

## 16. Wahlperiode

---

### Jahresbericht 2010

#### **des Rechnungshofs von Berlin gemäß Artikel 95 der Verfassung von Berlin und § 97 der Landeshaushaltssordnung**

Der Senat von Berlin hat am 1. September 2009 dem Abgeordnetenhaus die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2008 mit dem Antrag auf Entlastung vorgelegt (Drucksache 16/2614). 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, 10. Mai 2010

Rechnungshof von Berlin

Claßen-Beblo  
Präsidentin

# **Jahresbericht 2010**

I.

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

II.

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

Präsidentin Marion Claßen-Beblo,  
Vizepräsident Wolfgang Hurnik,  
Direktor bei dem Rechnungshof Christian Koch,  
Direktorin bei dem Rechnungshof Angelika Vater und  
Direktor bei dem Rechnungshof Django Peter Schubert

am 23. März 2010 beschlossen worden.

# Inhaltsverzeichnis

T-Nr. Seite

## Abkürzungsverzeichnis

### I. Vorbemerkungen

1. Umfang und Ziele der Prüfung	1	11
2. Gegenstand des Jahresberichts	5	12
3. Schwerpunktsetzung	8	13
4. Sonstige Berichterstattung	9	13
5. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit	11	14

### II. Finanzlage des Landes Berlin

1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben	12	15
2. Primärsaldo	14	18
3. Steuern	15	19
4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen	19	22
5. Personalausgaben und Stellenentwicklung	21	24
6. Konsumtive Ausgaben	24	27
7. Investitionsausgaben	28	32
8. Verschuldung	29	33
9. Kreditobergrenze	33	37
10. Ausblick	34	38

### III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2008

1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2008	37	40
2. Kreditaufnahme	57	49

T-Nr. Seite

#### **IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung**

##### **A. Querschnittsprüfungen**

- |  |    |    |
|--|----|----|
| 1. Nicht ausgeschöpfte Kostensenkungspotenziale bei der FernwärmeverSORGUNG öffentlicher Gebäude                   | 62 | 53 |
| 2. Einnahmeverluste wegen nicht ordnungsgemäßer Haushalts- und Wirtschaftsführung in den bezirklichen Musikschulen | 70 | 57 |
| 3. Fehlerhafte Bewertungen der Arbeitsgebiete für Schulhausmeister   | 87 | 62 |
| 4. Kontrolldefizite bei der Erhebung von Produktmengen   | 94 | 65 |

##### **B. Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten**

- |  |    |    |
|--|----|----|
| Mängel bei der Aufsicht über die Stiftung Oper in Berlin | 99 | 68 |
|--|----|----|

##### **C. Integration, Arbeit und Soziales**

- |  |     |    |
|--|-----|----|
| 1. Fehlbuchungen in den JobCentern   | 119 | 74 |
| 2. Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt bei den Leistungen der häuslichen Pflege   | 129 | 77 |
| 3. Finanzielle Nachteile durch grundlegende Kalkulationsdefizite bei den Maßnahmepauschalen für den Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung“ | 141 | 83 |

##### **D. Bildung, Wissenschaft und Forschung**

- |   |     |     |
|---|-----|-----|
| 1. Mängel und Versäumnisse bei der Förderung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung                     | 154 | 91  |
| 2. Mängel bei Organisation und Betrieb von wissenschaftlichen Werkstätten der Technischen Universität Berlin      | 175 | 100 |
| 3. Finanzielle Nachteile Berlins infolge unzureichender Begrenzung der Rücklagenbildung beim Studentenwerk Berlin | 190 | 105 |

T-Nr. Seite

**E. Stadtentwicklung**

Nutzungsbeeinträchtigungen und erhebliche Mehraufwendungen durch nicht sachgerecht geplante Schadstoffbeseitigung bei der Sanierung des Deutschen Theaters

200 110

**F. Wirtschaft, Technologie und Frauen**

1. Finanzielle Nachteile Berlins in Millionenhöhe infolge von Mängeln bei der Fachaufsicht über die Investitionsbank Berlin als Geschäftsbesorgerin
2. Erneut grundlegende Mängel bei der Förderung von Maßnahmen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

210 115

226 121

**G. Finanzen**

1. Gravierende Mängel bei der Überprüfung und Überwachung der unmittelbaren Steuerberechtigung Berlins gegenüber anderen Bundesländern
2. Unzulängliche Beitreibung von Steuerforderungen durch zwei Finanzämter
3. Überhöhte Personalausstattung des Zentralen Personalüberhangmanagements sowie Mängel beim Abbau des Überhangpersonals

235 128

245 131

256 135

**H. Juristische Personen des öffentlichen Rechts**

1. Grundlegende Mängel bei der Eingruppierung von Oberärzten sowie der Gewährung von Leistungen bei der Charité - Universitätsmedizin Berlin
2. Weitgehend erfolglose Imagekampagnen der Berliner Wasserbetriebe
3. Unwirtschaftlicher Betrieb einer Kantine bei der Deutschen Klassenlotterie Berlin

270 143

283 148

293 152

**Anlage**

Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2010

155



## Abkürzungsverzeichnis

ABau	Allgemeine Anweisung für die Vorbereitung und Durchführung von Bauaufgaben Berlins (Anweisung Bau)
Anwendungs-TV Land Berlin	Tarifvertrag zur Anwendung von Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes
AO	Abgabenordnung
AV LHO	Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsoordnung
AV-MSE	Ausführungsvorschriften über die Entgelte an den Musikschulen Berlins
AZG	Gesetz über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz)
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BAT-O	Tarifvertrag zur Anpassung des Tarifrechts - Manteltarifliche Vorschriften -
BerlBG	Berliner Betriebe-Gesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
Drs	Drucksache
EStG	Einkommensteuergesetz
Finanzausgleichsgesetz	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern
FraktG	Gesetz über die Rechtsstellung der Fraktionen des Abgeordnetenhaus von Berlin (Fraktionsgesetz)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

GRW-Gesetz	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
HG	Gesetz über die Feststellung des Haushaltspolans von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltjahre ... (Haushaltsgesetz ...)
HGB	Handelsgesetzbuch
HWR	Verwaltungsvorschriften zur Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr ... (Haushaltswirtschaftsrundschreiben ...)
IBBG	Gesetz über die Errichtung der Investitionsbank Berlin als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (Investitionsbankgesetz)
IT	Informationstechnik
LHO	Landeshaushaltsordnung
NHG	Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltspol von Berlin für das Haushaltsjahr/die Haushaltjahre ... (Nachtragshaushaltsgesetz ...)
SGB II	Sozialgesetzbuch - Zweites Buch - Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB V	Sozialgesetzbuch - Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung
SGB IX	Sozialgesetzbuch - Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB XI	Sozialgesetzbuch - Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung
SGB XII	Sozialgesetzbuch - Zwölftes Buch - Sozialhilfe
StudWG	Gesetz über das Studentenwerk Berlin (Studentenwerksgesetz)
VGG	Drittes Gesetz zur Reform der Berliner Verwaltung (Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz)
VV Auswahl	Verwaltungsvorschrift über die Zuordnung von Beschäftigten zum Personalüberhang

VvB	Verfassung von Berlin
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZerlG	Zerlegungsgesetz
Zukunftsinvestitions- gesetz	Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitio- nen der Kommunen und Länder



# I. Vorbemerkungen

## 1. Umfang und Ziele der Prüfung

1 Der Rechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins. Die Prüfungen erstrecken sich auf alle Einzelpläne des Haushaltspolans von Berlin, die Sondervermögen<sup>1</sup> und Betriebe<sup>2</sup> Berlins, die landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts<sup>3</sup> sowie die privatrechtlichen Unternehmen, an denen Berlin unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist<sup>4</sup>.

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

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

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

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit wird untersucht, ob das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck und den eingesetzten Mitteln angestrebt und erreicht wurde. Sie umfasst Notwendigkeit und Wirksamkeit einschließlich Zielerreichung sowie Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandels. Sie beinhaltet auch die Prüfung, ob die eingesetzten Mittel auf den zur Erfüllung der Aufgaben notwendigen Umfang beschränkt wurden.

---

<sup>1</sup> z. B. Sondervermögen Immobilien des Landes Berlin, Versorgungsrücklage des Landes Berlin

<sup>2</sup> z. B. Staatliche Münze Berlin, regionale Kindertagesstättenbetriebe, Theaterbetriebe

<sup>3</sup> z. B. Berliner Verkehrsbetriebe, Berliner Wasserbetriebe, Universitäten, Charité - Universitätsmedizin Berlin, Stiftung Oper in Berlin, Deutsche Klassenlotterie Berlin

<sup>4</sup> z. B. Wohnungsbaugesellschaften Berlins, Messe Berlin GmbH, Vivantes - Netzwerk für Gesundheit GmbH, Berliner Immobilienmanagement GmbH

- 3 Im Sinne einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle verbindet der Rechnungshof seine Prüfungsfeststellungen mit Hinweisen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden. Der Rechnungshof selbst hat nicht das Recht, die geprüften Stellen anzuweisen oder Sanktionen gegen sie zu verhängen. Gleichwohl werden die Hinweise des Rechnungshofs in vielen Fällen von ihnen aufgegriffen und führen zu Verbesserungen.
- 4 Politische Entscheidungen unterliegen nicht der Beurteilung durch den Rechnungshof. Er kann sich aber mit den Voraussetzungen oder Auswirkungen politischer Entscheidungen befassen und aufgrund seiner Erkenntnisse ggf. eine Überprüfung anregen.

## **2. Gegenstand des Jahresberichts**

- 5 Der Rechnungshof fasst die wesentlichen Ergebnisse seiner Prüfungen jährlich in einem Bericht zusammen, den er dem Abgeordnetenhaus und dem Senat zuleitet (§ 97 LHO) und der Öffentlichkeit vorstellt. Der Jahresbericht 2010 dient dem Abgeordnetenhaus als Grundlage für seine Entscheidung über die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2008, ggf. einzuleitende Maßnahmen und die Missbilligung von Verwaltungshandeln.

Der Jahresbericht beinhaltet:

- allgemeine Ausführungen zur Finanzlage und zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung Berlins;
  - Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin für das Haushaltsjahr 2008 (vgl. Drs 16/2614);
  - Einzelbeiträge über Prüfungserkenntnisse zur Haushalts- und Wirtschaftsführung von erheblicher finanzieller oder exemplarischer Bedeutung.
- 6 Der Jahresbericht soll einen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins vermitteln. Er kann jedoch kein vollständiges oder repräsentatives Bild von der Qualität des Verwaltungshandelns geben. Im Jahresbericht werden die bei den Prüfungen festgestellten Mängel herausgehoben, während ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verhaltensweisen in der Regel unerwähnt bleiben. Die vom Rechnungshof getroffene Auswahl und Schwerpunktsetzung kann zudem dazu führen, dass zu einigen Bereichen mehr als zu anderen berichtet wird. Aus der Häufigkeit von Bemerkungen zu einzelnen Ressorts oder Bereichen kann daher nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass dort auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften und Grundsätze der Haushalts- und Wirtschaftsführung in geringerem Maße geachtet worden ist als in anderen Bereichen.

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

### **3. Schwerpunktsetzung**

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

Ein Schwerpunkt der Prüfungstätigkeit war der Themenkomplex „Zuwendungsprüfungen“. Der Jahresbericht enthält insoweit bedeutsame Einzelergebnisse zur Förderung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (T 154 bis 174) sowie zu Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (T 226 bis 234). Mängel bei Antragsprüfung, Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung gaben dem Rechnungshof schon im Vorjahr Anlass zu Berichterstattungen.

Ferner hat der Rechnungshof seine Prüfungen im Personalbereich angesichts immer wieder fehlender oder unzureichender Bewertungen von Arbeitsgebieten und unangemessener Leistungen an Beschäftigte intensiviert. Er berichtet über fehlerhafte Bewertungen der Arbeitsgebiete für Schulhausmeister (T 87 bis 93), die teilweise nicht ordnungsgemäße Personalwirtschaft der Stiftung Oper in Berlin (T 103 bis 107) sowie grundlegende Mängel bei der Eingruppierung von Oberärzten der Charité - Universitätsmedizin Berlin (T 270 bis 282). Der Rechnungshof hat sich darüber hinaus erneut mit dem Zentralen Personalüberhangmanagement befasst (T 256 bis 269).

### **4. Sonstige Berichterstattung**

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

und Sachverhalten. Hiermit unterstützt der Rechnungshof die parlamentarische Finanzkontrolle.

Im Jahr 2009 hat der Rechnungshof zu folgenden Themen in vertraulicher Form berichtet:

- Grundstücksgeschäfte am Spreedreieck;
- Beteiligung von zwei Wohnungsbaugesellschaften Berlins an einer Servicegesellschaft (Hausnotrufsystem);
- Umzug der Hauptverwaltung der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) an einen neuen Standort.

10 Darüber hinaus hat der Rechnungshof am 25. Juni 2009 einen Prüfungsbericht gemäß § 9 Abs. 4 Fraktionsgesetz (FraktG) über die Verwendung der den Fraktionen des Abgeordnetenhaus für das Haushaltsjahr 2006 zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel aus dem Landeshaushalt beschlossen und dem Abgeordnetenhaus zugeleitet. Beanstandungen betrafen insbesondere Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit im Umfeld der Wahlen zum Abgeordnetenhaus, die Teilnahme an Parteitagen sowie die Repräsentation.

## 5. Auswirkungen der Prüfungstätigkeit

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

## II. Finanzlage des Landes Berlin

***Die Finanzlage des Landes Berlin hat sich infolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise deutlich verschlechtert. Das Land wird in den nächsten Jahren erneut in hohem Maße Schulden am Kreditmarkt aufnehmen. Der Schuldenstand pro Einwohner liegt nach wie vor weit über dem Bundesdurchschnitt. Das Land steht vor der schweren Aufgabe, trotz dieser Situation seine künftige Haushaltspolitik so auszurichten, dass es vom Jahr 2020 an in der Lage ist, den Vorgaben der neuen Schuldenregeln des Grundgesetzes zu entsprechen und ohne Kreditaufnahmen auszukommen. Ein strikter Konsolidierungskurs ist daher zwingend geboten.***

### 1. Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben

- 12 Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hat die Planungsvorstellungen des vergangenen Finanzplanungszeitraumes 2008 bis 2012 hinfällig werden lassen. Das Ziel, kontinuierlich einen Primärüberschuss zu erwirtschaften und auf jährliche Netto-Neuverschuldungen zu verzichten, wird bis zum Jahr 2013 nicht weiterverfolgt. Nach der aktuellen Finanzplanung 2009 bis 2013 wird die Schuldenlast auf fast 70 Mrd. € anwachsen. Eine Entspannung der Situation ist nicht erkennbar. Bereits im Jahr 2009 hat Berlin nach dem vorläufigen Jahresabschluss (Stand: 31.01.10) neue Schulden von 2,8 Mrd. € aufgenommen.

Im Zeitraum 2006 bis 2012 entwickeln sich die Einnahmen und Ausgaben des Landes nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen wie folgt:

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

Art der Einnahmen und Ausgaben	2006	2007	2008	2009 <sup>2</sup>	2010 <sup>3</sup>	2011 <sup>3</sup>	2012 <sup>4</sup>
	- Mio. € -						
<b>EINNAHMEN</b>							
Steuern ohne steuerähnliche Abgaben	9 051,3	10 028,0	10 652,8	9 698,4	9 375,9	9 693,3	10 223,0
Länderfinanzausgleich	2 696,6	2 889,7	3 267,0	3 067,3	2 795,0	2 892,0	3 073,0
Bundesergänzungszuweisungen	2 885,4	2 938,1	2 997,2	2 862,0	2 795,0	2 741,2	2 678,0
Sonstige Zuweisungen vom Bund	1 156,2	1 162,4	1 168,5	1 146,6	1 161,9	1 187,8	1 344,0
Sonstige Zuweisungen von Ländern	68,2	88,1	73,2	67,3	67,7	67,2	68,0
Sonstige Zuweisungen vom öffentlichen Bereich	133,3	133,9	128,6	129,5	132,4	132,6	118,0
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse von anderen Bereichen	323,0	344,3	352,6	305,5	366,3	347,6	308,0
Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen	407,4	473,3	406,0	439,4	704,3	453,5	452,0
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	412,4	643,8	538,8	575,0	607,4	611,6	605,0
Veräußerungserlöse (einschl. Kapitalrückzahlungen)	262,7	789,1	1 044,8	150,4	122,1	125,7	143,0
Verwaltungseinnahmen und sonstige Einnahmen	1 323,1	1 310,9	1 210,8	1 157,3	1 013,9	980,0	1 126,0
<b>Bereinigte Gesamteinnahmen</b>	<b>18 719,6</b>	<b>20 801,6</b>	<b>21 840,4</b>	<b>19 598,7</b>	<b>19 141,8</b>	<b>19 232,4</b>	<b>20 138,0</b>
<b>Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt</b>	<b>1 817,2</b>	<b>-2 476,7</b>	<b>-656,9</b>	<b>2 832,6</b>	<b>2 809,0</b>	<b>2 737,5</b>	<b>2 126,0</b>
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	207,8	2 632,9	-48,3	-1 093,7	682,3	605,9	600,0
<b>Gesamteinnahmen</b>	<b>20 744,6</b>	<b>20 957,8</b>	<b>21 135,1</b>	<b>21 337,7</b>	<b>22 633,1</b>	<b>22 575,7</b>	<b>22 864,0</b>
<b>AUSGABEN</b>							
Personalausgaben	6 343,3	6 232,1	6 288,5	6 281,9	6 568,0	6 596,5	6 595,0
Konsumtive Ausgaben	9 967,8	10 307,4	10 757,0	10 939,9	11 110,5 <sup>5</sup>	11 255,6 <sup>5</sup>	11 433,0 <sup>5</sup>
Investitionsausgaben	1 743,2	1 657,9	1 446,5	1 543,4	1 879,1	1 555,0	1 543,0
Zinsausgaben (auch an Körperschaften)	2 415,1	2 465,8	2 303,0	2 233,3	2 366,4	2 530,1	2 657,0
Tilgungsausgaben an den öffentlichen Bereich	52,6	47,5	58,7	40,7	41,8	40,6	38,0
Anpassung	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-225,0
<b>Bereinigte Gesamtausgaben</b>	<b>20 522,0</b>	<b>20 710,7</b>	<b>20 853,7</b>	<b>21 039,2</b>	<b>21 965,8</b>	<b>21 977,8</b>	<b>22 041,0</b>
Besondere Finanzierungsvorgänge, Verrechnungen	222,5	247,1	281,4	239,1	667,3	597,8	598,0
<b>Gesamtausgaben</b>	<b>20 744,6</b>	<b>20 957,8</b>	<b>21 135,1</b>	<b>21 278,3</b>	<b>22 633,1</b>	<b>22 575,7</b>	<b>22 639,0</b>
Primärsaldo	350,0	1 767,5	2 245,0	642,4	-579,7	-341,1	611,0

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

<sup>2</sup> Gruppierungsübersicht vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 31.01.10)

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

<sup>4</sup> vgl. Finanzplanung 2009 bis 2013

<sup>5</sup> einschließlich pauschaler Mehr- und Minderausgaben

Zur Begrenzung der Ausgabenlinie hat der Senat in den Planungen für das Jahr 2012 eine Position „Anpassung“ ausgewiesen. Eine erfolgreiche Auflösung des ausgewiesenen Anpassungsbetrages von -225 Mio. € würde zu einer Minderung der Kreditaufnahme führen. In den weiteren Ausführungen wird diese Option nicht mit berücksichtigt.

Wie schon in den vorangegangenen Jahren fiel der Jahresabschluss 2008 günstiger aus als geplant. So konnte das Jahr 2008 ohne Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt abgeschlossen und stattdessen die Tilgung der Kredite fortgesetzt werden. Die Netto-Tilgung am Kreditmarkt belief sich auf 657 Mio. € (vgl. T 58) und war damit um 126 Mio. € höher als im Haushaltsgesetz 2008/2009 (HG 08/09) vorgesehen. Insbesondere aufgrund höherer Einnahmen aus Steuern und Finanzausgleich fielen die bereinigten Gesamteinnahmen um 645 Mio. € günstiger aus als veranschlagt. Die geplanten bereinigten Gesamtausgaben wurden um 171 Mio. € überschritten.

Für das Jahr 2009 mussten die Planungen mit den Nachtragshaushaltsgesetzen (NHG) erheblich korrigiert werden. Ursachen dafür waren geringere Steuereinnahmen als Folge des Konjunktureinbruchs sowie Steuerrechtsänderungen und zusätzliche Ausgaben aufgrund der Konjunkturpakete I und II. Eine Tilgung der aufgelaufenen Schulden war nicht mehr vorgesehen. Die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt war infolge einer Tilgung des inneren Darlehens aus der Rücklage Risikoabschirmung um 1 223 Mio. € höher als im 2. NHG 09 veranschlagt.

13

Noch unabhängig von den finanziellen Auswirkungen der Finanzmarktkrise hatte der Senat mit der Finanzplanung 2008 bis 2012 gegenüber der vorherigen Finanzplanung eine Verringerung der Primärüberschüsse vorgesehen. Als Gründe dafür wurden insbesondere höhere Personalausgaben durch das Auslaufen des Anwendungstarifvertrages, ein Anstieg der Ausgaben im Kindertagesstättenbereich und die Anpassung der Ausgabenlinie bei den Transferausgaben benannt. In der Finanzplanung 2009 bis 2013 fanden dann darüber hinaus die erheblichen Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise Berücksichtigung. Die Einnahmeerwartungen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und aus den Bundesergänzungszuweisungen wurden deutlich nach unten korrigiert. Für die Jahre 2010 bzw. 2011 verringern sie sich jeweils um mehr als 2 Mrd. €. Auch der stufenweise Abbau der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen um 146 Mio. € im Jahr 2010 und 136 Mio. € im Jahr 2011 führt zu Einnahmeverlusten.

Angesichts dieser Entwicklung ist ein strenges Ausgabenregime unabdingbar. Der Senat hat auch unter Berücksichtigung der im Grundgesetz eingefügten Schuldenregel für die bereinigten Ausgaben eine Begrenzung der jährlichen Zuwächse auf 0,3 v. H. vom Jahr 2011 an vorgesehen (vgl. T 35). Im Jahr 2009 haben sich die bereinigten Ausgaben zunächst um 0,9 v. H. (186 Mio. €) erhöht und im Jahr 2010 soll die Ausgabensteigerung 4,4 v. H. (927 Mio. €) betragen. Als Gründe werden insbesondere die

Umsetzung des Zukunftsinvestitionsprogramms, konjunkturbedingte Mehrausgaben, das Auslaufen des Anwendungstarifvertrages und steigende Zinsausgaben genannt.

## 2. Primärsaldo

- 14 Zur Beurteilung der Finanzlage des Landes Berlin ist der Primärsaldo, also der Differenzbetrag zwischen Primäreinnahmen (bereinigte Gesamteinnahmen ohne Veräußerungserlöse) und Primärausgaben (bereinigte Gesamtausgaben ohne Zinsausgaben), ein aussagefähiger Indikator. Bis zum Jahr 2012 entwickelt er sich nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen wie folgt:

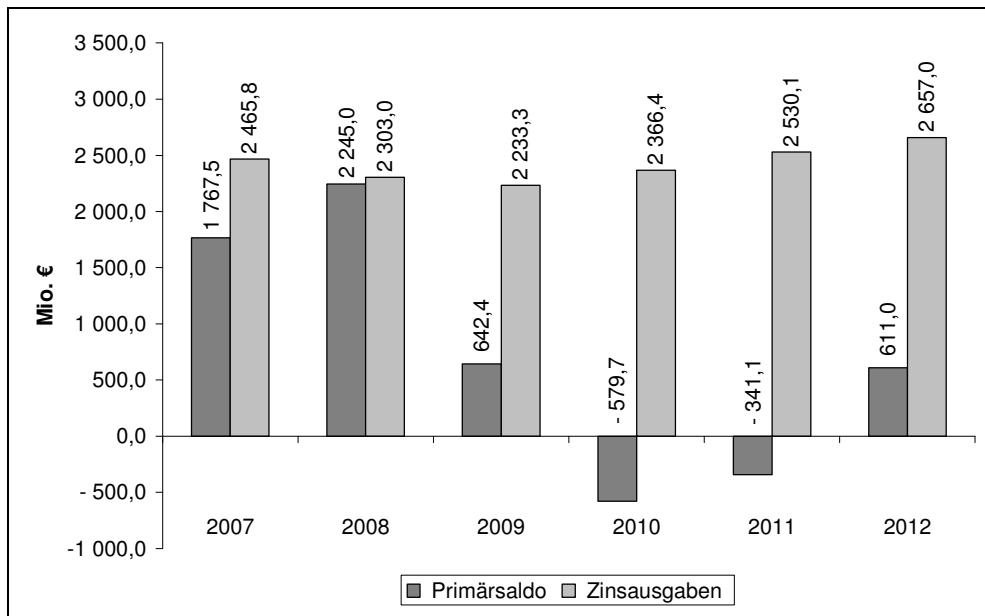
### Ansicht 2: Entwicklung des Primärsaldos

Jahr	Primäreinnahmen	Primärausgaben	Primärsaldo
	- Mio. € -		
2007	20 012,5	18 244,9	1 767,5
2008	20 795,5	18 550,6	2 245,0
2009	19 448,3	18 805,9	642,4
2010	19 019,7	19 599,4	-579,7
2011	19 106,6	19 447,7	-341,1
2012	19 995,0	19 384,0	611,0

Das Land Berlin erwirtschaftete in den Jahren 2007 und 2008 Primärüberschüsse, die jedoch unterhalb der Zinsausgaben lagen. Die Schuldentilgung in den Jahren 2007 und 2008 wurde damit teilweise nicht aus den laufenden Einnahmen, sondern aus Vermögensaktivierungen finanziert. Im Jahr 2009 war der Primärüberschuss so niedrig, dass er ebenfalls nicht zur Finanzierung der Zinsausgaben ausreichte, sondern hierfür Kredite aufgenommen werden mussten.

Im Jahr 2009 verringerte sich der Primärüberschuss deutlich; in den folgenden zwei Jahren wird ein Primärdefizit entstehen. Die Erzielung eines Primärüberschusses im Jahr 2012 hängt im Wesentlichen davon ab, ob sich die Einnahmeerwartungen des Senats erfüllen. Ansicht 3 verdeutlicht darüber hinaus, dass es unter den gegenwärtigen Planungsvorstellungen nicht möglich ist, die ansteigenden Zinsbelastungen mit Primärüberschüssen auszugleichen. Das Land befindet sich erneut in einem besorgniserregenden Verschuldungskreislauf.

### Ansicht 3: Primärsaldo und Zinsverpflichtungen



### 3. Steuern

- 15 Die in Berlin erhobenen Gemeinschaftsteuern des Bundes, der Länder und der Gemeinden, die Landessteuern und die Gemeindesteuern sowie der Anteil Berlins an der von der Zollverwaltung im gesamten Bundesgebiet erhobenen Einfuhrumsatzsteuer haben sich nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen wie folgt entwickelt:

### Ansicht 4: Steueraufkommen nach Steuerarten

Steuerarten	2006	2007	2008	2009	Veränderung 2009 gegen- über 2008 - Mio. € -
Gemeinschaft- steuern <sup>1</sup>	11 716,6	12 782,7	13 516,8	13 203,2	-313,6
Landessteuern <sup>2</sup>	1 011,3	1 155,1	917,2	645,3	-271,9
Gemeindesteuern	1 819,4	1 867,5	1 871,8	1 693,1	-178,7
Anteil an der Ein- fuhrumsatzsteuer	628,7	721,9	777,1	635,4	-141,7
Gesamtaufkommen	15 176,0	16 527,2	17 082,9	16 177,0	-905,9

<sup>1</sup> einschließlich der Gewerbesteuerumlage

<sup>2</sup> ohne Spielbankabgabe

- 16 Nachdem die vom Gesamtaufkommen nach Abzug des Bundesanteils verbleibenden Steuereinnahmen des Landes Berlin im Zeitraum 2006 bis 2008 kontinuierlich angestiegen sind, ist es im Jahr 2009 zu einem Rückgang der Steuereinnahmen gekommen:

**Ansicht 5: Steuereinnahmen**

Jahr	Soll laut Haushaltsplan <sup>1</sup>	Ist-Einnahmen <sup>1</sup>	Veränderung der Ist-Einnahmen gegenüber dem	
			Haushaltsplan	Vorjahr
			- v. H. -	
2006	8 166,1	9 051,3	+10,8	+11,5
2007	9 952,9	10 028,0	+0,8	+10,8
2008	10 321,7	10 652,8	+3,2	+6,2
2009	9 535,0	9 698,4	+1,7	-9,0

<sup>1</sup> ohne Spielbankabgabe

Im Jahr 2009 sind die Ist-Einnahmen des Landes Berlin gegenüber dem Vorjahr um 954 Mio. € gesunken, sie lagen aber noch um fast 650 Mio. € höher als die Ist-Einnahmen im Jahr 2006. Der Haushaltsansatz wurde um 163 Mio. € überschritten.

- 17 Die Entwicklung der für das Land Berlin wichtigen Steuerarten und die Berlin daran zustehenden Anteile für den Zeitraum 2006 bis 2009 sind in den nachfolgenden Tabellen dargestellt.

**Ansicht 6: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen für Berlin (1)**

Jahr	Lohn- steuer	veranlagte Einkom- mensteuer	nicht veranlagte Steuer vom Ertrag	Körper- schaft- steuer	Gewerbe- steuer	Umsatz- steuer	Einfuhr- umsatz- steuer
	- Mio. € -						
2006	2 481,3	347,0	169,3	272,6	1 265,1	2 172,9	628,7
2007	2 509,1	515,6	221,3	212,7	1 172,8	2 599,0	721,9
2008	2 643,7	644,4	270,4	314,7	1 168,6	2 940,1	777,1
2009	2 587,1	553,6	99,4	28,2	961,7	3 210,0	635,4

Die Wirtschaftskrise hat sich im Jahr 2009 negativ auf das Steueraufkommen ausgewirkt. Entgegen der positiven Entwicklung in den Vorjahren ist - mit Ausnahme der Umsatzsteuer - bei allen Steuerarten ein teilweise beträchtlicher Aufkommensrückgang zu verzeichnen.

Die Aufkommenserhöhung von 270 Mio. € bei der Umsatzsteuer ist nach Auskunft der Senatsverwaltung für Finanzen maßgeblich auf die vierteljährlichen Zwischenabrechnungen im Länderfinanzausgleich zurückzuführen. Gleichzeitig sind die Einnahmen aus der Einfuhrumsatzsteuer aufgrund rückläufiger Importe stark gesunken.

Der Anstieg der Arbeitslosenzahl sowie die Steuerentlastungen aufgrund des Konjunkturpakets II (u. a. Erhöhung des Grundfreibetrages sowie Absenkung des Eingangssteuersatzes bei der Einkommensbesteuerung) haben zu einer Verringerung des Lohnsteueraufkommens gegenüber dem Vorjahr um 57 Mio. € geführt.

Bei der veranlagten Einkommensteuer haben sich im Jahr 2009 ebenfalls die durch das Konjunkturpaket II veranlassten Steuerentlastungen sowie die gegenüber dem Vorjahr erheblich angestiegenen Steuererstattungen in Zusammenhang mit der Durchführung von sog. Arbeitnehmerveranlagungen gemäß § 46 EStG aufkommensmindernd ausgewirkt. Der Anstieg der Steuererstattungen beruht zu einem erheblichen Teil auf der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Dezember 2008 zur „Pendlerpauschale“.

Das Körperschaftsteueraufkommen hat sich gegenüber dem Vorjahr um knapp 287 Mio. € verringert. Der Rückgang des Aufkommens resultiert überwiegend aus den vom Land Berlin im Wege der Zerlegung an andere Bundesländer gezahlten Körperschaftsteueranteilen.

Das Aufkommen der nicht veranlagten Steuern vom Ertrag hat sich gegenüber dem Vorjahr um 171 Mio. € verringert. Hierfür dürfte mitursächlich sein, dass die Kapitalgesellschaften ihre Dividendenzahlungen im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr erheblich verringert haben und sich somit auch die von den Kapitalgesellschaften zu entrichtende Kapitalertragsteuer reduziert hat.

#### **Ansicht 7: Entwicklung ausgewählter Steuereinnahmen für Berlin (2)**

Jahr	Grundsteuer	Grunderwerbsteuer	Kraftfahrzeugsteuer
	- Mio. € -		
2006	579,8	485,2	225,8
2007	720,6	660,0	219,4
2008	718,2	500,6	208,0
2009	735,8	304,5	216,3 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Kraftfahrzeugsteuereinnahmen von 105,3 Mio. € zuzüglich der Ausgleichszahlungen des Bundes für entgehende Kraftfahrzeugsteuer von 111,0 Mio. €

Das Aufkommen an Grund- und Grunderwerbsteuer ist für Berlin weiterhin eine wichtige Einnahmequelle und bildet eine bedeutende Grundlage für die Haushaltsplanungen des Landes. Während sich bei der Grundsteuer das Aufkommen im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr leicht erhöht hat, ist der Rückgang bei der Grunderwerbsteuer erheblich. Als Hauptursache hierfür wird die nachlassende Grundstücksnachfrage durch gewerbliche Investoren genannt.

Die Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer ist mit Wirkung vom 1. Juli 2009 von den Ländern auf den Bund übergegangen. Die Länder erhalten zur Kompensation der Einnahmeausfälle Ausgleichszahlungen aus dem

Steueraufkommen des Bundes. Im Jahr 2009 hat sich das Aufkommen an Kraftfahrzeugsteuer zuzüglich der Ausgleichszahlungen gegenüber dem vergleichbaren Vorjahreswert leicht erhöht.

- 18 Für die Jahre 2010 bis 2013 ging Berlin bei der Erstellung der Finanzplanung 2009 bis 2013 noch von folgenden Steuereinnahmen aus:

**Ansicht 8: Erwartete Steuereinnahmen**

Jahr	Steuerschätzung <sup>1</sup>	Veränderung gegenüber dem Vorjahr v. H.
	Mio. €	
2010	9 333	-3,7 <sup>2</sup>
2011	9 693	+3,9
2012	10 223	+5,5
2013	10 650	+4,2

<sup>1</sup> ohne Spielbankabgabe

<sup>2</sup> im Vergleich zum Ist des Jahres 2009

Nach Vorlage der Ergebnisse des Arbeitskreises Steuerschätzung vom November 2009 hat Berlin seine Einnahmeerwartungen für das Jahr 2010 um 43 Mio. € auf 9 376 Mio. € erhöht.

#### **4. Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen**

- 19 Im Jahr 2008 beliefen sich die Einnahmen aus Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen (bisher: Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen) auf 4 272,3 Mio. €. Sie lagen damit um 463,3 Mio. € höher als im Vorjahr. Insgesamt wurden aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen Einnahmen von 16 917 Mio. € erzielt.

Aufgrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise verringerten sich die Einnahmen im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um 1 289 Mio. €. Im Jahr 2010 wird erneut eine rückläufige Entwicklung um 662 Mio. € auf 14 966 Mio. € erwartet. Der prognostizierte Wiederanstieg der Einnahmen in den Folgejahren ist gegenwärtig mit großen Unsicherheiten behaftet, weil er weitgehend von der bundesweiten Entwicklung der Steuereinnahmen bestimmt wird.

Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung betragen für Berlin seit dem Jahr 2005 noch 43,5 Mio. € jährlich und werden alle fünf Jahre über-

prüft. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten sind degressiv ausgestaltet worden. Der Rechnungshof hat die Entwicklung im Jahresbericht 2004 (T 17) dargestellt. Vom Jahr 2009 zum Jahr 2010 reduzieren sie sich von 1 809 Mio. € auf 1 663 Mio. €.

- 20 Nach § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz haben die Empfängerländer der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler Finanzkraft dem Finanzplanungsrat jährlich über ihre Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, die Verwendung der erhaltenen Mittel und die finanzielle Entwicklung einschließlich der Begrenzung der Netto-Neuverschuldung zu berichten.

Der Senat hat im September 2009 den Fortschrittsbericht „Aufbau Ost“ für das Jahr 2008 vorgelegt. Darin stellte er wie bereits in den vergangenen Jahren fest, dass der Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber dem Bundesdurchschnitt noch immer gravierend ist. So habe sich das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Zeitraum 1995 bis 2008 um 3,6 v. H. verringert, während es auf Bundesebene um mehr als 20 v. H. gewachsen sei. In den vergangenen Jahren habe das Land an die Entwicklung auf Bundesebene anschließen können, allerdings auf einem noch niedrigen Niveau. Angesichts der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise seien im Planungszeitraum bis 2013 neuverschuldungsfreie Haushaltsschlüsse wie in den Jahren 2007 und 2008 nicht möglich.

Für die investive Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ergab sich für das Land Berlin unter Anwendung des vom Bundesministerium der Finanzen vorgegebenen Berechnungsschemas folgendes Ergebnis:

Investitionsausgaben für Infrastruktur (HGr. 7, Gr. 812, OGr. 82, 88 und 89 sowie Schuldendiensthilfen OGr. 66 ohne Wohnungsbauförderung)	1 163 Mio. €
abzüglich Investitionseinnahmen (OGr. 33 und 34)	- <u>406 Mio. €</u>
eigenfinanzierte Investitionen für Infrastruktur	757 Mio. €
abzüglich anteilige Nettokreditaufnahme (bzw. zuzüglich Netto-Tilgung)	- <u>(-986 Mio. €)</u>
aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen finanzierte Infrastrukturmaßnahmen	<u>1 743 Mio. €</u>

Nach diesen Berechnungen wurden 89,6 v. H. der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für investive Zwecke eingesetzt. Im Jahr 2007 belief sich der Anteil auf 67,2 v. H. Wie bereits im Vorjahresbericht (T 18)

ausgeführt, ist dies aber nicht auf eine Veränderung der Investitionspolitik, sondern vielmehr auf die rechnerischen Effekte der Netto-Tilgung im o. g. Berechnungsschema zurückzuführen. Für das Jahr 2009 ist folglich ein gegenläufiges Ergebnis zu erwarten. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass mit dem vorgegebenen Berechnungsschema kein aussagekräftiger Indikator zur Beurteilung des Investitionsniveaus verbunden ist.

## 5. Personalausgaben und Stellenentwicklung

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

### Ansicht 9: Entwicklung der Personalausgaben

Jahr	Soll laut Haushaltsplan	Ist-Ausgaben	Abweichung
			- Mio. € -
2003	7 111,3	6 991,1	-120,2
2004	6 837,8	6 764,5	-73,4
2005	6 885,8	6 640,7	-245,1
2006	6 340,9	6 343,3	+2,4
2007	6 312,6	6 232,1	-80,5
2008	6 256,4	6 288,5	+32,1
2009	6 277,3	6 281,9 <sup>1</sup>	+4,6
2010	6 568,0		
2011	6 596,5		

<sup>1</sup> vorläufiger Jahresabschluss (Stand: 31.01.10)

Die Personalausgaben lagen im Jahr 2009 mit 6 281,9 Mio. € wie im Vorjahr über dem veranschlagten Ansatz, haben sich aber um 6,6 Mio. € verringert.

Bei den Personalausgaben waren im Jahr 2009 im Saldo 131 Mio. € pauschale Mehr- und Minderausgaben zu erwirtschaften, die zentral im Kapitel 2809 (Zentrales Personalüberhangmanagement) veranschlagt wurden. Darin sind die Ausgaben für die Tariferhöhung sowie die einmalige Sonderzahlung von 300 € für die Beamten enthalten. Im Rahmen des NHG 09 wurden hierfür 53 Mio. € zusätzlich veranschlagt. Die zentral veranschlagten pauschalen Minderausgaben sind bei den Personalausgaben der Einzelpläne 03 bis 15 der Hauptverwaltung, bei den Bezirken und bei den Ansätzen des Zentralen Personalüberhangmanagements zu erwirtschaften. Über sie wird die Realisierung von Wegfallvermerken und der fluktuationsbedingte Abbau von Personal im Haushalt dargestellt. Weitere pauschale

Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben von im Saldo 32 Mio. € waren in den Einzelplänen zu erwirtschaften.

Der Ansatz für Ausgaben der Obergruppe 42 (Gehälter, Vergütungen und Löhne) wurde mit insgesamt 184 Mio. € erheblich unterschritten, darunter mit 36,8 Mio. € beim Personalüberhang und mit 47,2 Mio. € bei den Prämienzahlungen. Dem Haushaltsplan 2008/2009 lagen die Ist-Ausgaben des Jahres 2006 zugrunde. Bei Aufstellung des Haushaltsplans war angabegemäß nicht absehbar, dass die Zahl der Überhangkräfte und die Inanspruchnahme der Prämienregelung stark rückläufig sein würde.

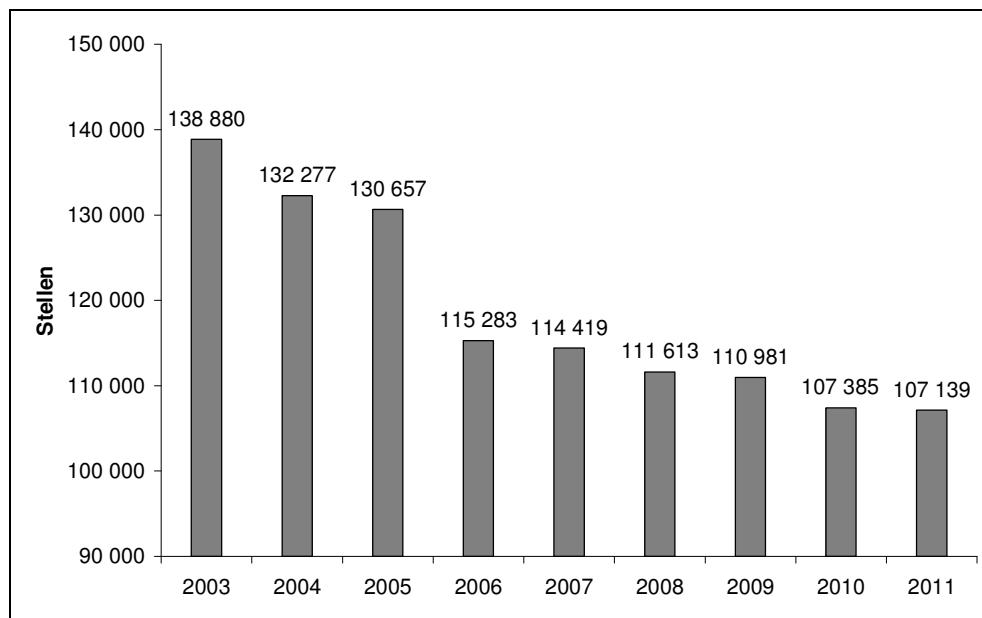
Die Ansätze für Ausbildungsmittel wurden im Jahr 2009 um 6,9 Mio. € unterschritten. Dabei waren mit 99,7 Mio. € wiederum 5 Mio. € weniger als im Vorjahr veranschlagt.

Der Ansatz für Versorgungsausgaben wurde mit 24,3 Mio. € erneut überschritten. Dies beruht auf der höheren Zahl der Versorgungsempfänger und den Mehraufwendungen für die einmalige Sonderzahlung von 150 € für diesen Personenkreis. Die Beihilfeaufwendungen lagen im Jahr 2009 um fast 3 Mio. € wiederum über dem Ansatz.

22

Die Entwicklung der Stellen und Beschäftigungspositionen (im Folgenden: Stellen) seit dem Jahr 2003 stellt sich wie folgt dar:

**Ansicht 10: Stellenentwicklung gemäß Stellenplänen (ohne Ausbildungspositionen)**



Der Stellenplan für 2010 weist 107 385 Stellen aus (einschließlich 4 918 Stellen mit Wegfallvermerk), für 2011 sind noch 107 139 Stellen enthalten (einschließlich 4 926 mit Wegfallvermerk). Damit ist der Bestand gegenüber dem Jahr 2003 um über 31 000 Stellen verringert worden. Seit dem Jahr 1992 ist der Stellenbestand bereits um 97 000 Stellen reduziert

worden, von denen aber etwa 24 800 nicht in vollem Umfang haushaltswirksam zur Einsparung beitragen, da für sie weiterhin konsumtive Sachausgaben in Form von Zuwendungen oder Zuschüssen aus dem Landeshaushalt geleistet werden. Der auffallend große Stellenabgang von 2005 zu 2006 resultiert insbesondere aus der Überführung von Kindertagesstätten in Eigenbetriebe oder deren Übertragung auf Freie Träger. Die Zahl der Stellen mit Wegfallvermerk ist gegenüber den Vorjahren um ca. 1 500 gesunken.

- 23 Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung der einzelnen Bestandteile der Personalausgaben im Zeitraum 2003 bis 2008 dar:

**Ansicht 11: Personalausgaben nach Art der Ausgaben**

Art der Ausgaben	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ausbgaben in Mio. €						
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige	18,4	18,0	18,0	19,7	21,3	20,7
Gehälter, Vergütungen und Löhne	5 606,3	5 347,9	5 190,4	4 888,4	4 750,5	4 744,7
Versorgungsbezüge	1 103,5	1 132,3	1 141,1	1 156,6	1 176,8	1 201,9
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	256,5	262,0	288,1	275,7	280,7	320,3
Personalbezogene Sachausgaben	6,3	4,2	3,1	2,9	2,7	1,0
Personalausgaben (insgesamt)	6 991,0	6 764,4	6 640,7	6 343,3	6 232,1	6 288,5
Anteil an den Personalausgaben insgesamt in v. H.						
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige	0,26	0,27	0,27	0,31	0,34	0,33
Gehälter, Vergütungen und Löhne	80,19	79,06	78,16	77,06	76,23	75,45
Versorgungsbezüge	15,78	16,74	17,18	18,23	18,88	19,11
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	3,67	3,87	4,34	4,35	4,50	5,09
Personalbezogene Sachausgaben	0,09	0,06	0,05	0,05	0,04	0,02
Personalausgaben (insgesamt)	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Veränderung (2003 = 100)						
Aufwendungen für Abgeordnete, Bezirksverordnete und ehrenamtlich Tätige	100	98	98	107	116	113
Gehälter, Vergütungen und Löhne	100	95	93	87	85	85
Versorgungsbezüge	100	103	103	105	107	109
Beihilfen, Unterstützungen und Fürsorgeleistungen	100	102	112	107	109	125
Personalbezogene Sachausgaben	100	67	49	47	43	15
Personalausgaben (insgesamt)	100	97	95	91	89	90

Die Gehälter, Vergütungen und Löhne für die aktiv Beschäftigten machen den größten Teil der Personalausgaben aus. Im Jahr 2008 betrug ihr Anteil 75 v. H., während es im Jahr 2003 noch 80 v. H. waren. Sie sind seitdem um 861,6 Mio. € gesunken. Dies entspricht 15,4 v. H. Die Versorgungsbezüge sind dagegen im selben Zeitraum um 98,4 Mio. € (8,9 v. H.) und die Beihilfeleistungen um 63,8 Mio. € (24,9 v. H.) angestiegen.

Die Ausgaben für Versorgungsbezüge sind gegenüber dem Vorjahr weiterhin gestiegen und erhöhten sich im Jahr 2008 um 25,1 Mio. € (2,1 v. H.) auf nunmehr 1 201,9 Mio. €, obwohl seit August 2004 keine lineare Anhebung vorgenommen wurde. Dabei stiegen allein die Versorgungsausgaben für die Beamten und Richter im Jahr 2008 um 2,5 v. H. auf insgesamt 1 159,5 Mio. €. Die übrigen Versorgungsausgaben (insbesondere Zuführungen an die Versorgungsrücklage) sind von vergleichsweise geringfügiger Bedeutung. Die Anzahl der Versorgungsempfänger erhöhte sich insgesamt um etwa 800 (1,7 v. H.).

## 6. Konsumtive Ausgaben

- 24 Zu den konsumtiven Ausgaben zählen sächliche Verwaltungsausgaben sowie Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse. Sie machen etwa die Hälfte der Gesamtausgaben aus. In Ansicht 12 ist die Entwicklung der wesentlichen Ausgaben nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen dargestellt:

### Ansicht 12: Entwicklung der konsumtiven Ausgaben

Art der Ausgaben	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	- Mio. € -					
<b>Konsumtive Ausgaben insgesamt</b>	<b>10 307,4</b>	<b>10 757,0</b>	<b>10 939,9</b>	<b>11 110,5</b>	<b>11 255,6</b>	<b>11 433,0</b>
davon:						
<b>Sächliche Verwaltungsausgaben</b>	<b>2 073,6</b>	<b>2 342,7</b>	<b>2 406,8</b>	<b>2 430,7</b>	<b>2 447,2</b>	<b>2 518,0</b>
<b>Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)</b>	<b>8 233,7</b>	<b>8 414,2</b>	<b>8 533,1</b>	<b>8 649,9</b>	<b>8 622,0</b>	<b>8 654,0</b>
darunter:						
Schuldendiensthilfen an Sonstige	753,8	658,5	605,1	563,0	499,7	428,0
Erstattungen an Sonstige	2 034,6	2 172,0	2 294,5	2 246,2	2 287,8	2 295,0
Zuweisungen und Zuschüsse an sonstige Unternehmen und öffentliche Einrichtungen	2 249,1	2 321,9	2 330,3	2 505,1	2 487,7	2 573,0
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	2 292,7	2 353,3	2 446,1	2 464,8	2 494,1	2 511,0
Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	299,2	318,1	299,0	289,8	271,4	263,0
<b>Pauschale Mehr- und Minderausgaben (saldiert)</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>30,0</b>	<b>186,5</b>	<b>261,0</b>

Im Jahr 2008 wurden die veranschlagten konsumtiven Ausgaben (einschließlich pauschaler Minderausgaben von 21,5 Mio. €) um 225 Mio. € überschritten. Die Überschreitung setzt sich zusammen aus Mehrausgaben von 23 Mio. € bei den sächlichen Verwaltungsausgaben und 180 Mio. € bei den Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse, wovon ein großer Teil auf die bezirklichen Transferausgaben (T- und Z-Teil) entfällt (vgl. T 27).

Der Ausgabenzuwachs der sächlichen Verwaltungsausgaben im Jahr 2008 resultiert insbesondere aus einer Verlagerung der Finanzierung von Leistungen der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) im öffentlichen Personennahverkehr vom investiven in den konsumtiven Bereich.

Nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2009 überstiegen die tatsächlichen konsumtiven Ausgaben die Ansätze um 161 Mio. €, obwohl der Senat mit dem NHG 09 bereits Mehrbelastungen von 189 Mio. € in den bezirklichen Sozialhaushalten und für Kindertagesstätten als pauschale Mehrausgaben veranschlagt hatte.

- 25 Gegenüber dem Jahr 2007 erhöhten sich die sächlichen Verwaltungsausgaben im Jahr 2008 um insgesamt 269 Mio. € aufgrund eines deutlichen Anstiegs bei der Position „Sonstiges“. Die Mehrausgaben gegenüber den Ansätzen nach dem Haushaltsplan entfielen insbesondere auf Unterhaltungsleistungen für Grundstücke, bauliche Anlagen und das sonstige unbewegliche Vermögen sowie auf die Bewirtschaftungsausgaben.

**Ansicht 13: Entwicklung der sächlichen Verwaltungsausgaben zwischen 2007 und 2008**

Art der Ausgaben	2007	2008	Veränderung <sup>1</sup> gegenüber dem Vorjahr
	- Mio. € -	v. H.	
Geschäftsbedarf und Kommunikation sowie Geräte, Ausstattungsgegenstände	92,1	84,8	-7,9
Verbrauchsmittel, Haltung von Fahrzeugen	55,4	62,6	+13,0
Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume	335,5	350,9	+4,6
Mieten und Pachten	335,4	327,1	-2,5
Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen	208,6	235,1	+12,7
Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens	294,5	253,6	-13,9
Archiv- und Sammlungsgegenstände	3,7	3,9	+4,9
Aus- und Fortbildung	46,2	50,7	+9,8
Sachverständigen-, Gutachten-, Gerichts- und ähnliche Kosten	153,6	152,9	-0,5
Dienstreisen	2,7	2,9	+8,2
Repräsentationskosten	0,5	0,5	-4,4
Sonstiges (u. a. sächliche Ausgaben für die Verwaltungsreform, Abräumung von Grundstücken, Sachkosten für ABM usw.)	545,4	817,8	+49,9
Insgesamt	2 073,6	2 342,7	+13,0

<sup>1</sup> Abweichungen gegenüber den sich aus den Zahlenangaben zu errechnenden Veränderungen infolge Rundung

26 Die Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse betragen fast 40 v. H. der Gesamtausgaben. Im Vergleich zum Jahr 2007 erhöhten sie sich um 181 Mio. €. Von der Erhöhung entfielen 137 Mio. € auf Erstattungen im Inland, 61 Mio. € auf Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen und 42 Mio. € auf Zuschüsse für laufende Zwecke an öffentliche Unternehmen. Hingegen verringerten sich die Zahlungen für Schuldendiensthilfen an Sonstige um 94 Mio. € aufgrund der sinkenden Aufwendungen für die Wohnungsbauförderung.

**Ansicht 14: Entwicklung der Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse zwischen 2007 und 2008**

Art der Ausgaben	2007	2008	Veränderung <sup>1</sup> gegenüber dem Vorjahr v. H.
	- Mio. € -		
Sonstige Zuweisungen			
an den Bund	231,1	222,8	-3,6
an Länder	28,3	28,0	-1,0
an Gemeinden und Gemeindeverbände	6,2	3,6	-42,2
an Sondervermögen	0	0	0
an Sozialversicherungsträger sowie an die Bundesagentur für Arbeit	166,0	167,0	+0,6
Schuldendiensthilfen			
an öffentliche Unternehmen	141,6	140,5	-0,8
an private Unternehmen	33,8	33,8	0
an Sonstige im Inland	578,4	484,2	-16,3
Erstattungen an Inland	2 034,6	2 172,0	+6,8
Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen an natürliche Personen	2 292,7	2 353,4	+2,6
Zuschüsse für laufende Zwecke			
an öffentliche Unternehmen	383,9	426,2	+11,0
an private Unternehmen	193,5	183,2	-5,3
an soziale oder ähnliche Einrichtungen	299,2	318,1	+6,3
an öffentliche Einrichtungen	1 624,7	1 636,5	+0,7
im Ausland	28,2	26,4	-6,4
Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke im Inland	144,6	142,6	-1,4
Vermögensübertragungen an Sonstige im Inland	47,0	76,0	+61,9
Insgesamt	8 233,7	8 414,2	+2,2

<sup>1</sup> Abweichungen gegenüber den sich aus den Zahlenangaben zu errechnenden Veränderungen infolge Rundung

Ein wesentlicher Teil der Ausgabenzuwächse ist den bezirklichen Transferausgaben (T- und Z-Teil) zuzuordnen.

- 27 Für die Transferausgaben zeigt sich nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen folgendes Bild:

**Ansicht 15: Entwicklung der Transferausgaben in den Bezirken**

Art der Ausgaben	2007 <sup>1</sup>	2008 <sup>1</sup>	2009 <sup>2</sup>	2010 <sup>3</sup>	2011 <sup>3</sup>	2012 <sup>3</sup>
	- Mio. € -					
<b>Transferausgaben insgesamt</b>	<b>4 209</b>	<b>4 327</b>	<b>4 526</b>	<b>4 524</b>	<b>4 610</b>	<b>4 683</b>
davon:						
Kindertagesstätten <sup>4</sup>	766	800	843	837	865	877
Hilfe in besonderen Lebenslagen	873	906	944	1 076	1 103	1 130
Hilfe zur Erziehung	332	364	400	360	360	367
Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	253	281	315	290	299	308
Kosten der Unterkunft (einschl. Beihilfen)	1 480	1 484	1 501	1 485	1 500	1 515
Sonstige Transferausgaben	505	492	523	476	483	486

<sup>1</sup> vgl. Transferausgaben-Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen, Ist-Ist-Vergleich 12/2008

<sup>2</sup> vgl. Transferausgaben-Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen, Soll-Ist-Vergleich 12/2009, (Stand: 31.01.10)

<sup>3</sup> vgl. Finanzplanung 2009 bis 2013

<sup>4</sup> ohne Ersatz von VBL-Sanierungsgeldern und Ersatz von sonstigen Personalausgaben an die Kita-Eigenbetriebe (Titel 67207 und 67209)

Die bezirklichen Transferausgaben stiegen im Jahr 2008 gegenüber dem Jahr 2007 um 2,8 v. H. Im Jahr 2009 erhöhten sie sich um weitere 4,6 v. H. gegenüber dem Vorjahr und überstiegen die geplanten Ausgaben einschließlich der im NHG 09 veranschlagten pauschalen Mehrausgaben um 86 Mio. €. Die deutlichsten Steigerungen seit dem Jahr 2007 sind bei den Ausgaben für die Hilfe zur Erziehung, für die Grundsicherung im Alter und für Kindertagesstätten zu verzeichnen.

Nach der Finanzplanung 2009 bis 2013 werden sich die Transferausgaben bis zum Jahr 2012 gegenüber 2007 um 474 Mio. € erhöhen. Neben einem weiteren Anstieg bei den vom Land zu tragenden Kosten der Unterkunft für Empfänger von Arbeitslosengeld II hat der Senat insbesondere einen bundesweit zu erwartenden Zuwachs bei den Ausgaben für Grundsicherungsleistungen sowie bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen berücksichtigt. Außerdem gehen die Planungen von einem Anstieg der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung aus. Zum einen sind höhere Ausgaben anlässlich der Freistellung von Elternbeiträgen im zweiten und dritten Jahr vor der Einschulung zu erwarten. Zum anderen ist mit einer höheren Inanspruchnahme von Krippenplätzen infolge der Schaffung neuer Plätze im Rahmen des Krippenausbauprogramms des Bundes zu rechnen.

Obwohl der Senat von einer realistischen Bemessung der Transferplafonds ausgeht, hat er im Haushaltsplan 2010/2011 aufgrund der nicht abschließend einschätzbarer Dynamik der Entwicklung der Ausgaben zusätzlich „pauschale Vorsorgen“ zentral veranschlagt.

## 7. Investitionsausgaben

28 Die Investitionsausgaben bewegen sich mit einem Anteil von deutlich weniger als 10 v. H. an den Gesamtausgaben auf einem anhaltend niedrigen Niveau. Bezogen auf die Einwohnerzahl lagen sie nach den Berechnungen der Senatsverwaltung für Finanzen im Jahr 2008 deutlich unter dem Niveau des Durchschnitts der Flächenländer West, obwohl Berlin zum Ausgleich teilungsbedingter Lasten jährlich erhebliche Mittel erhält (vgl. T 19). In Ansicht 16 ist die Entwicklung nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen dargestellt:

### Ansicht 16: Entwicklung der Investitionsausgaben

Art der Ausgaben	2007	2008	2009	2010	2011
	- Mio. € -				
<b>Investitionsausgaben insgesamt</b>	<b>1 657,9</b>	<b>1 446,5</b>	<b>1 543,4</b>	<b>1 879,1</b>	<b>1 555,0</b>
davon:					
Maßnahmen des Hochbaus und des Garten- und Landschaftsbaus	94,1	105,5	167,1	358,5	244,0
Maßnahmen des Tiefbaus einschl. Brücken- und Tunnelbau, Wasserbau und Eisenbahnbau	40,4	41,8	51,6	61,0	55,0
Erwerb von unbeweglichen Sachen	112,4	41,8	76,2	41,4	16,2
Erwerb von beweglichen Sachen	59,8	84,9	94,8	111,3	90,2
Erwerb von Beteiligungen	474,9	34,2	27,8	23,2	9,3
Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche	529,4	740,0	690,1	959,0	788,7
Darlehen und Infrastrukturmaßnahmen und Sonstige	346,9	398,3	435,8	324,6	351,7

Die deutliche Verringerung der Investitionsausgaben im Jahr 2008 resultiert aus einer Verschiebung der Finanzierung der Leistungen der BVG im öffentlichen Personennahverkehr vom investiven in den konsumtiven Bereich.

Im Jahr 2009 waren Investitionsausgaben von 278 Mio. € für Maßnahmen des Konjunkturpakets II geplant; tatsächlich wurden 95 Mio. € ausgegeben. Die verbliebenen Mittel sollen nach 2010 übertragen werden. Im Jahr 2010 sind außerdem weitere Ausgaben von 354 Mio. € geplant. Wie die dem Land im Rahmen des Konjunkturpakets II zur Verfügung gestellten Mittel aufgeteilt wurden, hat der Rechnungshof im Vorjahresbericht (T 27) dargestellt.

## 8. Verschuldung

29 Die Schulden des Landes Berlin beliefen sich zum Ende des Jahres 2008 auf 59,1 Mrd. € (einschließlich inneres Darlehen aus der Rücklage Risikoabschirmung in Höhe von 2,1 Mrd. €). Damit trägt das Land etwa ein Zehntel der Gesamtschulden der Länder und Gemeinden.

Der Senat geht aufgrund der wirtschaftlichen Rezession nicht mehr davon aus, dass eine weitere Schuldentilgung mittelfristig möglich sein wird. Nachdem bereits im Jahr 2009 neue Schulden aufgenommen werden mussten, soll sich die Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt bis zum Jahr 2012 um weitere 7,7 Mrd. € erhöhen. Nach der Finanzplanung 2009 bis 2013 stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

### Ansicht 17: Schuldenstand und Zinsausgaben

Jahr	Schulden <sup>1</sup>	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Zinsausgaben	Veränderung gegenüber dem Vorjahr	Netto-Neuverschuldung am Kreditmarkt
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €
2007	60 124,0 <sup>2</sup>	0,0	2 465,8	+2,1	-2 476,7
2008	59 074,9 <sup>2</sup>	-1,7	2 303,0	-6,6	-656,9
2009	61 866,8	+4,7	2 233,3	-3,0	2 832,6
2010	64 634,0	+4,5	2 366,4	+6,0	2 809,0
2011	67 330,8	+4,2	2 530,1	+6,9	2 737,5
2012	69 418,8	+3,1	2 657,0	+5,0	2 126,0

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

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

Die Schuldenlast nähert sich bis zum Jahr 2012 dem Betrag von 70 Mrd. €. Der Senat weist darauf hin, dass hochverschuldete Länder finanzwirtschaftlich erheblich vorbelastet sind; er macht eine Verringerung des Schuldenstandes von einer ausreichenden Einnahmebasis abhängig.

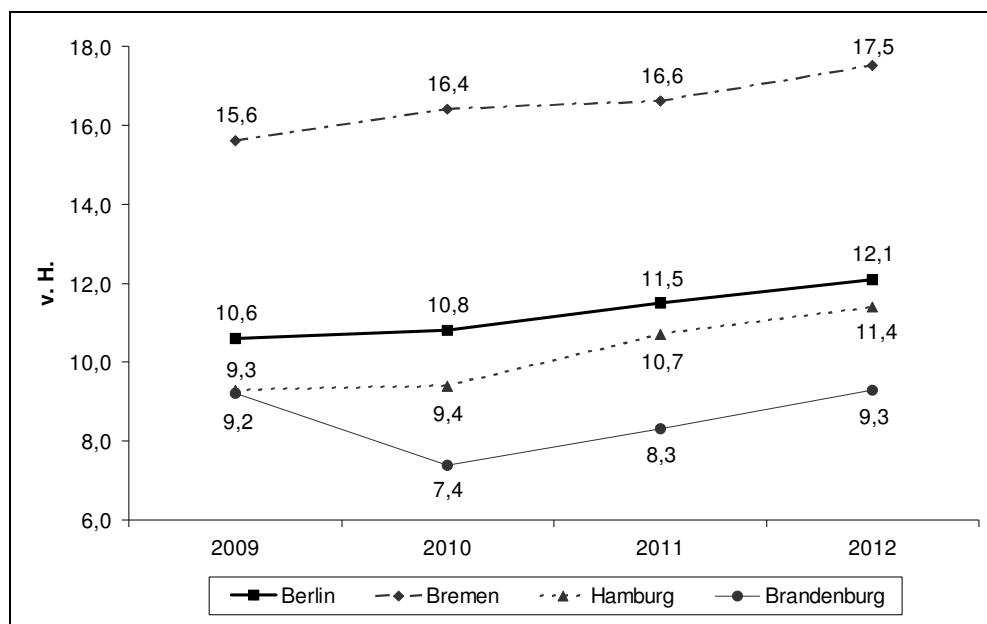
- 30 Die hohe Belastung des Landeshaushalts durch Schulden und Zinsen zeigt sich an der Entwicklung der Einnahme-Schulden-Quote und der Zins-Ausgaben-Quote.

#### Ansicht 18: Einnahme-Schulden-Quote und Zins-Ausgaben-Quote

Jahr	Bereinigte Gesamt- einnahmen	Bereinigte Gesamt- ausgaben	Kreditmarkt- schulden	Einnahme- Schulden- Quote	Zins- Ausgaben- Quote
	- Mio. € -			- v. H. -	
2007	20 801,6	20 710,7	56 644,9	36,7	11,9
2008	21 840,4	20 853,7	55 961,4	39,0	11,0
2009	19 598,7	21 039,2	58 794,0	33,3	10,6
2010	19 141,8	21 965,8	61 603,0	31,1	10,8
2011	19 232,4	21 977,8	64 340,4	29,9	11,5
2012	20 138,0	22 041,0	66 466,4	30,3	12,1

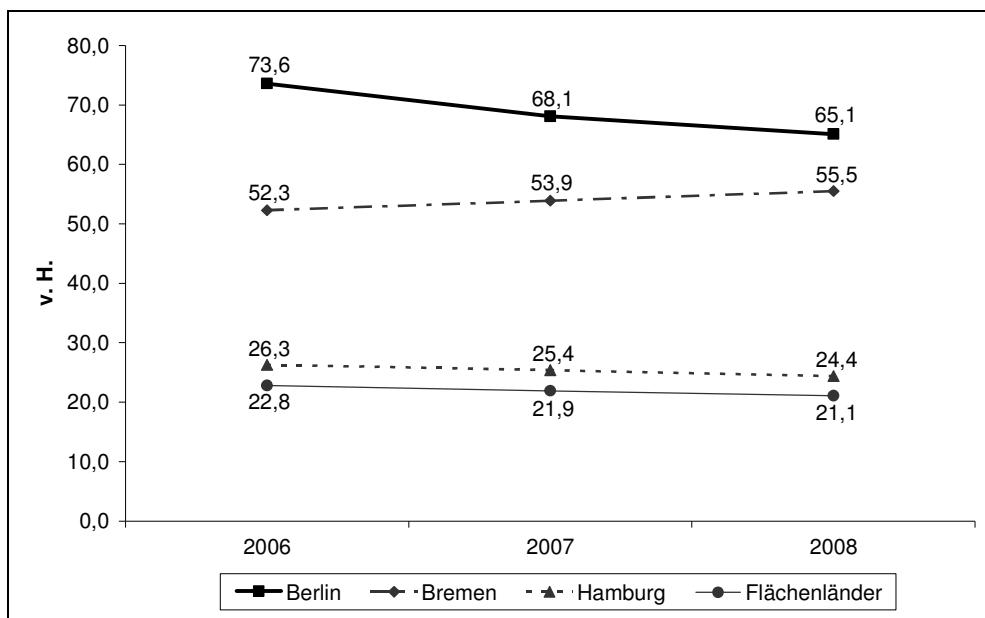
Die Einnahme-Schulden-Quote fällt von 39,0 v. H. im Jahr 2008 auf 30,3 v. H. im Jahr 2012. Damit einhergehend steigt die Zins-Ausgaben-Quote wieder an. Nach den gegenwärtigen Planungen wird sich diese negative Entwicklung fortsetzen. Ein Vergleich der Zins-Ausgaben-Quote auf Basis der aktuellen Finanzplanungen für die Stadtstaaten und das Land Brandenburg weist nur für den Stadtstaat Bremen ein schlechteres Verhältnis aus:

#### Ansicht 19: Vergleich von Zins-Ausgaben-Quoten



- 31 Ein weiterer Indikator für den Verschuldungsgrad eines Landes ist die Schuldenstandsquote, die das Verhältnis der Schulden zum BIP darstellt. Diese Kennziffer ist in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung als Stabilitätskriterium des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von Bedeutung. Unter Zugrundelegung der Schulden am Creditmarkt und bei öffentlichen Haushalten zeigt ein Vergleich der Stadtstaaten und der Flächenländer, dass das Land Berlin wie im Vorjahr die weitaus höchste Quote aufweist. Der Abstand zum Stadtstaat Hamburg und den Flächenländern bleibt weiterhin sehr hoch.

**Ansicht 20: Schuldenstandsquote<sup>1</sup>**

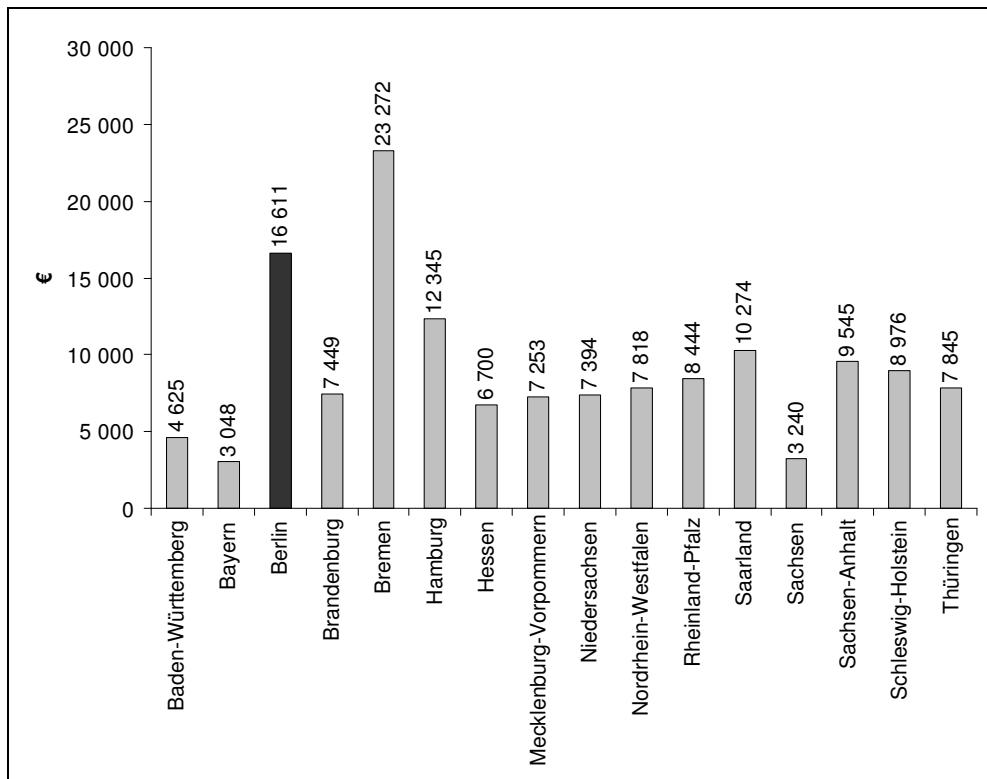


<sup>1</sup> BIP laut Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zum Stand 2008

Das Verhältnis der Schulden zum BIP konnte zwar von 68,1 v. H. im Jahr 2007 auf 65,1 v. H. im Jahr 2008 gesenkt werden. Diese positive Entwicklung wird sich aber vom Jahr 2009 an nicht fortsetzen.

32 Pro Einwohner belief sich die Verschuldung in Berlin per 31. Dezember 2008 auf 16 611 €. Damit weist das Land seit dem Jahr 2002 den nach Bremen mit Abstand höchsten Wert auf.

**Ansicht 21: Schuldenstand der Bundesländer pro Einwohner<sup>1</sup> per 31. Dezember 2008<sup>2</sup>**

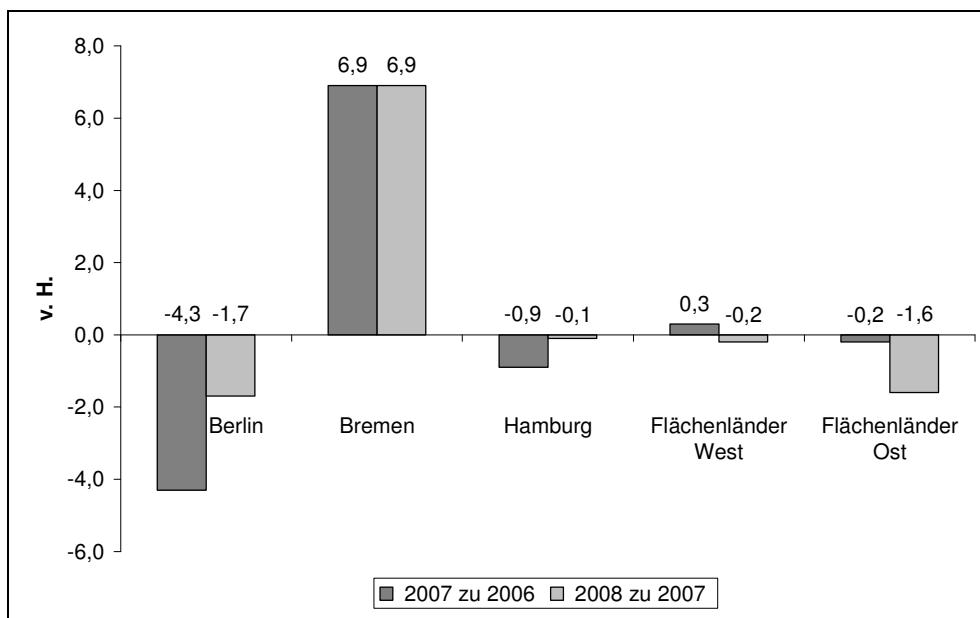


<sup>1</sup> Stand Einwohner 2008, Statistisches Bundesamt

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

Mit dem erreichten Schuldenabbau im Jahr 2008 konnte der Abstand der Pro-Kopf-Verschuldung zum Stadtstaat Hamburg und den Flächenländern Ost und West etwas reduziert werden, obgleich auch die Stadtstaaten und Flächenländer eine Verringerung ihrer Zuwachsrate erreicht haben.

### Ansicht 22: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung



## 9. Kreditobergrenze

- 33 Mit dem am 29. Juli 2009 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes wurden in Artikel 109, 109a, 115 und 143d GG neue Regelungen zur Begrenzung der Kreditaufnahme geschaffen. Danach sind die Haushalte der Länder vom Jahr 2020 an grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bis dahin dürfen die Länder von dieser Vorgabe nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen abweichen.

Nach Artikel 87 Abs. 2 VvB dürfen Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Mit dem Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme in den Jahren 2007 und 2008 stellte sich die Frage der Einhaltung der Kreditobergrenze für Berlin nicht. Beginnend mit dem Jahr 2009 überschreitet die Netto-Neuverschuldung jedoch erneut die zulässige bereinigte, vom Jahr 2010 an regelmäßig auch die einfach-gesetzliche Kreditobergrenze.

**Ansicht 23: Vergleich der Netto-Neuverschuldung mit der zulässigen Kreditobergrenze**

Jahr	Netto- Neuverschuldung	einfach- gesetzliche Kreditobergrenze (Ausgaben HGr. 7 und 8)	bereinigte Kreditobergrenze (Ausgaben HGr. 7 und 8 abzüglich Einnahmen OGr. 33 und 34)	Überschreitung/ Unterschreitung der bereinigten Kreditobergrenze
				- Mio. € -
2007	-2 524,2 <sup>1</sup>	1 657,9	1 184,6	-3 708,8
2008	-715,6 <sup>2</sup>	1 446,5	1 040,6	-1 756,2
2009	2 791,9 <sup>3</sup>	1 543,4	1 104,0	1 687,9
2010	2 767,2	1 879,1	1 174,8	1 592,4
2011	2 696,8	1 555,0	1 101,5	1 595,4
2012	2 088,0	1 543,0	1 091,0	997,0

<sup>1</sup> Unter Berücksichtigung des inneren Darlehens (2 378,9 Mio. € im Jahr 2007) ergibt sich eine Netto-Neuverschuldung von -145,4 Mio. €.

<sup>2</sup> Unter Berücksichtigung der Tilgung des inneren Darlehens (307,2 Mio. € im Jahr 2008) ergibt sich eine Netto-Neuverschuldung von -1 022,8 Mio. € (vgl. T 59).

<sup>3</sup> Unter Berücksichtigung der Tilgung des inneren Darlehens (1 352,2 Mio. € im Jahr 2009) ergibt sich eine Netto-Neuverschuldung von 1 439,7 Mio. €.

Die Senatsverwaltung für Finanzen begründet diese Entwicklung mit den Auswirkungen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, die zu einem bundesweiten Einbruch der Wirtschaftsentwicklung geführt habe. Die für die Jahre 2010 und 2011 geplante Kreditaufnahme erfolge im Gleichklang mit den anderen Ländern und dem Bund. Sie sei darauf gerichtet, eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch Kompensation ausfallender Einnahmen, durch Umsetzung der Konjunkturpakete und durch Finanzierung unvermeidbarer Mehrausgaben aufgrund rechtlicher Verpflichtungen abzuwehren.

## 10. Ausblick

- 34 Die Finanzlage Berlins ist angesichts des aufgelaufenen Schuldenstandes und der in den kommenden Jahren geplanten Netto-Neuverschuldung dramatisch. Eine Konsolidierung des Landeshaushalts mit dem Ziel des Schuldenabbaus ist insbesondere angesichts der sinkenden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen aber auch unter Berücksichtigung einer prognostizierten ungünstigen Wirtschaftsentwicklung infolge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise auf mittlere Sicht nicht mehr erkennbar. Der Konsolidierungsbedarf wird weiter ansteigen und muss weitestgehend aus eigenen Kräften bewältigt werden. Für das Land Berlin bedeutet dies die Einhaltung einer strikten Haushaltsdisziplin.

- 35 Mit der Neufassung der Schuldenregeln im Ergebnis der Föderalismusreform II sind nach Artikel 109 Abs. 3 GG die Haushalte von Bund und Ländern in Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich auszugleichen. Berlin muss seine Haushaltspolitik so ausrichten, dass spätestens im Jahr 2020 diese Vorgabe eingehalten werden kann. Nach Angaben der Senatsverwaltung für Finanzen muss bei einem durchschnittlichen Wachstum der Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen von 2,3 v. H. pro Jahr der jährliche Zuwachs der bereinigten Ausgaben im Land Berlin auf durchschnittlich 0,3 v. H. begrenzt werden, um im Jahr 2020 einen ausgeglichenen Haushalt nachweisen zu können.
- 36 **Angesichts der Finanzlage Berlins muss oberstes Gebot die Gewährleistung eines nachhaltigen Konsolidierungsprozesses sein. Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof im Hinblick auf die Komplexität der verfassungsrechtlichen Vorgaben, dass das Land Berlin zügig die Voraussetzungen für die Umsetzung der neuen Schuldenregeln schafft.**

### **III. Prüfung der Haushalts- und Vermögensrechnung sowie der Kreditaufnahme für das Haushaltsjahr 2008**

#### **1. Haushalts- und Vermögensrechnung 2008**

***Die vom Senat vorgelegte Haushalts- und Vermögensrechnung ist nachvollziehbar, aber wiederum nicht fehlerfrei. In der Vermögensrechnung ist ein inneres Darlehen von 2,1 Mrd. € nicht nachgewiesen.***

##### **Haushaltsplan**

37 Der Haushaltsplan 2008 ist durch das HG 08/09 vom 18. Dezember 2007 in Einnahmen und Ausgaben auf 20 775 480 500 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 1 687 982 400 € festgestellt worden, und zwar

- in den Einzelplänen 01 bis 29 auf Einnahmen und Ausgaben von 14 970 990 000 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 1 648 785 400 € und
- in den Einzelplänen 31 bis 59 (Bezirkshaushaltspläne) auf Einnahmen und Ausgaben von 5 804 490 500 € mit Verpflichtungsermächtigungen von 39 197 000 € und in den einzelnen Bezirkshaushaltsplänen nach Maßgabe der Haushaltsübersicht des Gesamtplans.

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

##### **Rechnungslegung (Termin und Umfang)**

38 Gemäß Artikel 94 Abs. 1 VvB hat der Senat im Laufe der ersten neun Monate des folgenden Rechnungsjahres dem Abgeordnetenhaus Rechnung zu legen. Für das Haushaltsjahr 2008 hat er die Haushalts- und Vermögensrechnung von Berlin am 1. September 2009 beschlossen. Sie lag dem Abgeordnetenhaus am 4. September 2009 vor (Drs 16/2614). Damit ist der Senat dieser verfassungsmäßigen Vorgabe nachgekommen.

Bis zum 30. September 2009 lagen die Jahresabschlüsse von drei Betrieben nach § 26 Abs. 1 LHO (§ 85 Nr. 3 LHO i. V. m. Nrn. 8.4.10 und 9.4.3 AV § 80 LHO) und von fünf Kita-Eigenbetrieben von Berlin (Nrn. 8.4.8 und 9.4.2 AV § 80 LHO) nicht vor. Nachgereicht wurden die vom Wirtschaftsprüfer bestätigten Jahresabschlüsse vom Theater an der Parkaue und den Städtischen Pflegeeinrichtungen Tempelhof sowie der Kita-Eigenbetriebe. Es fehlt noch der Jahresabschluss des Krematoriums Berlin.

Der Rechnungshof erwartet, dass die **fehlenden Unterlagen** nachgereicht werden.

- 39 Die Bezirke erstellen eigene Bezirkshaushaltsrechnungen, die nur den Bezirksverordnetenversammlungen vorzulegen sind (vgl. § 4 Abs. 3 Bezirksverwaltungsgesetz). Sie werden vom Rechnungshof nicht gesondert geprüft, weil ihre Ergebnisse in die Rechnungslegung des Senats einfließen.

## Haushaltstrechnung

- 40 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat für jedes Haushaltsjahr die Haushaltstrechnung auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher aufzustellen (§ 80 Abs. 3 LHO). Diese Bücher werden im Rahmen der Kassenwirtschaft geführt und weisen zum Jahresabschluss die Buchungsergebnisse aus. Die Kassenwirtschaft wiederum basiert auf Anordnungen im Rahmen der Mittelbewirtschaftung.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat - wie in den Vorjahren - die Haushaltstrechnung nicht auf der Grundlage der abgeschlossenen Kassenbücher, sondern aus den Abschlusszahlen der Mittelbewirtschaftung erstellt. Um die Datenbestände der Kassenwirtschaft zu berücksichtigen, nimmt sie zum Jahresabschluss einen Abgleich der Module vor. Hierbei aufgedeckte Differenzen werden bereinigt.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat mit Schreiben vom 3. Juli 2009 mitgeteilt, dass in der gemäß Nr. 8.4.1 AV § 80 LHO der Haushaltstrechnung 2008 beizufügenden Anlage (Nachweisung der Kassenreste) die Kassenreste in falscher Höhe ausgewiesen sind. Nach ihrer Feststellung beruhen die Abweichungen auf falschen Summen bei den Sollbeträgen. In der Nachweisung sind die Kassenreste insgesamt um 460,03 € zu hoch ausgewiesen.

- 41 Die Haushaltsrechnung (§ 81 LHO) weist für das Jahr 2008 folgendes Gesamtergebnis aus:

**Ansicht 24: Gesamtergebnis**

	Einnahmen	Ausgaben
	- € -	
Ist	21 135 124 132,47	21 135 124 132,47
verbliebene Haushaltsreste	0,00	175 838 506,58
<b>Rechnungssoll</b>	<b>21 135 124 132,47</b>	<b>21 310 962 639,05</b>
Ansatz	20 775 480 500,00	20 775 480 500,00
Haushaltsreste aus Vorjahren	0,00	160 392 309,09
Abschlussergebnisse der Vorjahre	+139 476 719,38	+139 476 719,38
<b>Gesamtsoll</b>	<b>20 914 957 219,38</b>	<b>21 075 349 528,47</b>
Differenz ungünstiger		235 613 110,58
Differenz günstiger	220 166 913,09	
<b>Fehlbetrag nach der Rechnung</b>		<b>15 446 197,49</b>

Die ausgewiesenen Haushaltsreste aus Vorjahren stimmen unter Berücksichtigung von Umsetzungen mit den in der Haushaltsrechnung des Vorjahres ausgewiesenen verbliebenen Haushaltsresten überein.

- 42 Das kassenmäßige Jahresergebnis als Teil des kassenmäßigen Abschlusses nach § 82 LHO ist ausgeglichen, weil die Ist-Einnahmen als auch die Ist-Ausgaben jeweils 21 135 124 132,47 € betragen.

Dieser Ausgleich wurde am 9. April 2009 durch Umbuchung von 26 507 568,83 € eines im Haushaltsjahr 2009 aufgenommenen Darlehens erzielt.

Das kassenmäßige Gesamtergebnis entspricht dem kassenmäßigen Jahresergebnis.

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

**Ansicht 25: Ist-Einnahmen (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2006	-1 415,7	-6,4	-1 808,1	-10,9	+392,4	+7,0
2007	+213,2	+1,0	+63,0	+0,4	+150,2	+2,5
2008	+177,3	+0,8	+221,0	+1,5	-43,6	-0,7

**Ansicht 26: Ist-Ausgaben (Differenz zum jeweiligen Vorjahr)**

Haushaltsjahr	Einzelpläne 01 bis 59		Einzelpläne 01 bis 29		Einzelpläne 31 bis 59	
	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.	Mio. €	v. H.
2006	-1 415,7	-6,4	-1 891,1	-11,4	+475,3	+8,5
2007	+213,2	+1,0	+160,4	+1,1	+52,7	+0,9
2008	+177,3	+0,8	+132,1	+0,9	+45,3	+0,7

- 44 Die Finanzierungsrechnung (Gegenstück zur Finanzierungsübersicht im Gesamtplan des Haushaltsplans) weist den Finanzierungssaldo mit +980 978 359,97 € aus. Der Finanzierungssaldo zeigt den bereinigten haushaltsbezogenen Netto-Kreditbedarf (vgl. § 82 Nr. 2 Buchstabe c LHO). Er entwickelte sich seit dem Jahr 2006 wie folgt:

**Ansicht 27: Finanzierungssaldo**

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

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

Die **Fehlbeträge des Haushaltjahres 2006 der Bezirke Mitte, Pankow, Spandau, Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg** wurden, weil entsprechende Buchungen bei den dafür vorgesehenen Titeln vorgenommen wurden, in die Berechnung einbezogen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese tatsächlich nicht ausgeglichen wurden. Bis auf Lichtenberg haben die o. g. Bezirke die zum Ausgleich benötigten Beträge ganz oder teilweise als pauschale Minderausgaben veranschlagt. Nach den Erläuterungen zu den Ansätzen der Bezirke Spandau und Marzahn-Hellersdorf beinhalteten sie u. a. die jeweiligen Konsolidierungsbeträge, sodass demnach die Erwirtschaftung im Rahmen der Haushaltswirtschaft nicht erwartet wurde. Der Bezirk Mitte hat im Haushaltsjahr 2008 einen höheren Fehlbetrag als im Jahr 2006 verzeichnet und somit keinen Ausgleich erreicht. Die Bezirke Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf haben zum Jahresende die nicht erwirtschafteten Beträge als nicht zugelassene Mehrausgaben abgesetzt. Für diese Bezirke liegen Konsolidierungskonzepte vor. Nur der Bezirk Pankow konnte den planmäßigen Defizitabbau von 3 110 000 € realisieren. Der Bezirk Spandau hat die Vorgabe von 3 090 000 € um rd. 1 Mio. € und der Bezirk Marzahn-Hellersdorf seine Vorgabe von 4 660 000 € um rd. 1,9 Mio. € verfehlt. Der Bezirk Lichtenberg hat seinen Fehlbetrag aus dem Jahr 2006 nicht vollständig ausgleichen können, da er das Jahr 2008 noch mit einem Fehlbetrag von rd. 1 Mio. € abgeschlossen hat.

Der Rechnungshof hat die Umgehung der Verpflichtung des Defizitausgleichs spätestens im übernächsten Jahr (vgl. § 25 Abs. 3 LHO) bereits in den letzten beiden Jahresberichten (vgl. Jahresbericht 2008 T 44 und Jahresbericht 2009 T 43) beanstandet. Der Senat hat in seiner Stellungnahme zum Vorjahresbericht zugesagt, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die einzelnen Fehlbeträge prüfen und ggf. über Maßnahmen berichten wird, sollten Bezirke die einschlägigen Vorschriften nicht einhalten (vgl. Drs 16/2729). Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung diese Zusage einhält.

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

Bei den Entnahmen aus Rücklagen ist ein negativer Betrag (-272 540 161,19 €) ausgewiesen. Dieser ist, wie in der Fußnote erläutert, auf Buchungen zur **Tilgung des** im Jahr 2007 aufgenommenen **inneren Darlehens** aus der Rücklage Risikoabschirmung zurückzuführen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Tilgungen im Haushalt nicht bei einem Ausgabettitel, sondern als Ausgabe bei dem Einnahmetitel 35931 - Inanspruchnahme von Rücklagen (innere Darlehen) - gebucht. Die tatsächlichen Entnahmen aus Rücklagen betragen ohne Berücksichtigung der Tilgung 34 697 490,25 €.

Auch wenn die Buchungen der Tilgung des inneren Darlehens eine Besonderheit darstellen mögen, hält der Rechnungshof jedoch an seiner bereits im Vorjahresbericht (T 43) geäußerten Auffassung fest, wonach der Grundsatz der Haushaltstsklarheit und -wahrheit zu wahren ist.

45

Das rechnungsmäßige Jahresergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe d LHO (Fehlbetrag) beträgt 15 446 197,49 €. Es wurde unzutreffend als Überschuss bezeichnet.

Das rechnungsmäßige Gesamtergebnis nach § 83 Nr. 2 Buchstabe e LHO (Fehlbetrag) beträgt wie in der Haushaltsrechnung ausgewiesen 175 838 506,58 € (vgl. Druckstück S. 223).

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

### Ansicht 28: Rechnungsmäßiges Jahresergebnis

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

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

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

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

47 Im Rahmen der Haushaltswirtschaft ergeben sich regelmäßig Abweichungen von der Haushaltsplanung. Teile davon werden in der Nachweisung der **höheren und neuen Ausgaben** gegenüber dem Haushaltplan (Nr. 5.3 AV § 80 LHO) dargestellt. Ebenso sind sie in der Rechnungsnachweisung (Tabellen 100 und 300) abgebildet.

In der Rechnungsnachweisung ist beim Bezirk Mitte ein um 1 291 500 € höherer Betrag als in der Nachweisung der höheren und neuen Ausgaben gegenüber dem Haushaltplan ausgewiesen. Die Abweichung beruht auf Sollzugängen bei Einnahmetiteln aufgrund eines Ergänzungsplans. Im Haushaltsjahr 2008 hat nur dieser Bezirk einen Ergänzungsplan aufgestellt.

Weiterhin sind in beiden Nachweisungen für den Bezirk Mitte überhöhte Beträge von insgesamt 1 993 293,82 € ausgewiesen, die aus speziellen Buchungskombinationen für den Ergänzungsplan resultieren. Die überhöhten Beträge betreffen die Deckungsfähigkeit, Verstärkungsmittel des Bezirkshaushaltspans und überplanmäßige Ausgaben.

Der Senat hat entgegen seiner Zusage in der Stellungnahme zum Vorjahresbericht (T 46), die überhöhten Beträge, die im Zusammenhang mit der Buchung von Ergänzungsplänen stehen, nicht genannt und erläutert. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen die Rechnung künftig auf sämtliche Unstimmigkeiten bei den höheren und neuen Ausgaben überprüft und ggf. berichtet.

Im Abschlussbericht sind für die höheren und neuen Ausgaben in der Mehrjahres-Tabelle versehentlich die Beträge für das Jahr 2007 nicht und die Beträge für das Jahr 2008 stattdessen in der Spalte für 2007 aufgeführt.

- 48 Für Haushaltsüberschreitungen aufgrund **über- und außerplanmäßiger Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen** ist die nachträgliche Genehmigung des Abgeordnetenhauses einzuholen (Artikel 88 Abs. 2 VvB). Sie werden in Anlagen zur Haushalts- und Vermögensrechnung nachgewiesen (§ 85 Nr. 1 LHO). Der Senat hat dem Abgeordnetenhaus am 22. September 2009 eine Nachweisung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben und der Verpflichtungsermächtigungen für die Hauptverwaltung (Drs 16/2652) und am 29. September 2009 eine entsprechende für die Bezirke (Drs 16/2671) zur Genehmigung vorgelegt. Das Abgeordnetenhaus hat die Haushaltsüberschreitungen der Hauptverwaltung und der Bezirke am 12. November 2009 genehmigt.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Haushaltsjahr 2008 betragen nach den Vorlagen an das Abgeordnetenhaus insgesamt 526 342 487,82 €. Wegen der Buchungskombinationen im Zusammenhang mit dem Ergänzungsplan beim Bezirk Mitte sind um 120 676,96 € zu hohe überplanmäßige Ausgaben ausgewiesen.

Die über- und außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigungen betragen nach den o. g. Vorlagen im Haushaltsjahr 2008 insgesamt 448 157 889,07 €.

- 49 Für das Haushaltsjahr 2008 sind insgesamt 299 702 300 € **pauschale Minderausgaben** (1,44 v. H. des Haushaltsvolumens) veranschlagt worden, davon für die

Hauptverwaltung	192 544 000 €,
Bezirke	107 158 300 €.

Für die Hauptverwaltung sind keine und für die Bezirke Pankow, Spandau und Marzahn-Hellersdorf insgesamt 68 882 000 € als nicht zugelassene Mehrausgabe ausgewiesen (vgl. T 44).

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

#### **Ansicht 29: Ausgabehaushaltsreste**

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

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

Auf die Bildung von verbliebenen Einnahmehaushaltsresten wurde verzichtet.

## Vermögensrechnung

- 51 Die Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2008 wurde erneut nicht mit dem ProFiskal-Modul Haushaltsrechnung erstellt, sondern weiterhin mit anderen Softwareprodukten auf Basis der Daten aus der Mittelbewirtschaftung.

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

### Ansicht 30: Vermögensübersicht

Vermögensteil	€
Verwaltungsvermögen	267 104 285,56
Finanzanlagevermögen	11 008 494 428,59
Umlaufvermögen	913 814 658,84
Rücklagevermögen	2 231 591 463,53
Finanzvermögen	4 162,00
Stiftungsvermögen	12 281 914,40
Vermögen	14 433 290 912,92
Schulden	57 009 046 323,98

- 52 Das Vermögen ist unter Berücksichtigung der zum Ende des Haushaltsjahres 2007 noch nicht gebuchten Abgänge beim Finanzanlagevermögen von 6 333 046 975,80 € (vgl. Vorjahresbericht T 51 Abs. 1) gegenüber dem Vorjahr um 3 084 415 019,70 €, die Schulden sind um 1 248 714 304,14 € gesunken.

Das in der Vermögensrechnung insgesamt ausgewiesene **Rücklagevermögen** von 2 231 591 463,53 € entspricht nicht dem Ergebnis der manuell aufgestellten „Übersicht über den Geldbestand des Rücklagevermögens“ (vgl. § 85 Nr. 2 LHO). Die Senatsverwaltung für Finanzen hat zur Aufstellung der Übersicht die abgegebenen Meldungen der Verwaltungen zum Rücklagevermögen wie in den Vorjahren mit den maschinell ins Folgejahr übertragenen Geldbeständen des Sachbuches verglichen. In der Spalte „Endgültige Meldung für die Rechnung“ der Übersicht - getrennt für Hauptverwaltung und Bezirksverwaltungen - hat sie die von ihr als korrekt gewerteten Beträge aufgeführt. Insgesamt weist die Übersicht Beträge von 152 963 202,75 € aus. Gegenüber der Vermögensrechnung ergibt das einen geringeren Geldbestand von insgesamt 2 078 628 260,78 €. In der Übersicht über den Geldbestand hat die Senatsverwaltung die Differenz aufgegliedert und erläutert.

Für die Hauptverwaltung weist diese Übersicht einen geringeren Geldbestand von 2 076 612 688,04 € gegenüber der Vermögensrechnung aus. Diese erhebliche Differenz basiert in Höhe von 2 071 615 232,74 € wie im Vorjahr (vgl. Jahresbericht 2009 T 51 Abs. 6) darauf, dass der Jahresendbestand der Rücklage Risikoabschirmung in voller Höhe im Vermögen Berücksichtigung fand, obwohl der gesamte Rücklagenbetrag als **inneres Darlehen** in Anspruch genommen wurde. Bei der Erstellung der Übersicht ist die Inanspruchnahme hingegen berücksichtigt worden und daher nur der Saldo zwischen Risikoabschirmung und innerem Darlehen - mit 0 € - ausgewiesen. Ursächlich für die restliche Abweichung ist neben der Differenz beim Einzelplan 10 (2 070 010,76 €), die insbesondere wegen der fehlenden vermögensseitigen Erfassung einer von der Senatsverwaltung für Finanzen veranlassten Korrekturbuchung als Abgang im Sachbuch entstand, die Differenz beim Einzelplan 09 (2 927 444,54 €).

Die Differenz bei den Bezirksverwaltungen von insgesamt 2 015 572,74 € ist neben einer versehentlich fehlenden vermögensseitigen Erfassung einer Entnahme aus Rücklagen beim Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg erneut auf eine aus Vorjahren resultierende Abweichung bei dem Bezirk Steglitz-Zehlendorf und Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

Der als Jahresendbestand 2008 ermittelte Geldbestand der Rücklagen im Sachbuch für die Hauptverwaltung (Hauptgruppe 97) beträgt 80 549 110,80 €. Er entspricht dem in der vorgenannten Übersicht ausgewiesenen Betrag unter Berücksichtigung der dortigen Erläuterung dazu und eines vom Rechnungshof beim Einzelplan 09 festgestellten manuellen Bestandsübertrages in das nächste Haushaltsjahr. Der Geldbestand der Rücklagen ist demnach um 2 073 682 142,62 € geringer als im Vermögensnachweis (Vermögensgruppe 3031) gebucht. Bei den Bezirken beträgt der ermittelte Geldbestand wie in der Übersicht dargestellt 75 344 637,37 €. Er ist um insgesamt 2 015 572,74 € geringer als das im Vermögensnachweis erfasste Rücklagevermögen. Die Abweichungen beruhen jeweils auf dem zuvor genannten unterschiedlichen Nachweis im Vermögen und im Geldbestand.

- 53 Überschreitungen der im HG 08/09 festgelegten Ermächtigungen für **Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen** sind der Vermögensrechnung nicht zu entnehmen.
- 54 Die Nachweisung über den **flächenmäßigen Bestand des Grundvermögens** zum Ende des Haushaltsjahres 2008 enthält noch geringfügige Mängel, deren Beseitigung die Senatsverwaltung für Finanzen zugesagt hat.

## Ergebnis

55 Der Rechnungshof kann die in der Haushalts- und Vermögensrechnung ausgewiesenen Beträge nachvollziehen.

### Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat

- die fehlenden Unterlagen nachreicht (T 38) und
- das innere Darlehen in der Vermögensrechnung ausweist (T 52).

Ferner erwartet er, dass der Senat seine in der Stellungnahme zum Vorjahresbericht gegebenen Zusagen,

- die Abwicklung der einzelnen Fehlbeträge zu prüfen und ggf. über Maßnahmen zu berichten, sollten Bezirke die einschlägigen Vorschriften nicht einhalten (T 44), sowie
- die Nachweisung der höheren und neuen Ausgaben auf Unstimmigkeiten zu prüfen und ggf. zu berichten (T 47),

einhält.

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

## 2. Kreditaufnahme

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

57 Nach § 18 Abs. 2 LHO bestimmt das jeweilige Haushaltsgesetz, bis zu welcher Höhe Kredite zur Deckung von Ausgaben und zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft aufgenommen werden dürfen. Für das Jahr 2008 war das HG 08/09 vom 18. Dezember 2007 zugrunde zu legen. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte in dem genannten Zeitraum unterschiedliche Höchstbeträge zu beachten, die sich aus folgenden Ermächtigungen ergaben:

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

Die Senatsverwaltung für Finanzen war zur Deckung von Ausgaben auch ermächtigt, im Wege des Vorgriffs Kredite im Jahr 2008 für 2009 aufzunehmen (§ 2 Abs. 6 HG 08/09).

- 58 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die im HG 08/09 festgelegten Ermächtigungen im Jahr 2008 beachtet und deren Inanspruchnahme in ihrem Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2008 (Drs 16/2614) dargestellt:

**Ansicht 31: Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen (ohne Kassenverstärkungskredite)**

Art der Ermächtigung	Höchstbetrag	Inanspruchnahme
	- € -	
Restermächtigung 2007	174 249 000,00 <sup>1</sup>	0,00
Kredite am Kreditmarkt	0,00	-656 909 904,94
Kredite für Tilgungen	7 626 754 217,38	7 626 754 217,38
Bundesdarlehen u. a.	5 000 000,00	0,00
inneres Darlehen	s. § 2 Abs. 2 HG 08/09 <sup>2</sup>	0,00
Vorgriffsermächtigung für 2009	415 509 610,00	0,00

<sup>1</sup> vgl. Vorjahresbericht T 57

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

Für das innere Darlehen wurden im Jahr 2007 aus der Rücklage Risikoabschirmung Mittel entnommen (vgl. Vorjahresbericht T 57). Die Ermächtigung gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 HG 08/09 zur Kreditaufnahme für die Tilgung des inneren Darlehens wurde nicht in Anspruch genommen. Im Jahr 2008 sind Mittel von 307 237 651,44 € an die Rücklage zurückgeführt worden.

Nach der Darstellung der Senatsverwaltung für Finanzen verbleibt eine Restermächtigung 2008 in Höhe von 433 537 556,38 €.

- 59 Nach Artikel 87 Abs. 2 Satz 2 VvB dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten. Dem allgemeinen Verständnis der **verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze** entsprechend sind dabei nur die eigenfinanzierten Investitionsausgaben zugrunde zu legen.

Nach dem Kreditfinanzierungsplan 2008 war eine Netto-Neuverschuldung von -591,6 Mio. € eingeplant (Netto-Tilgung). Nach den Angaben im Abschlussbericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung 2008 (Drs 16/2614) betrug sie tatsächlich:

Einnahmen aus	
Krediten am Kreditmarkt	6 969 844 312,44 €
Krediten vom Bund	0,00 €
Inanspruchnahme des inneren Darlehens	0,00 €
abzüglich Tilgungen	
am Kreditmarkt	- 7 626 754 217,38 €
im öffentlichen Bereich	- 58 683 100,12 €
bei der Rücklage Risikoabschirmung	- <u>307 237 651,44 €</u>
<b>Netto-Neuverschuldung(-Tilgung) insgesamt</b>	<b><u>- 1 022 830 656,50 €</u></b>

Der nach dem HG 08/09 eingeplanten Netto-Neuverschuldung von -591,6 Mio. € standen an veranschlagten eigenfinanzierten Investitionen Ausgaben von 1 000,6 Mio. € gegenüber.

Die tatsächliche Netto-Neuverschuldung betrug -1 022,8 Mio. € und die Summe der eigenfinanzierten Investitionsausgaben 1 040,6 Mio. €. Damit ist die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze im Soll wie im Ist eingehalten.

- 60 Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ermächtigt, **ergänzende Vereinbarungen** abzuschließen, die der Steuerung von Liquiditäts- und Zinsänderungsrisiken sowie der Erzielung günstiger Konditionen bei neuen Krediten und bestehenden Schulden dienen (§ 2 Abs. 7 HG 08/09). Die Inanspruchnahme des Höchstbetrages zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen stellt die Senatsverwaltung für Finanzen ausschließlich in ihrem jährlichen Derivatbericht gegenüber dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses dar. Der Höchstbetrag zum Bestand von ergänzenden Vereinbarungen lag bei 20 v. H. des Gesamtschuldenstandes am Ende des vorausgegangenen Haushaltjahres und damit für das Jahr 2008 bei 11,5 Mrd. €. Er ist mit 11,2 Mrd. € in Anspruch genommen und somit eingehalten worden.

Im Rahmen der Kreditfinanzierung war die Senatsverwaltung für Finanzen ferner verpflichtet, das mit der Kreditaufnahme in fremder Währung verbundene Wechselkursrisiko durch Sicherungsgeschäfte auszuschließen (§ 2 Abs. 1 Satz 2 HG 08/09). Im Jahr 2008 hat die Verwaltung fünf Währungswaps abgeschlossen.

- 61 Zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft ermächtigt das jeweilige Haushaltsgesetz, **Kassenverstärkungskredite** aufzunehmen. Der Höchstbetrag lag nach dem HG 08/09 bei 2,7 Mrd. €. Die Inanspruchnahme lag bei maximal 0,7 Mrd. €, die Höchstbeträge sind somit eingehalten worden. Auch im Haushaltsjahr 2008 ist das Land über längere Zeiträume wieder ohne Kassenverstärkungskredite ausgekommen.

## IV. Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung

### A. Querschnittprüfungen

#### 1. Nicht ausgeschöpfte Kostensenkungspotenziale bei der FernwärmeverSORGUNG öffentlicher Gebäude

*Die Bezirksämter haben nach energetischen Sanierungsmaßnahmen oder Nutzungsänderungen in den von ihnen verwalteten fernwärmeverSORGten Gebäuden die in Wärmeversorgungsverträgen vereinbarte vorzuhalten Wärmeleistung vielfach nicht an den verminderten Wärmebedarf angepasst. Dadurch haben sie Kostensenkungspotenziale von schätzungsweise mehr als 200 000 € jährlich nicht ausgeschöpft.*

62 Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 2003 (T 93 bis 99) die Erwartung geäußert, dass umgehend für alle Verwaltungen Berlins ein **Energie- management** vollständig eingeführt und konsequent angewandt wird, damit bestehende **Einsparpotenziale** realisiert werden. Am Beispiel ungerechtfertigter Ausgaben für Fernwärme hatte der Rechnungshof zuvor bereits in seinem Jahresbericht 1996 (T 343 bis 347) darauf hingewiesen, dass die Verwaltungen ihre Bemühungen weiter verstärken müssen, noch vorhandene Einsparungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Im Rahmen einer im Jahr 2009 durchgeföhrten Querschnittsprüfung hat der Rechnungshof im Wege einer Nachschau geprüft, ob die Bezirksämter vorhandene Kostensenkungspotenziale bei der **FernwärmeverSORGUNG öffentlicher Gebäude** im Rahmen eines Energiemanagements ermittelt und konsequent ausgeschöpft haben.

63 Die Bezirksämter verwalten derzeit etwa 860 Gebäude, die mit Fernwärme versorgt werden. Zur Gewährleistung eines wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit den Haushaltssmitteln (§ 7 LHO) haben die Bezirksämter eine bedarfsgerechte FernwärmeverSORGUNG der von ihnen verwalteten öffentlichen Gebäude zu angemessenen Preisen sicherzustellen.

Auf der Grundlage einer zwischen dem Land Berlin und einem Energieversorgungsunternehmen über den Bezug von Fernwärme geschlossenen **Rahmenvereinbarung** haben die Bezirksämter für die von ihnen verwalteten öffentlichen Gebäude individuelle **Wärmeversorgungsverträge** mit diesem Unternehmen vereinbart. Für die Lieferung der Wärme haben die Bezirksämter je Gebäude einen Wärmepreis zu entrichten, der sich aus

einem fixen verbrauchsunabhängigen und einem verbrauchsabhängigen Entgelt zusammensetzt. Das verbrauchsunabhängige Entgelt bemisst sich nach der durch das Versorgungsunternehmen **vorzuhaltenden Wärmeleistung**, die aus dem tatsächlichen Wärmebedarf des jeweiligen Gebäudes abgeleitet und in den individuellen Wärmeversorgungsverträgen vereinbart wird. Im Interesse einer wirtschaftlichen und kostensparenden FernwärmeverSORGUNG ihrer Gebäude müssen die Bezirksämter somit im Rahmen eines Energiemanagements darauf bedacht sein, den jeweiligen Wärmebedarf der Gebäude sorgfältig zu ermitteln und in den vertraglichen Vereinbarungen zu berücksichtigen. Baumaßnahmen und Nutzungsänderungen, die den Wärmebedarf der Gebäude reduzieren (z. B. Dämmung von Fassaden und Dächern, Austausch von Fenstern), müssen deshalb grundsätzlich zum Anlass genommen werden, die für die Entgeltbemessung bedeutsame vorzuhaltende Wärmeleistung zu überprüfen und an den verminderten Wärmebedarf anzupassen. Denn den Bedarf überschreitende Wärmeleistungen führen im Ergebnis zu einem überhöhten verbrauchsunabhängigen Entgelt und sind damit für Berlin unwirtschaftlich.

Der Rechnungshof hat aus dem Bezirksverwalteten Gebäudebestand 40 fernwärmeverSORGTE Gebäude ausgewählt, deren Wärmeverbrauch in den Jahren 2003 bis 2008 um mindestens 20 v. H. zurückgegangen ist, und geprüft, ob die zuständigen acht Bezirksämter die jeweils vorzuhalteNDE Wärmeleistung im Kosteninteresse zeitnah überprüft und an einen verminderten Wärmebedarf angepasst haben.

64

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bezirksämter vielfach die in den Verträgen festgeschriebene vorzuhaltende Wärmeleistung nach energetischen Sanierungen bzw. Nutzungsänderungen nicht oder nicht zeitnah mit dem Ziel einer Senkung der Fernwärmekosten überprüft haben. Bei 13 Gebäuden sind zudem bestehende **Kostensenkungspotenziale durch eine mögliche Anpassung der vorzuhaltenden Wärmeleistungen an den verminderten Wärmebedarf** nicht ausgeschöpft worden. Die insoweit betroffenen vier Bezirksämter haben im Rahmen der Prüfung angegeben, dass sie allein bei den 13 Gebäuden durch eine bedarfsgerechte Anpassung der vorzuhaltenden Wärmeleistung die Kosten für die FernwärmeverSORGUNG jährlich um etwa 26 000 € senken können. In keiner der geprüften Bezirksverwaltungen bestehen Regelungen, die sicherstellen, dass bei energetischen Sanierungen und Nutzungsänderungen fernwärmeverSORGTER Gebäude die notwendig vorzuhaltende Wärmeleistung zeitnah ermittelt und der vereinbarte Leistungswert entsprechend angepasst wird.

Der Rechnungshof hat im Ergebnis der Prüfung die möglichen Kostensenkungen aufgrund bedarfsgerechter Anpassung der vorzuhaltenden Wärmeleistungen allein bei den Bezirksverwalteten Gebäuden auf mehr als 200 000 € jährlich geschätzt.

65

Anhand nachfolgender Beispiele wird deutlich, welche zum Teil erheblichen Kostensenkungspotenziale bei einzelnen öffentlichen Gebäuden bestehen:

So wurde ein fernwärmeverversorgtes Gebäude im Jahr 2006 in den Neubau eines Einkaufszentrums baulich eingebunden, was eine deutlich verbesserte Wärmedämmung zur Folge hatte. Die vorzuhaltende Wärmeleistung wurde an den verminderten Wärmebedarf jedoch nicht angepasst, sodass mögliche jährliche Einsparungen von etwa 3 000 € nicht realisiert wurden.

Nach einer energetischen Sanierung zweier Schulen in den Jahren 2006 und 2007 sank der Wärmeverbrauch um 30 v. H. bzw. 40 v. H. Die vorzuhaltende Wärmeleistung wurde nicht zeitnah bedarfsgerecht angepasst. Das Bezirksamt hat die Prüfung durch den Rechnungshof jedoch zum Anlass genommen, vertragswirksame Reduzierungen vorzunehmen, und erzielt fortan Einsparungen von etwa 7 000 € jährlich.

Nach dem Auszug eines Nutzers im Jahr 2005 stand ein Gebäude zwei Jahre lang leer. Weil das Bezirksamt die vorzuhaltende Wärmeleistung nicht zeitnah an den verminderten Wärmebedarf angepasst hat, wurden etwa 10 000 € mehr als notwendig ausgegeben.

66

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bezirksämter bei der Fernwärmeverversorgung von öffentlichen Gebäuden vielfach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht entsprochen haben, weil deutliche Senkungen des Wärmeverbrauchs aufgrund von energetischen Sanierungen und Nutzungsänderungen nicht systematisch zum Anlass genommen wurden, die vorzuhaltende Wärmeleistung zeitnah zu überprüfen und ggf. an einen gesunkenen Wärmebedarf anzupassen.

Zur Realisierung von Kostensenkungspotenzialen hat der Rechnungshof die Bezirksämter aufgefordert, kurzfristig zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die vorzuhaltenden Wärmeleistungen bei den zur Prüfung ausgewählten Gebäuden reduziert werden können. Ferner hat der Rechnungshof den Bezirksämtern empfohlen, den **Wärmebedarf aller bezirksverwalteten Gebäude zu überprüfen**, um auch dort mögliche Kosteneinsparungen schnell zu erzielen.

67

Die Bezirksämter sind den Ausführungen des Rechnungshofs grundsätzlich gefolgt. Einige Bezirksämter gaben zu bedenken, dass die vorzuhaltende Wärmeleistung nur dann reduziert werden könne, wenn die Senkung des Wärmeverbrauchs aufgrund einer energetischen Sanierung oder Nutzungsänderung nachhaltig und andauernd sei. Zwei Bezirksämter haben ausgeführt, dass eine Senkung der vorzuhaltenden Wärmeleistung in einigen Fällen erst nach einer Erneuerung der Heizungsanlage möglich sei.

Mehrere Bezirksämter haben aufgrund der Prüfung des Rechnungshofs angekündigt, sämtliche von ihnen verwalteten fernwärmeverversorgten Gebäude im Hinblick auf den Wärmebedarf kurzfristig zu untersuchen. Drei Bezirksämter haben zwischenzeitlich nach Überprüfung ihres gesamten Gebäudebestands bereits Kostensenkungen von insgesamt 120 000 € jährlich allein durch die vertragswirksame Reduzierung vorzuhaltender Wärmeleistungen sichergestellt. Ein Bezirksamt hat angegeben, aufgrund

beschränkter personeller Kapazitäten eine Überprüfung aller Bezirksverwalteten fernwärmeverSORGten Gebäude kurzfristig nicht durchführen zu können.

Schließlich haben einige Bezirksämter angegeben, dass der vom Rechnungshof erwarteten Einführung systematischer Überprüfungen personelle Engpässe und teilweise ein fehlendes Energiemanagement entgegenstehen würden.

- 68 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass eine Reduzierung der vorzuhaltenden Wärmeleistung nicht in jedem Fall bei einer Senkung des Wärmeverbrauchs möglich ist und im Ausnahmefall auch Anpassungen an der Heizungsanlage erfordern kann. Seine Feststellungen belegen jedoch, dass bei signifikanten Verbrauchsreduzierungen durch eine zeitnahe und systematische Überprüfung des Wärmebedarfs der jeweiligen Gebäude bestehende Einsparpotenziale ausgeschöpft werden können. Eine unternommene oder zeitlich verzögerte Anpassung der vorzuhaltenden Wärmeleistung an einen nachhaltig verminderten Bedarf führt im Ergebnis zu Entgeltzahlungen für teilweise nicht benötigte Leistungen und damit zu vermeidbaren Mehrausgaben.

Der Rechnungshof führt das festgestellte unwirtschaftliche Verwaltungshandeln vornehmlich auf einen **Systemfehler im Energiemanagement** der Bezirksämter zurück. Denn es fehlten durchgehend verbindliche Regelungen, um eine systematische Prüfung und umgehende Anpassung der vorzuhaltenden Wärmeleistungen an einen verminderten Wärmebedarf sicherzustellen. Die von einigen Bezirksämtern angeführten begrenzten personellen Kapazitäten oder ein fehlendes strukturiertes Energiemanagement rechtfertigen es nicht, von einer geregelten systematischen Überprüfung des Wärmebedarfs der Gebäude abzusehen. Diese Umstände zwingen vielmehr dazu, den Einsatz der vorhandenen Ressourcen durch ein effizientes Energiemanagement - insbesondere durch organisatorische Maßnahmen - zu optimieren, um bestehende Kostensenkungsmöglichkeiten im Interesse eines wirtschaftlichen Gebäudebetriebs systematisch zu ermitteln und umzusetzen.

Angesichts der beträchtlichen Investitionen in die **energetische Sanierung öffentlicher Gebäude**, die im **Rahmen des Konjunkturpakets II** nach dem Zukunftsinvestitionsgesetz getätigt werden, weist der Rechnungshof darauf hin, dass künftig aufgrund der dadurch zu erwartenden signifikanten Verringerung des Wärmebedarfs öffentlicher Gebäude weitere erhebliche Kostensenkungspotenziale bei den verbrauchsunabhängigen Wärmeentgelten entstehen dürften.

- 69 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Bezirksämter vorhandene Möglichkeiten zur Kostensenkung bei der FernwärmeverSORGung ihrer Gebäude vielfach nicht genutzt haben.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksamter**

- bestehende Kostensenkungspotenziale bei der FernwärmeverSORGUNG des von ihnen verwalteten Gebäudebestands ausSCHÖPFEN, indem sie, soweit nicht geschehen, die jeweils vertraglich vereinbarte vorzuhaltenDE Wärmeleistung aller fernwärmeverSORGten Gebäude kurzfristig überprüfen und an einen verminderten Wärmebedarf anpassen, sowie
- durch verbindliche Regelungen im Rahmen eines EnergieMANAGEMENTS sicherstellen, dass im Zuge energetischer SanIERungen oder nachhaltiger Nutzungsänderungen in ihren fernwärmeverSORGten Gebäuden die notwendig vorzuhaltenDE Wärmeleistungen umgehend ermittelt und die vertraglich vereinbarten Leistungswerte entsprechend angepasst werden.

**2. Einnahmeverluste wegen nicht ordnungsgemäßer Haushalts- und Wirtschaftsführung in den bezirklichen Musikschulen**

*Die unzulässige Gewährung von Entgeltermäßigungen und die nicht fristgerechte Bearbeitung von Mahnvorgängen an bezirklichen Musikschulen hat Einnahmeverluste des Landes Berlin von mindestens 149 000 € verursacht.*

70 Hauptaufgabe der bezirklichen Musikschulen ist es, Unterricht in Grund-, Instrumental- und Vokalfächern sowie in Ensemble- und Ergänzungsfächern zu erteilen. Daneben bieten sie u. a. eine studienvorbereitende Ausbildung an und organisieren öffentliche Konzerte der Musikschüler. Für die Teilnahme am Unterricht ist ein **Entgelt** zu zahlen, das nach sozialen Gesichtspunkten ermäßigt werden kann. Die **für die Unterrichts-, Kurs- oder Nutzungsverträge** zu zahlenden Entgelte sind in den Ausführungs-

vorschriften über die Entgelte an den Musikschulen Berlins (AV-MSE) geregelt.

71 Die AV-MSE sehen unter bestimmten Voraussetzungen **Entgeltermäßigungen** vor. Danach können u. a. Ermäßigungen für Empfänger von Sozialleistungen von bis zu 50 v. H. und Familienermäßigungen von bis zu 30 v. H. gewährt werden. Voraussetzung für die Familienermäßigung ist, dass mindestens zwei oder mehr Kinder einer Familie Unterricht erhalten und das Familieneinkommen den vom Statistischen Landesamt<sup>5</sup> ermittelten Betrag eines durchschnittlichen Familieneinkommens nicht übersteigt. Die

<sup>5</sup> seit dem 1. Januar 2007 Amt für Statistik Berlin-Brandenburg

Entscheidung über den Antrag auf Gewährung einer Entgeltermäßigung trifft die Leitung der Musikschule.

- 72 Die Musikschule **Spandau** hat auf Veranlassung der Musikschulleitung in ca. 140 Fällen Familienermäßigungen gewährt, ohne das Einkommen zu überprüfen und ohne die gebotene prozentuale Begrenzung auf bis zu 30 v. H. vorzunehmen. Im Einzelfall sind seit dem 1. August 2003 Entgeltermäßigungen von sogar 75 v. H. auf der Grundlage der überholten, nur bis zum 31. Juli 2003 geltenden Vorschriften gewährt worden, ohne die zwischenzeitlich neu gefasste AV-MSE zu beachten. Auch die Musikschule **Tempelhof-Schöneberg** hat Entgeltermäßigungen von 50 v. H. für Sachverhalte bewilligt, für die in den AV-MSE nur eine Ermäßigung von höchstens 30 v. H. vorgesehen ist.
- Darüber hinaus lassen die Leitungen einiger Musikschulen bei der Festsetzung der Entgeltermäßigungen weitere Abweichungen von den AV-MSE zu. So sind beispielsweise Mitarbeitern von Musikschulen Ermäßigungen bis zu 100 v. H. für die Teilnahme am Musikschulunterricht (**Neukölln, Treptow-Köpenick**) oder Musikschülern allein aufgrund einer Schwerbehinderung Ermäßigungen ohne Einkommensüberprüfung von 30 v. H. (**Steglitz-Zehlendorf**) gewährt worden.
- 73 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Musikschulen bei der Feststellung der Unterrichtsentgelte nicht die geltenden Vorschriften beachten und geänderte Vorschriften nur teilweise berücksichtigen. Er hat insbesondere kritisiert, dass Ermäßigungen für Tatbestände gewährt werden, die nicht von den Regelungen der AV-MSE gedeckt sind. Der Rechnungshof hat die konsequente Anwendung der AV-MSE gefordert und die Bezirksamter aufgefordert, die entstandenen finanziellen Schäden für das Land Berlin festzustellen sowie dienst- und haftungsrechtliche Konsequenzen zu prüfen.
- 74 Die Bezirke haben zugesagt, bei der Gewährung von Entgeltermäßigungen künftig die Vorschriften der AV-MSE zu beachten. Dem Land Berlin ist durch die unzulässig gewährten Ermäßigungen insgesamt ein finanzieller Schaden von ca. 88 000 € entstanden. Davon hat allein das Bezirksamt **Spandau** durch Nichtbeachtung geänderter Vorschriften bei der Gewährung von Familienermäßigungen einen Schaden von etwa 76 000 € verursacht.
- 75 Zu den Aufgaben der Musikschulen gehört es, den Eingang vertraglich vereinbarter Unterrichtsentgelte regelmäßig zu überwachen. Im Fall des Zahlungsverzugs müssen die Musikschulen nach einer ersten Mahnung durch die Bezirkssachen die weiterhin bestehenden Forderungen selbst verfolgen. Die Durchsetzung von Forderungen wird in jedem zweiten Bezirk von den Rechtsämtern unterstützt bzw. umfassend dort wahrgenommen.

Ein berlinweit einheitliches **Forderungsmanagement** für die bezirklichen Musikschulen besteht nicht.

- 76 Die Musikschulen bearbeiten Mahnfälle zum Teil unregelmäßig. Dabei wird das gerichtliche Mahnverfahren zumeist erst kurz vor Ablauf der gesetzlichen Verjährungsfrist eingeleitet. Zum Zeitpunkt der Prüfung bestanden in den bezirklichen Musikschulen **Außenstände** von mindestens 160 000 €. Vier Musikschulen hatten besonders hohe **Bearbeitungsrückstände**, die vereinzelt noch Forderungen aus den 90er-Jahren betreffen.
- 77 Die Musikschule **Friedrichshain-Kreuzberg** hatte bereits bei der letzten Prüfung im Jahr 2002 erhebliche Rückstände bei der Bearbeitung offener Forderungen, die auf nicht ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln zurückzuführen waren. Sie hatte gegenüber dem Rechnungshof zugesagt, die zeitnahe und kontinuierliche Bearbeitung von Entgeltrückständen künftig sicherzustellen, und dargelegt, dass sie zum Abbau der Rückstände den Bereich Mahnwesen durch zusätzliches Personal verstärkt habe. Tatsächlich ist jedoch eine Vielzahl von Altfällen nicht aufgearbeitet worden. Bis zum Jahr 2008 sind insgesamt 265 Vorgänge mit einem Forderungsvolumen von mehr als 23 000 € entweder unbearbeitet geblieben oder nicht abschließend bzw. nicht rechtzeitig bearbeitet worden. Infolgedessen sind zahlreiche Ansprüche verjährt. Bei 143 dieser Vorgänge aus den Jahren 2002 und früher hat die Musikschule Hauptforderungen von 20 000 € unbefristet niedergeschlagen bzw. als Abgang ins Soll gestellt, weil die betreffenden Akten angabegemäß schon vor Jahren durch Schmutzwasser vernichtet bzw. stark beschädigt worden sind. Inwieweit in diesen Fällen jemals Maßnahmen des Forderungsmanagements ergriffen worden sind, lässt sich nicht mehr nachvollziehen. Auch diese Vorgänge sind inzwischen verjährt.
- 78 An der Musikschule **Spandau** bestehen hohe Bearbeitungsrückstände, die gleichfalls bereits vor Jahren vom Rechnungshof beanstandet worden waren. Damals hatte das Bezirksamt die Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Mahnwesens gegenüber dem Rechnungshof zugesagt. Die aktuelle Prüfung hat jedoch gezeigt, dass auch dort die Altfälle weder aufgearbeitet worden sind noch die laufende Bearbeitung von Forderungen sichergestellt ist. Mindestens 176 Vorgänge mit einem geschätzten Forderungsvolumen von 40 000 € aus den Jahren 1994 bis 2007 waren entweder unbearbeitet, nicht abschließend bzw. nicht rechtzeitig bearbeitet; Forderungen waren teilweise verjährt. Im Rahmen der Aufarbeitung der Rückstände hat die Musikschule zahlreiche Vorgänge mit einem Forderungsvolumen von mindestens 10 000 € wegen Verjährung unbefristet niedergeschlagen. Von der weiteren Verfolgung der Ansprüche hat sie unter Hinweis auf unwirtschaftliches Verwaltungshandeln abgesehen.
- 79 Die Musikschule **Neukölln** hat seit dem Jahr 2006 auf Veranlassung der Amts- bzw. Musikschulleitung offene Forderungen nicht mehr verfolgt. Die

Bearbeitungsrückstände sind dadurch auf über 200 Vorgänge mit einem Forderungsvolumen von mehr als 56 000 € angestiegen. Auch bereits vor dem Jahr 2006 entstandene, noch offene Ansprüche sind teilweise nicht bearbeitet oder nicht weiterbearbeitet worden. Zahlreiche Ansprüche sind bereits verjährt.

- 80 Im Bezirk **Treptow-Köpenick** ist die Bearbeitung von Mahnvorgängen noch bis zum Jahr 2008 an zwei Musikschulstandorten durchgeführt worden. An einem der beiden Standorte wurden bei mehr als 150 Vorgängen Bearbeitungsrückstände festgestellt. Weil Vorgänge nicht, nicht rechtzeitig oder nicht abschließend bearbeitet wurden, sind Forderungen von mehr als 30 000 € nicht konsequent verfolgt worden. Die Musikschule hat in mindestens 124 Fällen die Verjährung festgestellt und den möglichen Schaden mit mehr als 25 000 € zuzüglich Zinsen angegeben.
- 81 Der Rechnungshof hat die jahrelangen Versäumnisse bei der Beitreibung offener Forderungen durch die Musikschulen beanstandet. Nach § 34 Abs. 1 LHO sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Neben den von der Bezirksskasse durchgeführten Zahlungserinnerungen ist die Dienststelle verpflichtet, die rechtzeitige und vollständige Entrichtung der Zahlungen zu überwachen und ggf. weitere Maßnahmen zeitnah einzuleiten (Nrn. 23.1 bis 23.6 AV § 70 LHO). Insbesondere der Beauftragte für den Haushalt hat nach Nr. 3.3 AV § 9 LHO u. a. darauf hinzuwirken, dass die Einnahmen rechtzeitig und vollständig erhoben werden, sich über den Stand der Haushalts- und Wirtschaftsführung auf dem Laufenden zu halten und ggf. erforderliche Maßnahmen zu veranlassen.
- 82 Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass auch nach Eintritt der Verjährung weitere Beitreibungsversuche nicht grundsätzlich zu unterlassen sind, weil auch bei bereits verjährten Zahlungsansprüchen Schulden teilweise noch beglichen werden oder von der Verwaltung ein vollstreckbarer Titel erwirkt werden kann. Erst wenn insgesamt angemessene Beitreibungsversuche erfolglos bleiben oder der Schuldner die Einrede der Verjährung tatsächlich erhebt, ist über eine unbefristete Niederschlagung des Anspruchs zu entscheiden.
- 83 Mit Blick auf die dem Land Berlin entstandenen finanziellen Schäden hat der Rechnungshof die jeweiligen Bezirksämter zur Prüfung möglicher dienst- und haftungsrechtlicher Maßnahmen auf der Grundlage der Haftungsrichtlinien aufgefordert. Da die festgestellten Mängel nicht allein auf fehlerhafte Sachbearbeitung, sondern auch auf Leitungsentscheidungen der Führungskräfte zurückzuführen sind, wird diese Prüfung auch auf diesen Personenkreis auszudehnen sein. Darüber hinaus hat der Rechnungshof gegenüber allen Bezirksämtern die Erwartung geäußert, dass das Forderungsmanagement der Musikschulen - ggf. durch den Einsatz von IT - rationalisiert und eine zentralisierte Lösung angestrebt wird.

- 84 Die Musikschulen haben die Beanstandungen des Rechnungshofs überwiegend anerkannt und begonnen, die Rückstände bei der Forderungsverfolgung aufzuarbeiten, sofern sie die Forderungen noch nicht niedergeschlagen hatten. Hierfür sind teilweise Personalstellen aufgestockt oder zusätzliche Dienstkräfte vorübergehend in der Musikschule eingesetzt worden.
- 85 Die Musikschule **Neukölln** hat ihr Handeln mit dem schwerpunktmaßigen Einsatz des vorhandenen Verwaltungspersonals für die Ausweitung des Musikschulunterrichts im Rahmen der integrativen Schwerpunktsetzung des Bezirks begründet. Daher hätten notwendige Personalkapazitäten im Bereich der Mahnbearbeitung gefehlt. Inzwischen habe sie den Umfang offener Forderungen erheblich reduziert und darüber hinaus in diversen Fällen - trotz bereits eingetretener Verjährung - noch rechtskräftige Vollstreckungsbescheide erwirkt. Dennoch sei in mindestens 39 Fällen ein Schaden von 6 500 € entstanden. In weiteren Fällen dauerten die Beitragsmaßnahmen noch an, sodass sich die Schadenssumme noch erhöhen könne. Das Bezirksamt prüfe eine eigene softwaretechnische Lösung innerhalb der Abteilung und erwäge auch eine Zentralisierung des Mahnwesens innerhalb des Leistungs- und Verantwortungszentrums.
- Die Musikschule **Treptow-Köpenick** hat die Musikschulverwaltung angabegemäß inzwischen an einem Standort zentralisiert. Sie gibt an, dass die Zusammenführung und Anpassung der Aufgabengebiete zwar zu einer erhöhten Arbeitseffizienz führe, aber auch Nachteile hinsichtlich der Hausorganisation und Bürgerfreundlichkeit mit sich brächte. Darüber hinaus weist sie darauf hin, dass die Personalressourcen in der Musikschulverwaltung für ein konsequentes Forderungsmanagement weiterhin unzureichend seien. Dies liege u. a. daran, dass die Zahl der Forderungsvorgänge in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen und die Bearbeitung von Zahlungsrückständen aufwendig und zeitintensiv sei.
- Die Musikschule **Spandau** hat mitgeteilt, dass sie vor der Entscheidung über eine mögliche Niederschlagung nunmehr auch bei bereits verjährten Forderungen ein Mahnschreiben an die Schuldner sende und deren Reaktion abwarte. Die zeitnahe Erinnerung an noch offene Forderungen habe Signalwirkung bei den Schuldner und zu einer verbesserten Zahlungsdisziplin geführt. Um das Verwaltungsverfahren effizienter zu gestalten, plant das Bezirksamt Spandau, die Kosteneinziehungsstellen von Musikschule und Bibliotheken zusammenzulegen.
- Als langfristiges Ziel befürworten die meisten Musikschulen die Vereinheitlichung des Mahnwesens durch ein geeignetes IT-Verfahren. Hinsichtlich der haftungsrechtlichen Konsequenzen haben die Bezirksamter die Prüfung eingeleitet. Ergebnisse liegen noch nicht zu allen Musikschulen vor.
- 86 Zusammenfassend ist festzustellen, dass dem Land Berlin ein Schaden von mindestens 149 000 € entstanden ist, weil Entgeltmäßigungen unter Missachtung der geltenden Vorschriften gewährt, Mahnvorgänge nicht re-

gelmäßig und nicht fachgerecht bearbeitet sowie die Führungs- und Leistungsaufgaben unzureichend wahrgenommen worden sind.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksamter**

- **bei der Bewilligung von Entgeltermäßigungen die geltenden Vorschriften beachten,**
- **die Bearbeitungsrückstände im Mahnwesen abbauen und die personellen und organisatorischen Voraussetzungen für eine kontinuierliche Verfolgung der offenen Forderungen schaffen sowie**
- **das Forderungsmanagement effektiv und effizient gestalten.**

### **3. Fehlerhafte Bewertungen der Arbeitsgebiete für Schulhausmeister**

***Die Bewertungen der Arbeitsgebiete für Schulhausmeister durch die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung und die Bezirksamter sind oftmals fehlerhaft. Dadurch können für Berlin finanzielle Nachteile von bis zu 400 000 € jährlich entstehen.***

87 Der Rechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt die **Bewertung von Arbeitsgebieten** schwerpunktmäßig geprüft. Dabei standen vorwiegend die höheren Vergütungsgruppen des BAT/BAT-O im Vordergrund, weil die maßgeblichen Tätigkeitsmerkmale mit ihren speziellen Heraushebungen und unbestimmten Rechtsbegriffen für die Verwaltung schwer zu handhaben und häufig Ausgangspunkt für Fehlentscheidungen sind. Über wesentliche Mängel hat der Rechnungshof dem Abgeordnetenhaus zuletzt am Beispiel von drei Bezirksamtern berichtet (vgl. Jahresbericht 2006 T 104 bis 111).

88 Mit seiner weiteren Prüfung wollte der Rechnungshof nunmehr feststellen, ob die Bewertungen nach Tätigkeitsmerkmalen, die für die Verwaltung vergleichsweise einfach handhabbar sind, ordnungsgemäß und sachgerecht durchgeführt werden. Hierfür hat er die **Tätigkeitsmerkmale der Schulhausmeister** herangezogen, die bereits im Jahr 1969 in die Vergütungsordnung der Angestellten<sup>6</sup> eingefügt worden und seither mit Ausnahme des Bewährungsaufstiegs unverändert geblieben sind. Danach sind Eingruppierungen in die Vergütungsgruppen X bis einschließlich VI b BAT/BAT-O möglich.

<sup>6</sup> Anlage 1 a zum BAT/BAT-O, Teil II Abschnitt O Unterabschnitt I

Die Zuordnung zu den Vergütungsgruppen richtet sich überwiegend nach dem Schultyp (z. B. allgemeinbildende Schule, heilpädagogische Tageschule, Internatsschule) und der Anzahl der zu betreuenden Unterrichtsräume. Für diese Kriterien hatten sich die Tarifvertragsparteien seinerzeit entschieden, weil aus ihrer Sicht die Zahl der Unterrichtsräume einen objektiven Maßstab für die Größe der jeweiligen Bildungseinrichtung und ihre Schülerfrequenzen geben, und festgelegt, dass bei der Bewertung nur Klassen-, Fach-, Gymnastik-, Therapie- oder Testräume sowie Turnhallen, Lehrschwimmbecken und die Aula zu berücksichtigen sind. Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung hat in Arbeitshilfen ausführlich konkretisiert, welche Räume Unterrichtsräume im Sinne der Tätigkeitsmerkmale sind und welche nicht dazugehören.

- 89 Auf der Grundlage der Stellenpläne hat der Rechnungshof landesweit **nahezu 700**, darunter mehr als zwei Dritteln den höchstzulässigen Vergütungsgruppen zugeordnete **Arbeitsgebiete für Schulhausmeister** ermittelt. Bei den zentral verwalteten Schulen (insbesondere Oberstufenzentren) obliegt deren Bewertung der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung und im Übrigen dem jeweils örtlich zuständigen Bezirksamt. Nach den von diesen Behörden erteilten Auskünften und der Auswertung der vorgelegten Unterlagen sind die Bewertungen der Arbeitsgebiete für Schulhausmeister häufig nicht nachvollziehbar, sodass **in insgesamt 193 Fällen erhebliche Zweifel** an deren Richtigkeit bestehen. Zu hohe Bewertungen führen zu Mehrausgaben, die bei einer tarifwidrigen Zuordnung zu den Vergütungsgruppen VII/VI b anstelle der Vergütungsgruppen VIII/VII BAT/BAT-O im Einzelfall mindestens 2 000 € jährlich betragen. Somit können dem Land Berlin finanzielle Nachteile von insgesamt bis zu 400 000 € jährlich entstehen.
- 90 Der Rechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass die Behörden das tarifliche **Tatbestandsmerkmal „Unterrichtsraum“** häufig fehlerhaft und im Ergebnis zugunsten der Arbeitnehmer anwenden. Wiederholt waren die zugrunde gelegten Daten, insbesondere Raumübersichten für die Schulen, nicht auf dem aktuellen Stand oder für die tarifliche Beurteilung ungeeignet. Mehrfach haben die Behörden über die Arbeitshilfen hinaus andere Räume, die anlässlich neuer Schulkonzepte geschaffen worden sind, tarifwidrig berücksichtigt. Selbst Räumlichkeiten, die erkennbar nicht Unterrichtszwecken dienen, wie beispielsweise „Spielzimmer“, „Kuschelecken“ oder ein „Elternkaffee“, wurden als Unterrichtsräume gewertet.
- 91 Darüber hinaus hat der Rechnungshof wiederholt Bewertungsmängel in Fällen beanstandet, in denen ein Schulhausmeister in Schulen unterschiedlichen Typs, als Vertretung oder gemeinsam mit einer anderen Dienstkraft eingesetzt ist.
- Bei einem Einsatz des **Schulhausmeisters in Schulen unterschiedlichen Typs**, z. B. sowohl in einer Grundschule als auch in einer (organisatorisch getrennten) Sonderschule, ist zu beachten, dass die Zahl der Unter-

richtsräume unterschiedlich zu gewichten ist. So liegt beispielsweise der tarifliche Schwellenwert bei Sonderschulen deutlich niedriger als bei Grundschulen. Die Behörden haben wiederholt übersehen, dass nicht ein Arbeitsvorgang, sondern zwei jeweils unterschiedlich zu qualifizierende Arbeitsvorgänge zu bilden sind. Erst auf dieser Grundlage ist die tarifliche Zuordnung festzustellen, die sich ausschließlich nach den Tätigkeitsmerkmalen der Vergütungsgruppe richtet, deren Anforderungen hier mindestens zur Hälfte der Gesamtarbeitszeit erfüllt sind.

Bei der Eingruppierung von Angestellten, die als „**Schulhausmeister/ Springer**“ zwar regelmäßig auf unbestimmte Zeit eingestellt, aber je nach Bedarfslage mit meist nur kurzfristigen Vertretungen in unterschiedlichen Schulen eingesetzt wurden, haben die Behörden zumeist nicht beachtet, dass für die tarifliche Zuordnung auch hier allein diejenige Tätigkeit maßgebend ist, die vom Schulhausmeister mindestens zur Hälfte der Gesamtarbeitszeit ausgeübt wird.

Bei **Einsätzen** von Schulhausmeistern gemeinsam **mit anderen Dienstkräften** an einer Schule ist zu beachten, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts<sup>7</sup> die Betreuung von Unterrichtsräumen im Sinne des Tarifmerkmals die alleinige Verantwortung erfordert. Bei zeitgleicher Betreuung der Unterrichtsräume mit weiteren Schulhausmeistern oder auch Schulhauswarten sind aber Verantwortlichkeit und Belastung eines Hausmeisters deutlich niedriger; eine „Mitverantwortung“ mit anderen Dienstkräften reicht nicht aus. Es ist deshalb nicht tarifgemäß, Arbeitsgebiete mit Alleinverantwortung oder nur Mitverantwortung nach identischen Maßstäben zu bewerten.

- 92 Die Senatsverwaltungen für Finanzen sowie für Inneres und Sport haben gegen die Darstellung des Rechnungshofs keine Einwendungen erhoben. Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung hat in ihrer Stellungnahme insbesondere behauptet, dass die ihr unterstellten Oberstufenzentren so lange Öffnungszeiten hätten, dass die eingesetzten Hausmeister überwiegend nicht zeitgleich, sondern allein tätig und damit auch allein verantwortlich seien. Nachweise hierfür, insbesondere durch Dienstpläne, hat sie jedoch nicht erbracht. Die Bezirksämter haben angabegemäß die für Inneres zuständige Senatsverwaltung ersucht, „in einer Neufassung der Verwaltungsvorschrift den im Jahre 1969 genutzten Tarifbegriff ‚Unterrichtsräume‘ unter Beachtung der Gesamtsituation einer Schule und der für pädagogische Zwecke genutzten Räume sinngemäß nach heutigen Anforderungen des Berliner Schulsystems so zu definieren, dass alle Räume, die der didaktischen Vermittlung von Wissen an Schülern und damit Unterrichtszwecken dienen, den im Tarifvertrag vereinbarten Unterrichtsräumen gleichgesetzt werden.“ Dieses Anliegen ist nach Auskunft aus den Bezirken von der Senatsverwaltung zurückgewiesen worden. Die Bezirksämter haben im Übrigen mitgeteilt, dass sie mit den geforderten Überprüfungen begonnen hätten.

<sup>7</sup> BAG AP Nr. 215 zu §§ 22, 23 BAT 1975

- 93 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung und den Bezirksämtern bei der Bewertung von Arbeitsgebieten mit vergleichsweise einfach zu handhabenden Tätigkeitsmerkmalen erhebliche Fehler unterlaufen sind.

**Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat auf die geprüften Behörden einwirkt, alle erforderlichen Überprüfungen umgehend nachzuholen, fehlerhafte Bewertungen zu korrigieren und die tariflichen Vorschriften künftig strikt zu beachten.**

#### **4. Kontrolldefizite bei der Erhebung der Produktmengen**

***Die Qualität der Mengenbuchungen in den Bezirken hat sich seit der Einführung der Kostenrechnung erheblich verbessert. Jedoch fehlt eine regelmäßige Kontrolle von Mengenerhebung, Mengenbelegen und Mengenbuchungen vor Ort.***

- 94 Mengenbuchungen im Rechnungswesen sind sowohl für die Ressourcensteuerung jeder Verwaltung als auch für die Budgetierung der Bezirke wichtig. Der Rechnungshof hatte im Jahr 2004 in einem Sonderbericht über den Stand der Umsetzung des Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetzes (VGG) in den Bezirken berichtet (Drs 15/2695) und dabei die uneinheitliche Auslegung der Produktdefinitionen, verbunden mit nur begrenzter Kontrolle der tatsächlichen Produktmengen, problematisiert. Der Rechnungshof hatte empfohlen, dass die Bezirksämter eine einheitliche Auslegung der Produktdefinitionen, einheitliche Buchung und Mengenzählung der Produkte auf der Grundlage verbindlicher Vorgaben der Geschäftsstelle Produktkatalog der Bezirke gewährleisten und dass das Querschnittcontrolling der Senatsverwaltung für Finanzen die einheitliche Buchung und Mengenzählung der Produkte sichert.

- 95 Seitdem wurde von den Bezirken mit Begleitung durch die Geschäftsstelle Produktkatalog kontinuierlich an den Produktdefinitionen gearbeitet. Daneben wurden durch die Senatsverwaltung für Finanzen vom 30. April 2009 Mengenkorrekturverfahren eingeführt. Dennoch wird von den Bezirken immer wieder auf das unterschiedliche Buchungsverhalten der Bezirke hingewiesen, zuletzt im Bericht der Senatsverwaltung für Finanzen an den Unterausschuss „Bezirke“ des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses (Bez 0055 F). Der Rechnungshof ist daher anlässlich seiner Prüfungen in Bezirksämtern in geeigneten Fällen auch der **Datenqualität** der im Zusammenhang stehenden **Mengenbuchungen** nachgegangen und hat die Produktmengen überprüft. Bei dieser Prüfung hat er wiederholt Unzulänglichkeiten bei der Mengenerhebung festgestellt. Insgesamt wurden fehlerhafte Mengen für Produkte gebucht, die 3,2 v. H. der Gesamtkosten

der Bezirksprodukte betreffen. Das ist hochgerechnet ein Kostenvolumen von berlinweit 133 Mio. €, dessen Steuerung in den Ämtern und dessen Verteilung auf die Bezirke evtl. anders erfolgen würde, wenn alle Mengen nach den Vorgaben der Produktblätter erhoben und gebucht würden.

- 96 Diese Fehlerquote lässt mit Blick auf das Gesamtvolumen der Bezirks- haushalte grundsätzlich den Schluss zu, dass die Qualität der Mengen- statistik für eine Budgetierung geeignet ist. Dennoch zeigen die **Abwei- chungen zwischen Bezugsgrößen, Belegen und Buchungen** in mehr als einem Viertel der geprüften Fälle mit bis zu über 80 v. H. in einem Ein- zelfall die Notwendigkeit einer Verbesserung der Datenqualität:
- Bei einem Produkt mit einem Kostenvolumen von ca. 3,5 Mio. € wurde bei einer Stichprobe in zwei von zwölf Bezirken in allen Monaten in einem Bezirk eine insgesamt um 25 v. H., im anderen Bezirk eine um 42 v. H. zu hoch angegebene Menge ermittelt. Die Abweichung be- ruhte auf der Zählung von Sachverhalten, die laut Produktblatt bei der Zählung nicht zu berücksichtigen sind.
  - Bei einem Produkt mit einem Kostenvolumen von etwa 4 Mio. €, das keine revisionssichere Bezugsgröße hat, ergaben sich bei einer Stichprobe in einem von zwölf Bezirken Anhaltspunkte für eine insge- samt um 21 v. H. zu hohe Menge.
  - Bei einem weiteren Produkt mit einem Kostenvolumen von gut 2 Mio. € wurde bei einer Stichprobe in drei von zwölf Bezirken bei ei- nem Bezirk in den Belegen einer Einrichtung eine zu hohe Menge festgestellt, die rechnerisch eine Größenordnung von knapp 12 v. H. erreichte. Die Abweichung beruhte auf einer Zählweise, die von den Erläuterungen im Produktblatt abwich. In einem anderen Bezirk wur- de ein Korrekturbeleg zu spät gebucht, sodass 3,9 v. H. der tatsäch- lichen Mengen im Jahresabschluss nicht berücksichtigt werden konn- ten.
  - Bei vier Produkten mit einem Kostenvolumen von insgesamt etwa 64 Mio. € fehlten in einem von zwölf Bezirken die Belege für 20 v. H. der Menge.
  - Bei einem weiteren Produkt zeigte sich, dass in einem Bezirk abwei- chend von der Bezugsgröße gezählt wurde. Der Fehler wurde vom Bezirk nicht bemerkt, obwohl der Zählhinweis diesen Sachverhalt er- läutert und definiert und die Zählweise des Bezirks in der Mentoren- gruppe bereits kritisch hinterfragt worden war. Die angegebene Men- ge war um 82 v. H. überhöht.
- 97 Die ordnungsgemäße Mengenerhebung ist eine wesentliche Voraus- setzung einer bedarfsgerechten Verteilung der begrenzten Mittel auf die Bezirksamter und ihre Organisationseinheiten sowie für die Akzeptanz der Kosten- und Leistungsrechnung. Die Feststellungen des Rechnungshofs

lassen erkennen, dass die Verfahren zur Mengenkorrektur allein die Richtigkeit der Mengendaten nicht hinreichend sicherstellen. Die bereits im Jahr 2004 vom Rechnungshof geforderte Sicherung einer einheitlichen Buchung der Mengenzählung der Produkte seitens des Querschnittcontrollings der Senatsverwaltung für Finanzen bzw. durch die Geschäftsstelle Produktkatalog ist weiterhin nicht hinreichend gewährleistet.

98

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen in Zusammenarbeit mit den Bezirken und der Geschäftsstelle Produktkatalog eine regelmäßige Kontrolle der Buchung und Zählung von Produkten vor Ort sicherstellt.**

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

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

**Der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten hat es versäumt, in ausreichender Weise die Aufsichtspflichten bei der Stiftung Oper in Berlin wahrzunehmen. Auch nach mehr als fünf Jahren seit der Stiftungsgründung sind wesentliche Entscheidungen zur Handlungsfähigkeit und zur Effizienzsteigerung bei der Stiftung nicht getroffen worden. Zudem fehlt für den IT-Einsatz in der Stiftung ein Gesamtkonzept, auch ein übergreifendes Sicherheitskonzept und Dienstanweisungen existieren nicht.**

### Wirtschaftsführung der Stiftung Oper in Berlin

- 99 Die Stiftung Oper in Berlin ist als landesunmittelbare rechtsfähige Stiftung öffentlichen Rechts mit Wirkung vom 1. Januar 2004 errichtet worden. Mit der Stiftungsgründung wurde als Zielsetzung eine enge organisatorische Verbindung der Betriebe innerhalb der Stiftung, die Vertretung der Belange Berlins und die Wahrnehmung wesentlicher Controlling- und Steuerungsfunktionen durch das Stiftungsdach verbunden (vgl. Drs 15/2149). Die Stiftung gliedert sich in die wirtschaftlich und künstlerisch eigenständigen Betriebe der Staatsoper Unter den Linden, der Deutschen Oper Berlin, der Komischen Oper Berlin und des Balletts sowie - für nicht künstlerische Aufgaben - den Bühnenservice-Betrieb und das Stiftungsdach. Für die einzelnen Betriebe und das Stiftungsdach werden jährlich verbindliche Wirtschaftspläne als Grundlage für die Wirtschaftsführung aufgestellt. Die Staatsaufsicht über die Stiftung führt die zuständige Senatsverwaltung (§ 28 Abs. 1 und 4 AZG), derzeit der Regierende Bürgermeister von Berlin - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten. Das für Kultur zuständige Mitglied des Senats hat den Vorsitz im Stiftungsrat inne (§ 7 Abs. 2 Stiftungsgesetz). Die Stiftung erhält aus Landesmitteln einen jährlichen Zuschuss (im Jahr 2008 über 119 Mio. € für konsumtive Zwecke).
- 100 Die Stiftung bucht nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung und hat demgemäß einen **Jahresabschluss** einschließlich eines Lageberichts in entsprechender Anwendung des § 264 Abs. 1 Satz 1 HGB aufzustellen. Entsprechend der Satzung ist in den ersten drei Monaten des Wirtschaftsjahres für das vergangene Wirtschaftsjahr der Jahresabschluss (Bilanz nebst Gewinn- und Verlustrechnung sowie Anhang) aufzustellen und unverzüglich dem Stiftungsrat vorzulegen. Nach dem bisherigen Zuschussvertrag hatte die Stiftung bis spätestens zum

30. Juni eines jeden Jahres beim Land Berlin den geprüften Jahresabschluss über das vorangegangene Jahr einzureichen.

Der Rechnungshof hatte bereits in seinem Jahresbericht 2007 (T 120 bis 124) über Verzögerungen bei der Aufstellung des Jahresabschlusses der Stiftung berichtet. Obwohl der Senat in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2007 (vgl. Drs 16/0852) die Einhaltung der Regelungen zugesichert hatte, sind die zeitlichen Vorgaben für die Aufstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2008 wiederum nicht eingehalten worden. Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei sicherstellt, dass die Stiftung ihrer Verpflichtung zur rechtzeitigen Aufstellung prüfbarer Jahresabschlüsse nachkommt.

101 Der Stiftungsvorstand ist als primäres Entscheidungs- und Exekutivorgan der Stiftung ermächtigt, die Wirtschaftsführung der Betriebe zu beaufsichtigen und Entscheidungen zu treffen über die tatsächlichen und organisatorischen Voraussetzungen für die Tätigkeit der künstlerischen Betriebe, zur Organisation einer zusätzlichen gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit und eines Marketings sowie zum Hinwirken auf die Nutzung von Synergiepotenzialen bei den Betrieben (vgl. § 9 Abs. 2 Stiftungssatzung). Auch der Zuschussvertrag legte fest, dass der Generaldirektor mit allen künstlerischen Betrieben der Stiftung jährlich Leistungsvereinbarungen abzuschließen hat, in denen auf der Basis der in den Wirtschaftsplänen ausgewiesenen Teilzuschüsse u. a. Art und Umfang der umzusetzenden Struktur- und begleitenden Controllingmaßnahmen darzustellen sind (§ 3 Abs. 3 Stiftungssatzung).

Der Rechnungshof hat die Wirtschaftsführung der Stiftung geprüft und festgestellt, dass auch mehr als fünf Jahre nach Stiftungsgründung noch keine **Entscheidungen zu übergeordneten organisatorischen Regelungen**, wie z. B. zur Einrichtung eines einheitlichen, stiftungsübergreifenden Finanz- und Personalcontrollings, zum stiftungsübergreifenden Marketing sowie zur Einführung einer einheitlichen Kosten- und Leistungsrechnung, getroffen worden sind. Dies wiegt umso schwerer, als der Senat in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 2007 zumindest die Einführung einer einheitlichen stiftungsinternen Kostenrechnung bis zum Jahr 2008 zugesagt hatte.

102 Der Rechnungshof hat außerdem beanstandet, dass über die Zentralisierung des Rechnungswesens und des Personalservices hinaus weitere **Synergiepotenziale** durch die Stiftung bislang nicht erschlossen worden sind. Hierzu zählen vor allem eine Vereinheitlichung des Kartenvertriebs (vgl. T 117) sowie eine einheitliche Vergabe von Lieferungen und Leistungen, z. B. für Reinigung, Bewachung und Abenddienste (vgl. auch T 111). Der Rechnungshof sieht mit Blick auf die Zielsetzung der Stiftung (vgl. T 99) und die bisherigen Versäumnisse dringenden Handlungsbedarf.

Der Rechnungshof hat die Erwartung geäußert, dass die Stiftungskonzeption - auch bei wirtschaftlicher und künstlerischer Eigenständigkeit der Be-

triebe - durch eine strikte Anwendung der vorhandenen Regelungen besser umgesetzt wird sowie weitere wesentliche Synergieeffekte und Kostensenkungen erreicht werden.

- 103 Mit Errichtung der Stiftung zum 1. Januar 2004 wurde der Generaldirektor zugleich auch Personalstelle und Personalwirtschaftsstelle (§ 8 Abs. 2 Stiftungsgesetz). Der Rechnungshof hat die **Bewertungen der Arbeitsgebiete** der Angestellten geprüft und festgestellt, dass nicht für alle Beschäftigten im Stiftungsdach ausreichende Bewertungsunterlagen vorlagen, aus denen zu erkennen war, welche Aufgaben im Einzelnen zu leisten sind oder welcher zeitliche Anteil auf die einzelnen Arbeitsvorgänge entfällt. Es ist daher nicht feststellbar, ob die vorgenommenen Bewertungen tarifgemäß sind.
- 104 Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfung zudem die Wirtschaftsführung der Deutschen Oper Berlin untersucht und dabei festgestellt, dass auch hier für die Tätigkeit der Angestellten und Arbeiter ausreichende Bewertungsunterlagen fehlen. So ist ebenfalls nicht nachvollziehbar, ob die Bewertungen tarifgemäß sind. Darüber hinaus war zu beanstanden, dass die Deutsche Oper Berlin mehrere Arbeiter zu Vorarbeitern bestellt hat, ohne die tariflichen Voraussetzungen umfänglich zu beachten.
- 105 Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass die Deutsche Oper Berlin die nach dem - auch für die Stiftung geltenden - Anwendungs-TV Land Berlin zu erbringende regelmäßige durchschnittliche **Arbeitszeit** von 37 Stunden je Woche sowie auch davor liegende tarifvertraglich vereinbarte Arbeitszeitverkürzungen für die Bühnenhandwerker/-arbeiter nicht umgesetzt hat. Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit dieser Arbeitnehmer betrug jeweils 39,4 Stunden, was zu einer wöchentlichen Mehrarbeit von 2,4 Stunden geführt hat und durch die Gewährung von 16 zusätzlichen freien Tagen pro Mitarbeiter im Jahr ausgeglichen wurde. Der Rechnungshof hat diese Verfahrensweise beanstandet, da sie eine zusätzliche Beschäftigung von Aushilfen notwendig gemacht hat. Zudem betrug die Freistellungszeit pro Mitarbeiter rechnerisch lediglich 14 Tage.
- 106 Die Deutsche Oper Berlin hat die Arbeitsverträge mit ihren Sängern/ Sängerinnen (Solisten) entsprechend dem Normalvertrag (NV) Bühne Allgemeiner Teil geschlossen. Dabei wurde regelmäßig bei Gewährung von **Gastierurlaub** die Fortzahlung der Vergütung vereinbart. In mehreren Fällen lagen die Zeiträume für den Gastierurlaub zwischen 40 und 90 Tagen, in einem Fall lag der Zeitraum bei fünf Monaten. Der Rechnungshof hat gefordert, dass Gastierurlaub in der Regel ohne Fortzahlung der Vergütung gewährt wird (§ 40 Abs. 1 NV Bühne).
- 107 Der Rechnungshof hat insgesamt beanstandet, dass eine ordnungsgemäße Personalwirtschaft bei der Stiftung teilweise nicht gegeben war und

vermeidbare Mehrausgaben entstanden sind. Er hat die Stiftung aufgefordert, die festgestellten Mängel im Personalbereich abzustellen.

- 108 Die Deutsche Oper Berlin ist hausverwaltende Behörde für die sich im Gebäude befindende **Dienstwohnung**, die bereits im Jahr 1998 einem Angestellten übergeben worden ist. Seit Stiftungsgründung bearbeitet dieser Dienstwohnungsinhaber die Dienstwohnungsangelegenheiten selbst, was der Rechnungshof schon wegen einer möglichen Interessenkollision für nicht vertretbar hält. Schon davor liegende gravierende Mängel in der laufenden Bearbeitung haben dazu geführt, dass der Dienstwohnungsinhaber wegen Anwendung falscher Grundlagen über Jahre ein zu geringes Entgelt für gelieferte Fernwärme gezahlt hat. Hinzu kommt, dass die Berechnung des lohnsteuer- und sozialversicherungsrechtlich zu erfassenden geldwerten Vorteils letztmalig im Jahr 2004 vorgenommen und seitdem unverändert berücksichtigt wurde. Auch bei der Berechnung des geldwerten Vorteils aus der Überlassung der Dienstwohnung ist die seit dem Jahr 1996 geltende Grundlage nicht angewandt sowie seit Jahren hierfür eine Mietwertminderung von 15 v. H. ohne Nachweis berücksichtigt worden. Der Rechnungshof hat verlangt, dass die ausstehenden Berechnungen und Nachweise unverzüglich nachgeholt werden.
- 109 Ferner hat die Deutsche Oper Berlin im Jahr 2006 im Rahmen eines Gastronomievertrages u. a. die **Bewirtschaftung eines Restaurants und eines Cafés** an einen Dritten vergeben. Aufgrund der Störung durch Baumaßnahmen hat die Deutsche Oper Berlin auf die Erhebung einer Pacht sowie von Betriebskosten verzichtet.
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Subventionierung des Pächters durch den Einnahmeverzicht auch nach Abschluss der Baumaßnahme im Juni 2008 andauert, und eine kurzfristige Aufnahme von Verhandlungen zur Erzielung einer angemessenen Pacht gefordert. Bei weiteren Vermietungen an eine GmbH sind die Mietzahlungen regelmäßig verspätet an die Deutsche Oper Berlin geleistet worden. Der Rechnungshof erwartet künftig eine zeitnahe Abrechnung und Überwachung aller Mietzahlungen.
- 110 Nach Einschätzung des Rechnungshofs beläuft sich das Einsparpotenzial bei der Deutschen Oper Berlin auf etwa 400 000 €.

### **IT-Einsatz in der Stiftung Oper in Berlin**

- 111 In der Stiftung werden insgesamt etwa 500 PC eingesetzt. Darüber hinaus wird eine geringe Zahl an Notebooks und internetfähigen Mobiltelefonen genutzt. Angabegemäß betrugen die Ausgaben für IT im Jahr 2009 etwa 600 000 €.
- Im Stiftungsdach werden zentral für alle Betriebe der Stiftung die IT-Verfahren für das Rechnungswesen und den Personalservice durchgeführt.

Der übrige IT-Einsatz ist dezentral organisiert. Jeder Betrieb erfüllt seine IT-Aufgaben eigenverantwortlich und unabhängig voneinander. So finden beispielsweise gemeinsame Beschaffungen nicht statt.

- 112 In der Stiftungssatzung aus dem Jahr 2009 ist festgelegt, dass zu den Aufgaben des Stiftungsvorstandes insbesondere die Entscheidung über **stiftungsübergreifende IT-Pflege und IT-Management** als Angelegenheit von grundlegender Bedeutung für die Stiftung gehört (§ 9 Abs. 2 Nr. 22). Auch insoweit wurden vom Stiftungsvorstand übergreifende Entscheidungen weder getroffen noch vorbereitet. Der Rechnungshof hat dieses Versäumnis des Stiftungsvorstandes als schwerwiegend beanstandet, denn die nachfolgend aufgezeigten Mängel sind überwiegend hierauf zurückzuführen.
- 113 Ein **Gesamtkonzept für den IT-Einsatz** ist erforderlich, um die Rahmenbedingungen festzulegen. Hierzu gehören Angaben zur IT-Strategie (z. B. Bestandsaufnahme) und Organisation von IT-Projekten, IT-Steuerung (Planung und Einsatz des Personals) sowie ein Plan für IT-Maßnahmen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass auch nach mehr als fünf Jahren seit der Gründung der Stiftung ein Gesamtkonzept für den IT-Einsatz fehlt, und die Erwartung geäußert, dass der Stiftungsvorstand umgehend ein derartiges Gesamtkonzept schafft.
- 114 Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass in der Stiftung weder eine allgemeine **Dienstanweisung** zur Regelung des IT-Einsatzes noch eine Dienstanweisung zur Nutzung von Online-Diensten vorhanden ist. Derartige Vorgaben sind erforderlich, damit die Beschäftigten ihre Rechte und Pflichten beim IT-Einsatz kennen und beachten können. Dies gilt u. a. für das Verbot des Einsatzes privater Hard- und Software oder der privaten Nutzung von Online-Diensten. Der Rechnungshof hat die Stiftung aufgefordert, den Erlass einer sachgerechten Dienstanweisung kurzfristig nachzuholen.
- 115 Die Stiftung hat bisher auch kein **IT-Sicherheitskonzept für alle Betriebe** erstellt. Der Serverraum in einem Dienstgebäude (Bühnenservice) weist erhebliche Mängel auf (Lagerung von Flaschen mit chemischen Flüssigkeiten und von Sicherungskopien). Ein anderer Serverraum (Staatsoper) wurde als Lager für Altgeräte genutzt. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Erwartung geäußert, entsprechend den IT-Sicherheitsgrundsätzen ein IT-Sicherheitskonzept zu erarbeiten und umzusetzen.
- 116 Im Jahr 2007 wurde ein Beratungsunternehmen für 35 600 € zzgl. MwSt. beauftragt, ein **Gutachten** zu erstellen. Die im September 2008 vorgelegte Expertise kommt insbesondere zu dem Ergebnis, dass sämtliche **IT-Strukturen** stark Verbesserungswürdig sind und mit einer zentralen IT-Stelle eine jährliche Einsparung von mehr als 100 000 € erzielt werden kann. Eine

Auswertung oder gar Umsetzung durch den Stiftungsvorstand ist bisher nicht erfolgt. Der Rechnungshof hat diese Untätigkeit auch vor dem Hintergrund des mit dem Gutachten verbundenen Aufwandes beanstandet und die Stiftung aufgefordert, das Versäumte nachzuholen.

- 117 Für den Verkauf von Eintrittskarten setzen die Opernhäuser verschiedene Ticketvertriebssysteme ein, obwohl der Einsatz eines einheitlichen IT-Systems beim **Kartenvertrieb** wegen der identischen Aufgabe durchaus möglich und technisch realisierbar wäre. Eine Zusammenarbeit der Stiftungsbetriebe wurde zwar mehrfach innerhalb der Stiftung erörtert, jedoch ohne Ergebnis. Der Rechnungshof hat die fehlende Zusammenarbeit als unwirtschaftlich beanstandet und die Erwartung geäußert, dass der Stiftungsvorstand eine möglichst hohe Effizienz durch eine gemeinsame Nutzung eines Ticketvertriebssystems anstrebt.
- 118 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass infolge von Versäumnissen der Senatskanzlei auch nach mehr als fünf Jahren wesentliche Entscheidungen über die Stiftung Oper in Berlin ausstehen.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatskanzlei im Rahmen ihrer Staatsaufsicht darauf hinwirkt, dass die Stiftung**

- **zur Steigerung ihrer Effizienz die rechtlichen Vorgaben konsequent umsetzt,**
- **weitere Potenziale zur Einnahmeerzielung und Ausgabenminde-  
rung ausschöpft,**
- **die Mängel beim IT-Einsatz abstellt und**
- **auf eine gemeinsame Nutzung eines Ticketvertriebssystems  
hinwirkt.**

## C. Integration, Arbeit und Soziales

### 1. Fehlbuchungen in den JobCentern

*In den Jahren 2005 bis 2008 ist es in den zwölf Berliner JobCentern zu Fehlbuchungen in Höhe von 24 Mio. € gekommen, weil von den Dienstkräften angeordnete Umbuchungen wegen eines IT-Verfahrensfehlers nicht haushaltswirksam geworden sind. Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales ist trotz Beanstandungen des Rechnungshofs untätig geblieben. Sie hat weder selbst auf eine Korrektur der Buchungen hingewirkt noch deren Richtigkeit überprüfen lassen.*

- 119 Der Rechnungshof hat seit Inkrafttreten des SGB II („Hartz IV“) bereits in seinen Jahresberichten 2007 (T 125 bis 142) und 2009 (T 82 bis 96) auf finanzielle Nachteile durch Mängel in der Umsetzung und Bearbeitungsfehler in den zwölf Berliner **JobCentern** hingewiesen und die Probleme aufgezeigt, die die vom Bundesgesetzgeber geschaffene Behördkonstruktion einer **Arbeitsgemeinschaft zweier Leistungsträger** mit sich bringt. Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007, das die in § 44b SGB II vorgesehene Bildung der Arbeitsgemeinschaften als Gemeinschaftseinrichtung von Bundesagentur für Arbeit und kommunalem Träger für verfassungswidrig erklärte, ist der Bundesgesetzgeber aufgefordert worden, bis spätestens zum 31. Dezember 2010 eine Neuregelung zu schaffen.
- 120 Wegen der zwischen Bundesagentur für Arbeit und kommunalem Träger geteilten Kostenträgerschaft kommt der korrekten **Zuordnung von Ausgaben oder Einnahmen** eine wesentliche Bedeutung zu. Um Schäden für Bund oder kommunalen Träger zu vermeiden, müssen bei Fehlbuchungen, d. h. falscher Zuordnung der Ausgaben oder Einnahmen, von den Dienstkräften im Einzelfall entsprechende Umbuchungen veranlasst werden.
- 121 Das Land Berlin trägt neben den Kosten für Unterkunft und Heizung auch die Kosten für die Übernahmen von Miet- oder Energieschulden in Form eines Darlehens nach § 22 Abs. 5 SGB II. Zur Tilgung dieser Darlehen haben die Dienstkräfte in den JobCentern in zahlreichen Fällen Beträge von den Regelleistungen, für die die Bundesagentur für Arbeit Kostenträger ist, im Wege der Aufrechnung einbehalten und im IT-Verfahren A2LL eine Umbuchung zugunsten des kommunalen Trägers veranlasst. Buchungsprotokolle zeigten auch den Hinweis „Umbuchung - angeordnet“ an. Haushaltswirksame Umbuchungen sind mit dem IT-Verfahren A2LL aber nicht möglich. **Fehlbuchungen zulasten Berlins** entstanden auch bei Leistungen für Ersatzbeschaffungen von Haushaltsgegenständen, die der Bund nach § 23 Abs. 1 SGB II zu tragen hat. Auch die hierfür im IT-Verfahren A2LL angeordneten Umbuchungen wurden nicht haushaltswirksam.

- 122 Wie bereits im Vorjahresbericht (T 75 und 76) dargestellt, leisten die JobCenter alle Ausgaben für die Hilfebedürftigen zunächst aus dem Haushalt der Bundesagentur für Arbeit. Diese hat sich Lastschrifteinzugs-ermächtigungen für Bankkonten der Bezirksamter erteilen lassen und ruft den vom Land Berlin zu tragenden Anteil an den Leistungsausgaben taggleich ab. Die mittels des Haushaltspflichtenprogramms der Bundesagentur für Arbeit (FINAS) erstellten Erstattungslisten, die den Bezirksamtern übermittelt werden, weisen die Einzelbuchungen der geleisteten Ausgaben aus. Die Einnahmen, auch solche, die aus Umbuchungen resultieren, werden in diesen Listen als Minusbuchungen dargestellt, um so den Gesamtbetrag der vom Land Berlin zu leistenden Erstattung zu mindern. Die im IT-Verfahren A2LL ausgewiesenen Tilgungen der Darlehen durch Einbehalt von den Regelleistungen führten wegen des **IT-Verfahrensfehlers** nicht zu haushaltswirksamen Minusbuchungen.
- 123 Der Rechnungshof hat den Verstoß gegen den Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung gegenüber den Bezirksamtern und der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales im August 2008 beanstandet.
- Die Senatsverwaltung hat keine Stellungnahme abgegeben. Das Bezirksamt Pankow hat dem Rechnungshof eine Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit vom Dezember 2008 zugeleitet, aus der hervorgeht, dass es sich bei dem IT-Verfahrensfehler um eine grundsätzliche, seit dem Jahr 2005 bestehende Problematik bei angeordneten Umbuchungen aller Buchungsstellen im IT-Verfahren A2LL handeln soll, die neben den zwölf Berliner JobCentern auch alle übrigen Arbeitsgemeinschaften im Bundesgebiet betrifft. Aufgrund von technischen Restriktionen im IT-Verfahren A2LL sei auch die Rückführung von Tilgungsbeträgen bei Darlehen des kommunalen Trägers auf diesem Wege nicht möglich. Die Bundesagentur für Arbeit habe deswegen im September 2008 für jede Arbeitsgemeinschaft und für die betreffenden Kalenderjahre Listen mit allen in A2LL angeordneten Umbuchungen erstellt. Die Arbeitsgemeinschaften sollten im 1. Quartal 2009 neben grundsätzlichen Informationen über die Problematik und die in der Bundesagentur für Arbeit besprochenen Lösungen auch entsprechende Listen für die **manuell durchzuführenden Umbuchungen** im IT-Verfahren FINAS erhalten.
- 124 Auf eine Anfrage des Rechnungshofs, in welcher finanziellen Größenordnung Umbuchungen für Buchungsstellen des kommunalen Trägers in den zwölf Berliner JobCentern zu erwarten sind, informierte die Bundesagentur für Arbeit, dass der gewünschte Aufwand nicht geleistet werden könne, dass sich aber beispielhaft für die Arbeitsgemeinschaft Neukölln für das Jahr 2005 ein Gesamtbetrag von Umbuchungen in Höhe von 505 320,79 € ergebe. Die Bundesagentur habe hierbei nicht ermittelt, inwieweit Beträge zugunsten des kommunalen Trägers oder zugunsten des Bundes umzubuchen sind.

- 125 Wegen der Größenordnung der anstehenden Umbuchungen und des erheblichen Verstoßes gegen den Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung hat der Rechnungshof im April 2009 die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales erneut über die ihm nunmehr zugegangenen Informationen der Bundesagentur für Arbeit und das Umbuchungsvolumen am Beispiel des JobCenters Neukölln für das Jahr 2005 unterrichtet. Erst nach einer weiteren Aufforderung durch den Rechnungshof hat sich die Senatsverwaltung dahingehend geäußert, sie habe nunmehr (mit E-Mail vom 14.09.09) bei der Bundesagentur für Arbeit nachgefragt. Diese arbeite seit geraumer Zeit an der Problematik. Das Verfahren zur Durchführung kumulierter Umbuchungen stehe kurz vor der Fertigstellung. Die Bundesagentur gehe derzeit davon aus, dass die Arbeiten bis Ende des Jahres 2009 abgeschlossen werden und die manuelle Abarbeitung der durchzuführenden Umbuchungen (bundesweit) dezentral oder zentral in Angriff genommen werden könne.
- 126 Die Bundesagentur für Arbeit übersandte dem Rechnungshof auf Nachfrage am 22. Dezember 2009 Umbuchungslisten für das Jahr 2005 mit dem Hinweis, dass die Listen für die Jahre 2006 bis 2008 den Grundsicherungsstellen im Januar 2010 zur Verfügung gestellt werden. Der Rechnungshof hat aus diesen Listen für die Jahre 2005 bis 2008 ein **Umbuchungsvolumen** von 24 Mio. € ermittelt. Hieraus resultieren mit Forderungen der Bundesagentur zu verrechnende Ansprüche Berlins (T 121) in Höhe von 1,3 Mio. €.
- 127 Für das Jahr 2005 hat die Bundesagentur für Arbeit die Umbuchungen bereits zentral durchgeführt, ohne Einzelfallprüfungen zu veranlassen. Für die Jahre 2006 bis 2008 sind die JobCenter zur dezentralen Abarbeitung aufgefordert worden. Eine **Überprüfung der Buchungen** im Einzelfall findet weder durch die JobCenter noch die Bezirksämter statt.  
Die im Haushaltsjahr 2009 und folgenden Haushaltsjahren im IT-Verfahren A2LL angeordneten Umbuchungen werden nach einer Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit bis zur Behebung des IT-Verfahrensfehlers künftig zweimal jährlich ermittelt und den JobCentern als Liste zur Abarbeitung bereitgestellt.
- 128 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales ihrer Verantwortung als oberste Landesbehörde für Leistungen des kommunalen Trägers nicht nachgekommen ist und sich erst auf mehrfaches Drängen des Rechnungshofs und mit erheblicher Verzögerung bei der Bundesagentur für Arbeit überhaupt informiert hat. Er beanstandet ferner den erheblichen Verstoß gegen den Grundsatz der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales künftig ihrer Verantwortung als oberste Landesbehörde nachkommt und für eine unverzügliche, vollständige und ordnungsgemäße Erhebung der Einnahmen gegenüber der Bundesagentur für Arbeit sorgt.**

## **2. Finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt bei den Leistungen der häuslichen Pflege**

***Bei der Gewährung der Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ist es zu finanziellen Nachteilen für den Landeshaushalt gekommen. Ursache hierfür waren die fehlenden Prüfungen von Ansprüchen gegenüber den Krankenkassen auf häusliche Krankenpflege nach dem SGB V durch die Bezirksämter und die unzureichenden Vereinbarungen der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung mit den Pflegekassen und den ambulanten Pflegediensten.***

- 129 Die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII gehört auch nach Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit durch die soziale Pflegeversicherung (SGB XI) zum Kernbestand sozialhilferechtlicher Leistungen. Die **soziale Pflegeversicherung** erfasst nicht alle pflegebedürftigen Personen, sondern nur diejenigen, deren Pflegebedarf mindestens erheblich ist (vgl. §§ 14 und 15 SGB XI), und sie erfasst auch nicht jede Bedarfslage. Außerdem gewährleistet die Pflegeversicherung die festgestellten Bedarfslagen nicht im tatsächlichen Umfang, sondern nach abgestuften und betragsmäßig begrenzten Beträgen (Pflegestufen I, II, III sowie Härtefälle). Die **Deckung des darüber hinausgehenden Bedarfs** ist, sofern der Pflegebedürftige nicht selbst dazu in der Lage ist, **Aufgabe der Sozialhilfe** nach den §§ 61 ff. SGB XII. Zusätzlich tritt die Sozialhilfe auch für nicht pflegeversicherte hilfebedürftige Personen ein.
- 130 Die Hilfe zur Pflege umfasst häusliche Pflege, Hilfsmittel, teilstationäre Pflege, Kurzzeitpflege und stationäre Pflege (§ 61 Abs. 2 Satz 1 SGB XII). Das Land Berlin hat im Haushaltsjahr 2008 insgesamt 312 Mio. € als Hilfe zur Pflege geleistet. Davon entfielen auf die häusliche Pflege insgesamt 173 Mio. €. Der Rechnungshof hat sich im Rahmen seiner Prüfung nur mit diesen Leistungen befasst, die sich wie folgt aufteilen:

### Ansicht 32: Leistungen der häuslichen Pflege (Ist 2008)

Titel 68128	Häusliche Pflege insgesamt	darunter Pflege über ambulante Dienste
	- Mio. € -	
ohne Pflegestufe	50	44
Pflegestufe I	41	36
Pflegestufe II	48	42
Pflegestufe III	34	28
Gesamtausgaben	173	150

Da der überwiegende Anteil der Hilfebedürftigen Anspruch auf Leistungen der Pflegeversicherung hat, handelt es sich bei den Ausgaben des Trägers der Sozialhilfe im Wesentlichen um ergänzende Leistungen. Der größte Teil der Ausgaben mit 150 Mio. € (86 v. H.) entfiel hierbei auf die Leistungen ambulanter Pflegedienste.

- 131 Die Pflegekassen gewährten für die häusliche Pflege durch ambulante Pflegedienste (§ 36 SGB XI) auf der Grundlage von Gutachten des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung im Zeitraum Juli 2008 bis Dezember 2009 folgende Beträge pro Monat:

Pflegestufe I	420 €
Pflegestufe II	980 €
Pflegestufe III	1 470 €
Härtefälle	1 918 €

Die Bezirksämter gewährten regelmäßig mindestens den gleichen Betrag zusätzlich, häufig auch ein Vielfaches davon.

Nach Fallzahlen aus der Kosten- und Leistungsrechnung haben im Jahr 2008 durchschnittlich 13 060 Personen Leistungen der häuslichen Pflege erhalten. Die Höhe der Leistungen betrug hierbei durchschnittlich pro Monat:

ohne Pflegestufe	700 €
Pflegestufe I	913 €
Pflegestufe II	1 464 €
Pflegestufe III	2 807 €

Die ambulanten Pflegedienste waren bei Entstehen eines Pflegebedarfs meist als erste Institution vor Ort und teilten für die Neu- oder Weiterbewilligung der Leistungen dem Träger der Sozialhilfe den von ihnen als erforderlich angesehenen Pflegeumfang mit.

Der zuständige Sozialdienst der Bezirksämter befürwortete in der Regel den über die Pflegedienste beantragten **Leistungsumfang**. Eine Darlegung des Gesundheitszustands des Hilfebedürftigen, der häuslichen Situa-

tion und eine ausführliche Begründung der Notwendigkeit der einzelnen Verrichtungen durch den Sozialdienst erfolgte in der Regel nicht.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bezirksämter zur Vermeidung ungerechtfertigter Mehrausgaben den Bedarf an häuslicher Pflege nicht im erforderlichen Maß prüften.

- 132 Neben den Leistungen der Pflegeversicherung haben die Bezirksämter bei der Bewilligung häuslicher Pflege auch die **vorrangigen Leistungen der Krankenversicherung** zu beachten (vgl. § 2 SGB XII, Nachranggrundsatz).

Gesetzlich Krankenversicherte haben nach **§ 37 Abs. 1 SGB V** neben der ärztlichen Behandlung Anspruch auf häusliche Krankenpflege als sog. Krankenhausvermeidungspflege. Der Anspruch besteht bis zu vier Wochen je Krankheitsfall. In begründeten Ausnahmefällen können die Krankenkassen die häusliche Krankenpflege für einen längeren Zeitraum bewilligen. Die häusliche Krankenpflege beinhaltet die erforderliche Behandlungspflege (z. B. Medikamentengabe, Injektionen oder Verbandwechsel), die Grundpflege (z. B. Körperpflege, Hilfe bei der Ernährung) und die hauswirtschaftliche Versorgung (z. B. Kochen, Wohnung aufräumen oder Einkaufen).

Ein Anspruch auf Leistungen der Hilfe zur Pflege besteht für diesen Zeitraum nicht, da der Bedarf an häuslicher Pflege vollständig über die Krankenkassen gedeckt ist.

Gesetzlich Krankenversicherte haben nach **§ 37 Abs. 2 SGB V** außerdem Anspruch auf häusliche Krankenpflege als Behandlungspflege, wenn dies zur Sicherung des Ziels der ärztlichen Behandlung erforderlich ist. Der Gesetzgeber begrenzt hierbei die Dauer nicht. Der Anspruch auf häusliche Krankenpflege umfasst pflegerische Maßnahmen, die krankheitsbedingt und untrennbarer Bestandteil der Grundpflege sind oder mit ihr in unmittelbarem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang stehen (sog. verrichtungsbezogene krankheitsspezifische Pflegemaßnahmen, vgl. § 15 Abs. 3 letzter Satz SGB XI). Das können beispielsweise das Einreiben mit Dermatika, die Dekubitusbehandlung, das Absaugen der oberen Luftwege, die Bedienung und Überwachung eines Beatmungsgerätes, Drainagen oder die spezielle Krankenbeobachtung sein (vgl. Richtlinien des Bundesauschusses der Ärzte und Krankenkassen über die Verordnung von häuslicher Krankenpflege).

Die häusliche Krankenpflege muss ärztlich verordnet und von den Krankenkassen genehmigt werden und wird von vertraglich durch die Krankenkassen gebundenen ambulanten Pflegediensten erbracht. Eine Vielzahl der ambulanten Pflegedienste erbringt auch Leistungen der häuslichen Pflege.

- 133 Die Bezirksämter bewilligten regelmäßig Leistungen der häuslichen Pflege, ohne zu prüfen, ob eine ärztliche Verordnung häuslicher Krankenpflege nach § 37 Abs. 1 und 2 SGB V durch den behandelnden Arzt hätte erfolgen können bzw. ob diese erfolgt ist. In den Stellungnahmen hatte der zuständige Sozialdienst sich zur Frage des Vorrangs der Leistungen der Krankenkassen in der Regel nicht geäußert. Auch die Antragsteller wurden nicht um einen entsprechenden Nachweis gebeten. Die Bezirksämter leisteten auch unmittelbar nach Krankenhausaufenthalt der Hilfebedürftigen die Hilfe zur Pflege weiter.

Der Rechnungshof hat gegenüber den Bezirksämtern beanstandet, dass diese den Vorrang möglicher Ansprüche krankenversicherter Hilfeempfänger auf Leistungen der häuslichen Krankenpflege nach § 37 Abs. 1 und 2 SGB V nicht beachtet haben.

Die Bezirksämter haben darauf hingewiesen, dass Informationen über Krankenaufenthalte regelmäßig erst nachträglich eingingen und dass die Überprüfung vorrangiger Ansprüche auf häusliche Krankenpflege auch deshalb problematisch sei, weil diese Ansprüche von einer ärztlichen Verordnung des behandelnden Arztes abhängig sind. Die Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung rechtfertigen die Versäumnisse nicht. Die Hilfeempfänger sind verpflichtet, Änderungen der persönlichen Umstände, wie z. B. Krankenaufenthalte, zu melden. Es ist Aufgabe der Bezirksämter, diese Verpflichtungen durchzusetzen und auf die Verordnung gesetzlicher Krankenkassenleistungen zu dringen.

- 134 Der Rechnungshof ist auch der Frage nachgegangen, wie die vom Land Berlin im Bereich der häuslichen Pflege getroffenen **Vereinbarungen** den Vorrang der Ansprüche auf häusliche Krankenpflege unterstützen. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat **mit den Vereinigungen ambulanter Pflegedienste und den Trägern der Pflegeversicherung** für den Bereich der häuslichen Pflege verschiedene Vereinbarungen getroffen und sich auf einheitliche Leistungsinhalte, Vergütungen und ein Abrechnungsverfahren geeinigt. Seither wird der Bedarf an häuslicher Pflege in sog. **Leistungskomplexe** (LK) übersetzt. Darin werden verschiedene pflegerische oder hauswirtschaftliche Verrichtungen zusammengefasst.

- 135 Leistungen der häuslichen Pflege erhalten beispielsweise Personen, die an Demenz erkrankt sind und in Wohngemeinschaften leben, weil die Versorgung in der eigenen Häuslichkeit nicht mehr ausreicht.

Der Bedarf an Grundpflege, Beaufsichtigung und Anleitung sowie die hauswirtschaftliche Versorgung wird durch eine vereinbarte Tagespauschale abgedeckt (LK 19 und 38).

Die Vereinbarungen sehen vor, dass eine 24-Stunden-Betreuung durch das Pflegepersonal gewährleistet ist. Die Pflege der Bewohner der Wohngemeinschaften erfolgt in der Regel durch einen, höchstens zwei ambulante Pflegedienste. Die Pauschalierungen lassen pflegerische Maßnahmen, die

krankheitsbedingt sind und damit vorrangige Leistungsansprüche nach § 37 Abs. 1 und 2 SGB V darstellen, außer Acht.

- 136 Für Pflegebedürftige, bei denen die Anwesenheit einer Pflegekraft von in der Regel mindestens fünf Stunden täglich oder zur Sicherung nicht planbarer Bedarfe die ständige Beaufsichtigung erforderlich ist, erfolgt vereinbarungsgemäß die Abrechnung der häuslichen Pflege über einen Stundensatz. Bei einer 24-Stunden-Versorgung ergibt sich eine Gesamtvergütung von 415,85 € täglich (LK 32).

Die Vergütungen nach Stunden lassen pflegerische Maßnahmen, die krankheitsbedingt sind und damit vorrangige Leistungsansprüche nach § 37 Abs. 1 und 2 SGB V darstellen, außer Acht.

- 137 Die Vereinbarungen zu den LK 1 bis 18 beinhalten die grundpflegerische und hauswirtschaftliche Versorgung (z. B. LK 4 große Körperpflege, LK 5 Lagern/Betten, LK 17 Einsatzpauschale). Die vereinbarten Leistungskomplexe stellen die im Ablauf des täglichen Lebens regelmäßig durchzuführenden Verrichtungen u. a. in den Bereichen der Ernährung und der Körperpflege dar. Sie überschneiden sich nicht selten mit notwendigen Maßnahmen der Behandlungspflege und damit auch mit den Leistungen der Krankenversicherung. Die Vereinbarungen berücksichtigen diese Überschneidung nicht.

- 138 Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung beanstandet, dass die von ihr geschlossenen Vereinbarungen den Nachranggrundsatz in Bezug auf die Leistungsansprüche gegenüber den gesetzlichen Krankenkas- sen nicht oder nur unzureichend gewährleisten. Vor allem wegen der inhaltlichen Abgrenzung hätten auch die Träger der Krankenversicherung in die Vereinbarungen mit einbezogen werden müssen. Er hat ferner beanstan- det, dass die Senatsverwaltung gegenüber den Bezirksämtern nicht gere- gelt hat, welche Auswirkungen diese vorrangigen Leistungsansprüche bei diesem Personenkreis haben und wie und wann auf ärztliche Verordnun- gen zu dringen ist.

Im Rahmen des Prüfungsschriftwechsels hat die Senatsverwaltung die Auf- fassung vertreten, dass die häusliche Krankenpflege vor dem Hintergrund des Nachranggrundsatzes der Sozialhilfe nur als Krankenhausvermei- dungspflege nach § 37 Abs. 1 SGB V relevant sei, und hierzu auf die Zu- ständigkeit der Bezirksämter verwiesen. Die Leistungen der Krankenkas- sen nach § 37 Abs. 2 SGB V würden im Leistungsgefüge regelmäßig ne- ben den Leistungen der Hilfe zur Pflege stehen und seien grundsätzlich unbeachtlich. Die Senatsverwaltung hat jedoch auch auf die Regelung des § 37 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 SGB V verwiesen, wonach auch Pflegemaß- nahmen, die zum Regelungsbereich des SGB XI (Pflegeversicherung) ge- hören, als Behandlungspflege, nach einer ärztlichen Verordnung, Teil der Krankenkassenleistung sind (sog. verrichtungsbezogene krankheitsspezifi- sche Pflegemaßnahmen). Die Senatsverwaltung verkennt, dass diese

Krankenkassenleistungen den vom Sozialhilfeträger zu übernehmenden Bedarf der Hilfe zur Pflege mindern.

Zu den von ihr geschlossenen Rahmenverträgen hat die Senatsverwaltung die Ansicht geäußert, Leistungen nach § 37 Abs. 1 und 2 SGB V könnten danach nicht zulasten des Sozialhilfeträgers erbracht werden. Die Verträge enthalten keine Verfahrensvorgaben zur Geltendmachung von Ansprüchen auf vorrangige Leistungen der Krankenversicherung. Nach Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs werden bestehende Rechtsansprüche (vgl. T 132) in der Regel nicht mehr geltend gemacht. Dies haben Bezirke in ihren Stellungnahmen bestätigt.

- 139 Mit der Einführung des Systems der Leistungskomplexe zum 1. Januar 1997 hat die Senatsverwaltung mit den ambulanten Pflegediens-ten zusätzliche Vereinbarungen für weitergehende Leistungen der Sozialhilfe im Bereich der Tagesstrukturierung und Beschäftigung und der psychosozialen Betreuung geschlossen (LK 31 und 33). Soweit diese Leistungen täglich erbracht werden, erhöhen sich die Ausgaben für den Träger der Sozialhilfe für jeden Leistungskomplex um monatlich 374,40 €.

Die Pflegeversicherung sieht erst mit **Einführung der §§ 45a und b SGB XI** zum 1. Januar 2002 vergleichbare Leistungen vor. Seit dem 1. Juli 2008 beträgt der Grundbetrag monatlich 100,00 €, der erhöhte Betrag monatlich 200,00 €.

Diese neuen Betreuungsleistungen haben die Senatsverwaltung nicht veranlasst, ihre Vereinbarungen zu überprüfen und den Bezirksämtern ausreichende Verfahrenshinweise zu geben. Dadurch blieben die Leistungen der Pflegeversicherung nach § 45b SGB XI bei der Bemessung des Hilfebedarfs unbeachtet.

- 140 Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Bezirksämter vorrangige Leistungsansprüche auf häusliche Krankenpflege gegenüber den Krankenkassen nicht geprüft und für den Kreis der Berechtigten nach § 45a SGB XI von einer Bedarfsprüfung abgesehen haben. Er beanstandet ferner, dass die durch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung getroffenen Vereinbarungen die Nachrangigkeit der Leistungen des Trägers der Sozialhilfe nicht gewährleisten. Außerdem beanstandet er, dass die Senatsverwaltung nur unzureichende Hinweise an die Bezirksämter gegeben hat und damit ihrer Steuerungsverantwortung (§ 3 Abs. 1 AZG) nicht ausreichend nachgekommen ist.

Dem Land Berlin sind wegen der Nichtbeachtung des Nachranggrundsatzes in Bezug auf die Leistungsansprüche nach § 37 Abs. 1 und 2 SGB V finanzielle Nachteile entstanden. Zusätzlich sind wegen fehlender Bedarfsprüfung im Bereich der LK 31 und 33 ungerechtfertigte Ausgaben angefallen.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Bezirksämter künftig in allen Fällen die erforderlichen Bedarfsprüfungen vornehmen und vorrangige Leistungsansprüche gegenüber den Krankenkassen prüfen. Er erwartet ferner, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung die Vereinbarungen überprüft und ihrer Steuerungspflicht gegenüber den Bezirksämtern ausreichend nachkommt.**

**3. Finanzielle Nachteile durch grundlegende Kalkulationsdefizite bei den Maßnahmepauschalen für den Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung“**

*Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat mit Wohlfahrtsverbänden und Vereinigungen anderer Träger von Einrichtungen für behinderte Menschen Rahmenverträge für die Inanspruchnahme von Leistungen geschlossen. Sie hat dabei versäumt, für Verfahrensregelungen zur Ermittlung angemessener Maßnahmepauschalen als Teil der Vergütungen zu sorgen. Unangemessen lange Fortschreibungszeiträume früherer Kalkulationen und Mängel bei der Ermittlung von Maßnahmepauschalen für Wohnheime für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung haben zu ungerechtfertigten Mehrausgaben geführt. Allein im Fall eines Einrichtungsträgers betragen diese bis zu 4 Mio. € in den Jahren 1996 bis 2008.*

141

Das Land Berlin als Träger der Sozialhilfe ist gemäß § 75 Abs. 3 SGB XII zur Übernahme der Vergütung für Sozialhilfeleistungen, die in einer Einrichtung erbracht werden, verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband eine Vereinbarung besteht. Diese Vereinbarung muss Regelungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen enthalten. Vergütungsvereinbarungen werden vor Beginn der jeweiligen Wirtschaftsperiode für einen zukünftigen Zeitraum geschlossen (§ 77 SGB XII). Nachträgliche Ausgleichszahlungen sind ausgeschlossen. Die Vereinbarungen müssen den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Leistungsfähigkeit entsprechen (§ 7 LHO und § 75 Abs. 3 SGB XII).

Grundlage für den Abschluss der Vereinbarungen bildet derzeit der Berliner Rahmenvertrag gemäß § 79 Abs. 1 SGB XII für Hilfen in Einrichtungen einschließlich Diensten im Bereich Soziales in der Fassung vom 1. Januar 2005, den das Land Berlin, vertreten durch die für Soziales zuständige Senatsverwaltung, mit den Verbänden und Vereinigungen der Leistungserbringer geschlossen hat. Die bezirklichen Sozialämter sind als Kostenträger zur Übernahme der vereinbarten Vergütungen verpflichtet.

Die **Vergütungen für die Leistungen in Einrichtungen von freien Trägern der Sozialhilfe** bestehen mindestens aus den Pauschalen für Unterkunft und Verpflegung (Grundpauschale) und für die Maßnahmen (**Maßnahmepauschale**) sowie aus einem Betrag für betriebsnotwendige Anlagen einschließlich ihrer Ausstattung (Investitionsbetrag). Dabei war die Maßnahmepauschale bisher jeweils nach Gruppen für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem (Betreuungs-)Bedarf zu kalkulieren (§ 76 Abs. 2 SGB XII). Dies ist seit dem 22. Juli 2009 nicht mehr zwingend vorgeschrieben, sondern unterliegt dem Ermessen.

- 142 Vor dem Inkrafttreten des SGB XII am 1. Januar 2005 galten als Vereinbarungsgrundlage der auf der Basis des § 93d BSHG vereinbarte Berliner Rahmenvertrag in der Fassung vom 1. Januar 1999 sowie die Beschlüsse der nach dem Rahmenvertrag gebildeten „Kommission 93“. Aufgrund dieser Vereinbarungsgrundlagen waren mit den einzelnen Einrichtungsträgern einheitliche Kostensätze (Entgelte) je Platz und Einrichtung, basierend auf dem Gesamtbudget der jeweiligen Einrichtung, vereinbart worden. Entsprechend dem seit dem 1. Januar 1999 geltenden Rahmenvertrag mussten die Vergütungen - wie vorstehend dargestellt - aufgegliedert und vereinbart werden, wobei die Maßnahmepauschale nach Gruppen für Leistungsberechtigte mit vergleichbarem Bedarf (Hilfebedarfsgruppen) kalkuliert werden mussten. Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat bisher nicht für konkrete Regelungen zur **Kalkulation der Maßnahmepauschalen** mit Vorgaben für den Bereich des Betreuten Wohnens im Heim gesorgt. Es sind lediglich allgemeine Leistungsbeschreibungen für den Bereich Betreutes Wohnen im Heim vereinbart worden, die auch Aussagen über die Zuordnung der Leistungsberechtigten zu Hilfebedarfsgruppen treffen. Dies hat zur Folge, dass die Maßnahmepauschalen, die schon vor dem 1. Januar 1999 vereinbart wurden, noch immer auf Kalkulationsunterlagen (Kostenblättern) aus den Jahren 1995 oder 1996 basieren.

Im Rahmen der Aufgliederung sind die bisherigen Kostenpositionen der Gesamtbudgets je Einrichtung zunächst nach einem vorgegebenen Umrechnungsmodus formal den Bestandteilen der Vergütung (Grundpauschale, Maßnahmepauschale, Investitionsbetrag) zugeordnet worden. Neben pauschalen Fortschreibungen der Vergütung ist ferner zum 1. Juni 2000 für die einzelnen Einrichtungen auf der Grundlage der zu diesem Stichtag bestehenden und damit zufälligen Belegung mit unterschiedlich stark behinderten Menschen in den gerade aktuellen Gruppenstärken mittels eines weiteren budgetneutralen Umrechnungsverfahrens eine Differenzierung der vereinbarten Maßnahmepauschalen nach den durch die Leistungsbeschreibung vorgegebenen Hilfebedarfsgruppen III bis V vorgenommen worden. Innerhalb der jeweiligen Hilfebedarfsgruppe wird nach interner und externer Tagesstruktur unterschieden. Ein extern Betreuter wird in der Regel an fünf Wochentagen tagsüber in einem gesonderten tagesstrukturierten Angebot, oft auch außerhalb der Einrichtungen, z. B. in Werkstätten oder Fördergruppen, betreut. Für die Betreuten mit interner Tagesstruktur wird in der Regel in den Einrichtungen eine Beschäftigungstherapie angeboten, für die nach der Leistungsbeschreibung 0,08 Stellenanteile in den Maßnahmepauschalen berücksichtigt werden können. Das Betreuungs-

personal für eine betreute Person mit externer Tagesstruktur wurde für jede Hilfebedarfsgruppe in geringerem Umfang als bei interner Tagesstruktur kalkuliert.

- 143 Eine berlinweit einheitliche Kalkulation für jede Hilfebedarfsgruppe sollte nach Angaben der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung bis September 2002 abgeschlossen sein. Sie liegt jedoch bisher nicht vor. Der Rechnungshof hat dies bereits bei der Prüfung der Maßnahmepauschalen für den Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim für behinderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene“ beanstandet und Abhilfe gefordert (vgl. Jahresbericht 2007 T 169 bis 178). Der Senat hat in seiner hierzu abgegebenen Stellungnahme das Fehlen der (Muster-)Kalkulationen u. a. mit der schwierigen Ausgestaltung des Vertragsrechts im Berliner Rahmenvertrag, mit den infolge der Berliner Haushaltsnotlage notwendig gewordenen Verhandlungen über Einsparungen und insbesondere mit der Notwendigkeit einer stärkeren leistungsbezogenen Differenzierung der im Jahr 2000 definierten Leistungstypen begründet. Weiterhin hat der Senat darauf verwiesen, dass wegen der erheblich größeren finanziellen Auswirkungen bei dem hier geprüften Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung“ Regelungen für diesen Leistungstyp Vorrang hätten. Hierzu sei eine externe Projektgruppe (Projekt Heime) für die Erarbeitung sachgerechter Lösungsvorschläge gebildet worden. Das Abgeordnetenhaus hat hierauf mit Beschluss vom 11. September 2008 die Erwartung geäußert, dass der Senat nach Abschluss des Projektes Heime im Erwachsenenbereich sachgerechte Lösungen im Berliner Rahmenvertrag und anschließend in den Maßnahmepauschalen der einzelnen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche umsetzt.
- 144 Die finanzielle Tragweite der notwendigen Neukalkulation der Maßnahmepauschalen nach den Hilfebedarfsgruppen III bis V, differenziert in externe und interne Tagesstruktur, verdeutlicht nachfolgende Übersicht für den Leistungstyp „Betreutes Wohnen im Heim für Menschen mit geistiger, körperlicher und/oder mehrfacher Behinderung“:

**Ansicht 33: Bandbreite der Maßnahmepauschalen (Ist 2008<sup>1</sup>)**

Hilfebedarfsgruppe (HBG)	Maßnahmepauschalen je Platz und Betreuungstag	Maximale Differenz je Platz und Jahr
		- € -
III	extern	55,30 bis 123,46
	intern	57,77 bis 153,09
IV	extern	84,32 bis 172,38
	intern	95,45 bis 236,61
V	extern	105,67 bis 231,39
	intern	135,25 bis 282,00

<sup>1</sup> für 3 004 Plätze in 99 Einrichtungen am Stichtag 15. April 2008

Entgegen dem Vorhaben einer berlinweit einheitlichen Kalkulation besteht noch immer eine erhebliche Bandbreite der Höhe der Maßnahmepauschalen von jeweils über 100 v. H. innerhalb gleicher Hilfebedarfsgruppen. Bei der HBG III (intern) ergeben sich sogar Differenzen von bis zu 165 v. H. zwischen Einrichtungen mit dem niedrigsten und höchsten Satz. Im Extremfall, HBG V (intern), ist ein Platz in einer Einrichtung jährlich um 53 564 € teurer als in der preiswertesten Einrichtung bei gleichem Hilfebedarf. Auch bei der HBG IV (intern) besteht noch eine Differenz von 51 523 € pro Platz und Jahr. Hieraus ergeben sich am Beispiel der Einrichtung mit den jeweils höchsten Sätzen und der dort vorhandenen Belegung von je vier betreuten Personen in den HBG IV und V (intern) Mehrausgaben gegenüber der Einrichtung mit den niedrigsten Maßnahmepauschalen von 420 000 € jährlich.

Erhebliche Differenzen bestehen auch im Vergleich zwischen Maßnahmepauschalen für externe bzw. interne Tagesstruktur je Einrichtung innerhalb der gleichen Hilfebedarfsgruppe. Die Bandbreite der Differenzen reicht von 1,86 € bis 74,83 € in der HBG III, von 6,89 € bis 84,45 € in der HBG IV und von 14,63 € bis 92,96 € in der HBG V.

145 Der Rechnungshof hat bei seinen Stichproben Einrichtungen mit Maßnahmepauschalen im unteren, mittleren und oberen Bereich näher untersucht und dabei ähnliche Mängel wie in der zurückliegenden Prüfung betreffend „Betreutes Wohnen im Heim für behinderte Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene“ (T 143) festgestellt. Zum Beispiel hat er bei einem Träger mit mehreren Einrichtungen an einem Standort Folgendes beanstandet:

- Bei der Umlage zentraler Verwaltungskosten sind bei einer Einrichtung pro Platz und Betreuungstag 20,83 € berücksichtigt worden. Dies liegt weit über dem für das Jahr 1996 vorgesehenen verwaltungsintern als Obergrenze genutzten Orientierungswert von 6,69 €. Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte bereits im Jahr 1992 darum gebeten, dass die Überschreitung der Obergrenze für Verwaltungskostenumlagen unterbleibt. Das ist nicht erfolgt. Nach überschlägiger Berechnung ergeben sich aus der Überschreitung der Verwaltungskostenumlage und deren ungekürzter Übernahme bei der Erweiterung der Platzzahlen der Einrichtung Mehrausgaben von über 3,5 Mio. € für den Zeitraum 1996 bis 2008 zulasten des Landes Berlin.
- Neben der Umlage für zentrale Verwaltungskosten hat der Träger dieser Einrichtung auch eine Umlage für eine Parkgärtnerie geltend gemacht. Aufgrund der zwischenzeitlichen Erhöhung der Platzzahl der Einrichtung - ohne Reduzierung der Umlage pro Platz und Tag - erzielt der Träger somit ein Jahresbudget für die Parkgärtnerie von 72 000 €. Es ist nicht nachgewiesen, dass die Parkgärtnerie notwendig ist und die Kosten für diese Einrichtung angemessen sind.

- Auf demselben Gelände hat der Träger im Januar 2005 eine weitere Einrichtung in Betrieb genommen und nach Abstimmung mit der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung die gleiche Vergütung wie für die zuvor aufgeführte Einrichtung übernommen (externer Preisvergleich). Für die neue Einrichtung erzielt der Träger aus der Umlage der überhöhten zentralen Verwaltungskosten und für die Parkgärtneri ungerechtfertigte Mehreinnahmen von bis zu 99 000 € jährlich.

- 146 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat das Problem der überhöhten **Umlagen** des Einrichtungsträgers bei der Kalkulation der Entgelte und deren unveränderte Übernahme auf weitere Plätze grundsätzlich erkannt. In die Vergütungsvereinbarung für eine Einrichtung des Trägers wurde schon für das Jahr 1999 folgender Zusatz aufgenommen: „Es sind Überlegungen anzustellen, wie künftig die zusätzlich anerkannten Kosten für die Strukturen des Gemeinwesens gesenkt werden können.“ Diese Auflorderung erbrachte jedoch kein Ergebnis und wurde dann nicht weiterverfolgt. Selbst unter Berücksichtigung von Preissteigerungen im Sachkostenbereich ist nach überschlägiger Berechnung davon auszugehen, dass der Träger für den Zeitraum 1996 bis 2008 insgesamt bis zu 4 Mio. € ungerechtfertigte Mehreinnahmen hatte.
- 147 Der Träger der Einrichtungen hält auf seinem Gelände verschiedene weitere entgeltfinanzierte Einrichtungen und Angebote vor. Daneben sind gewerbliche Betriebe/Dienstleistungen wie Geschäfte, Arztpraxen, eine Gärtneri und ein Hotel auf dem Gelände angesiedelt. Insbesondere für die Hotelgäste wird auf die Nutzungsmöglichkeit der Parklandschaft und eines entgeltfinanzierten Freizeitbereichs verwiesen. Inwieweit die gewerblichen Angebote an den zentralen Umlagen des Trägers ebenfalls beteiligt sind, ist nicht bekannt. Da aber bei jeder Platzzahlerhöhung in den Wohnheimen die hohen Umlagen pro Platz nicht reduziert wurden, bestehen erhebliche Zweifel, dass hier eine leistungsgerechte Kostenverteilung vorliegt. Dennoch hat die Senatsverwaltung bisher keinen Anlass zur Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Leistungen eines Trägers gesehen.
- 148 Die Entgeltkommission als Vorgängerin der „Kommission 93“ hat bereits im Jahr 1994 die **Personalorientierungswerte** in Heimen für geistig und/oder körperlich Behinderte festgelegt. Diese dienen der Bemessung des Personalbedarfs im Gruppendienst auch unter Berücksichtigung der Tagesstruktur und der Besonderheiten der Betreuten. Bei den in den Leistungsbeschreibungen aus dem Jahr 2000 kalkulierten Stellenanteilen für Betreuungspersonal (Gruppenpersonal) und begleitende Dienste wird auf diesen Beschluss der Entgeltkommission Bezug genommen. In dem Beschluss werden außerdem 91 000 Jahresarbeitsminuten als Berechnungsgrundlage für die Stellenanteile festgelegt, das sind die Minuten (einschließlich der Ausfallzeiten), die bei einer Fünf-Tage-Woche und einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden im Jahr von einer Fachkraft im Betreuungsdienst erbracht werden müssen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die höhere Regelarbeitszeit des Tarifgebietes Ost bei der Vereinbarung der

Personalorientierungswerte nicht berücksichtigt wird. Im Tarifgebiet Ost sind weiterhin 40 Wochenarbeitsstunden (gegenüber 38,5) und damit grundsätzlich mehr Jahresarbeitsminuten von den Beschäftigten zu leisten. Für die im Ostteil der Stadt gelegenen Einrichtungen wurden die Stellen zwar teilweise nach den Durchschnittssätzen des Tarifgebietes Ost kalkuliert, nicht aber auf der Basis der höheren Wochenarbeitszeit. Für das Land Berlin stellt die Nichtberücksichtigung der höheren Arbeitszeit einen finanziellen Nachteil aufgrund ungerechtfertigter Mehrausgaben dar.

- 149 In Nr. 14.1 des Berliner Rahmenvertrages wird über einzelne Leistungsbeschreibungen hinaus grundsätzlich geregelt, dass die ärztlichen Behandlungen der Betreuten und alle mit der Krankenversicherung zusammengehörenden Leistungen nicht Bestandteil der Vergütungen sind. Für diese Leistungen sind andere Kostenträger vorrangig gesetzlich oder vertraglich verpflichtet. Die Versicherten der gesetzlichen Krankenversicherung haben nach § 11 SGB V i. V. m. § 26 SGB IX gegenüber den Krankenkassen einen Anspruch auf Leistungen zur medizinischen Rehabilitation. In den vom Rechnungshof geprüften Maßnahmepauschalen sind jedoch vielfach Kosten für medizinisches und/oder therapeutisches Personal enthalten.

Der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung ist bekannt, dass die **Finanzierung von medizinischen Rehabilitationsleistungen** nach dem SGB XII und damit durch das Land Berlin als Träger der Sozialhilfe dem Nachranggrundsatz des Sozialgesetzbuches widerspricht. In Einzelfällen hat sie die Einrichtungsträger auf den Sachverhalt hingewiesen bzw. in Vergütungsvereinbarungen festgelegt, dass die medizinischen/therapeutischen Leistungen durch die dafür zuständigen Leistungsträger zu finanzieren sind. Ferner wurden einige Einrichtungsträger aufgefordert, ihre Bemühungen hinsichtlich der Kostenübernahme von vorrangigen Leistungsträgern bzw. die von den Krankenkassen erstatteten Beträge nachzuweisen. Die wenigen vorliegenden Nachweise über Erstattungsleistungen der Krankenkassen wurden aber nicht nachvollziehbar ausgewertet, Vergütungsvereinbarungen wurden aufgrund der Erstattungen nicht angepasst. In den aktuellen geprüften Vergütungsvereinbarungen sind keine Hinweise mehr darauf enthalten, dass die medizinischen und therapeutischen Leistungen von den dafür zuständigen Kostenträgern zu finanzieren sind und die Einrichtungsträger für die Erstattungen durch die Krankenkassen sorgen müssen. Anteilige Personalkosten für medizinisches und/oder therapeutisches Personal sind weiterhin in den Maßnahmepauschalen bzw. Vergütungen enthalten.

- 150 Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltung weder darauf hingewirkt noch geprüft hat, ob insbesondere einzelne größere Einrichtungsträger die Zulassung von therapeutischen Praxen (ergotherapeutische Praxis, logopädische Praxis, krankengymnastische Praxis, medizinischer Badebetrieb) und die Zulassung von Ärzten zur Teilnahme an der vertragsärztlichen Versorgung - unmittelbar an den Standorten der Träger - nach dem SGB V durch die Krankenkassenverbände beantragt haben, damit diese medizinischen oder therapeutischen Leistungen mit den

Krankenkassen abgerechnet werden können. Die Senatsverwaltung hat keine Kenntnis darüber, ob im Einzelfall medizinische und/oder therapeutische Behandlungen sowohl über die Maßnahmepauschalen mit anteiligen Personalkosten pauschal finanziert werden als auch über die Krankenversicherungen pro Einzelfall abgerechnet werden.

Die gravierenden Abweichungen bei der Höhe der Maßnahmepauschalen (T 144) erklären sich mithin aus einrichtungsspezifischen Besonderheiten und aus der Umrechnung von einer ursprünglich einheitlichen Maßnahmepauschale je Einrichtung auf die nach Hilfebedarfsgruppen differenzierten Maßnahmepauschalen anhand der zufälligen Belegung. Darüber hinaus resultieren die Differenzen aus ungerechtfertigten Ausstattungsvorsprüngen auch im Personalkostenbereich und aus der teilweise unberechtigten Übernahme von Leistungen, die durch die Krankenkassen zu erbringen sind.

- 151 Die für Soziales zuständige Senatsverwaltung hat zu den Beanstandungen des Rechnungshofs keine Einwände erhoben.

Aus den auch dem Rechnungshof zur Verfügung gestellten Unterlagen der nach dem Berliner Rahmenvertrag gebildeten Vertragskommission (Kommission 75) sowie den Berichten des Senats zum Jahresbericht 2007 geht hervor, dass seit Herbst 2008 ein erster Ergebnisbericht des unter T 143 erwähnten **Projektes Heime** vorliegt. Ziel der Vertragspartner des Berliner Rahmenvertrages ist es, die Leistungen des Betreuten Wohnens im Heim stärker als bisher zu differenzieren und den Hilfebedarf (insbesondere personell und zeitlich) angemessener zu bestimmen. Zur Umsetzung der Ergebnisse wurden durch die Kommission 75 drei Arbeitsgruppen gebildet. Deren Aufgaben bestehen in der Vorbereitung sachgerechter Lösungen zur Schaffung neuer Leistungstypen auf der Basis des Berliner Rahmenvertrages, einer Anpassung bzw. Neufassung des Rahmenvertrages und der **Erarbeitung eines budgetneutralen Umstellungsverfahrens der Vergütungen**. Hierbei geht die Senatsverwaltung von einem Anpassungszeitraum von mehreren Jahren aus. Zwischenzeitlich sind jedoch die Maßnahmepauschalen vom 1. Januar 2009 an pauschal prozentual erhöht und damit die vorhandenen Kalkulationsmängel weiter fortgeschrieben worden. Zum Verfahrensstand über die Arbeit in den Arbeitsgruppen der Kommission 75 wurde noch im September 2009 zusammenfassend berichtet, dass beim derzeitigen Arbeitsfortschritt ein abgestimmtes Verfahren zur Vertragsumstellung zum angestrebten Termin 1. Januar 2011 nicht zu schaffen sei. In allen Arbeitsgruppen seien von der Verwaltungsseite extrem zähes Arbeiten, wenig Ergebnisse und teilweise sogar eine Blockadehaltung auf Seiten der Vertragspartner wahrgenommen worden. Der Beschluss zum Zeitrahmen der Umsetzung des Projektes Heime vom November 2009 musste aufgrund des Widerspruchs eines Vertragspartners aufgehoben werden. Im Februar 2010 wurden durch die Kommission 75 „gemeinsame Erklärungen der Vertragspartner als Rahmenbeschluss zum Projekt Heime“ verabschiedet, die einen erfolgreichen Abschluss des eingeleiteten Prozesses als gemeinsame Aufgabenstellung für die Vertragspartner festschrei-

ben. Weiterhin wurden neue Rahmenleistungsbeschreibungen und ein Verfahren zur Umstellungsbegutachtung beschlossen.

Die vom Rechnungshof beanstandeten und detailliert dargelegten Einzelfälle mit erheblicher finanzieller Auswirkung wurden durch die Senatsverwaltung bisher nicht aufgegriffen. Diese werden sich bei einer budgetneutralen Umstellung auch auf jede neue Kalkulation ungerechtfertigt auswirken. Den Unterlagen der Kommission 75 ist zu entnehmen, dass künftig für die neu zu bildenden Leistungstypen sog. Referenzwerte über Durchschnittswerte der bisher vereinbarten Maßnahmepauschalen ermittelt werden sollen. Das bedeutet, dass keine Neukalkulation auf der Grundlage der neu zu vereinbarenden Leistungsinhalte erfolgt. Somit bleiben die Kalkulationsmängel mit ihren finanziellen Auswirkungen weiterhin bestehen.

- 152 Der Rechnungshof beanstandet, dass die Vergütungen infolge der Umrechnungs- und Fortschreibungspraxis seit dem Jahr 1996 nicht mehr neu kalkuliert werden. Eine Nach- bzw. Neukalkulation ist unter Beachtung des Prinzips von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dringend erforderlich. Dies gilt insbesondere, weil sich seit dem Jahr 1996 wesentliche Rahmenbedingungen der Leistungserbringung verändert haben. Der Rechnungshof beanstandet ferner, dass vielfach unangemessene Aufwendungen im Personal- und Sachbereich von der für Soziales zuständigen Senatsverwaltung akzeptiert und über die Vergütungen finanziert werden.
- 153 **Der Rechnungshof erwartet, dass die für Soziales zuständige Senatsverwaltung nach Festlegung und Vereinbarung neuer Leistungstypen/Hilfebedarfsgruppen für eine sachgerechte Neukalkulation von Maßnahmepauschalen sorgt, wobei die vom Rechnungshof festgestellten Kalkulationsmängel zu beseitigen sind. Sofern keine einvernehmlichen Lösungen mit den Vertragspartnern gefunden werden, erwartet der Rechnungshof, dass die Senatsverwaltung eigene Regelungen schafft.**

## D. Bildung, Wissenschaft und Forschung

### 1. Mängel und Versäumnisse bei der Förderung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung

*Das Land Berlin fördert gemeinsam mit dem Bund das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung als Forschungseinrichtung von überregionaler Bedeutung. Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung hat als Zuwendungsgeber die Verwendungsnachweise des Instituts seit dem Jahr 2005 nicht mehr geprüft. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat bei der Verwendung der Zuwendungen Grundsätze des Vergaberechts sowie des wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes missachtet. Dies gilt insbesondere für den Umzug aus institutseigenen Gebäuden in Berlin-Zehlendorf in ein Mietobjekt in Berlin-Mitte. Leistungen sind vielfach ohne Ausschreibungen vergeben worden. Zudem waren Maßnahmen, wie die mehrjährige kostenlose Überlassung von in Washington D. C. angemieteten Räumen an eine amerikanische Organisation sowie verschiedene Honorarverträge, nicht vom Satzungszweck gedeckt.*

- 154 Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW oder Institut) ist eine Forschungseinrichtung der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins. Das DIW dient ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen wissenschaftlichen Zwecken und hat die Aufgabe, die wirtschaftlichen Vorgänge des In- und Auslandes zu beobachten und zu erforschen. Es wird aufgrund der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung nach Artikel 91 b GG vom Bund und vom Land Berlin als Sitzland im Verhältnis 50 : 50 institutionell im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung gefördert. Zuwendungsgeber gegenüber dem DIW ist die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung. Die jährlichen Zuwendungen zur institutionellen Förderung betragen insgesamt mehr als 13 Mio. €. Darüber hinaus erhält das DIW für Forschungs- und Entwicklungsaufgaben sowie Projekte jährlich ca. 5 Mio. € von verschiedenen - vielfach öffentlichen - Auftraggebern. Der Rechnungshof hat die Förderung des DIW durch die Senatsverwaltung geprüft und nach § 91 LHO auch die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungsmittel im Rahmen der Haushalts- und Wirtschaftsführung des DIW untersucht.
- 155 Organe des DIW sind die Mitgliederversammlung, das Kuratorium, der Vorstand und der Wissenschaftliche Beirat. Das **Kuratorium**, dem auch die Senatsverwaltung angehört, ist u. a. zuständig für die Beratung und Billigung des Wirtschaftsplans (Programmbudgets) und Jahresabschlusses sowie die Beratung in Angelegenheiten von besonderer finanzieller Tragweite. Der **Vorstand** besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten

und einem Geschäftsführer. Das DIW wird durch den Präsidenten allein oder durch zwei Vorstandsmitglieder - Vizepräsident und Geschäftsführer - gemeinsam vertreten. Der Präsident führt die laufenden Geschäfte. Der Geschäftsführer ist zuständig für alle administrativen Angelegenheiten des Instituts. Der Vizepräsident vertritt den Präsidenten. Sofern die Position des Vizepräsidenten nicht besetzt ist, wird der Präsident in wissenschaftlichen Angelegenheiten vom Sprecher des Kollegiums der Abteilungsleiter vertreten.

Die Funktion des Vizepräsidenten war von September 2008 bis März 2010 nicht besetzt. Auch der Sprecher des Kollegiums der Abteilungsleiter hat sein Amt im März 2009 niedergelegt. Das DIW konnte somit längere Zeit ausschließlich vom Präsidenten vertreten werden, der jedoch aufgrund seiner Geschäftsführertätigkeit für ein Bonner Unternehmen und seiner Vorstandstätigkeit in einer von ihm mitgegründeten Gesellschaft in Washington etwa nur zu einem Drittel der Arbeitszeit am DIW anwesend ist. Der Rechnungshof hält daher ergänzende Satzungsregelungen für den Vertretungsfall für dringend geboten.

- 156 Das DIW führt sein Rechnungswesen seit dem 1. Januar 2004 nach den Grundsätzen der kaufmännischen Buchführung. Bei der Aufstellung der **Eröffnungsbilanz** wurde ein **Fehlbetrag** von 2,1 Mio. € festgestellt. Um den Ausweis eines Bilanzverlustes in der Eröffnungsbilanz zu vermeiden, wurde der Fehlbetrag in der Bilanz als Aktiva unter der Position „Ausgleichsansprüche an Zuwendungsgeber“ ausgewiesen. In den Jahren 2004 bis 2007 hat das DIW den Fehlbetrag ausgeglichen. Auf welche Weise der Ausgleich im Einzelnen erreicht worden ist, ist nicht nachvollziehbar dargelegt.
- 157 Das DIW hat nach Maßgabe des Zuwendungsbescheides die bewilligten Mittel zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Es hat über die Verwendung der Mittel innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushalt- und Wirtschaftsjahres einen Nachweis vorzulegen. Die Senatsverwaltung hat als Zuwendungsgeber die Verwendung der von ihr gewährten Zuwendungen innerhalb von drei Monaten nach Eingang der Verwendungsnachweise zu prüfen. Die Senatsverwaltung hat im Jahr 2007 den Verwendungsnachweis für das Jahr 2004, bisher jedoch nicht die Nachweise für die Jahre 2005 bis 2008 geprüft. Bei fristgemäßer **Prüfung der Verwendungsnachweise** hätte die Senatsverwaltung insbesondere feststellen können, ob der Ausgleich des Fehlbetrages ordnungsgemäß unter Berücksichtigung der Zweckbestimmung der Zuwendungsmittel durchgeführt worden ist.
- 158 Das DIW hatte von 1956 bis 2007 seinen Sitz in institutseigenen Gebäuden in Berlin-Zehlendorf. Seit dem Jahr 2003 beklagte das Institut einen Investitionsstau und mahnte gegenüber dem Zuwendungsgeber eine Sanierung der Gebäude an. Im Übrigen hatte es den Wunsch nach zentraler städtischer Lage in Regierungs- und Hochschulnähe geäußert und gesundheits-,

betriebs- und finanzielle Risiken angeführt, die gegen einen Verbleib am alten Standort sprächen. Das Institut hat verschiedene Szenarien- und Vergleichsberechnungen für eine Minimalsanierung oder Modernisierung der Gebäude in Berlin-Zehlendorf bzw. für einen **Umzug und die Anmietung von Räumen** an anderen Standorten durchgeführt. Danach war unter Aufwandsgesichtspunkten - auf einen Zeitraum von zehn Jahren gerechnet - die Minimalsanierung mit 13 Mio. € die kostengünstigste Variante. Über einen Zeitraum von 20 Jahren betrachtet, wäre hingegen die Modernisierung im Vergleich zur Minimalsanierung um 2 Mio. € und zur Anmietung anderer Räumlichkeiten um 4 bis 10 Mio. € günstiger. Nach einer von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung vorgelegten baufachlichen Stellungnahme, die auch unter Berücksichtigung der Szenarien- und Vergleichsberechnungen des DIW erstellt wurde, ließ sich aus deren Perspektive eine Veräußerung der Liegenschaft und ein Umzug des Instituts nicht begründen. Zwar hat das DIW nach den Raumbedarfsberechnungen einen Mehrbedarf an Büro- und Veranstaltungsflächen von insgesamt 420 m<sup>2</sup> geltend gemacht; dies allein rechtfertigt jedoch einen Umzug in ein gemietetes Gebäude nicht.

- 159 Dennoch hat das DIW einen Umzug nach Berlin-Mitte weiterverfolgt und die Zustimmung des Kuratoriums dafür eingeholt. Der Vorstand hat gegenüber dem Kuratorium in diesem Zusammenhang erklärt, eine Gesamtfläche von 6 500 m<sup>2</sup> mieten zu wollen. Tatsächlich hat es 7 664 m<sup>2</sup> gemietet und zahlt Mietzinsen für 6 765 m<sup>2</sup>, ansonsten Betriebskosten. Auf zehn Jahre gerechnet und unter Berücksichtigung einer vereinbarten sechsmonatigen Mietfreiheit ergeben sich gegenüber den dem Kuratorium vorgelegten Berechnungen höhere Aufwendungen von 800 000 €. Aufgrund der mietvertraglichen Verpflichtung, Aufwendungen für Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen in bestimmtem Umfang zu übernehmen, können diese Mehraufwendungen auf bis zu 2 Mio. € steigen. Die Senatsverwaltung hat unter der Bedingung, dass die Mietaufwendungen nicht zu zusätzlichen Forderungen an die Zuwendungsgeber oder zur Einschränkung der Forschung führen, dem Abschluss des Mietvertrages zugestimmt.
- 160 Das DIW hat bei seinen Planungen zum Standortwechsel Aufwendungen von 30 000 € für den Umzug selbst und 200 000 € für damit zusammenhängende erforderliche Maßnahmen (Sozialplan) kalkuliert. Tatsächlich hat es im Zusammenhang mit dem Umzug fast 1 Mio. € aus seinem Haushalt finanziert. Für den Umzug und Maßnahmen des Sozialplans sind Ausgaben von 120 000 € angefallen. Daneben sind u. a. Ausgaben für Maklerleistungen, Rechtsberatung sowie für Leistungen eines Bauingenieurs mit über 100 000 €, für ein Leitsystem im neuen Gebäude sowie Einbauten in den gemieteten Räumen mit fast 200 000 € und für Büromöbel mit über 430 000 € abgerechnet worden. Da das Institut diese erheblichen Aufwendungen aus vorhandenen Mitteln decken konnte, ist die Prüfung der Angemessenheit der von den Zuwendungsgebern gewährten Finanzausstattung geboten.

- 161 Das DIW plante zunächst, gemeinsam mit einem Bonner Unternehmen, bei dem der Präsident des DIW Geschäftsführender Direktor ist, eine lokale Repräsentanz in Washington D. C. zu errichten. Ziel war es, die Sichtbarkeit des Instituts in den USA zu steigern und die Verbindung zu den dortigen wirtschaftlichen Einrichtungen auch im Interesse einer stärkeren Vernetzung auszubauen und zu stärken. Die jährlichen Aufwendungen der Repräsentanz sollten knapp 250 000 € betragen und zu 75 v. H. vom DIW finanziert werden. Im Juli 2006 hat das DIW in einem Bürohaus in Washington Räume mit 170 m<sup>2</sup> Fläche für drei Jahre gemietet und diese mit Möbeln und IT ausgestattet. In den Jahren 2006 bis 2009 hat es für die gemieteten Räume mehr als 300 000 € aus Zuwendungen aufgewendet. Es hat zwar das Kuratorium über seine **Aktivitäten in Washington** informiert, jedoch weder konkrete Angaben zum finanziellen Gesamtumfang noch zum bereits geschlossenen Mietvertrag gemacht.
- 162 Tatsächlich hat das DIW entgegen der Planungen keine eigene Repräsentanz in Washington errichtet. Es hat die Räume, die es ausgestattet und für die es drei Jahre lang Miete gezahlt hat, dem DIW DC - einer gemeinnützigen Organisation nach amerikanischem Recht - kostenlos überlassen, die der Präsident des DIW, ein Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des DIW sowie eine weitere Wissenschaftlerin im Januar 2007 gegründet hatten. Der Präsident des DIW selbst ist Verwaltungsratsvorsitzender dieser Organisation, die angabegemäß eine enge Vernetzung mit den im Großraum Washington D. C. ansässigen Universitäten und wirtschaftspolitischen Forschungsinstituten zur Weiterbildung, der Vermittlung von Forschungsergebnissen und der Entwicklung von Kooperationen anstrebt. Nach dreijähriger Laufzeit des Mietvertrages ist die Organisation im August 2009 in den Vertrag eingetreten und hat Möbel sowie Ausstattungen übernommen. Bis zum Abschluss der Prüfung durch den Rechnungshof hatte das DIW DC keinen Ausgleich für die geleistete Mietkaution und die Raumausstattung mit Möbeln und IT erbracht. Angabegemäß hat das DIW DC inzwischen die Aufwendungen für die Mietkaution sowie den Buchwert der überlassenen Ausstattung der Räume erstattet.
- 163 Im April 2007 hat das DIW mehrere **Dienstleistungsaufträge an das DIW DC** mit einem Finanzvolumen von jeweils 100 000 € für ein Jahr ohne Ausschreibung vergeben. Inhaltsgleiche Verträge sind für die Jahre 2008 und 2009 geschlossen worden. Insgesamt sind Leistungen im Umfang von 600 000 € vereinbart worden. Die Verträge zum Networking and Research haben die Unterstützung des DIW bei Forschungsvorhaben, bei der Politikberatung und beim Management in den USA zum Gegenstand, während drei weitere Aufträge ohne nähere Festlegungen die Unterstützung des Doktorandenprogramms des DIW, insbesondere durch Organisation der Praktikantenplätze, Unterbringung, Management und Beaufsichtigung der Ausbildung, vorsehen. Das DIW DC legt jährlich Leistungsberichte vor, eine Abrechnung der Leistungen findet nicht statt.

- 164 Im Übrigen haben der Geschäftsführer des DIW Verträge mit dem DIW DC zum Networking and Research und der damalige Vizepräsident Verträge zum Doktorandenprogramm allein unterzeichnet und dabei außer Acht gelassen, dass es satzungsgemäß der Unterschrift von zwei Vorstandsmitgliedern bedurft hätte. Den Vertrag zum Doktorandenprogramm für das Jahr 2009 hat der Präsident des DIW selbst unterzeichnet, obwohl sich aus seiner Stellung als Vorsitzender des Verwaltungsrats des DIW DC und dessen organschaftlicher Vertreter eine offenkundige Interessenkollision ergab.
- 165 Mit den Zuwendungsbescheiden und der Bewilligung von Mitteln sowie der Genehmigung des jährlichen Wirtschaftsplans (Programmbudgets) gibt die Senatsverwaltung dem DIW Grundsätze für die Verwendung und Abrechnung der Zuwendungen vor. Bei Honorarverträgen mit Dritten sind die zu erbringenden Leistungen und die sich daraus ergebenden Honorarforderungen ausführlich anzugeben. Ungeachtet dessen lassen vom DIW geschlossene **Verträge mit Dritten** wegen häufig unzureichender Beschreibung die zu erbringenden Leistungen nicht hinreichend klar erkennen. Abrechnungen der erbrachten Leistungen liegen größtenteils nicht vor.
- 166 Das DIW hat mit dem damaligen Vizepräsidenten des Instituts für die Jahre 2006 bis 2008 und mit einem Abteilungsleiter für die Jahre 2003 bis 2007 als Werkverträge bezeichnete Verträge geschlossen. Als Leistungen sollten die Auftragnehmer Unternehmen für die Mitgliedschaft in der Vereinigung der Freunde des DIW (VdF) werben, Sponsoren für wissenschaftliche Veranstaltungen akquirieren sowie die Geschäftsführung beim Management der VdF unterstützen. Nähere Angaben zu den Leistungen sind in den Verträgen nicht enthalten. Beide Mitarbeiter haben für den gesamten Leistungszeitraum jeweils Honorarzahlungen von fast 50 000 € erhalten. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Finanzierung von **Beratertätigkeiten für die VdF** aus Mitteln der institutionellen Förderung des DIW unzulässig ist.
- 167 Von Januar 2005 bis März 2008 hat das DIW einen **Abteilungsleiter** kommissarisch auf vertraglicher Grundlage beschäftigt und bis Oktober 2005 monatlich eine Vergütung von 5 500 € gezahlt. Vom November 2005 an hat das Institut den Vertrag verlängert und die Vergütung auf monatlich 6 000 € angehoben. Ein schriftlicher Vertrag hierzu konnte nicht vorgelegt werden. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses war der Abteilungsleiter Chef-Ökonom einer ausländischen Bank. Zwar hatte er zugesagt, die Tätigkeit an der Bank zugunsten seiner Aufgaben beim DIW aufzugeben, diese Tätigkeit aber noch bis zum 1. Oktober 2005 parallel ausgeübt. Da er auch seinen Wohnsitz im europäischen Ausland beibehalten hatte, hat das DIW neben den Honorarzahlungen auch Aufwendungen für Reise- und Hotelkosten erstattet. Legt man die Reisekostenabrechnungen zugrunde, war er im Jahr 2005 lediglich an 50 Tagen im DIW anwesend. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob der Auftragnehmer wegen seiner verschiedenen Tätigkeiten und der Ferne zum Institut überhaupt die Aufgaben

der Leitung einer Abteilung wirksam wahrnehmen konnte. Zudem wurden aus Zuwendungsmitteln im Jahr 2007 mehr als 10 000 € und von Januar bis zum 31. März 2008 über 3 000 € Reise- und Hotelkosten finanziert.

168 Das DIW hat aus Mitteln zur institutionellen Förderung in den Jahren 2008 und 2009 insgesamt fast 46 000 € an einen **Kurator** gezahlt, der Kunstwerke in den Fluren und Räumen am neuen Standort des DIW ausstellt. Dies soll die strategische Neuausrichtung des DIW unterstreichen und zu einer überzeugenden Außendarstellung des Instituts beitragen. Der Kurator hatte zunächst eine Konzeption für die Präsentation zeitgenössischer Kunst am DIW unter Einbeziehung bereits vorhandener Kunstwerke erstellt und diese umgesetzt. Das Institut hat dann mit dem Kurator einen Vertrag für den Zeitraum März bis Dezember 2008 geschlossen, der sich um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2009 verlängert hat. Danach hat der Kurator Kunstwerke leihweise in Räumen des DIW zur Verfügung zu stellen, die Kunstwerke des DIW zu sichten, zu katalogisieren, zu rahmen und aufzuhängen, die Bereitstellung geeigneten Informationsmaterials zu gewährleisten sowie Sponsoren für die Sicherung und Präsentation der dauerhaften Kunstsammlung im Besitz des DIW zu werben. Er hat dafür monatlich 2 000 € erhalten. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die kuratorische Tätigkeit nicht zu den im Rahmen der institutionellen Förderung geförderten Aufgaben gehört und daher nicht zuwendungsfähig ist.

169 Nach den Nebenbestimmungen im Zuwendungsbescheid und den Bewirtschaftungsgrundsätzen für das DIW sind Mittel zweckgebunden sowie im Rahmen der satzungsgemäßen Aufgaben wirtschaftlich und sparsam zu verwenden. Verstöße dagegen können den Widerruf des Bescheides und die gänzliche oder teilweise Einstellung der Förderung zur Folge haben. Ungeachtet dessen hat das DIW die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie Vorgaben des Zuwendungsgebers vielfach missachtet. So hat es bei der **Vergabe von Aufträgen** die Ausführungs vorschriften zu § 55 LHO nicht - wie ausdrücklich im Zuwendungsbescheid vorgegeben - eingehalten. Lieferungen und Leistungen sind nicht ausgeschrieben und damit nicht im Rahmen transparenter Vergabeverfahren vergeben worden. Dies steht nicht im Einklang mit einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz.

Das DIW hat im Jahr 1983 mit einem Forschungsinstitut einen Werkvertrag für Leistungen zur **Längsschnittstudie Sozio-ökonomisches Panel** geschlossen. In den Jahren 1984 bis 1998 hat dieses Institut für die Studie vom DIW - ohne vorherige Ausschreibung - Folgeaufträge mit einem Leistungsvolumen von 17,5 Mio. € erhalten. Zum Zweck der Neuvergabe der Leistungen hat das DIW im Jahr 1999 erstmals einen europaweiten Teilnahmewettbewerb durchgeführt. An dem Wettbewerb haben sich zwei Unternehmen beteiligt; ein Angebot hat jedoch nur das Institut abgegeben, mit dem das DIW bereits seit Jahren in Vertragsbeziehungen stand. Dieses Institut erhält seither jährlich vom DIW Aufträge mit einem Leistungsumfang von jeweils mehr als 1 Mio. €, allein im Zeitraum 1999 bis 2009 insgesamt 25 Mio. €. Eine erneute Ausschreibung der Leistungen ist unterblieben.

Das DIW vertritt die Auffassung, dass die Konstanz des Befragungspartners prioritär sei und es einen Verzicht auf ständige Ausschreibungen aus Qualitätsgründen für sachlich vertretbar und notwendig halte. Selbst wenn es sich bei den Befragungen um Leistungen handeln sollte, die wegen der besonderen Umstände ein Abweichen von dem Gebot einer grundsätzlich alle drei Jahre durchzuführenden Ausschreibung der Leistungen zulassen, ist eine regelmäßige Leistungsvergabe an denselben Auftragnehmer über einen so langen Zeitraum auch im Hinblick auf die Entwicklung auf dem Dienstleistungsmarkt, den finanziellen Umfang der jährlich zu vergebenden Leistungen und die Korruptionsprävention nicht gerechtfertigt.

Das DIW hat für die Büros am neuen Standort **Möbelbeschaffungen** im Wert von mehr als 430 000 € vorgenommen, ohne seiner Verpflichtung zur europaweiten Ausschreibung des Auftrags nachzukommen. Die Planung und Bedarfsbestimmung für die Neuausstattung hat es einem Unternehmen übertragen, mit dem das Institut bereits im Juni 2004 einen Rahmenvertrag für die Lieferung von Möbeln aus bestimmten Herstellerprogrammen geschlossen hatte. Anfang Oktober 2006 hat das DIW fünf Unternehmen entsprechende Bedarfsdaten und produktneutrale Leistungsbeschreibungen übersandt und diese aufgefordert, ein Angebot zur Möbellieferung bis 30. Oktober 2006 abzugeben. Bereits am Tag des Ablaufs der Angebotsfrist hat es sich für das erstgenannte Unternehmen entschieden und den Wettbewerbern mitgeteilt, dass ein anderer Bewerber den Zuschlag erhalten habe. Aussagefähige Unterlagen zum Ausschreibungsverfahren und den Angeboten der aufgeforderten Unternehmen konnten nicht vorgelegt werden. Gründe für die Auswahlentscheidung wurden nicht dokumentiert, Angebots- und Zuschlagsfristen wurden nicht beachtet.

Auch in weiteren Fällen, so bei der Beauftragung einer Multimedia-Agentur (Auftragswert 55 000 €), einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (Auftragswert 36 000 €), einer Beratungsfirma (Auftragswert 17 000 €) und einem Personalberatungsunternehmen (Auftragswert 46 000 €), ist das DIW seiner Verpflichtung zur Ausschreibung der Leistungen nicht nachgekommen.

- 170 Das DIW betreibt auf einer Fläche von 26 m<sup>2</sup> eine eigene **Druckerei** mit zwei Mitarbeitern. Einen Nachweis über die Auslastung der Druckerei führt das DIW nicht. Es hat in den Jahren 2008 und 2009 die Ausstattung für die Druckerei im Wert von über 30 000 € ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beschafft. Die jährlichen Aufwendungen der Druckerei für Personal, Sachmittel sowie anteilige Miet- und Nebenkosten betragen 150 000 €. Dennoch vergibt das DIW insbesondere bei sehr hohen Auflagen und höchsten Qualitätsanforderungen auch Druckaufträge an Dritte; im Jahr 2008 waren das Aufträge im Umfang von 90 000 €. Das DIW hat bisher nicht überprüft, ob die eigene Druckerei wirtschaftlich arbeitet. Es hat auch nicht berechnet, inwieweit es wirtschaftlicher wäre, alle Druckleistungen an Dritte zu vergeben.
- 171 Der Rechnungshof hat gegenüber der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung beanstandet, dass sie Verwendungs nachwei-

se für die bewilligten Zuwendungen seit dem Jahr 2005 nicht mehr geprüft hat. Er hat unter Hinweis auf seine Feststellungen die Erwartung geäußert, dass die Senatsverwaltung die Zuwendungsfähigkeit der Aufwendungen des DIW, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Unterstützung des DIW DC, dem Umzug an einen neuen Standort, verschiedenen Honorarverträgen und im Hinblick auf die Vergabepraxis, kritisch überprüft.

- 172 Die Senatsverwaltung hat darauf hingewiesen, dass die noch anstehenden Prüfungen der Verwendungsnachweise vom Jahr 2005 an nunmehr von ihr eingeleitet würden, entsprechende Unterlagen seien vom DIW angefordert. Das Kuratorium habe den Präsidenten des DIW beauftragt, Vorschläge für eine Satzungsänderung hinsichtlich der Vertretungsregelungen zu erarbeiten. Unabhängig davon würde der Präsident dem Kuratorium kurzfristig einen Vorschlag über die Bestellung eines neuen Vizepräsidenten vorlegen.

Die Feststellungen des Rechnungshofs zum Aufwand und zu baufachlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Umzug des DIW nach Berlin-Mitte seien zutreffend, die Senatsverwaltung habe den Standortwechsel jedoch im Hinblick auf strategische Gesichtspunkte und Sicherheitsaspekte nachdrücklich unterstützt und ihre finanziellen Vorbehalte zurückgestellt. Das DIW habe der an die Zustimmung geknüpften Bedingung, dass die Mietaufwendungen nicht zu zusätzlichen Forderungen an die Zuwendungsgäber oder zur Einschränkung der Forschung führen dürfen, Rechnung getragen. Nach Auffassung des DIW sei ein wesentlicher Teil der aufgeführten Umzugskosten als Ersatzbeschaffungen anzusehen, vergleichbare Maßnahmen wären auch beim Verbleib in Berlin-Zehlendorf notwendig gewesen.

Über den Abschluss eines Mietvertrages für Büroräume in Washington D. C. hätte es vonseiten des DIW keiner besonderen Unterichtung des Kuratoriums bzw. des Zuwendungsgabers bedurft. Aufwendungen dafür seien vom Jahr 2007 an im Programmbudget unter programmungebundenen Mitteln (Washington-Initiative) erfasst. Das Kuratorium habe die Programmbudgets gebilligt. Die mehrjährige Übernahme der Mietkosten für die tatsächlich von DIW DC genutzten Räume sei unbedenklich, weil die Maßnahme entsprechend der Satzung des Vereins der nationalen und internationalen Zusammenarbeit und dem Austausch von Mitarbeitern mit Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen diene. Zur Ausschreibung der Dienstleistungsverträge verweist die Senatsverwaltung auf die Einschätzung des DIW, nach der es sich bei beiden Kooperationsverträgen um Vereinbarungen über wissenschaftliche Leistungen (Forschungsleistungen) handele, die weder einer europaweiten noch nationalen Ausschreibungspflicht unterliegen. Allerdings hat sie sich eine vertiefte Prüfung vorbehalten.

Die Senatsverwaltung teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass Beratertätigkeiten und Akquiseleistungen für die VdF des DIW nach der Satzung des DIW nicht Gegenstand des Vereinszwecks sind. Sie werde daher entsprechende Aufwendungen von insgesamt 99 250 € nicht als zuwendungs-

fähig anerkennen. Die in einem Vertrag zur kommissarischen Leitung einer Abteilung des DIW vereinbarte Vergütung sei aus ihrer Sicht angemessen. An der Leistungserbringung sei nicht zu zweifeln; der Präsident habe die Wahrnehmung der Abteilungsleitung positiv beurteilt. Die Senatsverwaltung werde jedoch prüfen, ob die vom DIW erstatteten Reise- und Hotelkosten in vollem Umfang anerkannt werden können. Zurückgefordert würden auch die nicht zuwendungsfähigen Aufwendungen von 46 000 € für die Beschäftigung eines Kurators.

In Bezug auf die Vergabe von Leistungen zur Längsschnittstudie Sozio-ökonomisches Panel über mehr als zehn Jahre an denselben Dienstleister verweist die Senatsverwaltung auf die Absicht des DIW, die Leistungen aufgrund der geplanten deutlichen Erhöhung der befragten Haushalte im Jahr 2010 öffentlich neu auszuschreiben. Mit dem Vergabevorgang zur Beschaffung der Möbel für das neue Dienstgebäude habe sich das Kuratorium des DIW im November 2008 befasst und den Vorstand darauf hingewiesen, dass künftig vergaberechtliche Bestimmungen zwingend einzuhalten seien. Im Übrigen werde die Senatsverwaltung die Angemessenheit der Ersatzbeschaffung von Büromöbeln für 430 000 € und der sonstigen Umzugskosten in die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 2006 und 2007 einbeziehen. Das DIW habe zugesagt, die Vergabevorschriften künftig zu beachten und einzuhalten. Es werde auch prüfen, ob der Betrieb einer eigenen Druckerei wirtschaftlich sei.

- 173 Die Einwendungen der Senatsverwaltung und des DIW sind nicht geeignet, die Beanstandungen des Rechnungshofs zu entkräften. Der Umzug des DIW nach Berlin-Mitte mag wegen der räumlichen Nähe zum Regierungszentrum und aus strategischen Erwägungen wünschenswert gewesen sein, war jedoch unter baufachlichen Gesichtspunkten und in Anbetracht der finanziellen Risiken mit der gebotenen wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Zuwendungsmitteln nicht vereinbar. Auch die Leistungen für die von DIW DC genutzten Büroräume aus Zuwendungsmitteln hält der Rechnungshof weiterhin nicht für zulässig. Die Satzung des DIW erlaubt zwar die internationale wissenschaftliche Zusammenarbeit mit anderen Forschungseinrichtungen. Dies berechtigt aber nicht, die mehrjährige Nutzung von Büroräumen und Infrastruktur durch einen Dritten - auch wenn die selbstständige, gemeinnützige Organisation ähnliche Ziele verfolgt - aus Zuwendungsmitteln zu finanzieren. Der Einwand der Senatsverwaltung, für Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen sei eine Pflicht zur Ausschreibung ausnahmsweise nicht gegeben, trifft jedenfalls auf den Aufenthalt von Doktoranden in Washington unterstützenden Vertrag nicht zu. Denn der Vertrag betrifft im Wesentlichen Serviceleistungen, wie die Organisation der Praktikantenplätze und Unterbringung der Doktoranden sowie Management und Beaufsichtigung der Ausbildung. Entsprechendes gilt auch für wesentliche Teile des Vertrages zum Networking and Research.

174 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung**

- die Prüfung der Verwendungsnachweise vom Jahr 2005 an unverzüglich nachholt und dabei insbesondere die Zuwendungsfähigkeit der Aufwendungen des DIW eingehend überprüft sowie nicht zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam verwendete Zuwendungsmittel zurückfordert,
- sich vom DIW gegliedert nach Jahren und Einzelpositionen nachweisen lässt, wie der bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz festgestellte Fehlbetrag in den Folgejahren ausgeglichen wurde,
- eine umfassende Prüfung der Zuwendungsfähigkeit des Umfangs und der Angemessenheit der Leistungen an das DIW DC durchführt,
- beim DIW darauf hinwirkt, dass Verträge schriftlich geschlossen und die erwarteten Leistungen ausführlich beschrieben werden; Leistungen und Vergütungen sind im Einzelnen abzurechnen, ihre Angemessenheit ist zu begründen,
- beim DIW eine an den Vergabevorschriften ausgerichtete Praxis bei der Vergabe von Lieferungen und Leistungen durchsetzt und
- vom DIW auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung prüfen und nachweisen lässt, ob die Weiterführung der eigenen Druckerei unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ge-rechtfertigt ist.

2. **Mängel bei Organisation und Betrieb von wissenschaftlichen Werkstätten der Technischen Universität Berlin**

*Die Technische Universität Berlin hat keinen Überblick über die tatsächliche Zahl und die Ausstattung der wissenschaftlichen Werkstätten, die verschiedene technische Dienstleistungen für Forschung und Lehre an der Universität erbringen. Ein Standortentwicklungskonzept für wissenschaftliche Werkstätten liegt nicht vor. Effizienzpotenziale durch Konzentration und Kooperation von Werkstätten sind nicht ausgeschöpft. Auch werden Werkstattleistungen weit überwiegend weder erfasst noch abgerechnet.*

- 175 Die Hochschulen nutzen zur Unterstützung von Forschung und Lehre verschiedene technische Dienstleistungen, die u. a. von **wissenschaftlichen Werkstätten** erbracht werden. Der Bedarf und die Art der Dienstleistungen sind in Abhängigkeit von der Hochschul- und Fakultätsstruktur und den wissenschaftlichen Schwerpunkten unterschiedlich. Die Technische Universität Berlin (TU) verfügt über weit mehr als 100 wissenschaftliche Werkstätten. Diese sind innerhalb der sieben Fakultäten jeweils einem oder mehreren Fachgebieten/Fachgruppen der Institute zugeordnet, für die sie Dienstleistungen erbringen. Dabei handelt es sich in der Mehrzahl um Metallwerkstätten, in denen fein- und grobmechanische Tätigkeiten ausgeübt werden. Darüber hinaus stehen Werkstätten im Bereich Elektrotechnik/Elektronik sowie für Holz- und Kunstwerkstoffe, vereinzelt auch Glaswerkstätten zur Verfügung.
- 176 Der Rechnungshof hat sich bei seiner Prüfung der Werkstätten der TU auf die Metall- und Holz-/Kunstwerkstätten sowie Glaswerkstätten von drei Fakultäten konzentriert. Er hat u. a. festgestellt, dass die TU keinen Überblick über die tatsächliche **Zahl an wissenschaftlichen Werkstätten** hat. Auch die von der Universität seit dem Jahr 1997 geführte zentrale Raumdatei lässt nicht erkennen, wie viele Werkstätten tatsächlich vorhanden sind. Der Rechnungshof hat in Vorbereitung der Prüfung über die zentrale Raumdatei zunächst 154 wissenschaftliche Werkstätten ermittelt, deren Zahl sich nach Zuordnung der Personalstellen letztlich auf 120 Werkstätten reduziert hat. Während der Prüfung hat der Rechnungshof weitere Abweichungen festgestellt. Einzelne Werkstätten sowie insbesondere die Lager der Werkstätten waren überhaupt nicht erfasst. Teilweise stimmten der in der Raumdatei angegebene Zweck nicht mit der tatsächlichen Nutzung sowie die ausgewiesenen Flächen nicht mit den tatsächlichen Raumgrößen überein.
- 177 Die Betreuungsdichte in den Fakultäten ist unterschiedlich. Zwei Drittel der Werkstätten betreuen lediglich kleine Einheiten mit maximal zwei Fachgebieten; nur 16 v. H. sind für mehr als vier Fachgebiete zuständig. Möglichkeiten einer Zusammenlegung von Werkstätten, insbesondere in Bereichen, wo Werkstätten räumlich dicht zusammenliegen, hat die TU bisher kaum genutzt. Ein fakultätsübergreifendes **Standortentwicklungskonzept** liegt für **Werkstätten** nicht vor.
- 178 Auch die **personelle Ausstattung** der geprüften Werkstätten differiert stark. Lediglich in einem Drittel sind vier und mehr Mitarbeiter beschäftigt. In mehr als einem weiteren Drittel der Werkstätten ist jeweils nur ein Mitarbeiter tätig. Werkstätten mit nur einem Mitarbeiter erfordern unter den Gesichtspunkten der Sicherheit und des Arbeitsschutzes spezielle Schutz- und Kontrollmaßnahmen. Dennoch hat der Rechnungshof an keiner dieser Werkstätten entsprechende Maßnahmen vorgefunden.

- 179 Viele Werkstätten erbringen gleichartige Leistungen und verfügen auch über gleiche Geräte und Maschinen. Weder die Fakultäten noch die Universitätsverwaltung der TU haben gegenwärtig einen Überblick über die **sächliche Ausstattung** der Werkstätten im Einzelnen. Die gebotene Inventarisierung der Geräte und Maschinen (Nr. 12.2 AV § 73 LHO) ist zumeist unterblieben. Den Mitarbeitern der Werkstätten ist nicht bekannt, welche Geräte und Maschinen in den Werkstätten der TU insgesamt zur Verfügung stehen. Aufträge, die mit der eigenen Ausstattung nicht ausgeführt werden können, werden daher zumeist fremd vergeben.
- 180 Die wissenschaftlichen Werkstätten der TU kooperieren kaum miteinander. Eine **Zusammenarbeit** findet - wenn überhaupt - meist nur von benachbarten Werkstätten einer Fakultät statt. Dabei werden oftmals gegenseitig Werkzeuge ausgeliehen und/oder kleinere Dienstleistungen erbracht. Auch mit den Zentralwerkstätten der TU findet eine Zusammenarbeit meist nur sporadisch statt.
- 181 Grundsätzliche Regelungen zur Erfassung und Abrechnung von Werkstattaufträgen bestehen an der TU gegenwärtig nicht. Die wissenschaftlichen Werkstätten erhalten ihre **Aufträge** weit überwiegend in mündlicher Form; unterstützend werden zum Teil Skizzen oder Zeichnungen übergeben. Schriftlich erteilte Aufträge hat der Rechnungshof im Wesentlichen nur in den Werkstätten einer Fakultät vorgefunden. Die TU rechnet durchgeführte Aufträge gegenwärtig nur bei Leistungen ab, die die Werkstätten bei Drittprojekten erbringen. Ansonsten kalkulieren die Werkstattmitarbeiter weit überwiegend nur die Aufwendungen für das Material. Aufgrund der fehlenden Dokumentation können Aussagen über die Auslastung der wissenschaftlichen Werkstätten der TU nicht getroffen werden.
- 182 Der Rechnungshof hat die TU aufgefordert, die Zusammenlegung von Werkstätten zu prüfen. Zugleich hat er die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung auf die Notwendigkeit der **Konzentration von Werkstattkapazitäten** hingewiesen. Ziel sollte es sein, Werkstatt-einheiten/Werkstattpools zu bilden, die fachgebiets- und institutsübergreifend, standortbezogen sowie ggf. auch fakultätsübergreifend für mehrere Organisationseinheiten zuständig sind. Eine Zusammenfassung von Werkstattkapazitäten erlaubt es, schneller auf Bedarfsschwankungen einzugehen sowie die Personal- und Sachausstattung besser zu nutzen. Sie trägt u. a. dazu bei, die laufenden Betriebskosten der Werkstätten zu senken sowie die Investitionskosten zu begrenzen. Die Konzentration von Werkstattkapazitäten erlaubt nicht nur eine bessere Kooperation, sondern stellt insbesondere bei Personalausfall bestmöglich sicher, dass die geforderten Leistungen termingerecht und zügig erbracht werden. Darüber hinaus kann das Wissen einzelner Mitarbeiter anderen besser zugänglich gemacht werden. Mit der Zusammenlegung der Werkstätten ggf. verbundene Nachteile, wie längere Wege- und Wartezeiten und ein dadurch erschwerter Kontakt zu den Wissenschaftlern, können z. B. durch geeignete organisatorische Maßnahmen vermieden, zumindest aber begrenzt werden.

- 183 Der Rechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass Entscheidungen über die Aufrechterhaltung oder Zusammenlegung von Werkstätten nur auf der Grundlage einer aktuellen **Übersicht über die Werkstätten** und ihrer Standorte getroffen werden können. Er hat die TU deshalb aufgefordert, diese Übersicht einschließlich der Angaben zur verfügbaren Fläche und zum gegenwärtigen Nutzungszweck zeitnah zu erstellen. Auch der Maschinenpark der Werkstätten ist vollständig zu erfassen. Die Mitarbeiter der Werkstätten sind anschließend darüber zu informieren, welche Ausstattungen insgesamt in den Werkstätten der TU zur Verfügung stehen. Dadurch könnte die Auslastung der Werkstätten verbessert und die Fremdvergabe von Aufträgen eingeschränkt werden.
- 184 Der Rechnungshof hat gefordert, bei den Überlegungen zur Konzentration von Werkstattkapazitäten im Rahmen einer effizienten **Personalbedarfsplanung** auch die gegenwärtige Personalsituation und deren weitere Entwicklung zu berücksichtigen. Insbesondere die besondere Gefährdungslage bei Werkstätten mit nur einem Mitarbeiter spricht für eine gezielte Zusammenfassung von Werkstätten.
- 185 Darüber hinaus hat der Rechnungshof die TU aufgefordert, **Auftragserteilung und Auftragsnachweis** grundsätzlich zu regeln. Arbeits- und ggf. Maschinenstunden sowie der Materialverbrauch sind auftragsbezogen zu erfassen. Er erwartet ferner, dass die Werkstattnutzung und deren Kosten transparent gemacht werden. Nur auf dieser Grundlage sind Auslastungs- und Bedarfsanalysen sowie Kostenberechnungen, aber auch Vergleiche mit Angeboten externer Anbieter möglich. Soweit es zweckmäßig erscheint, könnten hierfür Hilfskostenstellen und Kostenstellenberichte genutzt werden.
- 186 Die TU hat eingeräumt, dass sie Potenziale zur Zusammenlegung von Werkstätten erkannt und in einer ersten Untersuchung konkrete Anhaltspunkte für eine mögliche Zusammenlegung sowie für die Schließung einzelner Werkstätten aufgedeckt habe. Eine umfassende Bestandsanalyse der vorhandenen Werkstätten, die auch die personelle Ausstattung einschließe, stehe jedoch noch aus. Eine Organisation mit einer festgelegten Zahl von Werkstätten und diesen zugeordneten Mitarbeitern sei nicht zweckmäßig. Die Universität müsse flexibel auf sich ändernde Anforderungen reagieren können.
- Aussagen zur Entwicklung von Werkstattkapazitäten könne die TU zurzeit nicht treffen. Zunächst müssten die in ihrem Standortentwicklungskonzept geplanten Projekte weit fortgeschritten oder umgesetzt sein. Teilweise bestehe ein nicht unerheblicher Investitionsbedarf. Ungeachtet dessen solle eine aktuelle Übersicht über die gegenwärtig vorhandenen Werkstätten erstellt werden. Die TU strebe darüber hinaus eine Bestandsaufnahme und die vollständige Inventarisierung aller in wissenschaftlichen Werkstätten vorhandenen Maschinen und Geräte an. Die zu erarbeitenden Übersichten sollten es künftig allen Mitarbeitern von Werkstätten der TU ermöglichen,

verfügbare Kapazitäten besser zu nutzen und Fremdvergaben zu reduzieren.

Die Auslastung der wissenschaftlichen Werkstätten unterliege starken Schwankungen. Sie hänge hauptsächlich vom jeweiligen Auftragsaufkommen ab. Praktische Nutzung und Auslastung der Werkstätten würden von den Fachgebieten bestimmt und verantwortet. Im Übrigen stelle die Kapazitätsauslastung keine steuerungsrelevante Größe dar, da die Nutzung von Werkstätten Bestandteil von Berufungszusagen sei.

Die TU weist schließlich darauf hin, dass die Leistungserbringung in wissenschaftlichen Werkstätten Bestandteil eines kreativen, innovativen Prozesses sei. Insofern ließen sich Aufträge selten klar definieren und dokumentieren. Dies betreffe auch die Erfassung von Arbeits- und Maschinenstunden sowie den Materialverbrauch. Aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten sei die Dokumentation zwar wünschenswert, die Erfordernisse wirtschaftlicher Steuerung ständen hier jedoch dem wissenschaftlichen Fortschritt im Weg. Die Dokumentation der von den Fachgebieten genutzten Kapazitäten stelle - unabhängig von der Größe der Werkstatt - einen Mehraufwand dar. Sie soll nur dann eingeführt werden, wenn der Bedarf explizit von den Beteiligten geäußert würde.

- 187 Die Einwände der TU überzeugen nicht. Entscheidungen zur Entwicklung und Konzentration von Werkstattkapazitäten bis zu einem Zeitpunkt nach der Umsetzung der im Standortentwicklungskonzept der TU geplanten Projekte zurückzustellen, hält der Rechnungshof für nicht zweckdienlich. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit, aber auch der Kontinuität von Forschung und Lehre müssen bereits in der Phase der Planung Festlegungen über einzurichtende Werkstätten, deren Größe und Zweckbestimmung getroffen werden. Der Rechnungshof hält daher ein Werkstattentwicklungskonzept für unabdingbar.
- 188 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Dokumentation der von den Fachgebieten genutzten Werkstattkapazitäten einen gewissen Mehraufwand darstellt. Demgegenüber steht, dass durch die Erfassung und den Nachweis der abzuarbeitenden Aufträge Kapazitätsengpässe eher erkannt und Potenziale einer Werkstatt besser genutzt werden können. Umfang und Details der Dokumentation könnten je nach Werkstattgröße differieren. So werden an die Dokumentation von Werkstattpools mehrerer Fachgebiete/Institute/Fakultäten allein aus Gründen der Budgetierung sicherlich höhere Anforderungen zu stellen sein als bei kleineren Werkstätten. Der Hinweis auf eine mögliche Behinderung des wissenschaftlichen Fortschritts entbehrt jeder Grundlage. Zudem ist es bei Drittmittelprojekten, die Werkstattleistungen erfordern, bereits jetzt allgemein üblich, Auftragskalkulationen und Leistungsabrechnungen vorzunehmen.

189 **Der Rechnungshof erwartet, dass die TU**

- sich alsbald einen vollständigen Überblick über die in der TU vorhandenen wissenschaftlichen Werkstätten verschafft,
- die Erstellung eines Konzepts zur Konzentration und Kooperation von Werkstätten fach- bzw. institutsübergreifend, ggf. auch standortbezogen, prüft,
- die Erfassung und Inventarisierung der Sachausstattung künftig sicherstellt und alle Werkstätten über die insgesamt zur Verfügung stehende Ausstattung informiert sowie
- grundsätzliche Regelungen zur Auftragsvergabe und zum -nachweis sowie zur Leistungsabrechnung erarbeitet.

Er erwartet ferner, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung prüft, inwieweit sich die Ergebnisse der Prüfung der Werkstätten der TU auch auf andere staatliche Hochschulen Berlins übertragen lassen.

**3. Finanzielle Nachteile Berlins infolge unzureichender Begrenzung der Rücklagenbildung beim Studentenwerk Berlin**

*Das Studentenwerk Berlin hat seine liquiden Mittel im Sonderposten für Instandhaltungen und andere Projekte allein von 2006 bis 2008 um das 2,5-Fache erhöht und nicht verbrauchte Mittel von mehr als 14 Mio. € den Rücklagen zugeführt. Die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung hat die Rücklagenbildung geduldet und es versäumt, bei der Auszahlung des Zuschusses - ungeachtet des bestehenden Anspruchs - den tatsächlichen Liquiditätsbedarf des Studentenwerks zu berücksichtigen.*

190 Das Studentenwerk Berlin ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung. Die Rechtsaufsicht wird von der für Hochschulen zuständigen Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung ausgeübt. Aufgabe des Studentenwerks ist die soziale, gesundheitliche, wirtschaftliche und kulturelle Betreuung der Studierenden der Hochschulen des Landes Berlin. Es erfüllt diese Aufgaben nach den Grundsätzen der Gemeinnützigkeit im Sinne der Abgabenordnung (AO). Das Land Berlin gewährt dem **Studentenwerk** zur Erfüllung seiner Aufgaben einen **Zuschuss**, dessen Höhe im Haushaltsplan des Landes Berlin festgesetzt wird.

191 Das **Studentenwerksgesetz** (StudWG) wurde im Jahr 2004 neu gefasst, um den „unternehmerischen Charakter“ des Studentenwerks zu stärken. Dazu wurde

- geregelt, dass Wirtschaftsbetriebe und Wohnheime so zu führen sind, dass die Einnahmen aus Wirtschaftsbetrieben, Wohnheimen und sonstigen Dienstleistungen, aus Zuschüssen, aus Sozialbeiträgen der Studierenden sowie Zuwendungen Dritter die Gesamtkosten unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit bei Gewinnverzicht decken; es ist eine angemessene **Rücklage** zu bilden (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 2);
- festgelegt, dass die LHO mit Ausnahme der haushaltsrechtlichen Behandlung der Erstattung der Verwaltungskosten aus der Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes keine Anwendung findet (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 3);
- das für Hochschulen zuständige Mitglied des Senats ermächtigt, mit dem Studentenwerk einen Rahmenvertrag über die für die Erfüllung seiner Aufgaben zu gewährenden Zuschüsse des Landes für konsumtive Zwecke zu schließen, welcher der Zustimmung des Senats und des Abgeordnetenhauses bedarf (vgl. § 6 Abs. 4).

192 Die Senatsverwaltung hat für den Zeitraum 2006 bis 2008 mit dem Studentenwerk einen **Rahmenvertrag** geschlossen, der mit unverändertem Inhalt für das Jahr 2009 verlängert worden ist. Nach § 1 des Vertrages erhält das Studentenwerk zur Erfüllung seiner Aufgaben u. a. einen jährlichen konsumtiven Zuschuss von 11,5 Mio. €. Der Rahmenvertrag soll dem Studentenwerk Planungssicherheit geben. Das Land wird für die Vertragsdauer keine pauschalen Minderausgaben und Bewirtschaftungsauflagen zum Zwecke von Einsparungen oder sonstigen Einschränkungen im Wege der Haushaltswirtschaft verfügen, soweit das Studentenwerk die Verpflichtungen aus dem Vertrag erfüllt. Bildung und Auflösung einer **Rücklage** waren gemäß § 58 AO zugelassen. Die Rücklage soll den vierfachen Bedarf der Personalaufwendungen eines Monats nicht übersteigen (vgl. § 3 Abs. 5 Rahmenvertrag).

193 Die Berichte des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember der Jahre 2006 bis 2008 des Studentenwerks zeigen im Vertragszeitraum einen deutlichen **Anstieg der Liquidität** des Studentenwerks:

- Die Bar- und Guthabenbestände sind von 28,6 Mio. € auf 39,1 Mio. € angewachsen.
- Die Zinserträge haben sich in diesen Jahren verdreifacht und beliefen sich auf insgesamt 3,6 Mio. €. Das Studentenwerk hat nicht sofort benötigte Gelder regelmäßig in Termingeld angelegt.

- Die kurzfristige Liquidität des Studentenwerks hat sich stetig verbessert. Während zum 31. Dezember 2005 zur Begleichung von 1,00 € kurzfristiger Verbindlichkeiten 1,82 € an liquiden Mitteln und kurzfristigen Forderungen zur Verfügung standen, waren es am 31. Dezember 2008 bereits 2,89 €.

Ursächlich für diese Entwicklung ist vor allem eine Erhöhung des Sonderpostens für Instandhaltungen und andere Projekte von 19,8 Mio. € auf 34,0 Mio. €. Der Anteil der liquiden Mittel ist von 9,6 Mio. € auf 24,2 Mio. € um das 2,5-Fache angewachsen.

**Ansicht 34: Entwicklung des Sonderpostens und des Rücklageanteils im Vertragszeitraum**

	31.12. 2005	31.12. 2006	31.12. 2007	31.12. 2008	Anstieg seit dem 31.12.2005
	- Mio. € -				
Sonderposten insgesamt	19,8	24,2	31,3	34,0	+14,2
darunter liquide Mittel	9,6	12,3	19,2	24,2	+14,6
Obergrenze gemäß § 3 Abs. 5 Rahmenvertrag		8,8	8,9	9,5	Überschreitung der Obergrenze +5,1

Mit dem Aufwuchs der für künftige Maßnahmen im Sonderposten angesammelten liquiden Mittel um mehr als 14 Mio. € ist im Vertragszeitraum die für **Rücklagen** zulässige **Obergrenze** gemäß § 3 Abs. 5 Rahmenvertrag um 5 Mio. € überschritten worden. Die Folge der von der Senatsverwaltung geduldeten Rücklagenbildung ist eine für das Land unwirtschaftliche Ansammlung liquider Mittel beim Studentenwerk. Dazu hat auch die nicht am Liquiditätsbedarf des Studentenwerks bemessene regelmäßige Auszahlung des vertraglich vereinbarten Landeszuschusses beigetragen (vgl. T 195).

- 194 Nach Auffassung des Studentenwerks und der Senatsverwaltung ist bei der Rücklagenbildung in zweckgebundene und zweckfreie Zuführungen zu unterscheiden. Die gesetzliche Ermächtigung zur Rücklagenbildung stelle eine Erweiterung der bisherigen Bildung zweckgebundener Rücklagen um zweckfreie Zuführungen dar. Mit § 3 Abs. 5 des Rahmenvertrages seien allein die zweckfreien Zuführungen auf das Vierfache der Personalaufwendungen eines Monats begrenzt worden. Derartige Rücklagen habe das Studentenwerk jedoch bisher nicht gebildet.

Nach § 6 Abs. 1 StudWG ist die Bildung einer angemessenen Rücklage möglich. Die Vorschrift unterscheidet nicht zwischen zweckgebundenen und zweckfreien Zuführungen an eine Rücklage. Die erforderliche Ange-

messenheit der Rücklage - gleichgültig ob diese zweckfrei oder zweckgebunden ist - wird durch die in § 3 Abs. 5 Rahmenvertrag enthaltene Begrenzung konkretisiert. Auch der in § 3 Abs. 5 Rahmenvertrag enthaltene Hinweis auf § 58 AO dient allein dem Zweck, nur steuerlich unschädliche Rücklagen unter Beachtung der Grundsätze der Gemeinnützigkeit zuzulassen. Die derzeitige Praxis führt zu einem für den kreditfinanzierten Landeshaushalt nachteiligen überhöhten Kassenmittelbestand beim Studentenwerk, der weiter ansteigen dürfte.

- 195 Das Studentenwerk hat den vertraglich vereinbarten Landeszuschuss in der Vergangenheit in Quartalsbeträgen, seit Oktober 2009 in monatlichen Beträgen erhalten, ohne dass sich die kassenmäßige **Bereitstellung der Landesmittel** am tatsächlichen Liquiditätsbedarf des Studentenwerks orientiert hat. Die durch die Senatsverwaltung angestrebte Einführung des mit den Hochschulen angewandten Verfahrens der Mittelbereitstellung über ein Kontokorrentbuch gemäß Nr. 4.5 AV § 71 LHO bei der Landeshauptkasse, das sicherstellt, dass die vom Studentenwerk nicht benötigten Kassenmittel dem Landeshaushalt nicht entzogen werden, wurde durch das Studentenwerk abgelehnt.
- 196 Der Rechnungshof hat die unzureichende Begrenzung der Bildung von Rücklagen beim Studentenwerk unter Hinweis auf § 6 Abs. 1 StudWG kritisiert und beanstandet, dass die monatliche Mittelausreichung an das Studentenwerk nicht den tatsächlichen Liquiditätsbedarf des Studentenwerks berücksichtigt. Unabhängig davon, dass dem Studentenwerk die vertraglich zugesicherten Zuschüsse zur Aufgabenerfüllung zustehen, ist von der Senatsverwaltung über die Mittelausreichung auch unter Beachtung des jeweiligen Liquiditätsbedarfs zu entscheiden (§ 34 Abs. 2 LHO).
- 197 Das Studentenwerk hält demgegenüber an seiner Auffassung fest, dass die rahmenvertragliche Regelung zur Bildung von Rücklagen keine Konkretisierung des § 6 Abs. 1 Satz 2 StudWG darstelle. Im Übrigen beruhten die Sonderpostenzuführungen nicht auf zu hohen Einnahmen, sondern auf Effizienzgewinnen, die dem Studentenwerk gemäß Rahmenvertrag ungenutzt zuständen. Die gebildeten Rücklagen seien insbesondere zur **Finanzierung des Sanierungsbedarfs im Wohnheimbereich** erforderlich. Ein konkreter Sanierungs- und Finanzierungsplan sei in Arbeit. Die Auszahlung des Landeszuschusses sei weder rechtlich noch vertraglich vorgegeben und müsse daher auch nicht in Abhängigkeit vom Liquiditätsbedarf des Studentenwerks erfolgen. Im Übrigen sei das Studentenwerk von der Anwendbarkeit der LHO ausgenommen worden.
- Die Senatsverwaltung folgt den Ausführungen des Studentenwerks und erklärt, dass die Erstellung eines Investitionsplans und eines Zeitplans für die vorgesehenen Abflüsse aus dem Sonderposten rahmenvertraglich geregelt werden solle. Mit dem Jahresabschluss sei der im Sonderposten enthaltene Rücklagenanteil künftig detailliert auszuweisen. Der bisherige § 3 Abs. 5 des Rahmenvertrages werde dahingehend konkretisiert werden,

dass Betriebsmittelrücklagen den vierfachen Bedarf der Personalaufwendungen eines Monats nicht übersteigen sollen. Der Sonderposten bleibe aber von dieser Regelung unberührt, da dieser für die Finanzierung der Sanierung und Modernisierung des Immobilienbestands zweckgebunden gebildet worden sei. Das Verfahren der Mittelbereitstellung solle in Gesprächen zwischen der Senatsverwaltung und dem Studentenwerk geregelt werden.

- 198 Der Rechnungshof hält die Absicht der Senatsverwaltung für zielführend, die Erstellung eines Investitionsplans und eines Zeitplans für die vorgesehenen Abflüsse aus dem Sonderposten rahmenvertraglich vorzusehen. Dabei ist die Höhe der Rücklagen jedoch auf die zur Realisierung der im Investitionsplan genannten Mittel zu begrenzen, um ein unkontrolliertes Anwachsen der Rücklagen zulasten des kreditfinanzierten Landeshaushalts zu verhindern. Dies gilt umso mehr, als die Rücklagen bisher nicht ausschließlich zum Zweck der Sanierung und Modernisierung des Immobilienbestands aus Mieten, sondern u. a. auch für Ersatz und Erweiterungsinvestitionen im Bereich der Verwaltung sowie die Nutzungsänderung von Studentenwohnheimen aus Bewirtschaftungsüberschüssen gebildet werden. Der Hinweis des Studentenwerks auf fehlende Verfahrensregelungen und die Nichtanwendbarkeit der LHO bei der kassenmäßigen Bereitstellung des Zuschusses rechtfertigt keine abweichende Bewertung. Denn die zuständige Senatsverwaltung ist - anders als das Studentenwerk - bei der Auszahlung des vertraglich vereinbarten Zuschusses an das Studentenwerk an § 34 Abs. 2 LHO gebunden. Danach dürfen Ausgaben nur so weit und nicht eher geleistet werden, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind. Einer besonderen Regelung zwischen dem Studentenwerk und der Senatsverwaltung bedarf es daher nicht.
- 199 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung die Angemessenheit der Bildung von Rücklagen ausgehend von den Grundsätzen des § 62 Abs. 2 LHO rahmenvertraglich regelt. Er erwartet ferner, dass die Liquidität des Studentenwerks begrenzt und auch über eine bedarfsgerechte Auszahlung des Landeszuschusses gesteuert wird.**

## E. Stadtentwicklung

### **Nutzungsbeeinträchtigungen und erhebliche Mehraufwendungen durch nicht sachgerecht geplante Schadstoffbeseitigung bei der Sanierung des Deutschen Theaters**

*Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat im Rahmen der Sanierung der Lüftungsanlage im Deutschen Theater in den Jahren 2008 und 2009 umfangreiche Abrissarbeiten im Zuschauerraum geplant und durchgeführt. Dabei hat sie die ihr aufgrund eines Asbestuntersuchungsberichts bekannten Asbestbelastungen im Zuschauerraum nicht zum Anlass genommen, den konkreten Umfang der Schadstoffe feststellen zu lassen und deren ordnungsgemäße Entsorgung bereits in der Ausführungsplanung zu berücksichtigen. Die erst nach Baubeginn ungeplant durchgeführte Schadstoffbeseitigung führte zu einer erheblichen Bauzeitverlängerung zulasten des Spielbetriebs des Deutschen Theaters und verursachte Mehraufwendungen von insgesamt ca. 730 000 €.*

200 Das Deutsche Theater wurde in den Jahren 1849/1850 erbaut und wird bis heute als Spielstätte genutzt. Es ist eine aus öffentlichen Mitteln finanzierte nicht rechtsfähige Anstalt des Landes Berlin, die als Wirtschaftsbetrieb nach § 26 LHO geführt wird.

Aufgrund der unzureichenden Be- und Entlüftung des Zuschauerraums des Deutschen Theaters hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in den Jahren 2008 und 2009 die überalterte und reparaturanfällige Lüftungsanlage einschließlich der desolaten Entrauchungsanlage im Rahmen einer **Sanierungsmaßnahme** durch neue Anlagen ersetzt. Dabei wurden auch umfangreiche bauliche Maßnahmen im Zuschauerraum durchgeführt. Den Beginn der Bauarbeiten hatte die Senatsverwaltung auf den 13. Mai 2008 festgelegt und den 20. November 2008 als Fertigstellungstermin vorgesehen. Während der Baudurchführung sind bei Abbrucharbeiten im Zuschaueraal asbesthaltige Baustoffe gefunden worden. Die Senatsverwaltung hat daraufhin die Bauarbeiten gestoppt und nachträglich eine Asbestentsorgung eingeleitet. Die Sanierungsarbeiten sind infolgedessen erst zum 13. Februar 2009 beendet worden.

Der Rechnungshof hat den verspäteten Abschluss der Bauarbeiten zum Anlass genommen, die Aufgabenerfüllung der Senatsverwaltung bei der Vorbereitung und Durchführung dieser Baumaßnahme zu prüfen.

201 Die Durchführung der Sanierungsaufgaben des Deutschen Theaters liegt in der Verantwortung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung. Zur Gewährleistung eines wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit den

Haushaltsmitteln (§ 7 LHO) hat die Senatsverwaltung vor der Vergabe von Leistungen zu prüfen, ob die **Vorbereitungen für die Bauaufgabe** abgeschlossen und demnach alle Voraussetzungen für eine fach- und termingerechte Bauausführung erfüllt sind (Abschnitt II Nr. 29 ABau). Zur Vorbereitung von Umbaumaßnahmen an öffentlichen Gebäuden gehört, dass die Gebäude nach der Asbest-Richtlinie bewertet und alle Asbestzementverwendungen in den Innenräumen und am Gebäude erfasst werden. Dementsprechend sind geeignete Sanierungsmethoden - vorrangig die Entfernung der Asbestprodukte - in der Ausführungsplanung festzulegen. Untersuchungserkenntnisse über bestehende Schadstoffbelastungen sind bei den Planungen zu berücksichtigen. Vor der Ausschreibung ist außerdem zu prüfen, mit welchen Bauabfällen bei der geplanten Bauausführung zu rechnen ist. Bei begründetem Verdacht auf eine Schadstoffbelastung der anfallenden Bauabfälle sind Art, Umfang und Höhe der Schadstoffkontamination festzustellen und in der Planung Festlegungen zum Entsorgungsweg sowie zur baubegleitenden Überwachung zu treffen. Beim Umgang mit asbesthaltigen Produkten und Bauabfällen sind die Vorschriften der Gefahrstoffverordnung, der Technischen Regeln für Gefahrstoffe sowie der Asbest-Richtlinie einzuhalten. Vom Bieter sind Angaben über die Entsorgung der anfallenden Bauabfälle abzufordern. Durch diese Maßnahmen soll im Interesse des Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutzes insbesondere vermieden werden, dass nicht erkannte Asbestprodukte im Zuge der Bauausführung unkontrolliert Asbestfasern abgeben.

- 202 Die Senatsverwaltung hat im Rahmen der Sanierung der Lüftungsanlage des Deutschen Theaters umfangreiche Abbrucharbeiten im Zuschauerraum vorgesehen. Aufgrund eines **Asbestuntersuchungsberichts aus dem Jahr 1991**, der an mehreren Stellen des Rangbereichs Asbest nachgewiesen hatte, waren der Senatsverwaltung erhebliche Asbestbelastungen im Zuschauerraum bekannt. Die Senatsverwaltung hat jedoch eine **Ausführungsplanung** zur Umsetzung freigegeben, die weder fachgerechte Methoden zur Sanierung der asbestbelasteten Gebäudeteile noch eine ordnungsgemäße Entsorgung der schadstoffhaltigen Bauabfälle, geschweige denn die mit der Asbestbelastung verbundenen Gesundheitsrisiken berücksichtigt. Durch die unzureichende Bauvorbereitung ist sie zudem das Risiko eingegangen, dass sich der Bauablauf zulasten des Spielbetriebs des Deutschen Theaters durch die nachträgliche Feststellung und Beseitigung schadstoffbelasteter Baumaterialien erheblich verzögert und außerdem Kontaminationsschäden eintreten, die nur durch Mehraufwendungen beseitigt werden können.
- 203 Während der Abbrucharbeiten im Zuschauersaal ist Asbest in der Rangkonstruktion festgestellt worden. Daraufhin wurden die Bauarbeiten am 30. Mai 2008 gestoppt. Die **Asbestsanierung** wurde in der Zeit vom 21. Juli 2008 bis zum 16. September 2008 durchgeführt und der **Baustopp** am 16. September 2008 aufgehoben. Die Sanierungsmaßnahme endete nicht, wie vorgesehen, am 20. November 2008, sondern erst am 13. Februar 2009. Dadurch **verzögerte** sich auch die **Aufnahme des Spielbetriebs** in der Spielstätte. Um Ausfallzeiten zu verhindern, hat das

Deutsche Theater zeitweilig **Ersatzspielstätten angemietet**, hergerichtet und genutzt. Dem Deutschen Theater sind dadurch finanzielle Mehrbelastungen entstanden, die die Senatsverwaltung auf insgesamt 659 000 € geschätzt hat.

- 204 Da im Rahmen der Bauvorbereitung keine Festlegungen zur ordnungsgemäßen **Entsorgung** anfallender **schadstoffhaltiger Bauabfälle** getroffen wurden (T 202), sind bei den Abbrucharbeiten im Zuschauersaal asbesthaltige Bauprodukte nicht von dem übrigen Bauschutt getrennt worden. Dadurch hat sich die Menge des als kontaminiert zu bewertenden Bauschutts signifikant erhöht, was einen erheblichen Mehraufwand für die fachgerechte Entsorgung verursachte. Bei einer rechtzeitig vor Baubeginn geplanten ordnungsgemäßen Asbestentsorgung hätten die schadstoffbelasteten Bereiche zur Vermeidung einer großflächigen Asbestkontamination im Rahmen der Abbrucharbeiten eingegrenzt und die Menge des anfallenden schadstoffhaltigen Bauschutts begrenzt werden können. Die Mehraufwendungen für den Abtransport von 264 m<sup>3</sup> kontaminierten Bauschutts aus dem Zuschauerraum und für die Beseitigung weiteren Bauschutts, der aus Sicherheitsgründen nachträglich als kontaminiert Abfall deklariert wurde, betragen nach Schätzung des Rechnungshofs insgesamt 45 000 €.
- 205 Aufgrund der durch die Asbestsanierungsarbeiten verkürzten Ausführungszeit für den Innenausbau konnten die als Wandverkleidungen vorgesehenen Bespannungen aus Seidenstoff nicht bis zum Fertigstellungstermin am 13. Februar 2009 angebracht werden. Zur Aufnahme des Spielbetriebs im Theatergebäude sind die Wandflächen im Zuschauerbereich deshalb - vorübergehend bis zur Anbringung der Bespannung aus Seidenstoff - mit einer gesondert angefertigten **Fototapete** für insgesamt 25 000 € verkleidet worden.
- Die Aufwendungen für die Herstellung und die Anbringung einer Fototapete wären nicht erforderlich gewesen, wenn die Baumaßnahme ordnungsgemäß sowie wirtschaftlich vorbereitet und dabei der Zeitaufwand für die notwendige Asbestentsorgung bereits in einer optimierten Bauablaufplanung berücksichtigt worden wäre.
- 206 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Sanierungsarbeiten durch die Senatsverwaltung nicht ordnungsgemäß und wirtschaftlich vorbereitet wurden. Die in dem ihr vorliegenden Asbestuntersuchungsbericht aus dem Jahr 1991 ausgewiesenen Schadstoffbelastungen im Zuschauersaal hat sie nicht zum Anlass genommen, eine ordnungsgemäße Asbestentsorgung bei den im Zuschauersaal vorgesehenen umfangreichen Abrissarbeiten in der Ausführungsplanung zu berücksichtigen. Die mangelhafte Vorbereitung der Bauaufgabe durch die Senatsverwaltung führte zu erheblichen Beeinträchtigungen im Spielbetrieb des Deutschen Theaters und löste Mehraufwendungen von insgesamt ca. 730 000 € für Ersatzmaßnahmen und die nachträgliche Schadstoffbeseitigung aus.

207 Die Senatsverwaltung hat zu der beanstandeten Vorbereitung der Baumaßnahme ausgeführt, dass die Architekten- und Ingenieurleistungen sowie die Projektsteuerung an freischaffend Tätige vergeben worden seien. Lediglich die Projektleitung sei von ihr wahrgenommen worden.

Zur Bauzeitverlängerung hat sie im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: Die ursprünglich geplante Bauzeit habe 26 Kalenderwochen betragen. Dieser Zeitspanne sei der für die Asbestsanierung benötigte Zeitraum von acht Kalenderwochen hinzuzurechnen, weil ein Zeitaufwand in dieser Höhe auch bei einer vorherigen Planung der Arbeiten zur Schadstoffbeseitigung angefallen wäre. Daher sei von einer Gesamtbauzeit von 34 Kalenderwochen auszugehen. Die Bauzeitverlängerung habe daher lediglich fünf Kalenderwochen betragen. Die Folgen des Baustopps seien durch einen optimierten Bauablauf reduziert worden.

Die geplante Wandbespannung habe auch im Rahmen des optimierten Bauablaufs nicht mehr umgesetzt werden können, weil die notwendige Staubfreiheit noch nicht gewährleistet gewesen sei. Um den Fertigstellungstermin in der laufenden Spielzeit nicht noch weiter zu verschieben, sei im Interesse der Schadensminimierung entschieden worden, die Wandbespannung aus Stoff erst in der nächsten Spielpause auszuführen und die Wand bis dahin mit einer Fototapete zu verkleiden.

Zu den Mehraufwendungen für die Entsorgung der kontaminierten Baustoffe hat die Senatsverwaltung mit Hinweis auf ein laufendes Ermittlungsverfahren wegen unerlaubten Umgangs mit gefährlichen Abfällen noch nicht Stellung genommen.

208 Die Ausführungen der Senatsverwaltung entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es zu den nicht delegierbaren Aufgaben der Senatsverwaltung gehört, die Vertragserfüllung der freiberuflich tätigen Projektsteuerer zu überprüfen. Im Rahmen der **Projektleitung** hätte ihr auffallen müssen, dass die aufgrund des Asbestuntersuchungsberichts bekannten Asbestbelastungen im Zuschauersaal und deren ordnungsgemäße Entsorgung in der Ausführungsplanung nicht berücksichtigt waren. Sie hätte diese Planung daher nicht freigeben dürfen, sondern auf eine entsprechende Planungsänderung drängen müssen.

Des Weiteren sind der **Bauablaufplanung** stets - nicht nur im Falle des Auftretens von Störungen bei der Bauausführung - optimierte Bauablauflösungen zugrunde zu legen. Ohne die ungeplante Asbestentsorgung im Rahmen der Abbrucharbeiten hätte der Fertigstellungstermin aufgrund des von der Senatsverwaltung angeführten optimierten Bauablaufs ggf. sogar unterschritten werden können. Die Senatsverwaltung verkennt darüber hinaus, dass der von ihr für die Asbestsanierung angegebene Zeitraum von acht Kalenderwochen unter den Gegebenheiten und Unwägbarkeiten der bereits begonnenen Abbrucharbeiten und der fehlenden Planungen für die Asbestsanierung und -entsorgung angefallen ist. Bei einer rechtzeitig sowie

ordnungsgemäß geplanten und auf einer solchen Grundlage durchgeführten Schadstoffbeseitigung hätte dieser Zeitraum ebenfalls erheblich verringert werden können. Im Ergebnis bleibt die Feststellung, dass sich die Bauzeit bezogen auf den ursprünglich geplanten Fertigstellungstermin am 20. November 2008 um annähernd drei Monate verlängert hat. Die Spielstätte stand für den Theaterbetrieb damit in der einnahmestarken Wintersaison überwiegend nicht zur Verfügung. Die dem Deutschen Theater durch die Bauzeitverlängerung entstandenen Einnahmeverluste (aufgrund der geringeren Kapazitäten der Ersatzspielstätten) und weitere finanzielle Mehrbelastungen (Anmieten und Herrichten der Ersatzspielstätten) sowie die Mehraufwendungen für die ungeplante Schadstoffbeseitigung hätten bei einer ordnungsgemäßen Vorbereitung der Baumaßnahme vermieden werden können.

Auch die Anbringung der kostenintensiven Fototapete lediglich als Zwischenlösung ist eine Folge der mangelhaften Planung der Baumaßnahme. Damit sollte nach Angabe der Senatsverwaltung im Interesse der Schadensminderung lediglich eine weitere Verschiebung des Fertigstellungstermins vermieden werden. Bei ordnungsgemäßer Planung der Baumaßnahme hätte auch diese Ausgabe nicht geleistet werden müssen.

209

Der Rechnungshof beanstandet zusammenfassend, dass die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung die ihr bekannten Schadstoffbelastungen im Zuschauerraum des Deutschen Theaters nicht im Rahmen der Planung und Ausschreibung der Baumaßnahme ordnungsgemäß berücksichtigt und dadurch eine Bauzeitverlängerung sowie erhebliche Mehraufwendungen von insgesamt ca. 730 000 € zulasten Berlins verursacht hat.

**Der Rechnungshof erwartet, dass im Interesse einer wirtschaftlichen sowie sach- und termingerechten Ausführung von Baumaßnahmen im Bestand die bekannten oder erkennbaren Risiken in den Planungsunterlagen angemessen berücksichtigt werden, um Mehraufwendungen in der Phase der Bauausführung zu vermeiden.**

## F. Wirtschaft, Technologie und Frauen

### 1. Finanzielle Nachteile Berlins in Millionenhöhe infolge von Mängeln bei der Fachaufsicht über die Investitionsbank Berlin als Geschäftsbesorgerin

***Versäumnisse der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen bei der Aufsicht über die Investitionsbank Berlin als Geschäftsbesorgerin des Innovationsförderfonds haben zu finanziellen Nachteilen Berlins von mindestens 4,4 Mio. € geführt. Zudem fehlen Senat und Abgeordnetenhaus wichtige Informationen für die Beurteilung der Mittelausstattung des Innovationsförderfonds.***

- 210 Das Land Berlin, vertreten durch die für Wirtschaft zuständige Senatsverwaltung, hat die Investitionsbank Berlin (IBB) im Mai 2005 rückwirkend zum 1. Januar 2004 beauftragt, die Geschäftsbesorgung und Treuhändernschaft für den **Innovationsförderfonds** (IFF) wahrzunehmen. Die Senatsverwaltung übt die Fachaufsicht über die Wahrnehmung der durch den **Geschäftsbesorgungsvertrag/Treuhandvertrag** übertragenen Aufgaben aus.
- 211 Der IFF wurde im Jahr 2004 als revolvierender Fonds gegründet mit dem Ziel, die „Zusagetätigkeit“ der Berliner Technologieförderung mittel- bis langfristig unabhängig von den üblicherweise gegebenen haushaltsbedingten Einschränkungen durchführen zu können. Das Fondsvermögen ist dem Land Berlin zuzurechnen und setzt sich zusammen aus
- dem zum Zeitpunkt der Gründung des IFF vorhandenen Kassenbestand des Innovationsfonds,
  - Mittelzuführungen des Landes Berlin (bis einschließlich des Jahres 2004),
  - Mittelzuführungen der IBB im Rahmen ihrer Förderleistungen (vom Jahr 2005 an),
  - Rückflüssen aus der Vergabe von Darlehen und stillen Beteiligungen (Tilgungen, Zinsen, Dividenden) sowie
  - Zinseinnahmen aufgrund von Geldanlagen.

Diese Mittel werden - ggf. mit Kofinanzierung aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) - für Zuschüsse, Beteiligungen und Darlehen nach den Programmen „Förderung von Forschung, Innovationen und Technologien - ProFIT -“ und „Innovationsassistent/-in“ verwendet.

## **Unzureichende Unterrichtung des Senats bzw. Abgeordnetenhauses**

212 Nach § 6 Abs. 4 Investitionsbankgesetz (IBBG) entscheidet der Senat darüber, ob und in welchem Umfang die IBB die ihr nach § 5 IBBG übertragenen Aufgaben (darunter auch Wirtschaftsförderung einschließlich der Mittelzuführungen an den IFF) wahrnimmt. Er hat darüber dem Abgeordnetenhaus unverzüglich zu berichten.

213 Zur Vorbereitung einer Entscheidung des Senats erstellt die Senatsverwaltung jährlich einen Bericht über die vorgesehenen Förderleistungen der IBB. Dieser Bericht ist Bestandteil einer vertraulichen Senatsvorlage und dient der Unterrichtung des Abgeordnetenhauses. Die Senatsverwaltung informiert in ihrem Bericht nur über die Höhe der Kapitalzuführungen der IBB an den IFF, nicht aber über die Höhe des vorhandenen Mittelbestands des IFF und die Planungsrechnungen für künftige Mittelverwendungen.

Senat und Abgeordnetenhaus können aufgrund der ihnen vorliegenden Informationen nicht beurteilen, ob

- die Mittelausstattung des IFF angemessen ist,
- die in den Planungsrechnungen enthaltenen Prämissen vertretbar sind (z. B. Höhe des Mittelbestands auch unter Berücksichtigung von Großprojekten und ad-hoc-Förderungen, Berücksichtigung von Risikoszenarien),
- die Höhe der jährlichen Mittelzuführungen an den IFF unter Berücksichtigung der vorhandenen Mittelausstattung, der Mittelzuführungen und der Prämissen der Planungsrechnungen angemessen ist,
- die Fondsmittel in der vorgesehenen Höhe ausschließlich für Zwecke der Innovationsförderung vorgehalten werden.

214 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung aufgefordert, im Rahmen ihres jährlichen Berichts über die Förderleistungen auch aussagefähige Unterlagen über den vorhandenen Mittelbestand des IFF und die Planungsrechnungen einschließlich der diesen zugrunde liegenden Prämissen vorzulegen, und empfohlen, diese Informationen auch dem zuständigen Uterausschuss des Hauptausschusses des Abgeordnetenhauses zu geben. Sofern der vorhandene und geplante Fondsmittelbestand deutlich über die Planungen zum Zeitpunkt der Gründung des IFF hinausgeht, sollte die Senatsverwaltung ferner über den abweichenden Verlauf und die geänderten Planungen unterrichten.

215 Die Senatsverwaltung hat hierzu auf die regelmäßigen Berichterstattungen gegenüber Senat und Abgeordnetenhaus verwiesen. Daraus sind jedoch die Höhe des Bestands der Fondsmittel und die Planungsrechnungen für

künftige Mittelverwendungen nicht zu entnehmen, sodass die Entscheidungen über die Höhe der Mittelzuführungen ohne Kenntnis der hierfür erforderlichen Grundlagen getroffen werden. Der Rechnungshof hält daher an seinen Forderungen fest.

### **Zinsverluste Berlins aufgrund der Bildung einer Rückstellung durch die IBB**

216 Die IBB hat im Jahr 2007 eine Rückstellung von insgesamt 60 Mio. € für gegenüber dem Land Berlin zugesagte Zuführungen an den IFF (jeweils 12 Mio. € in den Jahren 2008 bis 2012) gebildet. Dadurch wurde ihr Jahresüberschuss und Bilanzgewinn um 60 Mio. € geschmälert. Wäre der Betrag in den Bilanzgewinn eingeflossen, hätte sich eine Ausschüttung an das Land Berlin aufgedrängt. Im Gegenzug hätte Berlin dem IFF in den Jahren 2008 bis 2012 jeweils 12 Mio. € zuführen können. Unter dieser Voraussetzung errechnen sich für das Land Berlin zusätzliche Liquiditätsbeträge:

2008: 48 Mio. €<sup>8</sup>,  
2009: 36 Mio. €,  
2010: 24 Mio. €,  
2011: 12 Mio. €.

Mit diesen Mitteln hätte das Land Berlin seine Schulden reduzieren können. Bei einem Zinssatz von 4 % p. a.<sup>9</sup> würde sich für die Jahre 2008 bis 2011 ein Zinsverlust für das Land Berlin von insgesamt 4,4 Mio. € ergeben.

Der Rechnungshof hat moniert, dass der Gegenwert der Rückstellung bei der IBB verblieben ist, statt die Schuldenlast Berlins zu reduzieren.

217 Die Senatsverwaltung hat darauf hingewiesen, dass ein erhöhter Bilanzgewinn im Jahr 2007 nicht an das Land Berlin hätte ausgeschüttet werden können, da gemäß öffentlich-rechtlichem Vertrag vom 25. Mai 2004 zwischen dem Land Berlin und der IBB für die Geschäftsjahre bis 2007 eine Vollthesaurierung der jeweiligen Jahresüberschüsse vereinbart gewesen sei. Eine Nichtbildung der Rückstellung hätte deshalb eine Thesaurierung des Betrages in die Gewinnrücklage der IBB zur Folge gehabt.

Die Senatsverwaltung verkennt, dass die im Jahr 2004 vereinbarte Gewinnthesaurierung sicherstellen sollte, dass die IBB eine angemessene Eigenkapitalausstattung aufbaut. Aus der Zusage der IBB, die die Bildung einer Rückstellung erforderlich gemacht hat, wird deutlich, dass sie den Betrag

<sup>8</sup> nach Feststellung des Jahresabschlusses 2007 am 6. März 2008

<sup>9</sup> entspricht ungefähr dem Refinanzierungszinssatz Berlins am 6. März 2008 (Tag der Feststellung des Jahresabschlusses 2007)

von 60 Mio. € nicht als Eigenkapital benötigt hat. Im Übrigen galt die vertraglich vereinbarte Gewinnthesaurierung nur bis einschließlich Geschäftsjahr 2007, sodass eine Ausschüttung des nicht benötigten Eigenkapitals spätestens mit Feststellung des Jahresabschlusses 2008 möglich war. Die Argumentation der Senatsverwaltung greift daher nicht durch.

## **Verspätete Mittelbereitstellungen durch die IBB**

- 218 Nach § 6 Abs. 1 Geschäftsbesorgungsvertrag/Treuhandvertrag (T 210) erfolgen die Einzahlungen in den IFF vom Jahr 2005 an gemäß den Festlegungen in der im Januar 2005 geschlossenen Pro-Bono-Vereinbarung<sup>10</sup> zwischen Berlin und der IBB. § 3 Abs. 2 sieht vor, dass die IBB die zahlungswirksamen Teilbeträge der Pro-Bono-Leistungen jeweils bis zum 15. Februar des betreffenden Jahres bereitstellt. Entgegen dieser Verpflichtung hat die IBB die Mittel an den IFF für die Jahre 2005, 2007 und 2008 zum Teil mit mehreren Monaten Verspätung zugeführt. Hieraus ergeben sich Zinsverluste für den IFF von insgesamt 156 000 € (ohne Zinseszinsen). Die verspäteten Förderleistungen für die Jahre 2005 und 2007 resultierten daraus, dass zum Fälligkeitszeitpunkt die für die Bereitstellung der Förderleistung erforderlichen Beschlüsse von Senat und Verwaltungsrat der IBB noch nicht gefasst worden waren.
- 219 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung versäumt hat,
- dafür zu sorgen, dass die Voraussetzungen für die Zahlungen rechtzeitig erfüllt sind, und
  - zweifelsfrei fällige Zahlungen von der IBB unverzüglich zu fordern.
- Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung Verfahrensänderungen empfohlen, um sicherzustellen, dass die IBB künftig die Förderleistungen rechtzeitig erbringt.
- 220 Die Senatsverwaltung hat eingeräumt, dass das Datum der Bereitstellung der Fördermittel nicht klar genug zwischen dem Land Berlin und der IBB vereinbart wurde. Sie hat zugesagt, das System und das Verfahren der Förderleistung zu überdenken und die Pro-Bono-Vereinbarung zu überarbeiten sowie juristisch zu prüfen, ob die IBB dem IFF Zinsverluste aufgrund verspäteter Mittelbereitstellungen in den Jahren 2005 bis 2008 zu erstatten hat.

<sup>10</sup> Gegenstand der Pro-Bono-Vereinbarung vom Januar 2005 sind die Leistungen, die die IBB im Auftrag des Landes Berlin erbringt. Die Pro-Bono-Leistungen betreffen Förderaktivitäten, die nach Berücksichtigung sämtlicher für die Durchführung anfallender Kosten sowie sämtlicher dabei erwirtschafteter Erträge wirtschaftlich defizitär sind. Die Pro-Bono-Leistungen bestehen aus einem für die IBB zahlungswirksamen und einem durch Leistungen der IBB erbrachten Teil.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung ihre Zusagen zeitnah einhält und darüber hinaus sicherstellt, dass sich die in ihrer Zuständigkeit aufgetretenen Versäumnisse nicht wiederholen.

## **Anlage von überschüssiger Fondsliquidität**

221 Zeitweilig verfügt der IFF über überschüssige Liquidität in zweistelliger Millionenhöhe. Die IBB legt diese Mittel nach Abstimmung mit der Senatsverwaltung vorübergehend am Geld- und Kapitalmarkt an. Das ursprüngliche Ziel der Senatsverwaltung, für die Anlage den Zinssatz zu erzielen, zu dem sich das Land Berlin verschuldet, wurde nicht erreicht. Ein Vergleich der Durchschnittszinssätze für die Verzinsung der Geldanlage des IFF in den Jahren 2005 bis 2008 ergab, dass die Durchschnittszinssätze für diese Geldanlagen regelmäßig unter den Durchschnittszinssätzen für die Refinanzierung Berlins lagen. Wenn es dem Land Berlin ermöglicht worden wäre, sich zu den Zinssätzen, die die IBB für Geldanlagen des IFF erzielt, bei dem IFF zu refinanzieren, hätte das Land Berlin niedrigere Zinsaufwendungen gehabt.

Der Rechnungshof hat der Senatsverwaltung empfohlen zu prüfen, ob die IBB für den IFF anzulegende Mittel zunächst dem Land Berlin verzinslich anbieten sollte.

222 Nach Darstellung der Senatsverwaltung verzinst die IBB die Geldanlagen des IFF mit EURIBOR abzüglich fünf Basispunkten. Das Land Berlin müsse im Regelfall bei kurzfristigen Kreditaufnahmen keinen höheren Zinssatz als EURIBOR abzüglich fünf Basispunkten zahlen. Der IFF könne aufgrund unsicherer Auszahlungsströme nur Geldanlagen bis zu einem Jahr tätigen, während das Land Berlin vorrangig Interesse an mittelfristigen Krediten in Höhe von zwei- bis dreistelligen Millionenbeträgen habe. Insofern lägen hier insgesamt nicht übereinstimmende Bedarfe vor. Durch eine Änderung des Verfahrens würden „zusätzliche Aufwände/Kosten“ entstehen, denen kein erkennbarer Nutzen gegenüberstehe.

Die Senatsverwaltung hat ihre Behauptungen nicht belegt. Die von ihr behaupteten „zusätzlichen Aufwände/Kosten“ sind nicht quantifiziert und damit nicht nachvollziehbar. Der Rechnungshof hält daher seine Empfehlung aufrecht.

## **Auszahlungen von EFRE-Mitteln**

223 Die IBB fordert bei der Senatsverwaltung regelmäßig Erstattungen von EFRE-Mitteln für aus dem IFF vorgenommene Auszahlungen an. Die Senatsverwaltung erfüllt diese Forderungen, bevor die EU die entsprechenden Mittel erstattet hat. Hierdurch sind dem Land Berlin allein für Zahlungen bis Februar 2009 Zinsverluste von mehr als 250 000 € entstanden. Weitere Zinsverluste ergeben sich daraus, dass Berlin auch danach Zahlungen an die IBB für den IFF geleistet hat. Allerdings sind für die laufende

Förderperiode die von der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006<sup>11</sup> aufgestellten Voraussetzungen für eine Erstattung durch die EU auch weiterhin nicht erfüllt, solange das IT-Begleitsystem Berlins noch nicht zertifiziert ist.

Der Rechnungshof hat empfohlen, dass die Senatsverwaltung überschüssige Liquidität des IFF dazu nutzt, ihm die EFRE-Mittel erst dann zur Verfügung zu stellen, wenn das Land Berlin die Erstattungen von der EU erhalten hat.

224 Die Senatsverwaltung behauptet, dass diese Empfehlung nicht umgesetzt werden könne, da das Erstattungsprinzip gelte. Erst wenn seitens des Landes die EFRE-Mittel im Rahmen von ProFIT projektbezogen ausgezahlt worden seien, könne deren Erstattung bei der EU beantragt werden.

Entgegen den Ausführungen der Senatsverwaltung könnte die Erstattung der EFRE-Mittel aus dem IFF vorfinanziert werden. Nach dem Erstattungsprinzip erstattet die EU dem Land Berlin die EFRE-Mittel u. a. unter folgenden Voraussetzungen: Die von dem Begünstigten getätigten Ausgaben müssen nachgewiesen sein und das Land Berlin muss an den Begünstigten gezahlt haben. Begünstigter ist das Unternehmen, das aus Mitteln des IFF gefördert wurde. Da die IBB den IFF treuhänderisch für das Land Berlin verwaltet, ist es unerheblich, ob das Land Berlin die Zahlung an den Begünstigten aus Haushaltssmitteln oder aus Mitteln des IFF geleistet hat. Der Rechnungshof hält daher seine Empfehlung aufrecht.

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

- **dem Senat und dem Abgeordnetenhaus die Informationen übermittelt, die für eine Beurteilung der Mittelausstattung des IFF im Rahmen der Förderleistung der IBB erforderlich sind,**
- **auf vereinbarungsgemäße Zuführungen der IBB an den IFF hinwirkt und**
- **alle Möglichkeiten ausschöpft, um unnötige Zinsbelastungen des Landes Berlin zu vermeiden.**

---

<sup>11</sup> Amtsblatt der Europäischen Union L 210 vom 31. Juli 2006, S. 25

## 2. Erneut grundlegende Mängel bei der Förderung von Maßnahmen aus Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

*Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen hat Zuwendungen von insgesamt 3,1 Mio. € für Abrissmaßnahmen auf Grundstücken eines privaten Unternehmens bewilligt, ohne die Fördervoraussetzungen ordnungsgemäß geprüft und die für den Fall von Grundstücksverkäufen in den Förderbestimmungen vorgesehene Rückführung der Fördermittel sichergestellt zu haben. Damit hat sie das Risiko einer unzulässigen Subventionierung des Unternehmens in Kauf genommen.*

226 Der Rechnungshof hat in seinem Vorjahresbericht (T 177 bis 187) über grundlegende Mängel bei der Förderung einer Infrastrukturmaßnahme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen berichtet. Auf der Grundlage von Artikel 91a GG i. V. m. dem Gesetz über die **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“** (GRW-Gesetz) können der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, und die Länder (im Land Berlin die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen als Bewilligungsbehörde) zu gleichen Teilen Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen wirtschaftsnahen Infrastruktur in ausgewählten Gebieten mit Zuschüssen fördern (sog. GA-Förderung). Die Senatsverwaltung hatte in dem berichteten Förderfall entgegen den GA-Bestimmungen die Abschöpfung einer förderbedingten Grundstückswertsteigerung gegenüber einem privaten Unternehmen nicht vorgesehen und damit das Risiko einer anteiligen Rückforderung von Fördermitteln durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Kauf genommen. Eine endgültige Entscheidung des Bundesministeriums über die Rückforderung steht noch aus.

Der Rechnungshof hat im Haushaltsjahr 2009 bei weiteren Projekten geprüft, ob die Gewährung von Fördermitteln durch die Senatsverwaltung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit den Förderbestimmungen, den Vorschriften des Zuwendungsrechts sowie mit dem Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung von Haushaltssmitteln (§ 7 LHO) vereinbar war. Die Ergebnisse veranlassen den Rechnungshof, erneut zu berichten.

227 Ein nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtetes Entwicklungsunternehmen in der Rechtsform einer GmbH, an dem Berlin mehrheitlich beteiligt ist, hatte im Oktober 2006 die Gewährung von GA-Zuschüssen für den **Abriss** von zunächst drei **Gebäuden** mit Gesamtkosten von mehr als 4,6 Mio. € beantragt. Ende Oktober 2007 hat das Unternehmen gebeten, den Abriss eines weiteren Gebäudes auf einem anderen Grundstück in die Förderung einzulegen.

beziehen. Sämtliche Gebäude befinden sich auf Grundstücken, die das Land Berlin dem Unternehmen durch Einbringungsverträge unentgeltlich übereignet hatte. Das Unternehmen kann im Rahmen der Verträge über die Grundstücke verfügen und die Verkaufserlöse für Unternehmenszwecke (Standortentwicklung, Verlustdeckung) nutzen.

Das Unternehmen hat zur Begründung seines Förderbegehrens im Wesentlichen ausgeführt, dass zwei aus der DDR-Zeit stammende Plattenbauten aufgrund eines hohen Sanierungsbedarfs nicht wirtschaftlich zu betreiben seien. Für das dritte Gebäude sei aufgrund des hohen Sanierungsbedarfs und der zusätzlich notwendigen Altlastensanierung im ehemaligen Laborteil ein wirtschaftlicher Betrieb ebenfalls nicht mehr möglich. Die nachträglich - im Oktober 2007 - beantragte Förderung eines weiteren Gebäudeabrisses hat das Unternehmen damit begründet, dass die betroffene Immobilie sich mit dem Gebäude nicht in einem verkaufsreifen Zustand befindet. Die Beräumung, die Altlastensanierung und der Abriss des Gebäudes würden das Grundstück wesentlich aufwerten und es damit attraktiver für potenzielle Investoren machen. Geeignete Nachweise über den Zustand der Gebäude und zur Wirtschaftlichkeit der avisierten Abrissmaßnahmen (z. B. Bauzustandsberichte, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) hat das Unternehmen jedoch nicht beigebracht.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen hat dem Unternehmen, ohne Nachweise zu verlangen, mit drei Bescheiden vom Dezember 2006 und einem weiteren Bescheid vom April 2008 (Ergänzungsantrag) **GA-Fördermittel** für den Abriss von vier Gebäuden als Zuwendung (§ 44 LHO) **gewährt**. Aufgrund der Mitteilung des Unternehmens vom November 2007, dass sich eines der Gebäude nach entsprechendem Umbau doch für eine wirtschaftliche Nutzung eignen würde, hat die Senatsverwaltung den betreffenden Bescheid vom Dezember 2006 für „gegenstandslos“ erklärt. Im Ergebnis hat die Senatsverwaltung für den Abriss von drei Gebäuden Fördermittel von insgesamt 3 087 000 € (90 v. H. der veranschlagten Gesamtkosten) bei einem Eigenanteil des Fördermittelempfängers von zusammen 343 000 € bewilligt.

- 228 Grundlage für die Förderung der Abrissmaßnahmen aus GA-Mitteln ist der nach dem GRW-Gesetz beschlossene **35. GA-Rahmenplan** (GA-RP) für den Zeitraum 2006 bis 2009. Gemäß Ziffer 1.1 Teil II des 35. GA-RP können mit GA-Mitteln Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft einschließlich Tourismusgewerbe sowie wirtschaftsnahe Infrastrukturvorhaben gefördert werden, durch die die Wettbewerbs- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft gestärkt und neue Arbeitsplätze geschaffen bzw. vorhandene Arbeitsplätze gesichert werden. Die Förderung beträgt im Fall der Wiederherrichtung von brachliegendem Industrie- und Gewerbegelände nach Ziffer 7.2.2 Teil II des 35. GA-RP i. V. m. Ziffer 7.1.2 bis zu 90 v. H. der förderfähigen Kosten. Zu den hiernach geförderten Maßnahmen gehört auch die **Beseitigung von Altlasten**, soweit sie für eine wirtschaftliche Nutzung erforderlich und wirtschaftlich vertretbar ist (Ziffer 7.2.2 Satz 2 Teil II des 35. GA-RP). Gemäß Ziffer 7.1.3 Teil II des 35. GA-RP werden als Träger von GA-Maßnahmen zwar vorzugsweise Gemeinden und Gemeinde-

verbände gefördert; Träger können aber auch nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtete natürliche und juristische Personen sein. Gemäß Ziffer 7.4 Satz 2 Teil II des 35. GA-RP ist zu gewährleisten, dass **bei einem Verkauf des mit GA-Mitteln geförderten Grundstücks** der gewährte **Zuschuss** um den Teil **gekürzt** wird, um den der erzielte Verkaufspreis die Kosten für den Grundstückserwerb zuzüglich des Eigenanteils des Trägers an den Erschließungskosten überschreitet.

Wie in jedem auf die Gewährung einer Zuwendung gerichteten Antragsverfahren ist auch für die Bewilligung einer Förderung aus GA-Mitteln von der Bewilligungsbehörde u. a. zu prüfen, ob die Fördervoraussetzungen vollständig vorliegen. Auf Verlangen der Bewilligungsbehörde sind die Angaben des Antragstellers durch geeignete Unterlagen zu belegen. Das Ergebnis der **Antragsprüfung** ist in einem Vermerk festzuhalten. Darin ist insbesondere auf die Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungen einzugehen (Nr. 3.3 AV § 44 LHO).

229 Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen als Bewilligungsbehörde hat über die lediglich pauschalen Angaben des Unternehmens (T 227) hinausgehende substanziierte Angaben und Nachweise zur Feststellung der Voraussetzungen der GA-Förderung, insbesondere zur **Beurteilung der Förderfähigkeit** der Abrissmaßnahmen, nicht verlangt. Vielmehr hat sie nach ihren Akten und den Antragsprüfungsvermerken den Abriss der Gebäude für die Vermarktung der Flurstücke als Gewerbeflächen ohne weitere Prüfungshandlungen für notwendig angesehen und die Förderfähigkeit nach Ziffer 7.2.2 Teil II des 35. GA-RP als gegeben unterstellt. Zum Ergänzungsantrag des Unternehmens (T 227) war nicht einmal ein Antragsprüfungsvermerk in den Akten der Senatsverwaltung enthalten.

Im Ergebnis des Antragsverfahrens hat sich die Senatsverwaltung ausweislich der vorliegenden Akten lediglich auf die Übernahme der pauschalen und unbelegten Angaben des Unternehmens beschränkt. Insbesondere hat sie nicht aktenkundig geprüft, ob der Abriss der Gebäude im Sinne einer Altlastenbeseitigung nach Ziffer 7.2.2 Teil II des 35. GA-RP tatsächlich für die wirtschaftliche Nutzung der in Rede stehenden Grundstücke erforderlich und zudem wirtschaftlich vertretbar ist. Die **Antragsprüfungsvermerke** der Senatsverwaltung waren nicht geeignet, die Bewilligung der beantragten GA-Förderungen nachvollziehbar zu begründen. Der Umstand, dass das Unternehmen nach der Bewilligung der beantragten Zuwendungsmittel für den Abriss in einem Fall mitgeteilt hat (T 227), dass sich das Gebäude nach einem Umbau doch für eine weitere Nutzung eignet, ist zudem Indiz für eine unzureichende Antragsprüfung und begründet erhebliche Zweifel an dem wirtschaftlichen Erfordernis einer GA-Förderung für den Gebäudeabriß zum Zeitpunkt der Bewilligung.

230 Bei der Bewilligung der Förderung ist die Senatsverwaltung davon aus gegangen, dass der Abriss der Gebäude für die Vermarktung der Flurstücke als Gewerbefläche notwendig und eine Förderfähigkeit dieser Maß-

nahmen eines privaten Trägers nach Ziffer 7.2.2 Teil II des 35. GA-RP gegeben sei. Für den - förderrechtlich beabsichtigten - Fall des späteren Verkaufs der Grundstücke durch den Fördermittelempfänger hätte die Senatsverwaltung daher in ihren **Zuwendungsbescheiden** durch geeignete besondere **Nebenbestimmungen** (vgl. Nr. 5.1.1 AV § 44 LHO) verbindlich sicherstellen müssen, dass der gewährte Zuschuss gemäß Ziffer 7.4 Satz 2 Teil II des 35. GA-RP in dem Umfang an den Haushalt zurückgeführt wird, in dem der am Markt für das Grundstück erzielte Preis die anrechnungsfähigen Aufwendungen des Fördermittelempfängers übersteigt. Dies hätte z. B. durch die Aufnahme des Vorbehalts des (teilweisen) Widerrufs gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG in die Bewilligungsbescheide geschehen können. Eine solche Regelung findet sich darin jedoch nicht.

Die Aufnahme einer entsprechenden Nebenbestimmung in die Zuwendungsbescheide drängte sich hier auf, weil die Senatsverwaltung aus mehreren Gründen damit rechnen musste, dass die zu erwartenden Verkaufserlöse mit hoher Wahrscheinlichkeit den Kürzungstatbestand aus Ziffer 7.4 Satz 2 Teil II des 35. GA-RP erfüllen. Zum einen sind unbebaute Grundstücke zu einem höheren Preis zu vermarkten als Grundstücke mit aufstehenden, stark sanierungsbedürftigen Gebäuden, da diese - vergleichbar Altlasten - den Wert eines Grundstücks mindern. Zum anderen hätte die Senatsverwaltung berücksichtigen müssen, dass das Unternehmen die betreffenden Grundstücke zuvor nicht gegen Entgelt erwerben musste, um sie nach der Durchführung der geförderten Abrissmaßnahmen wieder zu veräußern. Berücksichtigungsfähige Kosten für den Grundstückserwerb im Sinne von Ziffer 7.4 Satz 2 Teil II des 35. GA-RP sind dem Unternehmen somit nicht entstanden. Das Unternehmen kann mithin lediglich den Eigenanteil von jeweils 10 v. H. der förderfähigen Gesamtkosten als anrechnungsfähige Aufwendungen im Sinne von Ziffer 7.4 Satz 2 Teil II des 35. GA-RP geltend machen. Die zu erwartenden Erlöse aus dem Verkauf der von dem Altgebäudebestand befreiten Gewerbegebäuden dürften den von dem Unternehmen geleisteten Eigenanteil von insgesamt 343 000 € (T 227) aber mit hoher Wahrscheinlichkeit übersteigen. Wegen der in den Bescheiden **fehlenden Kürzungsregelungen** besteht das Risiko einer unzulässigen Subventionierung des antragstellenden Unternehmens aus Fördermitteln.

- 231 Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen die auf die Bewilligung von Fördermitteln in Millionenhöhe gerichteten Zuwendungsanträge nicht ordnungsgemäß geprüft hat. Sie hat von dem antragstellenden Unternehmen weder ausreichend detaillierte Angaben noch geeignete Nachweise zur Beurteilung der Förderfähigkeit der beantragten Vorhaben verlangt. Der Rechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Senatsverwaltung versäumt hat, in den Zuwendungsbescheiden die in Ziffer 7.4 Satz 2 Teil II des 35. GA-RP vorgesehene Rückforderung von Fördermitteln für den Fall der Veräußerung des geförderten Industrie- und Gewerbegeländes verbindlich sicherzustellen.

- 232 Die Senatsverwaltung hat hierzu im Wesentlichen ausgeführt, dass es keiner weitergehenden Darlegungen und Nachweise bedurft habe, weil die vom antragstellenden Unternehmen gelieferten Begründungen für sie auch ohne weitere Nachweise nachvollziehbar gewesen seien. Zu allen Anträgen hätte sie eine nicht in den Förderakten dokumentierte Kenntnis näherer Tatsachen und Umstände gehabt, wonach eine wirtschaftliche Grundstücksnutzung ohne vorherige Beseitigung der Altbauten nicht möglich sei.

Die Aufnahme verbindlicher Nebenbestimmungen zur Sicherstellung der in den GA-Bestimmungen vorgeschriebenen Rückforderung von Fördermitteln in die Bescheide hält die Senatsverwaltung für entbehrlich. Rechtsgrundlage für die Bescheide sei der jeweilige GA-Rahmenplan. Dessen Regelungen seien damit auch Bestandteil der Bescheide. Außerdem habe sie dem Unternehmen bei anderer Gelegenheit zum Thema Grundstücksverkäufe in Gesprächen und im Rahmen eines Schriftwechsels mitgeteilt, dass „Gewinne“ aus der GA-Förderung nicht erzielt werden dürfen und eine Förderung nur insoweit erfolgen solle, wie die Kosten nicht durch den Verkaufserlös für die erschlossenen Grundstücke gedeckt würden. Dem Unternehmen sei „bewusst“, dass diese Regelungen auch für die (geförderten) Abrissmaßnahmen gelten würden. Schließlich habe sie dem Unternehmen - wegen fehlender Planungsunterlagen und Kostenermittlungen - lediglich vorläufige Bescheide erteilt.

Zur Höhe der Rückforderung hat die Senatsverwaltung die Auffassung vertreten, abzuschöpfende „Überschüsse“ würden sich aus der Differenz zwischen dem Verkaufspreis der Grundstücke - einerseits - und den Grundstückserwerbskosten bzw. dem Verkehrswert des unerschlossenen Grundstücks zuzüglich des Eigenanteils des Trägers an den Erschließungskosten - andererseits - ergeben. Der Verkaufspreis würde aber regelmäßig unter dem Verkehrswert der Grundstücke liegen. Die Berücksichtigung des Verkehrswertes bei der Ermittlung von Verkaufsüberschüssen sei - wie aus einem Protokoll des Unterausschusses der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 27. Februar 1997 hervorgehe - mit dem Bundesministerium für Wirtschaft abgestimmt.

- 233 Den Ausführungen der Senatsverwaltung zur Antragsprüfung ist entgegenzuhalten, dass die Gewährung von Fördermitteln auf der Grundlage lediglich pauschaler, nicht belegter Angaben des Antragstellers und aufgrund nicht in den Förderakten dokumentierter Informationen mit den Grundsätzen eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens nicht zu vereinbaren ist. Zu diesen Grundsätzen gehört, dass vor der Bewilligung von Zuwendungen eine vorschriftsmäßige, vollständige, nachvollziehbare und aktenkundige Prüfung der Fördervoraussetzungen im Rahmen des Antragsverfahrens gewährleistet wird. Hierfür sind substanzierte Angaben und Begründungen des Antragstellers und regelmäßig deren Nachweis durch geeignete Unterlagen unerlässlich. Diesen Grundsätzen ist die Senatsverwaltung bei der Zuwendungsgewährung in den geprüften Fällen nicht gerecht geworden.

Zudem verkennt die Senatsverwaltung, dass es sich bei den Regelungen des GA-Rahmenplans nicht um allgemeinverbindliche, die Zuwendungsempfänger unmittelbar bindende Rechtsvorschriften, sondern um Rahmenrichtlinien handelt, die sich an die Länder richten und von ihnen durchzuführen sind (§§ 4 und 6 GRW-Gesetz). Um die Möglichkeit der Rückforderung von Fördermitteln nach Ziffer 7.4 Satz 2 Teil II des 35. GA-RP gegenüber den Fördermittelempfängern im Einzelfall verbindlich sicherzustellen, ist deshalb in die Förderbescheide grundsätzlich eine den Anforderungen des Verwaltungsverfahrensrechts genügende Nebenbestimmung aufzunehmen. Gespräche oder einfacher Schriftwechsel zum Inhalt der GA-Förderbestimmungen genügen den Anforderungen an eine verbindliche Kürzungsregelung demgegenüber nicht. Auch der Erlass eines lediglich wegen fehlender Kostenermittlungen im Hinblick auf die konkrete Höhe der Förderung „vorläufigen“ Zuwendungsbescheides entbindet die Senatsverwaltung als Bewilligungsbehörde nicht von der Verpflichtung, dem Grunde nach für eine den GA-Bestimmungen entsprechende Rückzahlungsregelung zu sorgen.

Schließlich ist auch die von der Senatsverwaltung **beabsichtigte Berücksichtigung des Verkehrswertes der Grundstücke** bei der Ermittlung des Rückforderungsbetrages von den Bestimmungen des GA-Rahmenplans nicht gedeckt. Nach den geltenden GA-Bestimmungen können von dem bei der Veräußerung erzielten Verkaufspreis nur die vom Fördernehmer tatsächlich aufgewandten **Kosten für den Grundstückserwerb** zuzüglich des Eigenanteils an den der GA-Förderung zugrunde liegenden Kosten abgezogen werden. Die davon abweichende Ansicht der Senatsverwaltung wird auch durch das von ihr in Bezug genommene Protokoll nicht gestützt. Darin wird bestätigt, dass Grundstückserwerbskosten im Sinne der GA-Bestimmungen die tatsächlich entstandenen Kosten sind. Nur wenn die tatsächlichen Kosten des Grundstückserwerbs aufgrund der Lage des Einzelfalls ausnahmsweise nicht ermittelt werden können (z. B. Grundstück gehört seit langer Zeit der Gemeinde), kommt nach der im Protokoll niedergelegten Auffassung die Berücksichtigung des Verkehrswertes - quasi als Ersatzgröße - in Betracht. Ein solcher Ausnahmefall liegt hier ersichtlich nicht vor, denn die Höhe der tatsächlichen Kosten für den Grundstückserwerb ist ermittelbar. Es steht ausweislich der Einbringungsverträge fest, dass die Grundstücke unentgeltlich erworben wurden.

234

Ziel der Förderung mit GA-Mitteln gemäß Ziffer 7.2.2 Teil II des 35. GA-RP ist es, brachliegende Industrie- und Gewerbegebäuden zu entwickeln und die so erschlossenen Flächen nach öffentlicher Verkaufsbemühung zum Marktpreis an den besten Bieter zu verkaufen. Die Regelung in Ziffer 7.4 Satz 2 Teil II des 35. GA-RP soll in diesem Zusammenhang sicherstellen, dass die bewilligten Fördermittel in dem Umfang an den Haushalt zurückgeführt werden, in dem bei einem Grundstücksverkauf der am Markt für das Grundstück erzielte Verkaufserlös die anrechnungsfähigen Aufwendungen (tatsächlich entstandene Kosten) des Fördermittelempfängers übersteigt. Die förderbedingte Grundstückswertsteigerung soll bis zur Höhe der gewährten Zuwendung abgeschöpft werden, um die aus der Verwendung der öffentlichen Mittel erzielten Überschüsse nicht dem Fördermittelempfänger

zu belassen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass es sich bei dem geförderten privaten Unternehmen um eine Gesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung Berlins handelt, die satzungsgemäß nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist. Mit ihrem vorschriftswidrigen Vorgehen hat die Senatsverwaltung das Risiko einer unzulässigen Subventionierung des Unternehmens und der Rückforderung von Fördermitteln in Kauf genommen.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen sicherstellt, dass die gewährten Zu- schüsse im Verkaufsfall unter strikter Beachtung der Regelungen des 35. GA-RP in dem Umfang gekürzt werden, wie die Verkaufspreise die anrechnungsfähigen Aufwendungen des Fördermittelempfängers übersteigen.**

**Er erwartet weiterhin, dass künftig bei GA-Förderungen eine ordnungsgemäße Antragsprüfung stattfindet und in die Zuwendungsbescheide die notwendigen verbindlichen Regelungen zur Umsetzung des jeweils geltenden Rahmenplans aufgenommen werden.**

## G. Finanzen

### 1. Gravierende Mängel bei der Überprüfung und Überwachung der unmittelbaren Steuerberechtigung Berlins gegenüber anderen Bundesländern

**Zwei Berliner Finanzämter haben dem Land Berlin zustehende unmittelbare Steueransprüche von über 1 Mio. € gegenüber anderen Bundesländern erst auf Veranlassung des Rechnungshofs geltend gemacht. Die von der Senatsverwaltung für Finanzen aufgrund ähnlicher Feststellungen des Rechnungshofs im Jahr 1998 ergriffenen Maßnahmen haben sich damit als nicht ausreichend erwiesen.**

- 235 Berlin hat seine unmittelbaren Steueransprüche gegenüber anderen Bundesländern umfassend geltend zu machen. Die unmittelbare Steuerberechtigung der einzelnen Bundesländer ergibt sich aus den Artikeln 106, 107 GG, in denen der Finanzausgleich geregelt ist. Hiernach soll durch die vertikale und horizontale Verteilung des gemeinsamen Steueraufkommens dem Bund und den Ländern eine angemessene Finanzausstattung ermöglicht werden. Der **Länderanteil am Aufkommen der Einkommen- und Körperschaftsteuer** steht grundsätzlich dem Land zu, in dessen Gebiet diese Steuern vereinnahmt werden (örtliches Aufkommen). Unerwünschte Verzerrungen bei der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen ergeben sich stets dann, wenn vereinnahmungstechnisch bedingt Steuereinnahmen in einem Land anfallen, die materiell anderen Ländern zuzuordnen sind. Die **Abgrenzung und Zerlegung des örtlichen Aufkommens** sind im Zerlegungsgesetz (ZerLG) geregelt.
- 236 Nach § 1 ZerLG steht der Anspruch auf die Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer für ein Kalenderjahr unmittelbar dem Land zu, in dem der Steuerpflichtige mit Ablauf des 10. Oktober dieses Jahres seinen Wohnsitz oder den Ort der Leitung hat. Ist ein Steuerbetrag einem Land zugeflossen, dem der Steueranspruch nicht zusteht, so ist er an das steuerberechtigte Land zu überweisen; bei Erstattungen ist sinngemäß zu verfahren. Die Überweisung für den einzelnen Steuerfall unterbleibt, wenn der für ein Kalenderjahr zu überweisende Betrag 25 000 € nicht übersteigt. Die Ansprüche erlöschen, wenn sie nicht bis zum dritten auf die Vereinnahmung der Steuern folgenden Kalenderjahr geltend gemacht werden. Das Verhältnis des Finanzamts zum Steuerschuldner wird durch diese Regelungen nicht berührt.
- 237 Verlegt ein Steuerpflichtiger seinen Wohnsitz oder den Sitz seiner Leitung in ein anderes Bundesland, so schließt sich daran wegen der damit verbundenen Änderung der örtlichen Zuständigkeit die Abgabe bzw. Übernahme des Steuerfalls an. In diesen Fällen ist stets die Steuerberechtigung

der beteiligten Bundesländer zu überprüfen. Den Ausgleich dieser Ansprüche regeln die beteiligten Finanzämter untereinander. In Berlin sind mit der **Überprüfung und ggf. notwendigen Überwachung der unmittelbaren Zerlegungsansprüche Berlins** in den Finanzämtern jeweils die Festsetzungsplätze betraut. Gegebenenfalls hat der Festsetzungsplatz die dem Land Berlin zustehenden Beträge unverzüglich anzufordern.

- 238 Der Rechnungshof hatte zuletzt im Jahr 1998 festgestellt, dass die unmittelbare Steuerberechtigung Berlins nicht ausreichend überwacht wird. Insgesamt hatten es damals fünf Berliner Finanzämter versäumt, Ansprüche Berlins gegenüber anderen Bundesländern in Höhe von 5,8 Mio. € geltend zu machen. Zurückzuführen waren die festgestellten Mängel sowohl auf Unkenntnis der zuständigen Bearbeiter als auch auf fehlende IT-Unterstützung bei den Arbeitsabläufen (vgl. Jahresbericht 1999 T 397 bis 410). Die ehemalige Oberfinanzdirektion hatte, um künftig die ordnungsgemäße Bearbeitung zu gewährleisten, den Dienstkräften eine neu gefasste Rundverfügung zu der Handhabung der Verfahrensregelungen des § 1 ZerlG zur Verfügung gestellt. Sie hat weiterhin das Zeichnungsrecht für alle maßgeblichen Verfügungen betreffend Abgaben an andere Bundesländer bzw. Übernahmen aus anderen Bundesländern den Sachgebietsleiter(n)/-innen übertragen. Die Senatsverwaltung für Finanzen ging davon aus, dass dies ausreichend wäre, um künftig die ordnungsgemäße Erledigung der Zerlegungsfälle zu gewährleisten. Allerdings hat sie es unterlassen, sich davon zu überzeugen, ob diese Einschätzung auch zutreffend war.
- 239 Im Jahr 2009 hat der Rechnungshof bei dem **Finanzamt Wilmersdorf** und dem **Finanzamt für Körperschaften I** geprüft, inwieweit die anlässlich seiner damaligen Prüfung seitens der Senatsverwaltung ergriffenen Maßnahmen die ordnungsgemäße Bearbeitung der unmittelbaren Steuerberechtigung Berlins bei Abgabe- und Übernahmefällen in der Praxis gewährleistet haben. Beide Finanzämter waren bereits im Rahmen der seinerzeitigen Prüfung durch mängelbehaftete Bearbeitung der Zerlegungsfälle aufgefallen. Sie haben zusammen durchschnittlich jährlich etwa 1 700 Steuerfälle an andere Bundesländer abgegeben bzw. von anderen Bundesländern übernommen. Aufgrund der vom Rechnungshof erneut festgestellten gravierenden Mängel bei der Überprüfung und Überwachung dieser Ansprüche sind allein in den von ihm geprüften Fällen Steueransprüche Berlins (nach Abzug der eigenen Überweisungsverpflichtungen an andere Bundesländer) von über 1 Mio. € nicht bzw. nicht zeitnah vereinnahmt worden.
- 240 So hatten die Dienstkräfte noch nicht einmal bei jedem dritten der geprüften **Abgabefälle** die Steuerberechtigung Berlins ordnungsgemäß überprüft oder überwacht. Die beiden Finanzämter hatten es häufig unterlassen, bei Abgabe eines Steuerfalls dem übernehmenden Finanzamt eine Mitteilung über die Steuerberechtigung nach § 1 ZerlG zu übersenden. In einer solchen Mitteilung wird das übernehmende Finanzamt explizit darauf hinge-

wiesen, dass noch Steuerfestsetzungen für Jahre ausstehen, für die Berlin steuerberechtigt ist.

In anderen Fällen hatten die Finanzämter zwar die Steuerberechtigung Berlins zum Zeitpunkt der Abgabe überprüft, es aber anschließend unterlassen, den Vorgang zu überwachen. So hatte beispielsweise das Finanzamt für Körperschaften I erst mit über zweijähriger Verspätung aufgrund einer vom Rechnungshof veranlassten Anfrage bei dem übernehmenden Finanzamt davon Kenntnis erlangt, dass dem Land Berlin infolge einer von diesem Finanzamt zwischenzeitlich durchgeführten Steuerfestsetzung ein Steueranspruch von 132 000 € erwachsen war.

- 241 Bei mehr als drei Viertel aller geprüften **Übernahmefälle** war die Bearbeitung hinsichtlich der Überprüfung der Steuerberechtigung ebenfalls mangelhaft. In der ganz überwiegenden Zahl von Fällen hatten die Finanzämter auf eine Überprüfung der Steuerberechtigung verzichtet, obwohl auch bei diesen Fällen durchaus ein Anspruch seitens Berlins gegeben sein kann. So betrug nach den bisherigen Erkenntnissen allein bei den vom Rechnungshof geprüften Fällen der Berlin zustehende Zerlegungsanspruch (nach Abzug der eigenen Überweisungsverpflichtungen an andere Bundesländer) über 890 000 €.

Beispielsweise hatte das Finanzamt für Körperschaften I im Oktober 2006 den Steuerfall einer GmbH übernommen, die im Juni 2006 ihren Sitz und den Ort der Leitung von Sachsen nach Berlin verlegt hatte. Im Januar 2007 erstattete das Berliner Finanzamt an die Steuerpflichtige Körperschaftsteuern von 310 000 € für ein Jahr, für das das Bundesland Sachsen noch steuerberechtigt war. Es versäumte, den erstatteten Betrag umgehend von dem ehemals zuständigen Finanzamt in Sachsen anzufordern. Dies ist erst auf Veranlassung des Rechnungshofs kurz vor Erlöschen des Anspruchs (§ 10 ZerlG) mit über 2 ½-jähriger Verspätung geschehen.

- 242 In Unkenntnis der bestehenden Weisungen hatten es die Dienstkräfte häufig unterlassen, die Verfügungen im Zusammenhang mit der Abgabe von Steuerfällen an andere Bundesländer bzw. der Übernahme von Steuerfällen aus anderen Bundesländern von den Sachgebietsleiter(n)-innen schlusszeichnen zu lassen. Sie haben damit die von der Senatsverwaltung für Finanzen ausdrücklich gewünschte Überwachung der Bearbeitung des Abgabe-/Übernahmevergangs durch die Sachgebietsleiter/-innen nicht beachtet. Der Einhaltung der **Regelungen zum Zeichnungsrecht** kommt jedoch insbesondere in Anbetracht der festgestellten Mängel erhebliche Bedeutung zu.

Der Rechnungshof erwartet, dass die Dienstkräfte künftig diese Regelungen beachten und sich die Senatsverwaltung für Finanzen hiervon beispielsweise in Form von Fachgeschäftsprüfungen überzeugt.

- 243 Die von dem Rechnungshof bereits im Jahr 1998 für geboten gehaltene **IT-Unterstützung** bei den Arbeitsabläufen zur Überprüfung und Überwachung der Steuerberechtigung Berlins hielt die Senatsverwaltung damals in Anbetracht der übrigen von ihr eingeleiteten Maßnahmen für entbehrlich. Diese Einschätzung hat sich angesichts der fortdauernden erheblichen Bearbeitungsmängel als unzutreffend erwiesen. Insbesondere ein IT-unterstützter Hinweis auf die Notwendigkeit der Überprüfung der Steuerberechtigung nach § 1 ZerLG und eine sich daran anschließende IT-unterstützte Überwachung der Wiedervorlagetermine wäre zweckdienlich.
- 244 Die Senatsverwaltung hat die in den betroffenen Finanzämtern festgestellten Bearbeitungsmängel eingeräumt. Sie beabsichtigt, allen Dienstkräften die bestehenden Regelungen nochmals zu vergegenwärtigen und sämtliche hierzu ergangenen Anweisungen in Form eines Leitfadens als Arbeitshilfe zur Verfügung zu stellen. Ferner prüft sie, inwieweit eine IT-Unterstützung der Arbeitsabläufe möglich ist, und wird die Arbeitsweise der Finanzämter im Rahmen einer Fachgeschäftsprüfung betrachten.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hinwirkt, dass bei der Bearbeitung von Zerlegungsfällen**

- **die bestehenden Regelungen zum Zeichnungsrecht strikt eingehalten und**
- **die Kontrolle der Arbeitsabläufe und Fristen durch IT unterstützt werden.**

**Er erwartet zudem, dass sich die Senatsverwaltung von der Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen insbesondere durch Fachgeschäftsprüfungen überzeugt.**

## **2. Unzulängliche Beitreibung von Steuerforderungen durch zwei Finanzämter**

**Die Finanzämter Neukölln und Steglitz haben es häufig versäumt, zur Vorbereitung der Beitreibung von Steuerforderungen die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners umfassend zu ermitteln, um zeitnah Kenntnis von geeigneten Vollstreckungsmöglichkeiten zu erlangen. Da die Dienstkräfte oft auch keinen Gebrauch von den bestehenden elektronischen Abfragemöglichkeiten gemacht haben, war nicht sichergestellt, dass alle Informationen, die anderen Sachgebieten des Finanzamts bekannt waren, auch für Beitreibungszwecke genutzt werden. Dieses Verhalten hat zu vermeidbaren Verzögerungen geführt. Dadurch bedingte Steuerausfälle sind nicht ausgeschlossen.**

- 245 Am 31. Dezember 2009 betrugen die sog. echten **Rückstände der Berliner Finanzämter** 486 Mio. €, darunter 331 Mio. €, für die bereits Rückstandsanzeigen erstellt waren. Als echte Rückstände werden die Beträge ausgewiesen, die zum Stichtag der Statistikerstellung zwar fällig gewesen sind, aber nicht entrichtet und weder gestundet, ausgesetzt, erlassen noch niedergeschlagen wurden. Darüber hinaus haben die Finanzämter allein im Jahr 2009 Steuerforderungen von 329 Mio. € niedergeschlagen, weil mit einer Realisierung dieser Rückstände in absehbarer Zeit nicht zu rechnen war. Es handelt sich bei einer **Niederschlagung** nicht um einen endgültigen Verzicht auf die Forderungen. Die Finanzämter müssen deshalb auch diese Fälle weiter überwachen und prüfen, ob sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schuldner im Laufe der Zeit verbessert haben. Sollte dies der Fall sein, sind erneut Vollstreckungsmaßnahmen einzuleiten.
- 246 Die Finanzämter haben die Steuern gemäß § 85 AO nach Maßgabe der Gesetze gleichmäßig festzusetzen und zu erheben. Dazu gehört, dass sie die festgesetzten Beträge so schnell und so umfassend wie möglich beitreiben, wenn Steuerpflichtige ihrer Zahlungsverpflichtung nicht freiwillig nachkommen.
- Die Senatsverwaltung für Finanzen strebt seit Jahren eine **konsequente Vollstreckung** an. Die Dienstkräfte des Sachgebiets Erhebung (Bereich Vollstreckung) der Finanzämter sollen hierzu nach Erhalt der Rückstandsanzeige frühzeitig und umfassend die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners ermitteln und ggf. mehrere Vollstreckungsmaßnahmen gleichzeitig ergreifen, wenn nicht abzusehen ist, dass eine einzelne Maßnahme bereits zur vollständigen Tilgung der Rückstände ausreicht. Damit soll einerseits erreicht werden, dass die Finanzämter die Rückstände möglichst zeitnah beitreiben. Andererseits rechtfertigen konsequente Beitreibungsversuche unter Umständen auch die schnelle Niederschlagung von Steuerrückständen, wenn sich dabei herausstellt, dass in absehbarer Zeit keine Aussicht auf Realisierung besteht. Die Dienstkräfte können sich dann auf die Bearbeitung der übrigen Fälle konzentrieren.
- 247 Der Rechnungshof hat bei den **Finanzämtern Neukölln und Steglitz** den Arbeitsstand und die Arbeitsweise des Sachgebiets Erhebung (Bereich Vollstreckung) überprüft. Die sog. echten Rückstände dieser Finanzämter beliefen sich am 31. Dezember 2009 auf mehr als 39 Mio. €. Für die Bearbeitung der finanziell bedeutsamen Vollstreckungsfälle hatten beide Ämter - wie in allen Berliner Finanzämtern üblich - Großschuldnerplätze eingerichtet. Die Bearbeitung der übrigen Vollstreckungsfälle oblag den Erhebungsplätzen.
- 248 Insbesondere auf den **Erhebungsplätzen** war die Arbeitsweise von wenig effektiven Abläufen geprägt. Die Dienstkräfte haben regelmäßig zunächst schriftliche Zahlungsaufforderungen versandt und darin für den Fall der Nichtzahlung Vollstreckungshandlungen angekündigt, obwohl die Schuldner zuvor bereits maschinell erstellte Mahnschreiben erhalten hatten. Blie-

ben die Zahlungen dennoch aus, haben die Dienstkräfte meist Vollziehungsbeamte mit der Beitreibung der Rückstände beauftragt. Führte auch dies zu keinem Erfolg, haben die Dienstkräfte nach einer anderen Beitreibungsmöglichkeit gesucht. Blieb der Vollstreckungserfolg auch dann immer noch aus, begannen die Dienstkräfte mit ihren Ermittlungsbemühungen erneut. Dabei haben sie sich oft noch immer keinen vollständigen Überblick über die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners verschafft, sondern Nachforschungen zumeist abgebrochen, sobald sich eine andere Vollstreckungsmöglichkeit abzeichnete. Diese Arbeitsweise hatte zur Folge, dass sich die Beitreibungsverfahren häufig über einen sehr langen Zeitraum hinzogen und eine Realisierung der Rückstände oft nicht mehr möglich war. Die Finanzämter haben außer Acht gelassen, dass die zeitliche Komponente für den Erfolg der Vollstreckungsarbeit von entscheidender Bedeutung ist, weil sich die wirtschaftliche Lage des Schuldners während des Verfahrens weiter verschlechtern kann.

249 Die dargestellte Arbeitsweise hat dazu geführt, dass zu Beginn des Verfahrens ggf. noch vorhandene Beitreibungsmöglichkeiten zu spät oder gar nicht genutzt wurden. Bei nur 16 v. H. der überprüften Fälle haben die auf den Erhebungsplätzen eingesetzten Dienstkräfte von der Möglichkeit der Einsichtnahme in die Steuerakten des Festsetzungsbereichs Gebrauch gemacht. Selbst die vorhandenen, besonders leicht zu handhabenden elektronischen Abfragemöglichkeiten zur Ermittlung von Vollstreckungsansätzen blieben weitestgehend ungenutzt.

Darüber hinaus waren die Beitreibungsbemühungen der beiden Finanzämter zum Nachteil des Fiskus von weiteren Unzulänglichkeiten gekennzeichnet:

- Anträge auf Vollstreckungsschutz gegen Ratenzahlung wurden teilweise nicht zeitnah bzw. ohne ausreichende inhaltliche Überprüfung beschieden. So stand beispielsweise die Entscheidung über einen derartigen Antrag seit mehr als einem Jahr aus. Trotz freiwilliger Zahlungen des Schuldners sind die Rückstände in dieser Zeit von ehemals 13 000 € auf 36 000 € angestiegen, ohne dass das Finanzamt Beitreibungsmaßnahmen ergriffen hat.
- Aufgrund unzureichender Fristenüberwachung kam es zwischen den einzelnen Beitreibungsmaßnahmen immer wieder zu ungerechtfertigten Bearbeitungspausen. Vollstreckungsaufträge sind teilweise über mehrere Monate bei den Vollziehungsbeamten verblieben, ohne dass Vollstreckungshandlungen vorgenommen worden sind.
- Andauernd ansteigenden Steuerrückständen sind die Finanzämter nicht in gebotener Form mit rückstandsunterbindenden Maßnahmen begegnet. So haben sie beispielsweise nur selten die Untersagung der Ausübung eines Gewerbes oder berufsrechtliche Verfahren bei den hierfür zuständigen Stellen angeregt.

- 250 Die Einrichtung der **Großschuldnerplätze** hat sich in der Praxis weitestgehend bewährt. Die auf diesen Plätzen eingesetzten Dienstkräfte, denen für die Bearbeitung des Einzelfalls allerdings auch deutlich mehr Zeit zur Verfügung steht als den übrigen Dienstkräften, wenden die Grundsätze einer konsequenten Vollstreckung größtenteils an. Eine erfolgreiche Beitreibung durch die Großschuldnerplätze setzt aber voraus, dass sie von allen in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Vollstreckungsfällen auch zeitnah Kenntnis erhalten. Dies ist immer dann gewährleistet, wenn die finanzielle Größenordnung des Vollstreckungsfalls bereits zu Beginn des Vollstreckungsverfahrens erkennbar ist. Wenn die Rückstände jedoch erst im Laufe des Verfahrens soweit angestiegen sind, dass die Bearbeitung in die Zuständigkeit der Großschuldnerplätze fällt, sind notwendige Aktenabgaben seitens der Erhebungsplätze teilweise über längere Zeit oder sogar gänzlich unterblieben. Diese Fälle sind wie bisher weiterbearbeitet worden. Eine konsequente Vollstreckung war deshalb trotz der gestiegenen Rückstände nicht immer gewährleistet.
- 251 Der Rechnungshof verkennt nicht, dass es sich bei der Beitreibung von Steuerrückständen um ein Massenverfahren handelt. Daher ist die Nutzung der zur Verfügung stehenden elektronischen Hilfsmittel bei allen Fällen angezeigt, weil die Dienstkräfte so innerhalb kurzer Zeit Kenntnis von möglicherweise erfolgversprechenden Vollstreckungsmöglichkeiten (wie beispielsweise der Pfändung von Ansprüchen gegenüber Kreditinstituten oder von pfändbaren Teilen des Arbeitslohns) erlangen können. Die Finanzämter haben die Vollstreckungsverfahren zügig voranzutreiben, um finanzielle Nachteile für den Fiskus auszuschließen. Das zögerliche Handeln der Finanzämter kann zu einer Benachteiligung des Fiskus führen. Ein derartiges Verhalten ist auch angesichts der finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte nicht hinnehmbar.
- 252 Die Sachgebietsleiter/-innen sind gemäß Abschnitt 2.3 der Geschäftsordnung für die Finanzämter für die rechtzeitige, sachgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben in ihren Sachgebieten verantwortlich. Ihnen stehen hierfür vor allem verschiedene in regelmäßigen Abständen ausgebogene Arbeitslisten über bestimmte Vollstreckungsfälle zur Verfügung. Die Dienstkräfte haben in den Listen zu den einzelnen Vollstreckungsfällen kurze Vermerke über den Sachstand anzubringen und diese dem/der zuständigen Sachgebietsleiter/-in zur Prüfung vorzulegen. Bei einer ordnungsgemäßen Überprüfung hätten die Unzulänglichkeiten bei der Aufgabenerfüllung auffallen müssen, weil die Listen teilweise keine oder wenig aussagekräftige Bearbeitungsvermerke enthielten. Die Bearbeitungsmängel sprechen dafür, dass die Sachgebietsleiter/-innen ihrer **Dienst- und Fachaufsicht** in nicht ausreichendem Maß nachgekommen sind.
- 253 Der Rechnungshof hatte sich in der Vergangenheit bereits wiederholt mit der Beitreibung von Steuerrückständen befasst und auf bestehende Unzulänglichkeiten zuletzt in seinem Jahresbericht 2004 (T 235 bis 242) hingewiesen. Auch die Senatsverwaltung für Finanzen hatte im Rahmen von

Fachgeschäftsprüfungen wiederholt Defizite in diesem Bereich festgestellt. Betroffen waren auch die vom Rechnungshof geprüften Finanzämter. Dennoch haben diese Finanzämter es nicht vermocht, die Bearbeitungssituation entscheidend zu verbessern.

- 254 Die Senatsverwaltung für Finanzen hat eingeräumt, dass die Finanzämter die Grundsätze einer konsequenten Vollstreckung nicht immer einhalten. Sie strebt deshalb eine Verbesserung durch organisatorische und technische Veränderungen an. So sollen Reibungsverluste innerhalb des Finanzamts künftig dadurch verringert werden, dass die Sachgebiete Festsetzung und Erhebung organisatorisch zusammengeführt werden und den Arbeitsgebieten die ganzheitliche Verantwortung für den Steuerfall übertragen wird.

Im Übrigen sollen die Dienstkräfte künftig bei der Beitreibung von Steuerrforderungen technisch besser unterstützt werden. Mit der Pilotierung eines neuen IT-Systems sei noch im Jahr 2010 zu rechnen.

- 255 **Der Rechnungshof erwartet, dass die Senatsverwaltung für Finanzen verstärkt darauf hinwirkt, dass die Finanzämter die Grundsätze der konsequenten Vollstreckung künftig durchgängig anwenden. Dazu gehört, dass die Dienstkräfte bereits zu Beginn des Beitreibungsverfahrens die wirtschaftlichen Verhältnisse des Schuldners umfassend ermitteln und zeitnah geeignete Vollstreckungsmaßnahmen ergreifen.**

**Darüber hinaus erwartet der Rechnungshof, dass die Sachgebietsleiter/-innen ihren Verpflichtungen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht besser als bisher nachkommen.**

### **3. Überhöhte Personalausstattung des Zentralen Personalüberhangmanagements sowie Mängel beim Abbau des Überhangpersonals**

*Der Stellenbestand des im Jahr 2004 eingerichteten Zentralen Personalüberhangmanagements ist seitdem stetig gewachsen, obwohl die Zahl der zu betreuenden Überhangfälle seit dem Jahr 2006 kontinuierlich abgenommen hat. Personalausgaben von 650 000 € jährlich können zusätzlich eingespart werden, wenn über die Reduzierung von acht Stellen hinaus 16 weitere entbehrliche Stellen abgebaut würden. Um den Abbau des Personalüberhangs in der Verwaltung zu beschleunigen, ist die Tätigkeit des Zentralen Personalüberhangmanagements zu verbessern und durch die Senatsverwaltung für Finanzen gegenüber den Dienststellen des Landes Berlin wirksam zu unterstützen.*

256 Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Einrichtung eines Zentralen Personalüberhangmanagements (Stellenpoolgesetz) am 1. Januar 2004 ist das Zentrale Personalüberhangmanagement (ZeP) eingerichtet worden.

Ziel dieser der Senatsverwaltung für Finanzen nachgeordneten Behörde ist es, den Abbau des Personalüberhangs zu fördern und damit insbesondere die Personalausgaben nachhaltig zu senken.

Der Rechnungshof hatte das ZeP bereits im ersten Jahr des Bestehens geprüft und insbesondere gefordert, dass der Abbau des Personalüberhangs deutlich gesteigert wird und der Senat die Konzeption des Personalüberhangmanagements überprüft (Jahresbericht 2006 T 73 bis 81). Gegenstand der erneuten Prüfung waren die Organisation und Tätigkeit des ZeP einschließlich des Personalüberhangmanagements in der Verwaltung. Die Ergebnisse veranlassen den Rechnungshof, erneut zu berichten.

257 Der organisatorische Aufbau und die Stellenausstattung des ZeP stellen sich wie folgt dar:

**Ansicht 35: Organisationsbereiche und Stellenausstattung des ZeP<sup>1</sup>**

Organisationsbereich	Stellenausstattung 2004	Stellenausstattung 2009	Zugänge in v. H.
Leitung/ Steuerungsdienst	4	7	75,0
Justiziariat	3	3	0
Informationstechnik	9	2	44,4
SE Interne Dienste		11	
Vermittlung	24	38	58,3
Personalstelle	36	66	83,3
Akquise/Qualifizierung/ Spezialberatung	8	9	12,5
<b>Summe</b>	<b>84</b>	<b>136</b>	<b>61,9</b>

<sup>1</sup> Zahlen 2009 nach dem Organigramm vom 1. September 2009 ohne Geschäftsstelle des Personalrats (1 Stelle)

Grundlage der ursprünglichen Ausstattung war die Annahme von 3 000 Personalüberhangkräften. Da das ZeP aber wegen der hohen Zugänge bis zum Jahr 2006 ca. 5 600 Dienstkräfte erwartete, wurde sein Stellenbedarf deutlich erhöht. Dies führte bis zum Jahr 2009 zu einem Zuwachs von 52 Stellen.

258 Die erwartete stetig ansteigende Zahl zu betreuender Dienstkräfte ist nicht eingetreten. Vielmehr reduzierte sich der zu verwaltende Personalüberhang seit dem Jahr 2006 kontinuierlich.

Der Bestand und der Beschäftigungsstatus der Überhangkräfte zeigt seit dem Jahr 2004 nach dem Quartalsbericht des ZeP (Stand: 30.09.09) folgendes Bild:

**Ansicht 36: Beschäftigungsstatus der vorhandenen Personalüberhangkräfte (ohne Verwaltung des ZeP)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Abordnung gegen Personalkostenerstattung	160	403	753	797	776	700
Abordnung zu Übergangseinsätzen innerhalb der Berliner Verwaltung	1 698	2 295	3 096	2 442	1 861	1 659
Abordnung mit dem Ziel der Versetzung						207 <sup>1</sup>
nicht vermittelbarer Bestand <i>darunter:</i>	310	620	1 000	1 022	1 173	1 084
<i>langfristig Erkrankte</i>	52	133	218	219	258	201
<i>Freizeitphase der Altersteilzeit</i>	121	259	340	422	521	530
<i>Sonstiges (z. B. Beurlaubungen, langfristige Qualifizierungen)</i>	137	228	442	381	394	353
<b>Summe</b>	<b>2 168</b>	<b>3 318</b>	<b>4 849</b>	<b>4 261</b>	<b>3 810</b>	<b>3 650</b>

<sup>1</sup> nur für das Jahr 2009 dargestellt, da in den Vorjahren nicht mehr im Bestand ausgewiesen, sondern als Abbau gewertet

Die Ansicht zeigt insbesondere, dass der Personalüberhang seit dem Jahr 2006 kontinuierlich abnimmt. Angesichts dieser Entwicklung wurde im Haushalt 2010/2011 eine Reduzierung um acht Stellen vorgenommen. Der Rechnungshof hat darüber hinaus weitere **Einsparpotenziale** von 650 000 € beim ZeP errechnet. Bei einem im Haushaltsplan 2010/2011 ausgewiesenen Bestand von rd. 3 900 Personalüberhangkräften und einem nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs angesetzten Betreuungsschlüssel von 200 Fällen pro Sachbearbeiter, mit dem die Komplexität der Bearbeitungsvorgänge und die Besonderheit der Klientel des ZeP berücksichtigt wird, können allein in der Personalstelle 13 Stellen eingespart werden. Bei der Vermittlung ergibt sich mit dem vom ZeP verwendeten Schlüssel von 1 : 150 bei 3 400 vermittelbaren Dienstkräften eine Einsparung von neun Stellen. Eine weitere Einsparung von zwei Stellen ist in der mit zwölf Stellen ausgestatteten Zentralen Büroleitung möglich.

259 Der Rechnungshof hat den geplanten Stellenabbau als unzureichend beanstandet und die Erwartung geäußert, dass die Personalausstattung des ZeP um mindestens weitere 16 Stellen reduziert wird.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Notwendigkeit, die Personalausstattung an die sinkenden Fallzahlen anzupassen, grundsätzlich bestätigt und in diesem Zusammenhang auf die bereits mit dem Haushalt 2010/2011 vorgenommene Reduzierung um acht Stellen auf der Basis der Fallzahlen des Jahres 2009 verwiesen. Sie hat zugesagt, die Personalausstattung der Behörde weiter zu prüfen und im Rahmen der nächsten Haushaltsplanaufstellung entsprechend zu reduzieren. Allerdings bestreitet sie eine Entlastung des Haushalts, da die Stellen beim Kapitel 1522 - Zentrale Steuerung des Personalüberhangs - wegen der zeitlichen Begrenzung der Aufgaben bereits einen Wegfallvermerk enthielten. Die Senatsverwaltung übersieht jedoch, dass Stellen haushaltswirksam eingespart werden können, wenn die Dienstkräfte auf andere Stellen vermittelt werden.

260

Die **Zuordnung zum Personalüberhang** richtet sich grundsätzlich nach der Verwaltungsvorschrift über die Zuordnung von Beschäftigten zum Personalüberhang (VV Auswahl). Nach § 5 Abs. 3 dürfen schwerbehinderte Beschäftigte nicht dem Personalüberhang zugeordnet werden, wenn sie nach Art und Schwere ihrer Behinderung im Arbeitsleben besonders betroffen sind. Nach dem Jahresbericht 2008 der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung an das Abgeordnetenhaus über die Erfüllung der Beschäftigungsquote schwerbehinderter Menschen in der Berliner Verwaltung (Drs 16/2470) lag deren Anteil beim ZeP im Jahr 2007 mit 15,9 v. H. mehr als doppelt so hoch wie beim Arbeitgeber Land Berlin insgesamt mit 7,1 v. H. Diese Quoten zeigen, dass die Dienststellen ältere und behinderte Beschäftigte überproportional häufig zum ZeP versetzen. Dies erfolgt, wie nachstehend dargelegt, teilweise in unzulässiger Weise.

Vor einer Zuordnung zum Personalüberhang sind bei der persönlichen Auswahl durch die Dienststelle alle Beschäftigten vergleichbarer Aufgabengebiete einzubeziehen. Zu diesem Zweck werden Auswahlgruppen gebildet, singuläre Arbeitsgebiete bleiben dabei ausgenommen. Der Rechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass sowohl in der Hauptverwaltung als auch in den Bezirksverwaltungen in manchen Fällen Zuordnungen erfolgt sind, die lediglich dem Austausch einzelner Mitarbeiter, vor allem im höheren Dienst, dienen sollten. Wenn danach Personal von außerhalb der Verwaltung Berlins eingestellt wird oder Arbeitszeiten erhöht werden, entstehen zusätzliche finanzielle Aufwendungen für das Land Berlin.

Weiterhin wurde festgestellt, dass häufig Dienstkräfte aus schwer vermittelbaren Berufsgruppen, z. B. Musikschullehrer oder Küchenpersonal, dem Überhang zugeordnet worden sind. Dabei erwarten die Dienststellen, dass das ZeP diese Dienstkräfte - mangels Alternative - im Rahmen eines Übergangseinsatzes wieder für die bisherige Aufgabe einsetzt, allerdings ohne oder nur mit geringer Personalausgabenerstattung. An ihrer Rückabordnung ist erkennbar, dass die ursprüngliche Tätigkeit doch nicht entfallen ist.

261 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Dienststellen Berlins die Vorgaben der VV Auswahl strikt einhalten. Die Senatsverwaltung hat eine Neuregelung zugesagt, mit der die Verantwortung für nicht vermittelbares Personal künftig bei den Dienststellen belassen und der Schutz für Schwerbehinderte erhöht werden soll.

262 Neue unbefristete Beschäftigungsverhältnisse - **Außeneinstellungen** - sind grundsätzlich nicht zulässig (Nr. 10.1 HWR 08 sowie Nr. 9.1 HWR 09). Nur in besonderen Ausnahmefällen bei unabweisbarem Bedarf dürfen unbefristete Außeneinstellungen mit Zustimmung der Senatsverwaltung für Finanzen vorgenommen werden, wenn die Aufgabenerfüllung des Landes Berlin andernfalls nicht sichergestellt wäre (Nr. 10.2 HWR 08 sowie Nr. 9.2 HWR 09). Neue befristete Beschäftigungsverhältnisse bis zu einem Jahr sind ohne Zustimmung der Senatsverwaltung zulässig, wenn im Personalüberhang Berlins keine einsetzbaren Kräfte vorhanden sind und das ZeP eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Übernahme von Überhangkräften zugelassen hat (Nr. 10.4 HWR 08 sowie Nr. 9.4 HWR 09).

Bei den Außeneinstellungen der Bezirksämter im Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis zum 30. Juni 2009 handelt es sich vor allem um die Berufsgruppen bzw. Tätigkeitsfelder Schulhausmeister, Schulsekretärinnen, Sportplatz- bzw. Hallenwarte, Mitarbeiter für die Ordnungsämter sowie Büchereiangestellte. Allein eine vom ZeP erstellte Übersicht zeigt, dass es für einen erheblichen Teil hiervon Überhangkräfte gibt (Hausmeister, Handwerker, Angestellte im Schreibdienst). Die Beschäftigten haben wegen ihrer Verwaltungserfahrung Vorteile gegenüber Außenbewerbern.

Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert darauf hinzuwirken, dass die Bezirksämter künftig, statt Außeneinstellungen vorzunehmen, vorrangig auf Dienstkräfte mit identischen oder vergleichbaren Berufen bzw. Tätigkeiten zurückgreifen, damit zusätzliche Ausgaben vermieden werden.

263 Für den Volksentscheid über die Einführung eines schulischen Wahlpflichtfachs Religion („Pro Reli“) und die Wahl zum Europäischen Parlament haben drei Bezirksämter befristete Außeneinstellungen vorgenommen:

#### **Ansicht 37: Befristete Außeneinstellungen**

Bezirk	Volksentscheid „Pro Reli“	Europawahl
Charlottenburg-Wilmersdorf	8	8
Spandau	0	3
Steglitz-Zehlendorf	18	17

Der Hinweis der Bezirke auf das Fehlen geeigneter Überhangkräfte geht schon deshalb fehl, weil das ZeP von diesen Außeneinstellungen keine Kenntnis hatte. Zwei Bezirke haben sogar über den von ihnen ermittelten Bedarf hinaus eingestellt. Der Rechnungshof hat diese Außeneinstellungen für Volksentscheid und Europawahl beanstandet, die zusätzliche Ausgaben für das Land Berlin von über 200 000 € verursacht haben, und auf die Ergebnisse seiner früheren Prüfung der Personalausgaben für die Beschäftigung zusätzlicher Dienstkräfte zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Wahlen in allen Bezirksämtern hingewiesen (Jahresbericht 2004 T 74 bis 78). Die Senatsverwaltung für Finanzen hatte daraufhin zugesagt, dass für die vorübergehenden Tätigkeiten in den Wahlämtern künftig grundsätzlich nur auf vorhandene Dienstkräfte und den Personalüberhang zurückgegriffen wird.

264 Der Rechnungshof hat die Senatsverwaltung für Finanzen aufgefordert, auf die Einhaltung ihrer Zusage mit Nachdruck hinzuwirken.

Die Senatsverwaltung hat zur Begründung von Außeneinstellungen auf Schwierigkeiten bei der Rekrutierung und Vermittlung von Überhangkräften hingewiesen, wenn besondere tätigkeitsspezifische Voraussetzungen zu erfüllen seien, wie z. B. Bereitschaft zum Schichtdienst, zur Teilnahme an Ferienregelungen oder Konfliktfähigkeit. Dabei verkennt sie jedoch, dass eine Hauptaufgabe des ZeP darin besteht, vorhandene Potenziale durch unterstützende Personalentwicklungsmaßnahmen, ggf. aber auch Sanktionen zu erschließen. Im Übrigen hat die Senatsverwaltung zugesagt, die Einstellungen für die Wahlämter zu überprüfen und ggf. erforderliche Sanktionsmaßnahmen gegen die Bezirke zu verhängen.

265 Im Jahr 2005 hat das ZeP Hinweise zur Anerkennung von **Übergangseinsätzen**, zur Personalkostenerstattung sowie zur Berechnung der mit Übergangseinsätzen erwirtschafteten Mehreinnahmen oder Minderausgaben herausgegeben (Rundschreiben 2/2005 vom 12.08.05). Voraussetzung für die Bewilligung eines Übergangseinsatzes ist, dass es sich um eine vorübergehende und zusätzliche Maßnahme zur Unterstützung der Aufgaben in der unmittelbaren Landesverwaltung handelt. Ein Übergangseinsatz soll in der Regel nicht länger als ein Jahr dauern. Abzulehnen sind Übergangseinsätze, wenn es sich um dauerhaft und routinemäßig anfallende Aufgaben einer Dienststelle (sog. Regelarbeit) handelt. Eine Erstattung der Personalausgaben ist bei einer Abordnung für einen Übergangseinsatz innerhalb des unmittelbaren Landesdienstes im Regelfall nicht vorgesehen.

Die Vermittlung von Überhangkräften in Übergangseinsätze stellt einen großen Anteil der Vermittlungsarbeit des ZeP dar. Zur Zeit der Prüfung wurden 1 659 Überhangkräfte (45 v. H. des Gesamtbestands) zu Übergangseinsätzen innerhalb der Berliner Verwaltung abgeordnet (vgl. Ansicht 36).

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass den bewilligten Übergangseinsätzen teilweise nach wie vor Regelarbeit zugrunde liegt. Dies ist vor allem an der Dauer der Einsätze zu erkennen, die sich häufig über mehrere Jahre erstrecken. Bei der Prüfung der Anträge zur Bewilligung eines Übergangseinsatzes werden vom ZeP die Begründungen der Dienststellen im Regelfall als zutreffend gewertet; Nachfragen werden nur vereinzelt gestellt.

- 266 Der Rechnungshof hat das ZeP aufgefordert, die Zulässigkeit von Übergangseinsätzen innerhalb und außerhalb des Landesdienstes eingehend zu überprüfen. Sofern die Kriterien hierfür nicht erfüllt sind, ist entweder der Einsatz zu beenden oder eine Erstattung der Personalausgaben zu fordern.

Die Senatsverwaltung für Finanzen hat die Feststellungen des Rechnungshofs zu den Übergangseinsätzen bestätigt und bereits Verfahrensänderungen veranlasst. Danach sollen künftig im Einzelfall notwendige Verlängerungen von Einsätzen über ein Jahr hinaus nur durch Personalrotation möglich sein.

- 267 Für das ZeP ist bei einer hohen Zahl von **Langzeiterkrankten** (vgl. Ansicht 36) eine Gesundheitsquote von 87,8 v. H. ausgewiesen (Haupt- und Bezirksverwaltungen: 91,5 v. H.).

Nach beamten- und tarifrechtlichen Vorschriften kann sich der Dienstherr oder Arbeitgeber die Dienst- bzw. Arbeitsunfähigkeit ärztlich bestätigen oder Eingliederungsmöglichkeiten aufzeigen lassen. Zuständig für diese Untersuchungen von Beamten ist im Land Berlin die Zentrale Medizinische Gutachtenstelle des Landesamtes für Gesundheit und Soziales. Bei Angestellten und Arbeitern sind die Krankenkassen verpflichtet, zur Beseitigung von Zweifeln an der Arbeitsunfähigkeit eine gutachterliche Stellungnahme des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung einzuholen, wenn es nach Art, Schwere, Dauer oder Häufigkeit der Erkrankung oder nach dem Krankheitsverlauf erforderlich ist.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das ZeP diese Möglichkeiten zu wenig nutzt. So veranlasst die Personalstelle des ZeP bei langfristiger Arbeitsunfähigkeit nicht die Prüfung rentenrechtlicher Ansprüche. Sie nimmt es auch hin, wenn die Überhangkräfte vereinbarte Untersuchungstermine eigenmächtig und ohne nachvollziehbare Gründe verschieben oder überhaupt nicht wahrnehmen.

Außerdem wurden häufig bereits langzeiterkrankte Beschäftigte in das ZeP versetzt, sodass deren Vermittlung aussichtslos ist. Die Dienststellen hatten die notwendigen Aktivitäten frühzeitig vor der Versetzung eingestellt und auf das ZeP verlagert.

268 Der Rechnungshof hat die Versäumnisse des ZeP beanstandet und es aufgefordert, zur Feststellung der Dienst- und Erwerbsfähigkeit von Langzeiterkrankten alle dienst- und arbeitsrechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Darüber hinaus hat er gegenüber der Senatsverwaltung für Finanzen die Erwartung geäußert, dass sie auf die Dienststellen einwirkt, keine Langzeiterkrankten mehr in das ZeP zu versetzen.

Die Senatsverwaltung hat zugesagt, das Gesundheitsmanagement künftig zu stärken, und weist darauf hin, dass eine Dienstvereinbarung zwischen dem ZeP und der Beschäftigtenvertretung abgeschlossen werde. Dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen sollen zukünftig im Rahmen neuer Festlegungen von Prüfungs- und Verfahrensgrundsätzen im ZeP stringent initiiert und verfolgt werden.

269 **Zusammenfassend erwartet der Rechnungshof weiterhin, dass**

- **das Zentrale Personalüberhangmanagement (ZeP)**
  - **seinen Stellenbestand über die Reduzierung von acht Stellen hinaus um 16 weitere Stellen vermindert,**
  - **die Zulässigkeit von Übergangseinsätzen eingehend überprüft und ggf. den Einsatz beendet oder eine Erstattung der Personalausgaben fordert und**
  - **zur Feststellung der Dienst- bzw. Erwerbsfähigkeit von Langzeiterkrankten alle dienst- und arbeitsrechtlichen Möglichkeiten auszuschöpft,**
- **die Senatsverwaltung für Finanzen darauf hinwirkt, dass**
  - **die Bezirksämter, statt Außeneinstellungen vorzunehmen, vorrangig auf Dienstkräfte des ZeP zurückgreifen sowie**
  - **keine Langzeiterkrankten und keine Dienstkräfte, deren ursprüngliche Tätigkeit tatsächlich nicht entfallen ist, in das ZeP versetzt werden.**

## H. Juristische Personen des öffentlichen Rechts

### 1. Grundlegende Mängel bei der Eingruppierung von Oberärzten sowie der Gewährung von Leistungen bei der Charité - Universitätsmedizin Berlin

**Grundlegende Mängel insbesondere bei der Umsetzung des Tarifvertrages für Ärztinnen und Ärzte an der Charité - Universitätsmedizin Berlin (TV-Ärzte Charité) und der Einführung einer einheitlichen Personaleinsatzplanung führen bei der Eingruppierung von Oberärzten, der Gewährung von Zulagen sowie der Erfassung, Abrechnung und Zahlbarmachung von Rufbereitschafts-, Bereitschafts- und Visitendiensten zu zusätzlichen Personalausgaben in Millionenhöhe.**

270 Der Rechnungshof hat die **Personalausgaben für Ärzte** - Geschäftsjahr 2008/2009 - in allen Centren geprüft. Anlass war die Einführung des Tarifvertrages für Ärztinnen und Ärzte an der Charité - Universitätsmedizin Berlin (**TV-Ärzte Charité**) zum 1. Juli 2007, durch den die bis dahin angewendeten Regelungen des BAT/BAT-O im Wesentlichen ersetzt worden sind. Während Ärzte bisher den Vergütungsgruppen II a bis I BAT/BAT-O zugeordnet waren, werden sie nunmehr in die Entgeltgruppen Ä 1 bis Ä 4 TV-Ärzte Charité eingruppiert. Anstelle des Grundvergütungssystems mit bis zu 13 Lebensaltersstufen ist ein Tabellenentgelt vorgesehen, das in der Entgeltgruppe Ä 1 fünf Stufen und in der Entgeltgruppe Ä 4 lediglich eine Stufe umfasst. Die Grundvergütung lag bisher zwischen 2 252 € und 5 036 €; die Entgelte betragen nunmehr 3 848 € bis 7 479 € monatlich.

Geprüft wurden stichprobenweise insbesondere die

- Eingruppierung der Oberärzte,
- Gewährung von Zulagen, vorrangig für Ärzte der Entgeltgruppen Ä 3 und Ä 4,
- Gestaltung von Arbeitszeitmodellen und
- Erfassung, Abrechnung und Zahlbarmachung von Rufbereitschafts-, Bereitschafts- und Visitendiensten.

271 Die **Eingruppierung von Oberärzten** ist im TV-Ärzte Charité erstmalig begrifflich geregelt worden und abhängig von fachlichen und organisatorischen Kriterien, wie fachliche Aufsicht über Assistenz- und Fachärzte, Bereichsverantwortung, herausgehobene klinische Kompetenz, wissenschaftliche Qualifikationen, Organisationsverantwortung, Ausbildungsfunktion und

Hintergrunddienst. Die Charité hat versäumt, sachgerechte und einheitliche Vorgaben zur Umsetzung zu erstellen. Ob und inwieweit die Kriterien für die jeweilige Eingruppierung zum Oberarzt tatsächlich erfüllt waren, war weder ausreichend dokumentiert noch sonst ersichtlich, weil

- Nachweise, die im Einzelfall eine Oberarzttätigkeit durch eine ausdrückliche Anordnung oder mittelbar aus einer Dienstanweisung, eine Verwaltungsverfügung, einen aussagefähigen Geschäfts- bzw. Organisationsplan oder eine detaillierte Stellenausschreibung belegen, überwiegend nicht vorhanden waren,
- die geforderten Kriterien ohne ausreichende Erläuterung als erfüllt bestätigt wurden; schon der Hinweis auf eine Tätigkeit in einer bestimmten Station wurde als ausreichende Begründung angesehen,
- der für die Eingruppierung in die Entgeltgruppe und -stufe ausschlaggebende Termin für den Beginn der Oberarzttätigkeit bei der Überleitung in den neuen Tarifvertrag zumeist ohne ersichtlichen Grund rückwirkend zum Jahresende 2006 angegeben wurde und
- die bereits bei der Überleitung aufgrund der Aktenlage festgesetzte Entgeltgruppe und Stufenzuordnung oftmals ohne Begründung durch eine höhere Entgeltgruppe oder -stufe ersetzt wurde.

Die **Anzahl von Oberärzten** (Entgeltgruppe Ä 3) hat sich gegenüber der Ausstattung mit nach den Regelungen des BAT/BAT-O entsprechend eingruppierten Ärzten um mehr als das Achtfache erhöht. Insgesamt waren zum Zeitpunkt der Prüfung 374 Beschäftigte als Oberärzte eingruppiert.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Charité den TV-Ärzte Charité überwiegend fehlerhaft, ohne sachgerechte und einheitliche Vorgaben zu erstellen sowie zudem stets zugunsten der Beschäftigten umgesetzt hat. Allein durch die stark erhöhte Anzahl von Oberärzten nach der Überleitung sind jährliche Mehrausgaben von 3,9 Mio. € entstanden. Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert, die Eingruppierung der Oberärzte grundlegend zu überprüfen.

272

Die Charité hat entgegnet, dass es sowohl bundesweit als auch innerhalb der Charité Auslegungsdifferenzen zur Eingruppierung der Oberärzte gegeben habe. Seit dem Dezember 2009 seien mehrere Urteile des Bundesarbeitsgerichts ergangen, zu denen bisher keine Entscheidungsgründe vorliegen. Die Charité hat zugesagt, nach Veröffentlichung der Urteile die Ausführungen über die einschlägigen Tätigkeitsmerkmale zu beachten. Zu den fehlenden einheitlichen Vorgaben für die Eingruppierung von Oberärzten hat sie sich nicht geäußert.

Diese Ausführungen entkräften die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Auch Auslegungsdifferenzen entbinden die Charité nicht von der Pflicht, das Vorliegen von tarifrechtlichen Voraussetzungen im Einzelfall ausreichend zu überprüfen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Zudem

ist es bei Auslegungsdifferenzen umso dringlicher, einheitliche Vorgaben zur Umsetzung von Vorschriften zu erstellen.

- 273 Die tarifvertraglichen Vereinbarungen des TV-Ärzte Charité sehen die **Gewährung von Zulagen** zur Deckung des Personalbedarfs oder zur Bindung von qualifizierten Fachkräften in unterschiedlicher Höhe vor. Insbesondere die Centren 7 (Anästhesiologie, OP-Management und Intensivmedizin), 8 (Chirurgische Medizin), 9 (Unfall- und Wiederherstellungschirurgie), 13 (Innere Medizin und Kardiologie, Gastroenterologie, Nephrologie) und 17 (Frauen-, Kinder- und Jugendmedizin mit Perinatalzentrum und Humangenetik) haben diese Regelung zu weitgehend angewendet und zur Begründung lediglich nicht näher bezeichnete „besondere Leistungen oder Funktionen“ angegeben sowie auf die Einhaltung des jeweiligen Klinikbudgets verwiesen.

Der Rechnungshof hat diese Praxis, die zu jährlichen Mehrausgaben von 860 000 € geführt hat, beanstandet. Er hat die Charité aufgefordert, alle Fälle zu überprüfen und die Gewährung von Zulagen entweder sachgerecht zu begründen oder einzustellen.

- 274 Mehreren Oberärzten der Entgeltgruppe Ä 3 Stufe 1 wird als **Zulage** ein um eine Stufe höheres Entgelt (342 € monatlich) **vorweg gewährt**. Bei diesen Beschäftigten bestehen schon deshalb erhebliche Zweifel an der vorgenommenen Eingruppierung, da nach Aktenlage eine entsprechende Tätigkeit nicht erkennbar ist (vgl. T 271). Zusätzlich wird diesen Beschäftigten zumeist eine **Zulage** (158 € monatlich) **für die Wahrnehmung von Funktionen** - z. B. Rotationsbeauftragte, Qualitätsbeauftragte, Fortbildungsbeauftragte und Gerätebeauftragte - gewährt. Für diese Tätigkeiten sind die Dienstkräfte nach den Vorschriften des Tarifvertrages zwar in erforderlichem Umfang freizustellen, ein finanzieller Ausgleich ist jedoch nicht vorgesehen.

Zudem erhalten einige Oberärzte, denen bereits die **Zulage** von 342 € monatlich gewährt wird, **für die „Wahrnehmung einer relevanten Funktion“** Zulagen von 500 € monatlich. Diese Praxis ist schon deshalb nicht vertretbar, weil selbst nach einer internen Entscheidung der Charité die Zulage von 500 €, die nur in der Endstufe möglich ist, nicht gewährt werden kann, wenn die Dienstkraft sich lediglich aufgrund einer anderen Zulage in der Endstufe befindet.

Der Rechnungshof hat die Anwendung und Auslegung der tarifvertraglich vorgesehenen Zahlung von Zulagen durch die Charité beanstandet. Offensichtlich sollte möglichst vielen Oberärzten eine Zulage gewährt und die bereits mit der Vergütung abgegoltene Oberarzttätigkeit zusätzlich honoriert werden. Damit erhöht sich für die vorher in der Regel als Facharzt tätigen Dienstkräfte die Vergütung nach der Überleitung in den TV-Ärzte Charité um monatlich durchschnittlich 1 500 € bis 2 000 €. Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert, die gewährten Zulagen zu überprüfen und

zumindest die Zahlung der Zulagen für die Wahrnehmung von Funktionen einzustellen.

275 Die Charité hat mitgeteilt, dass bereits aufgrund der Prüfung die Zahlung von Zulagen teilweise eingestellt worden sei. Nach Einschätzung des Rechnungshofs wären damit Einsparungen von 100 000 € jährlich verbunden. Zu der fehlenden einheitlichen Regelung für die Gewährung von Zulagen hat sie sich ebenfalls nicht geäußert.

276 Einigen Oberärzten der Entgeltgruppe Ä 4, denen die ständige Vertretung des leitenden Arztes (Chefarzt) übertragen worden ist, wird eine monatliche **Zulage** zwischen 500 € und 2 500 € gezahlt. Diese Zulage wurde ihnen bereits in ihrer Tätigkeit als Oberärzte der Entgeltgruppe Ä 3 für „**besondere Leistungen und Funktionen**“ gewährt. Diese Verfahrensweise ist nicht vertretbar. Nach den tariflichen Bestimmungen können zwar Ärzte mit einem Entgelt der Endstufe bis zu 20 v. H. der Stufe 2 als Zulage zusätzlich erhalten. Die Entgeltgruppe Ä 4 umfasst jedoch nur eine Stufe, sodass eine Endstufe schon begrifflich ausscheidet. Deshalb ist eine dem Rechnungshof vorgelegte interne Festlegung der Charité tarifwidrig, nach der „zur Vermeidung verschiedenster Probleme sowie zur deutlichen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit das tarifliche Instrument der flexiblen Vergütungsgestaltung sich auch auf die Entgeltgruppe Ä 4 erstreckt mit der Maßgabe, dass die Höhe der Zulage gemäß § 16 TV-Ärzte Charité auf Basis der Stufe 1 ermittelt wird“.

Der Rechnungshof hat die Zahlung dieser Zulage beanstandet, für die im Jahr 2008 insgesamt 110 000 € aufgewendet worden sind.

277 Die Charité hat ausgeführt, dass sie zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen die Zahlung der Zulage für Ärzte der Entgeltgruppe Ä 4 weiterhin für nötig erachte. Diese Argumentation lässt außer Acht, dass diese Verfahrensweise tarifwidrig ist.

278 Grundlegende Mängel liegen auch in den mit über 100 verschiedenen Varianten unübersichtlich gestalteten **Arbeitszeitmodellen für Ärzte**, die neben den Zeiten für die reguläre Arbeitszeit (gegliedert in Früh-, Zwischen-, Spät- und Nachdienst) die Zeiten der Bereitschaftsdienste, der Rufbereitschaftsdienste und der Visitendienste erfassen. Diese Regelungen erschweren die reibungslose Anpassung der Dienste untereinander und führen zu Fehlern bei der Erfassung und Abrechnung von Arbeitszeiten und Bereitschaftsdiensten, Rufbereitschaftsdiensten, Visitendiensten sowie Überstunden und damit zu erheblichen finanziellen Mehraufwendungen.

279 Wie schon bei früheren Prüfungen hat der Rechnungshof **zahlungsrelevante Fehler bei der Erfassung und Abrechnung der einzelnen Dienste** durch falsche und unzulängliche Eintragungen sowie fehlende Plausibi-

litätskontrollen innerhalb des Systems der Personaleinsatzplanung festgestellt. Mit der Einführung eines elektronischen Systems zur Zeiterfassung wurde die Kontrolle der geleisteten, erfassten und abgerechneten Dienste den jeweiligen Dienstplanverantwortlichen übertragen. Eine Kontrolle findet aber entweder überhaupt nicht oder nur ungenügend statt. Offensichtlich gehen die Dienstplanverantwortlichen davon aus, dass durch die elektronische Zeiterfassung alle Daten koordiniert und auf Plausibilität geprüft sind.

Mängel, die zu Überzahlungen führten, ergaben sich auch bei der Erfassung und Abgeltung der Rufbereitschafts- und Bereitschaftsdienste. So kam es zu doppelter Erfassung von regulärer Arbeitszeit und nachfolgenden Diensten. Eine regelmäßige und sofortige Inanspruchnahme aus der Rufbereitschaft nach Beendigung der Arbeitszeit und die Inanspruchnahme aus der Rufbereitschaft an Feiertagen und Wochenenden bis zur Höhe eines normalen Tagesdienstes widerspricht den tariflichen Bestimmungen.

Der Rechnungshof hat die Charité aufgefordert, die tariflichen Vorschriften einzuhalten sowie eine korrekte Eintragung der geleisteten Dienste sicherzustellen.

280 Einigen Ärzten wird für die Ableistung von aktiver und passiver Rufbereitschaft, Bereitschaftsdienst und Überstunden eine **monatliche Pauschale** von bis zu 2 095 € gezahlt. In Nebenabreden ist dazu vereinbart, dass ein Nachweis über die arbeitszeitgesetzlichen Schutzzgrenzen und Ruhezeiten durch eine **Dokumentation** dieser Dienste im Dienstplanprogramm zu gewährleisten ist. Von den meisten Dienstkräften wird die geforderte Dokumentation jedoch nicht vorgenommen. Allein im Centrum 9 (Unfall- und Wiederherstellungschirurgie) betrug die Pauschale im Jahr 2008 insgesamt 230 000 €.

Da infolge der fehlenden Dokumentation nicht nachvollzogen werden kann, ob und ggf. in welchem Umfang die Zahlung einer Pauschale gerechtfertigt ist, hat der Rechnungshof die Charité aufgefordert, für die Einhaltung der Nebenabrede zu sorgen.

281 Nach Angaben der Charité sind die **Dienstplanverantwortlichen** aufgrund einer inzwischen erfolgten Änderung des TV-Ärzte Charité verpflichtet, die **Planung, Steuerung und Kontrolle der Personaleinsatzplanung** durchzuführen. Im Übrigen seien einzelne Plausibilitäten verändert oder ergänzt worden, sodass Doppelerfassungen und -zahlungen ausgeschlossen seien. Die Charité habe ferner ein Merkblatt zur Erläuterung der Rufbereitschaftsmodalitäten entwickelt. Sie hat darauf verwiesen, dass sie bereits während der Prüfung aufgrund fehlerhafter Zahlungen Rückforderungen veranlasst hat, die nach den Berechnungen des Rechnungshofs insgesamt 85 000 € betragen.

Die Charité hat weiter ausgeführt, dass es ihr in den aktuellen Tarifverhandlungen gelungen sei, eine grundsätzliche tarifliche **Regelung zur Arbeitszeit** zu vereinbaren. Im Regelfall solle eine tägliche Arbeitszeit von

8:00 bis 20:00 Uhr festgelegt werden. Dies würde nach den dem Rechnungshof vorliegenden Erkenntnissen zu Einsparungen von ca. 2,4 Mio. € führen.

## 282 Der Rechnungshof erwartet, dass die Charité

- **sachgerechte und einheitliche Vorgaben zur Umsetzung einer tarifgerechten Eingruppierung der Oberärzte und Zahlung von Zu-lagen erstellt,**
- **die Eingruppierung der Oberärzte eingehend überprüft,**
- **praktikable Arbeitszeitmodelle entwickelt, die tariflichen Vor-schriften und den klinischen Anforderungen entsprechen,**
- **die Dienstplanverantwortlichen dazu anhält, dass sie ihre Kon-trollpflicht wahrnehmen und**
- **die Beschäftigten auf die Notwendigkeit einer korrekten Doku-mentation der geleisteten Dienste hinweist.**

## 2. Weitgehend erfolglose Imagekampagnen der Berliner Wasserbetriebe

*Die Berliner Wasserbetriebe führten trotz bestehenden An-schluss- und Benutzungzwangs in den Jahren 2005 bis 2008 Imagekampagnen mit einem Aufwand von insgesamt 4,4 Mio. € durch. Zudem war ihnen frühzeitig bekannt, dass derartige Kampagnen zur Imageverbesserung der Berliner Wasserbetriebe nicht geeignet waren.*

283 Nach der Teilprivatisierung der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts Berliner Wasserbetriebe (BWB) blieben die Entgelte für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den Jahren 1999 bis 2003 zunächst unverändert. Nachdem die BWB im Jahr 2004 die Entgelte mit 11,7 v. H. bzw. 18,9 v. H. erheblich erhöht und für das Jahr 2005 eine weitere Stei-gehung angekündigt hatten, ließen sie im Januar und Februar 2005 eine **repräsentative Kundenbefragung** durchführen. Im Ergebnis zeigte sich, dass die Kunden die Sicherstellung der Wasserversorgung, die Produkt-qualität, den Einsatz bei Störungen/Havarien, die Zufriedenheit mit der Leistung des Unternehmens sowie das öffentliche Ansehen der BWB im Vergleich mit anderen Versorgungsunternehmen mit gut bis sehr gut be-werteten. Schlechter beurteilt wurden „Bürokratismus“ im Unternehmen, das Preis-Leistungs-Verhältnis, die Verständlichkeit der Preis- und Tarif-

gestaltung und die Informationspolitik. Als größter Veränderungsbedarf wurde die Preisgestaltung mit günstigen und stabilen Entgelten ermittelt.

- 284 Die BWB hatten aufgrund der Ergebnisse der Kundenbefragung u. a. festgestellt, dass das **Image des Unternehmens unter den Entgelt erhöhungen gelitten** habe. Dies war für sie Anlass, in den Jahren 2005 bis 2008 Imagekampagnen zur Steigerung ihres Bekanntheitsgrades und Images mit einem Aufwand von insgesamt 4,4 Mio. € durchzuführen. Der Rechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmen geprüft; die im Jahr 2009 gestartete weitere Imagekampagne „Happy Ente“ war nicht Gegenstand der Prüfung.
- 285 Im Jahr 2005 startete die **Imagekampagne „Wasser ist unser Auftrag“** mit dem Ziel, eine starke Unternehmensmarke „Berliner Wasserbetriebe“ aufzubauen, den Bekanntheitsgrad der BWB zu steigern, das Image zu verbessern und eine höhere Akzeptanz der Preise für die Leistungen des Unternehmens zu schaffen. Die Ausgaben für die Kampagne betrugen 920 000 €.

Der Vorstand informierte den Aufsichtsrat der BWB im Oktober 2005 über den Verlauf der Kampagne. Demnach sei „die Resonanz auf die Kampagne äußerst positiv gewesen“. Die Werbeerfolgskontrolle habe gezeigt, dass die Werbung einen positiven Einfluss auf die Qualitätsbeurteilung des Berliner Trink- und Leitungswassers gehabt habe. Darüber hinaus habe sie auch das Unternehmensimage positiv beeinflusst. Der Vorsitzende des Aufsichtsrats stellte im März 2006 fest, „dass die Imagekampagne 2005 gut gelaufen“ sei.

Die daran anschließende erneute Kundenbefragung kam jedoch zu gegen seitigen Ergebnissen. Laut Präsentation für den Aufsichtsrat vom September 2006 haben die „Tariferhöhungen der BWB und die ... geführte Diskussion um Preiserhöhungen ... zu einer negativen Beurteilung des Preis Leistungs-Verhältnisses sowie zu einem signifikanten Imageverlust“ geführt. Dieser beträfe neben gesunkenen Sympathiewerten auch die technischen Leistungen und den Service.

- 286 Obwohl der Vorstand dem Aufsichtsrat die Ergebnisse der Kundenbefragung noch nicht vorgelegt hatte, starteten die BWB die **Kampagne „Herzlichen Glückwunsch“**, die in das Jubiläum 150 Jahre Wasserversorgung in Berlin einbezogen werden und die Leistungen der BWB für Berlin und die Berliner stärker in den Mittelpunkt stellen sollte. Hierfür wurden 1,36 Mio. € aufgewendet. Der Vorstand informierte den Aufsichtsrat in der Sitzung am 14. Juni 2006, dass man mit der Kampagne 2006 an den Erfolg der Imagekampagne 2005 anknüpfen wolle.

Laut Bericht des Vorstandes an den Aufsichtsrat der BWB im Februar 2007 habe die Kampagne 2006 das Ziel, die BWB als starke Unternehmensmarke zu positionieren, wesentlich unterstützt. Die Werbeerfolgskontrolle vom

Oktober 2006 bestätige den positiven Einfluss auf das Unternehmensimage. Weiterhin sei der positive Einfluss der Imagekampagne auf die Einschätzung des Preis-Leistungs-Verhältnisses deutlich geworden. Tatsächlich wird in der dem Rechnungshof vorgelegten Dokumentation der Werbeerfolgskontrolle die Aussage getroffen, dass das Unternehmensimage im Vergleich mit der Kundenbefragung vom März 2006 weitgehend konstant geblieben sei. Zudem habe die Kampagne keinen Einfluss auf die Beurteilung von Qualität und Verfügbarkeit des Berliner Trink- und Leitungswassers erkennen lassen.

- 287 Eine weitere **Imagekampagne** im Jahr 2007 mit dem Titel „**Saubere Ideen für die Umwelt**“ kostete 860 000 €. Der Vorstand stellte dem Aufsichtsrat im Juni 2007 als Botschaft der Kampagne vor, das Engagement der BWB für die Umwelt bewusst zu machen.

Im September 2007 stellte der Vorstand dem Aufsichtsrat die Ergebnisse einer weiteren Kundenbefragung vor, die in der Zeit von April bis Mai 2007 durchgeführt worden war. Demnach habe die Bekanntheit des Unternehmens BWB zugenommen. Dies sei allerdings - mit negativen Effekten für das Unternehmensimage - der öffentlichen Preisdiskussion geschuldet. Der Vorsitzende des Aufsichtsrats merkte an, dass eine qualitative Veränderung der Images nur durch eine Tarifsenkung zu erreichen sei. Der Vorstand ergänzte, dass „eine Pause in den Tariferhöhungen zu bedenken“ sei.

Im Februar 2008 stellte der Vorstand dem Aufsichtsrat die Ergebnisse der Werbeerfolgskontrolle der Kampagne des Jahres 2007 vor. Danach habe die Kampagne weder die Beurteilung von Qualität und Verfügbarkeit des Berliner Trink- und Leitungswassers noch das Image der BWB positiv beeinflusst. Zudem sei das Hauptziel der Verbindung der BWB mit dem Umweltgedanken nicht erreicht worden. Die Preisdiskussion überlagere alle Parameter. Der Vorsitzende des Aufsichtsrats erklärte, der „gefühlte“ Wasserpreis sei zu hoch. Es müsse besser herausgestellt werden, was der Kunde für den Preis bekommt. Daher sei „eine Kombination aus Imagekampagne und Positionierung von Projekten in der Öffentlichkeit sinnvoll“.

- 288 Im April 2008 befasste sich der Vorstand mit der Durchführung der **Kampagne „Eau wie gut“**, die im Jahr 2008 startete. Im Vordergrund sollten wiederum die Stärkung der Akzeptanz der BWB bei den Berlinern sowie die Projekte der BWB zum Umweltschutz stehen. Für die Kampagne wurden Ausgaben von 1,25 Mio. € geleistet. Die vom Vorstand veranlasste Analyse der Werbewirkung kam zu dem Ergebnis, dass auch diese Kampagne weder die Beurteilung von Qualität und Verfügbarkeit des Berliner Trink- und Leitungswassers noch das Image der BWB positiv beeinflusst hatte.
- 289 Der Rechnungshof hat den BWB vorgehalten, dass Imagepflege zur Kundenakquirierung und -bindung für die BWB nicht relevant ist, da ihre

Leistungen dem **Anschluss- und Benutzungzwang** unterliegen (§ 4 BerlBG). Darüber hinaus hat er darauf hingewiesen, dass bei ansonsten gutem bis sehr gutem Ansehen der BWB deren Kunden vor allem mit Preisgestaltung und Entgelterhöhungen unzufrieden waren. Obwohl sich nach Abschluss der einzelnen Kampagnen jeweils deren **weitgehende Erfolglosigkeit** herausgestellt hatte, haben die BWB derartige Maßnahmen fortgesetzt.

- 290 Die BWB haben erwidert, dass die Werbeerfolgskontrolle vom Oktober 2005 ergeben habe, dass die Werbung den kontinuierlichen Imageverlust teilweise abgefedert habe. Befragte mit Erinnerung an die Kampagne hätten das Unternehmensimage besser beurteilt als Befragte ohne Werbeerinnerung. Auch die im Jahr 2006 durchgeführte Kampagne habe es positiv beeinflusst sowie die Bekanntheit der BWB und ihrer Leistungen deutlich erhöht. Dies gelte auch für die Kampagne des Jahres 2007, die allerdings keinen positiven Einfluss auf das Image der BWB gebracht habe. Daher sei als Hauptziel der nächsten Kampagne eine bessere Akzeptanz der BWB bei den Berlinern als Partner und Garant für eine sichere Infrastruktur beschlossen worden. Man habe fast 5 000 Mitarbeiter zu Botschaftern gemacht und bei ca. 100 Veranstaltungen mehr als 2,5 Millionen Berliner und Besucher erreicht. Zusammenfassend räumen die BWB ein, dass nicht nur Werbung über ihr Image entscheidet, sondern auch interne und externe Einflussfaktoren.
- 291 Die Ausführungen der BWB widerlegen die Beanstandungen des Rechnungshofs nicht. Auch laut der von ihnen angeführten Werbeerfolgskontrolle vom Oktober 2005 ist „das Image im Vergleich zur Kundenbefragung ... zurückgegangen“. Damit wird das Ergebnis der zur ersten Kampagne durchgeführten Kundenbefragung bestätigt. Auch die Argumentation der BWB zur Kampagne im Jahr 2006 ist insoweit unzutreffend, als nach ihrer weiteren Werbeerfolgskontrolle „das Unternehmensimage ... im Durchschnitt weitgehend konstant geblieben ist“. Zum Ergebnis der Kampagne im Jahr 2007 räumen die BWB selbst ein, dass das Hauptziel „nicht sofort“ erreicht worden sei. Die Kampagne 2008 hat zwar die Bekanntheit der BWB deutlich verbessert. Damit ist aber keine Aussage über ihr Image verbunden. Die BWB erkennen zudem, dass sie die von ihr aufgeführten Einflussfaktoren zumindest teilweise, z. B. durch ein qualifiziertes Kundenmanagement, steuern und auch ohne aufwendige Kampagnen ihr Image positiv beeinflussen können.
- 292 Der Rechnungshof beanstandet, dass der Aufwand der BWB für Imagekampagnen von insgesamt 4,4 Mio. € in den Jahren 2005 bis 2008 angesichts des bestehenden Anschluss- und Benutzungzwangs sowie der wiederholten Erfolglosigkeit dieser Kampagnen in hohem Maße unwirtschaftlich war.

**Der Rechnungshof erwartet, dass die BWB künftig auf die Durchführung derartiger Imagekampagnen verzichten.**

### 3. Unwirtschaftlicher Betrieb einer Kantine bei der Deutschen Klassenlotterie Berlin

**Die Deutsche Klassenlotterie Berlin betreibt für ihre 187 Beschäftigten eine Cafeteria mit einem Kostendeckungsgrad von nur etwa 14 v. H. Allein für das Jahr 2008 belief sich der Verlust auf über 300 000 €.**

293 Die Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB) ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts. Ihre Aufgabe ist die Durchführung behördlich erlaubter Glücksspiele sowie aller damit zusammenhängenden sonstigen Geschäfte. Sie ist verpflichtet, ihren Bilanzgewinn an die Stiftung Deutsche Klassenlotterie Berlin (DKLB-Stiftung) abzuführen. Die Stiftung verwendet die ihr zur Verfügung stehenden Mittel zur Förderung gemeinnütziger Zwecke.

Die DKLB betreibt in ihrem Dienstgebäude mit eigenem Personal eine als „Cafeteria“ bezeichnete, nicht öffentlich zugängliche Kantine. Das Angebot besteht aus täglich zwei warmen frisch zubereiteten Mahlzeiten („Angebotsessen“) sowie Snacks und Getränken.

294 Die Cafeteria erwirtschaftet hohe **Verluste**. Sie betragen 339 000 € bzw. 319 000 € allein für die Jahre 2007 und 2008. Diese Fehlbeträge reduzieren den an die DKLB-Stiftung abzuführenden Gewinn, sodass ihr weniger Mittel für die Förderung gemeinnütziger Zwecke zur Verfügung stehen. Obgleich in der Organisationsanweisung der DKLB zum Cafeteriabetrieb die Erhebung selbstkostendeckender Preise vorgesehen ist, standen im Jahr 2007 den Kosten von 387 000 € Erlöse von nur 48 000 € gegenüber. Für das Jahr 2008 ergab sich bei Kosten von 371 000 € und Erlösen von nur 52 000 € ein **Kostendeckungsgrad** von etwa 14 v. H. Der größte Anteil an den Gesamtkosten entfiel auf die Personalkosten.

Darüber hinaus wird das Angebotsessen nur wenig genutzt. Im Jahr 2008 wurden 10 567 Angebotsessen verkauft. Unter Berücksichtigung von 252 Arbeitstagen ergibt sich eine durchschnittliche, arbeitstägliche Verkaufsmenge von rd. 42 Angebotsessen. Hieraus resultiert bei 187 Beschäftigten eine Quote von nur 22 v. H.

295 Der Rechnungshof hat der DKLB vorgehalten, dass das vorgegebene Ziel, selbstkostendeckende Preise zu erheben, weit verfehlt worden ist, und darauf hingewiesen, dass in dem ohnehin niedrigen Kostendeckungsgrad der betriebsbedingte Mehraufwand für Gas, Strom und Wasser mangels verursachungsgerechter Zuordnung nicht berücksichtigt ist. Ferner hat er die in einer Organisationsanweisung der DKLB vorgegebene **Ermittlung der Verkaufspreise** beanstandet, wonach ein 5-prozentiger Preisschwankungszuschlag und ein 7,5-prozentiger Gemeinkostenzuschlag auf die Einstandspreise vorzunehmen ist. Diese Preisbildung ist nicht sachgerecht,

denn dieses Verfahren orientiert sich nicht an den tatsächlichen Kosten. Zudem hat die DKLB im Widerspruch zur Organisationsanweisung lediglich einen 5-prozentigen Gemeinkostenzuschlag zur Preisermittlung erhoben.

296 Der Rechnungshof hat die DKLB aufgefordert, die **Wirtschaftlichkeit der Cafeteria zu verbessern**, und als einen ersten Schritt eine Preiserhöhung empfohlen. Er hat aber darauf hingewiesen, dass eine Veränderung ausschließlich auf der Ertragsseite nur sehr begrenzt erfolgreich ist und, um das Ziel einer Vollkostendeckung zu erreichen, ein Anstieg der Erträge um mehr als das Sechsfache notwendig wäre.

297 Die DKLB hat mitgeteilt, dass grundsätzlich vorgesehen sei, die Cafeteria mit einem Personalbestand von 3,9 statt wie bisher 6 Stellen zu betreiben. Dies habe sich jedoch in den vorangegangenen Jahren aus arbeitsrechtlichen Gründen nicht realisieren lassen. Die Reduzierung des Personalbestands sei jedoch im Rahmen der mittelfristigen Personalplanungen berücksichtigt worden. In einem ersten Schritt würden Stellenanteile gestrichen, weitere Maßnahmen, wie die Umsetzung von Beschäftigten und die Neubewertung einer Stelle im Bereich Cafeteria, würden geprüft. Bereits zum 1. Januar 2010 habe die für das Jahr 2011 angestrebte Personalreduzierung und damit auch eine Kostenentlastung realisiert werden können.

Die DKLB hat zugesagt, die Organisationsanweisung zu überarbeiten. Dabei würden sowohl die Kalkulationsschemata als auch die Höhe der Zuschlagsarten neu ermittelt und festgelegt. Bereits mit Beginn des Jahres 2009 habe man versucht, einen höheren Umsatz bei gleichzeitiger Kostenreduzierung zu erreichen. Der Umsatz sei um etwa 8 v. H. erhöht worden. Darüber hinaus sei zu Beginn des Jahres 2010 in einem ersten Schritt der Gemeinkostenzuschlag aufgrund der Überarbeitung der Organisationsanweisung auf 30 v. H. angehoben worden. Die Abdeckung der allgemeinen Betriebs- und Verwaltungskosten sei mittelfristig vorgesehen.

Weiterhin bestehe die Anweisung, die Beköstigung von externen Geschäftspartnern in der hauseigenen Cafeteria vorzunehmen, auch um die Repräsentationskosten zu senken. Darüber hinaus würden zur besseren Auslastung und Steigerung der Wirtschaftlichkeit Catering-Leistungen angeboten. So habe die Cafeteria erstmalig das Catering bei externen Veranstaltungen der DKLB und der DKLB-Stiftung übernommen.

Abschließend wies die DKLB darauf hin, dass die alleinige wirtschaftliche Betrachtung der Cafeteria nicht geeignet erscheine, sondern vielmehr der Betrieb und der Nutzen der Cafeteria im Gesamtkonzept für das Unternehmen gesehen werden müsse. Diese Meinung teilt der Rechnungshof nicht.

298 Der Rechnungshof erkennt zwar an, dass die DKLB erste Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Kantinenbetriebs eingeleitet hat. Die von der DKLB behaupteten Aspekte für einen nicht monetären betrieb-

lichen Nutzen wiegen aber den mit einem derart geringen Kosten-deckungsgrad verbundenen wirtschaftlichen Nachteil bei Weitem nicht auf.

**Der Rechnungshof erwartet daher, dass die DKLB die Wirtschaftlichkeit des Kantinenbetriebs durch geeignete Maßnahmen weiter erhöht. Sollte sich die Cafeteria nicht im Wesentlichen selbst tragen, ist ihre Schließung geboten.**

Berlin, 23. März 2010

Claßen-Beblo      Hurnik      Koch      Vater      Schubert

## Erwartete Stellungnahmen zum Jahresbericht 2010

Der nachfolgenden Übersicht ist zu entnehmen, von welcher Behörde ein Entwurf zur Stellungnahme des Senats und der Bezirksämter zum Jahresbericht 2010 erwartet wird:

Berichtsbeitrag (T-Nr.)	Behörde
T 12 bis 36	Senatsverwaltung für Finanzen
T 37 bis 56	Senatsverwaltung für Finanzen
T 57 bis 61	Senatsverwaltung für Finanzen
T 62 bis 69	Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf, Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, Bezirksamt Lichtenberg, Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf, Bezirksamt Mitte, Bezirksamt Pankow, Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf, Bezirksamt Treptow-Köpenick
T 70 bis 86	Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg, Bezirksamt Neukölln, Bezirksamt Spandau, Bezirksamt Steglitz-Zehlendorf, Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg, Bezirksamt Treptow-Köpenick
T 87 bis 93	Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Senatsverwaltung für Finanzen, Senatsverwaltung für Inneres und Sport
T 94 bis 98	Senatsverwaltung für Finanzen
T 99 bis 118	Regierender Bürgermeister - Senatskanzlei - Kulturelle Angelegenheiten
T 119 bis 128	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
T 129 bis 140	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, alle Bezirksämter
T 141 bis 153	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales
T 154 bis 174	Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung
T 175 bis 189	Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung
T 190 bis 199	Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung

Berichtsbeitrag (T-Nr.)	Behörde
T 200 bis 209	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
T 210 bis 225	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen
T 226 bis 234	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen
T 235 bis 244	Senatsverwaltung für Finanzen
T 245 bis 255	Senatsverwaltung für Finanzen
T 256 bis 269	Senatsverwaltung für Finanzen
T 270 bis 282	Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung
T 283 bis 292	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen
T 293 bis 298	Senatsverwaltung für Inneres und Sport