkungen auf die Altverfahren sind in den Mittelpunkt der ersten Projektphase zu stellen, eine Vereinheitlichung der länderspezifischen Verfahren ist anzustreben. In dem zweiten Schritt wären eine einheitliche Migrationsplattform und eine IT-Architektur einzuführen, die eine sukzessive Ablösung alter Verfahren erlauben. Dieses Vorgehen

- hätte gegenüber dem bisherigen Konzept den Vorteil, dass die Entwicklung präzise in einzelne überschaubare und planbare Stufen unterteilt werden kann.
- 156 Entsprechend dem Gesellschaftsanteil an der GmbH werden dem Land Berlin jährliche Aufwendungen von 3,6 Mio. DM nach dem Königsteiner Schlüssel entstehen. Die bisherigen Aufwendungen beliefen sich auf 3,5 Mio. DM, die mit der GmbH-Lösung entfallen. Berlin muss aber weiterhin 1,2 Mio. DM aufwenden, da die entsprechenden Aufgaben wie Abstimmung der Anforderungen, Schaffung und Unterhaltung der erforderlichen IT-Infrastruktur etc. beim Land verbleiben. Zudem werden neue Aufgaben hinzukommen (z. B. Gestellung von Fachpersonal, Abnahme der Produkte). Durch die GmbH-Lösung werden somit jährlich mindestens 30 v. H. höhere Aufwendungen entstehen (insgesamt 4,8 Mio. DM).
- 157 Der Rechnungshof hat bereits in seinem Jahresbericht 1999 darauf hingewiesen, dass die für das Projekt FISCUS erst 1997 erstellte Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Jahre 1994 bis 2003 erhebliche Mängel aufwies und für Berlin eine eigene Wirtschaftlichkeitsberechnung fehlte. Im Zusammenhang mit der Gründung der FISCUS-GmbH hat die Koordinierungsstelle beim Bundesministerium der Finanzen eine neue Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt. Die Ansätze leiten sich aus der Wirtschaftlichkeitsberechnung von 1997 ab. Betrachtet wird jetzt jedoch nur noch ein Zeitraum von 2001 bis 2010. Die Projektkosten der vergangenen sieben Jahre werden vernachlässigt. Gleichzeitig wurde der Abschreibungszeitraum bis 2010 verlängert. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung kommt zwar auf Einsparungen von bundesweit 6,1 Mrd. DM. Diese Einsparungen sind aber hypothetisch und beruhen auf der nicht belegten Annahme der Koordinierungsstelle, dass ein moderneres IT-System die geschätzten jährlichen Steuerausfälle von 100 Mrd. DM bundesweit um 1 v. H. reduzieren kann, sodass jährlich 1 Mrd. DM Steuermehreinnahmen zu erzielen sind. Demnach ist durch die bisherige zweijährige Projektverzögerung (vgl. T 153) bundesweit ein Schaden von mindestens 2 Mrd. DM eingetreten. Die vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung basiert auf sehr groben Annahmen, sodass sie zu einer Entscheidung über das Projekt FISCUS nicht herangezogen werden darf. Die den Aufwendungen zugrunde gelegten Annahmen sind aufgrund der fehlenden verlässlichen Planungsdaten gegriffen und für eine Projektkontrolle ungeeignet.
- 158 Auf der Grundlage eines Rahmenvertrages zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und einem Softwarehersteller hat das Land Berlin am 30. März 1999 einen Lizenz-Überlassungsvertrag für alle Mitarbeiter der Berliner Steuerverwaltung (zurzeit 7 200) mit einem Gesamtwert von 2 Mio. DM einschließlich der gesetzlichen Umsatzsteuer geschlossen. Davon hat die Berliner Steuerverwaltung im Jahr 1999 eine und im Jahr 2000 drei Lizenzen genutzt. Zu welchem Zeitpunkt weitere Lizenzen genutzt werden, ist in Anbetracht des langsamen Projektfortschritts fraglich. Zudem werden seit 1997 bei der Beschaffung von Computern spezielle FISCUS-Anforderungen berücksichtigt. Diese verursachen etwa 850 DM an zusätzlichen Ausgaben je Computer. Insgesamt hat die Berliner Steuerverwaltung bisher etwa 2 400 dieser Computer beschafft. Der Mehraufwand beläuft sich somit auf über 2 Mio. DM, ohne dass sich bisher ein FISCUS-Verfahren im Einsatz befindet. Die ersten 1997 beschafften Geräte werden voraussichtlich im Jahr 2002 altersbedingt ausgesondert. Derzeit ist nicht absehbar, wann tatsächlich ein erstes FISCUS-Verfahren in den Routinebetrieb gehen wird. Für das Land Berlin ist dadurch ein finanzieller Schaden entstanden. Der Rechnungshof beanstandet, dass die Oberfinanzdirektion Berlin unnötige Ausgaben getätigt hat, obwohl bereits erkennbar war, dass die geplanten Projekteinsatztermine nicht einzuhalten sind. Der Rechnungshof erwartet, dass die Oberfinanzdirektion die Haftungsfrage prüft.
- Die Berliner Steuerverwaltung hat 1994 im Rahmen der „1. Zerlegung“ des FISCUS-Projekts die Aufgabe übernommen, das fachliche Grobkonzept für das steuerliche Erhebungsverfahren zu entwickeln. Da diese Aufgabe den von Berlin zu tragenden Länderanteil erheblich überstieg, beteiligten sich zunächst Nordrhein-Westfalen und das Saarland personell an den Berliner Entwicklungsarbeiten. Die länderübergreifende Zusammenarbeit erforderte jedoch einen hohen Zeit- und Organisationsaufwand. Um diesen Aufwand zu reduzieren, kamen die beteiligten Länder überein, die Gesamtaufgabe „Erhebungsverfahren“ bei der Verteilung der Arbeiten für die Entwicklung im Jahr 1996 („2. Zerlegung“) in zwei eigenständige Aufgaben aufzuteilen. Die Teilaufgabe „Erhebung-Buchführung“ wurde Nordrhein-Westfalen, die Teilaufgabe „Erhebung-Zahlungsverkehr“ Berlin zugewiesen. Nach einer 1998 vorgenommenen weiteren Aufgabenverteilung („3. Zerlegung“) übernahm die Berliner Steuerverwaltung, um ihren Anteil am Entwicklungsaufwand zu erbringen, zusätzlich die Entwicklung des Produkts „Erbschaft- und Schenkungsteuer“. Der ursprüngliche Fertigstellungstermin für das Produkt „Erhebung-Zahlungsverkehr“ war für Ende 2001 vorgesehen. Inzwischen wurde vom Projektmanagement eingeräumt, dass sich der Fertigstellungstermin um zwei Jahre verzögern wird. Die Ursache für die Projektverzögerung liegt in den in T 154 aufgeführten Mängeln und nicht in der Arbeit des Berliner Entwicklungsgremiums. Legt man den in den FISCUS-Planungen geschätzten Aufwand und die verfügbaren Ressourcen des Berliner Entwicklungsgremiums zugrunde, ist nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs erst im Jahr 2006 mit einem Ende der Arbeiten zu rechnen.
- Die Berliner Steuerverwaltung setzt zurzeit das von ihr maßgeblich mitentwickelte „Integrierte Automatisierte Besteuerungsverfahren (IABV)“ ein. Sie hat die Pflege des IABV, aufgrund des erwarteten Einsatzes von FISCUS, auf ein unerlässliches Minimum beschränkt. Die Funktionalität des IABV wird grundsätzlich nicht mehr erweitert. Gesetzesänderungen, politische und technisch unabweisbare Anforderungen müssen jedoch weiterhin eingearbeitet werden. Der Schwierigkeitsgrad und der Aufwand für die Pflege des Verfahrens nehmen damit ständig zu. Zudem scheiden in den nächsten Jahren die letzten noch an der Entwicklung der Verfahren Beteiligten aus. Damit gehen wesentliche Wissensträger verloren und neues Personal lässt sich nur schwer für das IABV gewinnen. Für eine mögliche Einführung von FISCUS-Produkten sind wegen der organisatorischen und programmtechnischen Unterschiede zwischen den alten IT-Verfahren der Bundesländer umfangreiche Vorarbeiten notwendig. Den zu erwartenden Aufwand haben die Steuerverwaltungen bisher nicht ermittelt. Personal, das über die für die Migration erforderlichen umfassenden IT- und steuerfachlichen Kenntnisse sowohl der alten als auch der neuen Verfahren verfügt, ist aufgrund der bisherigen weitgehenden Trennung der Bereiche IABV und FISCUS in der Oberfinanzdirektion nicht vorhanden. Für den Bereich der Altverfahren gibt es keine an den besonderen Erfordernissen des Bereichs ausgerichtete Personalbedarfsplanung und keine Schulungskonzepte. Damit besteht ein erhebliches Risiko für den weiteren Betrieb des IABV. Bei einer Projektdauer von nahezu zehn Jahren und angesichts der derzeitigen Situation des Projekts FISCUS kann jedoch nicht grundsätzlich darauf verzichtet werden, die laufenden IT-Verfahren kontinuierlich zu verbessern und die Voraussetzungen für deren Pflege noch einige Zeit zu bewahren.
- Der Rechnungshof hält aufgrund des bisherigen Projektverlaufs eine fachlich angemessene und wirtschaftliche Realisierung des IT-Projekts FISCUS für erheblich gefährdet. Er beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen bisher die Auswirkungen der Verzögerungen und der Defizite bei der Entwicklung von FISCUS nicht ausreichend in den Planungen des IT-Einsatzes in der Berliner Steuerverwaltung berücksichtigt hat. Die derzeitige Umbruchsituation im Projekt FISCUS durch die Gründung der FISCUS-GmbH sollte

zum grundsätzlichen konzeptionellen Umdenken führen. Insbesondere sollten die Senatsverwaltung für Finanzen und die Oberfinanzdirektion

- ein zentrales IT-Management einrichten, das sowohl für FISCUS als auch für die Altverfahren verantwortlich ist, die Belange des gesamten IT-Bereichs der Berliner Steuerverwaltung koordiniert und die Weiterentwicklung des IT-Einsatzes einschließlich des Personalbedarfs vorausschauend plant,
- eine mehrjährige Personalplanung und Schulungskonzepte für die betroffenen Mitarbeiter des IT-Bereichs der Oberfinanzdirektion erstellen, die an den Bedürfnissen der auf das IABV zukommenden Aufgaben ausgerichtet sind,
- wirtschaftlich sinnvolle Verfahrensverbesserungen und -erweiterungen des IABV realisieren,
- den Einsatz von IT-Verfahren anderer Länder in Berlin als Übergangslösung und Migration zu FISCUS alternativ prüfen und
- die für Berlin erforderlichen IT-Planungsunterlagen und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellen.

Darüber hinaus fordert der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen auf, sich dafür einzusetzen, dass

- das Projekt FISCUS überprüft (vgl. T 155) und unter besonderer Berücksichtigung der Altverfahren in überschaubare Teilprojekte untergliedert wird, wobei für jedes Teilprojekt die geeigneten Methoden auszuwählen und gegenseitig abhängige Projekte nicht parallel zu entwickeln sind,
- die notwendigen ordnungsgemäßen Planungsunterlagen einschließlich Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt und die Teilprojekte durch Controllingmaßnahmen überwacht werden sowie
- vorrangig eine einheitliche systemtechnische Migrationsplattform für alte und neue IT-Verfahren festgelegt wird.

162 Die Senatsverwaltung für Finanzen ist in ihrer Stellungnahme wesentlichen Forderungen des Rechnungshofs gefolgt und hat die Initiative für eine verstärkte länderübergreifende Zusammenarbeit ergriffen, um das IABV zu vereinheitlichen und weiterzuentwickeln. Insgesamt ist festzustellen, dass die Senatsverwaltung für Finanzen wenigstens in den letzten Jahren das Projekt FISCUS kritisch begleitet und teilweise auch mit dem Rechnungshof abgestimmte Lösungsvorschläge in die Projektarbeit eingebracht hat.

2. Inneres

a) Großzügige Versorgungsregelung für Staatssekretäre im Ruhestand, Besserstellung gegenüber nach neuem Recht zu versorgenden Mitgliedern des Senats

Für Staatssekretäre gilt eine günstigere Versorgungsregelung als für nach neuem Recht zu versorgende Mitglieder des Senats. Ihre Versorgung setzt früher ein und fällt deutlich höher aus. Zudem bleiben hohe Erwerbseinkünfte zu einem beachtlichen Teil anrechnungsfrei. Eine Lösung ist überfällig. Der Rechnungshof regt daher an, die Rechtsstellung der Staatssekretäre zu ändern, um die Versorgungsansprüche auf ein vertretbares Maß zurückzuführen.

Staatssekretäre des Landes Berlin stehen regelmäßig in einem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit. Auf sie sind grundsätzlich die allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen anzuwenden, allerdings können sie nach § 72 Landesbeamtengesetz (LBG) als „politische Beamte“ jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Dadurch kommen sie häufig schon frühzeitig in den Genuss von Versorgungsleistungen. Ihre Versorgung steht nicht nur in einem deutlichen Missverhältnis zu ihrer Amtsdauer, sondern übersteigt auch bei weitem die Versorgungsbezüge der nach neuem Recht zu versorgenden Mitglieder des Senats. Die Anzahl der Staatssekretäre, die Höhe ihrer Bezüge und ihre Versorgung sind im parlamentarischen Raum immer wieder kritisch hinterfragt worden. Im Vordergrund standen hierbei Überlegungen, einerseits ihre Besoldung zu erhöhen und an die der anderen Bundesländer anzupassen, andererseits aber die für sie geltenden sehr günstigen Versorgungsregelungen einzuschränken. Zu einer Rechtsänderung ist es bisher nicht gekommen, weil bei regelmäßigen Stelleneinsparungen in der gesamten Landesverwaltung diese Höherbewertungen als nicht vertretbar angesehen wurden. Beim derzeitigen Zustand kann es jedoch nicht bleiben.

Staatssekretäre sind in der Regel die Ständigen Vertreter der Mitglieder des Senats (vgl. amtliche Begründung zur Änderung der Amtsbezeichnung „Senatsdirektor“ in „Staatssekretär“ durch Landesbesoldungsrechtsänderungsgesetz 1985, Drucksache 10/290). In dieser Funktion nehmen sie Aufgaben an der Schaltstelle zwischen Politik und Verwaltung wahr und bekleiden demzufolge ein Amt, bei dessen Ausübung sie in „fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung stehen“ müssen (§ 31 Beamtenrechtsrahmengesetz). Die Staatssekretäre können als „politische Beamte“ vom Senat jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Zwar stellt die Möglichkeit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand eine Ausnahme vom beamtenrechtlichen Lebenszeitgrundsatz dar, die Zulässigkeit einer solchen gesetzlichen Regelung entspricht jedoch den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (vgl. Artikel 33 Abs. 5 GG). Allein seit 1963 sind in Berlin bisher 70 Staatssekretäre in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden, wie folgende Übersicht zeigt:

Zahl der in den einstweiligen Ruhestand versetzten Senatsdirektoren/Staatssekretäre

4. bis 7. Wahlperiode 08.03.63 bis 24.04.79	8. Wahlperiode 26.04.79 bis 11.06.81	9. Wahlperiode 11.06.81 bis 18.04.85	10. Wahlperiode 18.04.85 bis 02.03.89	11. Wahlperiode 02.03.89 bis 11.01.91	12. Wahlperiode 11.01.91 bis 30.11.95	13. Wahlperiode 30.11.95 bis 18.11.99	14. Wahlperiode seit 18.11.99	Insgesamt
7	7	6	7	16	10	6	11	70

Stand: Dezember 2000

165 Auf die Staatssekretäre im einstweiligen Ruhestand sind, modifiziert durch wenige Sonderregelungen, die für Ruhestandsbeamte bundeseinheitlich geltenden versorgungsrechtlichen Bestimmungen des Beamtenversorgungsgesetzes anzuwenden. Hierbei handelt es sich um eine besondere Ausgestaltung des Ruhestandes mit der Verpflichtung, für eine jederzeitige Wiederverwendung zur Verfügung zu stehen (§ 74 LBG); denn erst mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze (65. Lebensjahr) gilt der Beamte als dauernd in den Ruhestand getreten (§ 76 Abs. 3 LBG). In den einstweiligen Ruhestand versetzte Staatssekretäre erhalten die vollen Bezüge zunächst für den Monat, in dem ihnen die Versetzung mitgeteilt wurde, und für die Dauer von drei weiteren Monaten die vollen Bezüge als Übergangsgeld (§ 4 BBesG). Im Anschluss daran wird je nach Dauer der Amtszugehörigkeit für mindestens sechs Monate bis längstens drei Jahre ein so genanntes erhöhtes Ruhegehalt von 75 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge gezahlt. Danach wird die auf der Grundlage der errechneten Ruhegehaltsquote ermittelte Versorgung gewährt. Die hohe Anzahl ausgeschiedener Staatssekretäre (T 164) führt zu erheblichen Versorgungsausgaben. Im Jahr 1999 betragen die Versorgungsausgaben insgesamt allein für ehemalige Staatssekretäre 7,04 Mio. DM und für Hinterbliebene 909 000 DM (Antwort des Senats vom 10. März 2000 auf die Kleine Anfrage Nr. 283).

166 Durch das Versorgungsreformgesetz 1998 ist seit dem 1. Januar 1999 – neben anderen allgemein für Ruhestandsbeamte geltenden Einschränkungen – auch die Versorgung der politischen Beamten neu geregelt und bereits zum Teil abgesenkt worden. So steht nunmehr eine Versorgung auf Lebenszeit, d. h. nach Auslaufen des so genannten erhöhten, befristeten Ruhegehalts (T 165), erst dann zu, wenn eine Dienstzeit von fünf Jahren abgeleistet wurde. Diese Regelung läuft allerdings weitgehend leer, da aufgrund der weitgefassten Anrechnungsmöglichkeiten eine ruhegehaltfähige Dienstzeit (T 167) von fünf Jahren nahezu in jedem Fall erfüllt wird. Weiterhin wird künftig nur für die Dauer von mindestens sechs Monaten bis längstens drei Jahren das so genannte erhöhte Ruhegehalt von 75 v. H. der letzten Bezüge gezahlt, das vor der Versor-

gungsreform ohne Rücksicht auf die Amtsdauer für fünf Jahre zustand. Dauerhaft wirkt sich hingegen aus, dass die im einstweiligen Ruhestand verbrachte Zeit nicht mehr ruhegehaltfähig ist. Hierdurch wird die Ruhegehaltsquote bei Neufällen um bis zu 9,375 v. H. gesenkt. Außerdem steht nur eine Versorgung nach der nächstniedrigeren BesGr. B 6 zu, wenn die für die Festsetzung des Ruhegehalts maßgebenden Dienstbezüge nicht mindestens drei Jahre bezogen wurden. Abgemildert werden diese Einschränkungen allerdings durch weitreichende Übergangsregelungen. Bisher wird lediglich ein Staatssekretär im einstweiligen Ruhestand hiervon erfasst.

Die häufig trotz nur kurzer Amtsdauer außergewöhnlich hohe Versorgung der Staatssekretäre ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass neben ihrer eigentlichen Amtstätigkeit nach dem Beamtenversorgungsgesetz noch weitere Zeiten nach Vollendung des 17. Lebensjahres versorgungswirksam auf die Ruhegehaltsquote angerechnet werden. Berücksichtigt werden z. B. Studium und andere Ausbildungszeiten, ruhegehaltfähige Dienstzeiten als Beamter, Richter oder Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, Tätigkeiten als Rechtsanwalt, im Dienst der Fraktionen des Bundestages oder eines Landtages und im Dienst der öffentlich-rechtlichen Religionsgemeinschaften. Von den 65 Staatssekretären im Ruhestand, bei denen die Ruhegehaltsquote bereits festgesetzt wurde, erhalten 52 (80 v. H.) Versorgungsbezüge aufgrund einer Ruhegehaltsquote zwischen 60 und 75 v. H., davon allein 20 mit der höchstmöglichen Quote von 75 v. H. Von diesen 52 ehemaligen Staatssekretären haben 24 eine Amtsdauer von weniger als vier Jahren zurückgelegt. Eine Amtsdauer von lediglich 131 Tagen hat in einem Einzelfall bereits ausgereicht, um durch Anrechnung sonstiger Verdienstzeiten auf eine Ruhegehaltsquote von 71 v. H. zu kommen. In einem anderen Fall genügte eine Amtsdauer von 136 Tagen, um eine Quote von 51 v. H. zu erreichen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass von 70 ehemaligen Staatssekretären 19 (27 v. H.) lediglich eine Amtsdauer von weniger als zwei Jahren aufzuweisen haben. Nur acht (11 v. H.) waren mehr als zehn Jahre im Amt. Auf die nachstehende Übersicht wird hingewiesen:

167

Amtsdauer als Staatssekretär und erreichte Ruhegehaltsquote

Ruhegehaltsquote in v. H.	Staatssekretäre im Ruhestand Anzahl (v. H.)	Zahl der Staatssekretäre mit einer Amtsdauer von				
		bis zu 2 Jahren	2 bis 4 Jahren	4 bis 7 Jahren	7 bis 10 Jahren	über 10 Jahren
75	20 (30,8)	4	3	5	3	5
70 bis 74	15 (23,1)	2	6	3	3	1
60 bis 69	17 (26,1)	6	2	5	4	–
50 bis 59	8 (12,3)	3	3	–	1	1
40 bis 49	4 (6,2)	3	1	–	–	–
bis 39	1 (1,5)	–	–	1	–	–
Summe	65 (100)	18	15	14	11	7
Ruhegehaltsquote noch nicht festgesetzt	5	1	1	1	1	1
Insgesamt	70	19	16	15	12	8

- 168 Entscheidend zu den hohen Versorgungslasten für Staatssekretäre beigetragen hat auch die ständige Zunahme von Staatssekretären in Berlin, die hohe Fluktuation durch frühzeitige Versetzung in den einstweiligen Ruhestand und die mangelnde Bereitschaft des Senats, sie wieder zu reaktivieren. Die Anzahl der Staatssekretäre bzw. der Senatsdirektoren (nach altem Recht) hat sich seit 1974 von 16 Senatsdirektoren auf derzeit 20 Staatssekretäre kontinuierlich erhöht, wie nachstehende Tabelle zeigt. Diesem Anstieg steht allerdings eine Verminderung der Senatsmitglieder gegenüber, deren Zahl in dem gleichen Zeitraum von 12 auf 8 zurückgegangen ist. Bei einer Gesamtbetrachtung der Mitglieder des Senats und der Staatssekretäre, zusammen derzeit 28, ist dadurch nur ein leichter Rückgang gegenüber September 1984 (31) und August 1989 (33) zu verzeichnen.

Zahl der Senatsmitglieder und der Senatsdirektoren/Staatssekretäre in Berlin 1974, 1984, 1989 und 2000

Wahlperiode	Regierender Bürgermeister und Senatoren	Senatsdirektoren/ Staatssekretäre	Insgesamt
6. Wahlperiode (Stand: Mai 1974)	12	16	28
9. Wahlperiode (Stand: September 1984)	13	18	31
11. Wahlperiode (Stand: August 1989)	14	19	33
14. Wahlperiode (Stand: Februar 2000)	8	20	28

Quelle: Handbuch des Abgeordnetenhauses

- 169 Im Vergleich zu den anderen Bundesländern verfügt Berlin mit seinen 20 Staatssekretären nicht nur z. B. gegenüber Sachsen (9) oder Nordrhein-Westfalen (15) über die meisten Staatssekretäre, sondern steht auch bei einer vergleichenden Gesamtbetrachtung einschließlich der Regierungsmitglieder mit einer Gesamtzahl von 28 deutlich an der Spitze, noch vor Nordrhein-Westfalen (26). Die grundsätzlichen strukturellen Besonderheiten der Stadtstaaten - die sowohl Landes- als auch kommunale Aufgaben zu erfüllen haben - können diesen Ausstattungsvorsprung nicht rechtfertigen. Berlin verfügt auch im Vergleich mit den Stadtstaaten Bremen (13 Staatsräte) und Hamburg (12 Staatsräte) über mehr Staatssekretäre, wie nachstehende Übersicht zeigt. Diese Diskrepanz lässt sich nach Auffassung des Rechnungshofs nicht mit der höheren Einwohnerzahl Berlins begründen, zumal Berlin nach diesem Maßstab gegenüber allen Flächenstaaten eine zu hohe Ausstattung aufweist. Hinzu kommt die auch im Ländervergleich besonders schlechte Haushaltslage Berlins (T 47 f.). Nach dem Stand vom Dezember 2000 erhielten 70 ehemalige Staatssekretäre und 18 Hinterbliebene Versorgungsbezüge. Im Vergleich zu diesen 88 Versorgungsempfängern gibt es z. B. in Hamburg 23 (Stand 1998), in Hessen 62, in Niedersachsen 52 und in Nordrhein-Westfalen 35 Versorgungsempfänger dieses Personenkreises. Überlegungen, die Anzahl der Staatssekretäre zu begrenzen, sodass z. B. auf jedes Senatsmitglied grundsätzlich nur ein Staatssekretär entfällt, sind zwar im Parlament erörtert (Plenarprotokoll 13/3 vom 25. Januar 1996), jedoch unter Hinweis auf die anstehende Verwaltungsreform nicht umgesetzt worden (Inhaltsprotokoll Haupt 14/31 vom 6. Dezember 2000).

Ländervergleich: Anzahl der Mitglieder der Landesregierung und der Staatssekretäre/Staatsräte

Bundesland	Mitglieder der Landesregierung	Anzahl der Staatssekretäre/Staatsräte	Insgesamt
Baden-Württemberg	11	2 ¹⁾	13
Bayern	13	6 ²⁾	19
Berlin	8	20	28
Brandenburg	9	13	22
Bremen	7	13	20
Hamburg	12	12	24
Hessen	10	11	21
Mecklenburg-Vorpommern	10	11 ³⁾	21
Niedersachsen	11	11	22
Nordrhein-Westfalen	11	15	26
Rheinland-Pfalz	9	12	21
Saarland	8	10	18
Sachsen	12	9	21
Sachsen-Anhalt	9	12	21
Schleswig-Holstein	9	10	19
Thüringen	10	10	20

1) zuzüglich 5 „politische Staatssekretäre“ in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis
 2) Mitglieder der Staatsregierung im öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis
 3) zuzüglich 1 Parlamentarischer Staatssekretär
 Stand: Februar 2001

170 Auch die Versetzung lebensjüngerer Staatssekretäre in den einstweiligen Ruhestand ist für die hohen Versorgungsausgaben mitverantwortlich. Da ein Großteil der ehemaligen Staatssekretäre inzwischen bereits die gesetzliche Altersgrenze erreicht hat (T 165), beschränken sich die folgenden Ausführungen auf diejenigen 40 Staatssekretäre, die sich nach dem Stand vom 30. November 2000 noch im einstweiligen Ruhestand befinden. Beim Eintritt in den Ruhestand betrug das Durchschnittsalter der Staatssekretäre 48,6 Jahre. Das entsprechende Durchschnittsalter aller übrigen Beamten beträgt hingegen 57 Jahre (Stand 1999). Zahlreiche Staatssekretäre erhalten bereits mehr als zwei Jahrzehnte vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze Versorgungsbezüge, im Einzelfall sogar bis zu 28 Jahre. Obwohl noch voll leistungsfähig, wurden von den näher betrachteten 40 Staatssekretären 24 (60 v. H.) allein zwischen dem 37. und 50. Lebensjahr in den einstweiligen Ruhestand versetzt.

Lebensalter der im einstweiligen Ruhestand befindlichen (noch nicht 65-jährigen) Staatssekretäre und Angaben zum Erwerbseinkommen neben ihrer Versorgung

Alter bei Eintritt in den einstweiligen Ruhestand der am 30.11.00 noch nicht 65-jährigen Staatssekretäre			Staatssekretäre vorher als Beamte tätig, mit Erwerbseinkommen während des einstweiligen Ruhestandes		Staatssekretäre nicht vorher als Beamte tätig, mit Erwerbseinkommen während des einstweiligen Ruhestandes	
Alter	Anzahl	v. H.	ja	nein	ja	nein
bis 40	2	5,0	1	—	1	—
40 bis 45	9	22,5	3	1	5	—
45 bis 50	13	32,5	8	—	5	—
50 bis 55	9	22,5	4	1	3	1
55 bis 60	5	12,5	2	—	2	1
60 bis 65	2	5,0	1	—	—	1
Insgesamt	40	100,0	19	2	16	3

Stand: 30. November 2000

- 171 Die gute Absicherung der Staatssekretäre für die Zeit nach ihrem Ausscheiden wird u. a. mit der ungewissen Zukunftsperspektive begründet, nämlich jederzeit mit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand rechnen zu müssen. Das Risiko, anschließend ohne berufliche Perspektive dazustehen, ist zwar nicht völlig auszuschließen, dürfte aber nach den Erhebungen des Rechnungshofs weitgehend unbegründet sein. Die zurückliegende Tätigkeit als Staatssekretär begünstigt häufig sogar das weitere berufliche Fortkommen und den Beginn einer neuen beruflichen Karriere. Von den 40 ehemaligen Senatsdirektoren/Staatssekretären gehen derzeit 35 (87,5 v. H.) – meistens in unmittelbarem Anschluss an ihre Versetzung in den einstweiligen Ruhestand – einer beruflichen Tätigkeit nach. Soweit dem Rechnungshof bekannt, erzielen sie im einstweiligen Ruhestand Erwerbseinkommen in nicht geringer Höhe. Von 35 als berufstätig vermerkten ehemaligen Staatssekretären erreichen 20 ein Erwerbseinkommen von über 50 000 DM jährlich. In 17 dieser Fälle erreicht das jährliche Erwerbseinkommen sechsstellige Beträge, in einem Fall übersteigt es 1 Mio. DM. Die Diskrepanz zwischen der Versorgung und den erzielten „Nebeneinkünften“ verdeutlicht folgendes Beispiel: Mehrere Staatssekretäre, die im Alter von 40 Jahren in den einstweiligen Ruhestand versetzt worden sind, erhalten seit Jahren Versorgungsbezüge zwischen 9 000 DM und 9 400 DM monatlich, die daneben erzielten Erwerbseinkünfte betragen monatlich zwischen 15 000 DM und 22 000 DM.
- 172 Erwerbseinkommen neben der Versorgung wirkt sich – abhängig davon, ob aus einer Tätigkeit innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt – unterschiedlich auf die Höhe der Versorgungsbezüge aus. Während in einigen Fällen Kürzungen vorzunehmen sind, bleiben in anderen Fällen Versorgungsbezüge trotz hoher Erwerbseinkünfte wegen der Übergangsregelung zum Beamtenversorgungsgesetz bisher ungeschmälert. In mehreren Fällen standen zunächst keine Zahlungsbeträge zu. Durch Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes wird jedoch seit dem 1. Januar 1999 allen Versorgungsberechtigten eine Mindestbelassung in Höhe von 20 v. H. der Versorgungsbezüge zugestanden. Dadurch wird verhindert, dass der Versorgungsanspruch bei besonders hohem Hinzuverdienst vollständig ruht. Beamte im einstweiligen Ruhestand werden darüber hinaus durch eine nur auf sie zugeschnittene Sonderregelung begünstigt. Danach ruhen die Versorgungsbezüge bei Erwerbseinkommen, das nicht aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst herrührt, lediglich um 50 v. H. des Betrages, um den die Versorgungsbezüge und das Einkommen die Höchstgrenze von 100 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge überschreiten. Bei allen anderen Versorgungsempfängern ruht dagegen der gesamte Betrag, der die Höchstgrenze übersteigt. Nach dieser Neuregelung erhalten beispielsweise von den 20 ehemaligen Staatssekretären mit einem Erwerbseinkommen von mindestens 50 000 DM jährlich (T 171), trotz Anrechnung, noch 14 von ihnen Versorgungsbezüge zwischen 5 900 DM und 10 200 DM monatlich, in sechs Fällen verbleibt ihnen noch ein Mindestbetrag zwischen 1 500 DM und 2 900 DM monatlich (Stand Ende 2000).
- 173 Nach § 74 LBG ist der in den einstweiligen Ruhestand versetzte Beamte verpflichtet, einer erneuten Berufung in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit Folge zu leisten. Bisher

sind lediglich fünf ehemalige Staatssekretäre wiederverwendet worden, obwohl die Weiterbeschäftigung oder Wiederverwendung bisheriger Staatssekretäre nach einem Beschluss des Abgeordnetenhauses Vorrang bei der Besetzung dieser Ämter haben soll (Plenarprotokoll 13/3 vom 25. Januar 1996). Der Senat sollte in diesen Fällen die Reaktivierung von ehemaligen Staatssekretären unter dem Gesichtspunkt der Kostenersparnis verstärkt in Betracht ziehen. Dies würde nicht nur einen Beitrag zur Haushaltsentlastung darstellen, sondern auch ernsthaften Sparwillen unterstreichen. Eine Rücksichtnahme auf persönliche Widerstände gegen eine Reaktivierung ist rechtlich unbeachtlich. Eine Weigerung könnte sogar disziplinarisch geahndet werden und zur Entlassung aus dem Beamtenverhältnis führen, sofern nicht der Beamte im einstweiligen Ruhestand dann von sich aus seine Entlassung beantragt und damit seine Versorgungsansprüche aufgibt, weil ihm seine inzwischen erreichte berufliche Position attraktiver erscheint.

Zur wirksamen Eindämmung der Versorgungsausgaben besteht die Möglichkeit, Staatssekretäre ebenso wie Senatsmitglieder in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zu beschäftigen. Überlegungen dieser Art sind bereits im parlamentarischen Raum erörtert, aber nicht realisiert worden. Nach dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Senats (Senatorensgesetz – SenG) hat ein ehemaliges Mitglied des Senats nach dem Wegfall der Amtsbezüge erst dann Anspruch auf Ruhegehalt, wenn es dem Senat insgesamt mindestens vier Jahre angehört hat. Bei einer Amtszeit von weniger als zehn Jahren ruht der Anspruch auf Ruhegehalt bis zum Ablauf des Monats vor Vollendung des 55. Lebensjahres. Das Ruhegehalt beträgt mindestens 29 v. H. der ruhegehaltfähigen Amtsbezüge; es erhöht sich nach einer Amtszeit von vier Jahren um 2,5 v. H. für jedes weitere Jahr der Amtszeit, höchstens bis auf 75 v. H. Diese Ruhegehaltsstaffel ist dem veränderten Bemessungssystem im Beamtenversorgungsrecht angepasst und bewirkt, dass als Ruhegehaltsanspruch z. B. nach einer fünfjährigen Amtszeit anstatt bisher 50 v. H. (ca. 9 450 DM) künftig nur 31,5 v. H. (ca. 5 950 DM) der Amtsbezüge zustehen (Begründung zum 5. Gesetz zur Änderung des Senatorensgesetzes vom 22. Dezember 1998, Drucksache 13/3224). Auf die derzeit im Amt befindlichen Senatsmitglieder finden diese Regelungen allerdings noch keine Anwendung, sondern erst auf neu ernannte Mitglieder des Senats. Ferner wird nun das Erwerbseinkommen aus einer privaten Tätigkeit angerechnet.

Verglichen mit den nach neuem Recht zu versorgenden Senatsmitgliedern (T 174) haben Staatssekretäre nach derzeitiger Rechtslage Anspruch auf eine wesentlich höhere Versorgung. Das zwischen Senatoren (BesGr. B 11) und den Staatssekretären (BesGr. B 7) bestehende Besoldungsgefälle von vier Besoldungsgruppen – Unterschied von 5 924 DM im Monat – wird im Versorgungsfall buchstäblich auf den Kopf gestellt. Der Rechnungshof hat, um die Auswirkungen zu verdeutlichen, die Versorgungsansprüche der Senatoren und der Staatssekretäre bei einer Amtsdauer von sieben und vier Jahren sowie von einem Jahr miteinander verglichen. Die Berechnung der Versorgungsbezüge für Staatssekretäre orientiert sich hierbei an realistischen Fallgestaltungen. Auf nachstehende Tabelle wird verwiesen.

Vergleich der Versorgungsbezüge von Senatoren (BesGr. B 11) und Staatssekretären (BesGr. B 7)

Amtsdauer	a) Ruhegehalt eines nach dem 18.11.99 ernannten Senators		b) Versorgung der Staatssekretäre nach bisherigem Recht		c) Versorgung der Staatssekretäre nach neuem Recht (seit 01.01.99)			d) Ruhegehalt der Staatssekretäre analog zum SenG - wie zu a) -	
	Quote/ v. H.	B 11/ DM ¹⁾	Quote/ v. H.	B 7/ DM ¹⁾	Quote/ v. H.	B 6/ DM ¹⁾	B 7/ DM ¹⁾	Quote/ v. H.	B 7/ DM ¹⁾
7	36,5 ²⁾	7 232	71	9 862	61	—	8 473	36,5	5 070
4	29,0 ³⁾	5 746	63	8 751	53	—	7 362	29,0	4 028
1	kein Anspruch		51	7 084	41	5 413	—	kein Anspruch	

1) Grundgehaltssatz ohne Familienzuschlag, Stand: 1. Januar 2001

2) nach bisherigem Recht: 56 v. H. = 11 096 DM

3) nach bisherigem Recht: 47 v. H. = 9 312 DM

176 Bei Staatssekretären in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis wäre die Versorgung landesrechtlich zu regeln und könnte sich wie im Senatorenengesetz zum einen an der Amtsdauer orientieren. Dies hätte erhebliche finanzielle Auswirkungen und würde bei einem Vergleich mit den bisherigen Zahlfällen bei überschlägiger Berechnung zu Einsparungen von jährlich 2,9 Mio. DM führen. Die Versorgungsansprüche würden sich in jedem Neufall deutlich verringern. Ansprüche auf lebenslange Versorgung (T 166) wären nicht mehr der Regelfall. Von 70 ehemaligen Staatssekretären hatten 35 (50 v. H.) eine Amtszeit von weniger als vier Jahren zurückgelegt (Tabelle zu T 167). Davon hätten 17 keinen Versorgungsanspruch. In 18 Fällen würden aufgrund eines vorherigen Beamtenverhältnisses Versorgungsbezüge nur nach dem zuletzt bekleideten Amt zustehen (z. B. BesGr. A 16). Zum anderen hätte sich, wenn die angeregte Novellierung schon für die vorhandenen Versorgungsfälle gegolten hätte, der Beginn der Versorgung, der nach bisherigem Recht sofort einsetzt, in sieben Fällen, in denen keine Beamtenzeiten vorliegen, um einen Zeitraum zwischen vier und elf Jahren hinausgeschoben, da das 55. Lebensjahr noch nicht erreicht ist. Allein dadurch hätten sich - ohne Berücksichtigung eines Hinzuverdienstes - über die entsprechenden Jahre Einsparungen von insgesamt 3,8 Mio. DM ergeben.

177 Der Rechnungshof ist sich bewusst, dass Einschnitte bei der Versorgung eines künftig in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis tätigen Staatssekretärs die politisch zu diskutierende Frage einer maßvollen Anhebung der Besoldung aufwirft. Er versteht die nachfolgenden Ausführungen deshalb als beratende Äußerung hierzu (§ 88 Abs. 2 LHO). Das Amt der Staatssekretäre in Berlin wird im Vergleich zu den anderen Ländern niedriger bewertet. Lediglich Staatssekretäre in Berlin und Bremen werden nach BesGr. B 7 besoldet; alle anderen erhalten eine um bis zu drei Besoldungsgruppen höhere Besoldung. Auf die nachstehende tabellarische Übersicht wird verwiesen. Deshalb gibt es seit längerem auch Bestrebungen, eine höhere Ämterausweisung nach BesGr. B 9 vorzunehmen, um im Interesse der Leistungsfähigkeit der Berliner Verwaltung qualifiziertes Leitungspersonal zu halten bzw. zu gewinnen.

Ländervergleich: Besoldung der Staatssekretäre/Staatsräte

Bundesland	BesGr. der Staatssekretäre/ Staatsräte ¹⁾
Baden-Württemberg	85 v. H. von B 11
Bayern	B 10 zuzügl. 3/16
Berlin	B 7
Brandenburg	B 9 ²⁾
Bremen	B 7 ²⁾
Hamburg	B 10
Hessen	B 9 ²⁾
Mecklenburg-Vorpommern	B 9
Niedersachsen	B 9
Nordrhein-Westfalen	B 10
Rheinland-Pfalz	B 9 ²⁾
Saarland	B 8 ²⁾
Sachsen	B 9
Sachsen-Anhalt	B 9
Schleswig-Holstein	B 10
Thüringen	B 9

1) ohne Amts-/Stellenzulage

2) als Chef der Staatskanzlei jeweils eine BesGr. höher
Stand: Februar 2001

Der bisherige Status der Staatssekretäre als Beamte auf Lebenszeit mit Versorgung nach beamtenrechtlichen Vorschriften führt zu überhöhten Versorgungsansprüchen, die in keinem Verhältnis zur Amtsdauer stehen. Durch Landesgesetz könnten Staatssekretäre - ähnlich wie Senatoren - in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis beschäftigt werden, wie dies bereits in Baden-Württemberg und Bayern geschieht. Die Besserstellung der Staatssekretäre im Versorgungsfall gegenüber den Senatsmitgliedern könnte beseitigt und durch eine amtsangemessene Regelung ersetzt werden. Insofern sollten die politischen Handlungsspielräume zur Senkung der Versorgungsausgaben auch in diesem Bereich genutzt werden.

b) Hohe Fehlerquote bei der Gewährung von Wechselschichtzulagen und fragwürdige Beibehaltung des Winterzusatzurlaubs

Durch Vermeidung zu Unrecht gewährter Wechselschichtzulagen und Wegfall des nicht mehr gerechtfertigten Winterzusatzurlaubs ließen sich bei der Polizeibehörde jährlich 450 000 DM einsparen. Entsprechende Folgerungen sind auch für ähnliche Bereiche, wie die Feuerwehr und den Justizvollzug, zu ziehen.

- 179 Der Rechnungshof hat bei der Polizeibehörde die Gewährung von Wechselschichtzulagen und den Winterzusatzurlaub für Beamte im Schichtdienst geprüft. In beiden Fällen wies die Verwaltungspraxis ganz erhebliche Mängel auf. Bei der Gewährung der Wechselschichtzulagen überprüft die Polizeibehörde nicht, ob die Nachtschichtstunden im erforderlichen Umfang überhaupt geleistet wurden. Dadurch kommt es allein im Vollzugsdienst der Polizei zu ungerechtfertigten Ausgaben von jährlich mindestens 270 000 DM. Der Winterzusatzurlaub wird aufgrund einer zumindest in ihren Einzelheiten wenig bekannten und heute nicht mehr zeitgemäßen Übergangsregelung (Besitzstandswahrung) weitergewährt. Ob die Voraussetzungen für die Weitergewährung von Winterzusatzurlaub im Einzelfall nach derzeitiger Rechtslage noch vorliegen, wird in den wenigsten Fällen geprüft. Der Wegfall des Besitzstandes durch Aufhebung der Übergangsregelung würde zu jährlichen Einsparungen von mindestens 180 000 DM führen.
- 180 Die Gewährung von Wechselschichtzulagen war bei mehr als einem Drittel der geprüften Zahlfälle fehlerhaft. Die Überzahlungen sind überwiegend auf die fehlende Kontrolle der geleisteten Nachtschichtstunden und der davon abhängigen Zulagenhöhe zurückzuführen. Die Hinweise der Senatsverwaltung für Inneres, wie bei der Ermittlung von Nachtschichtstunden zu verfahren ist, sind durch die Rechtsprechung teilweise bereits seit längerem überholt. Dies führte zwangsläufig zu fehlerhaften Berechnungen, die insbesondere bei Dienstbehörden mit großem Personalkörper finanziell ins Gewicht fallen. Im Bereich der Polizeibehörde betragen nach eigenen Angaben im Jahr 2000 allein die Ausgaben für Wechselschicht- und Schichtzulagen an Polizeivollzugsbeamte 9,8 Mio. DM.
- 181 Zum Ausgleich für die mit dem Wechselschicht- und Schichtdienst verbundenen Erschwernisse erhalten Beamte nach der Erschwerniszulagenverordnung eine Wechselschicht- oder Schichtzulage. Der Rechnungshof hat sich bei seiner Prüfung schwerpunktmäßig mit dem Wechselschichtdienst befasst. Die Anspruchsvoraussetzungen sind dem Tarifrecht nachgebildet. Die Wechselschichtzulage beträgt monatlich 200 DM, die Schichtzulage monatlich 120 DM, 90 DM oder 70 DM. Polizeivollzugsbeamten werden diese Zulagen nur zur Hälfte gewährt, weil sie für denselben Zeitraum Anspruch auf die Polizeizulage haben, mit der Besonderheiten des jeweiligen Dienstes, so auch der mit dem Nachtdienst verbundene Aufwand, bereits abgegolten sind. Die Höhe des Zahlbetrages hängt davon ab, ob der Beamte Wechselschichtdienst oder nur Schichtdienst leistet. Wechselschichtdienst liegt dann vor, wenn der Beamte ständig nach einem Schichtplan (Dienstplan) eingesetzt ist. Der Schichtplan muss einen regelmäßigen Wechsel der täglichen Arbeitszeit in Wechselschichten - wechselnde Arbeitsschichten, in denen ununterbrochen bei Tag und Nacht, d. h. „rund-um-die-Uhr“ gearbeitet wird - vorsehen. Dabei muss der Beamte in je fünf Wochen durchschnittlich mindestens 40 Dienststunden in der dienstplanmäßigen oder betriebsüblichen Nachtschicht leisten. Wenn weniger Nachtschichtstunden anfallen, steht ihm nur eine niedrigere Schichtzulage zu.
- 182 Nachtschicht ist im Regelfall der Dienst zwischen 20.00 Uhr und 6.00 Uhr, sofern nicht aus dienstlichen Gründen hiervon abgewichen wird. In der Polizeibehörde sind bei zwölf Stunden Schichtlänge die Nachtschichten in aller Regel abweichend festgelegt, z. B. zwischen 19.00 Uhr und 7.00 Uhr. Berücksichtigt werden nur die Arbeitsstunden in der dienst-

planmäßigen bzw. betriebsüblichen Nachtschicht. Entscheidend für die Höhe der Zulage sind die in dem zugrunde liegenden Zeitraum geleisteten Nachtschichtstunden. Ausfallzeiten werden nicht berücksichtigt. Leistet der Beamte keinen Nachtschichtdienst, weil er z. B. dienstunfähig erkrankt ist, sich im Urlaub befindet oder aus anderen Gründen von der Arbeit freigestellt ist, werden die hierdurch ausgefallenen Nachtschichtstunden nicht mitgezählt. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG, ZTR 1996, 314 m. w. N.), auf die sich das Bundesverwaltungsgericht und der Bundesminister des Innern auch für Beamte beziehen. Während der Bundesminister des Innern dieser Rechtsprechung 1998 mit klarstellenden Durchführungshinweisen für den Tarif- und den Besoldungsbereich Rechnung trug (GMBI. S. 726 und 873), hat die Senatsverwaltung für Inneres lediglich für die Arbeitnehmer entsprechende Ausführungsvorschriften erlassen. Für die Beamten werden dagegen weiterhin die insoweit überholten Verwaltungsvorschriften aus dem Jahre 1989 angewandt, wonach es für die Zulagenhöhe nicht auf die tatsächlich geleisteten Dienste ankommt, sondern auf die bloße dienstplanmäßige Zuordnung.

In den vom Rechnungshof geprüften Dienstbereichen der Polizeibehörde wurde für die Gewährung der Wechselschichtzulage regelmäßig der nach dem Dienstplan vorgesehene, nicht der in jedem Einzelfall tatsächlich geleistete Dienst zugrunde gelegt. Die tatsächlich geleisteten Dienste, insbesondere die Nachtschichtstunden, sind jedoch für jeden Abrechnungszeitraum individuell zu erfassen. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand hält sich durchaus in Grenzen, weil für die daneben zu zahlende Zulage für Dienst zu ungünstigen Zeiten ohnehin die vom Beamten geleisteten Nachtstunden zu ermitteln sind. Die unterlassene Einzelfallprüfung hat dazu geführt, dass bei mehr als einem Drittel der geprüften Zahlfälle zeitweilig die Wechselschichtzulage gezahlt wurde, obwohl nur eine niedrigere Schichtzulage zustand (T 181). Die dadurch entstandenen Überzahlungen betragen im Einzelfall bis zu 595 DM jährlich. Hochgerechnet auf alle Zahlfälle führt die zu bemängelnde Verfahrensweise zu ungerechtfertigten Ausgaben im Polizeibereich von jährlich 270 000 DM.

Diese Problematik ist nicht allein auf den Polizeibereich beschränkt. Der Erlass längst überfälliger rechtskonformer Verwaltungsvorschriften durch die Senatsverwaltung für Inneres dürfte auch für die Feuerwehr und den Justizvollzugsdienst notwendig sein. Dabei sollten auch die vom Bundesminister des Innern bereits geregelten Einzelaspekte, z. B. die Erläuterung, was als Arbeitsstunde in der Nachtschicht zu verstehen ist, und die Klarstellung, dass Mehrarbeitsstunden als zulageberechtigender Dienst nicht mitzählen, aufgegriffen werden.

Nicht minder regelungsbedürftig ist die Gewährung von Winterzusatzurlaub. Beamte im Schichtdienst erhalten seit 18 Jahren aufgrund einer Übergangsregelung (Besitzstandswahrung) bis zu fünf Tage Winterzusatzurlaub. Dieser wurde zwar 1983 allgemein abgeschafft (Artikel I Nr. 5 der Fünften Verordnung zur Änderung der Erholungsurlaubsverordnung). Auf Betreiben der Gewerkschaften und Berufverbände wurde aber für Beamte, die bei Ablauf des Urlaubsjahres 1982 im Schichtdienst waren, der Winterzusatzurlaub weiter beibehalten (Artikel II aaO), obwohl für Schichtdienstleistende zugleich ein nach Dauer des Einsatzes gestaffelter Zusatzurlaub eingeführt wurde. Durch Konkurrenzvorschrift wird lediglich sichergestellt, dass für den einzelnen Beamten nicht mehr als insgesamt fünf Arbeitstage Zusatzurlaub im Urlaubsjahr gewährt werden. Der im Wege des Besitzstandes weiterhin zustehende Winterzusatzurlaub wird durch allgemeine und individuelle Verlängerung des Erholungsurlaubsanspruchs aufgezehrt. Dies mag auch der Grund dafür sein, dass das Landespolizeiverwaltungsamt ursprünglich davon ausging, dass anspruchsberechtigte Beamte nicht mehr vorhanden sind. Nach einer Umfrage des Rechnungshofs, die den gesamten Bereich der Polizeibehörde erfasst hat, gehör-

ten jedoch im Jahr 1999 allein im Polizeivollzugsdienst noch mindestens 253 Beamte zum anspruchsberechtigten Personenkreis. Die Geltung der Übergangsregelung ist allerdings nicht auf den Polizeibereich beschränkt.

186 Voraussetzung für die Anwendung der Übergangsregelung ist, dass die hiervon erfassten Beamten aus dienstlichen Gründen ihren vollen (Regel-)Urlaub – einschließlich Zusatzurlaub aufgrund anderer Vorschriften – in der Zeit vom 1. November bis zum 31. März nehmen müssen; fällt der Urlaub nur zum Teil in diese Zeit, so verringert sich der Winterzusatzurlaub entsprechend. Der Rechnungshof hat die dienstliche Notwendigkeit der Gewährung von Winterzusatzurlaub und das tatsächliche Urlaubsverhalten des begünstigten Personenkreises untersucht. In den stichprobenweise geprüften Fällen ist der Erholungsurlaub den Beamten wie beantragt gewährt worden. Eine Anordnung der Dienstbehörde, Urlaub aus dienstlichen Gründen nicht in der Zeit von April bis Oktober zu nehmen oder in die Wintermonate zu verlagern, war in keinem Fall feststellbar. Der Rechnungshof geht daher davon aus, dass auch in allen anderen Fällen den Beamten keine bestimmte Urlaubszeit aufgrund dienstlicher Notwendigkeit aufgezwungen wurde. Von beispielsweise 203 Beamten im Wechselschichtdienst mit zwölf Stunden Schichtlänge haben im Urlaubsjahr 1999 lediglich sieben Beamte (3,4 v. H.) den vollen (Regel-)Urlaub von 30 Tagen, d. h. umgerechnet von 20 bzw. 21 Schichten in der Zeit von November bis März des Folgejahres angetreten. 58 Beamte (28,6 v. H.) nahmen ihren vollen Urlaub 1999 außerhalb dieser Zeit, sodass Winterzusatzurlaub in diesen Fällen schon deshalb nicht zustand. In der für die Gewährung von Winterzusatzurlaub maßgeblichen Zeit vom 1. November bis zum 31. März fiel in aller Regel nur Kurzurlaub an. Dass für lediglich angesparten Resturlaub oder Teilurlaub aus persönlichen Gründen in dieser Zeit Winterzusatzurlaub gewährt wird, hat der Verordnungsgeber nicht gewollt. Es kann nicht dem Beamten überlassen bleiben, durch die Verlagerung seines Urlaubs ganz oder teilweise in die Winterzeit darüber selbst zu befinden, ob Winterzusatzurlaub zu gewähren ist. Nur dann, wenn dienstliche Gründe den Beamten hindern, seinen Urlaub in der Jahreszeit von April bis Oktober zu nehmen, kann in den von der Übergangsregelung erfassten Fällen Winterzusatzurlaub in Betracht kommen.

187 Winterzusatzurlaub lediglich als Ausgleich für die nach früherer Anschauung geringere Attraktivität des Urlaubs in der Winterzeit ist ohnehin nicht mehr zu rechtfertigen. Schon bei der generellen Streichung des Winterzusatzurlaubs bestand kein Zweifel, dass der Erholungswert eines Winterurlaubs dem eines Sommerurlaubs nicht nachsteht. Für einen Winterzusatzurlaub bestand an sich schon damals kein Bedürfnis mehr (vgl. Einzelbegründung zur Änderungsverordnung, Drucksache 9/958). Inzwischen hat auch der Bund den Winterzusatzurlaub gestrichen, und zwar ohne Bestandsschutz. Die ursprünglich mit der Besitzstandsregelung verfolgte Absicht, einer Verschlechterung der Urlaubsbedingungen entgegenzuwirken, führt inzwischen zu einer ungerechtfertigten Besserstellung dieses Personenkreises gegenüber anderen Beamten im Schichtdienst. Die Erschwernisse des Schicht- und Nachtdienstes werden durch den für Schichtdienstleistende nach der Dauer des Einsatzes gestaffelten Zusatzurlaub (T 185) bereits mit bis zu vier Tagen hinreichend abgedeckt. Den Beamten mit Anspruch auf Winterzusatzurlaub steht unter den entsprechenden Voraussetzungen darüber hinaus jedoch mindestens noch ein Tag zusätzlich zu. Die anzuwendende Aufrundungsregel bewirkt überdies, dass ein Tag Urlaub zwischen November und März ausreicht, um einen Tag Winterzusatzurlaub beanspruchen zu können. Damit wird die Fürsorgepflicht des Dienstherrn bei weitem überschritten; dies verstößt auch gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz.

188 Unabhängig von den grundsätzlichen Bedenken gegen eine Beibehaltung des Winterzusatzurlaubs weist auch die praktische Umsetzung der Besitzstandsregelung erhebliche Män-

gel auf. So haben sowohl die stichprobenweise Prüfung als auch die Umfrageergebnisse gezeigt, dass die Vorschriften für die Gewährung von Winterzusatzurlaub den verantwortlichen Dienststellen der Polizei nicht immer bekannt sind. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs kommt es bei der Ermittlung des Besitzstandes und der Berechnung von Winterzusatzurlaub zu zahlreichen Unstimmigkeiten, die Unsicherheiten in der Anwendung der einschlägigen Vorschriften erkennen lassen. In einer Reihe von Fällen hat die Polizei die sich seinerzeit ergebenden Besitzstände Jahr für Jahr unverändert übernommen. Der Besitzstand hätte jährlich neu festgesetzt werden müssen. Nur so kann sichergestellt werden, dass den Besitzstand mindernde Veränderungen, z. B. Erreichen der nächsten Altersstufe und Unterbrechungstatbestände zeitnah berücksichtigt werden können. Auch wurde nicht beachtet, dass die inzwischen eingetretene allgemeine Erhöhung des Urlaubsanspruchs häufig bereits seit Jahren zu einer weitgehenden Aufzehrung oder zum Wegfall des Winterzusatzurlaubs hätte führen müssen. Vielfach wurde auch versäumt, den Winterzusatzurlaub – wie den übrigen Erholungsurlaub – in Schichten umzurechnen. Anders als der Zusatzurlaub für Schichtdienstleistende (T 185) sieht das für den Winterzusatzurlaub insoweit weiter anzuwendende alte Recht keine Ausnahme hiervon vor. Darüber hinaus ist der Winterzusatzurlaub lediglich anteilig zu gewähren, sofern er nicht in vollem Umfang innerhalb der Zeit vom 1. November bis zum 31. März genommen wird. Auch dies wurde häufig nicht beachtet.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass nach der allgemeinen Streichung des Winterzusatzurlaubs nunmehr auch die Übergangsregelung (Besitzstandswahrung) aufgehoben wird, da die wesentlichen Voraussetzungen hierfür nicht mehr gegeben sind. Der damit verbundene Wegfall der Besitzstände hätte eine entsprechende Verminderung des Personalbedarfs und damit allein im Polizeibereich Einsparungen von jährlich mindestens 180 000 DM zur Folge. Dies könnte auch zum Abbau von Mehrarbeit/Überstunden beitragen. Ein allmähliches Auslaufen der Besitzstandsregelung ist im Hinblick auf die Altersstruktur in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass auch bei korrekter Anwendung der Vorschriften ein größerer Personenkreis noch über mehr als ein Jahrzehnt im Wege des Besitzstandes Winterzusatzurlaub erhalten kann.

Der gänzliche Wegfall des Winterzusatzurlaubs würde sich auch auf andere Bereiche, in denen regelmäßig Schichtdienst anfällt, z. B. bei der Feuerwehr oder dem Justizvollzug, erstrecken und gemäß § 49 Abs. 1 BAT auch Angestellte erfassen. Bis zum Wegfall der Vorschrift sollte wegen fehlender dienstlicher Notwendigkeit generell von der Gewährung von Winterzusatzurlaub abgesehen werden. Ausnahmen hiervon sollten gesondert entschieden werden. Da für die Arbeiter ein eigenständiger Anspruch auf (Winter-)Zusatzurlaub von zwei Arbeitstagen besteht (§ 42 Abs. 5 BMT-G/BMT-G-O), sollte für diesen Personenkreis durch Rundschreiben allgemein klargestellt werden, unter welchen einschränkenden Bedingungen – insbesondere Winterurlaub aus dienstlichen oder betrieblichen Gründen – ihnen dieser Zusatzurlaub zu gewähren ist.

Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof, dass die für das Recht des öffentlichen Dienstes zuständige Senatsverwaltung für Inneres

- rechtskonforme Verfahrensregelungen für die Gewährung der Wechselschicht- und Schichtzulagen für die Beamten erlässt (T 182 bis 184);
- die Aufhebung der Übergangsregelung für die Gewährung von Winterzusatzurlaub für Beamte im Schichtdienst veranlasst (T 189);
- bis zum Wegfall der Übergangsregelung durch Rundschreiben umgehend klarstellt, in welchen Fällen es dienstlich notwendig ist, Winterzusatzurlaub in Ausnahmefällen noch zu gewähren (T 190).

Eine eingehende Stellungnahme der Senatsverwaltung für Inneres steht noch aus. Nach einer ersten Reaktion zum Problem des Winterzusatzurlaubs soll eine missbräuchliche Anwendung der Vorschrift unterbunden und nach Gewinnung weiterer Erkenntnisse über die Beibehaltung oder Aufhebung der Übergangsregelung entschieden werden.

3. Schule, Jugend und Sport (einschließlich Familie)

a) Finanzielle Nachteile von über 600 000 DM durch verspätete Zahlungen an die Unfallkasse Berlin

Das Bezirksamt Reinickendorf sowie die damaligen Bezirksämter Hohenschönhausen, Steglitz und Hellersdorf haben für verspätete Zahlungen der Vorschüsse auf den Umlagebeitrag in 1999 allein für die Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen Säumniszuschläge von 109 000 DM an die Unfallkasse Berlin entrichten müssen. Für diesen Bereich sind von 14 der ehemals 23 Bezirksämter insgesamt Säumniszuschläge von 158 000 DM erhoben worden. Darüber hinaus mussten weitere Verwaltungen Berlins Säumniszuschläge zahlen, sodass insgesamt für 1998 und 1999 Säumniszuschläge von 635 000 DM angefallen sind. Daher sind dienst- und haftungsrechtliche Maßnahmen gegen die hierfür Verantwortlichen zu prüfen. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig die Vorschüsse und Beiträge von allen Berliner Stellen fristgemäß bezahlt und damit finanzielle Nachteile Berlins vermieden werden.

- 192 Die Aufgaben der gesetzlichen Unfallversicherung für die Einrichtungen des Landes Berlin hat bis zum 31. Dezember 1997 die Eigenunfallversicherung Berlin (EUV) als Ausführungsbehörde für die gesetzliche Unfallversicherung wahrgenommen. Aufgrund der §§ 116, 117 SGB VII sind die Landesregierungen verpflichtet worden, für den Landes- und den kommunalen Bereich rechtlich selbständige Unfallkassen zu errichten. Durch § 1 Verordnung über die Unfallkasse Berlin (UKBVO) vom 9. Dezember 1997 ist die Unfallkasse Berlin (UKB) als Trägerin der gesetzlichen Unfallversicherung für die in den §§ 128 und 129 SGB VII genannten „Unternehmen“ und Versicherten in Berlin als gemeinsame Unfallkasse für den Landes- und den kommunalen Bereich Berlin errichtet worden. Die UKB ist eine rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung; sie führt seit dem 1. Januar 1998 die Aufgaben der früheren EUV fort. Nach § 16 der Satzung der UKB vom 16. Dezember 1998 werden den „versicherten Unternehmen“ z. B. folgende Umlagegruppen zugeordnet:

- Umlagegruppe 10
Dienststellen der Hauptverwaltungen
- Umlagegruppe 20
Dienststellen der Bezirksverwaltungen
- Umlagegruppe 30
Betriebe in selbständiger Rechtsform
- Umlagegruppe 31
Betriebe in nicht selbständiger Rechtsform
- Umlagegruppe 40
Kinder in öffentlichen Tageseinrichtungen
- Umlagegruppe 42
Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen
- Umlagegruppe 44
Studierende an öffentlichen Hochschulen

Versichert sind vor allem Arbeiter, Angestellte und Auszubildende der gesamten Berliner Verwaltung sowie die Kinder in Tageseinrichtungen, die Schüler in allgemein- und berufsbildenden Schulen und die Studierenden an Hochschulen.

- 193 Bis zum 31. Dezember 1997 bestand für den Bereich des Landes Berlin mit Ausnahme der Betriebe in selbständiger Rechtsform - Umlagegruppe 30 - und der Betriebe in nicht

selbständiger Rechtsform - Umlagegruppe 31 - keine Pflicht zur Zahlung der Umlagebeiträge (§ 23 Verordnung über die Durchführung der Unfallversicherung in der Fassung vom 13. Februar 1973). Das Land Berlin hatte die Aufwendungen für die EUV lediglich als Fehlbetrag im Kapitel 11 13 ausgewiesen, ohne dass die einzelnen Verwaltungen Zahlungen zu leisten hatten. Zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben, der Unfallverhütung (Prävention) und der Erbringung von Leistungen nach Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, wie Heilbehandlung und Rehabilitation und Geldleistungen, erhebt die UKB nunmehr gemäß § 15 Abs. 1 ihrer Satzung Beiträge von den „Unternehmen“ in Berlin. Nach § 15 Abs. 2 der Satzung haben diese auf Anforderung Vorschüsse auf die Beiträge bis zur Höhe des voraussichtlichen Jahresbedarfs zu leisten. Grundlage für die Vorschusszahlung 1999 waren die voraussichtlichen Aufwendungen für die gesetzliche Unfallversicherung. Nach § 16 der Satzung werden die Versicherungsfälle der bei der UKB versicherten „Unternehmen“ unterschiedlichen Umlagegruppen und Gefahrstufen zugeordnet. Wenn die nach § 15 Abs. 2 der Satzung vorgeschriebenen Vorschusszahlungen nicht rechtzeitig entrichtet werden, hat die UKB nach § 24 Abs. 1 SGB IV Säumniszuschläge geltend zu machen. Danach ist für jeden angefangenen Monat der Säumnis ein Säumniszuschlag von 1 v. H. der festgesetzten Beitragsvorschüsse zu zahlen, die der Zahlungspflichtige nicht bis zum Ablauf der Fälligkeit geleistet hat.

Durch Säumigkeit vieler Verwaltungen sind erhebliche Zahlungsverpflichtungen entstanden. So hat das Bezirksamt Reinickendorf, Abteilung Finanzen, Schule und Kultur, den Rechnungshof im Februar 2000 darüber unterrichtet, dass die UKB mit Bescheid vom 16. September 1999 Säumniszuschläge von 53 080 DM (nach Widerspruch reduziert auf 46 445 DM) erhoben hat. Obwohl die UKB mit Bescheid vom 17. Dezember 1998 dem Bezirksamt Reinickendorf die Beträge und Zahlungstermine für die erstmalig von 1999 an dezentral veranschlagten, von den Bezirken für die Umlagegruppe 42 - Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen - zu leistenden vierteljährlichen Vorschusszahlungen auf den Umlagebeitrag mitgeteilt und insbesondere auf die sich aus § 24 Abs. 1 SGB IV ergebenden Konsequenzen bei nicht termingemäßer Zahlung aufmerksam gemacht hatte, sind insbesondere die zweite und dritte Rate verspätet gezahlt worden. Nach Mitteilung des Bezirksamts Reinickendorf ist das Versäumnis auf die unverhältnismäßig hohe Arbeitsbelastung des verantwortlichen Bereiches und längere Ausfallzeiten der Mitarbeiter und auf die dadurch notwendige Übertragung von Aufgaben auf dafür zumindest teilweise nicht qualifiziertes Personal zurückzuführen; die notwendige Übersichtlichkeit für die erforderliche Wiedervorlage des Zahlungsvorgangs sei deshalb bei den mit der Aufgabe betrauten Mitarbeitern nicht mehr gegeben gewesen.

Der Rechnungshof hat das Bezirksamt Reinickendorf aufgefordert, insbesondere wegen der fünfmonatigen Fristüberschreitung dienst- und haftungsrechtliche Maßnahmen gegen alle am Vorgang beteiligten Dienstkräfte - auch Leitungskräfte - einzuleiten. Er hat darauf verwiesen, dass die vorgebrachten Entlastungsgründe nicht stichhaltig sind. Der Abteilung Finanzen, Schule und Kultur war die Zahlungsverpflichtung durch die erstmalige Veranschlagung im Haushaltsplan 1999, durch den bei der Senatsverwaltung für Finanzen gestellten Antrag auf Verstärkungsmittel für Titel 656 04 in Höhe von 283 000 DM und durch den vorläufigen Ausgleich dieses Mehrbedarfs im Wege der Deckungsfähigkeit als Vorgang von besonderer Bedeutung bekannt. Vor allem der Antrag auf Verstärkungsmittel lässt die Zahlungsverpflichtung gegenüber der UKB (Zahlungsbeträge und Zahlungstermine) nicht als Routinefall erscheinen. Der Beauftragte für den Haushalt musste nach Nr. 3.1.2.1 in Verbindung mit Nr. 3.3.4 AV § 9 LHO hierüber Kenntnis gehabt haben. Der Rechnungshof hat darauf aufmerksam gemacht, dass auch ein Einsatz nicht qualifizierten Personals im Regelfall einen Schuldvorwurf gegen die verantwortlichen Vorgesetzten begründet. Der Schriftwechsel mit dem Bezirksamt Reinickendorf über dienst- und haftungsrechtliche Konsequenzen ist noch nicht abgeschlossen.

196 Der Rechnungshof hat den vom Bezirksamt Reinickendorf gemeldeten Vorgang zum Anlass genommen, eine Umfrage bei den übrigen Bezirken durchzuführen, ob die UKB dort ebenfalls Säumniszuschläge wegen verspäteter Zahlungen für die Umlagegruppe 42 – Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen – erhoben hat. Da die Bezirke zum Zeitpunkt der Umfrage noch keine Bescheide über Säumniszuschläge erhalten hatten und entsprechend mit Fehlanzeige antworteten, hat der Rechnungshof die UKB mit Schreiben vom 2. Oktober 2000 um entsprechende Auskünfte gebeten. Diese hat mitgeteilt, dass sie bei einer Vielzahl von Bezirksämtern Säumniszuschläge festsetzen musste. Die Bescheide sind zwischenzeitlich zugestellt worden. Die höchsten Beträge sind nach Reinickendorf bei den folgenden damaligen Bezirksämtern entstanden:

- Hohenschönhausen mit 32 190 DM
- Steglitz mit 16 748 DM und
- Hellersdorf mit 13 220 DM.

Insgesamt hat die UKB für 14 der ehemals 23 Bezirksämter für die Umlagegruppe 42 – Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen – Säumniszuschläge von 158 000 DM erhoben. Die verspäteten Zahlungen sind zum Teil erst im dritten (angefangenen) Monat nach Fälligkeit bei der UKB eingegangen. Die betreffenden Bezirksämter haben dies dem Rechnungshof entweder nachträglich gemeldet oder auf Nachfrage bestätigt.

197 Die Bezirksämter haben hierzu entgegnet, dass

- die UKB zum Teil erst 20 Monate nach Fristüberschreitung Säumnisgebühren erhebe,
- die UKB dem Landeshaushalt angeschlossen sei und damit Fristüberschreitungen von bis zu 14 Tagen unerheblich seien,
- insbesondere Fristüberschreitungen von nur wenigen Tagen auf technische Probleme bei der Einführung von ProFISKAL zurückzuführen seien und
- die veranschlagten Mittel verschiedentlich nicht ausreichten, um die gesamte Vorschusszahlung am Anfang des Haushaltsjahres festzulegen und durch den Arbeitsverlauf bei der Bereitstellung von Deckungsmitteln zeitliche Verzögerungen entstanden seien.

198 Der Rechnungshof hat den Bezirksämtern verdeutlicht, dass die UKB rechtlich nach § 24 SGB IV nicht zur zeitnahen Mahnung und Erhebung von Säumnisgebühren verpflichtet ist. Darüber hinaus hat er darauf hingewiesen, dass die UKB als landesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts eine eigenständige rechtsfähige Körperschaft mit eigenem Haushalt ist. Die mit der Einführung von ProFISKAL möglicherweise verbundenen technischen Probleme rechtfertigen die Terminüberschreitungen nicht. Im Übrigen standen den Bezirken genügend Haushaltsmittel zur Verfügung, um zumindest die ersten Raten termingerecht an die UKB zu überweisen. Insgesamt ist der Schriftwechsel mit den betroffenen Bezirken noch nicht abgeschlossen.

199 Aus der vom Rechnungshof erbetenen Mitteilung der UKB geht hervor, dass Bezirksämter Säumniszuschläge wegen verspäteter Zahlungen nicht nur für die Umlagegruppe 42 – Schüler an öffentlichen allgemeinbildenden Schulen –, sondern auch für andere Umlagegruppen (z. B. für Dienststellen der Bezirksverwaltungen, Kinder in öffentlichen Tageseinrichtungen sowie Besondere versicherte Personengruppen zu Lasten des Landes Berlin) zu zahlen haben. Ferner hat die UKB Säumniszuschläge auch von Senatsverwaltungen erhoben. Insgesamt ist der Landeshaushalt für 1998 und 1999 mit vermeidbaren Säumniszuschlägen von 635 000 DM belastet worden. Die rechnerische Richtigkeit der Säumniszuschläge hat der Rechnungshof nicht geprüft. Der Rechnungshof erwartet, dass künftig die Vorschüsse und Beiträge von allen Berliner Stellen fristgemäß bezahlt werden und geprüft wird,

ob gegen die für die verspäteten Zahlungen verantwortlichen Personen dienst- und haftungsrechtliche Maßnahmen einzuleiten sind.

b) Zahlreiche Mängel bei der Anwendung tarifrechtlicher Vorschriften durch das Jugendaufbauwerk Berlin

Das Jugendaufbauwerk gewährt einer Reihe von Angestellten aufgrund fehlerhafter Anwendung der tariflichen Bestimmungen eine zu hohe Vergütung. Bei der Bewertung von Aufgabenkreisen und der Eingruppierung von Mitarbeitern wird teilweise zu großzügig verfahren. Zulagen und Bezahlung von Überstunden entsprechen vielfach nicht der Rechtslage. Die festgestellten Mängel haben nach überschlägiger Berechnung zu Mehrausgaben von jährlich mindestens 1,1 Mio. DM geführt. Die aufsichtsführende Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport und die Vertreter des Senats im Verwaltungsrat haben darauf zu dringen, dass die noch nicht ausgeräumten Mängel umgehend beseitigt werden.

Das Jugendaufbauwerk Berlin (JAW) ist 1950 als Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet worden. Zunächst war das JAW ausschließlich im Bereich der Jugendberufshilfe tätig. Seit 1995 ist das JAW auch mit den Aufgaben des Landesträgers für behördliche Heime und Erziehungshilfen betraut. Die bis dahin zentralverwalteten und die in bezirklicher Trägerschaft geführten Heime wurden vom JAW übernommen. Die Arbeitsverhältnisse der dort tätigen Arbeitnehmer sind mit allen Rechten und Pflichten auf das JAW übergegangen. Auf die Arbeitnehmer des JAW finden die für die Arbeitnehmer des Landes Berlin geltenden Bestimmungen und Tarifverträge Anwendung. Die Staats- und Fachaufsicht über das JAW wird von der für Jugend und Familie zuständigen Senatsverwaltung ausgeübt.

Das JAW finanziert sich seit 1997 aus Leistungserlösen (Entgelten) für die Erzieherischen Hilfen, in der Jugendberufshilfe aus Drittmitteln und Mitteln des Landes Berlin. Darüber hinaus ist die Anstalt noch auf Mittel aus dem Landeshaushalt angewiesen. Die Personalkosten machen mit 81 Mio. DM bereits über 80 v. H. der Aufwendungen aus (vgl. Bericht des Senats an den Hauptausschuss vom 14. August 2000 und Anlage, rote Nr. 0502 B). Zum Stichtag 1. Januar 2001 sind bei einem Gesamtpersonalbestand von 1 237 Mitarbeitern beim JAW 1 026 Angestellte tätig und bilden damit die größte Beschäftigtenengruppe.

Der Rechnungshof hat stichprobenweise die Personalausgaben für Angestellte des JAW geprüft. Die Prüfung hat eine Vielzahl von Mängeln ergeben, die nach überschlägiger Berechnung zu ungerechtfertigten Ausgaben von jährlich mindestens 1,1 Mio. DM geführt haben. Die angetroffenen Mängel stehen nach Auffassung des JAW und der Senatsverwaltung in engem Zusammenhang mit der veränderten Aufgabenstruktur und den hieraus resultierenden erheblichen Personalzuwächsen der Anstalt. Das JAW ist bemüht, die Fehler und Versäumnisse auszuräumen. Insbesondere bei den von den Bezirksämtern übernommenen Angestellten im Sozial- und Erziehungsdienst ist es zu Überzahlungen gekommen. Das JAW hat bei Übernahme dieses Personenkreises im Vertrauen auf die Richtigkeit bezirklicher Entscheidungen tarifwidrige Eingruppierungen unbeschten übernommen und ohne sie nachzuprüfen weiteren personalrechtlichen Entscheidungen über den Aufstieg in eine höhere Vergütungsgruppe und die Gewährung von Vergütungsgruppenzulagen zugrunde gelegt. Auch die Bewertung der Aufgabengebiete wies erhebliche Mängel auf. Die vorgelegten Unterlagen waren für eine sachgerechte Bewertung überdies häufig unzureichend.

Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof verfügte das JAW in der Regel nicht über Unterlagen, die im Geschäftsverteilungsplan ausgewiesene Bewertung der Arbeitsgebiete ausreichend begründen. Häufig war nicht einmal zu erkennen, welche Aufgaben im Einzelnen anfallen,

worin eine Heraushebung aus einer jeweils niedrigeren Vergütungsgruppe begründet ist und welcher zeitliche Anteil auf die einzelnen Arbeitsvorgänge entfällt. Das JAW führt zur Entlastung an, nicht über genügend personelle Ressourcen zu verfügen. Auch sei man davon ausgegangen, dass die im Bericht des Senats an das Abgeordnetenhaus über die Neustrukturierung der Hilfen zur Erziehung der Kinder und Jugendlichen im Land Berlin vom 24. Januar 1995 (Drucksache 12/5222) angegebenen Bewertungsvermutungen „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ den tatsächlich in Betracht kommenden Tätigkeitsmerkmalen entsprechen. Dabei wird jedoch übersehen, dass Bewertungsvermutungen zwar zunächst einen Anhaltspunkt für die tarifgemäße Zuordnung bieten, aber keinesfalls eine endgültige Aussage zur Wertigkeit der Aufgaben ersetzen. Dies gilt umso mehr, als sich die Aufgabengebiete erfahrungsgemäß weiterentwickeln.

- 204 Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Bewertung von Aufgabengebieten ist grundsätzlich eine Beschreibung des Aufgabenkreises, die erkennen lässt, welche Arbeitsvorgänge, nach Zeitanteilen aufgeschlüsselt, der Angestellte jeweils wahrzunehmen hat. Solange die Bewertung eines Aufgabenkreises nicht abschließend geklärt ist, hat sich die Eingruppierung vorläufig nach der Vergütungsgruppe zu bestimmen, der die Tätigkeit mit Sicherheit zuzuordnen ist. Bewertungsvermutungen reichen als Grundlage für eine abschließende Beurteilung nicht aus. Zur Bewertung von Aufgabenkreisen im unmittelbaren Landesdienst hat die Senatsverwaltung für Inneres wiederholt eingehende Hinweise gegeben und die Notwendigkeit von Aufgabenkreisbeschreibungen besonders hervorgehoben. An diesen Regelungen sollte auch das JAW seine Praxis ausrichten. Es hat in allen in Betracht kommenden Fällen - soweit noch nicht geschehen - Aufgabenkreisbeschreibungen zu erstellen, die Arbeitsgebiete auf dieser Grundlage zu bewerten und fehlerhafte Eingruppierungsfeststellungen zu korrigieren. Wegen ihrer finanziellen Auswirkungen sind Bewertungs- und Eingruppierungsangelegenheiten vorrangig zu bearbeiten. Das JAW hat zwischenzeitlich zugesichert, die erforderlichen Arbeiten mit Nachdruck zum Abschluss bringen zu wollen.

- 205 Breiten Raum der Beanstandungen nimmt die fehlerhafte tarifliche Zuordnung von Angestellten im Sozial- und Erziehungsdienst ein (vgl. T 202). Die richtige Zuordnung zu den 1991 grundlegend geänderten Tätigkeitsmerkmalen bereitete schon damals den seinerzeit noch zuständigen Bezirksämtern erhebliche Schwierigkeiten, insbesondere wenn unklar war, ob die anfallenden Arbeitsvorgänge denen eines Sozialarbeiters oder Erziehers entsprechen. Zum Beispiel hat ein Bezirksamt Erzieher in heilpädagogischen Heimen bzw. in Heimen besonderer pädagogischer Prägung wie Sozialarbeiter behandelt, obwohl die Senatsverwaltung für Inneres derartige Aufgabenkreise einheitlich nach VGr. V c/V b (Erzieher mit besonders schwierigen fachlichen Tätigkeiten) bewertet hatte. Bei Übernahme dieses Personenkreises durch das JAW sind die überhöhten Zuordnungen offenbar nicht erkannt worden. So hat der Rechnungshof folgende tarifwidrige Zahlungen festgestellt:

- Eine erst 1992 eingestellte Erzieherin ist noch nach früherem Tarifrecht der VGr. V b/IV b wie eine Sozialarbeiterin zugeordnet worden, sodass allein schon die Grundvergütung zu hoch bemessen ist.
- Einer Vielzahl von Erziehern wird eine Vergütungsgruppenzulage zur VGr. IV b gewährt, obwohl dieser Personenkreis tariflich nicht entsprechend eingruppiert ist.
- Auch die so genannte allgemeine Zulage ist vielfach zu hoch. Allein maßgebend für die Bemessung ist die Vergütungsgruppe, die sich nach Anwendung der tariflichen Tätigkeitsmerkmale ergibt.
- Weitere Angestellte erhalten als Betreuer von Kindern und Jugendlichen in Ferienlagern bei Erholungsaufenthalten aufgrund von Nebenabreden eine nach den Sätzen der VGr. IV b bemessene Bereitschaftsdienstpauschal-

vergütung. Auch diese Zahlungen sind überhöht, weil sie sich nach der tarifgemäßen Eingruppierung - hier VGr. V b - zu richten haben.

Das JAW hat die zutreffenden Bewertungen und die hierauf basierenden Eingruppierungen der Erzieher inzwischen festgestellt. Auch die tarifwidrig gewährten Vergütungsgruppenzulagen wurden eingestellt oder durch anderweitigen Einsatz der Mitarbeiter aufgefangen. Die Bereinigung der überhöhten allgemeinen Stellenzulage steht noch aus.

Die Ausübung von Tätigkeiten als „Betreuer“ in den Tagesgruppen, den betreuten Wohnformen sowie den Mutter-Kind-Gruppen erfordert aus der Sicht des JAW regelmäßig den Einsatz von Sozialarbeitern. Bei den hier eingesetzten Mitarbeitern handelt es sich aber häufig um Erzieher, die nicht über die geforderte Ausbildung als Sozialarbeiter verfügen. Das JAW bietet daher betriebsinterne „Qualifizierungslehrgänge für die Tätigkeit in sozialarbeiterischen Arbeitsfeldern“ an. Nach Angaben des JAW wurden hierdurch bisher 120 Erzieher auf ihre neue Tätigkeit vorbereitet. Als Angestellte in der Tätigkeit von Sozialarbeitern ohne entsprechende Qualifikation wären sie der VGr. V c zuzuordnen. Zur Vermeidung finanzieller Nachteile gewährt ihnen das JAW tarifwidrig für die Dauer der Weiterqualifizierung die höhere Vergütung (VGr. V b bzw. in Ausnahmefällen VGr. IV b) eines ausgebildeten Erziehers weiter. Der Rechnungshof begrüßt zwar Maßnahmen zur Weiterqualifizierung der Mitarbeiter, die überdies auch geeignet sind, Personalüberhänge zu vermeiden bzw. abzubauen. Allerdings darf hierbei das geltende Tarifrecht nicht außer Acht gelassen werden. Abweichungen wären nur durch eine übertarifliche Regelung denkbar; diese liegt aber nicht vor.

Die Weiterqualifizierungsmaßnahmen schließen mit einem „Zertifikat“ ab und haben zum Ziel, den Teilnehmern die Gleichstellung mit einem „ausgebildeten“ Sozialarbeiter zu ermöglichen. Die staatliche Anerkennung als Sozialarbeiter oder berufsrechtliche „Gleichstellung“ ist hiermit nicht verbunden. Es handelt sich lediglich um eine interne Weiterbildungsveranstaltung des Arbeitgebers. Die Maßnahme ist für sich allein - entgegen der Auffassung des JAW - nicht dazu geeignet, bereits bei Beendigung der Veranstaltung ohne nähere Prüfung der tariflichen Voraussetzungen pauschal für alle teilnehmenden Mitarbeiter die tarifliche Gleichstellung als Sozialarbeiter vorzunehmen. Eine Qualifizierungsmaßnahme durch den Arbeitgeber ist vielmehr neben beruflichem Erfahrungswissen oder nachgewiesenem Selbststudium lediglich ein weiteres Kriterium für die in jedem Einzelfall erforderliche Prüfung der Frage, ob und von welchem Zeitpunkt an der Beschäftigte tariflich als „sonstiger Angestellter“ und somit wie ein ausgebildeter Sozialarbeiter behandelt und entsprechend eingruppiert werden kann. Das JAW hat auf derartige Einzelfallprüfungen aber regelmäßig verzichtet.

Aufgrund von Nebenabreden gewährt das JAW den in den so genannten betreuten Wohnformen eingesetzten „innewohnenden“ Dienstkräften regelmäßig und in erheblichem Umfang pauschalierte Nebenbezüge, und zwar

- Bereitschaftsdienstvergütung,
- Vergütung für Rufbereitschaft,
- Überstundenvergütung sowie
- pauschalierte Zeitzuschläge für Dienst zu ungünstigen Zeiten.

Nach Angaben des JAW gibt es derzeit über 100 Betreuungsplätze in entsprechenden Einrichtungen. Die Dienstkräfte leben mit den zu betreuenden Kindern bzw. Jugendlichen in einem familienähnlichen Verband. Die Dauer der Einsatzdienste ist somit nicht auf die üblicherweise zu leistenden Dienststunden beschränkt. Bei seinen stichprobenweisen Erhebungen hat der Rechnungshof festgestellt, dass die gezahlten pauschalierten Nebenbezüge die monatliche Grundvergütung teilweise erheblich übersteigen. Das JAW

hat auf der Grundlage der durchschnittlichen zeitlichen Inanspruchnahme nach „Musterdienstplänen“ aus dem Jahre 1996 Pauschalen ermittelt und diese seither den Zahlungen zugrunde gelegt. Die Festsetzung von Vergütungspauschalen ist zwar zulässig, wenn Mitarbeiter regelmäßig in vorhersehbarem Umfang Anspruch auf Nebenbezüge haben. Dabei ist aber auf die im jeweiligen Kalenderjahr voraussichtlich anzutreffenden Verhältnisse abzustellen. Die Dienststelle hat daher regelmäßig, d. h. mindestens einmal im Kalenderjahr, zu überprüfen, ob die zugrunde gelegte zeitliche Inanspruchnahme noch zutreffend ist. Diese Überprüfung hat das JAW nach Aktenlage seit 1996 nicht mehr vorgenommen.

209 In Fällen, in denen „innewohnende“ Angestellte wegen Abwesenheit von anderen Dienstkräften vertreten werden, gewährt das JAW aufgrund von Nebenabreden „tägliche Pauschalvergütungen“, obgleich derartige Zahlungen weder tariflich vereinbart noch als über- oder außertarifliche Leistungen zugelassen sind. Die vom JAW bei der Prüfung hierzu erteilten Auskünfte trugen zur Klärung nicht bei, insbesondere ist nicht deutlich geworden, wie der Pauschalbetrag seinerzeit ermittelt worden ist. In einem Fall sind beispielsweise aus Anlass einer nur zehntägigen Vertretung 2 156,50 DM zusätzlich zum monatlichen Gehalt gezahlt worden. Erst nach der Beanstandung des Rechnungshofs hat das JAW dargelegt, dass es sich hier um die pauschalierte Bezahlung der Überstunden, die aus Anlass einer Vertretung anfallen, handelt und die Höhe der Pauschale nach dem Maß der Vertretungsstunden ermittelt worden sei. Inzwischen hat das JAW mitgeteilt, dass es diese Pauschalzahlungen nicht mehr leistet.

210 Das JAW gewährt Dienstkräften, die mit der Leitung von Erziehungsheimen betraut sind, ihren Stellvertretern sowie auch Mitarbeitern in den „betreuten Wohnformen“ die für Angestellte im Sozial- und Erziehungsdienst tariflich vereinbarte Heimzulage. Die Zulage soll dazu dienen, die für den Heimbetrieb typischen besonderen Belastungen abzugelten (vgl. Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 26. Mai 1993 - 4 AZR 149/92 - AP Nr. 2 zu § 12 AVR Diakonisches Werk). Die Zulage steht im Bereich des Arbeitgebers Berlin deshalb nur den Dienstkräften zu, die den Erschwernissen des Heimbetriebs tatsächlich unterworfen sind. Hierzu zählt der für Heime typische „Dienst rund um die Uhr“. Diese Auffassung hat seinerzeit auch der Verband von Arbeitgebern des öffentlichen Dienstes in Berlin sowie von Unternehmen, auf deren Leitung das Land Berlin einen entscheidenden Einfluss hat (VAdöD Berlin), vertreten. Danach nehmen die Heimleiter und ihre Stellvertreter nicht am „Dienst rund um die Uhr“ teil; folglich dürfte ihnen die Heimzulage nicht zustehen. Bei den Einrichtungen der „betreuten Wohnformen“ handelt es sich entweder um Wohngemeinschaften oder um das „betreute Einzelwohnen junger Volljähriger“. Die hier eingesetzten Mitarbeiter nehmen ihre Betreuungsaufgaben nicht innerhalb eines Erziehungs-, Kinder- oder Jugendwohnheimes wahr, um eine dem Heim „vergleichbare Einrichtung“ im Sinne der tarifrechtlichen Vorschriften handelt es sich hier ebenfalls nicht. Diese Voraussetzung wäre bei einer gemeinschaftlichen Wohnstätte nämlich nur dann gegeben, wenn die untergebrachten Personen dort aufgrund einer ununterbrochenen Versorgung ihren Lebensmittelpunkt hätten (vgl. Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 25. Januar 1995 - 10 AZR 150/94 - ZTR 1995, 318). Die ununterbrochene Versorgung und Betreuung der Jugendlichen durch Erzieher und Sozialpädagogen stellt aber gerade nicht den Schwerpunkt der „betreuten Wohnformen“ dar. Vielmehr handelt es sich um Maßnahmen im Anschluss an die Heimerziehung, in der die betreuten Jugendlichen auf ihrem Weg in die vollständige Selbständigkeit „nur noch“ begleitet werden. Vorstehende Rechtsauffassung wird von der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport ausdrücklich geteilt. Das JAW hat die Zahlungen zum 31. Juli 2000 eingestellt. Dem VAdöD Berlin sind angesichts neuerer Rechtsprechung inzwischen Zweifel gekommen, ob und inwieweit die bisher vertretene Auffassung noch für das JAW zutrifft. Er schließt die Heimzulage für leitendes Heimpersonal nicht mehr aus und hält sie auch

für Mitarbeiter in „betreuten Wohnformen“ je nach den Verhältnissen im Einzelfall für möglich. Das JAW und die Senatsverwaltung sind aufgefordert, die Verhältnisse in den von der Anstalt betriebenen Einrichtungen umfassend darzustellen und im Zusammenwirken mit dem VAdöD auch zu prüfen, ob und inwieweit hinsichtlich der Zulagenberechtigung der Mitarbeiter in den „betreuten Wohnformen“ Konsequenzen aus der bisher bekannt gewordenen Rechtsprechung zu ziehen sind.

Das JAW hat im Jahr 1995 seinen Dienstsitz in den Ostteil 211 Berlins verlegt. Nach diesem Zeitpunkt eingestellte Mitarbeiter sind dem Tarifrechtskreis West zugeordnet worden, obwohl sich ihr Arbeitsplatz am Sitz des JAW, d. h. nunmehr im Ostteil Berlins befindet. Diese Zuordnung wirkt sich zwar aufgrund des Einkommensangleichungsgesetzes seit dem 1. Oktober 1996 nicht mehr auf die Höhe der laufenden Bezüge der Beschäftigten aus. Gleichwohl bestehen weiterhin tarifrechtliche Unterschiede, insbesondere bei der jährlichen (Weihnachts-)Zuwendung, dem Urlaubsgeld sowie der zu leistenden regelmäßigen Arbeitszeit. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts kommt es für die Zuordnung zu den Tarifrechtskreisen Ost bzw. West ausschließlich auf die Lage des Arbeitsplatzes an. Beginnt und beendet ein Arbeitnehmer seine tägliche Arbeit im Beitrittsgebiet und arbeitet er dort mindestens während der Hälfte der Arbeitszeit, so liegt sein Arbeitsplatz im Beitrittsgebiet; er ist nach den Vorschriften des Tarifrechtskreises Ost zu behandeln. Der Rechnungshof hat das JAW auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts und die hierzu ergangenen Rundschreiben der Senatsverwaltung für Inneres hingewiesen, von denen das JAW auch als Anstalt des öffentlichen Rechts nicht abweichen sollte. Das JAW hat als Begründung für sein Vorgehen zum einen darauf verwiesen, dass Mitarbeiter für die „schlechteren“ Arbeitsbedingungen des Tarifrechtskreises Ost seinerzeit nicht zu gewinnen gewesen seien. Diese Argumentation geht an der tarifrechtlichen Lage vorbei. Zum anderen führt das JAW aus, dass eine Reihe von Beschäftigten „zu wesentlichen Teilen“ im Tarifgebiet West eingesetzt sei. Auch dieser Einwand geht fehl: Der Beschäftigte ist auch dann weiter nach dem Tarifrecht Ost zu behandeln, wenn er zeitweise Tätigkeiten im Tarifgebiet West ausübt, dabei aber Aufgaben seiner im Ostteil liegenden Dienststelle lediglich wie ein „verlängerter Arm“ wahrnimmt. Das JAW hat lediglich erklärt, künftig bei Neueinstellungen eine korrekte Zuordnung zum Tarifrechtskreis Ost vorzunehmen. Eine Bereinigung der „Altfälle“ steht noch aus. Die Senatsverwaltung hat angekündigt, das JAW aufzufordern, für eine Bereinigung zu sorgen.

Das JAW hat sowohl zu der Prüfungsmitteilung des Rechnungshofs als auch zum vorliegenden Beitrag zum Jahresbericht eingehende Stellungnahmen abgegeben, die bei der Darstellung der Prüfungsfeststellungen in den vorstehenden Textnummern im Einzelnen berücksichtigt sind. In vielen Einzelpunkten dieser Stellungnahmen klingt darüber hinaus die Auffassung an, im Interesse eines wirtschaftlich sinnvollen Weges sei eine großzügigere Interpretation des Tarifrechts geboten. Das JAW erwartet demzufolge von der parlamentarischen Diskussion im Entlastungsverfahren, „dass Anstalten des öffentlichen Rechts, welche ihre Einnahmen außerhalb des Landeshaushalts durch Teilnahme am privaten Wettbewerb erwirtschaften müssen, mit erweiterten Maßstäben geprüft und beurteilt werden“. Dies veranlasst den Rechnungshof zu folgendem Hinweis: Die Erwägungen des JAW haben einen rechts- und tarifpolitischen Ansatz. Solange einerseits der Landesgesetzgeber die Aufgaben des JAW als mittelbare Landesverwaltung mit der Bindung an das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes wahrgenommen wissen will, ohne den Weg einer weiteren Ausgliederung bis hin zur Privatisierung zu beschreiten, und soweit andererseits das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes keine unterschiedliche Behandlung von unmittelbarer und mittelbarer Staatsverwaltung zulässt, sind dessen Regeln ausnahmslos strikt anzuwenden.

- 213 Der Schriftwechsel mit dem JAW ist noch nicht abgeschlossen. Die aufsichtsführende Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport und die Vertreter des Senats im Verwaltungsrat haben darauf zu dringen, dass auch die noch nicht ausgeräumten Beanstandungen umgehend beseitigt werden. Über das Ergebnis der auf Bitten des Hauptausschusses vorgesehenen Sonderprüfung unter besonderer Berücksichtigung des Umgangs mit dem Personalüberhang und den Neuzugängen (Beschlussprotokoll Haupt 14/22 vom 4. Oktober 2000) berichtet der Rechnungshof gesondert. Sowohl die aufgezeigten Mängel als auch die wirtschaftliche Lage des JAW sollten den Senat überdies veranlassen, dem Personalbereich des JAW künftig noch mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

4. Arbeit, Soziales und Frauen (einschließlich Berufliche Bildung und Gesundheit)

a) Schaden aufgrund mangelhafter Überwachung eines Geschäftsbesorgers durch die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung

Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung hat einen mit der Durchführung von Arbeitsförderungsprogrammen beauftragten Geschäftsbesorger nur unzureichend überwacht. Dadurch ist ihr entgangen, dass dieser die ihm auferlegten Kontrollpflichten bei der Vergabe der Fördermittel Berlins an Beschäftigungsträger weitgehend nicht wahrgenommen hat. Erst beim Konkurs eines mit insgesamt über 25 Mio. DM geförderten Beschäftigungsträgers für arbeitslose Jugendliche und Langzeitarbeitslose hat die Senatsverwaltung bemerkt, dass der Geschäftsbesorger sich die wirtschaftliche und zweckentsprechende Verwendung der Fördermittel Berlins über mehrere Jahre nicht ordnungsgemäß hat nachweisen lassen und den Erfolg der Maßnahmen nicht kontrolliert hat. Nachträgliche Rückforderungen dürften erfolglos bleiben.

- 214 Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung bedient sich seit 1991 der Unterstützung so genannter Servicegesellschaften und anderer Geschäftsbesorger für Förderungsmaßnahmen im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms (ARP) „Arbeitsplätze für Berlin“ des Senats. Diese privaten Unternehmen, an denen Berlin nicht als Gesellschafter beteiligt ist, verwalten treuhänderisch die staatlichen Fördermittel und vergeben sie eigenverantwortlich nach Maßgabe einer Vielzahl öffentlicher Förderprogramme an Träger von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Der Rechnungshof hatte zur Tätigkeit der Servicegesellschaften bereits auf Ersuchen des Abgeordnetenhauses in einem Sonderbericht vom 25. September 1997 (Drucksache 13/2086) und in seinem Jahresbericht 1999 (T 458 bis 467) Prüfungsergebnisse vorgelegt. In dem Sonderbericht ist er auch auf die Problematik des Kontrollverlustes bei Übertragung staatlicher Förderungsmaßnahmen auf private Geschäftsbesorger eingegangen. Der Konkurs eines von einer Servicegesellschaft geförderten Beschäftigungsträgers, der zur Folge hat, dass öffentliche Mittel in Millionenhöhe trotz fehlenden Nachweises der zweckentsprechenden Verwendung nicht mehr mit Erfolg zurückgefordert werden können, gibt Anlass, erneut zu berichten.
- 215 Die von einem Jugendhilfe-Verein gegründete A. GmbH betrieb als Beschäftigungsträger für arbeitslose Jugendliche und für Langzeitarbeitslose Werkstätten. Entwickelt und produziert wurden vor allem solarthermische, photovoltaische und Windkraft-Komponenten und -Anlagen. Weitere Beschäftigungsfelder waren die ökologische Gebäudetechnik und Grünanlagengestaltung sowie ein Küchen- und Übernachtungsprojekt. Die Zahl der Beschäftigten stieg auf bis zu 359 (einschließlich 37 Regiekräften) im Jahr 1995 und betrug 1997 noch 184 (einschließlich 39 Regiekräften).
- 216 Die A. GmbH wurde in den Jahren 1989 bis 1992 zunächst direkt von der für Arbeit zuständigen Senatsverwaltung durch Zuwendungen zur Projektförderung in einer Gesamthöhe

von 6,1 Mio. DM gefördert. Damit wurden die Ausgaben für das Regiepersonal, für Investitionen und für Sachmittel finanziert. Daneben gewährte die Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Lohnkostenzuschüsse für die Beschäftigten. Seit 1993 übernahm eine der von der Senatsverwaltung mit der treuhänderischen Verwaltung und Vergabe der Fördermittel Berlins beauftragten Servicegesellschaften (T 214) die weitere Förderung. Diese Servicegesellschaft zahlte an die A. GmbH aufgrund privatrechtlicher Fördervereinbarungen in den Jahren 1993 bis 1997 Fördermittel von insgesamt 19,3 Mio. DM und für deren Teilbereich Arbeitsförderbetrieb in den Jahren 1994 bis 1997 weitere 6,1 Mio. DM.

In den Jahren 1993 bis 1997 weitete die A. GmbH ihre Aktivitäten aus. Sie gründete eine Tochtergesellschaft, die A.-Brandenburg GmbH, die am 1. Januar 1994 ihren Betrieb aufnahm. Beide Geschäftsführer der A. GmbH waren zeitweilig zugleich Geschäftsführer der A.-Brandenburg GmbH. Die A. GmbH übertrug ohne Zustimmung der Servicegesellschaft Anlagevermögen von 689 370 DM auf die A.-Brandenburg GmbH. Im Nachhinein behaupteten die ehemaligen Geschäftsführer der A. GmbH in Form „eidesstattlicher Versicherungen“ gegenüber der Servicegesellschaft, diese Investitionsmittel seien von Brandenburger Zuwendungsgebern finanziert und nach der Gründung der A.-Brandenburg GmbH auf diese übertragen worden. Hierzu hat die Servicegesellschaft erst im Januar 2001 eine Auskunft des Arbeitsamts Frankfurt/Oder eingeholt. Diese ergab jedoch nur, dass die A. GmbH im Rahmen von ABM-Maßnahmen auch eine erweiterte Sachmittelförderung erhalten hatte, deren Höhe mit dem Wert des Anlagevermögens nicht identisch war.

Die A.-Brandenburg GmbH war bereits zum 31. Dezember 1994 bilanziell überschuldet, sodass Sanierungsmaßnahmen eingeleitet werden mussten. Dazu hat die A. GmbH 1995 gegenüber Gläubigern der A.-Brandenburg GmbH eine selbstschuldnerische Bürgschaft für Forderungen von 200 000 DM übernommen. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 1996 betragen die Forderungen der A. GmbH gegenüber der A.-Brandenburg GmbH 385 000 DM. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (WP-Gesellschaft) hat deshalb in ihrem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 1996 der A. GmbH in einem Zusatz darauf hingewiesen, dass bei einem Ausfall der Forderungen und einer Inanspruchnahme aus der Bürgschaft auch die A. GmbH überschuldet wäre. Dies geschah in Kenntnis des ihr ebenfalls vorliegenden Jahresabschlusses der A.-Brandenburg GmbH. Dieser wies zum 31. Dezember 1996 bei einem Jahresfehlbetrag von 345 000 DM einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 1 248 000 DM aus.

Im Juni 1994 gründeten die A. GmbH, ihr alleiniger Gesellschafter (T 215) und die A.-Brandenburg GmbH eine Grundstücksgesellschaft bürgerlichen Rechts. Die A. GmbH war zunächst mit 165 000 DM (rund 20 v. H.) und nach dem Ausscheiden der A.-Brandenburg GmbH mit 50 v. H. an der Gesellschaft beteiligt. Ziel der Gesellschaft war, außerhalb von Berlin eine Fortbildungs- und Tagungsstätte zu errichten, die als Demonstrationsort für regenerative Technologien und als Standort für solarbetriebene Wasserfahrzeuge ausgebaut werden sollte. Zu diesem Zweck wurde ein Wassergrundstück erworben. Zur Finanzierung des Kaufpreises sowie der Umbau- und Sanierungsmaßnahmen hatten die A. GmbH und die A.-Brandenburg GmbH ein Hypothekendarlehen von 800 000 DM aufgenommen. Mit Ausscheiden der A.-Brandenburg GmbH aus der Grundstücksgesellschaft übernahm die A. GmbH die Verbindlichkeiten gegenüber der Hypothekenbank in voller Höhe.

Im August 1995 gründete die A. GmbH in Spanien eine weitere Tochtergesellschaft. Die Gesellschaftsanteile hielten zu 90 v. H. die A. GmbH und zu 10 v. H. einer ihrer Geschäftsführer. Zur Gründung der Gesellschaft hatte die A. GmbH Ende 1994 dem beteiligten Geschäftsführer 6 000 DM überwiesen. Handelsregisterauszüge und Jahresabschlüsse dieser

spanischen Gesellschaft lagen bei der A. GmbH während der Prüfung durch die WP-Gesellschaft nicht vor. Es war nicht erkennbar, warum die Gesellschaft gegründet wurde und welche Geschäfte sie tätigte.

221 Im Juni 1994 schuf die A. GmbH außerdem einen Arbeitsförderbetrieb (AFB) als rechtlich nicht selbständigen, aber gesondert geförderten Betriebsteil mit zunächst 22, später 50 Arbeitsplätzen. Arbeitsförderbetriebe sollen weitaus stärker als Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften Brücken in den ersten (allgemeinen) Arbeitsmarkt sein und Erträge erwirtschaften. Die betriebswirtschaftliche Begutachtung des Konzeptes für den AFB durch eine Beratungsgesellschaft war zwar positiv, allerdings nur von begrenztem Aussagewert. Sie bezog sich ausschließlich auf das erste Förderjahr und enthielt keine Aussagen zu allen geplanten Geschäftsfeldern und der Erweiterung auf 50 Plätze. Der Beratungsgesellschaft oblag anschließend auch das in der Fördervereinbarung zwischen der Servicegesellschaft und der A. GmbH vorgesehene vierteljährliche Controlling für den AFB. Nachdem bereits die ersten Quartalsberichte eine sich verstärkende negative Umsatzentwicklung aufzeigten, legte die A. GmbH für das vierte Quartal nicht mehr alle geforderten Unterlagen vor. Sie übertrug das Quartalscontrolling von 1995 an ihrer WP-Gesellschaft. Dies änderte nichts daran, dass in der Folgezeit Umsatzerlöse und Betriebsergebnisse weiter hinter den Prognosen zurückblieben. Die offenkundig negative Geschäftsentwicklung wurde dadurch verstärkt, dass 1996 ein auf dem Gebiet der Windkraft arbeitender Hauptauftraggeber in Konkurs ging, was zu einem hohen Forderungsausfall führte. Obwohl die A. GmbH für den AFB bislang die verbindlich auferlegten Verwendungsnachweise nicht vorgelegt hatte, hat die Servicegesellschaft ihr für den AFB im Jahre 1997 noch weitere 1,17 Mio. DM an Fördermitteln gezahlt. Auch für 1997 ist dann - ebenso wie für den Stammbetrieb - ein Verwendungsnachweis nicht mehr erbracht worden.

222 Von der negativen Geschäftsentwicklung war nicht nur der Betriebsteil AFB, sondern der Gesamtbetrieb der A. GmbH betroffen. Sie musste im Januar 1998 Konkurs anmelden. Das Konkursverfahren wurde am 1. März 1998 eröffnet und ist noch nicht abgeschlossen. Die Ursachen, die zum Konkurs der A. GmbH geführt haben, dürften neben der unzureichenden Ertragssituation in den leichtsinnigen Expansionsbestrebungen in Erwartung einer Ausweitung der öffentlichen Förderung Berlins und der Bundesanstalt für Arbeit zu suchen sein. Tatsächlich war insbesondere die ABM-Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit stark rückläufig. Senatsverwaltung und Servicegesellschaft haben zur Konkurstabelle zunächst Forderungen von insgesamt 2,34 Mio. DM angemeldet. Davon entfielen 680 000 DM auf Rückforderungen aus der Zuwendungsförderung der Senatsverwaltung in den Jahren bis 1992 (T 216), die sie mit großer Verspätung erst um die Jahreswende 1997/1998 gegenüber der A. GmbH geltend gemacht hatte. Die übrige Forderung wurde auf die Übertragung von Anlagevermögen auf die A.-Brandenburg GmbH (T 217), auf die zweckwidrige Mittelverwendung (T 219, 220) und den für 1997 nicht mehr erbrachten Nachweis der Verwendung der Fördermittel gestützt. Nicht angemeldet worden sind dagegen die für den AFB gezahlten Fördermittel von 6,1 Mio. DM, obwohl hierfür die vorgeschriebenen Verwendungsnachweise nicht erbracht worden sind. Im Januar 2001 hat die Servicegesellschaft ihre Konkursforderung in Höhe von 689 370 DM zurückgezogen. Sie geht aufgrund der Auskunft des Arbeitsamts Frankfurt/Oder davon aus, dass das auf die A.-Brandenburg GmbH übertragene Anlagevermögen mit Mitteln dieses Arbeitsamts finanziert worden ist, obwohl dies nicht bewiesen ist (T 217). Damit beträgt die Konkursforderung nur noch 1,65 Mio. DM.

223 Nach umfassender Aufarbeitung der gesamten Fördervorgänge kam die Prüfungsstelle der Senatsverwaltung im Jahre 1999 zu dem Ergebnis, dass die Verwendung von Fördermitteln von 19,3 Mio. DM durch die A. GmbH nicht nachgewiesen sei; in einem weiteren Prüfungsvermerk kam sie für die

gesonderte Förderung des Betriebsteils AFB in Höhe von 6,1 Mio. DM zu dem gleichen Ergebnis. Die Senatsverwaltung hat sich jedoch die Schlussfolgerungen ihrer Prüfungsstelle nicht zu Eigen gemacht. Dies veranlasste den Rechnungshof, die Angelegenheit selbst zu prüfen. Er kam im Jahre 2000 zu dem Ergebnis, dass die A. GmbH die Verwendung der gesamten Fördermittel gegenüber der Servicegesellschaft nicht ordnungsgemäß nachgewiesen hat. Auch wenn keine Anhaltspunkte für Fehlverwendungen größeren Ausmaßes vorliegen, hätte die mangelhafte und zum Teil völlig unterbliebene Nachweisführung die Servicegesellschaft zu Konsequenzen bis hin zur Rückforderung der Mittel veranlassen müssen.

Die Senatsverwaltung hatte bei der Übertragung ihrer Förderungsaufgaben auf private Geschäftsbesorger durchaus Vorkehrungen für eine ordnungsgemäße Förderpraxis und die Sicherung der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung der öffentlichen Mittel getroffen. So hatte sie auch die Servicegesellschaft durch Treuhandvertrag verpflichtet, beim Abschluss von Fördervereinbarungen die Zuwendungsvorschriften sinngemäß zum Vertragsinhalt zu machen. Dementsprechend hat die Servicegesellschaft der A. GmbH auferlegt, einen Verwendungsnachweis, bestehend aus Sachbericht und zahlenmäßigem Nachweis, für die jeweiligen Projektförderungen vorzulegen. Überdies hatte die A. GmbH ihren Jahresabschluss sowie ihren Verwendungsnachweis durch eine WP-Gesellschaft prüfen zu lassen und den Prüfbericht der Servicegesellschaft vorzulegen. Für den AFB war überdies ein vierteljährliches betriebswirtschaftliches Controlling mit Vorlage der Quartalsberichte vorgesehen (T 221). Ferner waren monatliche Gehaltszahlungslisten mit eigenhändiger Abzeichnung durch die Arbeitnehmer des AFB vorzulegen.

Diese Vorkehrungen und Kontrollinstrumente versagten hier jedoch, weil die Servicegesellschaft die Einhaltung der Auflagen der Fördervereinbarungen durch die A. GmbH nicht oder nur völlig unzureichend überwachte und bei offensichtlichen Auflagenverstößen keine Konsequenzen bis hin zur Einstellung der Förderung zog. So beanstandete sie nicht, dass die Verwendungsnachweise für 1995 und 1996 keinen Sachbericht enthielten. Die Servicegesellschaft bemerkte auch nicht, dass ihr die Prüfberichte der WP-Gesellschaft für die Jahre 1993 und 1994 nicht vorlagen. In sämtlichen Prüfberichten der Jahre 1993 bis 1996 fehlte das vorgeschriebene Testat der WP-Gesellschaft über die Prüfung des Verwendungsnachweises auf

- Einhaltung der Fördervereinbarung und des Finanzierungsplanes,
- zweckentsprechende Mittelverwendung und
- projektanteilige Einnahmenanrechnung.

Für das Jahr 1997 hat die A. GmbH über die Fördermittel von 800 000 DM sogar weder einen Verwendungsnachweis noch einen geprüften Jahresabschluss vorgelegt. Damit hat sich die Servicegesellschaft über den gesamten Förderzeitraum von 1993 bis 1997 die zweckentsprechende Verwendung öffentlicher Fördermittel von über 19 Mio. DM nicht in der vorgeschriebenen Form nachweisen lassen. Auch über die für den AFB gesondert bewilligten Fördermittel von 6,1 Mio. DM ist ein Gesamtverwendungsnachweis nicht erbracht worden. Für drei Quartale wurden Controlling-Berichte nicht vorgelegt. Es fehlten auch von den Arbeitnehmern eigenhändig abgezeichnete Gehaltszahlungslisten. Abgesehen davon, dass die Servicegesellschaft die vorstehenden Mängel und Versäumnisse nicht beanstandet hat, hat sie auch die ihr vorliegenden Verwendungsnachweise und Jahresabschluss-Prüfungsberichte der WP-Gesellschaft nicht inhaltlich geprüft. Erst nachdem die A. GmbH Konkurs angemeldet hatte, hat sie mit Datum vom 4. und 12. Februar 1998 Prüfungsvermerke gefertigt, die sich aber auf die formale Einhaltung von Förderungsgrenzen beschränkten. Die Servicegesellschaft hat sich damit zu rechtfertigen versucht, dass die WP-Gesellschaft sowohl die Jahresabschlüsse als auch die Verwendungsnachweise der A. GmbH geprüft habe. Auch die Senatsverwaltung vertritt

- im Gegensatz zu ihrer Prüfstelle (T 223) - die Ansicht, dass alle Einnahmen und Ausgaben der A. GmbH einschließlich der aus „Zuwendungen“ (Fördermitteln) geprüft worden seien, weil die WP-Gesellschaft für die Gewinn- und Verlustrechnung das Gesamtkostenverfahren gewählt habe.
- 226 Diese Einlassungen der Servicegesellschaft und der Senatsverwaltung gehen fehl. Die WP-Gesellschaft hat mit dem Hinweis auf das Gesamtkostenverfahren gerade verdeutlicht, dass eine aus der kaufmännischen doppelten Buchführung abgeleitete Umrechnung auf die ausgabewirksamen Positionen im Verwendungsnachweis nicht vorgenommen wurde. Somit sind die Verwendungsnachweise auch nicht geprüft worden. Im Übrigen hat die WP-Gesellschaft zur Auftragsdurchführung einleitend jeweils darauf hingewiesen, dass die Verwendungsnachweise für Zuwendungen der öffentlichen Hand und anderer Zuwendungsgeber nicht Gegenstand des jeweiligen Prüfungsauftrages der A. GmbH an sie gewesen sind.
- 227 Diese Hinweise sind der Servicegesellschaft entgangen, weil sie die ihr übersandten Prüfberichte der WP-Gesellschaft (WP-Berichte) lediglich abgelegt, aber nicht ausgewertet hat. Bei einer Auswertung hätte die Servicegesellschaft schon frühzeitig wichtige Hinweise erhalten, z. B. auf
- riskante Rechtsgeschäfte, insbesondere im Zusammenhang mit der Gründung der Tochterunternehmen,
 - die Sanierungsversuche zugunsten der überschuldeten Tochterunternehmen und damit zulasten der A. GmbH,
 - die Übertragung von Anlagevermögen auf die A.-Brandenburg GmbH,
 - die wirtschaftliche Abhängigkeit von Aufträgen eines Windkraftanlagen-Herstellers,
 - die Nichterstellung von Verwendungsnachweisen für den AFB und
 - die Nichtbefolgung der Auflage, von den Arbeitnehmern des AFB eigenhändig abgezeichnete Gehaltszahlungslisten vorzulegen.
- 228 Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei allen Fördermaßnahmen auch Erfolgskontrollen (Ergebnisprüfungen) durchzuführen. Dies sehen auch die hier sinngemäß für anwendbar erklärten Zuwendungsvorschriften vor. Das hier für den Bereich des AFB vorgesehene vierteljährliche Controlling stellte insoweit keinen adäquaten Ersatz dar, da mit dem Controlling lediglich die wirtschaftliche Entwicklung des Betriebes anhand von Vergleichsdaten aus dem vorangegangenen Quartalszeitraum aufgezeigt und eine Prognose über die künftige Entwicklung abgegeben wurde. Inhalt einer Erfolgskontrolle hätte der Grad der Zielerreichung der Maßnahme sein müssen, d. h. die Feststellung, ob und in welchem Maße arbeitslose Jugendliche und Langzeitarbeitslose bei der A. GmbH soweit gefördert worden sind, dass sie in den ersten (allgemeinen) Arbeitsmarkt vermittelt werden konnten. Hierzu hätten die Sachberichte systematisch ausgewertet werden müssen. Erst auf ausdrückliche nachträgliche Anfrage des Rechnungshofs hat die Servicegesellschaft eine Studie über den Verbleib der ABM-Kräfte der A. GmbH sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme für 1996 vorgelegt. Von den 240 verschickten Fragebögen kamen nur 107 (44,6 v. H.) ausgefüllt zurück. Von diesen 107 Personen haben lediglich 13 (12,1 v. H.) eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gefunden, 20 Personen (18,7 v. H.) erhielten eine Anschlussförderung auf dem zweiten Arbeitsmarkt, 74 Personen (69,2 v. H.) waren sechs Monate nach Abschluss der Maßnahme noch immer oder schon wieder arbeitslos. Das bedeutet, dass 88 v. H. der Teilnehmer an den Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen der A. GmbH nicht auf den ersten Arbeitsmarkt vermittelt wurden und in diesem Umfang das Ziel der Förderung nicht erreicht wurde. Auch wenn bei einer Rücklaufquote bei den Fragebögen von unter 50 v. H. die ermittelten Werte nur bedingt aussagefähig sind, zeichnet sich zumindest eine negative Tendenz ab. Im Übrigen bestätigen andere Untersuchungen diese Tendenz. Einem Pressebericht vom August 2000 zufolge kommt eine Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in Mannheim zu dem Ergebnis, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einen geringen Effekt auf die Wiedereingliederungschancen der Teilnehmer haben. Die Industrie- und Handelskammer Berlin erklärte hierzu, dass sich die Ergebnisse der Studie mit Umfragen decken würden, die sie bei Berliner Unternehmen durchgeführt hat.
- Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs hatte die Servicegesellschaft nicht nur im Falle der A. GmbH, sondern generell im Rahmen ihrer Förderungstätigkeit weder das Ergebnis der Verwendungsnachweisprüfung noch das einer Erfolgskontrolle dokumentiert. Erst nach dem Konkurs der A. GmbH hat die Servicegesellschaft eine Prüfgruppe eingerichtet, die versucht, die erheblichen Prüfungsrückstände aufzuarbeiten. Diese Maßnahme kam allerdings zu spät, weil Rückforderungen kaum noch durchsetzbar sein dürften.
- 229
- Die Übertragung staatlicher Förderungsaufgaben auf private Geschäftsbesorger entbindet die Senatsverwaltung nicht von ihrer politischen und fachlichen Verantwortung für die Maßnahmen und ihre Ergebnisse. Insbesondere ist sie verpflichtet, die Geschäftsbesorger sorgfältig zu überwachen. Die Prüfung des Rechnungshofs hat hier insoweit ergeben, dass die Senatsverwaltung mit Schreiben vom 24. Juli 1995 nach einer Kontrolle der Treugutverwaltung gegenüber der Servicegesellschaft nochmals auf die Notwendigkeit hingewiesen hatte, die Beschäftigungsträger zu einer zeitnahen Übersendung der Verwendungsnachweise und WP-Berichte zu veranlassen und diese Unterlagen auszuwerten. Sie hatte bemängelt, dass die Servicegesellschaft die Förderakten nicht mit einem Abschlussvermerk über die ordnungsgemäße Durchführung und Abrechnung des Projekts sowie die Feststellung, ob das Förderziel erreicht worden ist, versieht, wie dies bei anderen Servicegesellschaften der Fall ist. Es war jedoch nicht erkennbar, dass die Senatsverwaltung die konsequente Einhaltung ihrer Auflagen und Hinweise in der Folgezeit überprüft hat.
- 230
- Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung in großem Umfang die Durchführung staatlicher Förderungsaufgaben auf private Geschäftsbesorger übertragen hat, ohne deren Tätigkeit in dem gebotenen Maße zu überwachen. Dies hatte bereits der in T 214 erwähnte Sonderbericht des Rechnungshofs gerade hinsichtlich der hier behandelten Servicegesellschaft ergeben. Daran hat sich bis in jüngste Zeit nichts geändert. Zumindest die zur Konkurstabelle angemeldeten Rückforderungen von noch 1,65 Mio. DM (T 222) sind als Schaden für das Land Berlin der Senatsverwaltung wegen mangelnder Aufsichtsführung über die Servicegesellschaft anzulasten. Die Senatsverwaltung hat daher die Haftungsfrage zu prüfen. Der Rechnungshof erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung nunmehr Maßnahmen trifft, durch die eine kontinuierliche und sachgerechte Überwachung der von ihr beauftragten Geschäftsbesorger und eine Erfolgskontrolle sichergestellt wird.
- 231
- b) Millionenschaden bei der Geltendmachung von sozialhilferechtlichen Erstattungsansprüchen gegenüber anderen Bundesländern durch Versäumnisse der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung**
- Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat nach gescheiterten Bemühungen der Bundesländer um Aufrechterhaltung eines gegenseitigen Verzichts auf sozialhilferechtliche Erstattungsansprüche in so genannten Altfällen versäumt, die Bezirksämter rechtzeitig zu informieren und zur unverzüglichen Geltendmachung ihrer Ansprüche aufzufordern. Dadurch ist teilweise Verjährung eingetreten und ein Schaden von bis zu 10 Mio. DM entstanden.*
- 232
- Mit Schreiben vom 15. Dezember 1999 forderte die für Soziales zuständige Senatsverwaltung alle Bezirksämter auf, Konsequenzen aus dem In-Kraft-Treten des Bundessozialhilfegesetzes

setzes (BSHG) in den neuen Bundesländern und im Ostteil Berlins zum 1. Januar 1991 zu ziehen und möglichst noch bis zum 31. Dezember 1999 Erstattungsansprüche gegenüber den Sozialhilfeträgern in den neuen Bundesländern anzumelden. Sie kündigte zugleich an, in Kürze zu den weiteren Einzelheiten des Verfahrens zu informieren; dies geschah mit Schreiben vom 21. Dezember 1999. Der Rechnungshof ist der Frage nachgegangen, warum die Senatsverwaltung auf ein fast neun Jahre zurückliegendes Ereignis erst so spät reagiert hat und warum sie den Bezirksämtern vom Zeitpunkt und der Terminsetzung her nahezu Unmögliches abverlangte. Er hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung zu Unrecht auf das Zustandekommen einer neuen Vereinbarung über einen gegenseitigen Kostenerstattungsverzicht zwischen den neuen Bundesländern und Berlin vertraut hatte und dass sie auf das Scheitern dieser Vereinbarung zu spät reagiert hat. Dadurch sind Erstattungsansprüche Berlins in Millionenhöhe verjährt.

233 Das Bundessozialhilfegesetz sieht bei der Unterbringung von Hilfeempfängern in Einrichtungen außerhalb des ursprünglichen Aufenthaltsortes einen Schutz zugunsten desjenigen Sozialhilfeträgers vor, in dessen Bereich sich die aufnehmende Einrichtung befindet. Ihm hatte der Sozialhilfeträger, in dessen Bereich der Hilfeempfänger seinen bisherigen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hatte, die Kosten der Hilfe in der Einrichtung zu erstatten (§ 103 Abs. 1 BSHG a. F.). Seit einer Gesetzesänderung im Jahre 1993 bleibt dieser Sozialhilfeträger für die Hilfe in einer auswärtigen Einrichtung sogar weiterhin örtlich zuständig und unmittelbar leistungs verpflichtet (§ 97 Abs. 2 BSHG). Er hat dem vorher zuständigen Sozialhilfeträger der auswärtigen Einrichtung die Kosten zu erstatten, die dieser bis zur Abgabe des Falles getragen hatte (§ 2 Abs. 3 SGB X). Sozialhilfeträger ist in Berlin das Land; die Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes obliegt den Bezirksämtern.

234 Unter den Sozialhilfeträgern war strittig, ob diese Regelungen auch anwendbar sind, wenn Hilfeempfänger aus den neuen Bundesländern und dem Ostteil Berlins bereits zu einem Zeitpunkt in Einrichtungen untergebracht worden waren, zu dem das Bundessozialhilfegesetz dort noch nicht galt (so genannte Altfälle). Überwiegend wurde die Auffassung vertreten, dass Erstattungen nach § 103 BSHG a. F. für die nach In-Kraft-Treten des Bundessozialhilfegesetzes am 1. Januar 1991 aufgewendeten Kosten gegenüber dem Sozialhilfeträger, in dessen Bereich der Hilfeempfänger vor seiner Unterbringung seinen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hatte, nicht geltend gemacht werden können. Ein gewöhnlicher Aufenthalt im Rechtssinne habe nur im Geltungsbereich des Bundessozialhilfegesetzes begründet werden können, nicht dagegen im Bereich der früheren DDR; eine Rückwirkung wurde ausgeschlossen. Nach der Gesetzesänderung im Jahre 1993 (T 233) wurde mit gleicher Begründung eine Änderung der Zuständigkeit im Sinne des § 97 Abs. 2 BSHG verneint. Ein in der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe für diese Altfälle wegen der unsicheren Rechtslage vereinbarter gegenseitiger Verzicht auf Kostenerstattungen endete 1993. Auch danach wurden jedoch zunächst keine Kostenerstattungen geltend gemacht. Verhandlungen mit dem Ziel weiterer Nichtgeltendmachung von Erstattungs- und Leistungsübernahmeansprüchen führten zu keiner Vereinbarung zwischen den neuen Bundesländern. Die Senatsverwaltung hat bis in das Jahr 1999 gegenüber den Bezirksämtern die Auffassung vertreten, dass aufgrund laufender Verhandlungen keine Ansprüche in Altfällen geltend zu machen und Ansprüche anderer Sozialhilfeträger abzuwehren seien. Dabei hat das Bundesverwaltungsgericht bereits durch Urteil vom 15. Juni 1998 die Streitfrage entschieden, ob in Altfällen Ansprüche gegen den Sozialhilfeträger des letzten gewöhnlichen Aufenthaltsortes des Hilfeempfängers erhoben werden können. Das Gericht führte aus, dass der Ort des gewöhnlichen Aufenthaltes in der früheren DDR nunmehr im Geltungsbereich des Bundessozialhilfegesetzes liege, sodass § 103 BSHG a. F. aufgrund der ihm immanenten tatbestandlichen Rückknüpfung auch an Aufenthaltsverhältnisse vor seinem In-Kraft-Treten umfassend zum Tragen komme. Damit war der Weg

frei für Erstattungsansprüche und Zuständigkeitsübertragungen.

Die Senatsverwaltung unterrichtete die Bezirksämter erst Ende März 1999 über das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts. Zugleich informierte sie über eine Initiative des Sozialministeriums Mecklenburg-Vorpommern, ungeachtet des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts den seinerzeitigen Verzicht auf Kostenerstattungen und Zuständigkeitsübertragungen zwischen den neuen Bundesländern und Berlin aufrechtzuerhalten, um insbesondere unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Dem lag die - ungeprüfte - Annahme zugrunde, dass sich die gegenseitigen Ansprüche per Saldo ausgleichen würden. Zur Vorbereitung einer eigenen Entscheidung erbat die Senatsverwaltung von den Bezirksämtern deren Einschätzung, ob das Land Berlin im Verhältnis zu den anderen Sozialhilfeträgern in überwiegendem Maße Erstattungsansprüche geltend machen und Vorgänge abgeben könnte, sowie die Übermittlung der entsprechenden Fallzahlen und Beträge. Daraufhin hat allein ein Bezirksamt 179 Fälle ermittelt, in denen die Hilfevorgänge an die nach § 97 Abs. 2 BSHG zuständigen Sozialhilfeträger anderer Länder abgegeben und für die Vergangenheit Kostenerstattungen gefordert werden konnten. Eine vollständige Überprüfung scheiterte jedoch nach Aktenlage der Senatsverwaltung am Widerstand mehrerer Bezirksämter, die derartige Ermittlungen wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes abgelehnt hatten.

In einer Arbeitsbesprechung der überörtlichen Sozialhilfeträger vom 3. Juni 1999 erklärte Brandenburg, man habe entschieden, den Kostenerstattungsverzicht nicht mehr zu praktizieren. Hiervon erhielt die Senatsverwaltung, die an der Sitzung nicht teilgenommen hatte, erst im Juli 1999 Kenntnis. Die Entscheidung Brandenburgs konnte insofern nicht überraschen, als zu Zeiten der früheren DDR Ostberliner Behinderte in hohem Maße in Einrichtungen im Umland untergebracht worden waren. Die Senatsverwaltung informierte die Bezirksämter über ihre Erkenntnisse jedoch nicht. Von September 1999 an machten Sozialhilfeträger der neuen Länder - zu 90 v. H. die des Landes Brandenburg - Ansprüche auf Kostenerstattung und Zuständigkeitsübertragung gegen das Land Berlin geltend. Darüber äußerte sich die Senatsverwaltung Anfang Oktober 1999 in Schreiben an die Länder Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern besorgt. Sie beklagte, weitere Verzögerungen würden dazu führen, dass bei Scheitern der unter Beteiligung des für Soziales zuständigen Ministeriums des Landes Brandenburg fortgeführten Verhandlungen über eine Verichtsvereinbarung die in § 113 Abs. 1 SGB X normierte vierjährige Verjährungsfrist zur Anwendung käme und dem Land Berlin Ansprüche verloren gingen. Dennoch hat die Senatsverwaltung die Bezirksämter erst mit Schreiben vom 15. Dezember 1999 aufgefordert, ihrerseits Kostenerstattungs- und Zuständigkeitsübertragungs-Ansprüche gegen andere Sozialhilfeträger geltend zu machen (T 232). Sie verwies darauf, dass bei Nichtgeltendmachung bis zum Jahresende Ansprüche für das Jahr 1995 verjähren würden. Die Bezirksämter waren jedoch so kurzfristig vor Jahresende nicht mehr in der Lage, alle in Frage kommenden Fälle zu überprüfen und Ansprüche geltend zu machen.

Konkret bedeutete dies hier, dass Ansprüche, die bis zum 31. Dezember 1995 entstanden waren, mit Ablauf des 31. Dezember 1999 verjährt sind. Unter Berücksichtigung eines durchschnittlichen Sozialhilfeanteils von monatlich 2 000 DM an den Kosten für die Betreuung von Hilfeempfängern in Einrichtungen sowie der vorerst ermittelten 420 Fälle, für die 1999 keine Kostenerstattungsansprüche geltend gemacht wurden, ergeben sich für das Jahr 1995 Einnahmeverluste von über 10 Mio. DM. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass in einigen dieser Fälle Ansprüche auch daran gescheitert wären, dass der damalige gewöhnliche Aufenthalt (z. B. wegen fehlender Meldeunterlagen) nicht mehr feststellbar war. Selbst unter Berücksichtigung dieser und weiterer nicht mehr aufzuklärender Sachverhalte sind aber mit Sicherheit Einnahmeverluste von mehreren Millionen DM entstanden.

- 238 Bei seinen Erhebungen in den Bezirksämtern hat der Rechnungshof festgestellt, dass die hauptsächlich betroffenen östlichen Bezirksämter ihre noch nicht verjährten eigenen Ansprüche ebenso unzureichend bearbeiteten wie die gegen sie gerichteten Ansprüche anderer Sozialhilfeträger. Lediglich drei Bezirksämter hatten bis zum 31. Dezember 1999 in ca. 80 Fällen eigene Ansprüche geltend gemacht. Bis Mitte des Jahres 2000 wurden insgesamt ca. 300 weitere Ansprüche auf Kostenerstattung und Zuständigkeitsübertragung gegen Sozialhilfeträger in den neuen Bundesländern erhoben. Vier Bezirksämter hatten überhaupt nichts veranlasst. Allein hier waren noch in ca. 200 Fällen entsprechende Ansprüche zu prüfen. Fälle der Eingliederungshilfe für Behinderte und vor allem bereits abgeschlossene Sozialhilfeprozesse fanden bisher wenig Beachtung, sodass sich die Fallzahlen erheblich erhöhen werden.

- 239 Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung versäumt hat, die Bezirksämter rechtzeitig auf das sich abzeichnende Scheitern einer gegenseitigen Anspruchsverzichtvereinbarung zwischen den neuen Bundesländern und Berlin hinzuweisen und ihnen damit keine ausreichende Zeit gegeben hat, ihre Ansprüche aus dem Jahre 1995 gegen andere Sozialhilfeträger noch im Jahre 1999 geltend zu machen. Der Rechnungshof beanstandet außerdem, dass auch die überwiegende Zahl der betroffenen Bezirksämter erst mit erheblicher Verspätung tätig geworden ist und bei der Bearbeitung der noch nicht verjährten Ansprüche säumig verfährt; dies muss sich ändern.

c) Entgangene Wohngelderstattungen des Bundes in zweistelliger Millionenhöhe

Dem Land Berlin sind seit Oktober 1996 jährlich etwa 14 bis 15 Mio. DM an Einnahmen aus Erstattungen des Bundes für das Wohngeld entgangen, weil die bezirklichen Wohnungsämter Wohngeldanträge sozialhilfebefürdiger Heimbewohner rechtswidrig abgelehnt haben. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat ihr bekannt gegebene Rundschreiben der für Wohngeldangelegenheiten zuständigen Senatsverwaltung an die bezirklichen Wohnungsämter nicht beanstandet, obwohl hierin unzutreffende Aussagen zur Sozialhilfegewährung enthalten waren. Die Bezirksämter, Abteilung Sozialwesen, sind trotz Kenntnis der Ablehnung zahlreicher Anträge auf Wohngeld für Heimbewohner den Ursachen hierfür nicht nachgegangen; andernfalls hätten auch sie bemerkt, dass die Wohnungsämter Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz rechtswidrig als Einkommen gewertet hatten.

- 240 Bei einer Prüfung der Sozialhilfeausgaben für in Pflegeheimen betreute Menschen ist dem Rechnungshof aufgefallen, dass Wohngeldanträge der Heimbewohner von den bezirklichen Wohnungsämtern in aller Regel abschlägig beschieden wurden. Aufgrund des Nachrangs der Sozialhilfe (§ 2 BSHG) würden Wohngeldzahlungen zu einer entsprechenden Minderung des Sozialhilfebedarfs führen und damit Berlin als leistungsverpflichteten Sozialhilfeträger entlasten. Die Wohngeldleistungen Berlins werden nach § 34 Wohngeldgesetz (WoGG) zur Hälfte vom Bund erstattet. Nach § 3 WoGG sind grundsätzlich auch Bewohner eines Heimes im Sinne des Heimgesetzes berechtigt, Wohngeld zu beantragen.
- 241 Das Land Berlin zahlt für etwa 12 000 Heimbewohner Sozialhilfe als Hilfe zur Pflege gemäß §§ 27 Abs. 1 Nr. 9, 68 ff. BSHG auch nach Einführung der sozialen Pflegeversicherung (SGB XI). Dies liegt vor allem daran, dass die begrenzten Leistungen der Pflegeversicherung und das Einkommen (Renten u. a.) der Heimbewohner zur Deckung der sehr hohen Heimbetreuungskosten häufig nicht ausreichen. In den übrigen Fällen handelt es sich um Menschen mit der so genannten Pflegestufe 0, die also weder erheblich noch schwer- oder schwerstpflegebedürftig (Pflegestufen I bis III) im Sinne der §§ 14, 15 SGB XI sind und die damit keine Leistungen der sozialen Pflegeversicherung erhalten.

Der Wohngeldanspruch hängt bei Heimbewohnern von der zu zahlenden Miete und dem nach dem Wohngeldgesetz zu berücksichtigenden Einkommen ab. Dabei sind nach § 14 Abs. 1 Nr. 18 WoGG - a. F. - (seit 1. Januar 2001: § 10 Abs. 2 Nr. 16 WoGG - n. F. -) beim Bezug von Sozialhilfe nur die laufenden Leistungen für den Lebensunterhalt, soweit diese die bei ihrer Berechnung berücksichtigten Kosten für den Wohnraum überschreiten, als Einkommen zu berücksichtigen. Die Hilfe zur Pflege gehört damit nicht zum anrechenbaren Einkommen. Problematisch für die Einkommensermittlung nach dem Wohngeldgesetz ist hier die Regelung in § 27 Abs. 3 BSHG. Danach umfasst die Hilfe zur Pflege in Einrichtung auch den in der Einrichtung gewährten Lebensunterhalt einschließlich der einmaligen Leistungen (z. B. für Bekleidung und Wäsche). Überdies wiesen die von den Heimbetreibern in Rechnung gestellten Kosten keinen gesonderten Mietanteil aus.

Für die Einkommensermittlung nach dem Wohngeldgesetz muss deshalb das Gesamtentgelt um die Beträge für die Pflegekosten, die Wohnraumkosten (Mietanteil) und für einmalige Leistungen vermindert werden, um den allein als Einkommen zu berücksichtigenden Betrag der laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt zu ermitteln. Näheres hierzu regelt die Wohngeldverordnung (WoGV). Nach § 7 Abs. 1 WoGV a. F. waren bei der Belegung eines Raumes mit einem Bewohner 20 v. H., mit mehreren Bewohnern 15 v. H. des Gesamtentgelts als Miete anzusetzen. Im Gesamtentgelt enthaltene Zulagen, insbesondere für erhöhte Pflegebedürftigkeit, waren vorher abzusetzen. Nach § 7 Abs. 1 a WoGV a. F. waren bei der Einkommensermittlung Beträge in Höhe von 40 v. H. des Gesamtentgelts abzusetzen, wenn sich die Höhe des auf die Pflege entfallenden Anteils nicht anders ermitteln lässt.

Mit Rundschreiben vom September 1996 teilte die für Wohngeldangelegenheiten zuständige Senatsverwaltung den bezirklichen Wohnungsämtern mit, dass mit In-Kraft-Treten der zweiten Stufe der Pflegeversicherung die Leistungen nach dem SGB XI den Pflegeanteil im Gesamtentgelt für die Heimbewohner abdecken und die Leistungen des nachrangigen Bundessozialhilfegesetzes sich entsprechend verminderten. Deshalb sei die Regelung des § 7 WoGV über die Absetzung von 40 v. H. vom Gesamtentgelt für Hilfe zur Pflege nicht mehr anzuwenden. Stattdessen sei nunmehr der Betrag der Pflegeversicherungsleistungen abzusetzen. Diese Aussagen waren falsch, weil wegen der sehr hohen Heimkosten zumeist weiterhin Hilfe zur Pflege nach §§ 27 Abs. 1 Nr. 9, 68 ff. BSHG in Ergänzung der Leistungen der Pflegeversicherung, bei Pflegestufe 0 anstelle dieser Leistungen, gewährt wurde (vgl. T 241). Dennoch hat die für Soziales zuständige Senatsverwaltung nach Kenntnisnahme von diesem Rundschreiben dessen Inhalt im Oktober 1996 ungeprüft in ein eigenes Rundschreiben übernommen und dieses den Bezirksämtern, Abteilungen Sozialwesen und Jugend, bekannt gegeben. Dabei hat sie dazu aufgefordert, umgehend alle sozialhilfeberechtigten pflegebedürftigen Heimbewohner zu veranlassen, Wohngeldanträge zu stellen.

Die Bezirksämter, Abteilung Sozialwesen, sind entsprechend tätig geworden, mussten aber feststellen, dass fast alle Anträge sozialhilfeberechtigter Heimbewohner von den Wohnungsämtern abgelehnt wurden. Nach dem Ergebnis einer Umfrage haben 10 von 19 Bezirksämtern aufgrund der erfolglosen Anträge davon abgesehen, Heimbewohner zur Wohngeld-Antragstellung aufzufordern; auch die 9 übrigen berichteten nur über Ablehnungen. Weder die Bezirksämter, Abteilung Sozialwesen, noch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung sind den Ursachen für diese Ablehnung von Wohngeldanträgen im Einzelnen nachgegangen. Deshalb haben sie nicht bemerkt, dass die Wohnungsämter wegen der angeordneten Nichtanwendung des § 7 WoGV a. F. nunmehr die gesamten Sozialhilfeleistungen als Einkommen im Sinne des Wohngeldgesetzes berücksichtigten, einschließlich der nicht gesondert ausgewiesenen Leistungen der Hilfe zur Pflege. Entgegen dem Rundschreiben der für Wohngeldangelegen-

heiten zuständigen Senatsverwaltung haben die Leistungen der Pflegeversicherung für den stationären Bereich die Leistungen der Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz keinesfalls abgelöst (vgl. T 241). Vielmehr erhält etwa jeder zweite Heimbewohner auch weiterhin Sozialhilfe. Durch die mit dem Wohngeldgesetz nicht vereinbare Berücksichtigung der in der Sozialhilfeleistung enthaltenen Hilfe zur Pflege und der einmaligen Leistungen bei der Einkommensermittlung ergab sich regelmäßig eine Überschreitung der für die Wohngeldgewährung maßgeblichen Einkommensgrenze. Deshalb sind die Wohngeldanträge zu Unrecht abgelehnt worden.

246 Die für Wohngeldangelegenheiten zuständige Senatsverwaltung hat im April 1998 die Wohnungsämter darüber informiert, dass das Heimentgelt seit 1998 in Pflegesatz (pflegebedingte Kosten), Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie Investitionskosten aufgeschlüsselt wird. Sie hat dabei erneut angeordnet, die Einkommensermittlung nicht mehr nach § 7 Abs. 1 a WoGV vorzunehmen, d. h. nicht den allein maßgeblichen Betrag der laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt zu ermitteln. Sie führte fälschlich aus: „Da die Sozialhilfebescheide nach Inkrafttreten des Pflegeversicherungsgesetzes nur noch die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt ausweisen, kann die Einkommensermittlung unmittelbar auf der Grundlage von § 14 Abs. 1 Nr. 18 erfolgen.“ Tatsächlich wiesen die Sozialhilfebescheide im Regelfall weiterhin die Hilfe zur Pflege und die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt gemäß § 27 Abs. 3 BSHG als Gesamtleistung aus. Die wiederum über das Rundschreiben informierte für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat den unrichtigen Aussagen der für Wohngeldangelegenheiten zuständigen Senatsverwaltung nicht widersprochen.

247 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ist erst tätig geworden, nachdem der Rechnungshof sie auf diese bei einer Querschnittprüfung der Sozialhilfeleistungen für Heimbewohner gewonnenen Erkenntnisse im März 2000 hingewiesen und sie gebeten hatte, die für Wohngeldangelegenheiten zuständige Senatsverwaltung und die Bezirksämter über die zutreffende Sach- und Rechtslage zu informieren. Sie hat sich im Juli 2000 für eine Änderung des Wohngeld-Rundschreibens vom April 1998 eingesetzt und die Bezirksämter, Abteilungen Sozialwesen und Jugend, gebeten, in den Sozialhilfebescheiden eine Differenzierung nach Leistungsarten vorzunehmen.

248 Die über 12 000 in Pflegeheimen betreuten Sozialhilfeempfänger hätten aufgrund ihrer geringen Einkünfte ganz überwiegend einen Wohngeldanspruch gehabt. Dies hätte nach vorsichtiger Schätzung Wohngeldzahlungen von etwa 29 Mio. DM im Jahr zur Folge gehabt. Im gleichen Umfang wären die Sozialhilfeausgaben geringer gewesen. Dadurch, dass der Bund – anders als bei der Sozialhilfe – beim Wohngeld die Hälfte der Leistungen erstattet (§ 34 Abs. 1 WoGG), hätte Berlin Einnahmen von jährlich 14 bis 15 Mio. DM erzielen können. Der Schaden beläuft sich somit für die Zeit von Oktober 1996 bis Mitte 2000 auf insgesamt mehr als 50 Mio. DM. Er hätte verhindert werden können, wenn die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die Rundschreiben der für Wohngeldangelegenheiten zuständigen Senatsverwaltung kritisch überprüft und die darin enthaltenen unrichtigen Annahmen über das Entfallen der Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz richtig gestellt hätte. Ein Versagen liegt aber auch bei den Bezirksämtern, Abteilung Sozialwesen, vor. Da sie von der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung durch Rundschreiben ausdrücklich aufgefordert worden waren, die sozialhilfebedürftigen Heimbewohner zu Wohngeldanträgen zu veranlassen, hätten sie die Senatsverwaltung über die Ablehnung der meisten Anträge informieren und auch selbst den Ursachen der Ablehnung nachgehen müssen.

249 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat erwidert, die Behauptung des Rechnungshofs, fast alle Wohngeldanträge sozialhilfebedürftiger Heimbewohner seien abgelehnt worden, sei unbewiesen und könne im Ergebnis ihrer

Nachfragen nicht bestätigt werden. Der Rechnungshof hat sie auf das Ergebnis seiner Umfrage bei den Bezirksämtern hingewiesen (T 245). Die Senatsverwaltung hat auch die Schadenshöhe bestritten und die Ansicht vertreten, der nicht bezifferbare Schaden könne durch rückwirkende Wohngeldbewilligungen behoben werden. Darlegungen, wie dies rechtlich und in der praktischen Umsetzung geschehen wird, ist sie schuldig geblieben. Gegenüber dem Vorwurf, sie sei den Ursachen für die Ablehnung der Wohngeldanträge nicht nachgegangen, verweist sie auf die Zuständigkeit der Bezirksämter. Dass sie durch die unkommentierte Weitergabe der Schreiben der für Wohngeldangelegenheiten zuständigen Senatsverwaltung (T 244) das Verhalten der Bezirksämter maßgeblich beeinflusst hat, lässt sie dabei unberücksichtigt. Die für Wohngeldangelegenheiten zuständige Senatsverwaltung hat darauf hingewiesen, dass sie mit ihren Rundschreiben lediglich Erlasse des Bundesministeriums – die Durchführung des Wohngeldgesetzes erfolge durch das Land Berlin in Bundesauftragsverwaltung – weitergegeben habe. Nach ihren Berechnungen sei die Schadenshöhe nur mit einem jährlichen Verlust an Bundeserstattungen von 7,67 Mio. DM zu beziffern. Den vom Rechnungshof herangezogenen Fallbeispielen aus den Bezirken hat sie aber nichts Konkretes entgegengesetzt können.

Die Aufforderung der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung an die Bezirksämter, in den Sozialhilfebescheiden die Hilfe zur Pflege und die Hilfe zum Lebensunterhalt gesondert auszuweisen (T 247), erwies sich in der Praxis ohne Vorgaben der Senatsverwaltung als nicht durchführbar. Da nach § 27 Abs. 3 BSHG die Hilfe zur Pflege in einer Einrichtung auch den dort gewährten Lebensunterhalt umfasst, bedurfte es nach Sozialhilferecht keiner Differenzierung. Die Bezirksämter übernahmen in diesen Fällen die von den Heimträgern in Rechnung gestellten Heimkosten, soweit diese nicht durch eigenes Einkommen und Vermögen des Hilfeempfängers und Leistungen der Pflegeversicherung gedeckt sind. Die Heimkosten werden aber nicht nach Maßgabe des Bundessozialhilfegesetzes, sondern des § 82 SGB XI aufgeschlüsselt in eine Pflegevergütung sowie ein Entgelt für Unterkunft und Verpflegung, ggf. ergänzt um einen Betrag für gesondert berechenbare betriebsnotwendige Investitionskostenanteile. Dabei lässt sich das Entgelt für Unterkunft und Verpflegung nicht gleichsetzen mit Miete im Sinne des Wohngeldgesetzes und Hilfe zum Lebensunterhalt im Sinne des Bundessozialhilfegesetzes. Nach dem zwischen dem Landesverband der Pflegekassen und den Vereinigungen der Heimträger sowie der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung geschlossenen Rahmenvertrag gemäß § 75 Abs. 1 und 2 SGB XI sind z. B. in den Unterkunftskosten auch Bestandteile enthalten, die sozialhilferechtlich der Hilfe zur Pflege zuzuordnen sind. Ein Zurückgreifen auf § 7 WoGV mit seinen Berechnungsmethoden (T 243) ist seit Januar 2001 nicht mehr möglich, weil die Wohngeldverordnung durch eine Neufassung vom 6. Februar 2001 (BGBl. I S. 192) ersetzt worden ist. Diese bestimmt in § 8, dass für die in einer Einrichtung gewährten Hilfe zum Lebensunterhalt ein Betrag von 1 100 DM anzusetzen ist, „höchstens jedoch der tatsächlich gewährte Betrag“. Dies erfordert neue Klärungen.

Der Rechnungshof erwartet, dass nunmehr alle beteiligten Verwaltungen unverzüglich sachgerecht zusammenarbeiten, damit berechnete Wohngeldansprüche von in Heimen betreuten Sozialhilfeempfängern positiv beschieden werden, und das Land Berlin als nachrangig verpflichteter Sozialhilfeträger nicht unberechtigt belastet wird, sondern vom Bund die gesetzlich vorgesehenen Erstattungen des Wohngeldes erhält. Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung Rundschreiben einer anderen Senatsverwaltung ungeprüft den Bezirksämtern, Abteilungen Sozialwesen und Jugend, zur Kenntnisnahme und Beachtung übermittelt hat und über wesentliche Vorkommnisse in der bezirklichen Sozialhilfepraxis (Ablehnung fast aller Wohngeldanträge) trotz Teilnahme an Fachkonferenzen offenbar nicht unterrichtet war. Der Rechnungshof wird beobachten, ob berechnete Wohngeldansprüche von sozialhilfebedürfti-

gen Heimbewohnern nunmehr erfüllt werden; dabei werden die Verwaltungen Folgerungen nicht nur für den Pflegeheimbereich, sondern auch für den der Heime des Jugendwesens und für Behinderte zu ziehen haben.

d) Fehlender personalwirtschaftlicher Erfolg bei der Errichtung des Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin

Durch die Zusammenfassung von Aufgaben der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales und verschiedener nachgeordneter Behörden im Landesamt für Gesundheit und Soziales sind entgegen den Erwartungen des Senats allenfalls 19,5 (2 v. H.) der Stellen eingespart worden. Allein durch eine Neuordnung der Querschnittsaufgaben können weitere 29,5 Stellen sowie vorhandene Personalmittelreserven entfallen. Die jährlichen Personalkosten könnten dadurch um insgesamt 2,8 Mio. DM vermindert werden.

252 Das Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (LAGeSo) wurde zum 1. Januar 1998 als nachgeordnete Einrichtung der damaligen Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales durch das Gesetz über die Neuorganisation der Gesundheits-, Sozial- und Arbeitsschutzverwaltung geschaffen. Dies entspricht der Entscheidung des Senats vom 3. Juni 1997 über die Neustrukturierung der Senatsverwaltungen, nach der diese vornehmlich ministerielle Aufgaben wahrnehmen sollen. Mit der Bildung des LAGeSo sollten angesichts der finanziellen Situation des Landes Berlin auch Sach- und Personalkosten in besonderem Maße durch das Zusammenfassen von Organisationseinheiten eingespart werden. In dem neuen Amt sind das Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben Berlin (LASoz - Kapitel 11 20 -) und das Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe Berlin (Kapitel 11 10) sowie das Versorgungsamt, die Orthopädische Versorgungsstelle, die Hauptfürsorgestelle (Kapitel 11 21), die Aufnahme stelle für Aussiedler/innen (Kapitel 11 23), die Hilfe für asylsuchende Ausländer/innen (Kapitel 11 24) und die zentrale Aufnahmeeinrichtung für Asylbewerber/innen (Kapitel 11 26) unter Beibehaltung der Kapitelstruktur aufgegangen. Außerdem hat die Senatsverwaltung einzelne gesamtstädtische Aufgaben und Durchführungsaufgaben in das LAGeSo abgeschichtet. Der Rechnungshof hat in einer ersten Teilunter suchung

- die Organisationsstrukturen (T 253 bis 256),
- die Stellenausstattung des Kapitels 11 20, ehemaliges LASoz (T 253, 258 und 259),
- die Erledigung der Querschnittsaufgaben (T 257, 260 bis 267) und
- das Umsetzen von Elementen der Verwaltungsreform (T 268)

geprüft, um insbesondere den bisher durch die Errichtung des LAGeSo erreichten wirtschaftlichen Erfolg zu ermitteln.

253 Das LAGeSo war zunächst in eine Querschnitts- und fünf Fachabteilungen gegliedert. Die Organisationsstruktur zeigt, dass die ehemaligen Landesämter und die abgeschichteten Organisationseinheiten der damaligen Senatsverwaltung nahezu unverändert blieben und weitgehend nur formal beim LAGeSo zusammengefasst wurden. Es war nicht ersichtlich, dass die Senatsverwaltung die Aufgaben zuvor eingehend analysiert und unter dem Aspekt der Aufgabenüberschneidungen geprüft hat. Sie hat auch ihre Organisationsstelle und die des ehemaligen LASoz nur unzureichend beteiligt. Mit Wirkung vom 15. Oktober 2000 hat das LAGeSo aus abgeschichteten Aufgaben der Senatsverwaltung eine weitere Abteilung für „Arbeitsmarktinstrumente in Landesregie“ gebildet. Das LAGeSo bestreitet eine unzulängliche Beteiligung der Organisationsstellen vor und während der Gründung des Amtes. Allerdings räumt es ein, dass aufgabenkritische Gesichtspunkte nicht im Vordergrund standen und die Senatsverwaltung die endgültigen Festlegungen letztlich politisch getroffen hat. Dies entspricht den Prüfungserkenntnis-

sen des Rechnungshofs. Die Senatsverwaltung hat die Zuständigkeiten sachlich nicht immer nachvollziehbar gestaltet. So hat sie Durchführungsaufgaben für Behinderte (z. B. den Behindertenfahrdienst) mit den zu erledigenden Einzelaufgaben in ihrer Zuständigkeit behalten. Die unvollständige Übertragung von Durchführungsaufgaben auf das LAGeSo begründet das Amt unter Hinweis auf den Landesbeauftragten für Behinderte, der weiterhin bei der Senatsverwaltung ressortiere. Diese Argumentation überzeugt angesichts der Organisationsvorgaben des Senats zur Neustrukturierung nicht. Vielmehr steht noch immer eine Aufgabenanalyse aus. Zum 1. Januar 1998 waren dem LAGeSo 1 240 Stellen und Beschäftigungspositionen (Stellen) zugeordnet, von denen 834,5 auf das ehemalige LASoz (Kapitel 11 20) entfielen. Mit dem Haushaltsplan 1999 sind 126,8 Stellen durch Aufgabenverlagerungen von der Senatsverwaltung (Kapitel 11 00) und dem ehemaligen Landesprüfungsamt für Gesundheitsberufe Berlin (Kapitel 11 10) zum LAGeSo (Kapitel 11 20) umgesetzt. Tatsächlich wurden durch die Neustrukturierung im Kapitel 11 20 nur zehn Stellen eingespart, das sind lediglich 1 v. H. Das LAGeSo verweist auf den Wegfall von weiteren 9,5 Stellen innerhalb des Prüfungszeitraums aufgrund angeblich erzielter, aber nicht nachvollziehbarer Synergieeffekte. Selbst unter Berücksichtigung dieser Wegfälle ist die Einsparquote mit 2 v. H. sehr gering. Die Senatsverwaltung hat mit der Errichtung des LAGeSo das angestrebte Ziel, Kosten in besonderem Maße zu minimieren, nicht erreicht.

Nach § 4 Abs. 1 der Richtlinie des Senats zur Neustrukturierung der Senatsverwaltungen ist den nachgeordneten Einrichtungen die Ressourcenverantwortung im Rahmen der grundsätzlichen Vorgaben und der parlamentarischen Verantwortung mit Ausnahme der Besetzung der Leitungsposition der Einrichtung zu übertragen. Die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen ist weiterhin Personalstelle für die Dienstkräfte des LAGeSo. Einzelne organisatorische und personalwirtschaftliche Zuständigkeiten hat sie nur zögerlich auf das LAGeSo übertragen. Noch zwei Jahre nach Gründung des Landesamtes behielt sich die Senatsverwaltung einzelne Entscheidungen über Personal- und Organisationsangelegenheiten vor. Der Rechnungshof verkennt zwar nicht, dass Abstimmungs- und Mitwirkungsverfahren im Rahmen der Fachaufsicht im Einzelfall erforderlich sind. Das Verhalten der Senatsverwaltung widerspricht aber der Richtlinie zur Neustrukturierung der Senatsverwaltungen. Der Rechnungshof beanstandet die zögerliche und unzureichende Verlagerung der Aufgaben, die zu unwirtschaftlicher Doppelarbeit führt. Das LAGeSo teilte mit, dass die Personal- und Organisationsentscheidungen dem Amt inzwischen weitgehend übertragen seien und somit die aufwändigen Kontroll- und Doppelarbeiten nicht mehr aufträten.

Das LAGeSo hat die wesentlichen Querschnittsaufgaben in der Abteilung I zusammengeführt, den Schreibdienst dagegen dezentralisiert. In den Fachabteilungen hat es dezentrale Büroleitungen eingerichtet, ohne dass Art und Umfang der dort zu erledigenden Querschnittsaufgaben eindeutig geregelt wurden. 77 v. H. der Arbeitsgebiete mit Querschnittstätigkeiten werden in den Leistungs- und Verantwortungszentren (LuV) geführt. Die Querschnittsaufgaben wurden im Rahmen der Neustrukturierung des Amtes und auch in der Zeit danach nicht ausreichend analysiert, nicht aufgabenkritisch gewürdigt und nicht neu geordnet. Der Rechnungshof hat das LAGeSo aufgefordert, die Querschnittsaufgaben in den LuV aufgabenkritisch zu untersuchen und rationeller zu organisieren. Das LAGeSo, das sich seit Gründung als „lernende Organisation“ versteht, erwartet, dass die notwendige Abgrenzungsdiskussion bis zum April 2001 abgeschlossen sein werde. Der Rechnungshof beanstandet, dass dieser Organisationsprozess in den drei Jahren nach Gründung des LAGeSo nicht entschiedener vorangetrieben wurde.

Die Abteilung I wurde bis zu ihrer Auflösung zum 1. Januar 2000 am 1. Januar 1998 bereits als Serviceabteilung mit Serviceeinheiten gebildet. Diese haben ihre Aufgaben aber weiterhin wie früher wahrgenommen. Zum 1. Januar 2000 hat das

LAGeSo die gemäß § 2 VGG auf der Basis eines neuen Steuerungsmodells vorgesehene Struktur mit einem Steuerungsdienst, den Serviceeinheiten und den LuV geschaffen:

- Aus den drei Referaten der Abteilung I hat es vier Serviceeinheiten gebildet. Die vierte Serviceeinheit (Organisation und Zentrale Dienste) entstand, indem die Zentralen Dienste und die Organisationsstelle unter neuer Leitung zusammengefasst wurden. Diese sowie weitere umfangreiche organisatorische Maßnahmen zwei Jahre nach der Gründung des Amtes wären vermeidbar gewesen, wenn die Senatsverwaltung die Gründung des LAGeSo gründlich geplant hätte. Die Bildung von vier Serviceeinheiten nahm erhebliche personelle Kapazitäten in Anspruch und widersprach mit dem Schaffen einer vierten Leitungsposition den Bemühungen von Abgeordnetenhaus und Senat um eine Verschlankung der Verwaltung. Das LAGeSo teilte dazu mit, dass die Bildung der vierten Serviceeinheit kostenneutral durchgeführt worden sei, obwohl durch Stellentausch und Nutzen von Stellenspitzen eine Stelle der BesGr. A 13 S geschaffen, dadurch also auf mögliche Einsparungen verzichtet wurde. Zum 1. Januar 2001 wurden die vier selbstständigen Serviceeinheiten in Servicebereiche umbenannt und zu einer Serviceeinheit unter einer Leitung zusammengefasst.
- Durch Bilden der Serviceeinheiten und Auflösen der Abteilung I des LAGeSo entfiel die Funktion der Abteilungsleitung (BesGr. B 2). Stattdessen hat das LAGeSo einen Koordinator eingesetzt. Dessen Aufgaben nahm bis zum 30. April 2000 der ehemalige Leiter der Abteilung I wahr und danach wurden sie dem Leiter der Serviceeinheit Recht kommissarisch übertragen. Diesem sind das Vorzimmer-Arbeitsgebiet (VGr. VIII/VII) des ehemaligen Leiters der Abteilung I, die Büroleitung, der IT-Bereichsordinator, die Kosten- und Leistungsrechnung und der Schreibdienst für die Serviceeinheiten zugeordnet worden. Nach Mitteilung des LAGeSo ist zum Januar 2001 aus der Funktion des Koordinators die Leitung der Serviceeinheit entstanden, die weiterhin durch den so genannten Servicebereichsleiter Recht in Personalunion als Ansprech- und Verhandlungspartner für alle Servicebereiche wahrgenommen wird. Die Stelle der BesGr. B 2 des ehemaligen Abteilungsleiters I wurde für die Leitung der Abteilung III verwendet. Dies wurde damit begründet, dass die Stelle des ehemaligen Präsidenten des LASoz (BesGr. B 3) zum Haushalt 1998 entfiel. Das LAGeSo vertritt die Auffassung, mit der 1998 weggefallenen Stelle der BesGr. B 3 sei bereits eine Stelle im Vorgriff auf die zum 1. Januar 2000 entfallene Funktion des Abteilungsleiters I eingespart worden. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht sachgerecht. Außerdem war aus den dem Rechnungshof vorgelegten Unterlagen nicht nachvollziehbar, welche konkreten Gründe oder haushaltsmäßigen Einsparzwänge zum Wegfall der damaligen Stelle geführt haben.

Der Rechnungshof erwartet, dass das LAGeSo die Stelle für die vierte Leitungsposition (mindestens BesGr. A 12) einspart, die lediglich durch eine Umschichtung bestehender Aufgaben entstand. Die dafür vom LAGeSo angebotene Stelleneinsparung aufgrund der so genannten 55er-Regelung – Wegfall von Planstellen aufgrund von Beurlaubungen bis zum Eintritt in den Ruhestand (vgl. Vorjahresbericht T 202 bis 214) – kann hierfür nicht anerkannt werden. Die durch den Wegfall des Aufgabengebiets und der Funktion der Abteilungsleitung I frei gewordene Stelle der BesGr. B 2 wäre ebenfalls einzusparen gewesen. Das LAGeSo konnte aber inzwischen begründen, dass diese Stelle für die Funktion der Abteilungsleitung III stellenplanmäßig zwingend verwendet werden musste. Es hat zugesagt, zum Haushaltsjahr 2002 eine Stelle der BesGr. A 16 einzusparen. Da das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz eine herausgehobene Funktion für die Koordinierung von Serviceeinheiten bzw. von einer Serviceabteilung nicht vorsieht, ergibt sich auch der Wegfall des Aufgabengebiets Sekretariat mit der Stelle der VGr. VIII/VII, obwohl das LAGeSo mitteilt, dass die Stellen-

inhaberin auch Schreibarbeiten für den Schreibdienst mit wahrnimmt. Die Stellenausstattung des Schreibdienstes ist jedoch ohnehin zu hoch (T 265).

Bereits 1990 hat die Senatsverwaltung das damalige LASoz verpflichtet, das Verfahren Automatisierte Personalwirtschaft einzuführen. Da das LAGeSo den Erfassungsaufwand für zu hoch hielt, hat es lediglich Beschäftigtendaten eingegeben, jedoch nicht aktualisiert. Darüber hinaus wurde die manuelle Stellenkartei nicht vereinheitlicht. Ihr Nummerierungssystem lässt nur Rückschlüsse darauf zu, aus welcher Verwaltung die Stellen kommen, nicht aber auf Beschäftigtengruppe und Stellenwert. Die Stellen werden daher unübersichtlich, umständlich, arbeitsaufwändig und sehr fehleranfällig verwaltet. Auch der Geschäftsverteilungsplan (GVPI) enthält dadurch falsche und unvollständige Angaben. Um künftig Doppelarbeit und Fehler in personalwirtschaftlichen Angelegenheiten und bei der Erstellung eines einheitlichen und verbindlichen GVPI zu vermeiden, hat der Rechnungshof das Amt aufgefordert, in der Personalwirtschaftsstelle umgehend ein verbindliches IT-gestütztes Verfahren einzusetzen und ein einheitliches Stellennummernsystem zu verwenden. Das LAGeSo teilt mit, dass beabsichtigt sei, den GVPI zentral und IT-gestützt zu verwalten und so die Schnittstellenprobleme aufzulösen. Der Erfolg der Maßnahme bleibt abzuwarten. Weiterhin sei inzwischen ein neues Stellennummernsystem entwickelt, mit dem die gravierenden Mängel ausgeräumt worden seien. Das LAGeSo hat darüber hinaus zugesagt, ein IT-gestütztes Personalwirtschaftsverfahren einzuführen. Es solle aber weiterhin nicht darauf verzichtet werden, die Stellenkartei manuell zu führen, um Auswertungen durchzuführen, die das neue Verfahren nicht zulasse und um die Stellenlegende abbilden zu können. Dieses parallele Verfahren führt die Doppelarbeiten fort. Der Rechnungshof beanstandet dies, weil damit Unstimmigkeiten in der Personalwirtschaft auch künftig zu erwarten sind.

Zunächst hatte die Personalwirtschaftsstelle keinen Überblick über die tatsächlich freien Stellen. Das LAGeSo räumt hier lediglich „Irritationen“ zu einzelnen genutzten Stellenanteilen ein, die mit gewissem Arbeitsaufwand hätten bereinigt werden können. Dies entspricht aber nicht den Prüfungserkenntnissen. Erst auf Drängen des Rechnungshofs wurde die Stellenkartei aktualisiert und ein Großteil der Fehler in Zusammenarbeit mit ihm bereinigt. Danach ergaben sich im Amt insgesamt 115 freie Stellen, von denen lediglich 65 einem Aufgabengebiet im GVPI zugeordnet waren. Zumindest die übrigen 50 freien Stellen, von denen 14 Stellen bereits mehrjährig unbesetzt waren, stellen eine unangemessen hohe Personalmittelreserve dar. Bestrebungen, diese Reservestellen einzusparen, waren bei der Prüfung nicht erkennbar. Noch während der Prüfung des Rechnungshofs hat das LAGeSo veranlasst, diese 50 Stellen haushaltswirksam einzusparen. Ferner sind im GVPI 42 Aufgabengebiete vorhanden, denen höherwertige Stellen zugeordnet sind, als die Bewertung es rechtfertigt. Diese Stellenspitzen differieren zwischen einer, in Einzelfällen bis zu sieben Bewertungsstufen und summieren sich insgesamt zu einer Personalmittelreserve von jährlich 364 635 DM. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat das LAGeSo aufgefordert, freie Stellen und Stellenspitzen künftig so zu dokumentieren und fortzuschreiben, dass die Stellenwirtschaft transparent wird und die freien Personalmittel zügig eingespart werden können. Das LAGeSo vertritt die Auffassung, dass die vorgehaltenen Personalmittelreserven gleichsam eingesparte Haushaltsmittel seien. Das LAGeSo beansprucht diese freien Stellen, um Fehlbeträge innerhalb der Globalsumme beispielsweise aufgrund zu niedrig bemessener Durchschnittssätze oder zu erwartender Einsparvorgaben perspektivisch auszugleichen. Diese Auffassung ist in mehrfacher Hinsicht nicht sachgerecht. Nach § 17 LHO dürfen Stellen nur für die Wahrnehmung von Daueraufgaben ausgewiesen werden. Das Vorhalten – teilweise mehrjährig – freier Stellen weitet das Haushaltsvolumen aus und steht den Einsparzielen des Landes Berlin und einer nachhaltigen Verschlankung der Verwaltung entgegen.

- 259 Das LAGeSo hat seit seiner Errichtung 23 Aufgabengebiete höher bewertet. Davon hat es 16 Höherbewertungen mit Aufgabenübertragungen infolge der Abschichtung und der Ausweitung von Kompetenzen bei der LuV-Bildung begründet. Den LuV fehlten jedoch weiterhin wesentliche Kompetenzen nach dem Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz einschließlich der dezentralen Ressourcenverantwortung. Der Rechnungshof beanstandet, dass Aufgabengebiete bereits höher bewertet wurden, bevor die Aufgaben und die entsprechende Verantwortung vollständig übertragen waren. Er hat vom LAGeSo gefordert, dass die Aufbau- und Ablaufstrukturen insbesondere in den Bereichen, deren Stellen höher bewertet wurden, analysiert, Aufgaben abschließend übertragen und durch die Verschlankung der Fachbereiche die notwendigen Einsparungen vorgenommen werden. Das LAGeSo bestätigt, dass es zurzeit noch nicht abschließend beurteilen könne, in welchem Umfang vorgesehene Organisationsänderungen zur Verschlankung der Fachbereiche und damit zu Einsparungen führen.
- 260 Personalangelegenheiten werden innerhalb des LAGeSo von drei verschiedenen Organisationseinheiten wahrgenommen (Büroleitung und Personalwirtschaftsstelle der Serviceeinheiten sowie Büroleitungen der LuV). Es werden durchschnittlich 87 Beschäftigte (zwischen 47 und 171) von einer Dienstkraft in den Büroleitungen betreut. Diese Spanne lässt keinen Rückschluss auf Umfang und Qualität der Aufgabenwahrnehmung zu, da die Aufgaben nicht vergleichbar zugeordnet und abgegrenzt sind. Je nach Sachverhalt werden alle Vorgänge der Büroleitungen von der Personalwirtschaftsstelle kontrolliert, korrigiert oder abschließend bearbeitet, gleichzeitig werden partiell die Aufgaben der Büroleitung für die Serviceeinheiten mit wahrgenommen. Insoweit hat das LAGeSo die Stellenausstattungen der Personalwirtschaftsstelle und der Büroleitung im Zusammenhang zu prüfen und neu abzugrenzen. Die pilothaft für ein Jahr abgeschlossenen Servicevereinbarungen enthalten wiederum keine klaren Zuständigkeitsabgrenzungen und entsprechen nicht dem GVPl. Die Aufgaben, die Gegenstand der Servicevereinbarung sind, werden weiterhin mehrfach erledigt. Zusätzlich ist in Fragen des Personalmanagements nun auch der Steuerungsdienst zu beteiligen. Damit sind die Zuständigkeiten teilweise über drei Bereiche verteilt, ohne dass die Aufgaben konkret abgegrenzt sind. Die Entscheidung, wo eine Aufgabe zweckmäßiger erledigt wird, hätte das LAGeSo längst treffen müssen, zumal die dezentralen Büroleitungen bereits mehr als zwei Jahre bestehen. Durch Schulung und Beratung hätte ihnen das notwendige Fachwissen schneller vermittelt werden müssen. Dabei ist zu beachten, dass das Konzept der Verwaltungsreform den LuV die Verantwortung, nicht aber unbedingt die Durchführung der Querschnittsaufgaben zuweist. Trotz der verstärkten Verlagerung der Querschnittsaufgaben in die Büroleitungen der LuV weist der GVPl 2000 für die Personalwirtschaftsstelle zwei zusätzliche Sachgebiete (mit jeweils 0,5 Stellen der BesGr. A 11 und A 8) aus, für die weder eine Aufgabenbeschreibung noch eine Einrichtungsverfügung vorlag. Diese Stellenausweitung ist nicht sachgerecht. Der Rechnungshof hat das LAGeSo aufgefordert, die vielfältige Beteiligung der Büroleitung und der Personalwirtschaftsstelle der Serviceeinheiten kritisch zu untersuchen, die Aufgaben auf das erforderliche Maß zu reduzieren und unverzüglich klar abzugrenzen. Nach Einschätzung des Rechnungshofs können damit in der Personalwirtschaftsstelle und der Büroleitung der Serviceeinheiten mindestens 3,5 Stellen eingespart werden. Das LAGeSo erklärte seine Bereitschaft, den Betreuungsgrad von Beschäftigten pro Mitarbeiter in der Büroleitung anzupassen und Personaleinsparungen als Ergebnis der zurzeit noch laufenden Diskussion über die Aufgabenzuordnung und -abgrenzung mit den LuV vorzunehmen.
- 261 Die Arbeitsgruppe „Haushalt“ war zur Zeit der Untersuchung mit 7,5 Stellen besetzt. Ihre hohe Auslastung war wegen aktueller Sonderaufgaben – Vorarbeiten zur LuV-Bildung, Vorbereitung und Umsetzung der Einnahmewirtschaftung in ProFISKAL – nicht repräsentativ. Die Aufgaben der Arbeitsgruppe sind in der Servicevereinbarung gleichfalls nur vorläufig geregelt und sollen zunächst im bisherigen Umfang fortgeführt werden. Der GVPl weist allerdings in einem Sachgebiet Grundsatzarbeit im Kassenwesen, für Regressfragen und für die Einführung des Euro aus. Zusätzlich werden Aufgaben für die Investitionsplanung erledigt, für die aber ohnehin ein anderes Sachgebiet zuständig ist. Es wurde nicht belegt, dass für diese Aufgaben ein halbes Sachgebiet der BesGr. A 11 erforderlich ist. Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass das LAGeSo diese Tätigkeiten aufgabenkritisch überprüft und die halbe Stelle einspart. Das LAGeSo wendete ein, dass die Beschreibung auf einem fehlerhaften GVPl beruhe, dass die Arbeitsgruppe inzwischen zusätzliche Aufgaben wahrnehme, ohne diese jedoch im Einzelnen zu erläutern. Der Rechnungshof hält daher seine Forderung aufrecht.
- IT-Dienstleistungen werden im LAGeSo zentral durch die Serviceeinheit IT und dezentral in den einzelnen LuV durch Anwendungssystembetreuer und Bereichskordinatoren erbracht. Die Zuordnung von Stellen und Zuständigkeiten ist nicht einheitlich geregelt, sodass die IT-Aufgaben unterschiedlich in Quantität und Qualität wahrgenommen werden. Dies führt zu Verzögerungen und erschwert eine effiziente Aufgabenwahrnehmung durch die Serviceeinheit IT und im dezentralen Bereich. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, die bereits vorhandenen Regelungen zur Aufgabenwahrnehmung im IT-Bereich umzusetzen, spezielle IT-Aufgaben durchgängig der Serviceeinheit IT zuzuordnen, die Aufgaben einheitlich zu ordnen und die Mitarbeiter den IT-Aufgaben entsprechend zu qualifizieren. Dabei erwartet er, dass die Aufgabenzuweisungen an zwei Stellen, die keiner IT-Funktionsgruppe zugeordnet sind, überprüft werden und wegfallen. Das LAGeSo hat zwischenzeitlich zugesagt, die Zuständigkeiten zu prüfen, und dazu erste Maßnahmen getroffen.
- Die Postverteilungsstelle im Bürodienstgebäude Sächsische Str. 28 ist die zentrale Verteilungsstelle des LAGeSo. Täglich werden rund 3 000 Postsachen erledigt. Die Prüfung der zentralen Verteilungsstelle ergab, dass das Postgut innerhalb von sechs Monaten von den durchschnittlich anwesenden 14,75 der 18 Dienstkräfte trotz festgestellter Organisationsmängel und ablaufbedingter Verteilzeiten bewältigt wurde. Das LAGeSo hatte im November 1999 die Postverteilung eines Standorts untersucht und die dortige Personalausstattung einschließlich zu erledigender Kopieraufträge für Boten-, Sortier- und Transportarbeiten bestätigt. Der Rechnungshof hat diese Berechnungen auf die dezentralen Verteilungsstellen übertragen und einen Personalminderbedarf von insgesamt 5 der 27 Stellen errechnet. Dabei ist berücksichtigt, dass in diesem Bereich Dienstkräfte mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit aufgrund einer Schwerbehinderung eingesetzt sind. Er hat Vorschläge zur Verbesserung der bestehenden Abläufe unterbreitet und gefordert, mindestens diese fünf Stellen einzusparen. Das LAGeSo hält perspektivisch nur den Wegfall einer Stelle der VGr. IX b für vertretbar. Dabei berücksichtigt es nicht, dass durch die weiterhin bestehenden Organisationsmängel beachtliche Ressourcen abgebaut werden können. Hierauf ist das LAGeSo bisher nicht eingegangen, sodass der Rechnungshof seine weitergehende Forderung aufrechterhält.
- Die Arbeitsgruppe „Zentrale Material- und Vordruckverwaltung und Kopierstelle“ ist mit sechs Stellen ausgestattet. Mit der LuV-Bildung wurden rund 260 Büroartikel IT-gestützt erfasst. Dadurch wurde der Aufwand für die Beschaffung und Lagerhaltung vermindert. Der Rechnungshof hält die Umstellung der Materialverwaltung vom manuellen Karteikartensystem auf ein IT-gestütztes Verfahren für sachgerecht, weil dadurch das Material erheblich übersichtlicher und rationaler verwaltet werden kann. Die Vordrucke und Merkblätter werden dagegen unübersichtlich und ungeordnet verwaltet. Die Zahl der Vordrucke sowie deren Bedarf und Aktualität sind im LAGeSo nicht bekannt. Eine koordinierte Zusammenarbeit mit den Vordrucksachbearbeitern in den LuV, die für Entwurf, Gestaltung und Pflege zuständig sind, findet selten oder nicht statt. Die Vordrucke werden meist individuell von Sachbearbeitern in den Fachbereichen entwickelt, nach

unterschiedlichen Systemen bezeichnet und nur teilweise IT-gestützt vorgehalten. Dennoch benötigt beispielsweise das Versorgungsamt weiterhin rund 500 Vordrucke, die seit Mai 1998 von einer Dienstkraft inventarisiert und verwaltet werden. Der Rechnungshof hat gefordert, dass das LAGeSo ein übersichtliches, wirtschaftliches Verfahren für die Vordruckverwaltung erarbeitet und nach Einführung der IT-gestützten Materialverwaltung und vermindertem Arbeitsanfall den Personalbedarf der Materialverwaltung überprüft und mindestens Stellen der VGr. VII/VI b einspart. Das LAGeSo sagte die Erarbeitung eines solchen Verfahrens zu und erwartet danach den Wegfall allenfalls einer Stelle. Der Rechnungshof fordert die rasche Umsetzung eines vereinfachten Verfahrens und hält den Wegfall von mindestens einer weiteren Stelle für sachgerecht.

265 Im April 2000 verfügte der Schreibdienst der Serviceeinheit Recht über 5,75 Stellen für das Erledigen des Schriftgutes. Durch Befragen der Schreibkräfte und durch Auswerten einer zweimonatigen Tagesstatistik hat der Rechnungshof für die festgestellten Arbeitsmengen aufgrund von Widersprüchen und Klagen ein Stellen-Soll von 2,87 und eine Überausstattung von 2,88 Stellen errechnet. Er erwartet, dass zumindest 2,5 Stellen künftig wegfallen. Das LAGeSo will die Arbeitsgruppe Recht mit neuer IT ausstatten und erwartet, dass dadurch Kapazitäten im Schreibdienst freigesetzt werden. Der Rechnungshof erwartet, dass seine Forderung kurzfristig erfüllt werden kann. Der Schreibdienst des Ärztlichen Dienstes ist noch nicht IT-gestützt und erledigt einen hohen Anteil individuell formulierter Schreiben. Das LAGeSo will in einer Organisationsuntersuchung feststellen, in welchem Umfang die Arbeitsabläufe im Ärztlichen Dienst durch IT und standardisiertes Schriftgut verbessert und damit auch die Schreibleistungen des Schreibdienstes erhöht werden könnten. Nach einer überschlägigen Berechnung des Rechnungshofs aufgrund der vorgelegten Daten könnten dadurch 8 der 24 Stellen der VGr. VIII/VII eingespart werden. Das LAGeSo hat mitgeteilt, dass die Bewertung der eigenen Organisationsuntersuchung noch nicht abgeschlossen sei; erste Ergebnisse ließen aber bereits Einsparmöglichkeiten erkennen.

266 In verschiedenen Organisationseinheiten des LAGeSo erstellen 37 Dienstkräfte unterschiedliche Statistiken. Diese Aufgaben sind mit Errichtung des LAGeSo gleichfalls unkritisch übernommen worden. Weder das LAGeSo noch die Senatsverwaltung hat einen Überblick über die Zahl, den Umfang, die Gründe und die Adressaten für diese aufwändigen statistischen Erhebungen. Seit der Gründung des LAGeSo erhält die Organisationsstelle teilweise die Statistiken, ohne dass sie dort systematisch ausgewertet werden. Der Rechnungshof beanstandet, dass die Statistikerarbeit nicht so organisiert wurde, dass das Datenmaterial rationell und nur im erforderlichen Umfang erhoben, aufbereitet und unmittelbar und sachgerecht zugänglich ist. Die Verfahren müssen vereinfacht, die notwendigen Statistiken einheitlich erfasst und bei Bedarf IT-gestützt zur Verfügung gestellt werden. Der Rechnungshof empfiehlt, künftig auch die Kosten- und Leistungsrechnung zu nutzen, um die Statistikerarbeit rationeller zu gestalten, Doppelarbeit aufzuzeigen und zu vermeiden. Das LAGeSo hat zugesagt, die Empfehlungen aufzunehmen und umzusetzen. Der Rechnungshof erwartet, dass dabei auch der Personalbedarf neu festgestellt wird und Einsparungen erzielt werden.

267 Im LAGeSo wird die Öffentlichkeitsarbeit anteilig in vier Aufgabengebieten der Leitungsebene und in 15 der LuV wahrgenommen. Dadurch entstehen erhebliche Abstimmungsnotwendigkeiten und damit Doppelarbeit. Die zu erarbeitenden Produkte sind meist haushaltswirksam und müssen von der jeweiligen Leitungsebene autorisiert sein. Teilweise konnten die Fachbereiche keine Arbeitsergebnisse vorweisen, die den jeweiligen Stellenanteil rechtfertigen. Der Rechnungshof hat die aufwändig organisierte Öffentlichkeitsarbeit beanstandet und das LAGeSo aufgefordert, diese Aufgabenzuordnungen zu prüfen, die Durchführung zu straffen und dabei sechs Stellen einzusparen. Das LAGeSo will diesen

Einsparungen nicht folgen, sagt allerdings zu, im Rahmen eines künftigen Konzepts die Zuständigkeiten zu straffen und dabei die Pressestelle der Senatsverwaltung zu beteiligen. Der Rechnungshof hält angesichts der angekündigten Straffung der Öffentlichkeitsarbeit seine Einsparerwartungen aufrecht.

Das LAGeSo hat mit beispielhaftem Einsatz sofort nach der Gründung zahlreiche Verwaltungsreformaktivitäten begonnen und das Reformrealisierungsbüro eingerichtet. Im Herbst 1998 ist mit dem Personalrat eine entsprechende Dienstvereinbarung abgeschlossen worden. Für die Umsetzung von konzeptionellen Überlegungen wurden noch im gleichen Jahr Arbeitsgruppen zum Personal- und Qualitätsmanagement gebildet und anschließend umfassende Informationsveranstaltungen durchgeführt. Weiterhin hat das LAGeSo ein Leitbild, eine Geschäftsordnung und Leitlinien zum Berliner Ideenmanagement erarbeitet und einen Kundenmonitor durchgeführt. Die Produktbildung ist weitgehend abgeschlossen; die Qualitätsziele und -indikatoren für die Produkte stehen allerdings noch nicht fest. Für die zum 1. Januar 2000 unterzeichneten Ziel- bzw. Servicevereinbarungen wurde zusätzlich eine Rahmenregelung unterzeichnet, um ein einheitliches Verfahren zu sichern. Das LAGeSo hat Anfang 2001 Zielvereinbarungen zwischen Hausleitung und den LuV getroffen. Eine Zielvereinbarung mit der Senatsverwaltung wurde entworfen, die aber noch nicht abgeschlossen ist. Diese müsste die qualitativen Erwartungen der Fachaufsicht an das LAGeSo enthalten. Die innerhalb des LAGeSo vereinbarten Ziele und Serviceleistungen sind in ihrer Qualität noch sehr unterschiedlich. Messbare und überprüfbare Qualitätsstandards, beispielsweise zum Personalmanagement, müssen noch entwickelt werden. Der Rechnungshof empfiehlt, baldmöglichst die Zielvereinbarung mit der Senatsverwaltung abzuschließen, Qualitätsstandards festzulegen und das Controlling für alle Verwaltungsreformelemente unter der Federführung des Steuerungsdienstes zielführender umzusetzen.

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass 269

- seit der Errichtung des LAGeSo allenfalls 2 v. H. des Stellenvolumens eingespart wurde,
- die Senatsverwaltung Aufgaben nur zögerlich mit der Folge aufwändiger Kontrollverfahren übertragen hat,
- das LAGeSo Querschnittsaufgaben nicht ausreichend analysiert, nicht aufgabekritisch gewürdigt und nicht neu geordnet hat,
- die Stellenwirtschaft des LAGeSo gravierende Mängel aufwies,
- das LAGeSo Höherbewertungen vorgenommen hat, bevor die Aufgaben- und die Entscheidungsverantwortung in vollem Umfang übertragen waren,
- Doppelarbeit entstand, weil die Zuständigkeiten der Serviceeinheiten und der LuV trotz Servicevereinbarungen über die Erledigung der Querschnittsaufgaben unklar geblieben sind,
- die Zuordnung von Stellen und Zuständigkeiten für IT-Dienstleistungen nicht einheitlich geregelt ist,
- das LAGeSo den Stellenbedarf für die Postverteilung und den Schreibdienst nicht konsequent reduziert hat,
- das LAGeSo die Statistikerarbeit nicht so organisiert hat, dass das Datenmaterial rationell aufbereitet und im erforderlichen Umfang unmittelbar zugänglich ist und Doppelarbeit vermieden wird und
- die Öffentlichkeitsarbeit auf zu viele Aufgabengebiete verteilt ist.

Der Rechnungshof erwartet, dass das LAGeSo mindestens weitere 29,5 Stellen und weitere 42 Stellenspitzen mit jährlichen Personalkosten von insgesamt 2,8 Mio. DM einspart. Der Schriftwechsel zur Prüfung der Querschnittsaufgaben ist noch nicht abgeschlossen. Die Prüfung beim LAGeSo wird fortgesetzt.

e) Überzahlungen in Millionenhöhe bei der Bewilligung von Fördermitteln an Krankenhäuser für Schließungskosten

Bei der Bewilligung von Ausgleichszahlungen an Krankenhäuser zur Erleichterung der Schließung oder Umstellung auf andere Aufgaben hat die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung dem mit dem Ziel der Haushaltsentlastung geänderten § 13 Landeskrankenhausgesetz ganz überwiegend nicht Rechnung getragen. Sie hat rechtswidrig weder die bei den Krankenhäusern aus Vorjahren angesammelten Fördermittelbestände noch die Restbuchwerte der aus Fördermitteln beschafften Anlagegüter auf die Ausgleichszahlungen angerechnet und dadurch Überzahlungen von mehr als 5 Mio. DM verursacht. Weitere Überzahlungen können entstanden sein, weil die Senatsverwaltung bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen Erträge und die Vermögenssituation der Krankenhausträger nicht berücksichtigt hat.

270 Nach dem Gesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG) werden die Krankenhäuser dadurch wirtschaftlich gesichert, dass sie über leistungsgerechte Erlöse aus den Pflegesätzen hinaus für Investitionen öffentliche Fördermittel erhalten. Als Sonderfall der staatlichen Investitionsförderung sieht § 9 Abs. 2 Nrn. 5 und 6 KHG vor, dass die Länder nach näherer Regelung durch das Landesrecht (in Berlin: Landeskrankenhausgesetz - LKG) den Krankenhausträgern auf Antrag Fördermittel auch zur Erleichterung der Schließung von Krankenhäusern und zur Umstellung von Krankenhäusern auf andere Aufgaben (insbesondere Umwidmung in Pflegeeinrichtungen) bewilligen. In § 13 LKG ist insoweit geregelt, dass Krankenhäuser, die aus dem Krankenhausplan ganz oder teilweise ausscheiden, auf Antrag Ausgleichszahlungen erhalten. Diese werden im angemessenen Umfang insbesondere gewährt für durch Einstellung des Betriebs verursachte Verluste, zur Milderung wirtschaftlicher Nachteile, die den im Krankenhaus Beschäftigten infolge der Umstellung oder Einstellung entstehen, und für unvermeidbare Kosten der Abwicklung von Verträgen.

271 Durch das Haushaltsstrukturgesetz 1998 ist § 13 LKG mit dem Ziel geändert worden, den Haushalt durch Reduzierung der Ausgleichszahlungen für Schließungskosten zu entlasten. Bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen sollen nach § 13 Abs. 2 LKG in der vom 1. Januar 1998 an geltenden Fassung Erträge aus einer anderweitigen Verwertung oder Nutzung des Krankenhauses oder Teilen davon und die Vermögenssituation des Krankenhausträgers berücksichtigt werden. In einem neuen Absatz 3 wird vorgeschrieben, dass, wenn nach § 15 Abs. 2 LKG bei Voll- oder Teilschließung des Krankenhauses von einer Rückforderung der Fördermittel abgesehen wird, diese Mittel auf die Ausgleichszahlungen anzurechnen sind. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer stichprobenweisen Prüfung der Schließungs- und Umstellungskostenförderung insbesondere untersucht, wie die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung dieser Gesetzesänderung in ihrer Förderpraxis Rechnung getragen hat. Das Ergebnis gibt Anlass, hierüber zu berichten. Dies gilt umso mehr, als bisher vor allem städtische Krankenhausbetriebe von Teilschließungen betroffen waren und Anträge auf Ausgleichszahlungen gestellt hatten. Private und gemeinnützige Krankenhäuser widersetzten sich größtenteils noch einer Voll- oder Teilschließung. Wenn auch sie in Zukunft Anträge auf Ausgleichszahlungen stellen, z. B. nach erfolgloser Klage gegen die (teilweise) Nichtaufnahme in den Krankenhausplan, kann es bei unrichtiger Rechtsanwendung zu erheblichen Schäden für den Landeshaushalt kommen.

272 Die Senatsverwaltung hat bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen in keinem Fall geprüft, ob Erträge aus einer anderweitigen Verwertung oder Nutzung von Abteilungen oder Bereichen des Krankenhauses erzielt werden, die nach § 13 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 LKG bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen berücksichtigt werden sollen. Sie hat inzwischen zugesagt, bei allen noch nicht abschließend bewilligten Ausgleichszahlungen diese Prüfung nachzuholen und ihr Ergebnis ggf. bei der endgültigen Festsetzung zu berücksichtigen.

Entgegen dem eindeutigen Gesetzeswortlaut hat die Senatsverwaltung auch nicht die Vermögenssituation des Krankenhausträgers, sondern die des einzelnen Krankenhauses betrachtet, obwohl dessen Vermögen regelmäßig nur ein Teil des Trägervermögens ist. Sie hat dabei nicht einmal das Gesamtvermögen des Krankenhauses, sondern nur das Vorhandensein einer Betriebsmittelrücklage zur Entscheidung über die Kürzung der Ausgleichszahlungen herangezogen, obwohl Krankenhäuser über weitere aus Jahresüberschüssen gebildete Gewinnrücklagen verfügen. Diese weiteren Rücklagen betragen am 31. Dezember 1998 bei fünf von sieben geprüften städtischen Krankenhausbetrieben das Dreifache ihrer Betriebsmittelrücklagen. Die Senatsverwaltung beruft sich auf die Regelung zur Förderung von Anlauf- und Umstellungskosten nach § 10 LKG. Richtig ist zwar, dass der Gesetzgeber hier für die Frage, ob eine Förderung geboten ist, um eine Betriebsgefährdung abzuwenden, auf das im Krankenhaus verfügbare Vermögen abstellt. Daraus kann jedoch nicht - wie die Senatsverwaltung meint - im Wege einer Reduktion nach Sinn und Zweck des Gesetzes gefolgert werden, dass auch bei der Förderung von Schließungs- und Umstellungskosten auf das Krankenhaus und nicht dessen Träger abzustellen ist. Die Tatsache, dass der Gesetzgeber in § 13 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 LKG fordert, die Vermögenssituation des Krankenhausträgers bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen zu berücksichtigen, ist kein gesetzgeberisches Versehen, sondern dokumentiert die Absicht, Krankenhausträger dann nicht zu unterstützen, wenn sie ein unwirtschaftliches Krankenhaus ihres Krankenhausbestandes aufgeben, im Übrigen aber Gewinne erzielen. Wenn die Senatsverwaltung sich nunmehr für eine Gesetzesänderung im Sinne ihrer bisherigen Auslegung einsetzen will, dürfte hierfür nicht zuletzt das Bemühen maßgeblich sein, Auseinandersetzungen mit Trägern nichtstädtischer Krankenhäuser über die Vorlage ihrer Bilanzen aus dem Wege zu gehen. Dies ist jedoch nicht sachgerecht. Vielmehr hat die Senatsverwaltung die Bewilligung von Ausgleichszahlungen für Schließungskosten zu versagen, wenn der Krankenhausträger die zur Beurteilung seiner Vermögenssituation erforderliche Mitwirkung verweigert (§ 5 Abs. 1 LKG).

Nähere Anhaltspunkte, inwieweit die Vermögenssituation des Krankenhausträgers bei der Bemessung der „im angemessenen Umfang“ zu gewährenden Ausgleichszahlungen berücksichtigt werden soll, enthält das Gesetz nicht. Von ihrem - durch das Gesetz allerdings nicht gedeckten - Standpunkt aus hätte die Senatsverwaltung auf die jeweilige Höhe der Betriebsmittelrücklage des einzelnen Krankenhauses abstellen müssen. Bei den geprüften städtischen Krankenhausbetrieben bestand hier im Jahr 1998 immerhin eine Bandbreite zwischen 241 000 DM und 17,4 Mio. DM. Stattdessen hat sie bei den von Teilschließungen betroffenen Häusern einheitlich einen Abschlag in Höhe von 10 v. H. der anerkannten Schließungskosten vorgenommen und auf dieser Basis die Ausgleichszahlungen festgesetzt. Die Schließungskosten erlauben aber keinen Rückschluss auf die Vermögenssituation und sind damit ein ungeeigneter Maßstab. Der Rechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeit, einen Beurteilungsmaßstab für die Berücksichtigung der Vermögenssituation bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen zu finden, wenn - wie im Falle der städtischen Krankenhausbetriebe - das Land Berlin Krankenhausträger ist. Allerdings hat der Senat den Entwurf zur Änderung und Ergänzung des § 13 LKG in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht, ohne eine Lösung der damit verbundenen Probleme vorzuschlagen. Im Übrigen ist mit der Einbringung der meisten städtischen Krankenhausbetriebe in die NET-GE Kliniken für Berlin GmbH künftig auf das Vermögen dieser Gesellschaft abzustellen. Die Senatsverwaltung beruft sich für ihre pauschale einheitliche Kürzung der Ausgleichszahlungen auf eine Absprache mit der Senatsverwaltung für Finanzen und eine beabsichtigte Gleichbehandlung. Sie hat inzwischen eingeräumt, dass ihre Praxis ungeeignet war, und will nach Lösungen suchen, die entsprechend der differenzierten Vermögenssituation im Krankenhausbereich zu angemessenen Einbringungsverpflichtungen bei der Bemessung von Ausgleichszahlungen führen.

274 Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 LKG n. F. sind die Fördermittel zurückzuerstatten, wenn das Krankenhaus seine Aufgaben nach dem Krankenhausplan ganz oder teilweise nicht mehr erfüllt. Der Rückforderung unterliegen die noch nicht verwendeten Fördermittel (Geldbestände) sowie Geldbeträge für die aus Fördermitteln beschafften Anlagegüter in Höhe der Restbuchwerte. Von der Rückforderung kann gemäß Absatz 2 abgesehen werden, wenn das Krankenhaus im Einvernehmen mit dem für das Gesundheitswesen zuständigen Mitglied des Senats ganz oder teilweise aus dem Krankenhausplan ausscheidet oder eine Umstellung auf andere Aufgaben erfolgt. Wie ausgeführt (T 271), sind im Fall des Verzichts auf Rückforderung die nicht zurückgeforderten Fördermittel auf die Ausgleichszahlungen anzurechnen (§ 13 Abs. 3 LKG n. F.). Bei den bisherigen Teilschließungen hat die Senatsverwaltung von einer Rückforderung von Fördermitteln regelmäßig abgesehen. Auf die Ausgleichszahlungen hat sie aber nur die im Jahr der Teilschließung gewährten pauschalen Fördermittel nach § 8 LKG (Jahrespauschale) angerechnet, und zwar beschränkt auf den Anteil, der sich aus dem Verhältnis der Gesamtbettenzahl zu Beginn des Jahres und der im Laufe des Jahres aufgegebenen Betten ergibt. Die beim Krankenhaus aus Vorjahren angesammelten Fördermittelbestände hat sie ebenso unberücksichtigt gelassen wie die Restbuchwerte der aus Fördermitteln beschafften Anlagegüter.

275 Die Senatsverwaltung vertritt die Ansicht, dass mit der Neufassung des § 15 Abs. 1 Satz 1 LKG nur erreicht werden sollte, die Rückforderung von Fördermitteln auch bei Teilschließung eines Krankenhauses zu ermöglichen. Zum Umfang der Rückforderung habe der Gesetzgeber keine Aussage getroffen. Dementsprechend liege es in ihrem Ermessen, den Umfang der Rückforderung zu bestimmen. Hierbei sei für sie vorrangig gewesen, die Weiterführung des Krankenhauses sicherzustellen. Auch sei ein nachvollziehbarer einheitlicher Nenner erreicht worden. Sehe sie gemäß § 15 Abs. 2 LKG von einer Rückforderung des ermittelten Betrages ab, so wirke sich nur dieser Betrag gemäß § 13 Abs. 3 LKG mindernd auf die zum Ausgleich von Schließungskosten bestehenden Ansprüche aus. Von einer anteiligen Rückforderung der Fördermittelbestände aus Vorjahren sei abzusehen, weil

- bei einer anteiligen Rückforderung der gesamten Fördermittelbestände Krankenhäuser mit hohen Beständen gegenüber Häusern mit geringen Beständen aufgrund von getätigten Investitionen benachteiligt werden würden,
- die Bestände in den meisten Fällen für bestimmte Ersatzbeschaffungen gebildet worden seien, die durch Teilschließungen nicht entfallen würden,
- die Fördermittelbestände vor allem für Bereiche mit höherwertigen Investitionen (z. B. OP-Station) benötigt würden, eine bettenbezogene Fördermittellrückforderung deshalb nicht sachgerecht sei,
- Krankenhäuser, die von Zusammenlegungen u. Ä. betroffen sind, einen erhöhten Investitionsbedarf hätten.

Der Rechnungshof hat dem widersprochen. Abgesehen davon, dass Nachweise für die vorstehend aufgezählten Gründe aus den Bewilligungsakten nicht ersichtlich waren, steht einem Verzicht auf die Anrechnung von Fördermittelbeständen aus früheren Jahren die Gesetzeslage entgegen. Die Meinung der Senatsverwaltung, der Gesetzgeber habe zum Umfang der Rückforderung von Fördermitteln keine Aussage getroffen, mit der Folge, dass im Falle des zulässigen Absehens von einer Rückforderung auch in ihr Ermessen gestellt sei, welchen Betrag an Fördermitteln sie auf die Ausgleichszahlungen anrechne, ist unrichtig. Sie steht im Widerspruch zum klaren Gesetzeswortlaut. In § 15 Abs. 1 Satz 1 LKG heißt es auch in der Neufassung unverändert: „Die Fördermittel sind zurückzuerstatten.“ Hätte der Gesetzgeber den Umfang offen lassen wollen, hätte er formuliert: „Fördermittel sind ganz oder teilweise zurückzuerstatten“ oder – ähnlich wie in Satz 3, zweiter Halbsatz aaO – „bei teilweiser Schließung ist die Verpflichtung entsprechend anteilig begrenzt“. Die Fördermittel sind daher grundsätzlich in voller Höhe zurückzuführen oder, wenn sie belassen werden, in voller Höhe auf die Ausgleichszahlungen anzurechnen. Dieses Ergebnis ist bei einer Teilschließung im Hinblick auf den Weiterbetrieb des (restlichen) Krankenhauses nicht sachgerecht. Das ist darauf zurückzuführen, dass der Senat bei Einbringung seiner Gesetzesvorlage auch versäumt hat, neben der Erweiterung des Rückforderungstatbestandes auf Teilschließungen für diese eine Regelung des Umfangs der Rückforderung vorzusehen. Bis zu einer Gesetzesänderung kann dem Mangel nur im Wege der Gesetzesauslegung abgeholfen werden. Im Gegensatz zu der in T 272 dargestellten Auslegungsfrage ist hier eine Reduktion nach Sinn und Zweck des Gesetzes erforderlich. Insofern ist bei Teilschließung eines Krankenhauses die Rückforderung auf den dem Umfang der Schließung entsprechenden Anteil an den gesamten Fördermitteln beschränkt. Wird von der Rückforderung abgesehen, so ist dieser Anteil auf die Ausgleichszahlungen gemäß § 13 Abs. 3 LKG n. F. anzurechnen. Da nach dem Gesetz die Fördermittel zurückzufordern oder auf die Ausgleichszahlungen anzurechnen sind, ist hier jedenfalls kein Ermessensspielraum gegeben. Deshalb ist die Praxis der Senatsverwaltung, nur den dem bettenmäßigen Schließungsumfang entsprechenden Anteil der im Jahr der Schließung bewilligten Jahrespauschale auf die Ausgleichszahlungen anzurechnen, rechtswidrig.

Aus der nachfolgenden Tabelle ist zu ersehen, dass im Jahr 1998 der Umfang der unterlassenen Anrechnung von Fördermitteln auf die Ausgleichszahlungen 5,5 Mio. DM betrug. Dieser Differenzbetrag ist als vom Gesetz nicht gedeckte Überzahlung von Fördermitteln nach § 13 LKG und damit als Zinsschaden durch die in gleicher Höhe notwendige Aufnahme zusätzlicher Kreditmittel zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung zu werten.

Anteilige Fördermittelbestände 1998

Krankenhaus	Fördermittelbestand per 31.12.98	Bettenbestand per 01.01.98 lt. Bewilligungsbescheid 1998	geschlossene Betten 1998	anteiliger Fördermittelbestand		tatsächlich angerechnet
	DM			v. H.	DM	DM
Wenckebach	2 796 960	479	36	7,51	210 051	153 504
Hellersdorf	5 158 908	863	62	7,18	370 409	233 368
Buch	7 869 373	1 359	81	5,96	469 015	383 940
Urban	12 153 319	820	55	4,04	490 994	243 100
AVK	8 052 178	802	59	7,36	592 640	215 763
Zehlendorf	7 278 807	745	107	14,36	1 045 237	356 524
Spandau	9 867 641	850	123	14,47	1 427 848	487 472
Neukölln	33 022 505	1 590	154	9,69	3 199 881	735 196
Pankow ¹⁾	3 310 144	378	64	16,93	560 407	226 432
Moabit ¹⁾	3 772 446	657	59	11,11	419 119	284 203
insgesamt					8 785 601	3 319 502
Differenz						5 466 099

¹⁾ Nichtstädtische Krankenhäuser

Der Rechnungshof beanstandet diesen Verstoß der Senatsverwaltung gegen die verbindliche Anrechnungsverpflichtung des § 13 Abs. 3 LKG n. F. Er erwartet, dass sie diese rechtswidrige Förderpraxis unverzüglich einstellt.

278 Tatsächlich ist die Überzahlung von Fördermitteln noch höher. Die Senatsverwaltung hat nämlich nicht nur die Anrechnung der aus Vorjahren stammenden angesparten Bestände an pauschalen Fördermitteln auf die Ausgleichszahlungen unterlassen. Sie hat auch nicht die Restbuchwerte der mit Fördermitteln angeschafften Wirtschaftsgüter berücksichtigt, die bei Verzicht auf Rückforderung ebenfalls anzurechnen waren. Die hierdurch von der Senatsverwaltung verschuldete Überzahlung von Fördermitteln kann der Rechnungshof nicht beziffern, weil diese von den Krankenhäusern keine Angaben über das noch nicht abgeschriebene Anlagevermögen in den von der Schließung betroffenen Bereichen verlangt hat. Die Senatsverwaltung hat zugesagt, die Problematik der Restbuchwerte von mit Fördermitteln beschafften Anlagegütern zu prüfen. Sie hält den Umfang der in Frage kommenden Anrechnung auf die Ausgleichszahlungen allerdings für gering. Dies beruht jedoch auf der rechtlich unzutreffenden Auffassung, dass die für den geschlossenen Krankenhausanteil beschafften Anlagegüter vom Krankenhaus vorrangig weiterzunutzen und nur die Veräußerungserlöse nicht mehr benötigter Anlagegüter zu berücksichtigen sind. Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 LKG sind aber nicht solche Veräußerungserlöse, sondern die Restbuchwerte aller aus Fördermitteln angeschafften Anlagegüter - bei Teilschließungen anteilig - zu berücksichtigen.

279 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die für Gesundheit zuständige Senatsverwaltung dem mit der Änderung des § 13 LKG durch das Haushaltsstrukturgesetz 1998 verfolgten gesetzgeberischen Anliegen, den Haushalt von Ausgleichszahlungen für Schließungs- und Umstellungskosten angemessen zu entlasten, ganz überwiegend nicht Rechnung getragen hat. Dadurch hat sie Krankenhausfördermittel in Millionenhöhe überzahlt. Hierin liegt nicht nur ein Verstoß gegen § 13 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 LKG n. F., sondern auch gegen § 34 Abs. 2 LHO, wonach Ausgaben nur soweit geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung erforderlich sind. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung ihre Förderpraxis bei den Ausgleichszahlungen für Umstellungs- und Schließungskosten unverzüglich der Gesetzeslage anpasst.

Dies gilt umso mehr, als bei künftigen Ausgleichszahlungen an gemeinnützige und private Krankenhäuser - einschließlich der NET-GE Kliniken für Berlin GmbH - (vgl. T 271, 273) Überzahlungen nicht nur zu Zinsschäden (vgl. T 277) führen, sondern zu Schäden in Höhe der Überzahlung. Im Übrigen wird die Senatsverwaltung auch die im Prüfungsschriftwechsel erörterten weiteren Mängel abzustellen haben, wie fehlende Ausgestaltung des Antragsverfahrens, unterbliebene Prüfungen zur Höhe der geltend gemachten Schließungskosten, Entscheidung über den Antrag nur aufgrund des geprüften Jahresabschlusses des Krankenhauses statt des verwaltungsseitig geprüften Verwendungsnachweises nach § 5 Abs. 3 LKG über die erhaltenen Fördermittel. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

f) Finanzielle Nachteile in Millionenhöhe infolge ungerechtfertigter „Vorleistungen“ an Träger von Pflege- und Behinderten-Einrichtungen

Auf Veranlassung der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung haben die Bezirksämter, Abteilung Sozialwesen, über Jahrzehnte „Vorleistungen“ an Träger von Pflege- und Behinderten-Einrichtungen erbracht. Dadurch sind dem Land Berlin Zinsschäden in zweistelliger Millionenhöhe entstanden. Zumindest seit 1997 konnte dem Anliegen der Einrichtungsträger, zur Vermeidung von Liquiditätsproblemen Leistungsvergütungen zu Beginn des Leistungsmonats zu erhalten, problemlos durch ein IT-unterstütztes Zahlungsverfahren entsprochen werden. Dies hat die Senatsverwaltung erst 1999 berücksichtigt und überdies zugelassen, dass die Bezirksämter weiterhin „Vorleistungen“ erbringen.

Pflegebedürftige und Behinderte, die in Einrichtungen 280 betreut werden, haben Anspruch auf Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, wenn die Betreuungskosten durch Leistungen der Pflegeversicherung sowie durch ihr Einkommen und Vermögen nicht gedeckt werden. Das Land Berlin zahlte allein im Jahr 1999 für den anspruchsberechtigten Personenkreis insgesamt 700 Mio. DM Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege und Eingliederungshilfe für Behinderte). Die Heimverträge werden zwischen den Betreuten und den Einrichtungsträgern geschlossen. Die von den Einrichtungsträgern in Rechnung gestellten Entgelte werden dagegen von den Bezirksämtern, Abteilung Sozialwesen, monatlich aus den Sozialhilfemitteln ganz oder - bei Eigenleistungen des Betreuten oder der Pflegekasse - teilweise bezahlt.

- 281 In der Vergangenheit beklagten sich Einrichtungsträger bei der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung wiederholt über die säumige Begleichung ihrer Rechnungen durch die Bezirksämter und die dadurch verursachten Liquiditätsprobleme. Sie behaupteten, deshalb Betriebsmittelkredite aufnehmen zu müssen, und drohten, die Zinsbelastung zusätzlich in Rechnung zu stellen. Daraufhin forderte die Senatsverwaltung die Bezirksämter seit 1979 mehrfach dazu auf, „Vorleistungen“ zu erbringen. Auf Antrag der Einrichtungsträger sollten einmal jährlich „Vorleistungen“ in Höhe von zwei durchschnittlichen Monatsbeträgen erbracht werden, die unabhängig von den monatlich zu bezahlenden Rechnungen erst am Jahresende abgerechnet werden sollten. In der Berliner Kostensatzrahmenvereinbarung für den Sozialhilfebereich vom 1. November 1993 hat die Senatsverwaltung das Land Berlin als Sozialhilfeträger erstmals gegenüber den Einrichtungsträgern zur Liquiditätssicherung durch „Vorleistungen“ vertraglich verpflichtet.
- 282 Im Februar 1994 wies die Senatsverwaltung die Bezirksämter erneut auf die Einhaltung der „Vorleistungsverpflichtung“ hin und teilte ihnen zugleich das Ergebnis einer Erhebung der Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für Behinderte über verspätete Zahlungen im Jahre 1993 mit. Als Verspätung wurde insoweit angesehen, wenn die Rechnung erst nach mehr als vier Wochen beglichen worden war. Nach dieser Erhebung hatten sieben Bezirksämter nur bis zu dreimal verspätet gezahlt und insgesamt war eine über sechs Wochen hinausgehende Bearbeitung die seltene Ausnahme. Nach Angaben der Landesarbeitsgemeinschaft war das Ergebnis z. B. bei Unterbringungen in Wohnheimen vergleichbar. Eigene Ermittlungen zum Zahlungsverhalten der Bezirksämter und zur Liquiditätslage der Einrichtungsträger nahm die Senatsverwaltung nicht vor. Sie erörterte mit den Bezirksämtern auch nicht Möglichkeiten einer beschleunigten Rechnungsbegleichung. Stattdessen schloss sie in der Folgezeit mit den Spitzenorganisationen der Einrichtungsträger erneut Vereinbarungen, die unverändert „Vorleistungen“ in Höhe von zwei durchschnittlichen Monatsbeträgen auf Antrag der Einrichtungsträger vorsahen. Der Rechnungshof hat ermittelt, dass z. B. im Jahr 1996 allein von elf Bezirksämtern „Vorleistungen“ von 70 Mio. DM erbracht worden sind.
- 283 Bei entsprechender Organisation und sorgfältiger Wahrnehmung der Leitungsverantwortung war es technisch durchaus möglich, rechtzeitig an die Einrichtungsträger zu zahlen. Spätestens von 1997 an konnten die Bezirksämter jedenfalls problemlos die Leistungsvergütungen einzelfallbezogen monatlich im Voraus überweisen, indem sie sich des IT-Verfahrens PROSOZ bedienten. Diese geänderte Sachlage hat die Senatsverwaltung erst bei Abschluss des Berliner Rahmenvertrages gemäß § 93 d Abs. 2 BSHG für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales - BRV - vom 1. Januar 1999 mit den Spitzenorganisationen der Einrichtungsträger berücksichtigt. In Nr. 17.2 BRV ist nun vorgesehen, dass die Bezirksämter die Entgelte an die Einrichtungsträger im Regelfall IT-unterstützt einzelfallbezogen monatlich leisten. Dabei haben sie sicherzustellen, dass „die Liquidität der Einrichtungsträger zum 1. des Monats, für welchen die Entgeltzahlungen bestimmt sind (Monat der Leistungserbringung), in vollem Umfang gewährleistet“ ist.
- 284 Damit sind die „Vorleistungen“ jedoch nicht beendet worden, weil die Senatsverwaltung in Nr. 17.3 BRV eine Ausnahmeregelung für Bezirksämter vereinbart hat, die sich dem Regelverfahren nicht anschließen wollen. Diese können weiterhin „Vorleistungen“ in Höhe von zwei Monatszahlungen erbringen. Im Jahr 2000 leisteten neun Bezirksämter keine „Vorleistungen“ mehr; sie hatten bereits zuvor alle Zahlungen an Einrichtungsträger auf das IT-Verfahren PROSOZ umgestellt. Zwei Bezirksämter hatten angabegemäß noch nie entsprechende „Vorleistungen“ erbracht. Acht Bezirksämter haben im Jahr 2000 noch „Vorleistungen“ für Teilbereiche der Eingliederungshilfe bewirkt. Vier Bezirksämter gewähren weiterhin „Vorleistungen“ für den gesamten stationären und teilstationären Einrichtungsbereich. Insgesamt beliefen sich die „Vorleistungen“ an Einrichtungsträger im Jahre 2000 auf 30 Mio. DM. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus noch laufend bewilligten „Vorleistungen“ von 19,3 Mio. DM und noch nicht vereinnahmten Rückforderungen von 10,7 Mio. DM. Nicht auszuschließen ist, dass die Summe der „Vorleistungen“ tatsächlich noch höher ist. Bei seinen Prüfungen hat der Rechnungshof den Eindruck gewonnen, dass infolge von Bearbeitungsmängeln in einigen Bezirksämtern der Überblick über den Stand der „Vorleistungen“ verloren gegangen ist.
- Vorleistungen Berlins vor Empfang der Gegenleistung sind nach § 56 LHO zulässig, wenn sie allgemein üblich oder durch besondere Umstände gerechtfertigt sind. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung ist im Einvernehmen mit der Senatsverwaltung für Finanzen davon ausgegangen, dass es sich hier um solche Vorleistungen handelt, und dass diese gerechtfertigt sind, „da die Rechnungen über die erbrachten Leistungen im Allgemeinen aus verschiedenen verwaltungstechnischen Gründen vom zuständigen Bezirksamt erst längere Zeit nach Fälligkeit beglichen werden können.“ Diese Rechtsansicht ist unzutreffend. Es handelt sich hier nicht um Vorleistungen im Sinne des § 56 LHO. An einer Vorleistung fehlt es hier begrifflich schon deshalb, weil zwischen den Bezirksämtern und den Einrichtungsträgern kein vertragliches Leistungsaustauschverhältnis mit Leistung und Gegenleistung besteht. Vertragspartner der Einrichtungsträger und Leistungsverpflichtete sind die in den Einrichtungen betreuten Sozialhilfeempfänger (T 280). Die Bezirksämter sind lediglich diesen gegenüber zur rechtzeitigen Erbringung der Hilfe zur Pflege oder Eingliederungshilfe für Behinderte nach dem Bundessozialhilfegesetz verpflichtet. Es handelt sich nur um eine Verkürzung des Zahlungsweges, wenn die Bezirksämter statt an die Sozialhilfeempfänger direkt an die Einrichtungsträger zahlten, wodurch die Sozialhilfeempfänger von ihrer vertraglichen Zahlungspflicht befreit wurden.
- Es kann hier auch unerörtert bleiben, ob die Leistungsbeziehungen infolge des Abschlusses von Rahmenvereinbarungen in neuerer Zeit (T 281, 283) anders zu beurteilen sind, denn auch dann handelt es sich von der Art der Leistung her begrifflich nicht um Vorleistungen im Sinne des § 56 LHO. Die Bezirksämter zahlten nicht jeweils das Betreuungsentgelt für die beiden folgenden Leistungsmonate im Voraus. Vielmehr gewährten sie zu Jahresbeginn eine einmalige Pauschalzahlung in Höhe von zwei durchschnittlichen Monatsentgelten, die erst zum Jahresende abzurechnen war. Hierzu hatte die Senatsverwaltung in einem Schreiben an die Spitzenverbände der Einrichtungsträger vom 22. Januar 1986 ausgeführt: „Dabei werden die Rechnungen für die Monate Januar bis November vom zuständigen Träger der Sozialhilfe wie bisher ohne Berücksichtigung der Vorleistung abgerechnet. Die Abrechnung der Vorleistung wird erst mit der Bezahlung der Rechnung für den Monat Dezember vorgenommen. Wird keine neue Vorleistung gewährt, ist der überschüssige Betrag in dem Umfang, in dem die gewährte Vorleistung die nach der Rechnung für den Monat Dezember an sich fällige Zahlung übersteigt, zurückzuzahlen.“
- Im Übrigen hätte die für Soziales zuständige Senatsverwaltung auch von ihrer (irrigen) Rechtsauffassung her, es handele sich um Vorleistungen im Sinne des § 56 LHO, die Bezirksämter nicht zu diesen auffordern dürfen, weil keine rechtfertigenden besonderen Umstände bestanden. Wie sie aus dem Ergebnis der Erhebung der Landesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für Behinderte (T 282) ersehen konnte, zahlten nicht alle Bezirksämter verspätet und die übrigen Bezirksämter waren in unterschiedlichem Maße säumig. Die von der Senatsverwaltung angeführten verwaltungstechnischen Gründe (T 285) machten eine rechtzeitige Zahlung an die Einrichtungsträger somit nicht objektiv unmöglich. Beruhten die Verspätungen aber auf schuldhafem Unvermögen, wie Mängeln in der Verwaltungsorganisation oder unzureichender Arbeitsleistung von Dienstkräften, so ist dieses kein Rechtfertigungsgrund für Vorleistungen. Da somit § 56 LHO hier nicht anwendbar ist, verstoßen die pauschalen Vorabzah-

lungen gegen § 34 Abs. 2 Satz 1 LHO, wonach Ausgaben nur soweit und nicht eher geleistet werden dürfen, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

288 Dem Land Berlin ist durch die pauschalen Vorabzahlungen ein Schaden entstanden, der sich zumindest nach der Höhe des Zinsschadens bemisst, der ihm durch die zusätzliche Aufnahme von Kassenkrediten entsteht. Die ungerechtfertigten „Vorleistungen“ im Jahr 2000 von 30 Mio. DM (T 284) ergeben daher unter Zugrundelegung eines Zinssatzes von 6 v. H. rechnerisch allein für dieses Jahr einen Zinsschaden von 1,8 Mio. DM. Dieses Ergebnis vermindert sich allerdings, wenn man Zinsersparnisse wegen verspäteter Entgeltzahlungen der Bezirksämter gegenrechnet. Andererseits sind über Jahrzehnte wesentlich höhere „Vorleistungen“ erbracht worden. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Senatsverwaltung durch das von ihr veranlasste Verfahren pauschaler Vorabzahlungen von zwei durchschnittlichen Monatsentgelten insgesamt einen Zinsschaden in zweistelliger Millionenhöhe für den Landeshaushalt verursacht hat.

289 Die Senatsverwaltung sieht demgegenüber in dem von ihr veranlassten Verfahren einen Beitrag zur Schadensminderung. Sie verweist darauf, dass die Einrichtungsträger bei verspäteten Zahlungen der Bezirksämter berechtigt gewesen wären, einen vergleichsweise höheren Verzugschaden geltend zu machen. Auch die Alternative, den Einrichtungsträgern die Zinsaufwendungen aus von ihnen aufgenommenen Liquiditätsdarlehen zu ersetzen, hätte im Vergleich zu der Zinsschadensberechnung des Rechnungshofs zu noch höheren Belastungen für Berlin geführt. Die Ausnahmeregelung in Nr. 17.3 BRV für Bezirksämter, die statt des PROSOZ-Verfahrens weiterhin „Vorleistungen“ erbringen wollen (T 284), habe im Grunde gewollten Sanktionscharakter, da dies für die Bezirksämter eine Verteuerung bedeute. Sie sei im Übrigen wegen der nach dem Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz zu beachtenden Eigenverantwortlichkeit der Bezirksämter als Ermessensspielraum erforderlich gewesen. Mit Schreiben vom 15. Dezember 2000 hat die Senatsverwaltung dann aber die Bezirksämter, Abteilung Sozialwesen, unter Hinweis auf die Kritik des Rechnungshofs dringend ersucht, umgehend die IT-unterstützte zeitnahe Abrechnung mit Hilfe des PROSOZ-Verfahrens in die Wege zu leiten.

290 Diese Einlassung der Senatsverwaltung führt jedoch zu keiner anderen Beurteilung des Sachverhalts. Entgegen ihrer Auffassung bestand hier nicht nur die Möglichkeit der Schadensminderung, sondern der Schadensvermeidung, da eine rechtzeitige Zahlung – auch schon vor Einführung des PROSOZ-Verfahrens – möglich war und ist (T 287). Ferner erfordert die vom Gesetzgeber gewollte Stärkung der Eigenverantwortung der Bezirksämter keineswegs die Einräumung eines Ermessens, statt eines wirtschaftlichen ein unwirtschaftliches Verfahren („Vorleistungen“) zu wählen und dadurch Zinsschäden zu verursachen.

291 Der Rechnungshof beanstandet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung über Jahrzehnte versäumt hat, den Ursachen für die verspäteten Zahlungen der Bezirksämter nachzugehen und sie aufzufordern, durch organisatorische Maßnahmen dafür zu sorgen, dass die Leistungsansprüche der einzelnen Einrichtungsträger rechtzeitig und ordnungsgemäß befriedigt werden. Stattdessen hat sie die Bezirksämter fortwährend dazu gedrängt, den Einrichtungsträgern fälschlich als Vorleistungen nach § 56 LHO eingestufte pauschale Vorabzahlungen zu gewähren. Der Rechnungshof beanstandet, dass sie hierdurch Zinsschäden in Millionenhöhe für den Landeshaushalt verursacht hat. Der Senatsverwaltung ist insbesondere vorzuwerfen, dass sie auch nach Einführung des IT-Verfahrens PROSOZ im Jahre 1997 nicht unverzüglich auf eine Beendigung des unzulässigen Verfahrens hingewirkt, sondern dies bis zum Jahre 1999 verschoben hat. Überdies hat sie durch die Ausnahmeregelung in Nr. 17.3 BRV (vgl. T 284) die Fortführung der pauschalen Vorabzahlungen ermöglicht. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung die

Bezirksämter auffordert, diese unwirtschaftlichen Vorabzahlungen ausnahmslos einzustellen und noch nicht verrechnete Beträge unverzüglich zurückzufordern.

g) Rechtswidriges und zum Teil auffällig unwirtschaftliches Verhalten des ehemaligen Bezirksamts Wedding und seines Betriebes Weddinger Senioreneinrichtungen

Das ehemalige Bezirksamt Wedding hat seine Senioreneinrichtungen in einen Betrieb nach § 26 LHO (Weddinger Senioreneinrichtungen) umgewandelt, ohne zuvor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt zu haben. Es hat sodann ohne vorherige öffentliche Ausschreibungen zwei Verträge über Geschäfts- und Buchführung des Betriebes geschlossen. Der Betrieb hat sich – auch infolge mangelhafter Aufsicht durch das Bezirksamt – bei der Vergabe von Leistungen (Wäschereinigung, Speisenversorgung) zum Teil auffällig unwirtschaftlich verhalten, sodass in einem Zeitraum von drei Jahren finanzielle Nachteile von insgesamt mehr als 1 Mio. DM entstanden sind.

Mit der Einführung der sozialen Pflegeversicherung mussten die bezirklichen Senioren- und Pflegeheime aus der Verwaltung ausgegliedert und als selbständig wirtschaftende Einrichtungen geführt werden (vgl. § 71 Abs. 2 SGB XI). Dies konnte durch die Überführung der Heime in einen Betrieb Berlins nach § 26 LHO geschehen oder durch Übertragung der Heime auf einen anderen Träger, z. B. einen Wohlfahrtsverband, eine Stiftung oder auch einen kommerziellen Heimbetreiber. Das ehemalige Bezirksamt Wedding hatte bereits im Dezember 1995 die Überführung in einen Betrieb nach § 26 LHO favorisiert und im Januar 1996 zur Vorbereitung seiner Entscheidung eine abteilungsübergreifende Projektgruppe eingesetzt, die erst im Februar 1997 Wirtschaftlichkeitsberechnungen vorgelegt hat. Diese führten zu dem Ergebnis, dass bei Fortführung der Senioreneinrichtungen (Seniorenheime, Seniorenfreizeitstätten, Seniorenwohnungen) in Form eines Betriebes nach § 26 LHO ein jährlicher Fehlbetrag von mindestens 2 Mio. DM zu erwarten sei. Die Abteilung Gesundheit und Soziales des Bezirksamtes sprach sich deshalb für die Übertragung der Heime auf einen anderen Träger aus. Das Bezirksamt war jedoch anderer Meinung und hat im März 1997 beschlossen, die bezirklichen Senioreneinrichtungen als Betrieb nach § 26 LHO (Weddinger Senioreneinrichtungen) weiterzuführen. Es hat ferner beschlossen, „zur Erledigung der Aufgaben einer betriebswirtschaftlichen Betriebsführung“ mit dem Dienstleistungsunternehmen A-GmbH einen Geschäftsbesorgungsvertrag zu schließen. Seit dem 1. Juli 1997 werden die Senioreneinrichtungen als Betrieb nach § 26 LHO geführt und aufgrund des vom Bezirksamt mit der A-GmbH am 6. Mai 1997 geschlossenen Vertrages von dieser verwaltet.

Das Bezirksamt behauptet zwar, dass seine Entscheidungen nach eingehender Prüfung getroffen worden sind. Es existiert aber weder ein schriftliches Konzept mit Folgekostenberechnungen noch sind die Gründe für das Abweichen vom dem Bericht der Projektgruppe aktenkundig. Das Bezirksamt räumt aber ein, dass der Abteilung Gesundheit und Soziales erst von März 2000 an betriebswirtschaftlicher Sachverstand zur Verfügung gestanden habe. Nach seinen Angaben hat es anhand der vorliegenden Angebote zur Übertragung der Senioreneinrichtungen zwei Unternehmen ausgewählt und um Mitteilung gebeten, ob sie auch bereit seien, lediglich die Betriebsführung zu übernehmen. Als Gründe, weshalb mit der A-GmbH der Geschäftsbesorgungsvertrag geschlossen worden ist, führte das Bezirksamt hohen Zeitdruck und die Überzeugungskraft der Präsentation der A-GmbH an.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die Umwandlung der Senioreneinrichtungen in einen Betrieb nach § 26 LHO und den Abschluss eines Geschäftsbesorgungsvertrages beschlossen hat, ohne zuvor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO durchgeführt zu haben. Zudem hat es die Leistung entgegen § 55 Abs. 1 LHO

nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern freihändig vergeben. Nach dieser Vorschrift muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Die dort abschließend aufgeführten Ausnahmetatbestände sind im Einzelfall aktenkundig zu machen. Der Hinweis des Bezirksamts auf einen hohen Zeitdruck geht an der Sache vorbei, da dieser wegen der späten Entscheidung über die Weiterführung der Senioreneinrichtungen als Betrieb nach § 26 LHO von ihm selbst verursacht war (vgl. T 292).

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt zu spät und nur unzureichend reagiert hat. Es hätte insbesondere die Möglichkeit, den Vertrag bis zum 1. Juli 2000 zum Jahresende zu kündigen, nutzen müssen. Das Bezirksamt behauptet zwar, es habe mit der A-GmbH über eine Reduzierung der mit 14 000 DM sehr hohen monatlichen Pauschalvergütung und der zusätzlichen Leistungsprämie verhandelt. Dies ist jedoch weder aktenkundig noch sonst ersichtlich. Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt nunmehr den Geschäftsbesorgungsvertrag zum nächstmöglichen Termin kündigt und nochmals prüft, ob ein Trägerwechsel wirtschaftlicher wäre. Anderenfalls ist die Geschäftsbesorgung aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung neu zu vergeben. 297

295 Nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag stellt die A-GmbH einen Mitarbeiter als Direktor zur Leitung des Betriebes. Hierfür ist ein pauschales monatliches Entgelt von 14 000 DM zuzüglich Mehrwertsteuer vereinbart. Diese Aufwendungen werden seit Vertragsbeginn in den Gewinn- und Verlustrechnungen des Betriebes als „sonstige Managementgebühr“ gebucht. Der Rechnungshof hat erhebliche Differenzen von bis zu 100 000 DM jährlich zwischen dem vereinbarten Entgelt und den gebuchten Beträgen festgestellt. Nach Auskünften des Wirtschaftsprüfungsunternehmens, das die Jahresabschlüsse des Betriebes prüft, enthalten diese Beträge zwar auch Entgelte für ein Energieeinsparungsmanagement. Diese sind aber zu gering, um die Differenzen zu erklären. Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen hat darüber hinaus festgestellt, dass hier Personalkosten für eine zusätzliche Mitarbeiterin der A-GmbH abgerechnet worden sind. Dies war jedoch in dem Geschäftsbesorgungsvertrag nicht vereinbart. Da von 1998 an noch keine geprüften Gewinn- und Verlustrechnungen vorliegen, sind konkrete Angaben über die Höhe der ohne Rechtsgrundlage geleisteten Vergütungen noch nicht möglich. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt ohne nachvollziehbare Begründung erhebliche Zahlungen über die vereinbarte Pauschale hinaus an die A-GmbH geleistet hat. Er erwartet, dass der Betrieb die Aufwendungen für die Pauschalvergütung nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag künftig gesondert bucht, um die erforderliche Transparenz zu erreichen, und das Bezirksamt die zu viel gezahlten Beträge zurückfordert. Das Bezirksamt hat inzwischen sein Rechtsamt beauftragt, den Sachverhalt zu klären.

Das Bezirksamt hat mit der Muttergesellschaft der A-GmbH (M-GmbH) im September 1998 rückwirkend zum 1. Juli 1997 einen Vertrag über die Übernahme von Buchführungsaufgaben einschließlich der Bilanzerstellung für den Betrieb geschlossen. Auch diesem Vertragsabschluss lag weder eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch eine öffentliche Ausschreibung zugrunde, obwohl das jährliche Volumen mehr als 200 000 DM beträgt. Das erst nachträglich eingeholte Angebot eines anderen Dienstleisters zur Führung des Rechnungswesens hat das Bezirksamt nicht ausgewertet. Der Rechnungshof hat die freihändige Vergabe der Buchführungsleistungen beanstandet. Da das Bezirksamt den Vertrag mit der Muttergesellschaft der A-GmbH geschlossen hat, sind seine Versäumnisse besonders schwerwiegend, weil hier zumindest die Gefahr einer Interessenkollision bei der A-GmbH besteht (T 306). Hinzu kommt, dass das Ziel einer Verbesserung des Rechnungswesens nicht erreicht worden ist. Vielmehr hat das Wirtschaftsprüfungsunternehmen bei der Jahresabschlussprüfung 1997 erhebliche Mängel in der Buchhaltung des Betriebes festgestellt. Außerdem erscheint die jährliche Vergütung von mehr als 200 000 DM auffällig hoch bemessen. Aufgrund der Hinweise des Wirtschaftsprüfungsunternehmens und des Rechnungshofs hat das Bezirksamt in Vertragsverhandlungen eine Senkung der Vergütung um 53 000 DM jährlich erreicht. Der Rechnungshof erwartet darüber hinaus, dass das Bezirksamt auch diesen Vertrag zum nächstmöglichen Zeitpunkt kündigt und die Leistung öffentlich aus schreibt. 298

296 Neben der monatlichen Pauschale steht der A-GmbH bei Einhaltung des Wirtschaftsplans vertraglich eine Leistungsprämie in folgender Höhe zu:

- „20 v.H. des verringerten Defizits bei negativem Betriebsergebnis mit einer Vorauszahlung in Höhe von 8 000 DM pro Monat und einer Gesamtabrechnung bei Vorlage des testierten Jahresabschlusses,
- 5 v. H. des Betriebsüberschusses bei positivem Jahresgesamtergebnis“.

Die Jahresergebnisse des Betriebes entwickelten sich nach der geprüften Gewinn- und Verlustrechnung 1997 und den vorläufigen Gewinn- und Verlustrechnungen 1998 und 1999 wie folgt: 299

Für das Geschäftsjahr 1997 hat der Betrieb aber keinen Wirtschaftsplan erstellt. Der Wirtschaftsplan 1998 wurde erst am 18. November 1998 und damit viel zu spät aufgestellt. Der Wirtschaftsplan 1999 weist erhebliche Mängel auf, die nicht korrigiert wurden. Obwohl somit keine Grundlage für Leistungsprämien vorlag und der Betrieb ohne Zuschüsse des Bezirksamtes erhebliche Verluste erwirtschaftet hätte (vgl. T 299), hat er seit Vertragsbeginn monatliche Abschläge von 8 000 DM an die A-GmbH gezahlt. Erst im September 1999 hat das Bezirksamt beschlossen, Vorauszahlungen von 136 000 DM zuzüglich Mehrwertsteuer für den Zeitraum von Januar 1998 bis Mai 1999 unter Androhung, den Vertrag zu kündigen, von ihr zurückzufordern. Diesen Betrag hat der Betrieb inzwischen vereinnahmt. Darüber hinaus hat die A-GmbH auch die Vorauszahlungen für den Zeitraum von Juni bis September 1999 von 32 000 DM zuzüglich Mehrwertsteuer zurückgezahlt. Erst nach der Prüfung durch den Rechnungshof wurden die Vorauszahlungen für den Zeitraum von Juli bis Dezember 1997 von 48 000 DM zuzüglich Mehrwertsteuer zurückgefordert, obwohl mangels Wirtschaftsplan auch insoweit keine Grundlage für die Leistungsprämie vorlag.

Jahr	Überschuss (+)/ Fehlbetrag (-)	Zuschuss des Bezirksamtes
	- DM -	
1997 (01.07. bis 31.12.)	+ 61 671	140 898
1998	+ 617 530	1 500 000
1999	- 22 504	570 000

Hieraus wird ersichtlich, dass der Betrieb ohne Zuschüsse des Bezirksamtes erhebliche Jahresverluste erwirtschaftet hätte. Ein wesentlicher Kostenfaktor sind hierbei Leiharbeitskräfte, für die der Betrieb im Zeitraum von Juli 1997 bis April 2000 insgesamt über 4,3 Mio. DM aufgewendet hat. Der beträchtliche Einsatz von Leiharbeitskräften war angabegemäß wegen hohen Krankenstandes notwendig. Allerdings hat der Betrieb nicht nur Ersatzkräfte für erkranktes Hauswirtschafts- und Pflegepersonal beschäftigt, sondern zumindest im Jahr 1998 auch für kaufmännische Angestellte. Zwar war der Aufwand hierfür mit 17 000 DM relativ gering. Derartige Tätigkeiten hätten aber aufgrund des Vertrages über die Übernahme von Buchführungsaufgaben von der M-GmbH erbracht werden müssen. Das Bezirksamt hat aufgrund der Beanstandungen des Rechnungshofs die Zuschüsse in verzinliche Darlehen umgewandelt.

- 300 Dem Rechnungshof liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass das Unternehmen, das die Leiharbeitskräfte vermittelt hat, mit der A-GmbH oder ihrer Muttergesellschaft wirtschaftlich verbunden ist. Das Bezirksamt hat zugesagt, den Hinweisen des Rechnungshofs um Klärung nachzugehen. Der Rechnungshof hat außerdem gefordert nachzuweisen, ob der Einsatz von Leiharbeitskräften im kaufmännischen Bereich erforderlich war. Im Übrigen erwartet er, dass der Betrieb prüft, wie die Personalsituation verbessert werden kann. Freie Stellen sollten mit geeigneten Mitarbeitern, insbesondere aus dem Personalüberhang, zügig besetzt werden. Das Bezirksamt wird auch dieser Forderung nachkommen.
- 301 Der nach dem Geschäftsbesorgungsvertrag von der A-GmbH gestellte Heimdirektor hat nach der Geschäftsordnung des Betriebes den Jahresabschluss innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Geschäftsjahres aufzustellen. Es liegt aber lediglich der Jahresabschluss für 1997 mit einem nur eingeschränkten Testat vor, da die Geschäftsvorfälle nicht zeitnah erfasst wurden und die Buchhaltung nicht vollständig ist. Das Wirtschaftsprüfungsunternehmen hat den Jahresabschluss erst am 13. Dezember 2000 testiert. Auch lagen Zwischenberichte, die für jedes Quartal zu erstellen waren, dem Bezirksamt erst seit Mai 1999 vor. Im Zeitraum davor wurden – beginnend im August 1997 – lediglich Entwicklungsberichte in zum Teil großen Abständen abgegeben. Damit war das Bezirksamt über einen langen Zeitraum nicht über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Senioreneinrichtungen informiert. Zudem hat die Innenrevision des Bezirksamtes den Betrieb nicht geprüft, obwohl dies wegen der schlechten finanziellen Situation und der Mängel im Rechnungswesen dringend erforderlich gewesen wäre.
- 302 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt dies zunächst hingenommen und nicht für Abhilfe gesorgt hat. Hierin dürfte auch eine Ursache für die sehr späte Rückforderung der Leistungsprämienvorauszahlungen (vgl. T 297) liegen. Es hat seine Aufsichtspflicht verletzt und das vorschriftswidrige, unwirtschaftliche Verhalten des Betriebes begünstigt. Erst anlässlich der Hinweise des Wirtschaftsprüfungsunternehmens und des Rechnungshofs hat das Bezirksamt erste Prüfungen durch die Innenrevision veranlasst. Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt seine Aufsichtspflichten künftig sachgerecht wahrnimmt und die Innenrevision den Betrieb in angemessenem Umfang prüft.
- 303 Das Bezirksamt hatte im Jahr 1995 mit einer Wäscherei einen Vertrag über die Wäschereinigung für seine Senioreneinrichtungen geschlossen. Der Umfang dieser Leistung betrug 250 000 DM bis 300 000 DM jährlich. Obwohl nach den Vergabevorschriften Ausschreibungen für wiederkehrende Leistungen in der Regel spätestens nach Ablauf von drei Jahren zu wiederholen sind, hat der Betrieb erst am 20. März 2000 einen neuen Vertrag über die Reinigung der Wäsche geschlossen. Er hat zudem die Leistung zuvor nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern den Auftrag freihändig der Wäscherei erteilt, die bereits seit mindestens fünf Jahren für die Senioreneinrichtungen tätig gewesen war. Diese senkte aus Anlass des Neuabschlusses die Preise um 16 v. H.
- 304 Der Rechnungshof hat das Verhalten des Betriebes gleichwohl beanstandet, da er gegen § 55 Abs. 1 LHO verstoßen hat. Der Betrieb hat trotz des gewährten Preisnachlasses unwirtschaftlich gehandelt. Die Wäschereikosten anderer Seniorenheime des Landes Berlin lagen pro Pflage tag zwischen ca. 0,50 DM und höchstens 1,85 DM. Demgegenüber liegen die Wäschereikosten der Weddinger Senioreneinrichtungen selbst nach der Preissenkung mit ca. 3,50 DM pro Pflage tag viel höher. Bei durchschnittlichen Wäschereikosten von 1,64 DM (1997) ansteigend auf 2,00 DM (2000) pro Pflage tag hätten die Aufwendungen für den Zeitraum Juli 1997 bis April 2000 von etwa 1,4 Mio. DM um mindestens 730 000 DM und damit auf weniger als die Hälfte gesenkt werden können. Der Rechnungshof erwartet, dass der Betrieb den bestehenden Vertrag unverzüglich kündigt und die Wäschereinigung öffentlich ausschreibt. Diese Forderung hat auch das Bezirksamt nach der Prüfung durch den Rechnungshof gegenüber dem Betrieb erhoben.
- Der Betrieb hat am 16. Dezember 1997 rückwirkend zum 1. Juli 1997 mit der M-GmbH (T 298) einen Vertrag über die Speisensversorgung geschlossen. Der jährliche Leistungsumfang beträgt 1,4 Mio. DM. Auch hier ist eine öffentliche Ausschreibung entgegen § 55 LHO unterblieben; der Betrieb hat nicht einmal Vergleichsangebote eingeholt. Die damalige Heimdirektorin, die zugleich Angestellte der A-GmbH war (vgl. T 295), hat den Vertrag für den Betrieb unterschrieben.
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Betrieb erneut gegen den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung verstoßen hat. Hinzu kommt, dass mit der Vergabe der Speisensversorgung durch die Heimdirektorin eine Interessenkollision vorlag. Zwar war sie nicht Angestellte der Vertragspartnerin, aber ihrer Tochtergesellschaft. Durch diese Konstellation entsteht eine Interessenkollision. Außerdem war auch dieser Vertrag für den Betrieb aus folgenden Gründen unwirtschaftlich: Laut Vertrag hatte der Betrieb 12,27 DM einschließlich Mehrwertsteuer und nach der Erhöhung der Mehrwertsteuer von 15 auf 16 v. H. 12,38 DM pro Beköstigungstag zu zahlen. Der Preis von 12,38 DM setzt sich wie folgt zusammen: Wareneinsatz 8,97 DM, Fahrzeugbereitstellung 0,17 DM, Managementpauschale 3,24 DM. Hieraus ergibt sich, dass der Preis aufgrund der Managementpauschale höher ist als der durchschnittliche Aufwand in vergleichbaren Einrichtungen. Dieser beträgt bis zu 9,70 DM pro Tag. Demgegenüber zahlten die Pflegebedürftigen nur den Beköstigungssatz, der zwischen den „Leistungsträgern“ und den Trägern der Pflegeeinrichtungen für alle Pflegeeinrichtungen und Pflegestufen vereinbart wird. Dieser betrug vom 1. Januar 1998 an pro Tag 9,75 DM und vom 1. Januar 2000 an pro Tag 9,96 DM. Die Aufwendungen für den Betrieb hätten nach Berechnungen des Rechnungshofs somit um 540 000 DM für den Zeitraum Juli 1997 bis April 2000 reduziert werden können. Auch nachdem die Steuerungsgruppe „Weddinger Senioreneinrichtungen“ des Bezirksamtes im November 1999 laut einem Zwischenbericht eine Ausschreibung für die Speisensversorgung erwogen hatte, hat der Betrieb weder eine Ausschreibung durchgeführt noch die Aufwendungen auf andere Weise reduziert. Der Rechnungshof erwartet, dass der Betrieb auch in diesem Fall den bestehenden Vertrag unverzüglich kündigt und die Speisensversorgung öffentlich ausschreibt. Auch diese Forderung hat das Bezirksamt nach der Prüfung durch den Rechnungshof gegenüber dem Betrieb erhoben. Es hat ferner das Rechtsamt beauftragt, die eventuelle Nichtigkeit des Vertrages sowie die Frage von disziplinarischen und strafrechtlichen Schritten zu prüfen.
- Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass das Bezirksamt
- die Senioreneinrichtungen in einen Betrieb nach § 26 LHO umgewandelt hat, ohne zuvor eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt zu haben und obwohl sich die Projektgruppe (T 292) für einen Trägerwechsel ausgesprochen hat,
 - die Verträge über Betriebs- und Buchführung geschlossen hat, ohne die Leistungen zuvor öffentlich ausgeschrieben zu haben,
 - den mit hohen jährlichen Zuschüssen subventionierten Betrieb nur unzureichend beaufsichtigt hat, sodass dieser durch zum Teil auffällig unwirtschaftliches Verhalten finanzielle Nachteile von mehr als 1 Mio. DM verursachte,
 - den Geschäftsbesorgungsvertrag nicht gekündigt und bis zur Prüfung durch den Rechnungshof nicht einmal versucht hat, die Verbesserung von Vertragsbestimmungen durchzusetzen.

Der Rechnungshof erwartet nach alledem, dass das Bezirksamt

- die Verträge über Betriebs- und Buchführung zum nächstmöglichen Zeitpunkt kündigt, nochmals prüft, ob ein Trägerwechsel wirtschaftlicher wäre, anderenfalls die Leistungen aufgrund von öffentlichen Ausschreibungen neu vergibt,
- durchsetzt, dass der Betrieb, solange er als Betrieb nach § 26 LHO bestehen bleibt, die Verträge über Wäschereinigung und Speisenversorgung zum nächstmöglichen Zeitpunkt kündigt und die Leistungen aufgrund von öffentlichen Ausschreibungen neu vergibt,
- darauf hinwirkt, dass sich der Betrieb künftig wirtschaftlich verhält, indem er insbesondere das Vergaberecht strikt einhält, und ihn künftig sachgerecht beaufsichtigt,
- sich nachhaltig um Schadenersatz bemüht.

Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

- Neubau von Gebäuden für die Direktionen Spezialaufgaben der Verbrechensbekämpfung und Polizeitechnische Untersuchungen:

veranschlagte Baukosten	333 Mio. DM
voraussichtliche Baukosten	406 Mio. DM
voraussichtliche Baukostensteigerung	22 v. H.

- Erweiterung und Umbau einer Schulanlage und Neubau einer Sporthalle und einer Kindertagesstätte, Pallasstraße:

veranschlagte Baukosten	38,4 Mio. DM
voraussichtliche Baukosten	60,9 Mio. DM
voraussichtliche Baukostensteigerung	59 v. H.

- Internationales Dokumentations- und Begegnungszentrum Berlin (Topographie des Terrors):

veranschlagte Baukosten	45 Mio. DM
sich abzeichnende Baukosten	70 bis 90 Mio. DM
sich abzeichnende Baukostensteigerung	56 bis 100 v. H.

Obwohl diese Beispiele für erhebliche Baukostensteigerungen noch durch etliche weitere ergänzt werden könnten, sind in letzter Zeit vorrangig bei kleineren Hochbaumaßnahmen die veranschlagten Baukosten - insbesondere aufgrund gefallener Baupreise - aber auch eingehalten worden oder lagen die tatsächlichen Baukosten sogar unter den veranschlagten.

5. Stadtentwicklung (einschließlich Bauen, Umweltschutz, Wohnen und Verkehr)

a) Häufiges Abweichen der tatsächlichen Baukosten von den ursprünglich berechneten und in den Haushaltsplänen veranschlagten

Die tatsächlichen Baukosten von Hochbaumaßnahmen sind häufig erheblich höher als die ursprünglich berechneten und in den Haushaltsplänen dementsprechend veranschlagten. Dies liegt zum Teil auch an deren unzutreffender Berechnung. Damit eine größere Zuverlässigkeit der Kostenermittlungen erreicht wird, müssen die Baudienststellen ihre Kenntnisse über Baukostenermittlungsverfahren und vorhandene Datensammlungen durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen weiter vertiefen.

308 Bei Hochbaumaßnahmen sind die tatsächlich entstandenen Aufwendungen (Baukosten) häufig erheblich höher als die ursprünglich berechneten und in den Haushaltsplänen dementsprechend veranschlagten Baukosten. Als Beispiele können folgende Hochbaumaßnahmen Berlins genannt werden:

- Neubau eines Kammermusiksaals:

veranschlagte Baukosten	98,7 Mio. DM
abgerechnete Baukosten	141,5 Mio. DM
Baukostensteigerung	43 v. H.
- Wiederherstellung des ehemaligen Preußischen Landtags:
 - a) Wiederherstellung des Plenarsaals:

veranschlagte Baukosten	59,2 Mio. DM
abgerechnete Baukosten	71,8 Mio. DM
Baukostensteigerung	21 v. H.
 - b) Renovierung und Modernisierung der plenarsaalfernen Bereiche:

veranschlagte Baukosten	60,8 Mio. DM
abgerechnete Baukosten	105,0 Mio. DM
Baukostensteigerung	73 v. H.
- Neubau einer Jugendstrafanstalt in Plötzensee:

veranschlagte Baukosten	75,4 Mio. DM
abgerechnete Baukosten	99,5 Mio. DM
Baukostensteigerung	32 v. H.

Abweichungen zwischen den berechneten und dementsprechend veranschlagten und den tatsächlich entstandenen Baukosten sind in der Regel sowohl auf unzutreffende Kostenermittlungen während der Planung als auch auf Änderungen des Bedarfs oder der Nutzungsanforderungen, auf eine unzureichende Kostensteuerung sowie auf die Baupreisentwicklung während der Durchführung der Hochbaumaßnahmen zurückzuführen. Eine zutreffende Ermittlung und Veranschlagung sowie eine zielgerichtete Steuerung der Baukosten sind bei der Haushaltslage Berlins (T 47 f.) von besonderer Bedeutung, weil für Nachbewilligungen kein finanzieller Spielraum vorhanden ist. Der Rechnungshof hat zunächst die Ordnungsmäßigkeit von Baukostenberechnungen untersucht, um aus den Ergebnissen dieser Untersuchung Vorschläge für eine möglichst zutreffende Berechnung und Veranschlagung der Baukosten von Hochbaumaßnahmen abzuleiten. Die Untersuchung erfasste die Kostenberechnungen für 134 Hochbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von zusammen etwa 2 Mrd. DM, deren Bauplanungsunterlagen in den Jahren 1997 bis 1999 aufgestellt, geprüft und anerkannt und die erstmalig in den Haushaltsplänen 1998 bis 2000 dementsprechend veranschlagt worden sind.

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen nach § 24 LHO erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen insbesondere die Art der Ausführung und die Kosten der Baumaßnahme ersichtlich sind. Für die Kostenermittlungen von Hochbaumaßnahmen, die ein Bestandteil der Bauplanungsunterlagen sind, bestehen folgende Vorgaben:

- Die Kosten sind nach dem Kostengliederungsschema der DIN 276 - Kosten von Hochbauten - zu berechnen. Der Kostenberechnung sind die Ermittlungen von Grundflächen und Rauminhalten nach DIN 277 - Grundflächen und Rauminhalte von Hochbauten -, sonstige erforderliche Mengenberechnungen sowie die zugrunde gelegten Planungs- und Kostendaten beizufügen (Nr. 4.3.7.1 AV § 24 LHO).
- Der Kostenberechnung ist ein Preisindex für Bauwerke zum Zeitpunkt der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen zugrunde zu legen. Der gewählte Preisindex und der Bezugsmonat sind anzugeben. Nach Möglichkeit sind Erfahrungswerte aus vergleichbaren Baumaßnahmen

heranzuziehen und die vergleichbaren Baumaßnahmen sind zu benennen. Die Vergleichbarkeit ist zu begründen. Liegen Erfahrungswerte nicht vor, sind die Kosten nach anderen Kostenberechnungsverfahren der DIN 276 zu berechnen (Nr. 4.3.7.2 AV § 24 LHO).

Diese Vorgaben werden in Nr. 13 Abs. 2 der Allgemeinen Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau - ABau) durch den Hinweis auf Datensammlungen, die den Baudienststellen für die Kostenermittlung zur Verfügung stehen, ergänzt:

– **Mittelpreisdatei:**

Bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wird eine Mittelpreisdatei geführt. In ihr werden Einzelpreise häufig wiederkehrender Bauleistungen, die standardisiert ausgeschrieben wurden, erfasst.

– **Bauwirtschaftliche Daten:**

Bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung können Auskünfte über die allgemeine Entwicklung der Bauwirtschaft (Auswertung bauwirtschaftlicher Daten) sowie Übersichten über Bau- und Baustoffpreise auf der Grundlage von Ausschreibungsergebnissen eingeholt werden.

– **Sammlung von Planungs- und Kostendaten von Hochbaumaßnahmen:**

Bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung können Auskünfte über die Zentrale Sammlung und Auswertung der Planungs- und Kostendaten von Hochbaumaßnahmen der Länder (LAG-Datei) eingeholt werden. Die LAG-Datei enthält nach DIN 276 und DIN 277 sowie nach einem Bauwerkszuordnungskatalog gegliederte Planungs- und Kostendaten von Hochbaumaßnahmen der Länder einschließlich der entsprechenden Angaben Berlins sowie auf der Grundlage der Datenbank der Zentralstelle für Bedarfsbemessung und Wirtschaftliches Bauen Freiburg - ZWBW Freiburg (vgl. T 318) - gebildete unterschiedliche Kostenflächendaten, denen die einzelnen Raumnutzungen zur überschlägigen Kostenermittlung zugeordnet werden können.

311 Über diese Hinweise hinaus können die Baudienststellen bei Baukostenermittlungen etliche weitere Kostenermittlungsverfahren und Datensammlungen, die außerhalb der Verwaltung bestehen, nutzen. Beispielhaft wird verwiesen auf:

– **Baukosten-Daten des Baukostenberatungsdienstes (BKB) der Architektenkammern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sowie**

– **Aktuelles Arbeits- und Kontrollhandbuch zur Planung und Kostenermittlung von Neubauten von Martin Mittag, das Baudienststellen in einigen Bundesländern bei ihren Kostenberechnungen regelmäßig nutzen.**

312 Die Baudienststellen können die Aufstellung der Bauplanungsunterlagen einschließlich der Kostenberechnungen auf freischaffende Architekten und Ingenieure übertragen. Die Gesamtverantwortung für die Aufstellung der Bauplanungsunterlagen verbleibt aber in jedem Fall bei den Baudienststellen. Bei allen geprüften 134 Kostenberechnungen sind die Kosten nach dem Kostengliederungsschema der DIN 276 ausgewiesen, die Grundflächen und Rauminhalte nach DIN 277 berechnet und sonstige Mengenberechnungen sowie ein Preisindex für Bauwerke zum Zeitpunkt der Aufstellung der Bauplanungsunterlagen mit Angabe des Bezugsmonats zugrunde gelegt. Insoweit waren die Kostenberechnungen ordnungsgemäß. Teile der Kostenberechnungen für Neubaudaßnahmen und die Kostenberechnungen für Umbau- und Sanierungsmaßnahmen können allerdings häufig nicht anhand von Erfahrungswerten aus vergleichbaren Baumaßnahmen, sondern nur auf der Grundlage von Teilkostenberechnungen ermittelt werden. Die Baudienststellen haben knapp drei Viertel (73 v. H.) dieser Berechnungen auf der Grundlage früherer eigener Ausschreibungsergebnisse durch-

geführt und nur bei etwas mehr als einem Viertel (27 v. H.) die Mittelpreisdatei oder die Bauwirtschaftlichen Daten für die Kostenberechnungen herangezogen. Bei den Baukostenberechnungen für Neubaudaßnahmen haben sie nur bei knapp einem Viertel (23 v. H.) der Kostenberechnungen Erfahrungswerte aus vergleichbaren Hochbaumaßnahmen zugrunde gelegt und deren Vergleichbarkeit begründet. Auf Planungs- und Kostendaten vergleichbarer Hochbaumaßnahmen aus den LAG-Dateien haben sie nur in zwei Fällen (1,5 v. H.) zurückgegriffen. Bei den geprüften Baukostenberechnungen haben die Baudienststellen und - soweit erkennbar - beauftragte Dritte vorhandene verwaltungsexterne Baukostenermittlungsverfahren oder Datensammlungen nicht genutzt.

Bauplanungsunterlagen für Baumaßnahmen mit Gesamtkosten von über 10 Mio. DM sind nach Nr. 5 AV § 24 LHO vor der erstmaligen Veranschlagung der Hochbaumaßnahme im Haushaltsplan von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu prüfen. Diese Prüfung der Bauplanungsunterlagen soll sich nach Nr. 5.2 AV § 24 LHO auf deren Vollständigkeit und Schlüssigkeit, auf die Einhaltung des genehmigten Bedarfsprogramms und der abgestimmten Vorplanung sowie auf die Plausibilität der Mengen- und Kostenberechnung erstrecken. Unvollständige oder nicht schlüssige Bauplanungsunterlagen sind unverzüglich bei der einreichenden Stelle zu beanstanden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat die von ihr zu prüfenden Kostenberechnungen gegenüber den einreichenden Stellen regelmäßig nicht als unvollständig oder nicht schlüssig beanstandet. Bei ihrer Prüfung hat sie überwiegend nicht auf die Kostenberechnungen in den eingereichten Bauplanungsunterlagen zurückgegriffen, sondern hat in der Regel jeweils eigene Kostenberechnungen durchgeführt, die über eine Plausibilitätsprüfung weit hinausgehen. Die Senatsverwaltung hat zwar im Rahmen der Prüfung ihren Kostenberechnungen jeweils etwa in der Hälfte der Fälle entweder die Mittelpreisdatei, die Bauwirtschaftlichen Daten sowie eigene Daten vergleichbarer Hochbaumaßnahmen oder die Planungs- und Kostendaten der LAG-Datei zugrunde gelegt. Sie hat aber die von ihr im Rahmen der Prüfung und Neuberechnung herangezogenen Datensammlungen und die zum Vergleich herangezogenen Hochbaumaßnahmen zumeist nicht aktenkundig gemacht. Damit sind die im Rahmen des Prüfverfahrens durchgeführten Baukostenberechnungen überwiegend nicht transparent und somit von den einreichenden Baudienststellen für deren künftige Kostenberechnungen nicht verwertbar.

Den Bauplanungsunterlagen ist nach § 24 LHO auch eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen. Für die Berechnung der entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen bestehen folgende Vorgaben:

– **Auswirkungen auf künftige Haushaltspläne sind auf das Jahr nach vollständiger Inbetriebnahme zu beziehen. Sie sind nach Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben sowie nach personalwirtschaftlichen Auswirkungen zu unterteilen (Nr. 4.3.9.5 AV § 24 LHO).**

– **Bei der Ermittlung der zusätzlichen jährlichen sächlichen Verwaltungsausgaben ist die DIN 18 960 - Baunutzungskosten von Hochbauten - zugrunde zu legen (Nr. 13 Abs. 3 ABau). Unter Baunutzungskosten versteht man insbesondere Ausgaben für Gebäudereinigung, Abwasser und Wasser, Energie, Wartung und Inspektion sowie Bauunterhaltung.**

Über diese Vorgaben hinaus können die Baudienststellen weitere Unterlagen bei der Berechnung der Baunutzungskosten verwenden. Beispielhaft wird verwiesen auf das von der ZWBW Freiburg herausgegebene IT-Programm PLAKODA - Planungs- und Kosten-Daten (vgl. T 318) -, welches Nutzungskosten im Hochbau nach DIN 18 960 enthält, sowie auf die Richtlinien des Vereins Deutscher Ingenieure (VDI-Richtlinien).

- 315 Bei den durch den Rechnungshof überprüften 134 Bauplanungsunterlagen sind die Baunutzungskosten nach DIN 18 960 bei einem Drittel nach Berechnungsformeln (33 v. H.) und bei einem weiteren Drittel entweder nach Erfahrungswerten (26 v. H.) oder nach Vergleichsobjekten (7 v. H.) berechnet worden. Bei keiner dieser Berechnungen haben die Baudienststellen und – soweit erkennbar – beauftragte Dritte die LAG-Dateien herangezogen, obwohl diese auch Daten für die Ermittlung der Baunutzungskosten enthalten. Bei etwa einem Drittel (34 v. H.) der überprüften Bauplanungsunterlagen sind die Baunutzungskosten nach DIN 18 960 überhaupt nicht berechnet worden.
- 316 Auch die Berechnung der Baunutzungskosten ist ein Bestandteil der Bauplanungsunterlagen, die nach Nr. 5 AV § 24 LHO von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu prüfen sind (vgl. T 313). Die Senatsverwaltung hat gegenüber den einreichenden Baudienststellen weder das Fehlen von Berechnungen der Baunutzungskosten noch vorhandene Berechnungen als unvollständig oder nicht schlüssig kritisiert. Vorhandene Berechnungen der Baunutzungskosten hat sie regelmäßig nicht geprüft. Sie führt dazu aus, dass die für eine Prüfung benötigte entsprechend große und tiefe Transparenz über die Baunutzungskosten bei Gebäuden erst über ein entstehendes Facility Management möglich sei. Dann erst würden durch schnell verfügbare flächendeckende Vergleiche die unterschiedlichen Baunutzungskosten bei ähnlichen Gebäuden sichtbar und steuerbar. Die Ausführungen der Senatsverwaltung überzeugen nicht. Da die Berechnung der Baunutzungskosten ein Bestandteil der Bauplanungsunterlagen ist, ist die Senatsverwaltung zu deren Prüfung verpflichtet. Die Berechnung und Prüfung der Baunutzungskosten ist von besonderer Bedeutung, weil bei Hochbaumaßnahmen die Summe der jährlichen Baunutzungskosten häufig bereits nach drei bis fünf Jahren die Höhe der Baukosten erreicht und weil bei jeder Baumaßnahme unter Abwägung von Investitions- und Folgekosten die jeweils wirtschaftlichste Lösung zu wählen ist. Für die Berechnung und Prüfung von Baunutzungskosten ist mit dem IT-Programm PLAKODA eine weitere Grundlage geschaffen worden, die auch genutzt werden sollte.
- 317 Die Untersuchung der Ordnungsmäßigkeit der Berechnung und Prüfung von Bau- und Baunutzungskosten von 134 Hochbaumaßnahmen hat insgesamt ergeben, dass die Berechnungen zwar in etlichen Punkten zumindest formal ordnungsgemäß waren. Zu beanstanden ist aber, dass die Baudienststellen und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Kostenberechnungen für Hochbaumaßnahmen häufig nicht transparent dargelegt haben, die Baudienststellen die Baunutzungskosten für ein Drittel der geprüften Kostenberechnungen nicht ermittelt haben, die Senatsverwaltung unvollständige oder nicht schlüssige Kostenberechnungen gegenüber den einreichenden Stellen nicht beanstandet und die Berechnung der Baunutzungskosten regelmäßig nicht geprüft hat und dass die Senatsverwaltung sowie vor allem aber die Baudienststellen die LAG-Dateien in zu geringem Maße genutzt haben. Der Rechnungshof erwartet, dass die Bau- und Baunutzungskosten künftig vollständig und ordnungsgemäß berechnet und geprüft werden, da eine ordnungsgemäße Ermittlung dieser Kosten zu einer zutreffenden Veranschlagung von Hochbaumaßnahmen beiträgt.
- 318 Die bereits mehrfach erwähnte LAG-Datei wird von der ZBWB Freiburg, einer Institution der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung Baden-Württemberg, geführt und betreut. Die LAG-Datei, ein Teil des Arbeitsgebietes der ZBWB Freiburg, wird aus Haushaltsmitteln der Länder finanziert. Berlin beteiligt sich an den benötigten Mitteln nach dem Königsteiner Schlüssel. Die LAG-Datei umfasst derzeit etwa 3 000 Objekte aus allen Bundesländern und ist damit wahrscheinlich die größte Baudatenbank der Bundesrepublik. Mit dieser Baudokumentation, die mit einer Datenbanktechnik ausgestattet ist, sollen Planungshilfen angeboten sowie die Beurteilung von Baukosten und Baunutzungskosten verbes-

sert werden. Zu den Produkten, die von der ZBWB Freiburg zur Kostenplanung, -kontrolle und -steuerung insgesamt entwickelt wurden, gehören des Weiteren:

– PLAKODA:

Dies ist ein Programm zur überschlägigen Ermittlung der Investitionskosten im Hochbau im Vorplanungsstadium (DIN 276) sowie der Nutzungskosten im Hochbau (DIN 18 960) anhand von Mittelwerten ausgesuchter Baunutzungen.

– Richtlinien für die Baukostenplanung, Teil 1 (RBK 1):

Mit diesen Richtlinien kann der Kostenrahmen für ein Projekt auf der Grundlage des Bauantrags (Raumprogramm) ermittelt werden, noch bevor Baupläne vorliegen. Dazu wurde das IT-Programm RBK 1-PC entwickelt. Es steht allen Landesbauverwaltungen zur Verfügung. Nutzungen oder Räume werden nach Anforderungen mit einem Nutzungscode gekennzeichnet und bei ähnlicher Kostenintensität zu Kostenflächenarten (KFA) zusammengefasst. Den KFA sind Kostenkennwerte für Baukonstruktionen und Technische Anlagen zugewiesen, die aus abgerechneten Baumaßnahmen gewonnen wurden. Um den aus dem Raumprogramm ermittelten Kostenrahmen einzuhalten, werden Flächen- und Rauminhalte aus Vorentwurf und Entwurf mit dem gleichen Verfahren bewertet und die Ergebnisse verglichen.

– Richtlinien für die Baukostenplanung, Teil 2 (RBK 2):

Diese Richtlinien befassen sich mit den technischen Lösungen zur Realisierung der Anforderungen, d. h. den qualitativen und quantitativen Eigenschaften von Bauteilen und technischen Anlagen, die geforderte Nutzungen ermöglichen sollen. Dazu wurden der „Bauteilkatalog“ und das Handbuch „Kosten Technischer Gebäudeausrüstung (TGA-KO)“ entwickelt. Dort stehen Kostenkennwerte für Bauteile/Technische Anlagen mit unterschiedlichen Ausführungsqualitäten zur Verfügung. Beide Produkte sind sowohl als Kataloge wie auch in IT-Version erhältlich. Sie stehen allen Landesbauverwaltungen zur Verfügung.

Der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg hat anhand fertiggestellter Hochbaumaßnahmen durch nachträgliche Berechnungen nachgewiesen, dass Kostenermittlungen nach der RBK 1 (Kostenflächenarten-Methode) gegenüber den in Hamburg angewendeten Kostenermittlungsverfahren, die Grundlage der Veranschlagung dieser Hochbaumaßnahmen waren, zu größerer Kostensicherheit geführt hätten. Der Rechnungshof Baden-Württemberg kommt aufgrund seiner Erkenntnisse aus der Prüfung abgerechneter Baumaßnahmen zu der Überzeugung, dass die in Baden-Württemberg angewandten Richtlinien für die Baukostenplanung (RBK) die Kostenberechnung in einem frühen Planungsstadium mit ziemlich zutreffendem Kostenrahmen ermöglichen. Da die Kostenfaktoren aus gebauten Beispielen abgeleitet sind, bilden der Standard und das Kostenniveau der vergangenen Jahre unter Berücksichtigung der Indexentwicklung gleichzeitig den Maßstab für die aktuellen Projekte. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs Baden-Württemberg sind aber Kostenreduzierungen ohne wesentliche Qualitätseinbußen vorstellbar. Ohne den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und den Anspruch auf qualitätvolle Architektur in Frage zu stellen, werden in Baden-Württemberg die mit RBK 1 ermittelten Programmkosten seit 1994 mit einem Standardabschlag von 10 v. H. gemindert. Diese stellen dann die Kostenobergrenze für alle weiteren Bauplanungsüberlegungen dar. Zur Anpassung an konjunkturelle Entwicklungen ist zusätzlich ein kostenmindernder Baumarktfaktor eingeführt worden (derzeit 8 v. H.). Mit dem Instrumentarium RBK 1 konnten in Baden-Württemberg die Investitionsausgaben des Bauhaushalts erfolgreich reduziert werden. Insgesamt stehen mit den LAG-Dateien und den weiteren Produkten der ZBWB den Baudienststellen somit einfach zu handhabende, leistungsfähige Verfahren zur Kostenermittlung von Hochbaumaßnahmen zur Verfügung, bei deren Anwendung allerdings strukturelle Unterschiede in den Bundesländern, Konjunkturge-

sichtspunkte sowie die Veränderungen der noch finanzierbaren Qualitätsstandards durch Zu- oder Abschläge zu berücksichtigen sind.

- 320 Zusammenfassend stellt der Rechnungshof fest: Abweichungen zwischen den berechneten und dementsprechend veranschlagten und den tatsächlich entstandenen Baukosten sind teilweise auch auf unzutreffende Kostenermittlungen während der Planung der Hochbaumaßnahmen zurückzuführen. Der Rechnungshof führt unzutreffende Berechnungen der Bau- und Baunutzungskosten von Hochbaumaßnahmen insbesondere auch darauf zurück, dass vorhandene Kostenermittlungsverfahren und Datensammlungen in zu geringem Maße bekannt sind und genutzt werden. Damit die Zuverlässigkeit der Berechnung und Prüfung der Bau- und Baunutzungskosten von Baumaßnahmen verbessert wird, erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung gemeinsam mit der Verwaltungsakademie Berlin und der ZBWB Freiburg den Bau- und Prüfdienststellen Berlins gezielte Fortbildungsmaßnahmen zur Vertiefung der Kenntnisse über Baukostenermittlungsverfahren und vorhandene Datensammlungen anbietet.

b) Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Auflagenbeschlüssen des Abgeordnetenhauses zur Erhöhung des Anteils der öffentlichen Ausschreibungen bei der Vergabe von Bauleistungen

Die Baubehörden und Baudienststellen Berlins sehen Schwierigkeiten, der wiederholten Auflage des Abgeordnetenhauses nachzukommen, den zahlenmäßigen Anteil der öffentlichen Ausschreibungen deutlich zu erhöhen. Leitungskräfte in Baubehörden und Baudienststellen haben des Weiteren entgegen der Auflage des Abgeordnetenhauses das Vergabeverhalten in ihrem Verantwortungsbereich überwiegend nicht ausgewertet und konnten somit erforderliche Rückschlüsse nicht ziehen. Um die Einhaltung des gesetzlichen Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung zu überwachen, müssen Leitungskräfte in Baubehörden und Baudienststellen systematische und einheitliche Aufzeichnungen über das Vergabeverhalten in ihrem Verantwortungsbereich veranlassen, diese auswerten und steuernd eingreifen, wenn der Anteil der Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung zu hoch ist oder wenn bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten erkennbar werden.

- 321 Der Rechnungshof hatte die Beachtung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung bei der Vergabe von Bauleistungen durch die Baubehörden und Baudienststellen Berlins für den Zeitraum 1993 bis 1995 geprüft und in seinem Jahresbericht 1996 (T 316 bis 323) beanstandet, dass der Anteil der öffentlichen Ausschreibungen an der Gesamtzahl der Vergabevorgänge mit durchschnittlich nur 15 v. H. weitaus zu niedrig war. Das Abgeordnetenhaus hat dazu am 30. Oktober 1997 folgende Missbilligung und Auflage beschlossen (Plenarprotokoll 13/34): „Das Abgeordnetenhaus missbilligt, dass Behörden Berlins den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung, insbesondere bei Bauleistungen nicht hinreichend beachten. Es erwartet, dass der Anteil der öffentlichen Ausschreibungen deutlich erhöht wird und dass Leitungskräfte in Baubehörden und Baudienststellen des Landes Berlin sowie in Behörden, die Bauaufgaben Berlins erfüllen oder an deren Erfüllung mitwirken, ihre Kontrollfunktion bei den einzelnen Vergabevorgängen wirkungsvoller wahrnehmen und in ihrem Verantwortungsbereich das Vergabeverhalten insgesamt auswerten und Rückschlüsse daraus ziehen.“ Da der Senat dem Abgeordnetenhaus nur unzureichend über die Erledigung des Auflagenbeschlusses berichtet hat, erneuerte das Abgeordnetenhaus am 25. Juni 1998 den Auflagenbeschluss (Plenarprotokoll 13/47). In dem Bericht über die Erledigung des erneuerten Auflagenbeschlusses führte die damalige Senatsverwaltung für Bauen, Wohnen und Verkehr aus, dass die allgemeinen Vergabegrundsätze in immer stärkerem Maße beachtet würden, und wies insbesondere auf das höhere Auf-

tragsvolumen hin, das nach öffentlicher Ausschreibung vergeben worden sei. Die Senatsverwaltung verkennt mit diesem Hinweis die Vorgabe nach § 55 LHO. Nach dieser Gesetznorm ist nicht ein bestimmter Anteil des Auftragsvolumens öffentlich auszuschreiben, sondern jedem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen muss eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen.

Der Rechnungshof hat untersucht, wie sich der zahlenmäßige Anteil der öffentlichen Ausschreibungen bei der Vergabe von Bauleistungen im Zeitraum von 1996 bis 2000 entwickelt hat. Dazu musste er erneut auf Daten aus den „Vermerken für die Auftragsvergabe“, die der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung von allen Baudienststellen Berlins als Duplikat zur Auswertung zu übersenden sind, zurückgreifen, da die Baubehörden und Baudienststellen überwiegend keine verwertbaren Aufzeichnungen geführt haben. Die Vielzahl von Bauleistungen kleineren Umfangs bleibt bei dieser Auswertung unberücksichtigt, da die Duplikate der „Vermerke für die Auftragsvergabe“ erst bei Aufträgen des Bauhauptgewerbes über 100 000 DM und des Baunebengewerbes über 50 000 DM zu übersenden sind. Nach diesen Meldungen lag der zahlenmäßige Anteil der öffentlichen Ausschreibungen von Bauleistungen 1996 bei 29 v. H., 1997 bei 37 v. H., 1998 bei 24 v. H., 1999 bei 27 v. H. und 2000 bei 30 v. H. Selbst der bisher höchste zahlenmäßige Anteil öffentlicher Ausschreibungen von 37 v. H. ist immer noch bei weitem zu niedrig, denn dies bedeutet, dass der Anteil der Ausnahmen vom gesetzlichen Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung fast zwei Drittel (63 v. H.) beträgt. Damit ist die gesetzlich als Regelfall vorgeschriebene öffentliche Ausschreibung noch immer überwiegend die Ausnahme. Der Rechnungshof verkennt nicht das Bemühen der Baubehörden und Baudienststellen, den wiederholten Auflagen des Abgeordnetenhauses zur Erhöhung des Anteils der öffentlichen Ausschreibungen nachzukommen, aber auch die Verdoppelung dieses Anteils gegenüber dem des Zeitraums 1993 bis 1995 wird der gesetzlichen Vorgabe noch nicht gerecht. Nur wenn Lieferungen und Leistungen im Regelfall öffentlich ausgeschrieben werden, ist die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der verfügbaren Haushaltsmittel gewährleistet (vgl. Nr. 1.1 AV § 55 LHO). Darüber hinaus wird durch konsequentes öffentliches Ausschreiben auch Unregelmäßigkeiten vorgebeugt (vgl. T 330).

Der Rechnungshof hat des Weiteren geprüft, ob und inwieweit Leitungskräfte in Baubehörden und Baudienststellen Berlins entsprechend der Auflage des Abgeordnetenhauses im Rahmen ihres Verantwortungsbereichs das Vergabeverhalten insgesamt ausgewertet und Rückschlüsse daraus gezogen haben. Die Leitungskräfte konnten bei fast 80 v. H. der in die Prüfung einbezogenen 29 Baubehörden mit ihren etwa 80 Baudienststellen systematische Auswertungen nicht vornehmen, da keine oder nur sehr unzureichende Aufzeichnungen geführt wurden. Die vorhandenen Aufzeichnungen sind nicht oder nur sehr eingeschränkt verwertbar, weil sie sich z. B. nur auf ein Haushaltsjahr beziehen oder die Vergabearten nicht vollständig erfassen oder innerhalb einer Behörde in völlig unterschiedlicher Form geführt worden sind. Nur 20 v. H. der Baubehörden haben mit ihren Aufzeichnungen die zahlenmäßigen Anteile der Vergabearten über mehrere Haushaltsjahre erfasst, sodass die Leitungskräfte die Entwicklung des Anteils der öffentlichen Ausschreibungen ablesen und bei einem zu hohen Anteil von Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung steuernd eingreifen konnten.

Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass die Leitungskräfte in den Baubehörden und Baudienststellen Berlins trotz Erhöhung des zahlenmäßigen Anteils der öffentlichen Ausschreibungen bei der Vergabe von Bauleistungen den gesetzlichen Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung noch nicht ausreichend durchgesetzt und das Vergabeverhalten überwiegend nicht ausgewertet haben. Um insbesondere bei der Vergabe von Bauleistungen den gesetzlichen Grund-

satz der öffentlichen Ausschreibung nachhaltig durchsetzen zu können, sind regelmäßige Aufzeichnungen über die Vergabevorgänge und deren Auswertung durch die Leitungskräfte unverzichtbar. Die Aufzeichnungen müssen die Vergaben zumindest mit ihrer jeweiligen Vergabeart (öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung - mit oder ohne vorhergehendem öffentlichen Teilnahmewettbewerb -, freihändige Vergabe) erfassen. Diese Angaben können bei Aufträgen über 10 000 DM jeweils dem „Vermerk für die Auftragsvergabe“ (Vordruck BauWohn 331) entnommen werden. Um eine leichte Auswertung zu gewährleisten, sind diese Angaben als Datensatz IT-gerecht in eine Datenbank zu übertragen. Die Leitungskräfte der Baubehörden und Baudienststellen (z. B. Sachgebietsleiter, Gruppenleiter, Referatsleiter sowie die Behörden- und Dienststellenleiter) müssen diese Datenbank für ihren jeweiligen Verantwortungsbereich erstellen und fortschreiben lassen. Nur anhand derartiger Aufzeichnungen können die Leitungskräfte erkennen, ob in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich der Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung als Regelfall befolgt worden ist oder ob sie steuernd eingreifen müssen.

325 Für Vergaben von Bauleistungen nach beschränkter Ausschreibung - auch nach vorherigem öffentlichen Teilnahmewettbewerb - und für freihändige Vergaben sind die bisher genannten Aufzeichnungen aber nicht ausreichend, denn Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Vergaben von Bauleistungen sind so gut wie ausschließlich bei beschränkten Ausschreibungen und freihändigen Vergaben festgestellt worden. Damit Leitungskräfte in Baubehörden und Baudienststellen Berlins weitergehende Auswertungen vornehmen und bei Auffälligkeiten Präventionsmaßnahmen gegen mögliche Unregelmäßigkeiten ergreifen können, ist es geboten, bei allen Aufträgen nach beschränkter Ausschreibung und freihändiger Vergabe zusätzlich Angaben über den Auftragswert, die zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen, das beauftragte Unternehmen, das Gewerk sowie über den für die Auftragsvorbereitung verantwortlichen Bearbeiter in die Datenbank zu übertragen. Dies gilt entsprechend, wenn die Auftragsvorbereitung auf Dritte übertragen worden ist. Diese Angaben können teilweise ebenfalls dem Vordruck BauWohn 331 sowie teilweise auch dem Vordruck BauWohn 301 entnommen werden. Wenn diese zusätzlichen Angaben in der Datenbank enthalten sind, können folgende Auswertungen vorgenommen werden:

- Durch einen Abgleich der Angaben über die erteilten Aufträge und die jeweils zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen kann erkannt werden, ob ausreichend unter den Bewerbern gewechselt worden ist (vgl. § 8 Nr. 2 Abs. 3 VOB/A) oder ob einzelne oder Gruppen von Unternehmen auffällig häufig bevorzugt zur Abgabe eines Angebots aufgefordert worden sind. Ergibt ein weiterer Abgleich, dass diese Auffälligkeit konzentriert bei einzelnen Bearbeitern auftritt, kann dies ein Anhaltspunkt für wettbewerbsbeschränkendes oder sogar kollusives Verhalten dieser Bearbeiter sein.
- Durch einen Abgleich der Angaben über die in den Gewerken erteilten Aufträge, die beauftragten Unternehmen und die Auftragswerte kann erkannt werden, ob einzelne oder Gruppen von Unternehmen in einzelnen Gewerken auffällig häufig Aufträge erhalten haben oder ob sich ein auffällig großes Auftragsvolumen auf einzelne oder Gruppen von Unternehmen konzentriert. Diese Auffälligkeiten können ein Anhaltspunkt sein für wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen von Auftragnehmern, wie z. B. Preisabsprachen oder Kartellbildung. Ergibt ein weiterer Abgleich, dass diese Auffälligkeiten konzentriert bei einzelnen Bearbeitern auftreten, kann dies ein Anhaltspunkt dafür sein, dass diese Bearbeiter wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen nicht erkennen und bekämpfen (vgl. § 2 Nr. 1 VOB/A) oder sogar unterstützen oder fördern. Bei derartigen Anhaltspunkten ist eine genauere Prüfung geboten, weil es sich hierbei zusätzlich um Korruption handeln könnte.

Die Datenbanken müssen einheitlich, nach Verantwortungsebenen gegliedert und erweiterbar gestaltet werden. Sie sollten zu einem umfassend nutzbaren Bauinformationssystem - wie es z. B. auch in Baden-Württemberg aufgebaut wird - vernetzt werden können.

Einzelne Baubehörden und Baudienststellen haben eingewandt, dass öffentliche Ausschreibungen einen höheren Kosten- und Personalaufwand verursachen würden als beschränkte Ausschreibungen oder freihändige Vergaben. Die Forderung des Rechnungshofs, den zahlenmäßigen Anteil der öffentlichen Ausschreibungen weiter zu erhöhen, würde zu unwirtschaftlichen Mehraufwendungen führen. Dieser pauschale Einwand ist nicht belegt. Nach § 3 Nr. 3 Abs. 1 Buchstabe a) VOB/A ist die 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. Wie der Rechnungshof mehrfach nachgewiesen hat, besteht für den Auftraggeber der erreichbare Vorteil u. a. darin, dass bei der Vergabe von Bauleistungen nach öffentlicher Ausschreibung häufig Preisvorteile von 20 v. H. bis 30 v. H. gegenüber den anderen Vergabearten erzielt werden können (vgl. T 345). Es ist geboten, den durch öffentliche Ausschreibung erreichbaren Vorteil dem höheren Aufwand gegenüberzustellen. Als Vorteil der öffentlichen Ausschreibung ist dabei auch zu berücksichtigen, dass sie präventiv gegen Unregelmäßigkeiten wirkt. Insgesamt darf die Inanspruchnahme von zulässigen Ausnahmen aber nicht dazu führen, dass die als Regelfall gesetzlich vorgeschriebene öffentliche Ausschreibung zur Ausnahme wird.

Des Weiteren haben Baubehörden und Baudienststellen eingewandt, dass durch mehr beschränkte Ausschreibungen eine höhere Auftragsquote für die mittelständische einheimische Bauwirtschaft erreicht und damit einem weiteren Ansteigen der Arbeitslosigkeit im Bausektor begegnet würde. Dieser Einwand ist überwiegend nicht stichhaltig. Zwar werden nach Angabe der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bereits jetzt 85 v. H. bis 95 v. H. des öffentlichen Bauauftragsvolumens an Berliner Bauunternehmen vergeben, der Anteil der öffentlichen Bauaufträge an dem gesamten Auftragsvolumen der Berliner Bauwirtschaft beträgt aber lediglich etwa 13 v. H. Somit ist die Auswirkung des Vergabeverhaltens der öffentlichen Hand auf die Auftragslage der Berliner Bauwirtschaft sehr begrenzt. Auch die höhere Zahl beschränkter Ausschreibungen in den Jahren 1998 und 1999 hat die negative Entwicklung der Arbeitslosenzahlen nicht verhindert.

Einige Baubehörden und Baudienststellen haben darauf hingewiesen, dass die vom Rechnungshof erwartete Einrichtung von Datenbanken (vgl. T 324 und 325) nur möglich ist, wenn einheitliche Voraussetzungen für eine IT-Unterstützung geschaffen werden und nach einheitlichen Vorgaben gearbeitet werden kann. Diese Hinweise sind berechtigt und entsprechen auch den Forderungen des Rechnungshofs. Das Abgeordnetenhaus fordert in seinen jährlichen Auflagenbeschlüssen aus Anlass der Beratung des jeweiligen Haushaltsplans landesweit einheitliche „IuK-Verfahren“ (zuletzt für das Haushaltsjahr 2001 am 7. Dezember 2000, Plenarprotokoll 14/20). Dabei hebt es die zentrale Verantwortung des Senats besonders hervor. Es ist daher geboten, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung einheitliche Vorgaben für die Einrichtung von Datenbanken über die Vergabe von Bauleistungen entwickelt.

Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, 329

- dass die Baubehörden und Baudienststellen die Auflagenbeschlüsse des Abgeordnetenhauses umfassend und nachhaltig umsetzen, indem sie bei der Vergabe von Bauleistungen den zahlenmäßigen Anteil der Ausnahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung auf deutlich weniger als die Hälfte senken und dazu erforder-

lichenfalls Bauleistungen auch in Fällen öffentlich auszuschreiben, in denen eine Ausnahme vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung gerechtfertigt werden könnte,

- dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ein einheitliches Verfahren entwickelt, das allen Baubehörden und Baudienststellen unter Einbeziehung bereits bestehender Datensysteme ermöglicht, die gebotenen Datenbanken einzurichten und die Datensätze IT-unterstützt auszuwerten, und
- dass die Leitungskräfte in Baubehörden und Baudienststellen schon vorher in eigener Verantwortung systematische Aufzeichnungen über das Vergabeverhalten in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich führen und auswerten lassen, um gebotene Rückschlüsse daraus ziehen zu können.

**c) Unzureichende Kontrolle
eines Vergabevorganges für Bauleistungen
durch Leitungskräfte trotz deutlicher
Anhaltspunkte für eine Preisabsprache**

Leitungskräfte haben bei einem Vergabevorgang für Bauleistungen eine Ausnahme vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung zugelassen und deutliche Anhaltspunkte für eine Preisabsprache infolge unzureichender Kontrolle nicht erkannt. Der Rechnungshof fordert erneut, dass die Leitungskräfte in Baubehörden und Baudienststellen Berlins ihre Kontrollfunktionen wirkungsvoller wahrnehmen und insbesondere den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung konsequent durchsetzen, um dadurch im nicht eingeschränkten Wettbewerb angemessene Preise zu erzielen und darüber hinaus Unregelmäßigkeiten wie Preisabsprachen und Korruption vorzubeugen.

330 Der Rechnungshof hat immer wieder darauf hingewiesen, dass nur die strikte Beachtung der Vergabevorschriften, insbesondere des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung, einen nicht eingeschränkten Wettbewerb und damit angemessene Preise gewährleistet und dass vor allem durch konsequente öffentliche Ausschreibungen Unregelmäßigkeiten wie Preisabsprachen und Korruption vorgebeugt wird. Diese Hinweise des Rechnungshofs werden durch die Arbeitsergebnisse der Landeskartellbehörde bestätigt. Die aufgedeckten Preisabsprachen sind ausnahmslos nur bei beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben festgestellt worden. An Preisabsprachen beteiligte Unternehmen haben selbst eingeräumt, dass „beschränkte Ausschreibungen die Domäne der Absprachefirmen“ und dass dagegen „bei öffentlichen Ausschreibungen Preisabsprachen praktisch unmöglich“ seien (vgl. Jahresbericht 1996 T 316 bis 323). Das Abgeordnetenhaus hat in seinem Auflagenbeschluss vom 30. Oktober 1997 (Plenarprotokoll 13/34) insbesondere auch die Erwartung geäußert, dass die Leitungskräfte in Baubehörden und Baudienststellen Berlins bei den einzelnen Vergabevorgängen ihre Kontrollfunktionen wirkungsvoller wahrnehmen (vgl. T 321). Wie wichtig die Einhaltung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung und Kontrollen durch die Leitungskräfte für die Vermeidung von Unregelmäßigkeiten sind, zeigt der folgende Vergabevorgang.

331 Eine Baudienststelle hat für die Vergabe von Bauleistungen mit einem voraussichtlichen Wert von 980 000 DM eine beschränkte Ausschreibung durchgeführt. Der Auftragswert lag damit ganz erheblich über der in den Ausführungsvorschriften zu § 55 LHO festgelegten Wertgrenze, bis zu der eine Ausnahme vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung hätte gerechtfertigt werden können. Die beschränkte Ausschreibung wurde im vorliegenden Fall mit der Dringlichkeit der Durchführung und Abrechnung der Bauleistungen begründet. Nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs ist bei Aufträgen dieser Größenordnung der höhere Zeitaufwand für eine öffentliche Ausschreibung jedoch nicht so erheblich. In den meisten Fällen, in denen eine beschränkte

Ausschreibung mit dem Argument der Dringlichkeit begründet worden ist, wäre genügend Zeit vorhanden gewesen, die Leistungen öffentlich auszuschreiben. Dies wäre nach Erkenntnissen des Rechnungshofs auch im vorliegenden Fall möglich gewesen.

Nachdem die Angebote der für die beschränkte Ausschreibung ausgewählten Bieter vorlagen, hat der Bearbeiter die Angebotspreise der Bieter mit den niedrigsten Angeboten in einem Preisspiegel – wie nach Abschnitt III Nr. 46 Abs. 6 ABau vorgeschrieben – zusammengestellt und gewertet. In dem Vordruck „Vermerk für die Auftragsvergabe“ haben der Bearbeiter und die Leitungskraft der Baudienststelle durch ihre Unterschrift u. a. bestätigt, dass Anhaltspunkte für Preisabsprachen nicht vorgelegen hätten. Den Auftrag an den Bieter mit dem niedrigsten Angebot hat aufgrund des Auftragswerts der Leiter der Baubehörde unterschrieben und damit u. a. auch die Verantwortung dafür übernommen, dass alle mit der Beauftragung im Zusammenhang stehenden Vorschriften eingehalten worden sind (vgl. Nr. 10.3 AV § 55 LHO).

Der Rechnungshof hat bei der Prüfung dieses Vergabevorgangs den Preisspiegel durchgesehen. In dem Preisspiegel waren die Bieter mit ihren jeweils angebotenen Einheits- und Gesamtpreisen der Leistungspositionen sowie die jeweiligen prozentualen Abstände zu den Einheits- und Gesamtpreisen des Bieters mit dem niedrigsten Angebot ausgedruckt. Bei diesem Preisspiegel fällt auf, dass die von dem Bieter A mit dem niedrigsten Angebot abgegebenen Einheitspreise in nahezu jeder Leistungsposition vom Bieter B durchgängig um jeweils 2 v. H. höher, vom Bieter C durchgängig um jeweils 3 v. H. höher, vom Bieter D durchgängig um jeweils 5 v. H. höher und vom Bieter E überwiegend um jeweils 15 v. H. höher angeboten worden sind.

Der Rechnungshof hat in seiner Prüfungsmittelteilung die Baudienststelle darauf hingewiesen, dass diese für Fachkundige auf den ersten Blick zu erkennende Auffälligkeit im Preisspiegel ein deutlicher Anhaltspunkt dafür sein könnte, dass die Bieter A, B, C, D und E ihre Angebote nicht unabhängig voneinander kalkuliert, sondern wettbewerbswidrig abgesprochen haben. Er hat beanstandet, dass die Baudienststelle vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abgewichen ist und dass der für die Erstellung und Auswertung des Preisspiegels zuständige Bearbeiter und die mit der Auftragsvergabe befassten Leitungskräfte infolge unzureichender Kontrolle diese für Fachkundige leicht zu erkennenden Auffälligkeiten nicht beachtet und demzufolge die gebotenen Schlüsse – wie z. B. Benachrichtigung der Landeskartellbehörde – nicht gezogen haben. Wenn bei der Prüfung von Angeboten auch nur der Verdacht der Zuwiderhandlung gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen entsteht, ist nach Nr. 9.2 AV § 55 LHO die Stellungnahme des für die Wirtschaft zuständigen Mitglieds des Senats (Landeskartellbehörde) einzuholen. Können wettbewerbsbeschränkende Absprachen der Bieter nachgewiesen werden, hat der Auftraggeber nach Abschnitt III Nr. 31 Abs. 6 ABau, insbesondere bei ausgeschriebenen Bauleistungen, seine zivilrechtlichen Ansprüche zu verfolgen und ggf. strafrechtliche Ermittlungen zu veranlassen.

Da sowohl der für diesen Vergabevorgang zuständige Bearbeiter als auch die beteiligten Leitungskräfte die anhand des Preisspiegels für Fachkundige auf den ersten Blick zu erkennenden Anhaltspunkte für eine Preisabsprache nicht beachtet und demzufolge die gebotenen Schlüsse nicht gezogen haben, hat der Rechnungshof die von ihm festgestellten Auffälligkeiten als Teil seines Prüfungsergebnisses auch der Landeskartellbehörde nach § 96 Abs. 1 Satz 2 LHO mitgeteilt. Diese Mitteilung war auch deshalb geboten, weil die Kartellbehörden Preisabsprachen durch Unternehmen verfolgen, die Rechnungshöfe dagegen die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns prüfen.

336 Die Landeskartellbehörde hat auf der Grundlage der Mitteilung des Rechnungshofs ein Kartellordnungswidrigkeitenverfahren gegen die Verantwortlichen der Unternehmen A bis E eingeleitet und wegen der anhand von sichergestellten Unterlagen nachgewiesenen unzulässigen Preisabsprache Bußgelder von insgesamt 166 000 DM gegen die Verantwortlichen dieser Unternehmen verhängt. Die Bußgeldbescheide sind bestandskräftig. Während des Kartellordnungswidrigkeitenverfahrens haben sich auch Anhaltspunkte für strafbare Handlungen von Bediensteten der Baubehörde ergeben. Die Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft sind noch nicht abgeschlossen.

337 Nach Abschluss des Kartellordnungswidrigkeitenverfahrens hat der Rechnungshof die Baudienststelle aufgefordert,

- das Ergebnis des Kartellordnungswidrigkeitenverfahrens der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung mitzuteilen, damit diese die an der Absprache beteiligten Unternehmen aus dem Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis für Bauaufträge (ULV) wegen Unzuverlässigkeit (§ 8 Nr. 5 Abs. 1 c VOB/A) streicht,
- Schadenersatz gemäß Nr. 21 der Zusätzlichen Vertragsbedingungen (ZVB) für die Ausführung von Bauleistungen gegenüber dem Unternehmen, das aufgrund der Preisabsprache den Auftrag erhalten hatte, geltend zu machen und
- Maßnahmen einzuleiten, um künftig derartige Unregelmäßigkeiten bei Auftragsvergaben zu verhindern.

Die Baudienststelle hat mitgeteilt, dass

- die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die an der Preisabsprache beteiligten Unternehmen zeitlich begrenzt aus dem ULV gestrichen hat,
- das beauftragte Unternehmen Schadenersatz gezahlt hat und
- durch „Verschärfung der Vergaberegeln bei beschränkten Ausschreibungen und der Schaffung einer (unabhängigen) (Innen-)Revisorenstelle zwei unabhängig voneinander wirksame Instrumente geschaffen wurden, die es in einem vertretbaren Rahmen ermöglichen sollen, besseren Schutz und stärkere Kontrollen, insbesondere bei dem Vergabeverfahren, zu schaffen“.

338 Der Rechnungshof nimmt diesen Vergabevorgang zum Anlass, erneut zu fordern, dass die Leitungskräfte in Baubehörden und Baudienststellen Berlins bei Vergabevorgängen ihre Kontrollfunktionen wirkungsvoller wahrnehmen, um den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung konsequent durchzusetzen und um dadurch im nicht eingeschränkten Wettbewerb angemessene Preise zu erzielen und um darüber hinaus Unregelmäßigkeiten wie Preisabsprachen und Korruption vorzubeugen. Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die Leitungskräfte

- die Stichhaltigkeit von Begründungen für jede Ausnahme vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung sorgfältig überprüfen,
- ihre Kenntnisse über Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten durch gezielte Fortbildungsmaßnahmen verbessern,
- bei Vergabevorgängen Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten beachten und verfolgen und
- insbesondere Bauleistungen möglichst häufig auch in den Fällen öffentlich ausschreiben lassen, in denen eine beschränkte Ausschreibung gerechtfertigt werden könnte, um sicherzustellen, dass die gesetzlich vorgeschriebene öffentliche Ausschreibung der Regel- und nicht der Ausnahmefall ist.

d) Mangelnde Durchsetzung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung bei der Vergabe von Bauleistungen für mit Zuwendungen finanzierte Baumaßnahmen

Auch die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungen für Baumaßnahmen ist nur gewährleistet, wenn die Bauleistungen grundsätzlich öffentlich ausgeschrieben werden. Zuwendungsgebende Senatsverwaltungen und die DKLB-Stiftung sowie auch die bei Baumaßnahmen regelmäßig zu beteiligende Senatsverwaltung für Stadtentwicklung haben die Beachtung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung durch die Zuwendungsempfänger bei einem deutlich zu geringen Anteil von Zuwendungsvorgängen geprüft. Sie haben Verstöße hingenommen, ohne Konsequenzen gegenüber den Zuwendungsempfängern zu ziehen. Vor allem die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung muss bei ihren Prüfungen die Beachtung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung durchgängig überwachen. Festgestellte Verstöße müssen Folgen für die Zuwendungsempfänger haben.

Das Land Berlin gewährt in erheblichem Umfang Zuwendungen für Baumaßnahmen. Im Jahr 2000 wurden insgesamt etwa 610 Mio. DM (ohne Zuschüsse für Wohnungsbauförderung) bewilligt. Außerhalb des Landeshaushalts hat die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Stiftung) im gleichen Zeitraum Zuwendungen für Baumaßnahmen von etwa 40 Mio. DM vergeben. Die zuwendungsgebenden Verwaltungen sind nach den §§ 7 und 34 LHO verpflichtet, die Ausgabemittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu bewirtschaften. Sie haben diese Verpflichtung auch den Zuwendungsempfängern mit den Bewilligungsbescheiden aufzuerlegen und die Erfüllung dieser Auflage zu kontrollieren. Die Satzung der DKLB-Stiftung gibt Regelungen vor, die denen des Haushaltsrechts entsprechen.

Wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungsmitteln für Baumaßnahmen ist die Vergabe der Bauleistungen nach dem Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung. Maßgebend für die Zuwendungsempfänger sind die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen nach Anlage 1 und 2 AV § 44 LHO, entweder zur institutionellen Förderung (ANBest-I) oder zur Projektförderung (ANBest-P), die zum Bestandteil des Zuwendungsbescheids zu machen sind. Diese Nebenbestimmungen schreiben jeweils in Nr. 1.1 und Nr. 3.1 vor:

- Die Zuwendung ist wirtschaftlich und sparsam zu verwenden.
- Bei der Vergabe von Aufträgen sind bei einem Gesamtbetrag der Zuwendung von mehr als 50 000 DM zu beachten
 - die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB),
 - die Verdingungsordnung für Leistungen – ausgenommen Bauleistungen – (VOL).

Die Auflage zur Beachtung der VOB ist für die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Zuwendungen für Baumaßnahmen von besonderer Bedeutung, weil nach § 2 Nr. 1 und § 3 Nr. 2 VOB Teil A die Vergabe von Bauleistungen nach dem Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung vorgeschrieben ist:

- Bauleistungen sind an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige Unternehmer zu angemessenen Preisen zu vergeben. Der Wettbewerb soll die Regel sein. Ungesunde Begleiterscheinungen, wie z. B. wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen, sind zu bekämpfen.
- Öffentliche Ausschreibung muss stattfinden, wenn nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Abweichung rechtfertigen.

Nur durch die Beachtung dieser Bestimmungen wird die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Vergabe von Bauleistungen und damit die wirtschaftliche und sparsame Verwendung von Zuwendungen für Baumaßnahmen gewährleistet. Ob die

Zuwendungsempfänger bei Baumaßnahmen die Bestimmungen der VOB zur Vergabe von Bauleistungen eingehalten haben, ist von den zuwendungsgebenden Verwaltungen, von der DKLB-Stiftung und von der bei Baumaßnahmen regelmäßig zu beteiligenden Senatsverwaltung für Stadtentwicklung zu kontrollieren.

- 341 Der Rechnungshof hat bei drei ausgewählten Senatsverwaltungen (für Arbeit, Soziales und Frauen; für Wissenschaft, Forschung und Kultur; für Schule, Jugend und Sport) sowie bei der DKLB-Stiftung im Rahmen einer Querschnittuntersuchung geprüft, ob diese Zuwendungsgeber bei der Bewilligung von Zuwendungen für Baumaßnahmen den Zuwendungsempfängern die Beachtung der VOB zur Auflage gemacht und ob sie insbesondere die Einhaltung der Vergabebestimmungen gemäß VOB Teil A nach Vorliegen der Verwendungsnachweise geprüft haben. Da bei Zuwendungen für Baumaßnahmen die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung regelmäßig zu beteiligen ist, hat der Rechnungshof insbesondere auch die Mitwirkung dieser Verwaltung geprüft. Die Prüfung hat sich auf 71 stichprobenweise ausgewählte Zuwendungsvorgänge mit jeweils zahlreichen Vergaben von Bauleistungen erstreckt.
- 342 In allen Fällen haben die Zuwendungsgeber in ihren Bewilligungsbescheiden den Zuwendungsempfängern die Beachtung der VOB zur Auflage gemacht. Zusätzlich hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei ihren Prüfungen der Anträge auf Zuwendungen in 29 Fällen ausdrücklich noch einmal auf die Einhaltung der Vergabevorschriften der VOB hingewiesen. Die Zuwendungsgeber und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung haben nach Vorliegen der Verwendungsnachweise für diese 71 Maßnahmen nur bei 17 Maßnahmen (24 v. H.) die Einhaltung der Vergabevorschriften der VOB durch die Zuwendungsempfänger geprüft. Bei fünf der 17 Maßnahmen (29 v. H.) – also fast bei jeder dritten Maßnahme – haben die Zuwendungsgeber und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Verstöße gegen die Vergabevorschriften der VOB festgestellt. Die Zuwendungsgeber haben daraus aber keine Konsequenzen gegenüber den Zuwendungsempfängern gezogen.
- 343 Die DKLB-Stiftung hat eingewandt, dass sich bei ihr diese Feststellungen nur auf die Tätigkeit der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung beziehen können, da entsprechende Prüfungshandlungen durch ihre Revision nicht vorgenommen werden. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass durch die Beteiligung dieser Senatsverwaltung nicht eine abschließliche Verantwortung der Senatsverwaltung für die Prüfung der durch Zuwendungen geförderten Baumaßnahmen entsteht. Die Gesamtverantwortung der Zuwendungsgeber – also auch der DKLB-Stiftung – für die Prüfung der Verwendungsnachweise besteht unabhängig von der Beteiligung der für Bauen zuständigen Senatsverwaltung. Daraus folgt auch, dass die Zuwendungsgeber über angemessene Konsequenzen gegenüber den Zuwendungsempfängern in eigener Verantwortung entscheiden müssen, wenn sie selbst oder die für Bauen zuständige Senatsverwaltung Verstöße gegen die Auflagen im Zuwendungsbescheid festgestellt haben. Die DKLB-Stiftung hat sich aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs dieser Auffassung angeschlossen.
- 344 Wegen der besonderen Bedeutung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung bei der Vergabe von Bauleistungen für den wirtschaftlichen Einsatz der Zuwendungsmittel hält der Rechnungshof die Prüfung, ob die Zuwendungsempfänger die Vergabebestimmungen der VOB eingehalten haben, bei nur einem Viertel der Zuwendungsfälle für viel zu gering. Um sich selbst einen Eindruck vom Vergaberhalten der Zuwendungsempfänger zu verschaffen, hat der Rechnungshof die Vergabeunterlagen von 15 stichprobenweise ausgewählten Baumaßnahmen direkt bei den Zuwendungsempfängern geprüft. Bei seiner Prüfung hat er bei zwölf Baumaßnahmen (80 v. H. der Stichprobe) eine Vielzahl von zum Teil groben Verstößen gegen die Vergabevorschriften der VOB festgestellt. Insbesondere sind Bauleistungen – teilweise

mit einem Wert von mehreren hunderttausend DM, in einigen Fällen sogar bis zu 7 Mio. DM – freihändig oder nur nach beschränkter Ausschreibung vergeben worden. Angebote, die zum Eröffnungstermin (§ 22 VOB/A) nicht vorlagen, sind von der Wertung der Angebote (§ 25 VOB/A) nicht ausgeschlossen worden. Teilweise sind auch wesentliche Bestandteile der Verdingungsunterlagen von Bietern statt vom Auftraggeber erstellt worden. Bei einem Viertel dieser zwölf Baumaßnahmen hat der Rechnungshof überdies festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei ihrer Prüfung der Verwendungsnachweise die Einhaltung der Vergabevorschriften ausdrücklich bestätigt hat, obwohl sie die Verstöße der Zuwendungsempfänger bei der gebotenen gründlichen Prüfung hätte erkennen müssen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Zuwendungsgeber den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung bei der Vergabe von Bauleistungen gegenüber den Zuwendungsempfängern nicht ausreichend durchgesetzt haben. Insbesondere hat der Rechnungshof beanstandet, dass die Zuwendungsgeber die unwirtschaftliche Verwendung von Zuwendungsmitteln infolge von Verstößen gegen die Vergabevorschriften der VOB gegenüber den Zuwendungsempfängern weder kritisiert noch weitergehende Folgerungen gezogen haben. Der Rechnungshof hat in zahlreichen Prüfungsmitteln und insbesondere in seinen Jahresberichten (zuletzt Jahresbericht 1998 T 184 bis 196, Jahresbericht 1999 T 303 bis 313 sowie Vorjahresbericht T 384 bis 392) immer wieder nachgewiesen, dass bei konsequenter Beachtung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung Einsparungen häufig von 20 v. H. bis 30 v. H., im Einzelfall sogar von bis zu 50 v. H. gegenüber beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben erzielt werden können. Bei strikter Anwendung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung bei allen durch Zuwendungen finanzierten Baumaßnahmen hätten sich demnach insgesamt Beträge in bis zu dreistelliger Millionenhöhe einsparen lassen. Damit hätten weitere Projekte, an denen Berlin ein erhebliches Interesse hat, gefördert werden können.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat darauf hinwirkt, dass alle zuwendungsgebenden Verwaltungen und die DKLB-Stiftung und bei Zuwendungen für Baumaßnahmen insbesondere die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung bei den Verwendungsprüfungen die Einhaltung der Vergabevorschriften durch die Zuwendungsempfänger durchgängig überprüfen. Er erwartet, dass der Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung insbesondere bei Bauleistungen konsequenter durchgesetzt wird und dass festgestellte Verstöße künftig Folgen für die Zuwendungsempfänger haben. Der Rechnungshof regt an, dass der bewilligte Zuwendungsbetrag bei Baumaßnahmen künftig zunächst nur bis zu etwa 80 v. H. und der verbleibende Restbetrag erst dann ausgezahlt wird, wenn der Zuwendungsempfänger nachgewiesen hat, dass Lieferungen und Leistungen – sofern nicht die Eigenart der Leistung oder besondere Umstände eine Ausnahme gerechtfertigt haben – öffentlich ausgeschrieben und insoweit die Zuwendungsmittel wirtschaftlich und sparsam verwandt worden sind. Dieser Auszahlungsvorbehalt sollte künftig in den Zuwendungsbescheid aufgenommen werden. Des Weiteren regt der Rechnungshof an, dass Zuwendungsempfänger, die wiederholt durch Missachtung des Grundsatzes der öffentlichen Ausschreibung gegen das Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Zuwendungsmittel verstoßen haben, zumindest befristet von der Bewilligung weiterer Zuwendungen ausgeschlossen werden.

e) Schaden in Millionenhöhe durch vorzeitige Auszahlung von Zuschüssen für Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG) seit Jahren Zuwendungen zur Finanzierung ihrer Bauinvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs in erheblichem Umfang früher ausgezahlt, als sie von den BVG für fällige Zahlungen bei Baumaßnahmen benötigt wurden.

Die BVG selbst haben allein für das Jahr 1998 Zuwendungsüberschüsse von insgesamt über 80 Mio. DM ermittelt. Die Senatsverwaltung dagegen hat noch immer keine Übersicht, wie hoch die Überschüsse seit 1994 insgesamt waren. Sie muss sich diese Übersicht unverzüglich verschaffen und gegenüber den BVG eine Verzinsung durchsetzen sowie in Zukunft derartige Überzahlungen ausschließen.

347 Das Land Berlin finanzierte bis zum Jahre 1994 seine Investitionen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs durch Kapitalzuführungen an die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) – damals ein Eigenbetrieb von Berlin – und gab gegenüber den BVG für jede Baumaßnahme eine Kostenübernahmeerklärung ab. Aufgrund des Eigenbetriebsreformgesetzes sind die BVG seit 1994 eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie erhalten seitdem vom Land Berlin Zuwendungen gemäß §§ 23 und 44 LHO für Investitionen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Die Zuwendungen für Bauinvestitionen des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs für U-Bahn- und Straßenbahnbaumaßnahmen, die die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung den BVG gewährt hat, betragen in den Jahren 1998 bis 2000 jährlich 260 bis 340 Mio. DM.

348 Der Rechnungshof hat zunächst untersucht, ob die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Umstellung der Finanzierung der Baumaßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs auf Zuwendungen wirtschaftlich und ordnungsgemäß vollzogen hat: Die Senatsverwaltung hat die BVG nicht verpflichtet, alle Einnahmen und Ausgaben für jede Baumaßnahme über ein gesondertes, bei einem Kreditinstitut einzurichtendes Konto (ggf. Unterkonto) abzuwickeln (vgl. Nr. 5.3.9 AV § 44 LHO). Sie hat die Auszahlung von Teilbeträgen nicht davon abhängig gemacht, dass die BVG die Verwendung (Ausgabe) bereits gezahlter Teilbeträge einzelmaßnahmebezogen in summarischer Form nachweisen (vgl. Nr. 7.3 AV § 44 LHO), und nicht durchgesetzt, dass ihr Verwendungsnachweise sowie bei mehrjährigen Baumaßnahmen jährliche Zwischennachweise in Form einfacher Verwendungsnachweise lückenlos und fristgerecht vorgelegt werden (vgl. Nrn. 6.1 Satz 2, 6.6 und 6.7 Anlage 2 AV § 44 LHO). Soweit Zwischennachweise vorlagen, hat die Senatsverwaltung diese nicht oder nicht abschließend geprüft.

349 Der Rechnungshof hat die Fehler und Versäumnisse der Senatsverwaltung beanstandet. Das Gebot, bei Zuwendungen zur Projektförderung in geeigneten Fällen in die Nebenbestimmungen die Verpflichtung aufzunehmen, alle Einnahmen und Ausgaben über ein gesondertes Konto abzuwickeln (vgl. Nr. 5.3.9 AV § 44 LHO), hätte die Senatsverwaltung in diesem Fall erfüllen müssen, weil den BVG über mehrere Jahre gleichzeitig Zuwendungen für weit über hundert Baumaßnahmen gewährt werden. Die Abwicklung aller Einnahmen und Ausgaben über ein für jede Baumaßnahme gesondertes Konto (ggf. Unterkonto) ist in solchen Zuwendungsfällen Voraussetzung für eine transparente und geordnete Wirtschaftsführung und deshalb zwingend erforderlich. Da die Senatsverwaltung die Auszahlung von Teilbeträgen nicht davon abhängig gemacht hat, dass die BVG die Verwendung (Ausgabe) der bereits gezahlten Teilbeträge für jede Baumaßnahme in summarischer Form nachweist, hat sie nicht bedarfsgerechte Zahlungen geleistet. Durch diesen vorzeitigen Abfluss von Haushaltsmitteln entsteht dem Land Berlin ein Zinsschaden.

350 Die Senatsverwaltung teilte mit, dass sie eine einzelmaßnahmebezogene Kontoführung nicht gefordert habe, weil bei den BVG aufgrund des maschinellen Ausgleichs der Rechnungen die Zahlung über verschiedene Bankkonten nicht möglich sei, da die von den BVG verwendete Software die einzelnen Zuwendungsmaßnahmen nicht identifizieren könne. Alle vom Rechnungshof geprüften Unterlagen seien unmittelbar nach der Umstellung auf das Zuwendungsrecht erstellt worden. Zwischenzeitlich sei sichergestellt, dass Zwischennachweise fristgerecht vorgelegt würden. Außerdem habe die Senatsverwaltung den BVG mitgeteilt, dass sie bei Anhalts-

punkten für Überzahlungen eine Verzinsung der überzahlten Beträge verlangen werde. Da der Rechnungshof die Argumente der Senatsverwaltung für nicht stichhaltig hielt, hat er daraufhin in einer vertieften Prüfung untersucht, ob die Senatsverwaltung für jede Baumaßnahme die Teilbeträge in den Jahren 1998 und 1999 bedarfsgerecht ausgezahlt hat.

Über die Ausgaben für Zuwendungen hat die Senatsverwaltung Übersichten zu führen (vgl. Nr. 9.2 AV § 44 LHO) und dem Rechnungshof aufgrund seiner generellen Anforderung vorzulegen. Bei der Auswertung dieser und weiterer, detaillierterer Übersichten hat der Rechnungshof eine Häufung von Überzahlungen insbesondere im Jahre 1998, aber auch noch in erheblichem Umfang im Jahre 1999 festgestellt. Diese Überzahlungen infolge zu früh angeforderter und auch ausgezahlter Zuwendungsmittel haben die BVG in der Regel nicht an die Senatsverwaltung zurückgezahlt, sondern bei der Anforderung weiterer Zuwendungsmittel von den für andere Baumaßnahmen geforderten Teilbeträgen abgesetzt. Die BVG haben der Senatsverwaltung im März 1999 mitgeteilt, dass den im Jahre 1998 erhaltenen Zuwendungen von 277,2 Mio. DM Ausgaben von nur 193,5 Mio. DM gegenüber gestanden hätten und somit 83,7 Mio. DM nicht ausgabewirksam geworden seien. Diesen Betrag korrigierten die BVG zwei Wochen später auf 84,5 Mio. DM und schließlich im Mai 1999 auf 81,7 Mio. DM. Nach der Mitteilung über die Zuwendungsüberschüsse hat die Senatsverwaltung von den BVG verlangt, die Höhe der Verzinsung dafür zu ermitteln. Die BVG kamen dieser Forderung erst im Dezember 1999 nach, nachdem sie Änderungen an ihrer Software durchgeführt hatten. Sie ermittelten für die Zuwendungsüberschüsse aus dem Jahre 1998 Zinsen von 1,1 Mio. DM. Die Senatsverwaltung hat den von den BVG für das Jahr 1998 ermittelten Zinsbetrag bisher nur „stichprobenartig“ geprüft und dessen Erstattung von den BVG gefordert. Auch in den Jahren 1994 bis 1997 und 1999 sind Überzahlungen aufgetreten. Die Senatsverwaltung hat aber die ihr vorliegenden Verwendungsnachweise und Zwischennachweise für die Jahre seit 1994 weder abschließend geprüft noch Zinsforderungen gegenüber den BVG für die Jahre 1994 bis 1997 und 1999 geltend gemacht.

Die Senatsverwaltung hätte aufgrund der Häufung von Überzahlungen erkennen müssen, dass sie in der Vergangenheit häufig vorzeitig Zahlungen geleistet hat und dass dies auf die mangelnde Transparenz bei der Mittelverwendung und ihre ungenügende Prüfung der Anforderung von Teilbeträgen der Zuwendungen zurückzuführen ist. Darüber hinaus hätte sie jeweils für die Zeit von der Auszahlung bis zur zweckentsprechenden Verwendung eine Verzinsung verlangen müssen, soweit die Zuwendung nicht innerhalb von zwei Monaten zur Erfüllung des Zweckes verwendet worden ist (vgl. Nr. 8.7 AV § 44 LHO). Außerdem hätte sie den von den BVG für das Jahr 1998 ermittelten Zinsbetrag prüfen sowie die ihr inzwischen vorliegenden Verwendungsnachweise und Zwischennachweise abschließend prüfen und die sich danach ergebenden Zinsforderungen gegenüber den BVG für die Jahre 1994 bis 1999 geltend machen müssen.

Die Senatsverwaltung hat eingewandt, sie habe zwischenzeitlich durchgesetzt, dass ihr Verwendungsnachweise bzw. bei mehrjährigen Bauvorhaben Zwischennachweise fristgerecht vorgelegt werden. Sie habe die BVG auch auf ihre Verpflichtungen bei der Inanspruchnahme von Zuwendungsmitteln hingewiesen. Die BVG hätten daraufhin der Senatsverwaltung eine entsprechende Mitteilung für den Zeitraum von 1994 bis 1998 gegeben. Der Mittelüberhang ergebe sich aus nicht ausgabewirksam gewordenen Zuwendungsmitteln aus dem Jahr 1998. Die abschließende Prüfung dieses Vorganges setze die entsprechende Prüfung der vorliegenden Zwischennachweise bzw. Verwendungsnachweise voraus. Die BVG sei deshalb von der Senatsverwaltung aufgefordert worden, den nach stichprobenartiger Prüfung bestätigten Zinsbetrag an das Land Berlin zu erstatten. Die Senatsverwaltung sei dabei, die Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise aufzuarbeiten. In diesem Zusammenhang werde der für das

Jahr 1998 ermittelte und bisher stichprobenhaft geprüfte Zinsbetrag endgültig festgestellt. Innerhalb der laufenden Verwendungsprüfung werde die Verzinsung von Zuwendungsüberschüssen gegenüber den BVG durchgesetzt. Die Senatsverwaltung hat außerdem ausgeführt, dass die ggf. bis zum Abrechnungsjahr 1997 vorhandenen Mittelüberhänge jeweils innerhalb der Zweimonatsfrist nach Ablauf des Rechnungsjahres, also bis zum 28. Februar des folgenden Jahres kassenwirksam geworden seien. Der Mittelüberhang von 1997, der sich auf ca. 12 Mio. DM belief, sei bis zum 28. Februar 1998 für Maßnahmen verausgabt worden. Die Senatsverwaltung hat darüber hinaus mitgeteilt, sie werde der Forderung des Rechnungshofs nachkommen, in die Nebenbestimmungen die Verpflichtung für den Zuwendungsempfänger aufzunehmen, dass alle Einnahmen und Ausgaben über ein gesondertes Konto abzuwickeln sind, und bei den BVG die Einrichtung dieser Konten durchsetzen.

354 Die Stellungnahme der Senatsverwaltung zeigt, dass sie die Bestimmungen des Zuwendungsrechts teilweise noch immer unzutreffend anwendet. So zieht sie aus Überzahlungen keine Schlussfolgerungen, wenn die am Ende eines Jahres vorhandenen Zuwendungsüberschüsse innerhalb der ersten beiden Monate des Folgejahres ausgeglichen werden. Die Senatsverwaltung verkennt dabei, dass die Zuwendung innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung jeden Teilbetrages für den Zuwendungszweck zu verwenden ist. Ob die Forderung nach fristgerechter Vorlage der Zwischennachweise und Verwendungsnachweise tatsächlich durchgesetzt wurde, wird der Rechnungshof insbesondere deshalb prüfen, weil ihm bisher kein geprüfter Nachweis vorgelegt worden ist.

355 Der Rechnungshof verkennt zwar nicht die Anlaufschwierigkeiten sowohl bei der Senatsverwaltung als auch bei den BVG, die durch die Umstellung auf Zuwendungen entstanden sind. Er beanstandet aber, dass seit Jahren durch die vorzeitige Auszahlung von Zuwendungsmitteln dem Landeshaushalt, der zur Finanzierung seiner Investitionen Kredite aufnehmen muss, insgesamt Mittel in zweistelliger Millionenhöhe vorzeitig entzogen werden und dadurch zusätzliche Zinsbelastungen in Millionenhöhe entstehen. Weiterhin beanstandet er, dass die Senatsverwaltung nach nunmehr sechs Jahren seit der Umstellung auf Zuwendungen immer noch keine Übersicht hat, wie hoch die bei den BVG entstandenen Zuwendungsüberschüsse waren, und entsprechende Zinsforderungen noch nicht geltend gemacht hat.

356 Der Rechnungshof erwartet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ihren Verpflichtungen als Zuwendungsgeber nachkommt und die bei der Verwendung von Zuwendungsmitteln notwendige Transparenz herstellt sowie den entstandenen Zinsschaden unverzüglich ausgleichen lässt. Dazu muss sie

- bei den BVG durchsetzen, alle Einnahmen und Ausgaben für jede durch Zuwendung finanzierte Baumaßnahme über jeweils ein gesondertes (Unter-)Konto abzuwickeln,
- künftig Zuwendungen nur insoweit und nicht eher auszahlen, als sie voraussichtlich innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszwecks einzelmaßnahmebezogen benötigt werden,
- die Auszahlung von Teilbeträgen davon abhängig machen, dass ihr die Verwendung der bereits gezahlten Beträge einzelmaßnahmebezogen in summarischer Form vom Zuwendungsempfänger nachgewiesen wird,
- Verwendungsnachweise und Zwischennachweise unverzüglich prüfen und Zuwendungsüberschüsse zeitnah und vollständig ermitteln sowie
- die daraus resultierenden Zinsforderungen gegenüber dem Zuwendungsempfänger unverzüglich geltend machen.

f) Erneute finanzielle Nachteile Berlins durch Mängel bei der Gewährung von Zuwendungen

Die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie hat bei der Gewährung von Zuwendungen im Bereich der Umweltförderprogramme insbesondere die mit den Zuwendungen verbundenen Auflagen und Bedingungen nur unzureichend durchgesetzt und zu viel gezahlte Mittel nicht oder nur teilweise zurückgefordert. Dadurch sind allein in den geprüften Fällen finanzielle Nachteile für das Land Berlin von insgesamt 1,8 Mio. DM entstanden.

Der Rechnungshof hatte sowohl im Jahresbericht 1999 (T 367 bis 384) als auch im Vorjahresbericht (T 393 bis 419) über gravierende Mängel und Versäumnisse bei der Gewährung von Zuwendungen durch die damalige Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie in den Bereichen Umweltberatung und Umweltforschung berichtet. Auch die Prüfung der aus ihrem Haushalt finanzierten Umweltförderprogramme (UFP) hat schwerwiegende Mängel ergeben, die zu erheblichen finanziellen Nachteilen Berlins geführt haben. Der Rechnungshof berichtet daher erneut.

Mit diesen Programmen sollten Umweltschutzmaßnahmen in kleinen und mittleren Unternehmen durch Mittel des Landes Berlin und des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) unterstützt werden. Es sollten Maßnahmen gefördert werden, die geeignet waren, einen Beitrag zur umweltgerechten und umweltschonenden Stadtgestaltung zu leisten. Die Senatsverwaltung hat im März 1997 die Investitionsbank Berlin (IBB) durch Geschäftsbesorgungsvertrag mit der Durchführung dieser Programme beauftragt. Diese wiederum bediente sich zur umwelttechnischen Bewertung der Anträge mangels eigener Fachkompetenz zweier Unterauftragnehmer, so genannter Fachprojekttäger, die Stellungnahmen zu den Anträgen, den Mittelabforderungen und den Verwendungsnachweisen abzugeben hatten.

Die Senatsverwaltung hatte einem Zuwendungsempfänger Ende 1996 im Rahmen des Programms UFP IV eine Zuwendung von 469 000 DM als Anteilfinanzierung zur Beschaffung von Ausrüstungsgegenständen für ein Geschirrspülzentrum gewährt. Im Jahr 1998 hat die IBB die Zuwendung mit weiteren Bescheiden um 83 000 DM aus dem UFP V ergänzt. Ausgezahlt wurden letztendlich insgesamt 521 000 DM. Als Verweildauer der geförderten Investitionsgüter in der Betriebsstätte waren im UFP IV mindestens acht, im UFP V nur mindestens drei Jahre festgelegt. Ende 1999 hat der Zuwendungsempfänger der IBB mitgeteilt, dass seine Betriebsstätte, ein wesentlicher Teil des Unternehmens, in das Land Brandenburg verlagert werden soll, und gebeten, die Zuwendungen nicht zu widerrufen. Durch die Verlagerung der Betriebsstätte war eine Bedingung der Zuwendung, die Förderung von Vorhaben im Gebiet des Westteils von Berlin (Nr. 1.1 der Förderhinweise der Senatsverwaltung an die IBB zum UFP IV), nicht mehr erfüllt. Bei der Förderung aus dem UFP V war bereits im Bescheid geregelt, dass ausgezahlte Mittel zurückzufordern sind, sofern die geförderte Betriebsstätte verlagert wird. Die Senatsverwaltung hat dennoch die Zuwendung nicht widerrufen, sondern dem Zuwendungsempfänger in voller Höhe belassen, indem sie mit einem Änderungsbescheid die Verweildauer auch der aus dem UFP IV geförderten Investitionsgüter auf nur noch mindestens drei Jahre festgelegt hat.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Senatsverwaltung abweichend von ihren Förderhinweisen und entgegen einer ersten Stellungnahme gegenüber der IBB einer Verkürzung der zeitlichen Bindung der mit der Zuwendung anteilig finanzierten Wirtschaftsgüter sowie der Verlagerung der Betriebsstätte zugestimmt hat. Durch das Absehen von einem Widerruf der Zuwendungen hat die Senatsverwaltung dem Zuwendungsempfänger ermöglicht, sowohl die nicht rückzahlbaren Zuwendungen Berlins von insgesamt 521 000 DM als auch die Standortvorteile des Landes Brandenburg – günstigere Miete, niedrigere Gewerbesteuer – in Anspruch zu nehmen. Die

Senatsverwaltung hat nicht einmal in Betracht gezogen, die Zuwendung wenigstens anteilig zurückzufordern. Der Rechnungshof hat sie aufgefordert zu prüfen, inwieweit die Zuwendungsmittel noch zurückgefordert werden können.

- 361 Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat hierzu eingewandt, bei ihren Förderhinweisen handle es sich „nicht um eine Richtlinie, sondern um eine Handreichung für die Verwaltungspraxis“. Der wesentliche Zuwendungszweck, den Gebrauch von Einwegbesteck und -geschirr in Berlin „drastisch“ zu vermeiden, sei trotz des Standortwechsels der Betriebsstätte weiterhin erfüllt, da der Unternehmenssitz in Berlin verblieben sei und die Kunden des Unternehmens fast ausschließlich aus Berlin kämen. Außerdem sei im Standortwechsel die einzige Lösung zur Sicherung der Existenz des Unternehmens gesehen worden. Ein Schaden für das Land Berlin sei nicht entstanden. Der Widerruf der Änderungsbescheide wäre auch nicht mehr möglich, da die Verwaltungsakte unanfechtbar geworden seien.
- 362 Der Einwand der Senatsverwaltung, bei den Förderhinweisen handle es sich nicht um Richtlinien, sondern um unverbindliche „Handreichungen“, ist nicht nachvollziehbar, denn sie enthalten viele konkrete, verbindliche Regelungen zum Zuwendungszweck, zu Rechtsgrundlagen, Fördervoraussetzungen und -höhe, Nachweispflichten, einzuhaltenden Fristen und sonstigen Einzelheiten des Antrags- und Bewilligungsverfahrens. Zudem hatte die Senatsverwaltung Ablehnungsbescheide in anderen Zuwendungsfällen mit den Förderhinweisen begründet. Es handelt sich also eindeutig um Richtlinien, die für Zuwendungsgeber und bei Aufnahme in den Bescheid auch für den Zuwendungsempfänger verbindlich sind.
- 363 Die Auffassung der Senatsverwaltung, der Zuwendungszweck solle weiterhin als erfüllt angesehen werden, ist nicht stichhaltig und widerspricht auch ihrem eigenen Vorgehen: Wenn die Verlagerung der Betriebsstätte der Erfüllung des Zuwendungszwecks nicht entgegengestanden hätte, wäre der Änderungsbescheid über die Verkürzung der zeitlichen Bindung der Wirtschaftsgüter nicht nötig gewesen, mit dem jedoch der Verzicht auf die Rückforderung der Zuwendung begründet werden sollte (T 360). Darüber hinaus enthielt der Zuwendungsbescheid die Bedingung, dass die Bewilligung auch rückwirkend widerrufen wird, wenn die geförderte Betriebsstätte ganz oder teilweise verlagert wurde. Ein Ermessensspielraum ist hierfür nicht gegeben (vgl. Nr. 8.2.1 AV § 44 LHO). Im Übrigen war es nicht Zweck der Zuwendung, die Existenz des Unternehmens zu sichern. Die Senatsverwaltung hätte diesen Aspekt allenfalls bei einer – ggf. anteiligen – Rückforderung der Zuwendung berücksichtigen können, indem sie z. B. Ratenzahlungen gestattet. Nach alledem sieht der Rechnungshof den Zuwendungszweck auch weiterhin nicht als erfüllt an. Wenn der Zuwendungsbescheid inzwischen unwiderruflich ist, hat die Senatsverwaltung die Haftungsfrage zu prüfen.
- 364 In einem anderen Fall hatte die Senatsverwaltung einer Zuwendung über 1,6 Mio. DM für die Mitfinanzierung von Druckmaschinen einer Gesellschaft – bedingt durch die lange Bearbeitungszeit bei der IBB – erst mehr als ein Jahr nach Antragstellung zugestimmt, allerdings in einem anderen Förderprogramm als demjenigen, auf das sich der Antrag vom März 1997 bezogen hatte. Der Programm- und damit verbundene Fachprojekträgerwechsel entsprach einem Wunsch der Senatsverwaltung. Diese wies die IBB an, den Zeitraum der Durchführung der zu fördernden Maßnahme zu verlängern, damit der Zuwendungsbescheid noch innerhalb dieses Zeitraums erteilt werden konnte. Zum Zeitpunkt der Bewilligung waren die mitzufinanzierenden Maschinen bereits mehr als sechs Monate in Betrieb.
- 365 Der Rechnungshof hat nicht nur die mit 14 Monaten zu lange Bearbeitungsdauer, sondern auch die nachträgliche Bewilligung beanstandet. Zuwendungen dürfen nicht für solche Vorhaben bewilligt werden, die – wie hier – bereits abgeschlossen

sind (Nr. 1.3 AV § 44 LHO). Ferner ist zweifelhaft, ob die Förderung aus dem UFP überhaupt sachgerecht war. Der Rechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass die Wahl des Förderprogramms letztlich auf den Interessen der Senatsverwaltung an der „Prioritätensetzung und der zu sichernden Mittelausschöpfung in den Programmen“ beruhte, wie die Senatsverwaltung selbst den Programmwechsel gegenüber der IBB begründete. Die Senatsverwaltung hat von dem Jahr 2000 an die bisherigen Programme in das neue Umweltentlastungsprogramm zusammengeführt und die Abwicklung einem neuen Programmträger übertragen. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung übermäßig lange Bearbeitungszeiten vermeidet. Er wird die Förderpraxis bei dem neuen Förderprogramm weiterhin beobachten.

Die Senatsverwaltung hat hierzu erwidert, auch sie sehe die Bearbeitungszeiten bei der IBB als deutlich zu lang an; die IBB habe hier aber insbesondere seit 1999 Erfolge aufzuweisen. Sie hat außerdem eingeräumt, dass bei der Entscheidung über die Förderung derartiger Maßnahmen auch Aspekte der Programmauslastung berücksichtigt würden, da es im Interesse des Landes Berlin sei, die zur Verfügung gestellten EU- und Bundesmittel auszuschöpfen. Im Übrigen hat die Senatsverwaltung darauf verwiesen, die Auszahlungen seien „ordnungsgemäß für Ausgaben, die innerhalb der gemäß Zuwendungsbescheid festgesetzten Laufzeit des Vorhabens entstanden sind“, geleistet worden.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass infolge der Zusammenführung der bisherigen Programme in das neue Umweltentlastungsprogramm „Aspekte der Programmauslastung“ nicht mehr entscheidend bei der Zuwendungsgewährung sein werden. Er bestreitet im Übrigen nicht, dass sowohl die Ausgaben des Zuwendungsempfängers als auch die Auszahlung der Zuwendung in die Laufzeit des Vorhabens gefallen sind. Dies wurde aber nur durch die Verlängerung der Laufzeit von zunächst zwölf auf 17 Monate erreicht. Die Beanstandung, dass die Bewilligung erst sechs Monate nach Inbetriebnahme der Maschinen und damit erst nach Erfüllung des Zuwendungszwecks erteilt wurde, ist damit nicht widerlegt. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung ihre aus Anlass früherer Jahresberichte des Rechnungshofs gegebene Zusage, künftig die Zuwendungsvorschriften zu beachten, einhält.

Die Senatsverwaltung hatte einem anderen Unternehmen in Fortsetzung eines bereits aus dem UFP II geförderten Projekts für die Jahre 1996 bis 1998 eine Zuwendung aus dem UFP IV in Höhe von 3,3 Mio. DM bewilligt. Ziel der Förderung war, ein Unternehmen der Informationsdienstleistung im Umweltschutz entstehen zu lassen, da gerade die kleinen und mittleren Unternehmen im Bereich Umweltinformation Defizite aufweisen. Das geförderte Dienstleistungsunternehmen sollte vorhandene Informationen im Umweltschutz sammeln, dokumentieren und in Form von kleineren Publikationen sowie durch Präsenz im Internet an interessierte Unternehmen herantragen. In den Nebenbestimmungen zum Bewilligungsbescheid hatte die Senatsverwaltung so genannte Meilensteine für Januar und Juli 1997 sowie für Januar 1998 definiert. Inhalt dieser „Meilensteine“ war, Abonnenten in bestimmten Mindestzahlen für die angebotene Dienstleistung bis zu dem jeweils festgelegten Zeitpunkt zu gewinnen. Anderenfalls hätte das Vorhaben abgebrochen werden sollen. Der Fachprojekträger (vgl. T 358) hatte sich seit Anfang 1997 mehrmals gegen die Weiterführung des Projektes ausgesprochen, „weil die Nebenbestimmungen nicht erfüllt sind und die Wirtschaftlichkeit des Projektes nicht erkennbar ist“. Erst Ende 1997 hat die IBB weitere Auszahlungen der Zuwendung beendet und dem Zuwendungsempfänger sogar den Widerruf der Zuwendung angekündigt. Im Gegensatz dazu hat sie im Mai 1998 „Meilensteine“ mit wesentlich geringeren Anforderungen neu definiert, die der Zuwendungsempfänger dann erreicht hat. Danach hat der Zuwendungsempfänger weitere Fördermittel von 1,26 Mio. DM erhalten. Nach Abschluss des Projekts hat der Fachprojekträger im Jahr 1999 festgestellt, dass das Ziel des Projekts nur teilweise erreicht wurde und die

Wirtschaftlichkeit „mit den reinen Produkten“ nicht erreichbar war. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung das Förderprojekt entgegen den mehrmaligen Empfehlungen des Fachprojektträgers nicht vorzeitig beendet, sondern zulasten Berlins weitergeführt hatte, obwohl der Zuwendungsempfänger die Auflagen im Zuwendungsbescheid („Meilensteine“) nicht erreicht hatte. Bei dieser Sachlage hätte das Vorhaben sofort beendet werden müssen.

369 Die Senatsverwaltung hat hierzu eingeräumt, dass der Fachprojektträger im Jahr 1997 die Wirtschaftlichkeit des Projektes nicht positiv bewertet habe. Die IBB habe daraufhin eine umfangreiche Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des Projektes durchgeführt. Mit weiteren Unterlagen habe das Unternehmen glaubhaft nachgewiesen, dass eine „Eigenwirtschaftlichkeit im Jahr 1999 erreichbar sei“. Letztlich seien die bewilligten Mittel in voller Höhe ausgezahlt worden, weil die geänderten „Meilensteine“ im weiteren Projektverlauf erreicht worden seien. Schließlich sei der Fachprojektträger im Prüfvermerk zum Verwendungsnachweis zu der Einschätzung gekommen, die inhaltlichen Vorhabensziele seien erreicht und die Mittel sachgerecht verwendet worden.

370 Die Argumente der Senatsverwaltung sind nicht nachvollziehbar. Obwohl die Bedingungen für den Zuwendungsempfänger im Projektverlauf wesentlich erleichtert wurden, kam der Fachprojektträger laut Protokoll vom 15. September 1999 zum Abschlussgespräch vom 23. Juli 1999 zu dem Ergebnis, dass das Ziel des Projektes nur „teilweise erreicht ist“ und eine Perspektive in der Ausweitung des Marktes gesehen werde, weil die Wirtschaftlichkeit auf dem Berliner Markt nicht erreichbar sei. Der Rechnungshof bleibt daher bei seiner Beanstandung.

371 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung, ergänzend zu den Beanstandungen in den Einzelfällen, aufgefordert, bei der IBB die beschleunigte und sachgerechte Bearbeitung der Verwendungsnachweise und die konsequente Verfolgung von Rückforderungen durchzusetzen. Die Senatsverwaltung ist auch nach Übertragung der Geschäftsbesorgung auf die IBB letztlich für eine sachgerechte Gewährung einschließlich Kontrolle der Zuwendungen aus dem Landshaushalt verantwortlich. Diese Verantwortung ist nicht auf öffentlich-rechtliche oder gar privatrechtliche Unternehmen übertragbar. Ferner hat die Senatsverwaltung zu prüfen, inwieweit wegen der finanziellen Nachteile Berlins von insgesamt 1,8 Mio. DM (T 359, 360, 368) Schadenersatzansprüche gegen die Verantwortlichen geltend zu machen sind.

g) Unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung bei den Berliner Forsten

Die Berliner Forsten nehmen ihre Aufgaben teilweise unwirtschaftlich wahr. Durch Umorganisation, Straffung von Arbeitsbereichen, die Umstellung von Eigen- auf Fremdleistungen und die Umwandlung von Dienstwohnungen ergibt sich ein jährliches Einsparpotenzial von bis zu 5,3 Mio. DM. Ferner könnten die jährlichen Einnahmen um 157 000 DM erhöht werden.

372 Die Berliner Forsten sind eine der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nachgeordnete Sonderbehörde, deren Aufgaben in § 4 Landeswaldgesetz definiert sind. Dazu gehören insbesondere die Verwaltung und Pflege des landeseigenen Waldes, die Betreuung von Wald im Eigentum Dritter aufgrund besonderer Vereinbarungen, die forstliche Rahmenplanung und sonstige Fachplanungen für den Wald sowie der Forstschutz. Die Berliner Forsten bewirtschaften eine Fläche von 28 783 ha, von denen ein Drittel nicht im Stadtgebiet liegt. Nach dem Haushaltsplan 2000 standen den Berliner Forsten zur Erledigung ihrer Aufgaben 45 Beamten-, 62,25 Angestellten- und 244 Arbeiterstellen (ohne kw-Stellen und Stellen für Auszubildende) zur Verfügung. Die Berliner Forsten untergliedern sich in sechs Forstämter und die Referate Forstbetrieb und Forstverwaltung. Allein in diesen beiden Referaten sind 33 Mitarbeiter ausschließlich mit Verwaltungs-

aufgaben beschäftigt. Laut Haushaltsplan 2000 standen Ausgaben von 36,1 Mio. DM Einnahmen von 13,8 Mio. DM, insbesondere aus Mieten und Erbbauzinsen, gegenüber. Somit ergibt sich ein Fehlbetrag von 22,3 Mio. DM. Der Rechnungshof hat die Organisation der Berliner Forsten geprüft und dabei ein jährliches Einsparpotenzial von bis zu 5,3 Mio. DM festgestellt.

Der Holzeinschlag wird sowohl von eigenen Mitarbeitern als auch durch privatwirtschaftliche Unternehmen durchgeführt. 373 Auch nach Einschätzung der Berliner Forsten könnte die Fremdvergabe des Holzeinschlags ausgeweitet werden. Der Preis privater Unternehmen (Angebot 2000) betrug 56 DM für einen Festmeter Holz (fm). Eine vom Rechnungshof durchgeführte Kalkulation auf der Basis 1999 ergab bei den Berliner Forsten Kosten von 244 DM/fm. Das ist mehr als das Vierfache. Bei einer vollständigen Fremdvergabe des Holzeinschlags ließen sich, unter Berücksichtigung der 1999 geleisteten Arbeitsstunden, langfristig Personal-, Sach- und Gemeinkosten von jährlich 3,9 Mio. DM für 51 Arbeiterstellen einsparen.

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat entgegnet, 374 dass bereits 75 v. H. des Holzeinschlags fremdvergeben worden seien und eine spürbare Erhöhung auch unter betriebswirtschaftlichen Erwägungen nicht sinnvoll sei. Der Holzeinschlag mit eigenem Personal beschränke sich auf sensible Waldbereiche, in denen die Pflege eines Bestandes und nicht der Erlös aus der Holznutzung im Vordergrund stehe. Der Rechnungshof zieht die Bedeutung der Bestandspflege zwar nicht in Zweifel. Es ist aber nicht ersichtlich, warum nicht auch diese Arbeiten von privaten Unternehmen unter der Regie der Berliner Forsten durchgeführt werden können.

Die Liegenschaften der Berliner Forsten umfassen zurzeit 375 rund 500 Mieteinheiten. Hierzu gehören Dienst- und Mietwohnungen, Gewerberäume und -flächen sowie Flächen, auf denen sich Sport- und Kleingartenanlagen befinden. Nach Kalkulationen des Rechnungshofs sind bei der Verwaltung der Liegenschaften 1998 Kosten von 1 474 DM pro Mieteinheit entstanden. Im Vergleich dazu fielen bei dem wirtschaftlichsten landeseigenen Wohnungsunternehmen im gleichen Jahr Kosten von nur 500 DM für die Verwaltung einer Mieteinheit an. Durch Umstrukturierung sind die Verwaltungskosten bei den Berliner Forsten im Folgejahr um 61 DM pro Mieteinheit u. a. durch eine Stelleneinsparung gesunken; dennoch war die Verwaltung der Liegenschaften durch die Berliner Forsten 1999 um mehr als 900 DM pro Mieteinheit teurer als bei dem Wohnungsunternehmen. Durch die Übertragung der Liegenschaftsverwaltung auf ein Wohnungsunternehmen könnten jährlich 450 000 DM an Personal-, Sach- und Gemeinkosten eingespart werden.

Die Senatsverwaltung hat eingewendet, dass auch der Amtsleiter und die Forstamtsleiter an der Liegenschaftsverwaltung beteiligt seien, ohne dass der Rechnungshof dies erwähnt habe. Der Vorschlag des Rechnungshofs, die Liegenschaftsverwaltung auf ein Wohnungsunternehmen zu übertragen, sei weltfremd, da dieses fast ausschließlich Mietwohnungen verwalte, während die Berliner Forsten auch Sportvereine, Gaststätten, Kleingärten, Friedhöfe, Baumschulen u. a. betreue. Solche Miet- und Pachtverhältnisse seien für eine Wohnungsbaugesellschaft untypisch. 376

Diese Ausführungen gehen an der Sache vorbei. Entgegen 377 der Annahme der Senatsverwaltung ist die Leitung der Berliner Forsten und der Forstämter in den Kalkulationen des Rechnungshofs berücksichtigt, und zwar bei den Gemeinkosten. Im Übrigen sind Wohnungsunternehmen nicht nur mit der Verwaltung von Wohnungen befasst. Es gibt durchaus Unternehmen, die auch mit anderen Miet- und Pachtverhältnissen vertraut sind. Auch untypische Miet- und Pachtverhältnisse schließen eine Übertragung der Liegenschaftsverwaltung nicht aus, zumal auch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung von deutlich höheren Verwaltungskosten bei den Berliner Forsten ausgeht.

- 378 Die Berliner Forsten stellen ihren Mitarbeitern zurzeit 43 Dienstwohnungen zur Verfügung, die von Forstamtsleitern, Revierförstern und Gespannführern bewohnt werden. Diese Zahl hält der Rechnungshof für viel zu hoch. Allein die Verpflichtung, dass Revierförster innerhalb ihres Dienstbezirks zu wohnen haben, rechtfertigt grundsätzlich nicht die Bereitstellung von Dienstwohnungen, wie sich am Beispiel eines großen Flächenstaats wie Baden-Württemberg zeigt. Dort wohnen über 60 v. H. der Revierleiter in nicht landeseigenen Wohnungen, ohne dass Erkenntnisse über Beeinträchtigungen des Dienstbetriebs vorliegen. Die Verwaltung von Dienstwohnungen ist wegen der Berechnung der Dienstwohnungsvergütung außerdem sehr arbeitsintensiv. Darüber hinaus ergeben sich jährliche Mindereinnahmen von 157 000 DM im Vergleich zur ortsüblichen Miete. Somit ist die Umwandlung von Dienstwohnungen in Werkmietwohnungen wie beispielsweise in Baden-Württemberg wirtschaftlicher. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob ein Verkauf der Wohnungen die wirtschaftlichste Lösung wäre.
- 379 Die Senatsverwaltung hat die Bereitstellung der Dienstwohnungen damit begründet, dass die Revierförster für die Bevölkerung, die Polizei und die Feuerwehr erreichbar sein müssten. Anderenfalls könne man den Förster nicht finden, wenn dieser z. B. in einem Hochhaus wohnen würde. In einem Flächenstaat wohne der Förster in „seinem“ Dorf in einem Haus, das entsprechend gekennzeichnet sei.
- 380 Die Ausführungen der Senatsverwaltung überzeugen nicht. Außerhalb der Sprechzeiten reicht es aus, dass der Förster telefonisch erreichbar ist, wie der Einsatz von Anrufbeantwortern in Revierförstereien zeigt. Angesichts des Wohnungsmarktes in Berlin dürfte ein reviernahes Wohnen der Förster auch ohne Dienstwohnungen möglich sein. Damit ist die Forderung des Rechnungshofs, die Dienstwohnungen zumindest in Werkmietwohnungen umzuwandeln, nicht widerlegt.
- 381 Für Vermessungs- und Kartografieaufgaben halten die Berliner Forsten eine Vermessungsstelle mit drei Mitarbeitern vor. Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs vermessen aber die meisten Forstämter aus unterschiedlichen Gründen selbst oder beauftragen das Vermessungsamt des jeweiligen Bezirks. Ein Forstamt hat GPS-Geräte (Global Position System) zur Vermessung eingesetzt. Würden alle sechs Forstämter bei Investitionsausgaben von weniger als insgesamt 8 000 DM mit diesen Geräten ausgerüstet, könnte die Vermessungsstelle bis auf eine halbe Stelle - zur Führung des Vermögensverzeichnisses - reduziert werden, wodurch jährlich 307 000 DM Personal-, Sach- und Gemeinkosten eingespart werden würden.
- 382 Die Senatsverwaltung hat die Inanspruchnahme der bezirklichen Vermessungsämter durch die Berliner Forsten mit der Überlastung der Vermessungsstelle begründet. Außerdem hält sie aus wirtschaftlichen Gründen eine zentrale vermessungstechnische Einrichtung für unabdingbar. Zudem sei die Genauigkeit von GPS für die Berechnung von Miet-/Pachtzinsen nicht ausreichend.
- 383 Diese Ausführungen sind sachlich nicht nachvollziehbar. So wurde dem Rechnungshof die Genauigkeit von GPS-Geräten für diese Zwecke während seiner Prüfung demonstriert. Darüber hinaus lagen ihm keine Arbeitsaufträge vor, aus denen eine Überlastung der Vermessungsstelle hervorgehen würde. Auch die angeführten wirtschaftlichen Gründe sind nicht konkretisiert, sodass der Rechnungshof weiter erwartet, dass die zentrale Vermessungsstelle geschlossen wird.
- 384 Jedes Forstamt hat zwei bis drei Mitarbeiter, die u. a. für Beschaffungen zuständig sind. Darüber hinaus hat das Forstamt Grunewald eine drei Mitarbeiter umfassende Gruppe, die als zentrale Beschaffungsstelle für bereichsübergreifende Beschaffungen tätig ist. Auf jeden Mitarbeiter entfallen jährlich ca. 27 Auftragsbearbeitungen. Nach Erkenntnissen des Rechnungshofs werden bei anderen Stellen Berlins zwischen 120 und 830 vergleichbare Aufträge jährlich von einem Mitarbeiter bearbeitet. Der Arbeitsaufwand bei den Berliner Forsten rechtfertigt maximal eine Stelle, d. h. zwei Stellen könnten wegfallen, sodass Personal-, Sach- und Gemeinkosten von 174 000 DM jährlich eingespart werden würden.
- Die Senatsverwaltung hat hierzu mitgeteilt, dass aus 40 Anfragen zur Bedarfsermittlung 700 Beschaffungsvorgänge resultierten. Außerdem nehme die Gruppe weiterreichende Aufgaben wie die Beratung der Forstämter und die Begutachtung der zu beschaffenden Produkte vor Ort sowie den Nachweis der Kraftfahrzeuge wahr. Die Herleitung der Anzahl der Beschaffungsvorgänge ist für den Rechnungshof nicht nachvollziehbar, sie liegt allerdings innerhalb des für einen Mitarbeiter vorgesehenen Volumens. Die aufgeführten weiteren Aufgaben gehören mit Ausnahme der Beratung ohnehin zur Beschaffungstätigkeit, sodass die Ausstattung mit mehr als einer Stelle nicht gerechtfertigt ist.
- Die Gruppe „Kundenberatung/Öffentlichkeitsarbeit“, die direkt dem Leiter der Berliner Forsten unterstellt ist, umfasst vier Stellen. Sie gibt viermal im Jahr die Berliner Waldzeitung heraus und ist für Presse- und Medienarbeit, Veranstaltungsorganisation, Besucherbetreuung und Kundenberatung zuständig. Ferner obliegt ihr die Kontaktpflege mit den Forstverwaltungen Brandenburgs und des Bundes sowie die Herausgabe einer internen Mitarbeiterzeitschrift und die Betreuung eines zentralen Bürgertelefons. Eine andere Gruppe im Referat Forstbetrieb ist für Waldschulpädagogik zuständig. Sie ist mit eineinhalb Stellen ausgestattet und koordiniert die Aktivitäten der fünf Waldschulen. Die meisten Bürgeranfragen werden an die Forstämter gerichtet, weil sie einen höheren Bekanntheitsgrad haben. Laut Geschäftsverteilungsplan gehört Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere Bürgerberatung zu den Aufgaben aller Forstamtsleiter und Revierförster, die nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs diese Aufgaben auch wahrnehmen. Aus diesen Bereichen stehen also schon 37 Mitarbeiter als Ansprechpartner für die Bevölkerung zur Verfügung. Außerdem gibt es thematische Überschneidungen beider Gruppen wie beispielsweise bei der Besucherbetreuung. Die Ausstattung mit insgesamt fünfeneinhalb Stellen ist daher nach Auffassung des Rechnungshofs zu großzügig bemessen. Durch bessere Koordination mit den Forstämtern und Abgrenzung der Aufgaben würden zwei Stellen für den Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Waldschulpädagogik ausreichen, wodurch langfristig Personal-, Sach- und Gemeinkosten von 307 000 DM jährlich eingespart werden könnten.
- Die Senatsverwaltung führt hierzu aus, dass zwei von vier Mitarbeitern der Gruppe „Kundenberatung/Öffentlichkeitsarbeit“ in den Bereichen Bibliothek, Archiv und der Telefonzentrale tätig seien. Der Rechnungshof sieht dadurch seine Auffassung bestätigt, dass die Gruppe zu groß ist. Auf die Tatsache, dass bereits 37 Ansprechpartner für die Bevölkerung zur Verfügung stehen, wird nicht eingegangen. Des Weiteren entgegnet die Senatsverwaltung, dass zum Aufgabenbereich der Gruppe „Waldschulpädagogik“ auch die Akquisition und verwaltungstechnische Bearbeitung von Spenden gehöre. Darüber hinaus sei bereits eine halbe Stelle eingespart worden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Stellenreduzierung fortgesetzt wird.
- Die Personalakten der Beamten und Angestellten der Berliner Forsten werden bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und die der Arbeiter bei den Forstämtern geführt. Die Berliner Forsten bereiten die Lohnberechnung der Arbeiter vor, während die Abrechnung selbst extern durchgeführt wird. Jeder Forstamtsleiter ist laut Geschäftsverteilungsplan mit Personalverwaltungsaufgaben wie beispielsweise Planung des Einsatzes der Arbeiter oder Fortbildungsmaßnahmen befasst; jeder Revierförster ist für die Kontrolle von Arbeitszeit und -leistung der Arbeiter in seinem Revier verantwortlich. Damit sind 37 Personen anteilig mit Personalverwaltungsaufgaben beschäftigt. Dennoch haben die Berliner Forsten zusätzlich fünf Stellen, die ausschließlich oder überwiegend für Personalaufgaben und Verwaltung aller 351,25 Stellen (T 372) zur Verfügung stehen. Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs entfallen in einem Bezirksamt auf einen Sachbearbeiter 480 Personalakten einschließlich des

Aufgabenbereichs Familienkasse und auf einen Buchhalter durchschnittlich 260 Lohnbuchungen. Demnach sind zwei Stellen für Personal, Verwaltung und Lohnbuchhaltung im Referat Forstverwaltung ausreichend. Der Rechnungshof hält daher drei Stellen für entbehrlich, sodass Personal-, Sach- und Gemeinkosten von jährlich 233 000 DM eingespart werden könnten.

- 389 Die Senatsverwaltung hat hierzu darauf hingewiesen, dass eine Mitarbeiterin dieser Gruppe ausschließlich für andere Bereiche der Forstverwaltung zuständig sei. Darüber hinaus hätten die Berliner Forsten weitere Aufgabenbereiche für die Mitarbeiter dieser Gruppe vorgesehen, ohne dazu qualitative und quantitative Angaben zu machen. Der Rechnungshof hält angesichts des Personalschlüssels der Bezirksämter die Ausstattung des Personalbereichs mit zwei Stellen für ausreichend.
- 390 Zusammengefasst erwartet der Rechnungshof von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, dass sie bei den Berliner Forsten auf folgende Maßnahmen bei gleichzeitigem Stellenabbau mit einem jährlichen Einsparpotenzial von bis zu 5,3 Mio. DM hinwirkt:
- vollständige Fremdvergabe beim Holzeinschlag,
 - Übertragung der Liegenschaftsverwaltung auf ein Wohnungsunternehmen,
 - Umwandlung der Dienstwohnungen in Werkmietwohnungen,
 - Auflösung der Vermessungsstelle,
 - Reduzierung der Mitarbeiter für Beschaffungen im Landesforstamt bis auf eine Stelle,
 - Reduzierung der Mitarbeiter für Öffentlichkeitsarbeit und Waldschulpädagogik bis auf jeweils eine Stelle sowie
 - Reduzierung der Mitarbeiter des Personalverwaltungsbereichs im Landesforstamt bis auf zwei Stellen.

h) Besorgniserregende Entwicklung der Unterhaltung von Grünanlagen

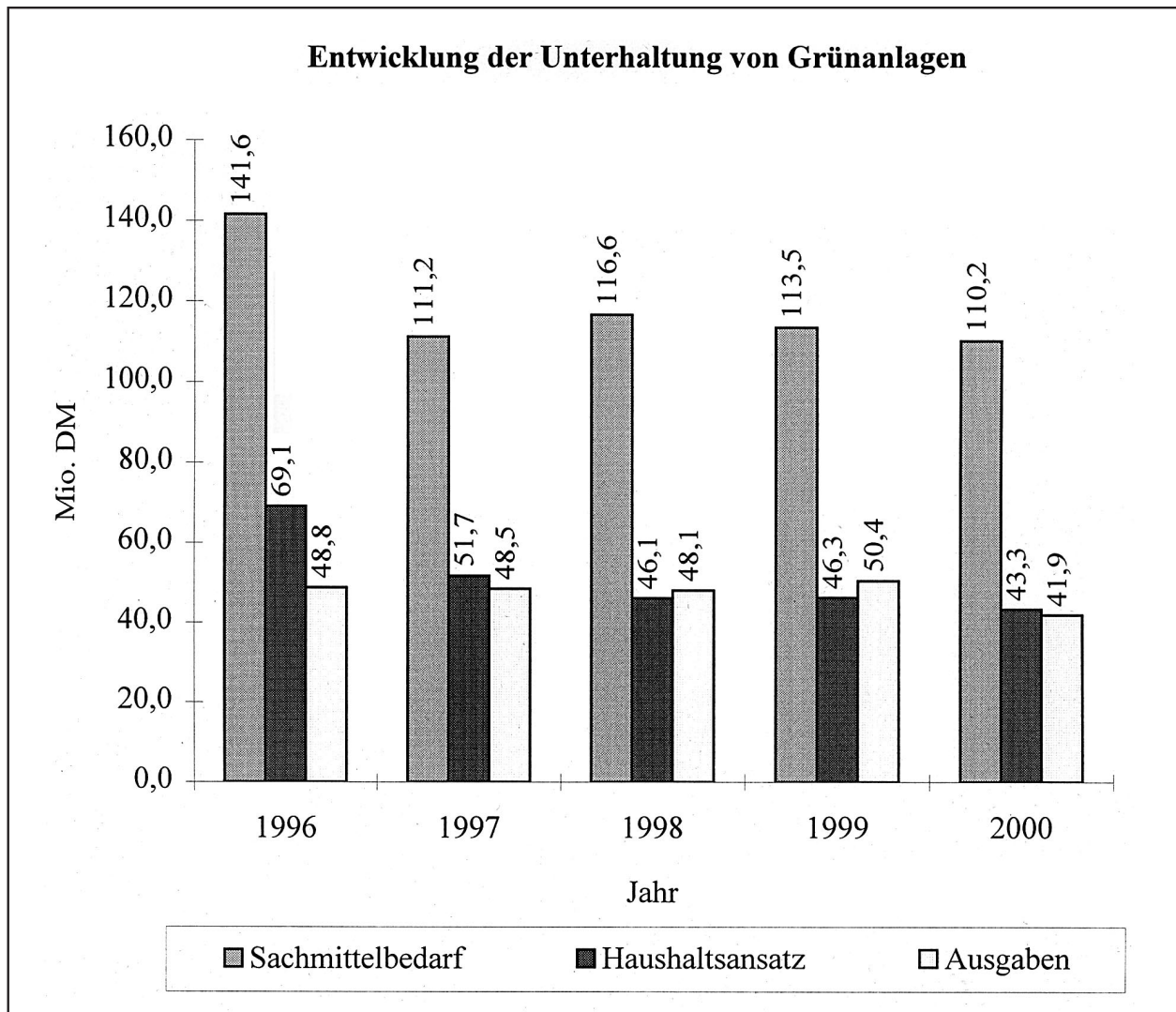
Öffentliche Grün- und Erholungsanlagen können nicht mehr ausreichend unterhalten und gepflegt werden, weil der Senat und die Bezirksämter seit Jahren die Haushaltsansätze und Ausgaben für die Unterhaltung der Grünanlagen auf deutlich weniger als die Hälfte des ermittelten Sachmittelbedarfs reduziert haben. Die ohnehin äußerst knappen Haushaltsmittel müssen zudem vorrangig für den Erhalt der Verkehrssicherheit und für die Beseitigung von Vandalismusschäden eingesetzt werden. Diese Entwicklung ist besorgniserregend, weil Grünanlagen längerfristig in ihrem Bestand gefährdet sind, wenn sie nicht ausreichend gepflegt werden. Darüber hinaus entsteht ein verhängnisvoller Kreislauf, weil durch nicht ausreichend gepflegte Grünanlagen die Hemmschwelle für Vandalismus immer weiter herabgesetzt wird.

- 391 Der Rechnungshof hat in seinem Jahresbericht 1998 (T 263 bis 266) über die besorgniserregende Entwicklung der Bauunterhaltung im Hochbau und in seinem Jahresbericht 1999 (T 333 bis 339) über die besorgniserregende Vernachlässigung der Bauunterhaltung von Straßen berichtet. Der Rechnungshof setzt seine Berichterstattung für den Bereich der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen (Grünanlagen) fort. Die Grünanlagen sind wesentlicher Bestandteil des gesamten öffentlichen Grüns, zu dem auch Friedhöfe, Sportanlagen, Straßenbäume usw. gehören. Unter den Begriff Grünanlagen fallen gärtnerisch gestaltete Anlagen, Spielplätze, Freiflächen, waldähnliche oder naturnahe Flächen, Plätze und Wege, die entweder der Erholung der Bevölkerung dienen oder für das Stadtbild oder die Umwelt von Bedeutung sind (vgl. § 1 Grünanlagengesetz). Bau, Unterhaltung und Überwachung der Verkehrssicherheit der Grünanlagen ist nach § 5 Grünanlagengesetz eine öffentliche Pflicht, deren Erfüllung nicht allein im Ermessen der für die Unterhaltung und Pflege der Grünanlagen zuständigen bezirklichen Naturschutz- und Grünflä-

chenämter (NGÄ) liegt. Mittel für die Unterhaltung der Grünanlagen können insoweit nur begrenzt eingespart werden.

392 Der Sachmittelbedarf für die Unterhaltung des gesamten öffentlichen Grüns wird nach einem Bemessungsmodell berechnet und deutlich gekürzt den Bezirken als Bestandteil der Globalsummen zugewiesen. Um untersuchen zu können, wie sich die Haushaltsansätze und Ausgaben für die Unterhaltung der Grünanlagen (Kapitel 42 04 Titel 521 10) gegenüber dem nach dem Bemessungsmodell errechneten Sachmittelbedarf in den letzten Jahren entwickelt haben, hat der Rechnungshof den Teilbedarf, der auf die Grünanlagen entfällt, näherungsweise ermittelt. Danach stellt sich die Entwicklung in den Jahren 1996 bis 2000 wie folgt dar:

Jahr	Teilbedarf Grünanlagen	Kapitel 42 04 Titel 521 10			
		Haushaltsansatz		Ausgaben	
	Mio. DM	Mio. DM	v. H. des Teilbedarfs	Mio. DM	v. H. des Teilbedarfs
1996	141,6	69,1	48,8	48,8	34,5
1997	111,2	51,7	46,5	48,5	43,6
1998	116,6	46,1	39,5	48,1	41,3
1999	113,5	46,3	40,8	50,4	44,4
2000	110,2	43,3	39,3	41,9	38,0



393 Seit Jahren besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem aus dem Bemessungsmodell abgeleiteten Sachmittelbedarf für die Unterhaltung der Grünanlagen und den entsprechenden Haushaltsansätzen und Ausgaben. Abgesehen von Veränderungen, die einerseits durch einen Zuwachs der Pflegefläche um 5,5 Mio. m², andererseits durch herabgesetzte Kostenrichtwerte bedingt sind, ist der aus dem Bemessungsmodell abgeleitete Sachmittelbedarf in den letzten vier Jahren in etwa konstant geblieben. Die Haushaltsansätze und Ausgaben betragen dagegen in den letzten Jahren nur noch deutlich weniger als die Hälfte des näherungsweise ermittelten Sachmittelbedarfs.

394 Weil die Mittel drastisch reduziert worden sind, können Grünanlagen nicht mehr im erforderlichen Umfang unterhalten werden. Eine nicht bedarfsgerechte Unterhaltung der Grünanlagen ist - wie auch bei Hochbauten und Straßen - auf Dauer in hohem Maße unwirtschaftlich, weil vorhandene Schäden sich schnell vergrößern und deren Beseitigung sich erheblich verteuert. Die ohnehin knappen Mittel müssen vorrangig für die Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht eingesetzt werden, z. B. um Gefahren auf Spielplätzen zu beseitigen, und fehlen damit für eine bedarfsgerechte Pflege. Mangelnde Pflege der Vegetation kann zu bleibenden Schäden bis zu Totalverlusten der biologischen und ökologischen Substanz führen. Darüber hinaus sind nicht ausreichend gepflegte Grünanlagen längerfristig in ihrem Bestand gefährdet, weil die Hemmschwelle für eine nicht schonende Nutzung bis hin zum Vandalismus herabgesetzt ist.

395 Durch den zunehmenden Vandalismus wird der Zustand der Grünanlagen zusätzlich verschlechtert. Die äußerst knappen Mittel für die Unterhaltung der Grünanlagen werden durch die notwendige Beseitigung von Vandalismusschäden noch weiter geschmälert. Zu den Vandalismusschäden zählen insbesondere mutwillige Zerstörungen und Diebstähle sowie die nicht bestimmungsgemäße und nicht schonende Nutzung. In den letzten Jahren betragen die Schäden durch Vandalismus in Grünanlagen jeweils 8,6 Mio. DM pro Jahr. Davon entfallen etwa zwei Drittel (69 v. H.) auf Schäden an technischen Einrichtungen, wie Bänke, Papierkörbe und Spielgeräte, und etwa ein Drittel (31 v. H.) auf Schäden am Vegetationsbestand der Grünanlagen. Einen Schadensschwerpunkt bilden die Kinderspielplätze. Allein in diesem Bereich betragen die jährlichen Schäden etwa 2,2 Mio. DM. Die Unterhaltungsmittel reichen nicht aus, um alle Vandalismusschäden zu beseitigen. Es entsteht ein verhängnisvoller Kreislauf, der bis zu einer vollständigen Verwahrlosung der Grünanlagen führen kann.

396 Um den Erfahrungsaustausch der Bezirke bei der Bewältigung des Vandalismusproblems zu unterstützen, hat der Rechnungshof die NGÄ gebeten mitzuteilen,

- ob Erfahrungen mit Maßnahmen zur Eindämmung von Vandalismus und Diebstahl vorliegen,
- wie weitere Lösungsansätze aussehen könnten und
- ob darüber ein Erfahrungsaustausch mit anderen Bezirken stattfindet.

Als wirkungsvollste Maßnahme zur Eindämmung von Vandalismus haben die NGÄ eine intensive Pflege der Grünanlagen genannt, weil gepflegte Anlagen schonender genutzt würden. Aufgrund der knappen Sach- und Personalmittel könne eine intensive Pflege jedoch nicht durchgeführt werden. Als weitere Maßnahmen haben die NGÄ die Verwendung zerstörungsresistenter Materialien, qualitativ hochwertige Verarbeitung der Ausstattungsgegenstände und technischen Einrichtungen, Auslichten zugewachsener Bereiche, um diese einsehbar zu gestalten, sowie starke Vereinfachung und Reduzierung der Ausstattung und des Vegetationsbestands genannt. Gegen Diebstahl hätten sich bauliche Veränderungen an Bänken und Papierkörben sowie Verankerung wertvoller Pflanzen im Erdreich bzw. deren Einzäunung bewährt. Diese Maßnahmen böten jedoch keinen Schutz gegen Vandalismus. Mehrere NGÄ haben gute Erfahrungen mit der Präsenz von Ordnungskräften und Parkaufsichten aus ABM-Projekten

gemacht. Der Nutzen sei allerdings begrenzt, weil Vandalismus hauptsächlich in den Abend- und Nachtstunden, also während der Abwesenheit der Aufsichtskräfte verübt werde. Weitere Lösungsansätze sehen die NGÄ in der sofortigen Beseitigung von Zerstörungsschäden, um weitergehenden Zerstörungen nicht Vorschub zu leisten. Um Vandalismus wirkungsvoll eindämmen zu können, schlagen einige NGÄ den Einsatz von Parkaufsichten auch in den Abend- und Nachtstunden sowie am Wochenende vor. Andere NGÄ sehen Möglichkeiten in der Einzäunung und Beleuchtung von Parkanlagen. Ein NGA hält gerade diese Möglichkeiten für ungeeignet, weil Einzäunungen und Beleuchtungskörper bevorzugte Objekte der Zerstörung seien. Verschiedene NGÄ weisen darauf hin, dass Vandalismus ein gesellschaftliches Problem ist, und halten deshalb bewusstseinsfördernde Maßnahmen, wie verstärkte Öffentlichkeits- und Jugendarbeit und das Anbringen von Schildern, die über die Art der Zerstörung und über die Wiederherstellungskosten informieren, für sinnvoll. Eine weitere Möglichkeit wird in der Vergabe von Patenschaften für Spielplätze gesehen. Ein NGA wendet ein, dass engagiert ausgeübte Patenschaften zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die NGÄ führe, der nur mit zusätzlichem Personal zu bewältigen sei. Die NGÄ haben mitgeteilt, dass ein Erfahrungsaustausch über Maßnahmen zur Eindämmung von Vandalismus und Diebstahl zwischen den Bezirken und teilweise mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung stattfindet.

Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat und die Bezirksämter Prioritäten bei der Verteilung der knappen Haushaltsmittel setzen, um eine bedarfsgerechte, wirtschaftlich sinnvolle Unterhaltung der Grünanlagen zu gewährleisten. Er erwartet weiter, dass die Bezirksämter in Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ihren Erfahrungsaustausch intensiver fortsetzen und unter Abwägung von Nutzen-Kosten-Aspekten die Strategien zur Eindämmung von Vandalismus und die Konzepte zur Sicherung der Unterhaltung von Grünanlagen weiterentwickeln und vorhandene Parkpflegewerke und Pflegerichtlinien fortschreiben.

i) Finanzielle Nachteile bei der Bewirtschaftung der Krematorien

Das Bezirksamt Treptow hat die während der Schließung und des Neubaus des Krematoriums Baumschulenweg erforderlichen Einäscherungen je zur Hälfte von zwei auswärtigen Krematorien durchführen lassen, ohne andere, wirtschaftlichere Lösungen geprüft zu haben. Dadurch sind vermeidbare Ausgaben von 540 000 DM entstanden. Das neu errichtete Krematorium ist zudem wie die beiden anderen Krematorien in Berlin (Ruhleben, Wedding) bei weitem nicht ausgelastet. Die Gesamtauslastung betrug 1999 nur noch 56,5 v. H.; im Jahr 2000 sank sie weiter auf 50,7 v. H. Der Rechnungshof hält einen gemeinsamen Betrieb der Krematorien für erforderlich, um die Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Dabei ist auch die Schließung eines der Krematorien zu prüfen.

Der Rechnungshof hat die Gebührenerhebung bei den drei Berliner Krematorien Baumschulenweg (damaliger Bezirk Treptow), Ruhleben (damaliger Bezirk Charlottenburg) und Wedding untersucht. Er hat darüber hinaus geprüft, wie sich die Schließung des Altbaus des Krematoriums Baumschulenweg bis zur Fertigstellung des Neubaus finanziell ausgewirkt hat. Der Rechnungshof hat sich außerdem mit der Entwicklung der Auslastung der Krematorien befasst. Er berichtet im Folgenden über die wesentlichen Ergebnisse.

Das Krematorium Baumschulenweg musste wegen Überschreitung zulässiger Schadstoffwerte im Juni 1994 geschlossen werden. Die Planung und Errichtung des Ersatzbaus dauerte letztlich bis zum April 1999. Während dieser fünf Jahre war es erforderlich, auswärtige Einäscherungen vorzunehmen, da die maximale Kapazität der übrigen beiden Berliner Krematorien mit möglichen 23 000 Einäscherungen bei insgesamt tatsächlichen 30 633 Einäscherungen im Jahr 1993 nicht ausreichte. Das damalige Bezirksamt Treptow hat daher mit

vier auswärtigen Krematorien Verhandlungen geführt. Danach bot das Krematorium A an, 200 Einäscherungen pro Woche, also rund 10 000 jährlich, für 235 DM pro Einäscherung für Berlin durchzuführen. Da im Jahr 1993 allein im Krematorium Baumschulenweg mehr als 10 000 Einäscherungen angefallen waren, hat das Bezirksamt aus Sicherheitsgründen, aber auch deshalb, um im Falle technischer Schwierigkeiten Ausweichmöglichkeiten zu haben, zwei Krematorien beauftragt. Das zweite ausgewählte Krematorium B verlangte allerdings 355 DM für eine Einäscherung auf der Grundlage von mindestens 5 000 Fällen jährlich, ansonsten 395 DM. Das Bezirksamt schloss im Frühjahr 1994 - ausgehend von 10 000 Einäscherungen jährlich - für die Dauer von zunächst drei Jahren Verträge mit den Krematorien A und B, die sich verpflichteten, jährlich je 5 000 Einäscherungen für das Land Berlin durchzuführen.

400 Bei Vertragsabschluss ging das Bezirksamt für die gesamte Laufzeit vom Juli 1994 bis zum Juni 1997 aufgrund der hälftigen Aufteilung und 10 000 Einäscherungen jährlich von folgenden Ausgaben (ohne Transport) aus:

Krematorium A bei 15 000 Einäscherungen à 235 DM	3 525 000 DM
Krematorium B bei 15 000 Einäscherungen à 355 DM	5 325 000 DM
Insgesamt 30 000 Einäscherungen	8 850 000 DM

Das Bezirksamt hat trotz des erheblichen finanziellen Volumens entgegen § 7 LHO keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt. Es hat somit auch nicht geprüft, ob es erreichbar gewesen wäre, einen größeren Anteil der Aufträge, z. B. 70 v. H. der Fälle, an das kostengünstigere Krematorium A zu vergeben. Auf dieser Grundlage hätten sich mit 8 490 000 DM um 360 000 DM niedrigere Ausgaben ergeben. Tatsächlich wurden im Vertragszeitraum 25 000 Einäscherungen durchgeführt, sodass immerhin noch 300 000 DM hätten eingespart werden können.

401 Das Bezirksamt Treptow-Köpenick hat hierzu entgegnet, die hälftige Aufteilung sei aus Sicherheitsgründen gewählt worden, weil die zusätzlichen Einäscherungen bei den auswärtigen Krematorien u. a. personelle Probleme verursacht hätten. Dieser Einwand ist aber nicht stichhaltig. Der Rechnungshof verkennt zwar nicht, dass die noch kostengünstigere Variante, einen Vertrag über alle auswärtigen Einäscherungen nur mit dem Krematorium A zu schließen, unter Berücksichtigung der damaligen Erkenntnisse zu riskant gewesen wäre. Für eine Aufteilung im Verhältnis 70 : 30 trifft dies aber nicht zu, weil das Bezirksamt die Ausfallrisiken hätte nahezu ausschließen können. Hierzu hätte es lediglich mit dem Krematorium B eine flexible Regelung über eventuelle weitere Einäscherungen treffen oder bei Bedarf auf die übrigen Berliner Krematorien ausweichen müssen.

402 Da sich die Fertigstellung des neuen Krematoriums stark verzögert hatte, verlängerte das Bezirksamt zunächst die beiden Verträge (T 399) bis zum 31. Dezember 1997 unverändert, obwohl die Einäscherungszahlen aller drei Krematorien kontinuierlich zurückgegangen waren und im Jahr 1997 nur noch 25 728 betragen. Hiervon entfielen auf auswärtige Einäscherungen für das Krematorium Baumschulenweg 7 426. Obwohl damit das ursprüngliche Angebotsvolumen des Krematoriums A von 10 000 Einäscherungen jährlich nicht einmal annähernd erreicht wurde, beauftragte das Bezirksamt im November 1997 lediglich auf der Grundlage eines Vergleichs mit dem bisherigen Vertrag das Krematorium B (vgl. T 399), vom 1. Januar 1998 an alle anfallenden Einäscherungen zu einem Preis von 315 DM pro Einäscherung durchzuführen. Dieser Vertrag galt bis zum 30. April 1999.

403 Das Bezirksamt Treptow begründete diese Entscheidung damit, dass das Krematorium A bei der Vertragsgestaltung unflexibel und bei der Auftragsausführung unzuverlässig

gewesen sei (1 bis 2 v. H. Fehlerquote bei Rechnungen, Verzögerungen, fehlerhafte Prägung von Urnendeckeln). Der Rechnungshof ist demgegenüber der Auffassung, dass die dem Krematorium A vorgeworfenen Mängel in Anbetracht der zu erwartenden Einsparungen nicht schwerwiegend waren, zumal die Krematorien Ruhleben und Wedding ggf. hätten aushelfen können. Zudem hat das Bezirksamt nicht einmal Angebote anderer Krematorien eingeholt. Dass wiederum Einsparungen hätten erzielt werden können, zeigt ein Vergleich mit dem Krematorium A, das einen Preis von nunmehr 280 DM pro Einäscherung erhoben hätte. Bei 6 858 Einäscherungen wären die Ausgaben um 240 030 DM geringer ausgefallen (1 920 240 DM statt 2 160 270 DM).

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt 404 Treptow bei der Vergabe der auswärtigen Einäscherungen das Wirtschaftlichkeitsgebot missachtet und dadurch über die gesamte Laufzeit der Verträge finanzielle Nachteile von 540 000 DM verursacht hat. Er hat es aufgefordert zu prüfen, ob Schadenersatzansprüche gegen die Verantwortlichen geltend zu machen sind. Das Bezirksamt hat hierzu mitgeteilt, es habe den Vorgang seiner Zentralen Revision zur Korruptionsbekämpfung übergeben, die das vorliegende Aktenmaterial auswerten solle.

Der Bau des Krematoriums Baumschulenweg wurde im Wege 405 des Mietkaufs finanziert. Die Laufzeit der Mietzahlungen erstreckt sich über 30 Jahre vom Jahr 1998 an. Die damalige Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen hatte einen Architekturwettbewerb ausgelobt, da das Bauvorhaben von übergeordneter Bedeutung sei. Das Preisgericht entschied sich für einen Entwurf mit einem Bauvolumen von 98 Mio. DM, dem der Hauptausschuss bei gleichzeitiger finanzieller Begrenzung auf 86 Mio. DM zustimmte. Die Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen erkannte nach abschließender Bauplanungsprüfung 74 Mio. DM an. Der Rechnungshof hat bereits im November 1999 gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen beanstandet, dass die Sonderfinanzierung des Krematoriums Baumschulenweg nach seinen Feststellungen nicht wirtschaftlicher war als eine Haushaltsfinanzierung und eine Realisierung des geplanten privaten Betreibermodells durch Kostenreduzierung ausschließlich im funktionellen Bereich wie z. B. infolge Reduzierung der Zahl der Öfen vereitelt wurde. Dies beruhte auf im Vorfeld getroffenen architektonischen Entscheidungen, obwohl mehrere Bieter auf Einsparmöglichkeiten außerhalb des funktionellen Bereichs hingewiesen hatten. Aus dem gleichen Grund ließ sich auch ein möglicher finanzieller Vorteil eines Mietkaufs durch die Kombination von Bau und Finanzierung nicht verwirklichen. Die Zweifel des Rechnungshofs an der Wirtschaftlichkeit verstärken sich nach Inbetriebnahme der Einrichtung sowohl wegen der unzureichenden Auslastung dieses Krematoriums als auch wegen der insgesamt rückläufigen Einäscherungen erheblich.

Aufgrund der Altersstruktur der Berliner Bevölkerung ist in 406 den letzten Jahren die Zahl sowohl der Begräbnisse insgesamt als auch der Urnenbeisetzungen gesunken, wobei der prozentuale Anteil der Urnenbeisetzungen an den Begräbnissen hingegen steigt:

Jahr	Begräbnisse insgesamt	Urnenbeisetzungen	Anteil der Urnenbeisetzungen in v. H.
1993	39 124	27 904	71,3
1994	40 218	29 286	72,8
1995	37 882	27 631	72,9
1996	38 137	28 047	73,5
1997	36 030	26 462	73,4
1998	35 351	26 145	74,0
1999	35 281	26 502	75,1

Bemerkenswert ist hierbei insbesondere ein Vergleich der Zahlen der Urnenbeisetzungen und der in bzw. für Berlin durchgeführten Einäscherungen:

Jahr	Urnenbeisetzungen	Einäscherungen	Differenz
1997	26 462	25 728	734
1998	26 145	23 594	2 551
1999	26 502	20 337	6 165

Zwar werden in der Differenz Fälle enthalten sein, in denen Verstorbene mit letztem Wohnort außerhalb Berlins nach auswärtiger Einäscherung in Berlin beigesetzt werden. Der starke Anstieg deutet aber darauf hin, dass - wie auch den Medien zu entnehmen war - Bestattungsunternehmen Einäscherungen von in Berlin Verstorbenen an anderen Orten kostengünstiger vornehmen lassen, obwohl die anschließende Beisetzung in Berlin stattfindet. Dies ist möglich, da nach einer 1994 in Kraft getretenen Änderung des § 18 Gesetz über das Leichen- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz) Einäscherungen nicht mehr ausschließlich in den Krematorien Berlins vorgenommen werden müssen, wenn die Bestattung in Berlin durchgeführt werden soll.

407 Die sinkenden Einäscherungszahlen in Berlin wirken sich auf die Auslastung der Krematorien aus:

	Wedding	Ruhleben	Baumschulenweg	insgesamt	Auslastung in v. H.
Kapazität	13 000	10 000	13 000	36 000	
Jahr	durchgeführte Einäscherungen				
1997	10 131	8 171	7 426	25 728	71,5
1998	9 240	9 536	4 818	23 594	65,5
1999	7 713	6 784	5 840	20 337	56,5
2000	6 874	5 933	5 443	18 250	50,7

Hieraus folgt, dass seit 1999 die Kapazität der Krematorien Wedding und Ruhleben für alle Einäscherungen in Berlin ausgereicht hätte.

408 Bereits 1992 hatte sich die damals für Stadtentwicklung und Umweltschutz zuständige Senatsverwaltung aus Anlass der Planung für den Neubau des Krematoriums Baumschulenweg mit der Gesamtsituation der Krematorien befasst. Ihre Bemühungen, die Krematorien in einen gemeinsamen Betrieb zusammenzuführen, scheiterten in der Folgezeit aus verschiedenen Gründen. Dies gilt auch für ihr dem Senat im Jahr 1997 zur Kenntnisnahme vorgelegtes „Konzept zur Optimierung des Betriebs der Krematorien und Friedhöfe“. Obwohl sich auch der Rat der Bürgermeister für eine gemeinsame Verwaltung der Krematorien ausgesprochen hatte, ist es bisher zu keiner Änderung der Organisationsstruktur gekommen. Aufgrund der Neufassung des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes, die im November 1995 in Kraft trat, war die Senatsverwaltung auch für Grundsatzangelegenheiten der Organisation und des Betriebes der Krematorien zuständig (Nr. 11 Abs. 12 Zuständigkeitskatalog zu § 4 Abs. 1 AZG). Allerdings galt diese Regelung nur für vier Jahre, denn mit dem 2. Verwaltungsreformgesetz entfiel dieser Absatz im Rahmen der Zusammenfassung und Straffung des Allgemeinen Zuständigkeitskatalogs.

409 Der deutliche Rückgang der Auslastung der Krematorien ist nach Auffassung des Rechnungshofs gleichwohl ein gesamtstädtisches Problem (vgl. Artikel 67 Abs. 1 VvB), das, wie die bisherige Entwicklung zeigt, auf der bezirklichen Ebene nicht

gelöst werden kann. Er hat daher die Senatsverwaltung insbesondere gebeten zu prüfen, ob die Kapazitäten der Krematorien mit dem Ziel einer wirtschaftlichen Auslastung reduziert werden können, und ggf. darauf hinzuwirken. Die Senatsverwaltung hat hierzu ausgeführt, die Einführung eines Benutzungszwangs der Berliner Krematorien in § 18 Bestattungsgesetz läge im Interesse Berlins. Sie habe sich deshalb bereits im Herbst 1998 mit dem Hinweis auf dringenden Novellierungsbedarf beim Bestattungsgesetz an die Senatsverwaltung für Inneres gewandt. Diese sei jedoch der Auffassung gewesen, die wesentlichen Regelungsinhalte betrafen nach den Zuständigkeitsverlagerungen auf die Bezirksverwaltungen nach dem 2. Verwaltungsreformgesetz nunmehr eher die für das Gesundheitswesen zuständige Senatsverwaltung. Eine Klärung zwischen den Senatsverwaltungen sei bisher nicht zustande gekommen bzw. der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung nicht bekannt. Im Übrigen räumte sie für das Jahr 1999 einen erheblichen Kapazitätsüberschuss ein und stellte dar, dass sich aus den unterschiedlichen baulichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen Probleme für einen wirtschaftlichen Betrieb der Krematorien ergäben. Allerdings könnten alle grundsätzlichen Entscheidungen - auch die einer Kapazitätsminderung - nur unter Abwägung aller kulturellen, wirtschaftlichen und organisatorischen Aspekte getroffen werden. Dabei seien neben der Daseinsvorsorge auch die Einhaltung der Totenruhe und die jahreszeitlichen Schwankungen der Zahl der Todesfälle zu beachten. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat zugesagt zu prüfen, ob sie diese Gesamtproblematik der Expertenkommission „Staatsaufgabenkritik“ herantragen sollte.

410 Dieser Sachstand ist unbefriedigend. Der Rechnungshof erkennt nicht, dass es sich bei den Krematorien um einen sensiblen Bereich handelt. Gleichwohl hat er den Eindruck, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die Lösung der aufgetretenen Probleme nicht mit dem nötigen Nachdruck verfolgt hat. Er erwartet, dass der Senat im gesamtstädtischen Interesse eines wirtschaftlichen Betriebes der Berliner Krematorien

- schnellstmöglich eine Änderung des Bestattungsgesetzes mit dem Ziel, einen Benutzungszwang für Krematorien im Land Berlin einzuführen, prüft und ggf. hierauf hinwirkt sowie
- auf der Grundlage des von der damaligen Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie entwickelten Konzepts für einen gemeinsamen Betrieb der Krematorien sorgt. Dabei ist auch die Schließung eines der Krematorien zu prüfen.

Der Rechnungshof erwartet ferner, dass das Bezirksamt Trepow-Köpenick Schadenersatzansprüche wegen der unwirtschaftlichen Vergabe der auswärtigen Einäscherungen prüft. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

j) Verlust von Einnahmen infolge verzögerter Erarbeitung eines Gesetzentwurfs zur Erhebung von Beiträgen für den Ausbau öffentlicher Straßen, Wege und Plätze

Als einziges Bundesland kann Berlin Beiträge für den Ausbau öffentlicher Straßen, Wege und Plätze nicht erheben, weil es gesetzliche Regelungen für die Berechnung und Erhebung derartiger Ausbaubeiträge immer noch nicht geschaffen hat. Berlin entgehen dadurch seit vielen Jahren mögliche Einnahmen von jährlich bis zu 10 Mio. DM.

411 Ausbaubeiträge gehören, wie auch die Erschließungsbeiträge, deren unvollständige Erhebung der Rechnungshof in seinem Vorjahresbericht (T 420 bis 429) beanstandet hat, zu den kommunalen Abgaben. Ausbaubeiträge können von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung für den mit dem Ausbau öffentlicher Straßen, Wege und Plätze verbundenen wirtschaftlichen Vorteil gefordert werden. Die Gemeinden erheben Ausbaubeiträge zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwandes für die Erweiterung, Verbesserung oder Erneuerung von Verkehrsanlagen auf der Grundlage von Satzungen, zu deren Erlass die Kommunalabgabengesetze der Länder die Gemeinden ermächtigen. Die Stadtstaaten Hamburg und Bremen erheben Ausbaubeiträge auf der Grundlage eigens dafür geschaffener Gesetze. Beiträge für den Ausbau öffentlicher Straßen, Wege und Plätze, die zunächst aus Haushaltsmitteln finanziert worden sind, werden mit Ausnahme von Berlin in allen anderen Bundesländern erhoben. In den alten Bundesländern ist dies mit Ausnahme des Saarlandes, das erst seit 1985 Ausbaubeiträge erheben kann, spätestens seit Beginn der siebziger Jahre möglich. Die neuen Bundesländer haben die Voraussetzungen für die Erhebung von Ausbaubeiträgen in den Jahren 1991 bis 1993 geschaffen. Damit folgen alle Bundesländer, außer Berlin, dem allgemeingültigen – von einigen Ländern sogar in ihren Kommunalabgabengesetzen aufgenommenen – finanzpolitischen Grundsatz der Subsidiarität. Nach diesem Grundsatz sollen Steuern zur Deckung von Ausgaben, z. B. für Straßenausbau, erst erhoben werden, wenn andere Einnahmen – wie insbesondere Gebühren und Beiträge – nicht in Betracht kommen.

412 Zur Einschätzung der Höhe der für Berlin möglichen Einnahme aus Beiträgen für den Ausbau öffentlicher Straßen, Wege und Plätze stützt sich der Rechnungshof auf eine Mitteilung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vom November 2000, nach der als Ziel eine Einnahme von mindestens 10 v. H. der Investitionen im Stadtstraßenbau angestrebt werden sollte. Auf der Grundlage der Investitionsplanungen und unter Berücksichtigung der Unwägbarkeiten hinsichtlich

der Höhe der Investitionen im Stadtstraßenbau in den folgenden Jahren müssten demnach Einnahmen von bis zu 10 Mio. DM jährlich erzielt werden können.

In Berlin hat die damalige Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen erstmals im Februar 1994 mit der Vorlage eines in zwei Versionen erarbeiteten Referentenentwurfs einen Vorstoß zur Vorbereitung eines Gesetzes zur Erhebung von Ausbaubeiträgen für öffentliche Straßen, Wege und Plätze unternommen. Dieses geplante Gesetz wird von der Senatsverwaltung als Straßenbaubeitragsgesetz bezeichnet. Eine überarbeitete Fassung mit Stand vom April 1994 hat die Senatsverwaltung den im Abstimmungs- und Mitzeichnungsverfahren beteiligten Verwaltungen zwei Monate später zur Stellungnahme übersandt. Über den weiteren Fortgang des Verfahrens hat die Senatsverwaltung trotz mehrfacher Aufforderung durch den Rechnungshof nicht berichtet. Erst etwa zweieinhalb Jahre später, im Oktober 1996, hat die Senatsverwaltung dem Rechnungshof erneut einen Entwurf des Straßenbaubeitragsgesetzes mit dem Hinweis übersandt, dass dieser Entwurf in Kürze dem Senat vorgelegt werden soll. Im November 1996 teilte die Senatsverwaltung ergänzend mit, dass die Einführung eines Straßenbaubeitrages in Berlin von Anfang an politisch besonders brisant gewesen sei und die Leitung des Hauses für die Vorlage eines Gesetzesentwurfes die Entscheidung des Senats zum Haushaltsstrukturgesetz 1997 gemäß Senatsbeschluss Nr. 459/96 vom 5. November 1996 – Punkt 66.1 – abgewartet habe. Punkt 66.1 des Senatsbeschlusses ist aber bis heute nicht erfüllt.

Weil es sich Berlin bei seiner Haushaltslage (T 47 f.) nicht leisten kann, als einziges Bundesland auf die Erhebung von Straßenbaubeiträgen zu verzichten, hat der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Januar 2000 an den bisher nicht erfüllten Senatsbeschluss erinnert und um Auskunft gebeten, ob der im Oktober 1996 übersandte Entwurf eines Straßenbaubeitragsgesetzes seitdem weiter verfolgt worden ist. Im Juni 2000 hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung dem Rechnungshof mitgeteilt, dass der Entwurf eines Straßenbaubeitragsgesetzes dem Senat termingerecht Mitte Dezember 1996 hätte vorgelegt werden können, dass jedoch auf Anordnung des damaligen Staatssekretärs vorher noch die Stellungnahmen der Fachkreise und Verbände hätten eingeholt werden sollen, die mit ablehnendem Inhalt der Senatsverwaltung im Januar 1997 vorgelegen hätten. Verzögerungen seien auch dadurch entstanden, dass die politischen Entscheidungsträger die weitere Bearbeitung ausgesetzt hätten, um Auskünfte und Erfahrungen aus anderen Ländern und Gemeinden einzuholen. Des Weiteren habe der Senat in der 13. Wahlperiode keine Entscheidung zum Gesetzgebungsverfahren getroffen, obwohl diese Arbeiten bereits im Jahr 1997 erledigt gewesen seien und eine erneute Vorlage im Senat für Februar 1998 angekündigt gewesen sei. Die Einführung eines Straßenbaubeitrages in Berlin würde die Eigentümer von Grundstücken oder grundstücksgleichen Rechten (Wohnungseigentum, Erbbaurechte usw.) im Beitrittsgebiet einseitig belasten, weil sie für Versäumnisse beim Ausbau der Straßen zu Zeiten der DDR bezahlen müssten. Deshalb wolle man auf das Gesetzesvorhaben erst zurückkommen, wenn in Ost und West ein gleicher Ausbaustandard erreicht worden sei. Es sei deshalb eine Vorlage für einen Senatsbeschluss vorbereitet worden, wonach bis auf weiteres von der Vorlage des Entwurfs eines Straßenbaubeitragsgesetzes abgesehen werden soll.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung im Mai 2000 mitgeteilt, dass sie – vor dem Hintergrund der laufenden Verhandlungen zur Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und der wiederholten Mahnungen des Rechnungshofs zur Schaffung eines Straßenbaubeitragsgesetzes – die Senatsvorlage zum weiteren Verzicht auf ein derartiges Gesetz in dieser Form nicht mitzeichnen könne und darum bitte, den bereits vorliegenden Referentenentwurf eines Straßenbaubeitragsgesetzes kurzfristig zur Mitzeichnung einzureichen. Dies hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung jedoch nicht getan (vgl. T 414).

416 Das Argument der Senatsverwaltung, die Einführung eines Straßenbaubeitrages in Berlin würde die Eigentümer von Grundstücken oder grundstücksgleichen Rechten im Beitrittsgebiet einseitig belasten, überzeugt schon deshalb nicht, weil alle neuen Bundesländer bereits seit Jahren rechtliche Grundlagen für die Erhebung von Straßenbaubeiträgen geschaffen haben (T 411). Der Rechnungshof beanstandet, dass durch die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung über viele Jahre verzögerte Erarbeitung des Straßenbaubeitragsgesetzes Berlin dringend benötigte Einnahmen entgehen. Er erwartet, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung den längst überfälligen Entwurf des Straßenbaubeitragsgesetzes dem Senat zur Beschlussfassung über die Vorlage des Gesetzes an das Abgeordnetenhaus vorlegt, damit in Berlin - wie in allen anderen Bundesländern - Beiträge für den Ausbau öffentlicher Straßen, Wege und Plätze erhoben werden können.

k) Unwirtschaftliches Verhalten eines Bezirksamts bei der Vergabe und Durchführung der Parkraumbewirtschaftung

Das Bezirksamt Spandau hat bei Vergabe und Durchführung der Parkraumbewirtschaftung durch schwerwiegende, zum Teil auffällige Mängel und Versäumnisse finanzielle Nachteile von insgesamt 800 000 DM verursacht. Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt künftig alle Möglichkeiten für ein wirtschaftlicheres Vorgehen ausschöpft. Darüber hinaus haben auch die anderen Bezirksamter bei Vergabe und Durchführung der Parkraumbewirtschaftung alles Notwendige zu veranlassen, um die vom Rechnungshof aufgezeigten Mängel und Versäumnisse zu vermeiden.

417 Der Rechnungshof hatte bereits in seinen Jahresberichten 1996 (T 488 bis 500) und 1999 (T 353 bis 366) unwirtschaftliches Verhalten bei der Vergabe, Fortführung und Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung für die Pilotgebiete „Stadtmitte“, „westliche Innenstadt“ und „Altstadt Spandau“ beanstandet. Verantwortlich hierfür war die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung, die Einnahmeverluste für Berlin in Millionenhöhe verursacht hat. Zum 1. Januar 2000 ist die Zuständigkeit für die Bewirtschaftung der ehemaligen Pilotgebiete auf die Bezirksamter übertragen worden, für den Bereich „Altstadt Spandau“ bereits zum 1. April 1997. Der Rechnungshof hat nunmehr die Parkraumbewirtschaftung beispielhaft im Bezirk Spandau geprüft. Schwerwiegende Mängel und Versäumnisse geben Anlass, erneut zu berichten.

418 Die für Verkehr zuständige Senatsverwaltung hatte im Februar 1997 nach Ablauf der zweijährigen Erprobungsphase und nach Verkauf der Parkhäuser Altstädter Ring und Stabholzgarten im Pilotgebiet „Altstadt Spandau“ eine Übertragung der Parkraumbewirtschaftung in bezirkliche Zuständigkeit oder eine Aufhebung sämtlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen in Betracht gezogen. Das Bezirksamt Spandau hat am 4. März 1997 beschlossen, die Parkraumbewirtschaftung zum 1. April 1997 von der Senatsverwaltung zu übernehmen und in eigener Zuständigkeit zunächst im bisherigen Umfang fortzuführen. Dieser Termin wurde gewählt, weil mit Ablauf des 31. März 1997 die Verträge der Senatsverwaltung mit den bisherigen Bewirtschaftungsunternehmen für die Pilotgebiete endeten. Es hat die Übernahme damit begründet, dass es Gestaltungsmöglichkeiten zurückerhalten würde, um künftig die Parkraumbewirtschaftung an den Interessen der Spandauer Bevölkerung und der Wirtschaft zu orientieren. Zudem sei nach den bisherigen Einnahmen und den zu erwartenden Ausgaben für Bewirtschaftung und Überwachung ein Einnahmeüberschuss von bis zu 1,1 Mio. DM zu erwarten. Tatsächlich betrug 1997 der Einnahmeüberschuss einschließlich der beiden Parkhäuser und ohne Berücksichtigung des zu erstattenden Buchwertes der Parkscheinautomaten 778 000 DM, weil das Bezirksamt seine mit der Übernahme der Parkraumbewirtschaftung beabsichtigten Änderungen nicht umsetzen konnte. Ursache hierfür war, dass die erforderlichen Entscheidungsbefugnisse über Bewirtschaftungsmaßnahmen weiter-

hin bei der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung verblieben. Das Bezirksamt hat - trotz Zuweisung der Parkraumbewirtschaftung nach dem Zuständigkeitskatalog des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes - keine über das Anhörungsverfahren nach § 45 Abs. 1 b Satz 2 StVO hinausgehenden straßenverkehrsrechtlichen Kompetenzen. Anordnende Behörde für alle Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen ist der Polizeipräsident in Berlin als Straßenverkehrsbehörde, während der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung als oberster Straßenverkehrsbehörde des Landes weiterhin die Entscheidungen über die Rahmenbedingungen der Parkraumbewirtschaftung obliegen.

Das Bezirksamt hatte am 4. März 1997 ferner beschlossen, nicht in die zu diesem Zeitpunkt noch laufende öffentliche Ausschreibung der Senatsverwaltung zur Bewirtschaftung aller bestehenden Parkzonen einzutreten. Stattdessen beabsichtigte es, nach Ablauf des Vertrages der Senatsverwaltung mit dem bisherigen Bewirtschaftungsunternehmen am 31. März 1997 selbst einen neuen Bewirtschaftungsvertrag nach eigenen Vorstellungen zu schließen. Um kurzfristig einen nahtlosen Übergang der Bewirtschaftung am 1. April 1997 sicherzustellen, plante es, zunächst formlos Angebote einzuholen. Das Bezirksamt hat deshalb am 6. März 1997 vier Unternehmen unter Bezug auf deren Angebot gegenüber der Senatsverwaltung aufgefordert, bereits bis zum 10. März 1997 ein Angebot nur für die Bewirtschaftung des Gebietes „Altstadt Spandau“ von April bis Dezember 1997 abzugeben. Dieser Aufforderung kamen lediglich zwei Unternehmen nach. Das Bezirksamt hat nach Prüfung und Wertung der Angebote am 11. März 1997 der Rechtsnachfolgerin des bisherigen Bewirtschaftungsunternehmens mit Bewirtschaftungsvertrag vom 26. März 1997 den Zuschlag für die Parkraumbewirtschaftung vom 1. April 1997 an erteilt. Den ursprünglich bis zum 31. Dezember 1997 befristeten Vertrag hat das Bezirksamt später kurzfristig um drei Monate bis zum 31. März 1998 verlängert. Ursächlich hierfür war, dass zehn Monate nach dem Bezirksamtsbeschluss zur Übernahme der Parkraumbewirtschaftung (vgl. T 418) ein mit der Senatsverwaltung als oberster Straßenverkehrsbehörde des Landes abgestimmtes Konzept nicht vorlag, um notwendige Planungssicherheit für die beabsichtigten Änderungen zu erlangen. Im Anschluss hieran hat es aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung am 1./2. April 1998 einen neuen Bewirtschaftungsvertrag mit einem anderen Unternehmen bis zum 31. März 2001 geschlossen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt die Bewirtschaftungsleistungen für den Zeitraum von April bis Dezember 1997 nicht öffentlich ausgeschrieben hat, weil weder die Natur des Geschäfts noch besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Dem Bezirksamt war seit fast acht Monaten die Kündigung des Bewirtschaftungsvertrages der Senatsverwaltung mit dem bisherigen Unternehmen bekannt. Sein Hinweis auf das Vorliegen einer besonderen Dringlichkeit überzeugt daher nicht. Im Übrigen war die von ihm gesetzte Frist von nur vier Tagen für die Abgabe sachgerechter Angebote viel zu kurz. Erschwerend kam hinzu, dass dem Bezirksamt - wie von ihm inzwischen eingeräumt - viele für Vergabe und Vertragsabschluss erforderliche Daten nicht bekannt waren und erst bei der Senatsverwaltung sowie dem bisherigen Bewirtschaftungsunternehmen eingeholt werden mussten. Nach alledem ist zweifelhaft, ob das Bezirksamt mit der freihändigen Auftragsvergabe an die Rechtsnachfolgerin des bisherigen Bewirtschaftungsunternehmens die wirtschaftlichste Lösung gefunden hat, zumal nach dem Ergebnis der späteren öffentlichen Ausschreibung ein um mehr als 200 000 DM pro Jahr günstigerer Bewirtschaftungsvertrag geschlossen werden konnte.

Das Bezirksamt hat die Verlängerung des freihändig vergebenen Bewirtschaftungsvertrages (T 419) damit begründet, dass es den notwendigen Diskussionsprozess, dessen Dauer so für ihn nicht vorhersehbar gewesen sei, im Laufe des Jahres 1997 nicht habe abschließen können. Eine Entscheidung über die dabei in Erwägung gezogenen grundsätzlichen Änderungen

der Bewirtschaftungsform sei daher nicht möglich gewesen, sodass es den bestehenden Vertrag verlängert habe. Diese Erklärung rechtfertigt die Versäumnisse des Bezirksamts nicht, zumal es allein infolgedessen eine im Vergleich zum folgenden Vertrag um 50 000 DM höhere Bewirtschaftungsvergütung für diesen Zeitraum zahlen musste. Da das Bezirksamt auch die Parkraumbewirtschaftung bis zum 31. März 2001 zwar öffentlich, aber nicht europaweit ausgeschrieben hat, obwohl der geschätzte Auftragswert ohne Umsatzsteuer mit mehr als 1,3 Mio. DM den damals gültigen Schwellenwert zur Vergabe öffentlicher Aufträge nach Maßgabe der EU-Richtlinien (vgl. Rundschreiben III Nr. 1/1996 der damaligen Senatsverwaltungen für Wirtschaft und Betriebe sowie für Bauen, Wohnen und Verkehr vom 15. Februar 1996) erheblich überschritten hatte, ist für den Rechnungshof auch weiterhin nicht gewährleistet, dass die wirtschaftlichste Lösung für die Parkraumbewirtschaftung im Bezirk Spandau gefunden worden ist. Er erwartet, dass das Bezirksamt die zwischenzeitliche Zusicherung einhält, die Vergabevorschriften künftig zu beachten.

422 Das Bezirksamt hat für die Bewirtschaftung des Gebietes „Altstadt Spandau“ von April 1997 bis März 1998 und von April 1998 bis März 2001 (vgl. T 419) jeweils einen Bewirtschaftungsvertrag geschlossen, der sich auf die Übernahme, die Beschaffung und den Aufbau der Parkscheinautomaten, die Unterhaltung der Verkehrszeichen und -einrichtungen sowie die Einziehung der Parkgebühren erstreckte. Die beiden Bewirtschaftungsunternehmen hatten sich zudem vertraglich gegenüber dem Bezirksamt verpflichtet, die Einnahmen und Ausgaben aus der Parkraumbewirtschaftung für jeden Kalendermonat nachzuweisen und die vereinnahmten Parkgebühren abzüglich der allgemeinen Bewirtschaftungskosten, eines Zuschlags für Risiko und unternehmerischen Gewinn sowie zusätzlicher Kosten für nachgewiesene Leistungen an den Bezirk abzuführen. Dabei waren mit dem ersten Bewirtschaftungsunternehmen wöchentliche Abschläge auf die abzuführenden Parkgebühren vereinbart. Die Prüfung der Abrechnungen bis einschließlich September 1999 hat ergeben, dass das Bezirksamt die Unterlagen nur unzureichend kontrolliert und Nachforderungen gegen die Bewirtschaftungsunternehmen nicht oder verspätet erhoben hat. So hat es

- zahlreiche Eingabe- und Summierfehler in den Inkassolisten nicht erkannt und mithin zu geringe Einnahmen aus Parkgebühren erhalten,
- eine Verrechnung von geltend gemachten Kosten für Nachweisleistungen ohne Vorlage von Leistungsnachweisen zugelassen und
- für Parkgebühren, für die das erste Bewirtschaftungsunternehmen vertragswidrig keine wöchentlichen Abschläge geleistet hat, sowie für andere Verzugsschäden keine Zinsen gefordert.

423 Das Bezirksamt hat zudem versäumt, den tatsächlichen Geldeingang der abzuführenden Einnahmen aus Parkgebühren zu überwachen. Es ist ihm daher entgangen, dass das zweite Bewirtschaftungsunternehmen den Gebührenüberschuss für Oktober 1998 (163 858 DM) und April 1999 (153 643 DM) nicht rechtzeitig, sondern erst mehr als sieben bzw. zwei Monate später überwiesen hat. Da das Bezirksamt den ersten Bewirtschaftungsvertrag vor Ablauf der fünfjährigen Abschreibungsfrist für die Parkscheinautomaten gekündigt hatte, musste es den restlichen Buchwert der Automaten an das in Vorleistung getretene Unternehmen erstatten. Aufgrund des neuen Bewirtschaftungsvertrages hatte sich das zweite Unternehmen verpflichtet, die Parkscheinautomaten anschließend vom Bezirksamt zu übernehmen und deren Buchwert bis zum 15. April 1998 zu überweisen. Das Bezirksamt hat auch in diesem Fall nicht bemerkt, dass das zweite Unternehmen den festgelegten Buchwert von 365 087 DM für die übernommenen Parkscheinautomaten nicht fristgerecht, sondern mehr als zwei Monate später gezahlt hat. Damit hat das Bezirksamt wiederholt Einnahmen nicht rechtzeitig und vollständig erhoben und dadurch gegen § 34 Abs. 1 LHO ver-

stoßen. Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert, notwendige Maßnahmen zum Ausgleich des Schadens einzuleiten. Zudem erwartet er, dass es seine Zusage einhält, künftig die Bewirtschaftungsabrechnungen ordnungsgemäß zu prüfen, den Geldeingang zu überwachen sowie Nachforderungen unverzüglich geltend zu machen, um weitere finanzielle Nachteile zu vermeiden. Das Bezirksamt hat mitgeteilt, es habe die Bewirtschaftungsunternehmen zur Zahlung des Verzugsschadens aufgefordert.

Das Bezirksamt hat bei der Übernahme der Parkraumbewirtschaftung in eigene Zuständigkeit beabsichtigt, im Rahmen der geplanten Änderungen auch eine gebührenpflichtige, von der tatsächlichen Parkzeit abhängige Bewirtschaftung des Parkplatzes am Lindenufer einzuführen, der bisher ausschließlich den Anwohnern zur Verfügung stand. Ursächlich hierfür sollen Forderungen von Wirtschaftsverbänden gewesen sein, nach denen eine größere Tarifgerechtigkeit erreicht und Kunden ermöglicht werden sollte, Einkäufe und Besorgungen unter geringerem Zeitdruck zu erledigen. Das Bezirksamt hat am 1. April 1998 das derzeitige Bewirtschaftungsunternehmen beauftragt, auf dem Parkplatz eine Schrankenanlage und einen Kassenautomaten zu errichten und ihn ebenfalls zu bewirtschaften. 424

Der Rechnungshof hat dem Bezirksamt vorgehalten, den Auftrag zur Bewirtschaftung des Parkplatzes am Lindenufer ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergeben zu haben. Daher ist ihm entgangen, dass durch die zusätzliche Bewirtschaftung des Parkplatzes keine Mehreinnahmen für den Bezirk entstehen, sondern neue Ausgaben u. a. für Vorfinanzierung und Unterhaltung der Anlagen anfallen. Die infolge des Umbaus und der Bewirtschaftung des Parkplatzes zusätzlich bereitgestellten 105 Stellplätze sind nach Auffassung des Rechnungshofs auch aus verkehrlichen Gründen nicht notwendig, da ausreichend Stellplätze in der Altstadt Spandau, in den Parkhäusern sowie am Oranienburger Tor zur Verfügung stehen. Der Hinweis des Bezirksamts, dass nur durch die Bewirtschaftung des Parkplatzes die Möglichkeit geschaffen worden sei, ein „verbrauchsabhängiges“ Parken einzuführen, ist ebenfalls nicht nachvollziehbar, da dies bereits seit vielen Jahren im Parkhaus eines zentral in der Altstadt befindlichen Kaufhauses möglich ist. Durch die Bewirtschaftung des Parkplatzes konterkariert das Bezirksamt zudem die mit großem finanziellen Aufwand durchgeführte Umgestaltung des Gebietes in einen verkehrsberuhigten Bereich, der eigentlich vom Durchgangsverkehr freigehalten werden sollte, zumal ein stark frequentierter Kinderspielplatz unmittelbar neben der Straße in einem Grünzug am Lindenufer liegt. Die somit insgesamt nicht notwendige und unwirtschaftliche Bewirtschaftung des Parkplatzes am Lindenufer führt bei der dreijährigen Laufzeit des vom Bezirksamt geschlossenen Vertrages zu einem finanziellen Nachteil von 170 000 DM. 425

Das Bezirksamt hat hierzu entgegnet, dass durch die zusätzliche Bewirtschaftung des Parkplatzes am Lindenufer kein finanzieller Schaden für das Land Berlin entstanden sei. Es begründet dies damit, dass der Parkplatz vor Errichtung der Schrankenanlage und des Kassenautomaten ausschließlich den Anwohnern zur Verfügung gestanden habe und keine Einnahmen erzielt wurden. Hierbei verkennt das Bezirksamt aber, dass sich die nunmehr „erzielten“ Einnahmen insoweit auf das Ergebnis der bezirklichen Parkraumbewirtschaftung auswirken, als die auf dem Parkplatz abgestellten Fahrzeuge ohnehin gebührenpflichtig innerhalb des Bewirtschaftungsgebietes geparkt worden wären. Durch die Bewirtschaftung des Parkplatzes am Lindenufer entstehen letztlich keine Mehreinnahmen, sondern ausschließlich zusätzliche Ausgaben für den Bezirk. 426

Das Amtsgericht Tiergarten hatte mit Urteil vom 24. April 1996 die private Überwachung der Parkraumbewirtschaftung in Berlin für unzulässig erklärt, da die Überwachung des Verkehrs sowie die Verfolgung von Verkehrsverstößen originäre hoheitliche Aufgaben seien, die nicht von Privaten durch-

geführt werden dürften. Aufgrund dieser Entscheidung, die das Kammergericht mit Beschluss vom 23. Oktober 1996 bestätigt hat, obliegt die Überwachung des Verkehrs ausschließlich dem Polizeipräsidenten in Berlin. Dieser ist durch Artikel XVII Haushaltsstrukturgesetz 1997 ermächtigt, die für die Überwachung erforderlichen Ausgaben und die zur Deckung benötigten Einnahmen aus Zuführungen der Besteller, also der jeweils zuständigen Bezirksämter, in einem Wirtschaftsplan im Sinne von § 26 Abs. 1 Satz 2 bis 4 LHO auszuweisen. Zudem kann er auf einen Mehrbedarf an Überwachungspersonal ohne Ausweitung des Berliner Stellenplans mit neu geschaffenen Stellen und Beschäftigungspositionen reagieren. So hat er allein im Jahr 2000 zur Überwachung der Parkraumbewirtschaftung insgesamt 24 Personen unbefristet eingestellt, die vorher nicht beim Land Berlin beschäftigt waren. Zur Überwachung des Parkraumbewirtschaftungsgebietes „Altstadt Spandau“ hat das Bezirksamt im August 1998 rückwirkend zum 1. Januar 1998 mit dem Polizeipräsidenten in Berlin eine Verwaltungsvereinbarung geschlossen. Der Rechnungshof begrüßt, dass infolge des dabei vereinbarten, von zwei auf drei Stunden verlängerten Kontrollturnus das notwendige Überwachungspersonal von zwölf auf neun Polizeiangehörige in der Parkraumüberwachung und damit die Ausgaben um jährlich 212 000 DM verringert werden konnten.

428 In diesem Zusammenhang ergab die Prüfung des Rechnungshofs jedoch auch, dass das Bezirksamt zwischenzeitlich keine weiteren Personaleinsparungen mit dem Polizeipräsidenten in Berlin vereinbart hat, obwohl sich der Überwachungsbedarf erheblich verringert hat. Gründe hierfür waren die verkürzten Geltungszeiten der Parkraumbewirtschaftung um zwei Stunden (Montag bis Freitag bis 17.00 Uhr) vom 16. März 1998 an und der Wegfall des vormals (als Anwohnerparkplatz) überwachten, seit dem 6. Juli 1998 mit einer Schrankenanlage bewirtschafteten Parkplatzes am Lindenufer (vgl. T 424). Stattdessen hat das Bezirksamt versäumt, die Verwaltungsvereinbarung mit dem Polizeipräsidenten in Berlin zu ändern, sodass wieder – wie schon bis zum 31. Dezember 1997 – ein zweistündiger Kontrollturnus besteht. Ferner ist nicht nachvollziehbar, warum das Bezirksamt zu seinen Lasten in einer Nebenabrede zur Verwaltungsvereinbarung vereinbart hat, die Zahl von neun Polizeiangehörigen auch nach Herausnahme der Parkhäuser aus der öffentlichen Parkraumbewirtschaftung beizubehalten und den Kontrollturnus noch mehr zu verkürzen, obwohl positive Erfahrungen mit dem dreistündigen Kontrollturnus und erhebliche finanzielle Erwägungen dem entgegenstanden. Der Rechnungshof hat die insgesamt unwirtschaftliche Vorgehensweise des Bezirksamts bei der Bestellung der polizeilichen Überwachung des Bewirtschaftungsgebietes beanstandet, die bis Ende Dezember 2000 bereits zu einem finanziellen Nachteil von 319 000 DM führte.

429 Das Bezirksamt hat hierzu entgegnet, dass die Parkraumbewirtschaftung im Bezirk Spandau ihre verkehrspolitischen Ziele nur dann erreichen könne, wenn eine intensive Überwachung des ruhenden Verkehrs im gesamten Bewirtschaftungsgebiet gewährleistet ist. Ziel müsse es daher sein, jedes Fahrzeug während des Parkvorgangs mindestens einmal zu kontrollieren. Um dies zu erreichen, sei regelmäßig ein Kontrollturnus von mindestens zwei Stunden zweckmäßig und deshalb anzustreben. Der Kontrollturnus von drei Stunden sei hingegen nur vorübergehend im Hinblick auf die geplante Übertragung der Parkhäuser vereinbart worden. Nachdem allerdings ersichtlich geworden sei, dass die Übergabe der Parkhäuser mittelfristig nicht zu realisieren ist, habe es im Zusammenhang mit den verringerten Geltungszeiten der Parkraumbewirtschaftung durch Beibehaltung der bislang bestellten Zahl der Überwachungskräfte den zweistündigen Kontrollturnus wieder erreichen können.

430 Die Beanstandungen des Rechnungshofs sind damit nicht ausgeräumt. Es trifft zwar zu, dass die Zahlungsbereitschaft der Kurzzeitparker überwiegend vom Überwachungsdruck abhängig ist, nicht aber, dass dies nur durch einen zweistündi-

gen Kontrollturnus sämtlicher Parkvorgänge im Bewirtschaftungsgebiet erreicht werden kann. Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen mit Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen in Berlin hält der Rechnungshof einen Überwachungsturnus von drei Stunden insbesondere für Bereiche mit überwiegender Wohnnutzung wegen des deutlich geringeren Kurzzeitparkbedarfs für ausreichend. Er sieht sich hierin in Übereinstimmung mit den von der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung als Leitfaden für die Bezirke herausgegebenen „Grundsätzen für die flächenhafte Parkraumbewirtschaftung in Berlin“. Die Senatsverwaltung hält insoweit sogar eine Ausweitung auf einen vierstündigen Kontrollturnus nicht für ausgeschlossen. Die konsequente Reduzierung des Überwachungspersonals war und ist für die Parkraumbewirtschaftung in Spandau wirtschaftlich dringend geboten, da allein im Zusammenhang mit der Verkürzung der Geltungszeiten seit April 1998 Ausgaben von jährlich 116 000 DM hätten eingespart werden können. Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt die polizeiliche Überwachung der Parkzonen einem dreistündigen Kontrollturnus anpasst, um unnötige Ausgaben für Überwachungskräfte zu vermeiden.

Zusammenfassend beanstandet der Rechnungshof, dass das Bezirksamt Spandau 431

- den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung bei der Vergabe der Bewirtschaftungsaufträge nicht eingehalten,
- die Bewirtschaftungsabrechnungen und den Geldeingang der Parkgebühren nur unzureichend kontrolliert und Nachforderungen sowie Zinsen nicht oder verspätet erhoben,
- durch die Bewirtschaftung des Parkplatzes am Lindenufer keine Mehreinnahmen, sondern zusätzliche Ausgaben verursacht sowie
- die übermäßige Überwachung der Parkzonen nicht verringert hat.

Es hat in zum Teil auffälliger Weise unwirtschaftlich gehandelt und finanzielle Nachteile von insgesamt 800 000 DM verursacht. Der Rechnungshof erwartet, dass das Bezirksamt alle notwendigen Maßnahmen zum Ausgleich des Schadens einleitet und künftig alle Möglichkeiten für ein wirtschaftlicheres Vorgehen ausschöpft. Er erwartet zudem, dass die anderen Bezirksämter bei der Parkraumbewirtschaftung alles Notwendige veranlassen, um die hier aufgezeigten Mängel und Versäumnisse zu vermeiden.

6. Finanzen

a) Erneute Mängel bei der Verwaltung von Beteiligungen Berlins an städtischen Wohnungsbaugesellschaften

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat als Beteiligungsverwaltung im Bereich der städtischen Wohnungsbaugesellschaften ihre Aufgaben in Einzelfällen erneut nur unzureichend wahrgenommen. Sie hat insbesondere nicht ausreichend darauf hingewirkt, dass die auf Veranlassung Berlins bestellten Mitglieder der Aufsichtsorgane der Unternehmen bei ihrer Tätigkeit die besonderen Interessen Berlins hinreichend berücksichtigen. Auch hat sie bei der Auswahl eines Vertreters Berlins für ein Aufsichtsgremium naheliegende Zweifel an dessen Qualifikation nicht beachtet. Das Beteiligungsmanagement ist weiter zu verbessern.

Die Senatsverwaltung für Finanzen verwaltet die Beteiligungen Berlins an privatrechtlichen Unternehmen (Beteiligungsverwaltung gemäß § 65 Abs. 2 LHO). Hierzu gehört auch, Vertreter Berlins in die Aufsichtsgremien dieser Unternehmen zu entsenden und darauf hinzuwirken, dass diese bei ihrer Tätigkeit auch bei Vorrang des Gesellschaftsrechts die besonderen Interessen Berlins berücksichtigen (§ 65 Abs. 5 LHO). Vertreter Berlins, die nicht der Verwaltung Berlins angehören, soll die Beteiligungsverwaltung in geeigneter Form – ggf. in besonderen Vereinbarungen – zur Berücksichtigung der Inte-

- ressen Berlins verpflichten. Die Beteiligungsverwaltung händigt ihnen dazu ein Merkblatt über ihre Aufgaben, Rechte und Pflichten als Vertreter Berlins aus.
- 433 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat sich in letzter Zeit zwar erkennbar bemüht, das Beteiligungsmanagement zu verbessern. Es ist ihr aber immer noch nicht gelungen, die sich aus ihrer Stellung als Vertreterin der Interessen Berlins bei zahlreichen Beteiligungsunternehmen ergebenden Aufgaben in jedem Einzelfall zu erfüllen. Der Rechnungshof berichtet deshalb erneut (vgl. zuletzt Vorjahresbericht T 430 bis 451) beispielhaft über vier derartige Fälle:
- Vermeidbare Zahlung einer Abfindung sowie von Übergangsgeld an ein ausscheidendes Vorstandsmitglied (T 434 bis 439),
 - Auswahl eines zum Vertreter Berlins kaum geeigneten Aufsichtsratsmitgliedes (T 440 bis 443),
 - nicht umgesetzte Einsparungen im Bereich der Geschäftsführung (T 444 bis 449) und
 - ungerechtfertigte Begünstigung eines ausscheidenden Geschäftsführers (T 450 bis 453).
- 434 Im ersten Fall hatte der Aufsichtsrat einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft festgestellt, dass sich nur zögerlich oder überhaupt nicht getroffene Entscheidungen eines Vorstandsmitgliedes negativ auf die Geschäftstätigkeit des Unternehmens auszuwirken drohten. Hinzu kamen Schwierigkeiten innerhalb der Unternehmensführung und mit Teilen der Mitarbeiterschaft, die durch das Auftreten und das Verhalten dieses Vorstandsmitgliedes verursacht wurden. Dadurch begründete Zweifel des Aufsichtsrates an den fachlichen Fähigkeiten und der Führungskompetenz dieses Vorstandsmitgliedes veranlassten ihn dazu, den zur Verlängerung anstehenden Dienstvertrag mit diesem Vorstandsmitglied entgegen der üblichen Praxis (Vertragsdauer fünf Jahre) nur auf drei Jahre befristet zu erneuern und den Vertrag mit einem - einer arbeitsrechtlichen Abmahnung gleichkommenden - Hinweis zu versehen, dass sich das Verhalten des Vorstandsmitgliedes künftig zu ändern habe. Auch in der Folgezeit war keine Besserung festzustellen. Vielmehr traten die Konflikte derart verstärkt auf, dass der Aufsichtsrat nunmehr sogar wirtschaftliche Probleme für das Unternehmen befürchtete. Um Schaden vom Unternehmen abzuwenden, entschied er deshalb einstimmig und im Einvernehmen mit dem Betroffenen, den Dreijahresvertrag mit dem Vorstandsmitglied gegen Zahlung einer Abfindung von 145 000 DM vorzeitig aufzuheben. Der Aufhebungsvertrag sah darüber hinaus die Zahlung eines Übergangsgeldes von 50 v. H. der Bezüge bis zum Beginn der Versorgung nach Vollendung des 62. Lebensjahres vor. Andere Einkünfte sollten zu 50 v. H. angerechnet werden. Einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge, die die Gesellschaft ebenfalls übernimmt, wird sie durch die Übergangsgeldregelung bis Anfang 2001 mit etwa 597 000 DM belastet.
- 435 Die Bestellung des Vorstandsmitgliedes hätte aufgrund der als Abmahnung anzusehenden Auflagen bei der Vertragsverlängerung durchaus widerrufen werden können, nachdem keine Verhaltensänderung erkennbar war (vgl. § 84 AktG und D. I. Nr. 26 der Hinweise der Senatsverwaltung für Finanzen zur Stellung der Vertreter Berlins in den Überwachungsorganen privatrechtlicher Gesellschaften). Die Abfindung von 145 000 DM wäre so vermeidbar gewesen. Mit der Zahlung des Übergangsgeldes setzte sich die Gesellschaft über den Dienstvertrag hinweg. Danach war ein Übergangsgeld nur vorgesehen, wenn das Dienstverhältnis regulär endet. Daraus folgt, dass ein solcher Anspruch nicht besteht, wenn das Dienstverhältnis gekündigt oder - wie in diesem Fall - einvernehmlich beendet wird. Darüber hinaus war die Übergangsgeldregelung auffällig großzügig. Üblicherweise werden solche Zahlungen lediglich bis zum Beginn eines neuen Dienstverhältnisses, längstens für die Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung, nicht jedoch bis zum Eintritt in den Ruhestand befristet. Die ungewöhnliche Übergangsgeldklausel wurde aus nicht nachvollziehbaren Gründen etwa ein Jahr nach dem Abschluss des auf drei Jahre verkürzten Dienstvertrages eingefügt. Sie ersetzte die übliche Regelung. Der Rechnungshof hat die Beteiligungsverwaltung deshalb aufgefordert zu prüfen, ob der Aufsichtsrat mit dem Abschluss des Aufhebungsvertrages gegen die ihm obliegende Sorgfaltspflicht (vgl. § 116 in Verbindung mit § 93 Abs. 1 AktG) verstoßen hat und ggf. zum Ersatz des dem Unternehmen entstandenen Schadens heranzuziehen ist.
- Die Beteiligungsverwaltung steht der Zahlung von Abfindungen oder von Übergangsgeldern grundsätzlich kritisch gegenüber. Sie hat aber für diesen Fall geltend gemacht, dass es Ziel der Verhandlungen gewesen sei, zu einer einvernehmlichen und schnellen Aufhebung des Dienstvertrages zu kommen. Nur durch einen schnellen Wechsel im Vorstandsbereich habe größerer Schaden von der Gesellschaft abgewendet werden können. Es seien (zwar) Vereinbarungen getroffen worden, die den dienstvertraglichen Regelungen nicht im vollen Umfang entsprochen hätten. Diese Lösung sei jedoch aus Sicht aller Beteiligten notwendig und zweckmäßig sowie wirtschaftlich vernünftig gewesen. Zum Hintergrund der begünstigenden Vertragsänderung hat sich die Beteiligungsverwaltung nicht geäußert. Der Rechnungshof ist weiterhin davon überzeugt, dass die Zahlung der Abfindung sachlich nicht gerechtfertigt war. Er kann auch in Anbetracht des mehrfachen Fehlverhaltens nicht nachvollziehen, warum dieses Vorstandsmitglied ohne Rechtsgrund zusätzlich mit einem Übergangsgeld ausgestattet und damit zulasten der Gesellschaft und letztlich auch Berlins finanziell günstiger als üblich gestellt werden musste. Im Gegensatz zur Beteiligungsverwaltung beurteilt der Rechnungshof die gefundene Lösung als unangemessen und wirtschaftlich nicht vertretbar. Er hält es für dringend notwendig, dass die Beteiligungsverwaltung den Vertretern Berlins in den Aufsichtsräten von städtischen Wohnungsbaugesellschaften vorgibt, die rechtlichen Voraussetzungen für die Zahlung von Abfindungen und Übergangsgeldern kritischer als bisher zu prüfen.
- Bis einschließlich 1999 hat das ausgeschiedene Vorstandsmitglied jeweils das ungekürzte Übergangsgeld erhalten. Dem Rechnungshof ist bekannt, dass der Empfänger mindestens in einem Fall 20 000 DM als Honorar für ein Gutachten erhalten hat, von denen 10 000 DM auf das Übergangsgeld hätten angerechnet werden müssen. Das ist jedoch nicht geschehen. Der Rechnungshof hatte die Beteiligungsverwaltung aufgefordert, auf die Gesellschaft einzuwirken, diesen Vorgang zu untersuchen und zu viel gezahltes Übergangsgeld zurückzufordern.
- Die Beteiligungsverwaltung hat die Anrechnung der Einkünfte des ausgeschiedenen Vorstandsmitgliedes für ein Gutachten während seiner Tätigkeit als Aufsichtsrat bei einer anderen Wohnungsbaugesellschaft auf das Übergangsgeld als unzulässig bezeichnet. Es handele sich hier um verschiedene Vertragsverhältnisse, die nicht miteinander vermischt werden dürften. Sie habe aber dennoch das betroffene Unternehmen über die Forderung des Rechnungshofs informiert.
- Dem Rechnungshof liegen die Verträge zwischen dem Unternehmen und dem ausgeschiedenen Vorstandsmitglied vor. Darin ist festgelegt, dass alle Einkünfte im Sinne von § 2 Abs. 1 Nrn. 1 bis 4 Einkommensteuergesetz (EStG) auf das Übergangsgeld anzurechnen sind. Da das Honorar für das Gutachten eine Einnahme aus selbständiger Arbeit nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 EStG ist, kann die Erklärung der Beteiligungsverwaltung hier nicht greifen. Der Rechnungshof hält deshalb seine Forderung weiter aufrecht.
- Im zweiten Fall hat die Beteiligungsverwaltung darüber hinaus dasselbe Vorstandsmitglied kurz nach der Vertragsauflösung (aber noch innerhalb der regulären Laufzeit des Dienstvertrages) in den Aufsichtsrat einer anderen städtischen Wohnungsbaugesellschaft (GmbH) entsandt und dort zum stellvertretenden Vorsitzenden bestellen lassen. Nach dem Erwerb der Anteile an einer weiteren Wohnungsbaugesellschaft im Rahmen eines „In-Sich-Geschäfts“ (vgl. Jahresbericht 1999 T 63 und 64) nimmt dieser seit Anfang 1998 dieselbe Funktion auch im Aufsichtsrat des erworbenen Unternehmens wahr.

- 441 Gegen die Entsendung des ehemaligen Vorstandsmitgliedes als Aufsichtsratsmitglied in zwei andere städtische Wohnungsbaugesellschaften hat der Rechnungshof ebenfalls erhebliche Bedenken erhoben. Er bezweifelt, dass eine Person, die wegen mangelnder fachlicher und persönlicher Qualifikation als Vorstandsmitglied untragbar war, geeignet ist, in der Funktion als stellvertretender Vorsitzender und Mitglied des Aufsichtsrates einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft die Geschäftsführung zu überwachen und dabei die Interessen Berlins hinreichend zu wahren.
- 442 Die Beteiligungsverwaltung ist dagegen der Auffassung, dass die Aufsichtsratsstätigkeit des Betroffenen völlig unabhängig von dessen früherer Tätigkeit zu würdigen sei. Gemäß § 100 Abs. 1 AktG gebe es keine persönlichen Eigenschaften, die die Mitgliedschaft ausschließen oder Voraussetzung hierfür seien. Darüber hinaus müsse für die Übernahme eines solchen Amtes keine besondere Sachkunde nachgewiesen werden. Der Bundesgerichtshof habe zwar festgestellt, dass jedes Aufsichtsratsmitglied diejenigen Mindestkenntnisse und Fähigkeiten besitzen oder sich aneignen müsse, die es brauche, um alle normalerweise anfallenden Geschäftsvorgänge auch ohne fremde Hilfe zu verstehen und sachgerecht beurteilen zu können. Das frühere persönliche Verhalten des Betroffenen stelle aber keinen Ausschlussgrund für die Übernahme eines Amtes als Aufsichtsratsmitglied dar. Noch während des Schriftwechsels mit dem Rechnungshof hatte die Beteiligungsverwaltung veranlasst, dass die Amtszeit dieses Aufsichtsratsmitgliedes um weitere fünf Jahre verlängert wurde.
- 443 Die Auffassung der Beteiligungsverwaltung mag zwar formal richtig sein. Der Rechnungshof gibt aber zu bedenken, dass es bei der Entsendung von nicht weisungsgebundenen Dritten als Vertreter Berlins eines besonderen - über die fachliche und persönliche Qualifikation hinausgehenden - Vertrauensverhältnisses bedarf. Die Vorgänge um die frühere Tätigkeit der als Vertreter Berlins ausgewählten Person und die Auswirkungen auf das betroffene Unternehmen waren so außergewöhnlich, dass eine hiervon völlig losgelöste Betrachtungsweise nicht hinnehmbar ist. Der Rechnungshof bekräftigt seine Kritik am Vorgehen der Beteiligungsverwaltung bei der Auswahl der Vertreter Berlins in den Aufsichtsgremien der Beteiligungsunternehmen Berlins. Er weist im Übrigen darauf hin, dass die Anforderungen an die Überwachungstätigkeit der Aufsichtsräte aufgrund der neueren Rechtsprechung gestiegen sind.
- 444 Dem dritten Fall ist vorzuschicken, dass das Ziel von so genannten In-Sich-Käufen von städtischen Wohnungsbaugesellschaften nicht nur die Aktivierung von Landesvermögen ist. Vielmehr sollen damit auch leistungsfähigere und wirtschaftlichere Unternehmensstrukturen erreicht werden (vgl. Auflagenbeschluss des Abgeordnetenhauses vom 12. Oktober 2000 zu T 63 und 64 des Jahresberichts 1999, Plenarprotokoll 14/16). Der Rechnungshof sieht diese Voraussetzung insbesondere dann als erfüllt an, wenn die Anteilskäufe mit dem Ziel der Bildung größerer Einheiten getätigt werden und mit Synergieeffekten, wie der konsequenten Straffung der Unternehmensführung und -verwaltung, sowie mit erheblichen Einsparungen verbunden sind.
- 445 Im Frühjahr 1999 erwarb eine städtische Wohnungsbaugesellschaft mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses mehr als 94 v. H. der von Berlin gehaltenen Anteile an einer anderen Wohnungsbaugesellschaft. Dem Anteilskauf lag ein Konzept zugrunde, das im Wesentlichen den genannten Vorgaben entsprach (T 444). Jedoch sollten beide Unternehmen zunächst als eigene Rechtspersönlichkeit erhalten bleiben und am Markt als zwei Gesellschaften eines Konzerns auftreten. Die Geschäftsführungen und die Aufsichtsräte hatten sich im Vorfeld über Einzelheiten des Zusammengehens geeinigt. Erhebliche Einsparungen u. a. bei der Geschäftsführung und bei der Zahl der Aufsichtsräte konnten erwartet werden.
- Während die Mitglieder des Aufsichtsrats der erwerbenden Gesellschaft die Aufsicht über beide Unternehmen übernehmen, unterblieben entsprechende Einsparungen im Bereich der Geschäftsführung. Entgegen der ursprünglichen Absicht, die Geschäftsführung beider Unternehmen (insgesamt vier Geschäftsführer) künftig durch zwei Geschäftsführer und zwei Prokuristen wahrnehmen zu lassen, hat der Aufsichtsrat auf Vorschlag der Geschäftsführer im April 2000 mit den Stimmen der Vertreter Berlins ein geändertes Geschäftsführungsmodell verabschiedet, das die Unternehmensleitung durch vier Geschäftsführer vorsah, die für beide Unternehmen übergreifend zuständig sein sollten.
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Vertreter Berlins diese wirtschaftlich nachteilige und auch unübliche Entscheidung mitgetragen haben und die Beteiligungsverwaltung bisher versäumt hat, dies zu ändern. Die Gelegenheit zu einer Verschlankung der Unternehmensführung blieb ungenutzt. Das Ziel, eine größere wirtschaftliche Unternehmenseinheit zu schaffen, wurde organisatorisch nur unzureichend umgesetzt.
- Die Beteiligungsverwaltung hat die Beibehaltung von vier Geschäftsführern insbesondere mit den bestehenden Verträgen begründet. Eine vorzeitige Auflösung wäre ebenfalls mit (zusätzlichen) Kosten für das Unternehmen verbunden gewesen. Es entspreche deshalb nicht den Tatsachen, dass es sich um eine wirtschaftlich nachteilige Entscheidung gehandelt habe. Es sei lediglich eine organisatorische Entscheidung gewesen. Auch sei auf die Geschäftsführung in der Übergangsphase vermehrt Arbeit zugekommen. Selbstverständlich werde nach dem Auslaufen der Geschäftsführerverträge geprüft, ob vier Geschäftsführer (noch) erforderlich seien.
- Die langjährige Beschäftigung von vier Geschäftsführern ist mit der in T 444 dargestellten Zielvorgabe kaum vereinbar. Darüber hinaus ist sie zumindest bei städtischen Wohnungsbaugesellschaften unüblich. Bei diesen reicht es regelmäßig aus, wenn sie von zwei Geschäftsführern geleitet werden. Zeitlich begrenzte Mehrarbeit ist zumutbar und wird erfahrungsgemäß schon durch die Bemessung der Vergütung abgedeckt. Daher hält es der Rechnungshof weiterhin für dringend erforderlich, dass die Beteiligungsverwaltung auf den gemeinsamen Aufsichtsrat der Wohnungsbaugesellschaften einwirkt, um möglichst schnell eine Reduzierung auf zwei Geschäftsführer - ohne zusätzliche Prokuristen - zu erreichen.
- Im vierten Fall erwarb der Geschäftsführer einer städtischen Wohnungsbaugesellschaft (GmbH), deren Geschäftsanteile von einer anderen Wohnungsbaugesellschaft übernommen werden sollten, mit Zustimmung des Aufsichtsrates vor der Auflösung seines Dienstvertrages das von ihm gemietete Einfamilienhaus aus dem Bestand der Gesellschaft. Dem Kaufpreis lag ein Verkehrswert zugrunde, den der mit der Wertermittlung beauftragte Gutachter um 15 v. H. gemindert hatte, weil es sich bei dem Objekt um eine vermietete Immobilie handelte. Das Wertgutachten hatte dem Aufsichtsrat nicht vorgelegen und war auch nicht angefordert worden.
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Vertreter Berlins im Aufsichtsrat die für die Immobilie gewährte Preisreduzierung von 50 000 DM zulasten der Gesellschaft hingenommen haben. Ein Preisabschlag wäre allenfalls bei einer Vermietung an Dritte vertretbar gewesen, nicht jedoch im Fall der alleinigen Nutzung durch den späteren Eigentümer.
- Der Aufsichtsrat der neuen Muttergesellschaft und die Beteiligungsverwaltung bewerten den Preisnachlass zwar inzwischen ebenfalls als Fehler. Die Beteiligungsverwaltung hält es aber für vertretbar, dass der Aufsichtsrat der Gesellschaft, gestützt auf ein entsprechendes anwaltliches Gutachten, darauf verzichtet hat, von dem ehemaligen Geschäftsführer aufgrund von Beweisschwierigkeiten Schadenersatz zu verlangen. Des Weiteren habe die Gesellschaft im Rahmen des Auflösungsvertrages mit dem Geschäftsführer eine allgemeine

- Ausgleichsklausel für alle gegenseitigen Ansprüche aus dem Dienstverhältnis vereinbart. Es sei zu erwarten, dass er sich hierauf berufe. Die Erfolgsaussichten einer gerichtlichen Auseinandersetzung seien daher nur sehr gering und stünden in keinem Verhältnis zu den Kosten. Ein erfolgreiches Vorgehen gegen den ehemaligen Aufsichtsrat werde (auf der Grundlage der Erkenntnisse der Gesellschaft) ebenfalls nicht mehr als realistisch eingestuft, weil dieser den Preisnachlass gebilligt habe und danach entlastet worden sei.
- 453 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Durchsetzung eines Anspruchs gegenüber dem ehemaligen Geschäftsführer schwierig gewesen wäre. Der Hinweis auf die vereinbarte Ausgleichsklausel greift jedoch nicht. Sie betrifft nur Ansprüche aus dem Dienstverhältnis. Das Grundstücksgeschäft fällt aber in dessen Privatsphäre. Den Verzicht auf die gerichtliche Klärung eventueller Ansprüche gegenüber dem Geschäftsführer hält der Rechnungshof bei dieser Sachlage für nicht gerechtfertigt. Weiterhin ist der Hinweis auf die Ausgleichsklausel geeignet, von der Verantwortlichkeit des Aufsichtsrats abzulenken: Es trifft zwar zu, dass der Aufsichtsrat der übernommenen Gesellschaft zuvor noch den Verkauf der Immobilie gebilligt hat. Er hatte aber keine Kenntnis von dem Preisabschlag, weil er versäumt hatte, sich das Wertgutachten vorlegen zu lassen. Gerade bei einem Rechtsgeschäft zwischen dem Unternehmen und einem leitenden Mitarbeiter hätte der Aufsichtsrat insbesondere die eingeräumten Konditionen wegen der Gefahr einer ungerechtfertigten Vergünstigung sorgfältig prüfen müssen, wie dies beim Verkauf oder bei der Vermietung von Grundstücken und Wohnungen an Senatsmitglieder und leitende Verwaltungsbeamte üblich ist. Der Hinweis der Beteiligungsverwaltung auf die bereits vollzogene Entlastung des Aufsichtsrates geht ebenfalls fehl. Der Entlastungsbeschluss bewirkt bei einer GmbH zwar einen Anspruchsverzicht. Dies gilt aber nur für Anspruchsgrundlagen, die den Gesellschaftern zu diesem Zeitpunkt bekannt waren. Das war hier nicht der Fall. Der Rechnungshof erwartet, dass die Beteiligungsverwaltung nunmehr unverzüglich prüft, ob die Mitglieder des Aufsichtsrats zum Schaden des Unternehmens gegen die ihnen obliegenden Sorgfaltspflichten verstoßen haben und inwieweit sie zum Ersatz des dem Unternehmen entstandenen Schadens heranzuziehen sind (§ 52 Abs. 1 GmbHG in Verbindung mit §§ 116 und 93 Abs. 1 und 2 AktG).
- 454 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Beteiligungsverwaltung bemüht ist, das Beteiligungsmanagement zu verbessern. Er hält es aber für notwendig, dass die Beteiligungsverwaltung ihre Anstrengungen deutlich verstärkt. Die vier beispielhaft dargestellten Fälle zeigen, dass die Beteiligungsverwaltung ihre Rechte gegenüber den Beteiligungsunternehmen und den Vertretern Berlins in den Aufsichtsräten intensiv wahrnehmen muss. Ferner sollte sie die Vertreter Berlins in den Aufsichtsräten darauf hinweisen, dass sie auch bei Vorrang des Gesellschaftsrechts die Interessen Berlins regelmäßig zu berücksichtigen haben. Der Rechnungshof wird die Bemühungen der Beteiligungsverwaltung zur Verbesserung des Beteiligungsmanagements weiter beobachten und erforderlichenfalls erneut berichten.
- Die Finanzbehörden haben nach § 85 Abgabenordnung (AO) 455 die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Die Sachverhalte sind dabei nach § 88 AO von Amts wegen zu ermitteln. Art und Umfang der Ermittlungen stehen im pflichtgemäßen Ermessen der Finanzbehörden. Die Ausübung dieses Ermessens wird durch die Grundsätze zur Arbeitsweise in den Veranlagungs- und Lohnsteuer-Arbeitnehmerstellen (GNOFÄ 1997) und weiterführende Regelungen der Oberfinanzdirektion konkretisiert. Nach diesen Grundsätzen sind nicht alle Steuerfälle intensiv zu prüfen. Eine Intensivprüfung ist nur dann erforderlich, wenn dies generell oder im Einzelfall angeordnet wird, der Steuerfall hierzu maschinell ausgewählt worden ist oder sich Zweifelsfragen von erheblicher steuerlicher Bedeutung ergeben. Darüber hinaus hat der Bearbeiter im Rahmen seines pflichtgemäßen Ermessens solche Steuerfälle intensiv zu bearbeiten, bei denen er hierzu einen Anlass sieht. Die intensive Prüfung kann hierbei auf bestimmte Gesichtspunkte beschränkt werden.
- Dem Rechnungshof ist durchaus bewusst, dass es den Finanz- 456 ämtern aufgrund des hohen Arbeitsanfalls und der Komplexiertheit des Steuerrechts nicht möglich ist, jeden Fall intensiv zu prüfen. Gerade deshalb sehen die GNOFÄ 1997 eine abgestufte Prüfungsintensität vor, die sich grundsätzlich an der steuerlichen Bedeutung des Falls orientiert. Dabei darf die steuerliche Bedeutung eines Falles aber nicht allein nach seiner (quantitativen) finanziellen Auswirkung beurteilt werden. Sachverhaltsaufklärungen sind vor allem dann erforderlich, wenn die Angaben in den Steuererklärungen unschlüssig, widersprüchlich oder lückenhaft sind, auf ungläubhaften Angaben der Steuerpflichtigen beruhen oder der Lebenserfahrung zuwiderlaufen. Die GNOFÄ 1997 entbinden die Finanzämter nicht von ihrer Verpflichtung, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben.
- Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Finanzämter die 457 nach den GNOFÄ 1997 vorgeschriebene mindestens überschlägige Prüfung der Schlüssigkeit und Plausibilität der Angaben in der Steuererklärung und in den anderen Unterlagen nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorgenommen haben. Viel zu oft haben die Bediensteten zugunsten einer zeitnahen Bearbeitung und offenbar auch unter dem Druck geforderter Erledigungszahlen auf - teilweise zeitaufwendige - Ermittlungen im Einzelfall verzichtet. In nicht vertretbarem Umfang sind sie den Angaben der Steuerpflichtigen gefolgt, ohne unschlüssige oder der Lebenserfahrung widersprechende Angaben in den Steuererklärungen zu hinterfragen und zu überprüfen.
- So hat der Rechnungshof festgestellt, dass beispielsweise drei 458 Berliner Finanzämter die Gewinnermittlungen nicht intensiv untersucht haben, obwohl dies geboten gewesen wäre. Dabei haben sie die Anweisung der Oberfinanzdirektion missachtet, bei den in Betracht kommenden Fällen Rohgewinnverproben (Vergleich des Verhältnisses von Umsatz zum Wareneinsatz) durchzuführen. Die Finanzämter hätten bei den Unternehmen, für die Richtsätze nach den Richtsatzsammlungen der Oberfinanzdirektionen vorliegen, durch äußeren Betriebsvergleich die von den Steuerpflichtigen ausgewiesenen Besteuerungsgrundlagen überprüfen müssen. Die vom Rechnungshof nachträglich vorgenommene überschlägige Rohgewinnverprobung hat gezeigt, dass bei 11 v. H. der geprüften Festsetzungen ein erheblicher Klärungsbedarf bestand. Bei Anwendung des in der Richtsatzsammlung ausgewiesenen Mittelsatzes hätten sich bei diesen Fällen Gewinnerhöhungen von insgesamt mehr als 2,3 Mio. DM ergeben. Für bestimmte Gewerbezweige, bei denen wegen der Art ihres Unternehmens davon auszugehen ist, dass Entnahmeverbrauch vorliegt, sind in der Richtsatzsammlung Pauschbeträge für diesen Eigenverbrauch vorgegeben. In der Regel haben die Bediensteten die Angaben der Steuerpflichtigen zu den Sachentnahmen übernommen, ohne sie mit den in der Richtsatzsammlung angegebenen Werten abzugleichen. Bei jeder zweiten der überprüften Festsetzun-

b) Unzureichende Arbeitsweise in den Veranlagungs- und Lohnsteuer- Arbeitnehmerstellen

Mehrere Finanzämter haben entgegen den Grundsätzen zur Arbeitsweise in den Veranlagungs- und Lohnsteuer-Arbeitnehmerstellen (GNOFÄ 1997) die Steuererklärungen nicht im vorgeschriebenen Maße intensiv überprüft. Sie haben häufig auf die Vorlage von Unterlagen verzichtet und sind unschlüssigen, widersprüchlichen oder lückenhaften Angaben, die sich aus der Steuererklärung ergaben, nicht nachgegangen. Die ungeprüfte Übernahme unschlüssiger Besteuerungsgrundlagen kann zu fehlerhaften Steuerfestsetzungen und zu erheblichen Steuerausfällen führen und gefährdet insoweit den Steueranspruch.

gen hatten die Steuerpflichtigen jedoch nach der Richtsatzsammlung zu niedrige Werte oder keine Sachentnahmen erklärt. Auch die Nutzung eines zum Betriebsvermögen gehörenden Kraftfahrzeuges durch den Unternehmer zu privaten Zwecken stellt einen so genannten Leistungseigenverbrauch dar. Ungeachtet der Weisungen der Oberfinanzdirektion haben die Finanzämter bei mehr als einem Drittel der überprüften Festsetzungen die von den Steuerpflichtigen erklärten Nutzungswerte ungeprüft übernommen, obwohl eine Sachverhaltsaufklärung geboten war. Dies ist umso schwerwiegender, als der Gesetzgeber sich aus der Änderung bei der Ermittlung des Leistungseigenverbrauchs von Kraftfahrzeugen durch das Jahressteuergesetz 1996 steuerliche Mehreinnahmen erhofft hatte, mit denen er u. a. Mehrausgaben durch die gleichzeitige Erhöhung des Kindergeldes finanzieren wollte.

c) Unterlassene Festsetzung nachträglicher Einkommensteuer-Vorauszahlungen durch die Finanzämter

Mehrere Finanzämter haben versäumt, nachträgliche Einkommensteuer-Vorauszahlungen festzusetzen. Steuerbeträge von 6,5 Mio. DM konnten daher nur verspätet vereinnahmt werden. Fachgeschäftsprüfungen der Oberfinanzdirektion haben ergeben, dass vier weitere Finanzämter Vorauszahlungen von über 2 Mio. DM nicht festgesetzt hatten. Obwohl der Rechnungshof die Senatsverwaltung für Finanzen frühzeitig über seine Feststellungen unterrichtet hat, ergriff diese erst nach mehr als zwei Jahren Gegenmaßnahmen. Allein bei den vier vom Rechnungshof untersuchten Finanzämtern ist dem Land Berlin durch die verspätete Festsetzung der Vorauszahlungen ein Zinsverlust von fast 80 000 DM entstanden.

459 Drei andere Finanzämter sind bei der Behandlung von ermäßigt zu besteuerten Abfindungen und Werbungskosten bei der Einkunftsart „nichtselbständige Arbeit“ den Angaben der Steuerpflichtigen häufig unkritisch gefolgt. Nach Aktenlage hätten sie die Richtigkeit des erklärten Sachverhalts bezweifeln oder den nur unvollständig dargestellten Sachverhalt aufklären müssen. So fehlten beispielsweise bei den Abfindungsfällen Arbeitsverträge, Berechnungsunterlagen oder Zahlungsnachweise. Entsprechende Verwaltungsanweisungen schreiben aber ausdrücklich vor, dass solche Unterlagen zu den Steuerakten zu nehmen sind. Auch blieben die Voraussetzungen für die steuerliche Abzugsfähigkeit von Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung oder von Aufwendungen für ein häusliches Arbeitszimmer oftmals ungeprüft. Die Sachgebietsleiter erkannten die Bearbeitungsmängel häufig nicht und zeichneten im Rahmen von Sachgebietsleiterprüfungen ab, ohne dass sie den Bearbeiter veranlasst hätten, die fehlende Sachverhaltsaufklärung nachzuholen. Es steht zu befürchten, dass auch die übrigen Finanzämter bei der Bearbeitung der Steuererklärungen die erforderliche Sorgfalt vermissen lassen.

460 Wegen der Notwendigkeit, die Steuern nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben, ist die im Ergebnis mit Steuerausfällen einhergehende unzureichende Sachverhaltsaufklärung nicht hinnehmbar. Dies liegt auch im Interesse aller Steuerzahler. Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter der Qualität der Bearbeitung von Steuererklärungen stärkere Bedeutung beimessen und die durch die Bearbeitungsgrundsätze vorgeschriebenen Intensivprüfungen auch tatsächlich durchführen und dies dokumentieren. Für die Rohgewinnverprobung und den Abgleich der erklärten Sachentnahmen mit den in der Richtsatzsammlung vorgegebenen Pauschbeträgen wäre ein IT-unterstützter Prüfhinweis für die Dienstkräfte hilfreich. Es bietet sich an, die Ausgabe eines solchen Prüfhinweises mit den im Grundinformationsverfahren abgespeicherten Gewerbekennzahlen so zu verknüpfen, dass im Veranlagungsverfahren jeweils ein Prüfhinweis für die Betriebe ausgegeben wird, für die Richtsätze aufgestellt sind. Der Rechnungshof verkennt dabei nicht, dass eine weitergehende Sachverhaltsaufklärung nicht immer zu einer höheren Steuer führen wird. Gleichwohl ist die Steuerverwaltung aufgefordert, auch im steuerlichen Massenverfahren ein vertretbares Maß an Bearbeitungsqualität zu gewährleisten. Organisatorische Maßnahmen, die nur der Arbeitsbewältigung ohne Rücksicht auf die Arbeitsqualität dienen, decken die Probleme, lösen sie aber nicht. Nur der Gesetzgeber kann durch eine grundlegende Vereinfachung des Steuerrechts eine wirksame und rechtsstaatlich unbedenkliche Entlastung der Steuerverwaltung herbeiführen. Der Rechnungshof hält daher, wie bereits im Jahresbericht 1995 (T 89 und 90) gefordert, weiterhin ein grundlegend vereinfachtes und verbessertes Steuersystem für unumgänglich.

461 Die Steuerverwaltung hat die vom Rechnungshof aufgezeigten Bearbeitungsmängel grundsätzlich anerkannt und eine Arbeitsgruppe GNOFA, die sich mit der Bearbeitung der Steuerfälle nach diesen Grundsätzen beschäftigt, eingerichtet. Der Schriftwechsel mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

Die Steuerpflichtigen haben nach § 37 Abs. 1 Einkommensteuergesetz auf die für den laufenden Veranlagungszeitraum voraussichtlich geschuldete Einkommensteuer vierteljährliche Vorauszahlungen zu leisten. Die Vorauszahlungen bemessen sich grundsätzlich nach der Einkommensteuer, die sich nach Anrechnung der Steuerabzugsbeträge und der Körperschaftsteuer bei der letzten Veranlagung ergeben hat. Die Finanzämter können noch bis zum Ablauf des 15. auf den Veranlagungszeitraum folgenden Kalendermonats die Vorauszahlungen an die Einkommensteuer anpassen, die sich für den Veranlagungszeitraum voraussichtlich ergeben wird (nachträgliche Einkommensteuer-Vorauszahlungen). Bei einer nachträglichen Erhöhung der Vorauszahlungen ist die letzte Vorauszahlung für den Veranlagungszeitraum anzupassen. Dies hat zu unterbleiben, wenn sich der Erhöhungsbetrag nicht auf mindestens 5 000 DM beläuft. Die Oberfinanzdirektion hat die Finanzämter angewiesen, im Rahmen des automationsunterstützten Veranlagungsverfahrens regelmäßig durch die Eingabe einer bestimmten Kennzahl den Anstoß für die maschinelle Prüfung und ggf. Festsetzung einer nachträglichen Vorauszahlung zu geben. Unterbleibt diese Eingabe, erhält das Finanzamt, soweit die rechtlichen Voraussetzungen für eine Anpassung der Vorauszahlungen erfüllt sind, programmgesteuert eine Hinweismitteilung. Darin wird auf die Möglichkeit, die Vorauszahlungen zu erhöhen, unter gleichzeitiger Angabe des möglichen Erhöhungsbetrages aufmerksam gemacht. Die Finanzämter sind sodann gehalten, anhand der Steuerakten zu überprüfen, ob besondere Umstände einer Erhöhung der Vorauszahlungen entgegenstehen. Das Ergebnis der Prüfung ist auf der Hinweismitteilung zu dokumentieren; ggf. ist eine nachträgliche Vorauszahlung festzusetzen.

In Anbetracht der Haushaltslage Berlins (T 47 f.) hat der Rechnungshof im Jahr 1998 bei zwei Finanzämtern untersucht, ob sie die gesetzlichen Regelungen sowie die Dienstweisungen der Oberfinanzdirektion zur nachträglichen Erhöhung von Einkommensteuer-Vorauszahlungen beachtet haben. Bei diesen beiden bedeutenden Finanzämtern hatte er erhebliche Mängel festgestellt. Im Ergebnis hatten diese bei fast jedem dritten Fall davon abgesehen, nachträgliche Vorauszahlungen von insgesamt 3,3 Mio. DM festzusetzen. Aufgrund dieser Prüfungsergebnisse regte der Rechnungshof an, dass die Oberfinanzdirektion eine Aufstellung der Hinweismitteilungen für die beiden Finanzämter erstellt, damit diese bei den in Betracht kommenden Fällen die Vorauszahlungen nachträglich erhöhen können. Die Oberfinanzdirektion ist dieser Anregung gefolgt. Beide Finanzämter haben daraufhin weitere nachträgliche Vorauszahlungen von insgesamt 2,3 Mio. DM festgesetzt. Da zu befürchten stand, dass auch die übrigen vom Rechnungshof nicht geprüften Finanzämter gleichermaßen die nötige Sorgfalt bei der Bearbeitung der Hinweismitteilungen haben vermissen lassen, hatte der Rechnungshof empfohlen, allen Berliner Finanzämtern entsprechende Aufstellungen zur Verfügung zu stellen. Die Oberfinanzdirektion hat wegen der ihrer Ansicht nach ungewissen Ausgangs auf diese Überprüfung verzichtet. Als Reaktion auf die Feststellungen des Rechnungshofs hat die Senatsverwaltung für Finanzen jedoch die Oberfinanzdirektion auf-

462

463

gefordert, im Rahmen von Fachgeschäftsprüfungen zumindest in vier Berliner Finanzämtern, davon mindestens ein Finanzamt für Körperschaften, die Bearbeitung der Hinweismitteilungen zu den Vorauszahlungen zu prüfen. Ungeachtet dessen hat der Rechnungshof im Jahr 2000 bei weiteren zwei Finanzämtern geprüft. Auch diese Finanzämter haben bei mehr als einem Viertel der überprüften Fälle weisungswidrig die Festsetzung nachträglicher Vorauszahlungen von 840 000 DM unterlassen. Die Ergebnisse der von der Oberfinanzdirektion auf Weisung der Senatsverwaltung für Finanzen durchgeführten vier Fachgeschäftsprüfungen liegen dem Rechnungshof nunmehr vor. Danach haben drei Finanzämter durch die nicht sachgerechte Bearbeitung der Hinweismitteilungen nachträgliche Vorauszahlungen von knapp 400 000 DM nicht festgesetzt. Das vierte Finanzamt hatte die Hinweismitteilungen zumeist sachgemäß bearbeitet. Bei zwei Steuerfällen hatte es jedoch versäumt, die vorhandenen Unterlagen auszuwerten mit der Folge, dass die Körperschaftsteuer-Vorauszahlungen nicht nachträglich angepasst wurden. Die Körperschaftsteuerabschlusszahlungen bei diesen beiden Fällen betragen insgesamt fast 1,7 Mio. DM. Danach hatten allein die vier von der Oberfinanzdirektion geprüften Finanzämter Vorauszahlungen von über 2 Mio. DM nicht festgesetzt. Im Ergebnis haben sich damit die vom Rechnungshof bereits im Jahr 1998 geäußerten Befürchtungen bestätigt, dass die Finanzämter der nachträglichen Festsetzung von Vorauszahlungen nicht die notwendige Bedeutung beimessen.

Finanzämter müssen daher anstreben, dass für den jeweiligen Veranlagungszeitraum die Summe der festgesetzten Vorauszahlungen möglichst der vom Steuerpflichtigen geschuldeten Jahressteuer entspricht. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

d) Zinsnachteile von mehr als 2,7 Mio. DM durch erhebliche Mängel bei der Grunderwerbsteuerstelle

Das Finanzamt Spandau setzt in der Grunderwerbsteuerstelle deutlich mehr Personal ein, als nach den Grundsätzen der Personalbedarfsberechnung erforderlich ist. Dennoch bestehen dort erhebliche Arbeitsrückstände, die hauptsächlich auf ungeeignete und ineffiziente Verfahrensabläufe sowie mangelnde IT-Unterstützung zurückzuführen sind. Durch die Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung sind dem Landeshaushalt allein für das Kalenderjahr 1999 Zinsnachteile von mehr als 2,7 Mio. DM entstanden. Im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung hält der Rechnungshof die Einführung einer Verzinsung von Grunderwerbsteuerforderungen für geboten. Zwischenzeitlich hat die Steuerverwaltung die IT-Unterstützung deutlich verbessert.

Die Grunderwerbsteuer ist die finanziell bedeutsamste Landessteuer Berlins (vgl. T 27). Im Kalenderjahr 1999 betrug ihr Aufkommen 843,6 Mio. DM. Die Berliner Steuerverwaltung hat die Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer seit jeher zentralisiert. Nach zweifachem Zuständigkeitswechsel ist die Grunderwerbsteuerstelle seit dem 1. Januar 1999 dem Finanzamt Spandau angegliedert. Da dieses Finanzamt mit den Aufgaben auch das in diesem Bereich eingesetzte Personal übernommen hat, ist die innere Organisation der Grunderwerbsteuerstelle im Wesentlichen unverändert geblieben.

Der Grunderwerbsteuer unterliegt der Erwerb von inländischen Grundstücken. Von Kaufverträgen oder anderen Rechtsgeschäften, die den Anspruch auf Übereignung begründen, erhält das Finanzamt zeitnah Kenntnis, weil diese Rechtsgeschäfte notariell beurkundet werden müssen und die Notare verpflichtet sind, dem zuständigen Finanzamt hierüber innerhalb von zwei Wochen nach der Beurkundung Anzeige zu erstatten. Die Notare übersenden dem zuständigen Finanzamt zusammen mit der Veräußerungsanzeige jeweils auch eine Abschrift der Urkunde. Der Grunderwerbsteuerstelle gehen jährlich etwa 40 000 derartige Veräußerungsanzeigen zu. Da ein Erwerbsvorgang mehrere Steuerpflichtige betreffen kann (z. B. bei gemeinschaftlichem Erwerb eines Grundstücks durch Ehegatten), entstehen etwa 65 000 Bearbeitungsfälle. Das Finanzamt kann aus diesen Anzeigen regelmäßig alle zur Steuerfestsetzung notwendigen Angaben ersehen und ist so in der Lage, die Steuer zeitnah festzusetzen. Da die Steuerschuld, die bereits mit Abschluss des Vertrages entstanden ist, erst einen Monat nach Bekanntgabe des jeweiligen Steuerbescheids fällig wird, kommt einer zügigen Bearbeitung durch das Finanzamt besondere Bedeutung zu. Dennoch vergehen bis zur Absendung der Bescheide häufig mehrere Monate.

Die Grunderwerbsteuerstelle hatte Ende 1999 noch 8 600 Veräußerungsanzeigen mit Steuerforderungen von etwa 110 Mio. DM zu bearbeiten. Dies entspricht den durchschnittlichen Eingängen von mehr als 2,5 Monaten. Nach den Aufzeichnungen des Finanzamts hatte die Grunderwerbsteuerstelle während des gesamten Kalenderjahres 1999 Bearbeitungsrückstände in vergleichbarer Größenordnung. Mehr als 1 000 der am Jahresende unbearbeiteten Veräußerungsanzeigen hatten die Notare bereits vor mehr als drei Monaten eingereicht. Die nicht zeitnahe Steuerfestsetzung führt zu erheblichen Zinsnachteilen für den Landeshaushalt, weil eine Verzinsung von Grunderwerbsteuerforderungen gesetzlich nicht vorgesehen ist. Unter der Voraussetzung, dass die Struktur der Bearbeitungsrückstände während des gesamten Jahres vergleichbar war, und unter Berücksichtigung einer als angemessen anzusehenden Bearbeitungszeit von einem Monat

464 Der Rechnungshof hatte bereits 1998 empfohlen, bei der maschinellen Durchführung der Steuerveranlagung die Kennzahl für die Festsetzung nachträglicher Vorauszahlungen vorzugeben. Die Senatsverwaltung für Finanzen ist dem zunächst nicht gefolgt, hatte aber mitgeteilt, dass die nachträgliche Erhöhung der Vorauszahlungen künftig verstärkt maschinell unterstützt werden solle. Zwischenzeitlich hat sie angekündigt, dass ab Mitte 2001 auch in den Veranlagungsstellen das Verfahren VERBIS (Veranlagen am Bildschirm) zur Dateneingabe am Bildschirm eingesetzt werden soll. Hierdurch wird gewährleistet, dass die für die nachträgliche Festsetzung von Vorauszahlungen erforderliche Kennzahl vorgegeben wird. Dies entspricht der Empfehlung des Rechnungshofs. Im Ergebnis hat die Senatsverwaltung für Finanzen aber mehr als zwei Jahre benötigt, um den Finanzämtern Hilfsmittel zur Verfügung zu stellen, die geeignet sind, den festgestellten Bearbeitungsmängeln wirksam zu begegnen. Die Verzögerung hat die Liquidität des Landes Berlin beeinträchtigt und den Steuerschuldnern ungerechtfertigte Zinsvorteile eingeräumt. Desgleichen wurde die Steuergerechtigkeit denjenigen gegenüber verletzt, deren Steuern zeitnah im Abzugsverfahren erhoben werden.

465 Sowohl die Ergebnisse der vom Rechnungshof durchgeführten Prüfungen als auch die vorliegenden Ergebnisse der Fachgeschäftsprüfungen der Oberfinanzdirektion haben die Befürchtungen des Rechnungshofs bestätigt, dass bei den Finanzämtern noch immer erhebliche Mängel bei der Festsetzung nachträglicher Vorauszahlungen bestehen. Allein bei den vier vom Rechnungshof untersuchten Finanzämtern ist dem Land Berlin durch die verspätete Festsetzung der Vorauszahlungen ein Zinsverlust von fast 80 000 DM entstanden. Der Rechnungshof hat bei seiner überschlägigen Berechnung des Zinsverlustes nur die Fälle berücksichtigt, in denen zum Prüfungszeitpunkt bereits ein Steuerbescheid für das betreffende Jahr vorgelegen hat oder die Dienstkräfte auf Veranlassung des Rechnungshofs die Vorauszahlungen erhöht haben. Weiterhin hat der Rechnungshof die Zinsberechnung auf einen Zeitraum von 15 Monaten nach Ablauf des Jahres, in dem die Steuer entstanden ist, beschränkt, da ein Nachzahlungsbetrag anschließend nach § 233 a AO verzinst wird.

466 Der Rechnungshof erwartet, dass die Finanzämter künftig die Vorauszahlungen rechtzeitig und in angemessener Höhe festsetzen. Der Festsetzung zutreffender Vorauszahlungen kommt im Interesse einer rechtzeitigen Vereinnahmung der geschuldeten Steuerbeträge besondere Bedeutung zu. Die

haben allein die Verzögerungen bei der Festsetzung aufgrund von Veräußerungsanzeigen zu einem Zinsnachteil von etwa 2,7 Mio. DM für den Landeshaushalt geführt. Weitere Zinsnachteile, die sich aus Verzögerungen bei berechtigten Festsetzungen (vgl. T 470) und bei der Bearbeitung von Erwerbsvorgängen aufgrund von Verschmelzungen und Umwandlungen (vgl. T 474) ergeben haben, sind in die Berechnung nicht eingeflossen.

durch die Oberfinanzdirektion aus, zumal die letzte Fachgeschäftsprüfung in diesem Bereich zu diesem Zeitpunkt bereits acht Jahre zurücklag.

Die Oberfinanzdirektion hat die vom Rechnungshof geforderte Organisationsuntersuchung zwischenzeitlich durchgeführt. Aufgrund der Erkenntnisse aus dieser Prüfung hat sie die Grunderwerbsteuerstelle vom 1. Januar 2001 an grundlegend umstrukturiert. Zum gleichen Zeitpunkt ist auch die IT-Unterstützung deutlich verbessert worden, da für alle neuen Bearbeitungsfälle nunmehr keine handschriftlichen Listen mehr zu führen sind. Die Senatsverwaltung für Finanzen wies in ihrer ersten Stellungnahme darauf hin, dass sich der Personalbedarf der Grunderwerbsteuerstelle nach dem Stand vom 1. Januar 2000 auf 37 Stellen erhöht habe. Am 30. September 2000 seien noch 51 Stellen besetzt gewesen. Sie beabsichtigt, die Überausstattung der Grunderwerbsteuerstelle mit Personal zumindest so lange unverändert zu belassen, bis die bestehenden Arbeitsrückstände abgebaut sind. Auch habe der nach bundeseinheitlichen Grundsätzen berechnete Personalbedarf jedenfalls in der Vergangenheit nicht ausgereicht, um die anfallenden Arbeiten zeitgerecht zu erledigen, da die Grunderwerbsteuerstelle zuvor kaum IT-Unterstützung erfahren habe. Darüber hinaus hätten sich durch die Erweiterung der Zuständigkeit auf den Ostteil der Stadt Probleme ergeben, die ohne zusätzliches Personal nicht hätten bewältigt werden können. Die vorgefundenen Mängel seien hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Grunderwerbsteuerstelle seit 1996 zweimal umziehen musste. Inzwischen habe sich die Gesamtsituation deutlich verbessert. So habe sich die Anzahl der unbearbeiteten Veräußerungsanzeigen von 8 600 am 31. Dezember 1999 auf knapp 4 400 am 30. September 2000 verringert. Der Rechnungshof schließt daraus, dass es der Grunderwerbsteuerstelle zwischenzeitlich gelungen ist, die Bearbeitungssituation in diesem Bereich zu verbessern. Dies wirkt sich aber nicht auf die Höhe der Zinsnachteile des vorangegangenen Jahres aus.

Der Grunderwerbsteuer unterliegen auch bestimmte Erwerbsvorgänge, bei denen das Eigentum an einem Grundstück kraft Gesetzes auf eine andere Person übergeht. Von besonderer Bedeutung sind hierbei Verschmelzungen und Umwandlungen von Gesellschaften. Diese Vorgänge können im Einzelfall Steuerforderungen in Millionenhöhe auslösen, wenn zum Vermögen der übertragenden Gesellschaft erheblicher Grundbesitz gehört. Die Sachverhaltsaufklärung und Ermittlung der zutreffenden Bemessungsgrundlage erfordern bei diesen Fällen einen erheblichen Zeitaufwand und besondere Fachkenntnisse. Das Finanzamt hat deshalb ein Arbeitsgebiet eingerichtet, das ausschließlich für die Bearbeitung derartiger Grunderwerbsteuervorgänge zuständig ist. Allein in den ersten neun Monaten des Kalenderjahres 1999 hat dieses Arbeitsgebiet bei 48 Vorgängen mehr als 23 Mio. DM Grunderwerbsteuer festgesetzt. Das Finanzamt erhält von diesen Erwerbsvorgängen regelmäßig durch Handelsregisterauszüge Kenntnis. Bei jeder Verschmelzung oder Umwandlung von Gesellschaften übersenden die Gerichte dem Finanzamt ausnahmslos einen Handelsregisterauszug. Aus diesem ergibt sich nicht, ob die Gesellschaften über inländischen Grundbesitz verfügen. Das Finanzamt muss deshalb bei jedem Vorgang zunächst der Frage nachgehen, ob und ggf. welche inländischen Grundstücke kraft Gesetzes auf die übernehmende Gesellschaft übergegangen sind. Es muss dabei auch sehr viele Fälle überprüfen, die grunderwerbsteuerlich letztlich ohne Belang sind. Das Finanzamt erhält jährlich mehrere hundert Handelsregisterauszüge (im Kalenderjahr 1999 etwa 600). In den letzten drei Jahren hat die Bearbeitung dieser Auszüge zur Aufdeckung von jährlich durchschnittlich 100 steuerpflichtigen Erwerbsvorgängen geführt. Um bei diesen Fällen die Steuer festsetzen zu können, sind Angaben zur Bemessungsgrundlage unerlässlich. Die Steuer bemisst sich bei Verschmelzungen und anderen Erwerbsvorgängen auf gesellschaftsvertraglicher Grundlage nach den Grundbesitzwerten. Für die Feststellung dieser Werte sind die Bewertungsstellen der Finanzämter zuständig. Es handelt sich um eine Bedarfsbewertung für Zwecke der Grunderwerb-

470 In den meisten Fällen kann das Finanzamt ohne Schwierigkeiten die Grunderwerbsteuer von 3,5 v. H. des Wertes der Gegenleistung berechnen und festsetzen. Die Bemessungsgrundlage ist zumeist aus dem Kaufvertrag ersichtlich. Das Finanzamt muss jedoch bei jeder Steuerfestsetzung darauf achten, ob Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass neben dem ausgewiesenen Kaufpreis weitere Gegenleistungen zu berücksichtigen sind. Es kann sich dabei auch um Leistungen handeln, die in gesonderten Verträgen vereinbart wurden. So bilden beispielsweise der Vertrag über den Erwerb eines unbebauten Grundstücks und der Vertrag über die Errichtung eines Gebäudes auf diesem Grundstück unter Umständen ein einheitliches Vertragswerk mit der Folge, dass die Anschaffungskosten für das Gebäude in die Bemessungsgrundlage einzubeziehen sind. Auch Kapitalnutzungsvorteile für den Veräußerer oder die Übernahme von Vermessungskosten stellen zusätzliche Gegenleistungen dar. Im Interesse einer zügigen Steuerfestsetzung bietet es sich an, die Steuer bei diesen verhältnismäßig wenigen Fällen zunächst unter dem Vorbehalt der Nachprüfung oder in bestimmtem Umfang vorläufig festzusetzen, um die Bescheide später noch ändern zu können.

471 Der tatsächliche Personaleinsatz in der Grunderwerbsteuerstelle liegt seit Jahren deutlich über dem nach den bundeseinheitlichen Grundsätzen der Personalbedarfsberechnung ermittelten Personalbedarf. So waren Ende 1999 dort 61 Dienstkräfte auf rechnerisch 56 Stellen eingesetzt, obwohl nach der Personalbedarfsberechnung auf den 1. Januar 1996 lediglich 29 Stellen erforderlich waren. Dennoch hat das Finanzamt erforderliche Überprüfungen oftmals nicht sachgerecht vorgenommen und die Steuerfälle anschließend auch nicht zeitnah bearbeitet. Die Wiedervorlagetermine waren häufig seit mehreren Jahren überschritten, ohne dass das Finanzamt die Fallbearbeitung wieder aufgenommen hatte. Notwendige Änderungen der Steuerfestsetzung sind somit bisher unterblieben. Auch bei der Bearbeitung von Rechtsbehelfen zeigten sich vergleichbare Unzulänglichkeiten. So steht bei zahlreichen Steuerfällen seit Jahren eine Entscheidung über den anhängigen Einspruch aus. Selbst einige Einsprüche, die dem Finanzamt bereits seit mehr als 15 Jahren vorliegen, sind noch nicht abschließend bearbeitet. In einigen Fällen war das Finanzamt sogar außerstande, die zur Prüfung angeforderten Steuerakten aufzufinden.

472 Der Rechnungshof sieht eine wesentliche Ursache für den schlechten Bearbeitungsstand neben unzureichender Arbeitsleistung einzelner Dienstkräfte in ungeeigneten und ineffizienten Verfahrensabläufen, die den Anforderungen an ein Massenverfahren mit jährlich etwa 65 000 Bearbeitungsfällen nicht gerecht werden. Bis zum Herbst 1999 mussten die Dienstkräfte beispielsweise noch nahezu alle anfallenden Arbeiten ohne IT-Unterstützung erledigen. Seitdem war durch die Einführung eines IT-Programms zur maschinellen Steuerfestsetzung eine leichte Verbesserung eingetreten. Diese IT-Unterstützung reichte aber bei weitem nicht aus. Die Dienstkräfte mussten auch weiterhin die vollständige Bearbeitung sämtlicher Steuerfälle durch handschriftlich geführte Listen überwachen und bestimmte inhaltsgleiche Eintragungen sogar in verschiedenen Listen vornehmen. Es handelte sich bei den Eintragungen um Daten, die das Finanzamt für Zwecke der Steuerfestsetzung ohnehin benötigt oder im Rahmen der Steuerfestsetzung gespeichert hat. Der Rechnungshof hat eine weitere Verbesserung der IT-Unterstützung und Verfahrensvereinfachungen in diesem Bereich im Interesse einer effizienten Bearbeitung gefordert. Er sprach sich deshalb für eine Organisationsuntersuchung

steuer und der Erbschaftsteuer. Die Bewertungsstellen werden deshalb erst dann tätig, wenn die festsetzende Stelle sie dazu auffordert. Bis zur Steuerfestsetzung vergehen so noch weitere Monate. Der Steuerbescheid ergeht deshalb im Falle der Verschmelzung oder Umwandlung häufig erst mehrere Jahre nach der Entstehung der Steuerschuld.

- 475 In den letzten Jahren ist die Anzahl dieser Bearbeitungsfälle gestiegen. Die Verschmelzungen betreffen darüber hinaus zunehmend sehr große Kapitalgesellschaften mit erheblichem Grundbesitz, sodass die Ermittlung der zutreffenden Bemessungsgrundlagen sehr zeitaufwendig ist. Dennoch war das für die Bearbeitung der Erwerbsvorgänge auf gesellschaftsrechtlicher Grundlage zuständige Arbeitsgebiet im Zeitpunkt der Untersuchung seit Jahren unverändert mit nur einer teilzeitbeschäftigten Dienstkraft besetzt. Seit Anfang 1999 bestand keine Vertretungsregelung mehr, sodass alle anfallenden Arbeiten bei einer Erkrankung oder während des Urlaubs dieser Dienstkraft unerledigt blieben. Die personelle Besetzung dieses Arbeitsgebietes wurde weder dem Arbeitsanfall noch seiner Bedeutung gerecht. Die zeitaufwendigen Ermittlungen der steuerpflichtigen Fälle haben so zu erheblichen Rückständen bei der Erstbearbeitung der Handelsregisterauszüge geführt. Zum Ende des Kalenderjahres 1999 hatte das Finanzamt bei fast 150 Fällen, die überwiegend Handelsregistereintragungen aus dem Kalenderjahr 1998 betrafen, die Ermittlungsarbeiten noch nicht abgeschlossen. Selbst die 58 Fälle, bei denen die Steuerpflichtigen bereits mitgeteilt hatten, dass Grundbesitz vorhanden war, konnte die zuständige Dienstkraft angesichts der übrigen ihr übertragenen Aufgaben nicht zügig weiterbearbeiten. Bei weiteren 120 Fällen, die Handelsregistereintragungen aus dem Kalenderjahr 1999 betrafen, hatte das Finanzamt die Bearbeitung noch nicht einmal begonnen.

- 476 Das Arbeitsgebiet ist darüber hinaus auch mit der Bearbeitung eines rechtlich äußerst schwierigen Komplexes betraut, von dem etwa 60 000 dem vormals volkseigenem Vermögen der ehemaligen DDR zuzurechnende Grundstücke betroffen sind. Gemäß Artikel 25 Abs. 1 des Vertrages über die Herstellung der Einheit Deutschlands - Einigungsvertrag - war zunächst die Treuhandanstalt damit beauftragt, insbesondere die früher volkseigenen Betriebe, Einrichtungen, Kombinate wettbewerbsfähig zu strukturieren und zu privatisieren sowie deren Grundvermögen zu verwalten und ggf. zu verwerten. Hierzu wurden diese in Kapitalgesellschaften umgewandelt, deren Anteile die Treuhandanstalt unmittelbar oder mittelbar hielt. Bei deren Umstrukturierung sind die Grundstücke auf eine bundeseigene Kapitalgesellschaft übertragen worden. Sie sind dann im Zuge von Verschmelzungen auf andere bundeseigene Kapitalgesellschaften übergegangen. Dadurch ist die Grunderwerbsteuerpflicht ausgelöst worden. Die Grunderwerbsteuerstelle der Berliner Finanzämter ist für die gesonderte Feststellung der Besteuerungsgrundlagen sämtlicher Grundstücke und für die Festsetzung der Grunderwerbsteuer für die betroffenen Berliner Grundstücke zuständig. Die Rechtsvorgänge führen - überwiegend in den neuen Bundesländern - zu Grunderwerbsteuerforderungen in mehrstelliger Millionenhöhe. Die Grunderwerbsteuerstelle der Berliner Finanzämter stößt bei der Ermittlung der zutreffenden Bemessungsgrundlage auf erhebliche Schwierigkeiten. Obwohl sich die Probleme bereits im Jahre 1996 abzeichneten, haben die Senatsverwaltung für Finanzen und die Oberfinanzdirektion bisher versäumt, die Grunderwerbsteuerstelle in ausreichendem Maße organisatorisch zu unterstützen. Der Rechnungshof hält eine länderübergreifende Zusammenarbeit der Finanzbehörden aller neuen Bundesländer für unerlässlich, weil wegen der Vielzahl der betroffenen Grundstücke zu klären ist, ob aus verwaltungsökonomischen Gründen an Stelle der an sich gebotenen Einzelbewertung jedes Grundstücks ein Gruppenbewertungsverfahren angewendet werden kann. Wegen der Auswirkungen eines solchen Verfahrens auf das Grunderwerbsteueraufkommen der betroffenen Länder ist dessen Ausgestaltung und Anwendung ohne deren Mitwirkung und Zustimmung nicht möglich. Die Senatsverwaltung für Finanzen hätte die dafür notwendigen Schritte bereits vor längerer Zeit einleiten müssen.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass die für Verschmelzungs- und Umwandlungsfälle zuständige Organisationseinheit nunmehr mit einer weiteren Sachbearbeiterin besetzt ist, sodass mit einer Verbesserung der Bearbeitungssituation zu rechnen sei. Sie habe sich darüber hinaus mit den Finanzbehörden der neuen Länder in Verbindung gesetzt, um eine Lösung des unter T 476 geschilderten Besteuerungsproblems zu erreichen. Bisher liegen jedoch noch keine Ergebnisse vor.

Der Rechnungshof begrüßt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen auf die Prüfungsfeststellungen zügig reagiert und umfangreiche Umstrukturierungsmaßnahmen veranlasst hat. Es bleibt abzuwarten, ob diese Maßnahmen ausreichen, um künftig eine zügige Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer sicherzustellen. Aufgrund der bestehenden Arbeitsrückstände erscheint der derzeit überhöhte Personaleinsatz in der Grunderwerbsteuerstelle vertretbar. Die Verwaltung sollte jedoch kurzfristig eine die Ergebnisse der jeweiligen Personalbedarfsberechnung berücksichtigende Personalreduzierung in diesem Bereich anstreben. Im Übrigen bleibt festzustellen, dass die Oberfinanzdirektion die nunmehr vorgenommene Organisationsuntersuchung bereits vor mehreren Jahren hätte durchführen müssen. Die Notwendigkeit der nunmehr veranlassten organisatorischen Veränderungen - insbesondere der Verbesserung der IT-Unterstützung - hätte sie weitaus eher erkennen können. Bei entsprechend frühzeitigem Gegensteuern hätten die Zinsnachteile, die dem Landshaushalt durch Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung entstanden sind, vermieden bzw. zumindest erheblich verringert werden können.

Nach geltendem Recht werden Grunderwerbsteuerforderungen nicht verzinst. Bei den finanziell bedeutsamen Erwerbsvorgängen der Verschmelzung und Umwandlung von Kapitalgesellschaften (vgl. T 474) ist eine Grunderwerbsteuerfestsetzung aber selbst bei angemessener Organisation und Arbeitsleistung der Grunderwerbsteuerstelle regelmäßig erst längere Zeit nach Entstehung der Steuerschuld möglich, weil die festsetzende Stelle zunächst die Feststellung der Grundbesitzwerte durch die Bewertungsstellen abwarten muss, da diese Werte seit 1. Januar 1997 Bemessungsgrundlage für die Grunderwerbsteuer sind. Die betroffenen Steuerpflichtigen erlangen gegenüber den übrigen Steuerpflichtigen durch solche Verzögerungen bei der Steuerfestsetzung ungerechtfertigte Zinsvorteile. Der Rechnungshof hatte die Senatsverwaltung für Finanzen deshalb aufgefordert, die Erfolgsaussichten für eine Gesetzesinitiative zur Änderung des § 233 a AO, der die Verzinsung von Steuernachforderungen und Steuererstattungen regelt, in eigener Zuständigkeit zu prüfen. Die übrigen Bundesländer haben dies nach den Ausführungen der Senatsverwaltung für Finanzen nicht für notwendig erachtet, wie eine entsprechende Umfrage ergeben habe. Im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung sollte die Möglichkeit der Verzinsung von Grunderwerbsteuerforderungen erneut geprüft werden. Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen deshalb um Mitteilung gebeten, ob sie die übrigen Länder bei ihrer Umfrage auf die dargestellten Besonderheiten bei den Verschmelzungs- und Umwandlungsfällen hingewiesen hat. Der Schriftwechsel mit der Verwaltung ist noch nicht abgeschlossen.

7. Wissenschaft, Forschung und Kultur

a) Nichteinhaltung der Lehrverpflichtung von Professoren, mangelnde Kontrolle der erbrachten Lehrleistungen und Regelungsdefizite im Berliner Hochschulrecht

Der Rechnungshof hat die Einhaltung der Lehrverpflichtung der Professoren an zwei Fachhochschulen und der Hochschule der Künste geprüft. Dabei war festzustellen, dass Hochschullehrer nicht immer ihren Lehrverpflichtungen nachkommen, durch großzügige Gewährung von Ermäßigungs- und Anrechnungsstun-

den ihre Lehrtätigkeit noch weiter eingeschränkt wird und die Dauer der Vorlesungszeit zu kurz bemessen ist. Nachweise über die Erfüllung der Lehrverpflichtung liegen häufig nicht vor oder sind unvollständig, eine Kontrolle findet weitgehend nicht statt. Die verantwortlichen Leitungskräfte der Hochschulen und die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur sind aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Lehrverpflichtung strikt eingehalten wird und Ermäßigungen sowie Anrechnungen nicht überhand nehmen. Ferner sollten die Regelungsdefizite im Berliner Hochschulrecht möglichst bald beseitigt werden. Dadurch können auch Personalkosten in erheblichem Umfang reduziert werden.

- 480 Der Rechnungshof hat die Einhaltung der Lehrverpflichtung von Professoren untersucht. Geprüft wurden stichprobenweise die Fachhochschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik „Alice Salomon“ (ASFH), die Fachhochschule für Wirtschaft Berlin (FHW) und die Hochschule der Künste Berlin (HdK). Eine umfassende Prüfung aller Hochschulen Berlins war schon aus zeitlichen Gründen nicht beabsichtigt. Die Prüfungserkenntnisse lassen jedoch durchaus Rückschlüsse zu, mit welchen Problemen auch bei anderen Hochschulen zu rechnen sein dürfte. Der Rechnungshof erwartet, dass seine Anregungen und Änderungsvorschläge bei der anstehenden Reform des Berliner Hochschulwesens berücksichtigt werden.
- 481 Die Lehrverpflichtung an Hochschulen wird durch die aufgrund des § 96 des Berliner Hochschulgesetzes (BerlHG) erlassene Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) geregelt. Die Vorschriften des Beamtenrechts über die Arbeitszeit finden auf Professoren, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Anwendung. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich die forschende oder künstlerische Tätigkeit, die dem Professor aufgrund gesetzlicher Vorgabe zur selbständigen Wahrnehmung übertragen ist, unter Berücksichtigung von Artikel 5 GG einer weitgehenden zeitlichen Einbindung entzieht.
- 482 Der Umfang der Lehrverpflichtung wird in Lehrveranstaltungsstunden (LVS) ausgedrückt. Die Höhe der Lehrverpflichtung ergibt sich aus § 5 LVVO. Danach beträgt die Regellehrverpflichtung von Professoren an Fachhochschulen 18 LVS je Woche, wie länderübergreifend durch Vereinbarung der Kultusministerkonferenz (KMK) festgelegt. Die höhere Lehrbelastung gegenüber Professoren an Universitäten beruht darauf, dass Professoren an Fachhochschulen nicht in dem Maße verpflichtet sind, Forschungsaufgaben wahrzunehmen und den wissenschaftlichen Nachwuchs zu betreuen. Für Professoren der HdK beträgt die Regellehrverpflichtung – abhängig von der Art der Lehrtätigkeit – zwischen 8 und 18 LVS und entspricht den Empfehlungen der KMK zur „Lehrverpflichtung an Kunsthochschulen“; eine Vereinbarung für diesen Bereich ist wegen verschiedener Besonderheiten in einigen Ländern nicht zustande gekommen. Für Professoren der HdK, die in wissenschaftlichen Fächern Lehrtätigkeit ausüben, gelten gleichhohe Lehrverpflichtungen wie für Professoren an Universitäten (8 LVS). Eine höhere Lehrverpflichtung (12 LVS) besteht bei Professoren „mit deutlich überwiegender wissenschaftlicher Lehrtätigkeit in Fächern mit wissenschaftlichen und künstlerischen oder mit wissenschaftlichen und anwendungsbezogenen Anteilen“. Für Professoren mit Lehrtätigkeit in künstlerischen Fächern an der HdK gilt dagegen die gleiche Regellehrverpflichtung wie für Professoren an Fachhochschulen.
- 483 Die LVS ist die Grundeinheit der Bemessung individueller Lehrverpflichtung, ggf. ihrer Ermäßigung. Eine LVS umfasst mindestens 45 Minuten Lehrzeit je Woche der Vorlesungszeit des Semesters. Bei musikalischem und darstellungsbezogenem Einzel- und Gruppenunterricht umfasst eine LVS mindestens 60 Minuten. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur weist ausdrücklich darauf hin, dass die LVS ein dienstrechtlicher Begriff ist, und betont, dass er mit Vor- und Nachbereitung zeitlich und zahlenmäßig nichts zu tun habe, diese aber inhaltlich voraussetze. Vorschriften

über die Anrechnung von Veranstaltungszeiten auf die Lehrverpflichtung (Anrechnungsvorschriften) in der Lehrverpflichtungsverordnung seien ein rechnerisches Hilfsmittel, um Lehrveranstaltungen, die nicht der üblichen Erscheinungsform von Unterricht entsprechen (Beispiele: Praktika, Exkursionen), in angemessener Weise vom Zeitaufwand und von der spezifischen Belastung her erfassen und mit „Normalunterricht“ (Vorlesung etc.) vergleichen zu können. Lehrveranstaltungsarten mit durchschnittlich hohem Vor- und Nachbereitungsaufwand (z. B. Vorlesungen und Seminare) werden danach auf die Lehrverpflichtung voll angerechnet. Lehrveranstaltungsarten mit unter dem Durchschnitt liegenden oder nur sehr geringem Vor- und Nachbereitungsaufwand werden nur zur Hälfte (z. B. Praktika an Hochschulen, ausgenommen Fachhochschulen) bzw. drei Zehnteln (z. B. Exkursionen) angerechnet. Was als durchschnittlich hoher Vor- und Nachbereitungsaufwand anzusehen ist, wird an keiner Stelle erläutert. Eine Anrechnung von Lehrveranstaltungen mit weniger als 100 v. H. auf die Lehrverpflichtung hat der Rechnungshof bei seiner auf Stichproben beschränkten Prüfung der Einhaltung der Lehrverpflichtung (T 490) in keinem Fall vorgefunden.

Der Begriff „Lehrveranstaltungsstunde“ ist nicht mit dem Begriff „Semesterwochenstunde“ identisch. Die Semesterwochenstunde (SWS) ist, wie die Senatsverwaltung gegenüber dem Rechnungshof ausführt, ein kapazitätsrechtlicher Begriff. Die SWS werde für die Ermittlung von Kapazitäten und die daraus folgenden Konsequenzen für Lehrplanung, Mittelausstattung und Zulassungsbeschränkungen verwendet. In der für die Kapazitätsermittlung und Festsetzung von Zulassungszahlen maßgebenden Kapazitätsverordnung taucht der Begriff SWS allerdings nicht auf, während auf LVS mehrfach Bezug genommen wird. Angesichts der Vielzahl sich ganz oder teilweise überschneidender Begriffe hochschul- und dienstrechtlicher Inhalts sowie des Fehlens klarer Begriffsabgrenzungen ist es nicht verwunderlich, wenn z. B. in den von der ASFH erstellten „Auslastungsbescheiden“ von SWS, in „Deputatsabrechnungen“ an der FHW weder von SWS noch von LVS die Rede ist. In hausinternen Übersichten der FHW zur „Deputatserfüllung“ wird auf SWS (dort als „swh“ bezeichnet) abgestellt. An der HdK aufgelegte Erklärungsvordrucke über die Erfüllung der Lehrverpflichtung gehen von SWS, nicht von LVS aus. Durchführungshinweise oder Verfahrensvorschriften der für die Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung liegen nicht vor, obwohl, wie Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs zeigen, dadurch eine Reihe offener Fragen, Fehlinterpretationen und Unstimmigkeiten geklärt werden könnten. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur sollte, um eine einheitliche Rechtsanwendung und einheitliche Verfahrensweise an den Hochschulen des Landes Berlin sicherzustellen, umgehend Verwaltungsvorschriften erlassen. Für den Erlass von Verwaltungsvorschriften sieht sie keine Notwendigkeit, „zumal den Senatsverwaltungen seit geraumer Zeit aus dem parlamentarischen Bereich die Neigung zur Erzeugung einer ständig wachsenden Vorschriftenflut entgegengehalten wird und eine entschiedene Deregulierung auf allen Gebieten gefordert wird“. Davon kann jedoch bei einer Verwaltung, die hierzu bisher keinerlei Arbeitshilfen bekannt gegeben hat, obwohl eine Regelung längst überfällig ist, nicht die Rede sein.

Im Falle einer überdurchschnittlichen Belastung durch die Betreuung von Diplomarbeiten und vergleichbaren Studienabschlussarbeiten kann die Dienstbehörde oder Personalstelle diese nach Maßgabe des Haushalts bis zu einem Viertel auf die Lehrverpflichtung der Professoren anrechnen (§ 3 Abs. 6 LVVO). Die Anrechnung aus diesem Anlass darf aber nicht bereits dazu führen, dass – wie der Rechnungshof zum Teil feststellen musste – jede Diplomarbeitbetreuung als überdurchschnittliche Belastung angesehen wird. Es handelt sich vielmehr um eine auf die Besonderheiten des Einzelfalles abgestellte Regelung, die einer Pauschalierung nicht zugänglich ist. Die Anrechnung setzt eine von der Lehrkraft nachzuweisende überdurchschnittliche Belastung durch Betreuungs-

tätigkeit voraus, aber auch, dass der Lehrbedarf in dem jeweiligen Fach die mit der Anrechnung verbundene Reduzierung der Lehrtätigkeit überhaupt zulässt. Prüfertätigkeiten des Hochschullehrers, obwohl in der Vorschrift nicht ausdrücklich ausgenommen, rechnen nicht zu den Betreuungstätigkeiten. Die Anrechnungspraxis sieht nach den Feststellungen des Rechnungshofs teilweise jedoch anders aus. Auch hier wird wiederum die Notwendigkeit von Verwaltungsvorschriften (T 483, 484) deutlich.

486 Für die Wahrnehmung von Funktionen und besonderen Aufgaben kann Hochschullehrern eine Ermäßigung ihrer Lehrverpflichtung gewährt werden (§§ 9, 10 LVVO). In seinem Bericht vom 28. Oktober 1997 an das Abgeordnetenhaus über den „Hochschulstandort Berlin - Eckdaten und Rahmenvorgaben für die Entwicklung und Struktur zu Beginn des nächsten Jahrhunderts“ (Drucksache 13/2133) hatte der Senat u. a. angekündigt, die Lehrverpflichtungsverordnung hinsichtlich der Ermäßigungstatbestände für die Lehrverpflichtungen kritisch überprüfen zu wollen. Allerdings sieht weder der den Hochschulleitern übersandte Entwurf für eine Novellierung des Berliner Hochschulgesetzes (Stand 10. Januar 2001) noch die Änderung der Lehrverpflichtungsverordnung vom 9. März 2001 (GVBl. S. 68) eine Reduzierung der Ermäßigungstatbestände vor. Im Gegenteil: Der Katalog der Ermäßigungstatbestände wird durch die Einführung eines „Studiendekans“ erweitert. Der Zustimmungsvorbehalt der Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur bei Ermäßigungen wegen „Wahrnehmung sonstiger Aufgaben und Funktionen an der Hochschule“ wurde aufgegeben. Ferner wurde zur Gewinnung und Erhaltung „weithin prominenter Künstler-Professoren, die in herausragender Weise im überregionalen oder internationalen Musik- und Theaterleben tätig sind“ (vgl. Antwort des Senats vom 15. September 2000 auf die Kleine Anfrage Nr. 1034), die Möglichkeit einer Deputatermäßigung eingeführt. Der Umstand, dass das Beauftragtenwesen für alle nur denkbar möglichen Bereiche und Teilaufgaben an den Hochschulen immer mehr zunimmt und für jede Beauftragung Ermäßigungsstunden geltend gemacht werden, sollte jedoch mehr beachtet werden.

487 Für Fachhochschulen besteht nach wie vor eine sehr weitgehende Sonderregelung zur Gewährung von Ermäßigungsstunden. Für die Wahrnehmung weiterer nur beispielhaft aufgezählter Aufgaben und Funktionen außerhalb der Leitungsebene können Ermäßigungen gewährt werden. Voraussetzung wäre zwar, dass deren Übernahme zusätzlich zur Lehrverpflichtung wegen der damit verbundenen Belastung nicht mehr zumutbar ist und die Hochschulverwaltung die Aufgaben oder Funktionen nicht selbst übernehmen kann. Dabei sollen 5 v. H. des Gesamtlehrbedarfs an jeder Fachhochschule und vier LVS bei den einzelnen Professoren nicht überschritten werden. Das wird aber nach den Prüfungserkenntnissen des Rechnungshofs (T 480) großzügig gehandhabt. Denn außerdem können auch für die „Wahrnehmung von Aufgaben in Forschung und Entwicklung und in der Weiterbildung“ ohne Quotierung und stundenmäßige Begrenzung Ermäßigungen gewährt werden. Nach der KMK-Vereinbarung (T 482) stünden für beide Regelungsinhalte zusammen Ermäßigungen bis zu einer Obergrenze von 7 v. H. der Gesamtheit der Lehrverpflichtungen zur Verfügung. Berlin hatte sich jedoch unverständlicherweise durch Fußnotenzusatz Abweichungen vorbehalten. Durch Aufspaltung in zwei Regelungsbereiche wird nicht nur die scheinbar niedrigere Quote von 5 v. H. unterlaufen, sondern auch die Gesamtquote der KMK-Vereinbarung bei weitem überschritten.

488 Nach der Fachhochschulpraxis erhält nahezu jeder Hochschullehrer eine Ermäßigung. Damit wird die Regellehrverpflichtung ausgehöhlt, wie nachstehende Beispiele zeigen:

- Ohne nähere Angabe von Gründen werden Professoren an einer Fachhochschule für die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen Ermäßigungsstunden gewährt. Dass die Gewährung nur in Ausnahmefällen in Betracht

kommt und in jedem Einzelfall die Gründe geprüft werden müssen und aktenkundig zu machen sind, wurde nicht beachtet.

- Für die Wahrnehmung von Aufgaben und Funktionen im Rahmen der Selbstverwaltung an einer Fachhochschule wird Professoren regelmäßig ohne Einzelfallprüfung eine Ermäßigung ihrer Lehrverpflichtung gewährt. Dass Mitglieder der Hochschule nach § 44 Abs. 1 Nr. 3 BerIHG ohnehin verpflichtet sind, an der Selbstverwaltung mitzuwirken und Funktionen zu übernehmen, wurde nicht bedacht.
- Für die Teilnahme an Gremiensitzungen wird Professoren einer Fachhochschule nach Art eines Ansparprogramms für je 40 Stunden eine Gutschrift von einer SWS Lehrermäßigung gewährt. Ob eine übermäßige Belastung vorlag, wird nicht geprüft.
- Für die Funktion eines Beauftragten für den Hochschulsport werden Ermäßigungsstunden gewährt, obwohl die damit verbundenen Aufgaben von der Hochschulverwaltung ausgeübt werden können und nicht des Einsatzes eines Professors bedürfen. Es kommt hinzu, dass die Studenten und übrigen Hochschulmitglieder bereits außerhalb der Hochschulen durch die allgemeine Sportförderung begünstigt werden und nur eine Minderheit der Hochschulmitglieder am Hochschulsport teilnimmt (Jahresbericht 1998 T 396).
- Eine Hochschullehrerin wurde vor Jahren zur Beauftragung für die Koordination und den Aufbau eines Studienganges bestellt. Die Lehrverpflichtungsermäßigung wird noch weitergewährt, obwohl der Studiengang bereits seit längerem besteht und die Studienordnungen längst erlassen sind.
- Ein Hochschullehrer erhält als Beauftragter für Stundenplanung seit Jahren eine Lehrverpflichtungsermäßigung, obwohl es sich hier um eine originäre Aufgabe der Hochschulverwaltung handelt.
- Für die Funktion eines Beauftragten für studentische Tutorien wird einem Hochschullehrer die Lehrverpflichtung seit Jahren ermäßigt. Da die Haushaltsmittel für diesen Bereich um ein Drittel verringert wurden und der überwiegende Teil der studentischen Hilfskräfte im Bereich der Verwaltung eingesetzt wird, erscheint eine Ermäßigung inzwischen fragwürdig.

Professoren sind gesetzlich verpflichtet, für alle Studiengänge 489 in ihren Fächern Lehrveranstaltungen durchzuführen (§ 99 Abs. 2 BerIHG). Vorzugsweise sind Lehrveranstaltungen von Professoren anzubieten (§ 3 Abs. 1 LVVO). Damit wird die besondere Verantwortung der Professoren für die Gewährleistung des notwendigen Lehrangebots betont. Zur Sicherstellung des Lehrangebots können aber auch andere Lehrkräfte oder Lehrbeauftragte beteiligt werden. Lehrbeauftragten obliegt nach § 120 BerIHG die selbständige Wahrnehmung von Lehraufgaben jedoch nur dann, wenn diese nicht von Hochschullehrern wahrgenommen werden können. Dessen ungeachtet wurden an einer Fachhochschule, obwohl für alle angebotenen Fächer Hochschullehrer berufen waren, Lehrveranstaltungen des Grund- und Hauptstudiums nicht von Professoren vertreten, sondern ausnahmslos von Lehrbeauftragten wahrgenommen. Der Rechnungshof hält dies auch dann für nicht vertretbar, wenn, wie die Fachhochschule einwendet, alle in Betracht kommenden Professoren „ausgebucht“, krank oder im Freisemester waren. Er erwartet, dass künftig rechtzeitig durch geeignete organisatorische Maßnahmen gegengesteuert wird.

Die Einhaltung der Lehrverpflichtung haben die Lehrkräfte 490 nach § 13 LVVO jeweils am Ende eines Semesters der Hochschule schriftlich mitzuteilen. Die einzelnen Lehrveranstaltungen sind thematisch zu bezeichnen, Art und Umfang ihrer Lehrtätigkeit anzugeben, ebenso die Zahl der mitwirkenden Lehrkräfte, bei Lehrveranstaltungen mit beschränkter Teilnehmerzahl auch die Zahl der teilnehmenden Studenten.

Wesentliche Unterbrechungen, die nicht ausgeglichen worden sind, sind zu vermerken. Eine Kontrolle ist nur gewährleistet, wenn die Lehrkräfte die benötigten Angaben auch machen, diese auf Richtigkeit überprüft und ausgewertet werden und das Ergebnis bei der Zumessung des Lehrverpflichtungssolls später Berücksichtigung findet. Die Mitteilung ist an den Dekan, an Hochschulen ohne Fachbereiche an den Leiter der Hochschule zu richten. Was nach Eingang der Mitteilung zu geschehen hat, ist nicht näher geregelt. Lediglich bei Nichterfüllung der Lehrverpflichtung besteht nach der Lehrverpflichtungsverordnung eine Weitermeldungs-pflicht an den Leiter der Hochschule, der regelmäßig zugleich die Befugnisse der Dienstbehörde wahrnimmt. Die Einhaltung der Lehrverpflichtung ist nicht nur für die Studienplanung und die Sicherstellung des Lehrbetriebs von Bedeutung, sondern berührt die sich aus dem Amts- oder Anstellungsverhältnis ergebenden Dienstpflichten. Bei Verstößen ist daher der Leiter der Hochschule vor allem in seiner Funktion als Dienstbehörde gefordert. Besonders gravierende Verstöße sollten sogar Anlass geben, die Aufsichtsbehörde zu unterrichten.

491 In den vom Rechnungshof geprüften Bereichen (T 480) findet eine Kontrolle der Erfüllung der Lehrverpflichtung weitgehend nicht statt:

- An der ASFH wurden vor Jahren schriftliche Mitteilungen für zwei Semester verlangt. Dennoch haben seinerzeit nicht alle Hochschullehrer Erklärungen über ihre Lehrtätigkeit abgegeben. Seither wird davon abgesehen, weitere Mitteilungen abzufordern. Bei der Anmeldung des Lehrangebots für das jeweilige Semester orientieren sich die Professoren an dem von der Verwaltung erstellten „Auslastungsbescheid“. Die Verwaltung geht grundsätzlich davon aus, dass die im Lehrplan vorgesehenen Stunden, die sich aus der Studienordnung ergeben, auch geleistet werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung wies eine Reihe von Professoren eine seit Jahren nicht erfüllte Lehrverpflichtung auf.
- An der FHW lagen keine Lehrmitteilungen der Professoren vor. Die Deputatsabrechnungen werden seit Jahren durch eine selbst entwickelte Software für jeden Hochschullehrer erstellt, geben jedoch nur das Lehrverpflichtungssoll wieder. Eine Dokumentation der zahlreichen Änderungen und Berichtigungen findet nicht statt. Weder war erkennbar, in welchen Fällen sich anhand der Ist-Zahlen innerhalb eines Semesters Abweichungen von der Lehrverpflichtung ergeben haben, noch war geregelt, wie diese ausgeglichen werden sollen. Dass beispielsweise eine Lehrkraft festgesetzte gleichartige Lehrveranstaltungen eigenmächtig vom Studienplan abweichend nur einmal durchgeführt hat, war nur dank der Aufmerksamkeit von Studenten aufgefallen. Ob der aufgrund eigenmächtiger Teilnahme an einer wissenschaftlichen Veranstaltung eingetretene Lehrausfall in einem anderen Fall wieder ausgeglichen wurde, war nicht feststellbar. Mit Ausnahme einer Missbilligung hat die Hochschulverwaltung keine dienstrechtlichen Konsequenzen gezogen. Bei schuldhaftem Fernbleiben vom Dienst hätte nach § 9 BBesG über den Verlust von Besoldung entschieden werden müssen.
- An der HdK werden zwar von der Fakultätsverwaltung Erklärungs-vordrucke zum Nachweis der Lehrleistung versandt. Eingereichte Lehrmitteilungen waren aber häufig sehr lückenhaft, unsachgemäß oder fehlerhaft ausgefüllt. Folgerungen werden selbst dann nicht gezogen, wenn keine Mitteilung eingeht. Soweit Mitteilungen eingehen, werden die Angaben nicht systematisch ausgewertet. Einzelne Professoren haben ihre Lehrtätigkeit noch nie mitgeteilt. Im Grunde wird unterstellt, dass Hochschullehrer ihre Lehrverpflichtung regelmäßig erfüllen oder vorschriftsgemäß im Durchschnitt von zwei aufeinanderfolgenden akademischen Jahren erfüllen werden. So haben sich weder die Hochschule noch die Senatsverwaltung nachhaltig genug darum bemüht, wie nach Wegfall eines Studienganges die verbliebenen Pro-

fessoren weiterhin in der Lehre eingesetzt werden können. Der Einwand, eine dienstrechtlich befriedigende Lösung würde eine Änderung des Hochschulrahmengesetzes voraussetzen, vermag nicht zu überzeugen. Bereits nach derzeitigem Berliner Hochschulrecht hätten die betroffenen Hochschullehrer abgeordnet oder versetzt werden können, in ein gleichwertiges Amt an einer anderen Hochschule auch ohne ihre Zustimmung (vgl. § 102 Abs. 4 BerlHG). Eine Weiterverwendung an der Fachhochschule, wo im Gegenzug ein neuer entsprechender Studiengang aufgebaut wurde, hätte nahegelegen und wäre unter Beibehaltung des bisherigen Amtes und Schaffung der stellenmäßigen Voraussetzungen auch gegen den Willen der Hochschullehrer durchsetzbar. In einem anderen Fall tritt ein Professor seit 1998 dienstlich nicht mehr in Erscheinung; die Zahlung der Bezüge läuft jedoch weiter. Hochschulleitung und Senatsverwaltung werden zu klären haben, wie die unhaltbaren Zustände bereinigt werden können. Nach den Erfahrungen in einem mehrere Jahre zurückliegenden prominenten Einzelfall (vgl. Antwort des Senats vom 10. November 1989 auf die Kleine Anfrage Nr. 654) hätte von den Verantwortlichen konsequentes Handeln erwartet werden müssen.

Zusätzlich wird die Lehrleistung der Hochschullehrer durch folgenden Umstand vermindert: Die Vorlesungszeiten in Fachhochschulen sollen nach einer KMK-Empfehlung jährlich mindestens 38 Wochen umfassen. Für Universitäten und „Kunsthochschulen“ liegt zwar keine KMK-Empfehlung vor. Nach Auskunft der zuständigen Senatsverwaltung hat sich aber überregional eine Vorlesungsdauer von etwa 32 Wochen herausgebildet. Weshalb hier von einer geringeren Vorlesungszeit ausgegangen wird, ist nicht nachvollziehbar. Der Rechnungshof hat anhand der Vorlesungsverzeichnisse eine Auswertung über einen repräsentativen Zeitraum vorgenommen und festgestellt, dass die Vorlesungszeiten an allen Fachhochschulen – die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) wurde wegen ihrer Sonderstellung nicht einbezogen – die vorgesehenen Mindestzeiten nahezu regelmäßig deutlich unterschreiten. Dies ist nicht hinnehmbar und sollte Anlass geben, den Umfang der Vorlesungszeit durch Rechtsvorschrift verbindlich zu regeln, und zwar für alle staatlichen Hochschulen einschließlich der Universitäten. Dabei sollte zugleich klargestellt werden, dass akademische Ferien und so genannte Hochschultage (§ 29 Abs. 2 BerlHG) nicht mitrechnen. Durch Festlegung jährlich abzuleistender Lehrveranstaltungen, z. B. an Fachhochschulen jährlich 684 LVS (18 Std. x 38 Wochen), würde einer solchen Zielsetzung zudem besser Rechnung getragen.

Die aufgezeigten Mängel sollten dazu Anlass geben, das Verfahren grundlegend zu verändern und eine umfassende Anzeige- und Belegpflicht der Hochschullehrer, eine Kontroll- und Dokumentationspflicht der Hochschule und bei Dienstpflichtverletzungen eine Berichtspflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde zu statuieren. Bei der Festlegung des Lehreinsatzes für das jeweilige Semester haben die Gremien auch die Erfüllung der Lehrverpflichtung durch die Hochschullehrer zu berücksichtigen. Der Lehrbetrieb kann durch Koordination und Zusammenstellung des Lehrangebots nur dann ordnungsgemäß organisiert werden, wenn die erforderlichen Unterlagen vollständig und nachvollziehbar vorliegen. Um dies zu erreichen, hält der Rechnungshof insbesondere folgende Maßnahmen für erforderlich:

- Das durch Beschlussfassung der Hochschulgremien verbindlich festgestellte Lehrangebot sollte ausreichend dokumentiert werden. Jede Änderung des Lehrangebots und der Lehrverpflichtung sollte der Beschlussfassung des Fachbereichsrats unterliegen, mindestens aber nachträglich zu bestätigen sein. Die betreffenden Beschlüsse sind zu protokollieren.
- Die zu erbringenden Lehrleistungen sollten jedem Hochschullehrer für jedes Semester schriftlich mitgeteilt werden (Zuweisungsbescheid).

- Die Anzeige- und Belegpflicht der Lehrkräfte sollte durch Einführung eines der Lehrverpflichtungsverordnung als Anlage beigefügten und für alle Hochschulen verbindlichen Erklärungsdruckvereinheitlicht, das Berechnungsverfahren sollte vereinfacht werden.
- Für die Prüfungs- und Kontrollpflichten sollte der Beauftragte für den Haushalt verantwortlich sein, die Durchführung sollte von Verwaltungskräften wahrgenommen werden. Der Dekan sollte von unnötigen administrativen Arbeiten entlastet werden.
- Die Auswertung der Mitteilungen über die Lehrleistungen müsste dokumentiert und dem zuständigen Fachbereich mitgeteilt werden. Jeder Hochschullehrer sollte einen „Auslastungsbescheid“ erhalten.
- Bei Verstößen gegen die Erklärungspflicht sollte mit dienstrechtlichen Konsequenzen gerechnet werden müssen (Sanktionsmöglichkeit). Unregelmäßigkeiten sollten umgehend der Dienstbehörde oder Personalstelle zur weiteren Veranlassung mitgeteilt werden. Fälle beharrlicher Weigerung, den dienstlichen Obliegenheiten nachzukommen, sollten dem Leiter der Hochschule und der Senatsverwaltung gemeldet werden.

stellt, die zu Verlusten studentischer Mittel von mindestens 200 000 DM führen werden. Hiervon ist ein hoher Anteil auf die nur zögerliche Verfolgung von Forderungen aus Bürgschaften und Vorschusszahlungen zurückzuführen, die bis 1998/1999 über 1 Mio. DM betragen haben. Ferner wurden die studentischen Beiträge für vom Berliner Hochschulgesetz nicht gedeckte Aufgaben verwendet. Die Leiter der Hochschulen und die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur sind ihrer Aufsichtspflicht nur unzureichend nachgekommen. Der Rechnungshof hat gefordert, die zweckentsprechende und sparsame Verwendung der von den Studierenden aufzubringenden Mittel sowie die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen sicherzustellen.

Das Hochschulrahmengesetz ermächtigt die Länder, an den Hochschulen die Bildung von Studentenschaften zur Wahrnehmung hochschulpolitischer, sozialer und kultureller Belange der Studierenden, zur Pflege der überregionalen und internationalen Studentenbeziehungen sowie zur Wahrnehmung studentischer Belange in Bezug auf die Aufgaben der Hochschulen zu regeln. Das Land Berlin hat hiervon in den §§ 18 ff. Berliner Hochschulgesetz (BerlHG) Gebrauch gemacht. Danach bilden die immatrikulierten Studenten und Studentinnen einer Hochschule die Studentenschaft, die als eine rechtsfähige Teilkörperschaft der Hochschule Körperschaft des öffentlichen Rechts ist. Die Studentenschaft verwaltet ihre Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst (§ 18 Abs. 1 BerlHG). Sie wird vom Allgemeinen Studentenausschuss (ASTA) vertreten, der an die Beschlüsse des Studentenparlaments gebunden ist. Die Studentenschaft untersteht der Rechtsaufsicht der Hochschulleitung und der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung (§ 18 Abs. 4 BerlHG). Zur Finanzierung der Aufgaben erheben die Studentenschaften von ihren Mitgliedern Beiträge von 10 DM bis 15 DM je Semester. Die Beitragseinnahmen der Studentenschaften der Kuratorialhochschulen betragen für das Haushaltsjahr 1998 bzw. 1998/1999¹⁾ insgesamt 2 952 000 DM, davon entfielen auf die Studentenschaft der

Freien Universität Berlin (FU)	1 123 000 DM
Technischen Universität Berlin (TU)	707 000 DM
Humboldt-Universität zu Berlin (HU)	620 000 DM
Hochschule der Künste Berlin (HdK)	126 000 DM
Technischen Fachhochschule Berlin (TFH)	127 000 DM
Fachhochschule für Wirtschaft Berlin (FHW)	67 000 DM
Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin (FHTW)	151 000 DM
Fachhochschule für Sozialarbeit und Sozialpädagogik „Alice Salomon“ (ASFH)	31 000 DM

Die Studentenschaft weist die Verwendung der Beiträge in einer jährlich zu erstellenden Haushaltsrechnung nach, die von einem öffentlich bestellten Rechnungsprüfer oder einer anerkannten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu prüfen ist. Die Haushalts- und Wirtschaftsführung unterliegt der Prüfung durch den Rechnungshof (§ 20 Abs. 3 BerlHG). Im Jahr 2000 hat der Rechnungshof bei den Kuratorialhochschulen vor allem die Verwendung der studentischen Beiträge, die Abrechnung der jährlichen Haushalte und die Entlastung der Mitglieder der Allgemeinen Studentenausschüsse sowie die Verwaltung des Vermögens der Studentenschaften geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass gesetzliche Bestimmungen missachtet, dadurch Mittel für vom Berliner Hochschulgesetz nicht gedeckte Aufgaben verwendet und im Übrigen nicht wirtschaftlich eingesetzt wurden.

Im Gegensatz zu den Studentenschaften der TU, HdK, FHW und ASFH haben die Studentenschaften der FU, HU, TFH und FHTW die Rechnungen zum Teil seit 1994 nicht oder verspätet prüfen lassen, obwohl die Prüfung gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 20 Abs. 3 BerlHG).

¹⁾ Bei der Mehrzahl der Studentenschaften beginnt das Haushaltsjahr am 1. April und endet am 31. März des darauf folgenden Jahres.

494 Probleme im Zusammenhang mit der Einhaltung der Lehrverpflichtung sind nicht neu, treffen gleichermaßen auf Universitäten zu und bestehen schon seit langem (vgl. schon Bericht des Rechnungshofs vom 6. Oktober 1975 über eine im Auftrag des Abgeordnetenhauses durchgeführte Sonderprüfung bei den Berliner Universitäten - Drucksache 7/231). Die Probleme sind auch nicht allein auf Berlin beschränkt. Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben in der Vergangenheit wiederholt ähnliche Feststellungen getroffen. Diese Prüfungserkenntnisse lassen somit durchaus Rückschlüsse zu, welche Probleme auch bei anderen Hochschulen zu erwarten sein dürften. Die Mängel dürften auch auf fehlende bzw. unzureichende Vorschriften zurückzuführen sein. Die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur ist aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Auswüchse bei der Gewährung von Ermäßigungsstunden künftig unterbleiben, ein schriftliches Antrags- und Bewilligungsverfahren zwingend vorgeschrieben wird und die bestehenden rechtlichen Vorgaben künftig strikt eingehalten werden. Soweit Fehlentscheidungen auf Rechtsunsicherheit beruhen oder einfach auf mangelnde verwaltungsmäßige Sorgfalt zurückzuführen sind, sollte dem durch Erlass von Verwaltungsvorschriften entgegengewirkt werden. Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof jedoch, dass der Senat an der in seinem Bericht zum Hochschulstandort Berlin bekundeten Absicht, die bestehenden Ermäßigungstatbestände zu reduzieren (T 486), festhält und diese möglichst bald umsetzt.

495 Die verantwortlichen Leitungskräfte der Hochschulen und die für das Hochschulwesen zuständige Senatsverwaltung sind aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Lehrverpflichtung strikt eingehalten wird und Ermäßigungen sowie Anrechnungen nicht überhand nehmen. Die aufgezeigten Regelungsdefizite im Berliner Hochschulrecht sollten möglichst bald beseitigt werden. Ein Zuwarten, bis das von der Bundesministerin für Bildung und Forschung vorgelegte Konzept für eine Dienstrechtsreform an den Hochschulen Gestalt annimmt und monetäre Leistungsanreize im Hochschulbereich geschaffen werden, ist nicht hinnehmbar. Vor Einführung etwaiger Leistungs-, Belastungs- und Funktionszulagen sollte Wert darauf gelegt werden, dass von jedem Hochschullehrer die Mindestanforderungen erfüllt werden. Dadurch können auch Personalkosten in erheblichem Umfang reduziert werden. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

b) Finanzielle Verluste durch Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung von Studentenschaften der Kuratorialhochschulen

Der Rechnungshof hat bei den Studentenschaften der Kuratorialhochschulen teilweise erhebliche Verstöße gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Haushalts- und Wirtschaftsführung festge-

Haushaltsrechnungen der Jahre	Prüfung der Haushaltsrechnungen			
	FU	HU	TFH	FHTW
1990 bzw. 1990/1991	Februar 1995	— ¹⁾	März 1995	— ¹⁾
1991 bzw. 1991/1992	März 1995	— ¹⁾	März 1995	— ¹⁾
1992 bzw. 1992/1993	Mai 1995	— ¹⁾	Mai 1995	— ¹⁾
1993 bzw. 1993/1994	Mai 1995	November 1995	Mai 1995	nicht geprüft
1994 bzw. 1994/1995	Oktober 1995	Dezember 1995	nicht geprüft	September 1996
1995 bzw. 1995/1996	Januar 2000	November 1996	nicht geprüft	nicht geprüft
1996 bzw. 1996/1997	Prüfung nicht abgeschlossen	August 1997	nicht geprüft	nicht geprüft
1997 bzw. 1997/1998	nicht geprüft	Prüfung nicht abgeschlossen	nicht geprüft	nicht geprüft
1998 bzw. 1998/1999	nicht geprüft	nicht geprüft	nicht geprüft	Mai 1999

¹⁾ Die Studentenschaften der HU und FHTW haben ihre Arbeit erst im 2. Halbjahr 1993 aufgenommen.

Die Studentenparlamente der FU und TFH haben sogar für die ungeprüften Haushaltsrechnungen den Mitgliedern ihres AStA Entlastung erteilt. Diese Verfahrensweisen verstoßen gegen die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung. Des Weiteren hat das Studentenparlament der HU bisher in keinem Jahr über die Entlastung gemäß § 109 Abs. 3 LHO abgestimmt. Weder die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur noch die Hochschulleitungen haben im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht nach § 18 Abs. 4 BerlHG die ausstehenden Prüfungen der Haushaltsrechnungen angemahnt und die Entlastungsbeschlüsse der FU und TFH sowie die fehlenden Abstimmungen über die Entlastungen der HU beanstandet. Diese Unterlassungen haben auch zu den im Folgenden dargestellten Mängeln beigetragen.

versäumt, die Rechtslage von vornherein klarzustellen und dafür Sorge zu tragen, dass die Hochschulleiter die Entlastungen genehmigen. Der Rechnungshof geht daher davon aus, dass bei ordnungsgemäßer Durchführung des Verfahrens Mängel in der Haushaltswirtschaft der Studentenschaften hätten erkannt und abgestellt werden können.

499 Die Genehmigung der Entlastung der Mitglieder der Allgemeinen Studentenausschüsse durch die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Forschung und Kultur, die nach § 109 Abs. 3 Satz 2 LHO zu erteilen ist, fehlt seit 1990 mit Ausnahme von zwei Fällen, in denen die Entlastungen bis 1995 genehmigt wurden. Soweit die Senatsverwaltung untätig geblieben ist, hat sie ihr Verhalten damit begründet, dass der Leiter der jeweiligen Hochschule die Entlastung des zur Geschäftsführung berufenen Organs der Studentenschaft zu genehmigen habe, da er auch für die Genehmigung des Haushaltsplans und die Festsetzung der Beiträge zuständig sei. Aus dem Genehmigungsrecht des Hochschulleiters für den Haushaltsplan leitet die Senatsverwaltung auch die Zuständigkeit für die Genehmigung der Entlastung ab. Bisher haben jedoch auch Hochschulleiter Genehmigungen für die Entlastung der Mitglieder des jeweiligen AStA nicht erteilt.

Im Rahmen ihrer Aufgabe, bei der sozialen und wirtschaftlichen Selbsthilfe der Studierenden mitzuwirken (§ 18 Abs. 2 BerlHG), übernehmen die Studentenschaften (mit Ausnahme der HdK, FHW und ASFH) Bürgschaften für von Studierenden aufgenommene Darlehen bei der Studentischen Darlehnskasse e. V. und/oder beim Studentenwerk Berlin „Anstalt des öffentlichen Rechts“. Die Studentenschaft der FU und der TU haben jedoch seit 1996, die der TFH seit 1998 von Bürgschaften für Darlehen des Studentenwerks Berlin Abstand genommen. Entgegen § 105 Abs. 1 Nr. 2, § 80 Abs. 2 LHO in Verbindung mit Nr. 13.4.1 AV § 80 LHO führen die Studentenschaften der FU, TFH und FHTW keine Nachweisungen über die übernommenen Bürgschaftsverpflichtungen. Es werden lediglich Darlehensforderungen aus der Inanspruchnahme von Bürgschaften erfasst. Infolge der Erfüllung der Bürgschaftsverpflichtung geht die Darlehensforderung der Studentischen Darlehnskasse und/oder des Studentenwerks Berlin kraft Gesetzes (§ 774 BGB) auf die jeweilige Studentenschaft über, die nunmehr die Forderung gegenüber den studentischen Darlehensschuldern geltend machen muss. Im Haushaltsjahr 1998 haben die Studentenschaften der drei Universitäten insgesamt Darlehensforderungen von mehr als 800 000 DM aus der Erfüllung von Bürgschaftsverpflichtungen in 1 130 Fällen ausgewiesen.

500 Für die Rechtsauffassung der Senatsverwaltung findet sich allerdings im Berliner Hochschulgesetz keine Grundlage. Die von der Landeshaushaltsordnung abweichende Regelung über die Genehmigung des Haushaltsplans schließt nicht aus, dass der Gesetzgeber die Genehmigung der Entlastung bei der Senatsverwaltung belassen wollte. Anderenfalls hätte eine entsprechende Bestimmung im Berliner Hochschulgesetz nahegelegen. Es spricht daher vieles dafür, dass die Genehmigung der Entlastung, weil spezialgesetzlich nicht abweichend geregelt, durch die zuständige Senatsverwaltung zu erteilen ist. Gegen eine Kompetenzverschiebung kraft Sachzusammenhangs spricht auch, dass nach § 105 Abs. 1 LHO die abweichende Bestimmung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen muss. Eine Kompetenzverschiebung kraft Sachzusammenhangs erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Es mag zwar Gründe dafür geben, die Entlastungsgenehmigung von der Hochschulleitung erteilen zu lassen. Eine Rechtsgrundlage hierfür ist derzeit aber nicht gegeben. Selbst wenn man der Rechtsauffassung der Senatsverwaltung folgen würde, die ihrem früheren Verhalten widerspricht, hätte sie

Hochschule	Darlehensforderungen aus Bürgschaften in DM	Anzahl der Einzelfälle
FU	489 827,64	730
TU	318 935,72	327
HU	54 965,51	73

Die Rückzahlung dieser ausstehenden Darlehensbeträge wird jedoch nicht mit dem notwendigen Nachdruck verfolgt. Von den 730 Studierenden der FU, für die die Studentenschaft Zahlungen an das Studentenwerk Berlin geleistet hat, haben 1998/1999 nur 17 Studierende Tilgungszahlungen erbracht. Die Studentenschaft der TU hat die Forderungen bis 1995 nicht regelmäßig verfolgt. Seither werden die Außenstände jedoch von einem Rechtsanwalt überwacht. Es liegen in 39 Fällen (Darlehen von 46 500 DM) Vollstreckungsbescheide vor, die bisher nicht weiterverfolgt wurden. Die Forderungen

der Studentenschaft der HU von 55 000 DM betreffen mit 43 000 DM Zahlungen aus den Jahren 1995 bis 1997. Zum Teil befinden sich die Studierenden, für die Bürgschaften übernommen wurden, wieder in ihren Heimatländern. Die Studentenschaft der TU weist allein in 90 Fällen aus, dass die Schuldner unbekannt verzogen seien. Damit ist ein Drittel der bestehenden Forderungen (108 000 DM) nicht mehr einbringbar. Die Studentenschaft der FU erfasst außerdem die Rückzahlungen nicht mit der entsprechenden Sorgfalt. Darüber hinaus weisen die Studentenschaften der HU, TFH und FHTW Forderungen aus Bürgschaften nicht in der Vermögensrechnung nach. Aufgrund der Missstände sind erhebliche Verluste an studentischen Mitteln entstanden; weitere sind zu erwarten. Die Hochschulleiter haben die Haftungsfrage zu prüfen.

502 Für die Finanzierung von größeren Projekten, Veranstaltungen oder Reisen werden von der Studentenschaft der FU Vorschusszahlungen im Einzelfall bis zu 15 000 DM gewährt. Dabei unterscheidet sie zwischen Vorschüssen auf Rückzahlung und Vorschüssen auf Abrechnung. Vorschüsse auf Rückzahlung werden beispielsweise für Veranstaltungen oder Druckkosten gewährt. Sie sind aus den Erlösen der Veranstaltungen, z. B. Eintrittsgeldern bzw. aus den Erlösen verkaufter Druckerzeugnisse zurückzuzahlen. Vorschüsse auf Abrechnung werden in Höhe der voraussichtlich anfallenden und von der Studentenschaft zu übernehmenden Kosten gewährt. Die Verwendung der betreffenden Gelder ist durch entsprechende Quittungen und Rechnungen zu belegen. Die Studentenschaft der FU weist zum Ende des Haushaltsjahres 1998/1999 nicht abgerechnete Vorschusszahlungen von 242 994,80 DM aus. In 180 Fällen bestehen bereits seit Jahren Außenstände, weil der AStA die Abrechnung nur gelegentlich kontrolliert. Im Jahr 2000 waren in 73 Fällen Vorschusszahlungen aus 1995/1996 über 108 034,66 DM noch nicht abgerechnet. Damit dürfte ein Großteil dieses Betrages uneinbringlich sein und daher zu weiteren erheblichen finanziellen Verlusten für die Studentenschaft der FU führen. Diese wird somit – unter Kontrolle der rechtsaufsichtsführenden Stellen – zu prüfen haben, inwieweit Schadenersatzansprüche gegenüber den Verantwortlichen durchzusetzen sind.

503 Die Studentenschaften der FU und der TU betreiben eigene Druckereien. Die Ausgaben für ständig Beschäftigte sowie für Sach- und Investitionskosten betragen jährlich insgesamt bis zu 400 000 DM. Beide Druckereien sind ohne vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eingerichtet worden. Obwohl der Rechnungshof diesen Sachverhalt bereits vor Jahren beanstandet hatte, hat die Studentenschaft der TU Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bislang nicht durchgeführt. Die Druckerei der Studentenschaft der FU weist ihre Leistungen nicht nach. Aufgrund fehlender Auftragsbücher kann die Auslastung nicht beurteilt werden. Ausgehend von den kalkulierten Preisen sind von der Druckerei der TU 1998/1999 Leistungen im Wert von 120 000 DM erbracht worden. Davon betrifft nicht einmal die Hälfte die unmittelbaren Angelegenheiten der Studentenschaft. Aus studentischen Mitteln wird der Druck von Broschüren, Plakaten und Flugblättern für politische Aktivitäten Dritter finanziert. Ein Bezug zu den Aufgaben der Studentenschaft ist nicht nachgewiesen. Im Übrigen haben die Studentenschaften der FU und der TU 1998/1999 Aufträge von 90 000 DM, die von ihren Druckereien wegen fehlender Ausstattung nicht erledigt werden können, an kommerzielle Unternehmen vergeben. Der Rechnungshof bezweifelt zumindest aus wirtschaftlichen Gründen die Notwendigkeit, eigene Druckereien vorzuhalten. Die von den Studentenschaften u. a. aufgeführten Gründe, dass die Druckerzeugnisse überwiegend nur kleine Auflagen, aber einen großen Umfang hätten, die Druckerei auch häufig beratend tätig werde und die Studentenschaft mit einer eigenen Druckerei flexibler sei, um Studierende auch kurzfristig informieren zu können, sind nicht stichhaltig. Aufgrund der Marktlage werden Druckerzeugnisse unterschiedlicher Art auch von privaten Unternehmen in kurzer Zeit angeboten. Aufträge, die von den Druckereien der Studentenschaften nicht erledigt werden können, werden ohnehin an kommer-

zielle Anbieter vergeben. Die Allgemeinen Studentenausschüsse der FU und TU haben daher unverzüglich Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Druckereien nur weitergeführt werden, wenn dies wirtschaftlicher ist als die Beauftragung privater Unternehmen.

Darüber hinaus hat der Rechnungshof eine Vielzahl weiterer 504 Mängel bei der Haushalts- und Wirtschaftsführung festgestellt. So war beispielsweise zu beanstanden, dass

- die Studentenschaften (mit Ausnahme der der HdK) Mietverträge für Kopiergeräte schließen, die nicht ihren Anforderungen entsprechen,
- Einnahmen der Studentenschaft der TFH über längere Zeit auf einem gesondert eingerichteten Girokonto verwahrt werden, obwohl diese Mittel unverzüglich dem studentischen Haushalt zuzuführen sind,
- die Studentenschaften bei Beschaffungen Leistungen überwiegend ohne vorherige Ausschreibungen vergeben und Preisvergleiche nicht aktenkundig machen,
- bewegliche Sachen, die nicht Vermögen sind, von den Studentenschaften der HU, TFH und FHTW nicht oder nicht ordnungsgemäß als Eigentum erfasst und gekennzeichnet werden sowie die FU und HU es versäumt haben, in regelmäßigen Abständen Bestandskontrollen durchzuführen,
- für das AStA-eigene Kraftfahrzeug der FU ein Fahrtenbuch nicht geführt und die Nutzung nicht kontrolliert wird, sodass weder die Notwendigkeit noch ein zweckentsprechender Einsatz nachgewiesen ist,
- Mitglieder des Studentenparlamentes der HdK Sitzungsgelder ohne Rechtsgrundlage erhalten,
- die Finanzreferenten der HU in den Jahren 1998 und 1999 um 8 500 DM überhöhte, von den Satzungsregelungen abweichende Aufwandsentschädigungen erhalten haben.

Die Studentenschaft hat die Belange der Studierenden in 505 Hochschule und Gesellschaft wahrzunehmen und die Verwirklichung der Ziele und Aufgaben der Hochschulen zu fördern. In diesem Sinne nimmt sie im Namen ihrer Mitglieder ein politisches Mandat wahr (§ 18 Abs. 2 BerlHG). An den Hochschulen entscheiden die Allgemeinen Studentenausschüsse insbesondere über die Förderung von einzelnen Maßnahmen, Aktionen, Projekten und die Finanzierung von Druckerzeugnissen und Reisen auf Antrag. Beispielsweise haben die Studentenschaften der TU und HU Informationsschriften finanziert, die sich gegen den Weltwirtschaftsgipfel und den EU-Gipfel richten. Außerdem haben sie Aktionen gegen das Gelöbnis von Bundeswehrrekruten finanziell unterstützt. Ferner wurde mit von den Studentenschaften finanzierten Plakaten und Flugblättern zu Aktionen gegen die Bundestagswahl („Absicherung der demokratischen Barbarei?“) und gegen die Innenstadtpolitik des Senats aufgerufen. Des Weiteren hat die Studentenschaft der TU Kosten für sogenannte Informationsreisen übernommen, die eine Verbindung zu studentischen oder hochschulpolitischen Themen nicht erkennen lassen. Der Rechnungshof hat daher beanstandet, dass die Studentenschaften Mittel für derartige Zwecke bereitgestellt haben. Er hat darauf verwiesen, dass der Gesetzgeber beim politischen Mandat in § 18 Abs. 2 BerlHG den Studentenschaften Grenzen gesetzt hat. Nach ständiger Rechtsprechung hierzu sind die Grenzen dort überschritten, wo ein sachlicher Bezug zur Hochschulpolitik weder erkennbar noch beabsichtigt ist. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht Berlin den Studentenschaften der FU und HU untersagt, nicht spezifisch und unmittelbar hochschulpolitische Äußerungen abzugeben sowie derartige Tätigkeiten Dritter zu unterstützen. Wegen Zuwiderhandlungen sind im Zeitraum 1998 bis 2000 Ordnungsgelder von insgesamt 15 000 DM bzw. 5 000 DM verhängt worden, die teilweise noch nicht rechtskräftig sind. Die Studentenschaft der TU vertritt weiterhin die Auffassung, dass die Aktivitäten im Rahmen ihrer Aufgaben

unterstützungsfähig seien. Der Aufgabenkatalog der Studentenschaft würde durch die in § 4 BerlHG vorgegebenen Aufgaben der Hochschule präzisiert. Außerdem habe die Studentenschaft die allgemeinen Ziele des Studiums zu unterstützen. Dazu gehöre auch ein politischer Bildungsauftrag. Die Studentenschaften dürfen jedoch auch bei der Erfüllung dieses Auftrages nur Ausgaben für Maßnahmen zulassen, die sich in den Rahmen der von der Rechtsprechung gezogenen Grenzen einordnen lassen.

- 506 Der Rechnungshof hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen bei den Studentenschaften (vgl. T 498, 499, 505) den Hochschulleitungen und der Senatsverwaltung vorgehalten, dass sie ihre Rechtsaufsicht nach § 18 Abs. 4 BerlHG nur unzureichend wahrgenommen haben. Beispielsweise hätten sie wegen der ausstehenden Prüfungen der Haushaltsrechnungen, der nicht beantragten Genehmigungen der Entlastungen der Allgemeinen Studentenausschüsse und der zweckfremd eingesetzten Mittel gegenüber den Studentenschaften tätig werden müssen. Die Senatsverwaltung hat hierzu ausgeführt, dass die doppelte Rechtsaufsicht der Hochschulleitung und der Senatsverwaltung so zu handhaben sei, dass die primäre Verantwortung aufgrund der Orts- und Sachnähe bei den Hochschulleitungen liege. So seien alle Hochschulleiter darauf hingewiesen worden, dass sie für die Einhaltung der den Studentenschaften bei der Mittelverwendung durch das Gesetz vorgegebenen Grenzen zu sorgen und bei Rechtsverletzungen im Wege der Rechtsaufsicht vorzugehen hätten. Darüber hinaus seien die Präsidenten der Universitäten Anfang 2000 aufgefordert worden darzulegen, durch welche Rechtsaufsichtsmaßnahmen die Beachtung des den Studentenschaften bei der Mittelverwendung vorgegebenen gesetzlichen Rahmens sichergestellt werden soll. Hierzu hätten die Präsidenten auf Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben und auf Mängel bei den gesetzlichen Aufsichtsmitteln hingewiesen. Auch wenn die primäre Verantwortung für die Studentenschaft beim Hochschulleiter liegt, kann sich die Senatsverwaltung ihren Verpflichtungen nicht entziehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Hochschulleitungen - wie hier - weitgehend untätig geblieben sind.
- 507 Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Studentenschaften
- der FU, HU, TFH und FHTW umgehend Prüfungen der Haushaltsrechnungen bis 1999/2000 veranlassen und zu gegebener Zeit über die Entlastung ihrer Mitglieder abstimmen lassen,
 - die Genehmigungen für die Entlastung der Mitglieder der Allgemeinen Studentenausschüsse regelmäßig beantragen,
 - Übersichten über Bürgschaftsverpflichtungen und die Inanspruchnahme für Bürgschaften führen sowie Darlehensforderungen aus Bürgschaften als Vermögen in den jährlichen Haushaltsrechnungen nachweisen,
 - übergegangene Darlehensforderungen konsequent und zeitnah verfolgen,
 - der FU und TU Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Druckereien durchführen und diese nur weiterführen, wenn sie wirtschaftlicher als eine Auftragsvergabe an Dritte sind,
 - die im Einzelnen beanstandeten Mängel beseitigen und künftig eine sparsame sowie ordnungsgemäße Haushaltsführung gewährleisten sowie
 - die Beiträge der Studierenden nur für gesetzlich zulässige Aufgaben unter Beachtung der Rechtsprechung einsetzen.

Ferner hat der Rechnungshof die Studentenschaft der FU aufgefordert, umgehend die Abrechnung aller offenen Vorschüsse zu veranlassen und zu kontrollieren sowie künftig Fristen für die Abrechnung vorzugeben; Vorschusszahlungen sollen auf ein unbedingt notwendiges Maß reduziert werden.

Die Studentenschaften haben in ihren Stellungnahmen zugesagt, die Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu beseitigen und künftig die gesetzlichen Bestimmungen zu beachten. Insbesondere wollen sie Maßnahmen einleiten, die einen schnelleren Abbau der Forderungen aus Bürgschaften gewährleisten. Darüber hinaus will der AStA der FU die offenen Vorschüsse zeitnah abwickeln und das Vergabeverfahren restriktiver gestalten. Zu den Druckereien haben beide Studentenschaften erneut auf die besonderen Aufgaben dieser Einrichtungen hingewiesen. Sie sind der Auffassung, dass kommerzielle Unternehmen ihren Ansprüchen nicht genügen würden. Außerdem bezweifeln sie, dass die Leistungen preiswerter angeboten werden. Sie wollen in den nächsten Monaten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Für die ausstehenden Prüfungen der Haushaltsrechnungen hat der AStA der FU noch im Jahr 2000 Aufträge erteilt. Der AStA der FHTW hält es für unwirtschaftlich, Prüfungen für die Jahre 1995 bis 1997 nachzuholen. Auch der AStA der TFH will die ausstehenden Prüfungen aus Kostengründen nicht veranlassen. Wegen der gesetzlichen Vorgaben ist ein Verzicht jedoch nicht zulässig (§ 20 Abs. 3 BerlHG). Die Prüfungen dienen dazu, die erforderliche Transparenz sicherzustellen. Zur Frage der von den Aufgaben der Studentenschaft abweichenden Mittelverwendung hält der AStA der TU an seiner Auffassung fest, dass ein weiter Interpretationsspielraum bestehe und die finanzierten Maßnahmen zum politischen Bildungsauftrag gehörten. Der AStA der FU hingegen erkennt die Notwendigkeit des Hochschulbezugs in der politischen Betätigung der Studentenschaft an und will einige bereits geleistete Ausgaben überprüfen. Im Übrigen haben die Allgemeinen Studentenausschüsse der FU und FHTW zu einigen Beanstandungen ausdrücklich auf das Selbstverwaltungsrecht der Studentenschaft hingewiesen. Dem hat der Rechnungshof entgegengehalten, dass das Selbstverwaltungsrecht durch Gesetz und Rechtsvorschriften begrenzt ist. So sind die Beiträge nach den Grundsätzen einer sparsamen Haushaltswirtschaft einzusetzen (§ 20 Abs. 1 Satz 2 BerlHG). Er hat daher bei seiner Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu beanstanden, wenn Entscheidungen des AStA zu unwirtschaftlichem Handeln führen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass aufgrund der Zusagen der Studentenschaften die Haushaltsrechnungen künftig regelmäßig geprüft und die Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung beseitigt werden. Dazu rechnet er auch die zügige Geltendmachung der Darlehensforderungen und die Abrechnung der Vorschusszahlungen. Ferner erwartet der Rechnungshof, dass die Leiter der Hochschulen insbesondere die Allgemeinen Studentenausschüsse der TU und HU bei der Finanzierung von Aktionen und Druckerzeugnissen verstärkt beaufsichtigen und die Senatsverwaltung kontrolliert, ob die Hochschulleitungen ihre Aufsichtspflichten gegenüber den Studentenschaften wahrnehmen. Der Schriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

Für das Kollegium:

Dr. K e r k a u

Anlagen

- Anlage 1: Erforderliche Stellungnahmen zum Jahresbericht 2001
- Anlage 2: Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2000

Erforderliche Stellungnahmen zum Jahresbericht 2000

T-Nr.	RBm (SKzl/ Sen Just)	Sen Arb Soz Frau	Sen Fin	Sen Inn	Sen Schul Jug Sport	Sen Stadt	Sen Wiss Kult	Sen Wi Tech	Bezirksämter	Sonstige
27 - 34			X							
35 - 48			X							
49 - 56			X							
57 - 62			X							
63 - 70			X	X						
71 - 123			X							
124 - 130				X						
131 - 138					X					Landesschulamt
139 - 151		X								
152 - 162			X							
163 - 178				X						
179 - 191				X						
192 - 199									BA Reinickendorf, BA Lichtenberg- Hohenschön- hausen, BA Steglitz- Zehlendorf, BA Marzahn- Hellersdorf	
200 - 213					X					
214 - 231		X								
232 - 239		X								
240 - 251		X				X				
252 - 269		X								Landesamt für Gesundheit und Soziales
270 - 279		X								
280 - 291		X								
292 - 307									BA Mitte	
308 - 320						X			alle BÄ	

T-Nr.	RBm (SKzl/ Sen Just)	Sen Arb Soz Frau	Sen Fin	Sen Inn	Sen Schul Jug Sport	Sen Stadt	Sen Wiss Kult	Sen Wi Tech	Bezirksämter	Sonstige
321 - 329						X			alle BÄ	Baudienststellen der Polizei, Feuerwehr, FU, HU, TU
330 - 338						X			alle BÄ	Baudienststellen der Polizei, Feuerwehr, FU, HU, TU
339 - 346		X			X	X	X			DKLB-Stiftung
347 - 356						X				
357 - 371						X				
372 - 390						X				
391 - 397			X			X			alle BÄ	
398 - 410						X			BA Treptow- Köpenick	
411 - 416			X			X				
417 - 431									BA Spandau	
432 - 454			X							
455 - 461			X							
462 - 466			X							
467 - 479			X							
480 - 495							X			
496 - 509							X			

Übersicht über Berichte, Stellungnahmen und Schreiben an das Abgeordnetenhaus oder seine Ausschüsse seit März 2000

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Schreiben an den und ergänzende Stellungnahmen gegenüber dem Hauptausschuss und dessen Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ zur Prüfung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen

Der Rechnungshof hat dem Hauptausschuss und dessen Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ im Nachgang zu seiner auf Ersuchen des Hauptausschusses durchgeführten Prüfung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen Wasserstadt Oberhavel, Alter Schlachthof an der Eldenaer Straße, Rummelsburger Bucht, Biesdorf-Süd und Johannisthal/Adlershof (vgl. Vorjahresbericht T 340 bis 358 und Anlage 2) in weiteren Schreiben und ergänzenden Stellungnahmen berichtet und Hinweise gegeben, wie die begonnenen Maßnahmen mit dem Ziel der Minimierung der Belastungen für den Landeshaushalt sinnvoll abgeschlossen werden können.

Krankenhausinvestitions- und Finanzierungsprogramm

Stellungnahmen vom 23. März 2000 gegenüber dem Unterausschuss „Krankenhausbetriebe“ des Hauptausschusses zu den Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 14 Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) und vom 31. Oktober 2000 gegenüber dem Hauptausschuss zur Kreditverlagerung aus dem Krankenhausfinanzierungsprogramm auf die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG)

Aufgrund des Berichts des Rechnungshofs vom 31. Mai 1999 zur Prüfung der Einnahmen Berlins in den Jahren 1995 bis 1997 aus Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 14 Gesundheitsstrukturgesetz (vgl. Vorjahresbericht Anlage 2) hatte die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen dem Unterausschuss „Krankenhausbetriebe“ des Hauptausschusses über den Sachstand der Verhandlungen mit dem Bund, die Berücksichtigung der vom Rechnungshof aufgezeigten Risiken und die Schwierigkeiten, die sich aus der Wahl der Kreditfinanzierung ergeben haben, zu berichten. Der Rechnungshof hat auf Bitten des Unterausschusses „Krankenhausbetriebe“ zu dem Bericht der Senatsverwaltung Stellung genommen.

Der Rechnungshof hatte zudem in seinem Vorjahresbericht (T 287 bis 293) auf weitere drohende finanzielle Nachteile Berlins aus dem Krankenhausfinanzierungsprogramm hingewiesen, weil die gegenüber einem Bankenkonsortium gewährleistete Kreditabnahme nicht erreicht werde, und Maßnahmen zur Vermeidung finanzieller Nachteile für Berlin angemahnt. Um die vollständige Abnahme des Kreditvolumens von 1,4 Mrd. DM zu gewährleisten, wurde mit dem Bankenkonsortium vereinbart, dass das Land Berlin in Höhe eines Teilbetrages von 164,6 Mio. DM selbst als Kreditnehmer auftritt und weitere Kreditnehmer benennen kann. Berlin benannte in der Folge die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) als weiteren Kreditnehmer. Auf Bitten des Hauptausschusses hat der Rechnungshof dargelegt, dass die Kredite an die BVG - im Gegensatz zur Abnahme des Kreditbetrages von 164,4 Mio. DM durch das Land Berlin - nicht auf die Kreditermächtigung des Landes Berlin angerechnet werden müssen, da diese nicht als Kreditaufnahme Berlins zu werten sind. Ergänzend hat er darauf hingewiesen, dass die Einbeziehung der BVG nur als Notmaßnahme zur Schadensbegrenzung toleriert werden kann, da die Übernahme des Schuldendienstes für die von der BVG bei dem Bankenkonsortium aufgenommenen Darlehen im Vergleich zu der bisherigen Kapitalzuführung an die BVG unwirtschaftlich erscheint.

Liegenschaftsfonds

Schreiben vom 15. Mai 2000 an den Hauptausschuss zum überarbeiteten Konzept des Liegenschaftsfonds sowie Stellungnahme vom 21. September 2000 gegenüber dem Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ des Hauptausschusses zur Veräußerung von Grundstücken durch die VerwertungsKG

Nachdem sich der Rechnungshof bereits im Jahresbericht 1999 (T 65 bis 72) zum Liegenschaftsfonds geäußert hatte, sah er sich im Hinblick auf die Präsentation eines überarbeiteten Konzepts zu ergänzenden Bemerkungen veranlasst. Er hält ein modernes Liegenschaftsmanagement einschließlich eines Controllings mit leistungsfähigen Informationssystemen nach wie vor für dringend erforderlich. Da wegen der nicht mehr geplanten Anbindung des Liegenschaftsfonds an den Schuldendienst des Landes Berlin der Grundgedanke des bisherigen Modells teilweise entfallen ist, ist dessen damalige positive Kommentierung durch den Rechnungshof nicht mehr aktuell. Der Rechnungshof äußerte die Erwartung, dass der Senat für den geplanten Liegenschaftsfonds eine Lösung findet, die im Vergleich sowohl zu den bestehenden Verwaltungszuständigkeiten als auch zu anderen Möglichkeiten am wirtschaftlichsten ist und dies im Einzelnen nachvollziehbar darlegt. Er hat auch darauf hingewiesen, dass das Abgeordnetenhaus bei Veräußerungen durch den Liegenschaftsfonds gemäß § 64 Abs. 2 LHO zu beteiligen ist.

Auf Nachfrage des Unterausschusses „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ hat er betont, dass die Mitwirkung einzelner Abgeordneter im Aufsichtsrat des Liegenschaftsfonds diese Beteiligung des Abgeordnetenhauses gemäß § 64 Abs. 2 LHO bei der Veräußerung von Grundstücken durch die VerwertungsKG nicht ersetzt.

Gewerbesiedlungs-Gesellschaft mbH

Schreiben vom 27. Juni 2000 an den Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ des Hauptausschusses zur Veräußerung der Geschäftsanteile Berlins an der Gewerbesiedlungs-Gesellschaft mbH (GSG)

Der Rechnungshof hat den Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ auf verschiedene für Berlin nachteilige Punkte des geplanten Vermögensgeschäfts hingewiesen. Dabei hat er insbesondere eine Vertragsänderung angeregt, wonach Teile der Erlöse aus künftigen Veräußerungen einzelner Gewerbehöfe an das Land Berlin abzuführen sind.

Königliche Porzellan Manufaktur Berlin GmbH

Schreiben vom 7. Juli 2000 an den Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ des Hauptausschusses zur Neustrukturierung der Königlichen Porzellan Manufaktur Berlin GmbH (KPM) sowie zur Veräußerung der Geschäftsanteile der KPM

Der Rechnungshof hat sich gegenüber dem Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ zur Neustrukturierung der Königlichen Porzellan Manufaktur Berlin GmbH (KPM) und zu dem geplanten Vermögensgeschäft geäußert. Er hat insbesondere festgestellt, dass die wesentlichen Ursachen für die hohen Verluste im operativen Geschäft nicht beseitigt wurden.

Pflegeeinrichtungen

Bericht vom 31. August 2000 an den Hauptausschuss zur Überführung von städtischen Pflegeeinrichtungen in selbständig wirtschaftende Einrichtungen

Der Rechnungshof hat die Überführung der städtischen Pflegeeinrichtungen in selbständig wirtschaftende Einrichtungen geprüft und erhebliche Mängel und Verzögerungen in den Senatsverwaltungen für Arbeit, Soziales und Frauen sowie für Finanzen festgestellt, die zu Haushaltsrisiken von bis zu 250 Mio. DM geführt haben. Der Rechnungshof hat den Hauptausschuss hierüber in einem besonderen Bericht unterrichtet und Vorschläge zur Beseitigung der festgestellten Probleme unterbreitet.

Medienanstalt Berlin-Brandenburg

Schreiben vom 12. September 2000 an den Hauptausschuss zur Unterrichtung des Abgeordnetenhauses durch die Senatskanzlei über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung 1996 und 1997 der Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MABB)

Die Senatskanzlei hatte das Abgeordnetenhaus über das Ergebnis der Prüfung 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“. Sie hat gegen eine vom Unterausschuss „Haushaltskontrolle“ vorgelegte Beschlussempfehlung rechtliche Bedenken erhoben, die Neuverhandlungen mit der Staatskanzlei des Landes Brandenburg mit dem möglichen Ziel anregte, die Zuweisung der Finanzmittel aus dem Rundfunkgebührenaufkommen für die MABB zugunsten von anderen medienpezifischen Zwecken vorab zu kürzen. Der Rechnungshof hat in seinem Schreiben an den Hauptausschuss die Beschlussempfehlung argumentativ unterstützt.

Olympia-Stadion und Großsporthallen

Bericht vom 22. September 2000 an den Hauptausschuss über die Erhebung von Entgelten nach den Sportanlagen-Nutzungsvorschriften (SPAN) für die Nutzung des Olympia-Stadions, der Eishalle im Sportforum Hohenschönhausen, der Eissporthalle Jafféstraße und der Max-Schmeling-Halle durch die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport

Der Rechnungshof hat einer Bitte des Hauptausschusses entsprechend die Erhebung von Benutzungsentgelten nach den Sportanlagen-Nutzungsvorschriften (SPAN) für das Olympia-Stadion und die genannten Großsporthallen geprüft und über das Ergebnis berichtet. Er hat festgestellt, dass die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport zum Nachteil Berlins von den Entgeltregelungen der SPAN abgewichen ist. Allein bei den zuschauerbezogenen Nutzungsentgelten sind dem Land Berlin durch eine fehlerhafte Auslegung der SPAN Einnahmen von 360 000 DM in der Saison 1999/2000 entgangen. Die Berechnung der Entgelte beruhte zum Teil auf ungeprüften Angaben der Zahlungspflichtigen über ihre Zuschauerzahlen. Die Senatsverwaltung hat darüber hinaus zwei Unternehmen, die kommerziellen Eissport betreiben, den förderungswürdigen Sportorganisationen weitestgehend gleichgestellt und damit gegen das Sportförderungsgesetz verstoßen. Sie hatte auch keine angemessene Beteiligung an den Einnahmen aus Werbung auf den Sportanlagen vereinbart. Eine Beteiligung an den erheblichen Einnahmen der Sportorganisationen aus Fernseh- und Rundfunkübertragungsrechten ist in den SPAN unverständlichlicherweise nicht vorgesehen.

Bezirksgärtnereien und -baumschulen

Bericht vom 5. Oktober 2000 an den Hauptausschuss über die wesentlichen Ergebnisse einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Bezirksgärtnereien sowie ergänzende Stellungnahme hierzu vom 15. Februar 2001

Schon aufgrund einer 1993 durchgeführten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte der Rechnungshof empfohlen, die Bezirksgärtnereien und -baumschulen aufzulösen und die notwendigen Leistungen von privaten Unternehmen zu beziehen, um den Haushalt des Landes Berlin auf Dauer spürbar zu entlasten (vgl. Jahresbericht 1994 T 525 bis 540). Ein daraufhin vom Senat beschlossenes Konzept zur Übertragung von Aufgaben der Bezirksgärtnereien und -baumschulen auf private Betriebe, das als vorläufiges Ziel die Stilllegung von elf der damals 16 Bezirksgärtnereien und von zwei der vier Baumschulen bei Steigerung des Fremdbezuges vorsah, ist bisher nur teilweise umgesetzt. Der Rechnungshof hält aufgrund einer erneuten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung daran fest, dass die Fortführung der noch verbliebenen sechs

Bezirksgärtnereien und zwei bezirklichen Baumschulen unwirtschaftlich ist. Mit einer umgehenden Auflösung der noch bestehenden Bezirksgärtnereien und -baumschulen sowie einer entsprechenden Reduzierung der Globalzuweisungen ließe sich der Landeshaushalt auf Dauer entlasten.

Zu einem ergänzenden Ersuchen des Hauptausschusses hat der Rechnungshof seinen Standpunkt bekräftigt, dass aus Wirtschaftlichkeitsgründen keine der noch verbliebenen Gärtnereien fortgeführt werden sollte, zumal es sich bei der Produktion von Gärtnereierzeugnissen nicht um eine staatliche Aufgabe handelt. Aus diesen Gründen sollte auch der Gedanke, in den Bezirksgärtnereien eine betriebswirtschaftliche Buchführung einzuführen, nicht weiterverfolgt werden.

Fraktionszuschüsse

Prüfungsbericht gemäß § 9 Abs. 4 Fraktionsgesetz vom 6. Oktober 2000 an den Präsidenten und die Fraktionen des Abgeordnetenhauses über die Verwendung der den Fraktionen des Abgeordnetenhauses für die Haushaltsjahre 1994, 1995 und 1997 zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel aus dem Landeshaushalt

Der Rechnungshof hat in diesem Bericht das abschließende Ergebnis seiner stichprobenweisen Prüfungen der Verwendung der den Fraktionen des Abgeordnetenhauses in den Haushaltsjahren 1994, 1995 und 1997 zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Landeshaushalt (Fraktionszuschüsse) zusammengefasst, soweit es von genereller und grundsätzlicher Bedeutung für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Fraktionen ist. Der Bericht dient dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses als Grundlage für seine Regelungsbefugnisse nach § 8 Abs. 12 Fraktionsgesetz (FraktG) und ggf. für die Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen nach § 9 Abs. 5 FraktG. Die Fraktionen haben infolge der Prüfungsbeanstandungen des Rechnungshofs insgesamt 387 000 DM an den Landeshaushalt zurückgezahlt. Die aus dem Bericht ablesbare Entwicklung in den Jahren 1994 bis 1997 lässt erkennen, dass größere Sicherheit bei der Verwendung der Fraktionszuschüsse und bei deren Nachweisführung erreicht wurde.

Sportgrundstücke

Schreiben vom 17. Oktober 2000 an den Hauptausschuss zum Verkauf landeseigener Grundstücke an gemeinnützige Sportvereine

Der Rechnungshof hat sich zur Absicht des Senats, landeseigene Grundstücke an gemeinnützige Sportvereine zu verkaufen, gegenüber dem Hauptausschuss geäußert. Er hat hierbei insbesondere die vorgesehenen extrem niedrigen Kaufpreise kritisiert. Wie auch bei der Vermietung und Verpachtung solcher Grundstücke an Sportvereine ist bei dem Verkauf landeseigener Grundstücke unter Wert als Mittel der erweiterten Sportförderung eine Abwägung mit den haushaltsrechtlichen Belangen, insbesondere dem Zwang zur Haushaltskonsolidierung, erforderlich, zumal der Senat selbst in den Verkäufen auch eine Maßnahme der Vermögensaktivierung zum Zwecke der Haushaltskonsolidierung sieht. Die Kaufpreisgestaltung ist jedoch nicht geeignet, hierzu beizutragen. Der Rechnungshof ist zudem der Auffassung, dass diese Verkäufe unter Wert dem Abgeordnetenhaus gemäß § 64 Abs. 2 LHO einzeln zur Einwilligung vorzulegen sind. Der Rechnungshof weist schließlich darauf hin, dass Verkäufe unter Wert dann nicht gerechtfertigt erscheinen, wenn Sportvereine aufgrund ihrer Mitgliederstruktur so finanzstark sind, dass sie der hier geplanten Förderung nicht bedürfen, oder wenn die Grundstücke den Vereinsmitgliedern nicht nur zur intensiven Sportbetätigung dienen, sondern auch den Charakter von Freizeitgrundstücken haben.

Krankenhausunternehmens-Gesetz

Schreiben vom 19. Oktober 2000 an den Hauptausschuss zum Entwurf des Gesetzes zur Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung eines Unternehmens der städtischen Krankenhäuser (Krankenhausunternehmens-Gesetz)

Der Rechnungshof hat dem Hauptausschuss Hinweise zum Entwurf des Krankenhausunternehmens-Gesetzes gegeben. Er begrüßt zwar das vom Senat verfolgte Ziel, die wirtschaftliche Lage der städtischen Krankenhäuser erheblich zu verbessern, hat aber Bedenken geäußert, ob dies nach den vorliegenden Planungen durch die GmbH erreicht werden könne. Er hat insbesondere die wirtschaftliche Tragfähigkeit dieser Lösung bezweifelt. Auch aufgrund der finanziellen Risiken für das Land Berlin hält es der Rechnungshof für dringend erforderlich, eine Prüfung der Wirtschaftsführung der GmbH durch ihn sicherzustellen.

Berliner Stadtreinigungsbetriebe

Stellungnahme vom 26. Oktober 2000 gegenüber dem Hauptausschuss zur Zielvereinbarung mit den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR)

Der Rechnungshof hat zu Fragen des Hauptausschusses insbesondere zu der vom Senat mit den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR) geschlossenen Zielvereinbarung Stellung genommen. Er hat dabei vor allem darauf hingewiesen, dass die sich aus dieser Vereinbarung ergebende Zahlungsverpflichtung der BSR gegenüber dem Land Berlin von insgesamt 805 Mio. DM nicht zulasten der die Gebühren und Beiträge zahlenden Kunden der BSR gehen sollte.

Sport- und Erholungszentrum

Schreiben vom 27. Oktober 2000 an den Hauptausschuss zum Konzept zur Sanierung und Attraktivitätssteigerung des Sport- und Erholungszentrums (SEZ)

Der Rechnungshof hat das von der Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport vorgelegte Konzept zur Sanierung und Attraktivitätssteigerung des Sport- und Erholungszentrums (SEZ) geprüft und den Hauptausschuss im Rahmen der Haushaltsberatungen über die wesentlichen Ergebnisse unterrichtet. Danach erscheint es nicht realistisch, dass das SEZ von 2004 an auch ohne Berücksichtigung der Finanzierungskosten für die vorgesehenen Investitionen tatsächlich kostendeckend betrieben werden kann. So ist z. B. die prognostizierte Steigerung der Besucherzahlen nach Abschluss der Baumaßnahmen mit einer deutlichen Erhöhung der Erlöse viel zu optimistisch und daher sehr zweifelhaft. Ebenso ist es fraglich, ob die Personalkosten in dem vorgesehenen Umfang gesenkt werden können. Eine Fortführung des SEZ auf der Grundlage des vorgelegten Konzepts ist nach Auffassung des Rechnungshofs betriebswirtschaftlich nicht gerechtfertigt.

Berliner Betrieb für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben

Stellungnahme vom 2. November 2000 gegenüber dem Hauptausschuss zu den Defiziten des Berliner Betriebs für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben (BBGes) der letzten Jahre und deren Ausgleich

Der Rechnungshof hat zu Fragen des Hauptausschusses im Zusammenhang mit den Defiziten des Berliner Betriebs für Zentrale Gesundheitliche Aufgaben (BBGes) der letzten Jahre und deren Ausgleich Stellung genommen. Er erwartet, dass die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen umgehend die einzelnen Aufgaben des BBGes untersucht und prüft, welche auch künftig notwendigerweise vom BBGes erfüllt werden müssen. Damit für Berlin die wirtschaftlichste Lösung erreicht wird, müssen verbleibende Aufgaben einer Vollzugskritik unterzogen werden (vgl. Vorjahresbericht T 312).

Zusatzabgabe der Spielbanken**Stellungnahme vom 13. November 2000 gegenüber dem Hauptausschuss zur Ermäßigung der Zusatzabgabe der Spielbanken**

Die von den Spielbankunternehmern nach § 4 Spielbankengesetz abzuführende Zusatzabgabe kann die Senatsverwaltung für Finanzen auf Antrag ermäßigen, soweit dem Spielbankunternehmer kein angemessener Gewinn verbleibt. Die Höhe der Ermäßigung bestimmt die Senatsverwaltung nach pflichtgemäßem Ermessen. Nach geltender Rechtslage hat die Senatsverwaltung dabei einen sehr großen Ermessensspielraum mit erheblichen Auswirkungen für den Landeshaushalt. Einer Bitte des Hauptausschusses entsprechend hat der Rechnungshof die Ermäßigung der Zusatzabgabe geprüft. Aufgrund des Steuergeheimnisses ist es dem Rechnungshof verwehrt, im Rahmen der Untersuchung gewonnene Erkenntnisse über die Verhältnisse der Spielbankunternehmer ohne deren Zustimmung zu offenbaren. Damit sind die Entscheidungen der Senatsverwaltung für Finanzen über die Ermäßigung der Zusatzabgabe einer parlamentarischen Kontrolle entzogen. Vor diesem Hintergrund erscheinen ergänzende Bestimmungen, insbesondere eine Definition des „angemessenen Gewinns“ dringend erforderlich.

Max-Schmeling-Halle und Velodrom**Stellungnahme vom 15. Januar 2001 gegenüber dem Unterausschuss „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ des Hauptausschusses zum Pacht- und Betreibervertrag für die Max-Schmeling-Halle und das Velodrom (Radsporthalle)**

Der Rechnungshof hat auf Ersuchen des Unterausschusses „Vermögensverwaltung und Beteiligungen“ den Pacht- und Betreibervertrag für die Max-Schmeling-Halle und das Velodrom (Radsporthalle) überprüft und das Ergebnis dem Unterausschuss übermittelt. Er hat aufgezeigt, dass die getroffene Regelung, wonach der Betreiber auf seine Kosten die Instandhaltung und die bauliche Unterhaltung der Hallen nebst Einrichtungen und Anlagen zu übernehmen hat, nicht bedeutet, dass er diese Kosten letztlich auch trägt. Vielmehr werden diese Kosten grundsätzlich im Rahmen eines Deckungsbeitrages von Berlin beglichen. In einer Nachtrags- und Ergänzungsvereinbarung für den Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2007 hat die Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport mit dem Betreiber zudem vereinbart, ihm einen nach bisheriger Vertragslage an Berlin abzuführenden Betrag zur Erhöhung der Leistungen für bauliche Unterhaltung zu belassen, ohne dass hierfür eine Notwendigkeit bestand. Durch diese Vereinbarung hat sie auf Berlin zustehende Einnahmen von 3,6 Mio. DM verzichtet und damit gegen § 34 Abs. 1 LHO verstoßen.

Europäische Sozialfondsverwaltung**Bericht vom 1. Februar 2001 an den Hauptausschuss über die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Verzichts auf eine Ausschreibung bei dem Treuhandvertrag für die Jahre 2000 und 2001 zwischen der Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen und der ECG Finanz-Controlling und Consultancy GmbH, Berlin**

Die Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales und Frauen hat Ende 1999 mit der ECG Finanz-Controlling und Consultancy GmbH (ECG) einen Treuhandvertrag für die Jahre 2000 und 2001 in Verlängerung eines bisherigen Vertrages geschlossen, der die eigenverantwortliche Verwaltung und Vergabe von Mitteln des Europäischen Sozialfonds sowie der kofinanzierenden Landesmittel zur Förderung von Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen durch die ECG im Rahmen einer Ermächtigungstreuhand zum Gegenstand hat. Obwohl sie die Leistungen der ECG mit insgesamt über 900 000 DM vergütet, hat die Senatsverwaltung diese Leistung nicht öffentlich ausgeschrieben, sondern freihändig vergeben. Der Rechnungshof hat entsprechend der Bitte des Hauptausschusses den Verzicht auf eine Ausschreibung geprüft und ihm mitgeteilt, dass er das Vorgehen der Verwaltung nach Würdigung aller Umstände als noch vertretbar ansehe, da es sich hier

lediglich um eine Vertragsverlängerung um zwei weitere Jahre handelt. Er erwarte jedoch, dass die Verwaltung nach Auslaufen des Vertrages Ende 2001 die Möglichkeit einer öffentlichen Ausschreibung eingehend prüft.

**Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort
Berlin-Adlershof**

Bericht vom 15. Februar 2001 an den Hauptausschuss über die Prüfung der Vergabe von Zuwendungen an die WISTA Management GmbH sowie über die Prüfung der bestimmungsgemäßen und wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungsmittel

Der Rechnungshof hat im Anschluss an seine Prüfungen zu den städtebaulichen Entwicklungsbereichen (s. o.) die Vergabe von Zuwendungen an die WISTA Management GmbH Wissenschafts- und Wirtschaftsstandort Berlin-Adlershof (WISTA-MG) durch die Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie sowie die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel geprüft und dem Hauptausschuss auf dessen Bitte seinen Bericht hierüber vorgelegt. Der Rechnungshof hat insbesondere gravierende, von der Senatsverwaltung zu verantwortende Mängel bei der Verwendungsprüfung und Abrechnung der Zuwendungen festgestellt, die zu erheblichen Zinsverlusten für Berlin geführt haben. Er hat zudem auf die jährlichen Verluste der WISTA-MG hingewiesen, die ihr Eigenkapital in absehbarer Zeit aufzuzehren drohen. Ursachen für die anhaltende Verlustsituation sind insbesondere die Unterdeckung bei den Mieteinnahmen, der Haupteinnahmequelle der WISTA-MG, sowie die im Vergleich zu anderen technologieorientierten Gründerzentren zu hohen Personalaufwendungen. Der Rechnungshof hat nachhaltige kostenreduzierende Strukturveränderungen und ein tragfähiges, in die Zukunft gerichtetes Finanzierungskonzept angeregt.

