

18. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Dr. Kristin Brinker (AfD)**

vom 18. April 2018 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 20. April 2018)

zum Thema:

Faktencheck – Debatte in 21. Plenarsitzung zum AfD-Antrag „Änderung der Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen“ (Drs. 18/0765 Neu) – Redebeitrag der CDU

und **Antwort** vom 04. Mai 2018 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 08. Mai 2018)

Frau Abgeordnete Dr. Kristin Brinker (AfD)
über
den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

A n t w o r t

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 18/ 14 771

vom 18. April 2018

über **Faktencheck – Debatte in 21. Plenarsitzung zum AfD-Antrag „Änderung der Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen“ (Drs. 18/0765 Neu) – Redebeitrag der CDU**

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung der Abgeordneten:

Die AfD will mit dem Antrag (Drs. 18/0765 Neu) eine „Änderung der Hinweise für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen“ dahingehend erreichen, dass den Beteiligungsunternehmens vorge-schrieben wird, prinzipiell eine Prüfungsvereinbarung mit dem Rechnungshof zu vereinbaren. Bislang „können“ die Beteiligungsunternehmen dies tun, wenn sie es wollen („freiwillige Prüfungsvereinbarung“).¹ Daher bestand der AfD-Antrag schlicht darin aus der KANN-Bestimmung in den „Hinweisen für Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen“ soll SOLL-Bestimmung zu machen („die Gesellschaft **kann soll** mit dem Rechnungshof eine Vereinbarung nach § 104 Abs. 1 Nr. 3 LHO treffen“).²

Die Begründung lautete im Wesentlichen wie folgt:

„Berlin verfügt über 56 Unternehmen und Anstalten des öffentlichen Rechts.³ [...] Diese erreichen sowohl bei ihren Bilanzsummen als auch bei ihren Investitionssummen Milliardenhöhe.⁴ Neben den Zuweisungen aus dem Landeshaushalt können viele dieser Unternehmen eigene Schulden aufnehmen. Dabei besteht die **Gefahr von Schattenhaushalten**.⁵ **Fehlleistungen** der Flughafengesellschaft

¹ Insbesondere die Wohnungsbaugesellschaften lehnen seit Jahrzehnten Betriebsprüfungen durch den Berliner Rechnungshof ab bzw. gehen keine freiwilligen Prüfungsvereinbarungen ein.

² <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0266.C-v.pdf>

³ <https://www.property-magazine.de/berliner-landesunternehmen-gut-in-form-84669.html>

⁴ RN 266 C, Gesamter Erhaltungs- und Erweiterungs-Investitionsbedarf im Öffentlichen Bereich Berlins und dessen Bedeutung für die einzelnen Ebenen der öffentlichen Finanzwirtschaft (gemäß dem Schalenkonzept); <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/18/Haupt/vorgang/h18-0266.C-v.pdf>

⁵ Vgl. TAZ, 29.06.17, Sanierung und Neubau von Schulen, CDU-Fraktion gegen Schattenhaushalt; <http://www.taz.de/!5421993/>; Vgl. Tagesspiegel, 10.09.1997, Millionen verschwinden im Schattenhaushalt; <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/millionen-verschwinden-im-schattenhaushalt/19106.html>

Berlin Brandenburg GmbH oder **der Berliner Bankgesellschaft** wären in diesem Ausmaß nicht möglich gewesen, wenn der Berliner Rechnungshof das Recht zur Prüfung gehabt hätte.^{6, 7, 8} Auch das Einbinden der Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE in die Schulbauinitiative des Senats⁹ legt nahe, dass der Rechnungshof mit entsprechenden Prüfrechten ausgestattet werden sollte.“

Am 25.01.18 wurde der Antrag im Plenum diskutiert.¹⁰

Michael Dietmann von der CDU führte in seiner Rede aus:

„[...] [W]enn man sich im Beteiligungsausschuss beschäftigt, dann sollte man in der Lage sein – Sie heben ja auf **Schattenhaushalte** ab, also auf die **Verschuldung der jeweiligen Unternehmen** –, in **entsprechenden Jahresabschlüssen zu sehen**, wo ich die halt eben herauslesen kann. Da braucht man jetzt ehrlich gesagt auch keinen Hochschulabschluss.

Ich gebe ja nur den Tipp, wo Sie die Dinge finden. Dann können Sie sich das in aller Ruhe angucken. Und dann werden Sie sehen, wie der Verschuldungsgrad der jeweiligen Unternehmen ist, denn **das steht in den HGB-Abschlüssen**. Wir kriegen die vorgelegt. Wir haben die im Datenraum. Wir können uns die angucken. Die Unternehmen tragen das vor.

Also insofern gibt es die totale Transparenz. Wenn ich Ihnen damit jetzt geholfen habe, dann finde ich das gut, dann können wir das Thema hier jetzt auch beenden.“

1. Stimmt der Senat folgender Definition des Begriffes „Schattenhaushalt“ der Heinrich-Böll-Stiftung KommunalWiki zu?

„Von einem **Schattenhaushalt** oder auch **Nebenhaushalt** wird gesprochen, wenn die öffentliche Hand über Mittel verfügt, die nicht Teil des ordentlichen Haushalts sind. [...]. Das gilt insbesondere für Sondervermögen und öffentliche Unternehmen. Auch wenn Haushaltspositionen gebildet werden, deren Zweck nicht näher bestimmt ist [...], kann dies als „Schattenhaushalt“ bezeichnet werden.

Schattenhaushalte werden häufig gebildet (oder stehen zumindest unter diesem Verdacht), **um Mittel einer Kontrolle durch das Parlament oder die kommunale Vertretungskörperschaft zu entziehen oder um gesetzliche Beschränkungen wie z. B. Verschuldungsgrenzen zu umgehen**.

[...] [E]s [ist] immer eine politisch zu entscheidende Frage, wie stark die parlamentarische Kontrolle wirken soll. Der Begriff „Nebenhaushalt“ ist hier eher neutral, wer dagegen von „Schattenhaushalt“ spricht, betont eher den Vorwurf der Verschleierung.“¹¹

Zu 1.: Die vorstehende Definition ist für die Haushalts- und Finanzpolitik des Landes Berlin nicht handlungsrelevant; ihre Bewertung ist insoweit unerheblich.

2. Wenn nein, warum nicht? Welche Definition benutzt der Senat? Welche Definition benutzt der Berliner Landesrechnungshof?

1.1 ⁶ ZEIT, 20.7.15, Imtech: Die unheimliche Firma; <http://www.zeit.de/2015/29/imtech-flughafen-berlin-ber-verzoegerung>;
Vgl. Spiegel, Ausgabe 34/2017, Berliner Airport BER Wie Deutschland am Bau eines Flughafens scheiterte

Sieben Monate Recherche, Tausende Seiten Akten, ein Treppenwitz, eine Ruine, eine Schande. Berlins Flughafen BER: eine der größten SPIEGEL-Rekonstruktionen in elf Kapiteln; <http://www.spiegel.de/spiegel/berlin-flughafen-ber-wie-aus-dem-grossprojekt-ein-debakel-wurde-a-1163742.html>

1.2 ⁷ Spiegel, 23.08.02, Berliner Bankenskandal - Teure Ignoranz; <http://www.spiegel.de/wirtschaft/berliner-bankenskandal-teure-ignoranz-a-210863.html>

⁸ Landesrechnungshof Brandenburg, 10.07.15, Mitteilung an das Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg über die Prüfung der Betätigung des Landes Brandenburg als Gesellschafter der Flughafen Berlin. Brandenburg GmbH im Zusammenhang mit den Kostensteigerungen und Verzögerungen beim Bau des Flughafens BER; unter https://www.rbb-online.de/politik/Flughafen-BER/BER-Aktuelles/akteure_aktuell/2016/02/ber-rechnungshof-bericht.file.html/LRH-Bericht_BER_150710.pdf

2 ⁹ Tagesspiegel, 22.7.17, Schulbau und -sanierung in Berlin, Landeseigene Firma soll Milliardenkredite aufnehmen können; <http://www.tagesspiegel.de/berlin/schulbau-und-sanierung-in-berlin-landeseigene-firma-soll-milliardenkredite-aufnehmen-koennen/20093536.html>

¹⁰ Plenarprotokoll der 21. Sitzung, S. 2376f; <https://www.parlament-berlin.de/ados/18/IIIPlen/protokoll/plen18-021-pp.pdf>

¹¹ <http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Schattenhaushalt>

Zu 2.: Der Begriff „Schattenhaushalt“ ist in den für die Haushalts- und Finanzpolitik und für die Haushaltswirtschaft des Landes maßgeblichen Regelwerken nicht definiert. Der Senat orientiert sich in seinem Handeln zum einen an den Begrifflichkeiten der Landeshaushaltsordnung (LHO), zum anderen an jenen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), welches für die Abgrenzung des Sektors Staat eine Unterscheidung in Kern- und Extrahaushalte sowie sonstige Fonds, Einrichtungen und Unternehmungen vornimmt.

Der Rechnungshof von Berlin hat den Begriff „Schattenhaushalt“ in den vergangenen Jahren in seinen Jahresberichten an das Abgeordnetenhaus von Berlin nicht verwandt. In seinen Beiträgen zur Finanzlage des Landes Berlin stellt er regelmäßig die „Schulden der Kern- und Extrahaushalte sowie der sonstigen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen beim nicht öffentlichen Bereich“ dar.

3. Welche Ziele werden mit der Erstellung eines Jahresabschlusses verfolgt?

Zu 3.: Der handelsrechtliche Jahresabschluss hat im Wesentlichen zwei Aufgaben: Eigentümerinnen und Eigentümer, Gläubigerinnen und Gläubiger, Kundinnen und Kunden, Lieferantinnen und Lieferanten, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die interessierte Öffentlichkeit über die wirtschaftliche Lage des Unternehmens zu informieren sowie die Bemessungsgrundlage für die Verteilung des Jahresergebnisses aufzustellen. Dabei kommt ihm eine Dokumentations- und Rechenschaftsfunktion zu. Der Jahresabschluss einer Kapitalgesellschaft hat unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kapitalgesellschaft zu vermitteln (§ 264 Abs. 2 S. 1 Handelsgesetzbuch (HGB)).

Gemäß den Beteiligungshinweisen des Landes Berlin vom 15.12.2015 haben sämtliche Beteiligungsunternehmen des Landes die Vorschriften für große Kapitalgesellschaften anzuwenden (Textzeile 16 der Beteiligungshinweise), das heißt, sie müssen gegebenenfalls mehr Informationen als nach handelsgesetzlichen Vorschriften bereitstellen.

4. Welche Ziele verfolgt der Rechnungshof auftragsgemäß mit seinen Prüfungen im Allgemeinen, insbesondere nach § 90 LHO?

Zu 4.: Grundsätzlich prüft der Rechnungshof von Berlin die Haushalts- und Wirtschaftsführung der unmittelbaren Landesverwaltung (siehe § 88 ff. der LHO).

Gem. § 92 LHO prüft der Rechnungshof die Betätigung Berlins bei Unternehmen der privaten Rechtsform, also letztlich die Beteiligungsführung. Dem Rechnungshof stehen dafür umfangreiche Prüfungsbefugnisse zur Verfügung (Auflistung siehe Antwort zu Schriftliche Anfrage Nr. 18/ 14 764).

Anders als die Haushalts- und Wirtschaftsführung der unmittelbaren Landesverwaltung werden die Jahresabschlüsse der Beteiligungsunternehmen jährlich durch Wirtschaftsprüferinnen bzw. Wirtschaftsprüfer geprüft. Diese prüfen nicht nur den Jahresabschluss, sondern auch den Lagebericht und führen die Prüfung nach § 53

Haushaltsgrundsätze-Gesetz (HGrG) durch. Diese Prüfungen umfassen die Angaben zu sonstigen finanziellen und außerbilanziellen Verpflichtungen sowie Chancen und Risiken des Unternehmens.

5. Gibt es einen Zusammenhang zwischen den Passiva eines Unternehmens (Eigen- und Fremdkapital) und seinen Aktiva? Wo in der Bilanz wird dargestellt, wo die verwendeten Mittel herkommen („Mittelherkunft“)? Wo wird in der Bilanz dargestellt, wie die Mittel verwendet werden („Mittelverwendung“)?

Zu 5.: Ein Zusammenhang zwischen Aktiv- und Passivseite ergibt sich zwingend aus der doppelten Buchführungssystematik. Die Aktivseite der Bilanz enthält das Anlage- und Umlaufvermögen sowie ggf. einen aktiven Rechnungsabgrenzungsposten eines Unternehmens. Es wird abgebildet, wie die Mittel zum Stichtag verwendet wurden (bspw. Investition in das Anlagevermögen). Im Gegensatz dazu wird auf der Passivseite der Bilanz die Mittelherkunft abgebildet, daher auch die Unterteilung in Eigen- und Fremdkapital sowie ggf. einen passiven Rechnungsabgrenzungsposten. Die Gliederung der Bilanz lässt sich § 266 HGB entnehmen.

6. Kann man aus der Bilanz ablesen, wie die Mittel konkret operativ verwendet werden, ohne Einblicke in die betrieblichen Abläufe zu bekommen? Lässt sich beispielsweise in der Bilanz der BVG erkennen, wie die Qualität der ÖPNV-Dienstleistung ausgeprägt ist oder ob die HOWOGE in der Lage ist, wirtschaftlich Schulen zu bauen?

Zu 6.: Qualitätsmerkmale von Leistungen der Unternehmen sind in der Bilanz nicht dargestellt. Die Bilanz ist eine Stichtagsrechnung, die den Bestand an Vermögen und Kapital an einem bestimmten Stichtag (in der Regel zum 31.12. eines Jahres) abbildet. Im Unterschied dazu ist die Gewinn- und Verlustrechnung eine Zeitraumrechnung. Sie bildet das Wirtschaftsjahr einer Periode ab (in der Regel vom 01.01. bis 31.12. eines Jahres).

In der Gewinn- und Verlustrechnung werden sämtliche Erträge und Aufwendungen innerhalb eines Abrechnungszeitraumes saldiert. Der so ermittelte Gewinn oder Verlust gibt Auskunft über die Ertragslage eines Unternehmens. Zur Analyse der wirtschaftlichen Lage sind beide Teile des Jahresabschlusses sowie ergänzende Darstellungen erforderlich.

Leistungskennzahlen der Unternehmen sind i.d.R. den Lageberichten zu entnehmen. Die Beurteilung möglicher wirtschaftlicher Fehlentwicklungen erfolgt durch die Abschlussprüferin bzw. den Abschlussprüfer im Rahmen des Prüfberichts zum Jahresabschluss bzw. in der Prüfung gem. § 53 HGrG.

7. Ließen sich die operativen Fehlleistungen der Bankgesellschaft aus deren Jahresabschlüssen erkennen? Wenn ja, warum haben die Wirtschaftsprüfer nicht schon vorher gewarnt?

Zu 7.: Die damaligen Abschlussprüferinnen bzw. Abschlussprüfer haben die Risiken der Bankgesellschaft nicht erkannt.

8. Dürfte der Rechnungshof Tiefencontrolling- oder Forensische Analysen bei Beteiligungsunternehmen durchführen, die sich einer Prüfungsvereinbarung verweigert haben?

Zu 8.: Dem Senat sind keine Beteiligungsunternehmen bekannt, die sich letztlich einer Prüfungsvereinbarung verweigert haben.

Vorbemerkung der Abgeordneten:

Den Kernhaushalt und die entsprechenden Verwaltungen darf der Rechnungshof voll prüfen. Die Beteiligungsunternehmen privates Rechts nur, wenn diese es wünschen. So sieht sich der Rechnungshof z.B. außer Stande, Aussagen über die „Wirtschaftlichkeit der Bautätigkeit der Howoge“, einem Beteiligungsunternehmen welches bislang keine „Prüfungsvereinbarung“ mit dem Rechnungshof „wünschte“, zu treffen.

Im Rahmen eines Tagesspiegel-Artikels zum DEGEWO-Schulbau-Desaster der 1980er und die entsprechenden Konsequenzen für die heutigen HOWOGE-Schulbau-Konzepte des Senats äußerte sich der Rechnungshof wie folgt¹²:

„Auf die Frage, ob er es heute für ratsam hielte, größere bauliche Maßnahmen im Schulbereich auf eine Tochtergesellschaft der Howoge zu übertragen, hieß es, **diese Frage könne ohne entsprechende Prüfung nicht beantwortet werden**. Der Rechnungshof verfüge „bislang aber nicht über hinreichende Prüfungsrechte, um die Wirtschaftlichkeit der Bautätigkeit der Howoge prüfen zu können“. [H.d.V.]“

9. Kann durch die Übertragung „größerer baulicher Maßnahmen im Schulbereich“ auf die HOWOGE, der entsprechend zunächst fremdfinanziert werden soll, die 2020 einsetzende Schuldenbremse umgangen werden?

Zu 9.: Ungeachtet der Geschäftsbeziehung zur HOWOGE Wohnungsbaugesellschaft mit beschränkter Haftung (HOWOGE), die ein Marktproduzent im Sinne des ESVG ist, unterliegt das Land Berlin ebenso wie der Bund und die anderen Länder der ab 2020 geltenden grundgesetzlichen Schuldenregel sowie einer noch zu verabschiedenden landesgesetzlichen Regelung.

Die Einbindung der HOWOGE in die Berliner Schulbauoffensive dient in erster Linie der Unterstützung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen und der bauenden Bereiche der Berliner Bezirke. Damit werden zusätzliche Baukapazitäten für den Berliner Schulbau eröffnet, ohne die insbesondere durch rechtzeitige Errichtung neuer Schulen dem rasant wachsenden Bedarf an Schulplätzen nicht Genüge getan werden könnte. Die gleichzeitig erfolgende Aufstockung der bestehenden Kapazitäten auf der Senats- und Bezirksebene ist nämlich nicht ausreichend, um neben der Umsetzung der deutlich vergrößerten Bauunterhaltung, der Sanierung von Schulen sowie der Durchführung von An-, Um-, Ergänzungs- und Erweiterungsbaumaßnahmen auch noch die Erstellung von komplett neuen Schulen in der erforderlichen Zeit zu bewerkstelligen. Gleiches gilt für die Fälle der Großsanierungen (Bedarf über 10 Mio. € gemäß Gebäudescan 2016), die sich die HOWOGE und die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen aufteilen.

Gleichzeitig besteht die Option, dass die HOWOGE den Schulbau kreditfinanziert. Dies ist sinnvoll, wenn eine Finanzierung allein aus vorhandenen Haushaltsmitteln eine zeit- und bedarfsgerechte Umsetzung der Maßnahmen nicht garantieren kann

¹² <https://www.tagesspiegel.de/berlin/schule/berliner-schulbau-vor-schattenhaushalten-wird-gewarnt/20874644.html>

oder den Verzicht auf andere wichtige Maßnahmen (z.B. bei den Berliner Verkehrsbetrieben, der Polizei, der Feuerwehr oder auch im Bereich der Sanierungen auch von Schulen) nach sich ziehen würde.

10. Kann man, obwohl der Rechnungshof nach eigenem Bekunden ohne Prüfungsrechte keine Aussagen über die Wirtschaftlichkeit der Bautätigkeit der Howoge treffen kann, von „**totaler Transparenz**“ des „Schatten- bzw. Nebenhaushaltes“ HOWOGE sprechen, weil ja der HGB-Abschluss vorliegt, wie von **Dipl.-Kfm. Michael Dietmann** (Schatzmeister der CDU-Fraktion im AGH) in seiner Rede behauptet?

Zu 10.: Der Senat von Berlin kommentiert Aussagen von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses von Berlin in dessen Sitzungen nicht. Die Transparenz im Zusammenhang mit der Einbindung der HOWOGE in die Berliner Schulbauoffensive ist grundsätzlich zu jeder Zeit gewährleistet. So hat die Senatsverwaltung für Finanzen unmittelbar nach der Senatsbefassung am 17.04.2018 die vollständige Senatsvorlage auf ihrer Homepage veröffentlicht. Die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie hat in diesem Zusammenhang einen Landesbeirat Schulbau etabliert, in dem die unterschiedlichsten Vertreterinnen und Vertreter von mit Schulbau befassten oder davon betroffenen Gruppen vertreten sind. Weitere Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Partizipation werden dem folgen.

Berlin, den 4. Mai 2018

In Vertretung

Dr. Margaretha Sudhof
Senatsverwaltung für Finanzen