

**Der Präsident des Rechnungshofs
der Freien und Hansestadt Hamburg**

**An die
Präsidentin der Bürgerschaft**

**Betr.: Jahresbericht 2015 des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt
Hamburg**

Gemäß Artikel 71 Absatz 1 der Verfassung und § 90 der Landeshaushaltsordnung übersende ich der Bürgerschaft den Jahresbericht 2015 des Rechnungshofs über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2013*.

Dem Senat habe ich den Jahresbericht gleichzeitig zugeleitet.

Hamburg, den 26. Januar 2015

Dr. Schulz

*Verteilt nur an die Abgeordneten der Bürgerschaft.



RECHNUNGSHOF
FREIE UND HANSESTADT HAMBURG

Jahresbericht 2015

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2013

Hamburg, den 8. Januar 2015

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36 · 20354 Hamburg
Postfach 30 17 41 · 20306 Hamburg
Telefon: 040 42823-0
Fax: 040 4273-10568
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.rechnungshof.hamburg.de

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1–4
Beschränkung der Prüfung	5
I. Haushaltsrechnung 2013	
Allgemeine Bemerkungen	6–17
Jahresergebnis	18
Vermögensübersicht	19
Haushaltsüberschreitungen	20
Anlagen zur Haushaltsrechnung	21
Beteiligung und Information des Parlaments	22–27
II. Einzelne Prüfungsergebnisse	
Jugend und Soziales	
Betrieb von Kindertageseinrichtungen	28–52
Zuwendungen an einen Träger der Kinder- und Jugendhilfe	53–71
Frauenhäuser und Beratungsstellen	72–86
Versorgungsamt Hamburg	87–98
Privatisierung der Pflegeheime	99–114
Übernahme von Bestattungskosten in der Sozialhilfe	115–122
Kassensicherheit bei kommunalen Leistungen nach dem SGB II	123–139
Bildung, Wissenschaft und Kultur	
Personal in Schulen	140–150
Programm „Fördern statt Wiederholen“	151–168
IT in der Behörde für Schule und Berufsbildung	169–175
Drittmittelmanagement an der Universität Hamburg	176–193
Denkmalschutz	194–204
Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein	205–216

Textzahlen

Umwelt, Wirtschaft und öffentliche Unternehmen

Betrieblicher Umweltschutz	217–233
Entschädigungsleistungen für die Freimachung von Hafенflächen	234–236
Leistungen und Kosten des Data Center Steuern für Hamburg	237–253
Vergütungen der Vorstände und Geschäftsführungen der öffentlichen Unternehmen	254–265

Bauen und Erhalten

Planungswettbewerbe	266–285
Entwicklung im Hochschulbau – Erste Baumaßnahmen am Campus Bundesstraße –	286–305
Sanierung und Modernisierung der nördlichen Deichtorhalle	306–316
Sanierung der Bühnentechnik im Deutschen Schauspielhaus	317–329
Baumaßnahmen der Justizvollzugsanstalten	330–346
Internationale Gartenschau (igs) und Internationale Bauausstellung (IBA)	347–373
Maßnahmen des Busbeschleunigungsprogramms	374–405
Energiemanagement für die Verwaltungsgebäude	406–415

Justiz, Inneres und Personal

Hinterlegungen	416–445
Organisation des öffentlichen Rettungsdienstes	446–489
Erfahrungsstufen im Beamtenrecht	490–502
Korruptionsprävention	503–508

Entgelte und Gebühren

Entgelte für Leistungen der Bezirksamter	509–537
Entgelte für Sicherheitsleistungen	538–552
Gebührenordnung für die Verwaltung und Benutzung öffentlicher Wege (Sondernutzungen)	553–566

Textzahlen

Finanzen und Steuern

Lohnsteuerabzug bei der Freien und Hansestadt Hamburg	567–587
Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen (II)	588–601
Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte	602–612
Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2013	613

Abkürzungen

AKK	Antikorruptionskonferenz
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
BA	Bundesagentur für Arbeit
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BIS	Behörde für Inneres und Sport
BKiSchG	Bundeskinderschutzgesetz
BNB	Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen – Neubau Büro- und Verwaltungsgebäude
BO	Beschaffungsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg
BSB	Behörde für Schule und Berufsbildung
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BuT	Bildungs- und Teilhabepaket des Bundes
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung
BWVI	Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation
DCS	Rechenzentrum Data Center Steuern
D.I.E.	Dezernat Interne Ermittlungen
DSchG	Denkmalschutzgesetz
DSH	Neue Schauspielhaus GmbH
DTH	Deichtorhallen Hamburg GmbH
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
FHH	Freie und Hansestadt Hamburg
GMH	GMH I Gebäudemanagement Hamburg GmbH
GWG	Geldwäschegesetz
HCGK	Hamburger Corporate Governance Kodex
HDB	Hamburger Dienstleister Buchhaltung
HintG	Hinterlegungsgesetz
HmbBesG	Hamburgisches Besoldungsgesetz
HmbBesÜG	Hamburgisches Besoldungsüberleitungsgesetz
HmbRDG	Hamburgisches Rettungsdienstgesetz
2. HmbRDGÄndG	Zweites Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Rettungsdienstgesetzes
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz
HO	Hinterlegungsordnung
HPA	Hamburg Port Authority AöR
HU-Bau	Haushaltsunterlage – Bau –
HVV	Hamburger Verkehrsverbund
IBA	Internationale Bauausstellung Hamburg 2013 – IBA Hamburg GmbH
IE-RL	EU-Industrieemissions-Richtlinie
igs	Internationale Gartenschau 2013 – internationale gartenschau hamburg gmbH

IMPF	IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH
IT	Informationstechnik
KibeG	Hamburger Kinderbetreuungsgesetz
Kita	Kindertagesstätte(n)
JB	Behörde für Justiz und Gleichstellung
JVA	Justizvollzugsanstalt(en)
KB	Kulturbehörde
LHO a. F.	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung bis zum 16. Dezember 2013
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung) in der Fassung vom 17. Dezember 2013
LIG	Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen
LRV	Landesrahmenvertrag „Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen“
LSBG	Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer
MA HSH	Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
ÖÖP	Öffentlich Öffentliche Partnerschaft
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PAISY	Personalabrechnungs- und -informationssystem
PG	Produktgruppe
ReGe	ReGe Hamburg Projekt-Realisierungsgesellschaft mbH
RPW	Richtlinie für Planungswettbewerbe
SBH	SBH I Schulbau Hamburg
SGB	Sozialgesetzbuch
SKöU	Senatskommission für öffentliche Unternehmen
SNAP	Systematik für Nachhaltigkeitsanforderungen in Planungswettbewerben
SNH	Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens
StA	Staatsanwaltschaft
t.a.h.	Jobcenter team.arbeit.hamburg
UHH	Universität Hamburg
VHH	Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG
VOF	Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift(en)
VV-Bau	Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg – Bauhandbuch –
WAZ	Wochenarbeitszeitstunden
WegeBenGebO	Gebührenordnung für die Verwaltung und Benutzung öffentlicher Wege
ZLV	Ziel- und Leistungsvereinbarungen
ZPD	Zentrum für Personaldienste

Entlastungsverfahren

1. In diesem Bericht fasst der Rechnungshof das Ergebnis seiner Prüfungen der Haushalts- und Wirtschaftsführung und der Haushaltsrechnung der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 2013 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (vgl. § 90 Absatz 1 LHO). Der Bericht ist schon deswegen keine Zusammenfassung der gesamten Tätigkeit des Rechnungshofs.

*Jahresbericht
als wesentliche
Grundlage für
Entlastung
des Senats*

Den geprüften Stellen wurde Gelegenheit gegeben, zu den Prüfungsergebnissen Stellung zu nehmen. Diese Äußerungen sind in die Beratungen des Kollegiums des Rechnungshofs einbezogen und mit ihren wesentlichen Inhalten im Bericht berücksichtigt worden.

*Stellungnahmen
der geprüften
Stellen berück-
sichtigt*

2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 8. Januar 2015 zugrunde, um Bürgerschaft und Senat frühzeitig Gelegenheit zu geben, aus finanzwirksamen Feststellungen Konsequenzen zu ziehen. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen aus dem Jahr 2014, gelegentlich auch aus früheren Jahren (vgl. § 90 Absatz 3 LHO). Die in der LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Rechnungshofs zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung (Abschnitt I des Jahresberichts) bezieht sich auf das Jahr 2013.

*Prüfungsergeb-
nisse aus dem
Jahr 2014*

3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 2012 in ihrer Sitzung am 26. November 2014 Entlastung erteilt.
4. Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 94 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2012 in ihrer Sitzung am 26. November 2014 Entlastung erteilt.

Beschränkung der Prüfung

5. Der Rechnungshof überwacht nach Artikel 71 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es allerdings nicht zu, jeweils sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof ist daher ermächtigt, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 82 Absatz 2 LHO). Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat er, wie in den Vorjahren, Gebrauch gemacht. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs erfasst somit in jedem Jahr nur einen Teil des Verwaltungsgeschehens. Auch aus der Bildung von Prüfungsschwerpunkten ergibt sich zwangsläufig, dass über einige Behörden mehr berichtet wird als über andere.

I. Haushaltsrechnung 2013

Allgemeine Bemerkungen

6. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2013 am 14. Oktober 2014 zugeleitet.¹

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

7. Die Finanzbehörde hat die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der Bücher in einem automatisierten Verfahren erstellt. Die Gesamtrechnung dient dem Nachweis, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Einnahmen und Ausgaben mit der Gesamtsumme der durch die Bücher der Kasse einzeln nachgewiesenen Beträge übereinstimmen. Sie wurde – wie bereits in den Jahren zuvor – mithilfe eines Tabellenkalkulationsprogramms zusammengestellt. Der Rechnungshof hat davon abgesehen, die Übereinstimmung mit den Büchern im Einzelnen zu prüfen. Er hat jedoch die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben geprüft. Die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge stimmen insoweit mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen überein (vgl. § 97 Absatz 2 LHO a. F.).

Vollständige und ordnungsgemäße Belegführung

*Verstöße
gegen Vor-
schriften für
Buchungs-
belege*

8. Der Rechnungshof hat – bis auf für die Gesamtrechnungslegung unwesentliche Fälle – keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht belegt waren (vgl. § 97 Absatz 2 LHO a. F.). Er und die Vorprüfungsstellen der Finanzbehörde haben bei ihren Prüfungen jedoch Buchungsfehler oder Verstöße gegen die Vorschriften zu Form und Inhalt der Buchungsbelege wie beispielsweise
- fehlende oder durch nicht zugelassene Personen abgegebene Unterschriften,
 - Buchungen aufgrund nicht hinreichend geprüfter Unterlagen,
 - die Saldierung von Einzahlungen mit Auszahlungen oder
 - Buchungen auf unzutreffenden Titeln
- beanstandet.
9. Zur Sicherung einer ordnungsgemäßen Buchführung und zur Gewährleistung der Kassensicherheit vorgesehene Kontrollen führte die Verwaltung zudem wiederholt nicht oder nicht mit hinreichender Sorgfalt durch.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/13300 vom 14. Oktober 2014.

Gegenwärtig untersucht der Rechnungshof im Rahmen der Jahresabschlussprüfung 2013 die Systeme zur Auszahlung von Transferleistungen im Sozialbereich. Aus dieser Prüfung werden sich – auch für die kamerale Haushaltsrechnung relevante – Feststellungen zur Ordnungsmäßigkeit und den Kontrollen ergeben, über die der Rechnungshof voraussichtlich im Ergänzungsband zum Jahresbericht 2015 berichten wird.

10. Die Vorprüfungsstelle I der Finanzbehörde ist im Rahmen der Kassenaufsicht, die der Finanzbehörde obliegt, zuständig für die Prüfung der Zahlstellen der Stadt. Sie berichtet u. a. dem Rechnungshof über die Ergebnisse.

Im Juni 2014 wurde eine unvermutete Prüfung der Zahlstelle des Zentralen Fundbüros beim Bezirksamt Altona begonnen. Die Zahlstelle hatte 2012 einen Bargelddurchfluss von rund 0,5 Mio. Euro.

Die Prüfung musste abgebrochen werden, weil die Kassenbuchführung nicht prüfbar war:

*Buchführung
wiederholt nicht
prüfbar*

- Es lagen keine ordnungsmäßigen Tagesabschlüsse vor.
- Die Bestände in vorgeschriebenen Kassenunterlagen stimmten nicht überein und Korrekturen aus dem Jahr 2013 standen noch aus.
- Für diverse Beutel mit Münzgeld gab es keine Aufzeichnungen über den Wert des Inhalts.

Die Mängel wiegen umso schwerer, als bereits 2005 eine Prüfung dieser Zahlstelle abgebrochen werden musste, weil eine Abstimmung der Zahlenstände nicht möglich war.

11. Das Bezirksamt Altona hat mitgeteilt, dass es zwischenzeitlich Maßnahmen getroffen habe, um den Mängeln abzuwehren:

- Die zum Prüfungszeitpunkt fehlenden Übertragungen in das Tagesabschlussbuch seien vorgenommen worden und würden gegenwärtig in Monatsabrechnungen überführt.
- Die Buchführung für das Haushaltsjahr 2013 sei abgeschlossen; die Unterlagen seien vollständig und prüffähig.
- Aufzeichnungen über den Inhalt von Beuteln und Münzgeld seien unverzüglich gefertigt worden.

Das Bezirksamt Altona geht davon aus, ab Anfang des Jahres 2015 über eine vollständig prüffähige Buchführung verfügen zu können.

Buchführung netto-veranschlagter Einrichtungen

- Eingeschränkter Bestätigungsvermerk aufgrund unvollständiger Unterlagen und Nachweise*
12. Der Jahresabschluss 2013 einschließlich des Lageberichts des Instituts für Hygiene und Umwelt hat vom Wirtschaftsprüfer einen nur eingeschränkten Bestätigungsvermerk erhalten. Dem Wirtschaftsprüfer seien
- das Vorhandensein und die Bewertung der Vorräte aufgrund nicht vollständig vorhandener Inventurunterlagen und
 - der Sonderposten für Investitionszuschüsse aufgrund nicht vollständig vorhandener Nachweise

nicht hinreichend sicher nachgewiesen worden. Auch durch alternative Prüfungshandlungen habe er keine hinreichende Sicherheit über den Bestand der Vorräte und des Sonderpostens für Investitionszuschüsse gewinnen können. Der Rechnungshof ist mit dem Wirtschaftsprüfer der Auffassung, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Jahresabschluss insoweit fehlerhaft ist.

13. Die Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz hat mitgeteilt, das Institut für Hygiene und Umwelt habe – u. a. nach der Neubesetzung der Referatsleitung Finanzen und Betriebswirtschaft im September 2014 – Teile der aufgezeigten Mängel aufgeklärt. U. a. seien die Berechnung der Sonderposten für Investitionszuschüsse und die Buchungsweise konkretisiert worden. Notwendige Korrekturen der Buchungen sowie eine vollständige Inventur werde das Institut zum Jahresabschluss 2014 und für die Zukunft sicherstellen.

Neuausrichtung der Vorprüfungsstellen I und II der Finanzbehörde

14. Auf Grundlage des Senatsbeschlusses vom 9. September 1980
- obliegt der Vorprüfungsstelle I der Finanzbehörde u. a. die Prüfung der zentralen Kassenvorgänge, der kassenmäßigen Abschlüsse und der automatisierten Kassenverfahren. Sie nimmt darüber hinaus die gesetzliche Aufgabe der Kassenaufsicht (unvermutete Prüfungen nach § 73 LHO) über die Zahlstellen und andere geldverwaltende Stellen aller Behörden wahr.
 - obliegt der Vorprüfungsstelle II die Prüfung der Buchführung und der Jahresabschlüsse der netto-veranschlagten Einrichtungen und Landesbetriebe. In diesen Einrichtungen führt sie auch die oben genannten unvermuteten Prüfungen der Zahlstellen durch.

Die Einrichtung und damit auch die Neuorganisation oder Auflösung von Vorprüfungsstellen durch den Senat bedürfen nach § 93 Absatz 2 LHO des Einvernehmens mit dem Rechnungshof.

15. Im Februar 2013 wandte sich die Finanzbehörde mit dem Anliegen an den Rechnungshof, eine Neuordnung der Vorprüfungsstellen I

und II zu erörtern. Nach dem mit dem Rechnungshof geführten Dialog bestand im April 2013 ihr favorisiertes, auch vom Rechnungshof inhaltlich mitgetragenes Organisationsmodell insbesondere darin,

- die Prüfungen der dezentralen Zahlstellen den jeweiligen Innenrevisionen der Fachbehörden zu übertragen,
- die Prüfung der zentralen Kassenprozesse wegen ihrer Bedeutung für die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und des doppischen Jahresabschlusses sowie des erkennbar bestehenden hohen Handlungsbedarfs bei einer – personell verkleinerten – Vorprüfungsstelle I zu belassen und
- die Abschlussprüfungen der Landesbetriebe und Hochschulen durch Wirtschaftsprüfer wahrnehmen zu lassen und die Vorprüfungsstelle II der Finanzbehörde aufzulösen.

Die daraufhin von der Finanzbehörde beabsichtigte Konkretisierung der Umsetzung dieses Modells hat bis heute nicht zu dem abschließenden Ergebnis eines Senatsbeschlusses im Einvernehmen mit dem Rechnungshof geführt. Gleichwohl wurde durch Personalabbau die Vorprüfungsstelle II bereits faktisch aufgelöst, und der Vorprüfungsstelle I gehen qualifizierte Beschäftigte verloren.

Der Rechnungshof hatte im Vorgriff auf die von der Finanzbehörde beabsichtigte Konkretisierung der Neuorganisation zunächst auf die Erteilung eines Vorprüfungsauftrags für die Vorprüfungsstelle II für das Jahr 2014 verzichtet und einzelfallbezogen der Beauftragung von Wirtschaftsprüfern für Abschlussprüfungen von Einrichtungen und Landesbetrieben sein Einvernehmen erteilt.

Der Rechnungshof sieht die Gefahr, dass mit dem gesetzlichen Auftrag der Kassenaufsicht nicht vereinbare prüfungsfreie Räume im Aufgabengebiet der Vorprüfungsstellen entstehen.

Er kritisiert den bisherigen Verfahrensablauf und die fehlende Entschlossenheit bei der Umsetzung der Neuausrichtung beider Vorprüfungsstellen.

16. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass die behördeninterne Entscheidungsvorbereitung mehr Zeit in Anspruch genommen habe als ursprünglich vorgesehen. Durch temporäre Wiederaufstockung des Personals in der Vorprüfungsstelle I sei unterdessen sichergestellt worden, dass es nicht zu Prüfungslücken komme. Über die bereits erfolgte Übertragung der Prüfung von Abschlüssen von Landesbetrieben, Hochschulen und Sondervermögen auf Wirtschaftsprüfer habe sie den Rechnungshof jeweils zeitnah informiert.
17. Der Rechnungshof fordert die Finanzbehörde auf, schnellstmöglich durch die erforderliche Senatsentscheidung Klarheit über die Neuorganisation herbeizuführen und sicherzustellen, dass der Rechnungshof seine Mitwirkungsrechte im Verfahren (Tz. 14) – zum Beispiel hinsichtlich der für die verbleibenden Aufgaben der Vorprüfungsstelle I erforderlichen Personalausstattung – ausüben kann.

Jahresergebnis

18. Nach dem Abschlussbericht (Haushaltsrechnung Teil B) schließt das Jahresergebnis (§ 25 LHO a. F.) in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab:

Ist-Einnahmen	11.584.212.082,29 Euro
Ist-Ausgaben	11.584.212.082,29 Euro
Abschlussergebnis	0,00 Euro

Vermögensübersicht

19. Der Rechnungshof hat die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31. Dezember 2013 geprüft.
- Keine wesentlichen Beanstandungen*
- Wesentliche Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

Haushaltsüberschreitungen

20. In der Haushaltsrechnung 2013 sind zwei Haushaltsüberschreitungen in Höhe von insgesamt 588.403,27 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die der Kurzfassung der Haushaltsrechnung beigefügte Übersicht (S. 20 f.) verwiesen, in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO a. F.). Die Begründungen sind zutreffend.
- Überschreitungen in Höhe von insgesamt 588.403,27 Euro*

Anlagen zur Haushaltsrechnung

21. Die Begründung zum Titel 9010.685.03 „Zuschuss für laufende Verwaltungstätigkeit an den Aufgabenbereich 280 (Immobilienmanagement)“ verweist für den überwiegend bereits 2011 gebildeten Haushaltsrest in Höhe von rund 39 Mio. Euro lediglich auf die doppelte Haushaltsrechnung für den Aufgabenbereich, ohne dass dort der Rest in entsprechender Höhe nachvollziehbar ausgewiesen wird oder dessen Verwendung erläutert ist. Der Rechnungshof beanstandet dies vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Haushaltswahrheit und -klarheit.
- Haushaltsrest nicht hinreichend erläutert*

Beteiligung und Information des Parlaments

22. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Drittmittelmanagement an der Universität Hamburg“ festgestellt, dass der Senat einen Auftrag über rund 200.000 Euro in der den fraglichen Zeitraum betreffenden Bürgerschaftsdrucksache 20/10801 nicht genannt hat, in der ausdrücklich nach bestehenden bzw. seit der letzten Anfrage neu abgeschlossenen Verträgen über Gut-
- Bürgerschaft unvollständig geantwortet*

- achten, Untersuchungen und Beratungsleistungen gefragt wurde. Die Anfrage ist damit unvollständig beantwortet worden (Tz. 190).
23. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Programm 'Fördern statt Wiederholen'“ festgestellt, dass der Senat auf Fragen nach der Anzahl der Schulformwechsler zum Schuljahr 2013/2014 im Rahmen von zwei Bürgerschaftsdrucksachen unterschiedliche Zahlen genannt hat (Bürgerschaftsdrucksachen 20/10894 und 20/11223). Auch zur Anzahl der Klassenwiederholungen zum Schuljahr 2013/2014 hat der Senat in Bürgerschaftsdrucksachen unterschiedliche Zahlen angegeben (Bürgerschaftsdrucksachen 20/9727 und 20/12025) (Tz. 167).
- Senat liefert widersprüchliche Daten*
24. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Organisation des öffentlichen Rettungsdienstes“ festgestellt, dass der Senat die Bürgerschaft in den Jahren 2010 bis 2014 in mehreren parlamentarischen Anfragen (Bürgerschaftsdrucksachen 19/7926, 20/4949, 20/6180, 20/8898, 20/9992 und 20/12296) nur unzureichend über die Feuerwehr Hamburg bzw. den öffentlichen Rettungsdienst informiert hat, beispielsweise hinsichtlich geschlossener Vergleiche und bezüglich des Personalbestands (Tz. 483).
- Bürgerschaft unzureichend informiert*
25. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte“ in zahlreichen Einzelfällen festgestellt, dass Kennzahlen-Istwerte aus dem Haushaltsplan 2013/2014 falsch berechnet, sachlich unzutreffend dargestellt sowie nicht ausreichend transparent und somit erläuterungsbedürftig waren (Tz. 605 f.).
- Fehlerhafte Kennzahlen-Istwerte im Haushaltsplan 2013/2014*
26. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Internationale Gartenschau (igs) und Internationale Bauausstellung (IBA)“ beanstandet, dass Baumaßnahmen entgegen den Bestimmungen des Haushaltsrechts und der Zusicherung des Senats gegenüber der Bürgerschaft nicht einzeln veranschlagt und vorzeitig begonnen worden sind. Ferner wurden fertiggestellte bzw. nutzungsfähige Anlagen weder in die Anlagenbuchhaltung übertragen noch aktiviert; die unterlassene Aktivierung dieses Anlagevermögens beeinträchtigt die Ergebnisrechnung und Bilanz der Freien und Hansestadt Hamburg (Tzn. 351, 365).
- Zusage nicht eingehalten*
- Aussagekraft von Ergebnisrechnung und Bilanz eingeschränkt*
27. Der Rechnungshof hat im Rahmen der Prüfung „Sanierung der Bühnentechnik im Deutschen Schauspielhaus“ festgestellt, dass die Bürgerschaft unzureichend über die Kostenhöhe der Maßnahme informiert worden ist. Er hat beanstandet, dass sowohl die erstmalige als auch die folgende Veranschlagung der Maßnahme nicht auf einer aktuellen Bau- und Kostenunterlage beruhte, sodass eine Veranschlagung ohne die erforderliche Etatreife vorgenommen wurde (Tzn. 318 bis 320).
- Veranschlagung trotz fehlender Etatreife*

II. Einzelne Prüfungsergebnisse

Jugend und Soziales

Betrieb von Kindertageseinrichtungen

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Die Behörde hat keine Kenntnisse über die Einhaltung vertraglicher Vorgaben, Stichprobenkontrollen sind nicht vorgesehen.

Entgeltvereinbarungen werden nicht – wie gesetzlich vorgeschrieben – nur mit Wirkung für die Zukunft abgeschlossen.

Akten des Genehmigungsverfahrens sind lückenhaft, Kita-Konzeptionen sind nicht aktuell. Örtliche Prüfungen fanden nicht statt, Ermessensleitlinien fehlen.

Personalqualifikation und -ausstattung

28. Der Rechnungshof hat die Vorgaben des Landesrahmenvertrags „Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen“ (LRV)¹ zur Personalqualifikation und -ausstattung untersucht und für das Jahr 2012 in 16 Kindertagesstätten (Kitas) eines Trägers deren Einhaltung geprüft.

Personalvorhaltingsquote

29. Kita-Träger können nach dem LRV den Einsatz von Erziehungspersonal im Rahmen eines flexiblen Personaleinsatzes bei voller finanzieller Abgeltung durch die Freie und Hansestadt Hamburg um bis zu 10 %, bezogen auf die jeweilige Kita-Einrichtung, reduzieren, ohne dass die Behörde hierüber zu informieren ist.
30. In den geprüften Kitas wurde das vertraglich geforderte Erziehungspersonal bezogen auf die einzelne Kita weitestgehend zu 100 % vorgehalten. Bei differenzierter Betrachtung der Personalvorhaltingsquote der Erziehungswochenstunden nach Leistungsarten (Krippe, Elementar) innerhalb einer Kita hat sich das Ergebnis erheblich anders dargestellt.

¹ Der derzeit gültige LRV, der zwischen der Behörde und den in der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege vertretenen Spitzenverbänden sowie dem Soal – Alternativer Wohlfahrtsverband e.V. und der Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten gGmbH abgeschlossen wurde, trat zum 1. Januar 2010 in Kraft. Der LRV regelt die Vorgaben für die Leistungsvereinbarung, die Qualitätsentwicklungsvereinbarung sowie die Entgeltvereinbarung nach dem Hamburger Kinderbetreuungsgesetz.

Zum Beispiel lag in drei Fällen die einrichtungsbezogene Personalvorhaltingsquote zwischen 107 % und 113 %, hingegen bei Betrachtung allein des Krippenbereichs nur noch zwischen 77 % und 83 %. Das Ergebnis gibt Anlass, die grundsätzliche Eignung der lediglich einrichtungsbezogenen Personalvorhaltingsquote infrage zu stellen.

*Einrichtungs-
bezogene
Personalvorgabe
überprüfen*

31. Nach den Untersuchungsergebnissen des Rechnungshofs erscheint die im LRV vorgesehene einrichtungsbezogene Flexibilität von bis zu 10 % nicht erforderlich und ist auch generell nicht sinnvoll.² Die Personalvorhaltung sollte für jede Leistungsart getrennt betrachtet und grundsätzlich eingehalten werden, um die zweckentsprechende Verwendung der Haushaltsmittel und einen angemessenen Betreuungsstandard zu gewährleisten.

32. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Regelung zur Personalvorhaltung zu überarbeiten, dabei die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs zu berücksichtigen und auf eine Aufnahme der überarbeiteten Regelung in den LRV hinzuwirken.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Verhältnis von Erst- und Zweitkräften

33. Das Verhältnis von Erst- und Zweitkräften³ kann nicht unmittelbar aus dem LRV abgelesen werden, sondern muss erst aus Werten, die in der Anlage 1 des LRV vorgegeben sind, rechnerisch ermittelt werden. Das Verhältnis stellt auf den Betreuungsumfang und auf das Alter der Kinder ab.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bei über 18 % der geprüften Kitas kein dem LRV entsprechender Einsatz von Erst- und Zweitkräften erfolgte, weil weniger Erstkräfte als vorgegeben eingesetzt wurden. Er hat diesen Mangel beanstandet und die Behörde aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass das Verhältnis von Erst- und Zweitkräften dem LRV unmittelbar zu entnehmen ist und dieses Verhältnis auch eingehalten wird.

*Vorgegebener
Einsatz von
Erstkräften unter-
schritten*

Die Behörde hat zugesagt, in Verhandlungen zum LRV darauf hinzuwirken.

² Vgl. Jahresbericht 2012, „Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung“, Tzn. 365 bis 367.

³ Erstkräfte: staatlich anerkannte Erzieherinnen und Erzieher.
Zweitkräfte: staatlich anerkannte Kinderpflegerinnen und -pfleger oder sozialpädagogische Assistentinnen und Assistenten.

Betreuungsschlüssel

34. Der im LRV zugrunde gelegte Betreuungsschlüssel kann nicht unmittelbar abgelesen werden, sondern muss erst aus den Vorgaben in der Anlage errechnet werden.

Betreuungsschlüssel nach dem LRV	
Leistungsart und Betreuungsumfang in Stunden (h)	Erzieher-Kind-Relation Anwendung LRV 2010 bis 2014
Krippe 4 h	1 : 5,70
Krippe 5 h	1 : 5,88
Krippe 6 h	1 : 6,00
Krippe 8 h	1 : 6,21
Krippe 10 h	1 : 6,83
Krippe 12 h	1 : 6,83
Elementar 4 h	1 : 11,25
Elementar 5 h	1 : 11,25
Elementar 5 h plus	1 : 11,25
Elementar 6 h	1 : 10,23
Elementar 8 h	1 : 10,23
Elementar 10 h	1 : 11,25
Elementar 12 h	1 : 11,25

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach den Regelungsvorgaben

Die Erzieher-Kind-Relation (Betreuungsschlüssel) wurde vom Rechnungshof anhand der Vorgaben des LRV errechnet (Soll) und mit den in geprüften Kitas tatsächlich vorgehaltenen Erziehungswochenstunden (Ist) sowohl einrichtungsbezogen als auch differenziert nach den Leistungsarten Krippe und Elementar verglichen.⁴

35. *Personalschlüssel zum Teil nicht eingehalten* Bei der Auswertung der einrichtungsbezogenen Erzieher-Kind-Relation hat der Rechnungshof in rund 19 % der geprüften Kitas ungünstigere Personalschlüssel, als im LRV vorgeschrieben, festgestellt. In den meisten Kitas (75 %) waren in der Einrichtung dagegen mehr Erzieherinnen und Erzieher beschäftigt und der Personalschlüssel somit günstiger, als im LRV vorgeschrieben. In rund 6 % der Kitas stimmte der tatsächliche mit dem vorgeschriebenen Betreuungsschlüssel überein.

36. Für Kitas mit getrennter Krippen- und Elementarbetreuung hat der Rechnungshof eine Erzieher-Kind-Relation getrennt für die Leistungsart Krippe (in zehn Kitas) und Elementar (in acht Kitas) ermittelt.

Anzahl der betreuten Krippenkinder pro Erziehungskraft teilweise zu hoch In der Leistungsart Krippe betreute in 30 % der Kitas eine ganztags tätige Person durchschnittlich rund acht Kinder im Alter von null bis unter drei Jahren. In den übrigen 70 % der Kitas wurde die Vorgabe der Erzieher-Kind-Relation eingehalten, die durchschnittliche Betreuung lag bei rund sechs Kindern.

In der Leistungsart Elementar betreute in 25 % der Kitas eine ganztags tätige Person durchschnittlich nahezu zwölf Kinder im

⁴ Hierbei wurden jeweils die in den geprüften Kitas jahresdurchschnittlich betreuten Kinder 2012 berücksichtigt.

Alter von drei bis sechs Jahren. In den anderen 75 % der Kitas wurde die Vorgabe der Erzieher-Kind-Relation eingehalten, die Betreuung lag durchschnittlich bei nahezu neun Kindern.

37. Der Rechnungshof hat die teilweise Nichteinhaltung der im LRV vorgesehenen Betreuungsschlüssel beanstandet und die Behörde aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass der Betreuungsschlüssel eingehalten wird und dem LRV unmittelbar zu entnehmen ist.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Prüfung durch die Behörde

38. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Behörde keine Kenntnisse über die Einhaltung der Vorgaben im LRV hat. Regelungen für eine regelmäßige stichprobenartige Prüfung der im LRV vereinbarten Vorgaben durch die Behörde fehlen.

Behörde hat keine Kenntnis über Einhaltung der Vorgaben

39. Der Rechnungshof empfiehlt daher, im LRV eine Regelung aufzunehmen, die eine Prüfung der Leistungsmerkmale ermöglicht und den Umfang einer behördlichen Stichprobe festlegt. Hierbei sollten jährlich mindestens 5 % der Vertrags-Kitas behördlich durch die Kita-Aufsicht geprüft werden.

40. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, entsprechende Vorgaben im Anschluss-LRV zur Prüfung des bisherigen und Festlegung eines eindeutigen Maßstabs für die Umsetzung der Leistungsmerkmale, insbesondere von Betreuungsschlüsseln, zu vereinbaren.

Die Behörde hat zugesagt, in Verhandlungen zum LRV darauf hinzuwirken.

Entgeltvereinbarungen

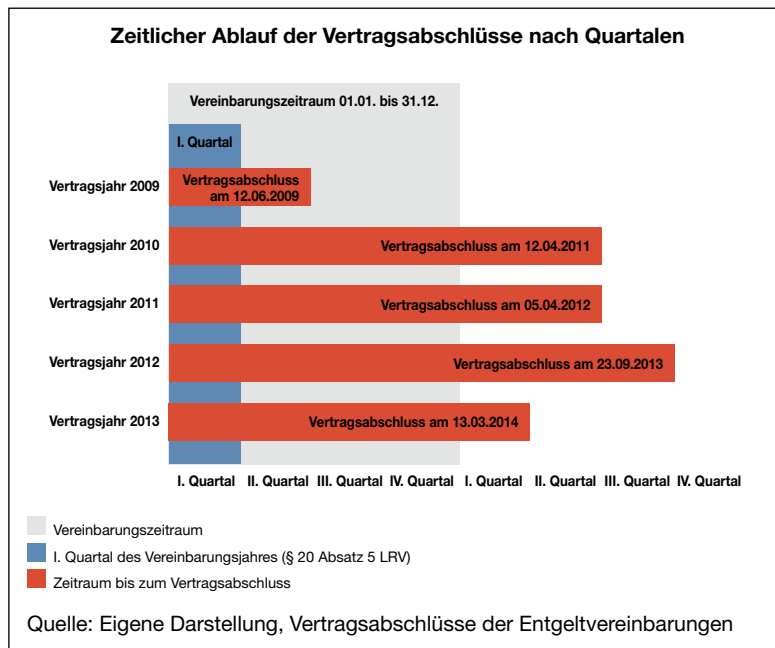
41. Kindertageseinrichtungen, die am Kita-Gutscheinsystem teilnehmen, erhalten Leistungsentgelte. Hierfür schließt die Behörde mit den Trägern der Kindertageseinrichtungen Entgeltvereinbarungen ab, in denen das Leistungsentgelt festgelegt wird. Nach dem Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KibeG) sind Leistungsentgeltvereinbarungen für einen zukünftigen Zeitraum (Vereinbarungszeitraum) abzuschließen. Nachträgliche Ausgleichs sind nicht zulässig.

42. Nach dem KibeG können Regelungen getroffen werden, wonach die für den Vereinbarungszeitraum prognostizierte Entwicklung bestimmter Kostenfaktoren durch deren tatsächliche Entwicklung ersetzt wird. Die auf diesen Kostenfaktoren basierenden Leistungsentgelte können daher unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung für den Vereinbarungszeitraum neu berechnet werden.

43. Die Grundsätze für die Ermittlung der Leistungsentgelte sind im LRV geregelt. Danach werden die Leistungsentgelte auf der Basis von statistischen Indizes einmal jährlich (im I. Quartal) fortgeschrieben und durch eine Vertragskommission für das laufende Kalenderjahr vereinbart.

Zeitliche Vorgaben des LRV werden nicht eingehalten

44. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass – entgegen den Bestimmungen des LRV – die Entgeltvereinbarungen 2009 bis 2013 zum Teil mit erheblicher zeitlicher Verzögerung nach Veröffentlichung der Indizes abgeschlossen wurden. Hierdurch kam es zu rückwirkenden Entgelterhöhungen.



Regelungen des LRV rechtlich bedenklich

45. Die im LRV zugelassene rückwirkende Erhöhung der Entgelte im I. Quartal ist zudem rechtlich bedenklich, weil sie dem Gebot des KibeG, Leistungsentgeltvereinbarungen für einen zukünftigen Zeitraum abzuschließen, widerspricht. Auch den Anforderungen, die das KibeG an ein prognostisches Fortschreibungsverfahren und eine hieran anknüpfende Neuberechnung der Entgelte stellt (Tz. 42), genügt der LRV nicht.

Vereinbarungen nur mit Wirkung für die Zukunft abschließen

46. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert sicherzustellen, dass die gesetzliche Vorgabe, Entgeltvereinbarungen nur mit Wirkung für die Zukunft abzuschließen, beachtet wird. Die Behörde ist weiter aufgefordert, die Regelungen des LRV gesetzeskonform auszugestalten.

47. Die Behörde hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen zu wollen. Sie will diese in die Verhandlungen über einen LRV mit Geltungsdatum ab 1. Januar 2015 einbringen.

Betriebserlaubnis

48. Träger von Kindertageseinrichtungen benötigen gemäß § 45 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) eine Betriebserlaubnis. Diese wird nicht erteilt, wenn die Betreuung der Kinder durch geeignete Kräfte nicht gesichert ist, keine tragfähige Kita-Konzeption vorliegt, die Finanzierung nicht sichergestellt oder in sonstiger Weise das Wohl der Kinder in der Einrichtung nicht gewährleistet ist.

Genehmigungsverfahren

49. Alle im Betriebserlaubnisverfahren entstandenen Unterlagen, die von Bedeutung sind, sind grundsätzlich in Akten zu verwahren, zu aktualisieren und lückenlos abzubilden.

Der Rechnungshof hat in den Unterlagen zum Genehmigungsverfahren in den geprüften Fällen festgestellt, dass vorzulegende Nachweisbestätigungen zur Eignung des Personals und nach den Nebenbestimmungen angeforderte Unterlagen fehlten. Der Rechnungshof hat die unzureichende Aktenführung sowie die lückenhafte Dokumentation der Genehmigungsvoraussetzungen in den Akten beanstandet und die Behörde aufgefordert, die Mängel abzustellen.

*Lückenhafte
Dokumentation der
Genehmigungs-
voraussetzungen*

Die Behörde hat dies zugesagt.

Kita-Konzeptionen

50. Fast alle der Behörde vorliegenden Konzeptionen in den geprüften Fällen waren veraltet bzw. entsprachen nicht dem in den Kitas vorgefundenen Stand. Vier der in den Kitas vorgefundenen Konzepte datierten vor 2009.

*Aktualisierte
Kita-Konzeptionen
liegen Behörde
nicht vor*

Nach Einführung des seit dem 1. Januar 2012 geltenden Bundeskinderschutzgesetzes (BKISchG) wurde aus der Sollbestimmung des § 45 SGB VIII (Vorlage einer Konzeption als Antragsbestandteil) eine uneingeschränkte Verpflichtung. Im Gesetz wird ausdrücklich vorgeschrieben, dass die Konzeption Auskunft über Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung in den Kitas geben muss.

Die Behörde kontrollierte bei Änderungen von Genehmigungsvoraussetzungen nicht, ob die Konzeptionen den zusätzlichen Anforderungen des BKISchG genügten. Sie vertraute darauf, dass ihr der Kita-Träger aktualisierte Konzeptionen zur Verfügung stellte.

Der Rechnungshof hat dies kritisiert und die Behörde aufgefordert sicherzustellen, dass ihr künftig den Anforderungen des BKISchG entsprechende, aktuelle Konzeptionen der Kita-Träger vorliegen.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Örtliche Prüfungen

51. Die örtliche Prüfung nach § 46 Absatz 1 Satz 1 SGB VIII dient der zuständigen Behörde zur Feststellung an Ort und Stelle, ob nach den Erfordernissen des Einzelfalls die Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis weiter bestehen. Zuständig für örtliche Prüfungen ist die Kita-Aufsicht.

52. In den geprüften Fällen hat die Kita-Aufsicht zwölf Jahre lang keine Prüfungen nach § 46 SGB VIII durchgeführt, obwohl es in dieser Zeit Gründe hierfür gegeben hätte.⁵

*Erfordernisse
für örtliche
Prüfungen
nicht erkannt*

Der Rechnungshof hat Anhaltspunkte dafür gefunden, dass die Behörde den Umfang ihres Prüfungsermessens verkannt hat. Er hat die Behörde daher aufgefordert, für örtliche Prüfungen nach § 46 SGB VIII Ermessensleitlinien zu entwickeln.

Die Behörde hat dies zugesagt.

⁵ Gründe sind zum Beispiel Elternbeschwerden, Personalveränderungen, Wechsel der Kita-Leitung und Änderungen der Kita-Konzeptionen.

Zuwendungen an einen Träger der Kinder- und Jugendhilfe

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Finanzbehörde / Bezirksamt Wandsbek

Dass der gemeinnützige Träger der Kinder- und Jugendhilfe über ein Vermögen in mehrfacher Millionenhöhe verfügt, wurde von beiden mit der Gewährung der Zuwendungen befassten Stellen nicht berücksichtigt. Es mangelt an der Zusammenarbeit und Abstimmung der beteiligten Stellen untereinander.

53. Der in den 1990er-Jahren gegründete Jugendhilfeträger, ein gemeinnütziger Verein, unterhält u. a. eine Jugendbildungsstätte, einen Jugendclub sowie eine Kindertagesstätte (Kita). Neben Einnahmen aus der Jugendbildungsstätte, Spenden und Entgelten des Kita-Gutscheinsystems erhielt der Träger auch Zuwendungen als Fehlbedarfsfinanzierung von der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) für die überregionale Jugendverbandsarbeit und für den Betrieb eines pädagogischen Mittagstisches (bis 2013) sowie vom Bezirksamt Wandsbek für die regionale Kinder- und Jugendarbeit.
54. Kennzeichnend für die wirtschaftliche Situation des Trägers ist, dass dieser in den letzten Jahren regelmäßig Gewinne in sechsstelliger Höhe ausgewiesen hat. Zum Bilanzstichtag 31. Dezember 2012 verfügte der Träger über liquide Mittel, Festgelder und Wertpapiere in mehrfacher Millionenhöhe.

Bewilligungsvoraussetzungen

55. Zuwendungen dürfen gemäß § 23 in Verbindung mit § 44 LHO a. F. und den entsprechenden VV nur gewährt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) an der Erfüllung der Zwecke durch Stellen außerhalb der Verwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang realisiert werden kann.
56. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichten zur Feststellung eines Bedarfs an der Erfüllung der vorgesehenen Aufgabe und zur Beurteilung von Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendung. Das Ergebnis ist zu dokumentieren. Für die Bewilligung einer Zuwendung bedarf es eines schriftlichen Antrags, in dem u. a. darzulegen ist, warum die Durchführung der Vorhaben ohne eine Zuwendung nicht möglich oder gefährdet sein würde.
57. Sowohl die BASFI als auch das Bezirksamt Wandsbek haben unvollständige Anträge akzeptiert. Insbesondere fehlte den Anträgen

*Unvollständige
Anträge akzeptiert*

des Trägers eine Begründung, warum die Durchführung der Projekte ohne die beantragten Zuwendungen nicht möglich wäre. Die BASFI und das Bezirksamt haben trotz der Mängel keine zusätzlichen Informationen beim Antragsteller abgefordert.

58. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sowohl die BASFI als auch das Bezirksamt Wandsbek trotz der zwingend vorgeschriebenen Begründung des Zuwendungsbedarfs diese nicht nachgefordert, sondern das Zuwendungsverfahren auf Basis unvollständiger Anträge durchgeführt haben.

Eigenmitteleinsatz

59. Hinsichtlich einer staatlichen finanziellen Beteiligung ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Danach tritt der Staat erst ein, wenn sonst wichtige Aufgaben nicht wahrgenommen werden könnten, weil es keine Anbieter dafür gibt oder potenziellen Trägern die Mittel fehlen. Grundsätzlich haben daher Zuwendungsempfänger zunächst – zumindest anteilig – ihre Eigenmittel und erreichbaren Drittmittel einzusetzen, um den Zuwendungszweck zu erfüllen. Die Höhe einer Zuwendung ist grundsätzlich auf der Basis von Einnahmen und Ausgaben des Zuwendungsempfängers zu bemessen. Nach den behördeninternen Dienstvorschriften soll die Beurteilung der Angemessenheit vor dem Hintergrund der finanziellen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers und der Bereitschaft zur Durchführung der Maßnahme in Relation zum Ausmaß des staatlichen Interesses vorgenommen werden. Im Rahmen der Antragstellung hat der Träger deshalb zu erklären, ob und in welcher Höhe Eigenmittel vorhanden sind. Dies ist auch für die Klärung der Frage relevant, ob die Durchführung des Vorhabens ohne die Gewährung einer Zuwendung gefährdet ist.

Eigenmitteleinsatz nicht geprüft

60. Alle vom Rechnungshof eingesehenen Antragsprüfungsvermerke der BASFI und des Bezirksamts Wandsbek enthielten keine Ausführungen zur Prüfung der Höhe des Eigenmitteleinsatzes.
61. Die in den Antragsunterlagen und Verwendungsnachweisen enthaltenen Angaben zu Eigenmitteln waren unzureichend. Aus den eingesehenen Antragsunterlagen war ersichtlich, dass der Zuwendungsempfänger die von ihm einsetzbaren Eigenmittel nicht aus seinen Geschäftsunterlagen hergeleitet hat, sondern projektbezogen die Differenz aus angestrebter Zuwendung und voraussichtlichen Kosten als Eigenmittel festgesetzt hat, um den verfügbaren Haushaltsansatz der Zuwendungsmittel in voller Höhe ausschöpfen zu können.
62. Zur Überprüfung des Eigenmitteleinsatzes ist es zulässig und geboten, weitere Unterlagen beim Antragsteller anzufordern, wenn die eingereichten Antragsunterlagen keine ausreichenden Informationen enthalten. Der Zuwendungsgeber hat überdies das Recht und bei Zweifeln an einem angemessenen Eigenmitteleinsatz auch die Pflicht, darüber hinausgehende Informationen zu verlangen.

63. Hinsichtlich seines Vermögens hat der Träger im Prüfungsverfahren geäußert, dass dieses aus Überschüssen im Bereich der entgeltfinanzierten Kindertagesbetreuung aufgewachsen sei. Es sei dem Kita-Gutscheinsystem immanent, dass Gewinne wie auch Verluste beim Träger verblieben. Eine interne Bezuschussung der zuwendungsfinanzierten Leistungen des Trägers aus seinen Überschüssen im Kita-Gutscheinsystem sei nicht gerechtfertigt.
64. Das Zuwendungsrecht unterscheidet jedoch nicht nach der Herkunft verfügbarer Mittel, sondern zielt allein auf deren Vorhandensein ab. Insofern sind die beim Träger vorhandenen Eigenmittel bei der Bemessung der Zuwendung zu berücksichtigen.
65. Eine seinen wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechende Eigenbeteiligung hätten die Zuwendungsgeber vom Verein auch verlangen müssen, weil es sich um einen gemeinnützigen Träger der Jugendhilfe handelt und die von ihm wahrgenommenen Projekte in den Rahmen seiner satzungsgemäßen Selbstverpflichtung einzuordnen sind.
66. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BASFI und das Bezirksamt Wandsbek keine Überprüfung der Angemessenheit des Eigenmitteleinsatzes durchgeführt haben und somit der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht ausreichend beachtet wurde.

Er hat die BASFI und das Bezirksamt Wandsbek aufgefordert, künftig die Angemessenheit des Eigenmitteleinsatzes ordnungsgemäß zu überprüfen und das Ergebnis zu dokumentieren. In Bezug auf die Vergangenheit hat die Verwaltung zu prüfen, in welchem Umfang Zuwendungen vom Träger zurückgefordert werden können.

Zusammenarbeit der zuwendungsgewährenden Stellen

67. Weder die VV zu § 44 LHO a. F. noch die daraus abgeleiteten Dienstvorschriften enthalten Regelungen zur Zusammenarbeit unterschiedlicher zuwendungsgewährender Stellen bei Förderung von verschiedenen Projekten desselben Trägers.
68. In den bei der BASFI und beim Bezirksamt Wandsbek geprüften Zuwendungsakten waren keine Hinweise auf einen Informationsaustausch bzw. Abstimmungen zwischen den zuwendungsgewährenden Stellen enthalten. Die Akten vermittelten den Eindruck, dass sich die beteiligten Stellen jeweils nur auf den Teilausschnitt der von ihnen geförderten Projekte konzentrierten.
69. Die Einheit der Projekte und Bereiche des Vereins hätte es erforderlich gemacht, die projektisolierte Sicht- und Verfahrensweise der zuwendungsgewährenden Stellen zu verlassen und zumindest an einer Stelle eine Gesamtbetrachtung der Einrichtung vorzunehmen.

Keine Abstimmung der Zuwendungsgeber untereinander

70. Der Rechnungshof hat der BASFI und dem Bezirksamt Wandsbek empfohlen, bei Vorliegen mehrerer Projektförderungen unterschiedlicher zuwendungsgewährender Stellen in einer Einrichtung, die Möglichkeit einer zentralen Koordination¹ zu prüfen.

Stellungnahme der Verwaltung

71. Die BASFI und das Bezirksamt Wandsbek haben die Beanstandungen und die Kritik des Rechnungshofs akzeptiert. Sie haben zugesagt, den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zu folgen.

¹ Analog zu VV Nr. 1.4 zu § 44 LHO a. F.

Frauenhäuser und Beratungsstellen

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Die Förderung der Frauenhäuser und Beratungsstellen für Erwachsene erfüllt die Anforderungen des hoheitlichen Schutzauftrags bisher nur zum Teil.

Die Behörde sollte die Datenlage verbessern und Mindeststandards für das Verfahren, die fachliche Arbeit sowie die räumliche Ausstattung setzen.

72. Maßnahmen zur Prävention von Gewalttaten bzw. zum Schutz der Opfer sind aus dem grundgesetzlichen Unversehrtheitsgebot und dem Sozialstaatsprinzip abgeleitete staatliche Aufgaben. Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) ist in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) federführend für den Opferschutz verantwortlich und fördert mittels Zuwendungen für Personal- und Sachausgaben den Betrieb von Frauenhäusern und Einrichtungen für die Beratung von erwachsenen Gewaltopfern bzw. von gewalttätigen Männern. Derzeit finanziert sie mit rund 2 Mio. Euro fünf Frauenhäuser (insgesamt 194 Plätze) und mit rund 1,7 Mio. Euro sieben Beratungsstellen. Alle Einrichtungen werden von privaten Trägern betrieben.

Belegung der Frauenhäuser

73. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs führen Unzulänglichkeiten im Aufnahmeverfahren¹ bei einigen Frauenhäusern regelmäßig zur Überbelegung der aufnehmenden Einrichtung. Notwendige Umverteilungen nehmen bis zu einer Woche in Anspruch, in denen Matratzenlager und Sofas in Gemeinschaftsräumen der Einrichtungen benutzt werden müssen.
74. Die durchschnittliche Auslastungsquote eines Platzes im Frauenhaus liegt kontinuierlich bei über 95 %.² Zwar verlässt rein statistisch – vorrangig begründet durch Umverteilungen in andere Einrichtungen – rund die Hälfte der neu Aufgenommenen ein Frauenhaus innerhalb einer Woche. Dennoch betrug im Jahr 2012 nach den Angaben des Senats die durchschnittliche Aufenthaltsdauer noch 76 Tage und stieg auf 82 Tage im Jahr 2013.³ Nach den Berichten der Träger für das Jahr 2012 war der weit überwiegende Teil der Plätze länger als sechs Monate jeweils durch

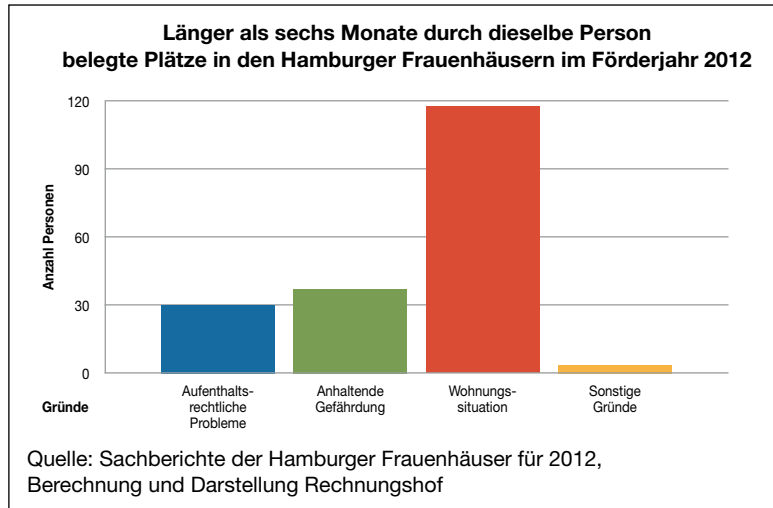
Überbelegungen durch Mängel im Aufnahmeverfahren

¹ Ad-hoc-Notaufnahmen ohne Koordinierung freier Plätze in anderen Frauenhäusern.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/9609 vom 22. Oktober 2013, Anlage, Tabelle 3.

³ Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan 4, Kennzahl B_255_03_018.

dieselbe Person belegt.⁴ Plätze wurden regelmäßig auch länger in Anspruch genommen, als ein unmittelbarer Schutzbedarf bestand. Eine wesentliche Ursache liegt in der Schwierigkeit, für die betroffenen Frauen und ihre Kinder geeigneten anderweitigen Wohnraum zu beschaffen.



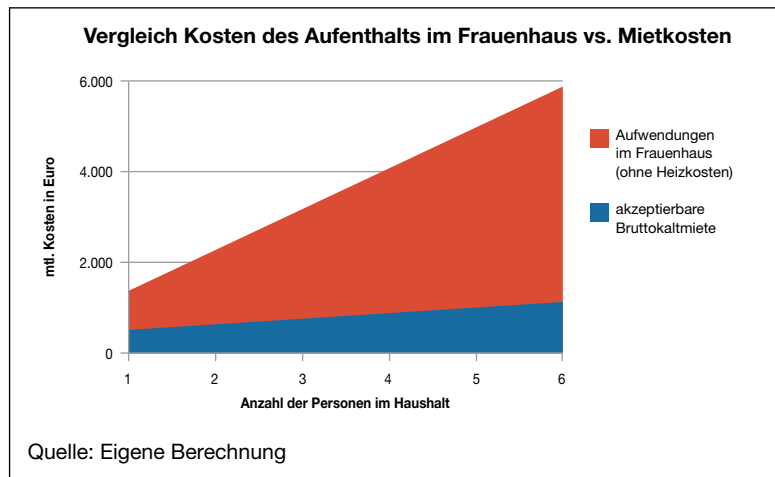
Lange Verweilzeiten führen zu Mehrkosten

75. Die Verweilzeiten bestehen bereits seit Längerem.⁵ Gleichwohl hat die Verwaltung bisher eine Analyse der finanziellen Auswirkungen im Verhältnis zu einer Unterbringung in Wohnraum außerhalb des Frauenhauses nicht vorgenommen. Für die 117 Personen, die nach den Berichten der Träger für 2012 trotz fehlender Gefährdung mangels alternativer Wohnmöglichkeit im Frauenhaus verblieben, entstanden dort für jeden zusätzlichen Monat nach den Berechnungen des Rechnungshofs Kosten in Höhe von rund 88.800 Euro. Diese beinhalteten neben der Unterbringung (ohne Heizkosten) auch vorzuhaltende Betreuungs- und Beratungsleistungen, die nicht mehr Gefährdete nicht benötigen. Im Vergleich dazu würden bei der Übernahme der Unterkunftskosten im Rahmen des Transferleistungsbezugs (SGB II [Grundsicherung für Arbeitssuchende] und XII [Sozialhilfe]) für diese Personengruppe monatliche Kosten von geschätzt maximal 35.500 Euro anfallen.

Die Kostendifferenz fällt bei Frauen mit mehreren Kindern besonders deutlich aus, weil die Kosten im Frauenhaus mit einem jeweils gleichen Betrag pro Person steigen, während bei der Übernahme der Unterkunftskosten im Transferleistungsbezug zusätzliche Familienmitglieder den Wert für die akzeptierbare Bruttokaltmiete nur in deutlich geringerem Umfang steigen lassen.

⁴ Berichte für 2013 lagen bis Abschluss der Erhebungen noch nicht vor.

⁵ Bürgerschaftsdrucksachen 18/5763 vom 7. Februar 2007, 20/6541 vom 15. Januar 2013 und 20/9476 vom 25. September 2013.



76. Aktivitäten einzelner Frauenhäuser zeigen, dass durchaus Ansätze für ein kompetentes Aufnahmeverfahren und ein erfolgreiches Auszugsmanagement vorhanden sind. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, das Aufnahmeverfahren sowie das Auszugsmanagement zu professionalisieren.
77. Die Behörde hat jeweils Neukonzeptionen zugesagt. Hierzu will sie zudem eine gemeinsame Koordinierungsstelle mit Schleswig-Holstein betreiben.⁶ Sie hat die Lawaetz-Stiftung beauftragt, in einem Projekt die wohnungssuchenden Frauen zu unterstützen.

Aufnahmeverfahren und Auszugsmanagement verbessern

Datenqualität

78. Nicht alle Daten, über die die BASFI verfügt, spiegeln die realen Verhältnisse wider. Soweit zum Beispiel Frauenhäuser Aufgenommene untereinander umverteilten, haben sie diese jeweils als Neuaufnahmen gezählt. Die in Drucksachen oder im Haushaltsplan 2013/2014 genannten Kennzahlen waren – ebenso wie die Werte im Haushaltsplan 2015/2016 – nicht um Mehrfachzählungen bereinigt. Bei zutreffender Erfassung wäre die Zahl der Schutzsuchenden geringer und die Verweildauer (noch) höher (Tz. 74), als bisher gegenüber der Bürgerschaft dokumentiert.

Realistische Kennzahlenwerte veranschlagen

Ob die von der Behörde im Haushaltsplan bis 2018 prognostizierte Reduzierung der durchschnittlichen Verweildauer gelingen wird, hängt nachhaltig von der Verbesserung des Auszugsmanagements und dem Erfolg der vorgesehenen Kooperation mit Schleswig-Holstein ab.

79. Die Erhebung steuerrelevanter bzw. ressourcenbegründender Kennzahlen und die entsprechende Auswertung von Berichten der Zuwendungsempfänger setzen voraus, dass die Zählung und Dokumentation regelhaft und nach einheitlichen Kriterien und Indikatoren erfolgen. Dies ist nach den Feststellungen des Rechnungshofs bisher noch nicht der Fall. Darüber hinaus verfügt die Behörde über wenig eigene Information zu den Bedarfen (potenziell) Hamburger Beratungs- und Schutzsuchender. Sie orientiert

Datenbasis zur Ausrichtung der Angebote am Bedarf herstellen

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/12864 vom 29. Juli 2014.

sich, wie das „Konzept zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Menschenhandel und Gewalt in der Pflege“ zeigt, an überregionalen Studien und den Angeboten bzw. Erfahrungen der Träger.⁷ Ob Spezialisierungen und Schwerpunkte begründet sind oder für andere Opfergruppen zu Recht kein Angebot im Portfolio enthalten ist, kann bisher nicht beurteilt werden.

80. Die Behörde hat die Kritik an der Datenqualität zumindest teilweise akzeptiert und – beispielsweise zur Inanspruchnahme der Opferberatungsstellen⁸ – Änderungen eingeleitet. Darüber hinaus sollen für den Zuwendungszeitraum ab 2015 einheitliche statistische Merkmale vereinbart werden. Mit Wirkung für den Zuwendungszeitraum 2015/2016 will die Behörde die Träger veranlassen, die Zählung der Neuaufnahmen ohne Mehrfacherfassung vorzunehmen. Sie hat angekündigt, eine Profilschärfung des Beratungsangebots zu veranlassen und die Kooperation aller Akteure verbindlich zu gestalten, um Versorgungslücken zu schließen.

Sanierung der Frauenhäuser

81. Die Frauenhäuser befanden sich im Jahr 2011 in einem sehr schlechten baulichen Zustand, der nach den Feststellungen der Behörde grundlegende Maßnahmen zur Wiederherstellung der Wohnbarkeit erforderte. Sie hat in einer ersten Sanierungsphase die dringendsten Maßnahmen mit einem Umfang von 700.000 Euro finanziert. Mit einer zweiten Sanierungsphase (geplantes Volumen von rund 1,6 Mio. Euro) will sie u. a. energetische Verbesserungen fördern.

Kostenverantwortung klären und Zuwendungszweck sichern

82. Dass die BASFI die Kostenverantwortung Dritter, insbesondere des Eigentümers bzw. Vermieters geprüft, mögliche Rückforderungsansprüche abgesichert sowie sich mit der angemessenen Dauer der Zweckbindung der Zuwendungen für die Sanierungsmaßnahmen für die abgeschlossene erste Sanierungsphase auseinandergesetzt hat, hat der Rechnungshof nicht feststellen können.
83. Die BASFI hat darauf hingewiesen, sich mit den Gründen für den Verzicht auf die Heranziehung Dritter, insbesondere des Eigentümers bzw. Vermieters, sowie auf eine Absicherung möglicher Rückforderungsansprüche auseinandergesetzt, diese jedoch nicht dokumentiert zu haben. Für die zweite Sanierungsphase hat die BASFI zugesagt, Kostenverantwortlichkeiten sowie Sicherungsmöglichkeiten rechtzeitig zu prüfen und gegebenenfalls vorzunehmen.

⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/10994 vom 25. Februar 2014, Anlage 3.

⁸ Haushaltsplan 2015/2016, Einzelplan 4, Erläuterung zu Kennzahlen B_255_03_009 bis 011.

Mindeststandards

84. Schutzeinrichtungen sind in der FHH nicht genehmigungsbedürftig und unterliegen nicht den Kontrollen von Gesundheits- bzw. Verbraucherschutzämtern. Über die räumlichen Gegebenheiten und die fachliche Arbeit in Frauenhäusern und Beratungsstellen haben bisher im Wesentlichen die Träger selbst entschieden. Angesichts der festgestellten Mängel hält es der Rechnungshof für angezeigt, über die bisherigen Konkretisierungen von Zweckungszwecken hinaus standardisierte Vorgaben für die räumliche Ausstattung und die inhaltliche Arbeit zu definieren, die Grundlage der Zuwendungsbescheide und Maßstab einer gegenüber der Behörde nachzuweisenden Qualitätskontrolle seitens der Träger sind und an denen sich gegebenenfalls zukünftig auch neue Träger orientieren können.
85. Die Behörde will ab 2015/2016 in den Zuwendungsbescheiden die Anforderungen für das Personal und die inhaltliche Tätigkeit überarbeiten. Im Übrigen lehnt sie behördliche Vorgaben ab. Sie ist der Ansicht, dass die räumlichen Gegebenheiten der vorhandenen Häuser zu nutzen sind, will aber die Ergebnisse des seit 2012 mit den Trägern der Frauenhäuser betriebenen Projekts zur gemeinsamen Entwicklung von Qualitätsstandards weiter verfolgen und umsetzen.⁹
86. Der abschließende Projektbericht ist allerdings nach Einschätzung des Rechnungshofs bis auf wenige Ausnahmen, in denen Handlungsaufträge verbindlich und Umsetzungsverantwortliche konkret benannt werden, von Wünschen und Erwartungen geprägt, deren Umsetzung und Adressaten derzeit noch offen sind. Insoweit werden weitere Konzeptionierungsprozesse seitens der Behörde unvermeidlich sein. Denn auch wenn die Realisierung von mit Haushaltsmitteln geförderten Leistungen in der Verantwortung der Träger liegt, trifft die Behörde angesichts ihres hoheitlichen Auftrags zum Schutz Hilfebedürftiger eine eigene Gewährleistungspflicht. Sie ist letztlich dafür verantwortlich, dass die geförderten Träger bzw. deren Projekte die erforderliche Qualität erreichen und einhalten.

*Standards zur
Qualitätssicherung
festlegen*

⁹ Bürgerschaftsdrucksachen 20/1218 vom 9. August 2011 S. 2; 20/5427 vom 9. Oktober 2012; 20/6541 vom 15. Januar 2013 S. 8 ff.; 20/12829 vom 27. August 2014.

Versorgungsamt Hamburg

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Für die zur Beurteilung der Behinderteneigenschaft benötigten medizinischen Gutachten stehen nicht genügend Sachverständige zur Verfügung. Um Bearbeitungszeiten zu beschleunigen, sollte das Versorgungsamt Sachverständige auch außerhalb Hamburgs rekrutieren.

Die Arbeitsprozesse im Ärztlichen Dienst sollten optimiert und dieser insbesondere von einfachen Verwaltungsaufgaben entlastet werden.

In der bisherigen Praxis der Erstattung von Fahrgeldausfällen im Nahverkehr wurde eine gesetzliche Ausschlussfrist nicht beachtet.

Feststellung der Behinderteneigenschaft

87. Das Versorgungsamt, eine Abteilung der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, trifft nach § 69 SGB IX (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen) Entscheidungen über das Vorliegen und den Grad einer Behinderung sowie die Merkzeichen gemäß der Schwerbehindertenausweisverordnung. Diese Feststellung ist Voraussetzung für die Inanspruchnahme der verschiedenen Rechte und Nachteilsausgleiche für behinderte Menschen. Sie setzt ein medizinisches Gutachten des internen Ärztlichen Dienstes des Versorgungsamts bzw. beauftragter externer Sachverständiger voraus.

- Bearbeitungsrückstände in der medizinischen Begutachtung*
88. Zur Zeit der Prüfung des Rechnungshofs bestand bei der Begutachtung ein Bearbeitungsrückstand von mehreren Wochen. Im Jahr 2013 betrug die durchschnittliche Dauer eines Erstfeststellungsverfahrens 137 Tage. Dies war wiederholt Anlass zu Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern und Thema bürgerschaftlicher Anfragen. Ursächlich für die Rückstände war, neben ausbleibenden Befundberichten behandelnder Ärztinnen bzw. Ärzte, insbesondere der Mangel an externen Sachverständigen.

Um dem Mangel entgegenzuwirken, hat der Rechnungshof empfohlen, sich nicht nur wie bisher auf in Hamburg ansässige Sachverständige zu beschränken, sondern die Suche auf Gebiete außerhalb Hamburgs auszuweiten.

89. Beim internen Ärztlichen Dienst des Versorgungsamts bestehen darüber hinaus Defizite in der organisatorischen Steuerung. Die Anzahl der von einzelnen Ärztinnen bzw. Ärzten jeweils erstellten Gutachten unterscheidet sich signifikant. Klare Aufgabenbeschreibungen und Zielvorgaben für den Ärztlichen Dienst fehlen. Der Rechnungshof hat die Optimierung der Geschäftsprozesse gefordert, um die Verfahren zu beschleunigen.
90. Nach den Berechnungen des Rechnungshofs ist eine Begutachtung einfacher Fälle durch die internen Ärztinnen bzw. Ärzte erheblich teurer als durch externe Sachverständige. Der Rechnungshof hat daher die Behörde aufgefordert, eine genaue Bedarfsbemessung vorzunehmen und dabei die Verkleinerung des Ärztlichen Dienstes zu prüfen.
91. Die Schwerbehinderteneigenschaft wird grundsätzlich unbefristet festgestellt. Bei einigen Gesundheitsstörungen – zum Beispiel Krebserkrankungen – ist eine Nachuntersuchung nach Ablauf der Heilungsbewährung vorgesehen. Wird der Gesundheitszustand dann anders als ursprünglich bewertet, muss der Bescheid abgeändert bzw. bei vollständiger Genesung aufgehoben werden.

Weder Aufgabenbeschreibungen noch Zielvorgaben beim ärztlichen Dienst

Die Statistik des Versorgungsamts belegt, dass sich zum Beispiel bei Krebserkrankungen regelhaft eine Verbesserung einstellt. Aus prozessökonomischer Sicht bedeuten diese Heilungserfolge, dass zumindest bei bestimmten Gesundheitsstörungen die unbefristete Feststellung nicht realitätsgerecht das Regel-Ausnahmeverhältnis abbildet. Daher regt der Rechnungshof an, sich auf Bundesebene für die Möglichkeit einer befristeten Feststellung einzusetzen. Auf diese Weise würde sich in Fällen, in denen eine Besserung eintritt, der Verwaltungsaufwand erübrigen. Eine erneute Feststellung auf Wunsch des bzw. der Betroffenen bliebe weiterhin möglich.

Befristete Schwerbehindertenfeststellung für bestimmte Fallgruppen ermöglichen

Fahrgeldausfälle im Nahverkehr

92. Schwerbehinderte Menschen, die in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt, hilflos oder gehörlos sind, werden im Nahverkehr unentgeltlich befördert. Die Verkehrsunternehmen werden für die hierdurch entstehenden Fahrgeldausfälle entschädigt. Im Jahr 2012 betrug die Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg hierfür rund 12,9 Mio. Euro. Gemäß § 150 Absatz 1 SGB IX ist der Antrag auf Erstattung bis zum 31. Dezember für das vorangegangene Kalenderjahr zu stellen. Für das jeweils laufende Kalenderjahr erhalten die Verkehrsunternehmen auf Antrag Vorauszahlungen in Höhe von 80 % des zuletzt für ein Jahr festgelegten Erstattungsbetrags. Diese sind zurückzahlen, wenn die für die Berechnung der Erstattung notwendigen Unterlagen nicht bis zum 31. Dezember des Folgejahres vorgelegt werden (§ 150 Absatz 2 Satz 4 SGB IX).
93. Die überwiegende Zahl der in Hamburg im Nahverkehr tätigen Verkehrsunternehmen bildet einen Verkehrsverbund im Sinne des § 150 Absatz 1a SGB IX. Die Unternehmen führen ihre Fahrgeld-

einnahmen zunächst an den Hamburger Verkehrsverbund (HVV) ab und erhalten einen – nach einem jährlich im Verbund festgelegten Schlüssel errechneten – Betrag zurück.

94. Die verbundinterne Schlüsselung ist die Grundlage für die Festsetzung der Erstattungsbeträge durch das Versorgungsamt. Die Schlüsselungen wurden seit 2011 nicht innerhalb der gesetzlichen Frist durchgeführt, sodass die Verkehrsunternehmen zum Beispiel für das Kalenderjahr 2011 bis zum 31. Dezember 2012 gegenüber dem Versorgungsamt keine endgültigen Abrechnungen vorlegen konnten.
95. Für die Jahre 2011 und 2012 hatte sich das Versorgungsamt damit beholfen, gegenüber den HVV-Mitgliedsunternehmen zunächst vorläufige Festsetzungsbescheide zu erlassen, und erst nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen mit bis zu neunmonatiger Verspätung endgültig entschieden. Da das Versorgungsamt aus den Erfahrungen der Vorjahre den Schluss gezogen hatte, dass es den HVV-Mitgliedsunternehmen dauerhaft nicht gelingen werde, die gesetzliche Frist einzuhalten, teilte es den Verkehrsunternehmen mit, zukünftig auf deren Einhaltung gänzlich zu verzichten.
96. Der Rechnungshof hat die bisherige Praxis als nicht normgemäß bemängelt, da es sich um Ausschlussfristen handelt. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, ein Verfahren zu gewährleisten, mit dem die gesetzliche Fristenregelung umgesetzt wird.
97. Das Gesetz sieht in § 150 Absatz 1a SGB IX die Möglichkeit für Verkehrsverbünde vor, dass diese anstelle der antrags- und erstattungsberechtigten Verkehrsunternehmen den Antrag auf Erstattung der Fahrgeldausfälle stellen. Da nicht die rechtzeitige Ermittlung der gesamten Einnahmen des HVV langwierig ist, sondern die Verteilung auf die Mitgliedsunternehmen, könnte der HVV den Antrag innerhalb der Jahresfrist stellen und die Erstattungen anschließend auf die beteiligten Unternehmen verteilen. Der Rechnungshof hat daher angeregt, dass die Behörde mit dem HVV und den Verkehrsunternehmen Gespräche über eine gemeinsame Antragstellung aufnimmt.

Verzicht auf die Einhaltung gesetzlicher Ausschlussfristen

Stellungnahme der Verwaltung

98. Die Behörde hat zugesagt, Maßnahmen zur Optimierung des Feststellungsverfahrens zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

Stellenanzeigen für externe Sachverständige will sie ab sofort bundesweit veröffentlichen.

Im Rahmen ihrer bereits laufenden Geschäftsprozessanalyse will sie Entlastungsmöglichkeiten des internen Ärztlichen Dienstes von Verwaltungsaufgaben ermitteln. Im folgenden Organisationsentwicklungsprozess soll ein Personalbemessungssystem mit aktualisierten Stellenbeschreibungen und qualitätsorientierten Vorgaben zur Arbeitsmenge erarbeitet werden.

Verfahrensvereinfachungen in Fällen von Heilungsbewährung seien bereits 2011 länderübergreifend erörtert, aber angesichts der von einigen Ländern befürchteten Schwierigkeiten in der normativen Umsetzung nicht weiter verfolgt worden. Die Hinweise des Rechnungshofs will die Behörde zum Anlass nehmen, erneut eine länderübergreifende Meinungsbildung zu initiieren und die versorgungsmedizinischen Gremien mit dem Thema zu befassen.

Zur Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr hat die Behörde zugesagt, zukünftig geleistete Vorauszahlungen bei Nichteinhaltung der Fristen zurückzufordern, soweit dies unter Beachtung des Vertrauensschutzes möglich ist, und mit dem HVV Gespräche über eine gemeinsame Antragstellung der Verbundteilnehmer nach § 150 Absatz 1a SGB IX aufzunehmen.

Privatisierung der Pflegeheime

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Personalamt / Finanzbehörde /
f & w fördern und wohnen AöR

In die restliche Anstalt f & w fördern und wohnen AöR zurückgekehrte Beschäftigte können noch bis zum Jahr 2039 Kosten verursachen.

Die Veräußerung der nicht mehr betriebsnotwendigen Grundstücke ist noch nicht abgeschlossen.

99. Die heutige Anstalt f & w fördern und wohnen AöR besteht in dieser Rechtsform seit 1997. Sie war aus der Umwandlung zweier Landesbetriebe hervorgegangen. Neben dem Betrieb von Pflegeheimen, der zwei Drittel der Aufgaben der Anstalt ausmachte, gab es Angebote der Eingliederungshilfe sowie die öffentlich-rechtliche Unterbringung wohnungsloser Menschen als weitere Geschäftsbereiche. Die Beteiligungsverwaltung der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) nimmt die Rechts- und Organaufsicht wahr.
100. Der Betrieb der Pflegeheime erwies sich als unwirtschaftlich. Als Ursachen wurden der schlechte bauliche Zustand der Gebäude, die übergroßen Grundstücke im Verhältnis zu den Platzzahlen, die nicht mehr dem Pflegestandard entsprechenden Angebotsstrukturen, eine überdimensionierte Verwaltung sowie eine betriebswirtschaftlich nicht durch Rückstellungen abgesicherte Belastung mit Altersversorgungsverpflichtungen identifiziert. Der Senat kam zudem zu der Feststellung, dass der Betrieb von Pflegeeinrichtungen keine Aufgabe sei, die durch eine öffentlich-rechtliche Anstalt erfüllt werden müsse.

In einem ersten Schritt zur Umstrukturierung übertrug die Anstalt im Jahr 2005 den Geschäftsbereich Pflege mit 14 Pflegezentren auf die zuvor gegründete pflegen und wohnen Betriebs-GmbH, die auch in die Beschäftigungsverhältnisse der damals 1.442 im Pflegebereich Beschäftigten eintrat.¹ Zum 1. Januar 2007 veräußerte die Anstalt die Anteile an der pflegen und wohnen Betriebs-GmbH an einen privaten Betreiber. Damit eröffnete sich für 1.039 bereits in den Landesbetrieben Beschäftigte ein Rückkehrrecht zur Anstalt, von dem 351 Beschäftigte innerhalb der Frist bis zum Herbst 2007 Gebrauch machten. Der Anstalt oblag es, diese Personen in neue Aufgaben bzw. Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln oder die Beendigung der Beschäftigungsverhältnisse zu erreichen.

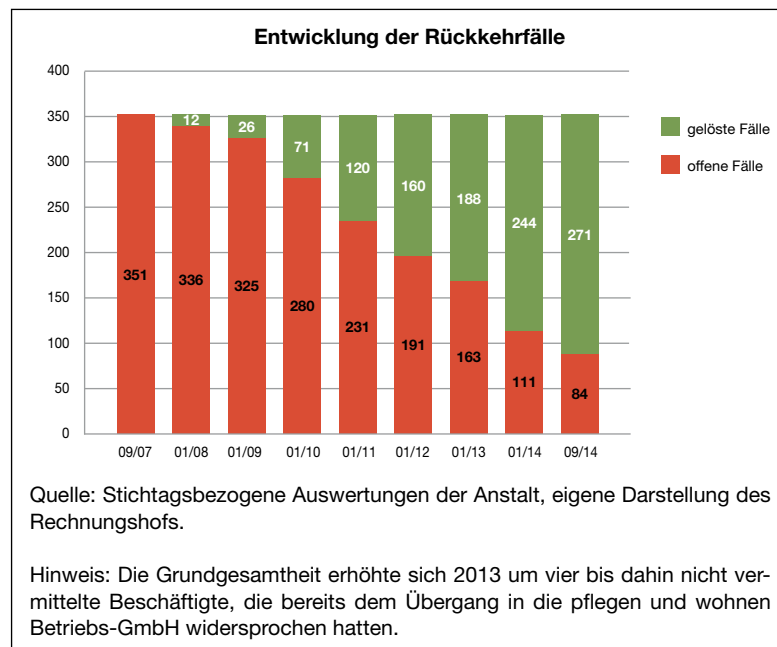
¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/2075 vom 12. April 2005.

101. Die Anstalt verkaufte darüber hinaus zwölf der 14 Pflegestandorte mit den betriebsnotwendigen Immobilien. Die übrigen Grundstücksteile verblieben als nicht betriebsnotwendige Grundstücke in der Anstalt. Sie sollten mithilfe des Landesbetriebs Immobilienmanagement und Grundvermögen (LIG) der Finanzbehörde veräußert werden. Der Gesamtkaufpreis für die Anteile an der pflegen und wohnen Betriebs-GmbH sowie die betriebsnotwendigen Grundstücke lag bei rund 62 Mio. Euro.

Offene Rückkehrfälle

102. Ungeachtet der mit der Privatisierung erzielten Effekte hinsichtlich der strukturellen Probleme war auch nach nunmehr sieben Jahren im September 2014 für 84 der zurückgekehrten Beschäftigten noch immer keine abschließende Lösung gefunden. Der überwiegende Teil von ihnen ist im Rahmen von Arbeitnehmerüberlassungen in Dienststellen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) tätig.

Nach sieben Jahren noch 84 offene Rückkehrfälle



Bis Ende 2013 betragen die Personalausgaben aus dem bei der BASFI für die Rückkehrfälle eingerichteten Haushaltstitel² 61,6 Mio. Euro. Im Jahr 2039 werden alle verbliebenen zurückgekehrten Beschäftigten die Regelaltersgrenze erreicht haben. Ohne vorherige Lösungen (Ausscheiden oder Übernahme in regulär finanzierte Beschäftigungsverhältnisse) steigen aktuellen Schätzungen zufolge die Personalkosten im Haushalt für die Rückkehrfälle auf insgesamt 117 Mio. Euro.

103. Die BASFI teilt die Bewertung des Rechnungshofs, dass der Lösungsprozess für die Rückkehrfälle zu lang andauert.

² Haushaltstitel 4000.682.01 „Zuschuss an fördern und wohnen AöR zur Finanzierung von Rückkehrerkosten“.

Die Steuerungsgruppe „f & w-Rückkehrer“ bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Anstalt, der BASFI und des Personalamts hat im März 2014 die BASFI beauftragt, eine Strategie zur beschleunigten Lösung zu entwickeln. So soll u. a. mit den noch verbliebenen Beschäftigten ein Perspektivgespräch geführt werden. Die BASFI strebt wie bisher an, dass an die FHH überlassene Rückkehrerinnen und Rückkehrer mit dieser reguläre Beschäftigungsverhältnisse eingehen. Die Behörde hat zudem im Jahr 2014 eine neue Arbeitsgruppe zur Lösung der Rückkehrfälle eingerichtet und für den Herbst 2014 ein erstes Gespräch zwischen Vertreterinnen und Vertretern der BASFI, des Personalamts und der Finanzbehörde terminiert.

Strategisches Vorgehen

104. Die Anstalt erstellte bis zum Herbst 2008 für alle zurückgekehrten Beschäftigten ein Profil und ermöglichte Qualifizierungsmaßnahmen. Nachdem die Instrumente „Vermittlung in den externen Arbeitsmarkt“ und „Vereinbarungen zur Altersteilzeit und zum vorzeitigen Ruhestand“ ausgeschöpft waren, war das weitere Vorgehen der an dem Prozess beteiligten Behörden – BASFI, Personalamt und Finanzbehörde – von keiner klaren Linie geprägt, sondern wechselhaft. So sollten Abfindungs- bzw. Übergangszahlungen zunächst nur restriktiv angeboten werden. Die Einschränkung wurde später unter Begrenzung auf die jährlich verfügbaren Mittel des Haushaltstitels aufgegeben.
105. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass abgesehen von Berechnungen im Einzelfall kein konzeptioneller Vergleich zwischen den Ausgaben für sofortige Lösungen mit Abfindung und der Weiterbeschäftigung bis zum Erreichen der Altersgrenze angestellt wurde. Auch unter Berücksichtigung der Konsolidierungs- und Budgetvorgaben wäre es sinnvoll gewesen, die finanziellen Auswirkungen schneller Lösungen im Vergleich zum Verbleib bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze in einer Gesamtbetrachtung zu bewerten, um die Strategie des zurückhaltenden Einsatzes von Abfindungsregelungen überdenken und gegebenenfalls eine zwischen Behörde und Anstalt abgestimmte Budgetanpassung vornehmen zu können.
106. Wechselhaft war auch die Strategie hinsichtlich der Übernahmen auf Stellen der FHH. Diese fanden unter Hinweis auf das nur „kleine“ Rückkehrrecht zur Anstalt und die hohe Zahl der aus dem Verkauf des Landesbetriebs Krankenhäuser im Rahmen eines „großen“ Rückkehrrechts zur FHH zeitgleich zu vermittelnden Rückkehrfälle zunächst nicht statt. Zur Vermeidung von Freistellungen vereinbarte die Anstalt stattdessen Arbeitnehmerüberlassungen an die FHH als Zwischenlösung. Da mit den bisher eingesetzten Instrumenten eine schnelle Lösung aller Rückkehrfälle nicht erreicht werden konnte, entschied das hierfür zuständige Staatsrätekollegium letztlich, den internen Arbeitsmarkt der FHH auch für die in die Anstalt zurückgekehrten Beschäftigten zu öffnen.

Keine wirtschaftliche Gesamtbetrachtung der Lösungsvarianten

107. Die dadurch eröffneten Vermittlungsmöglichkeiten waren in der Praxis allerdings nur in begrenztem Umfang erfolgreich. Denn der Wechsel bedeutete den Abschluss eines neuen Arbeitsvertrags und damit oft Gehaltseinbußen sowie den Verzicht auf ein weiteres Anwachsen der Zusatzaltersversorgung aus dem Beschäftigungsverhältnis bei der Anstalt. Oft scheiterte eine Vermittlung in ein angemessenes neues Beschäftigungsverhältnis daher an der fehlenden Zustimmung der Beschäftigten, was nach Einschätzung von Personalamt und BASFI nicht per se als pflichtwidriges Verhalten zu werten gewesen war. Eine Besitzstandswahrung in Höhe einer über dem Einkommensniveau der FHH liegenden Eingruppierung bei einer Neueinstellung erfordere die Überwindung haushaltsrechtlicher, verbandspolitischer sowie arbeits- und tarifrechtlicher Bedenken.
- Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine generelle Verweigerung der Kooperation von Beschäftigten im Vermittlungsprozess nicht hingenommen werden sollte, sondern im Rahmen arbeitsrechtlicher Schritte bis hin zur Prüfung einer Kündigung im Einzelfall bewertet werden muss.
108. In der Folge dauern ursprünglich als Übergangslösung vorgesehene Arbeitnehmerüberlassungen seit Jahren an. Zudem haben die Beteiligten keinen Handlungsdruck, weil Freistellungen vermieden werden, die aufnehmenden Behörden zusätzliche Arbeitskräfte weitgehend unentgeltlich erhalten und die zurückgekehrten Beschäftigten ihren wirtschaftlichen Status sichern.
109. Der Rechnungshof hat das wechselhafte Vorgehen der Verwaltung bemängelt. Die daraus resultierenden Vorgaben für die Anstalt als Arbeitgeberin haben den Verlauf und die Dauer des Prozesses ungünstig beeinflusst. Lösungsansätze konnten so nicht konsequent verfolgt werden.
110. Die BASFI hat erklärt, dass die gesamtstädtischen Interessen von der beim Beauftragten für den Haushalt in der BASFI angebotenen Steuerungsgruppe (Tz. 103) wahrgenommen wurden. Sie habe zur Lösung der Rückkehrfälle wechselnde, an die jeweiligen Rahmenbedingungen angepasste Strategien verfolgt.
111. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass das gewählte Vorgehen zu einem über Jahre dauernden Prozess geführt hat, der mit erheblichen, ursprünglich nicht geplanten Kosten für die Rückkehrfälle verbunden ist und bis heute nicht vollständig abgeschlossen werden konnte. Daher sollte künftig die Gesamtverantwortung zur Umsetzung einer einheitlichen Senatslinie eindeutig und rechtzeitig festgelegt werden.
- Übernahme in die FHH stößt auf Hemmnisse*
- Vorgehen nicht entschlossen genug*

Verkauf nicht betriebsnotwendiger Immobilien

112. Die nicht veräußerten Grundstücksflächen der privatisierten Pflegestandorte sind seit 2007 zur Vermarktung vorgesehen (Tz. 101), rund 44 % mit einer Gesamtfläche von rund 16 ha waren im September 2014 noch nicht veräußert. Mit den Verkaufserlösen sind Darlehensverbindlichkeiten der Anstalt gegenüber dem Hamburgischen Versorgungsfonds abzulösen.

Vermarktungsvereinbarung verspätet abgeschlossen

Zur Vermarktung der Flächen und der Abrechnungsmodalitäten hatten die Anstalt und der LIG eine Vermarktungsvereinbarung abzuschließen. Diese kam erst Anfang 2013 mit einer Laufzeit bis Ende 2014 zustande. Die Abrechnungen der Vermarktungen seit 2007 entsprachen – basierend auf einem Entwurf aus dem Jahr 2006 – der letztlich geschlossenen Vereinbarung.

Projektplan fehlt

Den vorgesehenen Projektplan mit Maßnahme- und Zeitplan haben die Vertragsparteien jedoch nicht aufgestellt. Der LIG hat vorgetragen, dass die Organisation der einzelnen Veräußerungsgeschäfte jeweils projekthaft durchgeführt worden sei. Dies vermag die eigentlich vorgesehene übergeordnete Logistik eines laufenden Vermarktungsprozesses in Gänze jedoch nicht zu ersetzen.

113. Der Rechnungshof hat den rechtzeitigen Abschluss der zum 1. Januar 2015 erforderlich werdenden Anschlussvereinbarung zur Vermarktung der Restflächen gefordert und dabei auch das Fehlen eines Projektplans mit Maßnahme- und Zeitplan kritisiert.
114. Der LIG und die Anstalt haben zugesagt, die Anschlussvereinbarung termingerecht zum Jahresbeginn 2015 abzuschließen und den Projektplan für die noch zu vermarktenden Flächen zu erstellen.

Übernahme von Bestattungskosten in der Sozialhilfe

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Vom Rechnungshof bereits vor zehn Jahren festgestellte Bearbeitungsmängel sind nicht behoben. Die fachlichen Vorgaben sind für rechtssichere Verwaltungsentscheidungen nicht ausreichend.

Soll auf eine Zentralisierung der Aufgabenwahrnehmung verzichtet werden, bedarf es gleich wirksamer Instrumente, um die Fachkompetenz der Entscheidungsträger sicherzustellen.

115. Zur Gewährleistung einer der Würde Verstorbener entsprechenden Bestattung sieht § 74 SGB XII (Sozialhilfe) vor, dass der Staat die erforderlichen Kosten übernimmt, soweit dem bzw. der Bestattungsverpflichteten nicht zugemutet werden kann, diese selbst zu tragen. Der sozialhilferechtliche Bedarf setzt voraus, dass ihm bzw. ihr selbst die finanziellen Mittel fehlen und weder Vermögen des oder der Verstorbenen in ausreichendem Maße vorhanden ist noch Ansprüche gegenüber Dritten bestehen.

Im Jahr 2012 haben die Bezirksämter in über 1.500 Fällen eine Kostenübernahme in Höhe von rund 3,2 Mio. Euro gewährt.

116. Der Rechnungshof hatte bereits in einer Prüfung im Jahr 2004 festgestellt, dass vor einer Übernahme von Bestattungskosten die anspruchsbegründenden Sachverhalte nicht ausreichend ermittelt worden waren. So fehlten beispielsweise in 33 % der geprüften Fälle in den Akten Sterbeurkunden als Grundlage zur Leistungsgewährung, war in 40 % der Fälle die Prüfung vorrangiger Ansprüche nicht vorgenommen worden und war in einem Drittel der Fälle nicht erkennbar, ob dem Antragsteller die Finanzierung der Bestattungskosten selbst zuzumuten war.

2004: Prüfung und Beurteilung der Sachverhalte unzureichend

Der Rechnungshof hatte angesichts der besonderen fachlichen Anforderungen, die mit diesen Fällen verbunden sind, als qualitätsverbessernde Maßnahme empfohlen, die Bearbeitung und Abrechnung von Bestattungsfällen in der Bezirksverwaltung so weit wie möglich zu konzentrieren. Die damalige Behörde für Soziales und Familie und die Finanzbehörde hatten dieser Zentralisierung zugestimmt und zugesagt, auf eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität hinzuwirken und den damals genutzten Leitfaden zu überarbeiten.

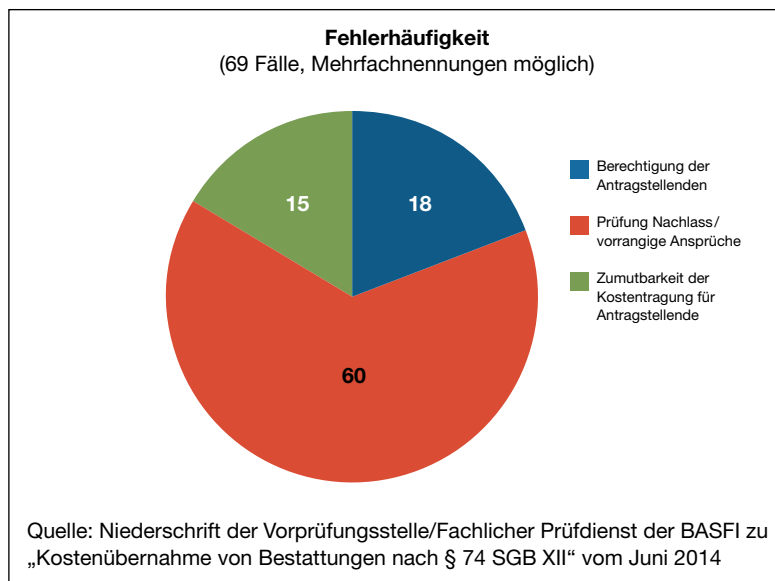
117. Den Leitfaden hat die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) durch eine „Konkretisierung gemäß § 74 SGB XII“ ersetzt. Die Zentralisierung haben die Bezirksämter nur

im Hinblick auf die Abrechnung der Bestattungsleistungen beim Bezirksamt Eimsbüttel umgesetzt. Die Bewilligungen selbst nehmen unverändert jeweils die nach der Bezirksverwaltungsreform zuständigen Bezirksämter vor.

*Nach wie vor
Mängel in der
Sachbearbei-
tung*

118. Die Vorprüfungsstelle/Fachlicher Prüfdienst der BASFI hat im Jahr 2014 im Auftrag des Rechnungshofs eine Nachschau vorgenommen und festgestellt, dass nach wie vor erhebliche Mängel in der Sachbearbeitung bestehen. Die Bewilligungen von insgesamt 69 im Rahmen einer Stichprobe geprüften Fällen wiesen eine hohe Anzahl von Bearbeitungsmängeln auf bezüglich der Überprüfung

- der Berechtigung der Antragstellenden dem Grunde nach,
- der Nachrangigkeit von Bestattungsleistungen gegenüber einem eventuell vorhandenen Nachlass oder der Leistungspflicht Dritter sowie
- der Zumutbarkeit der Kostentragung durch die Antragstellenden unter Berücksichtigung des bei ihnen vorhandenen Vermögens:



Die Bearbeitungsmängel bergen das Potenzial für Schäden zulasten des Haushalts. In welchem Gesamtumfang sich diese tatsächlich realisierten, hat die Vorprüfungsstelle/Fachlicher Prüfdienst mangels dafür nötiger Unterlagen im Rahmen der Prüfungen nicht mehr aufklären können.

*Sachverhalts-
ermittlung und
spezielles
Fachwissen
unzureichend*

119. Ursächlich für die Bearbeitungsmängel waren nach Einschätzung der Vorprüfungsstelle/Fachlicher Prüfdienst unzureichende Sachverhaltsermittlungen, mangelndes spezielles Fachwissen der Beschäftigten sowie unklare und für ein rechtsfehlerfreies Verwaltungshandeln nicht ausreichende fachliche Vorgaben. Eine allgemeine Verwaltungsvorschrift in Form einer Fachanweisung gemäß § 45 Absatz 2 Bezirksverwaltungsgesetz hat die BASFI bisher nicht erlassen.

120. Der Rechnungshof hat die Feststellungen der Vorprüfungsstelle der BASFI aufgegriffen und die Behörde aufgefordert, umgehend die ausstehende Fachanweisung zu erstellen. Darin sollten die von der Vorprüfungsstelle gegebenen Anregungen zur Präzisierung der von der BASFI erstellten „Konkretisierung gemäß § 74 SGB XII“ (Tz. 117) berücksichtigt werden.
- Fachanweisung erstellen*
- Der Finanzbehörde und den Bezirksämtern hat er erneut empfohlen, die Bearbeitung zu zentralisieren, entweder in der Zuständigkeit nur eines Bezirksamts oder zumindest innerhalb der jeweiligen Abteilungen für Grundsicherung und Soziales. Eine Spezialisierung von beispielsweise drei bis fünf Beschäftigten je Abteilung würde eine gegenseitige Vertretung sicherstellen, den Schulungsaufwand auf eine geringe Anzahl Beschäftigter beschränken und die Bearbeitungssicherheit angesichts höherer Fallzahlen sowie laufender Befassung mit dem Rechtsgebiet erhöhen.
- Zentralisierung zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität*
121. Die BASFI, die Finanzbehörde und die Bezirksämter haben die Feststellungen der Vorprüfungsstelle anerkannt und sehen ebenfalls grundsätzlich Handlungsbedarf.
- Die BASFI will das Regelwerk aktualisieren und Anfang des II. Quartals 2015 den Entwurf einer Fachanweisung vorlegen. Ebenso wie die Finanzbehörde und die Bezirksämter will sie einen von der Vorprüfungsstelle angeregten Erfahrungsaustausch zwischen den Verantwortlichen der Behörden und Ämter unterstützen.
- Organisatorischen Veränderungen stehen Finanzbehörde und Bezirksämter ablehnend gegenüber. Sie befürchten, dass diese zu Schnittstellenproblemen und Mehraufwand für Geschäftsprozesse und Personal führen. In der Vergangenheit eingerichtete Zentralisierungen und Spezialisierungen in der Sozialhilfesachbearbeitung seien jeweils zugunsten der Gesamtverantwortung der Einheitssachbearbeitung wieder aufgegeben worden. Man wolle stattdessen zur Verbesserung der Arbeitsqualität die Inanspruchnahme von Schulungsangeboten durch ausgewählte Beschäftigte fördern, um diese als Multiplikatoren einzusetzen.
122. Der Rechnungshof hält eine Intensivierung fachlicher Schulung grundsätzlich für sinnvoll. Er weist aber darauf hin, dass angesichts der großen Anzahl der mit Fällen zur Übernahme von Bestattungskosten befassten Beschäftigten die Schulung von einzelnen Multiplikatoren allein nicht ausreicht. Um eine Verbesserung insgesamt zu erreichen, bedarf es zusätzlicher organisatorischer Schritte, mit denen sichergestellt ist, dass die jeweils zuständigen Beschäftigten mit dem speziellen Fachwissen ausgestattet sind.
- Der Rechnungshof fordert die BASFI, die Finanzbehörde und die Bezirksämter auf, die Ergebnisse der von ihnen anstelle der vom Rechnungshof empfohlenen Zentralisierung für ausreichend erachteten Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität innerhalb eines überschaubaren Zeitraums zu überprüfen.

Kassensicherheit bei kommunalen Leistungen nach dem SGB II

Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration

Ob kommunale Leistungen nach dem SGB II, die die Freie und Hansestadt Hamburg finanziert, von Jobcenter team.arbeit.hamburg bzw. der Bundesagentur für Arbeit rechtmäßig bewilligt bzw. ordnungsgemäß verbucht werden, ist nicht hinreichend sichergestellt.

Vorgesehene Kontrollverfahren der Bundesagentur für Arbeit bzw. bei Jobcenter team.arbeit.hamburg bieten keinen gleichwertigen Ersatz für das Vier-Augen-Prinzip und beziehen kommunale Leistungen nicht zuverlässig ein.

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration sollte die Beleglisten über die Abbuchungen zulasten des Haushalts regelhaft prüfen und nicht plausible Fälle aufklären lassen.

123. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) werden zum Teil aus dem Bundeshaushalt und zum Teil aus den kommunalen Haushalten finanziert. Die Bewilligung der Leistungen nimmt in Hamburg Jobcenter team.arbeit.hamburg (t.a.h.) als gemeinsame Einrichtung nach § 44b SGB II vor. t.a.h. nutzt hierfür durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) zentral verwaltete Verfahren der Informationstechnik (§ 50 Absatz 3 SGB II). Die Auszahlungen werden aus dem Haushalt der BA vorgenommen.

Bisher bearbeitete t.a.h. die Anträge auf Leistungen einschließlich der Zahlungsanordnung mit dem IT-Verfahren A2LL¹. Im August 2014 hat die BA damit begonnen, A2LL durch das neue IT-Verfahren ALLEGRO² abzulösen.

124. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ist verpflichtet, der BA die verauslagten kommunalen Ausgaben zu erstatten. Die BA bucht in Höhe der geleisteten Zahlungen abzüglich Einnahmen täglich den summierten Erstattungsbetrag von einem Konto der FHH ab. Als Nachweis erhält die FHH Zugriff auf einen Web-Server, von dem werktäglich Listen mit Einzelnachweisen für die Buchung der konkreten Leistung (Beleglisten) abgerufen werden können.

¹ Kurzfassung von „Arbeitslosengeld II – Leistungen zum Lebensunterhalt“.

² Kurzfassung von „AlgII-Leistungsverfahren Grundsicherung Online“.

Der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) als zuständiger Fachbehörde der FHH obliegt die haushaltsrechtliche Verantwortung dafür, dass die Erstattungen aus dem Hamburger Haushalt rechtmäßig erfolgen und belegt sind.

Überprüfung der Beleglisten der BA

125. Der Rechnungshof hat ausgewählte Datensätze der Beleglisten für das IV. Quartal 2013 einer Plausibilitätsbetrachtung unterzogen. Er hat dabei Anhaltspunkte für mögliche Fehler in der Entscheidungsfindung bei t.a.h. bzw. Auffälligkeiten und nicht plausible Buchungen festgestellt. Die Feststellungen begründen Zweifel an einer ordnungsgemäßen Bewilligung sowie Zahlbarmachung kommunaler Leistungen und geben Anlass zu Bedenken gegen die Richtigkeit der für die Zahlung und Buchung maßgeblichen Angaben in den begründenden Unterlagen. So wurden nach den Beleglisten zum Beispiel

*Anhaltspunkte
für Fehler und
nicht plausible
Buchungen*

- Geldleistungen zur Sicherung der Unterkunft oder Behebung einer vergleichbaren Notlage nach § 22 Absatz 8 SGB II wesentlich öfter als nicht rückzahlbare Beihilfe statt als Darlehen gebucht, obwohl diese Leistungen nach dem Gesetz als Darlehen erbracht werden sollen;
- bei Wohnungsbeschaffungen und Umzügen in großer Zahl Kosten als nicht rückzahlbare Beihilfen übernommen, obwohl angesichts der Höhe der Beträge viel dafür spricht, dass es sich um Kautionen oder Genossenschaftsanteile handelt, für die ebenfalls nur Darlehen in Betracht kommen;
- im Widerspruch zu der im Gesetz vorgesehenen Ausnahmeregelung Leistungen zum Beispiel für Wohnungserstausstattungen und Wohnungsbeschaffungskosten in einer großen Anzahl gewährt. Bei einer Reihe von Buchungen liegt es sogar nahe, dass den Bewilligungen Sachverhalte zugrunde liegen, die bei korrekter Abwicklung aus Bundesmitteln zu finanzieren gewesen wären (zum Beispiel Ersatzbeschaffung von Wohnungseinrichtung);
- in sehr großem Umfang Einnahmen auf den Ausgabebuchungsstellen gebucht, obwohl dies nicht zulässig ist.

126. Die BASFI hat bei eigenen Stichproben in den Beleglisten ebenfalls Implausibilitäten erkannt, nach deren Abklärung die BA in den vergangenen Jahren rund 5,6 Mio. Euro der FHH zurückerstattet hat. Regelmäßig werden die Beleglisten der BA zu den Abbuchungen von der BASFI jedoch nicht geprüft. Eine lückenlose Nachprüfung ist auch nach Auffassung des Rechnungshofs aufgrund der Vielzahl der Datensätze nicht möglich. Die festgestellten Mängel verdeutlichen aber, dass zumindest eine Überprüfung in Form einer angemessenen Stichprobe stattfinden muss.

*Belege nicht
regelmäßig geprüft*

127. Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, die Beleglisten zukünftig regelhaft entsprechend durchzusehen, um der BA bzw. t.a.h. die Aufklärung zweifelhafter Vorgänge und gegebenenfalls die Rückabwicklung zu Unrecht geleisteter Erstattungen aufzugeben.
128. Die BASFI hat erwidert, sie sei aufgrund der Vielzahl der Datensätze nicht in der Lage, eine regelhafte (stichprobenhafte) Durchsicht aller Einzelbuchungen vorzunehmen. Sie habe aktuell jedoch eine Liste auffälliger Buchungen erstellt und t.a.h. gebeten, diese anhand konkreter Einzelfälle zu überprüfen. Außerdem habe sie ihren fachlichen Prüfdienst mit der Überprüfung von Bewilligungen und Buchungen auf der Grundlage des SGB II beauftragt. Bei der Buchung von Einnahmen auf Ausgabebeteln sei es grundsätzlich möglich, anhand der Finanzpositionen die Summe der Ausgaben und die Summe der Einnahmen zu ermitteln.
129. Der Rechnungshof weist auf die haushaltsrechtliche Verantwortlichkeit der BASFI (Tz. 124) hin. Angesichts der Tatsache, dass konkrete Überprüfungen in der Vergangenheit zu erheblichen Rückzahlungen geführt haben und weiterhin relevante Anhaltspunkte für fehlerhafte Bewilligungen durch t.a.h. vorliegen (Tz. 125), reichen die bisherigen sporadischen Prüfungen nicht aus. Erst dann, wenn im Rahmen der Überprüfungen feststellbar ist, dass es t.a.h. gelingt, die Fehlerquote zu senken und insoweit eine hinreichende Verlässlichkeit herzustellen, kann hierauf durch eine Reduzierung der Prüfungsdichte reagiert werden.

Stichprobenkontrollverfahren Visaprüfung

130. Auszahlungen müssen aus Gründen der Kassensicherheit grundsätzlich im Vier-Augen-Prinzip angeordnet werden. Unter bestimmten Umständen ist bei automatisierten Verfahren eine Beschränkung auf Stichproben möglich. Im Verfahren A2LL ist nur für einen Teil der Auszahlungen das Vier-Augen-Prinzip vorgesehen. Für die übrigen Fälle hat die BA ein Stichprobenkontrollverfahren (Visaprüfung) eingeführt. Die Visaprüfquote betrug zunächst 5 %. Zum September 2013 erfolgte eine Anhebung auf 10 %. Ob die neue Prüfquote ausreicht, ließe sich nur durch eine Analyse der Prüfungsergebnisse feststellen. Die Möglichkeit einer entsprechenden Auswertung ist nach Mitteilung von t.a.h. jedoch bisher nicht gegeben. Es lässt sich zudem auch nicht ermitteln, in welchem Umfang kommunale Leistungen von der Visaprüfung erfasst werden.
131. Das bisher angewandte Stichprobenkontrollverfahren ist damit kein gleichwertiger Ersatz für das Vier-Augen-Prinzip. Im Ergebnis ist die Kassensicherheit durch die Visaprüfungen nicht ausreichend sichergestellt. Dies wirkt sich auch auf die haushaltsrechtliche Verantwortung der BASFI aus, weil die kommunalen Leistungen über das Erstattungsverfahren (Tz. 124) letztlich aus dem Hamburger Haushalt finanziert werden.
- Stichprobenkontrollverfahren ohne Auswertungsmöglichkeit nicht ausreichend*
132. Die BASFI und t.a.h. erwarten, dass das neue IT-Verfahren ALLEGRO die Kassensicherheit technisch besser unterstützt und insbesondere durch Plausibilitätsprüfungen und Einbeziehung weiterer

Fallgestaltungen in die Vier-Augen-Prüfung Fehler bei der Auszahlung von Leistungen zukünftig vermeidet sowie durch einen veränderten Aufbau der Eingabemasken eine differenziertere Auswahl des zu bebuchenden Titels ermöglicht.

Der Rechnungshof hat die BASFI aufgefordert, auf Bundesebene darauf hinzuwirken, dass ein zukünftiges Stichprobenverfahren kommunale Leistungen verlässlich einbezieht, Auswertungsmöglichkeiten zulässt und einem Fehlermanagement unterliegt, das seine Wirksamkeit überprüft.

Fachaufsicht bei t.a.h.

133. t.a.h. hat ein Fachaufsichtskonzept entwickelt, um die korrekte Rechtsanwendung sicherzustellen und in Risikobereichen notwendige Handlungsbedarfe zu erkennen.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Fachaufsichtskonzept im hier relevanten Aufgabenbereich der kommunalen Leistungen bestimmte Fallgestaltungen von vornherein nicht für Kontrollen erfasst. Auch ist es t.a.h. trotz mehrjähriger Arbeit am Fachaufsichtskonzept nicht gelungen, kommunale Leistungen so einzubeziehen, dass eine regelhafte Überprüfung aller risikobelasteten Leistungsbereiche in aussagekräftiger Stichprobengröße sichergestellt ist.

Fachaufsichtskonzept erfasst nicht alle Leistungsarten und -empfänger

134. Der Rechnungshof hat der BASFI empfohlen, von t.a.h. eine verbindliche Einbeziehung aller kommunalen Leistungen einzufordern. Mit der vom Rechnungshof geforderten regelhaften Plausibilitätsprüfung der Beleglisten durch die BASFI (Tz. 127) ließen sich im Übrigen Fehlerschwerpunkte identifizieren, auf deren Berücksichtigung durch t.a.h. im Fachaufsichtskonzept hingewirkt werden könnte.
135. Die BASFI hat erklärt, sie setze sich für eine Ergänzung des Fachaufsichtskonzepts ein, damit auch diejenigen kommunalen Leistungen, die bisher nicht erfasst sind, stichprobenweise geprüft werden.

Fachcontrolling der BASFI

136. Entgegen den Vereinbarungen mit der BA werden der BASFI keine Controllingdaten für ihr Fachcontrolling zur Verfügung gestellt. Ein Fachcontrolling zu den Kosten der Unterkunft und den einmaligen Leistungen findet deshalb derzeit nicht statt. Die BASFI kann die wirtschaftliche Verwendung ihrer Mittel auf dieser Basis nicht überwachen und Steuerungsbedarfe nicht identifizieren. Der BA ist es in nunmehr fast zehn Jahren des Betriebs von A2LL nicht gelungen, das Verfahren zu befähigen, Auskunft zu Anzahl und finanziellem Volumen von Bewilligungen zu geben und Controllingdaten zu liefern.
137. Der Rechnungshof erachtet das Bemühen der BASFI, die Implementierung geeigneter Controllingparameter und -instrumente im zukünftigen Bewilligungssystem einzufordern, für unverzichtbar.

Bundesagentur liefert keine Controllingdaten

Sollte auch das zukünftig führende elektronische System kein unmittelbares Controlling zulassen, muss die Behörde dafür sorgen, dass Verfahren zur gesonderten Datenübermittlung geschaffen werden, die es der FHH ermöglichen, die zur Beurteilung der kommunalen Leistungen erforderlichen Daten zu erhalten.

138. Die BASFI hat ausgeführt, sie habe gemeinsam mit den anderen Ländern bzw. Kommunen gegenüber dem Bund bzw. der BA erforderliche Regelungen zur Datenlieferung geltend gemacht und die Interessen hinsichtlich der konkreten Erhebungsmerkmale für kommunale Leistungen dort eingebracht.
139. Der Rechnungshof macht darauf aufmerksam, dass die Daten der Beleglisten (Tz. 124) Rückschlüsse auf die Art und Weise der Sachbearbeitung bei t.a.h. zulassen. Solange der BASFI kein anderes Instrument zur Verfügung steht, mit dem sie die Bewilligung der kommunalen Leistungen fachlich beurteilen kann, sollte sie die Möglichkeiten für ein Fachcontrolling nutzen, die ihr diese Listen bieten.

Bildung, Wissenschaft und Kultur

Personal in Schulen

Behörde für Schule und Berufsbildung

Trotz der hohen finanziellen und fachlichen Bedeutung ist die Informationslage über die Personalstruktur der Lehrkräfte an Schulen der Freien und Hansestadt Hamburg noch immer verbesserungsbedürftig.

In Grundschulen blieben freigewordene Schulleitungsstellen besonders häufig über längere Zeiträume vakant. Zur Vermeidung von Vakanzen sind Strategien zu entwickeln.

Ausmaß und Auswirkungen des fachfremden Unterrichts waren nicht hinreichend bekannt.

Lehrkräfte an den Hamburger Schulen

140. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) bewirtschaftete im Haushaltsjahr 2013 mit 18.432 Stellen einen Anteil von rund 28,7 % des gesamten Stellenbestands der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH). Die veranschlagten Personalausgaben für den Produktbereich Schulen umfassen rund 1,2 Mrd. Euro pro Haushaltsjahr. Dies entsprach rund der Hälfte der veranschlagten Bezüge des Kernhaushalts. Damit ist der Einzelplan der BSB der personalintensivste der FHH.
141. Der Senat hat das Lehrpersonal von Schulen zum Schonbereich erklärt.¹ Dies schließt die Notwendigkeit nicht aus, aufgrund seiner erheblichen finanziellen Dimension den Personalbestand der Schulen auf einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz hin zu überprüfen.² Der Rechnungshof hat daher gefordert, für die Analyse des Zusammenhangs von Mitteleinsatz und tatsächlich erreichten Wirkungen zum Beispiel für die Vermeidung von Unterrichtsausfall verfügbare Daten sinnvoll miteinander zu verknüpfen und in geeigneter Form beispielsweise durch Kennzahlen aufzubereiten.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/3008 vom 21. Februar 2012.

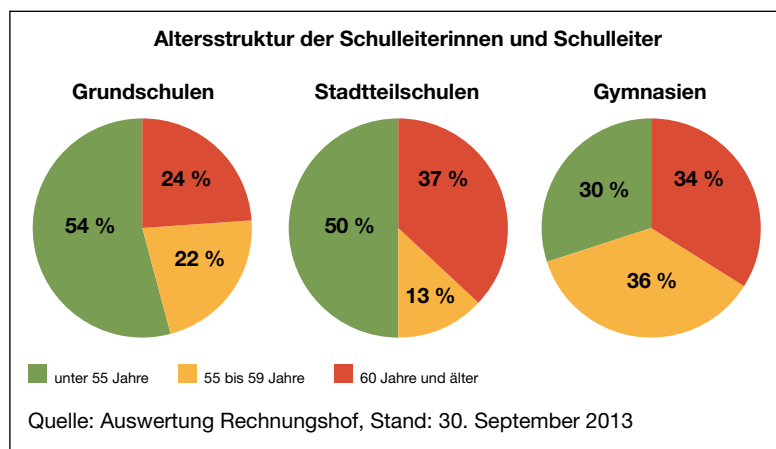
² Vgl. Beratende Äußerung nach § 81 Absatz 2 LHO vom 21. August 2014 „Monitoring Schuldenbremse 2014“, Tz. 77 (Bürgerschaftsdrucksache 20/12925 vom 3. September 2014).

142. *Immer noch kein systematischer Soll/Ist-Vergleich zwischen bereitgestellter und eingesetzter Lehrerkapazität*

Bereits in seinem Jahresbericht 2011³ hat der Rechnungshof die fehlende Transparenz über die zweckentsprechende Verwendung der Lehrerkapazität in den Schulen bemängelt. Er hat nunmehr erneut einen systematischen Soll/Ist-Vergleich zwischen bereitgestellten Ressourcen und der eingesetzten Lehrerkapazität gefordert.

Schulleitungsstellen

143. In den nächsten zehn Jahren muss an 81 Grundschulen, 31 Stadtteilschulen und 39 Gymnasien die Stelle der Schulleiterin bzw. des Schulleiters nachbesetzt werden. Die nachfolgende Grafik veranschaulicht deren Altersstruktur:



144. *Lange Vakanzen bei freien Schulleitungsstellen in Grundschulen*

Die Nachbesetzung von Schulleiterinnen und Schulleitern sowie deren Stellvertretungen war an weiterführenden Schulen bisher grundsätzlich unproblematisch, dagegen blieben freigewordene Schulleitungsstellen in Grundschulen besonders häufig über längere Zeiträume unbesetzt: An den 197 Grundschulen waren in den Schuljahren 2010/2011 bis 2012/2013 von den Schulleitungsstellen (inklusive Stellvertretungen) 54 pro Schuljahr durchschnittlich neun Monate vakant.

145. Aufgrund der den Schulleitungen im Rahmen der selbstverantworteten Schule obliegenden Aufgaben für den gesamten Schulbetrieb kommt der unmittelbaren Nachbesetzung von freiwerdenden Schulleitungsstellen eine besondere Bedeutung zu. Dem werden die dargestellten langen Zeiträume bis zu einer Nachbesetzung nicht gerecht. Die BSB ist im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung gefordert, die zeitnahe Wiederbesetzung von Schulleitungsstellen zu gewährleisten. Sie muss mit geeigneten Maßnahmen dafür Sorge tragen, Vakanzen konsequent zu vermeiden.

146. Der Rechnungshof und die BSB stimmen darin überein, dass es insbesondere für Grundschulen Strategien zur Vermeidung von Schulleitungsvakanzen bedarf.

³ Jahresbericht 2011, „Lehrerkapazitäten für unterrichtliche Aufgaben“, Tz. 245.

Fachlehreereinsatz

147. Laut Bürgerschaftsdrucksache 20/9979 vom 13. Dezember 2013 wurde in den Schuljahren 2012/13 und 2013/14 das Fach Mathematik in den Jahrgängen fünf bis zehn auch fachfremd unterrichtet.⁴ Ein vom Rechnungshof vorgenommener Abgleich der tatsächlich vorhandenen Mathematiklehrkräfte mit den errechneten Bedarfen hat ergeben, dass rein rechnerisch der Mathematikunterricht an den weiterführenden Schulen durch Fachlehrer hätte abgedeckt werden können. An Gymnasien wird das Fachlehrerprinzip eher eingehalten als an Stadtteilschulen, weil diese den Unterricht oft nach dem sog. Klassenlehrerprinzip organisieren. Dabei war die Ausstattung mit entsprechenden Fachlehrkräften an Stadtteilschulen im Durchschnitt sogar besser als an Gymnasien.
148. Das gesamte Ausmaß des fachfremd erteilten Unterrichts an den Hamburger Schulen war der BSB nicht bekannt. Es wird bisher nicht systematisch erfasst,
- welche Fächer hauptsächlich,
 - welche Schulen (und gegebenenfalls einzelne Jahrgänge) in besonderem Maße und
 - wie viele Lehrkräfte mit welchem Stundenumfang
- betroffen sind.
149. Die Fachlichkeit der Lehrkräfte gilt als eines der Merkmale für erfolgreichen Unterricht.⁵ Hierfür ist es aber erforderlich, die Lehrkräfte möglichst entsprechend ihrer Fachausrichtung einzusetzen. Um das sicherzustellen, braucht die Behörde einen Überblick über das Ausmaß des fachfremd erteilten Unterrichts.
150. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSB sich bisher keinen systematischen Überblick über das Ausmaß des fachfremd erteilten Unterrichts verschafft und den Schulen keine Vorgaben zur Vermeidung des fachfremden Einsatzes von Lehrkräften gemacht hat. Er hat empfohlen, eine Datenbasis über fachfremd erteilten Unterricht bzw. fachfremden Lehrereinsatz aufzubauen und Zielwerte für die Schulen zu entwickeln und zu beobachten.

Ausmaß des fachfremd erteilten Unterrichts der Behörde nicht bekannt

Die BSB hat hierzu mitgeteilt, dass sie mit Schulleitungen und Wissenschaftlern beraten werde, auf welchem Weg der Einsatz von Fachkräften erhöht werden könne. Außerdem sagt sie eine Prüfung zu, ob und in welcher Form Daten zum fachfremden Einsatz von Lehrkräften generiert werden könnten.

⁴ An Stadtteilschulen rund 15 % und an Gymnasien rund 3 %.

⁵ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/13458 vom 28. Oktober 2014, S. 2.

Programm „Fördern statt Wiederholen“

Behörde für Schule und Berufsbildung

Die Mittel, die den Schulen für Schülerinnen und Schüler mit Lernförderbedarf zur Verfügung stehen, sind unterschiedlich hoch und nicht am tatsächlichen Bedarf ausgerichtet.

Die angekündigte haushaltsneutrale Finanzierung ist bisher nicht erreicht worden.

Die Bürgerschaft ist nicht immer richtig und widerspruchsfrei über die Anzahl der Schulformwechsel und Klassenwiederholungen informiert worden.

151. Vor dem Hintergrund hoher Kosten durch Klassenwiederholungen und der Auffassung, dass diese keine nachhaltig günstigen Wirkungen auf die Lernentwicklung der Schülerinnen und Schüler haben,¹ hat die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) § 45 Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) im Jahr 2009 geändert. Nunmehr rücken Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufen eins bis zehn regelhaft² in die nächsthöhere Jahrgangsstufe auf, Klassenwiederholungen bedürfen grundsätzlich der Genehmigung durch die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB). Mit einer Schülerin oder einem Schüler, die oder der die festgelegten Leistungsanforderungen nicht erfüllt, hat die Schule nach Beschluss der Zeugniskonferenz und unter Einbeziehung der Sorgeberechtigten eine Fördervereinbarung abzuschließen. Die Einzelheiten hierzu sind in einer besonderen Verordnung geregelt.³
152. Der Senat hat seinerzeit erklärt, dass die durch die Vermeidung von Klassenwiederholungen eingesparte Summe von etwa 22 Mio. Euro im System verbleibe und für individuelle Fördermaßnahmen verwendet werde.⁴ Ursprünglich wurde eine „Halbierung der Wiederholerzahlen“ angestrebt, seit September 2013 gilt das unbestimmte Ziel, die Klassenwiederholungen „erheblich zu reduzieren“.⁵

¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/6273 vom 25. Mai 2010 und Handreichung des Landesinstituts für Lehrerbildung und Schulentwicklung „Alle kommen mit“ – Grundlagen für die schulinterne Konzeptentwicklung „Individuelle Förderung statt Klassenwiederholung“, Hamburg 2012.

² Dies gilt nicht für die Übergänge in die Klassenstufe 7 des Gymnasiums und in die Sekundarstufe II (§ 42 Absatz 5 HmbSG).

³ Verordnung über die besondere Förderung von Schülerinnen und Schülern vom 22. September 2011 (VO-BF).

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 19/2966 vom 30. April 2009.

⁵ BSB-Pressemitteilung vom 5. September 2013.

Mittelverteilung

153. Die Schulen bekommen die Ressourcen für das Programm „Fördern statt Wiederholen“ in Form von Lehrerberauf in Wochenarbeitszeitstunden (WAZ) zugewiesen.⁶ Die Verteilung der Ressourcen auf die Schulen erfolgt entsprechend ihrer Gesamtschülerzahl, und nicht auf der Basis der tatsächlich dort vorhandenen Schülerinnen und Schüler mit Lernförderbedarf. Daneben erhalten die Schulen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket des Bundes (BuT) zusätzlich 8,30 Euro je vereinbarter Lernförderstunde für jede Schülerin und jeden Schüler mit Leistungsberechtigung. Das Zuweisungssystem für Lernförderung der FHH besteht demnach aus einer bedarfsunabhängigen Zuweisung in WAZ und der bedarfsgebundenen aus dem BuT.
154. Der Rechnungshof hat bei ca. 40 % der Grundschulen, Stadtteilschulen und Gymnasien für das erste Schulhalbjahr 2013/2014 berechnet, wieviel Mittel (WAZ und BuT) ihnen für die Lernförderung pro Schülerin und Schüler mit tatsächlich festgestelltem Lernförderbedarf zur Verfügung standen. Die Berechnung hat folgende Spannbreiten bei der Mittelverteilung ergeben:

Spannbreite bei der Mittelverteilung pro Schülerin und Schüler mit Lernförderbedarf		
Schulform	Minimalwert	Maximalwert
Grundschulen	84 Euro	855 Euro ⁷
Stadtteilschulen	66 Euro	370 Euro
Gymnasien	81 Euro	656 Euro ⁸
Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung		

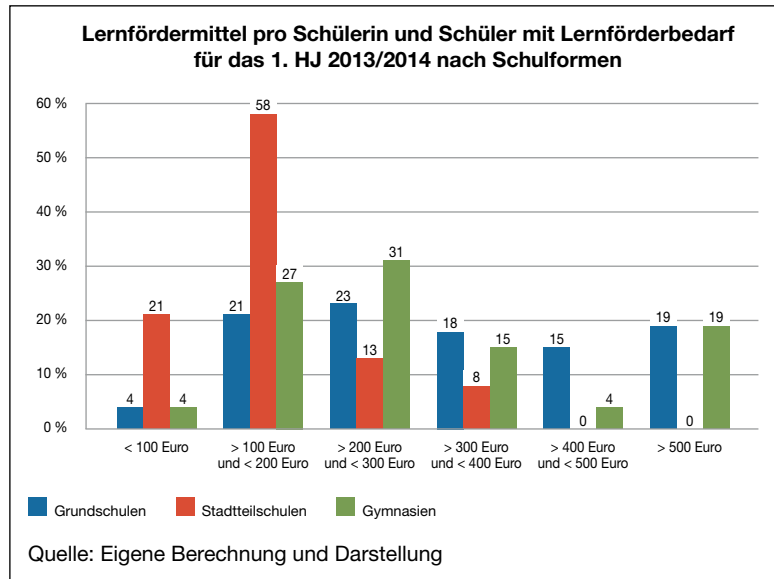
Vier Schulen wurden Ressourcen für die Lernförderung im Schulhalbjahr 2013/2014 zugewiesen, obwohl überhaupt keine Lernförderung im Rahmen des Programms „Fördern statt Wiederholen“ stattgefunden hat.

155. Die Untersuchung der finanziellen Ausstattung je Schülerin und Schüler mit Lernförderbedarf hat folgende Verteilung auf die Schulformen ergeben:

⁶ Verteilt werden WAZ im Umfang von 90 Lehrerstellen.

⁷ Vier Grundschulen mit deutlich nach oben abweichenden Werten wurden nicht in die Berechnung einbezogen.

⁸ Ein Gymnasium mit deutlich nach oben abweichendem Wert wurde nicht in die Berechnung einbezogen.



*Stadtteil-
schulen
schlechter
ausgestattet
als Gymnasien*

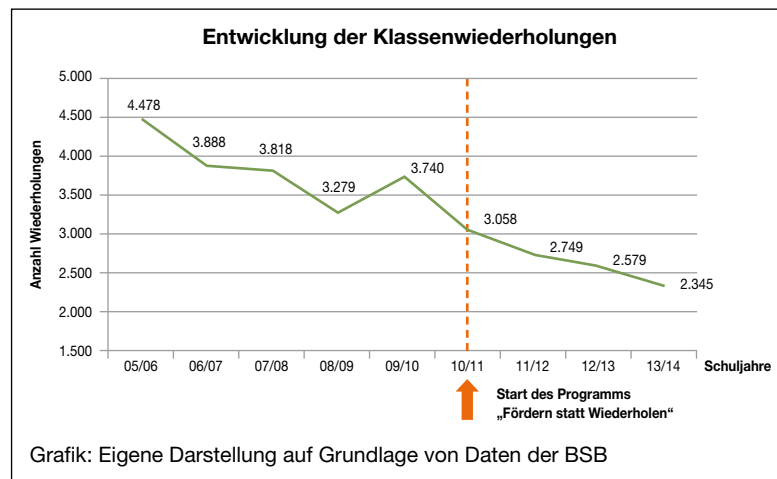
Es wird deutlich, dass Stadtteilschulen schlechter ausgestattet sind als Gymnasien: rund 80 % der ausgewählten Stadtteilschulen erhalten weniger als 200 Euro und rund 70 % der Gymnasien erhalten mehr als 200 Euro je Schülerin und Schüler mit Lernförderbedarf.

*Ungleichmä-
ßige Verteilung
der Lernförder-
ressourcen*

156. Die Höhe der Mittel, die jeder Schule für die einzelnen Schülerinnen und Schüler mit Lernförderbedarf zur Verfügung steht, ist einerseits abhängig von der schulindividuellen Höhe der Förderquote (Anteil der Schülerinnen und Schüler mit Lernförderbedarf). Andererseits hängt sie auch von dem Anteil förderberechtigter Schülerinnen und Schüler, deren Lernförderung aus dem BuT finanziert wird, ab. Da die BSB bei der Zuweisung der Ressourcen für die Lernförderung die tatsächliche Förderquote der einzelnen Schule jedoch nicht berücksichtigt, führt das dargestellte Verteilungssystem zu einer ungleichmäßigen Verteilung der Lernförderressourcen auf die einzelnen Schülerinnen und Schüler mit Lernförderbedarf. Diese hat Auswirkungen auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Lernförderung der einzelnen Schulen und beeinflusst somit die Fördermöglichkeiten für jede Schülerin und jeden Schüler.
157. Der Rechnungshof hat die derzeitige Zuweisungspraxis für das Programm „Fördern statt Wiederholen“ beanstandet und die BSB aufgefordert, die für die Lernförderung zu verteilenden WAZ ausschließlich am konkreten Bedarf der tatsächlich zu fördernden Schülerinnen und Schüler auszurichten.
158. Die BSB hat mitgeteilt, dass sie bei der Einführung bewusst den Weg der pauschalierten Zuweisung zur Vermeidung von Mehrbedarfen gewählt habe. Das pauschalierte Zuweisungssystem werde aber Gegenstand einer geplanten Evaluation sein.

Haushaltsneutralität

159. Das Programm „Fördern statt Wiederholen“ sollte durch die Vermeidung von Klassenwiederholungen ab dem Schuljahr 2013/2014 haushaltsneutral finanziert werden. Der Ermächtigungsrahmen liegt bei maximal 100 Lehrerstellen, der jedoch zurzeit mit 90 Lehrerstellen⁹ nicht voll ausgeschöpft wird.
160. Die Zahl der Klassenwiederholungen hat sich wie folgt entwickelt:



161. Die BSB hat für ihre Berechnungen der Haushaltsneutralität die höhere Anzahl der Klassenwiederholungen aus dem Schuljahr 2006/2007 (3.888 Klassenwiederholungen) zugrunde gelegt, obwohl das Programm „Fördern statt Wiederholen“ erst ab dem Schuljahr 2010/2011 (3.058 Klassenwiederholungen) eingeführt worden ist und die Reduzierung von Klassenwiederholungen vor diesem Zeitraum daher nicht der Wirkung des Programms zugerechnet werden kann. Außerdem hat sie die Lernförderung aus dem BuT nicht berücksichtigt, obwohl auch diese Mittel ebenfalls mit dem Ziel der Vermeidung von Klassenwiederholungen eingesetzt werden. Die BSB ist zu dem Ergebnis gekommen, dass durch die Vermeidung von Klassenwiederholungen 86,69 Lehrerstellen im Schuljahr 2013/2014 erwirtschaftet wurden. Diesen stehen 90 aus dem Programm zu finanzierende Lehrerstellen gegenüber. Die Differenz von 3,31 Lehrerstellen entspricht rund 230.000 Euro. Selbst die Berechnung der BSB belegt somit noch keine Haushaltsneutralität.
162. Der Rechnungshof hat die Haushaltsneutralität auf der Basis der Kosten für Klassenwiederholungen zum Programmstart im Schuljahr 2010/2011 (3.058 Klassenwiederholungen) und der Kosten des Programms¹⁰ berechnet. Demnach standen den Ausgaben zum Beginn des Programms in Höhe von rund 17,7 Mio. Euro Ausgaben in Höhe von rund 19,5 Mio. Euro im Schuljahr 2013/2014

*Angekündigte
Haushaltsneutralität
bisher nicht
erreicht*

⁹ Hiervon werden fünf Stellen für die Begleitung zum zusätzlichen Schwimmunterricht in Grundschulen ab dem Schuljahr 2014/2015 genutzt, die aber weiterhin durch Vermeidung von Klassenwiederholungen erwirtschaftet werden müssen.

¹⁰ Personalkosten für die eingesetzten Lehrerstellen.

gegenüber. Die Differenz zur Haushaltsneutralität beträgt somit rund 1,8 Mio. Euro. Die Berücksichtigung der zusätzlich für Lernförderung eingesetzten BuT-Mittel würde diese Differenz weiter erhöhen.

163. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die angestrebte haushaltsneutrale Finanzierung des Programms „Fördern statt Wiederholen“ bisher nicht erreicht worden ist. Er hat die BSB aufgefordert, diese herzustellen.
164. Die BSB vertritt die Auffassung, dass den erwirtschafteten 86,69 Lehrerstellen nur 75 Lehrerstellen gegenüberzustellen seien, da 15 Lehrerstellen bereits durch die Absenkung der Organisationsreserve der Gymnasien gegenfinanziert würden. Auch wenn als Vergleichsbasis das Schuljahr 2009/2010 (Jahr vor der Einführung des Programms) genommen werde, sei die Haushaltsneutralität des Programms belegt.
165. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass es hier nicht um die Frage möglicher anderweitiger Gegenfinanzierungen geht, sondern darum, ob sich das Programm – wie auch der Bürgerschaft dargelegt – aus sich selbst heraus finanziert. Als Basis für die Berechnungen ist im Übrigen das Schuljahr 2010/2011 heranzuziehen, weil das Programm erst mit seiner Einführung in diesem Schuljahr Wirkung entfalten konnte.

Informationen an die Bürgerschaft

166. Die BSB hat auf Fragen nach der Anzahl der Schulformwechsler¹¹ zum Schuljahr 2013/2014 im Rahmen von zwei Bürgerschaftsdrucksachen unterschiedliche Zahlen genannt.¹²

Die Anzahl der Klassenwiederholungen zum Schuljahr 2013/2014 hat die BSB in mehreren Bürgerschaftsdrucksachen mit 2.345 angegeben.¹³ In einer weiteren Bürgerschaftsdrucksache wurde die gleiche Frage mit der Anzahl von 277 beantwortet.¹⁴

*Bürgerschaft
nicht richtig
und widerspruchsfrei
informiert*

167. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bürgerschaft über die Anzahl der Schulformwechsel und Klassenwiederholungen zum Schuljahr 2013/2014 nicht immer richtig und widerspruchsfrei informiert worden ist. Er hat die BSB aufgefordert sicherzustellen, dass der Bürgerschaft nur belastbare und widerspruchsfreie Zahlen mitgeteilt werden.
168. Die BSB hat zugesagt, der Aufforderung des Rechnungshofs nachzukommen.

¹¹ Schulformwechsler werden gegebenenfalls auch als Wiederholer gezählt.

¹² Bürgerschaftsdrucksachen 20/10894 vom 21. Februar 2014 und 20/11223 vom 28. März 2014.

¹³ Bürgerschaftsdrucksachen 20/12025 vom 1. Juli 2014 und 20/12449 vom 22. Juli 2014.

¹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/9727 vom 1. November 2013.

IT in der Behörde für Schule und Berufsbildung

Behörde für Schule und Berufsbildung

Die Behörde hat es versäumt, die aus ihrer IT-Strategie resultierenden Maßnahmen konkret zu planen.

Für den Betrieb von zwei IT-Verfahren fehlt die erforderliche Einwilligung der Finanzbehörde.

169. Die Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB) hat eine „E-Government- und IT-Strategie 2011 bis 2015“ zu den Punkten IT-Infrastruktur, IT-Anwendungen sowie Datenschutz und Datensicherheit erstellt. Sie beinhaltet 29 Maßnahmen sowie weitere laufende Projekte und Aktivitäten.
170. Die Maßnahmen aus der IT-Strategie der BSB bleiben hinsichtlich der Zeitziele und Prioritäten unkonkret. Eine Maßnahmenplanung ohne Ziele für die zeitliche Umsetzung unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen ist unvollständig. Der Rechnungshof hat dies kritisiert und der BSB empfohlen, bereits in der IT-Strategie Termine zu planen und Prioritäten zu setzen sowie eine stärkere Kontrolle der Maßnahmenumsetzung vorzusehen.
171. Die BSB hat mit 34 laufenden IT-Vorhaben mit einem Volumen von bis zu 24 Mio. Euro eine große Anzahl paralleler Projekte unter Einsatz erheblicher Finanzmittel im Bestand. Sie hat die hierfür notwendige Professionalisierung des Projektmanagements bisher noch nicht vollständig umgesetzt. Der Rechnungshof hat die BSB aufgefordert, mit Vorrang
- das von ihr zwar geplante, aber bisher nicht realisierte zentrale Projektbüro einzurichten,
 - ein Multiprojektmanagement mit technischer Unterstützung aufzubauen sowie
 - die Projektgrundsätze der Freien und Hansestadt Hamburg anzuwenden.
172. Die vom Rechnungshof geprüften Fachverfahren „iMikel“¹ und „Meister-BAföG“² sind im Produktionsbetrieb und liefern Daten an das Haushaltsverfahren der Freien und Hansestadt Hamburg.

Umsetzung der IT-Strategie nicht konkret genug

¹ Verwaltung des Musikschulangebots der Jugendmusikschule der Freien und Hansestadt Hamburg.

² Abrechnung von Leistungen nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz.

173. Für IT-Verfahren des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens kann nach § 71 Absatz 4 LHO die für die Finanzen zuständige Behörde im Einvernehmen mit dem Rechnungshof Vereinfachungen für die Buchführung und die Belegung der Buchungen zulassen.
- Fachverfahren mit Anschluss an das Haushaltsverfahren ohne Einwilligung in Betrieb gesetzt*
174. Die BSB hat es als verantwortliche Stelle versäumt, für die geprüften Fachverfahren die Einwilligung der Finanzbehörde zu erwirken. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BSB aufgefordert, im Fall des IT-Verfahrens „iMikel“ die Einwilligung der Finanzbehörde einzuholen sowie im Fall des IT-Verfahrens „Meister-BAföG“ die Einwilligung für das geplante Nachfolgeverfahren fristgerecht einzuholen und das IT-Verfahren nicht ohne Einwilligung einzusetzen.
175. Die BSB hat zugesagt, die Empfehlungen und Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen, und darauf hingewiesen, dass die Professionalisierung des Projektmanagements bereits eingeleitet worden sei.

Drittmittelmanagement an der Universität Hamburg

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Universität Hamburg

Die Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen hat die Mängel bei der Verwaltung von Drittmittelprojekten der Universität nicht beseitigt. Die Verwaltung der Projekte ist geprägt von Hilfslösungen, das Berichtswesen ist unzureichend.

Das Buchungssystem erfüllt die gesetzlichen Vorgaben zur Abgrenzung der wirtschaftlichen Betätigung der Universität bisher nicht.

Die Drittmittelsatzung der Universität wurde häufig nicht beachtet. Es fehlen Vorgaben zur Kostenkalkulation und zur Erhebung von Gemeinkosten.

Die Bürgerschaft ist über Beraterverträge nicht vollständig informiert worden.

176. Nach dem Hamburgischen Hochschulgesetz sind Mitglieder einer Hochschule, zu deren dienstlichen Aufgaben die Forschung gehört, berechtigt, auch Forschungsvorhaben durchzuführen, die nicht aus den der Hochschule zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln, sondern aus sog. Drittmitteln finanziert werden. Voraussetzung ist, dass die Erfüllung anderer Aufgaben der Hochschule nicht beeinträchtigt wird und entstehende Folgekosten angemessen berücksichtigt werden. Drittmittel für Forschungsvorhaben, die in der Hochschule durchgeführt werden, sollen von der Hochschule oder von ihren Einrichtungen verwaltet werden. Sämtliche Einnahmen, einschließlich Gemeinkosten und Entgelte für die Inanspruchnahme von Personal, Sachmitteln und Einrichtungen, stehen der Hochschule für die Erfüllung ihrer Aufgaben zusätzlich zur Verfügung. Bei der Verwaltung von Drittmitteln sind die Vorgaben des Drittmittelgebers zu beachten und die staatlichen Vorschriften anzuwenden.
177. Die Universität Hamburg (UHH) hat ihre Drittmittelleinnahmen in den letzten Jahren auf rund 111 Mio. Euro¹ verdoppelt. Sie betragen damit rund ein Viertel der Gesamterträge der UHH von rund 435 Mio. Euro. Drittmittelgeber sind im Wesentlichen der Bund, die EU, die Deutsche Forschungsgemeinschaft und Private.

¹ Stand: 2013, ohne Medizinische Fakultät.

178. Der Rechnungshof hatte bei der Drittmittelverwaltung der Hamburger Hochschulen wiederholt Mängel festgestellt, insbesondere mangelhafte Kostenkalkulationen, unzureichende Erhebung von Gemeinkostenzuschlägen, ungeeignetes Berichtswesen, fehlende Saldenabstimmungen, mangelnde Beachtung satzungsrechtlicher Bestimmungen und unvollständige Informationen an die Bürgerschaft.²
179. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) hat zum 1. Januar 2009 mit einem Aufwand von mehr als 6 Mio. Euro ein neues, SAP-basiertes Buchungssystem zum kaufmännischen Rechnungswesen (BWF Referenz Doppik) in der UHH eingeführt. In ihrem hierzu erstellten Ergebnisprojektbericht hat die BWF erklärt, das Drittmittelmanagement des neuen Verfahrens umfasse den gesamten ressourcenrelevanten Lebenszyklus eines Projekts, also den Prozess von der Ressourcenplanung eines Projekts bis zu dessen rechnungslegendem Abschluss. Nachdem der Rechnungshof bereits 2009 die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens geprüft hat,³ ist er aktuell der Frage nachgegangen, ob und inwieweit das neue Verfahren inzwischen den festgestellten Defiziten entgegenwirkt und den Bedürfnissen der Drittmittelverwaltung entspricht.

Buchungssystem BWF Referenz Doppik

Abbildung von Drittmittelprojekten

*Aktueller
finanzieller
Projektstatus
aus System
heraus nicht
erkennbar*

180. Das SAP-System der UHH bildet die im Rahmen der Drittmittelprojekte vereinnahmten Mittel und geleisteten Ausgaben ab, es kann jedoch nicht alle Mittelbindungen für künftig fällig werdende Zahlungen darstellen, die auf erteilten Aufträgen und geschlossenen Arbeits- und Werkverträgen beruhen. Dadurch ist der aktuelle finanzielle Status der Drittmittelprojekte, insbesondere die Höhe der noch verfügbaren Mittel, nicht unmittelbar aus dem System heraus erkennbar. Um im Rahmen der Budgetüberwachung eine Übersicht über den aktuellen finanziellen Stand der Projekte zu erhalten, werden zusätzlich umfangreiche Excel-Dateien für jedes einzelne Drittmittelvorhaben angelegt, in denen die nicht im SAP-System erfassten Daten erfasst und laufend aktualisiert werden. So werden etwa die auf die Drittmittelbeschäftigten entfallenden Personalkosten mittels der Excel-Dateien ermittelt und die Mittelbindungen dargestellt.

² Jahresbericht 2002, „Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf – Verwaltung und Verwendung von Drittmitteln“, Tz. 318 ff.; Jahresbericht 2005, „Technische Universität Hamburg-Harburg – Verwaltung von Drittmitteln“, Tz. 108 ff.; Jahresbericht 2008, „Forschungsförderung aus Mitteln der Europäischen Union“, Tz. 56 ff.; Jahresbericht 2010, „Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Hamburg“, Tz. 70 ff.; Jahresbericht 2013, „Hochschule für bildende Künste“, Tz. 258 ff.

³ Jahresbericht 2010, „Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Hamburg“, Tz. 70 ff.

Die Folge ist, dass die für die Projektsteuerung erforderlichen Informationen in unterschiedlichen Systemen vorgehalten werden und eine Gesamtsicht des finanziellen Projektstatus nur mit erheblichem zusätzlichem Aufwand und entsprechendem Vorlauf verfügbar gemacht werden kann. Für die Verwaltung und Überwachung von Drittmittelprojekten besteht somit kein einheitliches integriertes IT-Verfahren.

Berichtswesen

181. Das SAP-System liefert automatisiert Statusberichte über die Drittmittelprojekte. Diese sind allerdings kaum brauchbar, weil die jeweils noch verfügbaren Mittel nicht ohne die zusätzlich angelegten Excel-Dateien (Tz. 180) erkennbar sind und damit weder den Anforderungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler noch denen der Drittmittelsachbearbeiterinnen und -sachbearbeiter entsprechen. Sie sind auch als Grundlage für die vom Rechnungshof zur Vermeidung von Vorfinanzierungen seit 2008 geforderte jährliche Saldenabstimmung der Drittmittelprojekte⁴ ungeeignet.

*Berichtswesen
unzureichend*

Für die Erstellung kameraler Verwendungsnachweise, wie sie nach wie vor von verschiedenen öffentlichen Drittmittelgebern gefordert werden, sind die Berichte ebenfalls nur eingeschränkt geeignet, weil sie den Mittelfluss, der für den kameralen Nachweis darzustellen ist, nicht genau abbilden. Hierfür ist weiterer personeller Aufwand erforderlich.

Trennungsrechnung

182. Nach dem EU-Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation ist die wirtschaftliche Betätigung der UHH⁵ mittels einer Trennungsrechnung von der nichtwirtschaftlichen Betätigung abzugrenzen. Dadurch soll nachgewiesen werden, dass keine öffentlichen Mittel zur Subventionierung wirtschaftlicher Tätigkeiten eingesetzt wurden.

*Trennungs-
rechnung
unzureichend*

Das Buchungssystem der UHH erfüllte diese Anforderungen an eine einwandfreie Trennungsrechnung nicht; die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde hat dies im Rahmen ihrer Jahresabschlussprüfungen beanstandet. Die UHH hat daher unter Beauftragung eines Beratungsunternehmens die Trennungsrechnung außerhalb des Buchungssystems vorgenommen. 2014 hat sie ein Beratungsunternehmen beauftragt, bis 2015 eine Trennungsrechnung in das SAP-Buchungssystem zu integrieren.

⁴ Jahresbericht 2008, „Forschungsförderung aus Mitteln der Europäischen Union“, Tz. 60 und Jahresbericht 2010, „Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens an der Universität Hamburg“, Tz. 84.

⁵ Zum Beispiel Auftragsforschung, Wissens- und Technologietransfer, Weiterbildung.

Bewertung

183. Angesichts der Nebenrechnungen und Hilfslösungen, die schon zur Budgetüberwachung erforderlich sind, kann das Verfahren weder dem Anspruch der BWF noch den Ansprüchen von Wissenschaft und Verwaltung an ein sachgerechtes und wirtschaftliches Verfahren genügen.
- Verfahren genügt Bedarf von Wissenschaft und Verwaltung nicht*
184. Der Rechnungshof hat das gegenwärtige aufwendige und fehleranfällige Verfahren zur Bewirtschaftung von Drittmittelprojekten und das unzureichende Berichtswesen beanstandet.

Außerdem hat er beanstandet, dass die BWF Anfang 2009, zu einem Zeitpunkt, als die Trennungsrechnung bereits verbindlich war, in der UHH eine Buchhaltungssoftware eingeführt hat, mit der die UHH die gesetzliche EU-Vorgabe allein nicht erfüllen konnte, sondern es hierzu eines zusätzlichen Aufwands bedurfte.

Drittmittelsatzung

Gemeinkosten

185. Drittmittelvorhaben sind der UHH nach ihrer Drittmittelsatzung anzuzeigen. Dabei sind auch die möglichen Folgekosten eines Projekts zu benennen. Zur Deckung der indirekten Projektkosten sieht die Drittmittelsatzung grundsätzlich eine Gemeinkostenpauschale vor, deren Höhe und Zweck vom Präsidium im Einvernehmen mit den Dekanaten in einer Richtlinie festzulegen ist.
- Gemeinkosten und Folgekosten vielfach nicht ermittelt*
186. Den Drittmittelakten konnten die geforderten Angaben, Erklärungen und Kalkulationen – insbesondere zu Inanspruchnahme von Personal, Sachmitteln und sonstigen Einrichtungen sowie zu den möglichen Folgekosten – vielfach nicht entnommen werden. Die in ihrer Drittmittelsatzung vorgesehene Richtlinie zur Erhebung einer Gemeinkostenpauschale hat die UHH bisher nicht erlassen.

Vorgaben für die Kostenkalkulation

187. Die BWF hatte bereits 1996 Richtlinien für die Kostenkalkulation in der Drittmittelforschung, insbesondere der Auftragsforschung, erlassen, um die Einwerbung von Drittmitteln zu fördern und zugleich Regeln und Maßstäbe zu schaffen. Damit sollten die bei der Drittmittelforschung entstehenden Aufwendungen und Kosten sachgerecht und vollständig erfasst werden. Die Richtlinien enthielten Vorgaben für Aufwand- und Kostenberechnungen einschließlich der Ermittlung von Gemeinkosten und regelten Grundsätze und Verfahren. Sie sollten zunächst für die Dauer einer Test- und Pilotierungsphase von zwei Jahren gelten.
188. Die BWF hat die Richtlinien bis heute weder aktualisiert noch formell aufgehoben. Die UHH hat inzwischen erklärt, die Richtlinien nicht mehr anwenden zu wollen, und hat stattdessen auf ihre Drittmittelsatzung und den dazu ergangenen Leitfaden verwiesen.

Diese enthalten jedoch zur Kalkulation, zur Erhebung von Gemeinkostenzuschlägen sowie zur Verwaltung und Bewirtschaftung der Projekte keine konkreten Vorgaben.

Bewertung

189. Der Rechnungshof hat die mangelnde Beachtung der Drittmittelsetzung sowie die unklaren und unzureichenden Vorgaben und Regelungen für die Drittmittelverwaltung, insbesondere die überfälligen Regelungen zur Kostenkalkulation, beanstandet. Er hat die UHH aufgefordert, für ein geregeltes Verfahren zur Verwaltung ihrer Drittmittel und klare Vorgaben für die Kostenkalkulation zu sorgen.

Unklare und unzureichende Vorgaben für die Drittmittelverwaltung

Information der Bürgerschaft

190. Der Senat hat mehrere Schriftliche Kleine Anfragen über von der Hamburger Verwaltung abgeschlossene Verträge sowie beauftragte Gutachten, Untersuchungen und Beratungsleistungen beantwortet.⁶ Im Februar 2013 hat die UHH einen Auftrag zur nachträglichen Umsetzung der Anforderungen der Trennungsrechnung mit einer Auftragssumme von rund 206.000 Euro an ein Beratungsunternehmen vergeben. Dieser Auftrag wird vom Senat in einer späteren Bürgerschaftsdrucksache nicht genannt, obwohl ausdrücklich nach bestehenden bzw. neu abgeschlossenen Verträgen über Gutachten, Untersuchungen und Beratungsleistungen gefragt worden war.⁷
191. Der Rechnungshof hat die unvollständige Beantwortung der bürgerschaftlichen Anfrage beanstandet sowie BWF und UHH aufgefordert, künftig für die zutreffende Information der Bürgerschaft zu sorgen.

Stellungnahmen von BWF und UHH

192. Die UHH hat die Beanstandungen insgesamt anerkannt und zugesagt, für ein geregeltes und wirtschaftliches Verfahren zur Verwaltung ihrer Drittmittel sorgen zu wollen. Die Verwaltungsstrukturen und Kommunikationsprozesse des Drittmittelmanagements sollen optimiert werden. Dazu will die UHH das Drittmittelmanagement zentralisieren und in die für die Forschung zuständige Abteilung der Präsidialverwaltung integrieren. Ziel sei der Aufbau eines operativen Drittmittelcontrollings, der voraussichtlich im Jahr 2015 abgeschlossen werden könne. Das vorhandene Drittmittelportal soll zum Wissensmanagementsystem ausgebaut werden. Zur Kalkulation von Forschungsaufträgen will die UHH ein verbindliches

⁶ Vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 20/3263 vom 21. Februar 2012, 20/4594 vom 6. Juli 2012 (II), 20/6770 vom 8. Februar 2013 (III) sowie 20/10801 vom 14. Februar 2014 (IV).

⁷ Vgl. Bürgerschaftsdrucksache 20/10801 vom 14. Februar 2014 (IV).

Kalkulationsschema einführen. Zum Berichtswesen hat sie ein neues Verfahren entwickelt, das bis Ende 2014 in der gesamten UHH eingeführt werden soll.

Auf Basis des EU-Beihilferahmens hat sie Konzepte zu Organisation und Prozessen einschließlich Kostenrechnung und Gemeinkostenzuschlagskalkulation entwickelt. Sie strebt eine vollständige Umsetzung der beihilferechtlichen Anforderungen im Jahr 2015 an.

Zur Ausgestaltung des Buchungssystems BWF Referenz Doppik hat die UHH auf ihre fehlenden Einflussmöglichkeiten verwiesen. Ihre Anregungen und Änderungswünsche seien bei Einrichtung und Pflege des Verfahrens nicht hinreichend berücksichtigt worden.

UHH und BWF haben zugesagt, künftig eine umfassende Information der Bürgerschaft sicherzustellen.

193. Die BWF hat Engpässe bei der Weiterentwicklung des Buchungssystems eingeräumt. Sie sei sich nun mit der UHH einig, zukünftig die interne Steuerungsunterstützung des SAP-Systems der Hochschulen kundengerechter zu gestalten.

Denkmalschutz

Kulturbehörde

Die Kulturbehörde hat frei gewordene Mittel aus nur befristet bewilligten Stellen nicht zur Konsolidierung des Haushalts genutzt.

Nicht benötigte Mittel aus dem Sanierungsfonds 2020 hat sie nicht zurückgegeben.

Ihren Personalbedarf für den Denkmalschutz leitet sie nicht aus einer Aufgabenanalyse und mittelfristigen Arbeitsplanung ab.

194. Zuständig für den Denkmalschutz sind das Denkmalschutzamt der Kulturbehörde und für die Bodendenkmalpflege das Helms-Museum. Die im Denkmalschutzgesetz (DSchG) geregelten Ziele und Aufgaben umfassen den Schutz, den Erhalt und die Erforschung des Denkmalbestands in Hamburg. Zu den Kernaufgaben des Denkmalschutzamts gehört es, über Anträge zum Erhalt oder zur Veränderung von Denkmälern zu entscheiden, steuerrechtliche Bescheinigungen zu erteilen und die Denkmäler zu inventarisieren.

2014 standen hierfür rund 3,5 Mio. Euro, darunter mehr als die Hälfte für Personalausgaben und knapp 1 Mio. Euro für Zuschüsse zu Denkmalpflegemaßnahmen, zur Verfügung.

195. Seit Einführung des Ipsa-lege-Prinzips 2013 sind sämtliche bau- und kulturgeschichtlichen Zeugnisse ohne vorausgehendes Verwaltungsverfahren unmittelbar durch das Gesetz als Denkmäler geschützt, wenn sie die dort genannten Merkmale erfüllen. Dies betrifft auch die nach früherem Recht als denkmalwürdig erkannten Denkmäler, die noch nicht unter Schutz gestellt waren.

Finanzielle Auswirkungen der Gesetzesänderungen

196. Die Bürgerschaft bewilligte der Behörde 2009 mit dem Ziel einer zeitnahen Umsetzung des 2006 geänderten DSchG und wegen des dadurch gestiegenen Bearbeitungsaufwands 18 auf maximal vier Jahre befristete Stellen mit einem Gesamtvolumen von rund 4,4 Mio. Euro. Infolge der Gesetzesänderung 2013, die auch eine Verwaltungsvereinfachung zum Ziel hatte, wandelte die Bürgerschaft 13 Stellen mit einem Haushaltsvolumen von jährlich 781.000 Euro in dauerhafte um. Für die übrigen fünf Stellen vollzog die Behörde die Kw-Vermerke¹ planmäßig und machte die Stellen frei. Die entsprechenden Haushaltsansätze beließ sie in ihrem Budget. Die Behörde entsprach damit zwar den jeweiligen

Personalaufwand im Umfang von fünf Kw-Stellen nicht reduziert

¹ „Künftig wegfallend“.

Eckwertevorgaben des Senats für den Haushalt, vergab aber zugleich eine Chance, zur Konsolidierung des Gesamthaushalts beitragen zu können.

197. Die Behörde hat geltend gemacht, die Mittel zur Ausfinanzierung der zu erwartenden Tarif- und Besoldungserhöhungen eingesetzt zu haben, um im Ergebnis Kürzungen von Zuwendungen im Kulturbereich zu vermeiden.
198. Der Rechnungshof hat die Behörde auf die Notwendigkeit hingewiesen, frei gewordene Mittel künftig konsequent zu nutzen, um die Konsolidierungsbestrebungen von Senat und Bürgerschaft zu unterstützen. Zur Einhaltung der Schuldenbremse ist es unerlässlich, auch mögliche Einsparungen unterhalb der Eckwertevorgaben zu nutzen.

Effizienz der Aufgabenwahrnehmung

199. Mit einem Projekt zur Neustrukturierung der praktischen Denkmalpflege sowie des Verwaltungsbereichs des Denkmalschutzamts hat die Behörde einen ersten Schritt zur Überprüfung der 2013 geänderten Aufgabenwahrnehmung des Denkmalschutzamts unternommen. Die Überprüfung dieser Veränderungen scheidet jedoch bereits an den fehlenden Grundvoraussetzungen. So hat die Behörde nicht die aufgabenspezifischen Kosten des Amtes ermittelt, obwohl dies mit Einführung des SNH-Produkthaushalts möglich und geboten gewesen wäre. Auch mangelt es an einer mittelfristigen Aufgabenplanung, die unter Nutzung der wesentlichen Rahmendaten Art und Maß sowie zeitliche Ziele der Umsetzung des Denkmalschutzes bestimmt. Darüber hinaus hat die Behörde keine Personalbedarfsbemessung angestellt, um die zum Erreichen der Ziele des Denkmalschutzamts unerlässlichen Personalressourcen valide zu ermitteln.

*Aufgabenkritik
und Aufgaben-
planung
geboten*

200. Vor dem Hintergrund anhaltender Einsparvorgaben sollte die Behörde den Vollzug des DSchG aufgabenkritisch überprüfen, mit strategischen Ansätzen und einer mittelfristigen Aufgabenplanung unterlegen und dabei gegebenenfalls Prioritäten setzen. Der Rechnungshof hat ihr zur Unterstützung dieses Prozesses empfohlen, zuvor die Kernaufgaben des Denkmalschutzamts und die mit ihnen jeweils einhergehenden Kosten und Erlöse sowie notwendigen Personalbedarfe zu ermitteln.

Zuschüsse für Denkmalpflegemaßnahmen

*Geringer
Abbau der
hohen Aus-
gabereste*

201. Im Zeitraum 2010 bis 2013 sind bei den Zuschüssen zu Denkmalpflegemaßnahmen Ausgabereste von rund 1,5 Mio. Euro entstanden. Dies entspricht dem 1,5-fachen des hierfür vorgesehenen jährlichen Ansatzes (Tz. 194). Der mittlerweile geplante Restebau erfolgte aber nicht in dem hierfür vorgesehenen Resteverfahren im Rahmen des Haushaltsabschlusses. Die Behörde senkte mit dem Haushaltsplan 2015/2016 die Ansätze gegenüber den Vorjahren um 500.000 Euro bzw. 2016 nur noch 100.000 Euro ab.

Damit hat sie das vorhandene Restevolumen genutzt, um kurzfristig Einsparverpflichtungen zu erfüllen und Entscheidungen über strukturelle Konsolidierungsmaßnahmen in die Zukunft verlagert. Im Übrigen bleibt die Ansatzreduzierung spürbar hinter den Ausgaberesten zurück.

202. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde die Ursachen für die Ausgabereste nicht hinreichend hinterfragt hat und notwendige Konsolidierungserfordernisse nicht nachhaltig verfolgt. Er hat die Behörde aufgefordert, im Resteverfahren 2014 nur Reste zu übertragen, bei denen die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen dafür – das Fortbestehen des Zwecks sowie ihre wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung – gegeben sind. Die Behörde hat dies zugesagt.

203. Die von der Behörde vergegebenen Zuwendungen waren bislang nicht in den empfängerbezogenen Zuwendungsberichten des Senats an die Bürgerschaft enthalten, weil sie das für die Behörden verbindliche Softwareprogramm INEZ² nicht einsetzte. Die Behörde hat Senat und Bürgerschaft insoweit nicht wie vorgesehen über die von ihr bewilligten Zuwendungen informiert.

*Vorgesehenes
Zuwendungs-
verfahren nicht
eingesetzt*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Die Behörde hat zugesichert, den Einsatz von INEZ im ersten Halbjahr 2015 zu realisieren und alle Zuwendungsverfahren ab dem 1. Januar 2015 in INEZ zu erfassen bzw. nachzuerfassen sowie künftig für zutreffende und vollständige Beiträge in den Zuwendungsberichten Sorge zu tragen.

204. Zum Erhalt des Denkmals Trostbrücke 4 – 6 hatte die Bürgerschaft der Behörde 2,3 Mio. Euro aus dem Sanierungsfonds Hamburg 2020 zur Verfügung gestellt.³ Im Zuwendungsbescheid wies die Behörde selbst den Zuwendungsempfänger darauf hin, dass er zum Vorsteuerabzug berechtigt und die Maßnahme deshalb auch bei einer um 350.000 Euro reduzierten Bewilligung ausfinanziert sei. Gleichwohl übertrug sie den nicht benötigten Differenzbetrag nicht an den Sanierungsfonds zurück, sondern beließ ihn als Reserve für eventuell entstehende Mehrbedarfe in ihrem Einzelplan.

*Nicht benötigte
Mittel des Sanie-
rungsfonds
einbehalten*

Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Die Behörde hat zugesichert, dass diese Mittel wieder dem Sanierungsfonds zur Verfügung gestellt werden, soweit sie auch weiterhin nicht für den von der Bürgerschaft bewilligten Zweck benötigt werden.

² IT-Verfahren Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen (INEZ).

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/8959 (Neufassung) vom 19. August 2013.

Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein

Senatskanzlei

Mit der Fusion der beiden früheren Landesmedienanstalten beabsichtigte Synergieeffekte sind eingetreten. Die Finanzausstattung der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein trägt dem Rechnung und ist derzeit ausreichend. Das finanzielle Risiko eines möglichen Wegfalls der Anbieterabgabe ist im kameralen Rechnungswesen der Anstalt zwar nicht zu berücksichtigen; gleichwohl sollten Anstalt und Trägerländer sich vorsorglich hierauf einstellen.

205. Die Prüfung der Medienanstalt Hamburg/Schleswig-Holstein (MA HSH) ist gemeinsam vom federführenden Landesrechnungshof Schleswig-Holstein und vom Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg durchgeführt worden.

Finanzausstattung der Medienanstalt

206. 2006 wurden die Hamburgische Medienanstalt und die Schleswig-Holsteinische Landesmedienanstalt zur MA HSH zusammengeführt, um Rationalisierungspotenziale zu erschließen und Synergien zu heben.

Die Hauptaufgaben der MA HSH – Lizenzierung und Aufsicht über die privaten Rundfunkveranstalter – wurden u. a. um die Förderung der Medienkompetenz erweitert. Zur Finanzierung standen ihr im Jahr 2014 im Wesentlichen ein im Medienstaatsvertrag der beiden Länder festgelegter Prozentanteil am Rundfunkbeitragsaufkommen in Höhe von rund 1,9 Mio. Euro, die bei privaten Rundfunkveranstaltern erhobene Anbieterabgabe in Höhe von rund 0,9 Mio. Euro, eine zweckgebundene Zuweisung von rund 0,2 Mio. Euro zur Förderung der Medienkompetenz (seit 2010) sowie selbst erwirtschaftete Verwaltungsgebühren zur Verfügung.

207. Die MA HSH machte in der Vergangenheit unter Hinweis auf von ihr eingeholte Gutachten mehrfach geltend, dass sie unterfinanziert sei. Im Vergleich zu anderen Medienanstalten werde sie schlechtergestellt.
208. Die Rechnungshöfe haben in der MA HSH nichts vorgefunden, das diese Schlussfolgerungen stützen könnte. Vielmehr haben sie festgestellt, dass die bisherigen Wirtschaftspläne und die Finanzplanung der MA HSH die Wahrnehmung ihrer Aufgaben abdeckten, nahezu ausgeglichen waren und überwiegend Gewinne auswiesen. Der Absenkung des Haushaltsvolumens von rund

4,2 Mio. Euro (2010) auf 3,2 Mio. Euro (2013) stand die planmäßig durchgeführte Reduzierung der Stellen von 33 auf 21 gegenüber. Gleichzeitig wurden der MA HSH für neue Fachaufgaben wie die Medienkompetenzförderung zusätzliche, teilweise zweckgebundene Einnahmen zugewiesen. Ohne die Anbieterabgabe mit einem Jahresaufkommen von 0,9 Mio. Euro, gegen die private Rundfunkanbieter ein Klageverfahren vor dem zuständigen Verwaltungsgericht angestrengt haben, wäre der Haushalt der MA HSH allerdings defizitär.

209. Die Rechnungshöfe sind übereinstimmend zu dem Ergebnis gelangt, dass die Finanzausstattung der MA HSH für die Wahrnehmung der ihr obliegenden Aufgaben derzeit ausreichend ist, nachdem die durch den Zusammenschluss erwarteten Rationalisierungspotenziale realisiert und die erwarteten Synergieeffekte eingetreten sind. Ein Vergleich mit der Finanzausstattung anderer Medienanstalten ist wegen unterschiedlicher Aufgabenstrukturen allenfalls bedingt möglich und könnte auch in diesem begrenzten Rahmen keinen Gleichbehandlungsanspruch begründen. Weitere Einsparungen in beschränktem Umfang sind der MA HSH in bestimmten Aufgabenbereichen wie der Öffentlichkeitsarbeit oder den Repräsentationsausgaben möglich. Rechtliche Fragen zu ihren Kernaufgaben einschließlich ihrer Finanzierung sollte sie kostensparend in eigener Kompetenz klären und Gutachten künftig nur beauftragen, soweit dies zur Aufgabenerfüllung zwingend notwendig ist.

Finanzausstattung derzeit ausreichend

210. Zwar bergen die anhängigen Klageverfahren gegen die Anbieterabgabe wie auch ihre Reduzierung im Fall eines teilweisen Rückzugs von Rundfunkanbietern erhebliche finanzielle Risiken. Über deren tatsächliche Berücksichtigung bei der Finanzausstattung der Anstalt muss aufgrund ihrer an Einnahmen und Ausgaben ausgerichteten Haushalts- und Wirtschaftsführung allerdings erst im Eintrittsfall entschieden werden. Gleichwohl sollten Trägerländer und Anstalt sich hiermit vorsorglich auseinandersetzen.

Die Rechnungshöfe haben der MA HSH empfohlen, gemeinsam mit den beiden Ländern Szenarien für eine nachhaltige künftige finanzielle Ausstattung zu entwickeln.

Szenarien für nachhaltige Finanzausstattung

Personalwirtschaft

211. Überwiegend lagen in der MA HSH weder Stellenbeschreibungen noch -bewertungen vor, weil sie lediglich bei Neubesetzungen oder Höherbewertungen erstellt wurden. Damit fehlten entscheidende Grundlagen für eine Steuerung und Prüfung der Personalausgaben, die mehr als die Hälfte ihres Haushalts umfassen.

Stellenbeschreibungen und -bewertungen fehlen

Die Rechnungshöfe haben die MA HSH aufgefordert, nunmehr alle Stellen und Dienstposten nach anerkannten Methoden zu beschreiben und zu bewerten. Dies hat die Anstalt zugesagt.

Zusammenarbeit der Medienanstalten

212. Mehrere Gemeinschaftseinrichtungen der 14 deutschen Medienanstalten bearbeiten bestimmte Verfahren zentral. Insbesondere beim Jugendmedienschutz werden rechtlich und tatsächlich wenig komplexe Verfahren mit unangemessen hohem Verwaltungsaufwand betrieben. Hiermit sind sowohl die jeweilige Medienanstalt als auch die zuständige Kommission für Jugendmedienschutz mit ihren Prüfgruppen und -ausschüssen mehrfach befasst, was faktisch zu Doppelstrukturen geführt hat. Insgesamt binden die Gemeinschaftseinrichtungen in den einzelnen Medienanstalten erhebliche Kapazitäten. Allein die Bediensteten der MA HSH waren in den Jahren 2011 und 2012 durchschnittlich an jeweils 111 Tagen durch auswärtige Sitzungen der Gemeinschaftseinrichtungen gebunden.

An dem Gesamtetat der Gemeinschaftseinrichtungen in Höhe von 4,7 Mio. Euro ist die MA HSH mit 0,3 Mio. Euro jährlich beteiligt. Die für die Gemeinschaftseinrichtungen gegründete gemeinsame Geschäftsstelle, deren Träger die Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten ist, erwirtschaftete in den Jahren 2011 und 2012 zwar Überschüsse in Höhe von 0,34 Mio. Euro bzw. 1,26 Mio. Euro, führte sie aber nicht an die Medienanstalten zurück.

Zusammenarbeit verbessern und Zuständigkeiten bündeln

213. Eine stringenter Zusammenarbeit der MA HSH mit den Gemeinschaftseinrichtungen und den anderen Medienanstalten erscheint den Rechnungshöfen dringend geboten. Die Verfahren im Jugendmedienschutz sind aufgrund ihrer Schwerfälligkeit und langen Zeitdauer unwirtschaftlich. Sie sollten an die jeweilige rechtliche und tatsächliche Komplexität angepasst und ausschließlich von einer der bisher beteiligten Stellen bearbeitet werden.

214. Die MA HSH hat dargelegt, dass die vorhandenen Überschüsse zwischenzeitlich ausgekehrt worden seien und die Wirtschaftspläne der Gemeinschaftseinrichtungen sich an den tatsächlichen Bedarfen orientierten.

Ergänzend weisen die Rechnungshöfe darauf hin, dass zusätzliche und ungleich größere Synergieeffekte von weiteren Zusammenschlüssen von Medienanstalten bzw. der Errichtung einer einzigen Medienanstalt der Länder zu erwarten wären.

Förderung der Medienkompetenz

215. Die MA HSH unterstützte bislang insgesamt 19 Projekte zur Förderung der Medienkompetenz mit insbesondere in Schleswig-Holstein nur lokalem Bezug. Eine flächendeckende Verbesserung der Medienkompetenz konnte auch nach eigener Einschätzung der MA HSH damit nicht erreicht werden.

216. Die Rechnungshöfe weisen darauf hin, dass die Förderung der Medienkompetenz vorrangig dem Bildungsauftrag der Länder unterliegt. Die MA HSH selbst hat schon aufgrund ihrer begrenzten Mittel nur geringe Einflussmöglichkeiten auf die Vermittlung der Medienkompetenz. Die Rechnungshöfe empfehlen, die Fördermittel aufgrund staatsvertraglicher Ermächtigung den begünstigten Institutionen von der Ministerialverwaltung unmittelbar zuzuwenden, womit die MA HSH von Verwaltungsaufwand entlastet würde.

*Förderung
der Medien-
kompetenz neu
strukturieren*

Umwelt, Wirtschaft und öffentliche Unternehmen

Betrieblicher Umweltschutz

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Die Behörde hat EU-Vorgaben zu Überwachungsplänen und -programmen noch nicht vollständig umgesetzt. Damit fehlt die wesentliche Grundlage, um die Pflichtüberwachung umweltgefährdender Betriebe zu planen.

Der Mehraufwand für Pflichtkontrollen muss trotz Sparvorgaben kompensiert werden.

Die derzeitigen Kennzahlen im Haushaltsplan sind für Bürgerschaft und Senat nicht steuerungsrelevant.

217. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) genehmigt und überwacht Anlagen mit besonderer Umweltrelevanz, um die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften sicherzustellen.

Das Amt für Immissionsschutz und Betriebe (Amt IB) sowie das Amt für Umweltschutz (Amt U) – Abteilung Abfallwirtschaft – überwachen bei den ihnen jeweils branchenbezogen zugeordneten Anlagen die Einhaltung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), des Wasserhaushaltsgesetzes, des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, des Hamburgischen Abwassergesetzes, des Hamburgischen Wassergesetzes sowie der dazu erlassenen Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Prioritäten und Intensität von Anlass- und Regelüberwachungen sind in Überwachungskonzepten von 2007 (Amt IB) und 2005 (Amt U) geregelt.

Überwachungspläne und -programme

218. Die EU-Industrieemissions-Richtlinie (IE-RL) vom 24. November 2010 enthält u. a. Vorgaben für die nunmehr verpflichtende Überwachung besonders umweltrelevanter Industrieanlagen. Die Vorgaben wurden insbesondere mit der Neufassung des BImSchG, der neuen Verordnung zur Regelung des Verfahrens bei der Zulassung und Überwachung industrieller Abwasserbehandlungsanlagen und Gewässerbenutzungen sowie der Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im Mai 2013 in Bundesrecht umgesetzt.

Danach müssen die zuständigen Behörden Überwachungspläne und Überwachungsprogramme¹ aufstellen.

219. Die BSU ist ihrer gesetzlichen Verpflichtung, die Überwachungspläne und -programme unverzüglich aufzustellen und damit die Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Abarbeitung der verpflichtenden Überwachungen zu schaffen, mit der Fertigstellung des Überwachungsplans vom Mai 2014 nur teilweise nachgekommen. Die darauf aufbauenden Überwachungsprogramme für die danach regelmäßig in Intervallen von ein bis drei Jahren zu überwachenden 138 Anlagen (Stand: August 2014) befinden sich nach Auskunft der BSU noch in Bearbeitung.

Keine Überwachungsprogramme aufgestellt

Die BSU hat zugesagt, diese unverzüglich fertigzustellen.

Sicherstellung der Pflichtüberwachungen

220. Für die Genehmigungs- und Überwachungsbehörden ergeben sich durch die IE-RL neue Pflichten mit zusätzlichem Aufwand. Aufgrund der seinerzeit noch nicht abgeschlossenen Risikoklassifizierung der Anlagen haben die betroffenen Bereiche den zusätzlichen Arbeitsaufwand zunächst nur vorläufig geschätzt. Diesen Mehraufwand will die BSU durch die Reduzierung von bisher freiwillig durchgeführten Regelüberwachungen kompensieren.

221. Berechnungen des Rechnungshofs unter Verwendung der behördlichen Daten haben im Saldo einen nicht ausgeglichenen Mehrbedarf aufgedeckt. Selbst bei vollständigem Verzicht auf die freiwillig durchgeführten Regelüberwachungen kann der Mehraufwand nicht kompensiert werden, zumal bei Abfallentsorgungsanlagen bereits seit 2011 die freiwilligen Regelüberwachungen aus Kapazitätsgründen faktisch eingestellt worden sind.

Mehraufwand durch Verzicht auf freiwillige Überwachungen nicht zu kompensieren

222. Hinzu kommt, dass nach den Vorgaben des Senats der Personalhaushalt auch der BSU abgebaut werden muss. Ausgehend von rund 140 Vollkräften im Jahr 2014² sieht der Haushaltsplan 2015/2016 für das Amt IB einen Rückgang auf rund 126 Vollkräfte bis zum Jahr 2018 vor. Die internen Planungen der BSU für das Jahr 2019 weisen für das Amt IB eine Planzahl von rund 123 Vollkräften aus. Rechnerisch bedeutet dies über fünf Jahre einen Abbau von 17 Vollkräften. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, den Zielkonflikt zwischen Pflichtaufgaben und dafür zur Verfügung stehenden Personalressourcen – auch durch ämterübergreifende Schwerpunktsetzungen – unter Beachtung verbindlich vorgegebener Aufgaben aufzulösen.

¹ Überwachungspläne müssen für ihren räumlichen Geltungsbereich eine allgemeine Bewertung der wichtigsten Umweltprobleme, ein Verzeichnis der Anlagen, ein Verfahren für die Aufstellung von Programmen für die regelmäßige Überwachung, ein Verfahren für die Überwachung aus besonderem Anlass sowie gegebenenfalls Bestimmungen für die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Überwachungsbehörden enthalten. In Überwachungsprogrammen sind jeweils eine systematische Beurteilung der mit einer Anlage verbundenen Umweltrisiken und die Zeiträume der regelmäßigen Vor-Ort-Besichtigungen anzugeben.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/9096 vom 27. August 2013, Anlage 1.7 – BSU – Wirtschaftsplan nach § 15a Absatz 1 LHO a. F., S. 416.

223. Die BSU hat erklärt, sie habe einen Prozess zur Aufgabenkritik angestoßen, der ämterübergreifende Aspekte der Zweck- und Vollzugskritik einschlieÙe.

Steuerungsrelevante Kennzahlen

224. Im Einzelplan der BSU, der zum 1. Januar 2014 entsprechend der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens (SNH) in die doppelstrukturierten Haushaltsstrukturen übergeleitet worden ist, sind die Überwachungsaufgaben im Bereich des betrieblichen und anlagenbezogenen Umweltschutzes in den Teilplänen

- Aufgabenbereich 266 Immissionsschutz und Betriebe, Produktgruppe (PG) 266.01 Immissionsschutz und Betriebe und
- Aufgabenbereich 264 Umweltschutz, PG 264.03 Abfallwirtschaft

abgebildet.³

Im Aufgabenbereich Immissionsschutz und Betriebe sind für die Überwachungsaufgaben insgesamt neun Kennzahlen⁴ getrennt nach Rechtsgebieten aufgeführt, obwohl die Bediensteten rechtsbereichsübergreifende Vor-Ort-Prüfungen durchführen (Tz. 217). In der PG Abfallwirtschaft ist die Anzahl der Überwachungen (Regel-, Anlass- und Sonderüberwachungen) im Vergleich dazu durch lediglich eine Kennzahl ausgewiesen. Querverweise sind nicht enthalten.

225. Die SNH-Konzeption fordert „zur Spezifikation des Leistungszwecks ... in jedem Fall aussagekräftige ressourcenbegründende Kennzahlen“, formuliert das Ziel, „zunehmend auch wirkungsbezogene Kennzahlen auszuweisen“, und möchte die „Darstellung von Zielen und Kennzahlen ... auf die für Senat und Bürgerschaft steuerungsrelevanten beschränkt“ sehen.⁵

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/9096 vom 27. August 2013, Anlage 1.7, S. 410 f. und S. 382 f.

⁴ Kennzahlen gemäß PG 266.01:

3. Anzahl der überwachten Einheiten im Rahmen der Regelüberwachung nach Immissionsschutz- und Gentechnikrecht
4. Anzahl der durchgeführten Anlassüberwachungen nach Immissionsschutz- und Gentechnikrecht
5. Anzahl der veranlassten Umweltverbesserungen nach Immissionsschutz- und Gentechnikrecht
7. Anzahl der überwachten Einheiten im Rahmen der Regelüberwachung nach Wasser- und Abwasserrecht
8. Anzahl der durchgeführten Anlassüberwachungen nach Wasser- und Abwasserrecht
9. Anzahl der veranlassten Umweltverbesserungen nach Wasser- und Abwasserrecht
10. Anzahl der Abwasseranalysen von Direkt- und Indirekteinleitern
11. davon mit Überschreitungen
12. Anzahl der abfallrechtlichen Überwachungen.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/2363 vom 23. November 2011.

226. Die nach Rechtsgebieten differenzierenden Kennzahlen der Teilpläne der Aufgabenbereiche Immissionsschutz und Betriebe sowie Umweltschutz sind für Senat und Bürgerschaft für die Bestimmung des Mittel- und Personalbedarfs nicht steuerungsrelevant, weil der Gesamtaufwand – insbesondere wegen der Mehrfachzählung einzelner Überwachungen bei mehreren Rechtsgebieten – nicht sachgerecht dargestellt wird und die in beiden PG erbrachten Leistungen nicht als gleichartige erkennbar sind.
227. Der Rechnungshof empfiehlt, stattdessen für beide PG
- ressourcenbegründende Gesamtzahlen zu den Überwachungstätigkeiten
 - mit einer Unterscheidung zwischen rechtlich verpflichtenden und zur Disposition stehenden Überwachungen nebst Erledigungsquoten aufzunehmen und
 - durch Querverweise auf die gleichartigen Aufgaben in den Bereichen hinzuweisen.
228. Den Ansatz der BSU, wirkungsbezogene Kennzahlen zu entwickeln, teilt der Rechnungshof. Allerdings ist die derzeitige undifferenzierte Zählung von veranlassten Umweltverbesserungen⁶ ohne weitergehende Bewertung der erreichten Wirkung wenig aussagekräftig.
229. Die BSU will die Empfehlungen des Rechnungshofs prüfen und gegebenenfalls aufgreifen.

*Aussagekräftigere
und steuerungs-
relevante Kenn-
zahlen bilden*

Nutzung von IT-Verfahren

230. Seit Anfang 2013 setzt die BSU zur Unterstützung der Überwachungstätigkeit das IT-Verfahren BEST2010 ein. Es verfügt über Schnittstellen zu weiteren spezifischen IT-Verfahren, die teilweise redundante Angaben enthalten.

Die Bediensteten nutzen das IT-Verfahren für Terminplanung und Dokumentation nicht umfassend und einheitlich. Sie führen teilweise eigene Datenbanken sowie Handstatistiken und Terminpläne. Der nicht vollständige Datenbestand erschwert insbesondere Auswertungen und führt zu Mehrarbeit durch notwendige Plausibilitätsprüfungen.

*Mehraufwand
durch nicht
einheitliche
IT-Nutzung*

⁶ Als jeweils eine Maßnahme zählt beispielsweise die Sanierung von 20 Abscheideranlagen für Fette (Restaurant, Imbiss, Heim), der Neubau eines Tanklagers mit fünf Großtanks und 26 kleineren Tanks, die Bodenreinigung nach einem Schadensfall mit Dieselmotorkraftstoff, die Installation einer Fotovoltaikanlage.

231. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert,
- eine umfassende und einheitliche Nutzung des IT-Verfahrens BEST2010 durch alle Bediensteten der geprüften Stellen zur Planung, Durchführung und Steuerung der Überwachungstätigkeit sicherzustellen,
 - hierzu eine Dienstanweisung zu erlassen, die auch Festlegungen dazu trifft, nach welchen Kriterien gegebenenfalls Bewertungen vorzunehmen sind,
 - die Bediensteten in der Anwendung des IT-Verfahrens BEST2010 hinreichend zu schulen.
232. Zudem sollte geprüft werden, ob die Fachanforderungen einzelner IT-Verfahren nicht bereits durch das IT-Verfahren BEST2010 abgedeckt sind und deren Parallelbetrieb eingestellt werden kann. Zur Vermeidung von Doppelarbeit bei der Dokumentation der Prüftätigkeit vor Ort und anschließend in der Behörde empfiehlt der Rechnungshof die Prüfung eines umfassenderen Einsatzes von mobilen Datenerfassungsgeräten.
233. Die BSU will den Aufforderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs nachkommen.

Entschädigungsleistungen für die Freimachung von Hafenflächen

Gutachtliche Äußerung

234. Die Bürgerschaft hat den Rechnungshof im November 2013 um Prüfung und Bericht zu den Fragen ersucht, ob
- die Entschädigungszahlungen der Hamburg Port Authority AöR (HPA) an die Buss-Gruppe ordnungsgemäß zustande gekommen und marktkonform sind,
 - die Kontrollgremien der HPA, insbesondere der Vorsitzende des Aufsichtsrats, ihren Kontrollpflichten in Bezug auf die Verhandlungen und die Vertragsabschlüsse zwischen HPA und Buss-Gruppe gerecht wurden,
 - die Geschäftsführung alle für die Entscheidung über ein so gravierendes Projekt notwendigen Unterlagen ordnungsgemäß vorgelegt hat,
 - die von HPA mit den Nutzern von Hafenflächen getroffenen Vereinbarungen über die vorzeitige Beendigung von Nutzungsverhältnissen oder die Einräumung von Sonderkündigungsrechten gegen die Zahlung von Entschädigungsleistungen sich in eine konsistente Hafenentwicklungsstrategie einpassen und
 - die vereinbarten Abfindungen nach sachgerechten und üblichen Kriterien ermittelt wurden.
235. Der Rechnungshof hat die Ersuchen aufgegriffen. In seiner Gutachtlichen Äußerung vom 9. Dezember 2014¹ hat er dargelegt, dass
- die Flächenfreimachungen weder vor dem Hintergrund der seinerzeit geplanten und wirtschaftlichen Umstrukturierung des mittleren Freihafens noch vor dem Hintergrund damals aktueller Studien zur Nachfrage nach Umschlagskapazitäten zu kritisieren sind,
 - die Entscheidung für eine Verhandlungslösung wegen der Risiken bei außerordentlicher Kündigung der Mietverträge nicht zu beanstanden ist,
 - sich die mit den Mietern frei verhandelten Entschädigungsanteile aus der Notwendigkeit erklären, einvernehmliche Lösungen zu finden,

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/13999 vom 9. Dezember 2014.

- sich unter diesen Rahmenbedingungen Anhaltspunkte für überhöhte Entschädigungsleistungen nicht ergeben haben,
- die unternehmensinterne Kontrolle durch den Aufsichtsrat hinsichtlich der Verträge zur vorzeitigen Beendigung der Mietverhältnisse aufgrund der eingeschränkten Dokumentation nicht abschließend prüfbar ist und sich damit einer Bewertung entzieht,
- ungeachtet etwaiger mündlicher Informationen die unzureichende Dokumentation der diesbezüglichen Aufsichtsrats-tätigkeit zu kritisieren ist und
- die Nichtanwendung der ausgesetzten neugefassten Allgemeinen Vertragsbestimmungen von 2010 vermeidbare zusätzliche Entschädigungsrisiken zur Folge hat.

236. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass noch keine tauglichen Allgemeinen Vertragsbedingungen anwendbar sind. Überdies hat er eine bessere Dokumentation der Aufsichtsratsberatungen angemahnt.

Die Verwaltung hat mitgeteilt, dass die Allgemeinen Vertragsbedingungen derzeit zwischen der HPA und der Aufsichtsbehörde abgestimmt würden.

Leistungen und Kosten des Data Center Steuern für Hamburg

Finanzbehörde / Dataport AöR

Die Entgelte nach dem von den Trägern vereinbarten Schlüsselungsverfahren, die Kosten nach der Kostenrechnung und die von der Dataport AöR tatsächlich in Rechnung gestellten Beträge für das Data Center Steuern weichen voneinander ab. Es ist nicht nachvollziehbar, ob der von Hamburg zu bezahlende Anteil richtig errechnet wurde.

Die Kostenrechnung der Dataport AöR kann dies nicht aufklären: Sie weist trotz erkennbarer Verbesserungen Mängel auf und ist nur eingeschränkt transparent.

Eine verursachungsgerechte Kostenverteilung von Großrechnerleistungen sollte eingeführt werden.

Der Betrieb der Hardware des Data Center Steuern kann an einem Standort konzentriert werden.

237. Dataport AöR (Dataport) betreibt für die Länder Schleswig-Holstein, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen und Niedersachsen (Träger) das gemeinsame Rechenzentrum Data Center Steuern (DCS) zur IT-Unterstützung der Steuerverwaltungen.

Kostenrechnung

238. Der Rechnungshof hat die Qualität und Plausibilität der Kostenrechnung für das DCS geprüft und bei der Verrechnung von Kosten u. a. festgestellt, dass Auftragseinzelkosten und Gemeinkosten nicht oder nicht sachgerecht zugeordnet worden waren.
239. Zusätzlich sind durch Änderungen im System der Kostenrechnung Jahresvergleiche erschwert worden. So waren beim Träger Hamburg die Relationen zwischen vertraglich vereinbarten Zahlungen und ermittelten Kosten über die Jahre 2007 bis 2012 in der Spanne von 2,5 Mio. Euro Unterdeckung im Jahr 2012 bis zu 2,1 Mio. Euro Überdeckung im Jahr 2009 nicht plausibel. Außerdem weichen die vertraglich vereinbarten Zahlungen von den in Rechnung gestellten Zahlungen (Erlöse) ab.
240. Folgende Beispiele belegen die mangelnde Verlässlichkeit der Ergebnisse der Kostenrechnung:

- Dataport hat für 2009 Erlöse in Höhe von rund 1,9 Mio. Euro für einen Vertrag gebucht, nach dem die Freie und Hansestadt Hamburg für „Migrationsunterstützungsleistungen für die Steuerverwaltung des Landes Niedersachsen“ zahlen sollte. Dieser Vertrag ist indes nicht unterschrieben und der hamburgischen Steuerverwaltung nicht bekannt. Entsprechende Zahlungen konnten nicht festgestellt werden.
- Eine Buchung aus dem Jahr 2010 über rund 1,8 Mio. Euro wird in den Kostenrechnungseinzeldaten dem Kunden Niedersachsen zugeordnet, in einer ebenfalls von Dataport erstellten tabellarischen Übersicht über die „Erlöse nach Marktbereichen“ rechnerisch aber dem Träger Hamburg zugeschlagen.

- Kostenrechnung Dataports weiterhin nur eingeschränkt transparent*
241. Die Träger Dataports haben aufgrund der nur eingeschränkt transparenten Kostenrechnung derzeit kaum eine Möglichkeit, die in den Verträgen vereinbarten und die in Rechnung gestellten Beträge zu überprüfen.
242. Den zutreffenden, von Hamburg zu zahlenden Betrag konnte auch der Rechnungshof im Nachhinein nicht ermitteln. Aufgrund fehlender Einzelpreise in den Verträgen können die vereinbarten Entgelte nicht den jeweiligen Leistungen, die in der Kostenrechnung bei den Erlösen gebucht wurden, zugeordnet werden. Entgelte und Kostenrechnung können nicht mehr eindeutig abgeglichen werden.
243. Der Rechnungshof hat die in der Zusammensetzung nicht nachvollziehbaren Entgelte sowie die für die Träger nur eingeschränkt transparente Kostenrechnung beanstandet. Er hat Dataport aufgefordert, falsche Kostenzuordnungen zu korrigieren und in den Abrechnungen gegenüber den Trägern zu berücksichtigen sowie die Kostenrechnung so weiterzuentwickeln, dass eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung sichergestellt wird. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, sich von Dataport nachvollziehbare Berechnungen vorlegen zu lassen.
244. Die Finanzbehörde und Dataport haben dem Rechnungshof entgegnet, die Berechnung der Entgelte weise eine ausreichende Transparenz auf. Dataport rechne entsprechend den Vorgaben der Steuerverwaltungen ab. Die Finanzbehörde hat gleichwohl zugesagt, die Fortentwicklung der Kostenrechnung als fortlaufenden Prozess zwischen Trägerländern und Anstalt zu begreifen und insofern tätig werden zu wollen.

System der Kostenverteilung

245. Die Gesamterlöse Dataports für Großrechnerleistungen entfielen 2012 zu 86 % auf das DCS. Die Kosten wurden nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt. Nur optionale Dienste und weitere Leistungen sind darüber hinaus durch einzelne Verträge und damit verursachungsgerecht abgerechnet worden.

246. Stand der Technik ist beim Betrieb von Großrechnern für mehrere Kunden eine Abrechnung nach dem tatsächlichen Verbrauch an Rechenleistung. Die von Dataport eingesetzten Server sind für eine solche verursachungsgerechte Abrechnung bereits vorbereitet.
247. Die Träger haben bereits mehrfach die Umsetzbarkeit einer verursachungsgerechten Verteilung der Kosten des DCS erörtert und Dataport beauftragt, hierzu Modelle zu entwickeln. Nach Schätzung von Dataport führt eine verursachungsgerechte Abrechnung jedoch zu Mehrkosten von einmalig 450.000 Euro und jährlich 160.000 Euro. Daraufhin haben die Träger von dem Ziel Abstand genommen.
248. Der Rechnungshof hat die genannten Kosten als zu hoch bewertet. Offenbar unterschätzt Dataport den Umstand, dass die für eine verursachungsgerechte Abrechnung wesentlichen Elemente des Systems bereits vorhanden sind und lediglich aktiviert werden müssen. Auch technische Unmöglichkeiten konnte der Rechnungshof in seiner Prüfung nicht identifizieren.
249. Der Rechnungshof hat die nicht verursachungsgerechte Kostenverteilung kritisiert und hält es weiterhin für erforderlich, dass die Finanzbehörde in Abstimmung mit den Trägern und Dataport prüft, wie die systemseitig vorhandenen Abrechnungsinformationen zukünftig berücksichtigt werden können.

Keine verursachungsgerechte Abrechnung

Rechenzentrum

250. Dataport betreibt für das DCS an den Standorten Rostock und Schwerin ein eigenständiges (physisches) Rechenzentrum mit Servern, wobei der Standort Schwerin vom Standort Rostock aus „ferngesteuert“ wird. Die zur Kontrolle und Bedienung eingesetzten Kräfte arbeiten alle in Rostock und die Technik in Schwerin wird über Datenleitungen von Rostock aus gesteuert.
251. Der Erhalt von Standorten in Mecklenburg-Vorpommern war offenbar mit Blick auf die betroffenen Arbeitsplätze Bestandteil der staatsvertraglichen Vereinbarung der Länder. Diese schreibt allgemein fest, dass die Zusammenarbeit mit Mecklenburg-Vorpommern in einer auf Dauer angelegten angemessenen Verteilung der Kompetenzen mit qualifizierten Dauerarbeitsplätzen in einem Data Center Steuern unter Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern ihren Ausdruck finden soll.¹

¹ Änderungsstaatsvertrag vom 18. Oktober 2005 bis 24. Oktober 2005 über den Beitritt Bremens und Mecklenburg-Vorpommerns, Präambel.

*Rechenzentren
können einge-
spart werden*

252. Dataport erneuert gegenwärtig seine Infrastruktur und führt sie – allerdings ohne die des DCS – in einem neuen, modernen Rechenzentrum zusammen (Projekt „RZ²“). Neben dem neuen Rechenzentrum weitere kleinere Rechenzentren zu betreiben, ist unwirtschaftlich. Auch eine den Länderproporz berücksichtigende Standortverteilung darf nicht zu unwirtschaftlichen Ergebnissen führen.

Die Arbeitsplätze in Mecklenburg-Vorpommern könnten erhalten werden, wenn die Hardware aus Schwerin und Rostock in das neue Rechenzentrum verlagert wird, die weiterhin erforderliche „Fernsteuerung“ der betroffenen Server usw. aber an dem bisherigen Standort in Rostock verbleibt. Dass dies technisch möglich ist, zeigt bereits die Tatsache, dass schon heute von Rostock aus der Betrieb in Schwerin „ferngesteuert“ werden kann. Es würden wie bisher die Büroarbeitsplätze verbleiben, die kostenintensive Rechenzentrumstechnik, die Kühlung, unterbrechungsfreie Stromversorgung, Zutrittssicherung und Ähnliches bedingt, kann durch die Zentralisierung sowohl in Rostock als auch in Schwerin aufgegeben werden.

253. Dataport hat erklärt, eine Verlagerung der in Mecklenburg-Vorpommern vorhandenen Ressourcen sei bisher nicht vorgesehen, da man dies als nicht vom Staatsvertrag gedeckt angesehen habe. Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, der Verwaltungsrat von Dataport sei aufgrund des Prüfungsergebnisses mit dieser Frage befasst worden und habe sich „mangels nachvollziehbarer Priorität“ entschieden, Dataport jedenfalls derzeit einen entsprechenden Prüfungsauftrag nicht zu erteilen.

Vergütungen der Vorstände und Geschäftsführungen der öffentlichen Unternehmen

Finanzbehörde

Die Finanzbehörde überwacht Vorgaben des Senats nicht hinreichend und wird ihrer Querschnittsfunktion in der Beteiligungsverwaltung insoweit nicht gerecht.

Die von der Bürgerschaft geforderte Transparenz über die Vorstandsvergütungen in öffentlichen Unternehmen ist bislang nur begrenzt gegeben.

254. Für die hamburgischen öffentlichen Unternehmen hat der Senat zwei Regelwerke zu Vergütungen der Vorstände und Geschäftsführungen beschlossen:
- Nach den Vorgaben des 2009 eingeführten Hamburger Corporate Governance Kodex (HCGK) sind die Vergütungen von den Aufsichtsgremien – insbesondere auf Grundlage einer Leistungsbeurteilung – angemessen festzulegen;
 - zur Ermittlung der Vergütungshöhen und Tantiemen hat die Senatskommission für öffentliche Unternehmen (SKöU) detaillierte Regelungen sowie Verfahren und weitere Vorgaben beschlossen.

Nach den Vorgaben der SKöU ist die Finanzbehörde in den einzelnen Verfahren von allen Fachbehörden zu beteiligen. Damit ist es ihr möglich, sich ein umfassendes Bild zu verschaffen, um auch insoweit eine weitgehende Einheitlichkeit des Beteiligungsmanagements in der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sicherzustellen.¹

255. Der Rechnungshof hat für 40 öffentliche Unternehmen – darunter alle politisch und wirtschaftlich bedeutenden – untersucht, ob die bestehenden Vergütungsregelungen in den Jahren 2008 bis 2012 eingehalten wurden und die Finanzbehörde ihre Querschnittsfunktion hinreichend wahrgenommen hat. Betrachtet wurden die Anstellungs- und Versorgungsverträge einschließlich der dazu gehörigen Zusatzverträge von weit über 100 Vorständen und Geschäftsführungen.

¹ Siehe Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen der Freien und Hansestadt Hamburg an Unternehmen, Anlage 3, 3.3, Querschnittsaufgaben der Finanzbehörde.

Aktenführung

256. *Unzureichende Aktenführung* Der Rechnungshof hat festgestellt, dass in der Aktenführung der Finanzbehörde Mängel bestehen, die wegen des in jedem Fall notwendigen Zusammenwirkens zwischen Finanzbehörde, Fachbehörden und Unternehmensorganen eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung erheblich erschweren. So waren die Akten in den meisten Fällen wegen
- falsch zugeordneter Vorgänge,
 - fehlender Endfassungen von Verträgen,
 - unvollständiger Tantiemeakten sowie
 - lückenhafter und uneinheitlicher Dokumentation der Befassungen von Behördenleitungen, Senatskanzlei, SKöU und Aufsichtsräten
- nicht ordnungsgemäß. Den generell wie auch für etwaige Nachverhandlungen erforderlichen Überblick über die aktuellen Vertragssituationen kann die Finanzbehörde so nicht gewährleisten.
257. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, bei der Aktenführung künftig auf Vollständigkeit, Aktualität und Nachvollziehbarkeit zu achten.
- Dies hat sie zugesagt und mitgeteilt, in einem ersten Schritt mit der Reorganisation der Aktenführung begonnen zu haben.

Vorgaben zur Vertragsgestaltung

258. Zur inhaltlichen Ausgestaltung der Anstellungsverträge von Vorständen und Geschäftsführungen hat die SKöU eine Reihe von Regelungen beschlossen, die von den zuständigen Fachbehörden und der Finanzbehörde zu beachten sind. Sie betreffen die Erst- und Weiteranstellung nach dem Musteranstellungsvertrag, Vertragsverlängerungen sowie die Ausgestaltung variabler Vergütungen.
- Grundsätze des Musteranstellungsvertrags nicht beachtet* Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Grundsätze in zahlreichen Fällen nicht eingehalten wurden. So wurden beispielsweise
- Verträge mit Regelungen zu einer stillschweigenden Vertragsverlängerung geschlossen,
 - Verträge bereits weit vor der auf drei Jahre befristeten Erstanstellung verlängert und
 - eine betriebliche Altersversorgung oberhalb der zu beachtenden Höchstversorgung vereinbart.
- Eine Befassung der Finanzbehörde war mehrfach weder für die Arbeitsebene noch für die Behördenleitung in der Akte nachgewiesen.

Darüber hinaus ist eine durch die SKöU für 2013 beschlossene Evaluierung der Verfahrensabläufe von der Finanzbehörde bislang nicht umgesetzt worden.

Für 2013 vorgegebene Evaluierung steht noch aus

259. Die Finanzbehörde hat zugesagt, Abweichungen vom Musteranstellungsvertrag künftig zu dokumentieren. Ferner prüfe sie, wie den vom Rechnungshof aufgezeigten Verfahrensmängeln begegnet werden könne.

Vorgaben zu variablen Vergütungen

260. Die SKöU hat beschlossen, dass der Anteil der variablen Vergütung grundsätzlich 20 % bis 30 % der Gesamtvergütung betragen soll. Tatsächlich sind aber bei einem Drittel der in die Prüfung einbezogenen Verträge variable Vergütungen unterhalb 20 % vereinbart worden; ein Fünftel lag oberhalb 30 %. Bei einzelnen Vorständen und Geschäftsführungen belief sich die variable Vergütung sogar auf bis zu 60 % – die Tantieme konnte somit die fixe Vergütung überschreiten. Auch die Vorgabe, gewinnorientierte Tantiemen degressiv zu gestalten, wurde nicht in allen Verträgen beachtet.

Anteile variabler Vergütung zu hoch oder zu niedrig

261. Die Kriterien für den Tantiemeanspruch und die Skalierung für seine Bemessung sind jeweils vor Beginn des Geschäftsjahrs in Ziel- und Leistungsvereinbarungen (ZLV) zwischen den Vorständen oder Geschäftsführungen und den Vorsitzenden der Aufsichtsgremien festzulegen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass entsprechende Vereinbarungen für die Jahre 2012 und 2013 bei 90 % der betrachteten Unternehmen zumindest nicht rechtzeitig, teilweise sogar erst im Folgejahr geschlossen wurden. Leistungsanreize konnten so nicht wirksam gesetzt werden. Nach der Aktenlage erfolgte zudem die vorgesehene Beteiligung der Finanzbehörde an ZLV weit überwiegend nicht. Dies nahm die Finanzbehörde hin; Verfahrensmängel konnte sie somit weder erkennen noch die von der SKöU hierzu für 2010 beschlossene Evaluierung der ZLV durchführen.

Ziel- und Leistungsvereinbarungen nicht rechtzeitig abgeschlossen

Nach einer Modellrechnung des Rechnungshofs lagen die durchschnittlichen Zielerreichungsgrade in den Jahren 2011 und 2012 bei 111 %. Den ZLV können somit regelmäßig nur bedingt ambitionierte Ziele zugrunde gelegen haben.

262. Insgesamt hat der Rechnungshof kritisiert, dass die Einhaltung der vorgegebenen Verfahren durch die Finanzbehörde nicht oder nicht mit dem erforderlichen Nachdruck verfolgt wird, und die Behörde aufgefordert, das System der ZLV zu überprüfen sowie hierüber zu berichten.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Vergütungsbericht 2014

*Transparenz
durch Vergü-
tungsbericht
unzureichend*

263. Die Bürgerschaft hat den Senat Anfang 2013 ersucht, jährlich über die Entwicklung der Vergütungen von Vorständen und Geschäftsführungen zu berichten.² Ende April 2014 hat der Senat der Bürgerschaft seinen ersten Vergütungsbericht zugeleitet.³ Der diesem zugrunde liegende Datenbestand umfasst entgegen dem Ersuchen der Bürgerschaft allerdings nicht alle 92 Unternehmen des Beteiligungsberichts 2012, sondern beschränkt sich auf 38 direkte Mehrheitsbeteiligungen der FHH und der HGV Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsmanagement mbH. Zudem weichen die Darlegungen zu einigen Vorständen und Geschäftsführungen vom Berichtszeitraum des Beteiligungsberichts ab, andere werden überhaupt nicht aufgeführt. Die im Rahmen des Beteiligungsberichts erwartete Transparenz zur Vergütung von Führungskräften konnte somit nur begrenzt herbeigeführt werden. Hierzu trägt auch die mangelhafte Aktenführung (Tz. 256) bei.

264. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, in die künftigen Vergütungsberichte alle Unternehmen des Beteiligungsberichts einzubeziehen und die Berichte entsprechend der Forderung der Bürgerschaft so zu gestalten, dass sie und der Senat ihrer Kontrollfunktion gerecht werden können.

Die Behörde hat dargelegt, sie beabsichtige, den Bericht künftig entsprechend dem Beteiligungsbericht vorzulegen und damit den Forderungen des Rechnungshofs inhaltlich Rechnung zu tragen.

265. Im Übrigen hat die Behörde angekündigt, der SKöU 2015 eine Drucksache vorzulegen, mit der unter Berücksichtigung der Beanstandungen des Rechnungshofs eine Vielzahl von Grundsatzentscheidungen aktualisiert, die ausstehende Evaluation durchgeführt sowie das System der ZLV bei Tantiemeregelungen überprüft werden sollen.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/7236 vom 27. März 2013.

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/11657 vom 29. April 2014.

Bauen und Erhalten

Planungswettbewerbe

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Finanzbehörde /
Behörde für Wissenschaft und Forschung /
GMH | Gebäudemanagement Hamburg GmbH /
HafenCity Hamburg GmbH /
Internationale Bauausstellung Hamburg GmbH /
Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf /
Universität Hamburg

Aufzuschlüsselnde Kostenobergrenzen müssen zwingend vorgegeben werden.

Die Definition und Einhaltung von Nachhaltigkeitsanforderungen sind sicherzustellen und die Wirkungen nachhaltigen Bauens zu evaluieren.

Die Regelungen für die Durchführung von Wettbewerben sollten zukünftig auch bei Mieter-Vermieter-Modellen gelten.

266. Planungswettbewerbe werden durchgeführt, um für Bauaufgaben mit festgelegten Anforderungen die am besten geeignete Lösung zu erhalten. Gemäß den VV-Bau sind hierfür die Richtlinie für Planungswettbewerbe (RPW) in der jeweils geltenden Fassung sowie der dazugehörige Einführungserlass zu beachten. Zum Prüfungszeitpunkt galt die RPW 2010; auf Bundesebene war bereits die RPW 2013 eingeführt worden. Der Rechnungshof hat 17 Verfahren untersucht, die in dem Zeitraum von Mitte 2010 bis Ende 2013 mit Verfahrenskosten von rund 3,8 Mio. Euro und einem Projektvolumen von rund 350 Mio. Euro ausgelobt wurden.

Kostenobergrenzen

267. Zur Gewährleistung eines kostenstabilen Bauens ist in Wettbewerbsverfahren die Einhaltung eines finanziellen Rahmens sehr wichtig. Dieser Gedanke hat seinen Niederschlag bereits im Einführungserlass zur RPW 2010 gefunden. Danach sind Auslobungen „so zu formulieren, dass entsprechend dem Planungsstand grundsätzlich eine Kostenobergrenze als verbindliche Vorgabe formuliert wird“ und „anhand der darin verlangten Anforderungen die wirtschaftliche Vergleichbarkeit der verschiedenen Entwurfsvarianten gewährleistet ist.“ Dabei hat gemäß § 6 RPW 2010 die Nichtbeachtung der bindenden Vorgabe den Ausschluss eines Entwurfs aus dem Verfahren zur Folge.

268. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass
- in 14 von 17 Auslobungen Kostenobergrenzen nicht verbindlich vorgegeben wurden,¹
 - bei diesen 14 Verfahren 87 von 123 bewerteten Entwürfen die nicht bindenden Kostenvorgaben überschritten und
 - die in den Grundsätzen und Richtlinien für Wettbewerbe 1995 geltende Forderung an die Ausloberinnen und Auslober nach Aufschlüsselung der bindenden Kostenvorgabe² mit Einführung der RPW 2010 entfallen war.

Kostenobergrenzen in Auslobungen bindend vorgeben und nachvollziehbar aufschlüsseln

269. Um die Überschreitung des finanziellen Rahmens bei einer Vielzahl unterschiedlichster Lösungsansätze zu vermeiden, hat der Rechnungshof angesichts der bisherigen Praxis darauf hingewiesen, dass es erforderlich ist, in Auslobungen zwingend Kostenobergrenzen in bindender Form vorzugeben und Ausnahmen nicht mehr zuzulassen. Mit dem Wegfall der Verpflichtung, die Kostenobergrenze aufzuschlüsseln, fehlt für die Wettbewerbsteilnehmenden zudem eine wesentliche Information über die detaillierten Kostenvorstellungen der auslobenden Stelle. Der Rechnungshof hat die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) deshalb aufgefordert, in den geplanten Einführungserlass zur RPW 2013 die entsprechenden Regelungen aufzunehmen.

270. Die BSU hat mitgeteilt, dass Kostenobergrenzen nicht in jedem Fall verbindlich festgelegt werden könnten, weil die planerische Grundlage zu diesem Zeitpunkt noch sehr unsicher sei. Allerdings sei es durchaus sinnvoll, künftig in den Auslobungen den Vorbehalt aufzunehmen, dass auf die Umsetzung eines Entwurfs, der die Kostenobergrenze überschreite, gegebenenfalls verzichtet werde. Eine verbindliche Aufschlüsselung der Kostenbestandteile sieht die BSU kritisch, da Wettbewerbsaufgaben einer großen Anzahl zum Teil konkurrierender Vorgaben unterlägen.

SBH | Schulbau Hamburg (SBH) und GMH | Gebäudemanagement Hamburg GmbH (GMH) haben erklärt, dass der Planungsstand im Wettbewerbsverfahren für bindende Kostenvorgaben nicht ausreiche. In dieser Phase der Kostenschätzungen seien gemäß einschlägiger Rechtsprechung auch Abweichungen von bis zu 30 % möglich. Allerdings spreche einiges dafür, die Kostenermittlung durch die Auslober nach vorher in der Auslobung bekanntgegebenen Kriterien vornehmen zu lassen, um die objektive Vergleichbarkeit der Arbeiten zu erhöhen. Damit könne auch auf die Kostenermittlung durch die Wettbewerbsteilnehmer und auf den Ausschluss von Teilnehmenden wegen Nichteinhaltung der Kostenobergrenze verzichtet werden, zumal letzterer zwangsläufig regelmäßig Anfechtungen zur Folge hätte. Eine Steigerung der Aufwendungen für Planungswettbewerbe über die ohnehin schon

¹ Für sechs dieser Auslobungen wäre die Anwendung der RPW 2010 und damit die Vorgabe einer Kostenobergrenze verpflichtend gewesen.

² Zum Beispiel Aufschlüsselung entsprechend den Kostengruppen nach der DIN 276, nach Baukörpern oder nach Bauteilen.

hohen Aufwendungen hinaus sei eher unwirtschaftlich und es sei zudem insgesamt zu befürchten, dass die Bereitschaft zur Durchführung von Wettbewerben abnehmen werde. Im Übrigen gelte nach dem Wettbewerb ein strenges Prinzip der Kostensicherung über festgelegte Kostenrahmen sowie eine Kostensteuerung über ein differenziertes „Freigabesystem“. Dies erfordere, dass bereits in der ergänzenden Vorplanungsphase alle Kostenfragen weitgehend zu klären seien und Anpassungen vorgenommen werden müssten. Zur Freigabe der Vorplanung und damit Eröffnung der Entwurfsplanung werde eine Überschreitung des Kostenrahmens nur bei Vorliegen zwingender Gründe genehmigt.

271. Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass bereits zum Zeitpunkt der Auslobung die für eine qualifizierte Vorplanung wesentlichen Grundlagen (zum Beispiel Bedarfsermittlung und ihre Umsetzung in einem Raumprogramm, Definition funktionaler Bezüge, standort- und entwurfsrelevante Parameter) hinreichend definiert sind, sodass der Planungsstand regelmäßig ausreicht, um eine bindende Kostenobergrenze abzuleiten. Der Hinweis auf anerkannte mögliche Abweichungen von 30 % bei der Kostenunsicherheit geht im Übrigen fehl. Eine einzuräumende, mit fortschreitendem Planungsverlauf abnehmende Kostenvarianz³ steht der Formulierung angemessener Vorgaben von Kostenzielen zum Zeitpunkt des Wettbewerbs nicht entgegen. Ein faktischer Verzicht auf die Sanktionsmöglichkeit, Entwürfe gegebenenfalls auszusondern, gibt den Teilnehmenden kein ausreichendes Signal für die Ernsthaftigkeit der Absicht der auslobenden Stelle, Kostenstabilität durchzusetzen. Die Aufschlüsselung der Kosten ergibt sich weitgehend aus den grundlegend festgelegten Bedarfen und ist insoweit möglich. Diese Information ist notwendig, um zumindest den Entwurf auf Plausibilität prüfen zu können. Durch eine höhere Kostengenauigkeit und eine verbesserte Analysemöglichkeit der Kostenobergrenze trägt sie außerdem dazu bei, dass Anfechtungen unterbleiben; es sind auch keine Anhaltspunkte erkennbar, von regelmäßigen Anfechtungen auszugehen. Im Übrigen würde der Verzicht auf eine Kostenermittlung durch die Wettbewerbsteilnehmenden diese aus ihrer Verantwortung entlassen, sich bewusst mit der Einhaltung der Kostenobergrenze zu befassen und ihre Entwürfe hinsichtlich der zu erwartenden Kosten transparent zu belegen.

Die Befürchtung, dass Wettbewerbe wegen steigender Aufwendungen nicht durchgeführt werden, teilt der Rechnungshof nicht, da sich die Voraussetzungen und Notwendigkeiten⁴, die einen Wettbewerb erfordern, nicht ändern.

Eine Erhöhung der Kostensicherheit auch nach dem Wettbewerbsverfahren ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings bieten die nicht näher definierten „zwingenden Gründe“ eine Möglichkeit, die Einhaltung der Kostenobergrenze zu umgehen. Der Ein-

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 11.

⁴ Zum Beispiel bei für das Stadtbild Hamburgs bedeutsamen Objekten gemäß „HB-Infoblatt“ der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, März 2003, S. 10.

satz eines Sicherungsinstruments und die Klärung aller Kostenfragen erst nach dem Wettbewerb hat – wenn Überschreitungen der Kostenobergrenzen vermieden werden sollen – ansonsten regelmäßig Standardreduzierungen zur Folge, die eine Umsetzung des ursprünglichen Entwurfs nicht zulassen. Das eingesetzte „Freigabesystem“ läuft insofern Gefahr, das Wettbewerbsergebnis zu konterkarieren.

272. Senat und Bürgerschaft haben der Kostenstabilität im öffentlichen Bauwesen eine hohe Bedeutung zuerkannt.⁵ Dieser Maßstab muss ebenso für die Durchführung von Planungswettbewerben gelten, auch wenn der Rechnungshof nicht verkennt, dass dies teilweise einen – allerdings qualitätssteigernden – Mehraufwand erfordern kann. Insofern bleibt der Rechnungshof bei der Forderung, aus einem qualifizierten, auf hohem fachlichem Niveau errechneten Kostenrahmen in jedem Fall eine bindende Kostenobergrenze abzuleiten und deren Einhaltung durchzusetzen.

Nachhaltigkeit

Wettbewerbsanforderungen

Nachhaltigkeitsanforderungen unstrukturiert und uneinheitlich

273. Neun von 17 Wettbewerbsverfahren, in denen umfangreiche Nachhaltigkeitsanforderungen gestellt waren, wurden weitgehend unstrukturiert ausgelobt: In einigen Verfahren wurden Kosten für vorgesehene energetische Maßnahmen wie der zusätzliche Einsatz regenerativer Energien bei der Kostenermittlung berücksichtigt, in anderen blieben sie unberücksichtigt. Teilweise wurden widersprüchliche Ziele für den Energiebedarf formuliert⁶ und konkrete, bindende – über den gesetzlichen Mindeststandard⁷ hinausgehende – energetische Vorgaben nicht aufgenommen. Auch zahlenmäßig belegbare Lebenszykluskosten und Energiebedarfe, mit denen die Wirtschaftlichkeit, die Energieeffizienz und der Beitrag zum Klimaschutz objektiv zu bewerten gewesen wären, wurden nicht abgefordert. Insgesamt zeigte sich eine keinem einheitlichen Leitbild folgende Vorgehensweise.

Wegen der teilweise unpräzisen Nachhaltigkeitsvorgaben und der nicht nachvollziehbaren Darlegung, inwieweit die jeweiligen Nachhaltigkeitsanforderungen in den Baubudgets berücksichtigt wurden, stellt sich vielfach erst im späteren Umsetzungsprozess heraus, ob die Entwürfe mit dem vorgesehenen Budget umzusetzen sind oder gegebenenfalls Standardreduzierungen vorgenommen werden müssen.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

⁶ Zum Beispiel die gleichzeitige Forderung nach dem Standard gemäß Energieeinsparverordnung und nach dem Passivhausstandard.

⁷ Zum Beispiel gemäß Energieeinsparverordnung.

274. Senat und Bürgerschaft haben Nachhaltigkeit und Klimaschutz zu wichtigen Themen erklärt.⁸ Insbesondere in allen als „nachhaltigkeitsorientiert“ bezeichneten Wettbewerben⁹ ist daher sicherzustellen, dass prämierte Entwürfe diesem Anspruch auch gerecht werden. Dies erfordert bei der Durchführung von Planungswettbewerben eine Beschreibung der erwarteten Leistungen. Diese sollte eine vertiefte Prüfung der Nachhaltigkeitsaspekte zum Beispiel anhand von Lebenszykluskosten und Energiebedarfen zulassen. Zudem bedarf es einer nachvollziehbareren und umfassenderen Entwurfsbewertung, als dies bisher bei den untersuchten Wettbewerben der Fall war.
275. Der Durchführung von Planungswettbewerben kommt eine Schlüsselfunktion im gesamten Planungsprozess zu. Aus dieser Erkenntnis heraus hat das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung¹⁰ 2013 eine „Systematik für Nachhaltigkeitsanforderungen in Planungswettbewerben (SNAP)“ herausgegeben und die Anwendung für Bundesbauten empfohlen. Damit wird das Ziel verfolgt, die Wettbewerbsentwürfe umfassender, systematischer und nachvollziehbarer beurteilen zu können. Einen maßgeblichen Beitrag sollen dabei u. a. die quantitativen Ermittlungen der Lebenszykluskosten und des Endenergiebedarfs leisten.

Einhaltung von Nachhaltigkeitsanforderungen bei prämierten Entwürfen sicherstellen

Zusammen mit dem bereits vorliegenden und für die Planung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen des Bundes verbindlich anzuwendenden „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ sowie dem „Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen – Neubau Büro- und Verwaltungsgebäude (BNB)“¹¹ wurden damit ein aufeinander abgestimmtes und durchgängiges System zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten sowie ein zugehöriges Prüfinstrument eingeführt. Dieses System reicht somit von der Bedarfsermittlung bis zum Betrieb und Rückbau von Gebäuden. Inzwischen liegt auch ein entsprechendes Prüfinstrument für Unterrichtsgebäude¹² vor.

276. Angesichts der Bedeutung von Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit von Neubaumaßnahmen hält der Rechnungshof es für unerlässlich, dass sich die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) für alle von ihr direkt oder zum Beispiel im Rahmen künftiger Mieter-Vermieter-Modelle¹³ durchzuführenden Hochbaumaßnahmen in gleicher Weise eines solchen eingeführten Instruments bedient. Erst dadurch wird bei nachhaltigkeits- und damit wirtschaftlich-

⁸ Zum Beispiel Bürgerschaftsdrucksache 18/6803 vom 21. August 2007.

⁹ Dies sind Wettbewerbe, bei denen über den üblichen Standard hinausgehende Anforderungen u. a. an die ökologische, wirtschaftliche, soziokulturelle, funktionale und technische Qualität der Entwürfe gestellt werden.

¹⁰ Heute ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zuständig.

¹¹ In seiner Prüfung (Jahresbericht 2012, „Nachhaltiges Bauen“, Tz. 204 ff.) hatte der Rechnungshof die BSU aufgefordert, zu prüfen, ob eine Anwendung dieser Leitfäden auch für Baumaßnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg sinnvoll wäre. Im Ergebnis hat die BSU 2012 die Anwendung der Leitfäden empfohlen.

¹² Hierbei handelt es sich um ein neues Modul des BNB-Bewertungssystems, dessen Anwendung das damalige Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung seit Juli 2013 verpflichtend vorgeschrieben hat.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 15.

keitsorientierten Bauvorhaben der Stadt sichergestellt, dass die Ziele von Anfang an sowohl qualitativ als auch quantitativ transparent definiert und die Wettbewerbsentwürfe auf dieser Basis entsprechend bewertet werden können.

- Vorhandene Bewertungssysteme übernehmen*
277. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, die Anwendung des Leitfadens SNAP für die Durchführung von Planungswettbewerben – analog den Regelungen des Bundes – zunächst empfehlend und die Systemvariante „Nachhaltige Unterrichtsgebäude“ gemeinsam mit dem aktuellen „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ und dem BNB verbindlich einzuführen.

Monitoring

278. Der Rechnungshof hält es für notwendig, die durch die Umsetzung von Nachhaltigkeitsanforderungen bei Baumaßnahmen erzielten Wirkungen zu evaluieren. Dazu sollte ein Monitoring für abgeschlossene Maßnahmen durchgeführt werden, um
- zu belegen, inwieweit Nachhaltigkeitsanforderungen von der Bedarfsfestlegung bis zur Inbetriebnahme Beachtung gefunden haben,
 - für künftige Baumaßnahmen passgenauere Bau- und Betriebskosten-Planungswerte zu ermitteln und
 - erforderliche Mehrkosten konkret beziffern zu können, die sich durch eine Erhöhung der Nachhaltigkeitsanforderungen zum Beispiel vom Mindeststandard „Bronze“¹⁴ gemäß BNB-Bewertungssystem auf „Silber“¹⁵ oder „Gold“ ergeben würden. Mithilfe der ermittelten Kostenwerte könnten damit auch gegebenenfalls überzogene Nachhaltigkeitsanforderungen vermieden werden.

- Monitoring über die Auswirkungen nachhaltigen Bauens prüfen*
279. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, zu prüfen, wie ein entsprechendes Monitoring implementiert werden kann.

Bindende energetische Vorgaben

280. Gemäß Einführungserlass der BSU zur RPW 2010 ist eine Auslobung so zu formulieren, dass „entsprechend dem Planungsstand soweit möglich energetische Anforderungen als verbindliche Vorgaben formuliert werden“ und dass „soweit möglich im Wettbewerbsverfahren überprüfbar und vergleichbar dargestellt wird, inwieweit die verschiedenen Entwurfsvarianten die verbindlichen energetischen Anforderungen eingehalten werden.“ Der weite

¹⁴ Dieser Standard wird in der Regel schon bei Einhaltung gesetzlicher Anforderungen erreicht.

¹⁵ Gemäß Runderlass des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 5. Juli 2013 zur verbindlichen Einführung des „Leitfadens Nachhaltiges Bauen“ muss mindestens dieser Standard bei Büro- und Verwaltungsneubauten des Bundes erreicht werden.

Interpretationsspielraum, der sich durch die fehlenden Konkretisierungen ergibt, führt dazu, dass eine Formulierung von Vorgaben – auch wegen des zunächst damit verbundenen Mehraufwands – regelmäßig unterbleibt.

281. Damit energetische Aspekte in künftigen Planungswettbewerben stringent Berücksichtigung finden und die Anwendungsvorgaben zur RPW insofern verbindlich werden, hat der Rechnungshof die BSU aufgefordert, diese entsprechend zu konkretisieren.

Anwendungsvorgaben zur RPW konkretisieren

Stellungnahme der Verwaltung

282. Die BSU hat zu den Forderungen des Rechnungshofs zur Nachhaltigkeit erklärt,
- sie beabsichtige nicht, die Leitfäden des Bundes verbindlich einzuführen. Der zu erzielende Effekt auf Einsparpotenziale sei begrenzt und die Ermittlung der Lebenszykluskosten und Energiebedarfe erfordere eine Planungstiefe, die in Wettbewerben in der Regel nicht verlangt werde. Um eine quantitative und qualitative Bewertung von Projekten vorzunehmen, seien erhebliche Ressourcen sowie entsprechende Fachkompetenz erforderlich;
 - dass die für den Aufbau, die Pflege und die Auswertung der angeregten zentralen Datenbank sowie für ein Monitoring über fertiggestellte Baumaßnahmen notwendigen Ressourcen fehlten;
 - dass die auslobenden Stellen von Wettbewerben bei energetischen Anforderungen einen Spielraum bräuchten, um die Wettbewerbsbedingungen für ihre jeweilige Bauaufgabe passend formulieren zu können. Die Anwendungsvorgaben zur RPW 2014 werde die BSU so konkret fassen, wie es unter Berücksichtigung dieses Umstands möglich sei.

SBH und GMH haben ergänzend mitgeteilt, dass Nachhaltigkeitsanforderungen belastbar erst für die Planungsphasen nach dem Wettbewerb zu formulieren seien und die Teilnehmenden in der Regel keine Fachplanerinnen und Fachplaner, deren Planungen aber die quantitativ zu bewertenden Nachhaltigkeitskriterien beeinflussten, einbänden. Eine Konkretisierung der energetischen Anforderungen im Einführungserlass zur RPW sei entbehrlich, weil im Planungswettbewerb noch keine konkreten Zahlenwerke vorlägen.

Entgegnung des Rechnungshofs

283. Der Rechnungshof hält an seinen Forderungen fest. Soll sich der von Senat und Bürgerschaft erklärte besondere Stellenwert der Nachhaltigkeit und des Klimaschutzes in Baumaßnahmen wiederfinden, ist es unabdingbar, die geforderten Auswirkungen auf die Baumaßnahmen objektiviert und nachvollziehbar zu bewerten.

Dies gelingt nur, wenn geeignete Instrumente, wie zum Beispiel die des Bundes, verbindlich eingesetzt werden. Empfehlungen allein reichen nicht aus, um Nachhaltigkeit sicherzustellen (Tzn. 301 bis 305). Ein möglicher Mehraufwand, den zum Beispiel die Ermittlung von Lebenszykluskosten und Energiebedarfen oder die verstärkte Einschaltung von Fachplanerinnen und Fachplanern in Wettbewerbsverfahren zunächst auslösen können, ist insoweit gerechtfertigt, als aufgrund konkreter Daten eine Vergleichbarkeit ermöglicht wird, um den wirtschaftlichsten Entwurf zu ermitteln. Im Übrigen bestätigen SBH und GMH die Auffassung des Rechnungshofs, dass es wichtig ist, die eingereichten Arbeiten durch eine fachliche Prüfung im Rahmen eines Planungswettbewerbs anhand von Kriterien¹⁶ in Bezug auf die Nachhaltigkeit zu analysieren, zu vergleichen und zu bewerten.

Das Monitoring ist für die Evaluierung der durch die Umsetzung nachhaltigkeitsorientierter Aspekte erzielten Wirkungen notwendig. Erst damit kann für künftige Baumaßnahmen eine transparente und die Wirtschaftlichkeit einbeziehende Entscheidungsbasis gewährleistet werden.

Geltung der Richtlinie für Planungswettbewerbe bei Mieter-Vermieter-Modellen

284. Die Bedarfsträger von Baumaßnahmen haben Dienststellen, Landesbetriebe oder Tochterorganisationen der FHH als Realisierungsträger zu beauftragen.¹⁷ Dabei sind Tochterorganisationen durch die jeweiligen Bedarfsträger vertraglich an die Einhaltung der VV-Bau – und somit auch an die jeweils eingeführte RPW – zu binden.¹⁸ Der Senat beabsichtigt zudem, Baumaßnahmen verstärkt in Mieter-Vermieter-Modellen zu organisieren. Regelungen, die innerhalb dieses Modells die Tochterorganisationen in ihrer Funktion als Vermieterin an die RPW binden und damit von Beginn an Kostenstabilität gewährleisten sollen, fehlen jedoch.

*Der RPW
auch im
Rahmen von
Mieter-Vermie-
ter-Modellen
Geltung
verschaffen*

285. Der Rechnungshof hat die BSU aufgefordert, bei der Einführung von Mieter-Vermieter-Modellen darauf hinzuwirken, dass städtische Tochterorganisationen auch in ihrer Funktion als Vermieterin die jeweils eingeführte RPW – inklusive der für die Verwaltung im Einführungserlass enthaltenen Maßgaben – zu beachten haben.

Die BSU hat dies zugesagt.

¹⁶ U. a. Flächen- und Baumassenkennwerte, funktionale Aspekte, Hüllflächenbeurteilung, Materialität, Ver- und Entsorgungskonzepte, alternative Energien.

¹⁷ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012, S. 12.

¹⁸ VV-Bau Nr. 1.2 (Stand: 04/2014).

Entwicklung im Hochschulbau – Erste Baumaßnahmen am Campus Bundesstraße –

Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Universität Hamburg

Flächenbedarfe sind verändert worden, ohne dass erkennbar ist, welche aktuellen Entwicklungen inwieweit zu den Änderungen geführt haben.

Der Nachweis der Wirtschaftlichkeit für das Mieter-Vermieter-Modell ist noch zu erbringen.

Infolge unzureichender Qualität von Kostenrahmenschätzungen sind Kostensteigerungen oder Standardreduzierungen absehbar bzw. für den „Neubau am Geomatikum“ bereits belegt.

Die Nachhaltigkeit der Bauvorhaben ist anhand fester Maßstäbe zu bewerten.

286. An den Gebäuden der Universität Hamburg (UHH) bestehen hohe Bedarfe an Sanierungen, Modernisierungen und Flächenerweiterungen. Auf Grundlage einer 2009 vorgelegten Studie, die Standortalternativen und Bedarfe erläuterte, entschieden Senat und Bürgerschaft im Juni 2010, die UHH an ihrem jetzigen Standort in Eimsbüttel zu entwickeln. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) hat für die Standorte „Bundesstraße“ und „Von-Melle-Park“ jeweils ein Raum- und Funktionsprogramm¹ erarbeitet sowie 2011 und 2012 je einen Realisierungswettbewerb für den „Neubau am Geomatikum“ und die „Neubauten MIN²-Forum/ Informatik“ ausgelobt.

Flächenbedarf

287. Basierend auf Personal- und Studierendenzahlen haben von der BWF eingeschaltete Beratungsunternehmen 2011 die künftigen Flächenbedarfe für die Standorte „Bundesstraße“ und „Von-Melle-Park“ ermittelt und auch anhand von Annahmen zur Entwicklung der finanziellen Rahmenbedingungen im Haushalts- und Drittmittelbereich eine Steigerung von 2008 bis 2012 um rund 41.000 m²

¹ In Raum- und Funktionsprogrammen werden erforderliche Räume nach Anzahl, Größe und Nutzung sowie ihre Zuordnung untereinander erfasst.

² Mathematik, Informatik und Naturwissenschaften.

auf rund 304.000 m² Nutzfläche errechnet. Dabei wurden zum Beispiel für diesen Zeitraum Steigerungsraten beim Personal der MIN-Fakultät von insgesamt rund 50 % zugrunde gelegt. Bis 2018 wurden weitere – wenn auch geringere – Zuwächse beim Personal³ und der Studierendenzahl erwartet.

288. Die tatsächlichen Steigerungsraten sind dagegen wesentlich hinter den seinerzeitigen Erwartungen zurückgeblieben, die Drittmitteleinnahmen der UHH 2013 zudem zurückgegangen. Auch für die kommenden Jahre haben sich die Rahmenbedingungen gegenüber den damaligen Annahmen zum Teil schon deutlich verändert. Das seinerzeit angenommene lineare Wachstum beim aus Haushaltsmitteln finanzierten Personal von jährlich 1,0 % ist nicht mehr realistisch.⁴ Die BWF hat auf zwischenzeitliche Veränderungen reagiert und die Planungen angepasst. Mit der Aufstellung der Raum- und Funktionsprogramme 2012 hat sie den künftigen Bedarf für beide Standorte auf nunmehr rund 279.000 m² festgelegt; er ist um 25.000 m² gegenüber der seinerzeitigen Prognose reduziert worden. Der Senat hat erläutert, Anpassungen des Raumprogramms erfolgten als ständiger Prozess während der Planung.⁵ Zur MIN-Fakultät hat er ergänzend erklärt, die Anzahl an Studienanfängerplätzen solle bis 2020 um etwa 10 % reduziert werden.⁶

*Flächenbedarf
nicht nachvoll-
ziehbar*

289. Eine Anpassung der Planungen war zwar geboten, dem Rechnungshof konnten allerdings keine nachvollziehbaren Rechenschritte vorgelegt werden, die zu dem nunmehr angesetzten Flächenbedarf geführt haben. So ergab sich der maßgebliche bauliche Planungsstand weder aus den aus hochschulfachlicher Sicht angepassten Bedarfsermittlungen noch aus einer Fortschreibung der Flächenwerte aus 2011. Notwendig gewesen wäre eine nachvollziehbare Darstellung der Modifikation der Bedarfsermittlung aufgrund dokumentierter Veränderungen der Bemessungskriterien und der daraus gezogenen Folgerungen.⁷

290. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass nicht erkennbar ist, welche Parameter aufgrund welcher aktuellen Entwicklungen, zum Beispiel beim Personal, zu welchen Änderungen beim Flächenbedarf geführt haben. Für die Realisierung der künftigen Bauabschnitte und für die beabsichtigte Nutzung im Wege eines Mieter-Vermieter-Modells ist ein hohes Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Planungen erforderlich. Dies ist auch notwendig, um bei späteren Planungsänderungen auf eine begründete Datenlage aufbauen zu können.

³ Erwartet wurde u. a. ein jährliches lineares Wachstum von 1 % für das aus Haushaltsmitteln finanzierte Personal.

⁴ Vereinbarung des Senats und der UHH über die Universitätsentwicklung 2013 bis 2020 (Hochschulvereinbarung); festgelegte Steigerung der jährlichen Zuweisungen von insgesamt 0,88 %, sodass eher von einem Personalabbau auszugehen ist.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/4904 vom 21. August 2012.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/11831 vom 23. Mai 2014.

⁷ „Das Bauprogramm, Verfahrensgrundsätze für die Aufstellung von Raum-, Funktions- und Ausstattungsprogrammen“, herausgegeben von der Finanzbehörde.

291. Die BWF hat die Auffassung vertreten, eine detaillierte Gegenüberstellung der veränderten Flächenbedarfe für die einzelnen Personalgruppen sei für die Aufgabenstellung nicht erforderlich gewesen und aus Kostengründen nicht beauftragt worden. Aktuelle Entwicklungen würden in die Belegungsplanung einfließen und bei der weiteren Gebäudeplanung berücksichtigt. Mit den aktuellen Raumprogrammunterlagen lägen zudem dokumentierte und fortschreibungsfähige Unterlagen vor. Beim Neubau am Geomatikum sei aufgrund des fortgeschrittenen Planungsstands von einer Veränderung der Flächen abgesehen worden. Es bestehe die Erwartung, mögliche Flächeneinsparungen im Zusammenhang mit den weiteren Belegungsplanungen und Flächenaufgaben realisieren zu können.
292. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass das Raumprogramm zum Nachweis des aktuellen Flächenbedarfs unzureichend ist. Der vorliegende Detaillierungsgrad der aktualisierten Personaldaten ist nicht ausreichend, um daraus nachvollziehbar einen Flächenbedarf und im Folgenden ein optimiertes wirtschaftliches Raum- und Funktionsprogramm ableiten zu können. So wäre es zum Beispiel notwendig gewesen, die veränderten Personaldaten bereits vor der Raumprogrammplanung detailliert zu ermitteln. Die Erwartung möglicher Flächeneinsparungen reicht nicht aus. Zudem sind die der Ermittlung zugrunde liegenden Annahmen nachvollziehbar zu dokumentieren. Das gilt auch für die Einbeziehung aktueller Entwicklungen in die Gebäudeplanung. Diese Dokumentation konnte trotz mehrfacher Aufforderung nicht vorgelegt werden. Insofern ist auch das aktuelle Raumprogramm ohne Darstellung der maßgeblichen Bemessungsparameter nicht belastbar.

Wirtschaftlichkeit

293. Der Senat hat erklärt, für jedes neu zu bauende bzw. grundinstandzusetzende Hochschulgebäude solle ein Partner gesucht werden, der die Finanzierung, die Errichtung, den Betrieb einschließlich Instandhaltung und die Vermietung der Gebäude an die Hochschulen im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg übernimmt, sofern sich daraus wirtschaftliche Vorteile generieren ließen.⁸ Die schon davor begonnene Projektrealisierung des „Neubaus am Geomatikum“ als erster Baumaßnahme am Campus Bundesstraße sollte zunächst als Öffentlich Öffentliche Partnerschaft (ÖÖP) unter Beauftragung der GMH | Gebäudemanagement Hamburg GmbH (GMH) erfolgen. Hierfür hatte die BWF im Februar 2012 in einer vorläufigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Kosten einer konventionellen Eigenrealisierung mit denen der ÖÖP-Lösung verglichen. Für die ÖÖP ergab sich danach ein Barwertvorteil von rund 2,8 Mio. Euro. Die BWF hatte dann in Umsetzung des oben genannten Senatsbeschlusses allerdings erklärt, die Maßnahme werde nicht mehr als ÖÖP-Lösung, sondern im Rahmen eines Mieter-Vermieter-Modells realisiert. Im Juni 2014 hat der Senat

⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/3770 vom 10. April 2012.

hierzu dargelegt, die GMH solle von einer neu zu gründenden Vermieter-KG⁹ mit der Gebäudeerrichtung und Instandhaltung beauftragt werden.

- Vergleich von Mieter-Vermieter-Modell und ÖÖP-Lösung für Einzelmaßnahme erforderlich*
294. Die Kosten für Planung, Bau und Betrieb des „Neubaus am Geomatikum“ dürfen grundsätzlich nicht davon abhängen, ob die GMH als ÖÖP-Vertragspartnerin oder als Realisierungsträgerin auf Vermieterinseite tätig wird. Sofern der kalkulierte Effizienzvorteil der ÖÖP-Lösung bei dem Mieter-Vermieter-Modell nicht eintritt, wäre die Wirtschaftlichkeit des Modells zu hinterfragen. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, die Mietkonditionen daraufhin zu überprüfen.
295. Die BWF hat mitgeteilt, der Senat habe sich zum Ziel gesetzt, für die Nutzung von Immobilien durch die Stadt das Mieter-Vermieter-Modell einzuführen. Er gehe davon aus, durch eine konsequente Umsetzung stärkere Anreize zu wirtschaftlichem Handeln und einer langfristigen Einsparung von Haushaltsmitteln zu setzen. Von einer Neuberechnung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs habe er abgesehen, da eine isolierte Bewertung der Effizienz einer Einzelmaßnahme wenig aussagekräftig sei. Es sei beabsichtigt, ein Controllingssystem zu etablieren, das ein regelmäßiges Benchmarking ermögliche; auch der „Neubau am Geomatikum“ werde einer späteren Evaluierung unterzogen.
296. Der Rechnungshof sieht unverändert die Notwendigkeit, das Mietangebot der Vermieter-KG mit der ÖÖP-Lösung auf die Wirtschaftlichkeit hin zu vergleichen. Die grundsätzliche Entscheidung zugunsten von Bau und Betrieb öffentlicher Hochbauten im Rahmen von Mieter-Vermieter-Modellen ersetzt nicht die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für ein konkretes Projekt. Insofern ist die Wirtschaftlichkeit der gewählten Beschaffungsvariante weiterhin über einen Vergleich zu belegen. Im Übrigen wird das Gesamtergebnis eines Modells durch die jeweilige Effizienz der Einzelmaßnahmen bestimmt. Der gesetzlichen Forderung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen (§ 7 Absatz 2 LHO), kann nicht durch eine nachgehende Evaluierung entsprochen werden.

⁹ Die Aufgaben einer Vermieter-KG bestehen aus der Bauverpflichtung und Vermietung des Gebäudes. Für die Errichtung und die werterhaltende Instandsetzung beauftragt sie die GMH als Realisierungsträgerin; Bürgerschaftsdrucksache 20/11997 vom 3. Juni 2014.

Kostenobergrenzen

297. Für die Festlegung einer Kostenobergrenze bedurfte es der Ermittlung eines Kostenrahmens.¹⁰ Diese Berechnung für den „Neubau am Geomatikum“ beinhaltete nach Kennwerten ermittelte Primärkosten¹¹, einen Nachhaltigkeitszuschlag und Sekundärkosten¹², enthielt aber keine Kostenansätze für u. a. Schadstoff- und Altlastenbeseitigung sowie Umplanung und Verlegung von Ver- und Entsorgungsleitungen.

Für die „Neubauten MIN-Forum/Informatik“ hat die BWF für nicht in den Kennwerten enthaltene projektspezifische Kosten¹³ weitere 14,2 Mio. Euro hinzugerechnet.

In beiden Verfahren wurden zudem für die Sekundärkosten bzw. projektspezifischen Kosten Erhöhungen nicht ausgeschlossen.

298. Der Rechnungshof hat die unzureichende Qualität der Kostenrahmenschätzungen kritisiert. Angesichts der nicht abschließenden Auflistungen an zusätzlichen Leistungen sind künftige Kostensteigerungen oder Standardreduzierungen zur Einhaltung der Kostenobergrenze absehbar. So wies die Planung für den „Neubau am Geomatikum“ bereits Mitte 2014 eine Kostensteigerung in Höhe von 9 Mio. Euro¹⁴ gegenüber den entsprechenden Positionen der Kostenrahmenschätzung auf. Der Rechnungshof hat die BWF und die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) aufgefordert, zukünftig die Berechnungen richtig und vollständig zu erstellen sowie nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren.

Kostensteigerungen infolge unvollständiger Ermittlungen absehbar

299. Die Behörden und die UHH haben mitgeteilt, Sekundärkosten bzw. projektspezifische Kosten seien bei den beiden Maßnahmen teilweise einzeln ausgewiesen, zum Teil aber auch pauschal als „übliche Ansätze“ berücksichtigt worden. Beim Neubau am Geomatikum seien die Kosten für die Umplanung und Verlegung der Ver- und Entsorgungsleitungen nicht im Vorwege absehbar und somit seriöse Kostenannahmen vor dem Wettbewerb nicht möglich gewesen. Die Kostensteigerung von 9 Mio. Euro im Angebot der GMH sei u. a. auf die Berücksichtigung dieser Kosten zurückzuführen.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012; der Kostenrahmen wird anhand von Kennwerten ermittelt. Er wird als eine Grundlage für die Entscheidung über die weitere Planung sowie grundsätzliche Wirtschaftlichkeits- und Finanzierungsüberlegungen und zur Festlegung der Kostenvorgabe erstellt.

¹¹ Kosten einer Baumaßnahme, die über Kennwerte (zum Beispiel Euro je m²) ermittelt wurden.

¹² Geschätzte Kosten, die nicht im Rahmen der Kostenermittlung über Kennwerte berücksichtigt wurden (zum Beispiel Kosten für Abriss, Besonderheiten der Lage und der Beschaffenheit des Grundstücks).

¹³ Geschätzte Kosten für zum Beispiel Bauvorbereitung, Realisierung, Organisation.

¹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/11997 vom 3. Juni 2014; Differenz der vergleichbaren Kosten des Angebots der GMH (Basiskosten) zur Kostenrahmenschätzung der BWF, die u. a. die Umverlegung der Ver- und Entsorgungsleitungen beinhaltet.

300. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch bei der Ermittlung von Kostenrahmen bereits alle absehbaren Kosten berücksichtigt und nachvollziehbar begründet werden müssen, um eine größtmögliche Kostensicherheit zu erzielen. Pauschale Kostenansätze sind hierfür nicht ausreichend, weil nicht nachvollziehbar. Für die Kostensicherheit hätten grundsätzlich auch Kosten für Ver- und Entsorgungsleitungen berücksichtigt werden müssen, auch wenn die genaue Lage des Baukörpers erst im Rahmen eines Wettbewerbs geklärt wird.

Nachhaltigkeit

301. Für die Kostenrahmenschätzung des „Neubaus am Geomatikum“ hat die BWF wegen der „umweltbezogenen Nutzung“ einen Zuschlag von 15 % für Nachhaltigkeitsmaßnahmen berücksichtigt, ohne Art und Umfang der Maßnahmen näher zu erläutern.

Die Kostenrahmenschätzung für die „Neubauten MIN-Forum/Informatik“ sah keinen entsprechenden Zuschlag vor. Den Teilnehmenden des Wettbewerbs wurde jedoch mitgeteilt, neben der Energieeffizienz und dem geringen Primärenergiebedarf seien weitere Kriterien der Nachhaltigkeit zu erfüllen und zur Orientierung solle das „Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen“ (BNB)¹⁵ in die Entwurfsbearbeitung einbezogen werden. Ein Bezug zu den Leitfäden des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung oder der Baufachlichen Information der BSU wurde nicht hergestellt.¹⁶

*Vorhandene
Leitfäden zur
Nachhaltigkeit
anwenden*

302. Der Rechnungshof hält es für notwendig, dass – vor dem Hintergrund des Zuschlags bzw. der Vorgabe einer Orientierung am BNB – die daraus entstehenden nachhaltigkeitsbezogenen Wirkungen messbar gemacht werden. Nur dann kann die Zielsetzung überprüft und an einem festen Maßstab bewertet werden. Erst dadurch wird auch gewährleistet, dass in die Kostenermittlung ein dem Nachhaltigkeitsziel entsprechender Kostenbeitrag angemessen Eingang findet (vgl. Tzn. 273 bis 277 zur grundsätzlichen Bedeutung von Nachhaltigkeit in Wettbewerben).
303. Der Rechnungshof hat gefordert, im Rahmen der weiteren Entwurfsarbeiten und Durchführung beider Hochschulbauten die Bewertung der Nachhaltigkeit auf Grundlage des „Leitfadens Nachhaltiges Bauen“ und des BNB als allgemein anerkannte Maßstäbe vorzunehmen.

¹⁵ Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen, herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Ein zum „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ ergänzendes, ganzheitliches, quantitatives Bewertungsverfahren.

¹⁶ „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“, herausgegeben als Planungshilfe vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, inhaltlich unverändert übernommen von der BSU als Baufachliche Information 1/2012. Er beinhaltet erstmals Methoden und Bewertungsregeln, um die Nachhaltigkeit von Gebäuden nachvollziehbar ausweisen zu können.

304. Die BWF und die UHH haben erläutert, der Zuschlag habe die Kosten für den geforderten Passivhausstandard berücksichtigen sollen. Eine Dokumentation im Zuge des Wettbewerbs gemäß dem „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ stünde in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den Preisgeldern und Aufwandsentschädigungen für die Teilnehmenden.
305. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der pauschale Zuschlag, gemessen am formulierten Maßstab einer „umweltbezogenen Nutzung“, weder für den Kostenrahmen noch für die weitere Kostenverfolgung einen nachvollziehbaren Beitrag darstellt. Er verkennt nicht, dass die Anwendung des „Leitfadens Nachhaltiges Bauen“ bzw. des BNB erhöhte Aufwendungen bedeutet, hält es jedoch für unerlässlich, dass die über den Mindeststandard beim Bauen hinausgehenden Nachhaltigkeitsanforderungen präzisiert, transparent und nachvollziehbar bewertet sowie sichergestellt werden. Im Übrigen sind sowohl Kostenermittlung als auch Kostenverfolgung unter Beachtung des Bauziels Aufgaben des Bauherrn und nicht der Wettbewerbsteilnehmenden.

Sanierung und Modernisierung der nördlichen Deichtorhalle

Kulturbehörde / Finanzbehörde /
Behörde für Inneres und Sport /
Deichtorhallen Hamburg GmbH /
IMPF Hamburgische Immobilien
Management Gesellschaft mbH /
ReGe Hamburg
Projektrealisierungsgesellschaft mbH

Der Verzicht auf eine verbindliche Vereinbarung mit der ehemaligen Projektmanagerin hat zu wirtschaftlichen Nachteilen geführt.

Die Kulturbehörde ist ihrer Beratungs- und Kontrollpflicht als Zuwendungsgeberin nicht ausreichend nachgekommen und hat vor Zuwendungsbewilligungen notwendige Prüfungen nicht oder nur unzureichend wahrgenommen.

306. Die denkmalgeschützten ehemaligen Markthallen am Deichtor wurden 1989 zu Ausstellungshallen für internationale zeitgenössische Kunst umgebaut. Mit Investitionsmitteln aus dem Sanierungsfonds 2020 wird nunmehr die Nordhalle als bedeutendes Denkmal der Industriearchitektur grundlegend instand gesetzt und modernisiert. Die Sanierungsarbeiten haben im Oktober 2013 begonnen. Für die Baumaßnahme hat die Kulturbehörde (KB) eine Zuwendung an die Deichtorhallen Hamburg GmbH (DTH) von insgesamt 14,05 Mio. Euro bewilligt. Die DTH hat die ReGe Hamburg Projekt Realisierungsgesellschaft mbH (ReGe) mit Projektmanagementleistungen beauftragt. Der Rechnungshof hat baubegleitend Verträge der DTH mit Dritten und die Bewilligung der Zuwendung durch die KB geprüft.

Vergabe von Planungs- und Steuerungsleistungen

307. Die DTH hatte Anfang 2012 in Abstimmung mit der KB Verhandlungen mit der IMPF Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft mbH (IMPF) über die Vergabe der Generalplanungs- und Projektsteuerungsleistungen geführt, ohne dass es zu einem schriftlichen Vertrag kam. Parallel zu den Vertragsverhandlungen hatte die IMPF im Einvernehmen mit der DTH bereits Bestandsuntersuchungen und Planungsleistungen durchgeführt, sich dann aber aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen der Verhandlungspartnerinnen im Mai 2012 aus dem Projekt zurückgezogen.

Die DTH hat daraufhin im August 2012 mit der ReGe einen entsprechenden Projektmanagementvertrag geschlossen.

308. Der Wechsel des Projektmanagements hat insbesondere dazu geführt, dass
- eine erhebliche Zeitverzögerung von etwa elf Monaten entstand,
 - eine Schlussrechnung der IMPF an die DTH in Höhe von rund 270.000 Euro nicht beglichen wurde sowie
 - die DTH Schadenersatzforderungen gegenüber der IMPF in nahezu gleicher Höhe geltend gemacht hat.
309. Da sowohl die IMPF als auch die DTH zu 100 % Tochterorganisationen der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) sind, gehen sämtliche Zeit- und Reibungsverluste und die daraus resultierenden finanziellen Schäden letztlich in vollem Umfang zulasten der FHH. Ursächlich für den Streit mit der IMPF war, dass vor deren Leistungserbringung kein schriftlicher Vertrag geschlossen wurde, der Leistungen und Honorierung verbindlich festlegte.
310. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die DTH und die IMPF aufgefordert, künftig schriftliche Vereinbarungen zu schließen, bevor mit einer Leistungserbringung begonnen wird.

Wirtschaftliche Nachteile durch fehlende schriftliche Vereinbarung

Verträge mit Dritten

311. Die DTH hat einen pauschalen Auftrag für Beratungsleistungen in Höhe von 169.000 Euro an ein Architekturbüro vergeben, ohne
- den Leistungsumfang hinreichend definiert zu haben,
 - vorher die vorgeschriebenen drei schriftlichen Vergleichsangebote einzuholen und
 - die Angemessenheit der Vergütung nachvollziehbar zu dokumentieren.

Pauschalvertrag ohne hinreichend definierten Leistungsumfang

Ferner wies der Pauschalauftrag eine Reihe inhaltlicher Überschneidungen mit einem zusätzlichen Auftrag über Projektmanagementleistungen an ein weiteres Büro auf, sodass zumindest teilweise von einer doppelten Honorierung auszugehen ist.

Von Doppelhonorierung auszugehen

312. Die Bewilligungsbehörden haben dafür zu sorgen, dass den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in allen Phasen des Zuwendungsverfahrens Rechnung getragen wird. Zu ihren Aufgaben zählt insofern auch, Zuwendungsempfängerinnen und Zuwendungsempfänger beim Abschluss von Verträgen mit freiberuflich Tätigen zu unterstützen.¹ Mit einer angemessenen Beratung der DTH vor dem Vertragsabschluss hätte die KB die dargestellten Mängel vermeiden können.

¹ VV-Bau Nr. 11.9 (Vertragsmuster Baufachliche Beratung § 3, Nr. 3.2).

313. Der Rechnungshof hat die nicht hinreichend wahrgenommene Beratungs- und Kontrollfunktion beanstandet. Er hat die KB aufgefordert, bei Zuwendungen für Bauvorhaben künftig sicherzustellen, dass
- notwendige Leistungen eindeutig und transparent definiert werden sowie die Angemessenheit von Honoraren bewertet wird,
 - eine ordnungsgemäße Vergabe erfolgt sowie
 - beim Abschluss von Beratungs- bzw. Projektmanagementverträgen Leistungen hinreichend abgegrenzt werden.

Anerkennung zuwendungsfähiger Ausgaben

314. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die KB

Zuwendungsfähigkeit von 10.000 Euro zu Unrecht anerkannt

- im Rahmen der Zuwendungsbewilligung für Planungsmittel Ausgaben in Höhe von 10.000 Euro für Kleinleistungen ohne nähere Prüfung als zuwendungsfähig anerkannt hat, obwohl diese grundsätzlich bereits als Nebenkosten im Projektmanagementhonorar enthalten sind, sowie

Baufachliche Prüfung nicht durchgeführt

- es versäumt hat, vor der Zuwendungsbewilligung für die Umsetzung der Baumaßnahme die geforderte baufachliche Prüfung der Bau- und Kostenunterlage zu veranlassen, um dadurch Differenzen und fehlende Erläuterungen zu Raum- und Flächenangaben zu erkennen.

315. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die KB aufgefordert, Bau- und Kostenunterlagen künftig durch eine ordnungsgemäße baufachliche Prüfung auf Vollständigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu prüfen.

Stellungnahme der Verwaltung

316. Die geprüften Stellen haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen.

Sanierung der Bühnentechnik im Deutschen Schauspielhaus

Kulturbehörde / Neue Schauspielhaus GmbH

**Die Maßnahme wurde trotz fehlender Etat-
reife veranschlagt.**

**Eine Zuwendung wurde bewilligt, obwohl
die Planung der Maßnahme noch nicht ab-
geschlossen war.**

**Es wurden unter Verstoß gegen zuwen-
dungsrechtliche Bestimmungen Zahlungs-
verpflichtungen über insgesamt rund 3,6
Mio. Euro eingegangen.**

**Zum Zeitpunkt der Entscheidung über die
Maßnahme bestand keine Kostensicher-
heit. Die Finanzierung bis Juli 2014 ermittel-
ter Mehrkosten in Höhe von rund 4,4 Mio.
Euro ist noch zu klären.**

317. Schon 2005 wurde in einem Sanierungsgutachten auf gravierende Mängel am Bühnenturm des Deutschen Schauspielhauses hingewiesen. Die Neue Schauspielhaus GmbH (DSH) hat für die Baumaßnahme „Teilerneuerung der Bühnenmaschinerie und die Erweiterung des Bühnenturms im Schauspielhaus“ von der Kulturbehörde (KB) im März 2012 eine Zuwendung in Höhe von 16,5 Mio. Euro erhalten, die bis Juli 2014 auf insgesamt rund 18,3 Mio. Euro erhöht wurde. Die Maßnahme unterlag einer engen Zeitplanung, um die Eröffnung zur Spielzeit 2013/2014 unter neuer Intendanz einhalten zu können. Der Spielbetrieb wurde Anfang 2014 wieder aufgenommen, die Baumaßnahme ist jedoch noch nicht vollständig fertiggestellt. Die geschätzten Gesamt-Realisierungskosten betragen zum Zeitpunkt der Prüfung im Juli 2014 rund 24,6 Mio. Euro.

Veranschlagung

318. Für eine „Sanierung der Bühnentechnik im Schauspielhaus“ wurden in den Haushaltsjahren 2009 und 2011 insgesamt Mittel in Höhe von 17 Mio. Euro veranschlagt. Eine erste Bau- und Kostenunterlage erstellte die DSH im Mai 2010 mit Kosten in Höhe von rund 18,6 Mio. Euro.
319. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der KB zur erstmaligen Veranschlagung der Maßnahme 2009 nicht die gemäß § 24 Absatz 1 LHO a. F. erforderlichen Unterlagen (Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen) vorlagen und auch die folgende Veranschlagung im Jahr 2011 nicht auf der Bau- und Kostenunterlage vom Mai 2010 oder einer aktualisierten Unterlage beruhte.

*Veranschlagung
ohne notwendige
Etatreife*

320. Der Rechnungshof hat die KB aufgefordert, künftig keine Veranschlagung ohne ausreichende Etatreife vorzunehmen.

Zuwendungsverfahren

Antrag

321. Die KB hat im März 2012 den ersten Zuwendungsbescheid erlassen, obwohl aufgrund der baufachlichen Prüfung feststand, dass die Planung im Umfang von rund 20 % der Baukosten noch nicht abgeschlossen war.

Zudem hat die KB dem Vorschlag der DSH zugestimmt, mit der Baumaßnahme zu beginnen, ohne dass zuvor die veranschlagten Kosten mit den Ausschreibungsergebnissen im vorgeschriebenen Umfang verglichen worden waren.¹ Damit wurde auf die Beurteilung, ob die Baukosten voraussichtlich würden eingehalten werden können, verzichtet. Mit diesem Entgegenkommen wurde der Einhaltung des Eröffnungstermins ein höherer Stellenwert eingeräumt als der Kostensicherheit.

*Zuwendung
trotz unvollständiger
Planung
bewilligt*

322. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die KB die Zuwendung bewilligt hat, obwohl die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit der Planung nicht gegeben war, und damit ein Kostenrisiko hingenommen hat. Zudem hat er kritisiert, dass die KB und die DSH auf den von den zuwendungsrechtlichen Vorschriften ausdrücklich geforderten Kostenvergleich zur Gewährleistung der Kostensicherheit verzichtet haben. Er hat gefordert, zukünftig auf die Vollständigkeit und die geforderte Qualität der Antragsunterlagen zu achten, die Antragsprüfung sachgerecht durchzuführen sowie der Kostenstabilität den von Senat und Bürgerschaft² zugedachten Stellenwert einzuräumen. Zur Vermeidung von Veranschlagungen ohne ausreichende Grundlage hat der Rechnungshof die KB aufgefordert, in künftigen vergleichbaren Fällen dafür Sorge zu tragen, dass die Zuwendungsempfänger in frühen, oft unsicheren Stadien von Baumaßnahmen zunächst nur einen Zuwendungsantrag für die Planungsleistungen stellen.

Zahlungsverpflichtungen

*Bauleistungen
ohne Zustimmung der KB
vergeben*

323. Die DSH beauftragte im Zeitraum von Juni 2013 bis Januar 2014 Bauleistungen über insgesamt rund 3,6 Mio. Euro, die über die bewilligten Zuwendungen hinausgingen, ohne zuvor die KB zu informieren und deren Zustimmung einzuholen. Nach den Erklärungen der DSH sollte damit der Priorität des Eröffnungstermins des Schauspielhauses Rechnung getragen werden.

¹ Vgl. VV zu § 44 LHO a. F., Anlage 4 Baufachliche Nebenbestimmungen (NBest-Bau) Nr. 1.4.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

324. Nach den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen bedürfen erhebliche Abweichungen gegenüber den der Bewilligung zugrunde liegenden Unterlagen vor ihrer Ausführung der Prüfung und Zustimmung durch die Bewilligungsbehörde.
325. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die KB, obwohl für sie von Anbeginn des Zuwendungsverfahrens ein Kostenrisiko erkennbar war (Tz. 321), nicht konsequent auf die Einhaltung der Bestimmungen hingewirkt hat. Sie hat damit dazu beigetragen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg als Eigentümerin der Immobilie ungeprüfte zusätzliche finanzielle Lasten tragen muss und dadurch im Ergebnis künftige Haushaltsentscheidungen präjudiziert wurden.

*Präjudiz für
Haushaltsent-
scheidungen*

Kostenentwicklung

326. Gegenüber der im Dezember 2011 aufgestellten Bau- und Kostenunterlage in Höhe von 16,5 Mio. Euro sind die prognostizierten Baukosten bis Juli 2014 auf rund 24,6 Mio. Euro angestiegen. Die endgültige Höhe der Gesamtkosten wird erst nach Abschluss der Baumaßnahme und der Vorlage der Kostenfeststellung feststehen.

Die Ursache der Kostensteigerung liegt insbesondere in der Unvollständigkeit der Planung³ und der daraus resultierenden Mängel der Kostenberechnung⁴ bei Vorlage der Bau- und Kostenunterlage. Daraus ergaben sich kostenträchtige Nachträge.

Selbst unter Berücksichtigung einer Kostenvarianz⁵ in Höhe von + 10 % liegt die Kostensteigerung von bisher rund 50 % weit über der von Senat und Bürgerschaft⁶ akzeptierten Größenordnung.

*Kostenerhöhung
von rund 50 %*

327. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die KB eine Zuwendung für eine unvollständig geplante Maßnahme gewährt und zumindest teilweise bewusst auf Kostenstabilität verzichtet hat. Er hat gefordert künftig sicherzustellen, dass vor einer Entscheidung über eine Baumaßnahme, die Planung mit der für Kostensicherheit erforderlichen Qualität abgeschlossen ist.

³ Zum Beispiel: keine Berücksichtigung der erforderlichen Leistungen für die Untermaschinerie, Bühnenbeleuchtung, Brandschutz.

⁴ Kostenansätze von insgesamt 2,46 Mio. Euro (beispielsweise Gründungsmaßnahmen, Provisorien für den Spielbetrieb während der Bauzeit) ohne Planungsgrundlage.

⁵ Die Kostenvarianz hat ihre Ursache im Prognosecharakter der Kostenermittlung sowie der prozessbedingten Unschärfe der Planung (Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012). Bei einer schwierigen Komplexität des Projektes beträgt der Anhaltswert für die Kostenvarianz +/- 20 % (Kostenberechnung gegenüber Kostenfeststellung), davon ist in der Veranschlagung nur die Hälfte ansetzbar. Im hier zu bewertenden Sachverhalt ergibt sich damit eine Varianz von + 10 %.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

Finanzierung

*Finanzierung
der Mehrkosten
ungeklärt*

328. Im Vergleich zu den bis Juli 2014 ermittelten Kosten in Höhe von 24,6 Mio. Euro verbleibt ein Finanzbedarf von rund 4,4 Mio. Euro, der durch die der KB zur Verfügung stehenden Mittel nicht gedeckt war. Der Rechnungshof hat die ungeklärte Finanzierung beanstandet und die KB aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die DSH unverzüglich die Gesamtkosten abschließend ermittelt, und die notwendigen Schritte für die Finanzierung einzuleiten.

Stellungnahme der Verwaltung

329. Die geprüften Stellen haben die Richtigkeit der Sachverhalte anerkannt. Die KB hat die Beanstandungen akzeptiert und zugesagt, den Forderungen nachzukommen.

Sie hat darüber hinaus erklärt, dass

- seit Oktober 2013 die baufachliche Begleitung von Zuwendungsbauten der KB durch das Kompetenzzentrum Hochbau der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt neu aufgestellt sei und
- sie Überlegungen anstelle, welche Konsequenzen struktureller Natur aus den Erfahrungen mit dieser Baumaßnahme gezogen werden können, insbesondere im Hinblick auf Veränderungen im Sinne des Mieter-Vermieter-Modells der Stadt.

Baumaßnahmen der Justizvollzugsanstalten

Behörde für Justiz und Gleichstellung /
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zur Neustrukturierung des Hamburger Justizvollzugs war unvollständig.

Bei der Kostenermittlung für die Grundsanierung des B-Flügels der Untersuchungsanstalt blieben die Vorgaben zum Kostenstabilen Bauen unberücksichtigt. Ein Einsparpotenzial von 56.000 Euro wurde nicht erkannt, Vergabebestimmungen wurden nicht beachtet.

Mittel für die Modernisierung und Bauunterhaltung werden nicht in hinreichendem Umfang veranschlagt. Von einem anwachsenden Sanierungs- und Modernisierungstau ist auszugehen.

330. Der Gebäudebestand der Justizvollzugsanstalten (JVAen) besteht zu einem Großteil aus Gebäuden, die um 1900 errichtet wurden. Die Behörde für Justiz und Gleichstellung (JB) hat für deren bauliche Modernisierung seit 2012 Mittel zwischen 2,3 und 12,9 Mio. Euro jährlich veranschlagt. Für die Jahre 2015 und 2016 sind jeweils 1,2 Mio. Euro angesetzt.

Der Rechnungshof hat bei ausgewählten Bauvorhaben – abhängig vom Projektstand – Planung, Ausführung und Abrechnung geprüft.

Neustrukturierung des Hamburger Justizvollzugs

331. Zum Zeitpunkt der Haushaltsberatungen 2011/2012 waren die Planungen für die Neustrukturierung des Hamburger Justizvollzugs noch nicht abgeschlossen. Die Bürgerschaft hatte deshalb die investiven Mittel gemäß § 22 LHO a. F. gesperrt.

Im Juni 2012 legte die JB eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit alternativen Lösungsmöglichkeiten zur Neustrukturierung des Hamburger Justizvollzugs vor. Als Ergebnis wurde die Variante „Erweiterung der JVA Glasmoor bei gleichzeitiger Verlagerung des Frauenvollzugs in die JVA Billwerder und die Schließung des Hauses I der JVA Fuhlsbüttel“ als die wirtschaftlichste Lösung vorgestellt.

Auf dieser Grundlage beschloss die Bürgerschaft die Aufhebung der Sperre gemäß § 36 LHO a. F.

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der JB lässt offen, was im Rahmen der Neustrukturierung mit dem Hafthaus I der JVA Fuhlsbüttel geschehen soll. Sie enthält lediglich einen Hinweis auf die Schließung des Hauses, nicht jedoch auf die gleichwohl verbleibenden zukünftigen Kosten. Für das leerstehende Gebäude war zwar eine Folgenutzung als Wohnungsbau angedacht. Diese konnte wegen des bestehenden Denkmalschutzes und der Nähe zum restlichen Gefängnis bisher jedoch nicht realisiert werden.

- Unvollständige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung*
332. Gemäß § 7 Absatz 2 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.
- Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der JB ist nicht vollständig, da die mit der Schließung des Hauses I der JVA Fuhlsbüttel verbundenen Folgekosten¹ hätten Berücksichtigung finden müssen.
333. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat die JB aufgefordert, künftig bei vergleichbaren Vorhaben vor Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mögliche Folgenutzungen und deren Kosten zu klären und in die Variantenbetrachtungen mit einzu beziehen.

Untersuchungshaftanstalt

Grundsanierung des B-Flügels

Kostenermittlung

334. Die im September 2013 für die Grundsanierung des B-Flügels ermittelten Gesamtkosten von 16,1 Mio. Euro berücksichtigten u. a. Ansätze für Kostenvarianz von 10 % sowie für Preissteigerungen von 6,6 %.
335. Der Senat hatte die Bürgerschaft im Dezember 2012 über sein Konzept „Kostenstabiles Bauen – Fortentwicklung des öffentlichen Bauwesens“² unterrichtet. Danach können zur Berücksichtigung von Ungenauigkeiten bei der Kostenermittlung ein Ansatz für Kostenvarianz (gestaffelt nach Komplexität des Projekts) sowie ein Ansatz für Preissteigerungen veranschlagt werden. Die gewählten Ansätze sind in den Kostenunterlagen ausführlich zu begründen. Ferner sind vom Bedarfsträger im Rahmen der Projektvorbereitung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen anzustellen.
336. Die Kostenermittlung für die Grundsanierung des B-Flügels entsprach nicht dem Senatskonzept zum Kostenstabilen Bauen und den inzwischen geänderten VV-Bau:

¹ Zeitlich nicht eingrenzbare Kosten für Instandhaltung, Betrieb, Verkehrssicherung und eventuelle Folgeinvestitionen.

² Bürgerschaftsdrucksache 20/6208 vom 4. Dezember 2012.

- Die Bau- und Kostenunterlagen enthielten nicht die geforderten Begründungen der Ansätze für Kostenvarianz und Preissteigerungen. Hinsichtlich der Kostenvarianz wäre insbesondere erklärungsbedürftig gewesen, warum ein Ansatz gewählt wurde, der nur Projekten mit „schwieriger“ Komplexität vorbehalten ist – von der hier nicht ausgegangen werden kann.
- Die JB hat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht vor der Entwurfsplanung vorgenommen und die Ausführungsplanung dennoch beauftragt.
337. Der Rechnungshof hat die fehlende Begründung der Kostenansätze beanstandet und gefordert, diese Ansätze künftig nachvollziehbar darzustellen. Ferner hat er gefordert, künftig die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Ausführungsplanung zu erstellen.
- Haft- und Funktionsräume**
338. Im Zuge der Grundsanierung sollen die Hafträume einen abgetrennten WC-Bereich erhalten. Dazu werden die vorhandenen Türen versetzt und durch größere Stahltüren ersetzt. Die Entwurfspläne des Architekten zeigen allerdings, dass nicht nur die 120 Türen zu diesen Hafträumen, sondern auch alle übrigen 76 Türen zu Hafträumen ohne abgetrennten WC-Bereich sowie u. a. Freizeit-, Büro- und Lagerräumen versetzt werden sollen. Gründe für das Versetzen dieser Türen sind aus der Entwurfsplanung nicht zu erkennen.
339. Die JB hat die Baumanagementleistungen selbst wahrgenommen. Damit oblag ihr auch die Prüfung der Entwurfsplanung. Sie hätte die Notwendigkeit, alle Türen zu versetzen, hinterfragen und damit ein Einsparpotenzial von rund 56.000 Euro erkennen müssen.
340. Der Rechnungshof hat die unzureichende Prüfung der Entwurfsplanung beanstandet.
- Beauftragung freiberuflich Tätiger**
341. Die JB hat überwiegend freiberuflich tätige Architekten und Ingenieure mit den Planungsleistungen beauftragt. Dabei hat sie die einschlägigen Vergabe- bzw. Verwaltungsbestimmungen nicht durchgängig berücksichtigt:
- Sie hat freiberufliche Leistungen, deren jeweilige Netto-Gesamtauftragswerte den EU-Schwellenwert weit überschritten, entgegen der VOF 2009 nicht einem EU-weiten Wettbewerb unterstellt.
- Sie hat vor Abschluss der Vereinbarung von Pauschal- bzw. Zeithonoraren entgegen der VV-Bau in einigen Fällen nicht drei schriftliche Vergleichsangebote eingeholt und ihre Vergabeentscheidung sowie die Angemessenheit der vereinbarten Vergütung nicht in dem vorgeschriebenen Vergabebericht dokumentiert.
- Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
- Mittelansätze nicht nachvollziehbar begründet*
- Ausführungsplanung trotz fehlender Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beauftragt*
- Einsparpotenzial von 56.000 Euro nicht untersucht*
- Verstoß gegen Vergabebestimmungen*

Neubau einer Kfz-Schleuse

342. Die Gesamtkosten der Baumaßnahme sind von der Kostenberechnung (rund 2,3 Mio. Euro) bis zur Kostenfeststellung (rund 2,6 Mio. Euro) um rund 15 % gestiegen. Ursache dafür waren im Wesentlichen Planungsmängel und unvollständige Leistungsbeschreibungen:

Kostenberechnung unvollständig

- Die von einer ehemaligen Baudienststelle der BSU aufgestellte Kostenberechnung war – auch infolge nicht abgeschlossener Planungen der JB – unvollständig.

Mehrkosten als Folge unvollständiger Leistungsbeschreibungen

- Aufgrund unvollständig aufgestellter Leistungsbeschreibungen mussten zusätzliche Bauleistungen in Höhe von bis zu 160.000 Euro durch Nachträge beauftragt werden.

Erfahrungsgemäß sind im Wettbewerb und bei größeren Mengen günstigere Preise zu erzielen. Nach überschlägiger Schätzung des Rechnungshofs sind vermeidbare Kosten von rund 10.000 Euro entstanden.

Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Bedarfsgerechte Modernisierung und Bauunterhaltung

Sanierungsstau von 3,7 Mio. Euro mit steigender Tendenz

343. Die JB hat im gesamten Justizvollzug einen deutlichen Sanierungsstau festgestellt, der mit den im Haushalts- und Finanzplan ausgewiesenen Mitteln nicht beseitigt werden kann. In den Jahren 2011 und 2012 lagen die Mittelansätze 0,6 bzw. 1,2 Mio. Euro unter den Bauunterhaltungsrichtsätzen³, seit 2013 liegen sie jährlich sogar rund 2 Mio. Euro darunter. Derzeit wächst die Unterdeckung weiter. Insgesamt bestand bis zum Jahr 2013 ein Sanierungsstau von rund 3,7 Mio. Euro, der sich bei unveränderten Bedingungen bis zum Jahr 2015 auf insgesamt 7,7 Mio. Euro erhöhen wird.

Modernisierungsstau vorhersehbar

Auch für Modernisierungen ist zu wenig Geld vorhanden. Die geplanten Haushaltsansätze werden die benötigten Finanzmittel für die in den Jahren 2015 bis 2017 notwendigen Investitionen in Modernisierungsmaßnahmen um rund 9,7 Mio. Euro unterschreiten.

344. Ohne bedarfsgerechten Mitteleinsatz kann Schäden an der Bausubstanz nicht vorgebeugt, können kostenintensive Grundinstandsetzungen nicht vermieden und kann eine erforderliche Anpassung der Gebäude an derzeitige Standards nicht vollzogen werden.

Veranschlagung bedarfsgerecht vornehmen

345. Der Rechnungshof hat seine vom Senat bereits im Zusammenhang mit früheren Prüfungen grundsätzlich anerkannte Forderung wiederholt, künftig die Veranschlagung von Ausgaben entsprechend

³ Ermittelt auf Grundlage der von der Finanzbehörde in ihren Aufstellungsgrundrissen veröffentlichten Richtsätze.

chend den ermittelten Bedarfen vorzunehmen und dem bestehenden Modernisierungs- und Sanierungsstau nachhaltig entgegenzuwirken. Gegebenenfalls bestehende strukturelle Defizite und deren Folgen müssen gegenüber der Bürgerschaft transparent dargestellt werden.

Stellungnahme der Verwaltung

346. Die Dienststellen haben die Feststellungen und Beanstandungen anerkannt und wollen den Forderungen nachkommen.

Zur Neustrukturierung des Hamburger Justizvollzugs hat die JB erklärt, dass zum Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Unterrichtung der Bürgerschaft alle Beteiligten davon ausgegangen seien, der Wohnungsbau im Bereich des Hafthauses I der JVA Fuhlsbüttel würde, wenn auch mit Schwierigkeiten, realisierbar sein.

Hinsichtlich der Kostenermittlung für die Grundsanie rung des B-Flügels der Untersuchungshaftanstalt hat die JB eine fehlerhafte Bemessung der Kostenvarianz eingeräumt. Sie will diese korrigieren und begründen; auch die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung liege nunmehr vor. Bezüglich der Türen zu den Haft- und Funktionsräumen will die JB ihre Entscheidung im Zuge der Ausführungsplanung überprüfen, voraussichtlich könne auf das aufwendige Versetzen von ca. 15 bis 20 Türen verzichtet werden.

Internationale Gartenschau (igs) und Internationale Bauausstellung (IBA)

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Finanzbehörde / Bezirksamt Hamburg-Mitte /
internationale gartenschau hamburg gmbH /
IBA Hamburg GmbH

Entgegen den haushaltsrechtlichen Vorgaben und Zusagen gegenüber der Bürgerschaft wurden große Baumaßnahmen nicht einzeln veranschlagt und zudem vorzeitig begonnen.

Entscheidungsgrundlagen für die Vergabe der Exzellenzförderungen der IBA-Projekte lagen nicht vor.

Für einen mit 17,7 Mio. Euro veranschlagten Ausbau des Aßmannkanals und der Rathauswettern wurde weder die angekündigte Nutzen-Kosten-Untersuchung durchgeführt noch ist tatsächlich ein Bedarf erkennbar.

Aufgrund einer fehlenden Baugrunduntersuchung entstanden Mehrkosten von rund 65.000 Euro. Weitere finanzielle Nachteile von 33.000 Euro wurden durch Mängel in einer Projektvorbereitung verursacht.

Das Regelwerk für den Wegeaufbau wurde nach Hinweis des Rechnungshofs überarbeitet, sodass nunmehr eine wirtschaftlichere Bauweise zulässig ist.

347. Die Internationale Gartenschau „igs 2013“ (igs) und die Internationale Bauausstellung Hamburg 2013 (IBA) waren Teil des Leitprojekts „Sprung über die Elbe“ im Rahmen des damaligen strategischen Leitbilds „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“. Strategische Ziele dieses Leitbilds sind, Hamburgs Funktionen als Metropole weiter auszubauen, seine internationale Attraktivität zu steigern und die Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit der Stadt zu sichern.¹

Der Rechnungshof hat die Veranschlagung, Förderung, Planung und Umsetzung einzelner Baumaßnahmen von IBA und igs geprüft.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 18/3023 vom 18. Oktober 2005.

Veranschlagung

348. Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) hat Infrastrukturmaßnahmen zur Vorbereitung von IBA und igs erstmalig mit dem Haushaltsplan 2009/2010 veranschlagt.² Nach dem Haushaltsvermerk sollten die Mittel für einzelne Maßnahmen bzw. Maßnahmengruppen auf vorhandene oder einzurichtende Titel der sachlich zuständigen Kapitel übertragen werden. Der Senat hat der Bürgerschaft zudem zugesichert, dass die globale Veranschlagung im Haushaltsplan 2009/2010 vorbehaltlich einer späteren Abwicklung als Einzelmaßnahmen erfolgen solle.³ Sofern sich Einzelmaßnahmen konkretisierten, würden die nach §§ 24, 54 LHO a. F. erforderlichen Haushalts- und Ausführungsunterlagen (HU/AU-Bau) erstellt und mit der Ausführung würde erst begonnen werden, wenn die geprüften Kostenunterlagen vorlägen.
349. Entgegen oben genannter Ankündigungen wurden die Maßnahmen „Anbindung Reiherstieg“, „Energieberg Georgswerder“ und „Barkassenanbindung Neue Mitte Wilhelmsburg“ mit ermittelten Baukosten von rund 14,3 Mio. Euro, 9,3 Mio. Euro und 17,7 Mio. Euro dennoch nicht einzeln veranschlagt. Auch lagen für die „Anbindung Reiherstieg“ und „Energieberg Georgswerder“ die HU/AU-Bau gemäß §§ 24, 54 LHO a. F. erst weit nach Baubeginn vor.⁴
350. Tief- und sonstige Ingenieurbaumaßnahmen mit Baukosten von mehr als 2,5 Mio. Euro waren bis 2014 grundsätzlich einzeln zu veranschlagen.⁵ Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für einzeln veranschlagte Baumaßnahmen durften gemäß § 24 Absatz 1 LHO a. F. erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenermittlungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Baumaßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtungen sowie die vorgesehene Finanzierung und ein Zeitplan ersichtlich sind. Die HU-Bau begründen Art und Umfang der notwendigen Maßnahme und dokumentieren ihre Etabilität. Sie sind somit auch eine wichtige Voraussetzung für kostenstabiles Bauen.
351. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BSU – entgegen den haushaltsrechtlichen Vorschriften und der Zusicherung des Senats gegenüber der Bürgerschaft – Baumaßnahmen nicht einzeln veranschlagt und zudem schon begonnen hatte, obwohl die erforderlichen HU/AU-Bau gemäß §§ 24, 54 LHO a. F. für die sachlich in sich zusammenhängende Maßnahme nicht vorlagen.
352. Das für die Durchführung der Maßnahme „Barkassenanbindung Neue Mitte Wilhelmsburg“ zuständige Bezirksamt Hamburg-Mitte hat eingeräumt, die notwendige Einzelveranschlagung versäumt zu haben.

*Baumaßnahmen
nicht einzeln
veranschlagt und
vorzeitig begonnen*

² Beim Globaltitel 6610.971.01 „Infrastrukturmaßnahmen im Rahmen der Realisierung des Leitprojektes Hamburgs Sprung über die Elbe“.

³ Bürgerschaftsdrucksache 19/1754 vom 9. Dezember 2008.

⁴ Für diese Maßnahmen, die bereits in den Jahren 2011 bzw. 2010 begonnen wurden, lagen die vollständigen HU/AU-Bau gemäß §§ 24, 54 LHO a. F. erst jeweils in 2012 vor.

⁵ Ab 2015 gilt eine Betragsgrenze von 6,0 Mio. Euro.

Die BSU hat die globale Veranschlagung der Maßnahme „Energieberg Georgswerder“ damit begründet, dass es sich hierbei um die drei eigenständigen Baumaßnahmen „Bau eines Ausstellungs- und Betriebsgebäudes“, „Nordbereich inklusive Parkplatz, Sanitäreinrichtung und Teilsicherheitskonzept“ und „Horizontweg, Zuwegung, Sicherheitskonzept und Ausstellung“ gehandelt habe, die nicht separat veranschlagt worden seien, um die Voraussetzungen für eine Mitfinanzierung aus EU-Fördermitteln zu erfüllen.⁶ Mit der Ausführung der aus ihrer Sicht eigenständigen oben genannten Maßnahmen sei auch erst begonnen worden, nachdem die jeweiligen HU/AU-Bau gemäß §§ 24, 54 LHO a. F. vorgelegen hätten. Die Maßnahme „Anbindung Reiherstieg“ sei Gegenstand der jährlichen institutionellen Förderung der BSU an die internationale Gartenschau Hamburg 2013 gmbh (igs 2013 gmbh). Daher komme eine Anwendung der in Tz. 350 genannten haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht zum Tragen.

353. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die von der BSU definierten Teilmaßnahmen zum „Energieberg Georgswerder“ keine abgrenzbaren Einzelmaßnahmen bilden, da deren Ausführung erst in ihrer Kombination eine sinnvolle funktionale Nutzung erlauben. So wäre eine zweckentsprechende Nutzung des Ausstellungsgebäudes ohne Ausstellung und Parkplätze nicht möglich. Die Teilmaßnahmen sind vielmehr als eine zusammenhängende, in sich geschlossene Maßnahme anzusehen, die aufgrund der Höhe ihrer Gesamtkosten hätte einzeln veranschlagt werden müssen. Infolgedessen wären zum Zeitpunkt der Veranschlagung und vor Baubeginn auch die vollständigen HU/AU-Bau und nicht nur Teile vorzulegen gewesen. Die Einzelveranschlagung hätte einer Gewährung von EU-Fördermitteln im Übrigen nicht entgegengestanden, da auch hierdurch die Fördervoraussetzungen von Abgrenzbarkeit und Gesamtfinanzierung aus einem Haushaltstitel erfüllt worden wären.

Die Baumaßnahme „Anbindung Reiherstieg“ hätte entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben getrennt von den Zuwendungsmitteln der institutionellen Förderung und einzeln veranschlagt werden müssen, weil sie mit rund 14,3 Mio. Euro Gesamtkosten die Wertgrenze von 250.000 Euro überschritt.⁷ Auch in diesem Fall hätten deshalb die vollständigen HU/AU-Bau zur Veranschlagung und vor Baubeginn vorliegen müssen.

⁶ Diese erforderten nach Darlegung der Behörde u. a. die Finanzierung aus einem gemeinsamen und von anderen Zweckbestimmungen abgegrenzten Haushaltstitel.

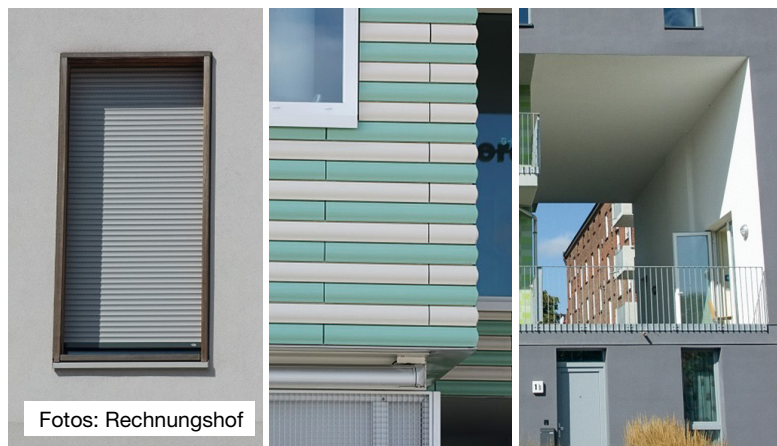
⁷ VV Nr. 3.3 zu § 23 LHO a. F. (Wertgrenze für Ausgaben oder Verpflichtungsermächtigungen für Zuwendungen zu Baumaßnahmen, ab der diese getrennt von den übrigen Zuwendungsmitteln und einzeln zu veranschlagen sind).

Exzellenzförderung

354. Der Rechnungshof hatte im Jahr 2010 festgestellt, dass eine Erfolgskontrolle der IBA-Projekte anhand der „IBA-Exzellenzkriterien“ nicht möglich ist, weil diese zu abstrakt sind und ohne konkrete Vorgaben einer rein subjektiven Bewertung unterliegen.⁸ Der Senat hatte daraufhin einen mehrstufigen Prozess vor Vergabe der Exzellenzförderung⁹ angekündigt. Aus seiner Sicht dienten die Exzellenzkriterien als Filter für die Anerkennung zu entwickelnder IBA-Projekte. Im Übrigen würden die IBA-Exzellenzmaßnahmen erst mit Abschluss des Prozesses im Sinne des erwähnten qualitätssteigernden Mehraufwands definiert.
355. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof den Prozess der Vergabe der Exzellenzförderung anhand von rund einem Dutzend ausgewählter Projekte untersucht und dabei folgende Defizite festgestellt:

Die IBA Hamburg GmbH hat – auch mangels vorher definierter konkreter Exzellenzkriterien – bei vier Projekten mit Exzellenzfördermitteln in einer Höhe von insgesamt 1,2 Mio. Euro anteilig Bauteile bzw. -elemente (zum Beispiel Keramik-Vorhangfassade, Faserzement-Vorhangfassade, Holz-Aluminium-Fenster, außenliegender Sonnenschutz) finanziert, bei denen weder fachlich hervorragende Eigenschaften noch „zusätzliche Exzellenz“ zu erkennen sind.

Beispiele geförderter Projekte



(von links nach rechts): holzbekleidete Fensterlaibungen und außenliegender Sonnenschutz, Keramik-Vorhangfassade, „Nachbarschaftshöfe“

⁸ Jahresbericht 2010, „IBA Hamburg GmbH“, Tzn. 554 bis 575.

⁹ Bürgerschaftsdrucksache 20/11722 vom 6. Mai 2014, S. 4: bis zum 28. Februar 2014 sind 54,1 Mio. Euro abgeflossen für Projektentwicklung, Exzellenzmaßnahmen, Ausstellungen und Vermarktung der IBA-Projekte.

Fehlende Entscheidungsgrundlagen für die Vergabe der Exzellenzförderung

Weder die IBA Hamburg GmbH noch die Zuwendungsgeberin BSU hatten Entscheidungsgrundlagen, nach welchen Kriterien Bauteile als „exzellent“ einzustufen gewesen wären, aufgestellt. Die von der BSU vorgebrachten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Mobilisierung privater Investitionen können den Verzicht nicht rechtfertigen.

Exzellenzförderung nicht wie angekündigt „gedeckt“

Die IBA Hamburg GmbH hat zudem entgegen der Darstellung des Senats gegenüber der Bürgerschaft bei zwei Projekten zusätzliche Projektkosten übernommen, obwohl die Spitzenförderung unabhängig von den tatsächlich entstehenden Kosten „gedeckt“¹⁰ sein sollte. Der von der BSU in einem Fall nachträglich hervorgehobene Forschungscharakter und die „dadurch nicht vorher kalkulierbaren Mehrkosten“ können dies nicht rechtfertigen.

356. Der Rechnungshof hat die Defizite bei der Vergabe der Exzellenzförderung beanstandet. Zudem hat er kritisiert, dass die BSU als Zuwendungsgeberin der IBA Hamburg GmbH bei der Vergabe der Exzellenzförderung zu viel Gestaltungsfreiheit zugestanden hat.
357. Die BSU hat eingewandt, dass die IBA Hamburg GmbH Exzellenzfördermittel auch für eine besondere „Qualität“ von Maßnahmen einsetzen sollte.
358. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch der Maßstab „Qualität“ offen geblieben ist. Die Aufstellung einer Entscheidungsgrundlage wäre schon zur Sicherung des von der BSU erhobenen fachlichen Anspruchs an die IBA erforderlich gewesen.

Barkassenanbindung

Zielsetzung und Zielerreichung

359. Der Senat informierte 2008 die Bürgerschaft darüber, dass für die „Neue Mitte Wilhelmsburg“ mit den zentralen Ausstellungsflächen von igs und IBA und dem zukünftigen Volkspark Wilhelmsburg eine Barkassenanbindung realisiert werden sollte.¹¹ Dazu sollten die vorhandenen Gewässer des Aßmannkanals und der Rathauswettern mit dazugehörigen Ingenieurbauwerken¹² ausgebaut werden. Mit den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2009/2010 kündigte er zudem die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in Form von Nutzen-Kosten-Untersuchungen an.

Obwohl die Finanzbehörde nochmals im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens darauf hingewiesen hatte, dass nach der LHO verbindlich vorgesehene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten, hat die federführende BSU diese dennoch nicht durchgeführt.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/1453 vom 6. September 2011, S. 7.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/1754 vom 9. Dezember 2008.

¹² Zum Beispiel Brücken, Anleger und Uferbefestigungen.

Ausgebaute Rathauswettern



Foto: Rechnungshof

Der mit Gesamtkosten von zunächst rund 17,7 Mio. Euro veranschlagte Gewässerausbau¹³ wurde dann für die Abwicklung von bis zu täglich 40 Fahrgastschiffsbewegungen ausgelegt.¹⁴ Weder während noch nach Durchführung von igs und IBA kam es jedoch zur Einrichtung der angestrebten regelmäßigen Fährverbindung, weil entsprechende Vertragsverhandlungen mit Barkassenunternehmen ohne Erfolg blieben.

360. Jegliches Verwaltungshandeln muss sich nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit richten. Dabei ist vor der Durchführung von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung zu prüfen, ob eine Aufgabe überhaupt, zum vorgesehenen Zeitpunkt oder in der vorgesehenen Qualität und Quantität wahrgenommen werden muss (Nr. 1.2 VV zu § 7 LHO). Für geeignete Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung sind zudem vor ihrem Beginn Nutzen-Kosten-Untersuchungen anzustellen (§ 7 Absatz 2 LHO).

361. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bedarfsermittlung und die Verhandlungen mit den möglichen Betreibern von Fahrgastschifflinien vor Baubeginn nicht abgeschlossen waren sowie entgegen den Vorgaben der LHO und den ausdrücklichen Darstellungen gegenüber der Bürgerschaft in den Erläuterungen zum Haushaltsplan keine Nutzen-Kosten-Untersuchung durchgeführt worden war.

Keine Nutzen-Kosten-Untersuchung trotz Zusage gegenüber Bürgerschaft

Das Vorgehen der federführenden BSU hat dazu geführt, dass der Aßmannkanal und die Rathauswettern mit Kosten von 12,9 Mio. Euro für eine Nutzung ausgebaut wurden, die dann ausblieb.

Gewässer für nicht realisierte Fährverbindung ausgebaut

362. Die BSU hat eingeräumt, dass sich ihre Erwartungen an den touristischen Barkassenbetrieb nicht erfüllt hätten. Auch hat sie dessen fehlende vertragliche Absicherung nicht bestritten. Sie hat aber

¹³ Nach Angaben des Landesbetriebs für Straßen, Brücken und Gewässer betragen die abschließenden Herstellungskosten 12,9 Mio. Euro.

¹⁴ HU/AU-Bau gemäß §§ 24, 54 LHO a. F. vom 24. August 2009.

eingewandt, der Nutzen des Gewässerausbaus beschränke sich nicht allein auf den Barkassenbetrieb und den Durchführungszeitraum der igs/IBA. Vielmehr müsse der langfristige Gesamtnutzen für die Entwicklung Wilhelmsburgs betrachtet werden. Vor diesem Hintergrund sei eine Wirtschaftlichkeit „dem Grunde nach“ nicht mehr zu untersuchen gewesen.

363. Der Rechnungshof hat die BSU darauf hingewiesen, dass der pauschale Hinweis auf die Zukunft die gesetzlich geforderte konkrete Nutzen-Kosten-Untersuchung nicht ersetzen kann, zumal die Vermutung eines „langfristigen Gesamtnutzens“ nicht durch konkrete Anhaltspunkte belegt ist.

Aktivierung der Anlagen

- Aktivierung der Anlagen des Gewässerausbaus versäumt*
364. Anlagen sind ab der Fertigstellung bzw. Nutzungsfähigkeit in der Anlagenbuchhaltung nicht mehr als Anlage im Bau zu führen, sondern zu aktivieren und unter dem zutreffenden Posten des Anlagevermögens zu zeigen.¹⁵ Der Rechnungshof hatte bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass ein Abweichen von diesem Grundsatz die Ergebnisrechnung und die Bilanz beeinträchtigt.

365. Das zuständige Bezirksamt Hamburg-Mitte hat im Zuge des Prüfungsverfahrens eingeräumt, dass die Ausgaben für die ausgebauten, im Jahr 2013 dem Schiffsverkehr übergebenen Gewässer bisher weder in die Anlagenbuchhaltung übertragen noch aktiviert worden sind. Es werde in Absprache mit der Finanzbehörde eine Berichtigung durchführen und entsprechend der Forderung des Rechnungshofs die zutreffende Aktivierung sicherstellen.

Fuß- und Radwege

- Überarbeitetes Regelwerk vermeidet künftige Mehrkosten*
366. Der Rechnungshof hat im Zusammenhang mit seinen Erhebungen beim Ausbau des Hauptwegenetzes auf dem Gelände der Gartenschau festgestellt, dass die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) im Jahr 2013 einen neuen Mindeststandard festgelegt hatte, der für eine mehr als dreimal so hohe Beanspruchung ausgelegt war, als in vergleichbar beanspruchten Fällen des Landschaftsbaus (zum Beispiel auch in Park- und Friedhofsanlagen) benötigt wird. Für gelegentlich befahrene Asphaltwege im Landschaftsbau bedeutet dies Mehrkosten von rund 8,40 Euro pro m² Wegefläche. Bei einem der igs vergleichbaren Projekt würde dies vermeidbare Ausgaben von rund 250.000 Euro nach sich ziehen.

Die BWVI ist bereits im Prüfungsverfahren dem Hinweis des Rechnungshofs gefolgt und hat im Zuge der Überarbeitung des Regelwerks eine Bauweise zugelassen, mit der diese Mehrkosten künftig vermieden werden.

¹⁵ Bilanzierungsrichtlinie (als VV zu § 15a LHO a. F.).

Brückenbaumaßnahme

367. Im Rahmen der igs wurde eine Wegeverbindung vom temporären Barkassenanleger am Reiherstiegknie zum igs-Eingang West geschaffen, die anschließend dauerhaft als Teil eines Freizeitrundkurses genutzt werden kann. Hierfür musste der Veringkanal überbrückt werden. Für den Neubau der Fußgängerbrücke hatte der Landesbetrieb für Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) bereits die Vorplanung durchführen lassen, ohne dass ein Baugrundgutachten vorlag. Nach anschließender Erkundung des Baugrunds zeigte sich dann, dass die bisherige Vorplanung verworfen und wiederholt werden musste.
368. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der LSBG die Ausführung der Baugrunduntersuchung als unverzichtbaren Teil der Grundlagenermittlung nicht vor Durchführung der Vorplanungsleistungen sichergestellt hatte. Hierdurch sind vermeidbare Mehrkosten in Höhe von rund 65.000 Euro entstanden.
369. Der LSBG hat eingewandt, die Vorplanung sei ohne abschließendes Baugrundgutachten erfolgt, um den Fertigstellungstermin nicht zu gefährden. Aus diesem Grund habe er auch auf einen sonst üblichen Gestaltungswettbewerb verzichtet, wodurch Kosten in der Größenordnung der beanstandeten Mehrkosten vermieden worden seien. Insgesamt sei somit kein finanzieller Nachteil entstanden.
370. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass aufgrund des fehlenden Baugrundgutachtens zeitaufwendige Mehrfachplanungen erforderlich wurden und insofern kein Zeitvorteil entstanden ist. Der Verzicht auf einen möglicherweise wünschenswerten Gestaltungswettbewerb kann nicht gegen die vermeidbaren Mehrkosten aufgerechnet werden.

*65.000 Euro
Mehrkosten durch
vermeidbare
Neuplanung*

Energiebunker

371. Das von der IBA Hamburg GmbH ursprünglich vorgesehene Ausstellungskonzept mit einem zentralen Dokumentationszentrum auf Ebene 10 des Bunkers konnte nicht realisiert werden, weil sich im Verlauf der späteren Planung herausstellte, dass trotz intensiver Bemühungen keine Finanzierung des Betriebs nach 2013 sichergestellt werden konnte. Daraufhin wurde die Planung geändert und das Ausstellungskonzept modifiziert. Das nunmehr dezentrale Ausstellungskonzept¹⁶ konnte allerdings bis heute nicht vollständig umgesetzt werden. Der geänderte Bauantrag wurde nicht in Gänze positiv beschieden, weil der Rettungswegeverlauf über die vorhandenen Treppen für die jetzt vorgesehene Nutzung nicht sicher genug ist.

¹⁶ Ausstellung vorwiegend auf den Ebenen 8 und 10.

- Kostenträchtige Planungsänderungen durch unvollständige Projektvorbereitung*
372. Ziel der Projektvorbereitung für ein wirtschaftliches und kostenstabiles Bauen und Betreiben muss es sein, alle rechtlichen, technischen und wirtschaftlichen Vorgaben für die anschließende Entwurfsplanung und Kostenberechnung zu liefern.¹⁷ Die IBA Hamburg GmbH hat es versäumt, im Rahmen der Projektvorbereitung die Finanzierung des Betriebs der Ausstellung und die bauordnungsrechtliche Zulässigkeit der bestehenden Treppen für die geplante Nutzung der Ausstellung abschließend zu klären. In der Folge sind für vermeidbare Planungsänderungen Mehrkosten von rund 33.000 Euro angefallen.
373. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Die Erklärung der BSU, ein Teil dieser Mehrkosten sei nicht vermeidbar gewesen, weil der erste Bauantrag vorzeitig zur Absicherung des Brandschutzkonzepts habe gestellt werden müssen, ist nicht plausibel, sondern bestätigt vielmehr, dass die mit dem Bauantrag eingereichte Planung noch nicht abgeschlossen war.

¹⁷ Beratende Äußerung nach § 88 Absatz 3 LHO a. F. vom 8. Juli 2010 „Kostenstabiles Bauen“, S. 37 (Bürgerschaftsdrucksache 19/6919 vom 4. August 2010).

Maßnahmen des Busbeschleunigungs- programms

Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen basieren auf nicht nachvollziehbaren Prognosen der Reisezeitverkürzungen.

Zeitungsverkäufe durch Busfahrerinnen und Busfahrer führen zu Verlustzeiten. Dies steht im Widerspruch zum Einsatz erheblicher Finanzmittel für die angestrebten Reisezeitverkürzungen.

Vor der Entscheidung für Einzelmaßnahmen sind deren Aufwand und Nutzen in Variantenvergleichen zu bewerten.

Ansprüche auf Lärmschutz müssen bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen berücksichtigt werden.

Abweichungen von den Veranschlagungsvorschriften müssen künftig nachvollziehbar begründet sein. Der Bürgerschaft wird empfohlen, bei Bauprogrammen mit nur groben Kostenschätzungen die Inanspruchnahme der erteilten Ermächtigung von ihren weiteren Einwilligungen abhängig zu machen.

374. Der Senat hat Ende 2011 beschlossen, das Hamburger Bussystem bis 2020 zu modernisieren und weiterzuentwickeln, um den zukünftig erwarteten Bedarfen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) Rechnung zu tragen. Von dem Mittelbedarf in Höhe von insgesamt 259 Mio. Euro soll bis 2016 für MetroBus-Linien mit vordringlichem Handlungsbedarf ein Teilbetrag von 157 Mio. Euro verwendet werden (Ausbauziel A). Ab 2016 sollen dann auf weiteren Linien Optimierungen im Kostenumfang von 102 Mio. Euro folgen (Ausbauziel B).

Nach Zustimmung der Bürgerschaft im Mai 2012¹ hat der Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (LSBG) im September 2012 mit ersten Einzelmaßnahmen begonnen.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/2508 vom 6. Dezember 2011.

Der Rechnungshof hat zunächst die Planung und Durchführung ausgewählter Maßnahmen geprüft. Seine Feststellungen basieren auf den bisher möglichen Erkenntnissen.

Reisezeitverkürzung

375. Der Senat erwartet im Busverkehr signifikante Verbesserungen in Form von kürzeren Reisezeiten sowie daraus resultierende Kapazitätserhöhungen und Fahrplanstabilität. Die linienbezogenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen weisen eine Reihe von Nutzeffekten² aus, die auf prognostizierten Reisezeitverkürzungen beruhen. Diese Reisezeitverkürzungen basieren auf gutachterlich untersuchten Einzelmaßnahmen zur Verringerung zuvor festgestellter Verlustzeiten von Bussen an Lichtsignalanlagen, Haltestellen und Verkehrsknotenpunkten sowie auf freier Strecke. Der LSBG hat die Prognosen der Gutachter aufgrund eigener Einschätzungen, die auf betrieblichen Erfahrungen sowie detaillierten Kenntnissen der örtlichen Gegebenheiten beruhen sollen, um 19 % bis 29 % erhöht. Unterlagen, die die Abweichungen von den Gutachterwerten näher erklären, fehlen.

Prognosen zu erwarteten Reisezeitverkürzungen nicht nachvollziehbar dargelegt

376. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die linienbezogenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nur Prognosen zu potenziellen Reisezeitverkürzungen enthalten können, weil der Erfolg der signaltechnischen und baulichen Einzelmaßnahmen erst nach deren vollständigen Umsetzung und auch erst bei eingespieltem Betriebsablauf abschließend bewertet werden kann. Die Gutachter haben nur Prognosen aufgestellt, die der LSBG selbstverständlich – auch aufgrund eigener Erfahrungswerte – kritisch hinterfragen kann. Sofern dies aber in der Folge zu Änderungen führt, ist es unverzichtbar, die neuen Annahmen und ihre Grundlagen aussagekräftig zu dokumentieren. Dies muss insbesondere dann gelten, wenn deutlich veränderte Daten und Werte in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bzw. Variantenbetrachtungen eingehen und diese maßgeblich bestimmen. Ohne die transparente Herleitung der verwendeten Daten sind diese als Entscheidungsgrundlage nur eingeschränkt tauglich.
377. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Prognosen eingegangen sind, die auf Erfahrungswerten beruhen sollen, deren Herleitung indes nicht nachvollziehbar dargelegt ist. Künftig dürfen nur solche Reisezeitverkürzungen in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen Eingang finden, die nachvollziehbar begründet und dokumentiert sind.
378. Die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI) hat erklärt, die vom LSBG erwarteten Reisezeitverkürzungen lägen deutlich näher an den Ergebnissen der vom LSBG beauftragten Simulationen; dies bestätige die Seriosität der Änderungen. Der LSBG werde allerdings zukünftig Änderungen an Zahlenwerten nachvollziehbar begründen und dokumentieren.

² U. a. Verkehrsverlagerung, zusätzliche Fahrten, Reduzierung von Personal- und Kapitalkosten sowie Emissionswerten.

379. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass
- für die Linien 2 und 3 keine Simulationen vorliegen und insoweit auch keine Bestätigung der LSBG-Schätzungen vorliegen kann,
 - die künftigen Reisezeiten erst nach Abschluss der Maßnahmen durch Planfahrten endgültig ermittelt werden können und es bis dahin offen bleibt, inwieweit im Vorgriff hierauf durch Simulationen Reisezeitverkürzungen tatsächlich exakter ermittelt werden können als durch gutachterliche Untersuchungen.

Reisezeiten der Linien 2 und 3

380. Die Reisezeiten auf den Linien 2 und 3 sollen mit Investitionen im Umfang von zusammen 48 Mio. Euro um 370.000 Stunden jährlich verringert werden. Für die Linie 2 werden nach Angaben der BWVI Reisezeitverkürzungen pro Fahrt von 3 Minuten stadtauswärts (8 %) bzw. 4 Minuten stadteinwärts (11 %) und für die Linie 3 von 12 Minuten (19 %) stadtauswärts bzw. 9 Minuten (14 %) stadteinwärts erwartet. Die linienbezogenen Reisezeitreduzierungen ergeben sich aus der Summe erwarteter Zeiteinsparungen durch signaltechnische und bauliche Einzelmaßnahmen und liegen dort jeweils im Sekundenbereich. So soll zum Beispiel auf der Linie 2 stadtauswärts mit 32 Teilprojekten eine Reisezeitverkürzung von 3 Minuten pro Fahrt – d. h. im Mittel etwa 6 Sekunden pro Teilprojekt – erreicht werden.
381. Auf den Linien 2 und 3 verkaufen die Busfahrerinnen und -fahrer Tageszeitungen. Der Zeitungsverkauf im Bus stellt für den Fahrgast eine Serviceleistung dar. Konkrete Erkenntnisse, inwieweit hierdurch Reisezeitverluste entstehen, gibt es nicht. Das Busbeschleunigungsprogramm sieht neben den baulichen Maßnahmen vor, den Fahrkartenverkauf in Bussen durch die Aufstellung von Ticketautomaten zu minimieren, um zusätzliche Zeitvorteile zu erhalten. Auf den Linien 2 und 3 sollen 16 Haltestellen entsprechend nachgerüstet werden.³ Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch den Zeitungsverkauf bedingt zusätzliche Bezahlvorgänge im Bus und damit Zeitverluste entstehen. Auch wenn die Reisezeitverluste insoweit als geringfügig einzustufen wären, ist zu berücksichtigen, dass die unter Einsatz erheblicher Finanzmittel angestrebten Reisezeitgewinne bei den Einzelmaßnahmen ebenfalls im niedrigen Sekundenbereich liegen (Tz. 380). Ein Festhalten an Zeitungsverkäufen wäre insoweit kontraproduktiv. Insgesamt dürfte der Zeitungsverkauf die Fahrgastzahlen auch nicht nennenswert beeinflussen und den Verkehrsunternehmen auch sonst keine wirtschaftlichen Vorteile bringen. Ein Verzicht würde aber die Anstrengung zur Busbeschleunigung ohne zusätzlichen Mitteleinsatz unterstützen.

*Zeitungsverkauf
im Widerspruch
zu Reisezeitver-
kürzung*

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/10482 vom 13. Januar 2014.

Der Rechnungshof hatte die BWVI daher gebeten, den Verkauf von Zeitungen in Bussen kritisch überprüfen zu lassen.

382. Die BWVI hat dazu mitgeteilt, der Zeitungsverkauf sei seit über 20 Jahren ein sichtbarer Beitrag zur Kundenorientierung und stelle einen wichtigen Imagefaktor für die Verkehrsbetriebe Hamburg-Holstein AG (VHH) dar.

Aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs sei die VHH in Abstimmung mit der BWVI bereit, die Verlustzeiten durch Zeitungsverkäufe bei den nach Abschluss der Maßnahmen ohnehin vorgesehenen Fahrzeitenmessungen zu ermitteln. Sollte der Zeitungsverkauf die Ziele der Busbeschleunigung konterkarieren, sei dessen Einstellung naheliegend.

Maßnahmen an Knotenpunkten

383. Dem Verkehrsausschuss wurden im Dezember 2011 für die Linie 5 und im November 2013 für die Linien 2 und 3 die linienbezogenen Kosten und erwarteten Nutzeffekte vorgestellt. Die Nutzeffekte beruhten dabei überwiegend auf den prognostizierten Reisezeiteinsparungen, die sich aus den Einzelmaßnahmen der jeweiligen Linie insgesamt ergeben.
384. Der Senat hatte der Bürgerschaft mitgeteilt, dass er die Maßnahmen zur Busbeschleunigung und Kapazitätserhöhung einer strengen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterziehen werde.⁴ Er wolle sicherstellen, dass die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu dem erzielten Nutzen aller Verkehrsteilnehmer stünden. Die Einzelmaßnahmen sollten „sukzessive geprüft und zunächst hinsichtlich Aufwand und Nutzen im Sinne einer wirtschaftlichen Mittelverwendung bewertet“ werden.⁵
385. Die BWVI hat für Maßnahmen an einzelnen Knotenpunkten ein Verfahren entwickelt, welches
- zur Bewertung der Auswirkungen auf Verkehrsteilnehmer⁶ und Flächen sowie der Wahrnehmung⁷ des ÖPNV dient und
 - Hinweise für die Verkehrsplanung auf gegebenenfalls erforderliche Folgemaßnahmen sowie
 - Angaben zur Dauer des Knotenumbaus und zur Kostenhöhe
- enthält.

⁴ Bürgerschaftsdrucksachen 20/2508 vom 6. Dezember 2011 und 20/4189 vom 14. Mai 2012.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/2508 vom 6. Dezember 2011.

⁶ ÖPNV, motorisierter Individualverkehr, Fußgänger, Radfahrer.

⁷ Zum Beispiel Erkennbarkeit von Haltestellen, Busspuren usw.

386. Der Rechnungshof sieht in diesem Bewertungsverfahren grundsätzlich ein geeignetes Instrument, um vor der Entscheidung verschiedene Varianten entsprechend § 7 Absatz 2 LHO und den dazugehörigen VV miteinander vergleichen und die Nichtberücksichtigung von Handlungsalternativen begründen zu können. Allerdings wurde es bislang lediglich für die Entscheidung über Maßnahmen am Knotenpunkt Siemersplatz angewandt. Für die Auswahl von Maßnahmen an weiteren Knotenpunkten⁸ wurde das Bewertungsverfahren hingegen nicht eingesetzt.
- Zugesagte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht durchgeführt*
387. Der LSBG hat hierzu mitgeteilt, das Bewertungsverfahren diene überwiegend der Entscheidungsvorbereitung für den Fall von Zielkonflikten wie zum Beispiel zwischen verkehrlichen und städtebaulichen Aspekten. Bei Maßnahmen, die allein mit Blick auf den Nutzen der Fahrgäste zu bewerten wären, sei es nicht erforderlich. Auf ein Bewertungsverfahren solle zudem verzichtet werden, wenn
- nur eine Umbauvariante entwickelt worden sei und gleichzeitig der Ist-Zustand aufgrund seines schlechten Erhaltungszustands oder wegen offensichtlicher verkehrlicher Defizite für den Individualverkehr und den ÖPNV nicht erhalten werden könne bzw.
 - trotz eines guten Erhaltungszustands ohne zusätzliche Maßnahmen keine weiteren Verbesserungen erzielbar seien.
388. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass mit dem Verzicht auf das Bewertungsverfahren die Angemessenheit der Kosten von Einzelmaßnahmen im Verhältnis zu dem erzielbaren Nutzen der Verkehrsteilnehmer – entgegen der Zusicherung des Senats gegenüber der Bürgerschaft sowie den haushaltsrechtlichen Vorgaben (§ 7 Absatz 2 LHO) – nicht durchgehend bewertet wurde. Er hat ferner darauf hingewiesen, dass für den Entscheidungsprozess der Status quo zur Beurteilung der fachlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen als eine infrage kommende Variante auch zu berücksichtigen ist.
- Status quo in Variantenvergleiche einbeziehen*
- Der Rechnungshof hat die BWVI aufgefordert, bei der weiteren Programmumsetzung sicherzustellen, dass die vom Senat zugesagte Bewertung von Aufwand und Nutzen jeder Einzelmaßnahme zur Entscheidungsfindung herangezogen wird.
389. Die BWVI hat hierzu erklärt, sie wolle das bisherige Verfahren beibehalten und weiterhin in den oben genannten Fällen auf Variantenvergleiche verzichten.
390. Der Rechnungshof hält es nach wie vor für erforderlich, entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben Variantenvergleiche unter Einbeziehung der Bestandssituation durchzuführen.

⁸ Edmund-Siemers-Allee/Grindelallee, Hallerstraße/Grindelallee/Schlump, Hoheluftchaussee/Gärtnerstraße, Kollaustraße/Niendorfer Straße.

Lärmschutz

- Lärmschutz in Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht berücksichtigt*
391. Die im Rahmen der Maßnahmenplanungen zur Linie 5 durchgeführten schalltechnischen Untersuchungen ergaben, dass anlässlich des Busbeschleunigungsprogramms Ansprüche auf Lärmschutz in Höhe von maximal rund 1,6 Mio. Euro entstehen. Diese Kosten sind nicht in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung eingeflossen.
392. Der Rechnungshof hat die unvollständige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beanstandet. Er hat die BWVI aufgefordert, bei der weiteren Programmumsetzung sicherzustellen, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen alle Kosten infolge von Maßnahmen des Busbeschleunigungsprogramms vollständig berücksichtigt.
393. Die BWVI hat erklärt, Maßnahmen zur Optimierung des Busverkehrs seien lediglich Auslöser für passive Lärmschutzmaßnahmen, zu deren Kostentragung Hamburg gesetzlich verpflichtet sei. Der Lärm entstehe aber im Wesentlichen durch den übrigen Autoverkehr. Konsequenterweise würden die Kosten aus einem gesonderten Lärmschutztitel finanziert. Es wäre insofern nicht richtig, die Kosten in die linienbezogenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzubeziehen, der Nutzen ergebe sich vielmehr aus den lärmsanierten Wohnflächen. Im Übrigen handele es sich hier um theoretisch ermittelte, maximale Ansprüche.⁹
394. Die BWVI lässt außer Acht, dass die Ansprüche auf Lärmschutz entstehen, weil erhebliche bauliche Eingriffe durch das Busbeschleunigungsprogramm wesentliche Änderungen auslösen, die die Immissionsgrenzwerte der 16. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes überschreiten. Ohne diese Baumaßnahmen wäre die Notwendigkeit lärmschutztechnischer Maßnahmen nicht gegeben.¹⁰ Außerdem muss bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von den maximalen Ansprüchen ausgegangen werden, solange keine konkreten Erkenntnisse über die tatsächlich zu erwartende Inanspruchnahme von Lärmschutzmaßnahmen vorliegen.

Veranschlagung

395. Der Senat hat der Bürgerschaft im Dezember 2011 mitgeteilt, dass das Programmvolumen von 259 Mio. Euro auf einem ersten groben Kostenrahmen fußt, der anhand von Erfahrungen aus früheren Projekten ohne Vorliegen von Planungsunterlagen abgeschätzt wurde. Die Schätzung sowie eine ihr zugrunde liegende Liste mit 257 Einzelmaßnahmen zur Realisierung des Ausbauziels A stammen von den Verkehrsunternehmen und sind mit der Verwaltung abgestimmt worden. Gemäß dem Haushaltsplan 2013/2014 werden nur Einzelmaßnahmen des Busbeschleunigungsprogramms

⁹ Die Realisierung setzt einen Antrag der Betroffenen voraus.

¹⁰ Bestätigt durch die vom LSBG in Auftrag gegebenen schalltechnischen Untersuchungen.

über 10 Mio. Euro in Einzeltiteln veranschlagt.¹¹ Der Senat berichtet dem Verkehrsausschuss auf Ersuchen der Bürgerschaft¹² halbjährlich über den Programmfortschritt.

396. Tief- und sonstige Ingenieurbaumaßnahmen dürfen – soweit von der Bürgerschaft keine abweichenden Betragsgrenzen beschlossen werden – grundsätzlich nur bis zu einer bestimmten Höhe in Globaltiteln veranschlagt werden.¹³ Andernfalls sind diese Maßnahmen einzeln zu veranschlagen und zuvor Bau- und Kostenunterlagen aufzustellen, die die Ausgestaltung und die Kosten der Maßnahme inhaltlich belegen. Mit der Einzelveranschlagung soll verhindert werden, dass die Verwaltung sich bei Maßnahmen von erheblicher Größenordnung einen finanziellen und inhaltlichen Spielraum für Entscheidungen schafft, der nur der Bürgerschaft zusteht.

397. Die BWVI hat erklärt, die Erhöhung der Wertgrenze von 2,5 Mio. Euro auf 10 Mio. Euro sei insbesondere der Notwendigkeit geschuldet gewesen, die mit dem Programm verbundenen Ziele zügig erreichen zu können.

Erhöhung der Betragsgrenzen für Veranschlagung unbegründet

398. Die Bürgerschaft konnte aber bei ihrer grundsätzlichen Zustimmung und erstmaligen Bereitstellung von Haushaltsmitteln im Mai 2012 nicht erkennen, dass für die Einzelveranschlagung der Baumaßnahmen die Betragsgrenze angehoben werden sollte. Sie musste daher davon ausgehen, dass die Veranschlagung auf Grundlage der geltenden Vorschriften erfolgen wird. Im Haushaltsplan 2013/2014 wurde dann zwar erstmals auf die Grenze von 10 Mio. Euro hingewiesen, allerdings ohne diese näher zu kommentieren.

Bei keiner der ursprünglichen 257 Einzelmaßnahmen betrug die geschätzten Kosten mehr als 10 Mio. Euro. Dadurch kamen Einzelveranschlagungen nicht in Betracht.

399. Der Rechnungshof hat die BWVI darauf hingewiesen, dass es entsprechend dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit erforderlich gewesen wäre, die Abweichung von der üblichen Betragsgrenze bei der Veranschlagung nachvollziehbar zu begründen. Für die Bürgerschaft wäre damit klar erkennbar gewesen, dass sie einer Vorschriftenänderung zustimmt, die den Grundsatz der Einzelveranschlagung betrifft.

Der Rechnungshof hat daher seine Forderung aus einer früheren Prüfung¹⁴ wiederholt, bei künftigen Veranschlagungen beabsichtigte Abweichungen von den Betragsgrenzen der VV zu § 18 LHO nachvollziehbar zu begründen.

¹¹ Erläuterungen zum Haushaltstitel 7200.770.01 „Busbeschleunigungsprogramm“, Bürgerschaftsdrucksache 20/4578 vom 11. – 13. Juni 2012.

¹² Bürgerschaftsdrucksachen 20/4189 vom 14. Mai 2012 und 20/11880 vom 20. Mai 2014.

¹³ Bis Ende 2014: 2,5 Mio. Euro, danach 6 Mio. Euro (VV Nr. 2.1.1 zu § 18 LHO).

¹⁴ Jahresbericht 2013, „Hafenbahn“, Tz. 463 ff.

400. Die BWVI hält eine Begründung für die abweichende Betragsgrenze nach der Gesetzeslage für nicht erforderlich. Die Bürgerschaft habe außerdem die Möglichkeit, eine Begründung einzufordern.
401. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Wertgrenzen der VV gelten, soweit von der Bürgerschaft keine abweichenden Betragsgrenzen beschlossen werden. Die Bürgerschaft kann Abweichungen von den Wertgrenzen aber nur zustimmen, wenn diese Abweichungen ihr auch als solche hinreichend kenntlich sind. Selbst wenn man der Argumentation der Behörde folgen wollte, gilt es, durch entsprechende Hinweise und Begründungen dem Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit Rechnung zu tragen.
402. Zudem hat der Rechnungshof festgestellt, dass nach dem Stand seiner Erhebungen gegenüber den grob geschätzten Kosten von Einzelmaßnahmen Minderausgaben¹⁵ zu erwarten waren und auch künftig weitere Minderausgaben nicht auszuschließen sind. Die projektinterne Entscheidung, das Ausbauziel A zu erweitern und weitere Linienabschnitte¹⁶ aufzunehmen, war insoweit ohne Überschreitung des Kostenrahmens und damit auch ohne Beteiligung der Bürgerschaft möglich.
403. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass durchaus die Notwendigkeit bestehen kann, die politische Zustimmung insbesondere zu einem langjährigen Bauprogramm aufgrund der jeweils gegebenen Rahmenbedingungen auf Basis grob geschätzter Kosten einzuholen. Er hat die BWVI jedoch darauf hingewiesen, dass in solchen Fällen die Bereitschaft der Bürgerschaft, ihre Zustimmung zu erteilen, nicht dazu führen darf, dass aufgrund grober Schätzungen Minderausgaben entstehen, die ohne vorherige weitere Beteiligung der Bürgerschaft für im Rahmen der Zweckbindung vielleicht wünschenswerte, aber für ursprünglich nicht oder erst später vorgesehene Maßnahmen verwendet werden. Eine Veranschlagung auf Basis nicht nur grober, sondern detaillierter Planungen würde die Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen ohne erneute Bürgerschaftsbeteiligung nicht ermöglichen.
404. Es darf nicht zu einer Situation kommen, in der die Bürgerschaft nicht mehr in der Lage ist, ihr Budgetrecht sachgerecht auszuüben, weil sie keine hinreichende Kenntnis über die konkreten Verwendungszwecke und die damit verbundenen voraussichtlichen Mittelbedarfe hat. Das Informationsdefizit bei der Veranschlagung kann auch nicht durch nachträgliche Unterrichtungen von Ausschüssen ersetzt werden.
405. Der Rechnungshof empfiehlt deshalb der Bürgerschaft, in Fällen, in denen Bauprogramme mit globaler Aufgabenbeschreibung nicht von vornherein auf Grundlage tragfähiger Kostenermittlungen veranschlagt werden, die Inanspruchnahme der erteilten Ermächtigung von ihren weiteren Einwilligungen abhängig zu machen (§ 24 LHO).

Umsetzung von Programmen mit groben Kostenrahmen von Einwilligung abhängig machen

¹⁵ 13,3 Mio. Euro u. a. durch günstige Submissionsergebnisse und Verzicht auf bzw. Änderungen von Maßnahmen (Stand: 4. März 2014).

¹⁶ Zum Beispiel Linienabschnitt Tiefstack – City (Linie 3), Feldstraße – City (Linie 6).

Energiemanagement für Verwaltungsgebäude

Behörde für Inneres und Sport /
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Finanzbehörde / Bezirksamt Eimsbüttel

Eine Bewertung der baulich und betrieblich bedingten Energieverbräuche von 20 Gebäuden mit Büronutzung ergibt, dass mittelfristig eine Einsparung von jährlich insgesamt rund 600.000 Euro realisiert werden könnte.

406. Die überwiegende Anzahl der von der öffentlichen Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg (FHH) genutzten Gebäude befindet sich seit 2006 in privatem Eigentum und wird angemietet. Die Behörden besitzen demzufolge in ihrer Eigenschaft als Mieter wenig Einfluss auf Teile der üblicherweise dem dezentralen Energiemanagement zuzurechnenden Aufgaben.¹ Am Beispiel von 20 Gebäuden mit Büronutzung² hat der Rechnungshof geprüft, wie die Behörden ihrer nach wie vor vorhandenen Verpflichtung zum wirtschaftlichen und sparsamen Umgang mit Energie unter den veränderten Rahmenbedingungen nachkommen und wie sie die Wahrnehmung der ihnen noch obliegenden operativen Energiemanagementaufgaben³ verbessern können, um den Energieverbrauch und damit die Energiekosten zu senken.

Für die untersuchten Verwaltungsgebäude hat der Rechnungshof ein grundsätzlich vorhandenes Sparpotenzial in Höhe von insgesamt rund 0,6 Mio. Euro jährlich bzw. 25 % der gesamten rund 2,5 Mio. Euro jährlich Energiekosten abgeschätzt.⁴ Das Potenzial lässt sich zwar im Wesentlichen durch vom Vermieter durchzuführende Maßnahmen ausschöpfen;⁵ aber auch die Behörden haben das von ihnen selbst durch energiebewusstes Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu beeinflussende Sparpotenzial von mehr als 150.000 Euro jährlich bisher nicht erkannt und genutzt:

Kosteneinsparungen durch Energiemanagement möglich

¹ So sind in der Regel nicht die Mieter, sondern die Gebäudeeigentümer beispielsweise für energetische Sanierungsmaßnahmen an der Gebäudehülle sowie für die Betriebsführung der heizungstechnischen Anlagen verantwortlich.

² Mit einer Mietfläche von rund 190.000 m² (entspricht knapp 30 % der insgesamt vom Landesbetrieb Immobilienmanagement und Grundvermögen für die FHH angemieteten reinen Büroflächen); dazu gehört zum Beispiel die Finanzbehörde.

³ Dazu zählen beispielsweise die Verbrauchserfassung, das Energiecontrolling, die Betriebsoptimierung sowie die Schulung und die Information der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

⁴ Errechnet auf Grundlage der Energieausweise 2009.

⁵ Der teilweise ungünstige energetische Zustand der veräußerten Gebäude wurde bisher kaum verbessert. Deshalb und weil die Eingriffsmöglichkeiten der Behörden vor allem bezüglich der Initiierung und Durchführung energiesparender Investitionen stark eingeschränkt sind und insofern kein ganzheitlich optimales Energiemanagement für die Gebäude mehr möglich ist, hat sich der Verkauf der Gebäude aus energetischer Sicht als nachteilig erwiesen.

Energiecontrolling

407. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Behörden nicht die relevanten energetischen Verbrauchs- und Kostendaten systematisch erfasst haben sowie keine vollständige und verlässliche Transparenz über die genutzten Büroflächen besitzen; in der Folge wurden diese Daten nicht anhand von Kennwerten überprüft und Analysen mit dem Ziel der Verbrauchs- und Kostenreduktion sind unterblieben.

408. Der Rechnungshof hat die Behörden aufgefordert,

Jährlich energetische Analysen durchführen

- künftig für eine ausreichende Datentransparenz zu sorgen und die jährlich erforderlichen energetischen Analysen mittels Kennwerten durchzuführen,

Ursachen für überhöhte Stromverbräuche feststellen

- zunächst bei Dienststellen mit einem jährlichen Stromverbrauch von mehr als 40 kWh/m² kurzfristig den Ursachen für die überhöhten Werte nachzugehen und zu ermitteln,⁶ welche Maßnahmen ergriffen werden sollten, um den Energieverbrauch und die -kosten zu reduzieren, sowie

Kündigung energetisch ineffizienter Gebäudeanmietungen prüfen

- zu prüfen, ob die Kündigung von energetisch ungünstigen Gebäuden nach Ablauf der vereinbarten Nutzungsdauer und die Neuanmietung moderner energieeffizienter Gebäude wirtschaftlicher ist als die Fortsetzung bestehender Nutzungsverträge.

Betriebsoptimierung

409. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Behörden in zehn mit Fernwärme versorgten Dienststellen nicht überprüft haben, ob und in welcher Höhe die Heizenergiekosten durch Anpassung des verbrauchsunabhängigen Leistungsanteils (voreingestellte maximale Heizwassermenge) gesenkt werden können.

410. Er hat die Behörden aufgefordert,

Fernwärmebetrieb überprüfen und optimieren

- für diese Dienststellen kurzfristig eine Reduzierung der Fernwärme-Vertragsleistungen zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen sowie
- künftig die Betriebsweise aller Fernwärmeanlagen und Vertragsleistungen in regelmäßigen Abständen auf Kostenoptimierungspotenziale hin zu überprüfen.

⁶ Hierbei handelt es sich um die Dienststellen mit den höchsten absoluten Stromverbräuchen, die damit auch die größten Einsparungen erwarten lassen.

Anreizsysteme

411. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Behörden bisher nicht in allen Dienststellen die erforderlichen Maßnahmen ergriffen haben, um sämtliche Nutzerinnen und Nutzer zur sparsameren Verwendung von Energie zu motivieren, und damit das Gebot zur Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht hinreichend beachtet wurde.
412. Der Rechnungshof hat die Behörden aufgefordert, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig über energiewirtschaftliche Vorschriften und deren Einhaltung, energiesparende Verhaltensweisen und Energieverbrauchsdaten und -kosten zu informieren sowie die Einführung von Anreizsystemen zu prüfen. Er hat ferner empfohlen zu prüfen, ob und inwieweit die Hausordnungen um konkrete Anforderungen zum energiesparenden Verhalten erweitert werden sollten.

Nutzerinnen und Nutzer für Energiefragen sensibilisieren und Anreizsysteme prüfen

Energiebeauftragte

413. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Behörden nicht überprüft haben, ob die Aufgaben der in zehn Dienststellen eingesetzten Energiebeauftragten⁷ effizient und effektiv wahrgenommen werden.
414. Er hat die Behörden aufgefordert, gemeinsam mit der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (BSU) zu überprüfen, ob der derzeitige Einsatz von Energiebeauftragten wirtschaftlich ist, inwieweit er zu optimieren ist und ob Energiebeauftragte auch in den Dienststellen einzusetzen sind, die bisher hierüber noch nicht verfügen. Er hat zudem empfohlen, dass die Behörden sich künftig von den Energiebeauftragten jährlich über die Ziele, Tätigkeiten und Ergebnisse berichten lassen, damit sie die gesammelten Erfahrungen auswerten und auf Basis einer Best-Practice-Analyse zum Beispiel bei der Festlegung der Aufgabenstellungen, der veranschlagten Zeitkontingente und beim Schulungsbedarf nachsteuern können.

Aufgabenwahrnehmung durch Energiebeauftragte überprüfen

Stellungnahme der Verwaltung

415. Die Behörden haben die Richtigkeit der Sachverhalte anerkannt und zugesagt, den Forderungen nachzukommen sowie die Empfehlungen zu prüfen.

⁷ Die Energiebeauftragten sind u. a. Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörden und Dienststellen und unterstützen als Kontaktpersonen zur BSU das dortige zentrale Energiemanagement.

Justiz, Inneres und Personal

Hinterlegungen

Behörde für Justiz und Gleichstellung

Die Behörde hat keine Übersicht über mögliche Zinsansprüche Dritter und bildet diese deshalb bilanziell bislang nicht ab.

Die gesetzliche Verzinsungspflicht für hinterlegte Gelder sollte abgeschafft werden.

Personalkosten sind mangels Gebührenpflicht nicht gedeckt.

416. Hinterlegungen sind zum Beispiel zulässig
- zur Befreiung von einer Schuld, wenn Unsicherheit besteht, wer Gläubigerin oder Gläubiger ist,
 - als Sicherheitsleistung zur Erlangung der vorläufigen Vollstreckbarkeit eines Urteils oder
 - zur Aussetzung des Vollzugs von Haftbefehlen (Haftkautionen).
- Sie können in Geld (Geldhinterlegungen) oder durch Wertpapiere, sonstige Urkunden sowie Kostbarkeiten (Werthinterlegungen) erfolgen.
417. Hinterlegungssachen gehören zu den Justizverwaltungsangelegenheiten. Zuständigkeiten und Verfahren regelt das hamburgische Hinterlegungsgesetz (HintG):
- Hinterlegungsstellen sind danach grundsätzlich die Amtsgerichte. Die Behörde für Justiz und Gleichstellung (JB) hat die Aufgaben der Hinterlegungsstelle zentral dem Amtsgericht Hamburg¹ übertragen.
 - Hinterlegungskasse ist die beim Zentralamt der JB angesiedelte Justizkasse Hamburg.
 - Geld wird bar oder durch Überweisung zur Hinterlegung angenommen und geht in das Eigentum des Staates über. Dabei handelt es sich um ein öffentlich-rechtliches Verwahrverhältnis.
 - Hinterlegtes Geld wird ab dem vierten Monat mit 1 vom Tausend monatlich (entsprechend 1,2 % jährlich) verzinst; Beträge unter 50 Euro und Zinsen werden nicht verzinst.

¹ Vgl. § 1 Nr. 3 des Hamburgischen Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsverfassungsgesetzes und – dem folgend – § 1 der AV der Justizbehörde Nr. 11/2011 vom 27. Januar 2011 „Zentralisierung der Hinterlegungsstellen“, HmbJVBl. S. 37.

418. Am 31. Dezember 2013 waren bei der Justizkasse rund 50 Mio. Euro an Geld hinterlegt. Werthinterlegungen erfasst die Hinterlegungsstelle summenmäßig nicht. Beim Amtsgericht verursachen die Hinterlegungssachen zurzeit jährlich rund 251.000 Euro Personalkosten.

Anbindung von Aufgaben der Hinterlegungskasse

419. Die „Zahlstelle und Hinterlegungskasse“ des Amtsgerichts nimmt Funktionen der Hinterlegungskasse wahr. Hinterlegungskasse ist jedoch nach § 1 Absatz 3 HintG allein die Justizkasse. Die von der JB gewählte Organisationsform entspricht damit nicht der Gesetzeslage.

*Organisatorische
Anbindung
gesetzeswidrig*

Der Rechnungshof hat die Wahrnehmung von Aufgaben der Hinterlegungskasse durch das Amtsgericht Hamburg als Verstoß gegen § 1 Absatz 3 HintG beanstandet und die JB aufgefordert, das HintG hinsichtlich der Aufgabenzuweisung gesetzeskonform zu vollziehen bzw. dessen Anpassung zu veranlassen.

Zinsansprüche

420. Zinsen (Tz. 417) werden jeweils mit dem Ablauf des Kalenderjahres oder, wenn das hinterlegte Geld vorher herausgegeben wird, mit der Herausgabe fällig. Die Hinterlegungsstelle zahlt aufgelaufene Zinsen ausschließlich auf Antrag und berechnet auch erst zu diesem Zeitpunkt deren Betrag. Die Hinterlegungskasse hat 2013 rund 33.000 Euro an Zinsen auf hinterlegte Gelder ausgezahlt.
421. Der Anspruch auf Auszahlung von Zinsen verjährt grundsätzlich erst mit Ablauf von 30 Jahren nach der Hinterlegung und ohne Rücksicht darauf, wann die Zinsen fällig waren.² Die Höhe aller möglichen Zinsansprüche ist der JB nicht bekannt. Diese Ansprüche werden deshalb auch nicht bilanziell abgebildet.
422. Nach überschlägiger Berechnung des Rechnungshofs entstanden allein im Jahr 2013 Zinsansprüche von rund 600.000 Euro. Die Verpflichtung zur Zahlung bereits entstandener Zinsen ist aufwandswirksam als Verbindlichkeit zu passivieren, soweit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit von einer Inanspruchnahme auszugehen ist.

Die fehlende Übersicht über die Gesamtsumme aller aufgelaufenen Zinsansprüche aus Geldhinterlegungen hat zur Folge, dass der Ressourcenverbrauch und die Vermögenslage im Haushalt unzutreffend dargestellt werden.

² Vgl. Bülow/Schmidt, Hinterlegungsordnung, 4. Auflage 2005, Rn. 13 zu § 8 der Hinterlegungsordnung (HO) für die Vorschriften der §§ 19 ff. HO als die bundesrechtlichen Vorläufer zu §§ 27 ff. HintG. Die §§ 27 ff. des die HO ablösenden HintG orientieren sich an der HO (Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Hinterlegungsgesetzes und zur Änderung landesrechtlicher Vorschriften, Bürgerschaftsdrucksache 19/6607 vom 29. Juni 2010, S. 1).

423. Der Rechnungshof hat die fehlende Bilanzierung von Zinsansprüchen als Verstoß gegen § 15a LHO a. F. und die dazu erlassenen VV beanstandet.

Belastung für den Haushalt transparent machen

Er hat die JB aufgefordert, Ansprüche auf Hinterlegungszinsen zutreffend zu bilanzieren. Hierfür dürften erfahrungsgestützte Parameter zu entwickeln sein, um die Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme verlässlich abschätzen zu können.

Verzinsung von Haftkautionen

424. Die Staatsanwaltschaft (StA) Hamburg verfügt die Verzinsung hinterlegter Haftkautionen nur in einzelnen Fällen.

Die StA Hamburg hat die Prüfung des Rechnungshofs zum Anlass genommen, ihre Praxis zu überprüfen, und erwägt auf der Grundlage eines Gerichtsurteils, Zinsen für Haftkautionen künftig grundsätzlich nicht mehr auszukehren.

Verzinsung von Haftkautionen abschaffen

425. Der Rechnungshof hat die JB aufgefordert, alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, die Verzinsung von Haftkautionen dauerhaft abzuschaffen.

Aufbewahrungsfristen

426. Hinterlegungsakten werden fünf Jahre nach Ablauf des Jahres aufbewahrt, in dem die Hinterlegung beendet wurde oder der Anspruch auf Herausgabe erloschen ist.

427. Diese Fristen sind zu kurz bemessen, weil Zinsen nur auf Antrag ausgezahlt werden (Tz. 420). Wenn keine Zinsen beantragt und ausgezahlt worden sind, kann der Anspruch trotz Beendigung der Geldhinterlegung dennoch weiter bestehen. Wird eine Herausgabe von Zinsen nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist verlangt, verfügt die JB nicht mehr über die für eine Prüfung des Anspruchs erforderlichen Hinterlegungsakten.

Keine verfrühte Aktenvernichtung zulassen

428. Der Rechnungshof hat die in Hinterlegungssachen zu kurz bemessene Aufbewahrungsfrist für Akten beanstandet und die JB aufgefordert, die Frist angemessen anzupassen.

Gesetzliche Verzinsungspflicht

429. Die Freie und Hansestadt Hamburg zählt zu den letzten vier Ländern, deren Hinterlegungsgesetze eine Verzinsung hinterlegter Gelder vorsehen.

430. Die Deutsche Bundesbank belegt bei ihr geführte Giroguthaben der Freien und Hansestadt Hamburg, auf die auch Hinterlegungsbeträge eingezahlt werden, seit dem 11. Juni 2014 mit einem Negativzins von 0,1 % jährlich. Im Ergebnis zahlt Hamburg herausgabeberechtigten Personen Zinsen für hinterlegte Beträge, für die es seinerseits zurzeit Negativzinsen bei der Bundesbank aufbringen muss.
431. Der Rechnungshof hält es für geboten, die gesetzliche Verpflichtung Hamburgs zu Zinszahlungen aufzuheben. Bei Geldhinterlegungen handelt es sich um eine im überwiegenden oder ausschließlichen Interesse Einzelner geleistete staatliche Aufgabe. Die aktuelle Belastung des Haushalts mit Zinsen auf Einlagen bei der Deutschen Bundesbank gibt ebenfalls Anlass, die Verzinsung hinterlegten Geldes zu hinterfragen.
432. Der Rechnungshof hat die JB aufgefordert, eine entsprechende Änderung des HintG zu initiieren.

*Verzinsung
abschaffen*

Damit würden sich zugleich

- künftig der Aufwand für die fortlaufend zu berechnenden Zinsen und die Bilanzierung (Tz. 420 ff.) vermeiden lassen und
- die Verzinsung von Haftkautionen (Tz. 424 ff.) sowie die Anpassung der Aufbewahrungsfrist (Tz. 426 ff.) für neue Fälle erübrigen.

Justizverwaltungsgebühren

433. Für Werthinterlegungen kann nach dem Landesjustizkostengesetz eine Rahmengebühr erhoben werden. In den Jahren 2010 bis 2013 hat die JB bei 51 Einzelfällen insgesamt rund 2.800 Euro an Gebühren eingenommen.

Für die zahlenmäßig weit überwiegenden Geldhinterlegungen³ hingegen sehen weder das Landesjustizkostengesetz noch das HintG die Erhebung von Gebühren vor. Die JB hat die von ihr 2014 eingebrachte Gebührenerhöhung bei Werthinterlegungen nicht zum Anlass genommen, ihre Personalkosten (Tz. 418) durch die Einführung einer Gebühr auch für Geldhinterlegungen zu decken. Damit steht dem im überwiegenden oder ausschließlichen Interesse Einzelner geleisteten staatlichen Aufwand kein von ihnen erbrachter Beitrag zur Deckung der von der Allgemeinheit getragenen Kosten gegenüber.

434. Das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet dazu, Einnahmepotenziale zu sichern und auszuschöpfen.⁴ Dem misst auch der Senat besondere Bedeutung bei.⁵

³ 2012 insgesamt 1.230 Hinterlegungssachen.

⁴ Jahresbericht 2007, „Erschließung, Sicherung und Ausschöpfung von Einnahmepotenzialen“, Tz. 34.

⁵ Bürgerschaftsdrucksache 18/6204 vom 8. Mai 2007, S. 4.

435. Der Rechnungshof hat die unterlassene Prüfung zur Einführung kostendeckender Gebühren in Hinterlegungssachen als Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet und die JB aufgefordert, die Einführung entsprechender Gebühren im Landesjustizkostengesetz zu initiieren.

Geldwäschebekämpfung

436. Im Jahr 2013 hat die JB in 71 Fällen Haftkautionen in Höhe von insgesamt rund 1,4 Mio. Euro entgegengenommen. Die Einzahlungen erfolgen in aller Regel in bar und durch Rechtsanwälte oder andere Dritte. Die Auszahlungen veranlasst die Hinterlegungsstelle nach Freigabe durch die für das Strafverfahren zuständige StA hingegen unbar an Beschuldigte bzw. Angeklagte.

Das Geldwäschegesetz⁶ sieht Meldepflichten für Hinterlegungsstellen nicht vor. Ihre Einführung hält die StA Hamburg für nicht erforderlich.

437. Der Rechnungshof hält die Einführung einer Meldepflicht in das Geldwäschegesetz hingegen für sinnvoll, weil Haftkautionen in erheblichem Umfang in bar und überwiegend durch Dritte eingezahlt werden und so nicht eindeutig erkennbar ist, aus welcher Quelle dieses Geld stammt und ob es dem Vermögen der bzw. des Beschuldigten bzw. Angeklagten zugerechnet werden kann. Wird eine Kaution wieder freigegeben, erhält die Empfängerin bzw. der Empfänger den entsprechenden Betrag aus der Staatskasse zurück, wodurch die Möglichkeit der Geldwäsche besteht.

438. Soweit die StA Hamburg der Einführung einer Mitteilungspflicht entgegengehalten hat, dass Kautionshinterlegung und -freigabe ihrer ständigen Obacht unterliegen und bei Einrichtung von Mitteilungspflichten die Gefahr von Doppelverfahren bestünde, wenn sowohl durch die StA Hamburg als auch durch die Hinterlegungskasse entsprechende Vorgänge initiiert werden würden, lässt sie außer Acht, dass dies auch alle übrigen Geldhinterlegungen betreffen kann, die nicht ihrer Obacht unterliegen, weil es sich um Hinterlegungen aus Strafverfahren anderer Staatsanwaltschaften oder außerhalb von Strafverfahren handelt.

439. Der Rechnungshof hat die JB gebeten, eine Aufnahme von Meldepflichten der Hinterlegungsstelle in das Geldwäschegesetz (GwG) zu prüfen.
- Meldepflicht für Hinterlegungen prüfen*

Stellungnahme der Verwaltung

440. Die JB hat – den Forderungen des Rechnungshofs folgend – eine Änderung des HintG in die Wege geleitet. Diese zielt darauf ab,

⁶ Vom 13. August 2008 (BGBl. I S. 1690).

- es der Justizkasse zu ermöglichen, sich als Hinterlegungskasse zur Vollziehung von Hinterlegungen in Teilbereichen der Zahlstelle des Amtsgerichts Hamburg zu bedienen (Tz. 419),
 - die Verzinsungspflicht ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes abzuschaffen (Tzn. 424, 425 und 429 bis 432) und
 - durch Befristung zur Geltendmachung von Hinterlegungszinsen die fünfjährige Aufbewahrung für Hinterlegungsakten beizubehalten (Tzn. 426 bis 428).
441. Die JB will in Abstimmung mit der Finanzbehörde prüfen, inwieweit Rückstellungsverpflichtungen für Zinsansprüche bestehen (Tzn. 420 bis 423). Dabei sei insbesondere zu bedenken, dass der Zahlungsanspruch erst mit dem Antrag auf Herausgabe sicher entstehe und die Wahrscheinlichkeit des Entstehens nicht gegeben sei.
442. Eine Gebühr für Geldhinterlegungen will die JB nicht einführen (Tzn. 433 bis 435). Einen solchen Gebührentatbestand habe bereits die frühere Hinterlegungsordnung unter Hinweis auf die Zuführung barer Geldmittel an den Staat nicht enthalten. Auch in Anbetracht des zukünftigen Wegfalls der Verzinsung, des Verzichts auf Gebühren auch durch die übrigen Länder und den bei der Freien und Hansestadt Hamburg entstehenden Zins- und Liquiditätsvorteil durch Hinterlegungen sei eine Gebühr nicht beabsichtigt.
443. Eine Gesetzesinitiative zur Einführung einer Meldepflicht der Hinterlegungsstellen in das GwG hält die JB nicht für geboten (Tzn. 436 bis 439). Eine allein auf die Höhe des Geldbetrags gegründete Meldepflicht würde zu einer Fülle von ganz weitgehend unbegründeten Meldungen auf der Grundlage eines Generalverdachts führen.

Bewertung durch den Rechnungshof

444. Im Rahmen der gemeinsamen Prüfung von JB und Finanzbehörde sollte die Auffassung zur zutreffenden Bilanzierung von Hinterlegungszinsen überdacht werden: Die Zinsansprüche sind nicht in Form einer Rückstellung zu bilanzieren, sondern als Verbindlichkeit. Die Ansprüche sind ungeachtet der Geltendmachung durch Berechtigte entstanden. Unsicher ist allein das Ausmaß der Geltendmachung. Dem ist durch Erfahrungswerte und Bilanzierung nur eines entsprechenden Teils der Verbindlichkeiten Rechnung zu tragen.

Der Rechnungshof sieht auch nicht, dass ausbleibende Gebühreneinnahmen durch eine Zinersparnis der Freien und Hansestadt Hamburg aufgewogen werden könnten. So hat die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern für ihren Zuständigkeitsbereich festgestellt, dass der Zinsgewinn (bzw. die Zinersparnis) in der überwiegenden Zahl der Hinterlegungsfälle wie auch im Ge-

samtergebnis die Kosten für den durchschnittlichen personellen und sächlichen Aufwand nicht kompensiere.⁷ Dem Haushaltsrecht entspricht eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung, die auch die Ausschöpfung von Einnahmepotenzialen zur Kostendeckung durch den im überwiegenden oder ausschließlichen Interesse Einzelner geleisteten staatlichen Aufwand ermöglicht.

445. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eine Meldepflicht für Hinterlegungsstellen in das GwG in Betracht gezogen werden sollte. Gerade der Umstand, dass nur das GwG zur Identitätsfeststellung bei den Einzahlern und zugleich zur Meldung im Verdachtsfall verpflichtet, würde das Risiko von Geldwäsche deutlich reduzieren. Die Anzahl meldepflichtiger Vorgänge könnte u. a. durch eine auf die Höhe des Geldbetrags abstellende Regelung und die Festlegung sog. vereinfachter Sorgfaltspflichten (vgl. § 5 GwG) begrenzt werden.

⁷ Landtagsdrucksache 5/3379 vom 14. April 2010.

Organisation des öffentlichen Rettungsdienstes

Behörde für Inneres und Sport

Mit der Unterveranschlagung von Erlösen aus dem Rettungsdienst hat sich die Feuerwehr zusätzlichen finanziellen Spielraum verschafft.

Die unvollständige Berechnung der auf den Rettungsdienst entfallenden Personalkosten und der Verzicht auf den vorgeschriebenen Gemeinkostenzuschlag führen dazu, dass ein erheblicher Teil der Kosten des Rettungsdienstes vom Haushalt und nicht von den in erster Linie heranzuziehenden Kostenträgern übernommen wird.

Dem Kreis Pinneberg obliegende Rettungsdienst-Aufgaben werden teilweise von der hamburgischen Feuerwehr entgeltlich wahrgenommen, dabei aber in erheblichem Umfang aus dem Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg subventioniert.

Die Behörde für Inneres und Sport sollte prüfen, ob und inwieweit die Einbindung Dritter in den Rettungsdienst die Feuerwehr entlasten könnte.

Veranschlagung von Haushaltsmitteln

446. Die Behörde für Inneres und Sport (BIS) hat die Erlöse des öffentlichen Rettungsdienstes über mehrere Jahre unterhalb der aufgrund langjähriger Erfahrungswerte absehbaren Höhe im Haushalt veranschlagt.¹ Damit gewann sie zusätzliche Spielräume für Investitionen und Personalausgaben. Die Unterveranschlagung widerspricht den Vorschriften der LHO.

447. Der Rechnungshof hat die Unterveranschlagung von Erlösen beanstandet.

Mehrfach Unterveranschlagung von Erlösen

Er hat die BIS aufgefordert, die Erlöse und Kosten künftig anhand der Werte aus den Vorjahren sowie ergänzender Prognosen mit größtmöglicher Genauigkeit zu ermitteln und zutreffend zu veranschlagen.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/6000 vom 31. Oktober 2012, Band 3, S. 584; Haushaltsplan 2013/2014, Einzelplan 8.1, S. 134, Nr. 1.4.6.2 Haushaltsrechtliche Regelung des Aufgabenbereichs 277; Haushaltsbeschluss 2013/2014, Artikel 11, Nr. 23.

Geschäfts- und Einsatzzahlen

448. Bei den Feuer- und Rettungswachen handelt es sich um die zentralen operativen Einheiten der Feuerwehr mit dem größten Leistungsspektrum sowie den größten Personal-, Fahrzeug-, Gebäude- und Materialbeständen. Trotzdem liegen für die Wachen gegenwärtig keine verwertbaren Geschäfts- und Einsatzzahlen zum Rettungsdienst vor, anhand derer fundierte vergleichende Betrachtungen der jeweiligen Kosten und Leistungen vorgenommen werden können. Nach Angaben der Feuerwehr werden derartige Geschäfts- und Einsatzzahlen deshalb nicht erhoben, weil die Betriebsführung des öffentlichen Rettungsdienstes auf der jährlich nach der mit den Kostenträgern abgestimmten und von diesen akzeptierten „Poisson-Methode“ ermittelten Vorhaltung basiert.² Da diese jedoch lediglich das mathematisch wahrscheinliche, nicht jedoch das tatsächlich eintretende Einsatzgeschehen beschreibt, bedarf es ergänzender Geschäfts- und Einsatzzahlen, um die Kosten und Leistungen der jeweiligen Feuer- und Rettungswachen im Rettungsdienst transparent darzustellen, zu vergleichen und aus Abweichungen die gebotenen Schlüsse zu ziehen.
449. Der Rechnungshof hatte bereits in früheren Prüfungen auf Defizite in der ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung staatlicher Leistungen³ hingewiesen und zudem die Bedeutung der Kosten- und Leistungstransparenz unter Steuerungsgesichtspunkten betont.⁴
450. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass für die Feuer- und Rettungswachen gegenwärtig keine Kosten- und Leistungstransparenz besteht.
- Kosten- und Leistungstransparenz herstellen*
- Er hat die BIS aufgefordert, diese durch geeignete Maßnahmen herzustellen und dafür Sorge zu tragen, dass die Geschäfts- und Einsatzzahlen zu einer aussagefähigen Datenbasis zusammengeführt und dem darauf angewiesenen Personenkreis zugänglich gemacht werden.
451. Die BIS hat bestätigt, dass die nach der Poisson-Methode ermittelte Vorhaltung als alleinige Steuerungsgrundlage nicht ausreiche. Hinsichtlich der vom Rechnungshof geforderten Kosten- und Leistungstransparenz hat sie auf ein mehrjähriges Projekt zur Implementierung eines eigenen „Datawarehouses“ hingewiesen, mit dem ein ganzheitlicher und steuerungsrelevanter Lösungsansatz geschaffen werden solle. Sie hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs hierbei nachzukommen.

² Vgl. § 10a Absatz 1 Satz 3 Hamburgisches Rettungsdienstgesetz (HmbRDG).

³ Jahresbericht 2006, „Steuerung von Kosten und Leistungen“, Tz. 14 ff.; Jahresbericht 2008, „Neugestaltung des Haushaltswesens“, Tz. 486; Jahresbericht 2009, „Steuerung und Kontrolle“, Tz. 114; Jahresbericht 2010, „Zielsetzung und Wirkungskontrolle staatlicher Leistungen“, Tz. 36 ff.; JB 2011, „Feuerwehrakademie“, Tz. 442 ff.

⁴ Jahresbericht 2012, „Kosten des Vollzugs von Abschiebungs- und Polizeihaft“, Tz. 693.

Vergleichsringarbeit

452. Die Feuerwehr nimmt seit 2007 an einem bundesweit organisierten Vergleichsring von Berufsfeuerwehren teil, unter dessen Teilnehmern vereinbarte Daten, Kennzahlen und Vergleichswerte ausgetauscht und zur Verbesserung der eigenen Effizienz genutzt werden. Dort getroffene Vereinbarungen sehen allerdings Vertraulichkeit vor. Dadurch sah sich die Feuerwehr gehindert, Daten aus dem Vergleichsring außerhalb der Feuerwehr zu verwenden, womit diese auch nicht für Informationen für die Bürgerschaft zur Verfügung standen.

Die von den teilnehmenden Berufsfeuerwehren eingebrachten Daten betreffen Verwaltungshandeln, das aus Haushaltsmitteln der jeweiligen Kommunen bzw. Länder finanziert wird. Die Daten selbst werden ebenfalls unter Verwendung von Haushaltsmitteln erhoben und verglichen, um den Einsatz von Haushaltsmitteln so effektiv wie möglich zu gestalten. Auch der Senat hat mehrfach seine Zielsetzung bekräftigt, mithilfe länderübergreifender Vergleiche die Effizienz der hamburgischen Verwaltung steigern zu wollen.⁵

453. Der Rechnungshof hat die BIS darauf hingewiesen, dass es keinen nachvollziehbaren Grund dafür gibt, der Bürgerschaft die über den vergleichsweisen Leistungsstand der Hamburger Feuerwehr erhobenen Daten vorzuenthalten.
454. Die BIS hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs nachzukommen und die erhobenen Daten sowie die daraus abgeleiteten Informationen, Kennzahlen und Vergleichszahlen den parlamentarischen Gremien etwa im Rahmen von Anfragen oder Beratungen zugänglich zu machen.

Bürgerschaft und parlamentarischen Gremien keine Daten vorenthalten

Kosten- und Gebührenermittlung

455. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Hamburgischen Rettungsdienstgesetzes (2. HmbRDGÄndG) wurde 2003 ein der Gebührenbemessung durch den Senat vorgeschaltetes Verhandlungsverfahren mit den Kostenträgern im Gesundheitswesen (insbesondere Krankenkassen) eingeführt, das auch dazu dienen soll, die Gesamtkosten des Rettungsdienstes zu ermitteln.⁶ Als Kostenverteilungsgrundsatz nennt die Gesetzesbegründung zu § 10a HmbRDG, dass die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) als Aufgabenträger des Rettungsdienstes nur die Kosten übernimmt, die aufgrund uneinbringlicher Forderungen abgeschrieben bzw. niedergeschlagen werden müssen oder die aufgrund besonderer Umstände nicht geltend gemacht werden können.

⁵ Bürgerschaftsdrucksachen 17/3161 vom 5. August 2003, 18/1695 vom 4. Februar 2005, 19/2068 vom 27. Januar 2009, 19/4142 vom 22. September 2009, 19/6610 vom 29. Juni 2010, 20/2363 vom 23. November 2011 und Strategiekonzept für die Haushaltsmodernisierung vom 1. Oktober 2008 sowie die darauf aufsetzenden Fachkonzepte der Projekte Neues Haushaltswesen Hamburg und Strategische Neuausrichtung des Haushaltswesens.

⁶ Bürgerschaftsdrucksache 17/2364 vom 4. März 2003, Begründung zu § 10a.

In Bezug auf die Ermittlung der Gesamtkosten des Rettungsdienstes hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

456. Die Anzahl der täglich durchschnittlich vorzuhaltenden Rettungswagen wird von der Feuerwehr jährlich nach der sog. Poisson-Methode ermittelt. Danach ergibt sich ein Bedarf von 69 Rettungswagen, für deren ständige Besetzung nach einer Berechnung aus 2012 Personalkosten in Höhe von rund 33,1 Mio. Euro pro Jahr anfallen würden. Die Feuerwehr legt jedoch nur 24,9 Mio. Euro an Personalkosten wegen des tatsächlich praktizierten Systems wechselseitiger Besetzung zugrunde: Hierbei sind durchschnittlich 51 Rettungswagen ständig und durchschnittlich 18 besonders hierfür vorgehaltene Rettungswagen wechselseitig durch Bedienstete in Doppelfunktion⁷ besetzt. Die Differenz beider Personalkostenberechnungen von rund 8,2 Mio. Euro pro Jahr (33,1 abzüglich 24,9 Mio. Euro) drückt die anteiligen Personalkosten für die vorgehaltenen, wechselseitig besetzten 18 Rettungswagen aus. Die Personalkosten aus der Vorhaltung dieser Besetzungen fließen derzeit weder in die Gesamtkosten noch in die daraus abgeleiteten Gebührensätze des öffentlichen Rettungsdienstes ein und werden damit auch nicht über Gebührenzahlungen refinanziert. Die Kosten werden damit entgegen dem in der Begründung zum Entwurf des 2. HmbRDGÄndG enthaltenen Kostenverteilungsgrundsatz als Kosten der Daseinsvorsorge aus dem Haushalt der FHH bestritten und nicht von den Kostenträgern getragen.
457. Obwohl der Feuerwehr die Bedeutung des Personalbemessungsfaktors⁸ bekannt ist und sie weiß, dass bereits geringe Veränderungen bei den Einflussfaktoren oder Werten erhebliche finanzielle Auswirkungen haben, hat sie diesen seit 2004 nicht den aktuellen Gegebenheiten angepasst. Sie hat damit in Kauf genommen, dass die Höhe der Gesamtkosten des öffentlichen Rettungsdienstes sowie die daraus abgeleiteten Gebührensätze unzutreffend ermittelt und Erlöse aus Rettungsdienstgebühren nicht in dem erforderlichen Umfang erhoben werden. Auch die Empfehlung im Strategiepapier 2010,⁹ den Personalbemessungsfaktor jährlich zu überprüfen und fortzuschreiben, hat zu keinem Umdenken in der Sache geführt. Der Rechnungshof hat den seit 2004 geltenden Personalbemessungsfaktor mit ergänzenden Einflussfaktoren sowie Werten neu berechnet und kommt unter Anwendung der Systematik der Feuerwehr zu Personalkosten von rund 36,8 Mio. Euro. Auch diese rechnerische Differenz von rund 3,7 Mio. Euro (36,8 abzüglich 33,1 Mio. Euro) wird entgegen dem bestehenden Kostenverteilungsgrundsatz als Kosten der Daseinsvorsorge aus dem Haushalt der FHH bestritten und begünstigt in gleicher Höhe die Kostenträger.

Personalvorhaltekosten für 18 Rettungswagen nicht berücksichtigt

Personalbemessungsfaktor seit 2004 nicht angepasst – Kosten von 3,7 Mio. Euro jährlich zulasten der FHH

⁷ Die Besetzung der zur Spitzenlastabdeckung im Rettungsdienst vorgehaltenen Rettungswagen erfolgte bis Februar 2014 in Doppelfunktion durch Löschzugpersonal und danach durch Gerätewagenpersonal.

⁸ Beim Personalbemessungsfaktor handelt es sich um einen anhand bestimmter Einflussfaktoren berechneten Berechnungsparameter, unter dessen Zuhilfenahme berechnet werden kann, wie viele Vollkräfte zur Besetzung einer Funktion für einen bestimmten Zeitraum benötigt werden.

⁹ Strategiepapier 2010 der Feuerwehr Hamburg vom 29. Februar 2012 (Strategiepapier 2010).

458. Den von ihr ermittelten Personalkosten des öffentlichen Rettungsdienstes schlägt die Feuerwehr entgegen den Vorgaben der Finanzbehörde nicht die sich danach ergebenden Verwaltungsgemeinkosten zu. Bei Berücksichtigung des Verwaltungsgemeinkostenzuschlags würden sich rund 5 Mio. Euro pro Jahr an zusätzlichen Kosten ergeben. Selbst bei Abzug der von der Feuerwehr ausgewiesenen Intendantzkosten betragen die unberücksichtigten Verwaltungsgemeinkosten immer noch knapp 5 Mio. Euro. Auch die nicht berechneten Verwaltungsgemeinkosten werden entgegen dem bestehenden Kostenverteilungsgrundsatz (Tz. 455) als Kosten der Daseinsvorsorge aus dem Haushalt der FHH bestritten und begünstigen in gleicher Höhe die Kostenträger.
- Rund 5 Mio. Euro jährlich Verwaltungsgemeinkosten gegenüber Kostenträgern nicht berücksichtigt*
459. Die Berechnung der Gesamtkosten des öffentlichen Rettungsdienstes hat bisher in der Regel alle zwei Jahre und ohne eine in die Zukunft gerichtete prognostische Kostenbetrachtung stattgefunden. Dies führt angesichts der Höhe sowie des laufenden Anstiegs der mit dem Rettungsdienst verbundenen Kosten dazu, dass die FHH den Kostenträgern unterjährige Kostensteigerungen im Umfang von mehreren Millionen Euro pro Jahr zinslos vorfinanziert, ohne dass diese zeitnah über Gebühreneinnahmen refinanziert werden. Da sich dieses Vorgehen jährlich wiederholt, verbleibt eine Vorfinanzierungslücke zulasten der FHH, die dazu führt, dass Einnahmen in erheblichem Umfang nicht oder nur mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen realisiert werden können. Dies steht im Widerspruch zur Begründung zum Entwurf des 2. HmbRDGÄndG, in der ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass die zuständige Behörde die Kosten des Rettungsdienstsystems unter Berücksichtigung einer sparsamen und wirtschaftlichen Betriebsführung ermittelt und diese für die Zukunft prognostiziert. Um sicherzustellen, dass die Gesamtkosten des Rettungsdienstes grundsätzlich durch Erlöse aus Rettungsdienstgebühren gedeckt werden und um eine angemessene Berücksichtigung der Kostenentwicklung zu ermöglichen, ging der Senat in seiner Begründung davon aus, dass jährliche Vereinbarungen angemessen seien.¹⁰
- Zinslose Vorfinanzierung zulasten des Haushalts der FHH*
460. Die bei der Ermittlung der Gesamtkosten des Rettungsdienstes festgestellten Defizite summieren sich auf rund 16,9 Mio. Euro pro Jahr, die weder in die Gesamtkosten noch die daraus abgeleiteten Gebührensätze des öffentlichen Rettungsdienstes einfließen und damit auch nicht durch Gebührenzahlungen der Kostenträger refinanziert werden.
461. Der Rechnungshof hat die Defizite bei der Kosten- und Gebührenermittlung beanstandet.
- Er hat die BIS aufgefordert,
- bestehende Alternativen zum System der wechselseitigen Besetzung von Rettungswagen zu prüfen und für eine vollständige Deckung der Vorhaltekosten, soweit sie dem Rettungsdienst zuzurechnen sind, durch die Kostenträger zu sorgen,

¹⁰ Vgl. Fn. 6.

- die Einflussfaktoren des Personalbemessungsfaktors transparent und nachvollziehbar zu definieren, die maßgeblichen Werte jährlich fortzuschreiben, den angepassten Personalbemessungsfaktor bereits den aktuellen Verhandlungen mit den Kostenträgern zugrunde zu legen und zudem zu überlegen, ob dieser künftig als Kennzahl im Haushaltsplan oder als ergänzende Information in den Quartals- oder Halbjahresberichten ausgewiesen werden kann,
 - die derzeitige Berechnungsmethode für die Verwaltungsgemeinkosten mit den dazu erlassenen Regelungen in Einklang zu bringen und die auf dieser Grundlage ermittelten Verwaltungsgemeinkosten bereits den aktuellen Verhandlungen mit den Kostenträgern zugrunde zu legen und
 - die zinslose Vorfinanzierung von unterjährig steigenden Kosten zu unterbinden und die interne Berechnung der Gesamtkosten des Rettungsdienstes sowie die Verhandlungen bzw. Vereinbarungen mit den Kostenträgern auf einen jährlichen Rhythmus umzustellen.
462. Nach Auffassung der BIS können die anteiligen Personalkosten für die vorgehaltenen wechselseitig besetzten 18 Rettungswagen in Höhe von rund 8,2 Mio. Euro nicht den Kostenträgern in Rechnung gestellt werden. Diese Kosten entstünden primär durch die Vorhaltung der Gerätewagen für den Brandschutz sowie die Technische Hilfeleistung und wären auch ohne Rettungsdienst zu leisten.
- Die BIS hat ergänzend dargelegt, dass sie unter Beteiligung der Finanzbehörde einen Personalbemessungsfaktor für 2015 entwickelt und in die aktuellen Verhandlungen mit den Kostenträgern eingebracht hat. Darüber hinaus hat sie zugesagt, die neu ermittelten Verwaltungsgemeinkosten bei künftigen Verhandlungen mit den Kostenträgern zu berücksichtigen und dafür Sorge zu tragen, dass eine Vorfinanzierung von Kosten künftig unterbleibt.
463. Der Rechnungshof weist zur Abrechnung der Personalkosten der 18 Rettungswagen darauf hin, dass das hierfür vorgehaltene Personal je nach Einsatzlage entweder auf dem Geräte- oder auf dem Rettungswagen eingesetzt wird und es deshalb eines Berechnungs- und Verteilungsverfahrens bedarf, das mit dem Kostenverteilungsgrundsatz aus der Gesetzesbegründung zu § 10a HmbRDG in Einklang steht. Hierfür ist es erforderlich, die ermittelten Personalkosten anhand von Durchschnittswerten verursachungsgerecht auf die dem Brandschutz und der Technischen Hilfeleistung sowie dem Rettungsdienst zuzuordnenden Einsätze zu verteilen und hierdurch die aus dem Haushalt der FHH zu bestreitenden Kosten der Daseinsvorsorge nachvollziehbar von den dem Rettungsdienst zuzuordnenden Kosten abzugrenzen. Ein derartiges Berechnungs- und Verteilungsverfahren besteht derzeit nicht.

Kosten- und Leistungsrechnung

464. Die Feuerwehr ermittelt die Gesamtkosten des Rettungsdienstes sowie die daraus abgeleiteten Gebührensätze derzeit nach manueller Übertragung der im doppelischen SAP/RVP-System der FHH verfügbaren Buchungsdaten mittels eines Tabellenkalkulationsprogramms. Zum Einsatz kommen hierbei umfangreiche aufeinander aufbauende Tabellen bzw. Tabellenblätter, deren Inhalte, Beziehungszusammenhänge, Datenquellen und Verteilungsmechanismen sich auch einem fachkundigen Dritten nicht unmittelbar erschließen und deshalb mit erheblichem zeitlichen Aufwand inhaltlich nachvollzogen werden müssen. Durch eine derartige Ausgestaltung wird nicht nur die Kosten- und Leistungstransparenz und damit die Aussagefähigkeit des vorgelegten Zahlenmaterials eingeschränkt, sondern auch dessen zielgerichtete Überprüfung in erheblichem Maße behindert und erschwert.
465. Der Rechnungshof hat die derzeitige Ausgestaltung der bei der Feuerwehr eingesetzten Kosten- und Leistungsrechnung bemängelt.
- Er hat die Feuerwehr angesichts der Bedeutung der Gebührenerhebung für den Rettungsdienst aufgefordert, die Aussagekraft und Verwendbarkeit des genutzten Zahlenmaterials weiter zu verfeinern und dadurch die Kosten- und Leistungstransparenz nachhaltig zu verbessern. Zur Vermeidung von Medienbrüchen und unnötigen Übertragungs- und Zuordnungsfehlern sowie zur Sicherstellung der Kontinuität der Bearbeitung bei Personalausfall oder -wechsel sollten die erforderlichen Berechnungen und Verteilungsmechanismen so weit wie möglich in SAP/RVP ablaufen und ohne größeren Aufwand aus diesem reproduziert werden können.
466. Die BIS hat zugesagt, Überlegungen zur Erhöhung der Kosten- und Leistungstransparenz anzustellen.

Verlässlichkeit und Aussagekraft der Kosten- und Leistungsrechnung stärken

Verträge im Rettungsdienst

Vertragsmanagement

467. Die Feuerwehr hat die Zusammenarbeit im Rettungsdienst mit anderen Institutionen wie den Hilfsorganisationen, der Bundeswehr und verschiedenen Krankenhausträgern vertraglich geregelt. Sie hatte bis zur Prüfung durch den Rechnungshof keinen Überblick über diese Vertragsverhältnisse und hat erst während der Prüfung begonnen, eine Gesamtübersicht über die Vertragsbeziehungen zu erstellen.
468. Durch ihr unzureichendes Vertragsmanagement hat es die Feuerwehr unterlassen, die vertraglich vereinbarten Möglichkeiten zur Aktualisierung von Vertragsgegenständen wahrzunehmen und somit zum Teil erhebliche Nachteile für den Haushalt der FHH in Kauf genommen. So wurde im Vertrag über die Beteiligung der Hilfsorganisationen an den Kosten der Rettungsleitstelle der Feuerwehr ein Erstattungsbetrag vereinbart, der auf einem Wert aus der jähr-

lich veränderten Personalkostentabelle beruht. Die Feuerwehr hat die Anpassung des Vertrags versäumt.

469. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, im Vertragswesen der Feuerwehr die Prüffähigkeit unverzüglich sicherzustellen und auf eine konsequente Anpassung bestehender Vertragsverhältnisse hinzuwirken.
- Vertragsmanagement optimieren*
470. Die BIS hat zugesagt, das Vertragsmanagement der Feuerwehr grundlegend neu zu gestalten.

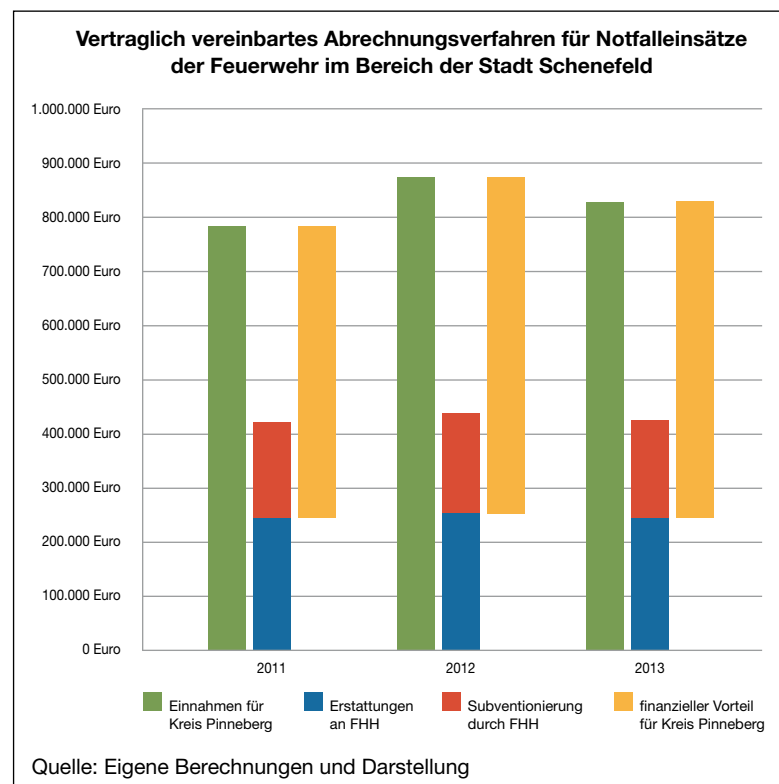
Einbeziehung einer Hilfsorganisation in die Notfallrettung

471. Eine Hilfsorganisation ist seit 1999 vertraglich in die Durchführung der Notfallrettung des öffentlichen Rettungsdienstes eingebunden. Mit der 2006 erfolgten Einführung von differenzierten Rettungsdienstgebühren in die Gebührenordnung der Feuerwehr konnte die BIS nicht mehr wie zuvor die Leistungen dieser Hilfsorganisation pauschal abrechnen. Ohne dass ihr die finanziellen Auswirkungen bekannt waren, hat die BIS entschieden, nicht auf eine Vertragsanpassung hinzuwirken, sondern sich auf eine bloße Fortschreibung des bestehenden Vertrags zu beschränken, ohne die neuen differenzierten Gebührentatbestände zu berücksichtigen. Selbst die Kenntnis über die negativen finanziellen Auswirkungen hat die BIS nicht dazu veranlasst, ihre Entscheidung zu revidieren. Damit hat sie für den Betrachtungszeitraum 2010 bis 2013 einen Einnahmeverlust in Höhe von rund 330.000 Euro bis 460.000 Euro hingenommen.
472. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BIS aufgefordert, unverzüglich mit dieser Hilfsorganisation Verhandlungen zu den Abrechnungsregelungen aufzunehmen, um eine leistungsgerechte Kostenerstattung zu vereinbaren.
- Verursachungsgerechte Kostenerstattung sicherstellen*
473. Die BIS hat zugesagt, der Forderung des Rechnungshofs nachzukommen und mit der Hilfsorganisation entsprechende Verhandlungen aufzunehmen.

Notfallrettung in Schenefeld

474. Seit 2002 führt die Feuerwehr auf der Grundlage eines Vertrags mit dem Kreis Pinneberg die Notfallrettung in der Stadt Schenefeld durch. Danach erstattet der Kreis die für die Einsätze der Feuerwehr entstehenden Kosten durch einsatzabhängige Pauschalen. Für eine Notfallbeförderung durch einen Rettungswagen im Bereich der Stadt Schenefeld betrug die Pauschale in den Jahren 2011 bis 2013 180 Euro und lag damit um bis zu 45 % unter dem betreffenden Gebührensatz für eine in Hamburg weitgehend identische Leistung (Rettungswageneinsatz zur Notfallbeförderung). Somit wurden derartige Einsätze im Betrachtungszeitraum schon nach den von der Feuerwehr ermittelten Kosten mit bis zu rund 150 Euro pro Einsatz bzw. insgesamt mit rund 540.000 Euro vom Haushalt der FHH subventioniert. Da der Kreis Pinneberg darüber

hinaus diese Einsätze durch die Geltendmachung eigener, mit den Kostenträgern verhandelter Gebührensätze gegenüber den Kostenträgern abrechnet und diese Gebührensätze erheblich über den mit der Feuerwehr vertraglich vereinbarten Pauschalbeträgen liegen, erwirtschaftet der Kreis Pinneberg zusätzlich Einnahmen für Leistungen, die maßgeblich von der hamburgischen Feuerwehr erbracht werden. Durch dieses Abrechnungsverfahren hat die BIS bewirkt, dass der Kreis Pinneberg 2011 bis 2013 einen Erlösvorteil von rund 1,74 Mio. Euro erzielen konnte.



475. Der Rechnungshof hat die bestehende Quersubventionierung beanstandet.

Quersubventionierung unverzüglich unterbinden

Er hat die BIS aufgefordert, unverzüglich mit dem Kreis Pinneberg Verhandlungen zu den vertraglich vereinbarten Abrechnungsregelungen aufzunehmen, um eine leistungsgerechte Kostenersatzung zu vereinbaren.

476. Die BIS hat erklärt, dass der Kreis Pinneberg die Auflösung des Vertrags über die Kooperation im Rettungsdienst avisiert habe. Im Übrigen wolle sie die Forderungen des Rechnungshofs prüfen.

Einbindung anderer Anbieter

477. Die Feuerwehr hat im Rahmen ihres Sicherstellungsauftrags darauf hinzuwirken, dass das System des Rettungsdienstes dem jeweiligen Stand der Wissenschaft und Technik entspricht, ordnungsgemäß aufgestellt ist und mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen verlässlich funktioniert. Trotz stetig steigender Alarmierungszahlen sowie substanzieller Veränderungen in der Ge-

fahrenabwehr und der operativen Prioritätensetzung ist die Feuerwehr bisher der Frage, ob und wie zur Kompensation erkannter Personalbedarfe weitere Rettungsdienstleister bzw. Inhaber einer Notfallrettungs-Genehmigung in den öffentlichen Rettungsdienst ergänzend eingebunden werden können, nicht systematisch nachgegangen. Die BIS hat erklärt, die Feuerwehr sei der Frage der Einbindung anderer Rettungsdienstleister seit 2010 nachgegangen. Dem Rechnungshof ist jedoch keine ausreichend konzeptionelle und systematische Prüfung zur Einbindung anderer Rettungsdienstleister vorgelegt worden.

478. Die Feuerwehr hat im Zusammenhang mit dem Wechsel des Schutzziels für die Brandbekämpfung – Ausrichtung auf den kritischen Wohnungsbrand – und die Umstellung im Februar 2014 bereits einen Personalbedarf von 134 Stellen¹¹ geltend gemacht. Zur Kompensation dieses vom Rechnungshof nicht geprüften Personalbedarfs könnte neben der Vergabe sämtlicher rettungsdienstlicher Leistungen einzelner Rettungswachen zum Beispiel der Ersatz von bisher an den jeweiligen Feuer- und Rettungswachen stationierten Rettungsmitteln der Feuerwehr durch Rettungsmittel der Rettungsdienstleister wie den Hilfsorganisationen oder Notfallrettungs-Genehmigungsinhaber wie gewerblichen Unternehmen sowie deren funktionale Integration in die jeweiligen Feuer- und Rettungswachen infrage kommen. Denkbar wäre ferner, in noch größerem Umfang als bisher Beschäftigte im Rettungsdienst zeitlich befristet neu einzustellen oder die von der Feuerwehr im Rahmen ihres Sicherstellungsauftrags wahrzunehmende Spitzenlastabdeckung größtenteils, wenn nicht gar vollständig auf Rettungsdienstleister oder Notfallrettungs-Genehmigungsinhaber zu übertragen. Durch die genannten Alternativen bzw. deren Kombination könnte etwaiger Personalmehrbedarf kompensiert und könnten dadurch weitere Entlastungswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten zum Beispiel für den Bereich der Brandbekämpfung und der Technischen Hilfe eröffnet werden. Dies würde vor allem dann an Bedeutung gewinnen, wenn die derzeit bestehenden Erfüllungsquoten der Eintreffzeit weiter angehoben werden sollten.
479. Auch wenn die Feuerwehr als Schonbereich von Sparvorgaben im Personalbereich ausgenommen ist, besteht für sie dennoch die Verpflichtung, das System des Rettungsdienstes laufend weiterzuentwickeln.
480. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Feuerwehr trotz substanzieller Veränderungen in der Gefahrenabwehr mögliche Lösungsansätze und -strategien im Hinblick auf mögliche Synergieeffekte sowie bestehende Entlastungswirkungen für die Feuerwehr und den Haushalt bisher nicht systematisch untersucht und bewertet hat.

Lösungsansätze und -strategien entwickeln und umsetzen

Er hat die BIS aufgefordert dies nachzuholen.

¹¹ Strategiepapier 2010 sowie Protokoll des Innenausschusses 20/14 für die Sitzung am 8. Januar 2013. Die Stellenangabe orientiert sich am Schutzziel des kritischen Wohnungsbrandes und einer Erfüllungsquote der Eintreffzeit von 85 %.

481. Die BIS hat dargelegt, dass die genannten 134 Stellen im Wesentlichen durch die Verbesserung der Krankenquote, die Beschränkung der angestrebten Fortbildung auf nur mehr 50 %, Einstellungen von außen sowie nicht besetzte Funktionen im Zusammenhang mit Aufgabenkritik bereits kompensiert worden seien.
482. Der Rechnungshof sieht sich durch die Einlassung der BIS darin bestätigt, dass sich durch organisatorische Maßnahmen und eine systematische Aufgabenkritik vorhandene Entwicklungspotenziale sowie damit einhergehende Entlastungswirkungen und Gestaltungsmöglichkeiten erfolgreich aktivieren lassen. Dies gilt es auch im Hinblick auf die Einbindung anderer Rettungsdienstleister oder Notfallrettungs-Genehmigungsinhaber fortzuführen. Eine Beschränkung der Fortbildung ist jedoch kritisch zu sehen, da im öffentlichen Rettungsdienst gut fortgebildetes Personal eingesetzt werden muss.

Information der Bürgerschaft

483. Der Senat hat parlamentarische Anfragen der Bürgerschaft zur Feuerwehr bzw. zum öffentlichen Rettungsdienst in den vergangenen Jahren mehrfach nur unzureichend, teilweise sogar unzutreffend beantwortet:
- 2010 hat er Auskunft über den Verlauf des 2009 durchgeführten Schiedsstellenverfahrens sowie die Entscheidung der Schiedsstelle zu einer pauschalen Nachzahlung der Kostenträger für den Zeitraum vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Oktober 2006 erteilt.¹² Dass es sich hierbei nicht um eine Entscheidung der Schiedsstelle, sondern um einen zu Protokoll der Schiedsstelle geschlossenen Vergleich gehandelt hat, nach dem die FHH auf – wenn auch streitige – Erlöse aus Rettungsdienstgebühren in zweistelliger Millionenhöhe verzichtet, wurde jedoch nicht erwähnt. Angesichts des Umfangs des geschlossenen Vergleichs hätte es nahegelegen, die Bürgerschaft differenzierter über dessen Inhalte und Auswirkungen zu unterrichten.
 - 2012 hat er Auskunft über den in den Jahren 2005 bis 2011 bei der Feuerwehr bestehenden Personalbestand sowie den Umfang der Krankheitstage erteilt,¹³ die ohne Ausnahme von den dem Rechnungshof auf der Grundlage des Personalberichts vorgelegten Werten abweichen. Da diese Werte bereits 2012 zur Verfügung standen, bleibt unklar, weshalb die Auskunft seinerzeit nicht auf dieser Datengrundlage, sondern anhand heute nicht mehr reproduzierbarer Daten erfolgte.
 - 2012 bis 2014 hat er mehrfach Auskunft über die Verhandlungen sowie einen daraufhin 2012 mit den Kostenträgern geschlossenen einmaligen Vergleich über eine Nachzahlung

¹² Bürgerschaftsdrucksache 19/7926 vom 14. Dezember 2010.

¹³ Bürgerschaftsdrucksache 20/4949 vom 11. September 2012.

von 6,2 Mio. Euro erteilt.¹⁴ Dass die FHH auch bei diesem Vergleich auf – wenn auch streitige – Erlöse aus Rettungsdienstgebühren in einstelliger Millionenhöhe verzichtet, wird jedoch nicht erwähnt. Angesichts des Umfangs des geschlossenen Vergleichs hätte die Bürgerschaft erwarten können, differenzierter über dessen Inhalte und Auswirkungen unterrichtet zu werden.

- 2014 hat er Auskunft über die Entwicklung der Einsatzzahlen im Rettungsdienst und deren Verteilung auf die Rettungsmittel der Feuerwehr und der Hilfsorganisationen mit dem Hinweis erteilt,¹⁵ dass eine Auswertung der monatlichen Einsatzzahlen des Rettungsdienstes der letzten zwölf Monate sowie die gewünschte Aufschlüsselung der Daten eine gesonderte, aufwendige Datenauswertung erfordere, die in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich sei. Da das dem Rechnungshof vorgelegte Zahlenmaterial den zu beantwortenden Fragenkomplex vollumfänglich abdeckt und ausweislich des Erstellungsdatums bereits am 19. Januar 2014 und damit über einen Monat vor Erteilung der Auskunft vorlag, bestehen Zweifel an der Berechtigung, die Auskunft zu verweigern. Zudem offenbaren die Angaben der Feuerwehr, wonach eine vollständige Auskunft wegen krankheitsbedingter Ausfälle und fehlender Autorisierungen zur Datenabfrage und -auswertung nicht möglich gewesen sei, erhebliche, das Budgetrecht der Bürgerschaft tangierende Organisations- und Steuerungsdefizite.

*Bürgerschaft
künftig voll-
ständig und
zutreffend
informieren*

484. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bürgerschaft in den vergangenen Jahren mehrfach unzureichend informiert und dadurch in der Ausübung des Budgetrechts behindert wurde.
- Er hat gefordert, durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass der Bürgerschaft die zur Ausübung des Budgetrechts erforderlichen Informationen künftig nach entsprechender Qualitätssicherung vollumfänglich zur Verfügung gestellt werden.
485. Die BIS teilt die Einschätzung des Rechnungshofs, die Bürgerschaft sei in der Vergangenheit mehrmals nicht zutreffend informiert worden, teilweise nicht, hat aber zugleich eine Prüfung seiner Forderung zugesagt.
486. Der Rechnungshof verweist auf die von ihm erhobenen und dargestellten Sachverhalte.

¹⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/6180 vom 30. November 2012, 20/8898 vom 13. August 2013, 20/9992 vom 15. November 2013, 20/12296 vom 8. Juli 2014.

¹⁵ Bürgerschaftsdrucksache 20/10919 vom 25. Februar 2014.

Aktenhaltung und Dokumentation

487. Die Aktenhaltung der Feuerwehr entspricht weder den für die Haltung von Papierakten noch den für die Nutzung einer elektronischen Dokumentenverwaltung festgelegten Standards. Eine detaillierte, lückenlose und für Prüfinstanzen sowie die mit der Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht befassten Dienststellen nutzbare Übersicht über den aktuellen Akten- und Dokumentenbestand liegt nicht vor. Große Teile der akten- bzw. archivwürdigen Dokumente befanden sich entweder als elektronische Dateien außerhalb der zugelassenen Archivdokumentation bzw. Fachverfahren oder auf lokalen Rechnern bzw. in nicht vorlagefähigen Handakten der jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Eine derartige Archivierungspraxis impliziert nicht nur erhebliche Dokumentationslücken im System des Rettungsdienstes, sondern erschwert bzw. verhindert zudem fundierte und zeitgerechte Auskünfte nach dem Hamburgischen Transparenzgesetz sowie gegenüber der Bürgerschaft. Die Feuerwehr ist wegen des nur rudimentär vorhandenen und über eine Vielzahl von Speichermedien verteilten Akten- und Dokumentenbestands nur bedingt prüfbar. Diese Feststellung wiegt umso schwerer, als der Rechnungshof gleichgelagerte Mängel bereits im Jahr 2010 im Zusammenhang mit der Prüfung „Ausbildungsbetrieb Feuerwehrakademie“ festgestellt und in der Prüfungsmitteilung umfassend thematisiert hat.
488. Der Rechnungshof hat die bei der Aktenführung der Feuerwehr festgestellten Defizite beanstandet.
- Er hat die BIS aufgefordert, die bestehenden Defizite unverzüglich abzustellen und durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass Dokumentationslücken im System des Rettungsdienstes ausgeschlossen werden.
489. Die BIS hat zugesagt, den Forderungen des Rechnungshof nachzukommen und die festgestellten Mängel abzustellen.

*Aktenhaltung und
Dokumentation
grundlegend
verbessern*

Erfahrungsstufen im Beamtenrecht

Personalamt / Behörde für Schule und Berufsbildung /
Behörde für Justiz und Gleichstellung /
Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz /
Behörde für Inneres und Sport /
Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Bei der Umstellung der Besoldung von Dienstaltersstufen auf Erfahrungsstufen ist eine komplizierte Überleitungsregelung geschaffen worden, die einen fortlaufend hohen Verwaltungsaufwand erzeugt.

10 % der geprüften Fälle waren fehlerhaft. Dies hat zu Über- und Unterzahlungen geführt. Es fehlte ein wirksames Fehlermanagement.

Bei Reformvorhaben dieser Art muss künftig berücksichtigt werden, dass die Regelungen effizient umgesetzt werden können. Dies kann Abstriche bei der grundsätzlich wünschenswerten Einzelfallgerechtigkeit erforderlich machen.

490. Das Hamburgische Besoldungsgesetz (HmbBesG) ist zum 1. Februar 2010 in Kraft getreten. Mit ihm wurden die Dienstaltersstufen abgeschafft und stattdessen Erfahrungsstufen eingeführt. Aus zwölf Dienstaltersstufen wurden acht Erfahrungsstufen.

Das Grundgehalt bemisst sich seitdem nach der tatsächlichen Berufserfahrung der Beamtinnen und Beamten. Die Besoldung der zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HmbBesG vorhandenen Beamtinnen und Beamten ist von dem Dienstaltersstufensystem in das Erfahrungsstufensystem überführt worden. Das dafür erlassene Hamburgische Besoldungsüberleitungsgesetz (HmbBesÜG) soll sicherstellen, dass keine Beamtin und kein Beamter durch den Systemwechsel schlechter oder besser gestellt wird. Das „zu erwartende Lebenseinkommen“ sollte unverändert bleiben, gleichzeitig war eine „weitgehende Kostenneutralität“ angestrebt.¹

491. Zum 1. Februar 2010 wurden die Beamtinnen und Beamten jeweils in die Erfahrungsstufe übergeleitet, die betragsmäßig dem bisherigen oder nächsthöheren Grundgehalt entsprach. Um keine großen Einkommenssprünge bei der Überleitung aus zwölf Dienstaltersstufen in nur noch acht Erfahrungsstufen zu erzeugen, wurden zusätzlich acht Überleitungsstufen geschaffen.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 19/4246 vom 6. Oktober 2009.

492. Um die Gesamthöhe des „zu erwartenden Lebenseinkommens“ (Tz. 490) sicherzustellen, mussten auch die zukünftigen Stufenaufstiege im neuen Erfahrungsstufensystem im HmbBesÜG gesondert festgelegt werden. Dies führte zu komplizierten Überleitungsregelungen, die von zwölf Fallkonstellationen ausgehen und dabei auch Ausnahmen sowie Ausnahmen von Ausnahmen berücksichtigen. Die Überleitungsregeln wirken im Einzelfall bis zu 20 Jahre. Welche der Übergangsregelungen für den Einzelfall gilt, hängt von der jeweiligen Besoldungsgruppe und von den persönlichen Verhältnissen am Tag der Überleitung ab.

493. Zur Bestimmung der Stufenaufstiege in den Jahren nach der Überleitung ist ein Stufungsdatum errechnet worden, das angibt, wann eine Beamtin oder ein Beamter seinen Dienst nach neuem Recht hätte beginnen müssen, um seinen Status quo nach altem Recht zu erreichen.

Das Personalabrechnungs- und Informationssystem (PAISY) kann die komplexen Regelungen grundsätzlich abbilden und die weiteren Stufenaufstiege automatisiert korrekt berechnen, solange sich die Besoldungsgruppe nicht ändert. Dies ist jedoch bei einer Beförderung der Fall. Daher müssen die Personalstellen bei jeder Beförderung das in PAISY hinterlegte Stufungsdatum manuell überprüfen und es gegebenenfalls anpassen, damit die künftigen Stufenzuordnungen und -aufstiege weiterhin gesetzeskonform erfolgen.

494. Das Personalamt hat allein zum Themenkomplex „Überprüfung des Stufungsdatums in Beförderungsfällen“ 31 Seiten Durchführungshinweise erlassen und den Personalstellen eine achtseitige Tabelle zur Ermittlung des Stufungsdatums (Ermittlungstabelle) zur Verfügung gestellt. Zur Unterstützung der Personalstellen werden seit 2010 Schulungen angeboten, seit Februar 2012 werden webbasierte Berechnungsbögen zur Verfügung gestellt.

495. Zur Feststellung des korrekten Stufungsdatums bei einer Beförderung ist es erforderlich, dass aus PAISY das aktuelle Stufungsdatum, die am 1. Februar 2010 zugeordnete Erfahrungsstufe, die aktuelle Erfahrungsstufe, die nächste zu erreichende Erfahrungsstufe und die Besoldungsgruppe vor der Beförderung ermittelt werden. Dann muss mithilfe der Ermittlungstabelle die Anzahl der Jahre bis zum Erreichen der nächsten Erfahrungsstufe in der bisherigen Besoldungsgruppe festgestellt werden (Ausgangswert). Der Vorgang ist für die neue Besoldungsgruppe zu wiederholen, um auch hier die Anzahl der Jahre bis zum Erreichen der nächsten Erfahrungsstufe festzustellen (Zielwert). Bereits diese Arbeitsschritte enthalten einen Medienbruch und sind fehleranfällig.

**Beispiel für die Komplexität:
Auszug aus einer Arbeitshilfe des Personalamts (Ermittlungstabelle)**

Besoldungsgruppe (Spalte 1)	Bei Überleitung zugeordnete Stufe (Spalte 2)	nächste Stufe die erreicht wird									
		1	2	3	4	5	6	7	8		
A 11	Überleitungsstufe zu Stufe 1	Datum 1. St.	2	4	6	10	14	19	25		
A 11	Stufe 1		3	5	7	11	15	20	26		
A 11	Überleitungsstufe zu Stufe 2		3	5	7	11	15	20	26		
A 11	Stufe 2		3	5	7	11	15	20	26		
A 11	Überleitungsstufe zu Stufe 3		3	5	6	10	14	19	25		
A 11	Stufe 3		3	5	7	11	15	20	26		
A 11	Überleitungsstufe zu Stufe 4		3	5	7	9	13	18	24		
A 11	Stufe 4		3	5	7	11	15	20	26		
A 11	Überleitungsstufe zu Stufe 5		3	5	7	11	14	19	25		
A 11	Stufe 5		3	5	7	11	15	20	26		
A 11	Überleitungsstufe zu Stufe 6		3	5	7	11	15	20	26		
A 11	Stufe 6		3	5	7	11	15	20	28		
A 11	Überleitungsstufe zu Stufe 7		3	5	7	11	15	20	24		
A 11	Stufe 7		3	5	7	11	15	20	26		
A 11	Überleitungsstufe zu Stufe 8		3	5	7	11	15	20	26		
A 11	Stufe 8		3	5	7	11	15	20	26		
A 12	Überleitungsstufe zu Stufe 1	Datum 1. St.	2	5	8	7	12	16	22	28	
A 12	Stufe 1		3	6	9	8	13	17	23	29	
A 12	Überleitungsstufe zu Stufe 2		3	5	6	12	16	22	21	28	
A 12	Stufe 2		3	6	9	8	13	17	23	22	29
A 12	Überleitungsstufe zu Stufe 3		3	6	8	7	12	16	22	21	28
A 12	Stufe 3		3	6	9	12	16	22	21	28	
A 12	Überleitungsstufe zu Stufe 4		3	6	9	12	16	22	21	28	
A 12	Stufe 4		3	6	9	13	17	23	22	29	
A 12	Überleitungsstufe zu Stufe 5		3	6	9	13	16	22	21	28	
A 12	Stufe 5*		3	6	9	13	17	23	22	29	
A 12	Überleitungsstufe zu Stufe 6		3	6	9	13	17	19	22	25	
A 12	Stufe 6		3	6	9	13	17	23	29	31	
A 12	Überleitungsstufe zu Stufe 7		3	6	9	13	17	23	27		
A 12	Stufe 7		3	6	9	13	17	23	29		
A 12	Überleitungsstufe zu Stufe 8		3	6	9	13	17	23	29		
A 12	Stufe 8		3	6	9	13	17	23	29		

Quelle: Rundschreiben des Personalamts vom 21. August 2014 zur Überprüfung des Stufungsdatums in Beförderungsfällen, Anlage 1

496. Weichen der Ausgangs- und der Zielwert nicht voneinander ab, darf das Stufungsdatum nicht geändert werden. Bei Abweichungen muss eine manuelle Anpassung in PAISY erfolgen. Ist der Zielwert wie in der oben dargestellten Arbeitshilfe des Personalamts zusätzlich farblich gekennzeichnet, sind gegebenenfalls weitere Anpassungen erforderlich. Bei einer Beförderung kann die Eingabe von bis zu fünf verschiedenen Stufungsdaten mit jeweils unterschiedlichen „Gültig ab“-Daten notwendig sein, damit die Stufenzuordnungen und -aufstiege weiterhin gesetzeskonform erfolgen. Die zwölf verschiedenen Fallkonstellationen (Tz. 492) haben sich erst nach dem Inkrafttreten des HmbBesÜG im Rahmen der Umsetzung sukzessive herauskristallisiert.

**Beispiel für die Komplexität:
Auszug aus dem Berechnungsbogen zu den möglichen Fallkonstellationen**

Ergebnis der Überprüfung: Weichen Ausgangs- und Zielwert voneinander ab? Muss eine Anpassung des Stufungsdatums erfolgen?	
<input type="checkbox"/>	nein Ausgangs- und Zielwert weichen nicht voneinander ab
<input type="checkbox"/>	nein grüne Markierung beim Zielwert: Keine Anpassung des Stufungsdatums trotz abweichender Ausgangs- und Zielwerte (Nr. 2.1.1. der Durchführungshinweise)
<input type="checkbox"/>	ja Ausgangs- und Zielwert weichen voneinander ab. Keine Markierung. Anpassung des Stufungsdatums (Nr. 1.1. bzw. 1.2. i.V.m. Nr. 2.1. der Durchführungshinweise)
<input type="checkbox"/>	ja schwarz / rot: Zwei Anpassungswerte in der Zielwertzelle (Nr. 2.1.2. der Durchführungshinweise)
<input type="checkbox"/>	ja türkise Markierung beim Zielwert: (Nr. 2.1.3. der Durchführungshinweise)
<input type="checkbox"/>	ja rosa Markierung beim Zielwert: Beförderungen in die Besoldungsgruppe A 15; (Nr. 2.1.4. der Durchführungshinweise)
<input type="checkbox"/>	ja orange Markierung beim Zielwert: Besoldungsgruppe A 11, bei Überleitung der Stufe 6 zugeordnet; (Nr. 2.2.2. der Durchführungshinweise)
<input type="checkbox"/>	ja orange (schwarz / rot) Markierung beim Zielwert: Besoldungsgruppe A 11, bei Überleitung der Stufe 6 zugeordnet; (Nr. 2.2.2. der Durchführungshinweise)
<input type="checkbox"/>	ja blaue Markierung beim Zielwert: Besoldungsgruppen A 9 und A 14, bei Überleitung der Stufe 3 zugeordnet (Nr. 2.2.3.1. der Durchführungshinweise)
<input type="checkbox"/>	ja violette Markierung beim Zielwert: Beförderungen in die Besoldungsgruppe A8 bei zugeordneter Stufe 4 vor dem ersten Stufenaufstieg (Nr. 2.2.3.2. der Durchführungshinweise)
<input type="checkbox"/>	ja violette Markierung beim Zielwert: Beförderungen in die Besoldungsgruppe A8 bei zugeordneter Stufe 4 nach dem ersten Stufenaufstieg (Nr. 2.2.3.2. der Durchführungshinweise)
<input type="checkbox"/>	ja braune Markierung bei den Zielwerten: Spezielle Ausnahmeregelungen nach § 9 Abs. 2 HmbBesÜG (Nr. 2.3. der Durchführungshinweise)

Es ist ggf. der entsprechende Berechnungsbogen zu verwenden.
Quelle: Rundschreiben des Personalamts vom 21. August 2014 zur Überprüfung des Stufungsdatums in Beförderungsfällen, Anlage 3

Wird ein Stufungsdatum falsch hinterlegt, kann dies zu fehlerhaften Stufenaufstiegen und damit zu Über- oder Unterzahlungen führen, die dauerhaft wirken. Bleibt dieser Fehler unentdeckt, kann er sich bei weiteren Beförderungen noch ausweiten.

Geprüfte Beförderungsfälle

497. In der Zeit vom 1. Februar 2010 bis Mitte 2013 hatte es in 4.701 Fällen Beförderungen gegeben. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer repräsentativen Stichprobe bei 906 Fällen geprüft, ob nach einer Beförderung ein korrektes Stufungsdatum hinterlegt war.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass 89 Fälle fehlerhaft bearbeitet worden sind. Dies entspricht einer Fehlerquote von 10 %. In 6 % der Fälle waren bereits Fehlzahlungen entstanden. Insgesamt sind 15.000 Euro zu wenig und 52.000 Euro zu viel gezahlt worden. Die höchste einzelne Überzahlung betrug 6.240 Euro. In den übrigen Fällen wären Fehlzahlungen erst zukünftig eingetreten, da sich das fehlerhaft hinterlegte Stufungsdatum noch nicht zahlungswirksam ausgewirkt hatte.

*Fehlerquote von
10 % festgestellt*

498. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass eine Fehlerquote von 10 % deutlich zu hoch ist, insbesondere weil die Revision für Personalausgaben des Personalamts bereits bei einer früheren Prüfung auf eine hohe Fehlerquote aufmerksam gemacht hatte.² Das Personalamt hat hierzu erklärt, dass den damaligen Anstößen der Revision für Personalausgaben durch die Einführung eines begleitenden Fehlermanagements gefolgt worden sei, die Umsetzung jedoch dezentral in den Personalstellen erfolgen müsse.

Die Ergebnisse der aktuellen Prüfung des Rechnungshofs belegen, dass das betriebene Fehlermanagement nicht ausreichend wirksam gewesen ist. Angesichts einer Fehlerquote von immer noch 10 % können sich Beamtinnen und Beamte nicht darauf verlassen, dass ihre Bezüge nach einer Beförderung richtig festgesetzt werden.

Gesetzesfolgenabschätzung

499. Der Senat hat in der Gesetzesbegründung zum HmbBesÜG ausgeführt, dass die gewählte Form der Überleitung erforderlich sei, um sowohl das Ziel weitgehender Kostenneutralität als auch das Ziel der Vermeidung von Härtefällen erreichen zu können. Eine im Wesentlichen technikbasierte Umsetzung der Überleitung sei durch die frühzeitige Einbindung des Zentrums für Personaldienste sichergestellt worden (Tz. 490).

500. Der Rechnungshof hat die Ausgestaltung der Überleitung bemängelt. Ihre Kompliziertheit und Langzeitwirkung waren von Beginn an erkennbar. Eine starke Vereinfachung wäre beispielsweise möglich gewesen, wenn man bei der Umstellung auf Erfahrungsstufen weder die Anzahl der Stufen noch die Laufzeiten verändert hätte. Der andauernde zusätzliche Aufwand wäre damit vollständig entfallen.³

² Im Zeitraum von 2011 bis 2012 wurde bei einer Prüfung zu zwei komplizierten Fallkonstellationen eine Fehlerquote von 18 % festgestellt. Das erforderliche Ausmaß manueller Berechnungen wurde als risikobehaftet beurteilt.

³ Der Rechnungshof hat ermittelt, dass allein für die Überprüfung des Stufungsdatums bei Beförderungen – ohne ministeriellen und technischen Zusatzaufwand sowie ohne Schulungen – dauerhaft ein zusätzlicher Personalaufwand von über 50.000 Euro pro Jahr bei den Personalstellen anfällt.

Das Personalamt hat mitgeteilt, es sei nicht absehbar gewesen, dass PAISY die Regelungen des HmbBesÜG bei Beförderungen technisch nicht unterstütze.

Regelungen unnötig kompliziert und aufwendig

Der Rechnungshof hat die übermäßig komplizierten Regelungen des HmbBesÜG sowie die – angesichts der Fehleinschätzung der Möglichkeiten der technischen Unterstützung – nicht ausreichende Bewertung der langfristigen Folgen bemängelt. Durch den nun dauerhaft entstandenen Mehraufwand ist das Senatsziel der Kostenneutralität jedenfalls hinsichtlich des Bearbeitungsaufwands nicht erreicht worden.

Für eine nachträgliche Vereinfachung dieses Gesetzes ist es nach der Beurteilung des Rechnungshofs allerdings zu spät: Etwa die Hälfte der Übergangszeit ist vergangen bzw. der Fälle sind bereits unter dem bestehenden Recht abgearbeitet worden und eine erneute Änderung würde daher zu viele neue Überleitungsprobleme auslösen.

Forderung und Empfehlung des Rechnungshofs

501. Der Rechnungshof hat das Personalamt aufgefordert zu prüfen, wie Fehlerquellen, insbesondere bei der Ermittlung der Ausgangs- und Zielwerte, beseitigt werden können.

Erneut Tendenz zur Kleinteiligkeit festgestellt

Im Personalbereich stellt der Rechnungshof bei seinen Prüfungen wiederholt eine Tendenz zur Erreichung einer größtmöglichen Einzelfallgerechtigkeit durch stark ausdifferenzierte Regelungen fest.⁴ Zusammen mit einer Vielzahl an kleinteiligen Ausnahmen entstehen komplexe Systeme, die in der Umsetzung von der Verwaltung nur schwer beherrschbar sind.

Der Rechnungshof fordert daher, künftig bei Reformen mit vergleichbarer Bedeutung bei der Rechtsetzung frühzeitig und umfassend die Frage der technischen Umsetzbarkeit sowie die Bearbeitungseffizienz und -klarheit zu beachten.

Wenn sich dabei zeigt, dass der in der Verwaltung ausgelöste Arbeitsaufwand unverhältnismäßig hoch ist, müssen in den Regelungen Abstriche an der grundsätzlich wünschenswerten Einzelfallgerechtigkeit gemacht werden.

502. Das Personalamt ist der Forderung des Rechnungshofs nach einer Überprüfung von möglichen Fehlerquellen nachgekommen, indem es die Durchführungshinweise redaktionell überarbeitet sowie die Ermittlungstabelle (Tz. 495) neu gestaltet hat.

Die geprüften Behörden haben die aufgezeigten fehlerhaften Fälle korrigiert sowie Nachzahlungen bzw. Rückforderungen in eigener Zuständigkeit geprüft.

⁴ Siehe insbesondere Jahresbericht 2014, „Beihilfearbeitung im Zentrum für Personaldienste“, Tz. 609.

Korruptionsprävention

Personalamt / Behörde für Inneres und Sport /
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt /
Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation /
Behörde für Justiz und Gleichstellung /
Finanzbehörde / Bezirksamter /
Hamburg Port Authority AöR

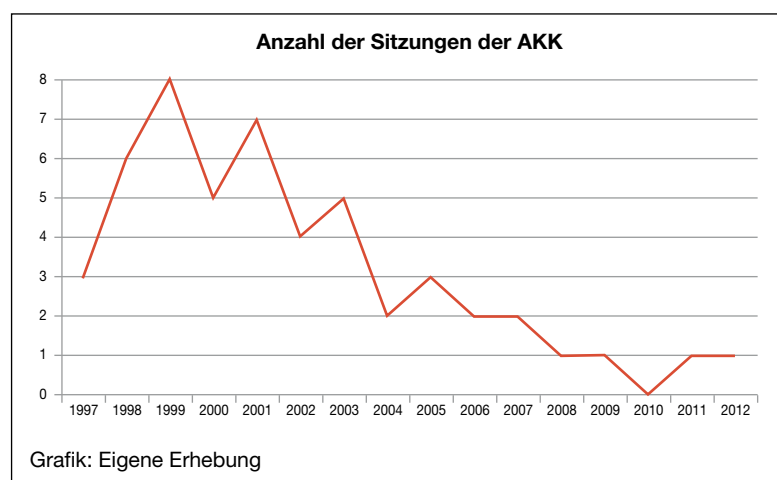
Zur Vermeidung unterschiedlicher Strukturen und Verfahrensweisen zur Korruptionsprävention bedarf es einer Evaluation mit dem Ziel, einheitliche Rahmenvorgaben zur Aktualisierung von Risikoanalysen, zum Aufgabenumfang der Antikorruptionsstellen und zum Schulungskonzept zu schaffen.

Bedeutung der Korruptionsprävention

503. Korruptionsprävention ist eine Aufgabe, die alle Fachbehörden und Bezirksamter in eigener Zuständigkeit und dauerhaft wahrzunehmen haben. Mit der Antikorruptionskonferenz (AKK) gibt es ein Gremium, das allen Dienststellen offensteht und in dem entsprechende Fragen aufgabengebietsübergreifend erörtert werden können und sollen. Organisatorisch ist die AKK beim Dezernat Interne Ermittlungen (D.I.E.) der Behörde für Inneres und Sport (BIS) angebunden. Eine mit Weisungsbefugnissen ausgestattete zentrale Stelle zur einheitlichen Umsetzung in den Dienststellen hat der Senat nicht eingerichtet.

Nachlassende Anstrengungen bei der Korruptionsprävention

Die Sitzungshäufigkeit der AKK hat im Laufe der Zeit stark abgenommen; von 2008 bis 2012 fand höchstens noch eine Sitzung im Jahr statt.



Der Rechnungshof hat kritisiert, dass der Korruptionsprävention nachlassende Bedeutung beigemessen wird, obwohl angesichts unterschiedlicher Strukturen und Verfahrensweisen ein intensiver Erfahrungsaustausch erforderlich gewesen wäre. Auch ist eine

wirkungsorientierte Evaluation der Umsetzung der VV Korruptionsprävention¹ in den Dienststellen bisher unterblieben.

504. *Wirkungsorientierte Evaluation nötig* Der Rechnungshof hat gefordert, im Anschluss an eine Evaluation in der AKK eine Entscheidung zumindest auf der Ebene der Staatsräte herbeizuführen, um die übergreifende Verbindlichkeit zu gewährleisten. Er hat die BIS aufgefordert, insbesondere für folgende regelungsbedürftige Punkte eine Festlegung herbeizuführen:

Risikoanalysen

505. *Risikoanalysen veraltet* Im Rahmen der Korruptionsprävention dienen Risikoanalysen dazu, mögliche Gefahren für eine Organisation zu erkennen und entsprechende Vorsorgemaßnahmen ergreifen zu können. Risikoanalysen müssen regelmäßig auf ihre Aktualität hin überprüft werden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass dies bisher nicht überall geschehen ist.

Schulungen

506. *Übergreifen des Schulungskonzept notwendig* Schulungen zur Sensibilisierung der Bediensteten gegenüber Korruptionsgefahren werden sowohl dezentral als auch (in geringem Maße) zentral angeboten. Bisher wurden die Vor- und Nachteile von dezentralen und zentralen Schulungsangeboten nicht evaluiert. Über die inhaltliche Grundlagenarbeit des D.I.E. hinaus existiert kein geschlossenes Fortbildungskonzept. Die bestehenden Angebote werden von den geprüften Dienststellen zudem in sehr unterschiedlichem Umfang angenommen. Berücksichtigt man alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer an internen und externen Schulungen und setzt deren Zahl ins Verhältnis zu den korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen, ergibt sich eine Spannweite von 0 % bis rund 240 % für den Betrachtungszeitraum 2010 bis 2013. Der Rechnungshof hat ein Schulungskonzept gefordert, damit alle Bediensteten in korruptionsgefährdeten Bereichen in bestimmten Abständen und zu vorgegebenen Inhalten gegenüber Korruptionsgefahren sensibilisiert werden.

Aktenführung

507. *Aktenführung lückenhaft* Im September 2001 trat die VV Korruptionsprävention in Kraft. Im Mai 2005 erarbeitete das D.I.E. federführend einen Evaluationsbericht, der angabegemäß auf Beiträgen der einzelnen Dienststellen basierte. Mit Ausnahme eines Beitrags sind die Meldungen nicht in der vom D.I.E. hierüber geführten Akte enthalten und somit nicht nachvollziehbar. Die BIS hat auf Nachfrage mitgeteilt, das D.I.E. orientiere sich nicht an der – auch hier – geltenden Aktenordnung und pflege auch keine Registratur im herkömmlichen Sinne. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Schriftgutverwaltung gefordert.

¹ „Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung (insbesondere Korruptionsprävention)“.

Stellungnahme der Verwaltung

508. Die geprüften Stellen haben die Richtigkeit der Sachverhalte anerkannt und die Beanstandungen und Forderungen akzeptiert. Die BIS wird zukünftig die Federführung für die erforderlichen Beratungen in der AKK sowie für eine Entscheidungsvorlage zumindest für die Ebene der Staatsräte übernehmen.

Entgelte und Gebühren

Entgelte für Leistungen der Bezirksämter

Bezirksamt Eimsbüttel / Bezirksamt Hamburg-Nord /
Finanzbehörde

Die Entgelte für die Überlassung von Liegenschaften wurden über Jahrzehnte nicht angepasst, Einnahmen eines Nutzers aus der Verpachtung wurden nicht berücksichtigt.

Die Sanierung eines Gebäudes wurde aus Haushaltsmitteln bezahlt, die aus dem ungerechtfertigten Verzicht auf Nutzungsentgelte generiert wurden.

Vergaberechtliche Vorgaben wurden nicht beachtet.

Stadtteilkulturstätten

Anpassung von Überlassungsentgelten

509. *Seit den 1980er-Jahren Mietentgelt nicht erhöht* Das Bezirksamt Eimsbüttel überlässt seit 1986 bzw. 1991 zwei Trägervereinen Gebäude zum Betrieb von Stadtteilkulturzentren. Nach beiden Verträgen ist das Bezirksamt Eimsbüttel berechtigt, das Überlassungsentgelt alle drei Jahre anzupassen. Das Bezirksamt Eimsbüttel machte von diesem Recht in beiden Vertragsverhältnissen Gebrauch, indem es das Entgelt senkte. Zuletzt geschah das während des laufenden Prüfungsverfahrens mit der Begründung, die dem Trägerverein überlassene Mietfläche sei kleiner als angenommen. Mit der Neuberechnung wurde die Höhe des Entgelts pro Quadratmeter an diejenige angeglichen, die beim anderen Trägerverein berechnet wird.

Das Bezirksamt Hamburg-Nord überlässt einem Trägerverein seit 1983 ein Grundstück mit Gebäuden ebenfalls als Stadtteilkulturzentrum. Auch das Bezirksamt Hamburg-Nord hat ein vertragliches Recht auf Anpassung des Überlassungsentgelts. Die Höhe des Entgelts ist allerdings – mit Ausnahme der Umrechnung in Euro – unverändert geblieben.

Die Kulturbehörde gewährte beiden Bezirksämtern eine Rahmenezuweisung für die Förderung soziokultureller Stadtteilzentren, Stadtteilkulturprojekte und Geschichtswerkstätten. Daraus gewährten diese den Trägervereinen jeweils eine Zuwendung als institutionelle Förderung, in der u. a. das jährliche Überlassungsentgelt für die Immobilien vollständig berücksichtigt war.

510. Nach den VV Nrn. 6.1 bis 6.5 zu § 64 LHO a. F. darf ein Vermögensgegenstand nur zu seinem vollen Wert zur Nutzung überlassen werden, sofern keine Ausnahmen zugelassen sind. Als „voller Wert“ ist die ortsübliche Miete oder Pacht bzw. die übliche Nutzungsgebühr zugrunde zu legen.
511. Der Umstand, dass die beiden Bezirksamter die Trägervereine wirtschaftlich von der Zahlung der vertraglich geschuldeten Überlassungsentgelte freihielten, indem sie die hierfür erforderlichen Mittel im Rahmen ihrer jährlichen Zuwendung zur Verfügung stellten, bedeutet nicht, dass es gleichgültig sein könnte, ob die Freie und Hansestadt Hamburg von ihrem vertraglichen Recht auf Anpassung der Überlassungsentgelte Gebrauch macht. Denn es verletzt den Grundsatz der Haushaltswahrheit, wenn das jeweilige Bezirksamt – und, ihm folgend, die anderen beteiligten Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg – im Rahmen der Haushaltsverhandlungen zur Dotierung der Rahmenzuweisung der Kulturbehörde Überlassungsentgelte zugrunde legt oder legen lässt, die in ihrer Höhe seit bis zu 30 Jahren unverändert und daher nicht mehr angemessen sind. Nur bei realistischen Überlassungsentgelten wird deutlich, in welcher Höhe Kulturförderung tatsächlich geleistet wird und auch weiterhin möglich ist.

Auch zuwendungsfinanzierte Entgelte anpassen

Bei vertragsgemäß regelmäßiger Anpassung der Überlassungsentgelte wäre das jeweilige Bezirksamt gefordert, die Übernahme der Entgelterhöhung mit der Kulturbehörde mit Blick auf die Höhe der Rahmenzuweisung bzw. mit den Trägervereinen mit Blick auf die Höhe der Zuwendung zu verhandeln. Angesichts langjährig knapper Ressourcen auf beiden Seiten – der Kulturbehörde und der Trägervereine – und ohne substanzielle Aussicht zur Deckung entsprechender Entgelterhöhungen sahen sich die Bezirksamter zu regelmäßigen Anpassungen des Überlassungsentgelts nicht veranlasst.

512. Der Rechnungshof hat dies als Verstoß gegen §§ 34 und 64 LHO a. F. und die dazu erlassenen Verwaltungsvorschriften beanstandet.
513. Beide Bezirksamter haben die Feststellungen anerkannt und eine Überprüfung der Überlassungsentgelte zugesagt. Das Bezirksamt Eimsbüttel hat ergänzend erklärt, dass die Anpassung nur vorgenommen werden könne, wenn die dafür erforderlichen Haushaltsmittel durch die Kulturbehörde zur Verfügung gestellt würden.

Einnahmen aus Unterverpachtung

514. In dem vom Bezirksamt Hamburg-Nord überlassenen Gebäude hat der Trägerverein seit Juni 2013 Räume zur Bewirtschaftung eines Restaurationsbetriebs verpachtet. Mit dem Pächter vereinbarte der Trägerverein eine monatliche Pacht in Höhe von 4.200 Euro zuzüglich Nebenkosten ab Mai 2014. Das monatliche Überlassungsentgelt, das der Trägerverein an das Bezirksamt Hamburg-Nord zu zahlen hat, beträgt demgegenüber 2.556,46 Euro.

Einnahmen des Nutzers aus Verpachtung höher als Entgelt an das Bezirksamt

515. Der Rechnungshof hat auch unter dem Gesichtspunkt der dem Trägerverein zufließenden Einnahmen aus der Verpachtung beanstandet, dass das Bezirksamt Hamburg-Nord es unterlassen hat, die Vertragsverhältnisse hinreichend zu überwachen, insbesondere die Überlassungsentgelte einnahmeorientiert anzupassen.
516. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat erklärt, es gehe davon aus, dass der Trägerverein den Gastronomiebereich Dritten überlassen dürfe.
517. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es vorliegend nicht um das Recht zur Drittüberlassung, sondern um die Anrechnung der Einnahmen des Trägervereins aus der Unterverpachtung geht.

Bausanierung

518. Das Bezirksamt Hamburg-Nord übernimmt nach dem Vertrag mit dem Trägerverein „die bauliche Unterhaltung (Dach und Fach) des überlassenen Gebäudes“.

Um zu vermeiden, dem Trägerverein die Mittel für das Überlassungsentgelt auf der Grundlage des Zuwendungsbescheids laufend auszuzahlen und sich diese Mittel auf der Grundlage des Vertrags sogleich wieder zurückzahlen zu lassen, behielt das Bezirksamt Hamburg-Nord Zuwendungsmittel in Höhe des jährlichen Überlassungsentgelts von vornherein ein und verrechnete sie einmal jährlich vom entsprechenden Ausgabetitel auf den Einnahmetitel mit der Zweckbestimmung „Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung von Grundstücken im Bereich der allgemeinen Kulturförderung“ und ohne Haushaltsvermerk.

Unzulässige Sanierungsfinanzierung

Das überlassene Gebäude befand sich nicht in einem zweckentsprechenden Zustand. Um trotz unzureichender Bauunterhaltungsmittel 2013 notwendige Sanierungsmaßnahmen am Gebäude vornehmen zu können, erklärte das Bezirksamt intern seine Zustimmung zu seinem „vorübergehenden Verzicht ... auf das vom Trägerverein zu leistende Überlassungsentgelt für das Gebäude für die Jahre 2013 und 2014“. Zum Zeitpunkt der Verzichtserklärung hatte das Bezirksamt Hamburg-Nord die Mittel für das Überlassungsentgelt für 2013 noch nicht auf den Einnahmetitel verrechnet. Dem Trägerverein hatte das Bezirksamt Hamburg-Nord mitgeteilt, dass es das Nutzungsentgelt in den Haushaltsjahren 2013 und 2014 vollständig für notwendige Bauunterhaltungsmaßnahmen am Gebäude verwenden würde. Anfang Februar 2014 leitete das Bezirksamt Hamburg-Nord die Auftragsvergabe in die Wege.

519. Der Rechnungshof hat gegenüber dem Bezirksamt Hamburg-Nord die Verwendung der Mittel aus der Rahmenzuweisung in Höhe von insgesamt 61.355,04 Euro für Zwecke der Bauunterhaltung als Verstoß gegen § 34 Absatz 2 in Verbindung mit § 59 Absatz 1 Nr. 2 LHO a. F. beanstandet.

520. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat eingeräumt, dass sein Verzicht auf das Überlassungsentgelt mit dem Ziel, dadurch verfügbare Mittel zu erhalten und diese beim entsprechenden Bauunterhaltungstitel für dringend notwendige Sanierungsmaßnahmen zu verwenden, haushaltsrechtlich unzulässig gewesen sei. Es hat seinen Verzicht auf das Überlassungsentgelt für die Jahre 2013 und 2014 rückgängig gemacht, den Gesamtbetrag der Einnahmen in Höhe von 61.355,04 Euro auf den Einnahmetitel übertragen und angekündigt, die Sanierungsmaßnahmen anderweitig zu finanzieren. Darüber hinaus wolle es das Überlassungsentgelt künftig rechtzeitig verrechnen.

Großveranstaltungsstätten

Freilichtbühne im Stadtpark

521. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat mit einer Nutzerin und einem Konzessionsträger einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über die entgeltliche Nutzung der Freilichtbühne im Stadtpark geschlossen. Hiernach darf die Nutzerin eine bestimmte Anzahl von Veranstaltungen – Open-Air-Konzerte und Open-Air-Kinos – durchführen. Der Konzessionsträger darf auf und im nahen Umkreis der Freilichtbühne an den Veranstaltungstagen der Nutzerin Getränke und Speisen verkaufen.
522. Die Beteiligten schlossen den ersten Fünfjahresvertrag 1998 für Veranstaltungen in den Saisons 1999 bis einschließlich 2003. Die einen Mehrjahreszeitraum umfassende Vertragslaufzeit sollte damals die Bereitschaft der Nutzerin ausgleichen, für eine notwendige Grunderneuerung der Freilichtbühne in Vorleistung zu treten. Ende 2003 vereinbarten die Beteiligten die weitere Nutzung für die Saisons 2004 bis einschließlich 2008. Mit zwei Nachtragsverträgen aus den Jahren 2007 und 2011 räumte das Bezirksamt Hamburg-Nord der Nutzerin und dem Konzessionsträger die weitere Nutzung der Freilichtbühne zunächst bis einschließlich 2013 und zuletzt bis 2018 ein.

Die Höhe des zu zahlenden Nutzungsentgelts ist veranstaltungsbezogen und hängt grundsätzlich von der Anzahl der Zuschauer ab.

Für alle vier seit 1998 vereinbarten Vertragslaufzeiten über insgesamt 20 Saisons summiert sich das mögliche Vertragsvolumen aus Nutzungsentgelt auf 0,9 bis 1,4 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung der nach Angaben des Bezirksamts Hamburg-Nord von der Nutzerin und dem Konzessionsträger für Neu- und Ersatzbauten getragenen Eigenanteile in Höhe von rund 401.000 Euro dürfte das Gesamtvertragsvolumen zwischen 1,3 und 1,8 Mio. Euro betragen.

*Vergaberecht
nicht beachtet*

523. Die öffentlich-rechtlichen Verträge über die entgeltliche Nutzung der Freilichtbühne im Stadtpark beinhalten eine Dienstleistungskonzession, deren Vergabe den Bindungen des allgemeinen Gleichheitssatzes und des rechtsstaatlichen Gebots eines fairen

Verfahrens unterliegt. Dazu sind mindestens eine angemessene Bekanntmachung des Vergabegegenstands und die Durchführung eines unparteiischen und diskriminierungsfreien Vergabeverfahrens erforderlich.

524. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt Hamburg-Nord die Vergabe der Nutzung der Freilichtbühne im Stadtpark wiederholt ohne jeglichen Wettbewerb vorgenommen hat.
525. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat angekündigt, den Vertrag für die Freilichtbühne ab 2019 ausschreiben zu wollen.

Vereinbarung von Nutzungsentgelten

526. Das Bezirksamt Hamburg-Nord betreibt die Sporthalle Hamburg in Winterhude (Sporthalle) in eigener Regie als Sport- und Veranstaltungshalle.

In den Jahren 2011 bis 2013 fanden 197 entgeltpflichtige Veranstaltungen statt. Bei 23 stichprobenhaft ausgewählten Veranstaltungen lagen nur für 15 prüfbare Vertragsdokumente vor.

Dienstvorschrift für Bemessung des Entgelts missachtet

527. Die Bezirksamter wenden einheitlich und in ständiger Übung eine Dienstvorschrift an, die auch für die Nutzung der Sporthalle Entgelte vorsieht. Danach ist das Entgelt vorrangig nach den Bruttoeinnahmen der jeweiligen Veranstaltung und lediglich ersatzweise als Mindestentgelt nach einer Tabelle unter Berücksichtigung der genutzten Hallenteile zu bemessen.

Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat dementsgegen mehrfach pauschale oder individuell ausgehandelte Nutzungsentgelte vereinbart, die sich zumeist an den Nettoeinnahmen des Veranstalters orientierten. Dadurch kam es zu vermeidbaren Mindereinnahmen.

528. Der Rechnungshof hat dies als Verstoß gegen § 34 Absatz 2 LHO a. F. beanstandet.

Vergabe von Aufträgen im Wettbewerb

529. Zur Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen und anschließend zur ordnungsgemäßen Wiederherrichtung der Sporthalle erbringen vom Bezirksamt Hamburg-Nord bestimmte Dritte wiederkehrend entgeltliche veranstaltungsbezogene Leistungen.

An sie leistete das Bezirksamt Hamburg-Nord im Jahr 2010 folgende Zahlungen:

Jahres-Netto/Brutto-Zahlungen 2010 durch das Bezirksamt Hamburg-Nord für Leistungen in der Sporthalle		
Unternehmen	Rechnungsbetrag Netto in Euro	Rechnungsbetrag mit Umsatzsteuer 19 % in Euro
A	15.500	18.445
B	3.040	3.618
C	4.412	5.250
D	62.410	74.268
Quelle: Rechnungshof, Daten aus der Erhebung bei der geprüften Behörde		

530. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat erklärt, dass es nur die Unternehmen C und D selbst beauftragt habe. Die Verträge mit diesen Unternehmen habe es mündlich geschlossen.

Mit Blick auf die Unternehmen A und B werde es lediglich als Vertreter der jeweiligen Veranstalterin bzw. des jeweiligen Veranstalters tätig. Diese bzw. dieser beauftrage die Unternehmen, das Bezirksamt Hamburg-Nord leite diese Aufträge weiter und wickle das Inkasso im Namen der Veranstalterin bzw. des Veranstalters ab, indem es die Leistungen zunächst selbst bezahle und sie sich dann von der Veranstalterin bzw. dem Veranstalter voll erstatten lasse.

531. Nach den vom Rechnungshof festgestellten Rahmenbedingungen – das Bezirksamt sichert den Veranstaltern Leistungen zu, die es durch die Unternehmen A und B erbringen lässt und die Unternehmen stellen dem Bezirksamt diese in Rechnung, das auf diese Rechnungen zahlt – kann nicht von einer Vertretung der Veranstalter durch das Bezirksamt ausgegangen werden. Die Verträge sind vielmehr dem Bezirksamt als eigene zuzurechnen.

Für die Aufträge an alle vier Unternehmen liegen keine Vergabevermerke und keine VOL-Bestellscheine vor.

532. Gemäß § 55 Absatz 1 LHO a. F. muss dem Abschluss von Verträgen über Lieferungen und Leistungen eine öffentliche Ausschreibung vorausgehen, sofern nicht die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände eine Ausnahme rechtfertigen. Die VV zu § 55 LHO a. F. regeln, welche weiteren Vorschriften bei Vergabeverfahren zu beachten sind. Insbesondere ist die Beschaffungsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (BO) in der jeweils geltenden Fassung als spezielle Beschaffungsvorschrift anzuwenden.

*Vergaberecht
nicht beachtet*

533. Aus den genannten Jahres-Netto-Zahlungen im Jahr 2010 ergibt sich auf der Grundlage von § 3 Nr. 1 Sätze 3 und 4 BO 2009 ein Gesamtauftragswert für das

- Unternehmen A in Höhe von 52.100 Euro,
- Unternehmen B in Höhe von 10.218 Euro,

- Unternehmen C in Höhe von 14.830 Euro und
 - Unternehmen D in Höhe von 209.781 Euro.
534. Bei diesen Gesamtauftragswerten hatte das Bezirksamt Hamburg-Nord im Jahr 2011 nach § 3 Nrn. 3 und 4 BO 2011 für die Leistungen, die die Unternehmen A, B und C erbringen, ein Wahlrecht zwischen Freihändiger Vergabe und Beschränkter Ausschreibung. Es hätte die Aufträge also in jedem Fall im Wettbewerb vergeben müssen. Die Leistung, die das Unternehmen D erbringt, überschreitet den für 2011 geltenden Schwellenwert in Höhe von 193.000 Euro für EU-weite Vergabeverfahren. Deshalb hätte das Bezirksamt Hamburg-Nord diese Leistung EU-weit ausschreiben müssen.
- Dies ist kein Einzelbefund. Auch anhand der Gesamtauftragswerte, die sich aus der Buchhaltung für die vier Unternehmen aus den Jahres-Brutto-Auszahlungen der Jahre 2011, 2012 und 2013 ergeben, hätte das Bezirksamt Hamburg-Nord Vergaben EU-weit ausschreiben müssen. Nach dem aus den Jahres-Brutto-Auszahlungen im Jahr 2013 dafür zu bestimmenden (Netto-)Gesamtauftragswert wären diese Leistungen im Jahr 2014 wegen Überschreitung der Wertgrenze nach § 3 Absatz 6 BO 2013 öffentlich auszuschreiben gewesen.
535. Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat die Aufträge an die vier Unternehmen ohne jeglichen Wettbewerb und entgegen den förmlichen Erfordernissen des § 5 BO 2009 bis 2013 vergeben.
- Der Rechnungshof hat dies als Verstoß gegen § 55 und § 7 Absatz 1 LHO a. F. sowie die Vergabevorschriften über EU-weite Vergabeverfahren beanstandet.
- Er hat das Bezirksamt Hamburg-Nord aufgefordert, die Vergabebestimmungen zu beachten, insbesondere Leistungen im Wettbewerb zu vergeben und dabei die Aufträge schriftlich so zu erteilen, dass die Leistungsbeziehungen zwischen Bezirksamt als Auftraggeber und den Unternehmen als Auftragnehmer eindeutig sind.
536. Das Bezirksamt Hamburg-Nord will mehr eigenes Personal einsetzen, um Fremdleistungen so weit zu reduzieren, dass sie nicht mehr ausgeschrieben werden müssen. Andere Leistungen will es künftig ausschreiben.
- Eine Vergabe der restlichen Leistungen im Wettbewerb sei nicht notwendig, weil das Bezirksamt Hamburg-Nord hierbei im Auftrag der Veranstalter handele. Dies solle jedoch in den Verträgen künftig entsprechend dargestellt werden.
537. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass die Vertreterstellung des Bezirksamts eindeutig erkennbar und ein Risiko der Inanspruchnahme des hamburgischen Haushalts aus dieser Auftrags Tätigkeit ausgeschlossen werden muss.

Entgelte für Sicherheitsleistungen

Finanzbehörde

Die Freie und Hansestadt Hamburg übernimmt Sicherheitsleistungen zugunsten Dritter gegen eine Vergütung. Deren Bemessung erfolgt nicht nach einer einzel-fallabhängigen Risikoanalyse und ist daher nicht geeignet, den Einklang mit dem EU-Beihilfenrecht zu gewährleisten.

Den unabhängig davon erhobenen Bearbeitungsentgelten fehlt der Bezug zum tatsächlichen Arbeitsaufwand der Verwaltung. Ihre Kostendeckung ist nicht feststellbar.

538. Die Finanzbehörde übernimmt insbesondere im Rahmen der Wirtschaftsförderung gegen Entgelt Sicherheitsleistungen, insbesondere Bürgschaften und Garantien, zugunsten Dritter (Haupt-schuldner).

Die Entscheidung zur Übernahme einer solchen Sicherheitsleistung trifft sie entweder unter Mitwirkung der bei der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation errichteten Kreditkommission oder der Fachbehörde, in deren Zuständigkeitsbereich der Hauptschuldner tätig ist. Die von der Freien und Hansestadt Hamburg übernommenen Sicherheitsleistungen beliefen sich am 31. Dezember 2011 auf rund 14 Mrd. Euro.

Der Senat hat Regeln für die Erhebung von Vergütungen für Sicherheitsleistungen der Freien und Hansestadt Hamburg durch die Finanzbehörde (Vergütungsregeln) beschlossen, auf deren Grundlage die Finanzbehörde die Höhe der Vergütungen für Sicherheitsleistungen im Einzelfall festlegt. Dort ist – abgesehen von Sonderregelungen für bestimmte Branchen, Sachverhalte oder Verfahren nach dem Gesetz über die Kreditkommission – eine Regelvergütung in Höhe von 1,0 % jährlich für Sicherheitsleistungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg vorgesehen, die zugunsten von Einzelpersonen und privaten Unternehmen sowie im Wettbewerb stehenden öffentlichen Unternehmen in Privatrechtsform gewährt werden. Aus dieser Tätigkeit nahm die Finanzbehörde jahresdurchschnittlich rund 29 Mio. Euro an Entgelten ein.

Vereinbarkeit der Regelvergütung mit EU-Vorgaben

539. Die Übernahme von Sicherheitsleistungen zugunsten von Hauptschuldnern, die im Wettbewerb stehen, kann relevant im Sinne des EU-Beihilfenrechts sein.

Das EU-Beihilfenrecht verbietet die Gewährung staatlicher Beihilfen, die den Wettbewerb verfälschen und dadurch den Handel im

Gemeinsamen Markt beeinträchtigen. Auch die Übernahme von Bürgschaften und Garantien durch den Staat kann wettbewerbsverzerrend wirken, wenn etwa der Staat in seiner Funktion als Risikoträger den Hauptschuldner durch eine Sicherheitsleistung zu Konditionen bevorteilt, die Wettbewerber am Markt nicht erreichen.

540. Die EU-Kommission hat in ihrer sog. „Bürgschaftsmitteilung“¹ Voraussetzungen genannt, unter denen bei der staatlichen Übernahme von Sicherheiten das Vorliegen einer Beihilfe im Sinne des EU-Beihilfenrechts ausgeschlossen werden kann. Bei Einzelgarantien – wie die Finanzbehörde sie übernimmt – setzt die EU-Kommission u. a. voraus, dass für die Garantie ein marktübliches Entgelt gezahlt wird.

Zur Ermittlung des marktüblichen Entgelts ist jeweils eine umfassende Einzelfallanalyse durchzuführen, die den Merkmalen der Garantie und des Kredits Rechnung trägt. Dazu gehören der Betrag und die Laufzeit der Transaktion, die von dem Kreditnehmer geleistete Sicherheit, die Ausfallwahrscheinlichkeit und der Geschäftsbereich des Kreditnehmers. Die EU-Kommission warnt ausdrücklich, dass die Garantieprämie nicht auf einen einheitlichen Prozentsatz festgesetzt werden kann, von dem geltend gemacht wird, dass er einem allgemeinen Branchenstandard entspricht.

Regelvergütungen nicht geeignet, EU-Verträglichkeit zu gewährleisten

541. Die Finanzbehörde sieht sich den Kriterien und Voraussetzungen der Bürgschaftsmitteilung verpflichtet, um sicherzustellen, dass Sicherheitsleistungen beihilferechtsfrei übernommen werden. Jedoch sehen ihre Vergütungsregeln (Tz. 538) mit Ausnahme der Vergütung für Schiffbaukredite ausschließlich nichtrisikobezogene Regelvergütungen für Sicherheitsleistungen vor. Diese nichtrisikobezogenen Regelvergütungen stehen nicht im Einklang mit den Ausführungen der EU-Kommission zum marktüblichen Entgelt in der „Bürgschaftsmitteilung“.
542. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde zu bedenken gegeben, dass sie mit der von ihr praktizierten Erhebung einer Regelvergütung die „Beihilfefreiheit“ der übernommenen Sicherheitsleistungen gefährdet und sich dem Risiko vermeidbarer Konflikte mit der EU aussetzt.
543. Die Finanzbehörde hat erklärt, dass sie für die Zukunft mit der dafür zuständigen Fachbehörde eine Methode zur Durchführung eines Drittvergleichs abgestimmt habe, der auch eine Risikoprüfung beinhalte.
544. Für den Rechnungshof ist noch ungeklärt, wie sich diese Risikoprüfung auf die Entgelterhebung auswirkt. Um die bisherige Regelvergütung abzulösen, dürfte es sich anbieten, anhand der neu entwickelten Methode
- bestimmte Risikogruppen zu bilden und die Höhe der Vergütung daran auszurichten oder

¹ Amtsblatt der Europäischen Union 2008 Nr. C 155/02 S.10.

- für jeden Einzelfall die Marktüblichkeit des Entgelts festzustellen

und die Vergütungsregeln dementsprechend zu ändern.

Erhebung von Bearbeitungsentgelten

545. Kosten für die behördliche Bearbeitung von Anträgen auf Übernahme von Sicherheitsleistungen fallen im Wesentlichen als Personal- sowie Sachkosten bei denjenigen Behörden an, die die Antragstellerin bzw. den Antragsteller beraten und über die Übernahme einer Sicherheitsleistung entscheiden.

Für die Vergütung dieser Dienstleistungen sehen die Vergütungsregeln (Tz. 538) ein einmaliges Bearbeitungsentgelt vor, dessen Höhe grundsätzlich vom Bürgerschaftsbetrag abhängt.

546. Ziel der Sicherheitsleistungen ist es, Hauptschuldern Finanzierungserleichterungen zu schaffen. Da dieses Ziel vornehmlich im Interesse des Hauptschuldners liegt, erscheint es auch gerechtfertigt, grundsätzlich ihm alle Kosten der behördlichen Beratung, Antragsbearbeitung und Verwaltung der Sicherheitsleistungen aufzuerlegen.

547. Die Finanzbehörde hat jedoch keine Klarheit über die bei ihr und den beteiligten Behörden konkret anfallenden Kosten. Sie erhebt die Bearbeitungsentgelte nach einem nicht am tatsächlichen Aufwand orientierten Maßstab, von dem nicht feststeht, dass er die entstandenen Kosten der behördlichen Tätigkeit deckt.

Keine Klarheit über die Bearbeitungskosten

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und auf das Erfordernis einer Kostendeckung ermöglichenden Regelwerks hingewiesen.

548. Die Finanzbehörde hat erklärt, dass die Erhebung von an der Bürgerschaftssumme quotaal bemessenen Bearbeitungsentgelten bei Banken und anderen Bürgerschaftsgebern üblich sei und nach einer Schätzung den Bearbeitungsaufwand abdecke. Gleichwohl werde sie den Vorschlag des Rechnungshofs prüfen.

549. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass der Finanzbehörde bereits die Kenntnis über ihre Kosten fehlt und sich insoweit die Frage nach den Grundlagen der Schätzung stellt.

Buchung von Einzahlungen

550. Die Sollstellung und Überwachung des Zahlungseingangs der für die Sicherheitsleistungen fälligen Entgelte erfolgt durch eine besondere Organisationseinheit der Finanzbehörde, den Hamburger Dienstleister Buchhaltung (HDB), von dem das für die Sicherheitsleistungen fachlich zuständige Vermögens- und Beteiligungsmanagement der Finanzbehörde nach Zahlungseingang informiert

*Buchungen
kassenrechtlich
unzulässig*

wird. HDB nahm im Jahr 2011 mit einer Ausnahme alle 51 Buchungen für den entsprechenden Titel vor und buchte sie später auf das betreffende Sachkonto um.

551. Für das von HDB angewandte Buchungsverfahren – Buchung auf einem Verwehr- und Umbuchung auf ein Sachkonto – liegen die kassenrechtlichen Voraussetzungen² nicht vor.

Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen bei den Buchungen beanstandet.

552. Die Finanzbehörde hat erklärt, sie werde die vom Rechnungshof beanstandete Vereinnahmung von Geldern nach dem Schlüsselnummernverfahren 2015 auf ein den rechtlichen Anforderungen entsprechendes Verfahren umstellen.

² Nr. 1.2.1 der Anlage 6 zu Nrn. 1.4.1 und 2.4.1. der VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung zu den §§ 70 bis 72 und 74 bis 80 LHO a. F.

Gebührenordnung für die Verwaltung und Benutzung öffentlicher Wege (Sondernutzungen)

Behörde für Wirtschaft Verkehr und Innovation /
Finanzbehörde / Bezirksämter

Die Verwaltung hat weder die Kosten noch die Einnahmen ordnungsgemäß ermittelt. Die gesetzlich geforderte Kostendeckung ist daher nicht belegbar.

553. Jede über den Gemeingebrauch nach § 16 des Hamburgischen Wegegesetzes hinausgehende Nutzung der öffentlichen Wege (Sondernutzung) bedarf der Erlaubnis der Wegeaufsichtsbehörde. Diese Erlaubnis ist in der Regel gebührenpflichtig nach der Gebührenordnung für die Verwaltung und Benutzung öffentlicher Wege (WegeBenGebO). Überwiegend erheben die Bezirksämter die Gebühren. Im Haushaltsjahr 2012 betragen die Einnahmen aus Sondernutzungen bei den Bezirksämtern insgesamt rund 12,7 Mio. Euro. Nach der WegeBenGebO sind einige Sondernutzungen wie beispielsweise Film- und Fotoaufnahmen, Veranstaltungen politischer Parteien sowie die Ausführung von Arbeiten durch oder für einen Träger der Wegebaulast gebührenfrei.

Kostendeckung

554. Der Senat hat die Fachbehörden 2003 beauftragt, alle zwei Jahre in ihren Zuständigkeitsbereichen die Gebühren entsprechend den gesetzlichen Vorgaben auf ihre Kostendeckung zu überprüfen. Die Gesamtkosten der betreffenden Verwaltungseinheit sind zu ermitteln und den zu erwartenden Einnahmen gegenüberzustellen. Die Finanzbehörde hat eine Verfahrensrichtlinie für die Überprüfung erarbeitet. Danach zählen zu den ansatzfähigen Gesamtkosten insbesondere Personal- und Sachkosten.

Der Rechnungshof hat beispielhaft die Berechnung der Kostendeckung für die WegeBenGebO für 2012 überprüft.

Kosten

555. Zuständige Fachbehörde für die Kostendeckungsüberprüfung der WegeBenGebO ist die Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (BWVI). Zur Ermittlung der Kosten im Jahr 2012 hat sie von den Bezirksämtern Daten zu den im Zusammenhang mit der Anwendung der WegeBenGebO stehenden Arbeitszeitanteilen abgefordert. Diese wurden daraufhin von den Bezirksämtern auf Grundlage einer Schätzung ermittelt. Von der Hamburg Port Authority AöR (HPA) hat die BWVI keine entsprechenden Daten abgefordert, obwohl diese für Sondernutzungen im Hafengebiet ebenfalls Gebühren erhebt.

Kosten fehlerhaft ermittelt

556. Die Kostenermittlung durch die BWVI ist fehlerhaft. Einerseits wurden nicht alle am Verfahren¹ beteiligten Beschäftigten erfasst, andererseits wurden Arbeitsleistungen berücksichtigt, die nicht in die Betrachtung hätten aufgenommen werden dürfen.

So wurden beispielsweise

- die Kosten zu niedrig eingeschätzt, weil weder Arbeitszeitan-teile für Wegewarte noch für weitere im Abstimmungsverfahren beteiligte Stellen berücksichtigt wurden, und
- Kosten zu hoch eingeschätzt, weil bei der Kostenermittlung die Arbeitszeitan-teile für gebührenfreie Sondernutzungen nicht gesondert erfasst und von den (Gesamt-)Kosten abge-setzt wurden.

557. Der Rechnungshof hat gegenüber der BWVI beanstandet, dass die für 2012 ermittelten Jahreskosten der WegeBenGebO nicht ordnungsgemäß ermittelt wurden und deshalb nicht belegbar sind. Er hat die BWVI aufgefordert, sich bei der nächsten Kosten-deckungsüberprüfung 2016 davon zu überzeugen, dass die fest-gestellten Defizite bei der Erhebung der Arbeitszeitan-teile in den Bezirksämtern behoben wurden, und künftig bei der Ermittlung der Jahreskosten auch Daten von der HPA zu erheben.

Die BWVI hat dies zugesagt.

Werkzeug zur Ermittlung der Kosten und Leistungen notwendig

558. Um den Bezirksämtern zu ermöglichen, sowohl die relevanten Arbeitszeitan-teile für gebührenpflichtige als auch für gebühren-befreite Sondernutzungen zutreffend zu ermitteln, hat der Rech-nungshof die Finanzbehörde aufgefordert, den Bezirksämtern für die nächste Überprüfung der WegeBenGebO ein Werkzeug zur Verfügung zu stellen, das die verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten (und Leistungen) ermöglicht.

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass mit der Einführung von SNH in den Bezirksämtern zum 1. Januar 2015 geplant sei, Kos-ten und Erlöse in den jeweiligen Produktgruppen auf die entspre-chenden Produkte (Leistungen) periodengerecht zu verrechnen. In der Produktgruppe „Management des öffentlichen Raumes“ der Bezirksämter werde es u. a. das Produkt „Genehmigungen“ ge-ben, auf das die Kosten und Erlöse verursachungsgerecht ver-rechnet werden könnten, sodass ermittelt werden könne, was das Produkt „Genehmigungen“ koste.

Die Finanzbehörde hat sich zur Forderung des Rechnungshofs, ei-nen Nachweis zu erbringen, dass mit dieser Verrechnung auf das Produkt alle Kosten verursachungsgerecht zugeordnet werden können,² nicht geäußert.

¹ Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen und Festsetzung der entsprechen-den Gebühren.

² Die Leistungen werden in den Bezirksämtern nicht nur im Fachamt Management des öffentlichen Raumes, sondern auch in den Zentren für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt sowie im Fachamt Verbraucherschutz, Gewerbe und Umwelt erbracht.

Gebühreneinnahmen

559. Bei der Schätzung der Gebühreneinnahmen hat die BWVI die Vorjahresergebnisse nicht hinreichend berücksichtigt. So wurde beispielsweise für die Verwaltungsgebühren ein Kostendeckungsgrad von 107 % auf der Basis einer Einnahmeschätzung für 2012 von 667.000 Euro ermittelt. Ein Vergleich der im Vorjahr 2011 tatsächlich eingegangenen Verwaltungsgebühren von 471.000 Euro mit den von der BWVI ermittelten Kosten³ hat dagegen eine Kostendeckung von nur 73 % ergeben.

*Einnahmen
unzutreffend
ermittelt*

560. Der Rechnungshof hat gegenüber der BWVI die seinerzeitige Prognose der Gebühreneinnahmen für 2012 beanstandet. Er hat sie aufgefordert sicherzustellen, dass künftig die Einnahmen auf einer belastbaren Basis, zumindest durch Einbeziehung der Vorjahresergebnisse, prognostiziert werden. Die der Einnahmeschätzung zugrunde liegenden Annahmen sind transparent zu dokumentieren.

Die BWVI hat dies zugesagt.

Einzelkalkulation von Gebührensätzen

561. Die WegeBenGebO enthält für 33 Obergruppen von Sondernutzungen⁴ unterschiedliche Gebührensätze, bei deren Anwendung zusätzlich noch eine Eingruppierung in eine von vier Wertstufen nach dem Straßenverzeichnis zu berücksichtigen ist. Daraus ergibt sich eine Vielzahl von möglichen Gebührensätzen für eine Sondernutzung.

Die jeweiligen Gebührensätze sind bislang nicht durch eine Einzelkalkulation überprüft worden, indem beispielsweise die dem durchschnittlichen Zeitaufwand entsprechenden Kosten für eine Erlaubnis und die zugehörige Gebührenerhebung ermittelt wurden.

562. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die BWVI aufgefordert, die notwendigen Einzelkalkulationen unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben⁵ für die Festlegung von Gebührensätzen nachzuholen, um zeitnah eine rechtssichere Erhebung dieser Gebühren zu gewährleisten.

*Gebührensätze für
Sondernutzungen
einzeln festlegen*

Die BWVI hat dies zugesagt.

³ Siehe hierzu Tzn. 555 und 556.

⁴ Zum Beispiel Baustelleneinrichtungen, Warenauslagen, das Aufstellen von Tischen und Stühlen (Außengastronomie) sowie Benutzung von öffentlichen Flächen für Veranstaltungen.

⁵ § 6 Absatz 1 des Gebührengesetzes vom 5. März 1986 (HmbGVBl 1986, S. 37) in der Fassung vom 14. Dezember 2010 (HmbGVBl 2010, S. 667).

Gebührenbescheide

Zeitpunkt und Zahlungsfristen

Gebühren nicht zeitnah erhoben

563. Die für Sondernutzungen zu entrichtenden Benutzungsgebühren werden grundsätzlich mit Bekanntgabe der Festsetzung, d. h. mit Zugang des Gebührenbescheids, fällig.

Bei der Festsetzung der Gebühren ist es in den Bezirksämtern zu Anwendungsfehlern gekommen, weil

- nicht in allen Bezirksämtern die Gebührenbescheide zeitnah⁶ nach der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis erlassen und damit die Hamburg zustehenden Einnahmen nicht rechtzeitig im Sinne des § 34 Absatz 2 LHO a. F. erhoben wurden sowie
- individuelle Zahlungsfristen entgegen den Vorgaben⁷ des Gebührengesetzes festgelegt wurden.

564. Der Rechnungshof hat die Bezirksämter Altona und Hamburg-Nord aufgefordert, die Gebührenbescheide künftig zeitnah zu erlassen.

Beide Bezirksämter haben dies zugesagt.

Der Rechnungshof hat außerdem die von den Vorgaben des Gebührengesetzes abweichende Festsetzung von Zahlungsfristen beanstandet und die Bezirksämter aufgefordert, individuelle Festsetzungen künftig auf besonders gelagerte und begründete Ausnahmefälle zu beschränken.

Die Bezirksämter haben dies zugesagt.

Fehlende IT-Unterstützung

Erhöhter Arbeitsaufwand wegen Medienbrüche

565. Die Sondernutzungserlaubnisse und die zugehörigen Gebührenbescheide werden mit unterschiedlichen Softwareprodukten erstellt. Dadurch entsteht ein erhöhter Arbeitsaufwand, weil Daten nicht ohne Medienbrüche aus den Sondernutzungserlaubnissen und Gebührenbescheiden in das Buchhaltungssystem SAP/RVP übernommen werden können.

566. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, mit der Anbindung der Bezirksämter an das Buchhaltungssystem SAP/RVP dafür zu sorgen, dass die dort bereits vorhandene „Allgemeine Schnittstelle“ auch für die Bearbeitung von Gebührenforderungen ohne Medienbrüche genutzt werden kann.

⁶ So vergingen beispielsweise bei den Bezirksämtern Altona und Hamburg-Nord regelmäßig mehr als drei Monate und in Einzelfällen sogar mehr als zehn Monate bis zur Gebührenfestsetzung.

⁷ In den von den Bezirksämtern mithilfe der Software BACom (Bezirkliche Aufgaben mit Computerunterstützung) erstellten Gebührenbescheiden wurden Zahlungsfristen von sechs Wochen anstelle des nach dem Gebührengesetz vorgesehenen Zeitraums von einem Monat festgesetzt.

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass an einer SAP-Schnittstelle für das IT-Verfahren BACom gearbeitet werde.

Finanzen und Steuern

Lohnsteuerabzug bei der Freien und Hansestadt Hamburg

Personalamt /
Behörde für Wissenschaft und Forschung /
Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat die Lohnsteuer ihrer Beschäftigten nicht immer in zutreffender Höhe einbehalten und an das zuständige Finanzamt abgeführt. Nachforderungen aufgrund von Lohnsteuer-Außenprüfungen sind zum Nachteil des Haushalts als eigene Steuerschuld anerkannt worden.

Die Organisation des Lohnsteuerabzugs für die Bediensteten sowie die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Freien und Hansestadt Hamburg widerspricht in mehreren Punkten den gesetzlichen Vorgaben. Die dem Landesbetrieb Zentrum für Personaldienste als Dienstleister für die Personalstellen der Behörden zugewiesene Rolle reicht nicht aus, um die lohnsteuerrechtlichen Pflichten der Freien und Hansestadt Hamburg effektiv wahrzunehmen.

567. Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) ist mit fast 80.000 Beschäftigten und mehr als 60.000 Versorgungsempfängerinnen und -empfängern die größte Arbeitgeberin in Hamburg. Sie ist, wie alle anderen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auch, verpflichtet, Lohnsteuer von den Bezügen einzubehalten und an das zuständige Betriebsstättenfinanzamt abzuführen. Da die Bezüge mit den IT-Systemen PAISY¹ sowie künftig KoPers² zentral abgerechnet werden, verfügt die FHH lohnsteuerrechtlich nur über eine einzige Betriebsstätte.³ Für diese Betriebsstätte ist das Finanzamt für Großunternehmen in Hamburg zuständig.
568. Im Rahmen des Projekts „Reorganisation der Personalverwaltung“ (ProPers) ist die Lohnbuchhaltung für die Bediensteten Ende 1999 dezentralisiert worden. Der zum Personalamt gehörende Landes-

¹ Personalabrechnungs- und -informationssystem.

² Kooperation zur Neuausrichtung der IT-Unterstützung von Personalmanagementaufgaben.

³ Betriebsstätte ist der Betrieb oder Teil des Betriebs des Arbeitgebers, in dem der für die Durchführung des Lohnsteuerabzugs maßgebende Arbeitslohn ermittelt wird (§ 41 Absatz 2 Satz 1 Einkommensteuergesetz) sowie R 41.3 Satz 1 der Lohnsteuerrichtlinien 2013). Es kommt nicht darauf an, wo einzelne Lohnbestandteile ermittelt, die Berechnung der Lohnsteuer vorgenommen wird und die für den Lohnsteuerabzug maßgeblichen Unterlagen aufbewahrt werden (R 41.3 Satz 2 der Lohnsteuerrichtlinien 2013).

betrieb Zentrum für Personaldienste (ZPD) soll als „Dienstleister des Senats“ fungieren, dem die Bereitstellung der für die Lohnbuchhaltung erforderlichen Infrastruktur obliegt. Das gilt auch insoweit, als ihm selbst die Lohnbuchhaltung für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger übertragen worden ist.

569. Bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts hat die öffentliche Kasse, die den Arbeitslohn zahlt, die Pflichten des Arbeitgebers (§ 38 Absatz 3 Satz 2 Einkommensteuergesetz [EStG]). Für die FHH werden diese Pflichten vom ZPD wahrgenommen: Es verantwortet die Standardsoftware PAISY (künftig KoPers) hinsichtlich der für den Lohnsteuerabzug relevanten Funktionen und meldet die Lohnsteuer nach Maßgabe der IT-unterstützt aggregierten Daten an. In seinem Unternehmenskonzept bezeichnet sich das ZPD hinsichtlich der Bediensteten der FHH als zentraler Ansprechpartner für die Steuerverwaltung.⁴ Dementsprechend ist es auch regelmäßig Adressat der Prüfungsankündigungen und -berichte des für die Lohnsteuer zuständigen Finanzamts.

Lohnsteuerabzug bei mehreren „internen“ Beschäftigungsverhältnissen

Grenzen der Standardsoftware PAISY

570. Ausgehend von den Ergebnissen verschiedener Lohnsteuer-Außenprüfungen des Finanzamts für Großunternehmen in Hamburg hat der Rechnungshof die Ursachen einzelner Beanstandungen wie auch Auffälligkeiten bei der finanziellen Abwicklung der Außenprüfungen untersucht. Dabei hat sich als zentraler Schwachpunkt der Einsatz der Standardsoftware PAISY unter den Bedingungen einer dezentralen Lohnbuchhaltung erwiesen, und zwar speziell in den Fällen, in denen die Tätigkeit von Bediensteten intern mehreren Beschäftigungsverhältnissen zugeordnet worden war.⁵ Da die Standardsoftware PAISY nicht dafür ausgelegt ist, die gesonderte Abrechnung mehrerer „interner“ Beschäftigungsverhältnisse zu einer – steuerrechtlich notwendigen – einheitlichen Abrechnung zusammenzuführen, ist ein Verfahren manueller Datenabstimmung entstanden, das sich als fehleranfällig erwiesen hat. In der Praxis führten Versäumnisse dazu, dass die auf weitere „interne“ Beschäftigungsverhältnisse entfallende Lohnsteuer weder einbehalten noch abgeführt wurde. Die unversteuerte Auszahlung der Bezüge zog später entsprechende Lohnsteuernachforderungen des Finanzamts gegenüber der FHH nach sich.
571. Mit der Umstellung der Bezügeabrechnung auf KoPers soll es möglich werden, mehrere „interne“ Beschäftigungsverhältnisse einer einzigen Personalnummer zuzuordnen. Damit würde der Lohnsteuerabzug auf mittlere Sicht erheblich zuverlässiger. Um

*Vollautomatische
Abrechnung
interner Mehrfach-
beschäftigungs-
verhältnisse nicht
möglich*

*Manuelle Daten-
abstimmung
fehleranfällig*

*Unversteuerte
Auszahlung von
Bezügen*

⁴ Zentrum für Personaldienste, Unternehmenskonzept (Stand: 2011), S. 7.

⁵ Mehrere „interne“ Beschäftigungsverhältnisse wurden u. a. dann erfasst, wenn ein Lehrer oder eine Lehrerin zeitgleich an mehreren Schulen oder in verschiedenen Funktionen tätig war. Auch nebenamtliche Bereitschaftsdienste eines im Arbeitsmedizinischen Dienst tätigen Arztes wurden intern einem anderen als dem Hauptbeschäftigungsverhältnis zugeordnet.

Steuerliche Identifikationsnummer zur Kontrolle der internen Datenabstimmung nutzen

schon vorher eine deutliche Verbesserung der Lage zu erreichen, hat der Rechnungshof ein auf der steuerlichen Identifikationsnummer basierendes Verfahren zur Kontrolle der Datenabstimmung empfohlen. Dieses Verfahren will die Verwaltung jetzt einführen. Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Optimierung der Datenabstimmung vorgesehen.

Lohnsteuerabzug mit mehreren Lohnsteuerkarten

Unzulässiger Lohnsteuerabzug nach Steuerklasse VI

572. Angesichts andauernder Beanstandungen des Finanzamts in Fällen „interner“ Mehrfachbeschäftigung suchte das ZPD schon in der Vergangenheit nach Lösungen. 2010 entstand die – nach Angaben des Personalamts von der Lohnsteuer-Außenprüfung geduldete – Praxis, von den Bediensteten für jedes zusätzliche „interne“ Beschäftigungsverhältnis die Vorlage einer weiteren Lohnsteuerkarte mit der Steuerklasse VI zu verlangen.⁶ Der Rechnungshof hat diese Praxis beanstandet, weil sie geltendem Recht widerspricht. Nur dann, wenn Beschäftigte aus einem weiteren Arbeitsverhältnis Arbeitslohn von einer anderen Arbeitgeberin beziehen, ist ein Steuerabzug nach der Steuerklasse VI zulässig und auch geboten. Der Rechnungshof hat eine entsprechende Änderung des Anwenderhandbuchs wie auch eine effektive Kontrolle der künftigen Praxis durch die Stabsstelle Revision des Personalamts gefordert.⁷

573. Das Personalamt hat seine grundsätzliche Bereitschaft erklärt, die Personalstellen über die Kritik des Rechnungshofs und die daraus zu ziehenden Konsequenzen zu informieren. Im Übrigen hat es darauf hingewiesen, dass die Stabsstelle Revision zwar die Praxis der Aufgabenwahrnehmung in den Personalstellen der Behörden prüfe, das Ergebnis dieser Prüfungen aber nur in Handlungsempfehlungen gegenüber der Leitung der jeweiligen Personalstelle transformieren könne. Nur dieser sei es möglich, konkrete Maßnahmen zu ergreifen.

Organisationskompetenz des Personalamts im Interesse ordnungsgemäßen Lohnsteuerabzugs stärken

574. Der Rechnungshof schließt hieraus, dass das Personalamt, das mit seinem Landesbetrieb ZPD als zentraler Ansprechpartner für die Steuerverwaltung fungiert und insofern die steuerlichen Pflichten der FHH als Arbeitgeberin wahrnimmt, nicht über die Befugnis verfügt, ein rechtskonformes Zuarbeiten der Personalstellen mit eigenen Mitteln durchzusetzen. Die bisherige Dezentralisierung der Lohnbuchhaltung bedarf mithin einer Modifikation, aufgrund derer das Personalamt (bzw. sein Landesbetrieb ZPD) zumindest auf dem Gebiet des Lohnsteuerabzugs auch nach innen die nötigen Kompetenzen erhält.

⁶ 2013 ist die letztmalig für den Abzugszeitraum 2010 ausgegebene Lohnsteuerkarte durch Elektronische Lohnsteuerabzugsmerkmale ersetzt worden, die bei Beginn des Arbeitsverhältnisses beim Bundeszentralamt für Steuern abzurufen sind.

⁷ Anlässlich der Einführung der Elektronischen Lohnsteuerabzugsmerkmale wurden entgegenstehende Handhabungen des Lohnsteuerabzugs zunächst geduldet. Zugleich hat das Bundesministerium der Finanzen aber eine Frist gesetzt, innerhalb derer ein regelkonformer Lohnsteuerabzug gewährleistet sein muss. Die Frist sollte nach anfänglicher Planung mit Ablauf des 31. Dezember 2013 enden, ist inzwischen aber um zwei Jahre verlängert worden. Siehe dazu Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen an die obersten Finanzbehörden der Länder vom 23. Oktober 2014 – IV C 5 – S 2363/13/100003 –.

Lohnsteuerabzug unter zwei Steuernummern

575. Zur Anmeldung und Abführung der einbehaltenen Lohnsteuer sind der FHH eine Steuernummer für die Bediensteten sowie eine weitere für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger zugeteilt worden. Das widerspricht geltendem Recht, weil die FHH nur über eine einzige Betriebsstätte verfügt (Tz. 567) und die hierauf bezogene Arbeitgeberstellung nicht in zwei Arbeitgeberidentitäten aufgespalten werden darf. Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit einer alsbaldigen Umstellung hingewiesen.
576. Das Personalamt sieht sich hierzu erst dann in der Lage, wenn die Abrechnungssoftware KoPers nicht nur für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, sondern auch für die Bediensteten zur Verfügung steht. Wegen einer entsprechenden Übergangsfrist hat sich das ZPD mit dem Finanzamt für Großunternehmen in Verbindung gesetzt.

Rechtswidriger Lohnsteuerabzug unter zwei Steuernummern

Auszahlung von Bezügen ohne Nutzung der Standardsoftware

577. In verschiedenen Fällen ist die Lohnsteuer von Bediensteten nicht ordnungsgemäß einbehalten und abgeführt worden, weil die entsprechenden Bezüge regelwidrig nicht mithilfe der dafür vorgesehenen Standardsoftware, die den Lohnsteuerabzug programmtechnisch gewährleistet, gebucht worden sind. So wurde das Preisgeld des erstmals 2009 ausgelobten Hamburger Lehrpreises grundsätzlich steuerfrei gezahlt, obgleich die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) nach entsprechender Auskunft der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – um die Verpflichtung zum Lohnsteuerabzug wusste. Auch nachdem die Lohnsteuer-Außenprüfung 2011 aufgrund eines Hinweises aus dem Wohnsitzfinanzamt eines Preisträgers die Praxis der BWF beanstandet hatte, war der Lohnsteuerabzug in den für die Preisträgerinnen und Preisträger zuständigen Hochschulen zunächst nicht sichergestellt. Die BWF unterrichtete lediglich die Preisträger (und in genereller Form auch die Hochschulen) über die Steuerpflichtigkeit der Preisgelder. Erst nach dem Widerspruch verschiedener Hochschulen, die das Risiko der Lohnsteuerhaftung erkannt hatten, und einer daran anschließenden Intervention des ZPD etablierte die BWF 2012 ein im Ansatz zufriedenstellendes Verfahren.
578. Der Rechnungshof hat gefordert, lohnsteuerpflichtige Zahlungen grundsätzlich nur über Konten abzuwickeln, die mithilfe eines elektronischen Bezügeabrechnungssystems bewirtschaftet werden, das programmtechnisch den korrekten Lohnsteuerabzug gewährleistet.

Steuerfreie Auszahlung von Preisgeldern trotz gegenteiliger Auskunft der Finanzbehörde

Lohnsteuerpflichtige Zahlungen nur über das elektronische Bezügeabrechnungssystem buchen

Die BWF will das Auszahlungsverfahren prüfen und gegebenenfalls korrigieren. Außerdem sollen Hinweise für die Personalleitungen der Hochschulen und die Preisträgerinnen und Preisträger erarbeitet werden.

579. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung –, die die oben genannte Information aus dem Wohnsitzfinanzamt eines Preisträgers zuerst erhalten hatte, unterrichtete zwar das für die FHH zuständige Betriebsstättenfinanzamt, nicht aber die übrigen Finanzämter, die als Wohnsitzfinanzämter weiterer Preisträgerinnen und Preisträger in Betracht kamen. Soweit Preisträgerinnen und Preisträger überhaupt Angaben zu ihren Preisgeldern gemacht hatten, wurden sie überwiegend und in der Sache zu Unrecht als steuerfreie Einkünfte anerkannt. Das wäre durch eine rechtzeitige fachliche Information der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – verhindert worden. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat aus dieser Kritik Konsequenzen gezogen und die Finanzämter unterrichtet.

Finanzielle Folgen von Lohnsteuer-Außenprüfungen des Finanzamts

580. *Vermeidbare Haushaltsbelastungen und Ungleichbehandlung der Beschäftigten durch Übernahme fremder Steuerschulden*
- Aufgrund von Lohnsteuer-Außenprüfungen für die Jahre 2002 bis 2010 zahlte die FHH insgesamt 425.000 Euro Lohnsteuer nach. Diese Nachzahlungen beruhten darauf, dass das ZPD sich bereit erklärt hatte, die prinzipiell von den Beschäftigten geschuldete Lohnsteuer als eigene Steuerschuld zu übernehmen und auch die finanziellen Folgen des dadurch verursachten Schatteneffekts zu tragen.⁸ Unabhängig davon, dass vonseiten der FHH während der genannten Jahre Lohnsteuer im Umfang von rund 4,5 Mrd. Euro abgeführt worden ist, hat der Rechnungshof die Übernahme der Lohnsteuer wegen der vermeidbaren finanziellen Belastung des Haushalts, aber auch wegen der damit einhergehenden Ungleichbehandlung der Beschäftigten beanstandet und gefordert, von der Möglichkeit der Schuldübernahme nur bei Unwirtschaftlichkeit einer Rückforderung der verauslagten Lohnsteuer bei Beschäftigten Gebrauch zu machen.⁹
581. Das Personalamt hat zugesagt, die bisherige Praxis im Sinne der Forderungen des Rechnungshofs zu ändern.

Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg gegenüber dem Finanzamt

582. Nach seinem Unternehmenskonzept ist das ZPD zentraler Ansprechpartner für die Steuerverwaltung hinsichtlich der Bediensteten sowie der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der FHH. Der Rechnungshof hat hieraus gefolgert, dass das ZPD die Rechte und Pflichten der FHH in ihrer Rolle als Arbeitgeberin umfassend wahrnimmt und insofern nicht nur den Lohnsteuerabzug im Zeitpunkt der Bezügeabrechnung organisiert, sondern die FHH darüber hinaus auch in allen übrigen den Lohnsteuerabzug betreffenden Verfahrenslagen vertritt. Mithin hat der Rechnungshof kritisiert, dass bestimmte Anzeigen, die sich auch in späteren

⁸ Soweit die Arbeitgeberin die von einer Arbeitnehmerin oder einem Arbeitnehmer geschuldete Lohnsteuer übernimmt, erhält diese oder dieser zusätzlichen Arbeitslohn, für den wiederum Lohnsteuer einzubehalten und abzuführen ist.

⁹ Schuldner der Lohnsteuer ist der Arbeitnehmer. Soweit die Arbeitgeberin für die Steuerschuld haftet und sie insoweit „verauslagt“, hat sie einen zivilrechtlichen Ausgleichsanspruch.

Lohnsteuer-Außenprüfungen auswirken konnten,¹⁰ von den Personalstellen der Behörden und nicht vom ZPD erstattet wurden.

583. Dieser Kritik ist das Personalamt mit grundsätzlichen Bemerkungen zur Rollenverteilung zwischen dem ZPD einerseits und den Personalstellen der Behörden andererseits entgegengetreten. Danach ist das ZPD in dieser Hinsicht nur für zentrale operative Aufgaben, nicht aber für einzelfallbezogene Fragestellungen zuständig. Zu den zentralen operativen Aufgaben gehöre die Erarbeitung von Antworten auf steuerrechtliche Fragen grundsätzlicher Art einschließlich eventueller formeller Anfragen gegenüber dem Betriebsstättenfinanzamt,¹¹ die Qualitätssicherung und die Begleitung von Lohnsteuer-Außenprüfungen. Mit allen den jeweiligen Einzelfall betreffenden Fragen des Lohnsteuerabzugs müssten sich hingegen die Personalstellen der Behörden befassen. Daher sei es folgerichtig, dass nicht das ZPD, sondern die Personalstellen die oben genannten Anzeigen gegenüber dem Finanzamt erstattet hätten.
584. Nach Auffassung des Rechnungshofs ist diese Form der Vertretung der FHH gegenüber dem Finanzamt nicht mit den Vorgaben des Einkommensteuerrechts vereinbar. Nach § 38 Absatz 3 Satz 2 EStG hat bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts die öffentliche Kasse, die den Arbeitslohn zahlt, die Pflichten des Arbeitgebers. Diese im Ursprung inzwischen 80 Jahre alte Vorschrift dient seit jeher dazu, den Lohnsteuerabzug bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts in technischer Hinsicht zu regeln¹² und auf eine Stelle, nämlich die für die Auszahlung des Arbeitslohns bzw. der Bezüge zuständige und in der Regel auch verantwortliche Stelle zu konzentrieren.
585. Mit dieser Vorgabe ist es nicht vereinbar, je nach Organisationsmodell mehrere unterschiedliche Zuständigkeiten zu begründen. Wenn das ZPD die Pflichten der FHH als Arbeitgeberin im Sinne des Lohnsteuerrechts wahrnimmt, indem es die Lohnsteuer anmeldet und aufgrund seiner Anordnungsbefugnis deren Abführung an das Finanzamt veranlasst, wenn es des Weiteren die FHH bei Lohnsteuer-Außenprüfungen vertritt und wenn es schließlich im Namen der FHH die im Lohnsteuerrecht vorgesehenen formellen Auskunftersuchen an das Finanzamt richtet, kann hiervon nicht derjenige Teil der steuerlichen Arbeitgeberrolle abgespalten werden, der – wie im Fall der oben genannten Anzeigepflicht – nur in Einzelfällen relevante lohnsteuerrechtliche Sondertatbestände betrifft.
586. Eine solche Abspaltung ist auch unzweckmäßig, weil sie die Gefahr nicht abgestimmten Verhaltens erhöht. So hat der Rechnungshof festgestellt, dass das ZPD nicht oder zumindest nicht

Aufspaltung der Vertretung der FHH bei der Erfüllung ihrer steuerlichen Arbeitgeberpflichten unzulässig

¹⁰ Im konkreten Fall ging es um Anzeigen nach § 41c Absatz 4 EStG, die der Arbeitgeber bei unmöglicher Nachholung eines unterbliebenen Lohnsteuerabzugs zu erstatten hat und ihn vor einer späteren Inanspruchnahme als Haftungsschuldner schützen.

¹¹ Sog. Anrufungsauskünfte gemäß § 42e EStG.

¹² Reichsfinanzhof, Urteil vom 3. August 1939 – VI 83/39 –, Reichssteuerblatt 1939 S. 1121.

durchgängig über die genannten Anzeigen einzelner Personalstellen informiert war. Damit war es nicht in der Lage zu prüfen, inwieweit deren haftungsbefreiende Wirkung im Anschluss an eine Lohnsteuer-Außenprüfung einer späteren Inanspruchnahme der FHH als Haftungsschuldnerin entgegenstand.

- Umfassende Wahrnehmung der Arbeitgeberpflichten der FHH als Aufgabe des ZPD*
587. Der Rechnungshof fordert, das bisherige Nebeneinander von zentraler und dezentraler Vertretung der FHH als Arbeitgeberin im Sinne des Lohnsteuerrechts zu beenden und dem Personalamt mit seinem Landesbetrieb ZPD die umfassende Wahrnehmung der Arbeitgeberpflichten zu ermöglichen. Dies schließt nicht aus, dass die Personalstellen der Behörden – ebenso wie bei den sog. Anrufungsauskünften – gegenüber dem ZPD vorbereitend tätig werden.

Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen (II)

Finanzbehörde – Steuerverwaltung –

Um das im maschinellen Risikomanagement verankerte Rationalisierungspotenzial stärker auszuschöpfen, müssen die Möglichkeiten technisch unterstützter Datenerfassung stärker genutzt werden.

Daten, die für die Nachsteuerung des Risikofilters von wesentlicher Bedeutung sind, wurden oftmals ohne die erforderliche Kennzeichnung eingegeben.

Die Bearbeitung risikobehafteter Steuererklärungen ist weiterhin unbefriedigend, weil Risikohinweise nicht oder nicht hinreichend bearbeitet werden.

588. Seit geraumer Zeit werden Steuererklärungen programmgesteuert und unterstützt durch ein maschinelles Risikomanagement bearbeitet. Die aus der Erklärung übernommenen Daten (Primärdaten) durchlaufen einen sog. Risikofilter. Wird der Fall als risikoarm eingestuft, soll die Steuer ohne Zutun einer Bearbeiterin oder eines Bearbeiters maschinell nach Maßgabe der Erklärungsdaten festgesetzt werden. Ist der Fall nach den Maßstäben der Steuerverwaltung risikobehaftet, wird er ausgesteuert. Die Bearbeiterin oder der Bearbeiter erhalten einen oder mehrere Hinweise, die dazu auffordern, den Fall hinsichtlich dieses Risikos zu überprüfen. Um das System für Steuerpflichtige unberechenbar zu halten (Prävention) und zugleich Erkenntnisse über bislang noch nicht berücksichtigte Risikoquellen zu gewinnen (Evaluation), werden weitere Fälle nach dem Zufallsprinzip ausgesteuert, die vollen Umfangs zu überprüfen sind (Zufallsauswahl). Die für die Bearbeiterinnen oder Bearbeiter verbindlichen Bearbeitungsstandards ergeben sich aus einer Dienstanweisung der Finanzbehörde – Steuerverwaltung –, die 2013 auch unter Berücksichtigung von Hinweisen des Rechnungshofs neu gefasst und dem auf Bund-Länder-Ebene abgestimmten Verfahrenskonzept angenähert worden ist.

Der Rechnungshof hat sich in der Vergangenheit bereits zweimal mit der programmgesteuerten Bearbeitung von Steuererklärungen befasst.¹

¹ Jahresbericht 2009, „Maschinelle Bearbeitung von Einkommensteuererklärungen mit Risikomanagement“, Tz. 645 ff.; Jahresbericht 2011, „Programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen“, Tz. 577 ff.

Bessere Nutzung des Rationalisierungspotenzials

589. Das Rationalisierungspotenzial des Verfahrens kann nur dann ausgeschöpft werden, wenn nicht schon bei der Erfassung der Erklärungsdaten eine dem Verfahrenskonzept zuwiderlaufende Sachbearbeitung stattfindet. Auch wenn hinsichtlich der früher beanstandeten Zustände Fortschritte zu verzeichnen sind, hat sich gezeigt, dass immer noch ein ganz erheblicher Teil der Erklärungsdaten von Hand gespeichert wurde. Die Dateneingabe oblag in aller Regel steuerlich qualifizierten Bearbeiterinnen oder Bearbeitern, die bei dieser Gelegenheit bereits sachbearbeitend tätig wurden und sich gegebenenfalls auch jenen Fällen widmeten, die wegen ihres geringen Risikopotenzials gerade nicht einer herkömmlichen Prüfung unterzogen werden sollten.

*Datenerfassung
bei papier-
förmigen
Steuer-
erklärungen
optimieren*

590. Auch wenn die Weiterentwicklung der technischen Erfassungsmöglichkeiten zu begrüßen ist, muss deren Nutzung weiter verbessert werden. Insbesondere sollte dafür gesorgt werden, dass bei den papierförmigen Steuererklärungen das Scannen zum Regelfall wird und eine manuelle Dateneingabe ohne automatische Aktivierung des maschinellen Risikomanagements nur noch ausnahmsweise stattfindet. Derzeit ist dies nicht der Fall, weil bislang nur sog. Arbeitnehmererklärungen gescannt werden und selbst in diesem Segment noch nicht alle Finanzämter am Scanner-Verfahren teilnehmen.

591. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – hat dem Rechnungshof zugestimmt, dass das Scanner-Verfahren auf alle Papiererklärungen ausgeweitet werden sollte, und auf ihren Zeitplan zum Anschluss weiterer Finanzämter hingewiesen. Die Ausweitung des Verfahrens auf alle übrigen Einkommensteuererklärungen hänge vom Erfolg noch ausstehender Softwaretests ab. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – will den Personalbedarf evaluieren, hat aber darauf hingewiesen, dass eine Personalaufstockung sich wegen der geringen Tätigkeitsvergütung, einer relativ langen Einarbeitungszeit und hoher Fluktuation nicht kurzfristig realisieren lasse.

Systemrelevante Eingabefehler

592. Abweichungen von den Primärdaten, also den aus der Steuererklärung übernommenen Daten, sind grundsätzlich als Sekundärdaten zu erfassen. Nur anhand einer Gegenüberstellung von Primär- und Sekundärdaten können Abweichungen erkannt und hinsichtlich ihrer Häufung und finanziellen Bedeutung analysiert werden. Nur unter engen Voraussetzungen ist ausnahmsweise eine von der Erklärung abweichende Erfassung der Primärdaten zulässig; auch einer nachträglichen Änderung der Primärdaten sind enge Grenzen gesetzt.

593. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese insbesondere für die Nachsteuerung des Risikofilters relevanten Vorgaben in nennenswertem Umfang nicht beachtet worden sind. Da im Regelfall der Sekundärdateneingabe eine besondere Kennzeichnung der einzugebenden Daten erforderlich ist und das Unterbleiben dieser Kennzeichnung vom System als Primärdatenänderung gewertet wird, hat der Rechnungshof empfohlen, die Kennzeichnungspflicht so zu ändern, dass nicht mehr der Regel-, sondern der Ausnahmefall kennzeichnungspflichtig ist.
594. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – sieht ebenfalls, dass die nicht zutreffend als Sekundärdaten erfassten Abweichungen für die Nachsteuerung des Risikomanagements fehlen. Sie hält jedoch Kennzeichnungsmängel für tolerierbar, solange weniger als 20 % der eingegebenen Sekundärdaten nicht als solche gekennzeichnet würden. Bei Mängeln in dieser Größenordnung könnten fehlerhafte Daten im Rahmen der Evaluation noch durch pauschale Zu- und Abschläge korrigiert werden. Nur in einer der vier geprüften Grundgesamtheiten mit einer Fehlerquote von mehr als 26 % sei mithin eine kritische Größenordnung erreicht worden. Dass Sekundärdaten wegen mangelnder Akzeptanz der Vorgaben nicht immer ordnungsgemäß gekennzeichnet würden, sei der Finanzbehörde – Steuerverwaltung – bekannt. Sie habe bereits 2012 die Notwendigkeit gesehen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die Folgen einer fehlenden Sekundärdateneingabe hinzuweisen. Außerdem sei im Rahmen des länderübergreifenden IT-Vorhabens KONSENS² eine technische Lösung geplant, mit deren Umsetzung allerdings nicht vor 2017 zu rechnen sei.
595. Der Rechnungshof hält die Relativierung der Kritik für unberechtigt. Eine sachgerechte Kompensation des Mangels durch Zu- oder Abschläge kann nur dann gelingen, wenn die auszugleichende Fehlerquote mit entsprechendem Aufwand genauer ermittelt wird, was bisher jedoch nicht erfolgt. Die erst in einiger Zeit zur Verfügung stehende technische Lösung belässt es nach den Informationen des Rechnungshofs bei dem System der Kennzeichnung der Sekundärdaten, eröffnet den Ländern aber die Möglichkeit einer Voreinstellung zur automatischen Kennzeichnung von Änderungsdaten. Eine nachhaltige Verbesserung des gegenwärtigen Zustands wird somit davon abhängen, dass die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – diese Möglichkeit auch tatsächlich nutzt.

*Korrekte
Datenbasis für
Nachsteuerung
des Risikofilters
sichern*

Bearbeitung risikobehafteter Steuererklärungen

596. Die manuelle Bearbeitung risikobehafteter Steuererklärungen ist weiterhin unbefriedigend. Nach den im Zeitraum der Bearbeitung (Juni 2013) geltenden Maßstäben waren nur 48 von 133 repräsentativ ausgewählten Fällen (36,09 %) hinsichtlich der Prüf- und Risikohinweise rundum ordnungsgemäß bearbeitet worden. In 19 Fällen (14,29 %) waren bestehende Schlüssigkeits- oder Glaubhaftigkeitsdefizite nicht beseitigt worden. In weiteren 66 Fällen

*Bearbeitung von
Prüf- und Risiko-
hinweisen weiter-
hin unbefriedigend*

² Koordinierte Neue Software-Entwicklung der Steuerverwaltung.

(49,62 %) hatte sich die Prüfung auf einzelne Hinweise beschränkt oder war ganz unterblieben. Das festgestellte Risikopotenzial unzureichend bearbeiteter Hinweise belief sich in der Stichprobe des Rechnungshofs auf mehr als 38.000 Euro. Hochgerechnet auf die Gesamtzahl der Steuererklärungen, die zur selben Zeit (Juni 2013) in den geprüften Finanzämtern als risikobehaftet ausgesteuert wurden, betrug dieses Risikopotenzial fast 1,95 Mio. Euro.

*Unzureichende
Dokumentation
der Hinweis-
bearbeitung*

Von den 67 Fällen, in denen sämtliche Hinweise bearbeitet worden waren,³ blieben etwa 60 % mehr oder minder deutlich hinter den Dokumentationsvorgaben zurück.

*Gefährdung
des risikoorien-
tierten Bearbei-
tungskonzepts*

597. Der Rechnungshof hat die unzureichende oder gänzlich ausbleibende Bearbeitung der Hinweise und die dadurch möglichen Steuerausfälle kritisiert. Das risikoorientierte Bearbeitungskonzept wird in seinem Kern getroffen, wenn auf die vom System erkannten Risiken nicht in der gebotenen Weise reagiert wird. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – muss die ordnungsgemäße Bearbeitung der Prüf- und Risikohinweise sicherstellen.
598. Dem Rechnungshof ist die teilweise schwierige Lage in den Finanzämtern bekannt. Trotz der beschränkten Handlungsmöglichkeiten der Amtsleitungen sind Vorgaben, die – wie geschehen – im Ergebnis zu einer Missachtung geltender Bearbeitungsgrundsätze führen, nicht zu akzeptieren. Umso mehr trägt die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – Verantwortung dafür, dass es in den Finanzämtern nicht bereits aus personalwirtschaftlichen Zwängen oder organisatorischen Gründen zu Situationen kommt, in denen die Bearbeitungsgrundsätze zur Disposition gestellt werden.
599. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – ist der Auffassung, dass aus dem Umstand fehlender Dokumentation der Hinweisbearbeitung nicht auf eine unterbliebene Bearbeitung des jeweiligen Hinweises geschlossen werden könne. Des Weiteren berücksichtige die Kritik an Schlüssigkeits- oder Glaubhaftigkeitsdefiziten nicht die subjektive Komponente entsprechender Feststellungen. Der Rechnungshof könne nicht sein Verständnis von Schlüssigkeit und Glaubhaftigkeit an die Stelle desjenigen der Bearbeiterin oder des Bearbeiters setzen.

Schließlich seien die Angaben zur Höhe des Risikopotenzials irreführend, weil die Daten von dem ungünstigsten, aber eher unwahrscheinlichen Fall ausgingen, dass sich sämtliche nicht hinreichend überprüften Angaben der Steuerpflichtigen zum Nachteil des Fiskus als falsch erweisen sollten. Die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – gehe davon aus, dass die Bearbeitung der Steuererklärungen tatsächlich deutlich besser sei und größtenteils lediglich Dokumentationsmängel vorlägen, denen nur durch eine bereits in Angriff genommene, aber nicht vor 2017 zur Verfügung stehende technische Verbesserung entgegengewirkt werden könne.

³ 48 ordnungsgemäß und 19 unter Hinnahme von Schlüssigkeits- und Glaubhaftigkeitsdefiziten bearbeitete Fälle.

Zur Kritik an amtsinternen Vorgaben verweist die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – auf ihre einschlägige Dienstanweisung. Danach sei es im Ergebnis möglich, die Arbeitsweise der jeweiligen Arbeitssituation ohne Missachtung geltender Bearbeitungsgrundsätze anzupassen.

600. Für den Rechnungshof sind die Einwände nicht überzeugend. Werden Dokumentationspflichten verletzt, so stellt dies – wie in anderen Dokumentationsfällen auch – stets ein Indiz dafür dar, dass eine Prüfung auch tatsächlich nicht vorgenommen wurde. Gegenteilige Anhaltspunkte haben sich für den Rechnungshof nicht ergeben. Soweit die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – in ihrer Stellungnahme auf Erfahrungen hingewiesen hat, die ihre Behauptung stützen sollen, fehlt es an der erforderlichen Konkretisierung.

Hinsichtlich der Beurteilung der Schlüssigkeit kommt es auf den erklärten Sachverhalt und dessen Subsumierbarkeit unter den gesetzlichen Tatbestand, also ausschließlich objektive Faktoren, an. Auch über die Glaubhaftigkeit der Angaben entscheidet die Bearbeiterin oder der Bearbeiter aufgrund objektiver Anhaltspunkte. Wenn diese allerdings nicht in nachvollziehbarer Weise dokumentiert werden, geht dies – wie oben dargelegt – zu ihren oder seinen Lasten.

Was die Darstellung des Risikopotenzials betrifft, kommt es nicht, wie die Finanzbehörde – Steuerverwaltung – meint, auf die Wahrscheinlichkeit an, mit der es tatsächlich zu Steuerausfällen kommen könnte. Vielmehr reicht es aus, dass überhaupt ein Risiko besteht, welches nicht gänzlich vernachlässigt werden kann.

Fazit

601. Den erwarteten Rationalisierungsgewinnen, die sich hinsichtlich des Verzichts auf die Prüfung risikoarmer Sachverhalte ergeben sollten, steht bislang keine Qualitätssteigerung bei der Prüfung risikobehafteter Sachverhalte gegenüber. Angesichts der Prüfungsdefizite in diesem Bereich ist ohne signifikante Verbesserungen die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die programmgesteuerte Bearbeitung von Steuererklärungen keine Qualitätsgewinne im Steuerfestsetzungsverfahren hervorbringt.

Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte

Behörde für Schule und Berufsbildung /
Kulturbehörde / Finanzbehörde

Die Kennzahlenwerte sind Teil der Beschreibung des Leistungszwecks, der im neuen doppischen Produkthaushalt neben den Haushaltsmitteln die „zweite Säule“ der Ermächtigung darstellt. 37 % der geprüften Kennzahlen-Istwerte aus dem Haushaltsplan 2013/2014 waren falsch.

Die im Haushaltsplan auszuweisenden Kennzahlenwerte müssen von der Verwaltung künftig systematischer überprüft werden.

602. Ab dem Haushaltsjahr 2015 sind für jede Produktgruppe Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen (Leistungszweck) verbindlich festzulegen (§ 16 Absatz 1 LHO). Teil dieser „zweiten Säule“ der Ermächtigung im doppischen Produkthaushalt sind die Kennzahlenwerte.

Der Rechnungshof hat 277¹ Kennzahlen-Istwerte für die Haushaltsjahre 2010 und 2011, die Bestandteil des Haushaltsplans 2013/2014² sind, geprüft. Sie stammen aus den Einzelplänen der Behörde für Schule und Berufsbildung (BSB), Finanzbehörde (ohne Steuerverwaltung) und Kulturbehörde (KB), die bereits mit dem Haushaltsjahr 2011 (Finanzbehörde) bzw. 2014 (BSB und KB) auf die Doppik übergeleitet worden sind.

Ergebnisse der Behörde für Schule und Berufsbildung, Finanzbehörde und Kulturbehörde im Überblick

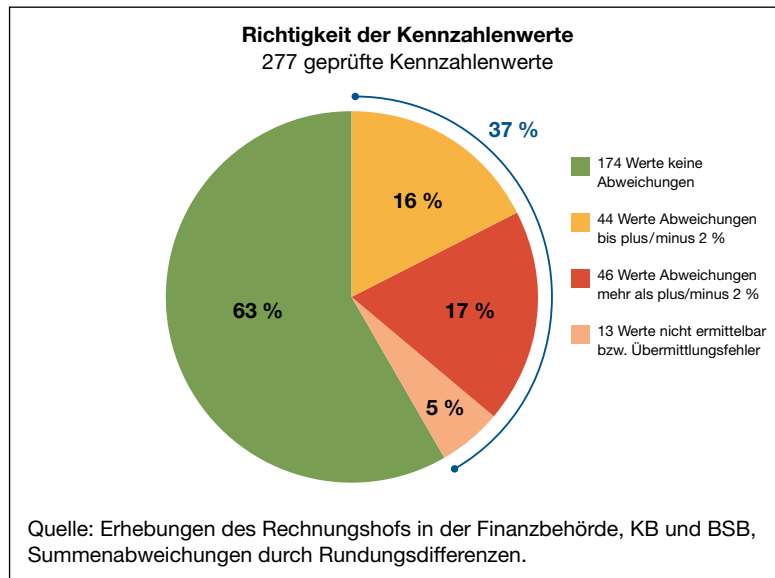
Kennzahlen-Istwerte

37 % der Kennzahlenwerte fehlerhaft

603. Der Rechnungshof hat mit Blick auf alle geprüften Kennzahlenwerte festgestellt, dass bei den drei Behörden 63 % richtig errechnet und nachvollziehbar, mithin 37 % fehlerhaft waren. Mehr als die Hälfte dieser fehlerhaften Kennzahlenwerte wiesen größere Abweichungen auf, bei 5 % der geprüften Kennzahlenwerte konnte die Zahlenbasis von der Verwaltung nicht reproduziert werden.

¹ Die 277 Istwerte betreffen 149 verschiedene Kennzahlen. In den drei geprüften Bereichen enthielt der Haushaltsplan insgesamt 395 Kennzahlen, zu denen teilweise aber noch keine Istwerte ausgebracht waren.

² Einschließlich der Bürgerschaftsdrucksache 20/9096 vom 27. August 2013.



604. U. a. sind folgende Fehler oder Mängel festgestellt worden:

- Wie viele Mittagessen für Schülerinnen und Schüler hat Hamburg durch Zuschüsse für die Schulspeisung unterstützt?

Das ausgewiesene Ergebnis für 2010 (1.274.355 Essen) basiert nicht auf konkreten Zählungen, sondern wurde hilfsweise von der BSB anhand von Gesamtausgaben und Einzelpreisen rechnerisch abgeleitet. Die Zählung für 2011 (1.352.006 Essen)³ war fehlerhaft.

Schulspeisungen nicht belegt, sondern abgeleitet

- Wie hoch ist der Anteil der Schülerinnen und Schüler, die das Gymnasium bis zum Ende der sechsten Klasse wieder verlassen haben?

Ob die im Haushalt angegebenen Istwerte⁴ richtig oder falsch sind, bleibt offen. Die Verwaltung konnte die Daten weder belegen noch rekonstruieren.

- Wie viel kostet jahresdurchschnittlich ein IT-Arbeitsplatz in der Verwaltung?

Für 2010 werden Kosten von lediglich 5,90 Euro, für 2011 von 6,00 Euro ausgewiesen,⁵ weil die Währungseinheit des Zahlenwerts irrtümlich von „TEUR“ auf „EUR“ verändert wurde, ohne dass dies später aufgefallen ist.

IT-Arbeitsplatz für 5,90 Euro im Jahr nicht aufgefallen

- Wie ist der Umsetzungsstand des Projekts „strategische Neuausrichtung des Haushalts“?

Der Kennzahlen-Istwert gibt 50 % (2010) bzw. 85 % (2011) an;⁶ dieser wurde allerdings nicht anhand von konkreten Meilensteinen ermittelt, sondern lediglich geschätzt.

³ Bürgerschaftsdrucksache 20/9096 vom 27. August 2013, S. 68.

⁴ Bürgerschaftsdrucksache 20/9096 vom 27. August 2013, S. 88.

⁵ Haushaltsplan 2013/2014, Einzelplan 9.1 vom 13. Dezember 2012, Anlage 1 S. 55.

⁶ Haushaltsplan 2013/2014, Einzelplan 9.1 vom 13. Dezember 2012, Anlage 1 S. 71.

- Wie viele ihrer geplanten Prüfungen haben die Vorprüfungsstellen der Finanzbehörde tatsächlich erledigt?

Auch verschobene Prüfungen als erledigt mitgezählt

Sowohl 2010 als auch 2011 sind es laut Ausweis im Haushaltsplan 100 %, ⁷ jedoch nur, weil auch die nicht erledigten, aber auf die Folgejahre geschobenen Prüfungen in den Wert einbezogen werden.

- Wie viele Besucher nutzen das Staatsarchiv?

Belege im Staatsarchiv vernichtet

Eine Überprüfung der Angaben im Haushalt ⁸ ist nicht möglich, da die Belege des Staatsarchivs über seine Besucherzahlen regelmäßig zum Jahresende vernichtet werden.

- Wie viele Besucher nehmen an den von der KB geförderten Veranstaltungen der Designwirtschaft ⁹ teil?

Die angegebenen Istwerte von 1.690 (2010) bzw. 1.885 (2011) ¹⁰ geben nicht die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei Veranstaltungen, sondern die Anzahl der aufgestellten Stühle wieder.

Kennzahlenbezeichnungen und -erläuterungen

Halbte der Kennzahlen erläuterungsbedürftig

605. Bei der Hälfte der geprüften Kennzahlen waren die Bezeichnungen der Kennzahlen uneindeutig oder es fehlten klare inhaltliche Definitionen der zu erhebenden Werte bzw. der vorzunehmenden Berechnungen. Beispielsweise mussten die Adressaten bei den folgenden Kennzahlenbezeichnungen einen anderen Inhalt erwarten als den, über den tatsächlich berichtet wurde:

- Für die Kennzahl „Gesamtschülerzahl (ohne Schülerinnen und Schüler der Grundschule; Belegungen)“ der Jugendmusikschule ¹¹ wurde nicht die Summe aller Schülerinnen und Schüler gebildet, sondern die Anzahl der Teilnahmen an einzelnen Unterrichtsangeboten ermittelt. Weil Schülerinnen und Schüler an mehreren Unterrichtsangeboten teilnahmen, ist es zu Mehrfachzählungen gekommen und die tatsächliche Gesamtschülerzahl bleibt – anders als nach der Kennzahlenbezeichnung zu erwarten – offen.
- Die Kennzahl „Anzahl Kinder/Jugendliche Staatsoper“ ¹² enthält nicht nur die vergebenen Tickets an Kinder und Jugendliche, sondern auch die an Studierende bis zum 30. Lebensjahr.

⁷ Haushaltsplan 2013/2014, Einzelplan 9.1 vom 13. Dezember 2012, Anlage 1 S. 66.

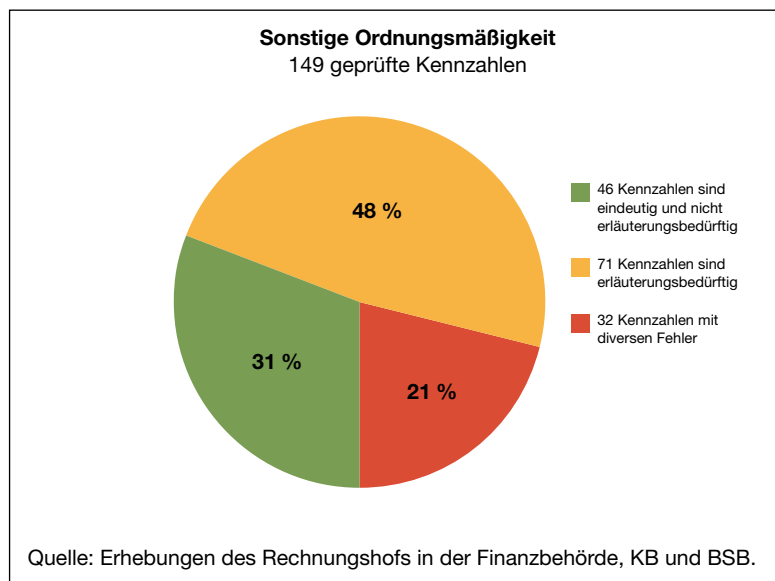
⁸ Bürgerschaftsdrucksache 20/9096 vom 27. August 2013, S. 193.

⁹ Besteht aus den Einrichtungen „Designxport“ und „hamburgunddesign“.

¹⁰ Bürgerschaftsdrucksache 20/9096 vom 27. August 2013, S. 176.

¹¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/9096 vom 27. August 2013, S. 103.

¹² Bürgerschaftsdrucksache 20/9096 vom 27. August 2013, S. 152.



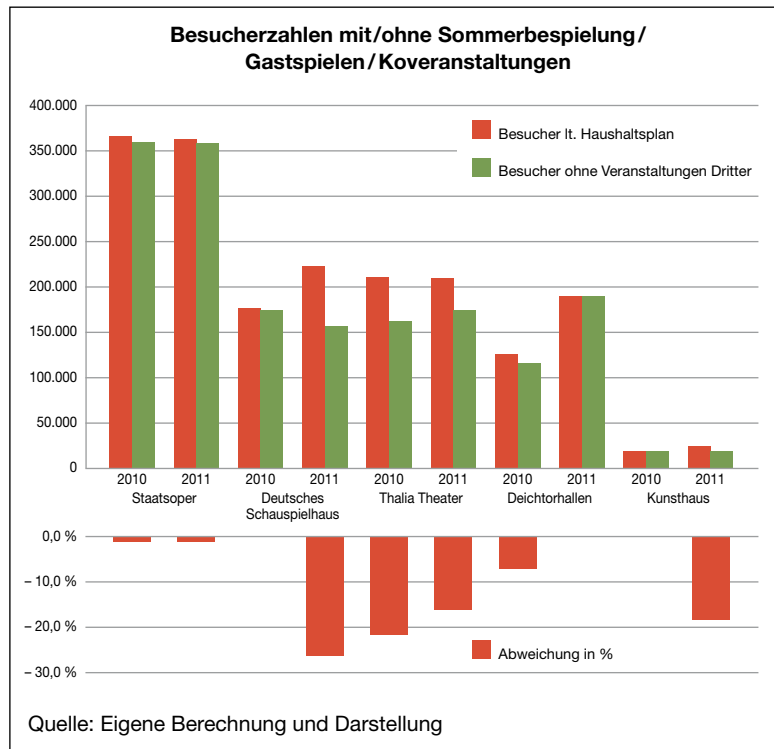
Besucherinnen und Besucher der Kultureinrichtungen

606. Bei der KB warfen die Kennzahlen über die Besucherzahlen der öffentlich geförderten Kultureinrichtungen Fragen auf: Es wurden auch Besucherinnen und Besucher bei Veranstaltungen, für die Dritte mit kommerziellen Interessen die Kultureinrichtungen lediglich anmieteten, den Besucherzahlen der Einrichtungen zugerechnet. Beispielhaft gilt dies für die Durchführung der „Weinmesse“ im Jahr 2010 in den Deichtorhallen und im Jahr 2011 in den Räumlichkeiten des Kunsthauses Hamburg. In den Deichtorhallen wurden im Jahr 2010 auch Besucherinnen und Besucher einer Preisverleihungsveranstaltung der Werbewirtschaft mitgezählt.

Auch die Besucherinnen und Besucher der sog. Sommerbespielung in den Staatstheatern wurden überwiegend den Zuschauerinnen und Zuschauern der Häuser zugerechnet, obwohl die entsprechende Erläuterung im Haushalt ausdrücklich formuliert, dass „Besucherzahlen im Zusammenhang mit den Sommerbespielungen [...] bei den Staatstheatern nicht enthalten“ seien.

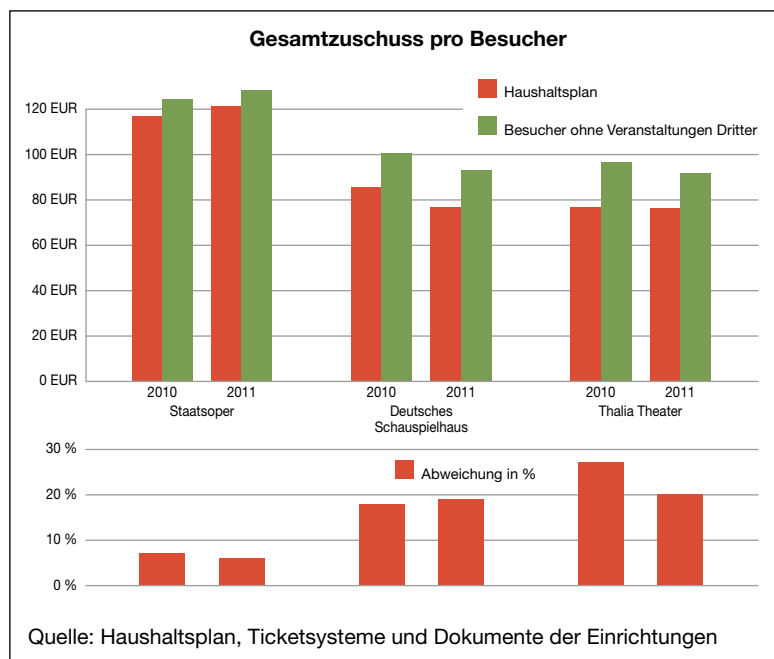
*Besucherzahlen
den Erläuterungen
entsprechend
berechnen*

Beim Deutschen Schauspielhaus waren die Werte für 2010 zwar ohne, 2011 jedoch ebenfalls einschließlich dieser Veranstaltungen berechnet.



Insbesondere die Einbeziehung der Besucherinnen und Besucher von kommerziellen Veranstaltungen, die Dritte durchführen, senkt als Nebenwirkung die veröffentlichten Kennzahlenwerte zu den „Zuschüssen pro Besucher“¹³ dieser Kulturinstitutionen.

Bereinigt um die (nicht weiter differenzierten) Besucherzahlen von Sommerbespielung und Gastspielen steigt der öffentliche Zuschuss beispielsweise im Deutschen Schauspielhaus und dem Thalia Theater um jeweils rund 15 Euro auf dann rund 100 Euro (2010) bzw. 90 Euro (2011) pro Besucherin/Besucher an.



¹³ Bürgerschaftsdrucksache 20/9096 vom 27. August 2013, S. 152.

607. Der Rechnungshof hat die KB aufgefordert, die Besucherinnen und Besucher von kommerziellen Veranstaltungen aus den Besucherzahlen für die Darstellung im Haushalt herauszurechnen oder zumindest den Anteil gesondert auszuweisen. Dies ist sinnvoll, weil die geförderte Kulturinstitution regelhaft nicht als Veranstalter auftritt und sich insofern die Besucherzahlen auch nicht zurechnen sollte.

Zwingend ist die Bereinigung der Besucherzahlen, wenn der Kennzahlenwert „Zuschuss pro Besucher“ berechnet wird: Hier dürfen nur die Besucherinnen und Besucher von Veranstaltungen einbezogen werden, die Teil des öffentlich bezuschussten Angebots der Kultureinrichtung sind oder in direktem Zusammenhang mit diesem stehen. Die kommerziellen Gastspiele und sonstigen kommerziellen Veranstaltungen Dritter sollen jedoch nicht von der Stadt bezuschusst werden. Vielmehr dienen sie gerade im Gegenteil dazu, den Zuschuss zu senken, indem zusätzliche Einnahmen im Sommer oder zu anderen, von der Einrichtung selbst nicht bespielten Zeiten, erwirtschaftet werden.

Die KB weist darauf hin, dass sich die Kritik des Rechnungshofs nicht auf die ermittelten Zahlen bezieht, sondern maßgeblich auf deren Zuordnung. Sie hat dem Rechnungshof gleichwohl zugestimmt, dass die im Haushaltsplan publizierten Besucherzahlen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Förderzweck stehen müssen und Abweichungen davon einer Erläuterung bedürfen bzw. beim Zuschuss pro Besucher zu bereinigen sind.

Forderungen und Empfehlungen

608. Der Rechnungshof hat die drei geprüften Behörden aufgefordert,
- zu überprüfen, ob die festgestellten Mängel auch noch bei aktuellen Kennzahlenberechnungen bestehen und diese gegebenenfalls für die künftige Berichterstattung abzustellen,
 - generell die Definitionen und Erläuterungen der Kennzahlen dahingehend zu verbessern, dass eindeutig auf den Wesensgehalt der jeweiligen Kennzahlenwerte geschlossen werden kann,¹⁴
 - das Verfahren zur Kennzahlenwertermittlung zu dokumentieren und Belege revisionssicher zu archivieren sowie
 - eine angemessene Qualitätssicherung einzurichten.

*Verlässlichkeit
der Kennzahlen
verbessern*

Dort, wo Kassensysteme die Daten liefern oder Erhebungsprozesse automatisiert sind, reicht eine grobe Plausibilisierung. Sind jedoch viele manuelle Prozesse Grundlage der Kennzahlenberechnung, erhöht sich das Fehlerrisiko und es bedarf einer angemessenen Qualitätssicherung.

¹⁴ Vgl. hierzu auch bürgerschaftliches Ersuchen „Transparenz im SNH stärken“ (Bürgerschaftsdrucksache 20/11759 vom 22. Mai 2014) sowie Bürgerschaftsdrucksache 20/12711 vom 18. August 2014.

609. *Zuständigkeit zuordnen* Im Zuge der Strategischen Neuausrichtung des Haushaltswesens mussten die Zuständigkeiten für Kennzahlen in den Behörden zugeordnet werden. Die Produktgruppenverantwortlichen nach § 9 Absatz 2 LHO sind als Fach- und Finanzverantwortliche auch zuständig für die Ordnungsmäßigkeit der Kennzahlenwerte.
- In der Finanzbehörde und der BSB war die Zuständigkeit für die Kennzahlen im geprüften Zeitraum bereits in dieser Weise auf die dezentral fachzuständigen Stellen verteilt, die Kulturbehörde hatte eine fast ausschließlich zentrale Zuständigkeit bei der Controllingstelle der Behörde gewählt. Sowohl das weitgehend dezentrale Modell der BSB und der Finanzbehörde, als auch das stark zentralisierte Modell der KB konnten die festgestellten Fehler nicht verhindern.
- Die Behörden müssen nachvollziehen, dass die Bedeutung der Kennzahlen im neuen Haushaltswesen gestiegen ist. Hierbei kann eine Organisation helfen, bei der die zu benennenden Produktgruppenverantwortlichen durch zentrale Verantwortlichkeiten unterstützt werden. Der Haushaltsbereich der Behörden sollte die Produktgruppenverantwortlichen in ihrer Arbeit beraten und die Weiterentwicklung des Kennzahlensystems betreiben. Auch die Finanzbehörde sollte als zentral für den Haushalt zuständige Behörde in ihren planführenden Referaten Kompetenz in den Ziel und Kennzahlensystemen aufbauen.
- Der Rechnungshof hat den geprüften Behörden eine entsprechende Zuständigkeitsverteilung empfohlen.
610. *Belege aufbewahren* Das Staatsarchiv hat bei der Vernichtung der Belege zu seinen Kennzahlenwerten (Tz. 604) nicht gegen Regelungen verstoßen, da es bislang keine Aufbewahrungsbestimmungen für Belege zu den Kennzahlenwerten gibt. Da die Kennzahlenwerte künftig Teil der Ermächtigung (Tz. 602) und damit auch Teil des Entlastungsverfahrens der Bürgerschaft sind, bedarf es aber einer solchen Festlegung, die sich an den Aufbewahrungsbestimmungen für zahlungsbegründende Unterlagen orientieren kann.
611. *„Kennzahlenbuch“ erforderlich* Der Rechnungshof empfiehlt der Finanzbehörde als zentrale Stelle für den Haushaltsplan, bei allen Behörden darauf hinzuwirken, dass für jede Kennzahl eine Beschreibung zu erstellen ist, damit ihr Inhalt und ihre Berechnung in angemessener Zeit nachvollzogen werden können. Diese Beschreibung könnte als „Kennzahlenbuch“ den Abgeordneten – auf elektronischem Wege – zur Verfügung stehen. Der Aufbau könnte sich an dem ebenfalls elektronisch verfügbaren „Kennzahlenbuch“ zum Personalstrukturbericht aus dem Zentrum für Personaldienste orientieren.¹⁵

¹⁵ <http://www.hamburg.de/personalamt/personalbericht-zpd-hamburg/> (Abruf am 27. Oktober 2014).

Stellungnahme der Verwaltung

612. Die geprüften Behörden haben die Beanstandungen anerkannt und zugesagt, die Forderungen des Rechnungshofs umzusetzen sowie die Empfehlungen zu prüfen.

Die BSB hat mitgeteilt, dass sie inzwischen eine zentral verantwortliche Stelle eingerichtet habe, die den Produktverantwortlichen eine betriebswirtschaftliche Unterstützung zur Verfügung stelle. Zudem wolle die Behörde dadurch gewährleisten, dass ein sicheres Verfahren zur Ermittlung und Zusammenführung der Daten geschaffen sowie die Kennzahlen ausreichend dokumentiert, qualitätsgesichert und richtig definiert würden.

Die KB hat zugesagt, die Angaben zu Besucherzahlen überprüfen zu wollen.

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass sie künftig ihre Daten zu Kennzahlenwerten an zentraler Stelle vorhalten und einer Qualitätssicherung unterziehen wolle. Die Finanzbehörde hat ferner erklärt, der Anregung des Rechnungshofs zur Einführung eines elektronischen Kennzahlenbuchs zum Haushalt folgen zu wollen. Aufbewahrungsbestimmungen will sie in noch zu erarbeitende VV zur LHO aufnehmen.

Jahres- und Konzernabschluss der Freien und Hansestadt Hamburg auf den 31. Dezember 2013

Finanzbehörde

613. Der Senat hat den Geschäftsbericht 2013 der Freien und Hansestadt Hamburg mit dem

- zusammengefassten Lagebericht und Konzernlagebericht für das Geschäftsjahr 2013,
- Jahresabschluss 2013 (bestehend aus Bilanz auf den 31. Dezember 2013, Ergebnisrechnung und Anhang) und
- Konzernabschluss 2013 (bestehend aus Konzernbilanz auf den 31. Dezember 2013, Konzern-Ergebnisrechnung und Anhang)

am 18. November 2014 veröffentlicht.¹

Über das zusammengefasste Ergebnis seiner Prüfung wird der Rechnungshof gesondert in einer Ergänzung zum Jahresbericht 2015 berichten.

Hamburg, den 8. Januar 2015

Dr. Stefan Schulz Michael Otto-Abeken Elisabeth Seeler-Kling

Joachim Mose Philipp Häfner Rolf Gläßner

Herr Dr. Schulz hat an den hier wiedergegebenen Prüfungsergebnissen zu den Beiträgen „Organisation des öffentlichen Rettungsdienstes“ und „Korruptionsprävention“ gemäß § 9 Gesetz über den Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg nicht mitgewirkt.

¹ Bürgerschaftsdrucksache 20/13677 vom 18. November 2014.