

Jahresbericht

des Rechnungshofs

der Freien und Hansestadt Hamburg

2002





Rechnungshof
der Freien und Hansestadt Hamburg

Jahresbericht 2002

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschafts-
führung der Freien und Hansestadt Hamburg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2000

Hamburg, den 7. Februar 2002

Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg
Gänsemarkt 36, 20354 Hamburg
Postfach 301741, 20306 Hamburg
Telefon: 040 / 428 23 - 0
Fax: 040 / 428 23 - 1538
E-Mail: rechnungshof@rh.hamburg.de
Internet: www.hamburg.de/fhh/behoerden/rechnungshof/index.htm

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1 - 3
Beschränkung der Prüfung	4
Besondere Prüfung	5
I. Haushaltsrechnung 2000	
Allgemeine Bemerkungen	6 - 8
Jahresergebnis	9
Vermögensübersicht	10 - 18
Haushaltsüberschreitungen	19 - 21
II. Zuwendungen	22 - 44
Umsetzung der Zuwendungsreform	45 - 55
Zuwendungen an Bürgerhäuser	56 - 67
Zuwendungen für Weiterbildungsmaßnahmen	68 - 92
Zuwendungen der Kulturbehörde	93 - 123
Zuwendungen an die afg altonaer arbeitsförderungs- gesellschaft mbH	124 - 142
Baufachliche Aufgaben bei Zuwendungsbauten	143 - 157
Weitere Feststellungen zu Zuwendungen enthalten folgende Beiträge:	
- Gebäudebetriebskosten der Hamburger Museen (Tzn. 342 bis 368)	
- Förderungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenrecht (Tzn. 369 bis 385)	
- Frauen- und Mädchenspezifische Maßnahmen in der Arbeitsförderung (Tzn. 433 bis 448)	
- Programm der Sozialen Stadtteilentwicklung (Tzn. 482 bis 505)	
- Innovationsstiftung Hamburg und Förderung von Forschung und Entwicklung durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (Tzn. 533 bis 544)	

	Textzahlen
III. Sachverhaltsermittlungen im Besteuerungsverfahren	158 - 170
Fallbearbeitung bei der Umsatzsteuer	171 - 180
Sicherheiten im Besteuerungsverfahren	181 - 191
Steuer- und Zinsfestsetzungen in Hinterziehungsfällen	192 - 199
Mitteilung behördlicher Zahlungen an die Finanzämter	200 - 210
IV. Querschnittsuntersuchungen	
Entwicklung der Intendanzeinheiten bei den Behörden und Ämtern	211 - 240
Dienst- und Arbeitsunfähigkeit nach Unfällen	241 - 247
V. Prüfungsergebnisse bei einzelnen oder mehreren Behörden	
Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter	
IuK-Technik im Bezirksamt Hamburg-Mitte	248 - 261
Justizbehörde	
Aus- und Fortbildung	262 - 276
Prüfdienste	277 - 291
Behörde für Bildung und Sport	
Kulturring der Jugend	292 - 299
Behörde für Wissenschaft und Forschung	
Durchführung des BAföG beim Studentenwerk	300 - 317
Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf	
Verwaltung und Verwendung von Drittmitteln	318 - 341
Kulturbehörde / Museumsstiftungen	
Gebäudebetriebskosten der Hamburger Museen	342 - 368

Behörde für Soziales und Familie

Förderungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenrecht 369 - 385

Medikamentenversorgung von Sozialhilfeempfängern 386 - 393

Behörde für Soziales und Familie / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksamter

Sozialhilfeleistungen für Zahnersatz 394 - 405

Tilgung von Sozialhilfedarlehen 406 - 415

Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Controlling bei Arbeitsförderungsmaßnahmen am Beispiel der afg altonaer arbeitsförderungsgesellschaft mbH 416 - 432

Frauen- und Mädchenspezifische Maßnahmen in der Arbeitsförderung 433 - 448

Behörde für Bau und Verkehr

Grundinstandsetzung der Brücke des 17. Juni 449 - 459

Amt für Geoinformation und Vermessung 460 - 481

Behörde für Bau und Verkehr / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksamter

Programm der Sozialen Stadtteilentwicklung 482 - 505

Behörde für Bau und Verkehr / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Behörde für Umwelt und Gesundheit

Bauliche Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs 506 - 512

Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Umstrukturierung der MAZ Mikroelektronik-Anwendungszentrum Hamburg GmbH 513 - 521

Hafenbaumaßnahmen in Altenwerder 522 - 532

	Textzahlen
Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Innovationsstiftung Hamburg	
Innovationsstiftung Hamburg und Förderung von Forschung und Entwicklung durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit	533 - 544
Behörde für Umwelt und Gesundheit / Senatsamt für Bezirks- angelegenheiten	
Herrichtung des Westerparks	545 - 553
Behörde für Umwelt und Gesundheit / Hamburger Stadtentwässerung (AöR)	
Erstattungen für Betrieb und Unterhaltung von Straßenentwässerungsanlagen	554 - 569
Behörde für Umwelt und Gesundheit / Finanzbehörde / Stadtreinigung Hamburg (AöR)	
Serviceeinrichtungen der Stadtreinigung	570 - 579
Behörde für Inneres	
Blutuntersuchungen durch die Polizei	580 - 584
Erstattungen bei Polizeieinsätzen	585 - 591
Finanzbehörde	
Hamburger Beteiligung an dem Automationsprojekt FISCUS	592 - 606
Finanzbehörde / Behörde für Umwelt und Gesundheit	
Ersatzland für Kleingärten	607 - 630
Finanzbehörde / Behörde für Bildung und Sport / Justizbehörde	
Reorganisation der staatlichen Bauherrenaufgaben	631 - 663

Abkürzungen

Abs.	Absatz
ÄZB	Ärztliche Zentralbibliothek
AföRG	Ausbildungsförderungsreformgesetz
AKG	Allgemeines Kriegsfolgengesetz
AKV-Prinzip	Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung
ANBest-P	Nebenbestimmungen für Projektförderung (Zuwendungen)
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
BAB	Betriebsabrechnungsbogen
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAGS	Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BBS	Behörde für Bildung und Sport
BBV	Behörde für Bau und Verkehr
BfH	Beauftragter für den Haushalt
BGS	Bundesgrenzschutz
BKleingG	Bundeskleingartengesetz
BO	Beschaffungsordnung
BSF	Behörde für Soziales und Familie
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSJB	Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung
BUG	Behörde für Umwelt und Gesundheit
BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung
DH	Durchführungshinweise
FGO	Finanzgerichtsordnung
FMK	Finanzministerkonferenz
FuE	Forschung und Entwicklung
GdG	Galerie der Gegenwart
GG	Grundgesetz
GV	Amt für Geoinformation und Vermessung der BBV
HB	Haushaltsbeschluss
HK	Hamburger Kunsthalle
HKP	Heil- und Kostenplan
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HSE	Hamburger Stadtentwässerung (AöR)
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik(en)

JIZ	Jugendinformationszentrum
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KMK	Kultusministerkonferenz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KVH	Kassenärztliche Vereinigung Hamburg
KZVH	Kassenzahnärztliche Vereinigung Hamburg
LHO	Landeshaushaltsordnung
LIT	Landesamt für Informationstechnik
MHG	Museum für Hamburgische Geschichte
MKG	Museum für Kunst und Gewerbe
MV	Mitteilungsverordnung
NBest-Bau	Baufachliche Nebenbestimmungen (Zuwendungen)
NSM	Neues Steuerungsmodell
OFD	Oberfinanzdirektion
PROBAU	Projektorganisation zur Vorbereitung und Umsetzung der Reorganisation des staatlichen Hochbaus
PROSA	IuK-gestütztes Dialogverfahren Sozialhilfe
ProVi	Projekt Verwaltungsinnovation
SEG	Stadtentwässerungsgesetz
SfB	Senatsamt für Bezirksangelegenheiten
SGB	Sozialgesetzbuch
SRG	Stadtreinigungsgesetz
SRH	Stadtreinigung Hamburg (AöR)
STEP	Stadtteilentwicklungsprogramm
StVBG	Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StW	Studentenwerk Hamburg
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Bau	Vorläufige Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (Bauhandbuch)
VV-Geräte	Verwaltungsvorschriften über die Geräteverwaltung
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
ZVB	Zusätzliche Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen

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 2000 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (§ 97 Abs. 1 LHO). Der Bericht ist somit keine Zusammenfassung der gesamten Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs.

Jahresbericht als wesentliche Grundlage für Entlastung des Senats

Den geprüften Dienststellen 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 Dienststellen berücksichtigt

2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs zugrunde, um Bürgerschaft und Senat frühzeitig Gelegenheit zu geben, aus finanzwirksamen Feststellungen Konsequenzen zu ziehen. Überwiegend handelt es sich um Prüfungen aus dem Jahre 2001, gelegentlich auch aus früheren Jahren (§ 97 Abs. 3 LHO). Die in der LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Rechnungshofs zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung (Abschnitt I) bezieht sich auf das Jahr 2000.

Prüfungsergebnisse überwiegend aus dem Jahre 2001

3. Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1999 sowie der hierauf bezogene Jahresbericht 2001 des Rechnungshofs liegen der Bürgerschaft vor, sind jedoch bis zur Beschlussfassung dieses Berichts durch das Kollegium des Rechnungshofs noch nicht abschließend beraten worden. Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 1999 steht daher noch aus.

Beschränkung der Prüfung

4. Der Rechnungshof überwacht nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung 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 (§ 89 Abs. 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.

Rechnungshof bildet Prüfungsschwerpunkte

Besondere Prüfung

Leistungen an Fraktionen und Gruppen der Bürgerschaft

5. Der Rechnungshof hat ausgehend vom Rechnungsjahr 1999 die Leistungen an Fraktionen und Gruppen der Bürgerschaft gemäß § 4 Abs. 1 Fraktionsgesetz geprüft. Das Prüfungsverfahren ist abgeschlossen. Zur Unterrichtung der Bürgerschaft über das Ergebnis der Prüfung hat der Rechnungshof gemäß § 4 Abs. 3 Fraktionsgesetz der Präsidentin der Bürgerschaft am 28.11.2001 einen Bericht zugeleitet.¹

Die Bürgerschaft hat von dem Bericht am 24.01.2002 Kenntnis genommen.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 17/108 vom 28.11.2001

I. Haushaltsrechnung 2000

Allgemeine Bemerkungen

6. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2000 am 27.11.2001 vorgelegt.²

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

7. Da die Haushaltsrechnung auf der Grundlage der Bücher in einem automatisierten Verfahren erstellt worden ist, hat der Rechnungshof davon abgesehen, die Übereinstimmung mit den Büchern im Einzelnen zu prüfen; er hat sich jedoch von der Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens durch Stichproben überzeugt. Er bestätigt insoweit, dass die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge mit den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen übereinstimmen (§ 97 Abs. 2 LHO).

Vollständige und ordnungsgemäße Belege

8. Der Rechnungshof hat bei seinen Prüfungen - bis auf unbedeutende Fälle - keine Einnahmen und Ausgaben festgestellt, die nicht ordnungsgemäß belegt waren (§ 97 Abs. 2 LHO).

*Ordnungsgemäße
Rechnungslegung*

Jahresergebnis

9. Nach dem Abschlussbericht (Haushaltsrechnung Teil B) ist das Jahresergebnis (§ 25 LHO) ausgeglichen:

	DM	umgerechnet in EUR ³
Ist-Einnahmen	19.322.696.333,40	9.879.537.758,09
Ist-Ausgaben	19.322.696.333,40	9.879.537.758,09
Abschlussergebnis	0,00	0,00

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 17/106 vom 27.11.2001

³ Der Euro hat am 01.01.2002 die Deutsche Mark (DM) als alleiniges gesetzliches Zahlungsmittel abgelöst. Der Rechnungshof gibt in diesem Jahresbericht daher Beträge - ggf. im Verhältnis 1 Euro = 1,95583 DM umgerechnet - grundsätzlich nur in Euro an. Beträge, für die es im Rahmen des Entlastungsverfahrens auf eine genaue Bezifferung ankommt, sind auch in DM angegeben.

Vermögensübersicht

Vermögens- und Bestandsnachweise

10. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Vermögens- und Bestandsnachweise zum 31.12.2000 festgestellt, dass

*Tendenzielle
Verbesserungen*

- die der Vermögensübersicht zugrunde liegenden Jahresabschlüsse der Landesbetriebe nunmehr vollständig geprüft, die Jahresabschlüsse der Einrichtungen nach § 15 Abs. 2 LHO aber überwiegend noch ungeprüft sind,⁴
- der nach wie vor pauschal ermittelte Ansatz des Forderungsbestandes aus gewährten Sozialhilfedarlehen im Kapitalvermögen der Vermögensübersicht künftig nicht mehr erforderlich ist, weil realistische Werte für eine Berücksichtigung der Sozialhilfedarlehen sich grundsätzlich unmittelbar aus dem PROSA-Verfahren gewinnen lassen (vgl. Tz . 413) und
- die Bearbeitung der Vermögens- bzw. Bestandsnachweise durch die Behörden und Dienststellen sich gegenüber dem Vorjahr verbessert hat. Allerdings haben die Beauftragten für den Haushalt nicht in allen Fällen die sachliche und rechnerische Richtigkeit und Vollständigkeit der an die Finanzbehörde übersandten Unterlagen (Nachweisungen) bestätigt.

11. Die Finanzbehörde teilt die Feststellungen des Rechnungshofs. Sie weist darauf hin, dass sie hinsichtlich der Einhaltung der Fristen zur Aufstellung und Vorlage geprüfter Jahresabschlüsse in der letzten Zeit eine Reihe von Maßnahmen ergriffen habe, die zu Verbesserungen geführt hätten. Gleichwohl bleibe die Situation insbesondere bei den Einrichtungen nach § 15 Abs. 2 LHO unbefriedigend.

*Gesamtkonzept
zur Problem-
lösung entwickelt*

Die Finanzbehörde hat inzwischen ein Gesamtkonzept zur Lösung der Probleme entwickelt. Danach beabsichtigt sie - neben der Vergabe von Prüfungsaufträgen an Wirtschaftsprüfer im Einzelfall - u.a. zur Verstärkung ihrer Prüfungskapazitäten eine Zeitarbeitskraft und Mitarbeiter anderer Behörden im Rahmen der Mobilitätsförderung zu beschäftigen. Die größten Entlastungswirkungen verspricht sich die Finanzbehörde jedoch davon, entweder die Prüfungen der Einrichtungen bzw. der Landesbetriebe und Einrichtungen nach § 15 Abs. 2 LHO, die kleinen Kapitalgesellschaften entsprechen, jeweils für zwei Jahre zusammenzufassen oder das Prüfungs- und Berichtsjahr allgemein bzw. nur für Landesbetriebe und Einrichtungen nach § 15 Abs. 2 LHO, die kleinen Kapitalgesellschaften entsprechen, auf die Zeit vom 1. April bis 31. März zu verlängern. Abschließende Entscheidungen sind noch nicht getroffen worden.

Die Finanzbehörde wird die aus dem PROSA-Verfahren erwachsenen Möglichkeiten zum Nachweis der realisierbaren Forderungen

⁴ vgl. auch Übersicht 11 zur Kurzfassung der Haushaltsrechnung 2000

gen aus Sozialhilfedarlehen aufnehmen. Wegen der nicht in allen Fällen vorgenommenen Bestätigung des Beauftragten für den Haushalt wird sie nochmals deutlich in ihrem Rundschreiben für die Haushaltsrechnung 2001 auf dieses Erfordernis hinweisen und einen entsprechenden Vordruck entwickeln.

12. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei einem Verzicht auf die Vorlage geprüfter Jahresabschlüsse zur Haushaltsrechnung die Bürgerschaft zu beteiligen wäre, weil insoweit deren Kontrollrechte berührt sind.

Flächenmäßiger Nachweis des unbeweglichen Sachvermögens

13. Zum flächenmäßigen Nachweis des unbeweglichen Sachvermögens der Freien und Hansestadt Hamburg zum 31.12.2000 hat der Rechnungshof festgestellt:

Außerhamburgische Grundstücke unzureichend nachgewiesen

- Die Angaben in der Vermögensübersicht 2000 stimmen nicht mit dem in der Finanzbehörde intern geführten Gesamtbestand außerhamburgischer Flächen überein. So sind von den gemäß Gesamtbestand insgesamt 54,2 ha Erbbaurechten Dritter nur 2,9 ha in der Vermögensübersicht ausgewiesen. An unbebauten und bebauten Grundstücken von Landesbetrieben weist die Vermögensübersicht 10,6 ha gegenüber einem Gesamtbestand von 2,3 ha aus. Miteigentumsanteilen in Höhe von 2,6 ha nach der Vermögensübersicht steht ein interner Bestand von nur 0,6 ha gegenüber. Ein Grundstück (0,3 ha) ist weder in die Vermögensübersicht noch in den Gesamtbestand eingegangen.
- Die Vermögensübersicht berücksichtigt außerhamburgische Grundstücksabgänge und -zugänge im Umfang von insgesamt 189,9 ha nicht, die durch Grundstücksankäufe (104,9 ha) und Grundstücksverkäufe (85 ha) entstanden sind. Bei weiteren Grundstücksverkäufen von insgesamt 11,3 ha konnte nicht abschließend geklärt werden, ob die damit verbundenen Flächenabgänge in die Vermögensübersicht eingegangen sind.
- Entgegen der Darstellung in der Vermögensübersicht ist bei rd. 36 ha des außerhamburgischen Grundvermögens die Aufteilung in Flächen des Allgemeinen Grundvermögens und Flächen, die für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dem Verwaltungsvermögen der Behörden zugewiesen sind, noch nicht erfolgt.

14. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert,
- die Abweichungen zwischen Vermögensübersicht und Gesamtbestand zu klären,
 - Flächenzugänge und -abgänge - soweit noch nicht erfolgt - im Gesamtbestand zu erfassen sowie

- die noch ausstehende Zuordnung von Grundstücken in Verwaltungsvermögen und Allgemeines Grundvermögen so weit wie möglich abzuschließen.

15. Die Finanzbehörde hat auf Schwierigkeiten beim Nachweis außerhamburgischer Grundstücke hingewiesen. So könne nicht auf automatisierte Liegenschaftsbücher als Grundlage für den Nachweis zurückgegriffen werden. Die festgestellten Abweichungen zwischen Vermögensübersicht und Gesamtbestand habe sie inzwischen beseitigt: Die Vermögensübersicht 2000 enthalte nicht alle Erbbaurechte, weise das Grundvermögen von Landesbetrieben aber richtig aus. Bei Miteigentumsanteilen betrage der richtige Bestand 3,2 ha.

Die nicht berücksichtigten Grundstücksankäufe und -verkäufe seien durch personelle Vakanzen bei gleichzeitig hohem Arbeitsaufkommen verursacht worden und die bislang ungeklärte Berücksichtigung von Grundstücksverkäufen geklärt. Die Vermögensübersicht 2001 werde entsprechend berichtigt.

Flächen, die noch nicht dem Allgemeinen Grundvermögen oder dem Verwaltungsvermögen zugeordnet werden konnten, will die Finanzbehörde künftig in der Vermögensübersicht gesondert ausweisen und die erforderliche Zuordnung sukzessive vornehmen.

Nachweis des nicht in der Vermögensübersicht darzustellenden beweglichen Sachvermögens

16. Der Rechnungshof hat darüber hinaus die Führung der Vermögensnachweise für das bewegliche Sachvermögen, das nach den Verwaltungsvorschriften in der Vermögensübersicht nicht dargestellt wird, in der Behörde für Inneres, Justizbehörde und Finanzbehörde geprüft.⁵ Er hat die Prüfung auf die Umsetzung der Neufassung der Verwaltungsvorschriften über die Geräteverwaltung (VV-Geräte) vom Frühjahr 2001 erstreckt.

17. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Behörden entgegen den Vorschriften vielfach die

*Mängel bei
Anwendung der
VV-Geräte*

- Inventuren in der Vergangenheit nicht regelmäßig durchgeführt haben;
- für die Geräteverwaltung zuständigen Personen nicht bestellt haben;
- Geräte nicht so inventarisieren, dass jederzeit der tatsächliche Bestand unter Berücksichtigung der Zu- und Abgänge festgestellt werden kann;
- als besonders verlustgefährdet anzusehenden Sachen nicht bestimmen und in besonderen Verzeichnissen führen.

⁵ vgl. auch Jahresbericht 2001, Tz. 91

Die geprüften Dienststellen haben bisherige Defizite auch nicht aus Anlass der Neufassung der VV-Geräte, die für sie mit deutlichen Erleichterungen verbunden war, bereinigt. Der Nachweis des beweglichen Vermögens ist damit nicht hinreichend gewährleistet.

Der Rechnungshof hat gefordert, die VV-Geräte im gesamten Behördenbereich nunmehr konsequent umzusetzen und einzuhalten. Dies haben die Behörden zugesagt.

18. Die Erfassung der nicht dem IuK-Sektor zuzurechnenden Geräte erfolgt häufig noch manuell oder mit nicht standardisierter technischer Unterstützung.

Im Interesse einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung (§ 7 LHO) hat der Rechnungshof empfohlen, alle Geräte flächendeckend mit Hilfe von standardisierten IT-gestützten Instrumenten zu erfassen. Dafür bietet sich - ggf. modifiziert - die bereits für den IuK-Sektor vorhandene automatisierte Geratedatei GERDA an. Die Behörden haben zugesagt, dies zu prüfen.

Haushaltsüberschreitungen

In der Haushaltsrechnung ausgewiesene Überschreitungen

19. In der Haushaltsrechnung 2000 sind fünf Überschreitungen in Höhe von insgesamt 136.989,44 DM (70.041,59 Euro) ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die Ausführungen in Teil B Nr. 5 (Seiten 10 und 11 der Haushaltsrechnung) sowie auf die beigefügte Übersicht (Seiten 97 bis 105 der Haushaltsrechnung), in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO), verwiesen. Die Begründungen sind zutreffend.

Fünf Überschreitungen von insgesamt 136.989,44.DM

Grundinstandsetzung der Brücke des 17. Juni

20. Der Rechnungshof hat die Planung und Durchführung der Grundinstandsetzung der Brücke des 17. Juni geprüft und dabei u.a. festgestellt, dass die Behörde für Bau und Verkehr in den Jahren 1999 und 2000 Verpflichtungen eingegangen ist, ohne hierzu ermächtigt worden zu sein. Dadurch sind zwischenzeitliche Haushaltsüberschreitungen bis zu rd. 1,2 Mio Euro eingetreten. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass insoweit das Budgetrecht der Bürgerschaft (Art. 66, 68 HV) nicht beachtet worden ist. Wegen der Einzelheiten wird auf die Tzn. 449 bis 459 verwiesen.

Zwischenzeitliche Haushaltsüberschreitungen

Sollübertragung von Personalausgaben

21. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Haushaltsrechnung 2000 erneut festgestellt⁶, dass bei Titeln der Hauptgruppe 4 (Personalausgaben) Sollübertragungen auf der Grundlage des Haushaltsbeschlusses (HB) vorgenommen wurden, die zwar haushaltsneutral waren, für die jedoch eine ausdrückliche haushaltsrechtliche Ermächtigung nach Artikel 4 Nrn. 3⁷ und 4 HB 2000 (behörden- bzw. hauptgruppenübergreifende Verstärkungsmöglichkeit) nicht vorgelegen hat.

Die Finanzbehörde hat die Feststellungen des Rechnungshofs anerkannt. Sie hat zugesagt, künftig die Ermächtigungen nach den jeweiligen HB zu beachten, und mitgeteilt, sie strebe eine weitere Qualitätssicherung bei der Überprüfung und Zuordnung der Sollveränderungen zu Kategorien des HB im Rahmen der Jahresrechnung an.

⁶ vgl. zuletzt Jahresbericht 2000, Tz. 12

⁷ Aufgrund von Feststellungen des Rechnungshofs aus Vorjahren wurde die notwendige Ermächtigung mit dem Haushaltsbeschluss 2001 (Art. 9 c) geschaffen.

II. Zuwendungen

Hamburg bewilligt jährlich Zuwendungen in einer Gesamthöhe von rd. 820 Mio Euro.

Bei zahlreichen Prüfungen wurden - wie bereits in den Vorjahren - z.T. erhebliche Verstöße gegen das Zuwendungsrecht festgestellt, die insbesondere die Antragsprüfung und Konkretisierung des Zuwendungszwecks als Basis für eine spätere Erfolgskontrolle betrafen.

Bei einigen bewilligenden Stellen, insbesondere solchen mit wenigen Zuwendungsfällen, ist eine ordnungsgemäße Zuwendungsvergabe gegenwärtig nicht durchgehend gewährleistet.

Neben einzelnen Empfehlungen - insbesondere zum Verfahren und zu wirksamer Erfolgskontrolle - regt der Rechnungshof an, die Zuwendungspraxis durch Fortbildungen und den Einsatz von Handlungsleitlinien zu verbessern. Die Möglichkeiten des modernisierten Zuwendungsrechts zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit sollten stärker als bisher genutzt werden.

22. Bereits in der Vergangenheit hatte der Rechnungshof wiederholt Zuwendungen verschiedener Behörden geprüft und die Bürgerschaft über die wesentlichen Ergebnisse, die sich wie folgt zusammenfassen lassen, unterrichtet:¹

- Unvollständige Antragsprüfung und mangelhafte Dokumentation des Entscheidungsprozesses,²
- unzureichende Konkretisierung des Zuwendungszwecks und der Förderziele im Rahmen der Bewilligung,³
- mangelhafte Überwachung und Nachweis der Verwendung,⁴
- keine systematische Erfolgskontrolle⁵ und
- mangelnde Transparenz bei der Auswahl der Träger durch fehlenden Wettbewerb⁶.

¹ Die zitierten Jahresberichtsbeiträge werden beispielhaft genannt.

² vgl. Jahresbericht (JB) 1996, Tz. 390; JB 1997 Tzn. 379, 382, 395 ff.

³ vgl. JB 1996, Tzn. 170, 343 ff.; JB 1997, Tzn. 236, 379; JB 2000, Tz. 369; JB 2001, Tz. 199

⁴ vgl. JB 1994, Tzn. 394 ff.; JB 1996, Tz. 164; JB 1997, Tz. 379; JB 1998, Tz. 453; JB 1999, Tzn. 270, 495

⁵ vgl. JB 1996, Tzn. 368 ff.; JB 1997, Tzn. 386, 455; JB 1999, Tzn. 270, 492 ff.

⁶ vgl. JB 2000, Tzn. 415 ff.

23. *Parlamentarischer Untersuchungsausschuss* Ebenso hat der im Rahmen der Beratungen der Bürgerschaft über die Bürgerschaftsdrucksachen Nrn. 16/665, 16/764 und 16/766 am 28.04.1998 eingerichtete Parlamentarische Untersuchungsausschuss zur „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“ erhebliche Mängel im Zuwendungsverfahren festgestellt.

Auf der Basis des Untersuchungsberichts (Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5000 vom 16.11.2000) hat die Bürgerschaft in ihrer Sitzung am 29./30.11.2000 den Senat u.a. ersucht, die Empfehlungen des Ausschusses

- zum Verfahrens- und Fachcontrolling,
- zur Qualifizierung über Fortbildungsangebote und
- zur verbesserten Transparenz und Berichterstattung an die Bürgerschaft

aufzugreifen.

24. *Eingeleitete Maßnahmen* Mit der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5992 vom 08.05.2001 hat der Senat die Bürgerschaft u.a. über nachstehende - aufgrund der Empfehlungen des Untersuchungsausschusses bereits eingeleitete bzw. beabsichtigte - Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung unterrichtet:

- Verpflichtung der Beauftragten für den Haushalt, in geeigneter Weise ihre Unterrichtung sicherzustellen, wenn Bescheide nicht vor Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen, Verwendungsnachweise nicht fristgerecht vorgelegt sowie Verwendungsnachweisprüfungen nicht innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden können,
- Durchführung zentraler Fortbildungsveranstaltungen des Personalamtes für Zuwendungssachbearbeiter/-innen und Führungskräfte und
- verbesserte Erläuterungen der im Haushaltsplan veranschlagten Zuwendungen, z.B. durch Nennung bedeutsamer Ziel- und Leistungsvereinbarungen mit Zuwendungsempfängern, Informationen über die Zielerreichung in Form eines Soll-Ist-Vergleichs sowie stärkere Konzentration auf haushalts- und steuerungsrelevante Daten in den Produktinformationen des Haushalts.

25. Die Veränderungen in der Steuerung der hamburgischen Verwaltung, die durch Aufgaben- und Ergebnisorientierung, Budgetierung und Delegation von Ressourcenverantwortung geprägt sind, haben sich auch im Zuwendungsrecht niedergeschlagen. Mit der Modernisierung der Zuwendungsvorschriften (VV zu §§ 23, 44 LHO) zum 01.01.1997 wurde den Bewilligungsbehörden insbesondere durch Budgetierung und Abbau von Zustimmungsvorbehalten der Finanzbehörde ein erweiterter Gestaltungsspielraum eingeräumt (vgl. Tz. 45).

Angesichts dieser nunmehr veränderten Rahmenbedingungen und eines jährlichen Ausgabevolumens von rd. 820 Mio Euro⁷ hat der Rechnungshof das Zuwendungsverfahren erneut bei verschiedenen Behörden, Stellen und Ämtern geprüft.

*Erneute
Prüfungen des
Rechnungshofs*

26. In den nachfolgend aufgeführten Beiträgen berichtet der Rechnungshof über Feststellungen aus diesen Prüfungen:

- Umsetzung der Zuwendungsreform (vgl. Tzn. 45 bis 55),
- Zuwendungen an Bürgerhäuser (vgl. Tzn. 56 bis 67),
- Zuwendungen für Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. Tzn. 68 bis 92),
- Zuwendungen der Kulturbehörde (vgl. Tzn. 93 bis 123),
- Zuwendungen an die afg altonaer arbeitsförderungsgesellschaft mbH (vgl. Tzn. 124 bis 142) und
- Baufachliche Aufgaben bei Zuwendungsbauten (vgl. Tzn. 143 bis 157).

Weitere Feststellungen zu Zuwendungen enthalten folgende Beiträge:

- Gebäudebetriebskosten der Hamburger Museen (vgl. Tzn. 342 bis 368),
- Förderungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenrecht (vgl. Tzn. 369 bis 385),
- Frauen- und Mädchenspezifische Maßnahmen in der Arbeitsförderung (vgl. Tzn. 433 bis 448),
- Programm der Sozialen Stadtteilentwicklung (vgl. Tzn. 482 bis 505) und
- Innovationsstiftung Hamburg und Förderung von Forschung und Entwicklung durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (vgl. Tzn. 533 bis 544).

Definition und Bedeutung von Zuwendungen

27. Zuwendungen sind nach § 23 LHO freiwillige staatliche Geldleistungen der Freien und Hansestadt Hamburg

- an Stellen außerhalb der Verwaltung,
- zur Erfüllung bestimmter Zwecke,
- an deren Erfüllung durch Dritte Hamburg ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

⁷ vgl. Finanzbericht 2002 (neu), Tabelle 22, Seite 79; dies entspricht einem Anteil an den bereinigten Gesamtausgaben des Haushalts von rd. 8,8 % (2002)

Keine Zuwendungen sind u.a.

- gesetzliche Leistungen, die der Staat aufgrund besonderer Gesetze und
- vertragliche Leistungen, die er im Rahmen von Leistungsaustauschverhältnissen als Gegenleistung für Waren und Dienstleistungen erbringt.

28. Zuwendungen dienen der Förderung wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, wissenschaftlicher und sonstiger öffentlicher Zwecke. Sie können als Instrument zur Umsetzung der jeweiligen Ziele allerdings nur wirken, wenn sie gezielt eingesetzt werden, d.h. der Zuwendungsgeber über eine ziel- und leistungsorientierte Zweckbestimmung des Förderprogramms bzw. der jeweiligen Zuwendung Einfluss auf die Mittelverwendung nimmt und den Erfolg des Mitteleinsatzes daran misst.

Wesentliche Feststellungen

29. Die im Rahmen der aktuellen Untersuchungen festgestellten Mängel decken sich im Wesentlichen mit bereits in der Vergangenheit gewonnenen Prüfungserkenntnissen (vgl. Tz. 22).

Prüfungsfeststellungen entsprechen denen der Vergangenheit

Förderrichtlinien und interne Handlungsanweisungen

30. Von den Bewilligungsbehörden erlassene Förderrichtlinien schaffen für Verwaltung und Zuwendungsempfänger die erforderlichen Einzelregelungen für die jeweilige konkrete Förderung und Transparenz über bestehende Fördermöglichkeiten gegenüber potenziellen Antragstellern. Sie treffen insbesondere Festlegungen
- zur Präzisierung und Erläuterung der im Haushaltsplan vorgegebenen Zweckbindung,
 - zum Kreis der in Frage kommenden Zuwendungsempfänger,
 - zur Bemessung und Form der Zuwendung,
 - zu Nebenbestimmungen und
 - zur Ergebnisbeschreibung und -prüfung.

Diese Vorgaben dienen einer Standardisierung der Entscheidungsfindung bei den einzelnen Förderungen und führen zu zielgerichteteren Entscheidungen. Eine klare und generalisierende Regelung durch Förderrichtlinien dient nicht nur schnelleren, eindeutigeren Ergebnissen und damit letztlich der Reduzierung des Verwaltungsaufwands, sondern beugt auch missbräuchlichen Entscheidungen vor und dient damit der Rechtssicherheit (Vorhersehbarkeit, Gleichheitsgrundsatz).

Interne Handlungsanweisungen sollen - wie Förderrichtlinien - der bewilligenden Dienststelle den Umgang mit dem eröffneten Gestaltungsspielraum des Zuwendungsrechts erleichtern und das Verwaltungshandeln vereinfachen.

31. Der Empfehlung der Finanzbehörde⁸, Förderrichtlinien und/oder interne Handlungsanweisungen zu entwickeln, kommen die Behörden bislang nur unzureichend nach. Der Rechnungshof hat u.a. bemängelt, dass
- Förderrichtlinien gar nicht (vgl. Tzn. 59, 68, 98), erst sehr spät und mit erheblichen Mängeln erlassen (vgl. Tzn. 46, 72) bzw. bestehende nicht aktualisiert wurden (vgl. Tz. 46) und
 - interne Handlungsanweisungen gar nicht bzw. nicht in aktueller Form erstellt wurden (vgl. Tzn. 46, 60).

Fehlende bzw. unzureichende Förderrichtlinien und interne Handlungsanweisungen

Antragsprüfung

32. Aufgabe der Antragsprüfung ist es vor allem, das Vorliegen der Fördervoraussetzungen festzustellen. Die Bearbeiter/-innen der Bewilligungsbehörde dokumentieren in ihrem Vermerk über die Antragsprüfung ihre jeweilige Entscheidung.
33. Der Rechnungshof hat in seinen Prüfungen u.a. bemängelt, dass
- Antragsunterlagen verspätet, nicht vollständig und entscheidungsreif vorlagen und fehlende Antragsunterlagen auch nicht immer konsequent von den Bewilligungsbehörden abgefordert wurden (vgl. Tzn. 98, 127, 129 f.) und
 - teilweise keine angemessene Antragsprüfung stattfand bzw. die Entscheidungsgründe oftmals nicht oder nur unvollständig dokumentiert wurden (vgl. Tzn. 105 f., 149 f., 372).

Unvollständige Antragsunterlagen

Fehlende Dokumentation der Antragsprüfung

Auf eine sachgerechte Dokumentation ist mehr Wert zu legen. Sie sichert einheitliche Bearbeitungsstandards und -maßstäbe und erleichtert künftige Entscheidungen.

Bewilligung

34. Der Bewilligungsbescheid legt die wechselseitigen Rechte und Pflichten zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger fest und trifft hierzu verbindliche Regelungen. Insoweit erfordert die Gestaltung des Bescheids, bei dem der Wille der Behörde eindeutig und vollständig zum Ausdruck kommen muss, besondere Sorgfalt.

⁸ vgl. Einführungsgrundschriften zur Neufassung der VV zu §§ 23, 44 LHO vom 19.09.1996

Die verstärkte Ergebnisorientierung und die Umsetzung des Budgetierungsgedankens im modernisierten Zuwendungsrecht stellen besondere Anforderungen an die Konkretisierung des Zuwendungszwecks insbesondere im Sinne einer Ziel- und Leistungsvereinbarung durch die Bewilligungsbehörde. An ihm soll später der Erfolg der Maßnahme und damit letztlich der Erfolg der Förderung gemessen werden können.

35. Der Rechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungen u.a. festgestellt, dass

*Unvollständige
und verspätete
Bescheide*

- Bescheide zu spät, zum Teil erst zum Ende des Bewilligungszeitraums statt vorher erlassen worden sind (vgl. Tzn. 61, 127),
- Bescheide vielfach nicht vollständig bzw. fehlerhaft waren (vgl. Tzn. 80, 133, 145 ff., 373, 494),

*Keine eindeutige
Beschreibung des
Zuwendungszwecks*

- der Zuwendungszweck oftmals nicht eindeutig beschrieben war, weil keine Maßstäbe (wie Fallzahlen, Teilnehmerzahlen, Auslastungsgrad, Öffnungszeiten, Beratungserfolge, Qualifizierungsstandards usw.) entwickelt wurden, die Qualität und Quantität des Zuwendungszwecks messbar machen (vgl. Tzn. 48, 58, 61, 77, 82, 131).

Überwachung und Nachweis der Verwendung, Erfolgskontrolle

36. Wer öffentliche Mittel vergibt, muss die Verwendung der Mittel begleitend und im Nachhinein überwachen. Wer staatliche Geldleistungen erhält, muss Rechenschaft über die Verwendung der Mittel ablegen. Daraus ergeben sich sowohl für den Zuwendungsempfänger / die Zuwendungsempfängerin als auch für die bewilligende Dienststelle bestimmte Pflichten:

- Zur begleitenden Kontrolle des Zuwendungsverfahrens haben die Bewilligungsbehörden Übersichten zu führen (Nr. 9.1 der VV zu § 44 LHO), aus denen jederzeit der Stand des Verfahrens ersichtlich ist. Die erforderlichen Verfahrensschritte können auf diese Weise zur Vermeidung von Fehlern überwacht und ggf. auch zeitnah angemahnt werden.
- Der Verwendungsnachweis muss ein Urteil darüber ermöglichen, ob der Zuwendungszweck erreicht und die Mittel wirtschaftlich und sparsam eingesetzt wurden. Voraussetzung für eine reibungslose Prüfung des Verwendungsnachweises ist ein korrekter, d.h. vor allem in der Beschreibung des Zuwendungszwecks möglichst konkreter Bewilligungsbescheid, der auch die Anforderungen an den Verwendungsnachweis eindeutig benennt.
- Mit den modernisierten Zuwendungsvorschriften soll die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Zuwendungsvergabe u.a. durch Regelungen zu Umfang und Intensität der Verwen-

dungsnachweisprüfung gesteigert werden (Nr. 11 der VV zu § 44 LHO). Dafür ist eine zweistufige Verwendungsnachweisprüfung vorgesehen:

- Im ersten Schritt unverzügliche Prüfung des Verwendungsnachweises anhand der vorgelegten Unterlagen auf Einhaltung von Auflagen, zweckentsprechende Verwendung (Grundprüfung),
- ggf. je nach Bedeutung und Volumen der Maßnahme in einem zweiten Schritt eine weitergehende Prüfung unter Zuhilfenahme ergänzender Unterlagen oder örtlicher Untersuchungen, um insbesondere festzustellen, ob das mit der Zuwendung verfolgte Ziel erreicht wurde (Erfolgskontrolle).

Aus Gründen der Verfahrenssicherheit sind für die Auswahl der weitergehenden Prüfung schriftliche Regelungen vorgeschrieben.

37. Im Rahmen seiner Prüfungen hat der Rechnungshof u.a. festgestellt, dass

- Übersichten zur begleitenden Verfahrenskontrolle nicht oder nur unvollständig geführt wurden (vgl. Tzn. 51, 494),
- Verwendungsnachweise nicht oder nicht vollständig bzw. zu spät erbracht wurden und die Bewilligungsbehörde diese auch teilweise nicht konsequent anmahnte (vgl. Tz. 62),
- die Prüfung der Verwendungsnachweise z.T. mangelhaft war oder nicht spätestens innerhalb eines Jahres erfolgte, um ggf. Konsequenzen für künftige Anschlussförderungen zu ziehen und mögliche Rückforderungsansprüche geltend zu machen (vgl. Tzn. 85, 376),
- keine Regelungen zu Inhalt und Organisation der zweistufigen Verwendungsnachweisprüfung vorliegen (vgl. Tzn. 50, 115, 377),
- die Prüfungstiefe der Verwendungsnachweise teilweise noch unverhältnismäßig war (vgl. Tz. 50), zum Teil aber auch - insbesondere aufgrund mangelhafter Zuwendungsbescheide - der Erfolg der Maßnahme bzw. des Förderprogramms nicht festgestellt werden konnte (vgl. Tzn. 58, 65),
- Rückforderungsansprüche verspätet, gar nicht geprüft oder nicht nachhaltig verfolgt wurden (vgl. Tzn. 63, 115, 373).

*Fehlende
Übersichten*

*Verwendungs-
nachweise
unvollständig und
zu spät geprüft*

*Rückforderungen
nicht geltend
gemacht*

Bewertungen und Empfehlungen

38. In einer Behebung der vorstehend aufgezeigten Mängel können bisher nicht genutzte Möglichkeiten liegen, Mittel einzusparen oder wirksamer einzusetzen.

39. Der Rechnungshof hat bei der Zuwendungsgewährung aber auch Verbesserungen festgestellt. Dies gilt insbesondere
- Erzielte Verbesserungen*
- im Verfahrens- und Fachcontrolling, z.B. durch die
 - o größere Transparenz aufgrund der öffentlichen Bekanntgabe von neuen Zuwendungsvorhaben (vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 415 ff.),
 - o Unterstützung großer Zuwendungsbereiche durch elektronische Datenbanken (z.B. INEZ⁹),
 - in der Sensibilisierung und Qualifizierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch regelmäßige Schulungsangebote oder
 - in der Berichterstattung über Zuwendungen durch Darstellungen im Finanzbericht, den Produktinformationen und den Erläuterungen zum Haushalt.
40. Der Rechnungshof hat aufgrund seiner Feststellungen die untersuchten Behörden insbesondere aufgefordert,
- Forderungen des Rechnungshofs*
- Ziel- und Leistungsvereinbarungen*
- bereits zum Zeitpunkt der Bewilligung der Zuwendung die konkreten Ziele der Förderung und die Kriterien zur Überprüfung der Zielerreichung, ggf. in Form von Ziel- und Leistungsvereinbarungen, festzulegen (vgl. Tzn. 53, 82, 437 ff., 536),
- Dokumentation*
- die Förderentscheidung entsprechend den Vorgaben der Zuwendungsvorschriften (Nr. 3.3 der VV zu § 44 LHO) unter besonderer Berücksichtigung der späteren Erfolgskontrolle im Rahmen der Prüfung des Verwendungsnachweises angemessen zu dokumentieren (vgl. Tz. 87),
- Förderrichtlinien*
- Förderrichtlinien zu erlassen, um das Antragsverfahren stärker vorzustrukturieren und vor allem das Förderspektrum zu konkretisieren (vgl. Tzn. 53, 59, 68, 98),
- Interne Handlungsanweisungen*
- interne Handlungsanweisungen zu erlassen, um vor allem
 - o die Antragsprüfung zu systematisieren und die Verfahrensabläufe (z.B. durch Checklisten) einheitlicher, sicherer und zügiger zu gestalten (vgl. Tz. 69),
 - o Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung der Zuwendungssachbearbeiter/-innen und der zuständigen Fachreferenten präzise zu definieren (vgl. Tzn. 96, 377),
 - o den internen Informationsaustausch unterschiedlicher Bereiche, z.B. bei der Förderung derselben Zuwendungsempfänger, zu verbessern (vgl. Tz. 103) und
 - o die Organisation der Prüfung des Verwendungsnachweises festzulegen (vgl. Tzn. 54, 113, 116),
- IuK-Unterstützung*
- das Zuwendungsverfahren möglichst IuK-technisch zu unterstützen (vgl. Tzn. 53, 70, 103).

⁹ INEZ: Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen

41. Auf Anregung des Rechnungshofs hat die Finanzbehörde zugesagt, die Hinweise für Erfolgskontrollen im Zuwendungsbereich im Rahmen einer Neufassung des Leitfadens für Erfolgskontrollen zu überarbeiten, um seine Anwendung für die Behörden zu erleichtern (vgl. Tz. 55). Eine entsprechende Anpassung der Zuwendungsvorschriften sollte erwogen werden.
- Überarbeitung der Hinweise zur Erfolgskontrolle*
42. Eine Vielzahl der Mängel sind erkennbar auch darauf zurückzuführen, dass die mit der Zuwendungsgewährung und -abrechnung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie deren Vorgesetzte das Zuwendungsrecht z.T. nicht in ausreichendem Maße beherrschen. Erweiterte Gestaltungsspielräume des modernisierten Zuwendungsrechts werden zum Teil nicht erkannt und deshalb auch nicht ausgefüllt (vgl. Tz. 52).
- Die notwendigen Verbesserungen in der Zuwendungspraxis werden insbesondere nur durch fortgesetzte Anstrengungen der Verwaltung im Bereich behördenspezifischer Fortbildung zu erreichen sein. Der Rechnungshof hat entsprechende Empfehlungen gegeben (vgl. Tzn. 53, 70, 96, 141).
- Schulungen verstärken*
- Die Finanzbehörde hat zugesagt, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an den Schulungsmaßnahmen der Behörden zu beteiligen (vgl. Tz. 55).
43. Im Rahmen einer regelmäßigen Nachschau sollten Zuwendungen bzw. Förderprogramme auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit überprüft werden. Hierbei sollte - neben der Feststellung des Erfolgs der Maßnahme - vor allem die Wirkung eingesetzter Budgetierungselemente (z.B. Einsatz der Festbetragsfinanzierung, Bildung von Rücklagen) im Mittelpunkt stehen (vgl. Tz. 53). Die Finanzbehörde hat zugesagt, auch insoweit nicht geprüfte Behörden über die Empfehlung des Rechnungshofs, regelmäßige Nachsichten durchzuführen, in geeigneter Weise zu unterrichten (vgl. Tz. 55).
- Regelmäßige Nachschau*
- Ergänzend hierzu hat sich die Finanzbehörde bereit erklärt, zu gegebener Zeit eine erneute Behördenumfrage über die Zielerreichung der Zuwendungsreform durchzuführen (vgl. Tz. 55).
44. Der Rechnungshof hat die Behörden aufgefordert, die Dienstaufsicht der mit der Zuwendungsgewährung und -abrechnung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbessern. Auf die besonderen - durch eine Ergänzung der Zuwendungsvorschriften zu konkretisierenden - Verpflichtungen des Beauftragten für den Haushalt hinsichtlich seiner Aufgaben zur Verfahrens- und Fachkontrolle hat er ausdrücklich hingewiesen (vgl. Tz. 53).
- Beauftragten für den Haushalt stärken*

**Behörde für Umwelt
und Gesundheit / Behörde
für Wissenschaft und
Forschung / Senatskanzlei /
Senatsamt für die
Gleichstellung**

**Umsetzung der
Zuwendungsreform**

In den untersuchten Behörden werden die mit der Modernisierung der Zuwendungsvorschriften geschaffenen Instrumente zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit nur selten genutzt. Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs - u.a. hinsichtlich Mitarbeiterschulung, Förderrichtlinien und Arbeitshilfen, Erfolgskontrolle für Zuwendungen und Modernisierungsvorschriften - wollen die geprüften Behörden zügig umsetzen.

Ausgangslage

45. *Modernisierung des Zuwendungsrechts zum 01.01.1997*
- Mit der Modernisierung der Zuwendungsvorschriften zum 01.01.1997 soll die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Zuwendungsvergabe gesteigert werden. Zur Zielerreichung wurden verschiedene Instrumente eingeführt, so z.B. die Budgetierungselemente
- Gleichwertigkeit der Festbetragsfinanzierung mit anderen Finanzierungsarten (Fehlbedarfsfinanzierung, Anteilfinanzierung),
 - leistungsorientierte Beschreibung des Zuwendungszwecks als Basis für eine Erfolgskontrolle und
 - generelle Zulässigkeit des flexiblen Einsatzes erwirtschafteter Minderausgaben und Mehreinnahmen zur Finanzierung von Ausgabensteigerungen an anderer Stelle und zur Rücklagenbildung.

Zur Erreichung des mit der Zuwendungsreform verfolgten Ziels wurde den Bewilligungsbehörden ein größerer Freiraum bei der Gestaltung der Zuwendungsbescheide eingeräumt. Dies bedeutete aber gleichzeitig auch eine größere - auf den Einzelfall bzw. das einzelne Förderprogramm abgestellte - Gestaltungspflicht. Vor die-

sem Hintergrund wurde von der Finanzbehörde¹ den Bewilligungsbehörden empfohlen, für ihre Zuwendungsbereiche Förderrichtlinien und/oder interne Handlungsanweisungen zu entwickeln.

Der Rechnungshof hat bei der Behörde für Umwelt und Gesundheit, der Behörde für Wissenschaft und Forschung, der Senatskanzlei und dem Senatsamt für die Gleichstellung in einer Querschnittsuntersuchung die Umsetzung der Zuwendungsreform geprüft. Da die Bewilligung von Zuwendungen in diesen Behörden nur einen geringen Teilbereich der Aufgabenwahrnehmung umfasst, lassen sich die Ergebnisse der Prüfung nicht ohne weiteres auf Behörden mit hohem Zuwendungsvolumen und einer großen Zahl von Zuwendungsfällen übertragen.

Förderrichtlinien und interne Handlungsanweisungen

46. Die Förderrichtlinie bei einer der untersuchten Behörden wurde erst im Jahre 2001 erlassen, enthält weder eine ausreichende Konkretisierung des Zuwendungszwecks des Förderprogramms noch messbare Kriterien für die Bestimmung des Erfolgs und ermöglicht keine Festbetragsfinanzierungen. Die Hinweise für Erfolgskontrollen bei Zuwendungen der Finanzbehörde vom 21.04.1997 wurden nicht entsprechend beachtet.

*Förderrichtlinien
verspätet erlassen
bzw. nicht
angepasst*

Bereits bestehende Förderrichtlinien einer anderen Behörde wurden nicht entsprechend dem modernisierten Zuwendungsrecht aktualisiert. Insbesondere wurden Kriterien für die Bestimmung des Programmerfolgs nicht entwickelt bzw. angepasst.

Teilweise wurden - obwohl dies die Arbeit der Mitarbeiter bei der Zuwendungsvergabe erleichtert hätte - keine internen Handlungsanweisungen erstellt. Bestehende interne Handlungsanweisungen wurden im Zuge der Zuwendungsreform nicht in jedem Fall aktualisiert.

*Keine internen
Handlungsanweisungen
erstellt*

Gleichwertigkeit der Festbetragsfinanzierung

47. Vor Bewilligung der Zuwendung ist von den Bewilligungsbehörden zu prüfen, welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlage Hamburgs und der Zuwendungsempfängerin / des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht.

Die Vorteile der Festbetragsfinanzierung gegenüber anderen Finanzierungsarten wurden teilweise nicht ausreichend erkannt und somit nicht (verstärkt) genutzt. Z.T. wurden bei der Anwendung der Festbetragsfinanzierung einengende Regelungen zur Verbindlichkeit des Wirtschaftsplans oder zur Begrenzung der Rückla-

*Vorteile der
Festbetragsfinan-
zierung nicht
ausreichend
erkannt*

¹ vgl. Einführungsgrundschriften vom 19.9.1996.

genbildung getroffen, die nicht der Zielrichtung einer budgetorientierten Festbetragsfinanzierung entsprachen. Im Ergebnis wurden damit die angestrebte Flexibilität und Anreizfunktion für den Zuwendungsempfänger nicht verwirklicht.

Konkretisierung des Zuwendungszwecks

48. *Keine ausreichende Konkretisierung des Zuwendungszwecks*
- In den untersuchten Behörden wurde der Zweck der Zuwendung nicht immer ausreichend nach Umfang, Qualität und Zielsetzung festgelegt. Somit war keine Grundlage für eine begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs des Vorhabens oder des Förderprogramms gegeben.

Ebenso wurden Maßstäbe für die Zielerreichung sowie Bedingungen für eine evtl. mögliche Rückforderung nicht festgelegt.²

Anreize zum wirtschaftlichen Mittelverbrauch

49. *Anreize zum wirtschaftlichen Mittelverbrauch selten eingeführt*
- Von den Instrumenten des flexiblen Einsatzes erwirtschafteter Minderausgaben und Mehreinnahmen zur Finanzierung von Ausgabensteigerungen an anderer Stelle sowie der Rücklagenbildung (vgl. Tz. 45) wurde in den untersuchten Behörden nur selten Gebrauch gemacht. Teilweise widersprachen einengende Nebenbestimmungen dem mit der Zuwendungsreform beabsichtigten Zweck.

Von einem Zuwendungsempfänger ist eine Rücklage gebildet worden, die von ihm nicht selbst erwirtschaftet wurde, sondern unzulässigerweise aus zusätzlichen Zuwendungsmitteln finanziert worden ist.

Prüfung der Verwendungsnachweise

50. *Zweistufigkeit des Prüfungsverfahrens wird nicht praktiziert*
- Die modernisierten Zuwendungsvorschriften ermöglichen (bei gleichzeitiger Stärkung der Erfolgskontrolle in bestimmten Fällen, z.B. Zuwendungen unter 50.000 Euro im Einzelfall) ein vereinfachtes Verfahren der Verwendungsnachweisprüfung, um so Umfang und Intensität der Prüfung und damit Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Eine weitergehende Prüfung ist in diesen Fällen nur noch durchzuführen, wenn sich in der ersten Stufe entsprechende Anhaltspunkte ergeben. Die Bewilligungsbehörden haben hierfür Regelungen zu treffen. Dies war in den untersuchten Behörden bislang nicht geschehen. Eine abgestufte Verwendungsnachweisprüfung wurde nicht durchgeführt. Teilweise erschien der Prüfungsumfang in Bezug zur Zuwendungshöhe unverhältnismäßig aufwändig.

² Ansatzweise wurden Kennzahlen dargestellt, die jedoch nicht Grundlage des Zuwendungsbescheids waren und insoweit nicht als Maßstab für eine Erfolgskontrolle dienen konnten.

Sonstige Feststellungen

51. Anlässlich seiner Querschnittsuntersuchung hat der Rechnungshof weitere Mängel festgestellt:

- Die Akten waren teilweise nicht ordnungsgemäß, chronologisch und übersichtlich geführt.
- Das Überwachungsverfahren war unvollständig bzw. es wurde keine Übersicht zur Überwachung der Verwendung geführt, wie dies nach den Zuwendungsrichtlinien vorgeschrieben ist.
- Antragsunterlagen für die Bewilligung einer Zuwendung lagen z.T. nicht vollständig vor bzw. waren fehlerhaft.
- Die Ergebnisse der Antragsprüfung waren weitestgehend nicht oder nur unvollständig dokumentiert.
- In den Zuwendungsbescheiden wurden teilweise unzutreffende Zuwendungs- (Projektförderung, institutionelle Förderung) oder ungeeignete Finanzierungsarten gewählt. Teilweise fehlte die Angabe der Finanzierungsart.
- Zuwendungen wurden z.T. ausgezahlt, obwohl sie nicht - wie nach den Zuwendungsrichtlinien vorgeschrieben - innerhalb von zwei Monaten nach Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wurden.
- Verwendungsnachweise entsprachen nicht den Anforderungen bzw. wurden verspätet erbracht.
- Rückforderungsansprüche wurden nicht in allen Fällen geprüft.

Sonstige Mängel

Ursachen der Fehler

52. Die Ursachen für die im Wesentlichen unveränderten Verfahren der Zuwendungsvergabe liegen darin begründet, dass

- z.T. schon vorher Instrumente der Zuwendungsreform (z.B. Festbetragsfinanzierungen) angewandt wurden,
- die modernisierten Zuwendungsvorschriften nicht für alle Fälle einschlägig sind und
- die Möglichkeiten der Zuwendungsreform nicht ausreichend erkannt bzw. genutzt wurden. Hierfür kommen im Wesentlichen folgende Ursachen in Betracht:
 - o Ausreichende Kenntnisse insbesondere über die Gestaltungsmöglichkeiten des modernisierten Zuwendungsrechts konnten in den untersuchten Behörden mit teilweiser dezentraler Aufgabenwahrnehmung und relativ wenigen Zuwendungsfällen nicht erworben werden. Diese Kenntnisse sind bei den Sachbearbeitern ebenso wie bei den Vorgesetzten verbesserungsbedürftig.

Kenntnisse des Zuwendungsrechts verbesserungsbedürftig

- Förderrichtlinien und interne Handlungsanweisungen, die den Bearbeitern Hilfestellungen und Vorgaben bei der auf den Einzelfall abgestellten Gestaltung der Zuwendungsvergabe geben, fehlen zum Teil.

Verbesserungsvorschläge

53. Um die Voraussetzungen für eine effektive und effiziente Zuwendungsvergabe zu verbessern, hat der Rechnungshof den untersuchten Behörden empfohlen;
- zusätzliche - ggf. von der Finanzbehörde begleitete - behörden-spezifische Schulungen durchzuführen,
 - für die Zuwendungsbereiche Förderrichtlinien und/oder interne Handlungsanweisungen - konkretisierende Hinweise liegen den Behörden vor - zu entwickeln bzw. zu aktualisieren, um die Transparenz des Verwaltungshandelns zu verbessern, den bewilligenden Stellen den Umgang mit dem eröffneten Gestaltungsspielraum zu erleichtern und ein verfahrenssicheres und wirtschaftliches Vergabeverfahren zu gewährleisten,
 - zu prüfen, inwieweit durch eine verstärkte Beteiligung zentraler Bereiche (z.B. des Beauftragten für den Haushalt) oder ggf. Zentralisierung von Aufgaben die Zuwendungsvergabe professionalisiert werden kann,
 - der ergebnisorientierten Konkretisierung des Zuwendungszwecks künftig größeres Gewicht beizumessen, um so - wie bei der Umweltbehörde bereits geschehen - ein begleitendes Programmcontrolling zu ermöglichen,
 - soweit noch nicht geschehen, das Verfahrenscontrolling durch automatisierte Verfahren zu unterstützen,
 - im Rahmen einer periodisch wiederkehrenden Nachschau die eingesetzten Instrumente (z.B. die Gewährung von Zuwendungen im Rahmen einer Festbetragsfinanzierung, die Bildung von Rücklagen) auf ihre Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit hin zu überprüfen.
54. Der Rechnungshof hat außerdem die untersuchten Behörden aufgefordert,
- die noch ausstehenden Regelungen über die Durchführung und den Umfang der Prüfung der Verwendungsnachweise zu treffen,
 - künftig die Akten ordnungsgemäß zu führen und die Zuwendungsvorschriften konsequenter anzuwenden.
55. Die untersuchten Behörden haben zugesagt, die Empfehlungen und Forderungen des Rechnungshofs zügig umzusetzen. In Teil-

bereichen ist dieses bereits geschehen (z.B. durch die Erstellung interner Handlungsanweisungen und Regelungen über die Durchführung und den Umfang der Prüfung von Verwendungsnachweisen, Durchführung von Schulungen). Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Behörden weiterhin zu unterstützen, indem sie

- die nicht geprüften Behörden über die Empfehlungen und Anregungen des Rechnungshofs in geeigneter Weise informiert,
- entsprechend einer Anregung des Rechnungshofs den Leitfaden für Erfolgskontrollen überarbeitet, um seine Anwendung für die Behörden zu erleichtern,
- sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten an Schulungsmaßnahmen der Behörden beteiligt,
- die Nachschau der Behörden über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der bei der Zuwendungsvergabe eingesetzten Instrumente ihrerseits durch eine erneute Behördenumfrage über die Zielerreichung der Zuwendungsreform begleitet.

Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter Altona und Wandsbek

Zuwendungen an Bürgerhäuser

Effektive Erfolgskontrollen der Arbeit der Bürgerhäuser finden nicht statt. Attraktivität und Wirtschaftlichkeit der Angebote müssen gesteigert werden. Vielfach ist gegen Zuwendungsvorschriften verstoßen worden.

Aufgabenwahrnehmung durch die Bürgerhäuser

56. Die Bürgerhäuser sollen als Begegnungsstätte die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Stadtteil unterstützen und durch kulturelle Veranstaltungen zur Stärkung der sozialen Strukturen beitragen. Sie werden zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit jährlichen Zuwendungen gefördert.

Der Rechnungshof hat die Gewährung und Überwachung der Zuwendungen exemplarisch an zwei Bürgerhäusern geprüft.

57. Die Bürgerhäuser werden ihrer Aufgabenstellung bislang noch nicht ausreichend gerecht. Die teilweise sehr geringen Besucherzahlen belegen, dass die angebotenen Veranstaltungen nicht attraktiv genug sind, um eine breite Publikumsresonanz zu erzeugen. Die Bezirksämter haben in der Vergangenheit nicht genügend darauf hingewirkt, dass die Bürgerhäuser ihre bisherige Programmstruktur überarbeiten und ein stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung des Stadtteils orientiertes Veranstaltungskonzept entwickeln. Ziel muss es sein, mit dem Programmangebot mehr Menschen anzusprechen und die Besucherzahlen - z.B. durch eine bedarfsgerechte Anpassung der Öffnungszeiten¹, - zu steigern. Neben der Erfüllung ihrer allgemeinen Zielsetzung könnten die Bürgerhäuser auch höhere Eigeneinnahmen erzielen, die eine größere finanzielle Beweglichkeit bei der Gestaltung ihrer Arbeit und eine wirtschaftlichere Auslastung der Einrichtung ermöglichen würden. Der Verzicht auf Veranstaltungsangebote mit zu geringem Besucherecho könnte ebenso dazu beitragen.²

Programmstruktur anpassen

Einnahmen steigern

Ihre Einnahmesituation könnten die Bürgerhäuser darüber hinaus verbessern, wenn sie die Vermietung ihrer Veranstaltungsräume offensiver und auf der Basis eines ausgewogenen, für alle Nutzer transparenten Preisgefüges betrieben.

58. *Fehlende Leistungskontrolle durch die Zuwendungsempfänger*

Die Bürgerhäuser führen bisher keine effektive Leistungskontrolle ihrer Arbeit durch. Attraktivität und Wirtschaftlichkeit der Veranstaltungen bleiben weitestgehend ungeprüft. Die Bürgerhäuser hätten für ihre Arbeit eigene operable Leistungsziele definieren und deren Erreichen im Sachbericht dokumentieren müssen.

Aufgabenwahrnehmung durch die Verwaltung

59. *Einheitliches Aufgabenverständnis und gleiche Verfahrensweisen notwendig*

Für die Gewährung von Zuwendungen an Bürgerhäuser gibt es bisher keine Förderrichtlinien. Der Rechnungshof hat das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten aufgefordert, Förderrichtlinien zur fachlichen und haushaltsmäßigen Steuerung des Zuwendungsverfahrens zu erarbeiten, die ein einheitliches Aufgabenverständnis und gleiche Verfahrensweisen in den Bezirksämtern gewährleisten.³

60. *Verstöße gegen das Zuwendungsrecht*

Die Zuwendungsgewährung und -überwachung ist durch zahlreiche, unterschiedlich ausgeprägte formale und inhaltliche Mängel gekennzeichnet. Dies hat der Rechnungshof - neben dem Fehlen fachlicher Vorgaben und detaillierter Bearbeitungsregelungen - beanstandet:

¹ Ein Bürgerhaus ist im Juli geschlossen. Das andere Bürgerhaus macht im Juli und August Sommerpause. Im Jahr 2000 war es sogar vom 24. Juni bis Mitte September geschlossen.

² So wurde z.B. eine Comedy-Show veranstaltet, zu der sich nicht ein einziger Zuschauer eingefunden hatte. Dennoch wurden entsprechende Vorstellungen nicht aus dem Programm genommen, sondern weitere zehn Mal angeboten. Bei jeder dieser Aufführungen gab es nur sehr geringe Publikumsresonanz.

³ vgl. gleich lautende Forderung des Rechnungshofs im Rahmen der Prüfung „Zuwendungen nach dem Landesjugendplan“ (Jahresbericht 2001, Tzn. 155 ff.)

Fehlerhafte Bescheiderteilung

61. Die Zuwendungsbescheide wurden nicht rechtzeitig erteilt, sie konkretisierten den Zweck und die Vorgaben zur Erfolgskontrolle nicht hinreichend. Die Bezirksämter haben weder konkrete, messbare und nachprüfbar Ziele noch Prüfkriterien für die Zielerreichung wie z.B. Zahl der Veranstaltungen, Mindestteilnehmerzahlen, angestrebter Kostendeckungsgrad vorgegeben.
- Zuwendungszweck nicht konkret definiert*
- Seit 1990 hat das Bezirksamt Altona die endgültigen Bescheide an den Zuwendungsempfänger erst zum Ende, teilweise erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraums erteilt. Die Zweckbestimmung wurde z.B. 1998 lediglich mit „Betrieb des Bürgertreffs“ beschrieben. Kriterien zur Messung des Erfolgs der Förderung wurden nicht konkretisiert.
- Verspätete Bescheide*
- Das Bezirksamt Wandsbek hat 1997 nur einen vorläufigen Zuwendungsbescheid erteilt. Bis zur Jahresmitte 2000 lagen für die Zuwendungen 1998 und die Folgejahre keine Bescheide vor. Einem Bescheidentwurf von 1999 für die Zuwendungen 1997 und 1998 zufolge sollte der Zweck mit „Förderung der laufenden Arbeit des Zuwendungsempfängers“ beschrieben werden.

Unzulängliche Verwendungsnachweise

62. Die Bezirksämter haben widerspruchslos die Vorlage von Verwendungsnachweisen ohne den erforderlichen Sachbericht hingenommen und damit zu erkennen gegeben, dass sie einer kritischen Überprüfung der tatsächlichen Zielerreichung nicht die notwendige Bedeutung beimessen. Das Bezirksamt Altona hat zudem die Einreichung der Verwendungsnachweise mit bis zu einjähriger Verspätung akzeptiert.
- Fehlender Sachbericht*

Nicht nachhaltig verfolgte Rückforderung

63. Wegen der Nichterfüllung von Auflagen sowie zweckwidriger bzw. nicht nachgewiesener Verwendung von Zuwendungsmitteln in Höhe von insgesamt mehr als 48.000 Euro in den Vorjahren hat das Bezirksamt Altona 1997 einen Betrag von lediglich knapp 6.000 Euro zurückgefordert und einer Ratenzahlung bis August 2000 zugestimmt. Auf die Rückzahlung von über 16.000 Euro wurde dagegen verzichtet.⁴ Der Restbetrag in Höhe von über 26.000 Euro wurde erst 1999, zunächst befristet bis September 2002, niedergeschlagen.
- Rückforderung nicht nachhaltig verfolgt*

⁴ Nach Angaben des Bezirksamts wurde diese Entscheidung zur Aufrechterhaltung der Liquidität des Bürgerhauses getroffen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Bezirksamt diese Rückforderung angesichts selbstverschuldeter Defizite des Zuwendungsempfängers nicht nachhaltig genug verfolgt hat.

Unwirtschaftliche Mittelverwendung

64. *Verstöße gegen das Besserstellungsverbot* Die Bezirksämter haben die wirtschaftliche und zweckentsprechende Mittelverwendung durch die Bürgerhäuser nicht ausreichend geprüft und Verstöße gegen das Besserstellungsverbot toleriert, teilweise sogar noch gefördert.

Für das Personal des Altonaer Zuwendungsempfängers lagen nur unzureichende Arbeitsverträge vor. Zum Teil fehlten Arbeitszeit- und Urlaubsregelungen in den Verträgen, bei Änderung eines Beschäftigungsverhältnisses von Teilzeit- auf Vollbeschäftigung wurde der Vertrag nicht angepasst, und ein zeitlich befristeter Arbeitsvertrag wurde trotz unbefristeter Weiterbeschäftigung nicht verlängert.

Für eine Stelle wurde erstmals infolge einer Prüfung der Innenrevision des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten vier Jahre nach Gründung der Einrichtung eine Stellenbewertung gefertigt. Obwohl bei der Innenrevisionsprüfung festgestellt wurde, dass die bestehende Eingruppierung um bis zu zwei Vergütungsgruppen zu hoch war, erfolgte keine Überprüfung der Stellenbewertung. Vielmehr bestätigte eine Neubewertung im Jahr 1997 auf der Basis einer nur unwesentlich veränderten und damit nicht tragfähigen Stellenbeschreibung die sachlich nicht gerechtfertigte frühere Eingruppierung.

Für eine andere Stelle lagen - trotz entsprechender Zusage des Bezirksamtes gegenüber der Innenrevision - weder eine Beschreibung noch eine Bewertung vor.

Die Arbeitsverträge der hauptamtlichen Mitarbeiter des Wandsbeker Zuwendungsempfängers waren teilweise nicht in schriftlicher Form abgeschlossen. Aufgaben, Eingruppierungen und zeitlicher Umfang der Beschäftigungsverhältnisse waren teilweise nur durch Vorstandsbeschluss des Trägervereins geregelt.

Die Bezahlung einer zeitlich befristeten Krankheitsvertretung erfolgte nach einer Vergütungsgruppe, für die die Eingruppierungsbedingungen auch nach einem Prüfergebnis des Bezirksamtes nicht erfüllt waren. Trotzdem wurde diese Vorgehensweise vom Bezirksamt im Nachhinein gebilligt. Auch nach Beendigung der Krankheitsvertretung erfolgte trotz Weiterbeschäftigung keine Anpassung der Eingruppierung.

Für eine neueingestellte Beschäftigte lagen weder eine Stellenbewertung noch ein schriftlicher Arbeitsvertrag vor.

Unzulängliche Erfolgskontrolle

65. Eine ausreichende Erfolgskontrolle zur Überprüfung des wirtschaftlichen und wirksamen Einsatzes der Fördermittel für Bürgerhäuser wurde von den Bezirksämtern nicht durchgeführt, da sie es versäumt haben, entsprechende Kriterien bereits bei der Bewilligung der Zuwendungen festzulegen (vgl. Tz. 61). Darüber hinaus wurden Quervergleiche der Ergebnisse zwischen den geförderten Bürgerhäusern und anderen Einrichtungen mit vergleichbarer Zielsetzung - hier kommen insbesondere Zuwendungen an Stadtteilkulturzentren in Betracht - nicht angestellt bzw. hatten keine Konsequenzen für die weitere Zuwendungsgewährung. Den Zuwendungsempfängern wurde auch keine zuwendungsrechtliche Verpflichtung zur Durchführung von Leistungskontrollen auferlegt.

*Mangelnde
Erfolgskontrolle
durch die
Bezirksämter*

Dokumentationsmängel

66. Die stichprobenhaft geprüften Kassenbelege für die Bareinnahmen und -ausgaben waren - trotz entsprechender Beanstandungen der Innenrevision in den Vorjahren - bei einem Zuwendungsempfänger überwiegend mangelhaft. Teilweise ließ sich nicht einmal erkennen, was beschafft worden ist bzw. wofür und von wem Einnahmen erzielt worden sind.

Bei einem Bezirksamt war die Dokumentation der Zuwendungsvorgänge unzureichend.

Stellungnahme der Verwaltung

67. Die Bezirksämter haben die Feststellungen des Rechnungshofs im Wesentlichen akzeptiert. Sie haben dargelegt, dass sie bereits erste Maßnahmen zur Verbesserung der Abwicklung des Zuwendungsverfahrens in die Wege geleitet hätten. Die Erfolgskontrollen würden in Zusammenarbeit mit den Zuwendungsempfängern schrittweise optimiert. Ein Bezirksamt hat zwischenzeitlich ein Beteiligungsverfahren hinsichtlich der Öffnungszeiten und der Angebote des Bürgerhauses in Gang gesetzt, um die Interessen der örtlichen Bevölkerung zu klären. Die noch bestehenden Mängel sollen entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs zügig beseitigt werden.

Das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten hat zugesagt, eine Förderrichtlinie zur fachlichen und haushaltsmäßigen Steuerung der Zuwendungsverfahren zu erarbeiten.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Bildung und Sport

Zuwendungen für Weiterbildungsmaßnahmen

Ungeeignete Finanzierungsarten, unangemessene Grundlagen zur Ermittlung der Zuwendungshöhe, Nichtbeachtung von Förderhöchstgrenzen sowie weitere erhebliche Mängel bei der Prüfung der Verwendungsnachweise haben zu finanziellen Risiken und Nachteilen für die Stadt geführt. Eine Verbesserung der Fördergrundlagen ist erforderlich.

Fördergrundlagen

*Fehlende
Harmonisierung
von Förderbedin-
gungen*

68. Das Amt für Berufliche Bildung und Weiterbildung (BW) der Behörde für Bildung und Sport fördert nichtstaatliche Weiterbildungsangebote durch Zuwendungen. Obwohl z.T. gleichartige Veranstaltungen gefördert werden (z.B. Sprachkurse), gibt es für die Zuwendungspraxis keine einheitlichen Maßstäbe. Im Bereich der politischen Weiterbildung werden die Zuwendungen auf der Grundlage einer Förderrichtlinie gewährt; in anderen Bereichen - wie z.B. bei der Förderung von Fraueninitiativen - liegen konkrete Förderkriterien nicht vor.

Der Weiterbildungsförderung sollte eine outputorientierte Zielrichtung gegeben, die Transparenz deutlich erhöht und eine weitgehende Vereinheitlichung erreicht werden. Dazu müssten die anzuwendenden Förderbedingungen der einzelnen Zuwendungsbereiche so weit wie möglich im Rahmen von Förderrichtlinien geregelt werden. Ergänzend hat der Rechnungshof angeregt, die Möglichkeiten einer Vergabe von Zuwendungen an konkurrierende Anbieter durch Ausschreibung im Wettbewerb zu prüfen.

69. Eine interne Leitlinie von BW zur Vergabe von Zuwendungen aus dem Jahr 1998 soll als Handlungsanweisung die Sicherheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Anwendung der Zuwendungsvorschriften verbessern. Nach dieser Leitlinie wird für einen Großteil der von dort gewährten Zuwendungen verfahren.

Der Rechnungshof hat zur Ausgestaltung dieser Leitlinie Anregungen gegeben und - auch wegen der festgestellten erheblichen Mängel in der Zuwendungspraxis - die baldige Einführung möglichst für den gesamten Zuwendungsbereich bei BW gefordert.

70. Der Erlass einer internen Leitlinie allein dürfte jedoch nicht ausreichen, die Zuwendungsbearbeitung entscheidend zu verbessern.

Neben intensiver Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würde vielmehr auch der Einsatz eines automatisierten Verfahrens die Zuwendungsbearbeitung bei BW optimieren. Der Rechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob das in der Behörde für Soziales und Familie eingesetzte Programm „Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen (INEZ)“ übernommen werden kann. Bei einem ämterübergreifenden Einsatz würden sich zusätzlich einheitliche Auswertungsmöglichkeiten ergeben, die ein Verfahrenscontrolling durch die Behördenleitung wesentlich erleichtern würden.

*Schulungsbedarf
und Hilfen zur Zu-
wendungsbear-
beitung*

Förderung der politischen Weiterbildung

71. Die Förderrichtlinie für die politische Weiterbildung regelt die Förderung von Veranstaltungen und zur Einwerbung von Drittmitteln. Die Zuwendungen werden als Fehlbedarfsfinanzierung bewilligt.

Veranstaltungen

72. Die Förderrichtlinie gibt für die Anerkennung der zuwendungsfähigen Ausgaben von Veranstaltungen pauschale Höchstgrenzen vor, die in der Praxis auch weitgehend ausgeschöpft werden. Deren Angemessenheit ist aber nicht plausibel belegt. Unklar ist auch, in welchem Umfang Lehr- und Betreuungspersonal in die Berechnung der Höchstgrenzen einbezogen werden darf. Die bei einer Bildungsurlaubsveranstaltung festgestellte Betreuungsrelation von 1 : 3 (d.h. vier Betreuungskräfte bei zwölf Teilnehmern) ist jedenfalls nicht akzeptabel.

*Angemessene
Festsetzung von
Höchstgrenzen*

73. Bei der Berechnung des anzuerkennenden Fehlbedarfs hat BW im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfungen vielfach nicht - wie von der Förderrichtlinie vorgegeben - die jeweils zulässigen Höchstbeträge für jede einzelne Veranstaltung zugrunde gelegt. Es wurden vielmehr zu einem großen Teil Veranstaltungen von Trägern für einen Abrechnungszeitraum zusammengefasst betrachtet oder überhaupt keine Höchstbetragsberechnungen angestellt. Es ist nicht auszuschließen, dass dies zur überhöhten Anerkennung von Ausgaben geführt hat.

*Unzulässige
Berechnung des
Fehlbedarfs*

74. Die anzuerkennenden Ausgaben für die geförderten Veranstaltungen wurden bei der Prüfung der Verwendungsnachweise zunächst um die vom Träger ausgewiesenen Einnahmen vermindert und erst danach mit den nach der Förderrichtlinie zulässigen Höchstgrenzen für die zuwendungsfähigen Ausgaben abgeglichen. Dadurch sind in der Mehrzahl der Fälle zu hohe Veranstaltungskosten anerkannt worden. Dies entspricht weder den Zuwendungsvorschriften noch der Förderrichtlinie. Bei den vom Rechnungshof ausgewählten Fällen betrugen die Zuvielzahlungen bis zu 50 % der ausgezahlten Zuwendungsbeträge; im Durchschnitt war fast ein Viertel des Zuwendungsvolumens zu viel anerkannt worden.

75. Bei den Bewilligungen für das Jahr 2001 hat BW mit dem alleinigen Bemessungskriterium der „Teilnehmendenstundenzahl“ den Zuwendungsempfängern zu weit gehende Dispositionsspielräume eingeräumt. Dies ist nach der Förderrichtlinie nicht zulässig und für Steuerungszwecke nur bedingt geeignet. Angesichts der stark unterschiedlichen Höchstbeträge für die verschiedenen Veranstaltungsformen fehlt außerdem ein Bezug zur Kostenseite (z.B. Kostensatz pro Teilnehmerstunde).

*Bemessungs-
kriterium ohne Be-
zug zur Kosten-
seite*

76. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert,
- die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen bei der Ermittlung des Fehlbedarfs künftig zu beachten und etwaige Rückforderungsansprüche für die Vergangenheit geltend zu machen,
 - die Einhaltung der Förderrichtlinie sicherzustellen oder eine sachgerechte Änderung der Regelung vorzunehmen,
 - ggf. ein neues Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren mit einem geeigneten Bemessungskriterium zu entwickeln, das den Ansprüchen eines flexiblen und anreizorientierten Zuwendungsrechts gerecht wird, gleichzeitig aber auch den bisher angefallenen erheblichen Verwaltungsaufwand entscheidend vermindert,
 - die Angemessenheit der Höchstgrenzen nachzuweisen und eine eindeutige Regelung zur Einbeziehung des Lehr- und Betreuungspersonals zu treffen.

Förderung zur Einwerbung von Drittmitteln

77. Anerkannte Einrichtungen der politischen Weiterbildung erhalten Zuwendungen für ihre sächliche und personelle Ausstattung, wenn und soweit diese für die Einwerbung von Drittmitteln erforderlich sind. BW bewilligte unabhängig von konkret dargelegten Bedarfsfaktoren in der Regel den von den Trägern für diesen Zweck beantragten Förderbetrag (1999 bis zu 80 % der Jahreszuwendungssummen). Dessen Höhe konnten sie bis zum Abschluss der Verwendungsnachweisprüfung nach eigenem Belieben verändern. Damit räumte BW den Trägern die Möglichkeit ein, den Förderbetrag in einer nicht eindeutig festgelegten Höhe zur Finanzierung ihrer Infrastruktur einzusetzen. Dies widerspricht dem Zuwendungsrecht, das eine Ermittlung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Zuwendungshöhe und eine eindeutige und detaillierte Festlegung des Zuwendungszwecks nach Umfang, Qualität und Zielsetzung verlangt (Nrn. 3.3.1, 4.2.3 der VV zu § 44 LHO).

*Beliebige
Verwendung von
Zuwendungen*

*Gefahr von Über-
finanzierungen*

BW hat nicht geprüft, ob die Mittel überhaupt für den vorgesehenen Zweck eingesetzt wurden und ob in dieser Höhe tatsächlich Infrastrukturkosten bei den Trägern entstanden sind und diese auch angemessen waren. Dies wäre umso notwendiger gewesen, als die Träger Drittmittel z.T. unabhängig vom Einsatz der für die Akquirierung zugewendeten Mittel erhalten haben (z.B. Länder-

kontingente ihrer Dachverbände). Da in der Regel die Drittmittel - wie auch die Höchstbeträge nach der Förderrichtlinie - Anteile für die Verwaltungskosten enthalten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Infrastrukturkosten über den Bedarf hinaus finanziert wurden.

78. Der Rechnungshof hat eine ordnungsgemäße Bewilligung und Abrechnung dieser Fördergelder gefordert. Angesichts der dargestellten Probleme und Risiken hat er angeregt, künftig auf eine veranstaltungs- oder teilnehmerbezogene Ermittlung und Zuweisung der Infrastrukturkosten abzustellen; von einer entsprechenden Verfahrensweise erwartet auch der Senat im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Verbesserungen.¹

Zuwendungspraxis in weiteren Förderbereichen

79. In den Bereichen der Weiterbildungsförderung, deren Zuwendungsgewährung - wie z.B. bei der Förderung von Fraueninitiativen - nicht durch Förderrichtlinien geregelt ist, geben die Bewilligungspraxis und die Verwendungsnachweisprüfung Anlass zu folgender Kritik:

Finanzierungsart

80. BW hat teilweise Projektförderungen als Vollfinanzierung bewilligt. Da die Zuwendungsempfänger anzurechnende Einnahmen erzielt haben, lagen die Voraussetzungen für eine Vollfinanzierung (Nr. 2.3 der VV zu § 44 LHO) nicht vor.
81. Projekte wurden vielfach im Wege der Festbetragsfinanzierung bewilligt, ohne hinreichend zu beachten, dass
- verlässliche Grundlagen zur Ermittlung der Kostenhöhe vorliegen müssen,
 - eine Veränderung in der Ausgabenhöhe weitgehend ausgeschlossen werden kann und
 - Zuwendungen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben nur einen relativ niedrigen Anteil ausmachen dürfen.²

Wahl ungeeigneter Finanzierungsarten

Durch Nichtbeachtung dieser Voraussetzungen bestand ein erhöhtes Risiko für Überfinanzierungen. Der Rechnungshof hat gefordert, künftig der Wahl der geeigneten Finanzierungsart unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit besonderes Gewicht beizumessen.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4996 vom 31.10.2000.

² vgl. Einführungsroundschreiben der Finanzbehörde zur Neufassung der VV zu §§ 23, 44 LHO vom 19.09.1996

Zuwendungszweck

- Zu unbestimmte Leistungsmerkmale in Zuwendungsbescheiden*
82. In den Zuwendungsbescheiden fehlten weitgehend leistungs- und ergebnisorientierte Definitionen des Zuwendungszwecks, d.h. klare und verbindliche Aussagen zu den vom Zuwendungsempfänger zu erbringenden Leistungen, die auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen können (Nr. 4.2.3 der VV zu § 44 LHO). BW fügt den Bescheiden in der Regel zwar Produktbeschreibungen bei, diese enthalten aber lediglich allgemeine Aussagen zu den geförderten Produkten und nur wenige konkrete Leistungsmerkmale. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, für die angestrebten Leistungsdaten konkrete und messbare Standards vorzugeben (z.B. Zielgruppen, Anzahl und Inhalte durchzuführender Veranstaltungen, Auslastungsgrade). Erst dann können die mit der Zuwendungsreform verbundenen erweiterten Möglichkeiten der Flexibilisierung auch zielgerichtet im Bereich der Weiterbildungsförderung eingesetzt werden.

Zuwendungsumfang

- Überhöhter pauschaler Teilnehmerstundensatz*
83. Zuwendungsempfängern wird z.T. die Abrechnung von Veranstaltungen unabhängig von den tatsächlichen Kosten und den erzielten Einnahmen auf der Basis von nachgewiesenen Teilnehmerstunden und festgesetzten Pauschalsätzen ermöglicht. Ein Frauenbildungszentrum hat z.B. gemäß den Vorgaben des Bewilligungsbescheides die durchgeführten Veranstaltungen mit einem Teilnehmerstundensatz von 6,14 Euro abgerechnet. Die Überprüfung der Angemessenheit dieses Pauschalsatzes durch den Rechnungshof ergab, dass dem Träger unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Teilnehmerzahlen und der Mindestteilnehmergebühren im Jahr 1999 für eine Unterrichtsstunde rd. 66,50 Euro zur Verfügung standen. Dies ist fast das Dreifache eines im staatlichen Bereich gezahlten Vergütungssatzes für Dozenten. Da die Dozentenhonoreare die wesentlichen Kosten einer Unterrichtsstunde ausmachen, ist der verwendete Teilnehmerstundensatz stark überhöht.

Der Rechnungshof hat die Überprüfung und Absenkung des Teilnehmerstundensatzes gefordert.

- Geringe Teilnehmerzahlen*
84. Bei einem Zuwendungsempfänger war rd. ein Drittel der durchgeführten Kurse nur mit fünf oder weniger Teilnehmern belegt (Jahresdurchschnitt 1999 = 6,3 Teilnehmer). Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, die Zuwendungsempfänger durch Vorgabe von Mindestteilnehmerzahlen zu einer wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungen für Veranstaltungen der Erwachsenenbildung zu verpflichten.

Verwendungsnachweis

85. BW hat sowohl bei der Bewilligung von Zuwendungen als auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise die zeitlichen Vorgaben des Zuwendungsrechts häufig unzureichend beachtet. So wurden z.B. Zuwendungsbescheide für Projektförderungen bis zu zehn Monate nach Beginn des Bewilligungszeitraums erteilt. Verwendungsnachweise waren zu einem großen Teil 1½ Jahre nach dem Ende des Bewilligungszeitraums noch nicht abschließend geprüft. In einem Fall wurde die Prüfung sogar erst nach über sechs Jahren abgeschlossen. Die Ursache für die Verzögerungen lag teilweise in der weitgehenden Ausschöpfung der Vorlagefrist (sechs Monate) durch die Zuwendungsempfänger, zum größeren Teil aber in einer erheblich verzögerten Bearbeitung durch BW. Dabei werden die mit der Zuwendungsreform - insbesondere durch die Einführung der zweistufigen Verwendungsnachweisprüfung (Nr. 11 der VV zu § 44 LHO) - gebotenen Möglichkeiten zur Reduzierung des Verwaltungsaufwandes bisher nur unzureichend genutzt. Die verspätete Prüfung erschwert eine zeitnahe Erfolgskontrolle, gefährdet die Realisierung von Rückforderungen und hat zur Folge, dass bei wiederkehrenden Zuwendungen Erkenntnisse erst bei der Bewilligung des drittnächsten Jahres umgesetzt werden können.

Erheblich verzögerte Prüfung der Nachweise

Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet, eine ordnungsgemäße Bearbeitung der Verwendungsnachweise auf der Grundlage gestrafter Arbeitsabläufe gefordert und eine generelle Verkürzung der Vorlagefrist angeregt.

86. Bei Projektförderungen hat BW mehrfach statt maßnahmebezogener Abrechnungen der einzelnen Projekte Gesamtjahresabrechnungen über alle Ausgaben und Einnahmen der Zuwendungsempfänger als Verwendungsnachweise akzeptiert. Als Ergebnis wurden für einzelne Jahre „Mehreinnahmen“ festgestellt und diese - ohne dass der Zuwendungsbescheid hierzu Regelungen enthielt - auf die Folgejahre übertragen. Faktisch verfuhr BW in diesen Fällen also so, als wenn es sich nicht um eine Projekt-, sondern um eine institutionelle Förderung gehandelt hätte.

Faktische Veränderung der Zuwendungsart

Mit dieser Praxis der Verwendungsnachweisprüfung hat BW die im Zuwendungsbescheid gewählte Zuwendungsart unterlaufen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und auf mögliche Rückforderungsansprüche aus unzulässig übertragenen Mehreinnahmen hingewiesen. Die dargestellte Praxis begünstigt im Übrigen Überfinanzierungen, wie das Beispiel eines Frauenbildungszentrums zeigt, das seine gesamten Kosten aus Haushaltsmitteln zugewendet erhielt und zusätzlich einen Teil seiner Infrastrukturkosten über die Zuwendungen für Bildungsurlaubsveranstaltungen ersetzt bekam.

87. Ein Frauenbildungszentrum hat für „Kurse mit politischem und berufsbildendem Inhalt“ Zuwendungen erhalten. Abgerechnet wurden

*Zweifelhafte
Anerkennung von
Kursangeboten*

aber im Verwendungsnachweis neben Sprachkursen und Kursen zum Erlernen der Gebärdensprachen z.B. auch ein Kurs „Weg der Künstlerin“. Ein Bezug zu den von BW vorgegebenen Kursinhalten ist hier z.T. kaum noch herzustellen. Der Rechnungshof hat einen strengerem Abgleich mit den Vorgaben des Bewilligungsbescheides und eine nachvollziehbare Dokumentation der Ergebnisse gefordert.

Besserstellungsverbot

*Überhöhte
Eingruppierungen*

88. BW hat die Einhaltung des Besserstellungsverbot es nicht in ausreichendem Maße überwacht, z.T. wurde sogar aktiv dagegen verstoßen. So hat es sogar bei einem Zuwendungsempfänger die Nachbesetzung einer Leitungsstelle nach Vergütungsgruppe IIa BAT zugelassen, obwohl eine Überprüfung der Stellenbewertung die Eingruppierung nach IVa BAT zum Ergebnis hatte. Als Begründung wurde angegeben, dass der Leitungskraft vier in Vergütungsgruppe IIa BAT eingruppierte Mitarbeiterinnen unterstellt seien. Nicht beachtet wurde dabei aber, dass diese Eingruppierungen lediglich aufgrund einer Besitzstandsregelung galten; anerkannt war für die Stellen nur eine Eingruppierung nach Vb/IVb BAT. Durch die Entscheidung wurden zu hohe Personalausgaben³ bezuschusst. Der Rechnungshof hat die Nichtbeachtung des Besserstellungsverbot s beanstandet.
89. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, ihre Zuwendungspraxis insgesamt unter Beachtung seiner Feststellungen einer Überprüfung zu unterziehen, vorhandene Mängel zu beheben und künftig die Einhaltung der zuwendungsrechtlichen Bestimmungen sicherzustellen.

Stellungnahme der Behörde

90. Die Behörde hat die vom Rechnungshof festgestellten Mängel bei der Zuwendungsbearbeitung anerkannt und diese im Wesentlichen mit Stellenvakanzen und einer langfristigen Erkrankung im Zuwendungsreferat begründet. Sie hat zugesichert, den Forderungen des Rechnungshofs folgen zu wollen und ihre gesamte Zuwendungspraxis unter Beachtung seiner Feststellungen zu überprüfen, vorhandene Mängel abzustellen und die zuwendungsrechtlichen Bestimmungen künftig einzuhalten. Finanzielle Nachteile für die Stadt seien aber nicht entstanden.
91. Bezüglich der generellen Ausrichtung der Fördergrundlagen stimme sie mit dem Rechnungshof überein, der Weiterbildungsförderung eine outputorientierte Zielrichtung zu geben, und werde für die personenbezogenen Weiterbildungen eine eigene Förderrichtlinie entwickeln. Möglichkeiten einer Vergabe von Zuwendungen an konkurrierende Anbieter durch Ausschreibung im

³ Der Differenzbetrag zwischen den Vergütungsgruppen IVa und IIa BAT betrug nach der Personalkostentabelle 1998 rd. 7.700 Euro jährlich.

Wettbewerb wolle sie für geeignete Bereiche ins Auge fassen. Im Übrigen werde sie die Anregungen des Rechnungshofs zur Ausgestaltung der internen Leitlinie aufgreifen. Eine Übernahme des Programms INEZ sei wegen des erforderlichen Programmieraufwandes nur eingeschränkt möglich; die Behörde räumt jedoch ein, dass die dort anfallenden Daten das Controlling verbessern könnten.

Bei Förderung von Veranstaltungen der politischen Weiterbildung würden die in der Förderrichtlinie festgesetzten Tagessätze im Durchschnitt aller Veranstaltungen nicht ausreichen, um die Kosten der Träger zu decken. Wären die Einnahmen entsprechend den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen zuwendungsmindernd angerechnet worden, wäre den Trägern die Durchführung von Veranstaltungen nicht im bisherigen Umfang möglich gewesen. Im Hinblick auf die zuwendungsrechtliche Unzulässigkeit dieser Verfahrensweise wolle sie aber eine sachgerechte Änderung der Förderrichtlinie prüfen und ein neues Bewilligungs- und Abrechnungsverfahren mit einem geeigneten Bemessungskriterium im Sinne der Forderung des Rechnungshofs entwickeln und dabei auch den Verwaltungsaufwand reduzieren.

Mit der Förderung zur Einwerbung von Drittmitteln solle den Trägern der Zugang zu Mitteln der Bundeszentrale für politische Bildung weiterhin ermöglicht werden, der eine Grundförderung durch die Länder voraussetze. Die künftige Förderpraxis solle sicherstellen, dass im Einklang mit dem Zuwendungsrecht die Förderung von Infrastrukturkosten der Höhe nach eindeutig definiert wird. Die Anregung des Rechnungshofs, künftig auf eine veranstaltungs- oder teilnehmerbezogene Ermittlung und Zuweisung von Infrastrukturkosten abzustellen, werde aufgegriffen.

Hinsichtlich des Z u w e n d u n g s u m f a n g s berücksichtige die Kritik des Rechnungshofs an der Höhe des Teilnehmerstundensatzes von 6,14 Euro nicht, dass in der politischen Weiterbildung von Frauen nur geringe Teilnehmerinnenzahlen je Veranstaltung zu erwarten seien, die Veranstaltungen einzeln organisiert werden müssten und nur wenige Stunden umfassten. Der Satz sei auch im Vergleich zu Werten der Arbeitsverwaltung trotz der zusätzlich erzielten Einnahmen angemessen, da andernfalls die Angebote vom Träger nicht kostendeckend zu leisten wären. Gleichwohl teile sie die inhaltliche Kritik des Rechnungshofs am Kursangebot des betreffenden Trägers und werde die Förderung einstellen.

Hinsichtlich der V o r l a g e d e r V e r w e n d u n g s n a c h w e i s e wolle sie der Anregung des Rechnungshofs folgen und die Frist für Projekte mit einem relativ geringen Finanzvolumen generell verkürzen. Eine zeitnahe Erfolgskontrolle werde durch die fachliche Begleitung der Projekte sichergestellt.

Bewertung durch den Rechnungshof

92. Der Rechnungshof begrüßt die Zusage der Behörde, die festgestellten Mängel abzustellen und seine Empfehlungen aufzugreifen. Er weist allerdings darauf hin, dass die Verstöße gegen das Zuwendungsrecht in einer Reihe von Fällen zu finanziellen Nachteilen für den Haushalt geführt haben, so z.B. bei Nichteinhaltung des Besserstellungsverbots (vgl. Tz. 88) und in den Fällen, in denen der Rechnungshof auf mögliche Rückforderungen hingewiesen hat (vgl. Tzn. 76, 86). Hinsichtlich der Angemessenheit der von der Behörde verwendeten Teilnehmerstundensätze (vgl. Tz. 83) besteht weiterhin Handlungsbedarf, da abgesicherte Bemessungsgrundlagen und die Vorgabe von Mindestteilnehmerzahlen im Interesse einer wirtschaftlichen Verwendung der Zuwendungsmittel unverzichtbar sind.

Die Erörterungen mit der Behörde sind noch nicht abgeschlossen.

Kulturbehörde

Zuwendungen der Kulturbehörde

Aus den festgestellten Mängeln bei der Abwicklung von Zuwendungen muss die Kulturbehörde Konsequenzen ziehen. Insbesondere sollte sie weitere Förderrichtlinien erlassen, das Antragsverfahren stärker vorstrukturieren, Kompetenzen klarer abgrenzen, Anträge zügiger bearbeiten, Entscheidungen besser dokumentieren sowie Verwendungsnachweise zeitnäher und unter Nutzung von Vereinfachungsmöglichkeiten prüfen.

Schon 1996 beanstandete Mängel in der Dokumentation der Aufgabenwahrnehmung bestehen nach wie vor. Die für Ende 1999 zugesagte Neufassung aller Stellenbeschreibungen liegt bisher nicht vor. Die Aktenführung entspricht noch nicht den Anforderungen ordnungsgemäßer Verwaltung.

93. Der Rechnungshof hatte 1996 bei seiner Prüfung der Organisation der Kulturbehörde u.a. die Zuwendungsvergabe untersucht.¹ Die

¹ vgl. Jahresbericht 1997, Tzn. 234 bis 268

Behörde hatte dem Rechnungshof seinerzeit zugesagt, seinen Empfehlungen grundsätzlich zu folgen und

- die zentrale Zuwendungsstelle aufzulösen,
- die Verantwortung für die Gewährung von Zuwendungen den Fachreferenten zu übertragen und
- für die Zuwendungsgewährung über die neuen Zuwendungsrichtlinien und über Förderrichtlinien oder interne Behördenrichtlinien stärkere Vorgaben zu machen.

94. Der Rechnungshof hat vor dem Hintergrund dieser Zusagen sowie der Veränderungen des Zuwendungsrechts (vgl. Tzn. 22 bis 44) die Bearbeitung insbesondere der insgesamt weit überwiegenden „kleinen“ Zuwendungen - bis 25.000 Euro im Einzelfall² - in einer Stichprobe von rd. 10 % der jährlichen Zuwendungsfälle untersucht. Dabei ging es ihm vorrangig um die Wirksamkeit der in den letzten Jahren vorgenommenen organisatorischen Veränderungen sowie um die Feststellung typischer Schwachstellen bei der Zuwendungsbearbeitung.

Stichprobe von 10 % der „kleinen“ Zuwendungen

Empfehlungen zum Zuwendungsverfahren

AKV - Prinzip

95. Aufgrund der seinerzeitigen Empfehlung des Rechnungshofs hat die Kulturbehörde vor rund eineinhalb Jahren die vormals in der Zuwendungsstelle der Verwaltungsabteilung zusammengefasste Zuwendungssachbearbeitung dezentralisiert und die Zuwendungssachbearbeiter den Fachabteilungen zur direkten Zusammenarbeit mit den dortigen Fachreferenten zugeordnet. Sie hat es bei der Neuorganisation aber versäumt, die jeweiligen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar abzugrenzen und verbindliche Regelungen über die einheitliche Ausgestaltung des behördlichen Zuwendungsverfahrens zu erlassen. Zusammen mit dem bereits im Jahresbericht 1997 bemängelten, jedoch nach wie vor unbefriedigenden Kenntnisstand einzelner Fachreferenten im Zuwendungsrecht führt dies zu einem vermeidbaren Abstimmungs- und Zeitaufwand in der Zusammenarbeit mit den Zuwendungssachbearbeitern und bedingt zuwendungsrechtlich nicht immer einwandfreie Entscheidungen.
96. Der Rechnungshof hat empfohlen, Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung der Fachreferenten und der Zuwendungssachbearbeiter präzise zu definieren und klar voneinander abzugrenzen sowie die Fortbildung zu verstärken.
97. Die Kulturbehörde beurteilt die Erfahrungen mit der neuen Organisationsform grundsätzlich positiv. Mündliche Regelungen zur Ab-

Unklare Abgrenzung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sowie fehlende einheitliche Verfahrensregelung

Schriftliche Handreichung beabsichtigt

² Rd. 80 % aller 564 Zuwendungsfälle der Kulturbehörde im Jahr 2000 hatten ein Betragsvolumen von weniger als 25.000 Euro.

grenzung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten innerhalb des Zuwendungsgeschäfts seien durchaus vorhanden. Sie stimmt allerdings dem Rechnungshof zu, dass ihr Zuwendungsverfahren schriftlich und transparent geregelt werden sollte. Im August 2001 hat sie deshalb eine Projektgruppe zur Verfahrensoptimierung gebildet, die auch einen Vorschlag für eine schriftliche Handreichung erarbeiten soll.

*Fortbildung
vorgesehen*

Zur besseren Qualifizierung der Fachreferenten im Zuwendungsrecht beabsichtigt die Kulturbehörde deren Teilnahme an einer speziell für Führungskräfte und Fachreferenten geeigneten Fortbildungsreihe der Finanzbehörde. Auch für die Zuwendungssachbearbeiter sind weitere Fortbildungen vorgesehen, die deren Sicherheit in der Anwendung der Zuwendungsvorschriften gewährleisten sollen.

Antragsverfahren und Förderrichtlinien

98. Häufig enthalten Förderanträge unvollständige Projektbeschreibungen und Finanzierungspläne, wodurch bei der Antragsbearbeitung - z.B. durch Rückfragen - vermeidbarer Aufwand entsteht. Mit der Einführung von Antragsvordrucken könnte sichergestellt werden, dass das erforderliche Mindestmaß an Information regelmäßig und einheitlich abgefragt wird.

*Mehraufwand
durch
unvollständige
Anträge*

Für einige Fachbereiche hat die Behörde entsprechend ihren Zusagen zu früheren Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs Förderrichtlinien erlassen, für andere existieren Entwürfe. Im Einklang mit ihren nach eigener Einschätzung generell positiven Erfahrungen bei der Anwendung von Förderrichtlinien - wie besserer Transparenz der Förderkriterien, größerer Verfahrenssicherheit und höherer Akzeptanz der Förderentscheidungen bei den Antragstellern - sollte die Behörde noch ausstehende Förderrichtlinien zügig erlassen. Dabei sollte sie zusätzlich prüfen, ob die Einführung jeweils mehrerer Antragstermine in weiteren Fachbereichen auch dort eine Ausschöpfung der Mittel bereits am Jahresanfang vermeiden und dadurch eine stärkere Einbeziehung neuer Antragsteller ermöglichen könnte.

*Förderrichtlinien
stehen aus*

Der Rechnungshof hat vor diesem Hintergrund empfohlen, das Antragsverfahren formal stärker vorzustrukturieren und das Förderspektrum soweit wie möglich durch Förderrichtlinien zu konkretisieren.

99. Die Kulturbehörde hat die Projektgruppe zur Verfahrensoptimierung beauftragt, im Zuge ihrer Untersuchungen auch Lösungen für eine strukturiertere Antragstellung zu entwickeln. Neben einer intensiveren Anwendung von Kontrakten ist außerdem die Einführung weiterer Förderrichtlinien vorgesehen. Eine generelle Einführung von festen Antragsterminen habe sich bisher für die Berücksichtigung auch neuer Antragsteller nicht als erforderlich erwiesen.

*Weitere
Förderrichtlinien
und
Formalisierung
der Antragstellung
beabsichtigt*

Gleichwohl will die Behörde bei ihrer Arbeit an weiteren Förderrichtlinien die Frage zusätzlich prüfen.

Förderung von Projektteilen

100. Die in Einzelfällen vorgefundene Förderung nur von Teilen eines umfassenderen Gesamtprojekts ist mit dem geltenden Zuwendungsrecht grundsätzlich nicht zu vereinbaren. Der Rechnungshof hat gefordert, dass ein Projekt generell nur bezuschusst werden soll, wenn es *i n s g e s a m t* förderungswürdig ist. Von der Förderung bloßer Projektteile - wie die Förderung des Jubiläumskonzertes eines Liebhaberorchesters, ohne z.B. die Einnahmen und Ausgaben im Zusammenhang mit einer Festschrift mit ihren Anzeigenerlösen zu berücksichtigen - sollte abgesehen und Ausnahmen sollten schriftlich begründet werden.
101. Die Kulturbehörde stimmt dem zu. Sie will die Förderung von Projektteilen auf Ausnahmefälle beschränken, in denen ein besonderes Interesse der Stadt an den betreffenden Veranstaltungsteilen besteht. Künftig werden die Voraussetzungen für entsprechende Ausnahmen strenger und die Dokumentation einer Ausnahmeentscheidung sichergestellt.

Informationsaustausch

102. Antragsteller und ihre Projekte werden durchaus zeitgleich oder nacheinander aus Mitteln verschiedener Fachbereiche der Behörde gefördert, ohne dass es regelhaft zu einer Abstimmung in der Behörde kommt.
103. Der Rechnungshof hat empfohlen, dass vor der Gewährung einer Zuwendung regelmäßig alle internen Informationen über den Antragsteller und evtl. weitere geförderte Projekte abgerufen werden, um sicherzustellen, dass unzulässige Doppelförderungen ausgeschlossen und erneute Zuwendungen ggf. unter den Vorbehalt der Vorlage noch ausstehender Verwendungsnachweise in *a l l e n* betroffenen Fachbereichen gestellt werden können. Zur Reduzierung des dazu erforderlichen Aufwands sollte die Behörde ihre vor zwei Jahren eingerichtete und zurzeit in der Erprobung befindliche Zuwendungsdatenbank unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen entsprechend ausrüsten und alle am Verfahren Beteiligten mit den erforderlichen Zugriffs- bzw. Leseberechtigungen ausstatten.
104. Die Kulturbehörde beabsichtigt, die Zuwendungsdatenbank im Hinblick auf das Behördencontrolling und eine umfassende Berichterstattung an die Behördenleitung so auszubauen, dass auch die vom Rechnungshof empfohlene Abfrage möglich ist. Die Projektgruppe zur Verfahrensoptimierung soll mit der Frage beauftragt werden, wie und an welcher Stelle eine regelmäßige Abfrage in den Verfahrensablauf zweckmäßig eingebunden werden kann.

*Verbesserung der
Zuwendungsda-
tenbank*

Dokumentation und Erfolgskontrolle

- Antragsprüfung unzureichend dokumentiert*
105. In verschiedenen Fällen ist das Ergebnis der Antragsprüfung nicht hinreichend dokumentiert worden. Die unzureichende Dokumentation einer Förderentscheidung und des Förderzwecks erschwert nicht nur die Erstellung des Zuwendungsbescheides, sondern auch die spätere Erfolgskontrolle im Zuge der Verwendungsnachweisprüfung.
106. Der Rechnungshof hat empfohlen, Förderentscheidungen künftig intern angemessen schriftlich zu begründen und bei der Dokumentation der Förderentscheidung die Bedürfnisse des Fachcontrolling, insbesondere der Erfolgskontrolle im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung, stärker zu berücksichtigen.
107. Die Kulturbehörde hat die Projektgruppe zur Verfahrensoptimierung auch mit der Entwicklung von Vorgaben für eine regelmäßige Dokumentation der Förderentscheidung beauftragt.

Gesamtfinanzierung von Projekten

- Schriftliche Zusagen privater Geldgeber*
108. Der Rechnungshof hält insbesondere in den Fällen, in denen eine nennenswerte finanzielle Beteiligung Dritter vorgesehen ist, eine formlose Bestätigung des Antragstellers über die Sicherung der Gesamtfinanzierung nicht für ausreichend. So haben sich in Einzelfällen die kalkulierten Finanzbeiträge dritter Geldgeber als nicht gesichert erwiesen, so dass Projekte zwar nicht aufgegeben, aber maßgeblich verändert werden mussten. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, dass die Behörde sich eine Zusage dritter Geldgeber zumindest schriftlich vorlegen lassen sollte.
109. Die Kulturbehörde macht geltend, die Fachreferenten hätten im Hinblick auf ihre jeweilige Klientel ausreichend Erfahrung in der Beurteilung von Antragstellern und Projekten und holten im Zweifelsfall zusätzliche Bestätigungen auch ein. Der Aufwand für eine regelmäßige Einholung der Zahlungszusage Dritter sei unverhältnismäßig hoch. Die Projektgruppe zur Verfahrensoptimierung soll aber auch berücksichtigen, wie insbesondere bei erstmaligen Antragstellern oder solchen, bei denen eine ursprüngliche Finanzierungszusage Dritter sich später nicht hat realisieren lassen, die Gesamtfinanzierung sichergestellt werden kann.

Jurys

- Betreuungsaufwand bisher nicht quantifiziert*
110. Die Kulturbehörde setzt für Förderentscheidungen in einigen Bereichen - neben dem in der Behörde ohnehin vorhandenen Fachverstand - Jurys ein. Der Rechnungshof hat Anhaltspunkte gewonnen, dass der Betreuungsaufwand für diese Gremien nicht unbeträglich ist. Die Behörde hat jedoch - u.a. aufgrund fehlender ak-

tueller Stellenbeschreibungen³ - diesen Aufwand bisher nicht quantifiziert. Sie verweist auf die ideellen Vorteile von Jury-Verfahren, wie eine hohe Akzeptanz der Förderentscheidungen, eine Qualitätssteigerung der Projekte sowie den Imagegewinn der Stadt durch hochkarätige Juroren. Die Kompetenz der hauseigenen Referenten bleibe keineswegs ungenutzt, sondern fließe als wesentlicher Faktor in die Jury-Entscheidungen ein.

111. Der Rechnungshof hat der Kulturbehörde empfohlen, bei Einrichtung und Besetzung von Juries und bei ihren Förderentscheidungen Kosten und Nutzen in einem kritischen Vergleich abzuwägen, insbesondere bei der Einführung weiterer Förderrichtlinien. Im Übrigen wird der Umfang des Betreuungsaufwandes auch bei der Aktualisierung der Stellen- und Aufgabenbeschreibungen zu berücksichtigen sein.

Bearbeitungsrückstände

112. Bei der dezentralisierten Zuwendungssachbearbeitung haben sich erhebliche Bearbeitungsrückstände ergeben, u.a. weil eine verbindliche Urlaubs- und Krankheitsvertretung nicht geregelt worden war. Eine termingerechte Auszahlung der bewilligten Zuwendungen an die Antragsteller war z.T. nur mit zusätzlichem Arbeitsaufwand und in zuwendungsrechtlich nicht einwandfreien Verfahren möglich.

Fehlende Vertretungsregelungen

Auch bei der Prüfung der Verwendungsnachweise in der zentralen Prüfabteilung bestehen - nach Angaben der Kulturbehörde u.a. wegen vorrangiger Aufgaben wie betriebswirtschaftlicher Analysen und Controlling - seit rund einem Jahrzehnt Bearbeitungsrückstände. Die befristete Einstellung von Aushilfskräften hat bisher nicht zu einem dauerhaften Abbau der Rückstände geführt.

Verwendungsnachweisprüfung im Rückstand

113. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Personalausstattung bei der Zuwendungssachbearbeitung ebenso wie bei der Verwendungsnachweisprüfung so weit anzupassen, dass Zuwendungsbescheide rechtzeitig (vor Auszahlung der Mittel und vor Beginn der geförderten Maßnahme) erteilt und Verwendungsnachweise zeitnah geprüft werden.

Er hat hierzu vorgeschlagen,

- in der Prüfabteilung eine längerfristige Personalverstärkung durch interne Umstrukturierung vorzunehmen,
- regelmäßig vor der Weiterleitung der Verwendungsnachweise an die Prüfabteilung die sog. Grundprüfung⁴ von Zuwendungssachbearbeitern und Fachreferenten durchführen zu lassen,

³ vgl. Tz. 114

⁴ Prüfung gem. Nr. 11.1 der VV zu §§ 23, 44 LHO

- vermehrt die Möglichkeit zu nutzen, das Prüfungsverfahren nach der Grundprüfung zu beenden und
- die Prüfungsabteilung nur noch mit weitergehenden Prüfungen⁵ zu befassen.

*Personelle
Maßnahmen*

114. Die Kulturbehörde begründet die Arbeitsrückstände mit Krankheitsausfällen. Zur Behebung der Rückstände in der Zuwendungssachbearbeitung hat sie als personelle Verstärkung eine fachlich qualifizierte Teilzeitkraft befristet eingestellt. In Absprache mit den Zuwendungssachbearbeitern wird eine Urlaubs- und Krankheitsvertretung künftig im Zuge abteilungsübergreifender Kommunikation geregelt.

*Entlastung der
Prüfungsabteilung*

Durch eine weitere befristete Personalverstärkung in der Prüfungsabteilung will sie den Bearbeitungsstau bei den Verwendungsnachweisen beseitigen und Rückstände abbauen, um danach eine zeitgerechte Bearbeitung zu erreichen. Außerdem hat die Projektgruppe zur Verfahrensoptimierung den Auftrag erhalten, auch für Eingang und Durchlauf von Verwendungsnachweisen einen Vorschlag zu entwickeln, der eine Vermeidung neuer Rückstände berücksichtigt.

Grundprüfung der Verwendungsnachweise

*Einheitliches
Verfahren zur
Verwendungsnachweisprüfung
fehlt*

115. Die Behörde hat weder das Verfahren zur Grundprüfung noch zur weitergehenden Prüfung geregelt. Die Verwendungsnachweise werden im ersten Zulauf entweder den Zuwendungssachbearbeitern oder den Fachreferenten oder direkt der zentralen Prüfungsabteilung zugeleitet.

Es ist nicht sichergestellt, dass alle Beteiligten den Verwendungsnachweis zur Kenntnis erhalten. Ein von den Fachabteilungen einheitlich und zeitnah praktiziertes Mahnverfahren für ausstehende Verwendungsnachweise besteht nicht. Entscheidungen über Rückforderung oder Nachbewilligung von Mitteln werden unterschiedlich und z.T. unkritisch und großzügig zugunsten von Nachbewilligungen getroffen.

116. Der Rechnungshof hat empfohlen, alle Verwendungsnachweise für die Grundprüfung zunächst den Zuwendungssachbearbeitern zur Vollständigkeitsprüfung und den Fachreferenten zur inhaltlichen Information zuzuleiten. Nur eine danach noch angezeigte weitergehende Prüfung sollte vom Prüfdienst der Behörde wahrgenommen werden. Hinsichtlich der Anforderungen an den Verwendungsnachweis, des Mahnverfahrens und der Rückforderung von Zuwendungen sollten einheitliche Standards geschaffen werden.

117. Die Kulturbehörde hält die Durchführung der Grundprüfung grundsätzlich für geeignet, die Prüfungsabteilung zu entlasten, will die Empfehlung des Rechnungshofs prüfen und der Projektgruppe zur

⁵ Prüfungen gem. Nr. 11.2 u. 3 der VV zu §§ 23, 44 LHO

Verfahrensoptimierung den Auftrag erteilen, einheitliche Vorgaben zu schaffen.

Aktualisierung der Stellenbeschreibungen

118. Bei der 1996 durchgeführten Organisationsuntersuchung hatte sich ergeben, dass erhebliche personelle Kapazitäten, deren Umfang weder definiert noch beschrieben war, für die Betreuung von Kulturinstitutionen und die damit zusammenhängende Kontaktpflege mit den Zuwendungsempfängern eingesetzt wurden. Die Behörde hatte zugesagt, im Zuge der vom Rechnungshof angeregten organisatorischen Veränderungen die Aufgabenwahrnehmung kritisch zu prüfen und bis Ende 1999 in aktualisierten Stellenbeschreibungen umfassend zu dokumentieren.

Aufgaben- und Stellenbeschreibungen trotz Zusage nicht aktualisiert

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass - trotz durchgeführter Umorganisation - die weitaus meisten Stellenbeschreibungen immer noch unvollständig und/oder veraltet sind. Für einige Stellen konnten überhaupt keine Beschreibungen vorgelegt werden. Nur drei Stellenbeschreibungen datieren aus den Jahren nach 1995.

119. Der Rechnungshof beanstandet, dass die Kulturbehörde ihre Zusagen zur Dokumentation der Aufgabenwahrnehmung nicht eingehalten hat.⁶ Auf die Bedeutung aktueller Stellenbeschreibungen hat der Rechnungshof zuletzt im Jahresbericht 2001⁷ hingewiesen.
120. Die Kulturbehörde begründet ihr Versäumnis damit, dass die Vernetzung der Museen sowie die Einführung neuer LuK - Verfahren alle Kapazitäten gebunden und weder zeitlichen noch personellen Spielraum für die Erfüllung der Zusage gelassen hätten. Sie will sich aber bemühen, die Aufgaben- und Stellenbeschreibungen baldmöglichst zu erstellen. Ein verbindlicher Erledigungstermin könne jedoch nicht zugesagt werden.

Aktenführung

121. Die bereits 1996 vom Rechnungshof anlässlich seiner Organisationsuntersuchung beanstandete Aktenführung und Registratur weist entgegen der Zusage der Behörde, hier Abhilfe zu schaffen, auch nach fünf Jahren noch erhebliche Defizite auf. So sind z.B. Zuwendungsakten zum großen Teil weder sachlich noch chronologisch geordnet und in Einzelfällen unvollständig. Der Rechnungshof beanstandet dies nachdrücklich.
122. Die Kulturbehörde bedauert die Nichteinhaltung ihrer Zusage. Mit der Einführung einer Archivierungs-Software habe sie sich bewusst für einen mittel- bis langfristigen Lösungsansatz entschieden. Der Testbetrieb laufe bereits, die Umstellung auf das Programm werde im nächsten Jahr erwartet. Eine erkennbare Verbesserung werde

Aktenführung nach wie vor mangelhaft

⁶ vgl. auch Jahresbericht 1997, Tzn. 251 bis 258

⁷ Tzn. 454 ff.

sich erst nach vollständiger Umstellung auf das neue Verfahren ergeben. Kurzfristige Maßnahmen seien unter diesen Voraussetzungen nicht sinnvoll.

Weiteres Vorgehen

123. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde gebeten, ihm bis Mitte 2002 einen Zwischenbericht
- Zwischenbericht
an Rechnungshof*
- über die Arbeitsergebnisse der Projektgruppe zur Verfahrensoptimierung,
 - über die konkret veranlassten Maßnahmen zur Verhinderung von Verstößen gegen das Zuwendungsrecht,
 - über die Aktualisierung der Aufgaben- und Stellenbeschreibungen sowie
 - über den Fortschritt bei der Einführung der Archivierungs-Software
- zu erstatten und ihn in weiteren Abständen über den Fortgang zu informieren.

Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Zuwendungen an die afg altonaer arbeitsförderungs- gesellschaft mbH

Anträge der afg waren unvollständig. Bescheide und Zielvorgaben sind erst zum Jahresende ergangen. Zuwendungen wurden über den Liquiditätsbedarf der afg hinaus ausgezahlt.

Im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung sind Beträge in erheblicher Größenordnung nachträglich anerkannt worden. Dies ist mit Sinn und Zweck des Zuwendungsverfahrens grundsätzlich nicht vereinbar.

Die gegenwärtige volle Finanzierung einer jährlichen Gesamtkapazität des Trägers durch Festbeträge gibt keine Wirtschaftlich-

keitsanreize. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die Festbetragsfinanzierung an die Teilnehmerzahl zu binden.

Aufgaben und Finanzierung

124. Die afg wurde 1995 mit der Freien und Hansestadt Hamburg als alleiniger Gesellschafterin gegründet.¹ Der Gesellschaftsvertrag bestimmt in seinem § 2 u.a.: „Gegenstand des Unternehmens ist die Förderung der Eingliederung von Arbeitslosen in das Arbeitsleben.“
125. Die Finanzierung der Gesellschaft erfolgt im Wesentlichen durch Zuwendungen der Freien und Hansestadt Hamburg und des Arbeitsamtes. Hamburg gewährt Zuwendungen
- zur Finanzierung der Infrastruktur, d.h. für die Bereitstellung des Stammpersonals und der Sachkosten und
 - zur Kofinanzierung der Personalkosten der Zielgruppenbeschäftigten im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung, soweit diese Kosten nicht durch das Arbeitsamt getragen werden.
126. Die ehemalige Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS), deren Aufgaben insoweit ab 01.01.2002 auf die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) übergegangen sind, hat die Gesellschaft zwischen 1996 und 2000 wie folgt gefördert (Angaben in Tausend Euro):

1996	1997	1998	1999	2000
1.213	2.171	4.125	4.624	3.213

Verspätete Antragstellung und Bewilligung

127. Die Zuwendungsbescheide für die Förderung der Infrastruktur werden seit Jahren erst zum oder nach Ende des Bewilligungszeitraums, der dem Kalenderjahr entspricht, erlassen; auch für das Jahr 2001 sind die Zuwendungsbescheide Ende September 2001 noch nicht erteilt gewesen.

Zuwendungsbescheide verspätet erlassen

Erlass der Zuwendungsbescheide für institutionelle Förderung bzw. Projektförderung		
für das Jahr	Datum des Antrags	Datum des Bescheids
1996	12.02.1996	20.05.1996
1997	09.01.1997	07.01.1998
1998	09.12.1997	28.12.1998
1999	29.01.1999	27.12.1999
2000	01.07.2000	19.12.2000
2001	28.02.2001	26.10.2001

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/2919 vom 28.02.1995

Ursächlich hierfür waren neben verspäteten Antragstellungen durch die Gesellschaft Verzögerungen bei der Antragsbearbeitung innerhalb der Verwaltung. Bezüglich des Jahres 2000 kam als Sondereinfluss die Umstellung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens auf eine projektbezogene Beantragung hinzu.

128. Die bis in das Jahr 2001 fortdauernde Praxis, Zuwendungsbescheide verspätet zu erlassen und die Finanzierung unterjährig mit Vorauszahlungen sicherzustellen, hat der Rechnungshof beanstandet. Bereits der Parlamentarische Untersuchungsausschuss „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“ hatte den Senat ersucht, durch ein Verfahrenscontrolling sicherzustellen, dass die Bescheide rechtzeitig, also vor Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres, erlassen werden; dem hatte der Senat grundsätzlich zugestimmt.²

Inhaltliche Mängel

Anträge

*Anträge
unvollständig*

129. Die von der afg gestellten Zuwendungsanträge waren in vielen Fällen unvollständig und nicht immer eindeutig. So fehlten z.B. im Antrag auf Förderung der Infrastruktur für das Jahr 1999 u.a. Angaben zum Zweck der beantragten Zuwendung, zum Einsatz eigener Mittel für die Durchführung der Projekte und wesentliche Unterlagen, die dem Zuwendungsantrag zwingend beizufügen sind.

*Unzutreffende
Angaben*

130. Die Gesellschaft hat ferner in ihrem Antrag auf Förderung der Infrastruktur für das Jahr 2000 zu einem Projekt unzutreffende Angaben gemacht. Ihr Anfang Juli des Jahres gestellter Antrag ließ nicht erkennen, dass das Projekt bereits Ende Mai beendet worden war. Erst im November korrigierte die Gesellschaft den Antrag.

Bewilligungen

131. Die mangelnden Zielvorgaben bei der Erteilung der Zuwendungsbescheide³ waren mit den Zuwendungsvorschriften nicht vereinbar.⁴
132. Angesichts der verspäteten Bewilligungsbescheide wurden laufend Vorauszahlungen geleistet.

Im Zusammenhang mit den Zuwendungen zur Förderung der Infrastruktur für die Jahre 1999 und 2000

² vgl. Bürgerschaftsdrucksachen Nr. 16/5000 vom 16.11.2000, S. 1687, und Nr. 16/5992 vom 08.05.2001, S. 3 f., vgl. bereits Jahresbericht 1997, Tz. 336

³ vgl. dazu näher „Controlling bei Arbeitsförderungsmaßnahmen am Beispiel der afg altonaer arbeitsförderungsgesellschaft mbH“, Tzn. 416 ff.

⁴ vgl. Nr. 4.2.3 VV zu §§ 23, 44 LHO und Einführungs-rundschreiben der Finanzbehörde vom 19.09.1996 zur Neufassung der Zuwendungsvorschriften

- wurden entgegen VV Nr. 7.1 zu § 44 LHO für das Jahr 2000 zwei Vorauszahlungen von insgesamt rd. 230.100 Euro an die Gesellschaft ausgezahlt, ohne hierzu Bescheide zu erlassen und deren Bestandskraft abzuwarten,
- sind Bescheide über Vorauszahlungen sowohl für 1999 als auch für 2000, die die Hälfte des Zuwendungsbetrages des Vorjahres (d.h. den Betrag von rd. 492.900 Euro bzw. rd. 651.400 Euro) überstiegen, entgegen der Dienstanweisung dem Beauftragten für den Haushalt nicht zur Mitzeichnung vorgelegt worden.

*Vorauszahlungen
ohne Bescheid*

*Interne Dienst-
anweisung nicht
beachtet*

133. Bei der Kofinanzierung der Personalkosten der Zielgruppenbeschäftigten sind die Bescheide oft nicht konkret genug bzw. unklar:

*Bescheide nicht
konkret genug*

Zwar werden in den Bescheiden der Unternehmenszweck der Gesellschaft, die von ihr wahrgenommenen Aufgabenbereiche und Lernziele der Beschäftigung aufgeführt. Es fehlt jedoch eine Darstellung der zu fördernden Maßnahmen. Dies ist notwendig, um die Verwendung der Zuwendung im zulässigen Rahmen zu steuern und die Prüfung des Verwendungsnachweises durchführen zu können (vgl. VV Nr. 4.2.3 zu § 44 LHO).

Es wird ferner nicht durchgehend geregelt, dass die Bewilligung unter dem Vorbehalt der Mitfinanzierung durch das Arbeitsamt steht.

Der Rechnungshof hat die zuwendungsrechtlichen Verstöße beanstandet und gefordert, Zuwendungen auf der Grundlage unvollständiger Anträge nicht mehr zu bewilligen, in den Bescheiden den Zuwendungszweck konkret zu benennen, die Regelungen zur Verknüpfung der Bewilligung mit der Sicherung der Gesamtfinanzierung einheitlich zu gestalten und im Übrigen die Bescheide auf den notwendigen Inhalt zu beschränken.

Liquidität

134. Bei der afg sind aus Zuwendungen erhebliche Liquiditätsüberschüsse entstanden:

- Dezember 1999: rd. 483.000 Euro,
- Jahr 2000: durchschnittlicher Überhang von rd. 299.000 Euro mit Zinserträgen von rd. 9.000 Euro,
- März 2001: rd. 185.000 Euro.

*Erhebliche
Liquiditätsüber-
schüsse*

Liquiditätsreserven in dieser Größe sind nicht erforderlich. Kurzfristige Liquiditätsüberhänge sind nach einer vom Rechnungshof initiierten Vorgabe der Finanzbehörde vom 23.12.1994 an die Behörden bei der Hamburger Gesellschaft für Beteiligungsverwaltung mbH (HGV) anzulegen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in Abweichung von Nr. 7.2 VV zu § 44 LHO in nennenswertem Umfang Zuwendungen über den Liquiditätsbedarf hinaus ausgezahlt worden sind. Er hat weiter beanstandet, dass die Verwaltung nicht die Anlage etwaiger Liquiditätsüberhänge des Zuwendungsempfängers bei der HGV sichergestellt hat.

Prüfung der Verwendungsnachweise

135. Die Prüfung der Verwendungsnachweise für die Jahre 1995 bis 1997 ist durch die zuständige Betriebswirtschaftliche Abteilung der ehemaligen BAGS durchgeführt worden. Während von dieser zunächst Rückforderungsansprüche von rd. 556.800 Euro errechnet worden waren, hat das Fachamt die zurückzufordernden Beträge mit rd. 258.800 Euro beziffert.

Das Verfahren ist nach langwierigen Nachprüfungen durch das Fachamt, Verhandlungen mit der afg und zwischen den beteiligten Dienststellen mit drei Schlussbescheiden vom 11.10.1999, geändert am 18.05.2001, abgeschlossen worden. Darin werden Rückzahlungen der Gesellschaft in Höhe von rd. 258.800 Euro bestätigt. Die gegenüber der von der Betriebswirtschaftlichen Abteilung errechneten Rückforderung (rd. 556.800 Euro) verbleibenden Beträge in Höhe von rd. 298.000 Euro sind durch das Fachamt nachträglich als Mehrausgaben anerkannt worden.

136. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine klare und nachvollziehbare Begründung für die vom Fachamt ausgesprochene Anerkennung der Mehrausgaben nicht vorgelegt werden konnte.

*Nachträgliche
Anerkennung
erheblicher
Mehrausgaben
nicht zulässig*

Die nachträgliche Anerkennung von Mehrausgaben in dieser Größenordnung ist mit Sinn und Zweck des Zuwendungsverfahrens grundsätzlich nicht vereinbar. Sie beeinträchtigt auch die Steuerung sowie die Gleichbehandlung von Zuwendungsempfängern und erweckt den Eindruck, dass die Höhe der gewährten Mittel einer gewissen Beliebigkeit unterliegt. Das Risiko von Mehrausgaben muss beim Zuwendungsempfänger, nicht beim Zuwendungsgeber verbleiben.

Ausgestaltung der Festbetragsfinanzierung

137. Die Zuwendungen an die Gesellschaft wurden zum Haushaltsjahr 1999 auf die Festbetragsfinanzierung - an Stelle der bisherigen Fehlbedarfsfinanzierung - umgestellt.⁵

Kennzeichnend für die Festbetragsfinanzierung ist, dass Mehrerträge oder Minderausgaben die Zuwendungshöhe nicht beeinflussen sollen. Im Falle der Fehlbedarfsfinanzierung wird eine Zuwendung nur in Höhe des Betrages gewährt, den der Zuwendungsempfänger nicht durch andere Mittel decken kann.

⁵ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4996 vom 31.10.2000

138. Bei der Festbetragsfinanzierung sollten die Ausgaben und Einnahmen so konkret ermittelt werden, dass wesentliche Änderungen nicht zu erwarten sind.⁶ Der Rechnungshof hat jedoch festgestellt, dass die Gesellschaft für das Jahr 1999 einen Betrag von rd. 349.200 Euro und für 2000 rd. 40.400 Euro zurückgezahlt hat.

139. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs waren z.B. im Jahr 2000

- erheblich niedrigere Beiträge für die Berufsgenossenschaft,
- nicht angefallene oder wesentlich geringere Sachkosten, Tagungs- und Reisekosten sowie
- wesentlich geringere Aufwendungen für Aus- und Fortbildung

für Minderausgaben der Gesellschaft ursächlich. Was hiervon ohne Leistungsreduzierung „selbst erwirtschaftet“ ist und damit der Gesellschaft verbleiben kann, kann im Zweifelsfall mangels ausreichender Maßstäbe streitig sein, wenn keine oder -wie im vorliegenden Fall- nur globale Zielsetzungen für die Leistungsmessung vorhanden sind.

Insgesamt wird deutlich, dass die der Festbetragsfinanzierung zugrundeliegende Kalkulation noch nicht ausgereift war.

140. Es besteht die Möglichkeit, die Rückzahlung von Teilen der Zuwendung an die Zahl der im Jahresdurchschnitt tatsächlich beschäftigten Mitarbeiter zu knüpfen mit der Folge, dass die endgültige Höhe der Zuwendung entsprechend der Beschäftigungsentwicklung variiert. Der Rechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, die Höhe der Festbetragsfinanzierung anhand eines bestimmten Betrages pro Zielgruppenbeschäftigten zu ermitteln.

Förderung mit einem festen Betrag pro Beschäftigten vornehmen

Bei einem solchen Verfahren müsste die angemessene Höhe des Betrages, u.U. je nach Projekt in unterschiedlicher Höhe, unter Berücksichtigung einer vom Zuwendungsgeber zu finanzierenden Grundkapazität des Trägers mit der Gesellschaft vereinbart werden. Eine Rückzahlungspflicht würde vorrangig an die Zahl der durchschnittlich Beschäftigten geknüpft werden, es könnten aber auch bestimmte Erfolgskriterien angemessen berücksichtigt werden. Eine Garantie für die Finanzierung der Gesamtkapazität der Gesellschaft führt jedenfalls nicht zu einer ausgewogenen Risikoverteilung.

Das vorgeschlagene Verfahren, das in den Zuwendungsvorschriften ausdrücklich angelegt ist, würde zu einer erheblichen Vereinfachung im Zuge der Prüfung der Verwendungsnachweise führen, weil für die Rückzahlungspflicht nur noch die Zahl der Beschäftigten bzw. eindeutige andere Kriterien ausschlaggebend wären. Gleichzeitig werden Wirtschaftlichkeitsanreize gesetzt.

Vereinfachung bei der Prüfung der Verwendungsnachweise

⁶ vgl. Einführungsgrundschriften der Finanzbehörde zur Neufassung der VV zu §§ 23, 44 LHO vom 19.09.1996, Nr. 2.2

Fortbildung

141. Wie sich aus den festgestellten vielfältigen Mängeln ergibt, muss die Beachtung des Zuwendungsrechts sowohl in der Behörde als auch bei der Gesellschaft abgesichert werden. Die ehemalige BAGS hat mit einer zum 01.01.2001 in Kraft getretenen Dienstvorschrift die Anforderungen an die Bearbeitung von Zuwendungen verdeutlicht. Im Hinblick auf die Schwierigkeiten bei der Anwendung des Zuwendungsrechts und die erforderlichen Kraftanstrengungen, allein die Zuwendungsbescheide zeitgerecht zu erlassen, besteht die Notwendigkeit, einen verbindlichen Wissensstandard für das Zuwendungsrecht sicherzustellen.⁷

Fortbildungsbedarf im Zuwendungsrecht

Der Rechnungshof hat auf die Notwendigkeit entsprechender Fortbildungsangebote, in die auch die Zuwendungsempfänger einbezogen werden sollten, erneut hingewiesen.

Stellungnahme der Verwaltung

142. Die Verwaltung hat den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs weitestgehend zugestimmt.

Behörde für Bildung und Sport

Baufachliche Aufgaben bei Zuwendungsbauten

Die Behörde hat bei Zuwendungsbescheiden für Baumaßnahmen der Vereinigung städtischer Kinder- und Jugendheime gegen maßgebliche Regelungen des Zuwendungsrechts verstoßen. Ihr obliegenden Prüfungen von Bau- und Kostenunterlagen sowie der Mittelverwendung während und nach Abschluss der Bauphase ist sie nicht nachgekommen.

143. Die Behörde für Bildung und Sport (BBS) wendet der Vereinigung städtischer Kinder- und Jugendheime der Freien und Hansestadt Hamburg e.V. (Vereinigung) jährlich rd. 5,3 Mio Euro für Sanierungs-, Umbau- und Ersatzbaumaßnahmen zur Erhaltung

Zuwendungsvolumen 5,3 Mio Euro jährlich

⁷ vgl. Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“, Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5000 v. 16.11.2000, S. 1683

der Kindertagesheime zu. Der Rechnungshof hat bei der Abwicklung dieser Zuwendungsverfahren erhebliche Mängel festgestellt.

Mängel in den Bewilligungsbescheiden

144. Die BBS bewilligt die Mittel für die Baumaßnahmen der Vereinigung durch einen jährlichen Zuwendungsbescheid, und zwar als zweckgebundenen Zuschuss zur Projektförderung.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Zuwendungsbescheide eine Fülle von Nebenbestimmungen enthalten, die von den maßgeblichen Zuwendungsvorschriften wie etwa den Bau-fachlichen Nebenbestimmungen (NBest-Bau) oder den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Projektförderung (ANBest-P) abweichen oder deren Regelungen ohne rechtfertigenden Grund sogar ausnehmen. So hat die Behörde in den Zuwendungsbescheiden z.B. für das Jahr 1998 als Nebenbestimmungen aufgenommen, dass

- die Zuwendung den allgemeinen Bestimmungen für die Vergabe von Bauleistungen (VOB/A) unterliegt, „soweit nicht aus wirtschaftlichen Gründen im Einzelfall ein anderes Handeln erforderlich wird“, und
- die Regelungen der Nrn. 1.1-1.5 der NBest-Bau und damit insbesondere die Geltung der VOB/A bei der Vergabe von Bauleistungen und andere vom Senat für öffentliche Bauvorhaben eingeführte Rechtsvorschriften ausgenommen werden.

*Vom
Zuwendungsrecht
abweichende
Regelungen*

*Ausnahmen von
der Anwendung
der VOB/A*

145. Die ANBest-P und NBest-Bau sind nach Nr. 5.1 bzw. 6.5 der VV zu § 44 LHO grundsätzlich unverändert zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen. Abweichungen sind nur in begründeten Ausnahmefällen und unter Beibehaltung der maßgeblichen Grundsätze zulässig. Ausgeschlossen ist damit eine Abweichung bzw. ein Außerkraftsetzen von maßgeblichen Grundzügen des Zuwendungsrechts. Es muss in jedem Fall sichergestellt bleiben, dass der Zuwendungsgeber die Zuwendung auf ihre Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit überprüfen kann.

146. Nr. 3.1 der ANBest-P schreibt vor, dass die VOB/A bei einem Gesamtauftragswert der Baumaßnahme bzw. des Bauwerks von mehr als 50.000 Euro angewendet werden soll.

Der Bescheid schränkte die Anwendung der VOB/A entgegen dem Zuwendungsrecht unzulässig ein. Deshalb war auch die bei der Verwendung öffentlicher Mittel notwendige Transparenz des Vergabeverfahrens unzureichend.

*Einschränkung
der Anwendung
der VOB/A
unzulässig*

147. *Keine Beteiligung von Finanzbehörde und Rechnungshof* Darüber hinaus erließ die BBS den o.g. und weitere Zuwendungsbescheide, in denen Abweichungen und Ausnahmen von maßgeblichen Bestimmungen des Zuwendungs- und Vergaberechts ermöglicht wurden, ohne die vorgeschriebene Beteiligung der Finanzbehörde und das Einvernehmen des Rechnungshofs herzustellen. Sie hat damit gegen die Bestimmungen in §§ 44, 103 LHO in Verbindung mit Nr. 16 der VV zu § 44 LHO verstoßen.

148. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die BBS künftig bei der Bewilligung von Zuwendungen die maßgeblichen Vorschriften uneingeschränkt anwendet.

Mängel im weiteren Zuwendungsverfahren

149. *Aufgaben der Bewilligungsbehörde* Der Bewilligungsbehörde obliegen entsprechend Nr. 11.3 der Vorläufigen Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg - Bauhandbuch - (VV-Bau) Beratungs- und Kontrollpflichten. Sie hat insbesondere nach pflichtgemäßem Ermessen,

- die Zuwendungsempfänger zu beraten und ggf. baufachliche Empfehlungen / Auflagen zu geben,
- eine Prüfung der Bau- und Kostenunterlagen nach DIN 276 durchzuführen bzw. zu veranlassen,
- die ordnungsgemäße Mittelverwendung während der Bauausführung zu überprüfen,
- den Verwendungsnachweis baufachlich zu prüfen.

150. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde diesen Aufgaben nicht nachgekommen ist. So verzichtete die BBS darauf, bei der Aufstellung der Bau- und Kostenunterlagen mitzuwirken. Ebenso wenig prüfte sie die Bau- und Kostenunterlagen und nahm auch die Überprüfung der Mittelverwendung während der Bauausführung nicht vor. Schließlich wurde auch der Verwendungsnachweis von der BBS nicht baufachlich geprüft.

151. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die BBS bei Zuwendungen an die Vereinigung ihre baufachlichen Aufgaben wie in Nr. 11.3 VV-Bau vorgesehen künftig wahrnimmt. Diese Aufgaben gehören zur baufachlichen Steuerung und sind als Grundlage für die Mittelsteuerung durch die Bewilligungsbehörde wahrzunehmen.

Stellungnahme der Behörde

152. Die Behörde räumt die Feststellungen des Rechnungshofs ein. Sie begründet ihr Vorgehen mit ihrem Ziel, die Pflege des Bestandes an Kindertagesheimen bedarfsgerechter, zügiger und kostengünstiger realisieren zu können. Sie verweist dazu auf die besonderen Beziehungen zwischen ihr als Zuwendungsgeber und der

Vereinigung als Zuwendungsempfänger: Vertreter der Stadt kontrollierten als Mitglieder der Vereinigung im Rahmen der Mitgliedsversammlungen das Geschäftsgebaren des Vorstandes. Auf diese Weise würden die im Zuwendungsrecht vorgeschriebenen Kontrollaufgaben bereits weitgehend wahrgenommen, so dass in den Bescheiden darauf bezogene Regelungen der VV zu §§ 23, 44 LHO verzichtbar seien. Im Übrigen verfüge die Vereinigung über eine große Sachkompetenz für Baumaßnahmen.

153. Die Anwendung der VOB/A sei nach dem Zuwendungsbescheid der BBS als Regelfall vorgeschrieben. Die Behörde sei der Auffassung, dass die Vereinigung bei den von ihr angewendeten Ausschreibungsverfahren für Neubaumaßnahmen VOB-konform gehandelt habe. Ausnahmen sollten nur insoweit zulässig sein, als im Einzelfall aus wirtschaftlichen Gründen ein anderes Handeln erforderlich sei. Dies entspreche den Vorgaben, die den Unternehmen im Einflussbereich der Stadt üblicherweise (z.B. durch ihre Statuten) auferlegt würden. Die Vereinigung habe gegenüber den Jahren vor 1995, in denen die Bauvorhaben noch durch die Bauverwaltung betrieben worden seien, mit dem von ihr angewendeten Vergabeverfahren für Neubauten ab 1996 die Investitionskosten pro m² Bruttogeschossfläche von rd. 1.740 Euro auf rd. 1.125 Euro senken können. Eine solche Kostensenkung sei nicht einfach durch die Vorgabe von Kostenrichtwerten zu erreichen, sondern erfordere ein Vergabeverfahren, das die Rationalisierungspotenziale von Systembauweisen möglichst weit ausschöpfe.
154. Zutreffend sei, dass in den Bescheiden von geltenden Zuwendungsregelungen ohne die vorgesehene Beteiligung von Finanzbehörde und Rechnungshof abgewichen worden sei. Vor dem Hintergrund der besonderen Beziehungen zwischen Behörde und Vereinigung sei es Ziel gewesen, das Zuwendungsverfahren so zu „verschlanken“, dass die Vereinigung in ihrem Handeln mit den anderen privaten Betreibern gleichgestellt würde. Künftig sollten der Zuwendungsbescheid an die Vereinigung aber präziser gefasst und die Abweichungsmöglichkeiten von der VOB/A enger eingeschränkt werden. Mängel, die in der Dokumentation von Vergabeverfahren bei der Vereinigung festgestellt worden seien, würden abgestellt.

Bewertung des Rechnungshofs

155. Die BBS darf die in der VV zu §§ 23, 44 LHO festgelegten Pflichten des Zuwendungsgebers nicht der Vereinigung als Zuwendungsempfängerin überlassen. Schon Dritte dürfen mit der Prüfung der Bau- und Kostenunterlagen, der Überprüfung der Bauausführung und der Prüfung des Verwendungsnachweises nicht beauftragt werden, soweit sie in einer wirtschaftlichen oder personellen Verbindung zu dem Zuwendungsempfänger stehen oder mit der Planung bzw. der Bauausführung beauftragt sind (Nr. 11.3 der VV-Bau). Solche Aufgaben können erst recht nicht im Zusammenhang

mit der Tätigkeit der Vertreter der Stadt im Rahmen der Mitgliederversammlung erfüllt werden, weil sie im Rahmen ihrer Mitgliedschaft dem Zuwendungsempfänger zuzurechnen sind.

156. Die dem Zuwendungsempfänger von der Behörde im Zuwendungsbescheid zugestandene Ausnahme in der Anwendung der VOB/A, soweit im Einzelfall aus wirtschaftlichen Gründen ein anderes Handeln erforderlich ist, widerspricht dem Zuwendungsrecht. Die VOB/A ist vielmehr ohne jede Einschränkung für Baumaßnahmen ab einem Schwellenwert von 50.000 Euro anzuwenden. Der Hinweis auf öffentliche Unternehmen geht fehl, weil Unternehmen unabhängig von ihren Satzungen im Zuwendungsverfahren zur uneingeschränkten Anwendung der VOB/A ab dem Schwellenwert verpflichtet sind. Im Übrigen ist die Erteilung von Ausnahmen widersprüchlich, wenn die BBS davon ausgeht, dass die Vereinigung VOB/A-konform handelt.

*Anwendung der
VOB/A ab
Schwellenwert*

Die Begründung der von der BBS angeführten Senkung der Investitionskosten pro m² Bruttogeschossfläche durch die Vereinigung vermag nicht zu überzeugen. Die Senkung ist nämlich insbesondere auf die Vorgaben des Senats zur Holzverbund-Fertigbauweise¹ zurückzuführen. Diese Vorgaben beruhen darauf, dass statt einer bis dahin verwendeten Massivbauweise eine Holzverbund-Systembauweise vorgeschrieben wurde. Die vom Senat vorgegebenen Kostenwerte beruhen auf Vergleichsrechnungen mit von der Verwaltung geprüften Firmenangeboten. Für eine ein-/zweigeschossige Holzbauweise für Kindertagesheime ist eine Kostenobergrenze von rd. 1.048 Euro pro m² Bruttogrundrissfläche festgelegt. Bei den in die Prüfung einbezogenen Bauten wurde dieser Wert dagegen sogar leicht überschritten. Die von der BBS vorgenommene Erhöhung der Richtwerte war mit der zuständigen Behörde für Bau und Verkehr nicht abgestimmt.

157. Eine Gleichbehandlung der Träger kann nicht, wie von der Behörde angestrebt (vgl. Tz. 154), durch Abweichungen vom Zuwendungsrecht erreicht werden. Bei der Ausgestaltung der Zuwendungsbescheide reichen die von der Behörde in Aussicht gestellten Verbesserungen der bisherigen Praxis nicht aus. Vielmehr muss das Zuwendungsrecht ohne Einschränkungen beachtet werden. Im Übrigen können die in der Stellungnahme von der Behörde genannten Ziele (vgl. Tzn. 152 bis 154) und ebenso die im Rahmen der Aufgabenübertragung des Senats auf die Vereinigung definierten Ziele auch im Rahmen des novellierten Zuwendungsrechts erreicht werden.

*Ziele im Rahmen
des novellierten
Zuwendungs-
rechts erreichbar*

¹ bekannt gemacht mit Rundschreiben des Senatsamtes für den Verwaltungsdienst - Organisationsamt - vom 15.06.1994

III. Sachverhaltsermittlungen im Besteuerungsverfahren

Der Rechnungshof hat in verschiedenen Prüfungen, über die im Einzelnen gesondert berichtet wird, festgestellt, dass der für die Rechtsanwendung maßgebliche Sachverhalt nicht immer ausreichend aufgeklärt worden ist. Dadurch ist es zu Steuerausfällen gekommen.

Maßstab für die Sachverhaltsermittlungen sind der Untersuchungsgrundsatz in seiner Konkretisierung durch die Rechtsprechung und die von der Verwaltung selbst gesetzten Standards. Die konkrete Arbeitslage in den Finanzämtern modifiziert die Anforderungen nicht.

Sachverhaltsermittlungen und Vollständigkeit der Steuererhebung

158. Der Rechnungshof prüft auf der Einnahmenseite insbesondere die Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Steuererhebung durch die Hamburger Finanzämter. Ihr Verwaltungshandeln ist Teil der Haushalts- und Wirtschaftsführung, die der Finanzkontrolle durch den Rechnungshof unterliegt.¹ Auswirkungen auf die Vollständigkeit der Steuererhebung hat auch die Verwaltungspraxis anderer Behörden, wenn ihnen Mitwirkungspflichten im Besteuerungsverfahren obliegen.
159. Die Vollständigkeit der Steuererhebung hängt davon ab, dass alle steuerlich relevanten Sachverhalte erfasst und rechtlich zutreffend gewürdigt werden. Schon in früheren Jahresberichten hat der Rechnungshof auf Schwachstellen bei der Sachverhaltsermittlung hingewiesen.² Die Feststellung entsprechender Mängel hat sich auch im abgelaufenen Jahr fortgesetzt.

¹ Soweit die Finanzämter Steuern verwalten, deren Aufkommen anteilig auch dem Bund zusteht (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer), ist neben dem Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg auch der Bundesrechnungshof prüfungsberechtigt.

² vgl. Jahresbericht 1999, Tzn. 582 ff., 592 ff., Jahresbericht 2000, Tzn. 626, 640, 644 ff.

Rechtliche und organisatorische Vorgaben zur Ermittlung von Sachverhalten

Untersuchungsgrundsatz

① Nach § 88 Abgabenordnung (AO) ermitteln die Finanzämter den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmen Art und Umfang der Ermittlungen nach den Umständen des Einzelfalles. Das Finanzamt muss alle für den Einzelfall bedeutsamen Fakten würdigen und insofern auch die für die Beteiligten günstigen Tatsachen berücksichtigen. Dieser Untersuchungsgrundsatz gilt nicht nur im Steuerfestsetzungsverfahren, sondern auch im Erhebungs- und im Rechtsbehelfsverfahren. Er ist somit z.B. auch bei der Stundung von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis und bei der Aussetzung der Vollziehung angefochtener Verwaltungsakte zu beachten.

Mitteilungspflicht von Behörden

② Zur Ermittlung des Sachverhalts kann das Finanzamt Auskünfte jeder Art von den Verfahrensbeteiligten und anderen Personen einholen (§§ 92, 93 AO). Unter bestimmten Voraussetzungen sind Behörden verpflichtet, auch von sich aus Sachverhalte mitzuteilen, die für das Besteuerungsverfahren von Zahlungsempfängern und Adressaten bestimmter Verwaltungsakte von Bedeutung sind. Auf diese Weise soll - parallel zu den Aufgaben der Finanzämter - auch durch andere Behörden sichergestellt werden, dass es nicht zu Steuerverkürzungen oder unrechtmäßiger Gewährung von Steuererstattungen und Steuervergütungen kommt (§ 93a i.V.m. § 85 Satz 2 AO). Die Einzelheiten sind in der sog. Mitteilungsverordnung (MV) geregelt.

Sachverhaltsermittlung Grundlage für Rechtsanwendung

③ Der Grundsatz, dass das Finanzamt den Sachverhalt von Amts wegen ermittelt, findet seinen Niederschlag im Besteuerungsverfahren vornehmlich darin, dass das Finanzamt die mit den Steuererklärungen vorgetragenen erklärten Sachverhalte überprüft. Dies kann durch Ermittlungen der Sachbearbeiter in den Finanzämtern, aber auch durch Außenprüfungen bei den Steuerpflichtigen geschehen. In jedem Fall - und das heißt nicht nur im Besteuerungsverfahren, sondern auch in den sonstigen steuerlichen Verwaltungsverfahren - muss sich der Sachbearbeiter hinreichende Gewissheit über den Sachverhalt verschaffen, den er der Rechtsanwendung zugrunde legen will. Dies gilt für gebundene Entscheidungen wie auch für Ermessensentscheidungen, die z.B. bei der Bescheidung von Stundungs- oder Vollziehungsaussetzungsanträgen hinsichtlich etwaiger Sicherheitsleistungen zu treffen sind.

Anwendungsregelungen zum Untersuchungsgrundsatz

④ Unterhalb der Ebene des Gesetzes geben Richtlinien und Erlasse den Bearbeitern vor, wie sie dem Untersuchungsgrundsatz Rechnung zu tragen haben. Die Zielrichtung der Regelungen ist je nach Ursprung unterschiedlich. Während die im steuerfachlichen Kontext stehenden Regelungen³ den aus fachlicher Sicht bestehenden Aufklärungsbedarf widerspiegeln und damit eher die Bedeutung der Sachaufklärung unterstreichen, sind die organisatorisch begründeten Regelungen⁴ stärker daran orientiert, den Umfang der Sachverhaltsermittlungen zu begrenzen, damit die zyklische Erledigung der weitgehend im Jahresrhythmus anfallenden Arbeiten mit dem vorhandenen Personal gewährleistet bleibt.

⑤ Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1973 sind Erwägungen zulässig, die im Ergebnis Zweckmäßigkeitserwägungen gleichzustellen sind.⁵ Das Bundesverfassungsgericht hatte seinerzeit darauf abgestellt, dass die Aufklärungspflicht der Finanzbehörden

³ z.B. Regelungen in den Richtlinien zu den Steuergesetzen

⁴ z.B. die gleich lautenden Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen vom 19.11.1996, Bundessteuerblatt 1996 I S. 1391

⁵ siehe dazu Nr. 1 Abs. 2 des Anwendungserlasses zu § 88 AO vom 15.07.1998, Bundessteuerblatt I S. 630, unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 20.06.1973, BVerfGE 35, 283

nach ständiger Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs im Rahmen des Zumutbaren bestehe. Die Grenze der Zumutbarkeit sei überschritten, wenn die Aufklärung des Sachverhalts einen nicht mehr vertretbaren Zeitaufwand erfordere. Dabei dürfe auch auf das Verhältnis zwischen dem voraussichtlichen Arbeitsaufwand und dem steuerlichen Erfolg abgestellt werden. Schließlich dürfe das Finanzamt berücksichtigen, in welchem Maße es durch ein zu erwartendes finanzgerichtliches Verfahren belastet werde, wenn es bei vorhandenen rechtlichen oder tatsächlichen Zweifeln zum Nachteil des Steuerpflichtigen entscheide.

- ⑥ Die für die Organisation der Steuerverwaltung zuständigen Stellen haben auf diesen Grundsätzen aufgebaut, um bei gleichbleibender Personalausstattung der zunehmenden Arbeitsbelastung durch gestiegene Fallzahlen, schwieriger gewordene Einzelfälle und ein durch zunehmende Komplizierung und Veränderungsgeschwindigkeit gekennzeichnetes Steuerrecht Herr zu werden.⁶ Seit den 70er-Jahren bestimmt ein inzwischen mehrfach geänderter Erlass zur (Neu-)Organisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens, dass unter bestimmten Voraussetzungen ganze Gruppen von Steuerfällen hinsichtlich der steuerrechtlich maßgeblichen Sachverhalte nur noch überschlägig zu prüfen sind. Nur so hält es die Steuerverwaltung für möglich, dass die Aufgaben mit dem vorhandenen Personal auch künftig im Jahresrhythmus bewältigt werden können.
- ⑦ Die in dem Erlass aufgestellten Bearbeitungsgrundsätze geben vor, dass bei der Bearbeitung der Steuerfälle auf das Wesentliche abgestellt werden muss und sich der Aufwand bei der Bearbeitung eines Falles nach dessen steuerlicher Bedeutung zu richten hat.⁷ In ihrer neuesten seit 1997 geltenden Form⁸ unterscheiden sie zwischen intensiv zu bearbeitenden Fällen und solchen Steuerfällen, in denen schlüssigen und glaubhaften Angaben der Steuerpflichtigen ohne weitere Nachprüfung gefolgt werden soll (überschlägige Prüfung auf Schlüssigkeit und Glaubhaftigkeit). Ob bzw. inwieweit ein Fall intensiv zu bearbeiten ist, richtet sich entweder nach Vorgaben (maschinelle Fallauswahl, generelle oder einzelfallbezogene Anordnung, vorgegebene Prüffelder) oder aber nach fallbezogenen Gesichtspunkten, die der Bearbeiter selbst zu bewerten hat (Zweifelsfragen von erheblicher steuerlicher Bedeutung, sonstige Anlässe für intensive Bearbeitung). Zur Beachtung von Prüfhinweisen und zur Auswertung von Kontrollmaterial sind die Bearbeiter auch in den nur überschlägig zu prüfenden Steuerfällen verpflichtet.
- ⑧ Diese von den Organisationsbedürfnissen geprägten Bearbeitungsgrundsätze stehen neben den fachlich begründeten Regelungen zur Sachverhaltsermittlung. Die Bearbeitungsgrundsätze schreiben die Beachtung von Prüfhinweisen ausdrücklich vor, und auch die in den Richtlinien zu den Steuergesetzen enthaltenen Bestimmungen zur Aufklärung und Überprüfung von Sachverhalten werden durch die Bearbeitungsgrundsätze nicht zur Disposition gestellt.

*Bundesverfassungsgericht:
Aufklärungspflicht
im Rahmen des
Zumutbaren*

*Neuordnung des
Besteuerungs-
verfahrens und
Bearbeitungs-
grundsätze*

*Abgestufte
Intensität der
Sachverhaltser-
mittlungen*

*Bearbeitungs-
grundsätze und
fachliche begrün-
dete Regelungen
zur Sachverhalts-
ermittlung*

⁶ siehe dazu auch den Sonderbericht des Rechnungshofs zur Lage der Steuerverwaltung vom 21.01.1994, Tzn. 34 und 40

⁷ kritisch dazu Tipke/Kruse, Abgabenordnung, Anm. 23 ff. zu § 85 (Std. April 1998); Tipke, Die Steuerrechtsordnung, Köln 1993, S. 1218 ff.

⁸ vgl. insoweit die gleichlautenden Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 19.11.1996, Bundessteuerblatt 1996 I S. 1391

Feststellungen

160. Der Rechnungshof berichtet über Feststellungen zur Qualität der Sachverhaltsermittlungen, die in ganz verschiedenen steuerlichen Verwaltungsverfahren getroffen worden sind und in folgenden Beiträgen ihren Niederschlag gefunden haben:

- Fallbearbeitung bei der Umsatzsteuer (vgl. Tzn. 171 bis 180),
- Sicherheiten im Besteuerungsverfahren (vgl. Tzn. 181 bis 191),
- Steuer- und Zinsfestsetzungen in Hinterziehungsfällen (vgl. Tzn. 192 bis 199).

In einem weiteren Sinne gehört hierzu auch der Beitrag

- Mitteilung behördlicher Zahlungen an die Finanzämter nach der Mitteilungsverordnung (vgl. Tzn. 200 bis 210),

der unter dem Gesichtspunkt der Sachaufklärung relevante Mängel bei anderen Behörden aufzeigt.⁹

Sachverhaltsermittlungen zur Umsatzsteuer

161. Bei der Umsatzsteuer, zu der systemgemäß auch die Erstattung von Vorsteuerguthaben in ggf. nicht unbeträchtlicher Höhe gehört, wurde festgestellt, dass Sachverhalte unzureichend ermittelt und maschinelle Bearbeitungs- bzw. Prüfhinweise wie auch Kontrollmitteilungen aus anderen Außenprüfungsverfahren teilweise nur unzureichend oder gar nicht beachtet worden waren (vgl. Tzn. 172 ff.).

Die Anwendungsrichtlinien hierzu wie auch die Bearbeitungs- und Prüfhinweise greifen Fallgestaltungen auf, die typischerweise aufklärungsbedürftig sind. Sie lassen dem Sachbearbeiter einen begrenzten Entscheidungsspielraum, innerhalb dessen er sich ggf. auch gegen eine weitere Sachaufklärung entscheiden kann. Eine solche Entscheidung bedarf jedoch einer nachvollziehbaren Begründung, um die Abweichung von der Regel transparent zu machen. Auch hieran hat es zuweilen gefehlt.

Spezifische Risiken der Selbstveranlagung beim Vorsteuerabzug

Abgesehen davon, dass die Überprüfung der beanstandeten Fälle zu Mehrergebnissen von über 50.000 Euro geführt hat, ist die sorgfältige und zeitnahe Überprüfung unklarer oder auffälliger Geschäftsvorfälle wegen der spezifischen Betrugsanfälligkeit des Umsatzsteuersystems von eminenter Bedeutung. Durch die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs im Rahmen eines Steueranmeldeverfahrens berechnet der Steuerpflichtige nicht nur seine Steuerschuld, sondern auch seine Erstattungsansprüche selbst. Wenn hier in zweifelhaften Fällen keine sofortige Überprüfung

⁹ zur verfahrensrechtlichen Einordnung der Mitteilungspflichten anderer Behörden im System der Sachverhaltsermittlungen der Steuerverwaltung siehe „Rechtliche und organisatorische Vorgaben zur Ermittlung von Sachverhalten“ (S. 62), Abschn. ②

stattfindet, besteht die Gefahr, dass Steuergelder in großem Umfang unwiederbringlich verloren gehen. Deshalb ist schon 1968 bei Einführung des heutigen Umsatzsteuersystems die Umsatzsteuer-Sonderprüfung als besondere Form der Außenprüfung eingeführt worden.

Inzwischen haben die massiven Formen des Umsatzsteuerbetruges, der bundesweit zu Mindereinnahmen von schätzungsweise 11,7 Mrd Euro pro Jahr führt¹⁰, gezeigt, dass diese Art der Kontrolle nicht ausreicht. Neben der länderübergreifenden Koordination der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen¹¹ soll deshalb insbesondere das Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz (StVBG)¹² zu einer spürbaren Verminderung der Steuerausfälle führen. Auch diese Maßnahmen können jedoch nur dann Wirkung entfalten, wenn schon im Innendienst die Weichen für eine dem jeweiligen Einzelfall gerecht werdende Sachverhaltsaufklärung gestellt werden.

162. Bei der Stundung von Steueransprüchen ist die Stundung gegen Sicherheitsleistung von Gesetzes wegen der Regelfall. Bei der Aussetzung der Vollziehung angefochtener Verwaltungsakte hat der Bearbeiter nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Da die Verhältnismäßigkeit der Mittel gewahrt bleiben muss, scheidet das Verlangen nach einer Sicherheitsleistung allerdings aus, wenn die Aufhebung des angefochtenen Verwaltungsakts mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist oder wenn ein Steuerpflichtiger trotz zumutbarer Anstrengung eine Sicherheit nicht leisten kann.

Sachverhaltsermittlungen bei Stundung und Aussetzung der Vollziehung

Auch in diesen Verfahren hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Aufklärung der Sachverhalte nicht immer die nötige Aufmerksamkeit geschenkt worden ist. In mehreren finanziell bedeutsamen Fällen verzichtete das Finanzamt auf die nähere Ergründung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen, so dass die Entscheidung, keine Sicherheitsleistung zu verlangen, jeweils ohne ernsthafte Prüfung des Risikos späterer Zahlungsunfähigkeit und mit entsprechend nachteiligen Folgen für den Fiskus getroffen wurde. Bei der Aussetzung der Vollziehung angefochtener Steuerbescheide betraf die unzureichende Sachaufklärung vorwiegend die Grundlagen der Ermessensentscheidung über die Anforderung oder den Verzicht auf Sicherheiten (vgl. Tzn. 181 ff.).

163. Bei der Steuer- und Zinsfestsetzung in Hinterziehungsfällen hat die Sachverhaltsaufklärung unter Nachlässigkeiten im Umgang mit Sachinformationen der Steuerfahndung und

Sachverhaltsermittlung in Hinterziehungsfällen

¹⁰ so im August 2000 der damalige Vorsitzende der Finanzministerkonferenz und rheinland-pfälzische Finanzminister Gernot Mittler lt. Handelsblatt vom 17.08.2000

¹¹ Einrichtung einer zentralen Datenbank zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges sowie einer zentralen Stelle zur Koordinierung der Umsatzsteuerkontrolle beim Bundesamt für Finanzen; personelle Unterstützung der Länder bei der Umsatzsteuerkontrolle durch das Bundesamt für Finanzen (Arbeitseinheit Umsatzsteuerprüfung), Fallmeldungen nach Kriterienkatalog, vgl. NWB Nr. 29 vom 16.07.2001 (S. 2405) sowie Handelsblatt vom 23.10.2001

¹² Gesetz zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen bei der Umsatzsteuer und zur Änderung anderer Gesetze vom 19.12.2001 (Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz - StVBG), BGBl. 2001 I S. 3922

der Bußgeld- und Strafsachenstelle gelitten. Sowohl die Kontrollmitteilungen aus den bundesweiten Fahndungsprüfungen bei Banken und Sparkassen als auch die Ermittlungsergebnisse aus Steuerstrafverfahren sind dadurch gekennzeichnet, dass sie wegen selektiver Fahndungserkenntnisse oder abweichender Verjährungsfristen im Strafverfahren üblicherweise nicht alle im Steuerfestsetzungsverfahren noch „offenen“ Veranlagungszeiträume abdecken. Die Festsetzungsfinanzämter müssen deshalb bei Dauersachverhalten wie der Erzielung von Einkünften aus Kapitalvermögen in eigener Zuständigkeit weitere Maßnahmen ergreifen, um die steuerlich erheblichen Sachverhalte auch für die übrigen Veranlagungszeiträume aufzuklären. Dass dies in vielen Fällen nicht geschehen ist, hat zu erheblichen Steuer- und auch Zinsausfällen geführt. Die finanzielle Bedeutung einer ordnungsgemäßen Sachverhaltsermittlung für die öffentlichen Haushalte wird an mehr als 1,1 Mio Euro deutlich, die aufgrund der Prüfungen von Rechnungshof und Vorprüfungsstelle und dann auch eigener Kontrollen der Oberfinanzdirektion nachträglich festgesetzt werden konnten (vgl. Tzn. 192 ff.).

Sachverhaltsaufklärung durch Behördenmitteilungen

164. Auch die Mitteilung behördlicher Zahlungen an die Finanzämter nach der Mitteilungsverordnung gehört zum Themenkreis der Sachverhaltsermittlung in steuerlichen Verwaltungsverfahren. Diese Mitteilungspflichten ergänzen die Sachverhaltsaufklärung durch die Finanzämter insoweit, als die Behörden unaufgefordert zur Offenlegung bestimmter steuerlich relevanter Sachverhalte verpflichtet sind.

Der Rechnungshof hat immer wieder festgestellt, dass die sich aus der Mitteilungsverordnung ergebende Pflicht zur Mitteilung bestimmter Zahlungen von den mittelbewirtschaftenden Stellen nicht beachtet wird. Da die Mitteilungspflicht gerade diejenigen Zahlungen betrifft, die weder dem Steuerabzug noch einer anderweitigen Kontrolle - etwa durch Betriebsprüfungen - unterliegen, steigt mit Versäumnissen bei der Wahrnehmung dieser Pflicht die Gefahr, dass vor allen Dingen Honorare, aber auch andere Zahlungen nicht in den Steuererklärungen der Empfänger erscheinen. In jedem Fall verliert die Steuerverwaltung ein wichtiges Mittel zur Überprüfung der steuerlichen Angaben der Zahlungsempfänger, wenn in den Behörden nicht unverzüglich für eine umfassende Beachtung der Mitteilungsverordnung Sorge getragen wird (vgl. Tzn. 200 ff.).

Folgerungen

Unzureichende Sachverhaltsaufklärung gefährdet Vollzugsgerechtigkeit

165. Die Ergebnisse der Prüfungen in den genannten Teilbereichen lassen zwar kein flächendeckendes Urteil über die Handhabung des Untersuchungsgrundsatzes zu, zeigen aber, dass in ganz verschiedenen Verfahren ähnliche Defizite bestehen. Diese Defizite sind nicht nur wegen der festgestellten und darüber hinaus für das Dunkelfeld anzunehmenden finanziellen Auswirkungen problematisch, sondern auch wegen möglicher Konsequenzen, die das sog.

Zinsurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1991¹³ nahe legt. Nach dem Tenor dieser Entscheidung verlangt der Gleichheitssatz für das Steuerrecht, dass die Steuerpflichtigen durch ein Steuergesetz rechtlich und tatsächlich gleich belastet werden.

Der Rechnungshof hat bereits 1994 in seinem Sonderbericht über die Lage der Steuerverwaltung¹⁴ auf das Problem struktureller Vollzugsdefizite als Folge eines durch zunehmende Komplizierung und häufige Änderungen gekennzeichneten Steuerrechts hingewiesen¹⁵ und ausgeführt, dass durch die Regelungsdichte und -tiefe in der Verwaltung ein Verfall der Steuerrechtsanwendung begonnen habe, der die Rechtsgleichheit in Gefahr bringe.¹⁶ Der Rechnungshof hatte deshalb schon damals eine durchgreifende Vereinfachung des Steuerrechts gefordert.¹⁷

*Strukturelle
Vollzugsdefizite
als Folge der
Steuergesetz-
gebung*

166. Der Senat hat 1998 in seiner Antwort auf ein Ersuchen der Bürgerschaft, das auf die Beratung des Sonderberichts im Haushaltsausschuss und im Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ zurückging¹⁸, mitgeteilt, dass die Personalausstattung der Steuerverwaltung unter Berücksichtigung der umfangreichen IuK-Unterstützung „in Gestalt eines vernünftigen Kompromisses zwischen gesetzlichen Notwendigkeiten und finanziellen Rahmenbedingungen

- einerseits die Erfüllung des gesetzlichen Besteuerungsauftrags unter dem Gesichtspunkt wirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung (sicherstelle) und
- andererseits auf die gesetzten finanziellen Grenzen für den Ressourceneinsatz Rücksicht (nehme).“¹⁹

Der Senat hatte in diesem Zusammenhang auf eine Gesamtstrategie hingewiesen, die neben erweiterter Technikunterstützung und personellen Handlungsansätzen auch organisatorische Handlungsansätze beinhaltet.²⁰ Die in diesem Jahresbericht dargestellten Mängel bei der Sachverhaltsaufklärung zeigen jedoch, dass sich die Steuerverwaltung jedenfalls nicht durchgängig in einer Lage befindet, in der die bisherige Gesamtstrategie eine dem Untersuchungsgrundsatz gerecht werdende Verwaltungspraxis gewährleistet.

*Vollzugsdefizite
trotz neuer
Gesamtstrategie*

¹³ BVerfGE 84, 239

¹⁴ Sonderbericht nach § 99 LHO vom 21.01.1994

¹⁵ a.a.O. (Fn. 14), Tz. 40

¹⁶ a.a.O. (Fn. 14), Tz. 47

¹⁷ a.a.O. (Fn. 14), Tz. 81. Zur übereinstimmenden Problemsicht der Steuerverwaltung vgl. zuletzt den Appell an den Gesetzgeber im Rahmen eines Thesenpapiers zur Steigerung der Effizienz und der Effektivität der Steuerverwaltung, das in der Finanzministerkonferenz vom 28.06.2001 behandelt worden ist.

¹⁸ vgl. hierzu die Empfehlungen des Haushaltsausschusses für die weitere parlamentarische Beratung, Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/2968 vom 09.03.1995, S. 11; beschlossen am 05.04.1995, vgl. Plenarprotokolle 15. Wahlperiode, S. 2073 C (Plenarprotokoll Nr. 15/42)

¹⁹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/1074 vom 23.06.1998, S. 3

²⁰ a.a.O. (Fn. 19), S. 2

167. Die zu den Einzelfällen getroffenen Feststellungen des Rechnungshofs werden von der Oberfinanzdirektion weitgehend akzeptiert und zum Ausgangspunkt von Verbesserungsmaßnahmen gemacht. Diese Bereitschaft zur konstruktiven Handhabung der Beanstandungen des Rechnungshofs wird jedoch immer wieder durch Hinweise auf die Grenzen des Untersuchungsgrundsatzes relativiert. Dabei wird nicht nur auf den Wortlaut der oben dargestellten verwaltungsinternen Regelungen Bezug genommen, sondern - auch angesichts der „bekannten Arbeitslage“ in den Finanzämtern - hinzugefügt, dass diese Regelungen in rechtmäßiger und „situativ angemessener“ Weise umzusetzen seien.

Arbeitslage und Untersuchungsgrundsatz

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass allein der Untersuchungsgrundsatz in seiner Konkretisierung durch die Rechtsprechung und die von der Verwaltung selbst gesetzten Standards und nicht die jeweilige Arbeitslage in den Finanzämtern Maßstab für die Sachverhaltsermittlungen ist. Es ist zwar richtig, dass die Hamburger Steuerverwaltung die wesentliche Ursache für die weit greifenden Anwendungsschwierigkeiten, nämlich die Kompliziertheit des Steuerrechts mit seinen ständigen Änderungen, nicht im Alleingang beseitigen kann. Eine Prioritätssetzung für die dem Veranlagungsrhythmus entsprechende zeitgerechte Bearbeitung entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung, die Einnahmen vollständig auf der Grundlage ausreichender und dem Grundsatz der Vollzugsgerechtigkeit Rechnung tragender Sachverhaltsermittlungen zu erheben. Es bleibt Aufgabe der Steuerverwaltung, die Qualitätssicherung mit gleicher Priorität wie die Quantitätssicherung zu betreiben.

Stellungnahme der Finanzbehörde

168. Die Finanzbehörde hat eingeräumt, dass den grundsätzlichen Folgerungen des Rechnungshofs nicht widersprochen werden könne. Es ließen sich jedoch keine Empfehlungen erkennen, die der Verwaltung bei der Bewältigung der Zieldiskrepanz (zwischen Quantitäts- und Qualitätssicherung) dienlich sein könnten.

Bewertung durch den Rechnungshof

169. Der Rechnungshof hat sowohl in den Einzelbeiträgen dieses Jahresberichts wie auch in denen der Vorjahre²¹ differenzierte Verbesserungsvorschläge gemacht. Das Problem eines Zielkonfliktes zwischen rechtzeitiger (Quantität) und vollständiger Besteuerung (Qualität) hat der Rechnungshof in seinem Sonderbericht 1994 aufgegriffen und weitreichende Empfehlungen gegeben²², die u.a. zu einem Bürgerschaftlichen Ersuchen mit der Antwort des Senats zur „Personellen Situation in der Hamburger Steuerverwaltung“ geführt haben (vgl. Tz. 166).

²¹ vgl. dazu im Einzelnen Fn. 2

²² z.B. Ausschöpfung aller Rationalisierungs- und Organisationsmöglichkeiten, politisch verantwortete Feststellung des Personalbedarfs, grundlegende Vereinfachung der Steuergesetze (Sonderbericht, a.a.O. [Fn. 14], Tzn. 64, 79 und 81)

Der Senat hat dazu anhand verschiedener Indikatoren dargelegt und erläutert, dass der gesetzliche Auftrag in befriedigender Weise mit dem vorhandenen Personal insgesamt erfüllt werden könne.²³ Dieses positive Bild der Aufgabenerfüllung hat sich für einen wichtigen Arbeitsschritt, die Sachverhaltsermittlung, nicht uneingeschränkt bestätigt. Es haben sich Regelverstöße gezeigt, die Steuerausfälle verursachen können und in konkret dargestellten Fällen auch verursacht haben (vgl. z.B. Tzn. 195 ff.). Sowohl im Hinblick auf die Steuerausfälle als auch auf die Belastungsgleichheit der Steuerbürger darf der Untersuchungsgrundsatz²⁴ nicht durch Verweis auf die Arbeitslage (vgl. Tz. 167) oder eine Zieldiskrepanz relativiert werden. Geboten ist vielmehr eine Doppelstrategie zur Quantitäts- und Qualitätssicherung.

170. Wie vom Senat der Bürgerschaft 1998 dargestellt, ist die Rechtzeitigkeit der Steuererhebung grundlegend verbessert worden. Zu dieser Verbesserung der Arbeitssituation hat wesentlich auch die seitdem noch fortentwickelte technische Unterstützung (z.B. Bearbeitereingabe) beigetragen.

Mit der Steuerverwaltung besteht grundsätzlich Übereinstimmung, dass die Verbesserung der Qualitätssicherung ein wesentliches Ziel ist. Seitens des Senats ist 1999 erklärt worden, dass versucht werden müsse, Qualitätsmaßstäbe aufgrund der vorhandenen Vorstellungen zu entwickeln, nachdem inzwischen ein befriedigender bis guter Veranlagungsstand erreicht sei; die Qualitätssicherung sei eines der Hauptziele der Steuerverwaltung in den kommenden Jahren.²⁵ Nach Auffassung des Rechnungshofs sollte diese - für den untersuchten Bereich der Sachverhaltsermittlung bisher nicht hinreichend wirksame - Arbeit systematisiert und vorangetrieben werden.

²³ a.a.O. (Fn. 19) und Bericht des Haushaltsausschusses, Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/2529 vom 25.05.1999, S. 27 f.

²⁴ zur Zulässigkeit von Zweckmäßigkeitserwägungen und zur Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Arbeitsaufwand und steuerlichem Erfolg siehe „Rechtliche und organisatorische Vorgaben zur Ermittlung von Sachverhalten“ (S. 62), Abschn. ⑤

²⁵ Bericht des Haushaltsausschusses, a.a.O. (Fn. 23), S. 27 f.

Finanzbehörde - Oberfinanzdirektion -

Fallbearbeitung bei der Umsatzsteuer

Angesichts der Betrugsanfälligkeit des Umsatzsteuersystems müssen die Angaben der Steuerpflichtigen mit hinreichender Sorgfalt geprüft werden. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Sachverhalte - auch bei entsprechenden Bearbeitungshinweisen im automatisierten Verfahren - unzulänglich aufgeklärt worden sind. Auf notwendige Umsatzsteuer-Sonderprüfungen ist verzichtet worden. Auch Zeichnungsvorbehalte zugunsten der Sachgebietsleitung haben die Defizite nicht verhindert.

Bei der statistischen Erfassung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen sind Mängel festgestellt worden, die auf allen Ebenen zu Fehleinschätzungen und Fehlsteuerungen führen können.

Selbstveranlagung und Vorsteuerabzug

171. *Betrugsanfälligkeit durch Selbstberechnung von Steuererstattungen*

Bei der Umsatzsteuer haben die Steuerpflichtigen die Steuer grundsätzlich selbst zu berechnen („Selbstveranlagungsverfahren“) und den errechneten Betrag unaufgefordert an das Finanzamt zu entrichten. Da der Unternehmer berechtigt ist, die ihm selbst in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als Vorsteuer von der seinerseits in Rechnung gestellten Umsatzsteuer abzuziehen, kann es je nach Fall zu mehr oder minder hohen Erstattungen kommen.

Um Steuermanipulationen entgegenzuwirken und sie ggf. aufzudecken, müssen die Angaben des Steuerpflichtigen hinreichend überprüft werden. Eine besonders intensive Form der Überprüfung stellt die Umsatzsteuer-Sonderprüfung dar, die durch schnelles Eingreifen insbesondere unberechtigte Vorsteuererstattungen verhindern soll. Verwaltungsmäßig gibt es eine Vielzahl maschineller Bearbeitungs- und Prüfhinweise, die eine sachgerechte Bearbeitung absichern sollen und ein Element der Qualitätssicherung sind.

Der Rechnungshof hat bei einer Prüfung in zwei Finanzämtern festgestellt, dass bei der Bearbeitung von Steuerfällen auf dem Gebiet des Umsatzsteuerrechts folgende Mängel aufgetreten sind:

Sachverhaltsaufklärung durch den Veranlagungsinnendienst

172. In einer beträchtlichen Zahl von Steuerfällen war die Sachverhaltsaufklärung bei der Bearbeitung der monatlichen bzw. vierteljährlichen Umsatzsteuervoranmeldungen und der Umsatzsteuerjahreserklärungen unzureichend. Entweder wurde bei prüfungsbedürftigen Angaben in den Steuererklärungen auf die Anforderung von Belegen und ergänzenden Informationen verzichtet oder es fand - wenn Unterlagen aus der Hand des Steuerpflichtigen oder in Gestalt von Kontrollmitteilungen der Lohnsteuer-Außenprüfung zur Verfügung standen - keine sachgerechte Auswertung statt. Darüber hinaus sind wiederholt maschinell erstellte Bearbeitungs- oder Prüfhinweise von den Bearbeitern nur unzureichend oder gar nicht beachtet worden.

Mängel bei der Sachverhaltsaufklärung

173. Falls sich Aufklärungsbedarf ergibt, der die Möglichkeiten des Innendienstes übersteigt, muss dieser dafür Sorge tragen, dass die Betriebsprüfungsstelle von der Notwendigkeit einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung erfährt. Das gilt insbesondere dann, wenn es sich um Sachverhalte handelt, die schon nach den einschlägigen Verwaltungsrichtlinien typischerweise einer Überprüfung beim Steuerpflichtigen bedürfen.¹ Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese Grundsätze nicht immer beachtet worden sind, und zwar auch dann nicht, wenn dem Bearbeiter maschinell ein entsprechender Hinweis gegeben worden war.

Unzureichende Veranlassung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen

174. Der Rechnungshof hat gefordert, die Arbeit der Veranlagungsstellen bei der Sachverhaltsaufklärung und -überprüfung zu verbessern. Dazu gehört nicht nur die sachgerechte Beachtung der maschinellen Bearbeitungs- und Prüfhinweise, sondern auch die eigene Initiative, entweder selbst mit den Mitteln des Innendienstes aufzuklären oder aber darauf hinzuwirken, dass eine Umsatzsteuer-Sonderprüfung mit Sachverhaltsermittlungen vor Ort stattfindet.

Soweit eine Änderung der Steuerbescheide noch möglich war, ist es inzwischen zu Umsatzsteuer-Nachforderungen in Höhe von rd. 27.000 Euro gekommen. Darüber hinaus haben sich aufgrund der geforderten Fallüberprüfung anderweitige Mehrergebnisse in Höhe von weiteren 27.000 Euro ergeben.

Beachtung von Zeichnungsrechtsbestimmungen

175. Die Bearbeiter haben auch die der Verfahrenssicherheit und der Fachaufsicht dienenden Zeichnungsrechtsbestimmungen nicht immer beachtet. So sind Umsatzsteuerguthaben ohne die wegen der Betragshöhe vorgeschriebene Beteiligung der Sachgebietsleitung erstattet worden. Auch in anderen Fällen ist die Vorlage bei der

Zeichnungsrechtsbestimmungen verletzt

¹ vgl. Abschnitt 232 der Umsatzsteuerrichtlinien 2000

Sachgebietsleitung unterblieben, obwohl dies wegen der Bedeutung des Falles erforderlich gewesen wäre. Der Rechnungshof hat gefordert, die Beachtung der Zeichnungsrechtsbestimmungen sicherzustellen und den Bearbeitern nach Möglichkeit technische Unterstützung anzubieten.

Wahrnehmung der Fachaufsicht durch die Sachgebietsleitungen

176. *Mängel bei der Fachaufsicht*
- Zeichnungsvorbehalte zugunsten der Sachgebietsleiter, die im Verfahren der Stichprobenkontrolle oder bei Erfüllung bestimmter Sachkriterien (z.B. Umfang der Umsätze) zum Tragen kommen können, erfüllen ihren Zweck als Kontroll- und Steuerungsinstrument nur dann, wenn sie bei Bedarf zur sachgerechten fachlichen Anleitung im Sachgebiet genutzt werden. Das war jedoch nicht durchgängig sichergestellt. Auch bei Vorgängen, die von den Sachgebietsleitungen mitgezeichnet worden waren, gab es Fälle unzureichender Sachverhaltsaufklärung und -überprüfung. Bei der Wahrnehmung des Zeichnungsrechts war der Aspekt der fachlichen Kontrolle somit zu kurz gekommen. Der Rechnungshof hat gefordert, bei den Sachgebietsleitungen darauf hinzuwirken, dass die nötige Fachaufsicht nicht nur bei der Rechtsanwendung, sondern auch bei der Sachverhaltsaufklärung und -überprüfung stattfindet.

Fallauswahl für die Durchführung von Umsatzsteuer-Sonderprüfungen

177. *Fallauswahl für Umsatzsteuer-Sonderprüfungen verbesserungsbedürftig*
- Eine Auswertung der Anschreibungen zur Umsatzsteuer-Sonderprüfung hat ergeben, dass die Quote der Prüfungen ohne Ergebnis in den beiden geprüften Finanzämtern mit rd. 50 % relativ hoch war. Zwar entfalten Umsatzsteuer-Sonderprüfungen auch dann, wenn sie ohne steuerliches Mehrergebnis enden, ihre präventive Wirkung. Bei knappen Ressourcen ist eine Konzentration auf fehlerträchtige Fälle aber vordringlich. Die geltenden Kriterien tragen dieser Notwendigkeit im Grundsatz zwar Rechnung. Die Quote ergebnisloser Prüfungen weist aber darauf hin, dass das Raster noch zu grob ist und es deshalb differenzierterer Kriterien bedarf.

Die Steuerverwaltung hat im Zuge bundesweiter Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs mit der systematischen Auswertung geprüfter Fälle begonnen, um sog. Risikoprofile zu entwickeln. Für die Praxis der Fallauswahl haben sich hieraus aber bislang noch keine nennenswerten Konsequenzen ergeben. Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, die bereits vorhandenen und die künftig verfügbaren Daten durch engere Verknüpfung zu einem umfassenden Analyse- und Steuerungssystem für die Fallauswahl weiterzuentwickeln. Da dieses System branchenspezifische Differenzierungen ermöglichen muss, kommt der nach den Erkenntnis-

sen des Rechnungshofs nicht immer fehlerfreien Zuordnung der Betriebe zur jeweiligen Branche hohe Bedeutung zu.

Statistische Erfassung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen

178. Die statistische Erfassung der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen ist bundeseinheitlich geregelt. Die in der Statistik festgehaltenen Daten dienen der Steuerung auf Amts- und Landesebene, bilden zugleich aber auch die Grundlage für Vergleiche Hamburgs mit den anderen Ländern. Schließlich fließen die Daten in die Produktinformation zum Haushaltsplan ein.

Regelwidrigkeiten bei der statistischen Erfassung

Angesichts der im Bundesvergleich seinerzeit weit unterdurchschnittlichen Prüfungsquote in den Hamburger Finanzämtern hatten die Finanzbehörde und die Oberfinanzdirektion Hamburg (OFD) die Finanzämter angewiesen, die Zahl der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen ab 1999 deutlich zu erhöhen. Dies ist den Statistiken zufolge auch geschehen. Die Prüfung hat jedoch ergeben, dass die statistischen Angaben nicht immer die tatsächlichen Gegebenheiten widerspiegeln.

In einem der geprüften Finanzämter wurde festgestellt, dass Prüfungen durch gesonderte Erfassung jedes geprüften Kalenderjahres mehrfach gezählt worden waren. Auch sind Verwaltungsverfahren, die dem Innendienst zuzurechnen und nicht als Prüfung anzusehen waren, als Prüfungen gemeldet worden. Die Angaben zur Anzahl und zum finanziellen Ergebnis der Umsatzsteuer-Sonderprüfungen wurden dadurch verzerrt. So wären in diesem Finanzamt bei richtiger statistischer Erfassung für 1999 rd. 23 % und für 2000 rd. 9% weniger Prüfungen sowie geringere Mehrergebnisse im Umfang von 2,3 Mio Euro (1999) bzw. 2,4 Mio Euro (2000) auszuweisen gewesen. In der Konsequenz wurde durch Regelwidrigkeiten bei den statistischen Anschreibungen das Ergebnis der Bemühungen zur Verbesserung der Umsatzsteuerkontrolle günstiger dargestellt, als es tatsächlich war. Die in den Produktinformationen zum Haushaltsplan 2001 bzw. zum Haushaltsplan-Entwurf 2002 angegebenen Mehrergebnis-Ist-Zahlen von 24,1 Mio Euro für das Jahr 1999² und von 36,1 Mio Euro für das Jahr 2000³ sind um 9,5 bzw. 6,6 % nach unten zu korrigieren.

179. Da unzutreffende Angaben zur Erledigungsstatistik den Wert der Statistik als Steuerungsinstrument erheblich beeinträchtigen können und letztlich auch der Inhalt der Produktinformation zum Haushaltsplan verfälscht wird, hat der Rechnungshof die Beachtung der einschlägigen Vorschriften zur Führung der Erledigungsstatistik angemahnt und auf die Notwendigkeit von Kontrollen im Rahmen von Geschäftsprüfungen der OFD hingewiesen.

² vgl. Haushaltsplan 2001, Abschnitt „Produktinformationen“, S. 20

³ vgl. Haushaltsplan-Entwurf 2002, Abschnitt „Produktinformationen“, S. 22

Stellungnahme der Behörde

180. Die OFD hat die Feststellungen des Rechnungshofs weitgehend akzeptiert. Es handele sich um Probleme auf der Ebene des Vollzuges, die die OFD insbesondere durch Erörterungen in den Finanzämtern und im Rahmen von Besprechungen mit den Hauptsachgebietsleitern der Finanzämter bewältigen wolle. Dabei komme es darauf an, jeglichen Schematismus bei der Anwendung der Verwaltungsrichtlinien oder der Auswertung der Bearbeitungs- und Prüfhinweise zu vermeiden. Entscheidend sei, dass die Bearbeiter wie auch die Führungskräfte weiter für betrugsanfällige Sachverhalte sensibilisiert würden und die Bedeutung eigenverantwortlicher Entscheidungen hervorgehoben werde. Bearbeitungsmängel könnten aber nicht schlechthin ausgeschlossen werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Sicherheiten im Besteuerungsverfahren

Nach der Stundung von Steuerforderungen und der Aussetzung der Vollziehung angefochtener Steuerbescheide ist es zum Ausfall finanziell gewichtiger Steuerforderungen gekommen. Dies beruhte auf unzureichender Ermittlung des Sachverhalts und mangelnder Einforderung von Sicherheiten.

181. In Hamburg waren am 31.12.2000 Steuerbeträge i. H. v. rd. 1,04 Mrd Euro rückständig. Von diesen Rückständen entfielen rd. 65 Mio Euro auf gestundete Steuerbeträge und rd. 547 Mio Euro auf Steuerbeträge aus Bescheiden, deren Vollziehung gem. § 361 Abgabenordnung (AO) ausgesetzt war. Wegen fehlender Beitreibungsmöglichkeiten wurden im Jahre 2000 Steueransprüche im Umfang von rund 145 Mio Euro niedergeschlagen.¹

Der Rechnungshof hat in drei Finanzämtern Steuerfälle überprüft, in denen es im Anschluss an die Stundung festgesetzter Steuern oder die Aussetzung der Vollziehung angefochtener Steuerbescheide zu erheblichen Steuerausfällen gekommen war.

¹ vgl. - mit entsprechenden DM-Beträgen - OFD-Vfg. vom 30.01.2001 - O 1074 - 6/01 - St 422 - (Übersicht über den Stand der Erhebung und Beitreibung per 31.12.2000)

Stundungen

182. Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis können ganz oder teilweise gestundet werden, wenn die Einziehung aus sachlichen oder persönlichen Gründen eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde und der Anspruch durch die Stundung nicht gefährdet erscheint (§ 222 AO). Persönliche Gründe können nur dann zu einer Stundung führen, wenn der Steuerpflichtige stundungsbedürftig und stundungswürdig ist. Das ist in einigen Fällen, in denen die Steuerpflichtigen ihre Zahlungsschwierigkeiten selbst zu verantworten hatten², zumindest zweifelhaft gewesen und jedenfalls nicht aufgeklärt worden.
183. Die Stundung soll in der Regel nur auf Antrag und gegen Sicherheitsleistung gewährt werden (§ 222 Satz 2 AO). Auch dies war nicht immer der Fall. Selbst bei hohen Beträgen und/oder längeren Stundungszeiträumen ist ohne aktenmäßige Dokumentation der maßgeblichen Erwägungen und damit auch ohne erkennbaren Grund auf die Bereitstellung von Sicherheiten verzichtet worden. In zwei Fällen schlug die Beitreibung bei Fälligkeit der gestundeten Steuerforderungen fehl. Rd. 53.000 Euro konnten nicht mehr beigetrieben werden. Bei einer Absicherung der gestundeten Ansprüche oder früherer Vollstreckung hätten sich diese Forderungsausfälle ggf. vermeiden lassen.

Stundung ohne ausreichenden Stundungsgrund

Stundung ohne Sicherheitsleistung

Aussetzung der Vollziehung

184. Im Rechtsbehelfs- oder Klageverfahren kann die Vollziehung von Steuerbescheiden auf Antrag ganz oder teilweise ausgesetzt werden, wenn ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Verwaltungsaktes bestehen oder wenn die Vollziehung für den Betroffenen eine unbillige, nicht durch überwiegende öffentliche Interessen gebotene Härte zur Folge hätte (§ 361 Abs. 2 AO, § 69 Abs. 2 FGO³). Die Aussetzung kann von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden, wenn der Steueranspruch bei einem für den Steuerpflichtigen ungünstigen Ausgang des Verfahrens gefährdet wäre.
185. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass diese rechtlichen Vorgaben von der Steuerverwaltung nicht immer beachtet worden sind. So war in einem Fall ohne Aufklärung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen, mithin ohne Prüfung möglicher Gefährdungen der Steueransprüche und im Ergebnis ohne Sicherheitsleistung die Vollziehung mehrerer Steuerbescheide im Umfang von über 170.000 Euro ausgesetzt worden. Erst als gegen den Steuerpflichtigen wegen anderweitiger Steuerschulden vollstreckt wurde und der Steuerpflichtige Vollstreckungsaufschub beantragte, wurde eine Einkommens- und Vermögensübersicht angefordert, in der der Steuerpflichtige ein Nettovermögen von mehr

Aussetzung der Vollziehung ohne Sicherheitsleistung

² vgl. Tipke/Kruse, Abgabenordnung, Anm. 36 zu § 222 (Std. Oktober 2000)

³ Finanzgerichtsordnung

*Keine
nachträgliche
Anforderung von
Sicherheiten*

als 215.000 Euro angab. Das Finanzamt verlangte jedoch auch nachträglich keine Sicherheitsleistung.

*Vorzeitige
Niederschlagung
von Steuer-
forderungen*

Als der Rechtsbehelf des Steuerpflichtigen schließlich erfolglos blieb, wurde das Vollstreckungsverfahren auch auf die aus den angefochtenen Bescheiden resultierenden Steuerforderungen ausgedehnt. Es wurde Vollstreckungsaufschub gewährt, aufgrund dessen der Steuerpflichtige jetzt Rückstände von mehr als 230.000 Euro zuzüglich monatlich entstehender Säumniszuschläge in monatlichen Raten à 2.100 Euro tilgt. Kassenrechtlich sind die Steuerforderungen unter Verstoß gegen § 261 AO⁴ bereits bei Aussetzung der Vollziehung der angefochtenen Bescheide und nicht erst bei endgültiger Erfolglosigkeit aller Einziehungsversuche niedergeschlagen worden.

186.

*Aussetzung der
Vollziehung ohne
substantiierte
Einwendungen*

In einem anderen Fall hat das Finanzamt bei Steuerforderungen im Umfang von rd. 120.000 Euro unsubstantiierte Vorwürfe gegen die Feststellungen der Steuerfahndungsstelle ausreichen lassen, um ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Steuerbescheide zu bejahen. Des Weiteren wurde die Behauptung, die Vollziehung der angefochtenen Steuerbescheide würde den Steuerpflichtigen aufgrund gesundheitlicher Belastungen durch das bisherige Strafverfahren mit unbilliger Härte treffen, nicht durch Anforderung eines ärztlichen Gutachtens überprüft. Mögliche Gefährdungen der Steueransprüche wurden ebenso wenig untersucht. Auch nachdem die Vollziehung der angefochtenen Steuerbescheide ausgesetzt worden war, änderte sich nichts an der unzureichenden Sachbearbeitung. Dass der Erlös aus dem der Steuerverwaltung bekannt gewordenen Verkauf eines Grundstücks als Sicherheit hätte dienen können, blieb ebenso unbeachtet wie ein wegen rückständiger Steuerzahlungen ausgegebener maschineller Bearbeitungshinweis, der zu einer nachträglichen Überprüfung der Aussetzungsentscheidung im Hinblick auf die fehlende Absicherung der betroffenen Steuerforderungen aufforderte.

*Gefährdung der
Steueransprüche
nicht geprüft*

Nachdem der Steuerpflichtige wegen Steuerhinterziehung rechtskräftig verurteilt worden war, wurden die Rechtsbehelfe im Besteuerungsverfahren als unbegründet zurückgewiesen. Kurze Zeit später wurden die Steuerforderungen wegen Uneinbringlichkeit niedergeschlagen.

Handhabung eines Insolvenzfalls

187.

*Stundung und
Aussetzung der
Vollziehung bei
drohendem
Konkurs*

In einem größeren Insolvenzfall waren sowohl die Stundung von Steuerforderungen als auch die Aussetzung der Vollziehung angefochtener Steuerbescheide fehlerhaft.

Bei einer Betriebsprüfung war in einem Fall von Umsatzsteuerbetrug festgestellt worden, dass eine Kapitalgesellschaft Waren nicht - wie angegeben - an einen im übrigen Gemeinschaftsgebiet, son-

⁴ Diese im steuerlichen Vollstreckungsverfahren geltende Vorschrift entspricht § 59 Abs. 1 Nr. 2 LHO.

dern an einen im Inland ansässigen Abnehmer geliefert hatte. Da diese Vorgänge zu Unrecht nicht der Umsatzsteuer unterworfen worden waren, kam es zu nachträglichen Steuerfestsetzungen im Umfang von mehr als 1,3 Mio Euro.

Kurze Zeit nach dem Auslaufen eines informellen Stillhalteabkommens, auf das sich Finanzamt und Unternehmen für einen Zeitraum von sechs Monaten verständigt hatten, wurde über das Vermögen der Gesellschaft das Insolvenzverfahren eröffnet. Wegen Uneinbringlichkeit mussten schließlich Steuerforderungen aus dem Stillhalteabkommen wie auch aus anderen Verfahren im Umfang von über 1,8 Mio Euro niedergeschlagen werden.

188. Das Finanzamt hat das Stillhalteabkommen als Erfolg angesehen, weil es der Meinung war, durch die seinerzeit zunächst gelungene Abwendung des Konkurses mindestens 255.000 Euro gesichert zu haben. Bei dieser Betrachtung bleiben jedoch wesentliche Fakten außer Betracht:

*Nachteiliges
Stillhalteab-
kommen*

- Die Vertreter des Unternehmens hatten, als sie die durch die Steuernachforderungen eingetretene Konkursreife des Unternehmens darstellten, zwar keinen Überschuldungsstatus vorgelegt, wohl aber die wesentlichen Bilanzpositionen benannt und beziffert. Daraus ergab sich, dass die Passiva die Aktiva nur um rd. 50.000 Euro (= 2 %) überstiegen. Außerdem ließ ein in der Verhandlung angebotener Rangrücktritt der Muttergesellschaft, der zur Beseitigung der Überschuldung führen sollte, den Schluss zu, dass ein großer Teil der unter den Passiva ausgewiesenen Verbindlichkeiten auf die Muttergesellschaft entfiel und damit nach § 32a GmbH-Gesetz (GmbHG) im Konkurs nur nachrangig zu befriedigen gewesen wäre. Bei einem sofortigen Konkurs der Gesellschaft hätte das Finanzamt gute Aussichten gehabt, seine Forderungen von 1,3 Mio Euro vollen Umfangs zu realisieren.
- Das Stillhalteabkommen hat zwar dazu geführt, dass rückständige Forderungen zur Umsatzsteuer in Höhe von rd. 255.000 Euro realisiert wurden. Der Betrag ist jedoch überwiegend durch Verrechnung von Vorsteuerguthaben getilgt worden. Aufgrund der sechsmonatigen Stundungsabrede verinnahmte das Finanzamt weniger Umsatzsteuer, als es im selben Zeitraum wegen der laufenden Umsatzsteuervoranmeldungen wieder auszahlte. Über die Verrechnung hinausgehende Vorsteuerguthaben in Höhe von mindestens 215.000 Euro sind an einen anderen Gläubiger ausgezahlt worden. Der hieraus resultierende Nachteil für den Hamburger Haushalt wäre vermieden worden, wenn die getroffene Tilgungsabrede flexibel ausgestaltet worden wäre und dem Finanzamt auch über die betragsmäßig fixierten monatlichen Raten hinaus die Verrechnung der jeweiligen Vorsteuerguthaben ermöglicht hätte.

Der Rechnungshof hat die mit der Stundung verbundene Tilgungsabrede wegen ihrer nachteiligen Wirkungen für den Hamburger Haushalt beanstandet.

189. Der Rechnungshof hat weiter beanstandet, dass die Handlungsoptionen des Finanzamtes nicht mit der gebotenen Gründlichkeit geprüft worden sind. Auch wenn in Anbetracht der laufenden Konkursantragsfrist (vgl. § 64 GmbHG) Eile geboten war, hätte das Finanzamt dem Druck der das Unternehmen vertretenden Anwälte nicht ohne weiteres nachgeben dürfen. Das Finanzamt hätte das Szenario eines Konkurses durchspielen müssen, um die eigene Position richtig einzuschätzen und daraus die entsprechenden Folgerungen für die Verhandlungen zu ziehen.

190. Auch nach abgabenrechtlichen Maßstäben hat die Ausgestaltung des informellen Stillhalteabkommens zu Beanstandungen des Rechnungshofs geführt:

*Ungerechtfertigte
Aussetzung der
Vollziehung*

- Soweit die Vollziehung der angefochtenen Steuerbescheide in Höhe eines Teilbetrages von 425.000 Euro ausgesetzt worden war, hätte genauer geprüft werden müssen, ob und inwieweit auch bei großzügiger Auslegung ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Bescheide bestanden. Im Einspruchsverfahren ging es ausschließlich um die Frage, ob die steuerlich erforderlichen Ausfuhrnachweise noch nachträglich beschafft werden konnten. Es hätte deshalb zumindest insoweit nicht zur Aussetzung der Vollziehung kommen dürfen, als schon feststand, dass die Waren nicht in das Gemeinschaftsgebiet geliefert worden waren. Hinsichtlich der übrigen Lieferungen wäre zur Vorlage der Ausfuhrnachweise eine Frist von deutlich weniger als sechs Monaten ausreichend gewesen. Andernfalls hätte es angesichts der kritischen Lage des Unternehmens einer Sicherheitsleistung bedurft.

*Unzureichende
Absicherung
gestundeter
Steuerforderungen*

- Was die Stundung von Teilen der Steuerforderung betrifft, hätte die Absicherung ebenfalls weiter gehen müssen. Da die insoweit beigebrachte und später in Anspruch genommene Bankbürgschaft nur die monatlichen Ratenzahlungen während des sechsmonatigen Stundungszeitraums zuzüglich weiterer 25.000 Euro erfasste, stand von vornherein fest, dass Steuerforderungen im Umfang von 635.000 Euro ohne jegliche Sicherheit gestundet wurden. Das war in Anbetracht der gesetzlichen Soll-Vorgabe (vgl. § 222 Satz 2 AO), aber auch vor dem konkreten Hintergrund der nur durch den Rangrücktritt der Muttergesellschaft abgewendeten Konkursgefahr nicht vertretbar.

Stellungnahme der Verwaltung

191. Die Oberfinanzdirektion (OFD) hat eingeräumt, dass die Qualität der Bearbeitung von Stundungs- und Aussetzungsanträgen in ein-

zelen Fällen von größerer finanzieller Tragweite verbessert werden kann und muss. Sie hat die Feststellungen und Wertungen zu den o.g. Einzelfällen akzeptiert. Als Sofortmaßnahme will sie die Anregung des Rechnungshofs aufgreifen, seine Feststellungen mit den Hauptsachgebietsleitern zu erörtern. Dabei sollen die Notwendigkeit eines ordnungsgemäßen Gesetzesvollzugs und die Risiken einer das fiskalische Interesse nicht hinreichend wahrnehmenden Praxis verdeutlicht werden. Die OFD beabsichtigt ferner den Erlass einer überarbeiteten Verfügung, die den Anforderungen des Rechnungshofs, der Rechtsprechung und der Verwaltung gleichermaßen Rechnung trage.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Steuer- und Zinsfestsetzungen in Hinterziehungsfällen

Die Veranlagungsstellen haben Ermittlungsakten aus den Fahndungsprüfungen bei Banken und Sparkassen häufig nicht zeitnah und vollständig bearbeitet. Auf weiterführende Sachverhaltsermittlungen zu den Steuerpflichtigen in den Vorjahren ist verzichtet worden. Hinterziehungszinsen sind nicht oder nur unvollständig festgesetzt worden. Soweit eine Behebung der Mängel noch möglich war, haben sich Mehrergebnisse in Höhe von 136.000 Euro ergeben. In Fällen, die die Steuerverwaltung selbst überprüft hat, sind weitere 325.000 Euro festgesetzt worden.

Vergleichbare Mängel sind auch in weiteren Hinterziehungsfällen festgestellt worden. So haben die vom Rechnungshof veranlassten nachträglichen Sachverhaltsermittlungen in einem Fall zu Steuer- und Zinsnachzahlungen im Umfang von 650.000 Euro geführt.

Aufdeckung unsteuerter Kapitaleinkünfte

192. Ermittlungen der Steuerfahndung bei deutschen Banken und Sparkassen haben dazu geführt, dass in großer Zahl Fälle aufgedeckt wurden, in denen Steuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen verschwiegen und dadurch Steuern hinterzogen hatten. Das weitere Verfahren gegenüber den Steuerpflichtigen lag zunächst in den Händen der örtlich zuständigen Steuerfahndungsstelle. Wegen

der Zahl der Fälle - in Hamburg rechnete man im Frühjahr 1998 mit 3.300 Verfahren - war eine zeitnahe Erledigung jedoch ohne organisatorische Ausnahmeregelungen nicht zu gewährleisten. Deshalb wurde eine Arbeitsteilung zwischen der Steuerfahndungsstelle und den im Übrigen für die Steuerpflichtigen zuständigen Veranlagungsfinanzämtern vorgenommen.

193. Die nach § 100 LHO eingerichtete Vorprüfungsstelle hat im Auftrag des Rechnungshofs festgestellt, dass die von den Veranlagungsfinanzämtern übernommenen Fälle häufig nur unzureichend bearbeitet worden sind. Stichproben in sechs Finanzämtern haben ergeben, dass von 110 Fällen 51 - das sind mehr als 46 % - mit Mängeln behaftet waren. Die Mängel lagen im Wesentlichen darin, dass

*Unzureichende
Bearbeitung in
den
Veranlagungs-
dienststellen*

- eingegangene Ermittlungsakten unbearbeitet geblieben oder erst nach anderweitigen Anstößen bearbeitet worden waren,
- Verfahren ohne sachlichen Grund zeitlich gestreckt wurden (lange Wiedervorlagefristen, bei Wiedervorlage Verschiebung von Maßnahmen auf neuen Wiedervorlagetermin, großzügige Fristgewährungen gegenüber den Steuerpflichtigen),
- Sachverhaltsermittlungen auf der Grundlage der mitgeteilten Erkenntnisse aus den Bankenprüfungen nicht den gesamten steuerlich relevanten Zeitraum umfassten, weil strafrechtliche Vorfragen, deren Klärung für die zutreffende Beurteilung der sog. Festsetzungsverjährung von Bedeutung gewesen wäre, nicht erkannt bzw. geprüft worden waren,
- Hinterziehungszinsen nicht oder nur unvollständig festgesetzt worden waren.

*Unzureichende
Sachverhaltser-
mittlungen*

194. Die im Rahmen der Vorprüfung getroffenen Feststellungen und die in diesem Verfahren aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten haben dazu geführt, dass die in den Händen sog. Koordinatoren liegende Steuerungsverantwortung in den Finanzämtern mehr als bisher in das Blickfeld der Oberfinanzdirektion (OFD) und der Vorsteher der Finanzämter gerückt ist. Die OFD hat den Koordinatoren in Besprechungen ein einheitliches Aufgabenverständnis vermittelt und im Übrigen auch die Unterstützung der Bearbeiter durch zusätzliche oder ergänzte Arbeitshilfen verbessert. Soweit eine Änderung der Steuer- und Zinsbescheide noch möglich war, sind festgestellte Bearbeitungsmängel nachträglich behoben worden. Das hat zu Mehrergebnissen in Höhe von mehr als 136.000 Euro geführt. Die Steuerverwaltung hat die bisherige Bearbeitung weiterer 140 Fälle, die nicht Gegenstand der Vorprüfung waren, einer Kontrolle unterzogen und dabei in 53 Fällen nachträglich Steuern in Höhe von mehr als 325.000 Euro festgesetzt.

*Mehrergebnisse
nach Behebung
von Bearbeitungsmängeln*

Weitere Hinterziehungsfälle

195. Die oben dargestellten Defizite bei der weiterführenden Sachverhaltsermittlung und der Festsetzung von Hinterziehungszinsen sind nicht nur in den auf die Bankenprüfungen zurückgehenden Hinterziehungsfällen aufgetreten. So hat der Rechnungshof festgestellt:
196. In einem Einzelfall offenbarte eine Ehefrau nach dem Tode ihres Mannes Kapitalerträge in jährlich sechsstelliger Höhe für die Jahre 1993 bis 1996. Das Finanzamt folgte den Angaben und setzte zusätzliche Einkommensteuer in Höhe von mehr als 33.000 Euro fest. Eine kurze Zeit später eingehende Kontrollmitteilung der Erbschaftsteuerstelle, nach der das Kapitalvermögen des Verstorbenen am Todestag einen Wert von mehr als 3,1 Mio Euro hatte, wurde unter Hinweis auf die Nacherklärung nur zur Akte genommen. Die Bußgeld- und Strafsachenstelle hatte die von dem Verstorbenen begangene Tat als Steuerhinterziehung gewertet.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass sich das Finanzamt mit der Nacherklärung begnügt und keine Auskünfte über eventuell verschwiegene Kapitaleinkünfte in den Vorjahren 1988 bis 1992, die hinsichtlich hinterzogener Steuern noch nicht verjährt waren, verlangt hat. Das Finanzamt hat diese Sachverhaltsermittlungen aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs nachgeholt. Dabei hat sich ergeben, dass auch in den Jahren 1988 bis 1992 falsche Angaben zur Höhe der Einkünfte aus Kapitalvermögen gemacht worden waren. Die Steuer- und Zinsfestsetzungen erhöhten sich dadurch um weitere 650.000 Euro.

*Verschwiegene
Kapitaleinkünfte:
650.000 Euro
Steuer- und Zins-
nachforderung*

197. In einem weiteren Fall war - wiederum nach dem Tode des Steuerpflichtigen - von den Erben eine Nacherklärung bislang verschwiegener Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung abgegeben worden. Die Nacherklärung beschränkte sich auf die Jahre 1992 bis 1997 und legte zusätzliche Einkünfte offen. Nach Beanstandung durch den Rechnungshof wurden auch die Jahre 1988 bis 1991 einer Überprüfung unterzogen. Dabei stellte sich heraus, dass auch in diesen Jahren falsche Angaben gemacht worden waren. Es wurden weitere Einkünfte im Umfang von 22.000 Euro offen gelegt, die zu zusätzlichen Steuereinnahmen in Höhe von mehr als 11.000 Euro führten. Hinzu kamen Zinsfestsetzungen im Umfang von knapp 6.000 Euro.

*Verschwiegene
Vermietungsein-
künfte:
17.000 Euro
Steuer- und
Zinsnachforde-
rung*

198. Schließlich wurde im Rahmen einer weiteren Vorprüfung (§ 100 LHO) festgestellt, dass es nicht nur in den sog. Bankenfällen, sondern ganz allgemein erhebliche Defizite bei der Festsetzung von Hinterziehungszinsen gibt. Von 96 Fällen waren nur 22 ohne jeglichen Mangel. In den übrigen Fällen waren hauptsächlich Rechenfehler von begrenzter finanzieller Tragweite zu beanstanden. In immerhin 25 Fällen war die Festsetzung von Hinterziehungszinsen aber ganz unterblieben. Diese Art von Versäumnis wirkte sich finanziell zwangsläufig stärker aus und hatte in einem Einzelfall einen endgültigen Zinsausfall von mehr als 38.000 Euro zur Folge.

*Festsetzung von
Hinterziehungs-
zinsen versäumt

Zinsausfall
38.000 Euro*

Stellungnahme der Verwaltung

199. Die Verwaltung hat darauf hingewiesen, dass zeitliche Verzögerungen bei der Bearbeitung der sog. Bankenfälle auf technischen Unzulänglichkeiten eines in der Steuerfahndungsstelle eingesetzten IuK-Programms beruht hätten. Eine Überwachung der Bearbeitung sei jetzt u.a. mit der inzwischen funktionsfähigen Datenbank gewährleistet.

Wegen der Unzulänglichkeit der Sachverhaltsaufklärung im Hinblick auf die erweiterte Festsetzungsfrist bei Steuerhinterziehung hätten die Feststellungen der Vorprüfungsstelle zur Herausgabe eines Leitfadens geführt, der den Koordinatoren und den Sachbearbeitern in den Veranlagungsfinanzämtern die nötigen Informationen gebe. Der Bearbeiter werde jetzt gezielt auf die erweiterte Festsetzungsfrist und die Notwendigkeit entsprechender Sachaufklärung aufmerksam gemacht. Die Aufdeckung der Defizite bei der Festsetzung von Hinterziehungszinsen habe dazu geführt, dass die Bußgeld- und Strafsachenstelle ihre an die Veranlagungsfinanzämter gerichteten Bearbeitungshinweise in den kritischen Punkten verbessert habe.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzbehörde / Andere Behörden

Mitteilung behördlicher Zahlungen an die Finanzämter

Die seit 1993 geltende Mitteilungsverordnung, nach der Behörden bestimmte Zahlungen den für die Zahlungsempfänger zuständigen Finanzämtern mitteilen müssen, wird nicht durchgehend beachtet. Der Zweck der Verordnung, den Finanzämtern eine effektive Möglichkeit zur Überprüfung der Steuererklärungen der Zahlungsempfänger zu geben, wird dadurch vereitelt. Der Rechnungshof hat empfohlen, die organisatorische Absicherung des Mitteilungsverfahrens zu überprüfen.

Behördliches Mitteilungsverfahren

200. Am 07.09.1993 wurde die sog. Mitteilungsverordnung¹ (MV) erlassen. Sie stützt sich auf § 93a der Abgabenordnung (AO) und verpflichtet Behörden sowie öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, den Finanzämtern ohne vorheriges Ersuchen u.a. den Empfänger, Art und Höhe von Zahlungen mitzuteilen, insbesondere wenn z.B. kein Steuerabzug erfolgt. Die Finanzbehörde - Steuerverwaltung - hat die Behörden und Ämter im Dezember 1993 über das Inkrafttreten der Mitteilungsverordnung unterrichtet. Auch über die späteren Änderungen der MV² wurden die Behörden und Ämter durch die Finanzbehörde - Steuerverwaltung - informiert. Daneben sind die Haushaltsabteilungen der Behörden und Ämter wegen entsprechender Regelungen in den kassenrechtlichen Verwaltungsvorschriften gesondert von der Finanzbehörde - Finanzverwaltung³ - auf das Inkrafttreten der Mitteilungsverordnung und ihre späteren Änderungen hingewiesen worden.

Feststellungen

201. Der Rechnungshof stellt seit Jahren fest, dass von einer durchgehenden Beachtung der Mitteilungsverordnung keine Rede sein kann:

Universität Hamburg

202. Bereits 1995 war festgestellt worden, dass die Universität Hamburg Zahlungen, die im Rahmen von Forschungsprojekten für Werk- bzw. Dienstleistungen erbracht worden waren, nicht an die Finanzämter mitgeteilt hatte. Die Universität kündigte daraufhin an, die Wahrnehmung der Mitteilungspflichten im Haushaltsreferat der Präsidialverwaltung zu bündeln und sowohl den Fachbereichen wie auch den senatsunmittelbaren Einrichtungen der Universität aufzugeben, die Präsidialverwaltung über alle dem Grunde nach mitteilungspflichtigen Sachverhalte zu unterrichten. Dieses Verfahren, das auch der zutreffenden Handhabung der Geringfügigkeitsgrenze dienen sollte, wurde jedoch nur kurzfristig praktiziert, weil der mit dem zentralen Abgleich verbundene Aufwand die Möglichkeiten der Präsidialverwaltung überstieg. Stattdessen wurden alle Fachbereiche und senatsunmittelbaren Einrichtungen der Universität verpflichtet, die Finanzämter unmittelbar über alle mitteilungspflichtigen Sachverhalte zu informieren.⁴

Mitteilungsver-säumnisse in der Frühphase der Mitteilungsverordnung

¹ Verordnung über Mitteilungen an die Finanzbehörden durch andere Behörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten (Mitteilungsverordnung - MV) vom 07.09.1993, BGBl. I S. 1554

² vgl. dazu die Erste Verordnung zur Änderung der Mitteilungsverordnung vom 19.12.1994, BGBl. I S. 3848, die Zweite Verordnung zur Änderung der Mitteilungsverordnung vom 26.05.1999, BGBl. I, S. 1077, und das Gesetz zur Umrechnung und Glättung steuerlicher Euro-Beträge (Steuer-Euroglättungsgesetz - StEuglG) vom 19.12.2000, BGBl. I S. 1790

³ Die damals von der Finanzbehörde - Finanzverwaltung - wahrgenommene Aufgabe fällt heute in die Zuständigkeit der Finanzbehörde - Amt für Organisation und zentrale Dienste -

⁴ vgl. dazu auch Jahresbericht 1996, Tz. 211

203. *Erneute
Mitteilungsver-
säumnisse der
Universität*

Trotz dieser Maßnahmen stellte der Rechnungshof bei einer Prüfung des Fachbereichs Sportwissenschaft und der Betriebseinheit Breitensport (BEB) fünf Jahre später erneut Defizite bei der Handhabung der Mitteilungsverordnung fest. Die Finanzämter wurden abermals nicht über gezahlte Werkvertragshonorare informiert, und auch die Meldung von Zahlungen an Lehrbeauftragte bzw. Kursleiter war fehlerhaft bzw. unvollständig (Gesamtvolumen der nicht angezeigten Honorare rd. 95.000 Euro). Auch Zahlungen an ein Serviceunternehmen, die wegen formaler Besonderheiten in den Rechnungen mitteilungs-pflichtig gewesen wären, sind nicht zur Kenntnis des zuständigen Finanzamts gelangt. Wie sich herausstellte, war noch im Jahr 2000 in einer Sammlung von Mitteilungen der Universitätsverwaltung ein Rundschreiben aus dem Jahre 1990 enthalten, mit dem eine frühere nicht gesetzlich verankerte Mitteilungspflicht aufgehoben worden war.⁵ Die Universität hat das überholte Rundschreiben daraufhin aus der Sammlung entfernt und im Übrigen die zunächst unterbliebenen Mitteilungen nachgeholt.⁶

204. *Mitteilungs-
versäumnisse im
UKE*

Im Jahr 2001 hat der Rechnungshof festgestellt, dass auch das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf - UKE - (Fachbereich Medizin der Universität Hamburg) die zuständigen Finanzämter nicht über mitteilungs-pflichtige Werklohn- und Honorarzah-lungen informiert hat. In einem Fall ging es um Beträge von fast 50.000 Euro pro Jahr. Das UKE hat erklärt, dass ihm die Mitteilungspflicht nicht bekannt gewesen sei.⁷

Justizbehörde

205. *Mitteilungsver-
säumnisse der
Prüfungsämter
und der
Personalstelle der
Referendare*

Im Jahre 1999 stellte der Rechnungshof fest, dass die Mitteilungs-pflicht auch im Zuständigkeitsbereich der Justizbehörde nicht beachtet worden war. Die Prüfungsämter bei dem Hanseatischen Oberlandesgericht und die Personalstelle der Referendare hatten Unterrichts- und Prüfungsvergütungen gezahlt, ohne dies den zu-ständigen Finanzämtern mitgeteilt zu haben.⁸ Die Justizbehörde wies seinerzeit darauf hin, dass nur die Aufhebung der früheren Mitteilungspflicht⁹ bekannt gewesen sei. Vom Inkrafttreten der Mitteilungsverordnung habe sie nicht erfahren.¹⁰ Die künftige Beachtung der Mitteilungsverordnung werde sie sicherstellen.

206. *Weitere
Mitteilungsver-
säumnisse im
Zuständigkeitsbe-
reich der
Justizbehörde*

Im Jahr 2001 stellte der Rechnungshof jedoch fest, dass auch Unterrichtsvergütungen, die Mitarbeiter der Justiz für ihre Mitwirkung an Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen erhalten hatten, nicht gegenüber den Finanzämtern der Zahlungsempfänger offen

⁵ Die frühere nicht gesetzlich verankerte Mitteilungspflicht war im Achten Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten vom 01.01.1990 beanstandet worden (siehe dort Abschnitt 3.6.2).

⁶ vgl. dazu auch Jahresbericht 2001, Tz. 186

⁷ vgl. dazu auch im vorliegenden Jahresbericht Tz. 334

⁸ zu den Feststellungen im Übrigen vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 304 ff.

⁹ vgl. Fn. 5

¹⁰ zur Unterrichtung aller Behörden über das Inkrafttreten der Mitteilungsverordnung vgl. oben Tz. 200

gelegt worden waren. Die Justizbehörde hat erneut zugesagt, alle in Frage kommenden Stellen auf die Mitteilungspflichten hinzuweisen und für die umfassende Beachtung der Mitteilungsverordnung zu sorgen. Um eine ordnungskonforme Handhabung der Geringfügigkeitsgrenze zu gewährleisten, sollen meldepflichtige Zahlungen - wie vom Rechnungshof gefordert - künftig an zentraler Stelle erfasst werden.¹¹

Andere Stellen

207. Auf ähnlich gelagerte Fälle ist der Rechnungshof auch im zwischenzeitlich aufgelösten Fachbereich Seefahrt der damaligen Fachhochschule und bei der Polizei gestoßen:

- Im Fachbereich Seefahrt wurden Werkverträge mit Hochschulangehörigen abgeschlossen. Die Vergütungen überstiegen in vier Fällen die Geringfügigkeitsgrenze nach der Mitteilungsverordnung. Trotzdem fand eine Unterrichtung der Finanzämter nicht statt.
- Im Auftrag der Polizei werden Blutentnahmen und Blutuntersuchungen von Ärzten durchgeführt, die hauptamtlich überwiegend im UKE (Institut für Rechtsmedizin) beschäftigt sind. Die Ärzte rechnen die genannten Leistungen häufig privat ab. Auch hier erfuhren die Finanzämter der Zahlungsempfänger nicht von den Vergütungen.¹²

*Mitteilungsver-
säumnisse in der
früheren
Fachhochschule*

*Mitteilungsver-
säumnisse bei der
Polizei*

In beiden Fällen ist die künftige Beachtung der Mitteilungsverordnung zugesagt worden. Außerdem haben die betroffenen Stellen die unterbliebenen Mitteilungen nachgeholt.

Konsequenzen

208. Die wiederholten Feststellungen des Rechnungshofs geben Anlass zu der Sorge, dass der Mitteilungsverordnung in den mit Zahlungsverfahren befassten Dienststellen generell nicht die nötige Beachtung geschenkt wird, solange es in einzelnen Dienststellen nicht zu konkreten Beanstandungen kommt. Weil der Steuerverwaltung mit jeder Verletzung der Mitteilungspflicht eine wirksame Kontrolle der späteren Angaben in der Steuererklärung des Zahlungsempfängers unmöglich wird, besteht die Gefahr nicht unerheblicher Steuerausfälle. Hinsichtlich des Verfahrensaufwands ist zu berücksichtigen, dass eine Mitteilungspflicht ohnehin nur dann besteht, wenn der Zahlungsempfänger nicht im Rahmen einer land- und forstwirtschaftlichen, gewerblichen oder freiberuflichen Haupttätigkeit gehandelt hat. Außer bei wiederkehrenden Bezügen gilt im Übrigen eine Geringfügigkeitsgrenze von 1.500 Euro im Jahr. Die Mitteilungspflicht beschränkt sich folglich auf Zahlungen,

*Keine
ausreichende
Beachtung der
Mitteilungsver-
ordnung*

¹¹ zu den Feststellungen im Übrigen vgl. im vorliegenden Jahresbericht Tz. 276

¹² zur Regelwidrigkeit der privaten Abrechnung von Blutalkoholbestimmungen siehe im vorliegenden Jahresbericht Tzn. 582 ff.

die von gewisser Erheblichkeit und der Kontrolle durch Betriebsprüfungen entzogen sind.

- Empfehlungen
des
Rechnungshofs
209. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde - Steuerverwaltung - empfohlen, die Behörden und Ämter nochmals auf ihre Mitteilungspflichten hinzuweisen und sich bis zum 31.12.2002 über die organisatorische Absicherung des Mitteilungsverfahrens berichten zu lassen. Der Rechnungshof hat angeregt, die Funktionsfähigkeit des Mitteilungsverfahrens nicht nur hinsichtlich der von den mittelbewirtschaftenden Stellen abzugebenden Allgemeinen Zahlungsmittelungen (§ 2 MV)¹³, sondern auch hinsichtlich der anderen Mitteilungstatbestände zu überprüfen. Praktisch bedeutsam sind insbesondere die Mitteilungen über den Wegfall oder die Einschränkung einer steuerlichen Vergünstigung (§ 4 MV)¹⁴ sowie die Mitteilungen über gewerberechtliche Erlaubnisse und Gestattungen (§ 6 MV)¹⁵. Dabei sollte Vorsorge getroffen werden, dass die zutreffende Handhabung der Geringfügigkeitsgrenze auch dann gewährleistet ist, wenn Zahlungen von verschiedenen Dienststellen einer Behörde an einen Empfänger angewiesen werden. Der Rechnungshof hat darum gebeten, ihm über das Ergebnis der Anstrengungen, die Beachtung der Mitteilungspflichten durch die Hamburger Behörden sicherzustellen, zu berichten.

Stellungnahme der Finanzbehörde

210. Die Finanzbehörde - Steuerverwaltung - hat mitgeteilt, dass sie die Empfehlungen des Rechnungshofs (vgl. Tz. 208) aufgreifen werde. Über die getroffenen Maßnahmen und Rückmeldungen der betroffenen Behörden werde sie dem Rechnungshof berichten.

¹³ vgl. dazu auch die seit Jahren aktualisierungsbedürftigen Vorschriften in der Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 70 LHO und in der Verwaltungsvorschrift für das automatisierte Verfahren im Anordnungs-, Kassen- und Rechnungswesen (VVAV)

¹⁴ Anwendungsfälle sind z.B. Bescheinigungen zur Inanspruchnahme einkommensteuerlicher Vergünstigungen bei Baudenkmalen und schutzwürdigen Kulturgütern sowie Bescheinigungen zur Befreiung der Umsätze bestimmter kultureller, allgemeinbildender oder berufsbildender Einrichtungen von der Umsatzsteuer; vgl. dazu näher BR-Drucksache 218/93 vom 31.03.1993, S. 15.

¹⁵ Die mitteilungspflichtigen Erlaubnisse und Gestattungen ergeben sich aus dem Katalog des § 6 MV (u.a. Erteilung von Reisegewerbekarten, zeitlich befristete Erlaubnisse und Gestattungen nach dem Gaststättengesetz, Bescheinigungen für die Betreiber von Spielgeräten und anderen Spielen mit Gewinnmöglichkeit, Erlaubnisse zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung usw.).

IV. Querschnittsuntersuchungen

Finanzbehörde / Personal- amt / Andere Behörden

Entwicklung der Intendanzeinheiten bei den Behörden und Ämtern

Die Strukturen neuer Steuerung in den Intendanzbereichen sind bisher nur unzureichend entwickelt.

Für die Weiterführung des Modernisierungsprozesses im Intendanzbereich bedarf es einer strukturierenden Leitlinie als Orientierungsrahmen und der Festlegung einer zeitlichen Perspektive.

Ausgangslage

211. Der Senat hat 1994 beschlossen¹, in Hamburg die Verwaltungsmodernisierung nach den Grundzügen des von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) entwickelten Neuen Steuerungsmodells (NSM) zu betreiben. Ziel war, die vorwiegende Inputorientierung der Verwaltung mit ihrer zentralen Personal- und Sachmittelzuteilung durch eine ergebnisorientierte Verwaltungssteuerung abzulösen und die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns - eingebunden in das mehrjährige Konzept des Senats zur Haushaltskonsolidierung - zu erhöhen. Dies sollte u.a. durch Dezentralisierung der Ressourcensteuerung und -verantwortung nach dem AKV-Prinzip (Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung) und durch Transparenz von Kosten und Leistung erreicht werden.
212. Um diese breit gefächerte Zielsetzung zu verwirklichen, eröffnete der Senat den Behörden und Ämtern einen weiten Spielraum, ihre Modernisierungsvorhaben mit selbstgewählten Schwerpunktsetzungen und unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten in behördeneigener Verantwortung umzusetzen. Hierfür sollte durch Rahmensetzung, gemeinsame Fachkonzepte und laufende Koordination ein Maß an Einheitlichkeit erreicht werden, innerhalb dessen sich dezentrale Vielfalt entwickeln kann.² Allerdings hatte der

*Senat beschließt
Verwaltungsmodernisierung mit
Orientierung am
NSM*

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/1813 vom 13.09.1994

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4730 vom 05.09.2000

Senat bereits 1994 im Zusammenhang mit der Erprobung des NSM in Pilotbereichen darauf hingewiesen, dass - unbeschadet der eingeschränkten Übertragbarkeit des KGSt-Modells auf die stadtstaatliche Struktur Hamburgs - die Umsetzung des AKV-Prinzips durch Gewährleistung dezentraler Verantwortung auch die Neugestaltung zentraler Steuerungs- und Controllingbereiche zur Folge haben muss.³

Dezentralisierung erfordert Neudefinition der Steuerung insgesamt

213. Das NSM hat sich als Standard für eine nach den Maßstäben von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit handelnde Verwaltung herausgebildet.⁴ Die Einführung einer neuen Steuerung entsprechend den Beschlüssen des Senats zur Verwaltungsmodernisierung erfordert schon nach Begriff und Inhalt, dass auch die bisherige Steuerung durch die Intendantzbereiche neu gestaltet wird. Insbesondere darf nicht aus dem Blick geraten, dass die mit der Verwaltungsmodernisierung verfolgten Ziele nur im Zusammenwirken aller Elemente des NSM erreicht werden können.

214. Der Rechnungshof hatte daher frühzeitig und wiederholt gefordert, zur Neuordnung der Steuerung konkrete Aussagen zu treffen, entsprechende Konzepte zu entwickeln⁵ und eine behördenübergreifende Projektorganisation einzusetzen. Das Projekt Verwaltungsinnovation (ProVi) hat der Senat 1995 eingesetzt.

Stand der Umsetzung des AKV-Prinzips bleibt unklar

215. Über den jeweiligen Stand der Verwaltungsmodernisierung hat der Senat wiederholt der Bürgerschaft berichtet.⁶ Zur Dezentralisierung der Ressourcensteuerung und -verantwortung sowie zu der damit verbundenen veränderten Aufgabenstellung der Intendantzbereiche hat sich der Senat bisher jedoch nicht konkret geäußert. In der zuletzt erschienenen Drucksache wird hierzu lediglich ausgeführt, dass die Ansätze zur Delegation von Ressourcenverantwortung weiter ausgebaut worden sind.

Die wenig konkreten Informationen zum Stand der Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung sowie die Tatsache, dass auch nach mehrjährigen Modernisierungsanstrengungen keine Rahmensezung für die Gestaltung zentraler Steuerung vorliegt, waren Anlass für den Rechnungshof, die organisatorische und stellenmäßige Entwicklung im Bereich der steuerungsrelevanten Intendantzaufgaben⁷ bei den Behörden und Ämtern zu ermitteln.

³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/1813 vom 13.09.1994

⁴ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/843 vom 09.06.1998

⁵ vgl. Jahresbericht 1994, Tzn. 72 ff., Jahresbericht 1995, Tzn. 65 ff., Jahresbericht 1999, Tz. 342

⁶ vgl. Bürgerschaftsdrucksachen Nrn. 15/3750 vom 15.08.1995, 15/5844 vom 06.08.1996, 15/7826 vom 29.07.1997 und 16/4730 vom 05.09.2000

⁷ Personal, Haushalt, Organisation und Controlling

Bestandsaufnahme

Gestaltung neuer Steuerung

216. Bei den Behörden und Ämtern hat sich ein sehr heterogenes Bild der Gestaltung neuer Steuerung ergeben. Danach haben drei Behörden und Ämter die mit Einführung des AKV-Prinzips verbundenen Veränderungen im Bereich der Intendanzaufgaben konsequent vorgenommen und entsprechende Regelungen dazu getroffen (Umweltbehörde⁸, Bezirksämter Harburg und Altona). Diese Behörden haben die bisher in zentraler Intendanz wahrgenommenen Querschnittsaufgaben in strategische und operative Aufgaben unterschieden und die operativen Aufgaben dezentralisiert. Die Aufgaben der strategischen Steuerung werden in einem zentralen Steuerungs- und Controllingdienst wahrgenommen. Die Beziehungen zwischen zentralen und dezentralen Einheiten sind durch Kontrakte, Ziel- und Leistungsvereinbarungen bzw. Rahmenvereinbarung geregelt. Aufgaben der Personalverwaltung und -betreuung werden zentral als Serviceleistung erbracht.

AKV-Prinzip nur bei wenigen Behörden konsequent umgesetzt

217. Die ehemalige Umweltbehörde hat berichtet, dass Leitlinie und Zielsetzung der Umgestaltung der internen Aufbauorganisation nach den Grundprinzipien der Verwaltungsmodernisierung die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Selbstständigkeit der Ämter und Fachbereiche gewesen sei. Hiermit sei eine wichtige Voraussetzung geschaffen worden, um den Ressourceneinsatz effizienter zu gestalten und die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen, sowie positive Effekte in Richtung Bürger- und Kundenorientierung zu erzielen und die Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ihrer Aufgabe und ihrer Behörde zu erhöhen. Die Abflachung der Hierarchie (Auflösung eines Amtes), eine stärkere Dienstleistungsorientierung und intensivere Beratungstätigkeit für die Ämter würden sich positiv auswirken.

Zielsetzungen und positive Erfahrungen

Das Bezirksamt Harburg, das bereits ab 1996 damit begonnen hat, das AKV-Prinzip schrittweise umzusetzen, hat über positive Erfahrungen mit der neuen Steuerung berichtet. Entscheidend sei, dass die Fachbereiche den durch das AKV-Prinzip erreichten höheren Autonomiegrad bei Organisation, Personal und Finanzen tatsächlich wahrnahmen und über den Abbau der mit Einzelanträgen verbundenen Reibungsverluste spürbare Arbeitserleichterungen erreicht hätten. Der zentrale Steuerungs- und Controllingdienst könne sich auf das strategische Controlling und die Unterstützung der Behördenleitung bei der Steuerung der Gesamtorganisation, die Vorbereitung der Kontrakte und den Ausgleich von Interessenkonflikten konzentrieren.

Eine Rückkehr zum alten Steuerungssystem sei nicht vorstellbar und werde weder von zentraler Stelle noch von den dezentralen Einheiten gewünscht.

⁸ jetzt Behörde für Umwelt und Gesundheit

218. Bei einem Teil der Behörden (Justizbehörde, Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung⁹, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales¹⁰, Behörde für Inneres) wurden Intendanzaufgaben zwar dezentralisiert, jedoch nur teilweise durch entsprechende Instrumente wie Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Berichtswesen oder auf Dezentralisierung zugeschnittene Zuständigkeitsregelungen ergänzt. Bei der Wahrnehmung von Steuerungsaufgaben in zentraler Intendanz wird zum Teil nicht zwischen steuernden Aufgaben und Serviceaufgaben getrennt.¹¹

Elemente neuer Steuerung überwiegend nur in Teilbereichen eingeführt

Vereinzelte wurden Stabsstellen oder vergleichbare Einrichtungen für die Wahrnehmung von Aufgaben des strategischen Controlling gebildet, ohne allerdings deren kommunikative und wirkungsorientierte Einbindung in die Gesamtorganisation schriftlich zu regeln (Personalamt¹², ehemalige Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung - Amt für Verwaltung - und Finanzbehörde sowie Bezirksämter Hamburg-Nord und Wandsbek).

219. Bei der Baubehörde¹³, Wirtschaftsbehörde¹⁴ (Kernbereich ohne Strom- und Hafenbau) sowie bei den Bezirksämtern Hamburg-Mitte, Eimsbüttel und Bergedorf erfolgt die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben nach wie vor in zentraler Intendanz. Maßnahmen zur Einführung neuer Steuerung im Intendanzbereich haben noch nicht den Stand erreicht, dass sich ihre Umsetzung im Rahmen der Erhebung des Rechnungshofs hätte abbilden lassen.

Steuerung ohne NSM-Elemente

Bei den Bezirksämtern Hamburg-Mitte und Hamburg-Nord (vgl. Tz. 218) haben sich positive Erfahrungen aus der Pilotierung der Einwohnerämter¹⁵ noch nicht in einer weiter vorangeschrittenen Modernisierung im Intendanzbereich niedergeschlagen.

220. Vier Behörden haben wegen ihrer besonderen Aufgabenstrukturen bzw. der geringen Größe ihrer Gesamtorganisation die am NSM orientierte neue Steuerung spezifisch operationalisiert oder jedenfalls teilweise eingeführt:

Behördenspezifische Besonderheiten

- Die Behörde für Wissenschaft und Forschung und die Kulturbehörde sind dadurch geprägt, dass sie zahlreiche Einrichtungen mit rechtlichen bzw. finanz- und betriebswirtschaftlichen Sonderstellungen fachpolitisch und hinsichtlich der Erfüllung von Wirtschaftsplänen zu steuern haben. Die Steuerungs- und Controllingdienste sind jeweils auf diese Kernaufgaben zugeschnitten.

Die ehemalige Stadtentwicklungsbehörde hatte nur einzelne Intendanzaufgaben aus den Bereichen Personal und Haushalt

⁹ jetzt Behörde für Bildung und Sport

¹⁰ jetzt Behörde für Soziales und Familie

¹¹ vgl. Jahresbericht 2001, Tzn. 223 ff., 229

¹² Die Stabsstelle des Personalamts ist jetzt in die Linienorganisation integriert.

¹³ jetzt Behörde für Bau und Verkehr

¹⁴ jetzt Behörde für Wirtschaft und Arbeit

¹⁵ vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 51

in die Fachbereiche verlagert. Die Steuerung erfolgte in zentraler Intendanz.

Die Umstrukturierung der Intendanz für die verbliebenen ministeriellen Aufgaben nach dem AKV-Prinzip erschien bei diesen Behörden nicht sinnvoll.

- Strom- und Hafengebäude hat bereits ab 1995 mit externer Beratung und Unterstützung auf betriebswirtschaftliche Belange zugeschnittene Modernisierungsmaßnahmen und organisatorische Veränderungen umgesetzt und diesen Prozess 1997 abgeschlossen.

Organisation der Personalsachbearbeitung

221. Das heterogene Bild zeigt sich auch in der Organisation der Personalsachbearbeitung. Sie wird in den Behörden und Ämtern in der Regel als Querschnittsaufgabe in zentraler Intendanz erledigt.

Abweichend davon werden diese Aufgaben

- in dezentralen Personalstellen bei der Justizbehörde und der Behörde für Inneres sowie beim Amt für Jugend und beim Amt für Gesundheit¹⁶ - beide Ämter Teile von Behörden, bei denen im Übrigen die Personalsachbearbeitung zentral wahrgenommen wird -

aber auch

- zentral bei der Senatskanzlei in einer zugleich für alle Senatsämter zuständigen Personalstelle

wahrgenommen.

Bei der Umweltbehörde¹⁷ und den Bezirksämtern Harburg und Altona werden diese Aufgaben auf der Grundlage von Kontrakten bzw. Leistungsvereinbarungen in zentralen Servicestellen wahrgenommen (vgl. Tz. 216).

Personalsachbearbeitung zentral und dezentral organisiert

Bewertung

222. Seit Beginn der Verwaltungsmodernisierung haben die Behörden und Ämter das Schwergewicht ihrer Bemühungen auf Maßnahmen zur Verbesserung der Bürger- und Kundenzufriedenheit und zur Optimierung der Erledigung von Fachaufgaben gelegt. Damit konnten positive Außenwirkungen erzielt und zugleich Konsolidierungsvorgaben erfüllt werden. Dagegen haben die Behörden und Ämter die Neuordnung ihrer Intendanzaufgaben bisher mit unterschiedlicher Entschlossenheit betrieben.

¹⁶ Die ehemalige Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales hatte Vorbereitungen getroffen, die Personalsachbearbeitung beim Amt für Gesundheit in die zentrale Personalverwaltung im Jahr 2003 zu integrieren.

¹⁷ jetzt Behörde für Umwelt und Gesundheit

223. Bei der Einsetzung von ProVi (vgl. Tz. 214) bestand ein spezieller Projektauftrag darin, u.a. Vorschläge für verbindliche Vorgaben zur zentralen Steuerung zu erarbeiten. Der Senat hat jedoch sein Vorhaben, eine Leitlinie für die Ausgestaltung zentraler Steuerung in den Behörden und Ämtern zu beschließen, bisher nicht umgesetzt. Auch eine zeitliche Perspektive zur Umsetzung von Modernisierungsschritten im Intendanzbereich fehlt bisher. Damit bleibt unklar, welcher Rahmen und welches Maß an Einheitlichkeit für die Verwirklichung der neuen Steuerungsphilosophie gelten soll (vgl. Tz. 212).
- ProVi-Auftrag eingeschränkt*
224. Der bis heute andauernde Verzicht auf eine strukturierende Leitlinie für die Ausgestaltung zentraler Steuerung und damit zugleich für die an den Grundsätzen des NSM ausgerichtete Neuordnung der Steuerung insgesamt hat wesentlich dazu beigetragen, dass bei den Behörden und Ämtern zum Teil unklare bzw. unterschiedliche Vorstellungen darüber bestehen,
- Fehlende Orientierung bei der Neuordnung der Steuerung*
- welche der bisher in zentraler Intendanz erledigten Aufgaben als Steuerungsaufgaben auch weiterhin zentral wahrgenommen und
 - welche Aufgaben operativen Charakter haben und deshalb künftig entweder
 - o grundsätzlich dezentral oder
 - o als Serviceaufgabe an zentraler Stelle
- erledigt werden sollten.
225. Erschwerend dürfte sich bei der Binnenmodernisierung auch ausgewirkt haben, dass die Behörden und Ämter die im ProVi-Leitfaden¹⁸ für die Beschreibung der Intendanzaufgaben verwendeten Begriffe unterschiedlich interpretieren. Nach Hinweisen mehrerer Behörden und Bezirksämter gilt dies in besonderem Maß hinsichtlich des Umfangs und Inhalts der Aufgaben Ressourcensteuerung, Ressourcenverwaltung und / oder strategisches Controlling.
- Kein inhaltlich übereinstimmendes Aufgabenverständnis*
226. Diese Interpretationsschwierigkeiten sowie die uneinheitlichen organisatorischen Zuordnungen der Intendanzaufgaben sind zugleich Ursachen dafür, dass die von den Behörden und Ämtern dem Rechnungshof übermittelten Daten zur quantitativen und qualitativen Stellenausstattung im Intendanzbereich für einen behörden- bzw. jahresübergreifenden Vergleich und daraus ggf. abzuleitende Aussagen zum Aufwand für Steuerungs-, Controlling- und Serviceaufgaben unter den Bedingungen des NSM - auch nach Einschätzung der meisten Behörden und Ämter - nicht ausreichend belastbar sind.
- Keine validen Daten zur Entwicklung des Stellenbestands*

¹⁸ Leitfaden für Produktdefinitionen und Produktbeschreibungen

227. Die nur teilweise Umsetzung neuer Steuerung im Intendantzbereich (vgl. Tzn. 216 ff.) zeigt sich auch darin, dass

- operative Steuerungsaufgaben weiterhin in zentraler Verantwortung wahrgenommen und
- die zentralen Personalausgabenbudgets der Behörden nicht immer in fachbereichsbezogene und dezentral eigenverantwortlich zu bewirtschaftende Unterbudgets aufgeteilt werden.¹⁹

Hierdurch wird eine exakte Ermittlung und Zuordnung anteiliger dezentraler Intendantkosten und damit eine sachgerechte Steuerung der Produktkosten erschwert.

*Tatsächliche
Produktkosten
derzeit nicht
präzise zu
ermitteln*

Risiken

228. Risiken einer nicht mit der nötigen Entschlossenheit vorangetriebenen Umsetzung des AKV-Prinzips und Anpassung der Binnenstrukturen an die Erfordernisse neuer Steuerung bestehen u.a. darin, dass

- Zielsetzung und Wirkungsweise der an zentraler Stelle verbliebenen Steuerungsaufgaben undefiniert und damit unklar bleiben,²⁰
- es bei gleichzeitiger Zuständigkeit für steuernde Aufgaben und Serviceaufgaben zu Prioritätskonflikten sowohl inhaltlicher als auch zeitlicher Art kommen kann,
- für die dezentralen Einheiten nicht ausreichend präzise festgelegt wird, welchen Zielen die übertragenen Befugnisse und die zur Verfügung gestellten Ressourcen dienen sollen,
- bei bestehenden Organisationsformen für die Wahrnehmung von Serviceaufgaben - insbesondere Aufgaben der Personalsachbearbeitung - mögliche Ansätze zur Erschließung von Rationalisierungspotenzialen und Qualitätsverbesserungen ungeprüft bleiben,
- alte und neue Weisungsstrukturen nebeneinander bestehen und deshalb
 - o dezentrale Ergebnisverantwortung nur unzureichend wahrgenommen werden kann,
 - o die Sicherung zentraler Steuerungsfähigkeit gefährdet sein kann,
 - o Doppelarbeit und - dadurch bedingt - Mehraufwand für Stellen und Personal nicht auszuschließen sind,
- ein verändertes Aufgabenverständnis bei den für die Ressourcensteuerung Verantwortlichen auf zentraler Ebene wie

¹⁹ vgl. Jahresbericht 2000, Tz. 154

²⁰ vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 229

auch auf Ebene der Fachbereiche nicht oder nur eingeschränkt bewirkt wird,

- die zu Beginn des Modernisierungsprozesses mit hohem Aufwand durchgeführten Qualifizierungsmaßnahmen ihre Wirkung verlieren können, wenn die erworbenen Kenntnisse und geweckten Motivationen nicht zeitnah bei der Umsetzung konkreter Modernisierungsmaßnahmen genutzt werden.

229. Weitere Risiken bestehen darin, dass

- eine Schwächung der Position des Beauftragten für den Haushalt (BfH) auf Grund ungenügender Einbindung in Fragen der generellen Ressourcenentwicklung und -steuerung eintreten könnte und als Folge
- sich die von der Finanzbehörde teilweise festgestellten Qualitätsverluste verstärken könnten, die bei den zum jährlichen Haushaltsverfahren von den Behörden und Ämtern zu liefernden Beiträgen und in den zu führenden Behördenverhandlungen aufgetreten sind.

230. Der Rechnungshof sieht bei weiterhin fehlender Rahmensetzung für die Neuordnung von Steuerungsaufgaben und unzureichender Koordination des Gesamtprozesses der Verwaltungsmodernisierung auch die Gefahr, dass

- die vom Senat angestrebte Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns nicht hinreichend verwirklicht wird,
- der Modernisierungsprozess selbst in Frage gestellt wird, wenn die notwendige weitere Dezentralisierung von Ressourcensteuerung und -verantwortung
 - o nicht in angemessener Zeit zum Abschluss gebracht wird oder
 - o sich bei ungelösten Koordinierungs- und Gestaltungsproblemen so verselbstständigt, dass es zu einer faktischen Verlagerung der politischen Verantwortung - auch für Fehlentwicklungen - auf die einzelnen Verwaltungseinheiten kommt.

Empfehlungen

231. Grundlegendes Prinzip neuer Steuerung ist die Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Bisherige Querschnittsfunktionen differenzieren sich künftig in Funktionen der Steuerungsunterstützung einerseits und in zentrale Servicefunktionen andererseits.²¹ Bei der weit überwiegenderen Zahl der Behörden und

²¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/5844 vom 06.08.1996

Ämter lässt es die Größe der Gesamtorganisation zu, steuernde Aufgaben und Serviceaufgaben zu trennen.

232. Aufgabe der Finanzbehörde als zuständiger Assistenzeinheit des Senats sollte es sein, den Prozess der Verwaltungsmodernisierung nunmehr auch im Bereich der Intendanz durch geeignete Maßnahmen zu strukturieren. Hierzu gehört insbesondere die Herstellung eines überbehördlich einheitlichen Aufgabenverständnisses für den Bereich der Intendanzaufgaben. Erreicht werden kann dies durch eine Überarbeitung und Neuabstimmung des von ProVi erarbeiteten Aufgabenkatalogs. Wichtige Vorarbeiten dazu könnten von den Arbeitsgruppen geleistet werden, die - ausgelöst durch die Prüfung des Rechnungshofs - gebildet worden sind.

Modernisierung im Bereich der Intendanz muss forciert werden

233. In einem weiteren Schritt müssen gemeinsam mit den Behörden und Ämtern die Inhalte für zentrale und dezentrale Ressourcensteuerung sowie für strategisches und operatives Controlling und die prinzipiellen Regeln für das Zusammenwirken der verschiedenen Steuerungsebenen beschrieben werden.²² Auf dieser Grundlage ist sodann

- ein Orientierungsrahmen für die Gestaltung neuer Steuerung zu erarbeiten und als Leitlinie festzulegen und sind
- darauf zugeschnittene zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen für das zentral und dezentral mit Steuerungs- und Controllingaufgaben betraute Personal zu konzipieren und durchzuführen.

Orientierungsrahmen ist erforderlich

Für die Umsetzung des Orientierungsrahmens sollte eine zeitliche Perspektive festgelegt werden, innerhalb der sich - von der Finanzbehörde begleitet und unterstützt - ein „best-practice“-Modell entwickeln kann. Über den jeweiligen Stand der Veränderungen wäre die Bürgerschaft im Rahmen der Berichterstattung zur Verwaltungsmodernisierung zu informieren.

Die Ausrichtung der weiteren Umsetzung des AKV-Prinzips an einem Orientierungsrahmen schafft zugleich die Voraussetzungen dafür, die Aussagefähigkeit von Intendanzkennzahlen zu erhöhen und ihre Tauglichkeit für überbehördliche und interkommunale Vergleiche zu verbessern.

234. Parallel dazu muss die Finanzbehörde die Definition der Aufgaben des BfH in den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 9 LHO - über die bereits 1999 vorgenommenen Änderungen hinaus - weiter entwickeln und präzisieren, um dessen Gesamtverantwortung für den Haushalt unter den Bedingungen der neuen Steuerung zu gewährleisten (vgl. Tz. 229). Von zentraler Bedeutung sind dabei

²² Die Behörde für Soziales und Familie hat - verstärkt durch die Forderung des Rechnungshofs - damit begonnen, ein Organisationscontrolling aufzubauen (vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 222).

Position des BfH stärken

- die Betonung der Zuständigkeit des BfH für die Globalsteuerung der Ressourcen,
- die Gewährleistung rechtzeitiger Beteiligung des BfH bei Fragen der generellen Ressourcenentwicklung und -steuerung in den Fachbereichen und
- Eingriffsrechte des BfH bei veränderten finanziellen Rahmenbedingungen.

235. Darüber hinaus hält es der Rechnungshof für erforderlich, zukünftig die Verantwortung des BfH für eine wirksame und sachgerechte Zuordnung von Intendanzaufgaben nach Maßgabe des Orientierungsrahmens festzuschreiben. Hier sind insbesondere

- die grundsätzliche organisatorische Trennung von steuernden Aufgaben und Serviceaufgaben,
- die Zusammenfassung der danach an zentraler Stelle verbliebenen Steuerungsaufgaben in Einheiten zur Steuerungsunterstützung der Behördenleitung und
- die Implementierung entsprechender Steuerungsinstrumente (Budgetierung, Kontrakte, Berichtswesen, Controlling)

zu nennen.

Um dies sicherzustellen, empfiehlt der Rechnungshof, die VV zu § 9 LHO in diesem Sinne zu überarbeiten.

236. Ungeachtet einer Überarbeitung der VV zur LHO müssen die BfH verstärkt den Prozess der Neuordnung von Steuerungsaufgaben und die daraus folgenden organisatorischen Veränderungen im Intendanzbereich vorantreiben, um möglichst bald eine effektive Ressourcensteuerung auf zentraler wie auf dezentraler Ebene zu erreichen. Dies würde zugleich die Transparenz der anteiligen dezentralen Intendanzkosten erhöhen und die Steuerungsfähigkeit der Produktkosten verbessern.

237. Die Aufgaben der Personalsachbearbeitung bestehen im Wesentlichen in der Erfüllung unabweisbarer beamtenrechtlicher und tariflicher Ansprüche und in der Umsetzung personalrechtlicher Entscheidungen, die an anderer Stelle getroffen werden. Diese Aufgaben haben somit operativen Charakter und kommen daher grundsätzlich für eine Dezentralisierung in Betracht.

Zu beachten ist aber, dass die Personalsachbearbeitung, die durch zahlreiche Vorschriften geprägt ist und spezielles Fachwissen erfordert, primär Servicecharakter und keine unmittelbar die Ressourcenverantwortung berührenden Auswirkungen hat. Nach diesen Merkmalen ist die Personalsachbearbeitung in besonderer Weise für die Wahrnehmung in einer zentralen Servicestelle geeignet.

Nach Auffassung des Rechnungshofs müssen daher Entscheidungen über Zentralisierung bzw. Dezentralisierung von Serviceaufgaben verstärkt darauf ausgerichtet werden, mögliche Synergieeffekte (Qualitätsverbesserungen, Erschließung von Rationalisierungspotenzialen) zu realisieren. Insbesondere hinsichtlich der organisatorischen Zuordnung der Personalsachbearbeitung als Serviceaufgabe sollten vorhandene Ansätze (vgl. Tz. 221) weitergeführt und bei Neugliederungen von Behörden verwirklicht werden.

Stellungnahme der Verwaltung

238. Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, sie folge dem Rechnungshof in seiner Einschätzung, dass die Umsetzung dezentraler Ressourcenverantwortung nach den Grundsätzen neuer Steuerung zur Veränderung der Aufgaben und des Selbstverständnisses zentraler Intendanzeinheiten führen sollte. Sie gehe davon aus, dass sich die Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung mit zunehmender Einführung von Instrumenten des NSM wie Kosten- und Leistungsrechnung, Kontraktmanagement und Controlling fortsetzen werde. Diese Veränderungen könnten allerdings erst dann in vollem Umfang greifen, wenn die Voraussetzungen, wie z.B. eine exakte Zuordnung von Kosten und Leistungen und ein belastbares outputorientiertes Berichtswesen, hinreichend erfüllt seien. Dazu werde die schrittweise Einführung eines integrierten Systems der Ressourcensteuerung auf Basis der Standardsoftware SAP R/3 beitragen.

239. Die Finanzbehörde geht wie auch der Rechnungshof davon aus, dass entsprechend der Leitidee des NSM operative Aufgaben konsequent zu dezentralisieren und Service- und Steuerungsaufgaben zu trennen seien. Der Rechnungshof weise zu Recht darauf hin, dass die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen der Behörden (Größe und Aufgabenstruktur) differenzierte Organisationsformen zuließen. Die Finanzbehörde werde gemeinsam mit den Behörden und Ämtern die Entwicklung beispielhafter Intendanzstrukturen weiterführen und auf dieser Basis eine Leitlinie als Orientierungsrahmen für die Gestaltung neuer Steuerung erarbeiten.

Ferner teile die Finanzbehörde die Auffassung des Rechnungshofs, dass die BfH bei der Gesamtsteuerung ihrer Behörde eine zentrale Ressourcenverantwortung haben. Die Empfehlung des Rechnungshofs, die Aufgaben der BfH in den VV zu § 9 LHO zu präzisieren, werde geprüft.

Bewertung durch den Rechnungshof

240. Der Rechnungshof sieht das Ergebnis seiner Bestandsaufnahme zum Stand der Neugestaltung von Steuerung entsprechend den Grundsätzen des NSM durch die Antwort der Finanzbehörde (vgl. Tz. 238) bestätigt. Dabei ist deutlich geworden, dass die Verwirkli-

chung des NSM im Intendanzbereich - weitere Dezentralisierung mit behördenübergreifender Rahmensetzung sowie Trennung von Steuerungs- und Serviceaufgaben - über die bisherigen Ansätze hinaus mit hoher Priorität und festzulegender zeitlicher Perspektive weiterzuführen ist. Der Rechnungshof geht davon aus, dass dieser Prozess die Herstellung eines einheitlichen Aufgabenverständnisses und entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen einschließt (vgl. Tzn. 232 und 233).

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Verschiedene Behörden

Dienst- und Arbeitsunfähigkeit nach Unfällen

Der Freien und Hansestadt Hamburg als Dienstherr bzw. Arbeitgeber entstehen finanzielle Nachteile, weil Unfallursachen z.T. unzureichend geklärt, nicht immer sachgerecht bewertet und Schadenersatzforderungen oft nicht in richtiger Höhe beziffert werden.

Ziele der Prüfung

241. Der Rechnungshof hat in acht Behörden und Ämtern die Bearbeitung von Dienst- und Arbeitsunfähigkeit aufgrund von Unfällen für den Zeitraum von 1995 bis 2000 geprüft. Es sollte festgestellt werden, ob
- eine Dienst- oder Arbeitsunfähigkeit ausreichend nachgewiesen wird,
 - das Vorliegen eines Unfalls geprüft wird und ggf. entsprechende Dienstunfallberichte aufgenommen bzw. Unfallanzeigen an die Landesunfallkasse gegeben werden,
 - den Unfallursachen nachgegangen wird, um über den Anspruch auf Krankenbezüge entscheiden zu können (Ausschluss von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit) oder um feststellen zu können, ob eine schuldhaftige Beteiligung Dritter vorliegt,
 - der dem Dienstherrn bzw. Arbeitgeber mit der Zahlung von Krankenbezügen entstandene Schaden richtig und vollständig ermittelt wird und Schadenersatzansprüche gegen Dritte aus übergegangenem Recht geltend gemacht und realisiert werden.

Bearbeitungsmängel

242. Der Rechnungshof hat insbesondere folgende Mängel festgestellt:

- Auf dem Formblatt „Krankenstandsmitteilung“ blieb die Frage nach dem Vorliegen eines Unfalls häufig unbeantwortet.
- Es wurden im Wesentlichen dienstlich erlittene Unfälle und nur in sehr eingeschränktem Umfang Unfälle im außerdienstlichen Bereich als Grund für eine Dienst- oder Arbeitsunfähigkeit angegeben.
- Soweit die Frage nach dem Vorliegen eines Unfalls mit „ja“ beantwortet war, fanden sich in den Personalakten zum Teil keine Hinweise darüber, ob
 - o eine schuldhafte Beteiligung Dritter vorlag und mögliche Schadenersatzansprüche geprüft wurden,
 - o bei Arbeitsunfällen eine Anzeige an die Landesunfallkasse erfolgt war.
- Obwohl in einer Reihe von Fällen ärztlicherseits ein Arbeitsunfall attestiert, dagegen in den Krankenstandsmitteilungen die Frage nach dem Vorliegen eines Unfalls mit „nein“ beantwortet war, blieb nach Aktenlage offen, ob diese widersprüchlichen Angaben aufgeklärt worden sind.
- In weiteren Fällen, in denen Dienst- oder Arbeitsunfähigkeit auf Unfälle mit Beteiligung Dritter zurückzuführen war, enthielten die Personalakten keine Hinweise darüber, ob ein Verschulden Dritter und damit mögliche Ansprüche auf Schadenersatz geprüft bzw. realisiert worden sind.
- In Fällen, in denen die Beschreibungen der Unfallhergänge Hinweise auf Eigenverschulden der Mitarbeiter enthielten, war den Personalakten nicht immer zu entnehmen, dass Feststellungen zum Ausschluss von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit getroffen worden sind und insoweit die Zahlung von Krankenbezügen gerechtfertigt war.
- Zum Teil wurde nicht beachtet, dass nach den tariflichen und beamtenrechtlichen Regelungen mehr als drei Kalendertage andauernde Zeiten von Dienst- oder Arbeitsunfähigkeit durch ärztliche Bescheinigungen nachzuweisen sind.
- Es bestand häufig Unsicherheit bei der Beurteilung von Unfallgeschehen, insbesondere bei Verkehrsunfällen in der Frage der Mitschuld Dritter.
- Hinsichtlich der in eine Schadenersatzforderung einzubeziehenden Ansprüche besteht bei den Behörden und Ämtern keine einheitliche Praxis.

Unfallfrage blieb unbeantwortet

Unfälle im privaten Bereich oft nicht angegeben

Dokumentation der Bearbeitung unzulänglich

Nachweispflichten vernachlässigt

Keine sichere Beurteilung von Unfallgeschehen

Uneinheitliche Praxis bei Ermittlung der Schadenshöhe

Schlussfolgerungen und Forderungen

243. Die vielfältigen Mängel bei der Bearbeitung von Dienst- oder Arbeitsunfähigkeit von Mitarbeitern aufgrund von Unfällen führen für die Freie und Hansestadt Hamburg als Dienstherr bzw. Arbeitgeber zu finanziellen Nachteilen, weil Schadenersatzansprüche nicht hinreichend sorgfältig geprüft und daher nicht oder nicht in voller Höhe geltend gemacht werden. Aber auch für die erkrankten Mitarbeiter können Nachteile entstehen, wenn Unfälle als Ursache einer Erkrankung ungeklärt oder unerkannt bleiben und damit
- ggf. bestehenden betrieblichen Gefährdungssituationen nicht wirksam vorgebeugt werden kann oder
 - mögliche gesundheitliche Spätschäden nicht ursachengerecht zugeordnet werden können.
244. Der Rechnungshof hat die geprüften Behörden und Ämter aufgefordert, auf eine Verbesserung der Qualität der Bearbeitung von Dienst- oder Arbeitsunfähigkeit hinzuwirken. Er hat empfohlen, schwierigere Sachverhaltsbewertungen sowie die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen grundsätzlich rechtskundigen Mitarbeitern zu übertragen.
245. Die geprüften Behörden und Ämter haben die aufgezeigten Bearbeitungsmängel anerkannt und gegenüber dem Rechnungshof schriftlich zugesagt, höhere Qualitätsstandards bei der Bearbeitung von Dienst- oder Arbeitsunfähigkeit aufgrund von Unfällen durch entsprechende Unterweisung der zuständigen Sachbearbeiter sowie durch Rundschreiben an die Beschäftigungsdienststellen sicherzustellen.
246. Das Personalamt als zuständige Stelle wurde gebeten, aus den Prüfungsfeststellungen für den gesamten Bereich der Hamburger Verwaltung Konsequenzen zu ziehen und für die Sachbearbeitung in den Behörden und Ämtern einheitliche Handlungsansätze und Unterstützungsmöglichkeiten
- zur sachgerechten Bearbeitung von Dienst- und Arbeitsunfähigkeit aufgrund von Unfällen,
 - zur Anwendung gesicherter Kriterien bei der Bewertung der Sachverhalte sowie bei der Bezifferung von Schadenersatzforderungen und
 - zur wirksameren Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen - insbesondere bei Verkehrsunfällen -
- zu entwickeln.
247. Das Personalamt hat die Anregungen des Rechnungshofs aufgegriffen und damit begonnen, den Behörden und Ämtern allgemeine Hilfestellungen - insbesondere für die Bewertung von Unfallhergängen sowie für die Ermittlung und Durchsetzung von Schaden-

ersatzansprüchen - an die Hand zu geben. Es hat mitgeteilt, dass es darüber hinaus eine Neukonzeption des Verfahrens zur Geltendmachung von Regressansprüchen anstrebe. Dabei soll gemäß der Anregung des Rechnungshofs die Möglichkeit nachdrücklich verfolgt werden, Leistungen zur Zukunftssicherung in den Schadensausgleich einzubeziehen. Da noch erheblicher Abstimmungsbedarf mit den Behörden und Ämtern bestehe, werde mit einem Zwischenergebnis nicht vor Mitte 2002 gerechnet.

*Personalamt zieht
Konsequenzen für
die gesamte
Hamburger
Verwaltung*

V. Prüfungsergebnisse bei einzelnen oder mehreren Behörden

Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter

IuK-Technik im Bezirksamt Hamburg-Mitte

Die Systemverwaltung und die Anwenderbetreuung des Bezirksamts Hamburg-Mitte sind verbesserungsbedürftig. Mängel bei der Planung und Koordinierung des IuK-Einsatzes haben zu vermeidbarem Zeit- und Verwaltungsaufwand geführt.

Die Auswahl und Vergabe von IuK-Schulungsleistungen und sonstige Beschaffungen wurden teilweise nicht ordnungsgemäß durchgeführt. Verantwortliche Vorgesetzte haben ihre Dienstaufsichtspflichten nicht immer im gebotenen Umfang wahrgenommen.

IuK-Aufgaben

248. Nach einem zwischen dem Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB) und den Bezirksämtern vereinbarten Rahmenkontrakt nehmen die Bezirksämter folgende IuK-bezogene Aufgaben wahr:

Rahmenkontrakt regelt Aufgabenwahrnehmung

- IuK-Planung und Angelegenheiten grundsätzlicher Art,
- IuK-Vorhaben,
- Anwenderbetreuung und Systemverwaltung sowie
- IuK-Schulung¹.

Bei allen hier genannten Aufgaben hat der Rechnungshof im Bezirksamt Hamburg-Mitte Defizite in der Aufgabenwahrnehmung festgestellt.

¹ ohne die vom SfB durchgeführten Schulungen für die zentralen IuK-Verfahren

luK-Planung und Angelegenheiten grundsätzlicher Art

249. Im Bezirksamt Hamburg-Mitte, das aktuell über einen luK-Ausstattungsgrad von nahezu 100 % verfügt, wurden im Jahr 2000 957 Bildschirmarbeitsplätze, 19 Netzsegmente und 70 aktive Netzkomponenten, 15 Server und 1.800 Hardwareeinheiten (PC, Drucker usw.) betreut. Es waren 50 verschiedene Hardware-Modelle und sechs Betriebssystem-Versionen im Einsatz. Die räumliche Verteilung auf diverse Dienstgebäude sowie die Bandbreite der technischen Systeme haben die Anforderungen für die Systemverwaltung und Anwenderbetreuung in den letzten Jahren erheblich ansteigen lassen. Trotzdem verfügt das Bezirksamt Hamburg-Mitte weder über ein aktuelles Bestandsverzeichnis der in den Fachdienststellen eingesetzten luK-Technik und -Anwendungen noch über ein auf die Fortschreibung der luK-Technik gerichtetes zukunftsfähiges Entwicklungskonzept.

Aktuelle Bestandsaufnahme und Entwicklungskonzept fehlen

Zur Optimierung des luK-Betriebs in den Behörden hat der Rechnungshof² auf organisatorische und technische Gestaltungsmöglichkeiten (z.B. automatisierte Systemverwaltung) hingewiesen und dem Bezirksamt empfohlen, die Vielfalt und Varianten der genutzten technischen Systeme mit dem Ziel der Reduzierung von Aufwand und Kosten zu begrenzen. Zudem sollte das Bezirksamt, aufbauend auf einer aktuellen Bestandsaufnahme und den Erkenntnissen aus dem laufenden luK-Strategieprojekt der Verwaltungsleiter der Bezirksamter, ein entsprechendes Entwicklungskonzept erarbeiten.

luK-Vorhaben

HAMLET

250. Die 1996 eingeleitete Einführung der luK-Anwendung HAMLET³ für die gesamte Bezirksverwaltung war im Sommer 2001 noch nicht abgeschlossen. Bei diesem luK-Vorhaben haben sich die Beteiligten nicht an die für die hamburgische Verwaltung geltenden Projektgrundsätze⁴ bzw. an die Dienstvorschrift des SfB zur Steuerung von luK-Vorhaben in der Bezirksverwaltung⁵ gehalten. Zu Beginn des luK-Vorhabens hätten die Fachdienststellen unter Federführung des Bezirksamtes Hamburg-Mitte die fachlichen Anforderungen und den Ressourcenbedarf für eine luK-Unterstützung ermitteln müssen, um eine Entscheidung über die Finanzierung und Durchführung des geplanten luK-Vorhabens herbeizuführen.

Regelungen zur Steuerung von luK-Vorhaben nicht beachtet

² vgl. auch Jahresbericht 2000, Tzn. 210 ff., „Auswirkungen der verstärkten Investitionen in die luK-Technik“

³ Hauptinformationssystem amtlicher Lebensmittelüberwacher und Tierärzte

⁴ vgl. Grundsätze zur Organisation von Projekten in der Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 1. Juli 1993, Senatsamt für den Verwaltungsdienst

⁵ Grundlage für die Dienstvorschrift war die Vorgabe des damaligen Senatsamtes für den Verwaltungsdienst, dass Voraussetzung für eine dezentrale Bewirtschaftung der global veranschlagten luK-Investitionsmittel u.a. die Einführung einer einheitlichen Vorhabenssteuerung nach vorgegebenem Muster ist.

*Verbindliche
Vorgaben
unterblieben*

Spätestens mit der Entscheidung zur Finanzierung aus global veranschlagten IuK-Mitteln im Dezember 1998 hätte das Bezirksamt Hamburg-Mitte eine projektmäßige Abwicklung nach den genannten Regelungen sicherstellen müssen. Weil dies versäumt wurde, unterblieb die verbindliche Festlegung von Verantwortlichen in der Fachdienststelle und im IuK-Abschnitt des Bezirksamtes Hamburg-Mitte sowie die Vorgabe von Zielen, fachlichen Anforderungen, Kosten und deren Finanzierung, Terminen sowie Arbeits- und Kommunikationsstrukturen.

Als Folge hiervon wurden z.B. Verhandlungen über eine Landeslizenz erst nach Erwerb mehrerer Einzellizenzen aufgenommen.

*Nicht
ausreichendes
Eingreifen durch
Vorgesetzte*

Bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen im Sommer 2001 waren weder ein zentraler Ansprechpartner für den externen Hersteller benannt noch eine überbezirkliche Schulungskoordination entwickelt. Ein steuerndes Eingreifen der jeweiligen Vorgesetztenbene fand nicht in ausreichendem Umfang statt.

*Zeitverzögerungen
und
vermeidbarer
Verwaltungsaufwand*

In Ermangelung einer straffen Vorhabensplanung, -durchführung und -steuerung ist es zu erheblichen Zeitverzögerungen und vermeidbarem Verwaltungsaufwand gekommen. Zusätzlich trugen dazu zögerliche Informations- und Abstimmungsprozesse mit den Fachdienststellen auch der anderen Bezirksamtern bei.

Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert, nunmehr die Einführung von HAMLET in Einklang mit der o.a. Dienstvorschrift zügig zum Abschluss zu bringen. Angesichts der festgestellten Kommunikationsdefizite sollte das Bezirksamt Hamburg-Mitte künftig einen direkten, auf zügige Problemlösung gerichteten Informationsaustausch zwischen den beteiligten Dienststellen sicherstellen.

INEZ

251. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte hat auf Anregung des Jugendamts und des Ortsamts Billstedt den Einsatz der in der Behörde für Soziales und Familie entwickelten IuK-Anwendung INEZ⁶ in die Wege geleitet. Nach Abschluss eines entsprechenden Kontrakts, der unter anderem die Kosten regelt und die Einführung der Anwendung auch in den übrigen Bezirksamtern vorsieht, wird INEZ seit dem 15.06.2001 in sechs Verwaltungsbereichen des Bezirksamts Hamburg-Mitte im Testbetrieb eingesetzt.

Der Rechnungshof begrüßt die vom Bezirksamt ergriffene Initiative zur Einführung und Nutzung einer von einer anderen Behörde entwickelten und bereits erfolgreich eingesetzten IuK-Anwendung.

*Organisatorische
Verbesserungen
prüfen*

Allerdings hat er das Bezirksamt gebeten, parallel zum Testbetrieb zu prüfen, ob im Zuge der Verfahrensübernahme aufbau- und ab-

⁶ Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen

lauforganisatorische Optimierungen bei den zuwendungsbearbeitenden Dienststellen möglich sind.

Der Rechnungshof hat das Bezirksamt Hamburg-Mitte darauf hingewiesen, dass die Klärung dieser organisatorischen Fragen generelle Bedeutung für die Einführung von INEZ in den übrigen Bezirksamtern hat.

Anwenderbetreuung und Systemverwaltung

252. Die dem luK-Abschnitt durch eine bezirksamtsinterne Dienstanweisung übertragene Beratungsfunktion hat dieser nur in eingeschränktem Maße wahrgenommen. So hat er in der Regel die Beschaffungsvorschläge der Fachdienststellen ausgeführt, ohne in Rückkopplung mit ihnen zu klären, ob die Fachanwendung (oder ggf. auch alternative Produkte) tatsächlich zu einer Qualitätssteigerung führen und in die bestehende luK-Infrastruktur passen.

*Beratungsfunktion
nur eingeschränkt
wahrgenommen*

Auch eine 1998 vom luK-Abschnitt des Bezirksamts durchgeführte Befragung der Fachdienststellen zur Erhebung der „Kundenzufriedenheit“ ergab, dass die Teilthemen Beratung und Unterstützung bei der Installation von luK-Technik eher negativ bewertet wurden.

Der nur eingeschränkte Beratungs- und Betreuungseinsatz durch den luK-Abschnitt hatte zur Folge, dass die Nutzenpotenziale der im Bezirksamt eingesetzten Hard- und Softwareprodukte nicht immer hinreichend ausgeschöpft werden.

Allerdings kamen auch die Fachdienststellen ihrer Pflicht zur Beteiligung des luK-Abschnitts nur unzureichend nach.

*Unzureichende
Beteiligung des
luK-Abschnitts*

Aufgrund fehlender Freigabeanträge und -bescheinigungen für die Entwicklung, Änderung oder Nutzung von luK-Anwendungen auf der Basis von Standard-Office-Softwareprodukten war nicht in jedem Einzelfall sichergestellt, dass notwendige Datensicherheits- und Datenschutzmaßnahmen eingehalten sowie aussagefähige Verfahrensdokumentationen erarbeitet wurden. Daraus resultierende unvollständige Kenntnisse über den tatsächlichen Einsatz und die Nutzung von luK-Technik erschweren dem luK-Abschnitt die übergreifende Planung und Koordinierung.

Der Rechnungshof hat das Bezirksamt aufgefordert, künftig auch auf Führungsebene die Einhaltung der Dienstanweisung sicherzustellen.

253. Neben den Beschäftigten des luK-Abschnitts hat das Bezirksamt über 50 sog. „luK-Ansprechpartner“ aus den verschiedenen Fachdienststellen zur Verfahrens- und Anwenderbetreuung eingesetzt. Aufgrund mangelnder luK-Kenntnisse sowie fehlender Zugriffs- und Administrationsrechte wurden diese fast ausschließlich zur Behebung einfacher Bedienungsfehler und zur Weiterleitung von Fehler- und Störungsmeldungen an den luK-Abschnitt herangezogen.

*luK-Ansprech-
partner nicht
ausreichend
qualifiziert*

gen. Eine auf erweitertem luK-Fachwissen basierende qualifizierte Hilfestellung oder Verfahrensbetreuung konnte von den luK-Ansprechpartnern nur in Einzelfällen geleistet werden.

Die eingeschränkte Einsetzbarkeit der luK-Ansprechpartner hat dazu beigetragen, dass der luK-Abschnitt mit der Sicherstellung des technischen Betriebs innerhalb des Bezirksamts fast vollständig ausgelastet war und deshalb vordringliche Aufgaben, wie die Beratung und Unterstützung der Fachdienststellen bei der Einführung von luK-Technik, Arbeitsuntersuchungen und Projektmanagement, nur sporadisch wahrnehmen konnte.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die luK-Ansprechpartner systematisch weiterzuqualifizieren und ihren Einsatz verbindlich zu regeln, damit sie den luK-Abschnitt künftig wirkungsvoll von Routinetätigkeiten entlasten können.

Vergabe von luK-Schulungsleistungen

254. *Vergabe von luK-Schulungsleistungen unvollständig dokumentiert*

Der luK-Abschnitt hat in den Jahren 1999 bis 2001 luK-Schulungsleistungen u.a. an drei externe Firmen im Umfang von rd. 51.500 Euro vergeben, bei denen Auswahl und Vergabe der Schulungsleistungen nicht oder nur unvollständig dokumentiert waren.

Weitere Ermittlungen vom LIT veranlasst

Der Kontakt zu einer der drei Firmen wurde über einen im Landesamt für Informationstechnik (LIT) für Seminarplanungen zuständigen Mitarbeiter hergestellt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat dieser Mitarbeiter die an die Firma vergebenen Schulungen - von wenigen Ausnahmen abgesehen - auch persönlich durchgeführt. Das Bezirksamt ist zu keinem Zeitpunkt der Frage nachgegangen, ob er als Dozent dieser Firma neben seiner Vollbeschäftigung beim LIT das vereinbarte umfangreiche Schulungspensum überhaupt bewältigen konnte und durfte. Im LIT waren die umfangreichen Nebentätigkeiten des Mitarbeiters nicht bekannt. Aufgrund der Erhebungen des Rechnungshofs hat das LIT nach eigenen Vorermittlungen das Personalamt und die Finanzbehörde - Zentralstelle für Korruptionsfragen - mit der Angelegenheit befasst.

Der Rechnungshof hat das Bezirksamt Hamburg-Mitte aufgefordert, ihn über den weiteren Verlauf zu unterrichten.

255. Unabhängig davon hat der Rechnungshof die vom Bezirksamt praktizierte Vergabe von luK-Schulungsleistungen an die drei externen Firmen beanstandet, weil sie die notwendige Transparenz vermissen ließ und mehrfach gegen Vorschriften des Beschaffungsrechts verstieß.

Aufträge wurden ohne konkrete Vergleichsangebote vergeben, Verhandlungen wurden nicht dokumentiert und es wurden keine

schriftlichen Verträge abgeschlossen. Dies wiegt umso schwerer, als es hier um erhebliche Auftragsvolumina ging.

Zudem konnten Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen nicht in jedem Fall nachgewiesen werden.

*Notwendigkeit und
Wirtschaftlichkeit
nicht
nachgewiesen*

Der Rechnungshof hat vom Bezirksamt Hamburg-Mitte gefordert, die Vergabe von IuK-Schulungsleistungen an externe Firmen strikt nach den Bestimmungen des Beschaffungsrechts⁷ durchzuführen. Die verantwortlichen Leitungskräfte werden im Rahmen der ihnen obliegenden Dienstaufsichtspflichten künftig auf die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften nachhaltig zu achten haben. Die mit der Vergabe betrauten Beschäftigten sind in dieser Materie zu schulen.⁸

Verwendung von Haushaltsmitteln

256. Bei der Verwendung von Haushaltsmitteln hat der Rechnungshof Mängel vorgefunden, die auf Defizite bei der zur Sicherstellung eines wirtschaftlichen Aufgabenvollzugs unverzichtbaren Dienstaufsicht hindeuten:

*Verwendung von
Haushaltsmitteln
mangelhaft*

- Mit der Reinigung von PC-Gehäusen, Bildschirmen, Tastaturen und Mäusen sowie ihrer bestandsmäßigen Erfassung wurden unter Einsatz von Haushaltsmitteln Externe beauftragt. Der Rechnungshof hat dafür keine Notwendigkeit erkannt.
- Der Transport von IuK-Geräten zwischen den verschiedenen Dienststellen des Bezirksamts wird seit Jahren von einer externen Firma durchgeführt, obwohl eine Fahrbereitschaft des Bezirksamtes zur Verfügung steht. Deren Nutzung wurde nur in Einzelfällen in Erwägung gezogen.
- Ein vom LIT in einen Systemschrank des IuK-Abschnitts eingebautes IuK-Gerät war am Tag der vorgesehenen Inbetriebnahme im Dezember 1999 nicht mehr auffindbar und musste dem LIT ersetzt werden. Ausgelöst durch die Prüfung des Rechnungshofs konnte der Verbleib dieses Gerätes erst nach intensiven Nachforschungen im Dezember 2001 ermittelt werden.

Darüber hinaus wurde in einem Einzelfall eine Auszahlung mit einer unwahren Begründung veranlasst. Bei einer als „Kostenerstattung“ deklarierten Zahlung an einen Praktikanten und späteren Mitarbeiter des IuK-Abschnitts handelte es sich tatsächlich um eine Anerkennungsprämie, die inzwischen zurückgefordert worden ist .

⁷ vgl. auch Jahresbericht 2001, Tzn. 24 ff.; „Beschaffung von Lieferungen und Leistungen in der hamburgischen Verwaltung“

⁸ a.a.O (Tzn. 39 f.) „Schulung und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“

*Handlungsbedarf
für Führungsebene*

Der Rechnungshof sieht das Bezirksamt Hamburg-Mitte in der Pflicht, bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des luK-Abchnitts einen wirtschaftlichen Aufgabenvollzug sicherzustellen.

Stellungnahme der Verwaltung

257. Das SfB hat in seiner Stellungnahme deutlich gemacht, dass der Optimierung der bezirklichen luK-Bereiche eine hohe Bedeutung und Priorität zukommt. Unabhängig von der Prüfung des Rechnungshofes haben SfB und Bezirksamter zu Beginn des Jahres 2001 die Einrichtung eines „luK-Strategieprojektes der bezirklichen Verwaltungsleiter“ vereinbart, in dem u.a. die Themen „Entscheidungsprozesse“, „Technik“ und „Service“ übergreifend aufbereitet werden.

*Empfehlungen
des Rechnungshofs werden
weiterverfolgt*

Die vom Rechnungshof getroffenen Feststellungen werden vom SfB im Wesentlichen geteilt. Alle Empfehlungen des Rechnungshofs werden vom Bezirksamt Hamburg-Mitte im Rahmen des luK-Strategieprojektes gemeinsam mit dem SfB und den anderen Bezirksamtern weiterverfolgt.

258. Die Einführung der luK-Anwendung HAMLET wird auch vom SfB und dem Bezirksamt Hamburg-Mitte als nicht sachgerecht bewertet. Um ein derartiges Vorgehen künftig zu verhindern, hat sich die Bezirksverwaltung im Rahmen des laufenden luK-Strategieprojektes zwischenzeitlich auf einen strukturierten Entscheidungsprozess verständigt, mit dessen Hilfe insbesondere auch die Fachdienststellen (im Sinne eines kompetenten und verantwortlichen Auftraggebers) von Anfang an in die Erarbeitung der für luK-Vorhaben erforderlichen Anforderungen und Voraussetzungen eingebunden werden.

Für die flächendeckende Einführung der luK-Anwendung HAMLET soll nach der Erhebung des aktuellen Sachstandes ein verbindlicher Zeitrahmen festgelegt werden.

259. Die vom Rechnungshof zur Einführung der luK-Anwendung INEZ angeregte Prüfung organisatorischer Optimierungsmöglichkeiten ist erst nach dem Testbetrieb vorgesehen, um die Einführung des luK-Verfahrens nicht zu gefährden.

260. Das SfB hat eingeräumt, dass die Vergabevorschriften sowohl bei der Vergabe von luK-Schulungsleistungen an externe Firmen als auch bei sonstigen Vergaben nicht immer in ausreichendem Maße beachtet worden sind. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte ist den vom Rechnungshof aufgezeigten Defiziten nachgegangen und hat zugesagt, künftig die Bearbeitung durch Beschäftigte mit entsprechender Qualifikation und die Einhaltung der Vergabebestimmungen bei der Beschaffung sicherzustellen. Insbesondere sollen die Beschaffungsvorgänge anforderungsgerecht dokumentiert werden.

261. Die Reinigung von PC-Gehäusen, Bildschirmen, Tastaturen und Mäusen wird im Jahr 2002 probeweise nicht mehr von einer Fremdfirma durchgeführt. Um Erfahrungen für eine dauerhafte Regelung gewinnen zu können, wird den Dienststellen im Verlauf des Jahres Reinigungsmaterial auf Anforderung zur Verfügung gestellt.

Um beim Transport von IuK-Geräten die Möglichkeiten der Fahrbereitschaft nutzen zu können, wird diese künftig befragt und das Ergebnis dokumentiert.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Justizbehörde

Aus- und Fortbildung

Eine unzureichende Personalersatzplanung hat dazu beigetragen, dass die Justizbehörde 20 Rechtspflegeranwärter nach ihrer Ausbildung nicht übernehmen konnte. Ausbildungskosten von mindestens 1,6 Mio Euro steht damit kein entsprechender Nutzen für die Justiz gegenüber.

Die Dezentralisierung von Aus- und Fortbildungsaufgaben innerhalb der Justiz erfordert eine verstärkte Steuerung und Koordination.

Die Justizbehörde hat Haushaltsmittel für Aus- und Fortbildung z.T. nicht zweckentsprechend verwendet.

Planung

262. Die Justizbehörde bildet Nachwuchskräfte für neun Beamtenlaufbahnen sowie Justizfachangestellte aus. In den vergangenen Jahren hat sie allerdings von ihr ausgebildete Nachwuchskräfte nicht vollständig übernommen. So konnten in den Jahren 1999 und 2000 von 39 erfolgreich geprüften Rechtspflegeranwärtern 20 überhaupt nicht und drei weitere nur im mittleren Dienst als Gerichtsvollzieher weiter beschäftigt werden. Außerdem konnte die Behörde im Herbst 2000 in ihren Dienststellen nur fünf von zwölf Absolventen der Ausbildung für den mittleren Justizdienst einstellen, die Übrigen übernahmen - kurzfristig und ursprünglich in diesem Umfang nicht geplant - die Arbeits- und Sozialgerichte.

20 Nachwuchskräfte nach Ausbildung nicht übernommen

*Planungs- und
Kostendaten nicht
verlässlich*

In den nächsten zehn Jahren ist auch im Rechtspflegerbereich mit einem Anstieg der Zahl altersbedingt ausscheidender Beschäftigter zu rechnen. Bei der Planung des Personalersatzbedarfs hat die Behörde außer den erfahrungsgemäß zu erwartenden außerplanmäßigen Abgängen der Mitarbeiter die planmäßigen Abgänge aber nur für drei Jahre im Voraus betrachtet. Verlässliche Daten über die Kosten der Rechtspflegerausbildung, die als Grundlage für Planungs- und Steuerungsentscheidungen benötigt werden, hält sie nicht vor. Von der Behörde angegebene Ausbildungskosten von rd. 80.000 Euro je Anwärter¹ beruhen deshalb auf überschlägig ermittelten, unvollständigen und damit tendenziell zu niedrigen Berechnungen.

*Ausbildungs-
kosten ohne
Nutzen*

263. Infolge der Nichtübernahme von 20 ausgebildeten Rechtspflegeranwärtern, die auch auf Fehleinschätzungen des Personalbedarfs für das neu geregelte Insolvenzverfahren beruhte, hat die Justizbehörde auf der Basis ihrer Berechnungen einen Betrag von mindestens rd. 1,6 Mio Euro für Ausbildungskosten aufgewendet, dem kein seiner Zweckbestimmung entsprechender Nutzen für Hamburg gegenübersteht. Zwar hat sie es im Hinblick auf die Ausbildungsplatzsituation für erforderlich und vertretbar gehalten, jungen Menschen auch ohne Übernahmemöglichkeit eine Ausbildung anzubieten,² die für die dreijährige Ausbildung des Rechtspfleger Nachwuchses bewilligten öffentlichen Mittel sind jedoch dazu bestimmt, eigene künftige Bedarfe der Justiz zu befriedigen.

264. Der Rechnungshof hat der Justizbehörde empfohlen,

- über vorhandene Ansätze der dreijährigen Vorausbetrachtung hinausgehende Planungsmethoden zur Ermittlung und Analyse des längerfristigen Personalersatzbedarfs zu nutzen,
- eine fundierte aktualisierte Kostenberechnung durchzuführen, um verlässliche Daten für Steuerungsentscheidungen zu gewinnen und
- auf der Basis eines derart planungsabgesicherten Kontraktmanagements zwischen Behördenleitung und Bedarfsträgern Vereinbarungen über die Zahl der Auszubildenden und ihre Übernahme zu schließen,

um sowohl die für die Funktionsfähigkeit der Justiz notwendige Ausbildung zu sichern als auch kostspielige „Fehlinvestitionen“ bei der Ausbildung von Nachwuchskräften zu vermeiden.

Die Justizbehörde hat zugesagt, verlässliche Kostenberechnungen durchzuführen und auf ihrer sowie auf der Grundlage geeigneter Planungsmethoden ein Kontraktmanagement aufzubauen, um unter Berücksichtigung des zur Verfügung stehenden Ressourcenrahmens künftig möglichst alle Nachwuchskräfte einsetzen zu können.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/7093 vom 21.03.1997

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/2787 vom 30.07.1999

265. Die Fortbildungsplanung entspricht nicht durchgehend den Vorgaben der Fortbildungsrichtlinien.

Fortbildungsrichtlinien nicht beachtet

Rahmen- und Terminpläne für Fortbildung erstellt die Justizbehörde nicht für alle Fortbildungsmaßnahmen. Interessierte Beschäftigte können sich deshalb nicht frühzeitig um eine Teilnahme bemühen. Eine frühzeitige Konkretisierung des Fortbildungsangebots ermöglicht aber erst eine ziel- und outputorientierte Steuerung bezüglich qualitativer und quantitativer Bedarfe und den planvollen Einsatz der Haushaltsmittel.

Die Justizbehörde will künftig die Fortbildungsrichtlinien beachten und die gesamte Fortbildungsplanung in Rahmen- und Terminplänen abbilden.

Steuerung und Koordination

266. Aus- und Fortbildungsaufgaben nehmen teilweise zentral das Amt für Allgemeine Verwaltung und das Strafvollzugsamt, zum Teil dezentral die Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie der Justizvollzug wahr. Infolge der Dezentralisierung werden zunehmend gleiche oder gleichartige Aufgaben an verschiedenen Stellen der Justiz wahrgenommen. Dabei geraten häufig die Parallelität der Aufgabenwahrnehmung bei anderen Stellen sowie Koordinationsmöglichkeiten aus dem Blick. So

- haben sowohl das Amtsgericht als auch die Staatsanwaltschaft unabhängig voneinander Konzepte für die Qualifizierung von Einheitssachbearbeitern entwickelt, ohne dass ein Abgleich oder ein Erfahrungsaustausch stattgefunden hat;
- bietet das Amt für Allgemeine Verwaltung auf der Basis eines mit allen Gerichten und Staatsanwaltschaften abgestimmten Konzepts Fortbildungen zur Förderung der Führungskompetenzen an. Gleichzeitig bilden aber auch das Strafvollzugsamt und die Staatsanwaltschaft zu vergleichbaren Themen fort.

Die unterlassene Koordination führt damit zu Doppelarbeit, Chancen zur Qualitätsverbesserung werden nicht erkannt und optimaler Ressourceneinsatz im Sinne gebotener Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 7 LHO) wird erschwert.

Aktivitäten der Dienststellen nicht ausreichend koordiniert

267. Der Rechnungshof hat der Justizbehörde empfohlen, die Chancen dezentraler Aufgabenwahrnehmung besser zu nutzen und die größtmögliche Wirksamkeit und Qualität der Aufgabenwahrnehmung durch (ergänzende) Steuerung und Koordination zu sichern. Dafür sollte sie an zentraler Stelle

- die Basis für einen koordinierten Erfahrungsaustausch schaffen,

- Vergleichsdaten zu Inhalten, Dozentenkosten und Kosten je Teilnehmer und Veranstaltung vorhalten und
- ggf. die nach Vergleich verschiedener Aufgabenträger als beste Lösung erkennbar gewordene Praxis zur Richtschnur machen (best practice).

Die Justizbehörde will dem folgen.

268. Im Haushaltsjahr 2000 hat die Justizbehörde Fortbildungsmittel in Höhe von rd. 270.000 Euro ausgegeben. Die angemeldeten Fortbildungsbedarfe der Dienststellen überstiegen dabei die verfügbaren Haushaltsmittel. Auch nach Auffassung der Justizbehörde reichen die Haushaltsmittel insbesondere im Fortbildungsbereich nicht aus.

Fortbildungsmittel teilweise zweckentfremdet

Dennoch hat die Justizbehörde mehr als zehn Prozent der bewilligten Mittel (rd. 31.000 Euro) im Jahr 2000 nicht für Fortbildungsmaßnahmen, sondern z.B. für nicht der Fortbildung dienende Tagungen, Personalauswahlverfahren und die Abschlussveranstaltung „Justiz 2000“ ausgegeben.

269. Ausgaben dürfen nach dem Grundsatz der sachlichen Bindung nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck geleistet und bei dem dafür vorgesehenen Titel gebucht werden, soweit sich aus dem Haushaltsplan nichts anderes ergibt (§§ 13, 35 Abs.1 und 45 Abs. 1 LHO). Es ist entsprechend der vorgesehenen Ordnung Rechnung zu legen (§ 81 LHO).

Die Belastung der Fortbildungsmittel mit sachfremden Zahlungen begründet darüber hinaus die Gefahr, dass wichtige Fortbildungsvorhaben nicht oder nicht rechtzeitig stattfinden können. Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen müssen sich deshalb auch im Interesse eines angemessenen Fortbildungsstandards auf die Mittelverwendung beziehen und sachfremde Ausgaben verhindern.

270. Der Rechnungshof hat die dargelegten Verstöße gegen das Gebot der sachlichen Bindung des Haushaltsplans beanstandet und die Umbuchung unrichtig verbuchter Ausgaben auf die richtigen Titel gefordert.

Die Justizbehörde hat die Beanstandungen anerkannt, wird ab sofort das Gebot der sachlichen Bindung des Haushaltsplans beachten und hat die Umbuchung der unrichtig verbuchten Ausgaben nachgewiesen.

271. Die Justizbehörde verfügt bislang weder über vorgegebene generelle noch über daraus abgeleitete operationalisierte Ziele zur Steuerung ihres Aus- und Fortbildungssektors noch über ein hierauf aufbauendes Berichtswesen. Ein an Zielen orientiertes Controlling kann sie deshalb nicht im möglichen Umfang nutzen. Der Rechnungshof sieht hierin auch eine Ursache für die festgestellten Schwachstellen

Kein zielorientiertes Berichtswesen

- bei der Personalersatzplanung (vgl. Tzn. 262 und 263),
- bei der Fortbildungsplanung (vgl. Tz. 265),
- der Aus- und Fortbildungspraxis auf Durchführungsebene (vgl. Tz. 266) und
- bei der Verwendung der Fortbildungsmittel (vgl. Tz. 268).

272. Ohne die Vorgabe von Zielen lässt sich gerade bei zunehmender Dezentralisierung von Durchführungsaufgaben weder verlässlich beurteilen, ob die eingesetzten Mittel den angestrebten quantitativen und qualitativen Nutzen erreicht haben, noch werden Zielkonflikte und ggf. notwendige Modifikationen transparent.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, auf der Basis von der Leitungsebene vorgegebener genereller und daraus abgeleiteter operationalisierter Ziele Leistungsvereinbarungen mit den aus- und fortbildenden Dienststellen abzuschließen und die Ausgestaltung des Berichtswesens in diesen Leistungsvereinbarungen festzulegen.

Die Justizbehörde will den Empfehlungen des Rechnungshofs folgen und ein an Zielen orientiertes Steuerungssystem einrichten sowie das Amt für Allgemeine Verwaltung mit der zentralen inhaltlichen und finanziellen Planung und Steuerung sowie der Qualitätssicherung betrauen.

Zuordnung von Ausbildungsaufgaben

273. Die Aufgabe der Ausbildungsleitung ist nur teilweise konkreten Aufgabenträgern zugeordnet. So ist der Präsident des Amtsgerichts für die Gerichtsvollzieher und der Leitende Oberstaatsanwalt für die Amtsanwaltsanwärter Ausbildungsleiter. Die Ausbildungsleitung für die Anwärter des mittleren und des gehobenen Justizdienstes sowie für die Justizfachangestellten obliegt dem Amt für Allgemeine Verwaltung als Durchführungsaufgabe. Der Schwerpunkt dieser Ausbildungen liegt bei gerichts- und staatsanwaltschaftstypischen Ausbildungsinhalten. Bei weitem größter Bedarfsträger sind dabei die Amtsgerichte.

Angesichts der zunehmenden Beschränkung der Allgemeinen Verwaltung auf ministerielle und Steuerungsaufgaben belasten dort kapazitätsbindende operative Aufgaben die Planungs- und Steuerungsfunktionen.³ Eine Verlagerung der Ausbildungsleitung (z.B. zu einem Gericht) würde Abstimmungsbedarf reduzieren und den Anforderungen der Bedarfsträger wegen größerer Sachnähe besser gerecht werden.

Durchführungsaufgaben abgeben

274. Die gesonderte Laufbahn des mittleren Verwaltungsdienstes beim Strafvollzug umfasst insgesamt nur rd. 80 Stellen. Zwischen dem

³ vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 115

Notwendigkeit gesonderter Laufbahn für mittleren Verwaltungsdienst beim Strafvollzug fragwürdig

mittleren Verwaltungsdienst beim Strafvollzug und dem mittleren allgemeinen Verwaltungsdienst bestehen enge Bezugspunkte. Deutlich mehr als die Hälfte der Unterrichtsstunden beider Laufbahnen vermitteln im Wesentlichen deckungsgleiche Inhalte.

Deshalb stellt sich die Frage, ob die Aufrechterhaltung einer gesonderten Laufbahn für den mittleren Verwaltungsdienst beim Strafvollzug noch gerechtfertigt ist.

275. Der Bitte des Rechnungshofs folgend hat die Justizbehörde zugesagt
- zu prüfen, inwieweit die operativen Aufgaben der Ausbildung von Nachwuchskräften vollständig auf die Durchführungsebene verlagert werden können und
 - in Abstimmung mit dem Personalamt zu prüfen, ob eine Integration des mittleren Verwaltungsdienstes beim Strafvollzug in den mittleren allgemeinen Verwaltungsdienst sinnvoll und wirtschaftlich ist.

Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

Vorschriften nicht beachtet

276. Bei der Bewirtschaftung der Haushaltsmittel hat die Justizbehörde in mehreren Fällen Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht beachtet. So
- haben Mitarbeiter an für sie selbst bestimmten Zahlungen mitgewirkt, indem sie die rechnerische und sachliche Richtigkeit bescheinigt bzw. die Zahlung angeordnet haben,
 - wurden 1999 in Einzelfällen - wenn auch in geringem Umfang - aus Fortbildungsmitteln anlässlich von Veranstaltungen auch dem privaten Bereich zuzurechnende Ausgaben geleistet,
 - unterblieben vorgeschriebene Kontrollmitteilungen an das Finanzamt bei Zahlungsvorgängen.

Der Rechnungshof hat diese Verstöße gegen § 63 HmbBG und Nr. 11.2 der VV zu § 70 LHO, § 45 Abs. 1 LHO sowie gegen die Mitteilungsverordnung beanstandet.⁴ Er hat ferner beanstandet, dass die Behörde ihrer Verpflichtung (vgl. Nr. 5 VV zu § 9 LHO), vergleichbaren oder identischen früheren Feststellungen des Rechnungshofs wirksam nachzugehen und Mängel abzustellen, nicht hinreichend nachgekommen ist.

Die Justizbehörde hat zugesagt,

- die Beachtung der Vorschriften künftig nachhaltig sicherzustellen,

⁴ vgl. Tzn. 200 bis 210

- den der Sicherung des Besteuerungsverfahrens dienenden Mitteilungspflichten - auch für vergangene Jahre - nachzukommen;
- künftig in ihrem Geschäftsbereich vom Rechnungshof mitgeteilte und von ihr eingeräumte Mängel umfassend abzustellen.

Prüfdienste

Die Wirksamkeit der Prüfdienste der Justiz - Innenrevision, Prüfung von Kostenansätzen, Gerichtsvollziehern und Notaren - muss gesteigert werden. Vorgeschriebene Prüfungen werden trotz hoher finanzieller Relevanz bisher unzureichend durchgeführt oder unterbleiben ganz. Auch Planung, Steuerung und Berichtswesen sind zu intensivieren. U.a. durch Zusammenlegung von Prüfdiensten könnten Prüfungen wirksamer und wirtschaftlicher durchgeführt werden.

277. Der Justiz obliegen vielfältige - z.T. gesetzlich vorgegebene - Prüfaufgaben, die vor allem interne Kontrolleinrichtungen wie Innenrevision, Kostenprüfungsbeamte, Gerichtsvollzieherprüfer und Notarprüfer wahrnehmen. Allein die der Überprüfung durch Bezirksrevisoren (Kostenprüfungsbeamte) und Gerichtsvollzieherprüfer unterliegenden Beträge belaufen sich gegenwärtig pro Jahr auf

- mehr als 100 Mio Euro an Gerichtskosten und
- 38 Mio Euro an Dienstentnahmen der Gerichtsvollzieher.

Auf Anderkonten der Notare lagen allein zum Stichtag 31.12.2000 rd. 200 Mio Euro, in der Vergangenheit stichtagsbezogen auch erheblich höhere Beträge.

Innenrevision

278. Die 1992 eingerichtete Innenrevision der Justizbehörde hat seitdem eine Reihe von Prüfungen sowohl administrativer Natur als auch zu aktuellen justizpolitischen Themen durchgeführt. Eine prioritäts- und risikoorientierte Konzeption für ihren Einsatz bestand dabei bisher nicht. So waren ihr z.B. sog. Lagerprüfungen nach § 78 LHO zugewiesen, die sie einerseits nicht in gebotenumfang wahrgenommen hat, die aber andererseits Kapazität gebunden haben, die für ggf. dringlichere Untersuchungen fehlten. Der Arbeit der Innenrevision liegt bisher weder eine vor-

*Keine mehrjährige
Arbeitsplanung,
kein
Berichtswesen*

ausschauende mehrjährige Arbeitsplanung zu Grunde, noch besteht ein für Steuerungszwecke geeignetes Berichtswesen. Die für eine Arbeitsplanung erforderliche Risikoanalyse wird erst jetzt erstellt.

279. Ihrer Aufgabe als Planungs- und Steuerungsinstrument kann die Innenrevision nur dann gerecht werden, wenn sie ihre Arbeit auf einer in enger Abstimmung mit der Behördenleitung entwickelten Planung aufbaut: Schadensrisiken müssen erkannt sein und bei der Entscheidung über vorrangig durchzuführende Prüfungen einbezogen werden. Auch müssen Berichtspflichten zukünftig die Dokumentation von Prüfungsverfahren, Prüfungsergebnissen und deren Umsetzungen sicherstellen.¹ Der Rechnungshof hat deshalb die Entwicklung und Einführung dieser Instrumente gefordert.

Kostenprüfungen

280. Nach den bundeseinheitlichen Durchführungsvorschriften zu den Kostengesetzen haben die Leitungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften im Rahmen ihrer Aufsichtspflichten die ordnungsgemäße Erledigung des - sich auf die Gebühreneinnahmen auswirkenden - Kostenansatzes zu überwachen. Darüber hinaus sind unvermutete Prüfungen des Kostenansatzes durch Kostenprüfungsbeamte vorgesehen, und zwar in der Regel einmal jährlich bei jeder Dienststelle. Zeit und Reihenfolge der Prüfungen sind vom Dienstvorgesetzten zu bestimmen.

*Dienststellen z.T.
zehn Jahre nicht
geprüft*

281. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs erfolgen Kontrollen im Wege der Dienstaufsicht nur in Ausnahmefällen. In der Regel bleibt die Überprüfung allein dem Kostenprüfungsbeamten überlassen. Defizite in der ordnungsgemäßen Erledigung des Kostenansatzes aufgrund unzulänglicher Aufsicht durch Vorgesetzte sind deshalb nicht auszuschließen. Hinzu kommt, dass unvermutete Prüfungen bei etlichen Dienststellen - auch auf Grund fehlender Vorgaben durch den jeweiligen Dienstvorgesetzten - seit bis zu zehn Jahren nicht stattgefunden haben. Prüfungen von Haftkosten bzw. Haftkostenbeiträgen beim Strafvollzugsamt finden überhaupt nicht statt.

*Intensivierung von
Fachaufsicht und
Prüfungstätigkeit*

282. Sowohl die Fachaufsicht in Kostenangelegenheiten als auch die Planung der durch den Kostenprüfungsbeamten vorzunehmenden Prüfungen obliegen wegen der Bedeutung einer rechtzeitigen und vollständigen Kostensachbearbeitung dem Dienstvorgesetzten. Der Rechnungshof hat gefordert, diese Aufgaben künftig verstärkt wahrzunehmen. Zugleich sollten die Prüfungen in den Bereichen verstärkt werden, die auch finanzielle Ergebnisse erwarten lassen. Er empfiehlt, die Prüffelder festzulegen, z.B. im Hinblick auf

- bestmögliche Wirkungssicherung, auch durch Aufbereitung der automatisiert verwalteten Kassendaten mit Hilfe geeigneter Statistikprogramme,

¹ vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 412

- einsetzbare Prüfungsmethoden und Transparenz der Maßstäbe,
- Bildung von Bereichen mit differenzierter Prüftiefe, die sich nach Risiko und Fehlerhäufigkeit verdichtet,
- gerichts- und sachgebietsbezogene Fehleranalyse.

283. Seit einer Neuorganisation im Jahre 1998 verfügen auch die Verwaltungsgerichte und das Finanzgericht über eigene Kostenprüfungsbeamte; für die Staatsanwaltschaften ist ein gemeinsamer Kostenprüfungsbeamter bestellt. Institutionalisierte Kontakte und ein regelmäßiger Gedanken- und Erfahrungsaustausch zwischen Kostenprüfungsbeamten bestehen nicht. Wegen des z.T. geringen Umfangs der Prüftätigkeit - beim Finanzgericht unter 5 % einer Stelle - ist das eingesetzte Personal parallel mit der Wahrnehmung anderer Aufgaben betraut. Eine Erfolgskontrolle der vorgenommenen Dezentralisierung ist nicht erfolgt.

Jede Prüftätigkeit erfordert den Einsatz versierter Bediensteter mit speziellem, in jahrelanger Praxis erworbenem und ständig aktualisiertem Sachverstand. Die Gefahr von Wissens- und Erfahrungsdefiziten ist umso größer, je kleiner die Dienststellen und Prüfeinheiten sind und je größer der Anteil anderer den Prüfern im Verwaltungs- oder Rechtspflegerbereich übertragener Tätigkeiten ist. Um eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung unter Bündelung speziellen Sachverstands und Vermeidung von Aufgabenzersplitterungen zu erreichen, hat der Rechnungshof angeregt, die Aufgaben der Kostenprüfungsbeamten bei den ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften zusammenzufassen und auch das Strafvollzugsamt - für das bisher überhaupt kein Kostenprüfungsbeamter bestellt ist - in diese Regelung einzubeziehen. Er hat die Behörde darüber hinaus gebeten, auch für die sog. Fachgerichte - einschließlich der Arbeits- und Sozialgerichte - die Anbindung an einen zentralen Kostenprüfdienst zu untersuchen.

Zusammenfassung der Prüfdienste wirkt Aufgabenzersplitterung entgegen

Prüfung von Gerichtsvollziehern

284. Die Geschäftsführung der rd. 100 Hamburger Gerichtsvollzieher soll nach der Gerichtsvollzieherordnung vierteljährlich oder in kürzeren Abständen geprüft werden (ordentliche Geschäftsprüfung). Für bestimmt bezeichnete Gerichtsvollzieher kann diese Prüfung bis auf eine Prüfung jährlich beschränkt werden. Darüber hinaus ist mindestens einmal im Haushaltsjahr unvermutet eine außerordentliche Geschäftsprüfung vorzunehmen. Geschäftsprüfungen bei Gerichtsvollziehern dienen in erster Linie dem Schutz des Bürgers (Gläubiger, Schuldner), aber auch dem des Gerichtsvollziehers selbst. Prüfungen sollen auf eine zügige und korrekte Abwicklung der Vollstreckungshandlungen und auf ein einheitliches Vorgehen der Gerichtsvollzieher hinwirken.

285. Von den im Jahr 2000 insgesamt geplanten 220 Prüfungen wurden lediglich 91 durchgeführt. Bei einem Stadtteilgericht sind infolge Personalwechsels und der dort wie auch bei anderen Stadtteilgerichten fehlenden Vertretungsmöglichkeiten überhaupt keine ordentlichen Geschäftsprüfungen erfolgt. 27 Gerichtsvollzieher blieben völlig ungeprüft. Darüber hinaus sind auch bei der Durchführung der Prüfungen Mängel aufgetreten. So wurden zu überprüfende Zeiträume abgekürzt und aus der Staatskasse zu erstattende Beträge nicht geprüft. Periodische Berichtspflichten über den Umfang der Aufgabenerfüllung und die Gründe für ggf. vorliegende Verzögerungen bestehen nicht.
- Vorgesehene Prüfungen überwiegend nicht durchgeführt*
- Der Rechnungshof hat unterbliebene bzw. unzureichend ausgeführte Prüfungen beanstandet. Er hat ferner vorgeschlagen, durch Berichtspflichten gegenüber dem Amtsgerichtspräsidenten und der Justizbehörde Transparenz im Prüfungsverfahren herzustellen, damit ggf. rechtzeitig steuernd eingegriffen werden kann.
- Transparenz durch Berichtspflichten*
286. Während die ordentlichen Geschäftsprüfungen von Prüfungsbeamten der Stadtteilgerichte durchgeführt werden, obliegen die außerordentlichen Geschäftsprüfungen für die Gerichtsvollzieher aller Bezirke seit Jahren - ebenso wie die Prüfung neuer Gerichtsvollzieher - den Prüfern beim Amtsgericht Hamburg. Den bisher fünf und künftig sieben Stadtteilgerichten verbleiben damit nur wenige Prüfungen pro Jahr, und zwar je nach Anzahl der zugewiesenen Gerichtsvollzieher zurzeit drei bis elf Prüfungen je Stadtteilgericht. Eine die gesamte Geschäftsführung der Gerichtsvollzieher umfassende Prüfung setzt aber den ständigen praktischen Einsatz besonderer und laufend zu aktualisierender Kenntnisse voraus. Von Prüfern, die im Wesentlichen mit Verwaltungsangelegenheiten und Rechtspflegeraufgaben befasst sind, kann eine wirksame und mit vertretbarem Aufwand je Einzelfall abzuwickelnde Prüfung kaum erwartet werden.
287. Angesichts der derzeit eine wirksame Prüfung nicht gewährleisten Organisation der Prüfungstätigkeit hält der Rechnungshof eine Umstrukturierung der Prüfbereiche für angezeigt. Überlegungen, einen zentralen Prüfdienst für Gerichtsvollzieher einzuführen, bestehen beim Amtsgericht Hamburg bereits seit Jahren. Eine Umsetzung ist bisher nicht erfolgt, weil die Stadtteilgerichte zum Teil weiterhin auf eigenen Geschäftsprüfungen als untrennbarem Teil ihrer Dienstaufsicht bestehen. Der Rechnungshof sieht dies nicht als ausreichenden Grund an, von einer als notwendig erkannten Neustrukturierung des Prüfwesens abzusehen. Abgesehen davon, dass eine wirksame Prüfung auch im Interesse der Stadtteilgerichte liegen dürfte, wäre nämlich deren Dienstaufsichtsfunktion bei einer Unterrichtung über Zeitpunkt und Ergebnis der Prüfungen nicht beeinträchtigt. Eigene Überprüfungen im Rahmen der Dienstaufsicht oder gemeinsame Prüfungen mit einem zentralen Prüfdienst wären außerdem nicht ausgeschlossen.
- Zentraler Prüfdienst verbessert Qualität der Prüfungen*

Art und Umfang der Dienstgeschäfte von Gerichtsvollziehern und das generelle Risiko finanzieller Unregelmäßigkeiten erfordern auch nach Auffassung des Rechnungshofs einen von den übrigen Dienstgeschäften getrennten und unabhängigen Prüfdienst. Um künftig die Planung und Steuerung seitens des Amtsgerichtspräsidenten bzw. der Behördenleitung zu erleichtern, ein einheitliches Prüfungsverfahren zu gewährleisten sowie das Risiko der Staatshaftung zu mindern, hat der Rechnungshof daher angeregt, die Prüfung der Dienstgeschäfte von Gerichtsvollziehern einschließlich des gesamten Abrechnungsverfahrens zentral durch „hauptamtliche“ Prüfer wahrzunehmen.

*Einsatz
hauptamtlicher
Prüfer bewirkt
Minderung des
Haftungsrisikos*

Prüfung der Amtsführung von Notaren

288. Zum Zeitpunkt der Untersuchung durch den Rechnungshof waren im Amtsbezirk (Bezirk des Hanseatischen Oberlandesgerichts) 86 Notare registriert. Ihre Amtsführung wird in Hamburg entsprechend der Bundesnotarordnung durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Landgerichts bzw. von ihnen mit der Prüfung beauftragte Richter - ggf. unter Heranziehung von Kostenprüfungsbeamten - geprüft. Der festgelegte Prüfungsabstand von vier Jahren wird in Hamburg regelmäßig um ein Jahr unterschritten.

Während den Kostenprüfungsbeamten des Landgerichts die Mitwirkung an Notariatsprüfungen im Hauptamt übertragen ist, werden die aus allen Gerichtszweigen herangezogenen richterlichen Notarprüfer pro Jahr für jeweils eine Prüfung bestellt. Eine planmäßige Einarbeitung in die auch für Richter überwiegend wenig bekannte und schwierige Materie sowie eine entsprechende Schulung finden für sie nicht statt.

*Bestellung von
Richtern für nur
eine Prüfung*

289. Die Prüfung der Arbeit in den Notariaten führte bisher in der Regel nur zur Beanstandung formaler Mängel und Abrechnungsfehler. Diese Feststellung ist jedoch angesichts der z.T. geringen Erfahrung der häufig wechselnden Prüfer nur von geringer Aussagekraft. Die in Breite und Tiefe erforderlichen Kenntnisse ließen sich bei nebenamtlichen Prüfern allenfalls nach entsprechender Schulung und häufiger Heranziehung zu Prüfungen erreichen.

*Häufig
wechselnde und
wenig erfahrene
Prüfer*

Beim Landgericht bestehen Überlegungen, die gegenwärtige Praxis, Notarprüfer aus allen Gerichtszweigen heranzuziehen, zu ändern. Der Rechnungshof unterstützt diese Überlegungen und hält es für zweckmäßig, die Prüfung der Amtsgeschäfte von Notaren künftig als richterliche Dienstaufgabe auf Dauer zuzuweisen. Außerdem sollte auch der Vertretungsfall geregelt werden, damit eine hohe und gleich bleibende Qualität in den Prüfungsabläufen und bei der Dokumentation der Prüfung gewährleistet werden kann.

290. Darüber hinaus hält der Rechnungshof derzeit die Unterschreitung der vorgesehenen Prüfungsabstände für nicht erforderlich. Er hat insbesondere im Hinblick auf die in Hamburg hauptamtliche Berufsausübung der Notare angeregt zu prüfen, ob - ggf. auch im

*Fehlende
Flexibilität durch
starre
Prüfungsabstände*

Rahmen einer Änderung der Dienstordnung für Notare - größere Flexibilität und Effektivität dadurch erreicht werden können, dass einerseits Regelprüfungen in größeren Abständen, andererseits in angemessenem Umfang kurzfristig außerordentliche oder unvermutete Prüfungen stattfinden.

Stellungnahme der Behörde

291. Die Justizbehörde hat den Sachverhaltsfeststellungen weitgehend zugestimmt. Sie will die die Innenrevision betreffenden Vorschläge umsetzen, die Risikoanalyse voraussichtlich Anfang 2002 abschließen und sodann der Prüfungsplanung zu Grunde legen. Bei Kostenprüfungen beabsichtigt die Behörde, sowohl die Wahrnehmung der Kontroll- und Steuerungsfunktionen im Wege der Dienstaufsicht als auch die in allen Dienststellen jährlich vorgesehenen Prüfungen trotz personeller Engpässe sicherzustellen.

Zu den übrigen Vorschlägen des Rechnungshofs hat die Behörde sich noch keine abschließende Meinung gebildet und darauf verwiesen, dass Veränderungen in den Organisationsstrukturen der Gerichte und Staatsanwaltschaften intensiver und bisher noch nicht abgeschlossener Prüfungen bedürfen.

Die Erörterungen mit der Behörde sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Bildung und Sport

Kulturring der Jugend

Der Verkauf von Eintrittskarten beim Kulturring der Jugend ist seit Jahren rückläufig. Der Verwaltungsaufwand pro verkaufter Eintrittskarte ist für viele Veranstaltungen höher als der Eintrittspreis. Wenn der Aufwand nicht entscheidend gesenkt werden kann, ist die Förderung in der bisherigen Form in Frage zu stellen.

Förderpraxis des Kulturrings

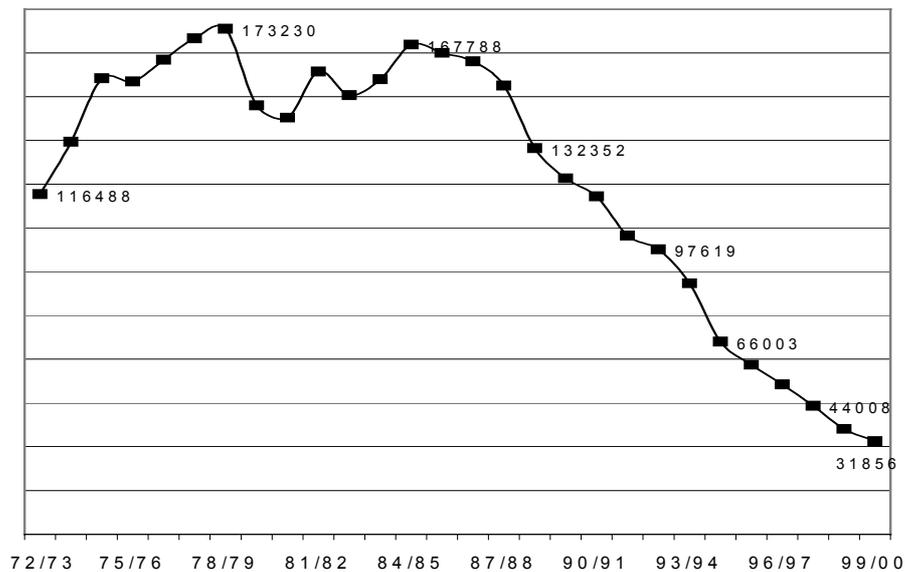
292. Der 1945 gegründete Kulturring der Jugend (Kulturring) in der Behörde für Bildung und Sport ist Teil des Jugendinformationszentrums (JIZ). Im Rahmen des kinder- und jugendpädagogischen Gesamtkonzepts des JIZ hat der Kulturring im Wesentlichen die Aufgabe, die Teilnahme Jugendlicher am kul-

turellen Geschehen in Hamburg zu fördern. Er verkauft Schülern, Auszubildenden, Studenten sowie Wehr- und Zivildienstleistenden bis zum vollendeten 27. Lebensjahr Eintrittskarten für die Staatsoper, Theater, Konzerte, Musikveranstaltungen, Kinos und sonstige Veranstaltungen. Die von den Veranstaltern zur Verfügung gestellten Eintrittskarten bietet der Kulturring zu den mit ihm vereinbarten Abrechnungspreisen an (z.B. für die Staatsoper 10,74 Euro, für diverse Theater von 6,65 bis 9,20 Euro). Um Eintrittskarten kaufen zu können, müssen über 21-Jährige eine Ausweiskarte erwerben (Preis pro Jahr 5,11 Euro). Unter 21-Jährige erwerben einmalig pro Jahr ein Gutscheineheft zum Preis von 20,45 Euro, das Gutscheine im Wert von 33,23 Euro und eine Ausweiskarte enthält. Für die Finanzierung der Differenz wurden im Jahr 2000 rd. 80.000 Euro aufgewendet.

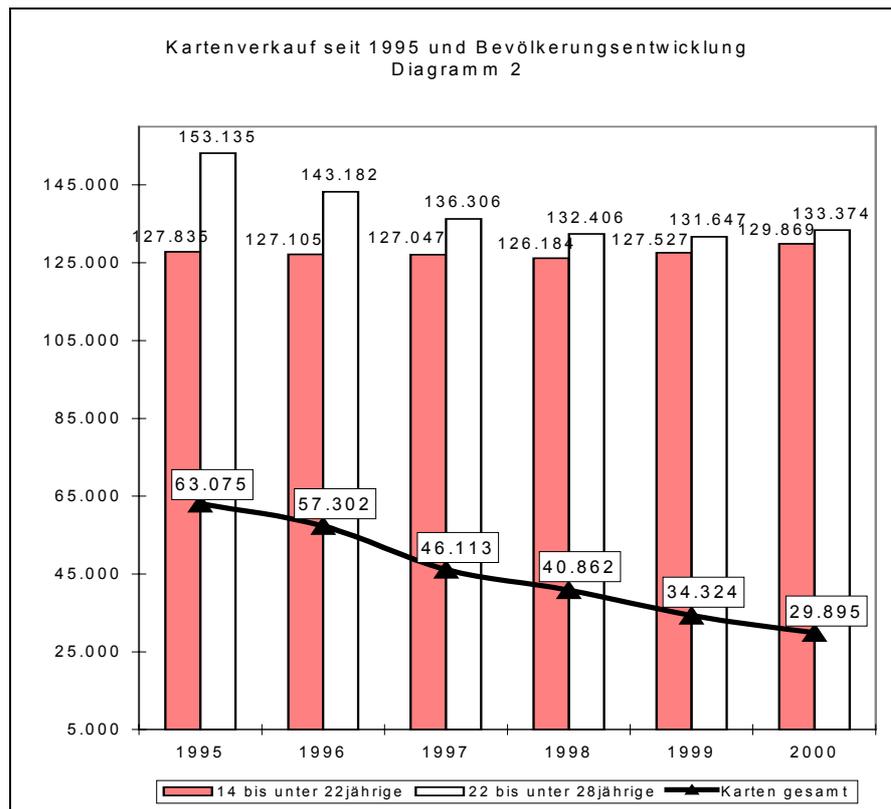
293. Der Verkauf von Eintrittskarten ist seit der Spielzeit 1984/1985 ständig rückläufig. In Spitzenjahren lag der Verkauf bei über 170.000 Eintrittskarten, er sank bis zum Jahr 2000 auf rd. 30.000 ab. Die Entwicklung weist das nachfolgende Diagramm 1 aus.

Erheblicher Rückgang des Kartenverkaufs

Entwicklung des Kartenverkaufs
(Spielzeiten 72/73 bis 99/2000)
Diagramm 1



Auch nach Integration des Kulturrings in das im Jahr 1996 gegründete Jugendinformationszentrum (JIZ) wurden trotz etwa gleich bleibender Anzahl junger Menschen zwischen 14 und 27 Lebensjahren in Hamburg immer weniger Eintrittskarten verkauft (Diagramm 2).



Von den rd. 263.000 jungen Menschen in Hamburg von 14 bis unter 28 Lebensjahren (Stand: Ende 2000) haben im Jahr 2000 nur noch etwa 12.000 (= rd. 4,5 %) die Angebote des Kulturrings in Anspruch genommen und Eintrittskarten gekauft.

294. Im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung hat der Rechnungshof für das Jahr 2000 den Verwaltungsaufwand den verkauften Eintrittskarten gegenübergestellt:

Verwaltungsaufwand für Eintrittskarten höher als der Eintrittspreis

- Rd. 300.000 Euro Personal- und Sachkosten wurden aufgewendet, um die Leistungen des Kulturrings den jungen Menschen zur Verfügung zu stellen.
- Verteilt auf die rd. 30.000 verkauften Eintrittskarten war jede rechnerisch mit rd. 10 Euro belastet. Der Verwaltungsaufwand für eine Eintrittskarte war damit für viele Veranstaltungen höher als der Eintrittspreis.

Verwaltungsaufwand entscheidend senken oder Förderungsweise in Frage stellen.

Der Rechnungshof hat von der Behörde gefordert, den Verwaltungsaufwand erheblich zu senken. Wenn es nicht gelingen sollte, Kosten und Nutzen wieder in eine vertretbare Relation zu bringen, muss geprüft werden, ob der Kulturring als staatliches Angebot in der hergebrachten Form weiter aufrechterhalten werden kann.

295. Um Einsparungen zu erreichen, hat der Rechnungshof u.a. folgende Vorschläge gemacht:

- Durch Ausbau und Erweiterung der luK-Technik könnten Aufgaben unterstützt werden, die bisher an Privatfirmen vergeben werden (z.B. die Verwaltung der „Mitglieder“).
- Die Auflage der Gutscheinhefte sollte verringert werden, da der Verkauf die Auflagenhöhe von 9.000 Stück nicht erreicht.
- Die monatlich erscheinende Zeitschrift könnte weniger aufwändig gestaltet und in größeren zeitlichen Abständen herausgegeben werden.
- Es sollte bei der Einführung von Magnetband-Karten geprüft werden, ihre Funktion so zu erweitern, dass die jungen Menschen damit Eintrittskarten zu den vereinbarten Preisen direkt bei den ständigen Veranstaltern kaufen können. Dazu müssten allerdings bei den Veranstaltern technische Voraussetzungen geschaffen werden.
- Mit den Veranstaltern, die insbesondere Gruppen, aber auch einzeln nachfragenden jungen Menschen Eintrittskarten zu günstigeren Preisen als der Kulturring anbieten, sollten die Abrechnungspreise des Kulturrings mit dem Ziel der Angleichung neu ausgehandelt werden.
- Nicht nur - wie bisher - von über 21-Jährigen, sondern von allen Volljährigen sollte künftig der Nachweis von Ausbildung, Studium, Wehr- oder Zivildienstzeit verlangt werden, damit die Leistungen des Kulturrings auf junge Menschen ohne berufliches Einkommen konzentriert werden.

Weiteres Vorgehen

296. Die Behörde hat zugesagt, alle Anstrengungen zu unternehmen, das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen wieder in eine vertretbare Relation zu bringen und dabei die Anregungen des Rechnungshofs einzubeziehen. Wenn dies nicht gelinge, werde sie auch die Möglichkeiten der Aufgabenverlagerung auf einen privaten Träger prüfen.
297. Zwischenzeitlich hat die Behörde ein Konzept vorgestellt, mit dem eine Reduzierung des Aufwandes erreicht werden soll. Dazu gehören nach dem Aufbau eines durch luK-Technik gestützten Kassensystems neben einer geringen Reduzierung des Personals (1/2 Stelle) im Wesentlichen der Verzicht auf die Fremdvergabe der „Mitgliederverwaltung“, die Einführung von elektronischen Kundenkarten anstelle von Gutscheinheften und Ausweiskarten und außerdem eine veränderte Struktur der Kundenzeitschrift. Nach Berechnung der Behörde würde sich bei gleich bleibendem Eintrittskartenverkauf der Verwaltungsaufwand auf rd. 8 Euro pro Karte verringern. Die Behörde erhofft sich außerdem durch die Gesamtheit der Neuerungen einen Zuwachs beim Kartenverkauf mit entsprechenden positiven Auswirkungen.

298. Der Rechnungshof hält die Absenkung auf durchschnittlich 8 Euro pro verkaufter Eintrittskarte für nicht ausreichend, so dass weitere Kosten senkende Maßnahmen erforderlich sind. Im Übrigen erscheint die Hoffnung auf Steigerung des Kartenverkaufs angesichts der langjährigen Entwicklung und die durch Veranstalter angebotenen Ermäßigungen unrealistisch. Wenn es nicht gelingt, die Verwaltungskosten pro verkaufter Eintrittskarte erheblich weiter zu senken, wird die Behörde zu entscheiden haben, ob die Förderung in der bisherigen Form aufrechterhalten werden kann.

Die Behörde hat mitgeteilt, dass ein Konzept mit weitergehenden Änderungen und Einsparungen erarbeitet wird.

Information der Bürgerschaft

299. In verschiedenen Bürgerschaftsdrucksachen sind die Aufgaben des Kulturrings beschrieben und statistische Daten genannt worden (u.a. Drs. Nr. 16/4995 vom 31.10.2000 „Förderung der Kinder und Jugendkultur in Hamburg“ und Antwort auf eine Schriftliche Kleine Anfrage, Drs. Nr. 16/5101 vom 28.11.2000 „Kulturring“).

*Veröffentlichte
Daten nicht
aktuell*

Insbesondere die Angabe, der Kulturring verkaufe jährlich rund 50.000 Eintrittskarten, wich von den aktuellen Ergebnissen erheblich ab. Bei der Abfassung der Drucksachen lag das Jahresergebnis 1999 mit 34.323 verkauften Eintrittskarten vor. Bereits seit 1997 verkauft der Kulturring weniger als 50.000 Eintrittskarten jährlich.

Auch traf die Darstellung nicht zu, der Kartenverkauf halte sich seit der Gründung des JIZ (1996) auf gleich bleibend hohem Niveau (vgl. Diagramm 2).

Der Rechnungshof hat die Behörde darauf hingewiesen, dass sie verpflichtet ist, Senat und Bürgerschaft aktuell und richtig zu informieren, damit kein falsches Bild über den Kulturring entstehen kann. Die Behörde hat zugesagt, diesen Anforderungen künftig zu entsprechen.

Behörde für Wissenschaft und Forschung

Durchführung des BAföG beim Studentenwerk

Durch weitere Verbesserungen des luK-Verfahrens BAföG kann der Verwaltungsaufwand noch wesentlich reduziert werden. Er sollte einem bundesweiten Vergleich (Benchmarking) unterworfen werden.

300. Das Amt für Ausbildungsförderung als Teil des Studentenwerks Hamburg (StW) hat die Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) im Jahre 1980 als staatliche Auftragsangelegenheit für alle Hamburger Hochschulen übernommen. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) übt die Fachaufsicht aus. Dem StW werden für diese Auftragsangelegenheit die jährlich entstehenden Kosten in Höhe von rd. 2,8 Mio Euro aus öffentlichen Mitteln voll erstattet.

Anpassung des Stellenplans an die Fallzahlen

301. Die Fallzahlen für Neuanträge, Weiterförderungsanträge und sonstige Bearbeitungsfälle im Bereich Inlandsförderung sind in den vergangenen zehn Jahren von rd. 19.000 auf rd. 12.000 pro Jahr (rd. 37 %) zurückgegangen. Nach Angaben der Bundesregierung wird jedoch aufgrund des zum 01.04.2001 in Kraft getretenen Ausbildungsförderungsreformgesetzes (AföRG) die Zahl der Anträge wieder um rd. 22 % auf ca. 14.500 steigen.

Dem StW ist es gelungen, den Stellenplan im Betrachtungszeitraum den stark schwankenden Bedarfen relativ zeitnah anzupassen. Bei der Inlandsförderung wurden parallel zum Rückgang der Fallzahlen die Sachbearbeiterstellen von 41 auf 24 (rd. 41 %) reduziert.

luK-Verfahren BAföG

302. Das StW setzt für die Bearbeitung der BAföG-Fälle ein im Kern seit 1971 bestehendes EDV-Verfahren ein. Auf dieses Verfahren ist ein seit Mai 2001 laufendes Dialogverfahren aufgesetzt worden, das die bisherige Datenerfassung auf Signierbögen und anschließende Umsetzung auf Lochkarten ersetzt hat. Das eigentliche Berechnungsprogramm läuft wie bisher nur einmal im Monat.

*Modernisierung
des luK-
Verfahrens*

Der Rechnungshof hat bereits in seinen Jahresberichten 1993 (Tz. 97) und 1997 (Tzn. 171 ff.) den langwierigen Prozess der Einführung eines leistungsfähigen, den heutigen technischen Standards entsprechenden luK-Verfahrens und die dadurch veräußerten Einsparungsmöglichkeiten beanstandet. 1996 haben sich BWF und Finanzbehörde in einem Kontrakt zur Einführung eines Dialogverfahrens auf die Einsparung der Kosten von vier Sachbearbeiterstellen verständigt. Davon werden die noch verbliebenen zwei Stellen erst im Jahre 2002 eingespart. Durch die auch nach der Beanstandung im Jahre 1997 immer wieder hinausgeschobene Einführung des Dialogverfahrens ist im Zeitraum 1997 bis 2001 ein weiteres Einsparpotenzial in Höhe von über 0,55 Mio Euro nicht ausgeschöpft worden.

*Weiterentwicklung
zur Online-
Verarbeitung*

Der Rechnungshof sieht auch in dem jetzigen luK-Verfahren, das noch keinen Online-Dialog mit dem System und deshalb auch noch keine sofortige und abschließende Fallbearbeitung ermöglicht, nur eine Übergangslösung. Er hat daher die BWF aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass dieses zu einem modernen Dialogverfahren mit Online-Verarbeitung weiterentwickelt wird. Der Rechnungshof erwartet von einem solchen Verfahren, dass es - wie bei vergleichbaren Geschäftsprozessen in Verwaltung und Wirtschaft - eine beschleunigte, wirtschaftliche und dabei anwenderfreundliche Fallbearbeitung gewährleistet und auch zu einer kundenorientierten Aufgabenwahrnehmung beiträgt.

*Bundeseinheitli-
ches luK-
Verfahren*

303. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof der BWF empfohlen, zunächst auf Bund-Länder-Ebene die Möglichkeiten der Entwicklung eines bundeseinheitlichen luK-Verfahrens auszuloten. Erforderliche Investitionen würden bundesweite Rationalisierungs- und Synergieeffekte ermöglichen. Hierzu weist der Rechnungshof auf das beim Bundesverwaltungsamt zentralisierte Darlehensverwaltungs- und Einzugsverfahren nach dem BAföG hin, das durch Einsatz modernster Technik einen hohen Grad an Bürgerfreundlichkeit erreicht und die Verfahrensdauer erheblich verkürzt hat.

304. Die BWF hat erklärt, ein direktes Online-Verfahren zum jetzigen Zeitpunkt sei nicht vorgesehen und unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips nur schwer zu realisieren.

Sie begrüßt die Anregungen des Rechnungshofs zu einem bundeseinheitlichen luK-Verfahren. Hamburg habe bereits entsprechende Vorstöße auf überregionaler Ebene unternommen und werde sich verstärkt für eine Umsetzung einsetzen.

305. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass auch im Rahmen eines direkten Online-Verfahrens eine Beibehaltung des Vier-Augen-Prinzips möglich ist (vgl. z.B. das bisherige Mittelbewirtschaftungsverfahren). Im Übrigen kann eine dem Vier-Augen-Prinzip gleichwertige Sicherheit auch durch den Einsatz eines Stichprobenverfahrens erreicht werden.

Ausbildungsförderungsreformgesetz

306. Mit dem zum 01.04.2001 in Kraft getretenen AföRG verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die Ausbildungsförderung durch eine grundlegende Reform nachhaltig zu verbessern, die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung u.a. in folgenden Punkten gesehen wird:

Vereinfachung der Fallbearbeitung

- einfachere, transparentere und übersichtlichere Einkommensanrechnung durch Verringerung der Zahl und Harmonisierung der Freibeträge,
- erhebliche Verringerung der Zahl der durchzuführenden Vermögensanrechnungen durch Anhebung der Freibeträge vom Vermögen des Auszubildenden,
- Wegfall der Anrechnung des Vermögens des Ehegatten und der Eltern des Auszubildenden,
- erhebliche Vereinfachung des Aufteilungsverfahrens bei der Einkommensanrechnung des Einkommens der Eltern bei mehreren Förderungsberechtigten und
- Wegfall der Anrechnung des Kindergeldes als Einkommen.

Der Rechnungshof sieht in der Summe dieser Vereinfachungen einen Ansatz zur Verkürzung der Fallbearbeitungszeiten.

Verkürzung der Fallbearbeitungszeiten

307. Die BWF hat erklärt, sie werde in Zusammenarbeit mit dem StW prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang auf Basis der vom AföRG beabsichtigten Verfahrensvereinfachungen eine Verkürzung der Fallbearbeitungszeiten möglich sei.

Fallzahlenschlüssel

308. Der Rechnungshof hält aus den in den Tzn. 302, 305 und 306 genannten Gründen die im Kontrakt der BWF mit der Finanzbehörde von 1996 vorgesehenen Stelleneinsparungen für nicht ausreichend. Er erwartet aufgrund der reduzierbaren Fallbearbeitungszeiten eine deutliche Erhöhung der Fallzahlenschlüssel, aus der sich beim StW Personalminderbedarfe im Bereich der Fallbearbeitung ergeben.

Deutliche Erhöhung der Fallzahlenschlüssel

Darüber hinaus weist der Rechnungshof darauf hin, dass der Niedersächsische Landesrechnungshof¹ eine Aufstockung der verglichen mit Hamburg schon höheren Fallzahlen je Sachbearbeiter in Niedersachsen zwischen 50 und 100 % für angemessen hält.

¹ Jahresbericht 2001, Teil „Ministerium für Wissenschaft und Kultur“, unter „18. Überhöhte Personalbemessung im Bereich Ausbildungsförderung“ (Seite 110 der dortigen Drucksache 14/2400), (im Internet unter www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/2001-2500/14-2400.pdf zu finden)

Überträgt man nur den Mittelwert der niedersächsischen Berechnung (75 % Steigerung) auf Hamburg, so wären die seit 1990 unveränderten Fallzahlschlüssel fast zu verdoppeln.²

*Möglicher
Stellenabbau*

Nach Auffassung des Rechnungshofs sollten entsprechend erhöhte Fallzahlschlüssel nach Umsetzung seiner Vorschläge mittel- bis langfristig angestrebt werden. Rechnerisch ergäbe sich ausgehend von den für 2001 prognostizierten Fallzahlen für die Bereiche Inlands- und Auslandsförderung ein möglicher Stellenabbau von 17 der zurzeit 39 Sachbearbeiter und drei der zurzeit acht Abschnittsleiter. Daraus errechnet sich eine pro Jahr erzielbare Personalkostensparnis von rd. 1,1 Mio Euro.

*Einsparpotential
im Steno-
sekretariat*

Darüber hinaus können die Ausstattung der Arbeitsplätze mit IuK-Technik und der zunehmende Einsatz von Textverarbeitungssoftware weitere Einsparungen im Stenosekretariat ermöglichen. Der Rechnungshof hat der BWF empfohlen, die Auslastung des Stenosekretariats dahin gehend zu überprüfen.

309. Die BWF hat zugesagt, sie werde zur Überprüfung der Fallzahlen Arbeitsplatzuntersuchungen beim StW und im Bezirksamt Hamburg-Mitte durchführen. Eine Erhöhung der Fallzahlen um bis zu 75 % halte sie aber für nicht realisierbar. Die vom Niedersächsischen Landesrechnungshof für angemessen gehaltenen Fallzahlen könnten aufgrund des nicht einheitlich definierten Begriffs „Fallzahlen“ und unterschiedlicher Organisationsstrukturen der Studentenwerke nicht als Maßstab dienen. Einer Umfrage zufolge lägen die Fallzahlen in den anderen Bundesländern nur zwischen 400 und 550.

Darüber hinaus hat die BWF erklärt, sie werde in Zusammenarbeit mit dem StW die Auslastung des Stenosekretariats überprüfen.

310. Der Rechnungshof vermag jedenfalls für die hier angestellte längerfristige Betrachtung den Einwand mangelnder Vergleichbarkeit nicht zu akzeptieren und sieht seinen Vorschlag, Vergleichbarkeit auf Fallkostenbasis baldmöglichst herzustellen (vgl. folgende Tz. 311), für umso dringlicher an. Er hat die BWF aufgefordert, sich mit den niedersächsischen Erkenntnissen eingehend auseinander zu setzen und diese bei den anstehenden Arbeitsuntersuchungen wie auch bei weiteren Anpassungen der Personalausstattung des StW zu berücksichtigen.

Benchmarking

*Bundesweites
Benchmarking*

311. Die für die Ausbildungsförderung zuständigen Abteilungen der 62 Studentenwerke in der Bundesrepublik Deutschland haben sich bisher keinem bundesweiten Kosten-Leistungsvergleich unterziehen müssen. Das StW ist der Auffassung, dass aufgrund unterschiedlicher Organisationsstrukturen und IuK-Verfahren, heteroge-

² bei der Inlandsförderung von 481 auf rd. 850, bei der Auslandsförderung von 220 auf rd. 390

ner Kassenverfahren und davon abhängig verschiedenartiger Ablaufprozesse in der Fallbearbeitung eine Vergleichbarkeit nicht hergestellt werden könne.

Der Rechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Bei Durchführung des BAföG als gemeinsamer rechtlicher Rahmen sind alle 62 Studentenwerke einheitlich den Geboten des § 7 der Landeshaushaltsordnungen unterworfen, haben also das Verfahren so wirtschaftlich und sparsam wie möglich zu gestalten.

Dieser einheitliche Rechtsrahmen lässt für sich schon eine bundesweit vergleichende Kontrolle der praktischen Umsetzung des BAföG geboten erscheinen. „Gewachsene“ Unterschiede der Verfahrensgestaltung deuten auf ein unkritisches Festhalten an den jeweils eigenen Lösungen hin; sie sind kein Argument gegen, sondern für ein Benchmarking.

Methodische Schwierigkeiten der Vergleichbarkeit lassen sich durch Auswahl einer geeigneten Benchmarkingmethode ausräumen. So können etwa auf der Grundlage eines bundeseinheitlich zu definierenden Referenzmodells die eine Vergleichbarkeit verzerrenden Strukturen der verschiedenen Anwender quantifiziert und neutralisiert werden, so dass die einzelnen Abschnitte des Prozesses „Fallbearbeitung“ auch tatsächlich vergleichbar sind. Im Ergebnis lässt sich ein Idealmodell aufstellen, aus dem Handlungsempfehlungen zur Optimierung der einzelnen Prozessabschnitte in der Fallbearbeitung abgeleitet werden können.

*Ermittlung
passender
Benchmarking-
methoden*

312. Der Rechnungshof hat die BWF auf vergleichbare erfolgreiche Benchmarking-Projekte bei Bund, Ländern und Kommunen verwiesen. Bisherige Versuche, auf Bund-Länder-Ebene ein derartiges Projekt für die StWe in die Wege zu leiten, sind gescheitert.

*Ableitung von
Handlungsemp-
fehlungen*

Nach Aussage der BWF haben sich die Gremien der Kultusministerkonferenz (KMK) bereits mehrfach mit einem Finanzierungssystem und Leistungskennzahlen bei Studentenwerken beschäftigt. Die Länder hätten sich nicht auf einheitliche Kennzahlen einigen können und daher die Zusammenstellung umfassender Strukturdaten nicht weiter verfolgt. Allerdings werde probenhalber die Erfassung von Daten zur BAföG-Verwaltung versucht. Das Sekretariat der KMK werde hierzu eine Befragung der Länder initiieren.

313. Der Rechnungshof hat die BWF aufgefordert, sich erneut in Zusammenarbeit mit dem StW für ein Benchmarking-Projekt einzusetzen und sich dabei nicht auf die Gremien der KMK zu beschränken, sondern gemeinsam mit dem StW auch auf anderen Ebenen geeignete Partner wie z.B. das Deutsche Studentenwerk e.V.³ für die Durchführung eines Benchmarking zu suchen.

³ freiwilliger Zusammenschluss der Studentenwerke in der Bundesrepublik Deutschland

Nach erfolgreicher Durchführung sollte sie die daraus abzuleitenden Konsequenzen für Organisation und Verfahrensgestaltung der BAföG-Anwendung ziehen.

Internetauftritt

314. Die Förderungsabteilung des StW präsentierte sich im Internet nach einer kurzen Einleitung lediglich mit Anschrift, Sprechzeiten und einem Link zum Deutschen Studentenwerk e.V.

Das StW versteht sich zu Recht als Servicebetrieb für die Studierenden. Dazu gehört angesichts der zunehmenden Nutzung der IuK-Technik auch ein dem Informationsbedürfnis von Studierenden genügender Internetauftritt, der auch aktivierbare Elemente wie z.B. BAföG-Probeberechnung und Herunterladen von Formularen einschließt.

*Neugestaltung
des Internet-
auftritts*

Der Rechnungshof hat der BWF empfohlen, auf die komplette Neugestaltung des Internetauftritts hinzuwirken. Er sollte u.a. weitere Links, aktivierbare Elemente und Mehrsprachigkeit enthalten.

Das StW hat den Internetauftritt entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs inzwischen neu gestaltet.

Reinigung der IuK-Hardware

315. Das StW lässt die gesamte IuK-Hardware einer Spezialreinigung unterziehen. Die Außenreinigung erfolgt jährlich, die Innenreinigung im Zwei-Jahres-Rhythmus. Die Gesamtkosten für diesen Service betragen im Jahr 1999 rd. 10.500 Euro, im Jahre 2000 wegen Wegfalls der Innenreinigung bei Neubeschaffungen rd. 6.000 Euro. Ein Pflege- bzw. Reinigungsvertrag existiert nicht. Die beauftragte Firma tritt von sich aus an das StW heran.

*Hardware-
Reinigungsservice
entbehrlich*

Da es erfahrungsgemäß nur in seltenen Fällen zu durch mangelnde Reinigung hervorgerufenen Hardwareausfällen kommt, hat der Rechnungshof gefordert, diesen entbehrlichen Service nicht weiter in Anspruch zu nehmen.

Das StW hat den Service inzwischen eingestellt.

Inventarisierung

316. Das StW, dessen Wirtschaftsführung sich nach kaufmännischen Grundsätzen richtet, führt mit Hilfe eines IuK-Programms ein Dauerinventarverzeichnis, das als permanente Inventur den Verzicht auf eine jährliche Bestandsaufnahme der Gegenstände des Anlagevermögens ermöglicht. Voll abgeschriebene Vermögensgegenstände werden auch bei weiterer Nutzung zum Jahresabschluss als Abgang behandelt. Sie sind demzufolge weder in dem der Bi-

lanz beigefügten Anlagespiegel noch im Dauerinventarverzeichnis ausgewiesen.

Diese Verfahrensweise entspricht nicht den „Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung“ nach § 238 Handelsgesetzbuch. Sie verstößt gegen die Gebote der Vollständigkeit, der Nachprüfbarkeit und der Klarheit des aufzustellenden Inventars des StW.

Einhaltung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung

Der Rechnungshof hat das StW aufgefordert, die für seinen Bereich anzuwendenden handelsrechtlichen Vorschriften einzuhalten.

317. Die BWF hat erklärt, das StW werde zukünftig vollständig abgeschriebene Vermögensgegenstände in einer Inventurliste gesondert festhalten und diese durch Überprüfung des physischen Bestandes in regelmäßigen Abständen aktualisieren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf

Verwaltung und Verwendung von Drittmitteln

Bei Drittmittelprojekten vorgeschriebene Finanzierungspläne und Kostenkalkulationen lagen der Verwaltung häufig nicht vor. Gemeinkosten im Umfang von insgesamt bis zu 1 Mio Euro jährlich wurden nicht geltend gemacht. Weitere finanzielle Nachteile von rd. 55.000 Euro jährlich entstanden durch Vorfinanzierung von Projektkosten. Die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern und Verwaltung ist zu verbessern.

Studentische Hilfskräfte wurden zum Teil beschäftigt, ohne dass schriftliche Verträge oder das Ergebnis der Einstellungsuntersuchung vorlagen. Für im Rahmen von Werkverträgen erbrachte Leistungen fehlten schriftliche Vereinbarungen.

Forschung mit Mitteln Dritter

318. Hamburg hat für das Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (UKE) im Haushaltsplan 2001 rd. 82,9 Mio Euro vorgesehen; darin enthalten ist der lehr- und forschungsbedingte Mehraufwand für die Krankenversorgung. Um Forschung über die sich dadurch ergebenden finanziellen Grenzen hinaus betreiben zu können, sind die Wissenschaftler bemüht, zusätzliche Mittel von Dritten einzuwerben. Das UKE hat im Jahr 2000 rd. 22,2 Mio Euro an Drittmitteln und Spenden eingenommen, was im Wesentlichen auf das Engagement und die Leistungen der mit der Forschung befassten Wissenschaftler/Wissenschaftlerinnen des Klinikums zurückgeht.
319. Drittmittel sind grundsätzlich im Wirtschaftsplan des Klinikums zu buchen und zu dem vom Geldgeber benannten Zweck zu verwenden sowie nach dessen Vorgaben zu bewirtschaften. Sofern er keine Bedingungen genannt hat, gelten für die Bewirtschaftung der Mittel die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen. Zur einheitlichen Behandlung der Drittmittel hat das Direktorium des UKE Durchführungshinweise (DH) erlassen.¹

Kostenkalkulation

320. Neben den von öffentlicher und privater Seite finanziell geförderten **F o r s c h u n g s v o r h a b e n**, bei denen keine „direkte Gegenleistung“ erwartet bzw. gefordert wird, führt das UKE auch **F o r s c h u n g s a u f t r ä g e** durch, z.B. für die Industrie oder andere Geldgeber. Bei diesen Aufträgen werden Leistung und Gegenleistung vertraglich festgelegt und der Auftraggeber hat dem UKE für dessen Leistungen grundsätzlich ein kostendeckendes Entgelt zu bezahlen. Dabei sind nach den geltenden Richtlinien² alle im Zusammenhang mit dem Projekt entstehenden direkten und indirekten Kosten zu erfassen. Sofern die Durchführung eines Forschungsauftrags im alleinigen oder überwiegenden Interesse des UKE liegt, kann es ganz oder teilweise auf die Erhebung eines kostendeckenden Entgeltes verzichten.
321. Erst bei Vorlage einer vollständigen Kostenkalkulation ist es dem Klinikum möglich, sachgerecht zu entscheiden, ob es bei überwiegendem eigenen Interesse an dem Forschungsauftrag von der Erhebung eines kostendeckenden Entgelts ganz oder teilweise absieht. Voraussetzung hierfür ist, dass genügend Stellen und Sachmittel vorhanden sind und Aufgaben in der Lehre nicht beeinträchtigt werden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in der Regel keine oder nur unzureichende Kostenkalkulationen vorlagen.

Fehlende oder unzureichende Kostenkalkulation

¹ Durchführungshinweise für die Verwaltung und Verwendung von Drittmitteln vom 22.04.1996

² Richtlinien für die Kostenkalkulation in der Drittmittelforschung vom 15.10.1996 der Behörde für Wissenschaft und Forschung

322. Durch Drittmittelprojekte können auch Folgekosten für das UKE entstehen. Daher sind bereits bei der Einreichung der Kostenunterlagen Aussagen darüber zu treffen, wer diese Kosten nach Beendigung des Projekts übernimmt. Angaben zu Folgekosten und ggf. deren Finanzierung fehlten ebenfalls in den Projektunterlagen.

Aussagen zu Folgekosten fehlten

Gemeinkosten

323. Zur Abdeckung der mit der Verwaltung von Drittmittelprojekten verbundenen Kosten soll nach den Richtlinien³ bei der Kostenkalkulation für Forschungsaufträge grundsätzlich ein Gemeinkostenzuschlag in Höhe von bis zu 20 % der direkten Projektkosten gefordert werden. Gemeinkosten wurden nach Angaben des Klinikums bisher nicht geltend gemacht. Den Projektakten waren in keinem Fall Begründungen für den - möglichen - Verzicht von Gemeinkosten zu entnehmen.

Keine Gemeinkosten geltend gemacht

Das Klinikum hat nach einer Schätzung des Rechnungshofs bisher auf mögliche Erträge in Höhe von bis zu rd. 1 Mio Euro jährlich verzichtet. Er hat den Verzicht auf die Geltendmachung von Gemeinkosten beanstandet.

Vorfinanzierung von Projektkosten

324. Mit der Durchführung eines Projektes soll grundsätzlich erst begonnen werden, wenn die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine Vielzahl von Projektkonten Unterdeckungen aufwiesen, weil bereits Ausgaben für die Projekte geleistet wurden, obwohl noch keine Gelder eingegangen waren. Am 31.12.2000 betragen die Unterdeckungen bei 153 Projektkonten insgesamt rd. 2,5 Mio Euro. In den Fällen der Unterdeckung muss das UKE die laufenden Projektausgaben entweder über noch nicht in Anspruch genommene andere Projektgelder, eigene Mittel oder Kredite vorfinanzieren. Hierdurch entstehen Zinsverluste bzw. sind Zinsen zu zahlen. Die jährliche durchschnittliche Unterdeckung hat der Rechnungshof mit rd. 1 Mio Euro geschätzt. Bei einem Zinssatz von 4 % p.a. ergibt sich daraus ein finanzieller Schaden von jährlich rd. 40.000 Euro. Der Rechnungshof hat die Vorfinanzierung beanstandet und das UKE aufgefordert, künftig für eine rechtzeitige Einnahmeerhebung zu sorgen.

Finanzieller Schaden durch Vorfinanzierung

325. Welche finanziellen Nachteile dem UKE durch Vorfinanzierungen entstehen können, zeigt folgender Fall: Trotz vertraglicher Zusicherungen eines Drittmittelgebers, vom UKE vorfinanzierte Personalkosten in Höhe von bis zu insgesamt rd. 0,82 Mio Euro zu erstatten, wurden die Zahlungen erst mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen vorgenommen. Dem Klinikum ist über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren durch Zinsverluste ein finanzieller Schaden von insgesamt rd. 48.600 Euro entstanden. Das Klinikum hätte

³ vgl. Fn. 2

monatlich und mit mehr Nachdruck die Erfüllung der Zusagen verfolgen müssen.

326. Durch die generell nur vierteljährlich vorgenommenen Abforderungen verauslagter Gelder ist dem UKE - bei einem Finanzierungsvolumen von jährlich rd. 3,2 Mio Euro für Personalkosten durch Drittmittelgeber (Vereine usw.) - ein weiterer finanzieller Schaden in nicht unerheblicher Höhe entstanden. Der Rechnungshof hat das UKE aufgefordert, die Abrechnung der Kosten künftig monatlich vorzunehmen.

Verzögerte Personalkosten-erstattungen

327. Das Klinikum hat 1995 ein Projekt eingerichtet, das seit 1996 kein Drittmittelprojekt im Sinne der DH darstellt, weil von Dritten keine Gelder zur Verfügung gestellt worden waren. Das UKE hat es über Jahre hinweg versäumt, diese der medizinischen Versorgung zuzurechnende Aufgabe in die Klinikroutine zu überführen und aus seinem allgemeinen Haushalt zu finanzieren. Das Defizit auf dem Projektkonto wuchs bis Juli 2001 auf rd. 496.000 Euro an. Erst Mitte August 2001 wurde es aus dem allgemeinen UKE-Haushalt ausgeglichen. Das Drittmittelkonto wurde damit viele Jahre zu Unrecht be- und der allgemeine Haushalt des UKE entlastet. Demzufolge spiegeln die Abschlusszahlen des Klinikums der Jahre 1996 bis 2000 für die angesprochenen Bereiche nicht den tatsächlichen Stand wider und beeinträchtigen dadurch ein wirksames Controlling.

Kein Drittmittelprojekt, sondern Klinikroutine

Personalangelegenheiten

Studentische Hilfskräfte

328. Im Rahmen von Drittmittelprojekten beschäftigen die Hochschulen für Hilfstätigkeiten regelmäßig auch studentische Hilfskräfte. Das UKE hat dabei die geltenden Verfahrensregelungen⁴ und andere personalrechtliche Vorschriften nicht immer ausreichend beachtet:

Rückwirkender Abschluss von Arbeitsverträgen

Schriftliche Arbeitsverträge wurden häufig verspätet - bis zu vier Monate nach der Arbeitsaufnahme - geschlossen.

Beschäftigung vor Ergebnis der Einstellungsuntersuchung

In einigen Fällen fehlte auch das Ergebnis der ärztlichen Einstellungsuntersuchung. Obwohl nicht ausgeschlossen werden kann, dass studentische Hilfskräfte mit Patienten in Kontakt kommen, wurden die studentischen Hilfskräfte bereits beschäftigt.

329. Der Rechnungshof hat die dargestellten Mängel beanstandet und das UKE aufgefordert, die Verfahrensregelungen einzuhalten und studentische Hilfskräfte künftig erst dann zu beschäftigen, wenn

- ein schriftlicher Arbeitsvertrag vorliegt und

⁴ Verfahrensregelungen für die Beschäftigung von studentischen Hilfskräften an der Universität Hamburg, erlassen von der damaligen Behörde für Wissenschaft und Kunst - Hochschulamt - am 06.12.1976.

- durch die ärztliche Einstellungsuntersuchung die Unbedenklichkeit für eine Beschäftigung bescheinigt wurde.

Werkverträge

330. Im Rahmen von Drittmittelprojekten wurden häufig Leistungen auf Werkvertragsbasis erbracht, ohne dass hierfür schriftliche Vereinbarungen vorlagen. Dies hat der Rechnungshof beanstandet und darauf hingewiesen, dass Verträge schriftlich⁵ abzuschließen sind. *Fehlende schriftliche Vereinbarungen*
331. Ob ein Werk- oder Arbeitsvertrag vorliegt, ist von erheblicher Bedeutung für die steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Folgen des jeweiligen Vertrages.⁶
- Bei der Beschäftigung eines Mitarbeiters im Rahmen eines Projektes führten z.B. unklare Vertragsgestaltungen zu rechtlichen Auseinandersetzungen und letztlich zu zusätzlichen Zahlungen von rd. 18.000 Euro. Der Rechnungshof hat die nicht eindeutige Vertragsgestaltung, die ein rechtliches Risiko darstellte und im Ergebnis zu weiteren, vorher nicht kalkulierten Kosten für das Klinikum führte, beanstandet. Er hat deshalb das UKE aufgefordert, die Wahl der Vertragsart (Werk- oder Arbeitsvertrag) und die jeweilige Ausgestaltung des Vertrages sorgfältig zu prüfen. *Zusätzliche Kosten durch unklare Vertragsgestaltung*
332. Ein Wissenschaftler eines Projekts wurde ab Mitte Oktober 2000 teilzeitbeschäftigter Angestellter des UKE. Bei Abschluss des Arbeitsvertrages bestand zwischen Klinikum und dem Bediensteten Übereinstimmung, dass ein Teil der bisherigen Aufgaben über einen Werkvertrag zusätzlich vergütet werden sollte. Obwohl über den Inhalt des Werkvertrages bis Ende 2001 noch kein Einvernehmen erzielt worden war und somit kein schriftlicher Vertrag abgeschlossen werden konnte, erhielt der Mitarbeiter bereits seit November 2000 über die arbeitsvertraglichen Vergütungen hinaus monatliche Zahlungen in erheblicher Höhe. *Zahlung einer zusätzlichen Vergütung ohne Vertrag und Auftragsdefinition*
333. Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Verwaltung beanstandet, weil der Tätigkeit des Wissenschaftlers bzw. den Zahlungen
- zum einen keine schriftlichen Verträge zugrunde lagen,
 - zum anderen seit Oktober 2000 zwischen UKE und Vertragspartner unklar ist, welche Aufgaben im Rahmen des Werkvertrages von ihm erbracht werden sollen.

Um finanzielle Nachteile für das Klinikum zu vermeiden, hat der Rechnungshof gefordert, dass schriftliche Verträge (Werk- oder Ar-

⁵ vgl. § 7 Beschaffungsordnung und Merkblatt der Universität zum Abschluss von Werkverträgen vom 23.01.1996.

⁶ vgl. bereits Jahresberichte 1996, Tzn. 210 ff., und 1997, Tz. 211. Im Gegensatz zum Werkvertrag hat der Arbeitgeber bei Vorliegen eines Arbeitsvertrages die Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge abzuführen. Dabei hat er 50 % der Sozialversicherungsbeiträge selbst zu tragen.

beitsverträge) künftig nur noch durch die Personalabteilung des UKE geschlossen und erst danach Zahlungen getätigt werden.

Kontrollmitteilungen an die Finanzämter

334. Vergütungen aus Werkverträgen sowie Zahlungen aus sonstigen Beschäftigungsverhältnissen haben in mehreren Fällen die Geringfügigkeitsgrenze von 1.500 Euro (bis 31.12.2001: 3.000 DM) überschritten. In einem Fall betragen die aufgrund eines Werkvertrages gezahlten Vergütungen rd. 50.000 Euro im Jahr. Nach der Mitteilungsverordnung haben Behörden unter bestimmten Voraussetzungen ohne vorheriges Ersuchen Zahlungen an die Finanzbehörden zu melden.⁷

*Keine Meldungen
an Finanzämter*

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das UKE die Mitteilungsverordnung nicht beachtet hat, da dem Klinikum nach eigener Auskunft die Mitteilungspflicht nicht bekannt war. Er hat das UKE aufgefordert, die erforderlichen Meldungen für die vergangenen Jahre nachzuholen.

Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern und Verwaltung

335. Angesichts der Bedeutung der Drittmittel für das Klinikum bedarf es sowohl während der Einwerbungsphase als auch bei der Durchführung der Drittmittelprojekte einer gegenseitig guten Zusammenarbeit zwischen den Wissenschaftlern und der Verwaltung des UKE.

*Zusammenarbeit
ist zu optimieren*

Der Rechnungshof ist nach Durchsicht sowohl von Unterlagen der Verwaltung als auch nach Gesprächen mit den Projektleitern/-durchführenden und mit Verwaltungsmitarbeitern zum Ergebnis gekommen, dass diese Zusammenarbeit gegenwärtig noch nicht immer gegeben ist. So führten in einem Fall Beschaffungen zu vermeidbaren Zinsverlusten, weil der Wissenschaftsbereich die Verwaltung nicht rechtzeitig gebeten hat, für Deckung auf dem Projektkonto zu sorgen.

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, dass das UKE in Abstimmung mit Wissenschaftlern und Verwaltung ein Verfahren entwickelt, das diese Arbeit für beide Seiten transparenter und einfacher macht und der Verwaltung eine ordnungsgemäße finanzielle Abwicklung der Projekte ermöglicht.

Beschaffungen

336. Der Rechnungshof hatte im 1. Halbjahr 2000 das Beschaffungswesen im UKE geprüft und wesentliche Feststellungen im Jahres-

⁷ vgl. Tzn. 200 bis 210

bericht 2001⁸ veröffentlicht. In seiner Stellungnahme zum Jahresbericht hatte der Senat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt. Das Klinikum hatte mitgeteilt, durch die Neuorganisation des Beschaffungswesens seien die Fehler bei der Rechnungsbearbeitung weitgehend behoben worden.

Im Rahmen einer Nachschau hat der Rechnungshof geprüft, ob seine Forderungen (u.a. Einhaltung des Wettbewerbs, Verbesserung der Zahlungsabwicklung) auch bei Beschaffungen aus Drittmitteln eingehalten wurden. Die Stichprobe ergab, dass das Klinikum die Vergabevorschriften im Wesentlichen eingehalten hat.

337. Der Rechnungshof hat jedoch beanstandet, dass die Rechnungsbearbeitung nach wie vor Fehler aufweist. So wurden Zahlungen zu früh, zu spät oder mit unberechtigtem Skontoabzug geleistet, was sich überwiegend zum finanziellen Nachteil des UKE ausgewirkt hat. Er hat das Klinikum aufgefordert, die Schwächen bei der Rechnungsbearbeitung nunmehr abzustellen.

Zahlungsabwicklung weiterhin mangelbehaftet

338. Bei einigen Projekten wurden Kosten für die Beschaffung eines Handys und Gesprächsgebühren aus Drittmitteln übernommen. Begründungen für die Anschaffung und die Übernahme der Gesprächsgebühren fanden sich nicht in den Akten.

Es ist nicht auszuschließen, dass es Projekte gibt, bei denen die Wissenschaftler über Handy erreichbar sein müssen. Bei eingesehenen Rechnungen bestehen allerdings aufgrund beigefügter Einzelgesprächsnachweise erhebliche Zweifel, dass abgerechnete Gespräche im Rahmen des Projekts erforderlich waren (z.B. Sonderdienst News: „Kino“). Gleiches gilt für die Abrechnung monatlicher Handykosten von bis zu rd. 390 Euro zu Lasten des Drittmittelprojektes.

Unkorrekte Abrechnung von Handykosten

Der Rechnungshof hat deshalb gefordert, Aufwendungen für die Anschaffung eines Handys und für Telefonate nur dann zu erstatten, wenn entsprechende Begründungen (z.B. plausible Einzelgesprächsnachweise) vorliegen.

Übersetzungsarbeiten

339. Bei einzelnen Projekten sind häufig Übersetzungen in andere Sprachen erforderlich. So wurden z.B. in einem Projekt Übersetzungsarbeiten von insgesamt über 10.000 Euro vergeben. Schriftliche Aufträge lagen in der Regel nicht vor. Nach Auskunft der das Projekt bearbeitenden Wissenschaftler erfolgte die Auswahl und Vergabe an Einzelpersonen/Dolmetscherbüros aufgrund von Empfehlungen oder von persönlichen Erfahrungen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das UKE den Umfang der Übersetzungsarbeiten bisher nicht übergreifend ermittelt und die Auswahl der Übersetzer nicht systematisch mit sachverständi-

Nichtbeachtung der BO bei Vergabe von Übersetzungsarbeiten

⁸ vgl. dort Tzn. 50 bis 63

ger Beratung vorgenommen hat. Zudem fehlten nachvollziehbare Vergabeentscheidungen. Er hat das UKE aufgefordert, den Umfang für Übersetzungsarbeiten zu ermitteln und die Vergabe - entsprechend den Vorgaben der Beschaffungsordnung (BO) - ggf. vorher öffentlich bekannt zu machen.

Literatur

340. Im Rahmen der Drittmittelverwaltung beschaffen die Leiter von Drittmittelprojekten oder Projektbeteiligte für die Arbeit benötigte Literatur selbst. Die von ihnen eingereichten Rechnungen werden anschließend von der Verwaltung aus den Drittmittelkonten bezahlt. Im Jahr 2000 wurden hierfür rd. 125.000 Euro verausgabt.

*Drittmittel-Literatur
über ÄZB
einkaufen*

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, künftig auch die Monographien und Zeitschriften für Drittmittelprojekte zentral durch die Ärztliche Zentralbibliothek (ÄZB) beschaffen zu lassen. Nach der Katalogisierung in der ÄZB könnte die Literatur den Projektleitern/-beteiligten für die Dauer des Projekts als Leihgabe überlassen werden. Neben den beim Kauf über die ÄZB verbundenen finanziellen Vorteilen für das Drittmittelprojekt ist zudem gewährleistet, dass die Literatur komplett erfasst und darüber hinaus, sofern vom Drittmittelgeber keine anderweitigen Verwendungen vorgesehen sind, nach Beenden des Projektes in der Zentralbibliothek archiviert wird und somit auch anderen interessierten Nutzern zur Verfügung steht.

Stellungnahme des UKE

341. Das UKE hat erklärt, die Feststellungen des Rechnungshofs trafen zu. Das Klinikum habe bereits Schritte zur Behebung der Mängel eingeleitet. So würden nunmehr
- bei jedem Projekt Kostenkalkulationen vorgenommen und diese den Projektakten beigefügt,
 - Gemeinkosten bei Forschungsaufträgen geltend gemacht,
 - grundsätzlich keine Vorfinanzierungen von Projektkosten mehr vorgenommen,
 - studentische Hilfskräfte nur noch beschäftigt, wenn das Ergebnis der Einstellungsuntersuchung und ein schriftlicher Arbeitsvertrag vorliegen,
 - die Voraussetzungen für den Abschluss eines Werkvertrages zentral jeweils von der Personalabteilung geprüft,
 - Zahlungen bei Werkverträgen nur noch aufgrund eines schriftlichen Vertrages erfolgen,
 - die Verpflichtung zur Abgabe von Kontrollmitteilungen nach der Verordnung zu § 93a AO künftig beachtet und die Meldungen für die Vergangenheit nachgeholt,

- die Zusammenarbeit von Wissenschaftlern und Verwaltung durch Verfahrensänderungen optimiert,
- die Interne Revision regelmäßig monatliche Stichproben vornehmen, um eine fehlerfreie Rechnungsbearbeitung zu erreichen,
- Kosten für die Anschaffung von Handys und Gespräche nur bei begründeter Notwendigkeit und entsprechendem Nachweis übernommen,
- Übersetzungsarbeiten nach erfolgter Ausschreibung an ein Dienstleistungsunternehmen vergeben und
- Literaturbeschaffungen über die ÄZB erfolgen.

Kulturbehörde / Museumsstiftungen

Gebäudebetriebskosten der Hamburger Museen

Durch Verbesserungen bei der Betriebsführung der technischen Anlagen und durch die Einführung eines Energiemanagements bestehen in den sieben Museumsstiftungen jährliche Einsparpotenziale von mindestens 250.000 Euro.

Die Kulturbehörde hat die Verwendungsnachweise der Museen nicht zeitnah geprüft.

342. Die sieben staatlichen Hamburger Museen sind seit dem 01.01.1999 Stiftungen des öffentlichen Rechts und unterstehen der Rechts- und Fachaufsicht der Kulturbehörde.¹ Nach der rechtlichen Verselbstständigung der Museen steht in einem weiteren Schritt die Veräußerung der Museumsgebäude an, die künftig von einer Betriebsgesellschaft verwaltet werden sollen.

Die Museen finanzieren ihre Aufgaben im Wesentlichen aus Zuwendungen durch die Kulturbehörde: 1999 standen den Aufwendungen von rd. 29 Mio Euro Zuwendungen in Höhe von rd. 22 Mio Euro gegenüber.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/1537 vom 13.10.1998 „Rechtliche Verselbstständigung der Hamburger Museen“ mit dem Gesetz über die Errichtung von Museumsstiftungen der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburgisches Museumsstiftungsgesetz - HmbMuStG) vom 22.12.1998 (GVBl. S. 333)

*Anteil Gebäude-
betriebskosten
13 %*

Der Rechnungshof hat die Gebäudebetriebskosten der Hamburger Kunsthalle (HK) mit Galerie der Gegenwart (GdG), des Museums für Kunst und Gewerbe (MKG) und des Museums für Hamburgische Geschichte (MHG) geprüft, um Einsparungsmöglichkeiten in den Bereichen Heizung, Strom, Trink- und Abwasser, Wartung und Instandsetzung der technischen Anlagen sowie Bauunterhaltung der Gebäude zu ermitteln. Im Prüfungsjahr 1999 betrug der Anteil dieser Betriebskosten an den Gesamtaufwendungen der untersuchten Museen von 17,6 Mio Euro rund 13 % (2,3 Mio Euro).

Verbrauchserfassung und -überwachung

*Unzulängliche
Verbrauchserfassung*

343. Der wirtschaftliche und umweltschonende Betrieb von technischen Anlagen setzt eine stetige Erfassung, Dokumentation und Auswertung der Energie- und Medienströme voraus. Auf diese Weise können Schwachstellen zeitnah erkannt und geeignete Maßnahmen zur Abhilfe eingeleitet werden.

In den untersuchten Museen ist noch keine ausreichende Zahl von Messzählern für die Verbrauchserfassung und die Überwachung technischer Anlagen vorhanden. Die Datenauswertungen erfolgen vielfach unvollständig und nur jährlich.

344. Erfahrungen belegen, dass allein der jährliche Heizenergieverbrauch ohne ständige Kontrolle mittelfristig um bis zu 5 % ansteigen kann. Aus den erfassten Daten lassen sich Energie- und Wasserverbrauchskennzahlen bilden, die einen Quervergleich (Benchmarking) mit anderen Museen ermöglichen.

Messgeräteeinsatz verstärken

Der Rechnungshof hat empfohlen, verstärkt Messeinrichtungen einzusetzen und monatliche Auswertungen einzuführen.

345. Die Kulturbehörde und die Museen haben erklärt, sie werden den Empfehlungen folgen bzw. sie haben sie bereits teilweise umgesetzt.

Heizung

346. Die Wärmeverbräuche der mit Fernwärme versorgten Museen sowie die Heizkosten - ergänzt um die Heizenergiekennzahl² - betragen 1999:

² flächenbezogener Energieverbrauch, mit dem Witterungsfaktor für 1999 von 0,864 korrigiert

Museum	Verbrauch (MWh)	Kosten (EUR)	Heizenergiekennzahl (kWh/m ²)
HK	5.171	178.000	290
MKG	1.797	68.000	180
MHG	1.948	57.000	250

Die Heizenergiekennzahlen in anderen deutschen Museen liegen zum Teil erheblich niedriger (z.B. in Nordrhein-Westfalen bei jährlich 150 kWh/m²), was auf ein Einsparpotenzial hinweist.

Zur Ausschöpfung dieser Potenziale hat der Rechnungshof empfohlen, die eingestellten Fernwärmeleistungen zu überprüfen, sie ggf. zu reduzieren³ und die Temperaturen für die Ausstellungsflächen der Museen im Winter bis auf 19° C abzusenken.⁴

Maßnahmen zur Heizenergieeinsparung

Nach der geplanten Veräußerung der Gebäude ist sicherzustellen, dass die günstigen Wärmebezugskonditionen für öffentliche Gebäude weiterhin gelten.

347. Die Kulturbehörde hat erklärt, dass die Empfehlungen bereits aufgenommen wurden. Die Fernwärmeleistungen wurden teilweise reduziert und werden künftig weiter angepasst. Bei der Absenkung der Raumtemperaturen sei allerdings das Behaglichkeitsgefühl der Besucher bei ungünstigen Witterungsverhältnissen zu berücksichtigen.

Raumluftechnik

348. Die Kulturbehörde hat in der neu errichteten GdG und im Anbau des MKG aus Gründen der Bauweise⁵ und der Einhaltung internationaler Ausstellungsstandards⁶ Klimaanlage einbauen lassen. Dabei wurde auf Energie sparende flexible Bedarfssteuerungen sowie teilweise auf Wärmerückgewinnungssysteme verzichtet.

Der Rechnungshof hat seine Forderung bekräftigt, Klimaanlage wegen ihres hohen Energieverbrauchs nur bei zwingendem Bedarf einzusetzen.⁷ Im Interesse eines sparsamen Betriebes hat er empfohlen,

Energieverbrauch bei Klimaanlage reduzieren

- die Raumlufkonditionen mit einem Jahres-Sollwertprogramm saisonal gleitend anzupassen,
- die Luftmengen der Klimaanlage besucherabhängig und bedarfsgerecht einzustellen und

³ Die eingestellte Leistung verursacht etwa Zweidrittel der Energiekosten.

⁴ Dadurch würden der Heizenergieverbrauch um bis zu 6 % und die vorzuhaltende Wärmeleistung um bis zu 3 % sinken; gleichzeitig müsste die Raumluf weniger befeuchtet werden.

⁵ große Fensterflächen und geringes Wärmespeichervolumen

⁶ definiert vom Internationalen Museumsrat (ICOM)

⁷ vgl. Jahresbericht 1995, Tzn. 332 ff.

- bei künftigen Planungen die Möglichkeiten zur Energieeinsparung stärker zu nutzen.

349. Die Kulturbehörde hat zugesagt, die Empfehlungen aufzunehmen.

Trink- und Abwasser

350. Die Trinkwasserverbräuche und die Kosten einschließlich der Abwassergebühren stellten sich für 1999 wie folgt dar:

Museum	Verbrauch (m ³)	Kosten (EUR)	Wasserkennzahl (l/m ²)
HK	9.966	31.000	482
MKG	3.531	14.000	304
MHG	4.288	17.000	476

Wasserverbrauch senken

Um den im Vergleich mit anderen Museen hohen Wasserverbrauch zu senken, hat der Rechnungshof eine Reihe konkreter technischer Maßnahmen wie den Einbau Wasser sparender Armaturen vor allem der HK und dem MHG vorgeschlagen. Daneben hat er empfohlen, die nicht ins Siel abgeleiteten Trinkwassermengen z.B. für die Luftbefeuchtung von den Sielgebühren befreien zu lassen.

351. Die Kulturbehörde hat zugesagt, die Empfehlungen aufzunehmen.

Strom

352. Die Stromverbräuche und -kosten für 1999 betragen:

Museum	Verbrauch (kWh)	Kosten (EUR)	Stromkennzahl (kWh/m ²)
HK	3.340.580	272.000	162
MKG	770.707	93.000	66
MHG	361.603	42.000	40

Stromverbrauch senken

Die Stromkennzahlen schwanken wegen der unterschiedlichen technischen Ausstattung erheblich und lassen einen unmittelbaren Vergleich untereinander und mit anderen Museen nicht zu. Die örtlichen Erhebungen haben aber konkrete Ansatzpunkte für Einsparungen aufgezeigt. So sind z.B. vor allem in der HK der bisher ungesteuerte Stromverbrauch von Antriebsmaschinen für Klimaanlage und im MHG die Elektro-Brauchwarmwasserbereiter sowie die nicht nutzungsgerecht und abgestuft schaltbaren Beleuchtungsanlagen unwirtschaftlich.

Der Rechnungshof hat deshalb allen Museen, insbesondere der HK, empfohlen,

- die vielfach bewährten so genannten E-Max-Anlagen, die den Stromverbrauch in Spitzenlastzeiten verringern, einzusetzen,
- den Beleuchtungsbedarf hinsichtlich der Zahl und Leistung der Leuchtkörper regelmäßig zu überprüfen,
- Energie sparende Lampen und Leuchten verstärkt zu nutzen und
- Beleuchtungssteuerungen zu installieren, um die Lichtverhältnisse den jeweiligen Erfordernissen anpassen zu können.⁸

353. Die Museen sind dem von der damaligen Umweltbehörde mit den Hamburgische Electricitäts-Werke AG ausgehandelten Poolvertrag⁹ für öffentliche Gebäude beigetreten.

Der Rechnungshof hat empfohlen, mit der Behörde für Umwelt und Gesundheit zu klären, ob die Museen nach dem vorgesehenen Verkauf der Gebäude im Energieverbund der Verwaltung bleiben können.

354. Die Kulturbehörde hat die Museen gebeten, die Vorschläge des Rechnungshofs zu prüfen.

Bauunterhaltung

355. Zur Bauunterhaltung zählen Maßnahmen der Instandhaltung, Wartung und Instandsetzung. Die Kosten hierfür betragen 1999:

Museum	Bauunterhaltungskosten (EUR)	Kostenkennzahl (EUR/m ²)
HK	1.072.000	51,90
MKG	272.000	23,45
MHG	200.000	22,27

Die spezifischen Kosten differieren stark untereinander und liegen vor allem bei der HK erheblich über denen vergleichbarer Einrichtungen in anderen Städten.¹⁰

Bis auf Pflegearbeiten und kleinere Reparaturen werden Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten regelmäßig an Fremdfirmen vergeben. Die Rahmenverträge wie z.B. für die Wartung von Ge-

⁸ z.B. „Putzlicht“ während der Gebäudereinigung

⁹ Der Vertrag hat durch Bündelung der Nachfrage und durch den von den HEW eingeräumten Mengenrabatt zu sehr günstigen Preisen geführt. Die Stadt schreibt die Stromlieferungen zurzeit neu und EU-weit aus.

¹⁰ z.B. 17 EUR/m² bei der Stiftung Preußischer Kulturbesitz Berlin

fahnenmeldeanlagen sind teilweise älter als zehn Jahre, die meisten Wartungsverträge älter als fünf Jahre. Gleichartige Leistungen¹¹ der Museen werden nicht gebündelt ausgeschrieben.

Fehlender Wettbewerb bei einem Wartungsvertrag

Mit der Wartung der raumlufttechnischen Anlagen sind verschiedene Fachfirmen beauftragt. Die Wartungsverträge wurden entweder auf Grundlage der hamburgischen Musterverträge oder firmeneigener Bedingungen abgeschlossen. Ein Wartungsvertrag über rd. 50.000 Euro wurde von der HK nach Ablauf der Gewährleistungszeit ohne Wettbewerb mit dem Anlagenersteller erneuert.

356. *Wartungsverträge einheitlich ausschreiben*

Der Rechnungshof hat den Abschluss des Klimaanlagen-Wartungsvertrags in der HK ohne Wettbewerb beanstandet und gefordert, künftig auszuschreiben.

Der Rechnungshof hat ferner empfohlen, die Altverträge zu aktualisieren sowie durch Bündelung gleichartiger Bedarfe und gemeinsame museumsübergreifende Ausschreibung auf Basis einheitlicher Standards (z.B. hamburgische Musterwartungsverträge) Kosteneinsparpotenziale zu nutzen.

357. Die Kulturbehörde hat erklärt, sie werde die Anregungen des Rechnungshofs aufnehmen. Sie hat in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass die Instandhaltungs- und Wartungsverträge im Rahmen der laufenden Verhandlungen mit der Betriebsgesellschaft über ein Gebäudemanagement behandelt und dabei auch die übrigen Anregungen und Empfehlungen des Rechnungshofs aufgegriffen würden.

Energiemanagement und Gebäudeautomation

358. Durch ein Energiemanagement als Bestandteil des technischen Gebäudemanagements¹² können die Gebäudebetriebskosten optimiert werden. Ein erfolgreiches technisches Gebäudemanagement lässt sich allerdings nur durch ein Gesamtkonzept verwirklichen, dessen wesentliche Bestandteile die Ressourcenbündelung der technischen Gebäudebewirtschaftung und eine weit reichende Gebäudeautomation sind.¹³

Kein Energiemanagement in den Museen vorhanden

359. Die Zuständigkeit für das Energiemanagement der Museen lag bis zur Errichtung der Stiftungen bei der damaligen Umweltbehörde, seitdem sind die Museen dafür eigenverantwortlich. Überlegungen für die Implementierung eines Energiemanagements bestanden nur in Ansätzen. So haben die Museen bisher keine systematischen Planungen für Energieeinsparungskonzepte der technischen Anlagen erstellt oder in Auftrag gegeben. Auch wurden keine übergeordneten technischen Entwicklungskonzepte für die vorhande-

¹¹ wie Maler-, Wartungs- und Bauunterhaltungsarbeiten

¹² vgl. Jahresbericht 1998, Tzn. 51 ff.

¹³ z.B. „Gebäudeautomation als integraler Bestandteil des technischen Gebäudemanagements“, Bundesbaubl. Heft 3/2001, S. 24 ff.

nen betriebstechnischen Anlagen¹⁴ geplant; gezielte Betriebs-optimierungen¹⁵ fanden nur in geringem Umfang statt. Darüber hinaus haben weder die Museen noch die Kulturbehörde bei der Behörde für Umwelt und Gesundheit die Bereitstellung von Mitteln für Energie sparende Maßnahmen¹⁶ beantragt.

360. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass ein zentrales Energiemanagement zu einer erheblichen Reduzierung der Gebäudebewirtschaftungskosten beiträgt, wie sich dies inzwischen vielfach - im öffentlichen wie im privaten Bereich - gezeigt hat.

Aufbau eines Energiemanagements

Nach der Gebäudeveräußerung wird eine Betriebsgesellschaft die wesentlichen Bewirtschaftungsaufgaben für die Museumsgebäude übernehmen. Der Rechnungshof hat deshalb der Kulturbehörde und den Museen empfohlen, in die künftige Zusammenarbeit mit der Betriebsgesellschaft auch den Aufbau eines EDV-gestützten zentralen Energiemanagements einzubeziehen und dies auch vertraglich abzusichern. In diesem Rahmen ist nicht nur eine klare Aufgabenabgrenzung der Beteiligten, sondern auch die Bereitstellung des erforderlichen Sachverständs und eine verstärkte Kooperation der Museen untereinander in Energiefragen sicherzustellen.

361. Für die Finanzierung von Energie- und Wassersparmaßnahmen sollten die von der Behörde für Umwelt und Gesundheit für diese Zwecke - auch für angemietete Gebäude - bereitgestellten Fördermittel beantragt und in Anspruch genommen werden.

Fördermittel der Behörde für Umwelt und Gesundheit nutzen

362. Der Rechnungshof hat ferner empfohlen, aus dem Mitarbeiterkreis der Museen „Energiebeauftragte“ zu ernennen, wie sie bereits in öffentlichen Gebäuden anderer Städte erfolgreich eingesetzt werden. Sie tragen durch Information und Aufklärung zu einer Verhaltensänderung der Gebäudenutzer im Umgang mit Energie und Wasser und damit zu einer Verringerung der Kosten bei.¹⁷

Ernennung von Energiebeauftragten

363. Die Kulturbehörde und die Museen sind mit dem Rechnungshof der Auffassung, dass das Energiemanagement weiter verbessert werden kann. Dieses Thema sei Gegenstand der noch laufenden Gespräche über die Vergabe des Gebäudemanagements.

Einsparprognose

364. Für die Museumsstiftungen sind nach einer vom Rechnungshof durchgeführten Grobanalyse Einsparungen bei den Betriebskosten von jährlich rd. 250.000 Euro möglich:

¹⁴ wie etwa die Verbesserung der Regelungstechnik und die Einführung der Datenfernübertragung für eine zentrale Gebäudeleittechnik (GLT)

¹⁵ wie z.B. abgesenkter Heizbetrieb

¹⁶ Die bei der Behörde für Umwelt und Gesundheit im Globaltitel 8900.791.10 bereitgestellten Mittel sind für Energie- und Wasser sparende Maßnahmen in öffentlichen Gebäuden vorgesehen.

¹⁷ Durch den geschulten und motivierten Einsatz dieser Energiebeauftragten lassen sich nach Erfahrungen bis zu 10 % der jährlichen Energie- und Wasserkosten einsparen.

Geschätzte jährliche Einsparpotenziale in Euro		
Heizung	HK, MKG, MHG	24.000
Strom		75.000
Wasser / Abwasser		2.000
Verbesserung der Vertragsbedingungen		110.000
Heizung/Strom/Wasser	Restliche vier Museen	40.000
Einsparprognose für alle Museen		Σ 251.000

Einige Einsparmaßnahmen können sofort und ohne Investitionen umgesetzt werden. Weitere Maßnahmen erfordern Investitionen, die sich meist kurzfristig amortisieren.¹⁸

Feinplanungen erforderlich

Der Rechnungshof hat den Museen empfohlen, im Wege von Feinplanungen die Einsparpotenziale und den dafür erforderlichen Investitionsaufwand zu konkretisieren, um geeignete Sparmaßnahmen nach wirtschaftlichen Prioritäten umsetzen zu können.

365. Die Museen haben zwischenzeitlich bereits Maßnahmen eingeleitet, Teile der genannten Einsparpotenziale (z.B. im Bereich der Wartungsverträge und der Fernwärmeleistungen) zu realisieren. Nach Mitteilung der Kulturbehörde sind die Kosten für Energie und Entsorgung, insbesondere aber für Bauunterhaltung, gegenüber 1999 erheblich abgesenkt worden.

Zuwendungsbescheide, Verwendungsnachweise

366. Die Kulturbehörde hatte von den Museen als Verwendungsnachweise für die erhaltenen Zuwendungen aus dem Haushalt 1999 von Wirtschaftsprüfern geprüfte Jahresabschlüsse gefordert. Zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Rechnungshof (Mai 2001) hatte die Kulturbehörde die Verwendungsnachweise noch nicht geprüft.

Verwendungsnachweise nicht geprüft

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Kulturbehörde die Verwendungsnachweise aus dem Jahr 1999 nicht unverzüglich nach Eingang gemäß Nr. 11.1 der VV zu § 44 LHO daraufhin überprüft hat, ob

- die Verwendungsnachweise den im Zuwendungsbescheid festgelegten Anforderungen entsprechen und
- die Zuwendungen nach den Angaben in den Verwendungsnachweisen zweckentsprechend verwendet worden sind.

367. Die Kulturbehörde hat dargelegt, dass sie mit den Vorständen der Museen und den Wirtschaftsprüfern Gespräche geführt habe. Die wirtschaftliche Lage der Museen sei zwar zeitnah bekannt gewe-

¹⁸ Kapitalrückflusszeiten kleiner als fünf Jahre

sen, eine Prüfung der Verwendungsnachweise mit formellem Abschluss im Jahr 2000 sei aber nicht erfolgt.

368. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde darauf hingewiesen, dass die Prüfung der Jahresabschlüsse und Lageberichte der Museen durch Wirtschaftsprüfer sowie die darüber geführten Gespräche die nach dem Haushaltsrecht gebotene Prüfung der Verwendungsnachweise durch die Behörde nicht ersetzen können.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Soziales und Familie

Förderungen aus Mitteln der Ausgleichsabgabe nach dem Schwerbehindertenrecht

Bei der Vergabe und Abwicklung von Zuwendungen bestehen erhebliche Mängel. Angaben von Antragstellern wurden nicht ausreichend geprüft, angemessene Eigenanteile nicht gefordert, Beträge zu früh ausgezahlt, die Anwendbarkeit des Beschaffungsrechts nicht beachtet und Erfolgskontrollen nicht ausreichend vorgenommen. Für die Beurteilung der Anträge besteht zwischen den Dienststellen keine konsequente Aufgabenverteilung. Ein Wettbewerb bei der Vergabe von Projekten findet bisher nicht statt.

Anträge der Stadt als Arbeitgeber zur Förderung behindertengerechter Arbeitsplätze waren häufig unvollständig, bewilligte Mittel wurden nicht zügig abgefordert.

369. Der Vermögensbestand des für die Ausgleichsabgabe eingerichteten Sondervermögens nahm auch 1999 und 2000 kontinuierlich auf 18,6 Mio Euro (1998: 13,2 Mio Euro) zu. Ende 1999 war durch erteilte Bewilligungen ein Betrag von 9,6 Mio Euro (6,1 Mio Euro) gebunden.

*Zunahme des
Vermögensbestandes*

Der Rechnungshof hat bereits konkret Möglichkeiten aufgezeigt, die Fördermittel besser auszuschöpfen und zur Entlastung des Haushalts beizutragen.¹

Vergabe und Abwicklung von Zuwendungen

370. Das Integrationsamt (bis 30.06.2001² „Hauptfürsorgestelle“) fördert durch Zuwendungen vor allem Einrichtungen zur Betreuung und Eingliederung Schwerbehinderter in den allgemeinen Arbeitsmarkt, Forschungs- und Modellvorhaben, aber auch Schulungs- und Bildungsmaßnahmen.

Verstöße gegen Zuwendungsvorschriften

371. Der Rechnungshof hat bei einer Prüfung der zuwendungsfinanzierten Förderung Verstöße gegen die Bestimmungen des Zuwendungsrechts beanstandet:

372. Bei der Zuwendung an eine Genossenschaft für die Akquisition von Aufträgen an Behindertenwerkstätten in Höhe von rd. 57.300 Euro (mit Anschlussförderungen von rd. 92.500 Euro für die beiden Folgejahre) wurde nicht ausreichend geprüft, ob die Förderung sinnvoll und notwendig war. Die tragende Begründung des Fachamtes für die Weiterbewilligung, nämlich 50 behinderte Mitarbeiter würden ihre Arbeit verlieren, wenn keine weitere Förderung erfolge, war jedenfalls unzutreffend. Die Werkstätten werden grundsätzlich über Pflegesätze finanziert und es besteht nach dem Schwerbehindertenrecht ein Rechtsanspruch auf Aufnahme.

*Mangelnde
Antragsprüfung*

373. Einer so genannten Zweck- bzw. Selbsthilfefirma³ wurde - aufgrund eines Bearbeitungsfehlers - für die Ausstattung mit Beleuchtungskörpern, für einen begleitenden Forschungsauftrag und für die Überarbeitung eines Qualitätssicherungssystems ein Betrag von rd. 31.200 Euro zu viel bewilligt und ausgezahlt. Die Zuwendungsempfängerin verwendete diesen Betrag zweckwidrig für die Einrichtung eines Lagers, die Beschaffung von Werkzeugen sowie von Hard- und Software für die Lagerverwaltung. Das Integrationsamt billigte dies nachträglich mit der Begründung einer „Verlagerung des Projektschwerpunktes“, statt den Betrag zurückzufordern.

*Zweckwidrige
Verwendung
nachträglich
gebilligt*

*Eigeninteresse
der Zuwendungs-
empfängerin nicht
berücksichtigt*

Die Zuwendung wurde der Firma zudem zur Vollfinanzierung gewährt, obwohl die Zuwendungsempfängerin an der Erfüllung des

¹ vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 443 ff.

² Seit dem 01.07.2001 ist das Schwerbehindertengesetz als Teil 2 „Besondere Regelungen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen“ in das Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) übernommen worden. In diesem Zusammenhang wurden teilweise neue Bezeichnungen eingeführt.

³ Hierbei handelt es sich nach der Definition des Integrationsamtes um marktorientiert tätige Unternehmen in privater Rechtsform, deren Mitarbeiter zu maximal 50 v.H. aus Schwerbehinderten bestimmter besonders betroffener Gruppen bestehen. Die Förderung solcher Unternehmen ist nunmehr in Kapitel 11 des Zweiten Teils des SGB IX geregelt.

Zwecks ein nicht nur geringes Interesse hatte; von der Verwaltung wurde nicht geprüft, in welcher Höhe die Zuwendungsempfängerin die Ausgaben aus eigenen Mitteln hätte decken können. Damit wurde die entsprechende Bestimmung des Zuwendungsrechts, nach der Zuwendungen zur Vollfinanzierung nur ausnahmsweise gewährt werden dürfen, nicht beachtet.

Von der Firma wurde schließlich bei der Beschaffung von Beleuchtungskörpern eine Vergabe nicht im Wettbewerb durchgeführt, obwohl dies nach den Zuwendungsvorschriften hätte geschehen müssen. Die Zuwendung für die Beleuchtungskörper wurde anhand nur eines von der Zuwendungsempfängerin vorgelegten Angebots bewilligt und abgerechnet.

*Vergaberecht
nicht beachtet*

374. Mehrfach wurden Zuwendungen zur Projektförderung bewilligt, obwohl die Zuwendungsempfängerin mit dem Projekt bereits begonnen hatte. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang auf die Bewilligungsvoraussetzungen hingewiesen und gefordert, dass rückwirkende Bewilligungen - abgesehen von den nach dem Zuwendungsrecht möglichen Ausnahmen - nicht mehr erteilt werden.

*Rückwirkende
Bewilligungen
für bereits
begonnene
Projekte*

375. In zwei Fällen wurden bewilligte Beträge in nicht unerheblicher Größenordnung abgefordert und ausgezahlt, obwohl sie dann nicht innerhalb von zwei Monaten für den vorgesehenen Zweck benötigt wurden. Diese Beträge hätten bis zur zweckentsprechenden Verwendung verzinst werden müssen.

*Verzinsung von
vorzeitig
ausgezählten
Beträgen ist
unterblieben*

Der Rechnungshof hat zur Vermeidung von vorzeitigen Auszahlungen empfohlen, sich von den Zuwendungsempfängern künftig Zahlungspläne oder Zwischenabrechnungen vorlegen zu lassen.

376. Die zweckentsprechende Mittelverwendung haben die Zuwendungsempfänger durch einen Verwendungsnachweis zu belegen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die vorgeschriebene unverzügliche Grundprüfung der Verwendungsnachweise nach Eingang nicht in ausreichendem Maße stattfand. Bei einer solchen Prüfung hätten folgende Mängel festgestellt werden müssen:

*Grundprüfung der
Verwendungs-
nachweise nicht
ausreichend*

- Vorgelegte Unterlagen waren unvollständig.
- Der Bewilligungszeitraum war überschritten.
- Die tatsächlichen Ausgaben wichen von den Ansätzen des für verbindlich erklärten Bedarfs- und Finanzierungsplans erheblich ab.
- Mittel waren offensichtlich nicht zweckentsprechend verwendet worden.

Mängel bei Erfolgskontrollen

377. *Keine konsequente Aufgabenverteilung*
Erfolgskontrollen nicht ausreichend
Aufgabenverteilung und Zusammenarbeit regeln
- Nach den Feststellungen des Rechnungshofs besteht bei der Beurteilung von Anträgen sowie der Erfolgskontrolle keine konsequente Aufgabenverteilung zwischen dem Integrationsamt und den für die Fachaufgabe zuständigen Ämtern.
- Erfolgskontrollen werden nicht ausreichend wahrgenommen.
- Der Rechnungshof hat die Behörde nachdrücklich an früher festgestellte⁴ Defizite bei der Erfolgskontrolle von Zuwendungen und die Akzeptanz dieser Kritik durch den Senat⁵ erinnert. Er hat die Behörde aufgefordert, eine Regelung⁶ zur Aufgabenverteilung und der Zusammenarbeit zu erlassen, durch die eine klare Aufgabenverteilung und Erfolgskontrollen sichergestellt werden.
378. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass bei der Einbindung der Zuwendungen aus der Ausgleichsabgabe in das allgemeine IuK-gestützte Zuwendungsverfahren der Behörde⁷ für eine inhaltliche Erfolgskontrolle operable Zielsetzungen notwendig sind.

Fehlender Wettbewerb bei der Projektvergabe

379. *Wettbewerb fördern*
- Bei den durch Zuwendungen finanzierten Projekten findet bisher - bis auf einen Ausnahmefall - keine vorhergehende Bekanntgabe und damit kein Wettbewerb zwischen den begünstigten Institutionen statt.
- Der Wettbewerbsgedanke sollte in geeigneten Fällen bei der Vergabe von Zuwendungen berücksichtigt werden, um eine wirtschaftliche und sparsame Erfüllung des Zwecks zu gewährleisten⁸. Der Rechnungshof verspricht sich hiervon, dass
- sich der Kreis der für eine Projektträgerschaft in Betracht kommenden Institutionen erweitert und
 - die Kreativität für die Entwicklung von Konzepten zur Eingliederung Schwerbehinderter gefördert wird.

Abwicklung der Individualförderung

380. Neben der Förderung von Projekten durch die Gewährung von Zuwendungen stellt die individuelle Förderung Schwerbehinderter zur Eingliederung in das Arbeitsleben und zur begleitenden Hilfe

⁴ vgl. Jahresbericht 1994, Tzn. 399 und 408

⁵ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/1612 vom 19.07.1994

⁶ Grundlage für eine solche Regelung stellt die seit dem 01.01.2000 geltende Zuwendungs-DV der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales dar.

⁷ Integriertes Verfahren für die Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen (INEZ)

⁸ vgl. Jahresberichte 2000, Tzn. 417 ff., und 2001, Tz. 163

einen Schwerpunkt der Mittelverwendung aus der Ausgleichsabgabe dar.

Es handelt sich hierbei um 500 bis 600 Einzelfälle pro Jahr mit einem Fördervolumen von mehreren Mio Euro, deren Bearbeitung gestrafft werden könnte. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, z.B. künftig bei Fördersummen von bis zu 250 Euro im Regelfall auf eine aufwändige Ortsbesichtigung zu verzichten.

*Straffung der
Bearbeitung*

381. Die Förderung der Einrichtung von Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte ist im Hinblick auf den Bestand der geförderten Arbeitsverhältnisse bzw. die Nachbesetzung mit schwerbehinderten Arbeitskräften - und damit die langfristige Absicherung des Zwecks - nicht ohne Risiko.

*Förderung der
Einrichtung von
Arbeitsplätzen für
Schwerbehinderte
nicht ohne Risiko*

Der Rechnungshof hat z.B. festgestellt, dass

- bei der Förderung von Arbeitsplätzen für schwerbehinderte Kraftfahrer mit einem Zuschuss von rd. 76.700 Euro zur Beschaffung von drei Lkw schon im Verwendungsnachweisverfahren deutlich wurde, dass der Bestand der Arbeitsverhältnisse und die adäquate Nachbesetzung mit Schwerbehinderten nicht gesichert war;
- bei der Bewilligung eines Zuschusses von rd. 69.000 Euro für die Gründung eines Autoreinigungsbetriebes die Prognose über die Erfolgsaussichten des Betriebes als unsicher gelten musste,
- die mit einem Zuschuss von rd. 64.900 Euro geförderte Betriebsgründung eines schwerbehinderten Antragstellers im luK-Bereich gescheitert war; Aussichten auf eine wirtschaftliche Verwertung der eingelagerten luK-Technik oder auf eine Rückzahlung der gewährten Zuschüsse bestanden nicht.

382. Um dieses Risiko bei der Förderung der Einrichtung von Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte zu vermindern, hat der Rechnungshof vorgeschlagen,

- die Beurteilungsgrundlagen der Investitionssicherung bei der Neugründung von Unternehmen zu verbessern,
- an Stelle von Zuschüssen grundsätzlich Darlehen zu gewähren, die in Abhängigkeit von der Besetzung der Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten in Zuschüsse umgewandelt werden können,
- die Regelungen über den Fortfall der Rückzahlungsverpflichtung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses zu überprüfen und
- die Absicherung der Rückzahlungspflichten - auch bei Nachrangigkeit gegenüber anderen Gläubigern - konsequent zu vereinbaren und den Sachbearbeitern hierzu Hilfen an die Hand zu geben.

*Modifikation der
Förderbestimmungen für die
Einrichtung von
Arbeitsplätzen*

Förderung öffentlicher Arbeitgeber

383. Im Zeitraum zwischen 1996 und 1999 wurden an Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg, Hochschulen und ausgewählte öffentliche Unternehmen mehr als 5 Mio Euro aus Mitteln der Ausgleichsabgabe zur Förderung von Arbeitsplätzen für Schwerbehinderte bewilligt, überwiegend als nicht rückzahlbare Zuschüsse.

Mitte des Jahres 2000 waren von den Fördermitteln, die bis Mitte 1999 bewilligt worden waren, rd. 500.000 Euro noch nicht abgeflossen.

Die Verzögerungen gehen im Wesentlichen darauf zurück, dass Behörden und öffentliche Unternehmen

- Antragsunterlagen unvollständig und verzögert eingereicht und
- nach Bescheiderteilung die Mittel nicht zügig abgefordert haben.

384. Eine Beschleunigung und konsequente Nutzung der Fördermöglichkeiten würde die Antragsteller, also auch die Stadt und ihren Haushalt, finanziell entlasten. Der Rechnungshof hat die Behörde für Soziales und Familie gebeten, auf die Behörden und öffentlichen Unternehmen in diesem Sinne einzuwirken.

Haushaltsentlastung durch zügigen Mittelabfluss

Stellungnahme der Verwaltung

385. Die Behörde für Soziales und Familie hat den Feststellungen und Vorschlägen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt. Um dem Anliegen einer Risikobegrenzung bei der Individualförderung zu entsprechen, habe sie - statt der Umwandlung von Darlehen in Zuschüsse - die Rückzahlungsregelungen verschärft.

Was die Aufgabenverteilung zwischen dem Integrationsamt und den für die jeweilige Fachaufgabe zuständigen Ämtern anbelange, sei vorgesehen, endgültige Regelungen hierzu nach Abschluss der Umstrukturierung der Behörde zu treffen.

Die Behörde will auf die Behörden, Hochschulen und öffentliche Unternehmen einzuwirken, die Förderfälle künftig zeitnah abzuwickeln.

Medikamentenversorgung von Sozialhilfeempfängern

Der Rechnungshof hat die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales darauf hingewiesen, dass ihr als Sozialhilfeträger seit 01.07.2001 auf Grund einer Rechtsänderung ein Rabatt auf Medikamente zusteht. Er hat die Behörde - auch im Hinblick auf andere Mängel - aufgefordert,

- **die Rabatte von zurzeit rd. 650.000 Euro jährlich in Anspruch zu nehmen,**
- **Abrechnungsvereinbarungen für maschinenlesbare Datenträger zu schließen,**
- **die haushaltsrechtliche Belegprüfung, deren Fehlen der Rechnungshof bereits 1990 beanstandet hatte, vorzunehmen und**
- **auch Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu den ärztlichen Leistungen und den verordneten Medikamenten durchzuführen.**

386. Der Sozialhilfeträger (Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales - BAGS -) hat im Jahr 2000 rd. 13,5 Mio Euro für die Medikamentenversorgung behandlungsbedürftiger Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger nach den §§ 37 und 38 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) ausgegeben. Er vergütet damit die von den Apotheken (überwiegend durch Rechenzentren) eingereichten Rezepte über ärztlich verordnete Arzneimittel. Die Bürgerschaft hat sich von 1998 bis 2001 mehrfach mit der Gesundheitsversorgung für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger und dem Abrechnungsverfahren befasst, u.a. mit den Krankenhilfeleistungen für Sozialhilfeempfänger¹ und der verbesserten Abrechnung medizinischer Leistungen für Sozialhilfeempfänger^{2, 3}.

Rabatt

387. Der Sozialhilfeträger Hamburg erhält bisher von den Apotheken - anders als die gesetzlichen Krankenkassen - keinen Rabatt auf

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/3759 vom 08.02.2000

² vgl. Bürgerschaftsdrucksachen Nr. 16/3944 vom 02.03.2000 und Nr. 16/5948 vom 25.04.2001

³ Weitere Themen: Bürgerschaftsdrucksachen Nr. 16/1546 „Gesundheitsversorgung für Sozialhilfeempfänger/-innen“ vom 23.10.1998, Nr. 16/3374 „Strukturdaten des Hamburger Gesundheitswesens“ vom 30.11.1999, Nr. 16/3670 „Gesundheitsversorgung für Sozialhilfeempfänger“ vom 18.01.2000 und Nr. 16/4185 „Gesundheitsversorgung für Sozialhilfeempfänger (II), hier: Leistungen der Krankenhilfe für nicht - krankenversicherte Sozialhilfeempfänger“ vom 05.05.2000

die Preise für Arzneimittel. Die Regelung für die Krankenkassen in § 130 Abs. 1 SGB V (Sozialgesetzbuch Fünftes Buch - Gesetzliche Krankenversicherung -) lautet:

„Die Krankenkassen erhalten von den Apotheken auf den für den Versicherten maßgeblichen Arzneimittelabgabepreis einen Abschlag in Höhe von 5 v.H.“

Die Behörde hat erst auf Hinweis des Rechnungshofs erkannt, dass seit dem 01.07.2001 diese Vorschrift über die Verweisung in § 38 Abs. 4 Satz 1 BSHG auch für den Sozialhilfeträger gilt.

Hamburg kann jetzt jährlich rd. 650.000. Euro einsparen

Danach steht dem Sozialhilfeträger Hamburg ein Rabatt von rund 650.000 Euro jährlich zu. Der Haushalt ist durch diese Einsparung entsprechend zu entlasten.

Arzneimittelliefervertrag

388. *Keine Liefervereinbarungen mit den Apotheken geschlossen*

Leistungen werden mit den Apotheken ohne vertragliche Grundlage abgewickelt. Dieses Verfahren bietet keine ausreichende Rechtssicherheit und ist mit dem Haushaltsrecht nicht zu vereinbaren, weil Zahlungen ohne eindeutige rechtliche Verpflichtung nicht zulässig sind.

Für die gesetzliche Krankenversicherung besteht ein solcher Vertrag⁴. Nach § 38 Abs. 4 BSHG ist auf der Grundlage von § 129 SGB V ein Arzneimittelliefervertrag auch zwischen dem Sozialhilfeträger und den Apotheken abzuschließen. In dieser Vereinbarung können Einzelheiten über die Arzneimittelabgabe, auch unter wirtschaftlichen Aspekten⁵, geregelt werden.

Mängel des Abrechnungsverfahrens

389. Der Rechnungshof hatte bereits 1990⁶ beanstandet, dass die BAGS die Rechnungen bei der Gesundheitsversorgung nicht entsprechend den VV zu § 70 LHO auf sachliche und rechnerische Richtigkeit prüft.

Der Senat hatte in seiner Stellungnahme zum Jahresbericht 1992⁷ die Auffassung des Rechnungshofes geteilt, dass das Abrechnungsverfahren der Krankenhilfe für Sozialhilfeempfänger verbessert werden muss. Die Bürgerschaft ist der Beanstandung des Rechnungshofs beigetreten.⁸

⁴ Vertrag zwischen dem Hamburger Apothekerverein e.V. und den Landesverbänden der Krankenkassen für Hamburg vom 01.12.1982

⁵ z.B. Abgabe eines preisgünstigen (ggf. importierten) Arzneimittels, Abgabe von wirtschaftlichen Einzelmengen; vgl. § 129 Abs. 1 SGB V

⁶ vgl. Jahresbericht 1992, Tzn. 186 bis 192

⁷ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 14/2143 vom 23.06.1992

⁸ vgl. Plenarprotokoll 14/56, S. 3008 D f.

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs wird die Prüfung der Apothekenrechnungen und Rezepte auch gegenwärtig grundsätzlich nicht vorgenommen. Die von den Apothekerinnen und Apothekern eingereichten Rechnungen und Rezepte werden mangels interner Prüfkapazität nur in wenigen Fällen (Drogensubstitution) konventionell geprüft. Der Rechnungshof hat erneut beanstandet, dass die kassenrechtlichen Mängel fortbestehen.

Rezepte werden nicht geprüft

390. Der Sozialhilfeträger Hamburg erhält von den Abrechnungszentren der Apotheken maschinell erstellte Papierlisten und die einzelnen Rezepte in Papierform. Er ist deswegen nicht in der Lage, die Abrechnung automatisiert - ggf. durch Einschaltung einer externen Stelle - prüfen zu lassen. In der gesetzlichen Krankenversicherung erfolgt die Abrechnung mit den Krankenkassen dagegen regelmäßig über maschinell verwertbare Datenträger. Deshalb ist dort eine automatisierte Prüfung möglich.

Seit dem 01.07.2001 gelten die Vorschriften der gesetzlichen Krankenversicherung zur Übermittlung von Leistungsdaten auch zugunsten des Sozialhilfeträgers (Verweisung in § 38 Abs. 4 BSHG auf u.a. §§ 295 und 300 SGB V). Danach sind die Ärzte verpflichtet, maschinenlesbare Rezepte auszustellen. Für die Apotheken besteht über ihren Spitzenverband die Verpflichtung, Arzneimittelabrechnungsvereinbarungen auch mit dem Sozialhilfeträger abzuschließen, die die maschinenlesbaren Angaben zur Apotheke und zum Medikament sicherstellen. Somit sollte nunmehr auch die Behörde für Soziales und Familie (BSF) die Abrechnung über Datenträger durchsetzen.

Wirtschaftlichkeitsprüfungen

391. Wirtschaftlichkeitsprüfungen hinsichtlich der ärztlichen Leistungen und der Art der verordneten Medikamente finden durch die BSF bisher nicht statt. Für die gesetzliche Krankenversicherung sind derartige Prüfungen vorgeschrieben: Nach § 106 SGB V haben die Krankenkassen und die Kassenärztlichen Vereinigungen (KV) die Wirtschaftlichkeit der vertragsärztlichen Versorgung zu überwachen. Gegenstand der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von ärztlichen und ärztlich verordneten Leistungen sind, soweit dafür Veranlassung besteht, u.a. die medizinische Notwendigkeit und Eignung der Leistungen und die Angemessenheit der durch sie verursachten Kosten. Die Prüfungen werden von einem bei der KV gebildeten Prüfungsausschuss durchgeführt. Vorrangig geht es dabei um die Frage, ob eine gezielte Beratung des Arztes ausreicht, um in Zukunft eine wirtschaftliche Versorgung zu sichern.

Wirtschaftlichkeitsprüfungen finden nicht statt

Nach der Novellierung des § 38 BSHG ist § 106 SGB V ab 01.07.2001 auch im Verhältnis zwischen dem Sozialhilfeträger und der Kassenärztlichen Vereinigung Hamburg (KVH) anzuwenden. Dafür könnten eigene Prüfungsvereinbarungen abgeschlossen werden. Vorteilhafter wäre aber die vertragliche Einbeziehung in das o.g. Verfahren. Auch wenn die BSF für die H o n o r a r e der

Ärzte auf eine Mitteilung der KVH verwiesen hat, wonach das Ergebnis der Prüfungen derzeit unter 0,1 % liege, bliebe die *V e r o r d n u n g s p r a x i s* der Ärzte als Prüfgegenstand. Im Übrigen kann gerade die niedrige Berichtigungsquote in einem geprüften Bereich Indiz für die generalpräventive Wirkung eines eingerichteten Prüfverfahrens sein.

Forderungen des Rechnungshofs

392. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert,
- den auch für die Sozialhilfeträger seit dem 01.07.2001 gesetzlich geregelten Rabatt (§ 38 Abs. 4 BSHG i.V.m. § 130 SGB V) einzufordern;
 - zügig Arzneimittelliefer- und -abrechnungsvereinbarungen mit dem Hamburger Apothekerverein auszuhandeln (§ 38 Abs. 4 BSHG i.V.m. §§ 129 und 300 SGB V). Darin sollte geregelt werden, dass Abrechnungsdaten auf maschinenlesbaren Datenträgern übermittelt werden;
 - die haushaltsrechtlich zu § 70 LHO erforderlichen Prüfungen der Belege künftig durchzuführen. Hierzu hat er auf die Möglichkeit eines Stichprobenverfahrens und die dazu erforderliche Einwilligung der Finanzbehörde - auch für qualifizierte Übergangslösungen - und auf die Möglichkeit, eine externe Stelle einzuschalten, hingewiesen;
 - grundsätzlich auch Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu den ärztlichen Leistungen und zur Art der verordneten Medikamente durchzuführen, und empfohlen, sich dazu dem Verfahren nach § 106 Abs. 4 SGB V vor den Prüfungsausschüssen für Wirtschaftlichkeitsprüfungen anzuschließen.

Stellungnahme der Verwaltung

393. Die BSF hat geantwortet,
- die Geltendmachung des Rabatts für neu eingehende Rechnungen sei von ihr veranlasst worden. Bei Vorliegen der Voraussetzungen nach § 130 Abs. 3 SGB V⁹ werde der Rabatt für die Zeit seit dem 01.07.2001 rückwirkend eingefordert werden;
 - sie werde im ersten Halbjahr 2002 Verhandlungen mit den Spitzenorganisationen der Apotheker zum Abschluss eines Rahmenvertrages (§ 129 Abs. 2 SGB V) sowie eines Arzneimittelabrechnungsvertrages (§ 300 Abs. 3 SGB V) aufnehmen. Hierzu gehöre auch der Datenträgeraustausch;

⁹ Die Rechnung muss innerhalb von 10 Tagen nach Eingang beglichen werden, um den Rabatt absetzen zu dürfen.

- darüber hinaus strebe sie auch die Vereinbarung eines Datenträgeraustausches mit anderen Leistungserbringern (Ärzten) an, um so die Grundlage für eine maschinelle Datenerfassung zu schaffen und Auswertungen ohne aufwändige manuelle Eingaben zu ermöglichen;
- sie werde die Rechnungsprüfung ausweiten und effektiver gestalten. In welchem Umfang und ggf. für welchen Schwerpunktbereich unter den gegebenen Bedingungen Prüfungen möglich seien, sei noch zu prüfen und im Rahmen einer Richtlinie festzulegen, die der Finanzbehörde zur Zustimmung zum beschränkten Verfahren im Jahr 2002 vorgelegt werde;
- die aufgrund dieser Prüfungen erzielten Effekte würden ausgewertet werden und in die Entscheidung über das künftige Verfahren einfließen. Hierfür seien die Angebote externer Anbieter, die Übertragung von Prüfungsaufgaben auf gesetzliche Krankenkassen bis hin zu technischen Lösungen innerhalb der Verwaltung zu prüfen und abzuwägen. Die Behörde beabsichtige, auf dieser Basis dann eine grundsätzliche Entscheidung über das künftige Prüfverfahren zu treffen;
- soweit möglich, werde sie in das zu entwickelnde Prüfungskonzept auch arztbezogene Wirtschaftlichkeitsprüfungen in Rückkopplung mit den Erfahrungen und Möglichkeiten der Krankenkassen einbeziehen.

Die Behörde hat damit die Forderungen des Rechnungshofs aufgenommen.

Behörde für Soziales und Familie / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter

Sozialhilfeleistungen für Zahnersatz

In der Sozialhilfe gibt es keine Verträge über die Vergütung für die zahntechnischen Leistungen und Materialien der Zahnlabors.

Auch sind fachbehördliche Vorgaben für die Bewilligung von Zahnersatz durch die Sozialdienststellen nicht ausreichend vorhanden. Die Folge sind vielfach unklare und fehlerhafte Bewilligungen. Das Bewilligungsverfahren einschließlich der Begutachtung in den

verschiedenen Bezirken ist außerdem uneinheitlich, so dass die Gleichbehandlung von Hilfebedürftigen in Hamburg nicht gewährleistet ist.

Die Zahnarztrechnungen werden vor Bezahlung nicht sachgerecht entsprechend den haushalts- und kassenrechtlichen Vorschriften geprüft. Der Rechnungshof hat vielfältige Mängel festgestellt.

Gleichstellung von Sozialhilfebedürftigen mit Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung

394. *Finanzielle Gleichstellung des Sozialhilfeträgers*

Die Leistungen der Hilfen bei Krankheit nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) entsprechen denen der gesetzlichen Krankenversicherung, soweit keine anderen Regelungen getroffen sind (§ 38 Abs. 1 Satz 1 des BSHG). Damit korrespondiert die Notwendigkeit, für die Sozialhilfeträger auch keine höheren Zahlungsverpflichtungen zu begründen als für die gesetzliche Krankenversicherung. Wesentliche Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung über Zahnersatz sind jedoch nicht in Rechtsnormen, sondern im Vertragswerk der gesetzlichen Krankenkassen mit den Leistungserbringern enthalten. Im Hinblick auf die allgemein gefassten Grundsätze des Sozialgesetzbuches (SGB) V¹ sind derartige konkretisierende Vereinbarungen auch für den Sozialhilfeträger notwendig. So sind die Preise für Materialien und die Leistungen von Fremdlabors im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung vertraglich vereinbart.² Diese Verträge gelten nicht im Verhältnis zum Sozialhilfeträger; eigene Verträge hat er nicht abgeschlossen. Eine Übernahme vorhandener Verträge der gesetzlichen Krankenversicherung würde eine wesentliche Vereinfachung bedeuten und die Gleichstellung mit den gesetzlich Versicherten gewährleisten.

395. *Vereinbarungen über zahntechnische Leistungen sind abzuschließen*

Ab 01.07.2001 sind Verträge über zahntechnische Leistungen nach § 38 Abs. 4 Satz 1 BSHG i.V.m. § 88 SGB V auch für den Sozialhilfeträger vorgeschrieben. Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten, zunächst den Abschluss solcher Verträge zu betreiben.

Darüber hinaus hat er gebeten zu prüfen, ob eine weitergehende gesetzliche Regelung sinnvoll ist, die die Verträge der Ortskrankenkassen über Leistungen, Vergütungen, Abrechnungs- und Prüfungsmodalitäten auch für das Verhältnis zwischen Sozialhilfeträgern und Leistungserbringern für den jeweiligen örtlichen Zuständigkeitsbereich für anwendbar erklärt. Dies hätte gegenüber der jetzt in §§ 37 und 38 BSHG gefundenen Lösung den großen

¹ Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V)

² Der Honoraranspruch der Zahnmediziner ist dagegen unmittelbar durch § 38 Abs. 4 Satz 2 BSHG auf die Vergütungssätze der jeweiligen Ortskrankenkasse begrenzt.

Vorteil, dass nicht über Gegenstände, über die zwischen den Leistungserbringern und den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung bereits Einigkeit besteht, erneut Verhandlungen geführt werden müssten. Ggf. könnte eine solche gesetzliche Regelung über eine Bundesratsinitiative auf den Weg gebracht werden.³

Steuerung des Bewilligungsverfahrens

Regelungsdefizit

396. Eine Globalrichtlinie, mit der die Bewilligung von ausreichendem, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Zahnersatz für die Sozialdienststellen (SO) und die Gesundheits- und Umweltämter (GU) einheitlich geregelt wird, ist nicht vorhanden. Unterhalb dieser Steuerungsebene besteht in der infoline - dem Online-Informationssystem der Behörde für Soziales und Familie (BSF) zur Sozialhilfe - lediglich eine Regelung vom 14.03.2000, nach der bei nicht krankenversicherten Hilfebedürftigen die Anträge auf Bewilligung von Zahnersatz unter Beifügung der Heil- und Kostenpläne an das zuständige Gesundheits- und Umweltamt zur zahnärztlichen Beurteilung abzugeben sind. Wegen dieses Regelungsdefizits sind u.a. die Bewilligungstexte vielfach unklar und fehlerhaft.

Globalrichtlinie fehlt

Als Folge unklarer Bewilligungen sind nach den Feststellungen des Rechnungshofs auch in einer Reihe von Fällen - entgegen dem Wirtschaftlichkeitsgebot - hochgoldhaltige Legierungen verwendet und von der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) bezahlt worden (vgl. Tz. 400). In einigen dieser Fälle hat sich zudem die Kassenzahnärztliche Vereinigung Hamburg (KZVH) bisher geweigert, die betreffenden Beträge zurückzuerstatten. Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten, die Berechtigung dieser Weigerung zu überprüfen. Mit einer klaren Vorgabe könnten künftig Sozialhilfeleistungen für hochgoldhaltige Legierungen - über den Leistungsstandard der gesetzlichen Krankenversicherung hinaus - vermieden werden.

Bewilligungstexte vielfach fehlerhaft

Von der Behörde werden die Anforderungen der Globalsteuerung für gesetzgebundene Geldleistungen noch nicht erfüllt. Die Begründung zu § 6 Bezirksverwaltungsgesetz stellt ausdrücklich fest, dass im Hinblick auf das Gebot einer einheitlichen Rechtsanwendung Globalrichtlinien bei streng gesetzgebundenen Geldleistungen die Regelungsdichte der früheren Fachlichen Weisungen haben können. Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten, eine Globalrichtlinie alsbald zu erlassen und verbindliche Bewilligungstexte vorzugeben. In die Globalrichtlinie sollten Regelungen aufgenommen werden, die die maßgeblichen Inhalte der

³ Dadurch könnte möglicherweise eher als über Art 28 des Gesundheitsstrukturgesetzes von 1992 eine weitgehende Gleichstellung mit den Versicherten bzw. Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung erreicht werden. Dieses Gesetz sieht eine Mitgliedschaft der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG in der gesetzlichen Krankenversicherung nach Maßgabe eines Ausführungsgesetzes ab 1997 vor. Bis heute fehlt dieses Ausführungsgesetz (vgl. die Darstellung in der Vorbemerkung zur Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/3670 vom 18.01.2000)

Bewilligungen bestimmen (z.B. Vorgabe bewilligungsfähiger Maßnahmen und Materialien).

397. Infolge des Fehlens weiterer fachlicher Vorgaben kommt es in den einzelnen Bezirksamtern zu unterschiedlichen Begutachtungsverfahren und -standards. In der nachfolgenden Tabelle sind die eingesetzten Personalressourcen, die Antragsvolumina, die abgelehnten Volumina und der Umfang der Entscheidungen nach Aktenlage für die einzelnen Bezirksamter gegenübergestellt. Die Tabelle stützt sich auf entsprechende Anschreibungen der bezirklichen GU und ist vom Rechnungshof um Kennzahlen (Stunden pro Fall, Fallkosten, abgelehntes Volumen in %) ergänzt worden.

Antragsvolumen und Personaleinsatz					
Bez. Amt	Antragsvolumen pro Jahr (1999 oder 2000)		beantragte Fallkosten EUR	Stunden für die Begutachtung pro Fall	
	Fälle	EUR		Zahnarzt	Helfer
HH-Mitte	1.300	2.057.350,56	1.582,58	1,16	1,24
Altona	1.156	952.432,32	823,90	0,35	k.A.
Eimsbüttel	859	k. A.	k. A.	0,17	0,50
HH-Nord	1.000	891.419,37	891,42	0,30	k.A.
Wandsbek	1.054	k. A.	k. A.	0,38	k.A.
Bergedorf	513	513.779,48	1.001,52	0,23	0,23
Harburg	916	714.712,35	780,25	0,44	k.A.

k.A. = keine Angabe

Ergebnis und Verfahren				
Bez. Amt	abgelehntes Volumen		Bewilligte Fallkosten EUR	Entscheidungen nach Aktenlage %
	EUR	%		
HH-Mitte	186.335,72	9	1.439,24	61
Altona	540.008,58	57	356,77	5
Eimsbüttel	301.200,21	k. A.	k. A.	67
HH-Nord	528.766,15	59	362,65	30 - 35
Wandsbek	431.610,20	k. A.	k. A.	k. A.
Bergedorf	307.249,79	60	402,59	25
Harburg	255.254,41	36	501,59	k. A.

k.A. = keine Angabe

Unterschiedliche Begutachtungsstandards

Aus dieser Gegenüberstellung lässt sich eine Schlussfolgerung zur Angemessenheit des Begutachtungsaufwandes noch nicht ziehen. Das liegt z.B. daran, dass die angegebenen Stundenzahlen auf groben Schätzungen beruhen und nicht durch detaillierte Anschreibungen belegt sind. Weiter ist unsicher, ob die Antrags- und Ablehnungsvolumina auf gleiche Anschreibungsstandards zurückgehen. Die Tabellen verdeutlichen aber, dass unterschiedliche Begutachtungsverfahren und -standards bei den bezirklichen Gesundheits- und Umweltämtern bestehen: So werden z.B. im GU

Altona rd. 95 % der (vorgelegten) Fälle nach persönlicher Untersuchung entschieden, andererseits aber auch Zahnersatzleistungen von einer Begutachtung von vornherein ausgeschlossen und SO zur alleinigen Entscheidung überlassen. Auch die Bezirksämter Hamburg-Nord und Wandsbek haben solche Fälle der Nichtbegutachtung geregelt. Im Bezirksamt Eimsbüttel hingegen lässt sich GU alle Fälle vorlegen, entscheidet aber 2/3 nach Aktenlage.

Bei Anlegung gleicher fachlicher Maßstäbe wäre darüber hinaus zu erwarten, dass die Resultate der Begutachtungen zumindest ähnlich sind. Die Tabellen weisen aber für das Bezirksamt Hamburg-Mitte durchschnittliche bewilligte Kosten pro Fall aus, die fast dreimal so hoch sind wie im Bezirksamt mit den nächst niedrigeren Fallkosten (Harburg).

*Unterschiedliche
Fallkosten*

Der Rechnungshof hat weiter angeregt, dass das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB) eine Arbeitsgruppe einsetzt, die die unterschiedlichen Verfahrensweisen, -kriterien und -ergebnisse evaluiert und ein einheitliches Verfahren vorschlägt.

Mittelbereitstellung für die Begutachtung durch die Gesundheitsämter der Bezirksämter

398. Mit der Begutachtung für die Sozialämter werden Zahnmediziner betraut, deren Hauptaufgabe die schulzahnärztliche Versorgung nach § 34 Abs. 3 und 6 Schulgesetz ist. Sie müssen ihre begrenzte Zeit zwischen beiden Aufgaben teilen. Es besteht die Gefahr, dass Prioritäten bei der einen Aufgabe zur tendenziellen Vernachlässigung der anderen führen. Da bei der Begutachtung für die Sozialämter die Personalkosten durch die eingesparten Sachmittel bei weitem aufgewogen werden - z.B. werden ausweislich der oben abgebildeten Tabellen im Bezirksamt Altona mit einem Personaleinsatz von 404 Stunden im Jahr (rd. ¼ Stelle) Einsparungen in Höhe von rd. 540.000 Euro erzielt -, sollte Aufgabenkritik nicht zu Lasten dieser Tätigkeit gehen. Der Rechnungshof hat die BSF und das SfB gebeten, unter Beteiligung der Finanzbehörde eine dauerhafte Lösung für die Finanzierung der Gutachtertätigkeit zu erarbeiten, die die erheblichen Einsparungen dieser Tätigkeit für die Sozialhilfe berücksichtigt.

*Entscheidungen in
den Einzelbudgets
gefährden Wirt-
schaftlichkeit*

Sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen

399. Nach Bewilligung des Heil- und Kostenplans (HKP) und dem Ende der Behandlung reicht der Zahnarzt seine Abrechnung einschließlich der Laborkosten der KZVH zur Bezahlung ein. Die KZVH lässt sich die Rechnungsbeträge der Zahnärzte vom Sozialhilfeträger erstatten.

In den VV zu § 70 LHO ist im Einzelnen geregelt, welche Prüfungen vor der Anweisung von Rechnungen durchzuführen sind und wer dafür die Verantwortung trägt. Die sachliche Angemessenheit und die Wirtschaftlichkeit der durchzuführenden Behandlungen sind bereits von den GU überprüft. Einer erneuten Überprüfung der vorgelegten Abrechnungen bedarf es insoweit nicht. Es verbleiben aber insbesondere folgende Prüfschritte:

- Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers Hamburg,
- Übereinstimmung der (ggf. von der KZVH korrigierten) Einzelabrechnungen der Zahnmediziner mit der Monatsabrechnung der KZVH,
- Übereinstimmung von Bewilligung und abgerechneter Maßnahme nach Art und Umfang,
- Berücksichtigung der Gebührenordnung für Zahnärzte und einschlägiger Preisverzeichnisse,
- Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebotes,

*Unzutreffende
Angaben über
vertragliche
Prüfungsvorkehrungen*

400. Das Landessozialamt hatte in einer Stellungnahme zu Beanstandungen der Vorprüfungsstelle in der BAGS vorgetragen, im Rahmen eines bestehenden Vertrages zeichne die KZVH Rechnungsstellungen der Zahnärzte rechnerisch und sachlich richtig. Die Rechnungsstelle des Landessozialamtes prüfe und korrigiere ggf. die Abrechnungsunterlagen der KZVH durchgängig u.a. in dem Bereich Zahnersatz. Werde dabei festgestellt, dass die Kosten nicht der medizinischen Stellungnahme des Gesundheitsamtes entsprechen oder über die ausgesprochene Bewilligung hinausgehen, betreibe die Abrechnungsstelle gegenüber der KZVH die Rückforderung der geleisteten Zahlung. Dieses haben die Senatsvertreter auch im Gesundheitsausschuss vorgetragen.⁴

Abrechnungsmängel

401. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs besteht eine solche vertragliche Regelung mit der KZVH nicht. Die Belege werden von der KZVH auch nicht sachlich und rechnerisch richtig festgestellt. Zwar sind die von der KZVH an die BAGS weitergegebenen Belege regelmäßig mit handschriftlichen Änderungen oder Haken versehen, eine vollständige Prüfung ist - wie die Ermittlungen des Rechnungshofs ergeben haben - damit aber nicht verbunden:

- In zwei Fällen war nicht der Sozialhilfeträger Hamburg, sondern ein auswärtiger Sozialhilfeträger zuständig (Fehlzahlungen von insgesamt 756,32 Euro, die zwischenzeitlich nach einem Hinweis durch den Rechnungshof erfolgreich zurückgefordert wurden).
- Ein Fall war zwar in der maschinell erstellten (Sammel-) Monatsrechnung der KZVH aufgeführt, es lag aber kein Beleg des Zahnarztes an. Dennoch hat die Behörde den Betrag angewiesen. In 28 weiteren Fällen wich die Monatsrechnung von den einzelnen Abrechnungen der Zahnmediziner ab. Ursache

⁴ vgl. Anlage 1 zur Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5948 vom 25.04.2001

hierfür waren in vier Fällen Anpassungen der für die Honorare maßgeblichen Punktwerte, die die KZVH vorgenommen hatte, ohne sie auf den Belegen zu dokumentieren.

- In 23 Fällen wichen die Rechnungen bezüglich der Honorare und/oder der Labor- und Materialkosten um mehr als 10 % von den bewilligten Beträgen ab, ohne dass feststellbar war, ob und ggf. mit welchem Ergebnis diesen Abweichungen durch die Behörde nachgegangen wurde.
- Abgesehen von den Korrekturen der KZVH konnte in keinem Fall eine Prüfung der Behörde festgestellt werden, ob die Gebührenordnung für Zahnärzte eingehalten wurde.
- In zwölf Fällen sind hochgoldhaltige Legierungen von den Zahnmedizinern abgerechnet, von der KZVH nicht beanstandet und von der Behörde angewiesen worden, obwohl solche Legierungen nicht dem Wirtschaftlichkeitsgebot (vgl. § 70 SGB V) entsprechen (Mehrkosten von insgesamt 2.533,29 Euro - inkl. Mehrwertsteuer).
- Soweit die KZVH oder die Zahnmediziner selbst von den Laborrechnungen hochgoldhaltige Legierungen abgesetzt haben (16 Fälle), wurde jeweils nur der Nettobetrag von der Gesamtrechnung abgezogen; die auf diese Entgeltanteile entfallende Mehrwertsteuer (248,40 Euro) bezahlte die Behörde.

Die BSF ist der Auffassung, dass in der Gesamtschau trotz aller vom Rechnungshof festgestellten - und von der BSF anerkannten - Mängel das Ergebnis der Prüfung keine Hinweise auf überdurchschnittliche Ausgaben in Relation zu den vergleichbaren Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung ergeben habe.

Die von der Behörde mitgeteilten Vergleichszahlen⁵ - ihre methodische Belastbarkeit unterstellt - ergeben jedoch für das Jahr 2000 um 12,5 % geringere Ausgaben der AOK. Entscheidend bleiben aber in jedem Fall die vom Rechnungshof für den Handlungsbedarf allein aus dem Abgleich von Bewilligung und Abrechnung festgestellten konkreten Abrechnungsmängel und Fälle, in denen unzulässige Mehrausgaben geleistet wurden (s.o.). Die unterschiedlichen Begutachtungsverfahren und -standards der von den jeweiligen Gesundheitsämtern der Bezirksämtern genehmigten Heil- und Kostenpläne weisen auf weitere Potenziale für den Sozialhilfeträger hin.

402. Die Behörde wird ihre Prüfungspraxis künftig an den haushalts- und kassenrechtlichen Anforderungen auszurichten haben. Da angesichts der derzeitigen personellen Ausstattung eine vollständige Prüfung zurzeit nicht zu gewährleisten ist, hat der Rechnungshof differenzierte Vorschläge gemacht. Einerseits könnte die Behörde die sachliche und rechnerische Prüfung der Zahnmedizinerrech-

Beachtung der haushalts- und kassenrechtlichen Anforderungen notwendig

⁵ Danach sind für nicht krankenversicherte Bedarfsgemeinschaften in der Sozialhilfe durchschnittliche Kosten von rd. 234 Euro und pro beitragspflichtigem Mitglied der AOK rd. 208 Euro aufgewandt worden. Nach § 10 SGB V sind Familienmitglieder mitversichert. Für 2001 liegen noch keine derartigen Vergleichszahlen vor.

nungen förmlich der KZVH übertragen. Sie müsste dann durch eine entsprechend detaillierte Vereinbarung vorsehen, dass dort auch tatsächlich eine anforderungsgerechte Prüfung stattfindet. Andererseits käme sowohl die Beauftragung einer anderen externen Prüfungsstelle als auch eine eigene vollständige sachliche und rechnerische Prüfung in Betracht.

Sofern einzelne Prüfschritte wegen des damit verbundenen Aufwandes nur als Stichproben vorgenommen werden sollen, müsste die Behörde hierfür zuvor die Zustimmung der Finanzbehörde erlangen.

Aktenverwaltung

403. Für die Prüfung des Rechnungshofs einschlägige Akten und Akteile der Behörde wurden nicht zeitnah vorgelegt. Ablagereifes, bis 1994 zurückreichendes Schriftgut war entgegen der Aktenordnung nicht an die Registratur gegeben worden. Eine geordnete Aktenführung⁶ muss jederzeit gewährleistet sein. Der Rechnungshof hat die Mängel beanstandet und die Behörde gebeten sicherzustellen, dass die Aktenordnung und das einschlägige Merkblatt durchgehend beachtet werden.

Stellungnahme der Verwaltung

404. Die BSF und das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB) haben den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs im Wesentlichen zugestimmt:
- Die BSF beabsichtigt, mit den - nicht von Ärzten⁷ betriebenen - Zahnlabors Vereinbarungen über Leistungen und Vergütungen zu treffen.
 - Sie wird klären, ob die zwischen den Ortskrankenkassen und den medizinischen Leistungserbringern geschlossenen Leistungs- und Vergütungsverträge durch Änderung des BSHG für den Bereich der Sozialhilfe für anwendbar erklärt werden sollen.
 - Die BSF strebt weiter an, im Jahre 2002 eine Globalrichtlinie zu erlassen, die auch einheitliche Bewilligungstexte vorschreibt.
 - Unter Federführung des SfB wollen beide Behörden präzisere Daten zur Begutachtung des Zahnbehandlungsbedarfs durch die Gesundheitsämter erheben und die Möglichkeiten einer Vereinheitlichung der fachlichen Beurteilungsmaßstäbe prüfen.

⁶ vgl. dazu Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“, Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5000 vom 16.11.2000, S. 1688, 1691

⁷ Für Zahnarztlabors besteht eine gesetzliche Vergütungsregelung in § 38 BSHG.

- Beide Behörden wollen gemeinsam die weitere Finanzierung der eingesetzten Stellen in den Gesundheitsämtern prüfen.
- Die BSF beabsichtigt ferner, die Prüfung der Rechnungen im Sinne der Feststellungen des Rechnungshofs zu verbessern. Seit dem Frühjahr 2001 werde nunmehr in der Rechnungsstelle die Zuständigkeit des Sozialhilfeträgers Hamburg und die Übereinstimmung der monatlichen Sammelrechnungen mit den Einzelbelegen geprüft. Sie wolle auch die Vergabe der sachlichen und rechnerischen Prüfung der Rechnungen gegen Entgelt an eine externe Stelle prüfen.
- Die BSF hat die Mängel der Aktenführung im konkreten Fall eingeräumt und bedauert; die Akten seien inzwischen an die Hauptregistratur weitergeleitet worden. Der Fall sei auf übermäßige Arbeitsbelastung und Krankheit zurückzuführen. Durch Besetzung einer zweiten Stelle sei Abhilfe geschaffen worden. Generell hat die Behörde auf ihr umfangreiches Maßnahmenpaket hingewiesen, um den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Aktenführung zu entsprechen.⁸

Bewertung durch den Rechnungshof

405. Mit diesen Vorhaben werden die Vorschläge des Rechnungshofs weitgehend aufgenommen. Er hat die Behörden gebeten, ihm über die zügige Umsetzung zu berichten.

Die Erörterungen mit der BSF sind noch nicht abgeschlossen.

Tilgung von Sozialhilfedarlehen

Die Tilgung darlehensweise gewährter Sozialhilfe gerät in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen in Vergessenheit. Der Darlehenstilgung wird sowohl seitens der Fachbehörde und des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten als auch seitens der Bezirksämter nicht genügend Beachtung geschenkt. Gültige Regelungen über die Gewährung und Verwaltung von Darlehen in der Sozialhilfe fehlen.

In der Vermögensübersicht nach § 86 LHO werden die Darlehen nur unvollständig dargestellt. Die Gesamthöhe der Darlehensausstände ist nicht bekannt.

⁸ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5992 vom 08.05.2001, S. 13

406. Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sieht in bestimmten Fällen die Gewährung von Sozialhilfe auch als Darlehen vor. Dies ist z.B. bei Leistungen nach § 15 a BSHG der Fall, die u.a. zur Beschaffung von Wohnraum bewilligt werden. So wurden allein in den Jahren 1996 bis 1999 für Genossenschaftsanteile und Mietkautionen insgesamt rd. 31 Mio Euro gewährt.
407. Nach Ende der Hilfebedürftigkeit oder Auszug aus der Wohnung sind diese Darlehen zu tilgen. Der Rechnungshof hat 105 Darlehen für Genossenschaftsanteile und 60 Darlehen für Mietkautionen mit einem Gesamtausgabevolumen von rd. 450.000 Euro untersucht, die in der Zeit vom 01.10.1995 bis 30.06.1996 bewilligt worden waren. Das entspricht einer Stichprobe von 4 % der Fälle.

Unzureichende Einnahmeerhebung

408. Die Einnahmen aus Tilgungen von Darlehen nach § 15 a BSHG sind in den letzten Jahren gestiegen. Einerseits haben das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB) und die Bezirksämter zielgerichtet Maßnahmen getroffen (Einführung des Einnahmeverfahrens PROSA, Einrichtung von Einnahmesachgebieten). Andererseits ist das Ausgabevolumen in den Vorjahren gestiegen. Dies hat ebenfalls zu einer Steigerung der Rückzahlungen beigetragen. Trotz der unternommenen Anstrengungen ist eine weitere Steigerung der Einnahmen möglich und notwendig:

Weitere Einnahmesteigerung notwendig

- So sind in knapp 18 % aller untersuchten Fälle die Forderungen nicht im Einnahmeverfahren erfasst worden. Das Volumen beläuft sich auf über 75.000 Euro.

Darlehen wurden vergessen

- In rund 14 % aller untersuchten Fälle sind die Darlehen nach Ende der Hilfebedürftigkeit oder bei Auszug aus der Wohnung vergessen worden. Die vergessenen Fälle umfassen ein finanzielles Volumen von knapp 45.000 Euro.

Zwar bedeutet dies nicht, dass in allen Fällen langfristig ein entsprechender Schaden durch Mindereinnahmen zu erwarten ist. Einerseits sind die Voraussetzungen für eine Tilgung nicht in jedem Fall gegeben, andererseits könnte das vergessene Darlehen zu einem späteren Zeitpunkt wieder entdeckt werden. Eine verspätete Geltendmachung des Anspruchs führt jedoch ggf. dazu, dass die Realisierung erheblich erschwert oder ausgeschlossen wird, was Mindereinnahmen zur Folge hat.

- In rd. 20 % der Kautionsfälle mit beendeten Mietverhältnissen ist versäumt worden, den Vermieter zur Rückzahlung der Kautionsaufzahlung aufzufordern, obwohl der Anspruch auf Rückzahlung der Mietkaution vom Darlehensnehmer an den Träger der Sozialhilfe als Darlehensgeber abgetreten worden war.

Ursache

409. Die unzureichende Einnahmeerhebung ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen.

Regelungen und Vorgaben fehlen

410. Es fehlen klare Regelungen für die Gewährung und Verwaltung der Sozialhilfe-Darlehen. Die früheren Fachlichen Weisungen zur Darlehensgewährung und -verwaltung sind bereits mit dem 31.12.1987 bzw. mit dem 31.12.1986 außer Kraft getreten.

Schon in der Prüfung „Einnahmeerhebung in Sozialdienststellen“ hatte der Rechnungshof vorgeschlagen, aktuelle und praxisgerechte Arbeitsunterlagen für die Sachbearbeitung zu gewährleisten und vorhandene Regelwerke zu überarbeiten¹. Der Senat hat dazu in seiner Stellungnahme auf ein Ersuchen der Bürgerschaft zur Einnahmeerhebung in Sozialdienststellen schließlich erklärt, die Kritik des Rechnungshofs zum Anlass zu nehmen, ein besseres Instrumentarium für die Einnahmeerhebung zu schaffen². Neben Schulung und Qualifizierung sollten alle für die Einnahmeerhebung wichtigen Vorschriften gebündelt dargestellt den Sachbearbeitern an die Hand gegeben werden. Dies ist bisher immer noch nicht geschehen.

*Neuregelungen
seit vielen Jahren
überfällig*

Das Fehlen der Regelungen wirkt sich negativ auf die Sachbearbeitung aus. Es bestehen z.B. Unklarheiten, wie die Tilgung zu erfolgen hat und wann von einer Tilgung dauerhaft abgesehen werden kann:

- So ist bei 20 % der laufenden Tilgungen die geforderte Rate eindeutig zu niedrig festgesetzt worden.
- Fälle, in denen nach Aktenlage nicht mit einer Realisierung der Forderung zu rechnen ist, werden nicht abgeschlossen.

Probleme mit dem Einnahmeverfahren

411. Bei der Sachbearbeitung werden die in PROSA zur Verfügung gestellten Mittel zur Überwachung und Einziehung von Darlehensansprüchen nicht ausreichend genutzt. Vielfach werden keine Wiedervorlagen notiert oder notierte Wiedervorlagen nicht bearbeitet.

Aufgrund seiner Komplexität ist die richtige Handhabung des Einnahmeverfahrens nicht einfach. Vollständige und aktuelle Arbeitsunterlagen gibt es nicht. Nicht alle Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen haben die angebotene Schulung durchlaufen. Notwen-

*Arbeitsunterlagen
für das Einnahme-
verfahren fehlen*

¹ vgl. Jahresbericht 1992, Tz. 115

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/588 vom 22.02.1994, S. 3

dige Anpassungen im Verfahren werden aufgrund vordringlicher Arbeiten zurückgestellt.

Die Probleme bei der Handhabung des Verfahrens können z.B. dazu führen, dass

- gewährte Darlehen über die integrierte Suchfunktion nicht oder nur anteilig gefunden und
- offene Forderungen als getilgt dargestellt werden.

Dividenden und Zinsen

412. Grundsätzlich sind Darlehen in der Sozialhilfe nicht zu verzinsen. Da die Hilfeempfänger als Mieter jedoch einen Anspruch auf Verzinsung von Genossenschaftsanteilen bzw. Kationen gegenüber ihrem Vermieter haben, sind die Erträge nach den Darlehensbedingungen an den Sozialhilfeträger auszukehren. Der Einnahme von Zinsen und Dividenden wird nicht hinreichend Beachtung geschenkt.

Einnahmen aus Dividenden zu niedrig

Dieses wirkt sich besonders negativ bei den Dividenden für Genossenschaftsanteile aus. Nicht einmal die Hälfte der vom Rechnungshof festgestellten Dividendeneingänge erreichte die üblichen vier Prozent. In den anderen Fällen wurden offensichtlich Kapitalertragssteuern oder Abrechnungsbeträge einbehalten. Eine Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit wird nach einer PROSA-Benutzerinformation von der Sachbearbeitung nicht gefordert und wäre aufgrund unvollständiger Angaben³ im Einnahmeverfahren gegenwärtig auch nicht möglich.

Vermögensübersicht

413. Eine Übersicht über die Gesamthöhe der Darlehensaußenstände ist nicht vorhanden. Sie ist bisher unter Hinweis auf die angespannte Personalsituation nicht ermittelt worden. In die Vermögensübersicht sind die Darlehen nach einem Schätzwert eingeflossen.

Möglichkeit zur korrekten Darlehenserfassung nutzen

Dies ist nicht mehr zu rechtfertigen, da mit Hilfe des Einnahmeverfahrens in PROSA jetzt grundsätzlich die Möglichkeit besteht, korrekte Werte zu ermitteln, ohne die Sachbearbeitung zusätzlich zu belasten.

³ Es fehlen Einzahler und Verwendungszweck

Empfehlungen

414. Der Rechnungshof hat

zum Regelwerk

- die Behörde für Soziales und Familie (BSF) gebeten, baldmöglichst in Abstimmung mit dem SfB Regelungen und fachliche Grundlagen zur Darlehensverwaltung zu erlassen;

zur Darlehens erfassung und -verwaltung

- die BSF gebeten, zusammen mit der Finanzbehörde zu regeln, in welcher Weise die Einnahmeverwaltung von uneinbringbaren Sozialhilfedarlehen entlastet werden kann,
- das SfB u.a. gebeten,
 - o im Interesse der Übersichtlichkeit auf eine vollständige Erfassung der Darlehen im Einnahmeverfahren hinzuwirken,
 - o das Einnahmeverfahren durch verschiedene Maßnahmen zu ertüchtigen,
 - o eine aktuelle und vollständige Arbeitsunterlage für den Umgang mit dem Verfahren zu erstellen;

zur Einnahme der Dividenden

- der BSF u.a. empfohlen, in Verhandlungen mit den Genossenschaften darauf hinzuwirken, dass künftig die Dividenden in allen Fällen ungekürzt überwiesen werden,
- das SfB gebeten, den Sachbearbeitern über PROSA alle Informationen zur Verfügung zu stellen, die eine sachliche und rechnerische Prüfung der Dividendeneinnahmen ermöglichen;

zur Vermögensübersicht

- die BSF gebeten, sich - nach Bereinigung des Bestandes um uneinbringliche Forderungen - mit der Finanzbehörde über die Möglichkeiten einer vollständigen Erfassung der valutierenden Darlehen für die Vermögensübersicht zu verständigen.

Stellungnahme der Verwaltung

415. Die BSF hat den sie betreffenden Feststellungen zugestimmt und die Erarbeitung eines Regelwerkes zugesagt. Das SfB stimmt den Feststellungen grundsätzlich zu. Es hat zugesagt, die Sachbearbeitung durch weitere Qualifizierungsmaßnahmen seines Schulungszentrums und Dienstbesprechungen zur Einnahmeerhebung

zu verbessern. Hinsichtlich der Empfehlungen zu technischen Veränderungen hat es darauf hingewiesen, dass sich der Einnahmehereich durch Einführung des SAP-Kassenverfahrens in den nächsten zwei Jahren grundlegend ändern wird. Die Anregungen des Rechnungshofs sollen dabei einbezogen werden.

Im Hinblick auf die seit Jahren ausstehenden und zugesagten Regelungen für die Einnahmen (vgl. Tz. 410) fordert der Rechnungshof, dass die einvernehmlich als notwendig angesehenen Schritte nunmehr vollzogen werden. Dazu gehört auch eine aktuelle und vollständige Arbeitsunterlage zur Handhabung des Verfahrens.

Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Controlling bei Arbeitsförderungsmaßnahmen am Beispiel der afg altonaer arbeitsförderungsgesellschaft mbH

Der gegenwärtige Stand des Controllings weist sowohl in der Verwaltung als auch bei der afg Mängel auf.

Die Verwaltung hat an Stelle einer eigenen Steuerung schematisch festgelegte Zielquoten des Trägers übernommen. Sie hat bisher Vergleiche der Erfolgsquoten und der Wirtschaftlichkeit zwischen den Projekten und den Trägern (Benchmarking) nicht vorgenommen.

Wesentliche Kennzahlen der afg wie der Integrationserfolg von 47 % im Jahr 2000 und der seit 1997 kontinuierlich gestiegene Aufwand je Beschäftigten können deshalb nicht im Vergleich bewertet werden.

Unzutreffende Kostenzuordnungen der afg in einzelnen Punkten haben die Entscheidungsgrundlagen - bis in den Jahresabschluss hinein - beeinträchtigt.

Aufgaben der Gesellschaft

416. Die afg wurde im Jahre 2000 von der Freien und Hansestadt Hamburg durch Zuwendungen in Höhe von über 3 Mio Euro gefördert. Sie hat als Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen seit 1995 eine Reihe von Projekten aufgebaut, einige Projekte aber auch wieder aufgegeben. Ihre Geschäftstätigkeit ist nicht mehr ausschließlich auf den Bezirk Altona beschränkt. Im Jahre 2000 bestanden die folgenden Projekte:

- Gewerblich-technischer Bereich,
- Hamburger Verkehrs-Begleitservice,
- Hauswirtschaftsservice (bis einschl. Mai 2000),
- Betriebswirtschaft,
- Personal.

Außerdem betreibt sie eine Personalagentur.

Der Rechnungshof hat den Stand des Controllings bei der ehemaligen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales und der afg untersucht.¹

Die Förderung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist mit Wirkung vom 01.01.2002 auf die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) übergegangen.

Zielbestimmungen

417. Zielbestimmungen sind notwendige Voraussetzung, um die Wirksamkeit von Projekten und die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens zu bewerten.

Im Zuwendungsbescheid für die Förderung der afg 1999, der verspätet erst am 27.12.1999 erging², wurden für die Zielgruppenbeschäftigten³ aufgrund von Angaben der afg zunächst die folgenden Erfolgsquoten festgelegt:

- mindestens für 40 % eine Tätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt und
- mindestens für 5 % Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen.

¹ zu den im Zuwendungsverfahren festgestellten Mängeln vgl. „Zuwendungen an die afg altonaer arbeitsförderungsgesellschaft mbH“, Tzn. 124 ff.

² vgl. Tz. 127

³ Dieser Begriff wird verwendet für den zu fördernden Personenkreis nach dem Dritten Buch des Sozialgesetzbuches (SGB III), d.h. für Mitarbeiter in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Mitarbeiter in Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM).

Die Gesellschaft hatte noch am 27.12.1999 vorgeschlagen, die Quote für die Arbeitsmarkt-Integration von 40 auf 30 % zu senken. Die Verwaltung hat den niedrigeren Wert am gleichen Tage akzeptiert.

418. In einem Rundschreiben vom 11.05.2000 wurde für das Förderjahr 2000 allen Beschäftigungsträgern ein Raster vorgegeben, das von diesen mit quantifizierten Zielgrößen ausgefüllt werden sollte. Die afg hatte für ihre Förderbereiche die folgenden personenbezogenen Projektkennziffern als Sollvorgaben genannt:

Kennziffern	Förderbereiche/Projekte				
	Verkehrs-Begleit-service	Handwerk	Bürokommuni-kation	Beratung und Personalent-wicklung	Haus-wirtschaft
Interne Beförderung	50		-	-	-
Durchschn. Beschäftigte SAM	180	(14)	(3,67)	(9,75)	(0,83)
Durchschn. Beschäftigte ABM	-	(39)	(5,58)	(4)	(6,50)
Anteil Frauen	40 %	-	50 %	50 %	100 %
Anteil Jungerwachsene	10 %	10 %	-	-	-
Gemeldet in Gebieten der soz. Stadtteilentwicklung	60 %	60 %	60 %	10 %	60 %
Qualifizierungsanteil	10-20 %	10-20 %	10-20 %	10-20 %	10-20 %
Fehlzeiten	max. 15 %	max. 15 %	15 %	15 %	15 %
Integration in den allg. Arbeitsmarkt	mind. 30 %	mind. 30 %	mind. 30 %	mind. 30 %	mind. 30 %
Ausbildung, Umschulung	mind. 3 %	mind. 3 %	mind. 3 %	mind. 3 %	mind. 3 %
Rückfallquote	max. 50 %	max. 50 %	max. 50 %	max. 50 %	max. 50 %

Im Zuwendungsbescheid vom 14./15.11.2000 für das Jahr 2000 hat die Verwaltung ganz überwiegend sämtliche Zielquantifizierungen der afg gleich lautend übernommen. Nur die in Klammern ausgewiesenen Werte wurden vorgegeben.

419. Der Rechnungshof bewertet das vorgegebene Raster als einen Schritt, der zu einer transparenteren Arbeitsmarktpolitik beitragen kann. Einschätzungen des Zuwendungsempfängers gehören durchaus zur Beurteilungsgrundlage, insbesondere bei konzeptionell gänzlich neuen Vorhaben; Zielvereinbarungen sind ein geeignetes Instrument, die Ziele gemeinsam festzulegen. Es bedarf hierzu jedoch immer eines eigenen Entscheidungsprozesses beim Zuwendungsgeber. Die Verwaltung hat zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen über viele Jahre Erfahrungen gesammelt und ist gerade angesichts des finanziellen Gewichts dieser Maßnahmen für die Zielbestimmung selbst verantwortlich. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass

- die Erfolgsquoten sowohl für das Jahr 1999 als auch für das Jahr 2000 erst am Ende des Jahres und aufgrund der Träger-Angaben festgesetzt wurden,
- die uneingeschränkte Übernahme der schematisch festgelegten Quoten eine eigene Wertung und eine eigene Gestaltung und damit Steuerung durch die Behörde vermissen lassen.

Keine Steuerung durch die Behörde

420. Die von der afg für das Jahr 2000 ermittelten Integrationsquoten der einzelnen Förderbereiche erreichten insgesamt einen Wert von fast 47 %. Er übertraf teilweise die Ende 1999 prognostizierten Quoten für das Jahr 2000.

Integrationserfolge der afg

Die Vermittlungserfolge sind von der afg unter verschiedenen Aspekten ausgewertet und statistisch aufbereitet worden. Daraus wird u.a. deutlich, dass der erste Arbeitsmarkt eine gewisse Aufnahme-fähigkeit auch für ältere oder langzeitarbeitslose Menschen besitzt. Sechs Monate nach der Vermittlung wird eine Nachfrage bei den neuen Arbeitgebern durchgeführt.

Die Integrationserfolge und die Evaluation der afg können bei isolierter Betrachtung des Trägers positiv bewertet werden.⁴

Benchmarking

421. Wie bereits im Jahresbericht 1996⁵ für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gefordert, ist der Vergleich von Integrationserfolgen und Wirtschaftlichkeit der Projekte in einer vielfältigen Trägerlandschaft als wichtige Steuerungsgrundlage unentbehrlich. Die Verwaltung hat bisher ein Benchmarking nicht vorgenommen, obwohl es sich anbietet, die Daten anderer Beschäftigungsträger zu erheben, zu sammeln und zu vergleichen. Ohne einen derartigen Vergleich ist es nicht möglich, die Erfolge und Wirtschaftlichkeit eines zuwendungsfinanzierten Trägers „von außen“ einzuschätzen.

Keine Vergleiche mit anderen Trägern

Die afg hatte von sich aus eine Umfrage bei anderen Hamburger Beschäftigungsträgern gestartet, um ein Benchmarking zum Mitarbeiterverbleib zu erstellen. Nicht alle Träger haben sich an dieser Umfrage beteiligt.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung gebeten, jetzt selbst entsprechend aktiv zu werden, um möglichst bald

Verwaltung muss selbst aktiv werden

- bessere und trägerübergreifende Aussagen zu den Arbeitsmarkt- und Beschäftigungserfolgen mit dem Ziel einer effektiven Steuerung zu erhalten sowie
- einen produktiven Wettbewerb der Beschäftigungsträger untereinander in Gang zu setzen.

⁴ Planzahlen im Haushaltsplan 2001 für ABM >22 % und für SAM >27 %, Produktinformationen S. 10

⁵ vgl. Tzn. 103, 106

Wirtschaftlichkeit

422. Als Anhaltspunkt für die Wirtschaftlichkeit der Gesellschaft hat der Rechnungshof die Kennzahl „Aufwand pro Mitarbeiter“ mit den folgenden Werten (in Tausend Euro)⁶ zugrunde gelegt :

1996	1997	1998	1999	2000
22,6	17,3	23,3	30,0	31,3

Seit 1997 zeigt sich eine kontinuierliche Aufwärtsbewegung dieser Kennzahl mit einer deutlichen Steigerung bis 2000.

*Kennzahlen
fehlen*

Ob der Träger wirtschaftlich arbeitet, sollte durch ein Benchmarking festgestellt werden, in das vergleichbare andere Träger einbezogen werden. Der Rechnungshof hat das Fehlen entsprechender Kennzahlen als wesentlichen Mangel bei der Steuerung von Beschäftigungsmaßnahmen durch die Verwaltung beanstandet.⁷

423. Das Verhältnis von Zielgruppenbeschäftigten zu Stammstellen hat sich seit dem ersten vollen Geschäftsjahr 1996 wie folgt entwickelt:

	1996	1997	1998	1999	2000
Zielgruppenbeschäftigte	79	245	342	274	224
Stammstellen	7	12	13	24	23

Die Tabelle zeigt u.a., dass die Zahl der Zielgruppenbeschäftigten von 1997 bis 2000 um 12 % gesunken, die Zahl der Stammstellen dagegen um 83 % gestiegen ist.

*Stammstellen
begrenzen*

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Stammstellen als ständige Fixkosten das finanzielle Risiko einer Gesellschaft erhöhen. Hamburg müsse ein hohes Interesse haben, die Zahl der Stammstellen niedrig zu halten.⁸ Der Rechnungshof hat die Verwaltung gebeten, ihre Überlegungen zu einer Rückführung dieser Stellen mitzuteilen.

Controlling und Kostenabgrenzung

424. Von der afg ist ein mehrgliedriges Controlling installiert worden:

- Ein Kostencontrolling mit monatlichen Abweichungsanalysen für jeden Unternehmensbereich (geförderte Projekte und Personalagentur) sowie das Gesamtunternehmen,

⁶ Personalaufwand des Stammpersonals und der Zielgruppenbeschäftigten sowie der Sachkosten

⁷ Bereits in seinem Jahresbericht 1996 (Tzn. 104 ff.) hatte der Rechnungshof gefordert, derartige Daten zu ermitteln und aufzubereiten, um Erfolge und Wirtschaftlichkeit von Arbeitsförderungsprogrammen sicherzustellen.

⁸ vgl. bereits Jahresbericht 1996, Tz. 79

- weitere Controlling-Instrumente für den Personalbereich, wie z.B. Soll-Ist-Vergleiche der Stellenbesetzung, der Krankenquoten und der Integrationsquoten.

Die dazu vorgelegten Unterlagen sind grundsätzlich eine geeignete Basis für zeitgerechte Steuerungsentscheidungen. Der Rechnungshof stellt im Folgenden allerdings Beispiele vor, die Controllingmängel deutlich machen:

425. Die afg hat seit Mitte 1999 auch Fahrradhäuser produziert, und zwar mit einem Umsatz von 96.500 Euro im Jahre 2000. Für die Herstellung dieser Fahrradhäuser sollten SAM⁹-Mitarbeiter eingesetzt werden. Fast zwei Jahre, nämlich bis zum 31.05.2001, wurden jedoch unzulässigerweise ABM-Kräfte beschäftigt.

Unzulässiger Einsatz von ABM-Kräften

Dies ist erst anlässlich einer organisatorischen Änderung offenbar geworden. Der Geschäftsführer hat daraufhin neben anderen Maßnahmen eine Verbesserung der Kontrolle und der Information eingeleitet.

Um derartige Controlling-Mängel auszuschließen, hat der Rechnungshof empfohlen, ein die Gewerke einschließendes Berichtswesen einzuführen, um frühzeitig Fehlentwicklungen zu erkennen und zu korrigieren.

426. Aufgrund des zweckwidrigen Einsatzes von ABM-Kräften hat das Arbeitsamt im August 2001 Rückforderungen erhoben. Auch die Verwaltung hat zum Zeitpunkt der Prüfung des Rechnungshofs eine Rückforderung vorbereitet. Das Eigenkapital der Gesellschaft war unter Berücksichtigung dieser Rückforderungen Ende 2000 vollständig aufgezehrt und mit rd. 14.600 Euro negativ. Es ist in dem bereits im Juni 2001 testierten Jahresabschluss noch mit rd. 9.700 Euro und deshalb zu hoch ausgewiesen.

Eigenkapital zu hoch ausgewiesen

427. Der Jahresabschluss erfüllte seine Funktion als Instrument des Controllings in folgenden Punkten nicht:

Im Jahre 1997 hatte die afg mit dem Verbund Bildungswerkstatt e.V. eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) gegründet, um in den gewerblich-technischen Bereichen Synergieeffekte zu erzielen. Die Zusammenarbeit war letztlich nicht erfolgreich; die ARGE wurde zum 30.06.1999 aufgelöst.

Die der ARGE von der afg in Rechnung gestellten anteiligen Kostenbelastungen der Jahre 1997 bis 1999 waren jedoch zu niedrig. Bei vollständiger Kostenberechnung hätte sich gezeigt, dass bereits 1997 ein Anlaufverlust eingetreten war, der sich in den Jahren 1998 und 1999 kumulierend fortgesetzt hat. Dies hätte zu Überlegungen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der ARGE führen müssen und frühzeitige Steuerungsentscheidungen ermöglicht.

⁹ vgl. Fn. 3

*Vollständige
Kostenabgren-
zungen sicher-
stellen*

Der Rechnungshof hat gefordert, bei möglichen künftigen Kooperationen eine vollständige und nicht willkürliche Kostenabgrenzung und -belastung sicherzustellen.

428. Die im Mai 1998 gegründete Personalagentur ist eigenwirtschaftlich tätig. Sie hat in jenem Jahr einen „Anlaufverlust“ in Höhe von 22.496 Euro erwirtschaftet. Ein entsprechender Ausweis in der Gewinn- und Verlustrechnung hätte das Eigenkapital auf 2.914 Euro reduziert. Um dies zu vermeiden, sind Verwaltung und afg übereingekommen, den Fehlbetrag durch eine entsprechende Reduzierung der für das Jahr 1998 bestehenden, aus Gewinnen resultierenden Rückzahlungsverpflichtung der afg auszugleichen.

*Unzulässige
Saldierung*

Der Rechnungshof hat diese - im Übrigen auch zuwendungsrechtlich unzulässige - Saldierung beanstandet. Eine derartige Verrechnung verhindert einen Jahresabschluss, der einen „Verlustbringer“ eindeutig offen legt. Eine Erörterung im Aufsichtsrat über die Verlustsituation und über die an sich zum Verlustausgleich erforderliche Mitteleinwerbung wurde so vermieden.

Aufsichtsrat

429. Zur externen Steuerung und Kontrolle eines Trägers und Unternehmens gehören auch die umfassende Nutzung der Kompetenzen des Aufsichtsrats und andere Beratungsmöglichkeiten. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass insoweit Kontrollaufgaben und Beratungsmöglichkeiten für die afg nicht immer hinreichend wahrgenommen worden sind.
430. So wurden im Aufsichtsrat zwar die wesentlichen Geschäftsentwicklungen, Projekte und Kennzahlen diskutiert, eindeutige Beschlüsse jedoch nicht immer gefasst. Außerdem ist die gemäß Gesellschaftsvertrag beratende und unterstützende Funktion des Beirats im Hinblick auf Projekte und Arbeitsfelder praktisch nie realisiert worden.
431. Das Investitionsbudget der afg weist größere Investitionsvorhaben zwischen rd. 5.000 und 36.000 Euro aus.

Die Geschäftsführung untersucht zwar für sich die Vorteilhaftigkeit von Investitionen mit Plausibilitätsüberlegungen oder Preisvergleichen. Eine - quantitative - Absicherung anhand von Leistungs- oder Nutzengrößen findet jedoch durchgängig nicht statt. Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind erst für Investitionen ab 51.129 Euro (100.000 DM) vorgesehen und dem Aufsichtsrat vorzulegen.

*Vorlage von Wirtschaftlichkeits-
berechnungen an
den Aufsichtsrat*

Der Rechnungshof hält mit entsprechenden Kosten-Leistungs-Relationen untermauerte Wirtschaftlichkeitsberechnungen zur Begründung von Investitionen auch unter 51.129 Euro für sinnvoll. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, die bisherige Grenze für Wirtschaftlichkeitsberechnungen von 51.129 Euro abzusenken auf

rd. 5.000 Euro in Anlehnung an die gegenwärtige Praxis der Hamburger Arbeit Beschäftigungsgesellschaft mbH (HAB). Die Geschäftsanweisung des Aufsichtsrates für den Geschäftsführer sollte entsprechend geändert werden. Damit wird die Grundlage für die Aufgabenwahrnehmung des Aufsichtsrates verbessert.

Stellungnahme der Verwaltung

432. Die Verwaltung hat den Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs weitestgehend zugestimmt. Sie beabsichtigt insbesondere eigene Zielvorgaben aufzustellen und trägerübergreifende Vergleiche (Benchmarking) vorzunehmen. Die afg will die Empfehlungen des Rechnungshofs zum Controlling aufgreifen.

Frauen- und mädchenspezifische Maßnahmen in der Arbeitsförderung

Für die Umsetzung frauen- und mädchen-spezifischer Maßnahmen in der Arbeitsförderung fehlen Zielkatalog, Prioritätssetzung und ein Handlungskonzept. Das Controlling wertet die vorhandenen Daten noch nicht für die Programmsteuerung aus.

Der Rechnungshof hat aufgrund der verfügbaren Daten und Erfahrungen der Verwaltung modellhaft einen Zielkatalog mit Bewertungsraster entwickelt. Eine Würdigung der Projekte zeigt in einer zusammenfassenden Auswertung die Notwendigkeit von Steuerungsmaßnahmen auf.

Er hat gefordert, aufgrund der vorhandenen Grundlagen nunmehr ein Handlungskonzept und Steuerungsgrundlagen zu erarbeiten.

Ausgangsbedingungen für die Frauenförderung

433. Die in Statistiken und Fachveröffentlichungen¹ enthaltenen Daten zur Struktur der Arbeitslosigkeit weisen aus, dass in Hamburg die Arbeitslosigkeit unter Frauen nicht höher ist als unter Männern. Gleichwohl sind im Erwerbsleben geschlechtsspezifische Benachteiligungen vorhanden, die insbesondere in Veröffentlichungen des

¹ z.B. Hamburger Arbeitsmarktbericht 1997 - 2000

Arbeitsamtes² und der Europäischen Union (EU)³ beschrieben werden. Als Stichworte seien hier genannt:

- Die geschlechterspezifische Aufteilung des Arbeitsmarktes - typische „Frauenberufe“ bieten geringere Bezahlung und Entwicklungschancen,
- der überproportionale Anteil von Frauen im Rahmen geringfügiger Beschäftigung und der Teilzeitbeschäftigung einerseits sowie
- der geringe Anteil von Frauen in Führungspositionen und Entscheidungsgremien andererseits.

Frauenförderung als gesetzlicher Auftrag

434. Die Ziele der Arbeitsförderung und Beschäftigungssicherung für die Frauenförderung ergeben sich u.a. aus bundes- und landesrechtlichen Vorschriften und aus Regelungen der EU⁴, die in nationales Recht transferiert werden. Neben dem Grundgesetz (Art. 3 Abs. 2) und der Hamburger Verfassung (Art. 3 Abs. 2) sind für die Arbeitsförderung insbesondere die §§ 1, 8 und 8a Sozialgesetzbuch (SGB) III⁵ zu nennen.

Die rechtlichen Grundlagen sollen durch die Strategie des Gender Mainstreaming, d.h. die Verankerung einer geschlechterbezogenen Sichtweise in alle Politikfelder, ergänzt und fortentwickelt werden.⁶

Defizite bei der Umsetzung der Frauenförderung

Fehlendes Handlungskonzept

435. Die Durchführung frauen- und Mädchenspezifischer Maßnahmen ist Bestandteil der Förderung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Im Haushaltsplan 2001 waren für diesen Zweck Haushaltsmittel von rd. 35 Mio Euro ausgewiesen.⁷ Dieser Bereich ist mit Wirkung vom 01.01.2002 von der ehemaligen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) auf die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) übergegangen.⁸

² Zeitschrift ibv 20/01 der Bundesanstalt für Arbeit

³ Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen ... (EPPD) 2000 - 2006

⁴ Amsterdamer Vertrag von 1997 i.V.m. EG-Vertrag

⁵ Sozialgesetzbuch (SGB) Drittes Buch (III) - Arbeitsförderung -

⁶ vgl. Beschäftigungspolitische Leitlinien der EU seit 1999 auf der Grundlage von Art. 128 EG-Vertrag sowie Nationale Beschäftigungspolitische Aktionspläne (vgl. z.B. Bundestags-Drs. 14/5513)

⁷ Vorwort zum Einzelplan 4, S. 10

⁸ Bei der Behörde für Soziales und Familie (BSF) ist die Zuständigkeit für die Hilfe zur Arbeit nach § 19 BSHG verblieben.

Für eine effektive Umsetzung in die Praxis müssen die eher programmatischen Vorgaben des SGB III zur Gleichstellung der Frau sowie die allgemeinen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzungen durch operative Zielsetzungen ergänzt werden. Dies entspricht gleichzeitig den Anforderungen des Gender Mainstreaming, die insbesondere die Entwicklung gleichstellungspolitischer Ziele erfordern, um die tatsächliche Gleichberechtigung am Arbeitsmarkt zu fördern.

Konzepte, Rahmenplanungen oder Ziele der frauenspezifischen Förderung sind bisher nur in Ansätzen definiert und bedürfen der Ausformulierung. Die Ziele werden von der Programmplanung weder operationalisiert noch in Form von Zielkatalogen vorgegeben.

Handlungskonzept und operationale Ziele fehlen

Nach Aussage des zuständigen Grundsatzbereichs in der ehemaligen BAGS muss unter dem Aspekt des Gender Mainstreaming zunächst ein Prozess eingeleitet werden, in dem z.B. durch Evaluierungen und Auswertungen der Projektdaten ein Handlungskonzept und Qualitätsmaßstäbe zu erarbeiten seien.

Defizite des gegenwärtigen Controlling

436. Der Controllingbereich der ehemaligen BAGS hatte darauf verwiesen, dass das Berichtswesen noch im Aufbau sei. Steuerungsrelevante Daten, Kennzahlen etc., die auf eine systematische Auswertung der Sachberichte und einen Abgleich mit den Zielvorgaben im Zuwendungsbescheid schließen lassen, wurden - abgesehen von der Einhaltung der Frauenquote - bisher nicht vorgelegt. Es fehlt an einem Programmcontrolling.

Berichtswesen noch im Aufbau, Programmcontrolling fehlt

437. Der Rechnungshof hat bereits mit dem Jahresbericht 1996, Tz. 103 ff.,

- trägerübergreifende Kostenvergleiche,
- Kennzahlen sowie ein leistungs- und kostenorientiertes Controllingsystem für arbeitsmarktpolitische Programme und
- die Steuerung aufgrund verfügbarer Daten auch vor Realisierung aller geplanten Instrumente

gefordert. Er bemängelt, dass diesen Forderungen trotz weitreichender Vorarbeiten und geeigneter organisatorischer Strukturen⁹ für einen wichtigen Aspekt, der Arbeitsförderung von Frauen und Mädchen, im Ergebnis nicht Rechnung getragen worden ist.

Die ehemalige BAGS hat erklärt, dass ein entsprechendes Verfahren im Jahre 2002 flächendeckend installiert werde. Das Fehlen eines systematischen Programmcontrollings liege ausschließlich daran, dass die organisatorisch-technischen Entwicklungen zur Ermittlung der teilnehmer- und projektbezogenen Daten

⁹ Gliederung in Programmplanung, Beratung und Controlling, Programmsteuerung und -administration

von Beschäftigungsträgern zur Behörde noch nicht abgeschlossen seien.

Es wird nunmehr - über die Installation des Verfahrens hinaus - darauf ankommen, dass die BWA zeitnah ein Programmcontrolling in der Praxis anwendet.

Modell eines Zielkataloges und Bewertungsrasters

438. Aus den langjährigen Erfahrungen der Verwaltung und den bisher vorliegenden Daten können bereits jetzt ein Zielkatalog, ein Prioritätskonzept und Steuerungsgrundlagen entwickelt werden.

Zielkatalog

439. Der Rechnungshof hat deshalb auf diesen Grundlagen modellhaft

Ziele konkretisieren und in ein Bewertungsraster bringen

- einen Zielkatalog entwickelt (vgl. Tz. 440),
- diesen Katalog mit den jeweiligen Vorgaben der Verwaltung gegenüber den Trägern und mit Vorschlägen für erfolgs- und kostenbezogene Kennzahlen in einem Bewertungsraster verknüpft (vgl. Tz. 441) und
- in einer Würdigung der Projekte und einer zusammenfassenden Auswertung Ansatzpunkte für Steuerungsmaßnahmen und ihre Notwendigkeit aufgezeigt (vgl. Tzn. 442 ff.).

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es sich hierbei nicht um einen abschließenden Katalog handelt, sondern um ein Modell, das - je nach den fachlichen Anforderungen der Verwaltung - angepasst werden kann, indem Ziele herausgenommen, hinzu gefügt oder ersetzt werden.

440. Bei der Erstellung des Zielkatalogs kam es darauf an, die Ziele so weit zu konkretisieren, dass sie einem Controlling zugänglich sind. Zu unterscheiden sind

- frauenpolitische Ziele nach den §§ 1, 8 und 8a SGB III und
- arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ziele,

Zielkonkretisierung

die in ihren Teilzielen - auch unter dem Aspekt der Förderungsfähigkeit durch das Arbeitsamt - vom Rechnungshof wie folgt konkretisiert worden sind:

Frauenpolitische Ziele nach den §§ 1, 8 und 8a SGB III:

§§ 8 (2), 8a SGB III - Berufsrückkehrerinnen

Berufsrückkehrerinnen-Quote	Berufsrückkehrerinnen auch gem. ihrem Anteil an der Arbeitslosenquote berücksichtigen
-----------------------------	---

§§ 1 (1), 8 (1) SGB III - Gleichberechtigung

Geschlechterspez. Arbeitsmarkt	Den geschlechterspezifischen Arbeitsmarkt überwinden
Sicherung gleichwertiger Bezahlung	Frauen so qualifizieren und unterstützen, dass ihnen eine mit Männern vergleichbare Bezahlung ermöglicht wird
Entwicklungsmöglichkeiten	Perspektiven auf dem ersten Arbeitsmarkt, gleichberechtigten Zugang bei der Berufswahl, Karrierechancen verbessern

§ 8(2) SGB III - Arbeitslosenquote

Frauen gemäß ihrem Anteil an der Arbeitslosenquote berücksichtigen

§ 8a SGB III - Berücksichtigung der Lebensverhältnisse

Kinderbetreuung	Kinderbetreuung im Rahmen der Maßnahme sichern
Flexible Arbeitszeit	Teilzeitarbeit, Zeitkonten oder flexible Arbeitszeiten ermöglichen
Karriereaspekte	Entwicklungs-/Karriereperspektive trotz Teilzeit/Familienbetreuung eröffnen
Berufsrückkehrerinnen	Entwicklungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der familiären Belange dieser Gruppe eröffnen

Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ziele:

Arbeitsmarktpolitische Ziele

Nachhaltige Veränderung der Arbeitslosenquote	Die Teilnehmerinnen sollen auf längere Sicht in Arbeit vermittelt werden (nicht nur „Drehtüreffekt“)
Ausbildung / Qualifizierung	Vermittlung auf dem ersten Arbeitsmarkt anerkannter Qualifizierungen oder Vermittlung von Arbeitstugenden und Basisqualifizierung

Sozialpolitische Ziele	
Niedrigschwelliges Angebot	Frauen erreichen, die nur einen geringen Grad an Vorbedingungen und Voraussetzungen erfüllen können
Soziale Stadtteilentwicklung	Wirkung als Maßnahme der sozialen Stadtteilentwicklung
Armutsbekämpfung	Folgen von Armut - zum einen bei den Maßnahmeteilnehmerinnen, zum anderen in den Quartieren beseitigen
Soziale Integration	Integration besonderer sozialer Gruppen (Arbeitslose ohne Ausbildung, Aussiedlerinnen) fördern
Stabilisierung	Menschen in besonderen Lebenslagen stabilisieren, z.B. Jugendliche ohne Berufserfahrung
Integration von Minderheiten	Integration besonderer Minoritäten, z.B. hoher Ausländerinnenanteil verschiedener Nationalitäten, muslimische Frauen etc. fördern
Loslösung aus bes. Situationen	Frauen unterstützen, sich z.B. aus Prostitution, Obdachlosigkeit, Verschuldung zu lösen
Gesundheitliche Problematik	Integration von behinderten oder älteren Arbeitnehmerinnen fördern

Würdigung der Projekte anhand des Zielkatalogs und der Kennzahlen

- Praktische Anwendung auf die Projekte*
441. Der Rechnungshof hat reine Frauenprojekte und gemischte Projekte anhand des Zielkataloges durch Auswertung der Projektakten, insbesondere der in den Zuwendungsbescheiden enthaltenen Zielsetzungen, der Sachberichte und - für die Mehrzahl der Projekte - auch durch Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung bewertet. Er hat - soweit möglich - Angaben zu den kosten- und erfolgsbezogenen Kennzahlen ermittelt und sie den jeweiligen Auflagen der Zuwendungsbescheide gegenübergestellt. Damit hat er ein Bewertungsraster erhalten, das nachstehend - in verkürzter Form - dargestellt wird:

Anwendung des Bewertungsrasters

Träger / Projekt	Frauenanteil	Frauenpolitische Ziele nach dem SGB III §§ 1 Abs. 1, 8, 8a									Arbeitsmarktpolitische Ziele		Sozialpolitische Ziele		Vorgaben der Behörde			Kosten- und erfolgsbezogene Kennzahlen					
		Gleichberechtigung					Berücksichtigung der Lebensverhältnisse				Nachhaltige Veränderung der Arbeitslosenquote	Ausbildung / Qualifizierung	Niedrigschwelliges Angebot	Soziale Stadtentwicklung	in %			in Tsd. EUR	Intendanzstellen pro Teilnehmer *)	in %			
		Berufsrückkehrerinnen-Quote	Geschlechterspez. Arbeitsmarkt	Sicherung gleichwertiger Bezahlung	Entwicklungschancen	Anteil an der Arbeitslosen-Quote	Kinderbetreuung	flexible Arbeitszeit	Karriereaspekte	Berufsrückkehrer					Vermittlung 1. Arbeitsmarkt	Vermittlung in Qualifizierung	Fehlzeiten			Bew. Mittel pro Teilnehmer	Vermittlung 1. Arbeitsmarkt	Vermittlung in Qualifizierung	Fehlzeiten
Träger 1 - Frauen																							
Projekt 1	100%	++	+	-	o	++	+	-	-	+	+	o	+	o	20	20	<10	10,1		11		6	
Projekt 2	100%	++	--	-	o	++	+	-	+	+	+	++	++	++	20	20	<10	6,9		12	4	25	
Projekt 3	100%	o	--	-	-	++	+	-	o	o	+	+	++	+	20	20	<10	3,5		25		9	
Träger 1 - andere																							
Projekt 1	ca. 50%	+	o	+	+	++	+	-	+	+	+	o	--	o	20	20	<10	7,5		18		9	
Projekt 2	sehr hoch	+	+/-	o	++	++	+	+	+	+	+	++	o	+	20	20	<10	6,1		50			
Projekt 3	min.50%	++	o	+	++	++	+	-	+	+	+	o	-	+	20	20	<10	3,1		29	7		
Träger 2 - Frauen																							
Projekt A	100%	o	--	-	+	++	+	+/o	+	o	-	+	++	++				7,0		0	0		
Projekt B1	100%	++	--	+	+	++	+	+	+	++	o	+	o	++	30	5-10	<15	5,9		15	0		
Projekt B2	100%	++	--	+	+	++	+	+	+	++	++	+	o	++	30	0		6,7		25	19		
Träger 2 - andere																							
Projekt A	wenige	--	--	o	+	--	-	-	-	--	+	+	-	++	30	5	<15	6,4		23	0		
Projekt B	sehr hoch	o	+	o	+	++	+	+	+	-	++	+	+	++	20	5	<15	2,7		12	2		

Legende :
 ++ = Das Ziel wird von dem Projekt sehr gut erreicht
 + = Das Ziel wird erreicht
 o = Das Ziel wird nicht erreicht
 - = Die bisherigen Verhältnisse werden teilweise verfestigt
 -- = Die bisherigen Verhältnisse werden verfestigt
 *) Bisher von der BAGS nicht erhoben

Ergebnisse der Projektwürdigung

442. *Stärken und Schwächen der Projekte*

Die Anwendung des vorstehenden Bewertungsrasters auf die ausgewählten Projekte hat zu folgenden Erkenntnissen geführt:

- Projekte, in denen hochwertige Qualifikationen angeboten werden (Altenpflege, Schreibservices, Dienstleistungszentren), haben häufig hohe Integrationsquoten auf dem ersten Arbeitsmarkt bzw. in weiterführende Qualifikationsmaßnahmen.
- Nicht-niedrigschwellige Projekte für Frauen haben gute Integrationsquoten.
- Projekte für Berufsrückkehrerinnen haben regelmäßig hohe Integrationsquoten.
- Überwiegend hat die Höhe der bewilligten Mittel pro Teilnehmerin keinen Einfluss auf die Integrationsquote. Die Frauenprojekte eines Trägers haben trotz niedriger Kosten überdurchschnittliche Integrationsquoten (bei den Dienstleistungsprojekten eines anderen Trägers jedoch haben diejenigen Projekte bessere Integrationsquoten, in denen mehr Mittel pro Teilnehmerin bewilligt wurden).
- Projekte für die Verwaltung der Träger binden einen hohen Mitteleinsatz, ohne dass dies entsprechende Auswirkungen auf die Integrationsquote hat:
 - o Träger 1: 24.000 Euro pro Teilnehmerin, Integration in ersten Arbeitsmarkt / Qualifikation = 50 %.
 - o Träger 2: 61.000 Euro pro Teilnehmerin, Integration in ersten Arbeitsmarkt / Qualifikation = 20 %.
 - o Träger 3: 20.000 Euro pro Teilnehmerin, Integration in ersten Arbeitsmarkt / Qualifikation = unbekannt.
- Die meisten Projekte für Frauen orientieren sich am geschlechterspezifischen Arbeitsmarkt („kochen, tippen, pflegen“).¹⁰
- Viele der niedrigschwelligen Angebote bieten wenig Entwicklungs- / Karrieremöglichkeiten.
- Die ausgewerteten Unterlagen geben keine Hinweise auf systematisch weiterführende Qualifikationen.
- Bei den in die Prüfung einbezogenen gemischten Projekten, in denen mehr Frauen als Männer beschäftigt werden, liegt die Integrationsquote der Projekte häufig über dem Durchschnitt.¹¹

Zusammenfassende Auswertung und Ansatzpunkte für Steuerungsmaßnahmen

443. *Heterogene Ziellandschaft erfordert Prioritätssetzung*

Angesichts der vielfältigen Ziellandschaft zeigt sich, dass nicht alle Ziele in gleicher Weise erreicht werden können. Einige Projekte,

¹⁰ vgl. bereits Jahresbericht 1998, Tz. 111, für Frauen im Strafvollzug

¹¹ vgl. Fn. 10

die gute Erfolge im Hinblick auf die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ziele aufweisen, sind z.B. am geschlechterspezifischen Arbeitsmarkt orientiert. Ziele sind einerseits gesetzlich vorgegeben und andererseits sollen weitere, politische Ziele wie soziale Stadtteilentwicklung oder Integration von Minderheiten erfüllt werden. Auf Finanzierung und personelle Besetzung der Projekte hat das Arbeitsamt wesentlichen Einfluss; Konzeption und Ausführung der Maßnahmen erfolgen in der Regel durch die freien Träger. Bereits dieser kurze Ausschnitt bestätigt, dass die Aufstellung eines Zielkataloges und eines Prioritätenkonzepts notwendig ist.

444. Im Bereich der frauenspezifischen Ziele nach dem SGB III, die der Herstellung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt dienen, bestehen weitgehend noch Defizite. Auch wenn die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ziele bei einem Teil der Projekte eine höhere Priorität haben können, wird die BWA die von ihr geförderten Angebote zu prüfen haben, wie die frauenspezifischen Ziele insgesamt besser erreicht werden können.

Defizite bei der Verwirklichung frauenspezifischer Ziele

Bei den niedrigschwelligen Angeboten sind die Integrationsquoten eher unterdurchschnittlich. Unabhängig davon, ob konjunkturelle oder andere Faktoren die Ursache sind, scheinen besser qualifizierte Teilnehmerinnen bessere Vermittlungschancen zu haben. Dennoch sind auch die Quoten der Vermittlung in Qualifizierung aus dem niedrigschwelligen Bereich unterdurchschnittlich. Soweit die Ursachen dafür in einem mangelnden Angebot liegen, sind die BWA und die Träger aufgefordert, geeignete Förderangebote zu schaffen, um die Voraussetzungen für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt - ggf. in mehreren Schritten - zu verbessern. Damit würde auch der Erkenntnis entsprochen, dass Frauen im Vergleich zu Männern im unteren Segment des Arbeitsmarktes größeren Arbeitsplatzrisiken ausgesetzt sind.

Vermittlungschancen im niedrigschwelligen Bereich verbessern

Einige Projekte sind sowohl hinsichtlich der frauenspezifischen Ziele als auch arbeitsmarktpolitisch nicht besonders erfolgreich. Hier besteht für die BWA - nach Klärung der Ursachen - die Notwendigkeit, steuernd einzugreifen. Dies kann durch Änderung der Konzeption geschehen oder nach kritischer Prüfung durch Anpassung der Sollvorgaben. Es kann aber auch in Betracht kommen, Projekte mit anderen, erfolgreicherem zusammenzuführen oder zur Disposition zu stellen.

Kritische Würdigung der Projekte erforderlich

445. Eine Steuerung ist auch zu den nachstehend genannten Gesichtspunkten geboten:

Einige gleichartige Projekte weisen sehr unterschiedliche Integrationsquoten aus. Den Abweichungen sollte nachgegangen werden.

Unterschiedliche Integration bei gleichartigen Projekten

Die Overhead-Kosten der Träger fallen sehr unterschiedlich aus. Hohe Overhead-Kosten tragen aber nicht durchweg proportional zur Erfüllung des arbeitsmarktpolitischen Zieles bei, möglichst viele Teilnehmerinnen nachhaltig in Arbeit zu vermitteln. Bei der Zuwendungsgewährung muss hier der Overhead-Aufwand von Trägern in

Unterschiedliche Overhead-Kosten

Frage gestellt werden. Denkbar wäre z.B. eine projektübergreifende Zusammenarbeit der Träger im Intendantzbereich.

Vorgaben zu pauschal

Aus den Soll-Vorgaben ist in Verbindung mit der Auswertung der Sachberichte zu ersehen, dass viele dieser Vorgaben pauschal erfolgt sind. Die Ergebnisse nach den Sachberichten weichen zum Teil erheblich davon ab. Nach Klärung der Ursachen und der Festlegung von Maßnahmen hätte dies zur Anpassung der Vorgaben im jeweils nachfolgenden Förderzeitraum führen müssen.

446. Der vom Rechnungshof modellhaft entwickelte Zielkatalog und das Bewertungsraster einschließlich der Kennzahlen zeigen, dass kurzfristig nutzbare Möglichkeiten bereitstehen, ein Handlungskonzept aufzustellen und die Projekte zur Unterstützung der Programmplanung und -steuerung auszuwerten.

Forderungen des Rechnungshofs

Vorhandene Möglichkeiten bereits heute nutzen

447. Der Rechnungshof hat gefordert, nunmehr aufgrund der bereits verfügbaren Erfahrungen und Daten einen Zielkatalog mit Prioritätssetzung und ein Handlungskonzept sowie ein - ggf. vorläufiges - Berichtswesen als Steuerungsgrundlage zu erarbeiten.

Aus den langjährigen Erfahrungen der Behörde und bisher vorliegenden Daten können bereits jetzt Zielkatalog, Prioritätskonzept und Steuerungsgrundlagen entwickelt werden.

Stellungnahme der Verwaltung

448. Die Verwaltung hat den Vorschlägen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt und will diese - ggf. modifiziert - umsetzen. Sie hat insbesondere betont, dass die Teilnehmerinnen vom Arbeitsamt zugewiesen werden; sie will gemeinsam mit der Arbeitsverwaltung zu besseren Methoden und Instrumenten der individuellen Integrationsplanung kommen.

Die Verwaltung hat weiter erklärt, dass frauen- und Mädchenspezifische Maßnahmen keinen eigenständigen Programmteil der Hamburger Arbeitsmarktpolitik darstellen. Projekte mit frauenspezifischen Zielen seien in übergreifende Programme wie Arbeitsbeschaffungs- oder Strukturanpassungsmaßnahmen eingebettet. Je nach Programm seien die Merkmalsausprägungen unterschiedlich gewichtet und dementsprechend Zielerreichungsgrad und Steuerungsgrößen unterschiedlich definiert.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass bei Inanspruchnahme der Kofinanzierung durch das Arbeitsamt die im SGB III vorgegebenen frauenpolitischen Ziele (vgl. Tz. 440) entsprechende Angebote Hamburgs erfordern. Hierzu bedarf es eines Prioritätenkonzepts.

Behörde für Bau und Verkehr

Grundinstandsetzung der Brücke des 17. Juni

Wegen fehlerhafter Ermittlung des Leistungsumfangs musste die Behörde für Bau und Verkehr Nachtragsaufträge mit einem Gesamtvolumen von rd. 30 % der ursprünglich kalkulierten Baukosten erteilen.

Die Behörde für Bau und Verkehr hat die Nachtragsaufträge unzulässigerweise zunächst mündlich erteilt. Zum Zeitpunkt der schriftlichen Auftragserteilung waren die Arbeiten jeweils weit fortgeschritten.

Dabei ist sie unter Verletzung des Budgetrechts der Bürgerschaft Verpflichtungen eingegangen, die den zur Verfügung stehenden Ermächtigungsrahmen in den Jahren 1999 und 2000 um bis zu 1,2 Mio Euro überschritten haben.

449. Die 1935 bis 1937 erbaute Brücke des 17. Juni verbindet die Stadtteile Wilhelmsburg und Harburg. Sie überquert im Zuge der Georg-Wilhelm-Straße und der Hannoverschen Straße die Süderelbe. Die Brückenlänge beträgt 470 m und die Breite 17,5 m.

Im Rahmen der vorgeschriebenen regelmäßigen Bauwerksprüfungen wurden in den letzten Jahrzehnten zunehmend erhebliche Schäden festgestellt. Der Schadensverlauf führte zu einer Einschränkung der Tragfähigkeit der Brücke, so dass

- die Benutzung der Fußwege schon in den 60er-Jahren ausgeschlossen,
- die beiden äußeren Fahrspuren im Jahr 1985 gesperrt und gleichzeitig
- die Benutzung durch Schwertransporte verboten

werden mussten.

450. Die Kosten für eine Grundinstandsetzung wurden im Haushaltsplan 1997 mit rd. 7,9 Mio Euro veranschlagt. Die Grundinstandsetzung wurde in den Jahren 1997 bis 2000 vorgenommen und

beinhaltete den Abbruch und die vollständige Erneuerung der Stahlbeton-Fahrbahnplatte, die Sanierung des vorhandenen Brückentragwerkes aus Stahlträgern sowie einen neuen Korrosionsschutz.

Fehlerhafte Ermittlung des Leistungsumfangs

451. Die Behörde für Bau und Verkehr beauftragte ein Ingenieurbüro mit der Vorplanung, der Entwurfsplanung einschließlich der Aufstellung der Haushaltsunterlage-Bau nach § 24 LHO und der Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen. Auf der Grundlage der von dem Ingenieurbüro vorgelegten Unterlagen wurden die Stahlbau- und Korrosionsschutzarbeiten ausgeschrieben und im Mai 1997 einer Firmenarbeitsgemeinschaft in Auftrag gegeben.

*Zu geringe
Mengen in
Auftrag gegeben*

Für die Korrosionsschutzarbeiten hatte das Ingenieurbüro als Gesamtfläche aller zu behandelnden Stahlteile 15.600 m² errechnet. Tatsächlich mussten jedoch rd. 30.500 m² Stahlfläche bearbeitet werden.

Bei der gegebenen Größenordnung des Fehlers hätte dieser der Behörde für Bau und Verkehr auffallen müssen.

Weitere Mehrarbeiten in vergleichbarem Umfang wurden im Verlauf der Baudurchführung durch vorher nicht erkennbare Umstände erforderlich. Unter anderem musste die zum Teil auf den Stahlflächen vorhandene Walzhaut entfernt und eine Sanierung mangelhaft reparierter Kriegsschäden durchgeführt werden.

Die bauausführende Arbeitsgemeinschaft wies bereits Ende 1998 auf zu geringe Mengenansätze hin und legte für auszuführende Mehrmengen ein erstes Nachtragsangebot vom 25.02.1999 über rd. 2,6 Mio Euro vor.

452. Die Mengenüberschreitungen führten zu einer großen Zahl von Nachtragsaufträgen, die freihändig vergeben werden mussten. Dies führte zwangsläufig zu wirtschaftlichen Nachteilen, weil die Preise nicht im Wettbewerb ermittelt werden konnten.

Außerdem erforderte die Bearbeitung der Nachtragsaufträge einen erheblichen Verwaltungsaufwand.

Durch sorgfältigere Bauvorbereitung hätte die Behörde für Bau und Verkehr die Nachtragsaufträge zu einem großen Teil vermeiden können und müssen.

453. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde für Bau und Verkehr die Ausschreibungsunterlagen des Ingenieurbüros nicht ausreichend überprüft hat und damit eine zentrale Vorgabe für das weitere Verfahren fehlerhaft gesetzt wurde.

*Nicht
ausreichende
Überprüfung der
Ingenieurleis-
tungen*

Die Behörde hat hierzu erklärt, dass eine detaillierte Kontrolle der von Ingenieurbüros vorgelegten Unterlagen aus Kapazitätsgründen nicht vorgenommen werden könne. Die Ingenieurbüros seien selbst für die sorgfältige, korrekte und zuverlässige Leistungserbringung verantwortlich.

Der Rechnungshof hat bereits in früheren Prüfungen darauf hingewiesen, dass der jeweiligen Baudienststelle im Rahmen ihrer Bauherrenfunktion die Steuerung, Betreuung und Überwachung der Architekten- und Ingenieurleistungen obliegt. Dazu gehört, dass die Behörde für Bau und Verkehr auch im vorliegenden Fall die Leistung des Ingenieurbüros überwachen und damit zumindest stichprobenhaft überprüfen musste. Der Rechnungshof verweist hierzu auf die bestehenden Regelungen zur Pflichtenverteilung bei Architekten- und Ingenieurverträgen¹ und den Jahresbericht 1991, Tzn. 350 ff.

Die Beanstandung des Rechnungshofs ist daher nicht ausgeräumt. Der Rechnungshof hat die Behörde für Bau und Verkehr aufgefordert, die Arbeit eingeschalteter Ingenieurbüros künftig besser zu überwachen.

Nachtragsleistungen

454. Die bauausführende Arbeitsgemeinschaft hat im Verlauf der Bauausführung 21 Nachtragsangebote vorgelegt.

Nach der Angebotsabgabe wurde die Arbeitsgemeinschaft in der Regel mündlich zur Fortführung der Arbeiten aufgefordert. Die schriftliche Beauftragung erfolgte u.a. deshalb erst wesentlich später, weil die Behörde die Nachtragsangebote nicht zügig geprüft hat. Zum Zeitpunkt der schriftlichen Beauftragung war in allen Fällen ein großer Teil der Arbeiten bereits ausgeführt.

Nur mündlich erteilte Aufträge

Es ist damit nicht beachtet worden, dass Erklärungen, durch die Hamburg privatrechtlich verpflichtet werden soll, der schriftlichen Form bedürfen. Die Schriftform gilt auch für Änderungen eines Vertrags.²

455. Die Bearbeitung der Nachtragsangebote bei der Baudienststelle bis zur jeweiligen Erteilung der Nachtragsaufträge dauerte zwischen 20 und 398 Tagen.

Derartige Bearbeitungszeiten für die Angebotsprüfung sind mit § 2 Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil B (VOB/B) nicht vereinbar. Danach ist die Vergütung „möglichst vor Beginn der Ausführung zu vereinbaren“.

Zu lange Bearbeitungszeiten für Nachträge

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 8/3541 vom 04.04.1978

² vgl. hierzu auch Abschnitt V der Anordnung über die Befugnis zur Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 19.04.2001 - Amtl. Anz. 2001, S. 1433. Die Anordnung ersetzt das Gesetz über die Formbedürftigkeit von Verpflichtungserklärungen vom 18.09.1973 (HmbGVBl. S. 405). Siehe auch Abschnitt A31 des Vergabehandbuchs / VOB.

456. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Nachtragsvereinbarungen über geänderte oder zusätzliche Leistungen entgegen § 2 Nrn. 5 und 6 VOB/B nicht vor Ausführung der Leistung und nicht schriftlich getroffen wurden, und die Behörde zur Beachtung der Vorschriften aufgefordert.

Die Behörde stimmt dem Rechnungshof zu, dass Nachträge vor Ausführung der Leistung zu beauftragen sind, hält aber Ausnahmen - wie im vorliegenden Fall - zur Vermeidung von Stillstandskosten für zulässig. Hier sei es durch die langwierigen Verhandlungen mit dem Auftragnehmer im Übrigen zu einer merklichen Reduzierung der ursprünglich gestellten Forderungen gekommen. Überdies sei die überwiegende Zahl der Nachträge zügig abgewickelt worden. Auf das Schriftformerfordernis bei Aufträgen ist die Behörde nicht eingegangen.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist es mit dem Ausnahmecharakter nicht mehr vereinbar, wenn bei 15 von 21 Angeboten, also in 2/3 der Fälle, die Aufträge nicht einmal innerhalb von drei Monaten erteilt wurden. Gerade durch diese Vorgehensweise der Behörde wurde ein Verstoß gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft begründet (vgl. Tzn. 457 ff.).

Haushaltsüberschreitung

457. Das Eingehen von Verpflichtungen durch die Erteilung von Aufträgen setzt budgetrechtliche Ermächtigungen (Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen) in entsprechender Höhe voraus (Art. 66, 68 HV sowie §§ 1, 2 und 38 i.V.m. 37 LHO).

Der Rechnungshof hat den Umfang der (z.T. mündlich) eingegangenen Verpflichtungen mit dem zur Verfügung stehenden Ermächtigungsrahmen abgeglichen und dabei festgestellt, dass die Summe aus schriftlich und mündlich erteilten Aufträgen den Ermächtigungsrahmen überschritten hat.

Ermächtigungsrahmen überschritten

Der Ermächtigungsrahmen wurde im Jahr 1999 über einen Zeitraum von acht Monaten um bis zu rd. 1,2 Mio Euro und im Jahr 2000 im 2. Quartal um bis zu rd. 0,3 Mio Euro überschritten.

458. In diesen Fällen wurde gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft (Art. 66, 68 HV) verstoßen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Verstoß gegen das Budgetrecht der Bürgerschaft

Die insgesamt bewilligten Mehrausgaben von rd. 2,3 Mio Euro überschreiten die ursprünglich für die Grundinstandsetzung veranschlagten Baukosten um rd. 30 %. Die Behörde für Bau und Verkehr ließ sich zwar die benötigten zusätzlichen Mittel von der Bürgerschaft nachbewilligen. Dies geschah aber jeweils zu einem Zeitpunkt, in dem durch bereits erteilte Aufträge Verpflichtungen

eingegangen worden waren, ohne dass budgetrechtliche Ermächtigungen in entsprechender Höhe zur Verfügung standen.

Durch eine zeitnahe Bearbeitung der Nachtragsangebote durch die Behörde für Bau und Verkehr hätte die Möglichkeit bestanden, rechtzeitig im Sinne des Vorherigkeitsgrundsatzes, d.h. vor Eingehen der Verpflichtung, an das Parlament heranzutreten, um die entsprechend erforderlichen budgetrechtlichen Ermächtigungen einzuholen (Art. 68 Abs. 1 HV i.V.m. § 33 Abs. 2 LHO).

459. Die Behörde hat erwidert, dass nach der mündlichen Auftragserteilung jederzeit bei Erreichen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ein Abbruch der Arbeiten möglich gewesen wäre, weil stets nur der durch bewilligte Haushaltsmittel gedeckte Teil der Aufträge vereinbart worden sei. Nur auf diesem Wege habe eine kostenträchtige Unterbrechung der Arbeiten vermieden werden können.

Der Rechnungshof hat aus den Unterlagen nicht entnehmen können, dass eine solche Begrenzung der fortschreitenden Arbeiten im Rahmen der Auftragserteilung erfolgte.³ Sie war faktisch auch nicht möglich, weil die Vielzahl der Leistungen und deren Mengenermittlung es ausschlossen, laufend eine aktuelle Kostenstandsübersicht zu behalten. Hinzu kommt, dass auch die Preise für die Nachträge z.T. noch nicht einvernehmlich festgelegt, sondern einstweilen streitig waren.

Budgetrechtlich ist es nicht von Belang, in welcher Höhe die eingegangenen Verpflichtungen zu Ausgaben führen, sondern vielmehr, in welcher Höhe sie zu Ausgaben führen können (§ 38 Abs. 1 LHO). Der Auftragnehmer konnte bei der mündlichen Auftragserteilung davon ausgehen, dass er seine zu erbringenden Leistungen in entsprechender Höhe vergütet bekommt.

Das von der Behörde für Bau und Verkehr vorgebrachte Argument, ein Abbruch der Arbeiten sei jederzeit bei Erreichen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel möglich gewesen, ist im Hinblick auf die bereits eingegangenen Verpflichtungen nicht relevant und wird von der Behörde im Übrigen selbst entkräftet, wenn sie feststellt, dass eine Unterbrechung der Arbeiten erhebliche Zusatzkosten verursacht hätte. Tatsächlich hat sie auch zu keiner Zeit die Arbeiten unterbrochen.

Die Behörde hat erklärt, dass sie nunmehr Vorkehrungen getroffen habe, insbesondere um ungünstige Kostenentwicklungen früher zu erkennen.

Die Erörterungen mit der Behörde sind noch nicht abgeschlossen.

³ Der Rechnungshof ist im Gegenteil auf Vermerke der Behörde für Bau und Verkehr gestoßen, ausweislich derer die Verwaltung vorgelegte Rechnungen einstweilen mit dem Hinweis gekürzt hat, Mittel stünden insoweit derzeit nicht zur Verfügung.

Amt für Geoinformation und Vermessung

Die Kosten- und Leistungsrechnung des Amtes ist für Zwecke der Wirtschaftlichkeitskontrolle sowie der Gebühren- und Entgeltkalkulation nicht hinreichend geeignet. Das Controlling muss verbessert werden, um künftig als Instrument der Führungsunterstützung nutzbar zu sein.

Die Vergabe der Luftbildbefliegung weist eine Reihe von Verfahrensfehlern auf.

Das Amt hat zuwachsende Einnahmen nicht zweckentsprechend verwendet.

Aufgaben des Amtes

460. Das Amt für Geoinformation und Vermessung (GV) nimmt nach § 1 des Hamburgischen Gesetzes über das Vermessungswesen - HmbVermG - vom 30.06.1993 öffentliche Aufgaben wahr. Hierzu gehören als Pflichtaufgaben u.a. die Landesvermessung, die Einrichtung und Führung der Digitalen Stadtgrundkarte und des Hamburgischen Automatisierten Liegenschaftsbuchs sowie die Herstellung der Landeskartenwerke. Für die sog. Antragsleistungen, die GV gegenüber Behörden und Privaten auf Antrag erbringt (z.B. Vermessung von Flurstücken, Abgabe von Landeskartenwerken), erhebt das Amt Gebühren oder sonstige Entgelte.¹

Betriebswirtschaftliche Instrumente

461. GV hat 1999 eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und ein Controlling eingeführt. Die KLR nutzt als Software eine Eigenentwicklung der Baubehörde.

Ziel des Amtes ist es, eine produktions-, prozess- und kundenorientierte Führung zu ermöglichen. Die betriebswirtschaftlichen Instrumente sollen diesen speziellen Führungs- und Informationsbedarf unterstützen; das Controlling soll insbesondere der Ertragssteuerung Rechnung tragen.

¹ Gebühren nach der Gebührenordnung für das Vermessungswesen vom 05.12.2000 (HmbGVBl. 2000, Seite 362) sowie Entgelte nach dem Preisverzeichnis des Amtes für Geoinformation und Vermessung in der Fassung vom 01.01.2001)

Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

462. In der KLR sollen die Kosten für einen bestimmten Abrechnungszeitraum erfasst, gegliedert und zugeordnet werden.² Der Rechnungshof hat die von GV eingesetzte KLR in ihren Strukturelementen analysiert und eine Reihe funktioneller Schwachstellen festgestellt.

Kostenartenrechnung / Zeitaufschreibung

463. Zur Erfassung der Personalkosten auf den Kostenträgern führen die Beschäftigten von GV handschriftlich Zeitaufschreibungen durch. Monatlich werden rd. 650 Zeiterfassungsbögen in das luK-Verfahren eingescannt und auf Plausibilität überprüft. Damit ist eine Mitarbeiterin nach Angaben der Behörde „maximal“ zwei Arbeitstage pro Monat beschäftigt.

*Handschriftliche
Zeitaufschrei-
bungen abbauen*

Der Rechnungshof hat empfohlen, die durch Medienbrüche gekennzeichnete Zeitaufschreibung auf ein wirtschaftlicheres, luK-gestütztes Verfahren mit direkter Dateneingabe umzustellen. Dafür bietet sich im Zuge der Einführung von SAP R/3 (vgl. Tz. 471) das Zeiterfassungsmodul CATS an, das sich - entgegen von GV geäußerten Zweifeln - nach bisherigen Erfahrungen anderer Behörden als funktionstüchtig, effektiv und wirtschaftlich erwiesen hat.

Kostenstellenrechnung

464. In der Kostenstellenrechnung sind als Hauptkostenstellen die Aufgabenbereiche auszuweisen, in denen die wesentlichen Leistungen der Einrichtung erbracht werden; Serviceleistungen für diese Aufgabenbereiche werden über Hilfskostenstellen erfasst.

GV hat allerdings in seinem Kostenstellenplan z.T. Servicebereiche als Hauptkostenstellen definiert, so z.B. die Messgehilfen, weil ihre Tätigkeit direkt an externe Aufträge gebunden sei. Da aber das Tätigwerden für externe Aufträge am Servicecharakter im Binnenverhältnis nichts ändert, sind Servicebereiche wie die Messgehilfen als Hilfskostenstelle auszuweisen.

*Kostenstellen
nicht korrekt
definiert*

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, den Kostenstellenplan zu überarbeiten.

Betriebsabrechnungsbogen (BAB)

465. Mit einem BAB werden die Kostenarten verursachungsgerecht zunächst den einzelnen Hilfs- und Hauptkostenstellen zugeordnet. Anschließend werden stufenweise die Kosten der Hilfskostenstel-

² Die in der Kostenartenrechnung erfassten Kosten werden mit der Kostenstellenrechnung verschiedenen Aufgabenbereichen zugerechnet. Durch die auf Kostenarten- und Kostenstellenrechnung aufbauende Kostenträgerstückrechnung werden die Selbstkosten für die Leistungen ermittelt.

len z.B. durch Verteilungsschlüssel auf die Hauptkostenstellen verteilt.

Betriebsabrechnungsbogen nicht transparent.

GV hat dem Rechnungshof erst nach Abschluss der örtlichen Erhebungen einen BAB vorgelegt, in dem die Kosten nach Überschriften alphabetisch aufgeführt sind und in dieser Reihenfolge den Kostenstellen zugeordnet werden. Obwohl nach Aussage von GV die Kosten nach dem betriebswirtschaftlich üblichen Treppungsverfahren verteilt würden, hat der Rechnungshof aus dieser und einer weiteren nachgereichten Unterlage eine schlüssige und nachvollziehbare Verteilung insbesondere der Kosten der Hilfskostenstellen nicht ersehen können.

Der Rechnungshof hat GV aufgefordert, die Verteilung der Kostenarten und die Umlage der Kosten der Hilfskostenstellen auf die Hauptkostenstellen in übersichtlicher und transparenter Weise vorzunehmen und einen den betriebswirtschaftlichen Anforderungen entsprechenden BAB zu entwickeln.

Kostenträgerstückrechnung (Kalkulation)

466. Bei der Kostenträgerstückrechnung werden die Kosten aus der Kostenstellenrechnung den einzelnen Leistungen und Produkten (Kostenträgern) zugeordnet.³

Für die Gebühren- und Entgeltkalkulation ist es zweckmäßig, wenn sich Kostenträger und Gebühren- bzw. Entgelttatbestand entsprechen. Für die Berechnung von Kostendeckungsgraden könnten die Kosten und Erlöse eines Gebühren- oder Entgelttatbestandes dann direkt aus der KLR entnommen werden.

Kostenträger und Gebühren- bzw. Entgelttatbestände nicht identisch

Entgegen den Angaben von GV, dass Kostenträger und Erlöstatbestände bis auf wenige Ausnahmen übereinstimmen, gibt es nach den Prüfungsfeststellungen derzeit Gebührentatbestände, in denen mehrere Kostenträger enthalten sind, wie auch Kostenträger, in denen mehrere Gebührentatbestände oder Gebühren- und Entgelttatbestände zusammen enthalten sind.

Auch wenn die Übereinstimmung von Produkt, Kostenträger und Gebühren- bzw. Entgelttatbestand nicht immer realisierbar bzw. sinnvoll sein wird, so war doch anhand konkreter Fälle nachzuweisen, dass die derzeitige Verfahrensweise bei GV verbesserungsbedürftig ist.

467. Die Kostenträgerberichte von GV sehen jeweils Plan- und Ist-Rubriken für Kosten, Leistungsmengen und Erlöse vor. Die Zahlenangaben in den Berichten weisen jedoch keinen Bezug zwischen Kosten, Leistungsmengen und Erlösen aus. Ein solcher Bezug könnte zwar durch weitere Rechenoperationen hergestellt werden, hat aber als Standardauswertung trotz hoher betriebswirtschaftli-

³ Die Kostenträgerstückrechnung beantwortet die Frage, wofür die Kosten angefallen sind und ggf. welche Höhe die Gebühr oder das Entgelt haben müsste

cher Relevanz in den Kostenträgerberichten keinen Niederschlag gefunden. Aus den Berichten konnten weder die Stückkosten der Produkte (z.B.: Höhe der Selbstkosten für eine „Karte von Hamburg im Maßstab 1 : 5.000 analoge Herstellung“) noch der jeweilige Kostendeckungsgrad abgelesen werden. Dies entspricht nicht der Bedeutung, die die Behörde der KLR für die Erlöskalkulation beimisst.

Herstellungskosten und Kostendeckungsgrad einer Leistungseinheit nicht ablesbar

Der Rechnungshof hält eine Überarbeitung der Kostenträgerberichte mit dem Ziel der Ermittlung

- der Herstellungskosten pro Leistungseinheit und
- der Kostendeckungsgrade pro Leistungseinheit

für erforderlich. Dabei sollten - ebenso wie bei der Überarbeitung unter den vorgenannten Gesichtspunkten - die entsprechenden Hinweise zur KLR im „Leitfaden für Kostenermittlung und Wirtschaftlichkeitsprüfung“⁴ berücksichtigt werden.

Controlling

468. Im Rahmen des Controllings wurden bei GV vierteljährlich die Daten der KLR ausgewertet und dafür u.a. Kostenstellenberichte mit zusätzlichen Controlling-Bemerkungen und Kostenträgerberichte erstellt.

Die Controlling-Bemerkungen beschränkten sich ausschließlich auf die Kommentierung der Zeitaufschreibungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die internen Kostenträger. Sie enthielten bislang weder inhaltliche Bewertungen der Daten noch Analysen der Planabweichungen. So wurden z.B. in den Kostenträgerberichten Planabweichungen bei den Kosten, Leistungsmengen bzw. Erlösen nicht angesprochen. Ebenso kommentierten sie nicht die Ist-Daten der Kosten, Leistungsmengen und Erlöse der Kostenträger. Aus ihnen ließen sich daher keine Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und auf künftige Verbesserungsmöglichkeiten ziehen.

Controlling bisher wenig effektiv

469. Zwar wurden nach Angaben von GV die Controlling-Bemerkungen regelmäßig mit den Kostenstellenverantwortlichen mündlich erörtert. Dabei seien sowohl die Ursachen von Planabweichungen analysiert als auch Gegenmaßnahmen verabredet worden. Ein Controlling kann aber nach Auffassung des Rechnungshofs nur dann als Instrument der Führungsunterstützung zur betriebswirtschaftlichen Planung und Steuerung beitragen, wenn Analysen, Steuerungsentscheidungen und darauf aufbauende Vereinbarungen in schriftlicher Form festgehalten werden, so dass die Umset-

⁴ Leitfaden für Kostenermittlung und Wirtschaftlichkeitsprüfung, Hinweise für die Verwaltung der Freien und Hansestadt Hamburg, herausgegeben von der Finanzbehörde 1996

zung lenkender Maßnahmen jederzeit für alle Beteiligten nachvollziehbar ist.

Weil diese Voraussetzungen erkennbar noch nicht erfüllt waren, hat der Rechnungshof empfohlen, das Controlling durch Schaffung inhaltlich aussagefähiger Controlling-Berichte zu verbessern.

Stellungnahme der Behörde

470. Die Behörde hat den kritischen Feststellungen des Rechnungshofs nur teilweise zugestimmt. Sie hat erklärt, die KLR entspreche den an sie zu stellenden Anforderungen, da sie einen Vergleich von Kosten und Leistungen wie auch die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit ermögliche und das Controlling bei GV unterstütze. Erlöse seien ein wichtiger Aspekt, dem das Controlling individuell Rechnung trage. Auch würden Herstellungs- und Selbstkosten pro Leistungseinheit und Kostendeckungsgrade pro Kostenträger ermittelt. KLR und Controlling würden ständig entsprechend den Führungsanforderungen und den Ergebnissen der halbjährlichen Besprechungen verbessert.

Bewertung durch den Rechnungshof

471. Die Behörde hat mit ihrer Stellungnahme weder die konkreten, anhand von Beispielen belegten Feststellungen des Rechnungshofs zu Strukturdefiziten der KLR noch die grundsätzlichen Zweifel, ob KLR und Controlling insgesamt dem von GV selbst formulierten Führungs- und Informationsbedarf gerecht werden, ausräumen können. Insbesondere befanden sich in dem von der Behörde im Rahmen der Prüfung vorgelegten Material keine überzeugenden Belegbeispiele für die von der Behörde als genereller Arbeitsschritt dargestellte Ermittlung der Selbstkosten pro Leistungseinheit und der Kostendeckungsgrade pro Kostenträger. Auch die dafür erforderliche Bestimmung des Kostenanteils der Antragsaufgaben in Abgrenzung zu den Pflichtaufgaben hat sich aus den Unterlagen nicht erschlossen. Betriebsabrechnung und Kostenträgerrechnung sind unter dem Gesichtspunkt betriebswirtschaftlicher Nutzbarkeit noch erheblich verbesserungsbedürftig.

Der Rechnungshof hat GV empfohlen, im Rahmen der auch in der Baubehörde anstehenden Einführung der integrierten Ressourcensteuerung auf der Grundlage des Systems SAP R/3 auch die KLR entsprechend umzustellen und in diesem Zusammenhang die notwendigen betriebswirtschaftlichen Anpassungsmaßnahmen bei KLR und Controlling vorzunehmen.

Vergabe der Luftbildbefliegung Hamburgs

472. GV beauftragte am 12.03.2001 die Firma A mit der Luftbildbefliegung Hamburgs einschließlich digitaler Folgearbeiten wie z.B. der

Herstellung von Orthofotos⁵ zum Preis von rd. 166.700 Euro (netto). Zugleich schloss GV mit der Firma A einen Vertrag über die Übertragung eines Nutzungsrechts an den Bildflugdaten an die Firma A gegen Zahlung von rd. 48.600 Euro.

473. Die Unterlagen zu der Vergabe waren unvollständig; wesentliche Verfahrensschritte waren nicht dokumentiert⁶. Nach Aktenlage bestanden bereits während des Angebotsverfahrens im Januar 2001 Kontakte zwischen der Firma A und GV. Sie betrafen die Einräumung eines Nutzungsrechts⁷ an den Bildflugdaten für die Firma A und die Wahl eines anderen Maßstabs⁸ für die Befliegung. Derartige Kontakte zu einem Bieter während des Vergabeverfahrens stehen nicht im Einklang mit § 2 Nr. 1 Abs. 1 und Abs. 2 der Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A (VOL/A) und begründen Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit des Wettbewerbs.

Kontakte mit Bieter während des Vergabeverfahrens

474. GV nahm die Prüfung und Wertung der Angebote nicht sorgfältig vor. So blieb unbemerkt, dass zwei Bieter Änderungen an den Verdingungsunterlagen vorgenommen hatten. Dies hätte aber zum Ausschluss der Angebote nach § 25 Nr. 1 Abs. 1 VOL/A führen müssen. Bei einem dritten Angebot wäre wegen unvollständig eingereichter Unterlagen zumindest zu prüfen und zu dokumentieren gewesen, ob ein Ausschlussgrund im Sinne des § 25 VOL/A vorgelegen hat.

Mangelnde Sorgfalt bei Prüfung und Wertung der Angebote

475. GV führte mit der Firma A nach Eröffnung der Angebote Verhandlungen. Daraufhin erhöhte die Firma A nachträglich den bereits in ihrem Nebenangebot offerierten Preisnachlass für die Übertragung eines Nutzungsrechts an den Bildflugdaten an die Firma A.

Bei einer Beschränkten Ausschreibung ist der Wettbewerb mit der Eröffnung der Angebote abgeschlossen. Nach § 24 VOL/A sind Verhandlungen über Änderungen der Angebote oder Preise nach Abschluss des Wettbewerbs unzulässig.

Unzulässige Verhandlungen nach Öffnung der Angebote

476. Nach Einschaltung der Zentralen Vergabeaufsicht der Baubehörde hob GV die Beschränkte Ausschreibung auf und forderte per Telefax die vier Bieter aus der Beschränkten Ausschreibung auf, bis 12.00 Uhr des folgenden Tages ein Angebot für eine Luftbildbefliegung Hamburgs im Maßstab 1:5.000 einschließlich digitaler Folgearbeiten (u.a. Erstellung von Orthofotos) und einer Preisreduzierung für die Übertragung eines Nutzungsrechts abzugeben. Vier Angebote lagen fristgerecht vor. GV entschied sich noch am selben Tag für das preisgünstigste Angebot der Firma A.

⁵ Orthofotos sind hochauflösende verzerrungsfreie Abbildungen der Erdoberfläche. Sie werden in einem besonderen Verfahren mit einer hohen Genauigkeit aus Luftbildern hergestellt.

⁶ zur Vollständigkeit der Dokumentation bei Vergaben vgl. Jahresbericht 2001, Tz. 32

⁷ Die Einräumung eines Nutzungsrechts gegen Vergütung war nicht Gegenstand der Beschränkten Ausschreibung.

⁸ Ausgeschrieben war ein Farbbildflug im Maßstab 1:4.000; die Firma A bot im Nebenangebot einen Bildflug im Maßstab 1:5.000 an.

*Unzulässig kurze
Angebotsfrist*

Eine Angebotsfrist von weniger als 24 Stunden ist auch bei der Freihändigen Vergabe von Leistungen diesen Umfangs keine ausreichende Frist im Sinne des § 18 Nr. 1 Abs. 1 VOL/A für die Bearbeitung von Angeboten. Nachdem zunächst bei der Beschränkten Ausschreibung für die Angebote eine Bindefrist bis zum 03.04.2001 festgesetzt worden war, gab es auch keine besondere Eilbedürftigkeit für eine Angebotsabgabe bis zum 09.03.2001.

477. Der Rechnungshof hat die in Tzn. 473 bis 476 aufgeführten Mängel beanstandet und die Behörde aufgefordert, zukünftig alle Verfahrensschritte in nachvollziehbarer Weise zu dokumentieren und die Vergabevorschriften einzuhalten.

Stellungnahme der Behörde

478. Die Baubehörde hat mitgeteilt, dass sie die am Vergabeverfahren beteiligten Stellen erneut auf die Notwendigkeit einer vollständigen Dokumentation hinweisen werde. Die Behörde stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass Bietergespräche nur in dem von der VOL gesetzten engen Rahmen und mit der gebotenen Zurückhaltung zu führen sind. Sie hat die vergebenden Stellen bei GV erneut entsprechend unterwiesen und sie ebenfalls auf die notwendige Einhaltung angemessener Angebotsfristen hingewiesen.

Inanspruchnahme von Deckungsfähigkeiten

479. Im Haushaltsplan ist zugelassen, dass abweichend vom Grundsatz der Gesamtdeckung nach § 8 LHO 50 % der Einnahmen aus der Abgabe digitaler Daten⁹ den Ausgabemitteln des Titels 6030.799.56 „Vergütungen an Vertragsarchitektinnen und -architekten, ... und dgl. für das flächenbezogene Informationssystem“ zufließen. Die Titel 6030.799.56 und 6030.812.56 „Neu- und Ersatzbeschaffungen von Geräten und Ausstattungsgegenständen für IuK-Technik“ sind deckungsfähig im Deckungskreis 11 der Baubehörde. Die Grundbewilligung des Titels 6030.799.56 betrug in 1997 und 1998 nur rd. 25.500 Euro bzw. rd. 76.700 Euro. Die Behörde hat in den Haushaltsjahren 1997 und 1998 den Titel 6030.812.56 zu Lasten des Titels 6030.799.56 um rd. 255.700 Euro bzw. rd. 298.100 Euro im Wege der Deckungsfähigkeit verstärkt. Dadurch hat die Behörde in 1997 und 1998 Ausgabeermächtigungen aus zweckgebundenen Einnahmen¹⁰ auf einen Titel mit einer anderen Zweckbestimmung übertragen.

*Falsche
Verwendung
zweckgebundener
Einnahmen*

480. Zweckgebundene Einnahmen dürfen nur für den speziellen Ausgabenzweck verwendet werden, für den der Haushaltsplan dies ausdrücklich zulässt. Insoweit durfte der Teil der Ausgabemittel des Titels 6030.799.56, der aus zweckgebundenen Einnahmen stammte, nicht im Wege der Deckungsfähigkeit für Ausgaben des Titels 6030.812.56 in Anspruch genommen werden, da hierfür

⁹ Einnahmetitel 6030.111.12

¹⁰ und zwar rd. 230.200 Euro bzw. rd. 221.500 Euro

keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorlag. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, künftig den § 8 in Verbindung mit den §§ 45, 46 LHO zu beachten.

Stellungnahme der Behörde

481. Die Behörde hat zugesagt, künftig entsprechend den Vorschriften des Haushaltsrechts zu verfahren.

Die Erörterungen mit der Behörde sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Bau und Verkehr / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter

Programm der Sozialen Stadtteilentwicklung

Die 1999 mit dem Programm der Sozialen Stadtteilentwicklung beschlossene Delegation von Aufgaben an die Bezirksämter ging bislang nicht mit einer Anpassung der organisatorischen und fachlichen Voraussetzungen einher. Die Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirksverwaltung ist nach wie vor von der Fachbehörde im Detail gesteuert worden. Eine effiziente Globalsteuerung wird auch dadurch beeinträchtigt, dass die Ressourcenverantwortung bisher nicht voll an die Bezirksämter delegiert worden ist.

Die Evaluation von Maßnahmen und Quartieren entspricht nicht den Kriterien der Globalrichtlinie.

Der sozial- und stadtteilpolitische Nutzen einzelner Maßnahmen des Programms bleibt fraglich. Insbesondere neu geschaffene Spielplätze und Freizeiteinrichtungen für Jugendliche werden oft nur mangelhaft nachgefragt.

Fachbehördliche Steuerung der Bezirksämter

Feststellungen des Rechnungshofs

482. Das Hamburgische Stadtteilentwicklungsprogramm ist 1998 vom Senat grundlegend überarbeitet worden. Gegenüber den Vorläufern Armutsbekämpfungs- und Revitalisierungsprogramm sind im Rahmen des neuen Programms (Programmsäule II, STEP) - entsprechend den Zielsetzungen des Neuen Steuerungsmodells - der Bezirksverwaltung zusätzliche Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen übertragen worden. Insbesondere wurde die gebietsbezogene Programmdurchführung ausdrücklich den Bezirksämtern überantwortet. Tatsächlich aber entspricht die Delegation einzelner Elemente des STEP durch die frühere Stadtentwicklungsbehörde, die zum 01.01.2002 in die Behörde für Bau und Verkehr (BBV) eingegliedert worden ist, auch heute noch nicht einer Globalsteuerung i.S.d. § 6 Bezirksverwaltungsgesetz. Nach wie vor unterliegt die gebietsbezogene Programmdurchführung durch die Bezirksämter einem detaillierten Controlling durch die Behörde. Damit korrespondiert, dass in der Bezirksverwaltung noch keine adäquaten organisatorischen Strukturen zur Umsetzung des STEP installiert worden sind.
- Detaillierte Steuerung der Bezirksverwaltung statt Globalsteuerung*
483. Seitens der Bezirksämter wird vor allem kritisiert, dass ihnen zwar u.a. die Verantwortung für die Erteilung von Zuwendungsbescheiden übertragen worden sei, sie die Behörde aber weiterhin bei Einzel- und Teilentscheidungen detailliert zu beteiligen hätten. Somit seien tatsächlich weder eine dem Bezirksverwaltungsgesetz entsprechende Delegation der Ressourcenverantwortung noch eine konsequente gebietsbezogene Aufgabenübertragung realisiert. Der Haushaltsvollzug müsse - auch unterjährig - in jedem Einzelfall mit der Behörde abgestimmt werden. Wenn die Bezirksämter den an sie gerichteten Anforderungen nicht vollen Umfangs entsprechend den programmatischen Zielsetzungen gerecht würden, so liege dies auch an ihrer unzureichenden personellen Ausstattung. Ihrer Forderung nach zusätzlichen Stellen sei bislang nicht entsprochen worden.
- Bezirksämter gegen detaillierte Beteiligung der Behörde für Bau und Verkehr*
484. Die Behörde hatte darauf verwiesen, dass sie zwar in erster Linie die Programmverantwortung trage, im Einzelfall aber als federführende Fachbehörde und mit Blick auf das Gesamtziel des STEP weiterhin Einfluss auf die Umsetzung auch der einzelnen Maßnahmen ausüben müsse. Außerdem verfügten die Bezirksämter trotz ihrer Projektverantwortung noch nicht flächendeckend über einheitliche Organisationsstrukturen und nicht immer über geeignete fachliche Voraussetzungen für eine zielgerichtete Ausgestaltung des STEP.
485. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass durch die unterschiedlichen Positionen der Bezirksverwaltung und der Behörde die Umsetzung des STEP erschwert wird. Bislang praktizierte Kompetenzabgrenzungen, unklare Verantwortlichkeiten und aufwändige Abstimmungsverfahren behindern hiernach insbesondere die zü-
- Derzeitige Steuerung erschwert Umsetzung des STEP*

gige und reibungslose Umsetzung des Programms. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, nunmehr hinreichende Voraussetzungen und Instrumente zu schaffen, um Verantwortungen eindeutig zu regeln, Zuständigkeiten klar voneinander abzugrenzen und in den betroffenen Dienststellen die erforderlichen personellen Ressourcen bereitzustellen. Es wäre im vierten Jahr der Programmumsetzung zu erwarten, dass in den Bezirksämtern einheitliche und dem Programm angemessene organisatorische Strukturen geschaffen worden sind. Mit der Aufgabendelegation von einer Fachbehörde an die Bezirksämter ist eine weiterhin detaillierte Steuerung durch die Fachbehörde nicht vereinbar. Ziel der Verwaltungsmodernisierung und der Reform des Bezirksverwaltungsgesetzes war und bleibt es, eine wirksame Dezentralisierung zu erreichen, nicht hingegen die überkommene fachbehördliche Detailsteuerung zu verfestigen.

486. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof gefordert, in den Bezirksämtern kurzfristig die Voraussetzungen für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu schaffen, und überdies angeregt, die Globalrichtlinie zum STEP nach nunmehr vierjähriger Erprobung mit dem Ziel einer nur noch strategischen Steuerung der Bezirksämter durch die Fachbehörde zu präzisieren.

Steuerungsvorgaben präzisieren

487. Eine weitere Verfahrensvereinfachung könnte im Vergleich zur derzeit projektbezogenen Mittelbereitstellung durch eine quartiersbezogene pauschalierte, ggf. zunächst auch noch nicht vollständige Übertragung der STEP-Mittel an die Bezirksämter erreicht werden. Der Rechnungshof greift damit auf seinen Vorschlag aus dem Jahre 1995 im Rahmen der Prüfung des Revitalisierungsprogramms zurück, den Bezirksämtern die Verantwortung für die Bewirtschaftung eigener Haushaltsmittel zu übertragen.¹

Pauschalierte Mittelübertragung an die Bezirksämter

Stellungnahme der Verwaltung

488. Die Behörde hat geltend gemacht, dass ihre Controllingmaßnahmen gegenüber der Bezirksverwaltung der Globalrichtlinie entsprächen. Die bestehende Globalrichtlinie wolle sie bis zum vorgesehenen Ablauf ihrer Gültigkeit am 01.01.2006 unverändert beibehalten, weil sie keine Notwendigkeit zu einer früheren Überarbeitung sehe. Ihrer Kenntnis nach beziehe sich die Kritik der Bezirksverwaltung in erster Linie auf die Abstimmung der geplanten Projekte sowie auf die bislang projektbezogene Übertragung der Mittel auf die Bezirksämter.

Das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB) hat bestätigt, dass die 1998 beschlossene Delegation von Aufgaben an die Bezirksverwaltung bis jetzt nicht mit einer konsequenten Anpassung der organisatorischen und fachlichen Voraussetzungen einhergegangen sei. Erst mit einer Übertragung von Stellen auf die Bezirksämter und einer quartiersbezogenen pauschalen Mittelbe-

¹ vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 365

reitstellung könnten die Erwartungen aus dem STEP und der Globalrichtlinie erfüllt werden.

Zwischenzeitlich haben die BBV und das SfB mitgeteilt, dass es zu einer Verständigung hinsichtlich der Übertragung von Stellen von der BBV auf die Bezirksämter gekommen sei. Nach Mitteilung des SfB handelt es sich hierbei um einen Umfang von sieben halben Stellen. Mit der Umsetzung dieser Vereinbarung will die Verwaltung jedoch warten, bis das Ergebnis der umfassenden laufenden Untersuchung zur Personalausstattung der Bezirksämter vorliegt.

Darüber hinaus haben BBV und SfB inzwischen auch Einvernehmen über ein Verfahren zur pauschalierten Mittelübertragung auf die Bezirksämter erzielt. Nach Mitteilung des SfB wird die BBV künftig 75 % der veranschlagten Mittel bereits am Jahresanfang pauschal übertragen.

Bewertung durch den Rechnungshof

489. In der vorgesehenen Verstärkung der bezirklichen Personalressourcen in Verbindung mit der pauschalierten Mittelübertragung auf die Bezirksämter sieht der Rechnungshof wesentliche Voraussetzungen als erfüllt an, um den Bezirksämtern nunmehr eine Aufgabenwahrnehmung im Bereich des STEP zu ermöglichen, die dem Programm und der Globalrichtlinie gerecht wird. Ob bereits mit diesen beiden Maßnahmen Auffassungsunterschiede über die der BBV bzw. der Bezirksverwaltung übertragenen Kompetenzen künftig ausgeschlossen sind, kann erst die zukünftige Praxis zeigen. Nach Auffassung des Rechnungshofs könnte eine Anpassung der Globalrichtlinie im Sinne einer Klarstellung der Kompetenzen eine verbesserte Grundlage für eine in Zukunft reibungslose Zusammenarbeit von BBV und Bezirksverwaltung bieten.

Haushaltsrechtliche Probleme

490. Die Veranschlagung des mit rd. 12,8 Mio Euro ausgestatteten investiven STEP-Titels 5200.893.11 sieht u.a. auch die Finanzierung der Quartiersentwickler vor. Damit wurden hier im Haushaltsjahr 2001 rund 1,5 Mio Euro an Personalkosten und Sachmitteln, wie z.B. Mieten und Bürobedarf, veranschlagt, die den Investitionsbegriff des § 13 (3) Nr. 2 LHO nicht erfüllen und schon auf Grund der bestehenden Verträge zwischen den Bezirksämtern und den Quartiersentwicklern eindeutig von Investitionen abgrenzbar sind.
491. Der Rechnungshof hält es daher für geboten, die entsprechenden Ausgaben nicht bei der Gruppierungsnummer 893 (Zuschüsse für Investitionen) zu veranschlagen, die bei der Bemessung der zulässigen Kreditobergrenze berücksichtigt wird. Diese Ausgaben sind vielmehr im Betriebshaushalt zu veranschlagen und zu bewirt-

Kosten der Quartiersentwickler im Betriebshaushalt veranschlagen

schaften. Nur so kann auch eine Finanzierung von Betriebsausgaben durch kreditär erzielte Einnahmen ausgeschlossen werden.

492. Die BBV lehnt diese Forderung des Rechnungshofs ab. Die Aufgaben der Quartiersentwickler seien mit jenen der Architekten vergleichbar und wie deren Kosten deshalb den bauvorbereitenden und baubegleitenden Kosten zuzurechnen, die unstreitig als investive Ausgaben zu veranschlagen seien. Die Behörde verweist für ihre Auffassung auch auf die „Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes auf die Länder“, wonach bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen eine investive Veranschlagung vergleichbarer Ausgaben zulässig sei. Darüber hinaus sei diese Art der Veranschlagung schon deswegen geboten, weil anderenfalls die entsprechenden Finanzhilfen des Bundes gefährdet sein könnten.
493. Der Rechnungshof vermag der Argumentation der BBV nicht zu folgen. Zum einen trifft die Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern keine Regelung des Investitionsbegriffs, zum anderen enthält die genannte Vereinbarung auch weder Vorschriften noch Empfehlungen zur Veranschlagung einzelner Ausgabearten. Im Übrigen werden die Zuweisungen des Bundes nach einem festen Länder-Schlüssel ermittelt; die Art der Veranschlagung der Ausgaben für die Quartiersentwickler hat daher keinen Einfluss auf die Höhe der Bundeszuschüsse. Auch können diese Ausgaben nicht in die Nähe der üblicherweise investiv veranschlagten „Architektenhonorare und Gutachten im Zusammenhang mit Investitionen“ gerückt werden. Wie die BBV selbst ausführt, ist es die besondere Aufgabe der Quartiersentwickler, die Bewohner, Grundeigentümer und Gewerbetreibenden der betroffenen Quartiere in die aktive Beteiligung am Erneuerungsprozess einzubeziehen. Diese Tätigkeit mündet zwar im Ergebnis in konkretisierbare Projekte, die investiven Charakter jedoch erst mit der konkreten Planung annehmen.
494. Schon bei früheren Prüfungen von Zuwendungen der Stadtentwicklungsbehörde und der Bezirksverwaltung hat der Rechnungshof Fehler bei der Bearbeitung von Zuwendungsbescheiden festgestellt.² Auf Grund der aktuellen Prüfung hat der Rechnungshof abermals gefordert, dass
- Übersichten über die erteilten Zuwendungen zu führen sind,
 - Mehrwertsteuer nicht zu den zuwendungsfähigen Aufwendungen gehört, weil sie nach § 15 Umsatzsteuergesetz als Vorsteuer abziehbar ist,
 - Abdrucke der Zuwendungsbescheide oder -verträge (ab einer Zuwendungshöhe von 50.000 Euro) dem Rechnungshof zu übersenden sind.

*Mängel bei der
Zuwendungsbe-
arbeitung*

² vgl. Jahresbericht 1989, Tz. 335, und Jahresbericht 1997, Tzn. 375 ff.

Der Rechnungshof geht nunmehr davon aus, dass die Verwaltungsvorschriften zu §§ 23, 44 LHO in Zukunft beachtet werden. Die BBV hat dies für ihren Verwaltungsbereich ausdrücklich zugesagt.

Erfolgskontrolle

- Erfolgskontrolle entspricht noch nicht Globalrichtlinie*
495. Der Senat hat der Bürgerschaft drei Berichtsdrucksachen³ über die Umsetzung des STEP in den Jahren 1998 bis 2000 vorgelegt. Grundlage der sich darin abbildenden vorläufigen Erfolgskontrolle sind weit überwiegend noch nicht „harte“ Indikatoren (z.B. statistische Grunddaten, Kennziffern). Die Evaluation von Maßnahmen und Quartieren entspricht damit bislang nicht den Anforderungen der Globalrichtlinie, die bereits für die Quartiersauswahl eindeutige Kriterien⁴ vorsieht und beim Abschluss von Quartieren eine Überprüfung dieser Indikatoren fordert. Abschlussberichte über die nach der letzten Berichtsdrucksache abgeschlossenen Quartiere Altona-Nord (südlich der Bahn) und Bergedorf-West lagen bis Ende 2001 noch nicht vor, sondern lediglich einige Zwischenberichte von Projektentwicklern.
- Kriteriengerüst für Erfolgskontrolle in Globalrichtlinie bereits angelegt*
496. In der Globalrichtlinie wurde mit den Kriterien zur Gebietsauswahl ein Instrument geschaffen, in dem auch wichtige Ansätze für eine zentrale Erfolgskontrolle verankert sind. Aus der Sicht des Rechnungshofs ist es erforderlich und auch möglich, dass die Quartiersentwickler daran anknüpfend bereits bei der Maßnahmenauswahl im Rahmen der Quartiersentwicklungskonzepte künftig Überlegungen zur späteren Bewertung von Erfolgen einbeziehen. Er erwartet ferner, dass der Senat die in seiner dritten Berichtsdrucksache erwähnten Messungen, Zählungen und Befragungen innerhalb der von den Zuwendungsempfängern zu erstellenden Zweijahresberichte systematisch auswerten wird.
497. Die BBV gibt zu bedenken, dass Erfolg oder Misserfolg der Quartiersentwicklung oder einzelner Maßnahmen sich nicht allein mit statistischen Daten belegen ließen. Zum einen seien hier allgemeine Faktoren mit ursächlich, die auf die Quartiere durchschlugen. Zum anderen sei Quartiersentwicklung bereits dann als erfolgreich anzusehen, wenn es gelungen sei, die Bewohner bei der Bewältigung ihrer Probleme zu unterstützen, Chancen zu verbessern und Bereitschaft sowie Möglichkeiten zur Selbsthilfe zu schaffen oder zu unterstützen. Allerdings stimme die BBV dem Rechnungshof darin zu, dass im Rahmen erforderlicher Evaluation so weit wie möglich auf messbare Parameter zurückgegriffen werden müsse.

Der Rechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten einer Erfolgskontrolle im Rahmen der sozialen Stadtteilentwicklung. Ge-

³ vgl. Bürgerschaftsdrucksachen Nr. 16/2682 vom 23.06.1999, Nr. 16/4645 vom 08.08.2000 und Nr. 16/6402 vom 02.07.2001

⁴ im Wesentlichen: Gebietsgröße, Einwohnerzahl, Verkehrssituation, privates Wohnumfeld, Wohnungsstruktur und -qualität, Sozialstruktur, lokale Wirtschaft, soziale und kulturelle Infrastruktur

rade wegen der vielfältig wirksamen Faktoren muss indes größter Wert darauf gelegt werden, im weitestmöglichen Umfang „harte“ Indikatoren zu nutzen. Die dafür erforderlichen Voraussetzungen müssen bereits bei der Auswahl von Quartieren und Maßnahmen geschaffen werden. Nur so kann der geltenden Globalrichtlinie Rechnung getragen werden, an der sich die Verwaltung zu orientieren hat und an der sie ihr Vorgehen messen lassen muss.

Einzelne Maßnahmen

498. Auf Grund seiner Prüfung von Maßnahmen in den Bezirken Altona, Bergedorf und Harburg hat der Rechnungshof festgestellt:

Neugestaltung des Holstenplatzes

499. Vor der Neugestaltung des Holstenplatzes hatte die Verwaltung ein privates Ingenieurbüro mit der Entwicklung eines Gestaltungskonzepts beauftragt, bevor sie die Frage der Finanzierung der Neugestaltung mit der damaligen Baubehörde geklärt hatte. Nach Ablehnung der Finanzierung durch die Baubehörde waren somit rd. 15.300 Euro unnötig ausgegeben, weil das entwickelte Konzept nicht umgesetzt werden konnte.

Schaffung eines Wochenmarktes ist nur bedingt erfolgreich

500. Die dann - mit einem Volumen von insgesamt rd. 94.600 Euro⁵ aus Mitteln der Stadtentwicklungsbehörde - tatsächlich realisierte Neugestaltung des Holstenplatzes hat das Ziel der Schaffung eines Wochenmarkts zur besseren Versorgung der Bevölkerung nur bedingt erfüllt. Die Marktfläche wird nach erfolgloser kurzer Erstvermietung gerade zur Hälfte genutzt. Aufgrund der geringen Nachfrage aus der Bevölkerung hat sich die Zahl der Verkaufsstände verringert.

Die Verwaltung hat sich auf den Hinweis beschränkt, sie beabsichtige weitere flankierende Maßnahmen, um den Holstenmarkt erfolgreich zu etablieren.

Pflege des Stadtteils Altona-Nord

501. Die im Rahmen der „Pflege des Stadtteils Altona-Nord“ kombinierte Zielsetzung, mit Hilfe einer Beschäftigungsgesellschaft zur Verbesserung des Quartiers beizutragen, ist nur teilweise erreicht worden. Mit Hilfe der angebotenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurde zwar der erhoffte Beschäftigungseffekt bewirkt; eine Aktivierung der Bevölkerung zur Abfallreduzierung ist dagegen kaum eingetreten, wie die unveränderten Abfallmengen belegen.

Aktivierung der Bevölkerung zur Abfallreduzierung kaum erreicht

⁵ einschließlich der o.a. Planungskosten

Der Sachbericht eines der beauftragten Träger hat zur vorgegebenen Zielerreichung keine Aussagekraft.

Die Verwaltung hat eingeräumt, dass einzelne Bevölkerungsgruppen mit diesem Projekt nicht hätten erreicht werden können.

Küchenprojekt Neuwiedenthal

- Beschäftigungspolitische Ziele nur teilweise erreicht*
502. In Neuwiedenthal wurden für die Einrichtung eines Küchenprojekts Investitionsmittel in Höhe von rd. 335.900 Euro bereitgestellt. Darüber hinaus verursacht das Projekt einen jährlichen Zuschussbedarf für Personalkosten von rd. 92.000 Euro. Mit der Maßnahme sollen insbesondere langzeitarbeitslose Frauen aus Neuwiedenthal und den benachbarten Quartieren qualifiziert und mindestens zu einem Viertel in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden. Diese Quote wird nach dem letzten Sachbericht des Trägers nur zur Hälfte erreicht. Die angestrebte Verzahnung der Sozialen Stadtteilentwicklung mit der Beschäftigungspolitik wird überwiegend nicht verwirklicht, weil die meisten Mitarbeiterinnen ihren Wohnsitz außerhalb des Quartiers, einige sogar außerhalb des Bezirks hatten. Wie bei anderen arbeitsmarktpolitisch orientierten Maßnahmen auch (vgl. auch Tz. 503) ist die dauerhafte Finanzierung der besetzten Stellen und damit die Fortführung des Projekts nicht gesichert.

Die Verwaltung hat erklärt, ihre Bemühungen, für das Projekt nur Arbeitssuchende aus dem Quartier zugewiesen zu bekommen, seien erfolglos geblieben.

Hausbetreuer

- Bei langfristigen Maßnahmen dauerhaftes Angebot*
503. Mit hohem Investitionsaufwand sind Pfortnerlogen eingerichtet und Schulhöfe umgestaltet worden. Dort eingesetzte Hausbetreuer werden aus Mitteln für Arbeitsförderungsmaßnahmen finanziert, die in der Regel auf einen zweijährigen Zeitraum begrenzt und somit überwiegend bereits ausgelaufen sind. Die Zielsetzungen einer dauerhaften und kontinuierlichen Betreuung der entsprechenden Einrichtungen sowie deren Sicherheit und Sauberkeit können so nicht gewährleistet werden. Vor diesem Hintergrund ist künftig insbesondere vor der Festlegung auf langfristig angelegte Maßnahmen mit hohem Investitionsaufwand klarzustellen, für welchen Zeitraum die Maßnahme erforderlich ist, durchgeführt werden soll und sichergestellt werden kann.

Die Verwaltung hat zu diesem Punkt bisher nicht Stellung genommen.

Spielplätze und Freizeiteinrichtungen

504. Zahlreiche der in die Prüfung einbezogenen Spielplätze, umgestalteten Schulhöfe und Freizeiteinrichtungen für Jugendliche werden nach den stichprobenartigen Feststellungen des Rechnungshofs kaum genutzt. Solche Einrichtungen unterliegen - wie auch alternative Freizeitangebote - häufig, ggf. sogar kurzfristig, schwankenden Trends und Gewohnheiten. Gleichwohl erweist es sich als erforderlich, die Ursachen für die derzeit geringe Nutzung von Spielplätzen, Schulhöfen und anderen Freizeitanlagen zu analysieren und die Ergebnisse in die Planung künftiger Maßnahmen einfließen zu lassen.

*Unzureichende
Nutzung*

Die Verwaltung hat die Feststellungen des Rechnungshofs für eine Reihe von Einrichtungen bestätigt, für andere abweichende eigene Beobachtungen geltend gemacht.

Dies bestätigt die Notwendigkeit, zugleich aber auch die Möglichkeit, die Planung künftig auf verbesserte Grundlagen zu stellen.

505. Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Bau und Verkehr / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Behörde für Umwelt und Gesundheit

Bauliche Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs

Obwohl die Verbesserung des Radverkehrs als ein Schwerpunkt der Verkehrsentwicklungsplanung in Hamburg definiert ist, sind die dafür aufgewendeten Ausgaben nicht insgesamt bekannt.

Die Mittel zur Förderung des Radverkehrs müssen realistisch veranschlagt, der Mittelabfluss muss besser gesteuert werden.

Bei der Veloroute 3 in Eimsbüttel wurde für 370.000 Euro eine unnötige Radwegbrücke über den Isebekkanal gebaut.

506. *Radverkehr ein Schwerpunkt der Verkehrsentwicklungsplanung*

Die Verbesserung des Radverkehrs ist in der Verkehrsentwicklungsplanung Hamburg¹ als ein Schwerpunkt der Verkehrspolitik definiert worden. Die Umsetzung dieses Schwerpunktes verfolgt die Verwaltung über eine so genannte Angebotsplanung, die zum Ziel hat, durch Ausbau der Radverkehrsanlagen die Attraktivität des Radfahrens zu steigern, und die sich nicht am gegenwärtigen Verkehrsaufkommen orientiert.

Unterschiedliche Radwegenetze

Dem täglichen Radverkehr dient ein ausgedehntes Netz von straßenbegleitenden Radwegen. Für überörtliche Alltagsverbindungen hat die Behörde für Bau und Verkehr ein Netzkonzept von „Velorouten“ entwickelt, das sichere, zügig und ganzjährig befahrbare Verbindungen zwischen den Aufkommensschwerpunkten des Radverkehrs schaffen² und das abschnittsweise umgesetzt werden soll. Für den Freizeitradverkehr hat die Behörde für Umwelt und Gesundheit ein Radwegenetz im Grünen (mit Radwander- und Fernradwanderwegen) entwickelt.

Die Planungs- und Bauaufgaben werden von verschiedenen fachbehördlichen und bezirklichen Dienststellen wahrgenommen, die dafür auf eine Reihe von Haushaltstiteln zurückgreifen können.

Übersicht über Mitteleinsatz

507. *Gesamtausgaben für Radverkehr unklar*

Es ist an keiner Stelle ausgewiesen, welche Mittel insgesamt zur Verbesserung des Radverkehrs eingesetzt werden. Die bestehende Übersicht über die Ausgaben aus den zur Förderung des Radverkehrs speziell eingerichteten Haushaltstiteln zeigt nur einen Teil der Gesamtaufwendungen; weitere Ausgaben werden für Radwege, z.B. bei Erschließungen oder Straßenbaumaßnahmen, geleistet, jedoch nicht gesondert ausgewiesen.

Die Behörde für Bau und Verkehr hält eine detaillierte Aufschlüsselung dieser Ausgaben für zu aufwändig.

Eine detaillierte Aufschlüsselung ist nach Auffassung des Rechnungshofs nicht erforderlich, sondern es ist ausreichend, aber auch geboten, dass die auf den Radverkehr entfallenden Kostenanteile zumindest überschlägig zusammengestellt werden, wenn die Verbesserung des Radverkehrs als ein eigenständiger verkehrspolitischer Schwerpunkt definiert ist. Eine Erfolgskontrolle ist nur möglich, wenn nicht nur die Zunahme des Radverkehrs (Zielerreichung), sondern auch deren Verknüpfung mit den eingesetzten Mitteln (Wirtschaftlichkeit) festgestellt wird und die Grundlage für die Steuerung weiterer Maßnahmen bildet.

Kennzahlen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit entwickeln

Bei Einführung einer Kostenrechnung sollten alle Maßnahmen des Radverkehrs zumindest überschlägig erfasst und auf dieser Basis

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5219 vom 05.12.2000, Pkt. 4.3.5

² ebenda

Kennzahlen zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit entwickelt werden.

Die Behörden halten Kennzahlen für generell wünschenswert, sehen es allerdings bei Angebotsplanungen als schwierig an, geeignete Kennzahlen zu entwickeln.

Veranschlagung und Bewirtschaftung der Mittel

508. Bei den zur Förderung des Radverkehrs speziell eingerichteten Haushaltstiteln entstehen hohe Reste; folglich werden zu hohe Mittel eingeworben oder die Mittel nicht plangemäß ausgegeben.

*Hohe
Haushaltsreste*

Im Jahr 2000 wurden rd. 25 % der insgesamt veranschlagten Mittel nicht ausgegeben. Eine realistische Veranschlagung bzw. eine verbesserte Steuerung des Mittelabflusses ist deshalb geboten.

Die Behörde hat auf bereits zurückgehende Reste hingewiesen; sie strebe deren weitere Verminderung an.

509. Die Kosten für das 1999 konzipierte Veloroutennetz wurden nach Angabe der Behörde für Bau und Verkehr ohne gesicherte Basisdaten auf rd. 41 Mio Euro angesetzt. Die Veranschlagung der einzelnen Abschnitte erfolgt seitdem über grob geschätzte Kosten je Routen-km (rd. 153.000 Euro/km). Genaue Kosten werden erst in der Ausführungsplanung ermittelt.

*Veranschlagung
auf der Grundlage
grober
Schätzungen*

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, nunmehr unter Nutzung der Erkenntnisse aus bereits ausgebauten Abschnitten die Gesamtkostenschätzung zu aktualisieren und auf dieser Grundlage die Mittel für künftige Veloroutenabschnitte realistisch einzuwerben.

Die Behörde für Bau und Verkehr verweist darauf, dass die Kosten des Veloroutennetzes von Abschnitt zu Abschnitt stark schwanken; im Übrigen entsprechen die angesetzten Kosten dem Vergleichswert aus München.

Zustandserhebung der Radwege

510. Ausgelöst durch veränderte Vorschriften zur Benutzungspflicht von Radwegen in der novellierten StVO wurde 1998 eine Zustandserhebung und -dokumentation der vorhandenen straßenbegleitenden Radwege durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, dass Streckenabschnitte in einem Umfang von rd. 25 % der Gesamtlänge stark verbesserungsbedürftig waren und damit das an den Straßen vorhandene Radwegenetz in seiner Funktion als verkehrsbedeutende, wertvolle Grundstruktur für den Radverkehr beeinträchtigt ist.

*Zustandsdokumentation als
Grundlage für ein
Erhaltungsprogramm*

Der Rechnungshof hat empfohlen, die durchgeführte Zustandsdokumentation als Grundlage für ein aufzulegendes systematisches Erhaltungsprogramm weiter zu entwickeln und fortzuschreiben.

Nach Aussage der Behörde ist eine Fortschreibung vorgesehen. Sie soll entsprechend den Hinweisen des Rechnungshofs mit weiteren Überlegungen und Ergänzungen als Grundlage für die Umsetzung künftiger Maßnahmen genutzt werden.

Radwegenetze

511. Neben den Velorouten und den allgemeinen straßenbegleitenden Radwegen besteht das Netz der Radwanderwege, die bevorzugt in Grünanlagen insbesondere für den Freizeit- und Erholungsradverkehr geführt werden. Die allgemeinen Radwege und die Velorouten werden aus dem Haushalt der Behörde für Bau und Verkehr, die Radwanderwege von der Behörde für Umwelt und Gesundheit aus den Mitteln für Grünanlagen finanziert.

Radverkehre unterschiedlicher Zweckbestimmungen lassen sich nicht systematisch und trennscharf unterscheiden. Vielmehr überlagern sich Alltags- und Freizeitradverkehr hinsichtlich der Ziele und Wegeverbindungen.

Radverkehrsmaßnahmen aufeinander abstimmen; gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die von unterschiedlichen Dienststellen zu planenden und umzusetzenden Maßnahmen für allgemeine Radwege, Velorouten und Radwanderwege so koordiniert werden sollten, dass ein stimmiges Angebot für alle Wegebeziehungen und Nutzungsansprüche bereitgestellt wird. Dazu könnte auch eine gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen beitragen.

Die Behörden haben zugesagt, Möglichkeiten strafferer Koordination auszuschöpfen und auch eine gemeinsame Finanzierung von Maßnahmen anzustreben.

Veloroute 3

512. Ein 1999 fertig gestellter Teilabschnitt der Veloroute 3 in Eimsbüttel führt durch die Parkanlage am Kaiser-Friedrich-Ufer. Dieser Streckenverlauf erforderte den Bau einer zusätzlichen Radwegbrücke über den Isebekkanal. Die Kosten hierfür von rd. 370.000 Euro hätten vermieden werden können: Es wäre wesentlich kostengünstiger und mit dem Konzept des Veloroutennetzes vereinbar gewesen, die Führung nicht durch die Parkanlage, sondern über vorhandene Straßen und Radwege zu legen. Der Rechnungshof beanstandet die Ausgabe.

370.000 Euro Mehrkosten für eine unnötige Radwegbrücke

Vorgegebene Standards nicht eingehalten

Im Übrigen hat die Behörde für Bau und Verkehr ihre selbst gesetzten Standards für die Gestaltung von Velorouten in der Parkanlage nicht eingehalten. So wurde der Radweg nicht mit Beton-

platten, sondern mit einer Granddecke befestigt. Außerdem sollen Velorouten nach diesen Standards aus Gründen der Sicherheit nicht durch bei Dunkelheit wenig belebte Bereiche (z.B. Parkanlagen) führen.

Die Behörde für Bau und Verkehr hat die örtliche Situation im Teilabschnitt am Kaiser-Friedrich-Ufer (Grünanlage und Gewässerquerung) als einen Sonderfall und nicht typisch für weitere Veloroutenabschnitte bezeichnet.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Umstrukturierung der MAZ Mikroelektronik- Anwendungszentrum Hamburg GmbH

Die Bürgerschaft ist über die finanziellen Auswirkungen der Umstrukturierung der MAZ Mikroelektronik-Anwendungszentrum Hamburg GmbH nicht ausreichend informiert worden.

Einnahmen Hamburgs aus der Gewinnausschüttung der MAZ GmbH sowie Ausgaben Hamburgs für die Finanzierung der Umstrukturierung sind außerhalb des Haushaltsplans abgewickelt und damit dem parlamentarischen Budgetrecht entzogen worden.

Anlass und Inhalt der Umstrukturierung

513. Der Rechnungshof hat 1999¹ angeregt, die MAZ GmbH von der wirtschaftspolitisch bestimmten Aufgabe der Beratung kleiner und mittelständischer Unternehmen zu entlasten und damit die Grundlage für eine Beteiligung der Privatwirtschaft an der MAZ GmbH zu schaffen. Die Behörde hat diese Anregung aufgegriffen und Ende 2000 eine Umstrukturierung der Gesellschaft vorgenommen. Grundlage der Neuordnung war die Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 12.09.2000 (Neuordnungsdrucksache²), deren Petition das Parlament am 12.12.2000 beschloss (vgl. Tz. 518). Die bisherigen Aufgaben der MAZ GmbH sollen danach künftig

*Ende 2000
Umstrukturierung
der MAZ GmbH*

¹ vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 497

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/4776

von zwei eigenständigen Gesellschaften und einem rechtlich unselbstständigen „Ideenfonds“ wahrgenommen werden:

*Stadteigene
Dienstleistungs-
gesellschaft*

- Die c:channel business services gmbh (CBS) hat die Aufgabe, Dienstleistungen auf dem Gebiet der Mikroelektronik einschließlich Telekommunikation, Informationstechnologie, Multimedia und E-Commerce insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen zu erbringen. Die Gesellschaft ist Rechtsnachfolgerin der früheren MAZ GmbH und bleibt im alleinigen Eigentum der Stadt.

*Privatisierte
Gesellschaft für
das operative
Geschäft*

- Die MAZ level one GmbH hat das operative Geschäft der bisherigen MAZ GmbH übernommen, d.h. die Finanzierung und spätere Ausgründung Erfolg versprechender Geschäftsideen auf dem Gebiet der Mikroelektronik und damit in Verbindung stehender Techniken. Am Stammkapital dieser Gesellschaft ist die Stadt mit 22,48 % der Geschäftsanteile beteiligt, eine Investoren-Gruppe aus dem Bereich der Venture-Capital-Finanzierung mit 54 % und die beiden Geschäftsführer der MAZ GmbH mit 23,52 %.

*Ideenfonds für die
Finanzierung der
Frühphase*

- Aus dem „Ideenfonds“ sollen zukunftssträchtige Technologieprojekte mit im Einzelfall eng begrenztem Projektvolumen so lange gefördert werden, bis eine annähernd verlässliche Beurteilung der Erfolgsaussichten möglich ist und die Entscheidung über eine finanzielle Beteiligung von Venture-Capital-Gesellschaften oder Banken getroffen werden kann.

Beteiligung der Bürgerschaft

514. Zur finanziellen Ausstattung der MAZ level one GmbH sollten die vorgesehenen Gesellschafter in unterschiedlichem Umfang beitragen.

Der Senat teilte der Bürgerschaft mit der Neuordnungsdrucksache nur die von der Investoren-Gruppe bereitzustellenden Beträge mit, die von den übrigen Gesellschaftern aufzubringenden Beträge nannte er nicht.

*Einlage der
Investoren-
Gruppe*

515. Die Investoren-Gruppe hatte nach der Neuordnungsdrucksache für ihren Geschäftsanteil zusätzlich zum Nennwert des Stammkapitals eine Bareinlage (Aufgeld) in die neue Gesellschaft einzubringen. Unabhängig davon sollte die Gruppe die aktuellen vorwettbewerblichen Projekte der MAZ GmbH erwerben und in die neue Gesellschaft einbringen.

*Einlage der Freien
und Hansestadt
Hamburg*

516. In der Neuordnungsdrucksache finden sich keine Angaben zur Höhe der für den hamburgischen Geschäftsanteil zu erbringenden Einlage. Durch die Formulierung des „Unternehmenskonzepts“ der neuen Gesellschaft und den Hinweis auf den Kauf der vorwettbewerblichen Projekte der bisherigen MAZ GmbH durch die Investoren-Gruppe musste die Drucksache ohne weitere Erläuterungen dahin verstanden werden, dass der Stadt im Zusammenhang mit

der Umstrukturierung der MAZ GmbH nur die folgenden, im Schlussteil der Drucksache aufgelisteten Kosten entstehen:

- insgesamt rd. 1,5 Mio Euro für den Betrieb der in ihrem Eigentum verbleibenden CBS,
- insgesamt rd. 2,6 Mio Euro für die Finanzierung des Ideenfonds und
- bis zu rd. 1,0 Mio Euro für evtl. nötig werdende Kapitalerhöhungen der MAZ level one GmbH.

517. Tatsächlich hat sich die Stadt jedoch verpflichtet,

- zum einen ihren Geschäftsanteil an der neuen Gesellschaft durch die Einbringung zweier Unternehmensbeteiligungen sowie mehrerer Projekt-Geschäftsfelder der bisherigen MAZ GmbH zu leisten. Die Einbringung dieser Vermögenswerte wurde im Wege der Abspaltung von der MAZ GmbH vollzogen. Der Wert der abzusplittenden Vermögensgegenstände wurde in Höhe der Buchwerte mit insgesamt rd. 294.000 Euro angesetzt (und lag damit deutlich über dem Nennwert der erworbenen Stammeinlage in Höhe von 56.200 Euro);
- zum anderen als zusätzliche Einlagen ohne Übernahme eines weiteren Geschäftsanteils die folgenden Vermögenswerte in die neue Gesellschaft einzubringen:
 - o Büro- und Geschäftsausstattung der MAZ GmbH im Werte von rd. 45.000 Euro,
 - o eine weitere Unternehmensbeteiligung der MAZ GmbH im Werte von rd. 765.000 Euro sowie
 - o 4/11, höchstens jedoch rd. 4,1 Mio Euro, eines Kaufpreiserlöses, den die MAZ GmbH aus einem kurz vor der Umstrukturierung durchgeführten Beteiligungsverkauf erzielt hatte, als „andere Zuzahlung gemäß § 272 Abs. 2 Nr. 4 HGB“ in die Kapitalrücklage der neuen Gesellschaft.

Die Einbringung der zusätzlichen Einlagen hat die Stadt aus einer Gewinnausschüttung (Vorabauschüttung) der MAZ GmbH i.H.v. rd. 5,5 Mio Euro für das Jahr 2000 finanziert. Diese Gewinnausschüttung ist allerdings nicht an die Stadt ausgekehrt worden. Die MAZ GmbH hat die Ausschüttung außerhalb des Haushalts mit dem Wert der Büro- und Geschäftsausstattung und der weiteren Unternehmensbeteiligung verrechnet bzw. direkt an die MAZ level one GmbH ausgezahlt.

*Finanzierung
ohne Beteiligung
des hamburgischen
Haushalts*

518. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Bürgerschaft keine Informationen über die Höhe der in die MAZ level one GmbH einzubringenden hamburgischen Vermögenswerte erhalten hat. Auch wenn die Verhandlungen mit der Investoren-Gruppe zum Zeitpunkt der Einbringung der Bürgerschaftsdrucksache noch nicht abgeschlossen waren, hätte die Möglichkeit bestanden, die

*Unvollständige
Information der
Bürgerschaft*

Bürgerschaft durch eine Ergänzungsdrucksache oder zumindest den zuständigen Fachausschuss bzw. den Haushaltsausschuss vollständig zu unterrichten.

Die Bürgerschaft hat mit der von ihr beschlossenen Annahme des Petitions der Drucksache zwar der vorgeschlagenen Umstrukturierung der MAZ GmbH und den finanziellen Auswirkungen der Umstrukturierung zugestimmt, sie hat dies aber ohne Kenntnis von Art und Umfang der damit verbundenen Vermögenstransaktionen getan.

519. *Verstoß gegen
das Budgetrecht
der Bürgerschaft*

Beträge aus der Gewinnausschüttung hamburgischer Unternehmen stehen Hamburg als Gesellschafterin zu. Sie sind Einnahmen der Freien und Hansestadt Hamburg. Die Übernahme zusätzlicher Einlagen in Höhe von rd. 4,91 Mio Euro hätte einer parlamentarischen Ermächtigung bedurft.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Einnahmen und Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg außerhalb des Haushaltsplans abgewickelt und damit unter Umgehung des Budgetrechts der Bürgerschaft der parlamentarischen Steuerung und Kontrolle entzogen worden sind. Die Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg außerhalb des Haushaltsplans stellt einen erheblichen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen dar. Art. 66 Abs. 1, 68 Abs. 1 und 70 Satz 1 der Verfassung und die §§ 11 Abs. 2, 71 Abs. 1, 81 Abs. 1 und 114 Abs. 1 LHO sind nicht beachtet worden. Nach diesen Vorschriften

- müssen alle Einnahmen und Ausgaben der Freien und Hansestadt Hamburg im Haushaltsplan veranschlagt werden (Art. 66 Abs. 1 der Verfassung, § 11 Abs. 2 LHO),
- bedürfen Nachbewilligungen eines Beschlusses der Bürgerschaft (Art. 68 Abs. 1 der Verfassung),
- ist über alle Zahlungen nach der im Haushaltsplan oder sonst vorgeschriebenen Ordnung in zeitlicher Folge Buch zu führen (§ 71 Abs. 1 LHO),
- sind alle Einnahmen und Ausgaben durch die jährliche Haushaltsrechnung nachzuweisen (Art. 70 Satz 1 der Verfassung, §§ 81 Abs. 1 und 114 Abs. 1 LHO).

Stellungnahme der Verwaltung

520. Die Verwaltung hat eingewandt, dass

- die Verhandlungen mit der Investoren-Gruppe zum Zeitpunkt der Befassung der Bürgerschaft noch nicht endgültig abgeschlossen gewesen seien und deshalb keine abschließende Aussage über die auf die Stadt entfallenden Leistungen möglich gewesen sei; bei Einbringung und Beratung der Neuord-

nungsdrucksache habe die Information der Bürgerschaft über die finanziellen Auswirkungen der Umstrukturierung der MAZ GmbH dem damaligen Sachstand entsprochen,

- die Zahlung eines Agios (Aufgeldes) beim Kauf bzw. Verkauf von Vermögensanlagen mit Wachstumsaussichten üblich sei,
- über die Gewinnausschüttung der MAZ GmbH zur Finanzierung der zusätzlichen Einlagen der Stadt in die MAZ level one GmbH aus steuerlichen Gründen noch im Jahr 2000 habe entschieden werden müssen und
- der Senat den Unterausschuss „Vermögen und öffentliche Unternehmen“ am 19.04.2001 im Rahmen der Beratungen des 4. Beteiligungsberichts³ ausführlich über die Neustrukturierung der MAZ GmbH unterrichtet habe.

Bewertung durch den Rechnungshof

521. Die Einwände der Verwaltung ändern nichts an der Notwendigkeit und der hier gegebenen Möglichkeit, die Bürgerschaft im Rahmen der erforderlichen parlamentarischen Budgetbeschlüsse umfassend über die finanziellen Aspekte der Umstrukturierung der MAZ GmbH zu unterrichten und die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten.

Zwar ist der endgültige Vertrag über die Gründung und Finanzierung der MAZ level one GmbH wenige Tage nach der Zustimmung der Bürgerschaft zur Neuordnungsdrucksache geschlossen worden. Es lag aber zum Zeitpunkt des Bürgerschaftsbeschlusses bereits seit mehr als zwei Monaten ein Konsortialvertrag vor, in dem die von der Stadt zu erbringenden finanziellen Leistungen im Einzelnen festgelegt worden waren. Damit stand einer Information der Bürgerschaft über die nach dem Vertrag zu erbringenden Leistungen der Stadt und eine den haushaltsrechtlichen Vorschriften entsprechende Abwicklung der finanziellen Transaktionen nichts im Wege. Hieran ändert auch die Tatsache nichts, dass der Konsortialvertrag unter der aufschiebenden Bedingung der Zustimmung der Bürgerschaft und des Anlagenausschusses der Investoren-Gruppe geschlossen worden war.

Die von der Verwaltung angesprochene nachträgliche und mündliche Information des Unterausschusses „Vermögen und öffentliche Unternehmen“ im April 2001 enthielt nach dessen Bericht an den Haushaltsausschuss keine Aussagen zu Art und Höhe der von der Stadt zu erbringenden Leistungen aus den Verträgen über die Umstrukturierung der MAZ GmbH.

³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/3887 vom 22.02.2000

Hafenbaumaßnahmen in Altenwerder

Die Mittel für Ingenieurleistungen beim Hafenausbau werden seit Jahren nicht bedarfsgerecht veranschlagt, so dass jährlich Deckung aus anderen Haushaltstiteln in Höhe von mehreren Mio Euro geleistet werden muss.

Die Behörde hat eine mögliche Kostentragung durch den Bund für die Räumung von Kampfmitteln in der Elbe bisher noch nicht vollständig geprüft.

Ein Kostennachlass von 65.000 Euro ist nicht realisiert worden, weil die Baudienststelle nicht die von der Behörde für Bau und Verkehr verbindlich eingeführten Bauvertragsdrucksachen angewendet hat.

522. *Hafenerweiterung in Altenwerder* Mit dem Bau des Containerterminals Altenwerder wird der Hamburger Hafen um rd. 205 ha hafenwirtschaftlich nutzbarer Fläche erweitert. Die an der Süderelbe liegende Erweiterungsfläche wird aufgehöht und für Eisenbahn- und LKW-Verkehr erschlossen. Entlang der Süderelbe entsteht eine rd. 1400 m lange Kaimauer für vier große Containerschiffe, davon ein Liegeplatz besonders ausgerüstet für Feederschiffe¹. Die Süderelbe wird so vertieft, dass Schiffe bis 13,80 m Tiefgang einlaufen können.

Diese Infrastrukturmaßnahmen werden von Hamburg gebaut und finanziert. Ein Teil der Maßnahmen ist weitgehend fertig gestellt, z.B. der erste Abschnitt der Kaimauer (zwei Liegeplätze) einschließlich der zugehörigen Flächen und Zuwegungen sowie die Fahrwasservertiefung. Ende 2001 wurde der Probetrieb aufgenommen.

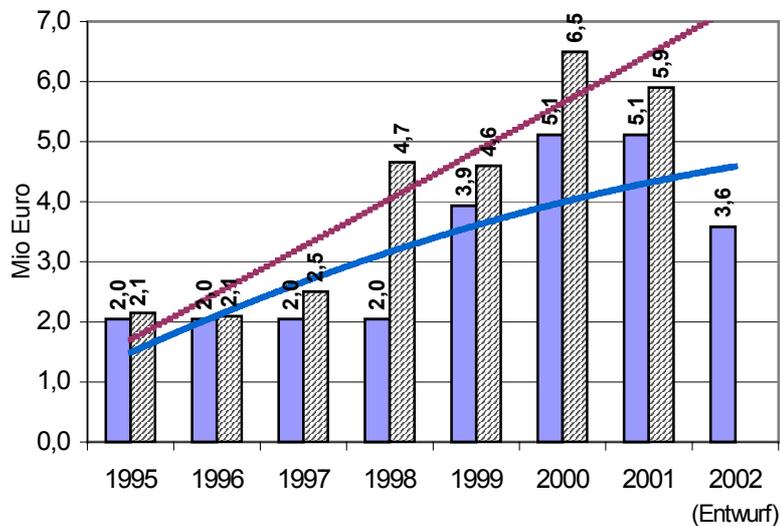
Mittelveranschlagung für Ingenieurleistungen

523. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Strom- und Hafenausbau, hat die erforderlichen Mittel für Vertragsarchitekten, -ingenieure, Sachverständige usw. in Höhe von 19 Mio Euro für die Hafenerweiterung Altenwerder bei dem globalen Haushaltstitel 7500.799.01 veranschlagt. Aus diesem Titel werden alle entsprechenden Leistungen für Baumaßnahmen im Hafen finanziert.

Beim Titel 7500.799.01 wurden seit 1995 folgende Mittel veranschlagt und Ausgaben gebucht:

¹ Schiffstyp für Zubringerdienste zu Hauptlinien

Haushaltsansatz / Ausgaben



- Haushaltsansatz
- Ist-Ausgabe
- Trendlinie Haushaltsansatz
- Trendlinie Ist-Ausgabe

Von 1995 bis 2001 waren beim Titel 7500.799.01 insgesamt 22,1 Mio Euro veranschlagt. Ausgegeben wurden in diesem Zeitraum 28,4 Mio Euro. Allein im Zusammenhang mit der Hafenerweiterung Altenwerder wurden etwa 75 % des Mittelansatzes benötigt.

Bis zum Beginn der Hafenerweiterung wurden jährlich etwa 2 Mio Euro für Ingenieurleistungen veranschlagt. In den Jahren von 1999 bis 2002² wurde dieser Betrag im Hinblick auf die Hafenerweiterung um insgesamt 9,7 Mio Euro aufgestockt. Diese zusätzliche Veranschlagung entspricht nicht dem seit 1999 bekannten Gesamtbedarf von 19 Mio Euro für Ingenieurleistungen im Zusammenhang mit der Hafenerweiterung.

Die Veranschlagung war seit 1997 alljährlich unzureichend. Die fehlenden Mittel mussten durch Umschichtung im Deckungskreis 05 bereitgestellt werden.

524. Mit den unzureichenden Veranschlagungen hat Strom- und Hafenerweiterung gegen § 11 (2) Nr. 2 LHO verstoßen, wonach alle im Haushaltsjahr voraussichtlich zu leistenden Ausgaben zu veranschlagen sind. Strom- und Hafenerweiterung hätte die über Jahre unzureichende

² Für 2002 Entwurf des Haushaltsplans zu Grunde gelegt.

Veranschlagung, die noch fort dauert, bei der Aufstellung der jährlichen Haushaltspläne erkennen müssen.

*Haushaltsmittel
bedarfsgerecht
veranschlagen*

Der Rechnungshof hat Strom- und Hafenanbau aufgefordert, die vorgesehenen Ausgaben bei dem Titel 7500.799.01 künftig vollständig und zutreffend zu veranschlagen.

Strom- und Hafenanbau macht geltend, dass die Einschätzung von Kosten bei Baumaßnahmen Prognoseunsicherheiten unterliege. Bereits jetzt berücksichtige sie alle zum Zeitpunkt der Veranschlagung vorliegenden Erkenntnisse.

Dies erklärt nach Auffassung des Rechnungshofs nicht, warum der bekannte Gesamtbedarf für die Maßnahme Altenwerder nur teilweise berücksichtigt wurde.

Strom- und Hafenanbau hat zugesagt, den Mittelbedarf künftig genauer zu prognostizieren.

Kampfmittelräumung

525. Im Bereich der Hafenerweiterung Altenwerder mussten vor Baubeginn Kampfmittel aus dem 2. Weltkrieg geräumt werden. Die Kosten für die Kampfmittelräumung wurden mit 9,6 Mio Euro veranschlagt.

Beseitigt wurden sowohl im Landbereich wie auch in den zu erweiternden und zu vertiefenden Wasserflächen der Süderelbe und des Köhlbrands insgesamt 77 Sprengbomben von 100 lbs bis 1000 lbs sowie mehr als 120 Spreng- und Brandsätze.

526. Aufwendungen für die Kampfmittelräumung auf bundeseigenen Grundstücken sind nach der (Bundes-)Verwaltungsvorschrift³ zur Durchführung des Allgemeinen Kriegsfolgegesetzes vom 05.11.1957 (AKG) unter bestimmten Voraussetzungen vom Bund zu tragen. Bund und Länder waren 1958 übereingekommen, dass die Kosten, die für die Beseitigung ausländischer und deutscher Munition auf bundeseigenen Grundstücken - zu denen auch Süderelbe und Köhlbrand als Teil der Bundeswasserstraße Elbe gehören dürften - auf Antrag von dem jeweils betroffenen Fachministerium des Bundes erstattet werden.

*Bund grundsätzlich
kosten-
tragungspflichtig*

Von maßgeblicher Bedeutung ist dabei, ob diese allgemeine Kostentragungspflicht des Bundes dadurch eingeschränkt wird, dass ein Teil der Aufgaben für die Elbe an Hamburg delegiert worden ist. Die nach § 45 Abs. 5 Bundeswasserstraßengesetz vom 02.04.1968 (WaStrG) in einer Reihe von Gesetzen und Verträgen, basierend auf dem Staatsvertrag vom 29.07.1921 (RGBl. S.961), delegierten Aufgaben des Bundes betreffen „die Verwaltung und Unterhaltung“ der Wasserstraße, namentlich die Offenhaltung aus-

³ Verwaltungsvorschrift des BMF -VI A 2- und des BMBau -B II 5- vom November 1989, die die bis dahin geltenden zahlreichen Erlasse ersetzt.

reichenden Fahrwassers für die Schifffahrt. Entscheidend kommt es darauf an, ob die damit von Hamburg übernommenen Pflichten auch die Kostentragung der Kampfmittelräumung umfassen.

527. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Möglichkeiten der Kostentragung durch den Bund im vorliegenden Fall noch nicht ausreichend geprüft worden sind.

Der Rechnungshof hat Strom- und Hafengebäude deshalb aufgefordert, die Kosten der Kampfmittelräumung, die der Bundeswasserstraße Elbe als bundeseigener Liegenschaft zuzurechnen sind, zu ermitteln, eine Inanspruchnahme des Bundes abschließend zu prüfen und die Kosten dem Bund ggf. in Rechnung zu stellen.

*Erstattungspflicht
des Bundes
prüfen*

Der Rechnungshof hat Strom- und Hafengebäude außerdem um Prüfung gebeten, inwieweit derartige Kosten schon in der Vergangenheit - auch außerhalb der Baumaßnahme Altenwerder - entstanden sind, und ggfs. die Erstattung auch dieser Kosten nachträglich geltend zu machen.

Strom- und Hafengebäude hat zugesagt, die rechtlichen Möglichkeiten einer Kostenbeteiligung des Bundes zu prüfen.

Preisnachlass, Bauvertragsdrucksachen

528. Strom- und Hafengebäude erteilte am 04.11.1998 den Auftrag zum Bau der Kaimauer (1. Abschnitt) für eine vorläufige Gesamtsumme von rd. 33.554.000 Euro. Grundlage des Vertrags war u.a. ein vom Bieter angebotener pauschaler Preisnachlass von 1,2 %.

529. Im Verlauf der Arbeiten wurden zusätzliche Leistungen mit Nachtragsaufträgen über insgesamt rd. 5.515.000 Euro erteilt. Bei diesen Nachträgen wurde der Preisnachlass von 1,2 %, der Grundlage des Hauptauftrages ist, nicht geltend gemacht (rd. 65.000 Euro).

530. In Nr. 26 der von der jetzigen Behörde für Bau und Verkehr eingeführten und verbindlich anzuwendenden Zusätzlichen Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen -ZVB- (ZVB I 95)⁴ ist festgelegt, dass ein als v.H.-Satz angebotener Preisnachlass bei der Abrechnung eines Auftrages, und zwar auch bei den Nachträgen, abgezogen wird, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes vereinbart ist. Bei der gebotenen Vereinbarung dieser Vorgabe hätten bei der Abrechnung der Nachträge 1,2 % des Rechnungsbetrags abgezogen werden können.

*Verbindliche Vor-
gaben durch die
Behörde für Bau
und Verkehr*

⁴ Nach Nr. 5 der VV zu § 55 LHO ist die Behörde für Bau und Verkehr für Allgemeine Richtlinien und Hinweise zur Anwendung der VOB sowie zur Ausgestaltung der Vertragsbedingungen zuständig. Die anzuwendenden so genannten Bauvertragsdrucksachen, zu denen auch die ZVB rechnen, sind in dem von der Baubehörde herausgegebenen Vergabehandbuch (VOB) enthalten, das als Richtschnur für das Handeln aller Baudienststellen in Hamburg anzuwenden ist.

In den von Strom- und Hafengebäude regelmäßig angewendeten, selbst erarbeiteten Zusätzlichen Vertragsbedingungen ist keine Regelung zur Anwendung vereinbarter Preisnachlässe auch bei Nachtragsaufträgen enthalten.

Darüber hinaus hat Strom- und Hafengebäude erklärt, dass mit dem Auftragnehmer mündlich Einvernehmen darüber hergestellt worden sei, den Preisnachlass nur auf den Hauptauftrag zu beziehen. Deshalb hätten die Mehrkosten auch bei Anwendung der von der Behörde für Bau und Verkehr eingeführten ZVB I 95 nicht vermieden werden können.

Dieser Einwand ist vor dem Hintergrund der verbindlichen und eindeutigen Regelung der ZVB I 95 nicht stichhaltig.

Strom- und Hafengebäude hat zugesichert, künftig die Einhaltung der generellen Vorgaben sicherzustellen.

531. *Mehrkosten durch entgangenen Nachlass* Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Mehrkosten entstanden sind, weil Hamburg den Nachlass in Höhe von rd. 65.000 Euro für die Nachträge nicht geltend machen kann.

532. Der Rechnungshof hat im Übrigen festgestellt, dass eine Reihe weiterer Vertragsdrucksachen, die bei Strom- und Hafengebäude regelmäßig angewendet werden, von den von der Behörde für Bau und Verkehr eingeführten Vertragsdrucksachen abweichen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass Strom- und Hafengebäude die verbindlich vorgegebenen Vertragsdrucksachen der Behörde für Bau und Verkehr nicht anwendet. Er hat darauf hingewiesen, dass sich die Verwendung unterschiedlicher Vertragsdrucksachen auch nachteilig auf die Rechtssicherheit auswirkt, weil die für Hamburg tätigen Bauunternehmen von einer einheitlichen Vertragsabwicklung bei allen Hamburger Baudienststellen ausgehen dürfen.

Vorgeschriebene Vertragsdrucksachen anwenden Der Rechnungshof hat Strom- und Hafengebäude aufgefordert, die vorgeschriebenen Vertragsdrucksachen der Behörde für Bau und Verkehr anzuwenden und die Erarbeitung eigener Regelungen einzustellen.

Die Behörde hat erwidert, dass in den Vertragsdrucksachen der Behörde für Bau und Verkehr bisher Regelungen zu verschiedenen im Hafenbereich geltenden Besonderheiten fehlten. Nach erfolgter Abstimmung hierüber soll das Vergabehandbuch der Behörde für Bau und Verkehr einschließlich der Vertragsdrucksachen zum 01.01.2002 verbindlich eingeführt werden.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

**Behörde für Wirtschaft
und Arbeit /
Innovationsstiftung
Hamburg**

**Innovationsstiftung
Hamburg und Förderung
von Forschung und
Entwicklung durch die
Behörde für Wirtschaft
und Arbeit**

Der Innovationsstiftung fehlen die Vorgabe operabler Ziele und ein Kennzahlensystem zur systematischen Wirksamkeitskontrolle.

Die Innovationsstiftung hat rd. 1,2 Mio Euro zur Sicherung ihres Stiftungskapitals zu Unrecht erhalten.

Angesichts weitgehender Überschneidungen sollte eine Zusammenführung des Programms zur Förderung von Forschung und Entwicklung mit der Förderung durch die Innovationsstiftung geprüft werden.

533. Mit der Prüfung der Innovationsstiftung Hamburg und einer Nachschau des von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit abzuwickelnden Programms „Förderung von Forschung und Entwicklung sowie IuK-Vorhaben im Handwerk und Mittelstand“ (FuE-Programm)¹ knüpft der Rechnungshof an seine bisherigen Untersuchungen im Bereich der Technologieförderung an.²

Innovationsstiftung

534. Im Mai 1996 ist die Innovationsstiftung als Stiftung des öffentlichen Rechts gegründet worden.³ Die Stiftung soll u.a. den Zweck verfolgen, die Innovationsbereitschaft und -fähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) durch geeignete Maßnahmen zu erhöhen. Das Stiftungsgesetz gibt eine Reihe von Zielen vor und nennt dabei vorrangig Ausbau und effektivere Gestaltung anwendungsori-

*Zweck und Ziele
der Stiftung*

¹ zur ersten Prüfung vgl. Jahresbericht 1997, Tzn. 451 bis 459

² vgl. auch Jahresbericht 1999, Tzn. 490 bis 501 (MAZ), sowie Jahresbericht 2000, Tzn. 360 bis 375 (TuTech/TBZ).

³ Gesetz über die Errichtung der Innovationsstiftung Hamburg vom 14.05.1996 (im Folgenden: Stiftungsgesetz)

entierter Forschung und Entwicklung sowie Förderung der schnellen Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse durch KMU, insbesondere im Hinblick auf den Erhalt und die Schaffung von Arbeits- sowie Ausbildungsplätzen.

Zielerreichung

Zielverfolgung durch Projektförderungen

535. Die genannten Ziele verfolgte die Innovationsstiftung bis zum Einsatz eines hauptamtlichen Vorstandes im Wesentlichen durch die (bedingt rückzahlbare) finanzielle Förderung entsprechender Projekte. So hat sie in den fünf Jahren ihres Bestehens 37 Förderungen mit einer Gesamtsumme von rd. 10 Mio Euro bewilligt.

18 geförderte Projekte sind inzwischen abgeschlossen. Aus vier dieser Projekte ist es bereits zu Rückzahlungen an das Stiftungsvermögen gekommen. Nur wenige Projekte wurden während ihrer Laufzeit abgebrochen oder zeigten nach formaler Beendigung keine Aktivitäten mehr. Die Stiftung führt 250 neu geschaffene Arbeitsplätze auf ihre Förderung zurück.

Innovationsstiftung und Behörde für Wirtschaft und Arbeit weisen darauf hin, dass der wirtschaftliche Erfolg der Förderungen durch die Stiftung regelmäßig nicht schon zum Abschluss des jeweiligen Projekts, sondern erst nach weiteren Entwicklungsschritten bis zur Marktreife eines Produkts beurteilt werden könne und deshalb über die bisher vorliegenden Erfolge hinaus weitere zu erwarten seien.

Konkretisierung nicht operabler Ziele erforderlich

536. Einer erforderlichen weiterführenden systematischen Erfolgskontrolle steht allerdings entgegen, dass die im Stiftungsgesetz vorgegebenen Ziele zum Teil nicht operabel sind. Der Rechnungshof hat die Behörde für Wirtschaft und Arbeit gebeten, im Zusammenwirken mit dem Kuratorium der Innovationsstiftung die Ziele durch ein Zielbild zu konkretisieren, zu gewichten und operabel zu gestalten. Auf dieser Basis und mit den jetzt mehrjährigen Erfahrungen sollten Kennzahlen entwickelt werden, mit denen der Erfolg der Stiftungsarbeit gemessen und zu den eingesetzten Mitteln ins Verhältnis gesetzt werden kann.

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit hat die Auffassung des Rechnungshofs bestätigt, dass es sich bei den im Stiftungsgesetz formulierten Zielen um qualitative Leitziele handele. Bei der Entwicklung und Formulierung der gesetzlichen Ziele der Innovationsstiftung hätten damals die Kriterien „operable Ziele“ und „Erfolgskontrolle“ nicht im Vordergrund gestanden; die Entscheidung, ob für die Stiftung ein Zielbild zu schaffen sei, sei der Stiftung vorbehalten.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Behörde im Kuratorium auf den Beschluss eines operablen Zielbildes hinwirkt.

Startphase zu lang

537. Die Startphase der Innovationsstiftung hat nahezu fünf Jahre und damit zu lange gedauert.

Ursächlich hierfür waren - nach übereinstimmender Ansicht von Rechnungshof und Behörde für Wirtschaft und Arbeit - die zunächst nicht ausreichende Personalausstattung und eine im Gesetz festgelegte Stiftungsstruktur, die - auch für das operative Handeln - schwerfällig war und in hohem Maße Behördenabstimmungen erforderlich machten.

Die Stiftungsstruktur wurde zwischenzeitlich geändert. Die Innovationsstiftung verfügt neben dem hauptamtlichen Geschäftsführer über weitere dreieinhalb Stellen und eigene Räumlichkeiten.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Innovationsstiftung damit in den Stand gesetzt ist, sich über die bislang vorrangig verfolgten Ziele hinaus künftig stärker weiteren ihr vom Gesetz zugewiesenen Aufgaben zu widmen, wie z.B. der Politikberatung oder der Förderung nachhaltigen Wirtschaftens.

Finanzieller Aufwand

538. Die Innovationsstiftung sollte mit einem Stiftungskapital von insgesamt rd. 51 Mio Euro (100 Mio DM) ausgestattet werden. Bei Stiftungsgründung erhielt sie zunächst jedoch nur ein Kapital in Höhe von rd. 51.000 Euro. Für den Zeitraum bis zur Bereitstellung des Stiftungskapitals in voller Höhe sollte die Stiftung zum Ausgleich für ausgefallene Vermögenserträge Zuwendungen in vergleichbarer Höhe erhalten, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Für diesen Zweck wurde bei der für die Stiftung zuständigen Behörde für Wirtschaft und Arbeit ein besonderer Titel eingerichtet, der auf Initiative der Bürgerschaft⁴ für 1996 mit einem Ansatz von rd. 3,3 Mio Euro und 1997 mit rd. 3 Mio Euro ausgestattet wurde.⁵

539. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit hat in den Jahren 1996 bis 1998 für nicht verbrauchte Mittel bei der Finanzbehörde die Übertragung als Haushaltsreste auf das jeweils folgende Haushaltsjahr mit der Begründung beantragt, diese Mittel seien festgelegt. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs traf diese Begründung jedoch nur für einen Teil der Mittel zu. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

*Vollständige
Übertragung der
Haushaltsreste
nicht zulässig*

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit hat hierzu erklärt, sie habe die der Innovationsstiftung bewilligten Zuwendungsmittel bereits vor dem Hintergrund der im Stiftungsgesetz festgelegten Zielsetzung und aufgrund der von der Bürgerschaft zum Ausdruck gebrachten Intention „als gewidmet und festgelegt angesehen“.

Die Äußerung der Behörde für Wirtschaft und Arbeit bestätigt, dass für einen Teil der Mittel noch keine konkrete Festlegung getroffen

⁴ vgl. Bürgerschaftsdrucksachen Nr. 15/4595 vom 11.12.1995 und Nr. 15/7280 vom 08.04.1997

⁵ Von diesen Mitteln hat die Innovationsstiftung rund 2,3 Mio Euro für Projektförderungen und Geschäftsführung sowie rund 1,2 Mio Euro für den Kapitalerhalt eingesetzt.

war. Festgelegt sind im Haushaltsplan veranschlagte Mittel nicht schon durch ihre Zweckbestimmung, sondern erst durch im Einzelfall eingegangene Verpflichtungen. Mit der Argumentation der Behörde müssten sonst nahezu alle Mittel als festgelegt gelten. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit hat ihren Antrag bei der Finanzbehörde mithin zum Teil haushaltsrechtlich unzutreffend begründet.

- Nicht entstandener Aufwand für Kapitalerhalt geltend gemacht*
540. Im Rahmen des Verfahrens zur abermaligen Übertragung nicht verbrauchter Mittel als Haushaltsreste auf das Jahr 1999 machte die Behörde für Wirtschaft und Arbeit gegenüber der Finanzbehörde einen Aufwand der Innovationsstiftung von rd. 1,2 Mio Euro für den nach ihrer Satzung vorgeschriebenen Erhalt des Stiftungskapitals in Höhe von rd. 51 Mio Euro geltend, und zwar für den Zeitraum von der Gründung der Innovationsstiftung bis zum Erhalt des vollständigen Kapitals im Oktober 1997. Die Stiftung hatte in dieser Zeit jedoch lediglich jenes Kapital zu sichern, das ihr tatsächlich zur Verfügung stand, nämlich rd. 51.000 Euro. Damit sind der Innovationsstiftung bei der Berechnung der Mittel zum Kapitalerhalt rd. 1,2 Mio Euro zuviel als Aufwand anerkannt worden. Der Rechnungshof hat dies beanstandet. Er hat deutlich gemacht, dass ein Konsens im Haushaltsaufstellungsverfahren eine unzutreffende Begründung für eine Mittelübertragung nicht kompensieren kann.

FuE-Programm

- Verbesserung der programmbezogenen Erfolgskontrolle*
541. Im FuE-Programm wurden seit 1996 rd. 75 Förderfälle mit insgesamt rd. 7,1 Mio Euro gefördert.
- Die Nachschau⁶ zum FuE-Programm hat ergeben, dass die Behörde für Wirtschaft und Arbeit inzwischen auf die einzelnen Förderprojekte bezogene Erfolgskontrollen durchführt. Die von den geförderten Unternehmen gemeldeten Daten über Arbeitsplätze und Umsatzentwicklungen werden aber erst seit Änderung der Förderrichtlinie im Jahr 1999 vollständig ermittelt und bisher noch nicht im erforderlichen Umfang zur Kontrolle der Wirksamkeit des gesamten Programms ausgewertet.

Der Rechnungshof stimmt zwar mit der Behörde für Wirtschaft und Arbeit überein, dass nunmehr die Bildung von Kennzahlen und damit die Grundlage für eine Erfolgskontrolle des Förderprogramms geschaffen ist. Er hat die Behörde aber aufgefordert, durch geeignete - z.B. branchenbezogene - Auswertungen eine auf das gesamte Programm bezogene Erfolgskontrolle zu gewährleisten.

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit hat erklärt, dass sie grundsätzlich um weitere Verbesserungen bei der Programmerfolgskontrolle bemüht sei, soweit dies zu sachlich sinnvollen Aussagen führe und mit einem vertretbaren Personalaufwand möglich sei.

⁶ zur ersten Prüfung vgl. Jahresbericht 1997, Tzn. 451 bis 459

542. Im Hinblick auf einzelne in die Prüfung einbezogene Förderungen hat der Rechnungshof u.a. festgestellt, dass der Förderzeitraum einiger Projekte mehrfach und über Jahre verlängert wurde.⁷ Dies birgt die Gefahr der Entwicklung von Konkurrenzprodukten, die den Zweck der Förderung in Frage stellen. Er hat empfohlen, regelhaft eine Förderhöchstdauer einzuführen und Projekte konsequent abzubrechen, wenn keine Aussicht auf absehbare Abwicklung besteht.

Einführung einer Förderhöchstdauer

Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit hat ihr Interesse daran hervorgehoben, die geförderten Projekte mit einem verwertbaren Ergebnis abzuschließen; deshalb könne es in begründeten Einzelfällen auch zu deutlichen Laufzeitverlängerungen kommen.

Der Rechnungshof bekräftigt die generelle Notwendigkeit kritischer Überprüfung eines fristgerechten Abschlusses von Projekten. Dabei sind die Höhe der bereits ausgezahlten Förderung, die Erfolgsaussichten des Projektes einschließlich der Verwertbarkeit zum späteren Zeitpunkt sowie der Umstand gegeneinander abzuwägen, dass die so gebundenen Mittel ansonsten für schneller umsetzbare Projekte verwendet werden könnten.

Überschneidungen von Innovationsstiftung und FuE-Programm

543. Ein Vergleich der Vorgehensweisen der Behörde für Wirtschaft und Arbeit und der Innovationsstiftung bei den einzelnen Verfahrensschritten hat ergeben, dass beide Einrichtungen zum Teil unterschiedlich vorgehen und deshalb von den Erfahrungen der jeweils anderen Einrichtung bereits kurzfristig profitieren könnten, z.B. hinsichtlich der nachgehenden Bewertung von Projekten. Der Rechnungshof hat angeregt, in den bestehenden Erfahrungsaustausch auch die Frage nach der Verfahrensweise einzubeziehen.

Erfahrungsaustausch kann verbessert werden

Innovationsstiftung und Behörde für Wirtschaft und Arbeit halten den vom Rechnungshof angeregten Erfahrungsaustausch für sinnvoll und wollen ihn künftig durchführen.

544. Der Rechnungshof hat auch festgestellt, dass sich die Förderungen von Innovationsstiftung und Behörde für Wirtschaft und Arbeit überwiegend hinsichtlich der Fördersummen im Bereich der Zuwendungsbeträge bis zu rd. 128.000 Euro und auch inhaltlich überschneiden.

Geringe Unterschiede im Förderspektrum

Eine Zusammenführung des FuE-Programms mit dem Förderprogramm der Stiftung könnte Vorteile bieten, nämlich durch

- Verbesserung der Transparenz für Förderinteressenten,
- Harmonisierung der Förderbedingungen und -verfahren sowie

⁷ In einem Einzelfall aus der Mikroelektronik wurde das Projekt seit Antragstellung 1995 fünfmal verlängert, letztmalig im Jahre 2001.

- Straffung des Verwaltungsaufwands durch Konzentration.

Der Rechnungshof hat die Behörde für Wirtschaft und Arbeit und die Stiftung um Prüfung gebeten, ob und wieweit eine Zusammenführung der Aufgabenwahrnehmungen von Innovationsstiftung und FuE-Programm zur Nutzung von Synergieeffekten und Erschließung von Rationalisierungspotenzial möglich ist.

Innovationsstiftung und Behörde für Wirtschaft und Arbeit vertreten die Auffassung, dass FuE-Programm und Innovationsstiftung hinsichtlich Zielsetzung, Mittelausstattung sowie der Förderberechtigten, -voraussetzungen und -höhe ihren festen und abgegrenzten Platz im Rahmen der Innovations- und Gründerförderung in Hamburg hätten. Im Übrigen habe es sich auf Antragsteller, Projekterfolge oder Innovationsförderung nicht negativ ausgewirkt, wenn in der Vergangenheit von beiden vereinzelt gleichgerichtete Projekte gefördert worden seien; im Rahmen der thematischen und inhaltlichen Weiterentwicklung der Stiftung werde eine stärkere Differenzierung jedoch nicht ausgeschlossen.

Der Rechnungshof hält eine Prüfung der Zusammenführung der Aufgabenwahrnehmung weiterhin für nahe liegend. Eine in der Zukunft mögliche stärkere Differenzierung der Förderprogramme macht weder die Prüfung einer solchen Zusammenführung obsolet noch präjudiziert sie das Ergebnis der Prüfung.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Umwelt und Gesundheit / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten

Herrichtung des Westerparks

Die kostenaufwändige Herrichtung des von Parkanlagen umgebenen Westerparks ist nicht hinreichend gegen den Bedarf unterversorgter Stadtteile mit öffentlichem Grün abgewogen worden.

Soweit die Kosten der mit der Parkanlage hergestellten naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen dem Vorhabenträger der

angrenzenden neuen Wohnbebauung zugute kommen, sind sie diesem in Rechnung zu stellen.

Die Herrichtung von Teilen des Parks für regelmäßige Großveranstaltungen erforderten Mehrkosten von über 0,5 Mio Euro, die der Veranstalter tragen sollte.

545. Der Westerpark in Klein Flottbek ist ein Teil der von Caspar Voght geschaffenen historisch bedeutsamen Parklandschaft, die aus dem Osterpark (nunmehr Kleiner Golfplatz und Gymnasium Christia-neum), dem Süderpark (heutiger Jenischpark), dem Norderpark (jetzt Botanischer Garten und Poloplatz) sowie dem Westerpark (Derbygelände, Fruchtbawiese, Anzuchtgarten und ehemaliges Baumschulgelände mit Quellental zwischen Kanzlei- und Baron-Voght-Straße) besteht.

Mit der Verlagerung der im Bereich des Westerparks ansässigen Baumschule im Jahr 1990 ergab sich für Hamburg die Möglichkeit, diese Freiflächen planerisch neu zu ordnen. Mit dem Ziel der Erhaltung, Sicherung und Entwicklung eines großen Teils des Caspar Voghtschen Westerparks sowie zur Ausweisung von Flächen für Wohnbebauung wurden ein Grünordnungsplan sowie ein Bebauungsplan „Nienstedten 18“ aufgestellt.¹

Die Fläche des Westerparks (rd. 15,3 ha) hat Hamburg langfristig für die Nutzung als öffentliches Grün gepachtet. Für Veranstaltungen (z.B. Springderby) ist ein Großteil der Fläche an den Norddeutschen und Flottbeker Reiterverein e.V. (NFR) unterverpachtet und zeitweise der Öffentlichkeit nicht zugänglich.

Grünflächenbedarf

546. Hamburg hat für die fast abgeschlossene Herrichtung der Parkanlage (Umgestaltung der vorhandenen Grünflächen, Herrichtung der ehemaligen Baumschulflächen und Freilegung der Kleinen Flottbek mit umfangreicher Geländeprofilierung) Gesamtkosten von ca. 3,0 Mio Euro aufgewendet. In Anspruch genommen wurde der Globaltitel 8800.741.01 „Planung, Instandsetzung, Neuanlage und Umgestaltung von Grünanlagen und Spielplätzen“.

Nach den Haushaltsplanerläuterungen der letzten Jahre zu diesem Titel sollen mit den veranschlagten Mitteln vorrangig Grünmaßnahmen in Bereichen der sozialen Stadtteilentwicklung, in Neubaugebieten sowie in dicht bebauten und unterversorgten Stadtteilen durchgeführt werden.

*Vorrang von
Grünmaßnahmen
in unterversorgten
Stadtteilen*

¹ von der Bezirksversammlung am 25.01.1996 verabschiedet; Senatsbefassung steht noch aus

547. Die Entscheidung über die Wiederherstellung des Westerparks durch die Behörde für Umwelt und Gesundheit entspricht dieser Schwerpunktsetzung nicht. Der neu angelegte Park, dessen Fläche auch vor der Umgestaltung bereits von allgemein zugänglichen Wanderwegen durchquert wurde, liegt unmittelbar neben den größeren öffentlichen Parkanlagen Jenischpark und Wesselhoeftpark und nicht weit entfernt vom Hirschpark wie auch vom Bours Park.

Im Übrigen kann der Bezirk Altona mit über 28 m² Parkfläche pro Einwohner im Verhältnis etwa zum Bezirk Eimsbüttel mit nur 7 m² pro Einwohner mit Park- und Grünflächen als sehr gut versorgt gelten.

Bei den erheblichen Kosten für das Gesamtprojekt Westerpark, die nahezu die Hälfte eines Jahresbudgets für Grüninvestitionen ausmachen, hätten Aufwand und Nutzen - im Hinblick auf den in den Haushaltsplänen erläuterten Schwerpunkt des Mitteleinsatzes - vor der Realisierung sehr kritisch gegenüber den Bedarfen in den mit öffentlichen Grün unterversorgten Stadtteilen Hamburgs abgewogen und begründet werden müssen.

548. Die Behörde für Umwelt und Gesundheit hat im Prüfungsverfahren dargelegt, dass sie bei der Entscheidung für den Westerpark von der sonst vorgesehenen Schwerpunktsetzung abgewichen sei, um der einmaligen Chance der historischen Wiederherstellung des Westerparks aus Anlass der Verlagerung der Baumschule Rechnung zu tragen. Außerdem handele es sich hier um ein sehr beliebtes und ständig übernutztes Naherholungsgebiet für alle Hamburger Bürger und auswärtige Besucher, das daher auch einen überörtlichen Bedarf abdecke.

Aufgewendeter Kostenumfang nach der Bedarfslage nicht hinreichend begründet

Auch unter Berücksichtigung dieser nachträglich von der Behörde für Umwelt und Gesundheit angeführten Gesichtspunkte hält der Rechnungshof die Entscheidung für die Herstellung der Parkanlage Westerpark im Stadtteil Klein Flottbek nach der Bedarfslage für nicht hinreichend begründet. Zum einen ist eine Abwägung der maßgeblichen Gesichtspunkte vor der seinerzeitigen Entscheidung nicht dokumentiert worden. Zum anderen hat die Behörde nicht die Möglichkeit geprüft, sich zunächst auf zwingend gebotene Maßnahmen zu beschränken und weitere aufwändige Maßnahmen zu Lasten des Haushalts (z.B. die Geländeprofilierung zur Freilegung der Kleinen Flottbek) der Zukunft vorzubehalten. Gerade diese Möglichkeit hätte angesichts der Schwerpunktsetzung, aber auch der knappen Haushaltsmittel nahe gelegen.

Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen

549. Auf bisher landwirtschaftlich genutzten Teilflächen der verlagerten Baumschule soll nach dem Bebauungsplan „Nienstedten 18“ ein 5,8 ha großes Wohngebiet entstehen. Der hierdurch ausgelöste Eingriff in Natur und Landschaft wurde durch Vergleich zwischen

der Bestandssituation und der Situation nach Realisierung der neuen Bebauung und des Westerparks bilanziert. Dabei ergab sich trotz teilweiser Überbauung von Flächen durch eine Verbesserung von Pflanzen- und Tierwelt sowie Grünvolumen, Boden und Gewässer eine positive Ausgleichsbilanz.

Bei der Verwirklichung des Bebauungsplans - mit den für die geplante Wohnbebauung erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Gestaltung der öffentlichen Parkanlage - entstanden der Freien und Hansestadt Hamburg insbesondere Kosten für die landschaftsbaulichen Arbeiten und die Freilegung der „Kleinen Flottbek“ mit ihrem unteren Quellgebiet.

Für diese Ausgleichsmaßnahmen ist Hamburg finanziell in Vorleistung getreten. Die Kosten hierfür sind aus der Aktenlage allerdings nicht ersichtlich.

550. Auf Grund des Gesetzes zur Erhebung von Kostenerstattungsbeiträgen nach §§ 135a bis c Baugesetzbuch (Kostenerstattungsgesetz) vom 25.06.1997 werden zur Deckung der Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Abs. 1, 3 und 4 des Bundesnaturschutzgesetzes Kostenerstattungsbeiträge erhoben.

Das Kostenerstattungsgesetz ist auf den Bebauungsplan „Nienstedten 18“ nach dessen Inkrafttreten anwendbar; die Kosten für die inzwischen hergestellten Ausgleichsmaßnahmen können mithin dem Vorhabenträger der Wohnbebauung bzw. dem Grundeigentümer in Rechnung gestellt werden.

*Kostenerstattung
für Ausgleichs-
maßnahmen
fordern*

Der Rechnungshof hat die Behörde für Umwelt und Gesundheit aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass diese Kosten ermittelt und vom Kostenerstattungspflichtigen abgefordert werden.

551. Die Behörde hat geltend gemacht, dass die Kosten der Ausgleichsmaßnahmen durch Koordinierung dieses Vorhabens mit erforderlichen Maßnahmen des Kampfmittelräumdienstes erheblich reduziert bzw. bei einer zeitlichen Entzerrung angefallene Mehrkosten vermieden worden seien.

Die Beanstandung des Rechnungshofs betrifft nicht die Höhe der Kosten, sondern deren Einforderung beim Nutznießer der Ausgleichsmaßnahmen. Hierzu hat die Behörde noch nicht Stellung genommen.

Unterverpachtung

552. Die von Hamburg 1995 langfristig gepachtete Fläche des Westerparks schließt die vom NFR genutzten Flächen mit ein. Der östliche Teil des Westerparks (rd. 50 %) wird vom NFR bei den jährlich stattfindenden Derby- und Reitsportveranstaltungen sowie bei Veranstaltungen anderer Art genutzt. Während der Verhandlungen über den Pachtvertrag zwischen Hamburg und dem Grundeigen-

tümer wurde übereinstimmend festgehalten, dass der Erhalt des Derbys als traditionsreicher, weit über Hamburg hinaus bekannter Veranstaltung über 1999 hinaus sicherzustellen ist. Im Bebauungsplan sowie Grünordnungsplan wurde dies berücksichtigt.

Das Konzept der Parkgestaltung wurde in einem Planungsprozess zwischen Hamburg, dem Grundeigentümer und dem NFR abgestimmt. Der Flächenbedarf für die Belange des NFR verdoppelte sich durch Berücksichtigung seiner Wünsche gegenüber der im Bebauungsplan festgesetzten Größe. Für die schließlich umgesetzten Wünsche und Vorstellungen des NFR entstanden zusätzliche Kosten von über 0,5 Mio Euro (z.B. für befahrbare Schotterrasenflächen, Zuwegungen usw.). Diese zusätzlichen Kosten wurden bei der Bemessung des Unterpachtzinses nicht berücksichtigt.

553. Der Rechnungshof hat die Bemessung des Unterpachtzinses beanstandet und das Bezirksamt Altona aufgefordert, alle Möglichkeiten zu prüfen, die zu Gunsten des NFR eingesetzten Mittel für den Haushalt zu realisieren.

*Zu niedrige
Bemessung des
Pachtzinses*

Die Verwaltung hat sich zu dieser Beanstandung noch nicht geäußert.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Umwelt und Gesundheit / Hamburger Stadtentwässerung (AÖR)

Erstattungen für Betrieb und Unterhaltung von Straßenentwässerungs- anlagen

Der Anstalt fehlen zur effizienten Planung und Durchführung ihrer Unterhaltungsmaßnahmen teilweise Daten über die Straßenentwässerungsanlagen.

Die Leistungsabrechnung der Anstalt und deren Überprüfung durch die Behörde für Umwelt und Gesundheit müssen verbessert werden. Für das Jahr 2000 hat die Behörde der Anstalt zunächst 139.000 Euro zu viel erstattet.

Notwendige Zustimmungen von Aufsichtsrat und Behörde für Umwelt und Gesundheit zu freiwilligen Leistungen der Anstalt fehlen.

Die Anbindung der Zuständigkeit für die Erstattungsleistungen bei der Behörde lässt wesentliche Umstände unberücksichtigt und sollte überprüft werden.

554. Die Straßenentwässerungsanlagen¹ stehen im Eigentum der Stadt und unterliegen als Bestandteil des Wegekörpers² grundsätzlich der Zuständigkeit der Tiefbauämter der Bezirke bzw. der Fachabteilungen der Behörde für Bau und Verkehr (BBV).

Tiefbauämter grundsätzlich zuständig

Betrieb und Unterhaltung der Straßenentwässerungsanlagen, die in öffentliche Abwasseranlagen einmünden, obliegen der Hamburger Stadtentwässerung - Anstalt öffentlichen Rechts (HSE) als übertragene Aufgabe i.S.d. § 2 Abs. 2 Stadtentwässerungsgesetz (SEG)³. Die dabei entstehenden Kosten sind der Anstalt aus dem Haushalt der Stadt zu erstatten (§ 13 Abs. 3 Satz 1 SEG).

Aufgabenwahrnehmung durch HSE

Darüber hinaus hat HSE als zusätzliches Geschäft auf dem Gebiet der Abwasserbeseitigung (vgl. § 2 Abs. 3 SEG) Betrieb und Unterhaltung von Straßenentwässerungsanlagen übernommen, die nicht in öffentliche Abwasseranlagen einmünden (freiwillige Leistungen). Auch hierfür steht HSE eine Kostenerstattung zu.

Die Durchführung der im Zusammenhang mit Betrieb, Unterhaltung und Grundinstandsetzung aller Straßenentwässerungsanlagen stehenden Aufgaben ist Gegenstand einer Kooperationsvereinbarung (KoopV) zwischen der BBV und HSE vom 12.08.1999.

Grundlage Kooperationsvereinbarung

Die Erstattungen an HSE veranlasst die Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG). Sie veranschlagt und bewirtschaftet hierzu einen Betriebsmittel- und einen Investitionstitel.

Trummenkataster

555. In der KoopV ist festgelegt, dass die Erfassung der Straßenentwässerungsanlagen zur Dokumentation insbesondere von Belegenheit sowie Daten zu Alter und geleisteten Unterhaltungs- oder Instandsetzungsarbeiten in einem bei HSE geführten Trummenkataster erfolgen soll.

Planungsgrundlage fehlt

Diese auch für die Veranschlagung der erforderlichen Haushaltsmittel sowie zur Planung und Durchführung der Leistungen we-

¹ das sind insb. Trummen (Gullys), Trummenanschlussleitungen und Straßenentwässerungsleitungen

² § 2 Abs. 2 Hamburgisches Wegegesetz

³ gemäß Anordnung des Senats zur Durchführung des Hamburgischen Wegegesetzes, Abschnitt 4 Abs. 3

sentliche Grundlage ist bislang nicht geschaffen worden. Bei der Bemessung der Haushaltsansätze kann sich die BUG im Wesentlichen nur an den Vorjahresplanzahlen orientieren. Die Arbeitspläne für die regelmäßige Reinigung und Inspektion der Trummen und Trummenanschlussleitungen erstellt HSE hilfsweise anhand des Sielbetriebskatasters der HSE, in dem allerdings nur teilweise Trummen bzw. die Anzahl der Trummen je Straßenabschnitt verzeichnet sind. Weitere Rationalisierungspotenziale durch eine verbesserte Arbeitsplanung können so nicht erkannt und erschlossen werden.

556. HSE bestätigt die Notwendigkeit des Trummenkatasters, macht aber geltend, dass die dazu vom Eigentümer⁴ bereitzustellenden Basisdaten fehlen. Die erstmalige Erstellung eines Trummenkatasters sei mit erheblichen Kosten verbunden, die der Eigentümer übernehmen müsse. Im Rahmen von zwei erfolgreichen Pilotprojekten seien inzwischen allerdings schon umfassende Daten erhoben worden.
557. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass er die Fertigstellung des vorgesehenen Trummenkatasters - vor dem Hintergrund des damit verbundenen Mittelbedarfs jedenfalls mittelfristig - für erforderlich hält.

Leistungsabrechnung

*Unzureichende
Prüfung durch
die BUG*

558. Die BUG zahlt HSE in vier gleichen Raten Abschläge, mit denen in der Summe 90 % der veranschlagten Haushaltsmittel überwiesen werden. Im Folgejahr erhält die BUG dann eine so genannte „Spitzenabrechnung“ von HSE über die im vergangenen Haushaltsjahr tatsächlich erbrachten Leistungen. Diese Abrechnung besteht allerdings nur aus einem Zahlenwerk und enthält keinerlei erläuternde Unterlagen, die der BUG eine eigene sachliche und rechnerische Beurteilung der abgerechneten Leistungen ermöglichen. Die BUG hat eine dahin gehende Verbesserung der Abrechnung seit Jahren gefordert, aber erst zur Abrechnung für das Jahr 2001 durchgesetzt.

Da die BUG über entsprechend ausgebildetes Personal nicht verfügt, erfolgt die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der Jahresabrechnung - hinsichtlich der tatsächlich erbrachten Leistungen wie auch ihrer ordnungsgemäßen Ausführung - durch HSE selbst⁵ und wird von der BUG übernommen.

559. Deshalb blieb bei der BUG auch unbemerkt, dass z.B. die Spitzenabrechnung von HSE für das Jahr 2000 um insgesamt 139.000 Euro zu hoch lag.

⁴ vgl. Tz. 554

⁵ vgl. zur Teilbescheinigung VV Nr. 19.1.3 zu § 70 LHO

Ursächlich für die zu hohe Abrechnung waren

- dabei zu Unrecht berücksichtigte Rückstellungen für vorgesehene, aber auf das Folgejahr verschobene Maßnahmen sowie
- fehlerhafte manuelle Um- und Verrechnungen.

Die unzulässige Rückstellung hätte der BUG allerdings auffallen müssen.

HSE hat die Überzahlung z.T. mit einer korrigierten Rechnung ausgeglichen, z.T. findet der Ausgleich über erbrachte Leistungen der Anstalt statt.

560. Der Rechnungshof hat die BUG darauf hingewiesen, dass sie als mittelbewirtschaftende Stelle ungeachtet der Zulässigkeit einer Teilbescheinigung durch HSE selbst in der Lage sein muss, die Richtigkeit von ihr angeordneter Zahlungen zu beurteilen.⁶ Dazu gehört nicht nur die Einforderung geeigneter Unterlagen, sondern auch der Einsatz hinreichend ausgebildeten Personals.

BUG: Abrechnung wirksam prüfen

561. Die BUG hat zugesagt, dass sie auf der Grundlage einer durch Unterlagen erläuterten Abrechnung von HSE künftig Plausibilitätsprüfungen anstellen werde, um ihrer Verantwortung für die sachliche und rechnerische Richtigkeit gerecht zu werden.

562. Der Rechnungshof hat das Abrechnungsverfahren bei HSE beanstandet und HSE aufgefordert,
- künftig bei der Berechnung des Erstattungsanspruchs kaufmännische Erfordernisse einzuhalten und
 - eine wirksamere interne Kontrolle der Abrechnung sicherzustellen.

Die Rückstellungen hält HSE zwar für zulässig; künftig würden noch nicht abgeschlossene Maßnahmen aber erst im Jahr der Durchführung abgerechnet.

HSE hat den Beanstandungen des Rechnungshofs zwischenzeitlich Rechnung getragen.

Kooperationsvereinbarung

563. Die KoopV ist hinsichtlich der Aufgabeninhalte und Zuständigkeiten in der Straßenentwässerung zum Teil unvollständig, zum Teil interpretationsbedürftig. So sind z.B. (im Rahmen der freiwilligen Leistungen von HSE, vgl. Tz. 554) Instandsetzungsarbeiten für Straßenentwässerungsanlagen, die nicht in öffentliche Abwasseranlagen einmünden, auf Arbeiten an Straßenentwässerungsleitungen beschränkt, d.h. Trummen und Trummenanschlüsse sind ausgespart. Art und Ausführung dieser gleichwohl von

⁶ vgl. zur Plausibilitätsprüfung der anordnenden Stelle VV Nr. 19.4 zu § 70 LHO

HSE durchgeführten Arbeiten sind nicht geregelt. Ebenso ist die Abgrenzung von Instandsetzungsmaßnahmen generell danach, ob sie als Grundinstandsetzung dem Träger der Wegebauast oder als Teil der Unterhaltung HSE zugeordnet werden, nicht hinreichend scharf.

BUG ist zu beteiligen

564. Dem Rechnungshof erscheint es nicht sachgerecht, dass die BUG nicht auch formeller Partner der KoopV ist, obwohl die Regelungen insbesondere ihre Zuständigkeit berühren.

KoopV muss präzisiert werden

Der Rechnungshof hat angeregt, die KoopV unter Beteiligung der BUG um Leistungsvereinbarungen mit folgenden Inhalten zu ergänzen:

- Beschreibung der Arbeiten mit einem detaillierten Leistungskatalog (z.B. Festlegung von Reinigungs- und Wartungsintervallen),
- präzise Abgrenzung der Zuständigkeiten (z.B. hinsichtlich einzelner und genereller Grundinstandsetzungsmaßnahmen),
- Art und Umfang der begründenden Unterlagen zur Erstattungsforderung von HSE.

BUG und HSE wollen die Anregungen des Rechnungshofs aufgreifen.

Übernahme freiwilliger Leistungen durch HSE

Fehlende Zustimmung der Aufsichtsgremien

565. Voraussetzung für die Übernahme der in Tz. 554 genannten freiwilligen Leistungen ist allerdings die Zustimmung des Aufsichtsrats und der Aufsichtsbehörde (§§ 7 Abs. 4 Nr. 11, 11 Abs. 1 SEG) in jedem Einzelfall. Solche Zustimmungen sind bislang nicht eingeholt worden.

Der Rechnungshof führt diesen Umstand u.a. darauf zurück, dass auf Grund des fehlenden Trummenkatasters nicht in jedem Fall dokumentiert ist, ob es sich im Sinne des SEG um übertragene oder freiwillige Aufgaben handelt. Dies hat dazu geführt, dass HSE Aufgaben als übertragene wahrgenommen haben dürfte, die allein als freiwillige Aufgaben auf Grund einer Beauftragung durch die BBV hätten geleistet werden dürfen.

566. Der Rechnungshof hat HSE aufgefordert, künftig die Aufgabenwahrnehmung nach § 2 Absatz 2 und Absatz 3 SEG deutlich zu differenzieren und die erforderlichen Zustimmungen von Aufsichtsrat und Aufsichtsbehörde einzuholen. In diesem Zusammenhang sollten HSE, Aufsichtsrat und Aufsichtsbehörde auch klären, wie in der KoopV das Zustimmungsverfahren nach §§ 7 Abs. 4 und 11 Abs. 1 SEG praktikabel gestaltet werden kann, d.h. insbesondere, inwieweit einzelne Tätigkeiten im Zustimmungsverfahren generalisiert oder zusammengefasst werden können.

567. Die BUG will künftig für die Einholung der erforderlichen Zustimmungen durch die Aufsichtsgremien sorgen. Sie strebt an, die freiwilligen Leistungen in einer Leistungsvereinbarung mit HSE sowie in der KoopV festzulegen. HSE hat auf die derzeitigen tatsächlichen Schwierigkeiten bei der Unterscheidung der Aufgaben hingewiesen, sieht allerdings auch die Notwendigkeit, die KoopV um die freiwilligen Leistungen zu ergänzen.

Der Rechnungshof sieht sich mit der Erklärung von HSE in seiner Forderung nach einem Trummenkataster bestätigt, denn nur einem solchen Kataster könnte entnommen werden, ob eine Straßenentwässerungsanlage in öffentliche Abwasseranlagen einmündet und folglich Betrieb und Unterhaltung zu den übertragenen oder zu den freiwilligen Aufgaben von HSE zählen.

Behördenzuständigkeit

568. Eine Reihe von Umständen legt eine Prüfung nahe, ob die Zuständigkeit für die Bearbeitung der Erstattungsforderungen von HSE bei der BUG richtig verankert ist:

- Betrieb, Unterhaltung und Instandsetzung von Straßenentwässerungsanlagen, wie sie von HSE wahrgenommen werden, haben einen deutlich stärkeren fachlichen Bezug zur Wegebauart, die bei der BBV bzw. den Bezirksämtern liegt; demgegenüber tritt der Grund dieser Zuständigkeitsübertragung auf die BUG - ihre Funktion als Aufsichtsbehörde für HSE - in den Hintergrund;
- bei den Fachdienststellen von BBV und Bezirksämtern wird planerischer und bautechnischer Sachverstand für Investitionsmaßnahmen bei Straßenentwässerungsanlagen (Neubau von Straßen, Grundinstandsetzung) vorgehalten;
- mit der Verlagerung der Zuständigkeit von der damaligen Baubehörde auf die damalige Umweltbehörde ist kein Personal übergegangen und die BUG hat bislang auch kein entsprechendes Fachpersonal rekrutiert.

Ein Hinweis auf eher bei BBV und Bezirksämtern anzusiedelnde Zuständigkeit mag auch schon dem Umstand entnommen werden, dass die KoopV nur zwischen BBV und HSE geschlossen worden ist.

569. Der Rechnungshof hat der BUG gegenüber deshalb angeregt, die Frage der optimalen Anbindung der Zuständigkeit wieder aufzugreifen und zu prüfen.

Die BUG hat zugesagt, diese Frage mit der BBV zu klären.

Die Erörterungen mit der Verwaltung und der Anstalt sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Umwelt und Gesundheit / Finanzbe- hörde / Stadtreinigung Hamburg (AÖR)

Serviceeinrichtungen der Stadtreinigung

Die Stadtreinigung überschreitet insbesondere mit ihren gewerblichen Aktivitäten beim Treibstoffverkauf und bei der Fahrzeugvermietung die Grenzen hinnehmbarer Randnutzung von Überkapazitäten, die sich bei der hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung ergeben. Solche gewerblichen Aktivitäten können nach derzeitiger Rechtslage nur in einem engen Rahmen hingenommen werden und sind generell auf dieses Maß zurückzuführen.

*Angebot
gewerblicher
Tätigkeiten auf
dem Markt*

570. Die Stadtreinigung Hamburg (SRH) bietet für die Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben vorhandene interne Serviceleistungen auch Dritten gegen Entgelt an. SRH hat diese - insoweit gewerblichen - Tätigkeiten abrechnungstechnisch in „Betrieben gewerblicher Art“ (BgA) zusammengefasst. Exemplarisch geprüft hat der Rechnungshof die Aktivitäten des BgA „Fahrzeugdienstleistungen“, der die Teilbereiche Kfz-Werkstätten und Serviceleistungen, Containerwerkstatt, Tankstellen, Kfz-Waschanlagen sowie Kfz-Vermietung umfasst

Rechtliche Zulässigkeit

*Gesetzliche
Erlaubnis
erforderlich*

571. SRH darf hoheitliche wie auch gewerbliche Aufgaben nur wahrnehmen, soweit ihr diese durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zugewiesen oder erlaubt sind.

Neben ihren gesetzlichen und übertragenen Aufgaben kann die Anstalt gemäß § 2 Abs. 4 Stadtreinigungsgesetz (SRG) Geschäfte und Tätigkeiten jeder Art auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft, der Straßenreinigung und des Winterdienstes sowie im Zusammenhang mit der Sammlung, dem Transport, der Sortierung und der Verwertung von Verpackungen und Wertstoffen übernehmen.

*Serviceangebot
für Dritte
grundsätzlich
unzulässig*

Die Servicefunktionen der SRH - wie z.B. die Fahrzeugdienstleistungen - sind von der Aufgabenstellung der Anstalt gedeckt, soweit sie der zulässigen Aufgabenwahrnehmung durch SRH

selbst dienen. Das darüber hinaus gehende Angebot dieser Leistungen an Dritte bewegt sich grundsätzlich außerhalb der vom Gesetz zugewiesenen oder von ihm erlaubten Aufgabenstellung.

572. Solche gewerblichen Leistungen können nur hingenommen werden, soweit nach Art und Maß für die zulässige Aufgabenwahrnehmung ohnehin zwingend erforderliche Ressourcen zusätzlich genutzt werden oder soweit durch betriebliche Umstrukturierungen ein Überhang an Ressourcen entstanden ist, der unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots nicht sogleich abgebaut werden kann (Randnutzung).

Nur unter engen Voraussetzungen hinnehmbar

Betankungs- und Vermietungsgeschäft

573. Die fünf zur Zeit der Prüfung betriebenen SRH-Tankstellen werden neben der Versorgung der anstaltseigenen Fahrzeuge von 400 Dienststellen der Stadt sowie 2000 privaten Kunden regelmäßig genutzt. Der gewerbliche (also nicht der Eigenversorgung dienende) Anteil am Tankstellenbetrieb betrug 1999 durchschnittlich 66 %, bei Superbenzin 97 %.

2000 private Tankkunden

Die Betankungskapazitäten dienen nach Angaben von SRH auch der der Anstalt gesetzlich zugewiesenen Mitwirkung beim Katastrophenschutz. Welche Tankkapazitäten insoweit vorgehalten werden müssen, vermochte die Anstalt während der Prüfung nicht zu belegen.

574. Für Vermietungen von Systemmüllfahrzeugen hat SRH einen festen privaten Kundenstamm aufgebaut. Im Jahr 2000 standen zwölf Fahrzeuge überwiegend für die Vermietung zur Verfügung. Die meisten Verträge wurden für länger als ein Jahr abgeschlossen.

Zwölf Systemmüllfahrzeuge zur Vermietung

575. Die Grenzen einer hinnehmbaren Randnutzung sind nach dem Maßstab des SRG (vgl. Tzn. 571 und 572) bei den beiden genannten gewerblichen Aktivitäten deutlich überschritten.

Grenzen der Randnutzung überschritten

Der Rechnungshof hat SRH deshalb aufgefordert,

- sich zur Dimensionierung ihrer Lagerkapazitäten für Treibstoff Klarheit über ihre Aufgaben im Katastrophenschutz zu verschaffen und
- das gewerbliche Tank- und Vermietungsgeschäft auf die aufgezeigten Grenzen (vgl. Tz. 572) zurückzufahren.

Im Übrigen hat der Rechnungshof der Finanzbehörde als zentraler Beschaffungsbehörde anheim gestellt, der Frage nachzugehen, ob und inwieweit es zweckmäßig ist, SRH in Einkauf, Lagerung und Abgabe von Treibstoff für die Bedarfe der Verwaltung einzubinden.

Grundsätzlicher Handlungsbedarf

576. Der Rechnungshof hat SRH darüber hinaus aufgefordert, in allen Bereichen, in denen für die zulässige Aufgabenwahrnehmung nicht genutzte Ressourcen gewerblich genutzt werden,
- regelmäßig Kosten- / Nutzenuntersuchungen durchzuführen, um festzustellen, inwieweit die Eigenerstellung der Leistung oder deren Vergabe an Dritte wirtschaftlich ist,
 - regelmäßig Art und Maß notwendig vorzuhaltender Ressourcen zu bemessen und
 - bei festgestellten Überkapazitäten Konzepte zu deren wirtschaftlichem Abbau zu erarbeiten und umzusetzen.
- Regelmäßige Kosten- / Nutzenuntersuchungen*
- Regelmäßige Ressourcenbemessung*
- Konzepte zum Abbau von Überkapazitäten*

Stellungnahme von Verwaltung und Anstalt

577. In ihrer gemeinsamen Stellungnahme haben die ehemalige Umweltbehörde (jetzt Behörde für Umwelt und Gesundheit), Finanzbehörde und SRH die Auffassung vertreten, die Zulässigkeit der gewerblichen Nutzung von Überkapazitäten ergebe sich aus § 2 Abs. 4 SRG und insbesondere der dazu ergangenen Gesetzesbegründung. Im Übrigen sei bei der Umwandlung von SRH von einem Landesbetrieb nach § 26 LHO in eine Anstalt öffentlichen Rechts niemand davon ausgegangen, dass bis dahin zulässige Leistungen etwa an die Hamburger Stadtentwässerung oder die Feuerwehr nunmehr unzulässig sein sollten. Die Zulässigkeit der geprüften gewerblichen Aktivitäten sei aber zumindest aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 13 SRG herzuleiten.
- Allerdings sei durch die Prüfung deutlich geworden, dass die gewerbliche Nutzung von Überkapazitäten nicht immer zweifelsfrei vom SRG in seiner derzeit geltenden Fassung gedeckt sei.
- Schließlich sei darauf hinzuweisen, dass SRH ihre gewerbliche Nutzung von Überkapazitäten unter Vollkostengesichtspunkten kalkuliere und diese Nutzung zu einer gewissen Kostenentlastung des hoheitlichen Bereichs beitrage. Die Wirtschaftlichkeit ihres Fahrzeugservices stelle SRH durch betriebliches Controlling sicher.
- Die Möglichkeiten einer Beschaffung von Kraftstoffen gemeinsam mit der Anstalt werde die Finanzbehörde prüfen. Einer Neuregelung stünden derzeit mittelfristig bestehende vertragliche Bindungen entgegen.

578. Als Konsequenz aus der Prüfung hat SRH mitgeteilt, dass
- mit der Behörde für Inneres geklärt worden sei, dass im Rahmen des Katastrophenschutzes die Vorhaltung von Treibstoffreserven für den SRH-eigenen Bedarf einer Woche ausreiche,
- Konsequenzen bei SRH*

- im Rahmen der Planung für einen neuen Betriebsplatz keine Kfz-Werkstatt mehr vorgesehen werde,
- auf zwei Betriebsplätzen Tankstellenanlagen nicht mehr erneuert worden seien und
- der Bestand der vermieteten Systemmüllfahrzeuge auf ein Fahrzeug zurückgeführt worden sei und künftig die kurzfristige Nutzung überzähliger Fahrzeuge deutlich geringer als im geprüften Zeitraum ausfallen werde.

Bewertung durch den Rechnungshof

579. Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass SRH die gewerbliche Nutzung von Überkapazitäten nach derzeitiger Rechtslage nur innerhalb der von ihm aufgezeigten engen Grenzen erlaubt ist (vgl. Tz. 572), denn § 2 Abs. 4 SRG zählt die Gebiete, auf denen SRH gewerblich tätig werden darf, abschließend auf. Das Wirtschaftlichkeitsgebot des § 13 SRG eröffnet darüber hinaus keine **z u s ä t z l i c h e n** Möglichkeiten gewerblicher Betätigung. Der Rechnungshof entnimmt der Stellungnahme von Verwaltung und SRH aber das deutliche Bemühen, die gewerbliche Nutzung von Überkapazitäten zu minimieren.

Die Erörterungen mit der Verwaltung und der Anstalt sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Inneres

Blutuntersuchungen durch die Polizei

Bei der Auftragsvergabe für Blutentnahmen und Blutuntersuchungen muss die Polizei das Vergaberecht beachten und verstärkt wirtschaftliche Alternativen prüfen.

Bei der Abrechnung von Leistungen ist es zu Verstößen gegen Rechts- und Verwaltungsvorschriften gekommen. Durch die Veränderung von Verfahrensabläufen können Schnittstellenprobleme reduziert und damit Fehlerquellen im Abrechnungsverfahren beseitigt werden.

580. Die Polizei gibt im Rahmen der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten Blutentnahmen und Blutuntersuchungen in Auftrag. Der Rechnungshof hat die Auftragsvergabe sowie die Abrechnung von Leistungen einschließlich der Ablauforganisation in den bedeutsamsten Fallgruppen - Blutentnahmen und Blutuntersuchungen zum Nachweis von Alkohol und anderen berauschenden Mitteln - untersucht.

Auftragsvergabe

581. Bei der Auftragsvergabe, z.B. an Ärzte oder das Institut für Rechtsmedizin am Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, trägt die Polizei dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und dem Vergaberecht nicht immer Rechnung:

Vergaberecht und Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht beachtet

- Seit den fünfziger Jahren beauftragt die Polizei ausschließlich einen privatrechtlich organisierten ärztlichen Bereitschaftsdienst mit den Blutentnahmen. Seither hat sie nicht geprüft, ob es wirtschaftliche Alternativen gibt, beispielsweise im Rahmen einer behördlichen Lösung. Selbst wenn nach Prüfung der Wirtschaftlichkeit an der Beauftragung Dritter festzuhalten ist, bedarf es in angemessenen zeitlichen Abständen - auch im Hinblick auf vergaberechtliche Vorschriften - einer Öffentlichen Ausschreibung der Leistung.

Die Behörde will dem folgen, prüft verschiedene Alternativen zur zukünftigen Vergabe der Blutentnahmen unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen der Polizei und erarbeitet unabhängig davon die erforderliche Leistungsbeschreibung.

- Bei der Beschaffung von so genannten Blutentnahme-Sets hat die Polizei die Ausschreibung vergaberechtswidrig auf das Produkt eines bestimmten Anbieters reduziert und sich damit auch der Möglichkeit begeben, Alternativen zu prüfen.

Die Behörde will die Entnahme-Sets künftig den haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften entsprechend beschaffen und bereitet - einer Empfehlung des Rechnungshofs folgend - den Abschluss von Rahmenverträgen vor.

- Zum Nachweis von Betäubungsmitteln im Blut gibt die Polizei toxikologische Gutachten in Auftrag, ohne den Untersuchungsumfang - z.B. auf bestimmte Betäubungsmittelarten - einzugrenzen. Damit entsteht das Risiko überflüssiger kostenintensiver Untersuchungen, die sowohl den Interessen des ggf. später zum Kostenersatz verpflichteten Bürgers als auch dem Wirtschaftlichkeitsgebot der Landeshaushaltsordnung zuwiderlaufen.

Die Behörde will verstärkt auf eine Auftragspraxis hinwirken, die überflüssige Untersuchungen vermeidet. Sie beabsichtigt dazu in einem Feldversuch den Einsatz entsprechender Vor-testgeräte.

Abrechnung der Leistungen

582. An der Abrechnung der mit den Blutentnahmen und Blutuntersuchungen verbundenen Kosten sind verschiedene polizeiliche Dienststellen beteiligt:

- Die Landespolizeiverwaltung/Rechtsabteilung vereinbart die Kostensätze;
- die Polizeireviere und -kommissariate ordnen Blutentnahmen und -untersuchungen an;
- die Direktion Zentrale Aufgaben bearbeitet eingereichte Rechnungen.

583. Bei der Vorgangsbearbeitung hat die Polizei in mehreren Fällen Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht beachtet. So

- blieb ungeprüft, ob Rechnungssteller zur Liquidation der entsprechenden Leistung berechtigt waren; deshalb fiel z.B. nicht auf, dass in einer Reihe von Fällen Auftragnehmer und Rechnungssteller nicht identisch waren;
- wurden Zahlungen veranlasst, ohne dass zahlungsbegründende Unterlagen vorlagen;
- bearbeiteten dazu nicht umfassend befugte Bedienstete eingereichte Rechnungen;
- unterblieben vorgeschriebene Kontrollmitteilungen an das Finanzamt bei Zahlungsvorgängen an Privatpersonen.

*Mängel bei der
Bearbeitung von
Rechnungen*

Der Rechnungshof hat diese Verstöße gegen die VV zu § 70 LHO sowie gegen die Mitteilungsverordnung¹ beanstandet. Er hat die Behörde darauf hingewiesen, dass Ursachen für Mängel in der Sachbearbeitung auch in der Organisation des Verfahrensablaufs liegen. An den Schnittstellen zwischen mehreren beteiligten Stellen gehen für die Sachbearbeitung wesentliche Informationen verloren. Korrespondierende Schritte eines Arbeitsvorganges (wie beispielsweise Erteilung des Auftrags und Bestätigung der sachlichen Richtigkeit der Rechnung) werden von verschiedenen Bearbeitern isoliert erledigt. Ohne aufwändige Kommunikation begründet dies die Gefahr, dass z.B. die Abrechnung von Leistungen ohne die notwendige sachliche Kompetenz erfolgt und dabei kassenrechtliche Vorschriften nicht beachtet werden.

*Ablauforganisa-
tion birgt
Fehlerquellen*

584. Die Behörde teilt die Auffassung des Rechnungshofs. Vor dem Hintergrund, dass nicht alle beteiligten Dienststellen optimal in den Geschäftsprozess eingebunden sind, hatte sie in Teilbereichen bereits Änderungen geplant.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Ursachen der aufgezeigten Mängel insgesamt beseitigt werden müssen, um die

¹ vgl. Tzn. 200 bis 210

künftige Beachtung der Vorschriften sicherzustellen. Er hat der Behörde darüber hinausgehende Vorschläge für die Änderung der Ablauforganisation mit dem Ziel der Reduzierung von Schnittstellenproblemen und Informationsdefiziten - z.B. weitgehende Bearbeitung der Rechnungen durch die auftragserteilenden Dienststellen - unterbreitet.

Die Behörde hat zugesagt, die VV zu § 70 LHO künftig zu beachten. Sie hat die Dienststellen an die Einhaltung der Vorschriften erinnert und notwendige Befugnisse bereits erteilt. Ihrer Mitteilungspflicht an das Finanzamt will sie künftig nachkommen; Mitteilungen für die vergangenen Jahre hat sie nachgeholt.

Die Schnittstellenproblematik will die Behörde im Rahmen des laufenden Reorganisationsprozesses der Verwaltungsaufgaben der Polizei bis Ende 2002 lösen.

Erstattungen bei Polizeieinsätzen

Die Kostenabrechnung mit Bund und Ländern für polizeiliche Unterstützungseinsätze führt wegen unterschiedlicher, zum Teil widersprüchlicher Maßstäbe zu unterschiedlich hohen Erstattungsforderungen bei vergleichbaren Leistungen. Es bedarf übergreifend einheitlicher, klarer und praxisgerechter Regelungen, für die Hamburg sich einsetzen sollte.

An Hamburg gerichtete Erstattungsforderungen müssen gründlicher geprüft, eigene Erstattungsforderungen von Hamburg schneller verwirklicht werden. Die Grundsatzzuständigkeit für Abrechnungsfragen ist einer Stelle verantwortlich zuzuweisen.

585. Die Polizeien von Bund und Ländern unterstützen sich im Bedarfsfall gegenseitig. Dies geschieht insbesondere auch zur Bewältigung polizeilicher Großlagen (z.B. Demonstrationen), bei denen die Kapazität der Polizei des betroffenen Landes nicht ausreicht. Dem unterstützenden Land bzw. dem Bund als Träger des Bundesgrenzschutzes (BGS) entstehen dabei grundsätzlich Kostenerstattungsansprüche gegen das unterstützte Land nach allgemeinen Amtshilfegrundsätzen (Art. 35 GG i.V.m. den korrespondierenden Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder), soweit nicht Gesetze oder Verwaltungsabkommen spezielle Regeln enthalten. Einnahmen und Ausgaben Hamburgs für Erstattungen schwankten in den letzten Jahren stark: In der Spitze betragen die Einnahmen

mehr als 0,5 Mio Euro, die Ausgaben mehr als 1,5 Mio Euro. Der Rechnungshof hat die Praxis der wechselseitigen Erstattungen für die gegenseitige Unterstützung der Polizeien bezogen auf Hamburg geprüft.

586. Die Polizei Hamburg hat Ansprüche gegen andere Länder teilweise entgegen bestehenden Rechtsgrundlagen, nicht hinreichend nachvollziehbar und nicht zügig genug abgerechnet:

- Für Abrechnungen bei Einsätzen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein hat sie den Zeitraum vom Dienstbeginn in Hamburg bis zum Dienstende in Hamburg (also einschließlich Vor- und Nachbereitungszeiten) zugrunde gelegt, obwohl nach einer mit diesen Ländern getroffenen Vereinbarung lediglich der kürzere Zeitraum von der geschlossenen Inmarschsetzung bis zum Überschreiten der Landesgrenze bei Rückkehr unter die Erstattungspflicht fällt.

Geltende Vereinbarung einhalten

Der Rechnungshof hat gefordert, die geltende Vereinbarung zu beachten und ggf. gemeinsam mit den Partnerländern zu prüfen, ob sie aus praktischen Gründen der Modifizierung bedarf.

- Die bei der Polizei Hamburg für zwei der geprüften Einsätze eigener Kräfte geführten Abrechnungsunterlagen ließen eine detaillierte Prüfung des geltend gemachten Erstattungsanspruchs nicht zu. Anlässlich der Erhebungen des Rechnungshofs nachträglich erstellte Unterlagen wichen teilweise von bereits vorhandenen ab. Es ist damit nicht sichergestellt, dass die tatsächlichen Kosten abgerechnet worden sind.

Abrechnungen nicht nachvollziehbar

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Abrechnungsunterlagen eine Nachprüfung nicht zuließen, ob die Behörde den Haushaltsgrundsatz der vollständigen Einnahmeerhebung (§ 34 LHO) beachtet hat.

- Hamburg erhält Erstattungszahlungen durchschnittlich rd. 1,5 Kalendermonate später als Bund und Länder, weil in der Regel in Hamburg das Abrechnungsverfahren länger dauert und Hamburg vergleichsweise langfristige Zahlungsziele setzt. Entsprechend dem Gebot der rechtzeitigen Erhebung von Einnahmen (§ 34 LHO) bedarf das Abrechnungsverfahren der Beschleunigung.

Abrechnungsverfahren beschleunigen

587. Der Abrechnung von Erstattungsansprüchen gegenüber Hamburg liegen vielfach unterschiedliche, von Hamburg nicht ausreichend überprüfte Maßstäbe zugrunde:

Abrechnungen nicht ausreichend geprüft

- So hat der BGS bei der Ermittlung der abrechnungsfähigen Kosten eines Einsatzes mehrerer Einheiten innerhalb einer Abrechnung verschiedene interne Erlasse zur Ausführung des Bundesgrenzschutzgesetzes angewendet, auf deren Basis sich für denselben Sachverhalt unterschiedlich hohe Erstattungsforderungen ergeben.

- Abzurechnende Fahrzeugkosten werden von den Ländern unterschiedlich erfasst: Einige Länder rechnen Betankungskosten, andere Kilometerpauschalen ab. Ein Land hat der Hamburger Polizei für denselben Einsatz beides - neben Betankungskosten auch Kilometerpauschalen - in Rechnung gestellt.

Zumindest die Mischung von Spitz- und Pauschalabrechnung innerhalb derselben Abrechnung hätte Anlass zu Zweifeln an der Richtigkeit geben müssen.

Darüber hinaus liegt bei einer Abrechnung von Fahrzeugkosten über Pauschalen nahe, dass anders als bei einer Spitzabrechnung von Treibstoffkosten über die eigentlichen Treibstoffkosten hinaus z.B. auch Anteile für Instandhaltungs- und Betriebskosten auf das anfordernde Land umgelegt werden und damit ohne sachlichen Grund verschiedene Maßstäbe Anwendung finden.

- Ein Bundesland hat nach Einsätzen seiner Polizei in Hamburg seine Forderungen nicht entsprechend der sonst ständig zwischen den Ländern geübten Praxis aufgrund konkreter Kostenermittlungen, z.B. für geleistete Mehrarbeitsstunden, sondern unter Verwendung von Pauschalen abgerechnet, die der BGS für seine Abrechnungszwecke ermittelt hat. Der an sich nachvollziehbare Ansatz, Kosten in einem vereinfachten Verfahren zu ermitteln und abzurechnen, darf jedoch angesichts des bei polizeilichen Unterstützungseinsätzen bestehenden Geflechts mehrerer erstattungspflichtiger bzw. -berechtigter Rechtsträger nicht einseitig oder von Fall zu Fall verfolgt werden. Die Polizei hätte entsprechend den einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen die Erstattungsforderung auf dieser Basis zurückweisen und eine der generellen Praxis entsprechende Spitzabrechnung der Mehrkosten verlangen müssen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Polizei entgegen den einschlägigen kassenrechtlichen Vorschriften (Verwaltungsvorschriften zu § 70 LHO) nicht hinreichend geprüft hat, ob die in den Abrechnungen enthaltenen Angaben richtig und damit die geleisteten Ausgaben der Höhe nach erforderlich gewesen sind (§ 34 LHO).

588. Die Zuständigkeiten für das Erstattungsverfahren sind in der Behörde nicht abschließend geregelt:

Grundsatzzuständigkeit für Abrechnungsfragen wahrnehmen

So sind an der Gestellung von Kräften für Einsätze in Hamburg und anderen Ländern sowie an der Abrechnung von Unterstützungseinsätzen sowohl das Amt für Innere Verwaltung und Planung als auch die Polizei beteiligt. Keine dieser Stellen bearbeitet aber Grundsatz- und Rechtsfragen der Abrechnung, da die Beteiligten von der Zuständigkeit des jeweils anderen ausgehen und eine Festlegung der internen Zuständigkeit fehlt. Auch Verfahrensfragen wie die Verkürzung der Abrechnungsdauer bei

Hamburger Erstattungsforderungen (vgl. Tz. 586) bedürfen der Steuerung.

Der Rechnungshof hat daher die Behörde aufgefordert, die Grundsatzzuständigkeit für Abrechnungsfragen einer Stelle verantwortlich zuzuweisen.

589. Die genannten Mängel (vgl. Tzn. 586 bis 588) machen deutlich, dass es die notwendige Einheitlichkeit in Praxis und Regelungen für zu leistende Erstattungen nach Unterstützungseinsätzen der Polizeien nicht gibt.

Daher hat der Rechnungshof die Behörde für Inneres aufgefordert, auf der Ebene der Fachressorts die Initiative mit dem Ziel zu ergreifen, länderübergreifend einheitliche und praxisgerechte Maßstäbe und Verfahrensweisen zu entwickeln und einzuführen. Dabei ist der Versuch, Ansprüche zu pauschalieren, im Hinblick auf den bei spitzer Abrechnung entstehenden Aufwand nachvollziehbar und schlüssig (vgl. Tz. 587). Es bedarf insgesamt einer Verständigung der potenziell Beteiligten auf einheitliche Abrechnungsgrundlagen, die anzuwendende Rechtsvorschriften benennen, Art und Umfang abrechenbarer Kosten - ggf. auch unter Verwendung von Pauschalen - definieren und die Form der Abrechnung festlegen. Dies könnte entweder durch ein Abkommen auf der Ebene von Bund und Ländern, ggf. aber auch durch die Erarbeitung von Leitlinien und Handreichungen geschehen, die jeweils dem Einzelfall zugrunde zu legen wären.

*Einheitliche
Maßstäbe
einführen*

Bis zur Schaffung einer solchen Regelung sind geltende Vereinbarungen einzuhalten und jedenfalls in Hamburg einheitliche Maßstäbe anzuwenden; die Beachtung haushalts- und kassenrechtlicher Vorschriften ist sicherzustellen.

590. Die Behörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und will seinen Empfehlungen folgen. Sie setzt kürzere Zahlungsziele, hat Maßnahmen für eine Überprüfung eingehender Abrechnungen nach den Vorschriften getroffen und prüft sowohl Möglichkeiten der Vereinfachung eigener Abrechnungen als auch die richtige Anbindung von Aufgaben.

Die Behörde beteiligt sich ferner an einer inzwischen von der Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der norddeutschen Küstenländer zur Überprüfung der Kostenerstattungen bei Unterstützungseinsätzen einberufenen Arbeitsgruppe, die das Ziel hat, abgestimmte Verfahrensweisen und Abrechnungsmodalitäten zwischen den Beteiligten zu erarbeiten.

591. Der Rechnungshof sieht dies als Schritt in die richtige Richtung an: Regelungen auf norddeutscher Ebene würden die bestehenden Probleme teilweise beseitigen. Da die gegenseitige Unterstützung der Polizeien sich nicht auf die norddeutschen Küstenländer beschränkt, sollten auch den Bund und weitere Länder einbezie-

hende Lösungsansätze - ggf. gemeinsam mit den anderen Küstenländern - weiter verfolgt werden.

Finanzbehörde

Hamburger Beteiligung an dem Automationsprojekt FISCUS

Der Kostenrahmen der Hamburger Beteiligung an dem bundesweiten Automationsprojekt FISCUS hat sich gegenüber dem Bürgerschaftsbeschluss im Jahre 1994 deutlich erhöht. Mit der Hamburger Beteiligung an der FISCUS GmbH ist die seinerzeit dargelegte föderale und arbeitsteilige Programmierung zugunsten einer zentralen Lösung aufgegeben worden. Eine erneute Beschlussfassung der Bürgerschaft ist bisher nicht herbeigeführt worden. Ihr Etatrecht wurde nicht beachtet.

Beschlusslage der Bürgerschaft

592. *Zustimmung zu den finanziellen Auswirkungen des Verwaltungsabkommens zu FISCUS*

Hamburg hat sich auf der Grundlage eines 1995 in Kraft getretenen Verwaltungsabkommens zwischen dem Bund und den Ländern an dem Projekt FISCUS¹ beteiligt. Mit FISCUS sollte das gesamte automatisierte Besteuerungsverfahren der Bundesländer auf der Basis eines einheitlichen Datenmodells neu konzipiert und arbeitsteilig von den Ländern programmiert werden.

Der Entwurf des Verwaltungsabkommens wurde der Bürgerschaft mit der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/1323 vom 07.06.1994 vorgelegt. Die auf Hamburg entfallenden Projektentwicklungskosten für FISCUS sollten danach rd. 2,1 Mio Euro² betragen. Die Bürgerschaft hat den finanziellen Auswirkungen des Verwaltungsabkommens mit Beschluss vom 29.06.1994 zugestimmt.

Entwicklung des Projektes

593. Die Bürgerschaft musste nach der Drucksache davon ausgehen, dass die inhaltliche und organisatorische Konzeption des Projektes FISCUS in der angesetzten Laufzeit bis zum Jahr 2003 in dem

¹ Föderales integriertes standardisiertes Computer-unterstütztes Steuersystem

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/1323 vom 07.06.1994, Nr. 4.2 (4,1 Mio DM)

vorher gebilligten finanziellen Rahmen realisiert werden würde.³ Spätestens im Jahr 1999 war jedoch deutlich, dass wesentliche Teilziele dieser Konzeption nicht zu halten waren und die Kosten dadurch steigen würden:

- Zu der für 1997 geplanten Auslieferung der ersten FISCUS-Produkte ist es nicht gekommen.⁴
- Erst im Frühjahr 1997 wurde die Software ausgewählt, auf deren Basis ein einheitlicher Anwendungsrahmen programmiert werden sollte. Sie besaß jedoch noch keine Marktreife und war mit den vereinbarten FISCUS-Standards nicht kompatibel.
- Anfang 1999 teilte der Hersteller dieser Software mit, dass er sie ab 2000 technologisch anders ausrichten werde. Daraus folgte ein grundlegender Anpassungsbedarf.
- Im Dezember 1999 wurde deutlich, dass die Fertigstellung eines auslieferungsfähigen steuerfachlichen Produkts im Laufe des Jahres 2000 nicht mehr zu erreichen war.

Fehlentwicklungen im Projekt FISCUS

Damit waren, abweichend von der Bürgerschaftsdrucksache, wesentliche konzeptionelle Inhalte, die der Bürgerschaft zur Erläuterung dargestellt worden waren, nicht verwirklicht. Dies waren insbesondere:

- Fertigstellung erster Teilverfahren bereits für 1995/96,⁵
- möglichst frühzeitige Nutzung von Verfahrensteilen durch die Länder,⁶
- Nutzung einheitlicher systemtechnischer Festlegungen, insbesondere genormter Standards.⁷

594. Die Steuerverwaltungen des Bundes und der Länder reagierten auf die Entwicklungen im Projekt wie folgt:

- Im Mai 2000 beschloss die Finanzministerkonferenz (FMK) zusätzliche Kosten verursachende Beschleunigungsmaßnahmen.
- Ende Juni 2000 erklärte die FMK die Absicht, eine FISCUS GmbH als „zentrale Softwarefabrik“ gründen zu wollen. Die Länder sollten künftig die GmbH mit der weiteren Softwareentwicklung im Projekt FISCUS beauftragen. Die GmbH wurde Ende 2000 gegründet. Bayern ist der FISCUS GmbH nicht beigetreten.

Gründung der FISCUS GmbH

³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache, a.a.O., Nr. 2

⁴ Lediglich das durch Besonderheiten gekennzeichnete Verfahren „Vollstreckung“ wird derzeit im Finanzamt Hamburg-Hansa pilotiert. Außerdem sind die LuK-Verfahren ELSTER, BpA-EURO und ARCIS entwickelt und nachträglich FISCUS zugeordnet worden

⁵ vgl. Bürgerschaftsdrucksache, a.a.O., Nr. 3.2

⁶ vgl. Bürgerschaftsdrucksache, a.a.O., Nr. 2

⁷ vgl. Verwaltungsabkommen, Nr. 2 (Anlage zur Bürgerschaftsdrucksache, a.a.O.)

Mit der Gründung der FISCUS GmbH wurde, abweichend von der Bürgerschaftsdrucksache, die bisherige föderale und arbeitsteilige Programmentwicklung zugunsten einer zentralen Organisationslösung aufgegeben.⁸ Durch den Abschluss des Gesellschaftsvertrags für die FISCUS GmbH hat sich die zeitliche Bindung Hamburgs an das Projekt FISCUS um ein Jahr verlängert.

595. *Kostensteigerung um mehr als 50 %* Durch diese Maßnahmen mussten die 1994 in der Bürgerschaftsdrucksache für Hamburg zugrunde gelegten Projektentwicklungskosten von rd. 2,1 Mio Euro deutlich nach oben korrigiert werden. Die Finanzbehörde - Steuerverwaltung - bezifferte am 05./13.10.2000 in einer Zuschrift an andere Ämter des Hauses den auf Hamburg entfallenden Anteil an den zukünftigen laufenden Kosten der GmbH für die Jahre 2001 bis 2004 mit rd. 3,3 Mio Euro.⁹ Dieser Betrag ist in die Planung zum IuK-Globalfonds eingeflossen.
596. Die beabsichtigten Projektänderungen wurden auch konkret verwirklicht:
- Die Freie und Hansestadt Hamburg wurde bereits Ende 2000 Gesellschafterin der FISCUS GmbH.
 - Damit wurde inhaltlich ein Wechsel von der dezentralen Programmierung durch die Länder zu einer zentralen Softwareerstellung durch die GmbH vollzogen.
 - Die Finanzbehörde - Steuerverwaltung - hat inzwischen den Hamburger Anteil am Stammkapital eingezahlt und die Anzahlungen für Leistungen der Gesellschaft aufgenommen.

Unterlassene Beteiligung der Bürgerschaft

597. Der Senat hat zwar gegenüber der Bürgerschaft verschiedentlich Bezug auf FISCUS genommen, jedoch nicht auf den Anstieg der ihr 1994 dargestellten Projektentwicklungskosten hingewiesen.¹⁰ Die Bürgerschaft konnte die Kostenentwicklung aus den ihr zur Verfügung stehenden Haushaltsunterlagen selbst nicht erkennen; denn ein besonderer Titel für FISCUS ist im Einzelplan der Finanzbehörde - Steuerverwaltung - nicht vorhanden. Die Investi-

⁸ zur föderalen und arbeitsteiligen Programmentwicklung vgl. Verwaltungsabkommen, Nr. 3 (Anlage zur Bürgerschaftsdrucksache a.a.O.)

⁹ 6,5 Mio DM; hinzu kommen weitere Kosten, z.B. für gemeinsame Softwarebeschaffung i.H.v. rd. 0,7 Mio DM (0,4 Mio Euro)

¹⁰ vgl. insbesondere den Verweis auf FISCUS als Mittel zur computergestützten Bearbeitung von Vollstreckungsfällen in der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/1500 vom 25.11.1998; die Erwähnung von INFES/FISCUS in der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/1948 vom 05.01.1999 als IuK-Vorhaben, jedoch ohne betragsmäßige Abgrenzung von FISCUS und ohne Bezug auf die ursprüngliche Bürgerschaftsdrucksache sowie die zwischenzeitliche Entwicklung; die Nennung des IuK-Vorhabens „Ersatz des Steuerfestsetzungs- und -erhebungsverfahrens (FISCUS)“ in einer Liste wichtiger Softwareersatzprojekte im Finanzbericht 2002 ohne Zahlenangaben.

tionsausgaben für FISCUS sind vielmehr global zusammen mit allen anderen luK-Vorhaben veranschlagt.¹¹

598. Die Zustimmung der Bürgerschaft in ihrem Beschluss am 29.06.1994 bezog sich auf die finanziellen Auswirkungen des vom Senat in der Drucksache erläuterten und beigefügten Verwaltungsabkommens. Die dort vorgelegte Kostenschätzung war zwar eine Prognose. Jedoch stellten die in der Drucksache angegebenen Werte die Beurteilungsgrundlage für die Zustimmung der Bürgerschaft zu den finanziellen Auswirkungen des Verwaltungsabkommens dar. Dabei handelte es sich um einen Beschluss mit budgetrechtlicher Relevanz, dessen Basiszahlen nicht als feste Beträge verbindlich sein müssen, die aber den finanziellen Rahmen des in der Drucksache näher beschriebenen Projektes festlegen.

Beschluss der Bürgerschaft mit budgetrechtlicher Relevanz

599. Die Erhöhung des ursprünglich von der Bürgerschaft gebilligten Finanzrahmens um mehr als 50 %, d.h. von rd. 2,1 auf rd. 3,3 Mio Euro im Herbst 2000, war durch den Beschluss vom 29.06.1994 nicht mehr gedeckt. Überdies hat sich das Projekt inhaltlich in wesentlichen Punkten anders entwickelt als in der Bürgerschaftsdrucksache dargestellt (vgl. Tzn. 593 und 594). Die Projektänderungen wurden auch konkret umgesetzt (vgl. Tz. 596).

Der Senat war damit spätestens im Herbst 2000 verpflichtet, die Bürgerschaft erneut zu beteiligen. Dies ist bis Jahresanfang 2002 nicht geschehen. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Bürgerschaft nicht erneut beteiligt und damit ihr Etatrecht nicht beachtet worden ist.

Verpflichtung des Senats zur erneuten Unterrichtung der Bürgerschaft

Unterrichtung des Unterausschusses „luK-Technik in der Hamburger Verwaltung“

600. Im Rahmen seiner turnusmäßigen Sitzungen hat der Unterausschuss „luK-Technik in der Hamburger Verwaltung“ des Haushaltsausschusses Informationen zur luK-Planung und zum Projekt FISCUS erhalten. Unabhängig davon, ob die Information des Unterausschusses bezüglich des Projektes FISCUS die Beteiligung der Bürgerschaft überhaupt hätte ersetzen können, ist der Unterausschuss über die Kostenerhöhung nicht informiert worden:
601. Bei der jährlichen Behandlung der luK-Planung im Unterausschuss werden den Abgeordneten Berichtsblätter mit sog. Verlaufsinformationen für eine durch die Verwaltung getroffene Auswahl wichtiger luK-Vorhaben zur Verfügung gestellt. Die Berichtsblätter lassen einen Zeitreihenvergleich mit dem ursprünglichen Soll erst für im Jahre 1999 und später begonnene Projekte zu. Die Gestaltung der Berichtsblätter ist zwischen dem Unterausschuss und der Verwaltung abgesprochen worden.

¹¹ vgl. Einzelplan 9.1, Haushaltstitel 9090.812.56 „Global veranschlagte Investitionsausgaben für Informations- und Kommunikationstechnik-Maßnahmen“ (luK-Glo-balfonds)

Dem Unterausschuss lagen zur Sitzung am 04.10.2000 Berichtsblätter zu FISCUS vor. Da die Berichtsblätter Angaben zum ursprünglichen Soll für ältere Vorhaben nicht enthalten, ließen sich Abweichungen von der Bürgerschaftsdrucksache nicht erkennen. Die vorgelegten Berichtsblätter enthielten auch keine Erläuterungen von Veränderungen.

*Unzureichende
Unterrichtung
des Unteraus-
schusses*

602. In der Sitzung des Unterausschusses am 04.10.2000 haben die Senatsvertreter lediglich darüber informiert, dass das Projekt FISCUS insbesondere seine ursprünglichen zeitlichen Ziele nicht erfüllen werde und die FMK beschlossen habe, die Entwicklungsressourcen in einer von Bund und Ländern zu gründenden GmbH zusammenzufassen. Die damit im Zusammenhang stehende erhebliche Kostenerhöhung (vgl. Tz. 595) blieb jedoch unerwähnt.

Stellungnahme der Verwaltung

603. Die Finanzbehörde hat erklärt, es sei beabsichtigt gewesen, die Bürgerschaft vor Unterzeichnung eines neuen Verwaltungsabkommens zu beteiligen. Ein bundesweit abgestimmtes Papier liege bis heute nicht vor, obwohl die Vorlage seit Ende 1999 von Monat zu Monat angekündigt worden sei.

Die Behörde hat weiter geltend gemacht, die planerischen Volumina des LuK-Vorhabens FISCUS seien als Teil der LuK-Gesamtplanung fortgeschrieben worden. Dafür sei das Planungsinstrument globaler Veranschlagung entwickelt worden, das erfahrungsgemäß nicht auszuschließende Planungsunsicherheiten sowohl in finanzieller als auch in zeitlicher Hinsicht am besten abfedern könne. Die für diese planerischen Volumina erforderliche Liquidität habe die Bürgerschaft mit den jeweiligen Haushaltsplänen beschlossen. Auf dieser Grundlage sei das Etatrecht der Bürgerschaft beachtet worden.

Bewertung durch den Rechnungshof

604. Indem die Finanzbehörde nur auf die jährliche Ausgabeermächtigung im Rahmen einer Globalveranschlagung abstellt, lässt sie die budgetrechtliche Relevanz und Tragweite der Beschlussfassung der Bürgerschaft vom 29.06.1994 außer Betracht. Diese Beschlussfassung schuf zum einen die budgetrechtliche Grundlage für den Senat, bereits mit dem Abschluss des Verwaltungsabkommens ausgabewirksame Verpflichtungen für spätere Jahre einzugehen; zum anderen wurde mit diesem Beschluss das Finanzvolumen insgesamt auf die in der Bürgerschaftsdrucksache mit 2,1 Mio Euro dargestellten finanziellen Auswirkungen begrenzt. Damit wurden für die Folgejahre entsprechende Bindungen für die Ausschöpfung des LuK-Globalfonds erzeugt, die haushaltsrechtlich nicht alleine durch eine Fortschreibung des LuK-Globalfonds beseitigt werden konnten. Eine - in die Tat umgesetzte (vgl. Tz.

596) - Änderung der Konzeption und die Erhöhung des finanziellen Rahmens um mehr als 50 % (vgl. Tz. 599) ist durch den seinerzeitigen Beschluss der Bürgerschaft nicht mehr gedeckt. Diese hätte zur Wahrung ihres Etatrechts erneut beteiligt werden müssen.

Forderungen des Rechnungshofs

605. Der Rechnungshof erwartet, dass der Senat bei der beabsichtigten Beteiligung der Bürgerschaft auch über die Veränderungen durch eine zusammenhängende Darstellung der Kosten- und Projektentwicklung informiert. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, dafür Sorge zu tragen, dass in der Mitteilung des Senates an die Bürgerschaft auch zu folgenden Fragen Stellung genommen wird:

- Welchen Stand hat das Projekt FISCUS bis heute erreicht?
- Wie und mit welchen Auswirkungen für Hamburg soll das Projekt FISCUS inhaltlich und zeitlich fortgeführt werden?
- Wie stellt sich die finanzielle Belastung Hamburgs durch die Projektentwicklungskosten bis zum Abschluss der Einführung der FISCUS-Produkte vor dem Hintergrund des Beschlusses der Finanzministerkonferenz vom 06.12.2001 für Hamburg dar?
- Ist angesichts der durchgreifenden Verbesserungen der Datenverarbeitung in den letzten Jahren für die Hamburger Steuerverwaltung weiter von einer „schleichenden Funktionsunfähigkeit“ auszugehen, wie sie der Senat in der Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/1323 vom 07.06.1994 dargelegt hat?

606. Der Rechnungshof hat außerdem angeregt, die Unterrichtung des luK-Ausschusses in den Berichtsblättern durch textliche Erläuterungen zu Änderungen bei großen luK-Vorhaben zu verbessern.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzbehörde / Behörde für Umwelt und Gesundheit

Ersatzland für Kleingärten

Die Erfüllung der Ersatzlandverpflichtung bedarf einer verbesserten Steuerung und Zusammenarbeit der beteiligten Behörden. Die bisher unterlassene Anrechnung von Ersatzland muss nachgeholt werden, damit Hamburg kein finanzieller Nachteil von mindestens rd. 570.000 Euro entsteht.

Die Konkretisierung zukünftiger Ersatzlandbedarfe, der Maßnahmen zur Ersatzlandbereitstellung sowie der im Kleingartenwesen verfolgten öffentlichen Zwecke erfordert eine tragfähige konzeptionelle Basis.

Der Rechnungshof hat Empfehlungen u.a. für eine flächen- und kostengünstigere Erfüllung der Ersatzlandverpflichtung gegeben.

Der Rechnungshof hält es für geboten, bei der ab 2002 anstehenden Vertragsverlängerung mit dem Landesbund die Bürgerschaft zu beteiligen; 1997 ist dies unterblieben.

Rahmenbedingungen

607. Nach dem Bundeskleingartengesetz (BKleingG) kann Hamburg Kleingartenpachtverträge über Dauerkleingärten¹ u.a. kündigen, wenn die Fläche zur Verwirklichung eines Bebauungsplans oder einer Planfeststellung einer anderen Nutzung zugeführt werden soll.² Für geräumte Flächen hat die Gemeinde möglichst zeitgleich geeignetes Ersatzland bereitzustellen oder zu beschaffen. Da in Hamburg in fast allen Fällen Dauerkleingärten oder ihnen rechtlich gleichgestellte Kleingärten³ betroffen sind, muss die Stadt nahezu bei jeder Kündigung Ersatzland bereitstellen.

Ziel der Ersatzlandverpflichtung ist die Erhaltung des Kleingartenbestandes; diese Verpflichtung entfällt, wenn die Gemeinde außer-

¹ Kleingärten, die durch Bebauungsplan rechtlich abgesichert sind (§ 14 Abs. 1 BKleingG)

² vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 5 und 6 BKleingG

³ vgl. § 16 Abs. 2 BKleingG

stande ist, innerhalb ihres Gebiets Ersatzland bereitzustellen⁴, oder kein Bedarf an Kleingärten besteht.⁵

608. Stadteigene Kleingartenflächen sind seit 1960 an den Landesbund der Gartenfreunde in Hamburg e.V. (Landesbund) verpachtet, der sie als Zwischenpächter an Kleingartenvereine weiterverpachtet. Die Finanzbehörde - Liegenschaftsverwaltung - (FB) hat 1967 mit dem Landesbund vertragliche Vereinbarungen über die Kündigung von Kleingärten und Bereitstellung von Ersatzland getroffen. Der Vertrag wurde seitdem mehrfach - auch über das Inkrafttreten des BKleingG 1983 hinaus - bis zu einer ab 1987 geltenden neuen Vereinbarung verlängert. Der neue Vertrag ist bis Ende 2001 mit der Option auf weitere Verlängerungen um jeweils fünf Jahre verlängert worden.

Die vertraglichen Vereinbarungen eröffnen Hamburg - abweichend vom BKleingG - die Möglichkeit, Kleingartenflächen für eine andere Nutzung in Anspruch zu nehmen, ohne dass bereits im Zeitpunkt ihrer Räumung Ersatzflächen zur Verfügung stehen, und so zeitlich Flexibilität bei der Durchführung von Stadtentwicklungsmaßnahmen zu gewinnen.

609. Derzeit gibt es in Hamburg auf einer Fläche von rd. 1.947 Hektar insgesamt 560 Kleingartenanlagen mit 36.043 Parzellen. Von 1983 bis 2000 hat Hamburg Pachtverträge für 1.599 Kleingartenparzellen gekündigt und im Gegenzug 847 Ersatzparzellen bereitgestellt.

In Bebauungsplänen sind rd. 4.500 vorhandene Kleingartenparzellen für eine andere Nutzung vorgesehen; für diese Parzellen wäre nach einer Kündigung Ersatzland bereitzustellen. Nach Einschätzung der für Kleingärten fachlich zuständigen Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG) sind auf Basis des Flächennutzungsplans in Verbindung mit dem Landschaftsprogramm einschließlich Artenschutzprogramm insgesamt bis zu rd. 6.300 Parzellen langfristig für andere Nutzungen vorgesehen, wobei sie allerdings die tatsächliche Inanspruchnahme und ihren Zeitpunkt als offen ansieht. Auf dieser Grundlage ergäben sich rechnerisch ein maximaler Bedarf an Ersatzflächen von 265 Hektar⁶ und nach den derzeit von der BUG angesetzten Kosten für die Bereitstellung von Ersatzparzellen⁷ ein Ausgabevolumen von bis zu rd. 116 Mio Euro.

Optimierung der Steuerung

610. Das nach den mit dem Landesbund geschlossenen Verträgen angestrebte Ziel, die Zahl der zu räumenden Parzellen und der bereitzustellenden Ersatzparzellen spätestens bis zum Ablauf der je-

Fehlende wirksame Steuerung

⁴ § 14 Abs. 1 BKleingG

⁵ Begründung zum BKleingG (Bundestagsdrucksache Nr. 9/1900 v. 06.08.1982, S.18)

⁶ Die BUG geht bei der Neuanlage von Kleingärten von einer Parzellengröße von 420 m² (Nutzfläche plus Gemeinschaftsanlagen, öffentlichem Grünanteil) aus.

⁷ rd. 18.400 Euro je Ersatzparzelle (7.700 Euro Grunderwerbskosten und 10.700 Euro Herrichtungskosten)

weiligen Verträge auszugleichen, ist nicht erreicht worden. Seit Inkrafttreten des BKleingG in 1983 war die verwaltungsinterne Steuerung zur Erreichung dieses Ziels nicht ausreichend:

- Beim Vertragsablauf Ende 1983 bestand ein Überhang von 372 bereitgestellten Parzellen, der sich bis 1996 zu einem Defizit von 495 Parzellen entwickelt hat; für 2001 wurde ein Defizit von 164 Parzellen erwartet.⁸
- Die FB ermittelt jährlich die Zahl der im vorangegangenen Jahr geräumten und bereitgestellten Parzellen und stellt damit lediglich nachträglich fest, inwieweit der Vertrag erfüllt ist.
- Da die FB von den örtlich zuständigen Bezirksamtern nicht vollständig über die aktuelle Verfügbarkeit potenzieller Ersatzflächen unterrichtet wird, fehlen ihr die insoweit erforderlichen aktuellen Kenntnisse.
- Die Senatskommission für Stadtentwicklung, Umwelt, Wirtschaft und Verkehr (Senko) hat im September 2000 die FB beauftragt, die Voraussetzungen für die Erfüllung der Ersatzlandverpflichtungen bis zum Ablauf des Vertrages Ende 2001 in Abstimmung mit den damals für Stadtentwicklung und Umwelt zuständigen Behörden und dem jeweils örtlich zuständigen Bezirksamt zu schaffen.⁹ Zu diesem Zeitpunkt - rd. 15 Monate vor Vertragsende - konnte aber nicht mehr davon ausgegangen werden, dass hierdurch das vertragliche Ziel eines Ausgleichs sichergestellt wird. Dieser Auftrag ist dementsprechend auch nicht erfüllt worden. Das Defizit ist entgegen den Erwartungen noch angestiegen (vgl. Tz. 614).

611. Dieser Ausgleich ist auch unabhängig von der vertraglichen Zielsetzung notwendig. Ein ungesteuertes über Jahre aufgewachsenes Defizit bereitzustellender Parzellen führt zu einer finanziellen Vorbelastung künftiger Haushaltsjahre, beschränkt - entgegen der Zielsetzung des Vertrages - die Planungsflexibilität für Stadtentwicklungsmaßnahmen in den Folgejahren und kann Verhandlungen über Anschlussverträge belasten. Ein Überhang bereitgestellter Parzellen, der ohne sachliche Notwendigkeit entstanden ist, stellt zudem eine nach § 56 Abs. 1 LHO unzulässige Vorleistung dar.

612. Das vertragliche Ziel eines Ausgleichs bei der Ersatzlandverpflichtung erfordert mithin eine verwaltungsinterne Steuerung über die bisherigen Maßnahmen hinaus. Deshalb ist Vorsorge für den Abbau von Rückständen und die Erfüllung voraussichtlich neu hinzutretender Verpflichtungen zu treffen. Die Bereitstellung von Ersatzflächen muss außerdem über die gesamte Vertragsdauer veränderten Bedingungen angepasst werden können.

613. Allerdings ist für die FB eine solche Steuerung ohne Mitwirkung der Behörden und Dienststellen nicht möglich, die im Rahmen ihrer

*Zusammenarbeit
der Behörden
organisieren*

⁸ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 16/5088 vom 24.11.2000

⁹ Grundlage war eine Vorlage der Umweltbehörde.

unterschiedlichen Fachzuständigkeiten an der Bereitstellung von Ersatzland beteiligt sind.¹⁰ Damit die FB ihrer Ergebnisverantwortung gerecht werden kann, hält es der Rechnungshof für erforderlich, die Bezirksamter bei der Vertragserfüllung künftig stärker in die Verantwortung zu nehmen. Die FB sollte für die Realisierung von Ersatzflächen Ziele und Teilschritte definieren sowie deren Einhaltung überwachen. Denkbar ist z.B. die Einrichtung eines ständigen Arbeitskreises, an dem auch die für Stadtentwicklung und Umwelt zuständigen Behörden beteiligt sind.

614. Die FB hat in ihrer Stellungnahme mitgeteilt, dass zum Vertragsablauf Ende 2001 ein Defizit von 229 bereitzustellenden Parzellen entstanden sei. Für dessen Beseitigung bis spätestens 2003 will sie die behördenübergreifende Zusammenarbeit im Sinne der Vorschläge des Rechnungshofs intensivieren. In ihre Überlegungen zur Weiterentwicklung der Steuerung sollen die Anregungen des Rechnungshofs einbezogen werden.

Für den Rechnungshof bestätigt die Steigerung des noch im Zuge der Prüfung (Oktober 2001) erwarteten Defizits zum Ende des 2001 auslaufenden Vertrages von 164 Parzellen um rd. 40 % die Notwendigkeit einer wirksameren Steuerung der Ersatzlandverpflichtung.

Anrechnung auf die Ersatzlandverpflichtung

615. Die FB bilanziert auf Basis jährlicher Abstimmungen mit dem Landesbund die Zahl der seit 1967 bereitgestellten und geräumten Parzellen. Ihre Abrechnung berücksichtigt eine Vereinbarung von 1976 mit dem Landesbund über die Anrechnung von 53 Parzellen auf die Verpflichtung Hamburgs nicht. Je nachdem, in welchem Umfang Grunderwerbskosten erforderlich sind, resultiert hieraus für Hamburg bei Nichtanrechnung ein finanzieller Nachteil zwischen 569.000 Euro und 976.000 Euro.

*Versäumte
Anrechnung
nachholen*

Aufgrund der Forderung des Rechnungshofs, die Anrechnung der 53 Parzellen nunmehr nachzuholen, hat die FB hierüber Gespräche mit dem Landesbund aufgenommen.

Veranschlagung der Herrichtungskosten

616. Nach dem Landschaftsprogramm von 1997 werden Kleingartenanlagen zum Teil als Kleingartenparks mit einem Flächenanteil von bis zu 40 % für Wege, Stellplätze und öffentlich nutzbare Grünflächen eingerichtet. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass

¹⁰ Die Liegenschaftsämter sind zuständig für das Flächenmanagement vor Ort einschließlich des Ankaufs und der Verpachtung von Ersatzland; die Behörde für Bau und Verkehr sowie die Stadtplanungsabteilungen der Bezirke betreiben die planrechtliche Aufbereitung von Flächen für Dauerkleingarten in fachlicher Abstimmung mit der BUG; BUG und bezirkliche Gartenbauabteilungen obliegen die Herrichtung und Übergabe der Flächen im Rahmen der vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen.

*Bedarfsgerechte
Veranschlagung
notwendig*

- die BUG für die Herrichtung der Kleingärten Ausgaben ohne Konkretisierung des voraussichtlichen Bedarfs veranschlagt und sie die bewilligten Mittel nicht annähernd verbrauchen kann.¹¹ In 2001 wurde der gesamte veranschlagte Ansatz von rd. 861.000 Euro nicht benötigt und auf andere Titel übertragen;
- aus dem für Kleingartenanlagen zuständigen Titel¹² Flächen hergerichtet wurden, die zum Teil mehr als doppelt so groß sind wie der an den Landesbund für Kleingärten verpachtete Flächenanteil;
- die Höhe der auf die Herrichtung von Ersatzparzellen tatsächlich entfallenden Kosten nicht bekannt ist.

Der Rechnungshof hat die Verwendung von Haushaltsmitteln beanstandet, die entgegen § 11 Abs. 2 LHO ohne hinreichenden Bedarf veranschlagt und im Rahmen der Deckungsfähigkeit für andere Zwecke verwendet werden. Sofern die BUG aufgrund besonderer Prognoseunsicherheiten Bedarfe nicht realistisch schätzen und damit eine mit dem Haushaltsrecht im Einklang stehende Veranschlagung nicht erreichen kann, muss sie eine Verstärkung anderer Titel ausschließen. Der Rechnungshof hat die BUG zudem aufgefordert,

- wegen der notwendigen Haushaltsklarheit in Fällen, in denen der öffentliche Grünflächenanteil überwiegt, die Ausgaben hierfür künftig aus dem für Grünanlagen zuständigen Titel¹³ zu leisten,
- die Kosten für die Herrichtung von Ersatzparzellen neu zu ermitteln.

*Verursachungs-
gerechte
Veranschlagung
prüfen*

Ferner hat er angeregt zu prüfen, ob die Herrichtungskosten für Ersatzparzellen künftig verursachungsgerecht in den Einzelplänen der Behörden veranschlagt werden können, die als Bedarfsträger die geräumte Kleingartenfläche in Anspruch nehmen.

617. Die BUG will die Umsetzung der Forderungen des Rechnungshofs prüfen. Zur Veranschlagung der Herrichtungskosten hat sie erklärt, die Prüfung der Verfügbarkeit von Flächen sei regelmäßig Grundlage für die Ausschöpfung der Finanzplanrate, jedoch könne die zeitliche Planung nicht immer zutreffen. Sie sei bestrebt, sichere Prognosen für den Mittelbedarf zu erreichen. Gemeinsam mit der FB will sie - wie angeregt - eine Veranschlagung mit veränderten Zuständigkeiten prüfen.

¹¹ Die Summe der im Betrachtungszeitraum 1996 bis 2000 entstandenen Haushaltsreste entsprach über 93 % (= 3,5 Mio Euro) der in diesem Zeitraum insgesamt veranschlagten Mittel (= rd. 3,8 Mio Euro); hierbei sind Verstärkungen anderer Titel durch Inanspruchnahme der Deckungsfähigkeit noch nicht berücksichtigt.

¹² Titel 8800.741.05

¹³ Titel 8800.741.01

Konzeptionelle Grundlagen

618. BUG und FB gehen davon aus, dass in einigen Stadtteilen eine Nachfrage nach wohnungsnahen Kleingärten besteht, die aufgrund des Mangels an geeigneten Flächen und starken Nutzungskonkurrenzen insbesondere durch die Primärbedürfnisse Wohnen und Arbeit nicht gedeckt werden können. In Randlagen Hamburgs sind hingegen geeignete Flächen vorhanden, für die aber keine hinreichende Nachfrage besteht. Seit Ende der 70er-Jahre unternommene Versuche, eine zwischen den Behörden abgestimmte Kleingartenkonzeption vorzulegen, blieben vor dem Hintergrund konkurrierender Flächen- und Nutzungsansprüche bisher erfolglos. Damit fehlt bislang ein Konzept, das unter Berücksichtigung der Versorgungs- und Bedarfslage in Hamburg als Grundlage für die Entwicklung und Erfüllung der Ersatzlandverpflichtung Klarheit über den notwendigen Umfang des Kleingartenbestandes schafft und ggf. gezielte Planungen konkreter Maßnahmen zur Bestandssicherung ermöglicht.
- Reichweite der Ersatzlandverpflichtung offen*
619. Ein Vertrag über die Bereitstellung von Kleingarten-Ersatzland berührt Bestandsfragen des Kleingartenwesens und muss insoweit Hamburgs grundsätzliche Ziele der Kleingartenförderung, die örtliche Versorgungs- und Bedarfslage und Grundlagen für die weitere Flächenentwicklung berücksichtigen. Es muss ferner abgewogen werden, inwieweit vertragliche Verpflichtungen begründet werden sollen, die von Hamburg mehr verlangen, als das BKleingG fordert (vgl. Tzn. 625 und 626).
- Der Rechnungshof hatte deshalb angeregt, möglichst bereits den Verhandlungen über eine Vertragsverlängerung ab 2002 einen von der BUG ohnehin angekündigten Entwurf „Fachplanung Kleingärten“ zu Grunde zulegen. Andernfalls müsse mit dem Landesbund zumindest eine Zwischenlösung vereinbart werden, die die Berücksichtigung eines später vorgelegten Kleingartenkonzepts erlaubt.
620. Er hat außerdem empfohlen, den Bedarf an Kleingärten im Zusammenwirken mit dem Landesbund nachfrageorientierter als bisher und ausgehend vom derzeitigen Bestand auf einer konkret überprüfbarer Datenbasis zu ermitteln, um künftig mit Blick auf eine mögliche Freistellung von der Ersatzlandverpflichtung belastbare Informationen über die Nachfrageentwicklung zu erhalten und auf Veränderungen zeitnah reagieren zu können. Dazu sind eine Nachfrageprüfung generell vor Herrichtung von Flächen, Erhebung und Auswertung von Parzellenleerständen, Kündigungen und Neuvergaben erforderlich.
- Konkrete Nachfrage klären*
621. Der Rechnungshof hat zudem darauf hingewiesen, dass es im Rahmen einer Kleingartenkonzeption auch der Konkretisierung der im Kleingartenwesen zu verfolgenden öffentlichen Zwecke bedarf: Vor dem Hintergrund des deutlichen Funktionswandels der Kleingärten - von der Selbstversorgung einkommensschwacher Arbeiter
- Öffentliche Zwecke konkretisieren*

terfamilien zum Erholungsfreiraum breiter Bevölkerungskreise - besteht weitgehender Konsens bei Verwaltung, Wissenschaft und auch Kleingartenverbänden über das Erfordernis, der sozialen und ökologischen Bedeutung von Kleingärten stärker zur Wirkung zu verhelfen. Handlungsfelder werden auf sozialem Gebiet insbesondere hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung von - in Hamburgs Kleingärten deutlich unterrepräsentierten - einkommensschwachen und arbeitslosen Bevölkerungsteilen, vor allem Familien mit Kindern, Alleinerziehenden, integrationsbereiten ausländischen, aber auch allein stehenden älteren Mitbürgern sowie hinsichtlich der Transparenz des Vergabeverfahrens gesehen.¹⁴ Einigkeit besteht auch über die mit einer stärkeren Öffnung für Nachbarschaft und Öffentlichkeit verbundenen Möglichkeiten, wie z.B. engere Einbindung in das System der städtischen Rad- und Fußwege oder Nutzungsangebote an benachbarte Schulen, Kindergärten oder Behinderteneinrichtungen. Auch die ökologischen Funktionen von Kleingärten z.B. im Rahmen einer naturnahen Vernetzung von Grüngeländen werden übereinstimmend hervorgehoben.

622. Die BUG hat mitgeteilt, dass ein abstimmungsfähiger Entwurf der „Fachplanung Kleingärten“ bis Ende 2001 nicht mehr realisierbar sei. Die FB will bei einer Vertragsverlängerung eine Regelung in den Vertrag aufnehmen, die Nachverhandlungen ermöglicht, wenn diese Fachplanung Auswirkungen auf das Vertragsverhältnis hat. BUG und FB wollen außerdem darauf hinwirken, dass durch den Landesbund die Parzellenkündigungen, -neuvergaben und -leerstände periodisch erhoben und für den Nachweis des gesamtstädtischen Kleingartenbedarfs zur Verfügung gestellt werden.

Empfehlungen für die Vertragsgestaltung

623. Angesichts der Schwierigkeiten, Ersatzland nachfragegerecht bereitzustellen, und der nur begrenzt verfügbaren Flächen- und Finanzressourcen sollten alle Möglichkeiten Hamburgs für eine wirtschaftliche Erfüllung der Ersatzlandverpflichtung genutzt werden:

624. Vor Inkrafttreten des BKleingG haben FB und Landesbund mehrfach die Finanzierung von Lauben für sozial schwächer gestellte Kleingarteninteressenten durch Hamburg unter Anrechnung auf die Ersatzlandverpflichtung vereinbart. Das Kleingartenwesen wurde damit ohne zusätzlichen Verbrauch von Flächen gefördert. Der Rechnungshof hat die FB gebeten, zu prüfen, inwieweit eine erneute Vereinbarung dieses Inhalts möglich und umsetzbar ist.

Laubenfinanzierung prüfen

Die FB hat hierzu mitgeteilt, gegenwärtig sehe der Landesbund für Laubenfinanzierungen durch die Stadt gegen Anrechnung auf die

¹⁴ vgl. „Gutachten zur Kleingartenkonzeption Hamburg“ Oktober 1994; s.a. das für das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erstellte Gutachten „Städtebauliche, ökologische und soziale Bedeutung des Kleingartenwesens“ vom Februar 1998

Ersatzlandverpflichtung keinen Bedarf, weil er über einen „gut gefüllten Laubenfonds“ verfüge.

625. Hamburg hat sich vertraglich verpflichtet, Ersatzparzellen in einem hergerichteten Zustand bereitzustellen. Das BKleingG von 1983 sieht eine derartige Verpflichtung in Abweichung von der vor seinem Inkrafttreten landesrechtlich geprägten Rechtsauffassung nicht mehr vor. Der Rechnungshof hat die FB deshalb gebeten zu überdenken, inwieweit es gerechtfertigt ist, Mittel in beträchtlicher Höhe weiterhin auch für die Herrichtung zur Verfügung zu stellen.

Herrichtungskosten berücksichtigen

Denkbar erschiene eine Beteiligung des Pächters: Das BKleingG eröffnet dem Verpächter die Möglichkeit, für von ihm geleistete Aufwendungen, die der Errichtung und Nutzung einer Kleingartenanlage dienen, vom Pächter Erstattung zu verlangen.¹⁵ Die Wahrnehmung dieser Möglichkeit würde aber zu einer Ungleichbehandlung von Kleingarten-Pächtern führen, weil hiervon nur neu herzurichtende Kleingärten betroffen wären. Der Rechnungshof hat der FB daher empfohlen, mit dem Landesbund zunächst über eine Beteiligung an den Herrichtungskosten in Form einer Anrechnung auf die Ersatzlandverpflichtung zu verhandeln.

626. Ähnliches gilt hinsichtlich der bisherigen Vereinbarung, Ersatzland bei fehlender Akzeptanz des Landesbundes nur zur Hälfte anzurechnen: Nach dem BKleingG kommt es entgegen früherer Rechtsauffassung in Hamburg nicht mehr auf die Nähe zur bisherigen Kleingartenanlage, sondern vor allem auf die planungsrechtliche Situation des Ersatzlandes im gesamten Gemeindegebiet an.¹⁶ Die Ablehnung einer Fläche durch den Landesbund wegen fehlender örtlicher Nachfrage darf nicht dazu führen, dass nach seiner tatsächlichen und rechtlichen Beschaffenheit im Sinne des § 14 Abs. 1 BKleingG geeignetes Ersatzland nicht voll auf die zu erfüllende Ersatzlandverpflichtung angerechnet und dafür ggf. eine Lieferschuld Hamburgs aufgebaut wird.

Gesetzlich geeignetes Ersatzland voll anrechnen

Auch wenn es bislang noch nicht zu einer verminderten Anrechnung gekommen ist, hat der Rechnungshof gefordert, zukünftig auf eine Vereinbarung dieses Inhalts zu verzichten. Soweit andere Flächen nicht vorhanden sind, müssen auch Ersatzflächen in weniger gesuchten Lagen bereitgestellt und auf die Ersatzlandverpflichtung angerechnet werden können.

Die FB hält die Übernahme der Herrichtungskosten für neue Kleingärten (vgl. Tz. 625) für einen wesentlichen Bestandteil des Vertrages und Äquivalent für die vertraglichen Pflichten des Landesbundes. Sie will aber künftig die volle Anrechnung potenzieller Ersatzparzellen vorsehen, wenn der Landesbund die Übernahme von Ersatzland ablehnen sollte.

627. Nach dem von der BUG in Auftrag gegebenen Gutachten aus 1994 gibt es in Hamburg einen hohen Anteil an Kleingärten, deren

¹⁵ vgl. § 5 Abs. 4 BKleingG

¹⁶ Mainczyk, Kommentar zum BKleingG, § 14 RN 5

*Nachverdichtungspotenziale
vorrangig ausschöpfen*

Größe sowohl die zwischen Hamburg und dem Landesbund für Ersatzparzellen vereinbarte Nutzfläche von im Mittel 300 m² als auch die im BKleingG vorgesehene Höchstgrenze von 400 m² deutlich überschreitet.¹⁷

Nach Ansicht des Rechnungshof sollte die Nachverdichtung bestehender Kleingärten unter Anrechnung auf die Ersatzlandverpflichtung angesichts vielfältiger Nutzungsansprüche - wie sie sich z.B. aus den Primärbedürfnissen Wohnen und Arbeit ergeben - und knapper Verfügbarkeit an Flächen Vorrang vor dem Verbrauch neuer Flächen haben. Auch wenn einzelne Verdichtungsmaßnahmen zusätzliche Parzellen möglicherweise jeweils nur in geringem Umfang schaffen, können sie

- in der Summe einen spürbaren Beitrag zur Bereitstellung von Ersatzparzellen und wirtschaftlichen Erfüllung der Ersatzlandverpflichtung leisten,
- zum Abbau einer ungedeckten Nachfrage nach wohnungsnahen Kleingärten beitragen,
- eine Annäherung von Parzellen an die in Hamburg vertraglich vorgesehene Nutzfläche von im Mittel 300 m² bewirken,
- je nach Lage des Einzelfalls geringere Kosten verursachen als die Bereitstellung üblicher Ersatzparzellen und
- die derzeitige Ungleichbehandlung von Kleingärtnern hinsichtlich der Größe ihrer Parzellen verringern.

Der Rechnungshof hat die BUG gebeten, Verdichtungspotenziale nunmehr systematisch zu ermitteln und mit dem Landesbund die Voraussetzungen für die Umsetzung von Verdichtungsmaßnahmen zu vereinbaren.

628. Nach Ermittlungen der BUG weisen Dauerkleingärten in ihrem Verwaltungsvermögen nur in sehr begrenztem Umfang, sonstige Kleingärten im Allgemeinen Grundvermögen dagegen rechnerisch durchaus nennenswerte Nachverdichtungspotenziale aus. Zwingende Voraussetzung für eine Nachverdichtung sei aber die planungsrechtliche Sicherung als Dauerkleingarten, die bei sonstigen Kleingärten fehle. Sie will Erfahrungen im Rahmen des Pilotprojekts „Stadtpark Eimsbüttel“ nutzen, um in Zusammenarbeit mit dem Landesbund Strategien für eine sinnvolle Aktivierung von Nachverdichtungspotenzialen zu entwickeln.

Der Rechnungshof weist hinsichtlich der Nachverdichtung darauf hin, dass auch geringe Parzellengewinne realisiert werden sollten, wenn die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gegeben ist. Er hält auch vor dem Hintergrund der im Gutachten von 1994 ermittelten Daten nach wie vor eine systematische Bestandsaufnahme von Nachverdichtungspotenzialen für erforderlich. Erst auf einer sol-

¹⁷ vgl. Fn. 14; in Extremfällen soll die Parzellengröße über 1.000 m² hinaus gehen; auch unter Dauerkleingärten gäbe es Anlagen mit einer durchschnittlichen Parzellengröße von über 800 m².

chen Basis können dann in weiteren Schritten durch Pilotprojekte gewonnene Erfahrungen genutzt und ggf. erforderliche planungsrechtliche Ausweisungen als Flächen für Dauerkleingärten geprüft werden.

Beteiligung der Bürgerschaft

629. Die Bürgerschaft hatte 1985 den finanziellen Auswirkungen aus dem Vertrag vom 03.02.1986 mit der Option auf Verlängerungen um jeweils fünf Jahre zugestimmt. Bei ihrer Beteiligung wurde sie über einen damals bestehenden Leistungsüberhang von 200 Parzellen unterrichtet. In diesem Umfang hatte die Stadt dem Landesbund mehr Parzellen bereitgestellt, als dieser herausgeben musste. Außerdem wurde der Bürgerschaft mitgeteilt, dass die finanziellen Auswirkungen des Vertrages sich auf Herrichtungskosten von umgerechnet rd. 5.110 Euro je Parzelle beschränken würden.

Bei der 1997 vorgenommenen Vertragsverlängerung bis 2001 ist sie aber entgegen § 38 Abs. 1 LHO nicht beteiligt worden, obwohl ein für Hamburg erweiterter Leistungsumfang und deutlich veränderte finanzielle Auswirkungen der Zustimmung der Bürgerschaft bedurft hätten.

Der Rechnungshof hält es für geboten, die Vertragsverlängerung ab 2002 unter Vorbehalt der Zustimmung der Bürgerschaft abzuschließen. Für die sachgerechte Ausübung des Budgetrechts bedarf die Bürgerschaft bei ihrer Entscheidung u.a. der Kenntnis über die finanziellen Auswirkungen des Vertrages; hierzu zählen auch die von Hamburg übernommenen Herrichtungskosten, deren Höhe derzeit nicht hinreichend bekannt ist (vgl. Tz. 616).

*Bürgerschaft bei
Vertragsverlängerung
beteiligen*

630. Die FB will bei einer Verlängerung des Vertrages mit dem Landesbund prüfen, ob insbesondere im Hinblick auf die gestiegenen Kosten eine Befassung der Bürgerschaft notwendig ist. Sie ist der Auffassung, dass 1997 eine Ausweitung der vertraglichen Verpflichtungen der Stadt nicht vorgelegen habe. Die veränderten finanziellen Rahmenbedingungen entsprächen den üblichen Erfahrungswerten und kämen im jährlich neu beschlossenen Haushaltsplan nebst Erläuterungen zum Ausdruck.

Die Entgegnung der FB ist nicht überzeugend:

- Die Bürgerschaft ist im Rahmen ihrer 1985 erfolgten Beteiligung nicht über eine Regelung unterrichtet worden, die für Hamburg die Verpflichtung begründete, im Sinne des § 14 Abs. 1 BKleingG geeignetes Ersatzland nur zur Hälfte anzurechnen, wenn der Landesbund die Übernahme der Flächen ablehnt (vgl. Tz. 626). Der vorher geltende Vertrag sah eine solche Regelung auch nicht vor; sie wurde erstmals mit seiner Verlängerung ab 1997 vereinbart. Damit lag ein die Vertragspflichten Hamburgs ausweitender Leistungsumfang vor, der je

nach Lage des Einzelfalls finanzielle Auswirkungen (z.B. in Form zusätzlicher Grunderwerbskosten) haben konnte.

- Der von der Bürgerschaft für die Übernahme der Herrichtungskosten gebilligte Finanzrahmen von rd. 5.000 Euro je Parzelle hatte sich inzwischen um 50 % und damit erheblich erhöht. Die Darstellung höherer finanzieller Auswirkungen im Rahmen der jährlichen Veranschlagung entsprechender Ausgaben kann eine nach § 38 Abs. 1 LHO erforderliche vorherige parlamentarische Ermächtigung, sich zur Leistung dieser Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren vertraglich zu verpflichten, nicht ersetzen. Im Übrigen war auch aus den Haushaltsplänen der Folgejahre der veränderte finanzielle Rahmen nicht zu erkennen.

Außerdem wäre eine Beteiligung der Bürgerschaft auch schon deshalb geboten gewesen, weil vor der Vertragsverlängerung statt des der Bürgerschaft 1985 mitgeteilten Leistungsüberhangs (vgl. Tz. 629) erstmals eine Schuld Hamburgs bestand, die für die Folgejahre eine finanzielle Vorbelastung von bis zu 6,4 Mio Euro¹⁸ darstellte.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzbehörde / Behörde für Bildung und Sport / Justizbehörde

Reorganisation der staatlichen Bauherrenaufgaben

Bei der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben ist keine Kostentransparenz gegeben. Vergebare Baumanagementleistungen werden in der Behörde für Bildung und Sport und der Justizbehörde ohne Nachweis der Wirtschaftlichkeit selbst erbracht.

Planung, Dokumentation und Beauftragung von Bauunterhaltungsmaßnahmen weisen bei der Behörde für Bildung und Sport und der Justizbehörde Mängel auf. Es bedarf insbesondere einer Prioritätensetzung bei der jährlichen Bauunterhaltung.

¹⁸ Hamburg war mit der Lieferung von 495 Parzellen im Rückstand; je Parzelle wurde mit bis zu rd. 12.800 Euro Kosten gerechnet.

Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung

631. Organisation und Verfahrensabläufe der staatlichen Hochbauverwaltung sind mit Wirkung vom 01.01.1995 grundlegend reorganisiert worden (PROBAU¹). Wesentliche Ziele der Reorganisation waren:
- Steigerung der Wirtschaftlichkeit bei der Planung und Durchführung staatlicher Hochbaumaßnahmen durch die Schaffung eindeutiger Verantwortungsstrukturen,
 - Erhöhung der Kostentransparenz und Stärkung des Kostenbewusstseins bei Bedarfsträgern und Baudienststellen,
 - Einführung einfacher, aber wirksamer Controlling-Instrumente,
 - Lieferung konkreter Leistungszahlen zur Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsleistungen.
632. Zur Regelung der PROBAU-Verfahren haben die Finanzbehörde und die Behörde für Bau und Verkehr gemeinsam das Bauhandbuch als vorläufige Verwaltungsvorschrift über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (VV-Bau) erlassen. Danach werden die Bauherrenaufgaben unterteilt in
- Bauherrenkernleistungen, die grundsätzlich vom Bedarfsträger selbst durchzuführen sind, und
 - Baumanagementleistungen, die wahlweise auch vergeben werden können.
633. Der Rechnungshof hat bei der Behörde für Bildung und Sport (BBS) und der Justizbehörde geprüft, ob die mit der Reorganisation der staatlichen Hochbauverwaltung (PROBAU) festgelegten Bauherrenaufgaben in Übereinstimmung mit dem Bauhandbuch und im Sinne der Zielsetzungen der in Tz. 631 genannten Bürgerschaftsdrucksache wahrgenommen werden.

Kostenerfassung für die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben

634. Bei der Umsetzung von PROBAU ist keine kostenmäßige Erfassung der Bauherrenleistungen und kein darauf aufbauendes Controllingverfahren eingeführt worden. Die VV-Bau sehen dafür, anders als für die Hochbaudienststellen, keine Regelungen vor. Den Bauherren sind daher weder Verfahren zur Leistungserfassung noch Maßstäbe zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit ihrer Leistungen vorgegeben worden. Damit ist eine zuverlässige Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung bei den einzelnen Bauherren sowie ein Vergleich der Bauherren untereinander nicht möglich. Insofern wird einer wesentlichen Zielsetzung von

Keine Kostenerfassung für Bauherrenleistungen

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 15/1192 vom 10.05.1994

PROBAU, Kostentransparenz und Kostenbewusstsein beim Bauherren zu stärken, nicht entsprochen.

*Kostenrechnung
und Controlling-
verfahren ein-
führen*

635. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, dass die Finanzbehörde sowohl für den Bereich der Bauherrenkernleistungen als auch für die vom Bauherren selbst wahrgenommenen Baumanagementleistungen ein Muster für eine einheitliche Kostenrechnung und ein geeignetes Controllingverfahren mit Kennzahlen entwickelt. Die so ermittelten Daten wären für Vergleiche der Bauherren untereinander auszuwerten und die VV-Bau entsprechend zu ergänzen.
636. Die Finanzbehörde hat erklärt, dass die Einführung einer Kostenrechnung und eines Controllingverfahrens in zeitlicher Hinsicht erst nach Einführung von SAP in den jeweiligen Behörden erfolgen könne. Dabei werde auf eine eigene Programmentwicklung verzichtet und stattdessen das SAP-Modul Kostenrechnung verwendet.
637. Der Rechnungshof teilt die Auffassung der Finanzbehörde, eine Kostenrechnung sinnvollerweise mit der SAP-Einführung zu verbinden. Um mit deren Hilfe Wirtschaftlichkeitsvergleiche auch der Bauherren untereinander zu ermöglichen, dürfte es aber zweckmäßig sein, wenn die Finanzbehörde im Rahmen ihrer PROBAU-Zuständigkeit auf eine einheitliche Struktur der Kostenrechnung hinwirkt.

Wirtschaftlichkeitsnachweise für vergebare Leistungen

638. Gemäß VV-Bau² ist die eigene Wahrnehmung von Baumanagementleistungen möglich, sofern der Bauherr hierfür über eigenen qualifizierten Bausachverständigen verfügt. Anderenfalls beauftragt er eine Hochbaudienststelle oder aber ein privates Ingenieurbüro gegen Honorarzahlung.

Die geprüften Behörden haben vergebare Baumanagementleistungen in nennenswertem Umfang³ selbst durchgeführt. Für die Entscheidung, ob Baumanagementleistungen vergeben oder selbst erbracht werden sollen, dürfen jedoch insbesondere wirtschaftliche Aspekte (vgl. § 7 LHO) nicht außer Acht gelassen werden. Die Aufgabenerledigung durch den Bauherrn darf nicht kostenaufwändiger sein als eine Vergabe. Die Wirtschaftlichkeit der selbst durchgeführten Baumanagementleistungen ist u.a. durch einen Vergleich mit den bei einer Vergabe entstehenden Honorarkosten nachzuweisen. Derartige Vergleiche sind, da sie in der VV-Bau nicht vorgesehen waren, auch nicht angestellt worden.

² vgl. VV-Bau Ziff. 4.1

³ in der Größenordnung bis zu rd. 1/5 der maximal möglichen Baumanagementleistungen

639. Der Rechnungshof hat empfohlen,
- die Bauherren zu Wirtschaftlichkeitsvergleichen zu verpflichten, soweit Baumanagementleistungen selbst wahrgenommen werden, und
 - die VV-Bau durch entsprechende Regelungen zu ergänzen.
640. Die Finanzbehörde hat zugesagt, in die VV-Bau Entscheidungsmaßstäbe hinsichtlich Eigenleistung oder Beauftragung für das operative Geschäft der Baumanagementleistungen aufzunehmen. Dabei sollen in einer ganzheitlichen Betrachtung neben Kostenüberlegungen gleichwertig qualitative und zeitliche Aspekte berücksichtigt werden.

Wirtschaftlichkeitsvergleiche bei eigenen Baumanagementleistungen

Behörde für Bildung und Sport (BBS)

Koordinierung der Baumaßnahmen

641. In der BBS stehen gemäß Haushaltsplan 2001 für Investitions- und Bauunterhaltungsmaßnahmen rd. 89 Mio Euro bzw. rd. 54 Mio Euro zur Verfügung. Dieses Bauvolumen setzt sich aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zusammen, die in zwei Abteilungen bearbeitet werden. Bei Investitions- und Bauunterhaltungsmaßnahmen in derselben Schule ist eine zeitliche und inhaltliche Abstimmung erforderlich, um Überschneidungen und Doppelarbeiten von Planung und Baudurchführung zu vermeiden.

Derzeit gibt es keinen Überblick über die Baumaßnahmen und deren Bearbeitungsstand, der der jeweils anderen Abteilung zugänglich ist.

Schnittstellenprobleme durch fehlende Informationen

642. Der Rechnungshof hat der BBS empfohlen, eine gemeinsame Datenbank für Investitions- und Bauunterhaltungsmaßnahmen zwecks Koordination beider Bereiche zu erstellen und laufend fortzuschreiben.

Entwicklung einer gemeinsamen Datenbank

643. Die BBS hat erklärt, dass auch sie eine Abstimmung zwischen den beiden Abteilungen für dringend erforderlich halte und eine gemeinsame Datenbank entwickeln werde.

Prioritätensetzung bei der jährlichen Bauunterhaltung

644. Nach der VV-Bau ist der aktuelle Bauunterhaltungsbedarf durch regelmäßige (i.d.R. jährliche⁴) Begehungen zu erfassen und zu dokumentieren.

⁴ vgl. Baufachliche Information der Behörde für Bau und Verkehr 3/2000 - „Kriterienkatalog - Eigenleistungen des Bedarfsträgers bei der Unterhaltung baulicher und technischer Anlagen“; vgl. auch VV-Bau Band 2

Im Zuge der Verlagerung der äußeren Schulverwaltung auf die BBS zum 01.01.2000 hat diese für die Schulgebäude so genannte Gebäudepässe erstellen lassen. In ihnen werden die Art der Bau- substanz, der vorhandene Erhaltungszustand sowie der gesamte Bauunterhaltungsbedarf der Schulen festgestellt und bewertet.

*Keine Gesamt-
planung der
Bauunterhaltungs-
maßnahmen*

Eine jährliche Gesamtplanung für die im Voraus erkennbaren und damit planbaren Bauunterhaltungsmaßnahmen auf Basis einer schulübergreifenden Prioritätenliste wird bisher nicht erstellt. Somit fehlt zu Beginn des Haushaltsjahres eine vorausschauende Gesamtübersicht, die auch Grundlage für eine mittelfristige Planung größerer Bauunterhaltungsmaßnahmen sein könnte.

Die finanziellen Mittel für die Bauunterhaltung (2001: rd. 54 Mio Euro) werden jährlich aufgeteilt. 70 % werden den einzelnen Schulen auf der Basis eines Schlüssels in Form von Budgets zugeteilt. Die restlichen 30 % werden zur Finanzierung sowohl größerer als auch unvorhersehbarer Bauunterhaltungsmaßnahmen zentral bei der BBS vorgehalten. Bezogen auf die Schulbudgets wird zu Beginn des Jahres jeweils nur eine schulbezogene Planung über alle größeren Maßnahmen des Jahres erstellt. Die Mittel der zentralen Reserve werden erst im Laufe des Jahres durch konkrete Bedarfsanforderungen der Schulen in Anspruch genommen. Die von den Schulen beantragten Reservemittel werden in drei bis vier - nach Schulform getrennten - Antragsrunden verteilt. Hierbei gelten gleiche Maßstäbe, z.B. Vorrang von Dach-, Fassaden und Sielunterhaltung, Fenstererneuerung.

Eine darüber hinausgehende fachliche Beurteilung, insbesondere hinsichtlich einer Dringlichkeit im Vergleich zu den Bauunterhaltungsbedarfen aller übrigen Schulen, findet bisher nicht statt.

645. Eine baufachliche Bewertung des Bauunterhaltungsbedarfs anhand einer übergreifenden Prioritätenliste wäre im Hinblick auf den wirtschaftlichen Einsatz der begrenzten Bauunterhaltungsmittel von großem Vorteil. Die vorrangige Finanzierung der geplanten Maßnahmen einer solchen Prioritätenliste könnte allerdings das bisher gewählte Aufteilungsverhältnis der Bauunterhaltungsmittel in Frage stellen.

*Prioritätenliste für
Bauunterhal-
tungsmaßnahmen
einführen*

646. Der Rechnungshof hat mit Blick auf das erhebliche Mittelvolumen der BBS dringend empfohlen, in Anlehnung an die Regelungen für investive Baumaßnahmen⁵ auch für die planbaren Bauunterhaltungsmaßnahmen eine jährliche übergreifende Prioritätenliste aufzustellen. Dabei ist die baufachliche Beurteilung der Maßnahmenrangfolge sicherzustellen, damit übergeordnete Erfordernisse vorrangig berücksichtigt werden.

647. Die BBS hat erklärt, dass sie auch bisher schon übergreifende Prioritäten gesetzt habe. Durch die Verteilung der Budgets nach Wert und Erhaltungszustand der Schulgebäude sowie übergreifende Prioritätensetzung bei der Verteilung der Reservemittel sei

⁵ vgl. VV-Bau Nr. 2.2.2

ein fachlich und hinsichtlich der Akzeptanz bei den Schulen vernünftiger Weg eingeschlagen worden. Die Behörde werde auch künftig regelmäßige Baubegehungen als Ergänzung des Gebäudespasses durchführen, um die Prioritätensetzung fortzuschreiben. Eine übergreifende Prioritätensetzung nach den Vorstellungen des Rechnungshofs halte sie - auch mit Rücksicht auf die dezentrale Handlungsverantwortung der Schulen - nicht für praktikabel und wirtschaftlich.

Der Rechnungshof hält demgegenüber eine Auflistung und kontinuierliche Fortschreibung zumindest der vordringlichen und kostenintensiven Bedarfe für einen deutlichen Gewinn beim bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Einsatz öffentlicher Mittel, damit die Maßnahmen vergleichend beurteilt und ggf. in der Finanzierungsplanung der BBS berücksichtigt werden können. So könnte die Behörde auch im Wege der Erfolgskontrolle im Auge behalten, inwieweit sich Budgetierung und Mittelverteilung bewähren.

Einschaltung von externem Bausachverstand

648. Bauunterhaltungsmaßnahmen, deren Beauftragung keinen Bausachverstand erfordert, können vom Bauherrn selbst vergeben werden.⁶ Hierzu gehören im Normalfall beispielsweise einfache Instandhaltungs-/Instandsetzungsarbeiten und die Beseitigung geringfügiger Mängel. Dagegen hat die BBS auch anspruchsvollere Instandsetzungen ihrer baulichen Anlagen (z.B. Fenstererneuerungen, Flachdacharbeiten und Bodenbelegarbeiten größeren Umfangs) ohne Beteiligung von Hochbaudienststellen oder Ingenieurbüros durchführen lassen, obwohl sie in der zuständigen Abteilung nicht über den nach der VV-Bau erforderlichen Bausachverstand verfügt. Diese Verfahrensweise gefährdet eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung⁷ wie auch den sicheren Ausschluss unerkannter kostenträchtiger Ausführungsmängel. Der Rechnungshof hat die Behörde zur Einhaltung der VV-Bau aufgefordert.
649. Die BBS hat erklärt, sie habe in der Umstellungsphase einzelne Aufträge ohne externen Bausachverstand vergeben, inzwischen schalte sie für entsprechende Maßnahmen eine Hochbaudienststelle oder einen externen Ingenieur ein.

Vergabe von Bauunterhaltungsaufträgen

650. Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 55 LHO sind Bauleistungen⁸ u.a. nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) zu vergeben.

⁶ vgl. „Kriterienkatalog - Eigenleistungen des Bedarfsträgers bei der Unterhaltung baulicher und technischer Anlagen“; vgl. auch VV-Bau Band 2

⁷ z.B. besteht ein erhebliches Risiko, dass fachliche Lösungsalternativen ungeprüft bleiben.

⁸ Dies sind Arbeiten jeder Art, durch die eine bauliche Anlage hergestellt, instand gehalten, geändert oder beseitigt wird, also auch Bauunterhaltungsarbeiten.

Auftragsbündelung und Anwendung von Kleinverträgen

Keine Bündelung gleicher Bauleistungen

651. Die BBS erteilte in eigener Regie im Jahr 2000 Bauunterhaltungsaufträge in Höhe von insgesamt rd. 9,7 Mio Euro. Dabei handelte es sich weitgehend um regelmäßig wiederkehrende und gleichartige Bauleistungen mit einem Volumen unter 25.565 Euro, die überwiegend freihändig vergeben wurden. Aufgrund der fehlenden Maßnahmenplanung (vgl. Tz. 641.) wurde die Chance versäumt, Bauunterhaltungsmaßnahmen gleicher Gewerke, die bisher im Laufe des Jahres nacheinander abgearbeitet wurden, zusammenzufassen und gebündelt auszuschreiben. Durch Leistungsbündelungen können i.d.R. im Wege Öffentlicher Ausschreibungen günstigere Preise und damit Einspareffekte erzielt werden.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Bauunterhaltungsleistungen soweit wie möglich zusammenzufassen und sie im Wettbewerb⁹ zu vergeben.

652. Für kleinere Bauunterhaltungsleistungen, die kurzfristig ausgeführt werden müssen, können die Behörden der Hamburger Verwaltung auf so genannte Kleinverträge¹⁰ zurückgreifen. In ihren Leistungsverzeichnissen sind die üblicherweise vorkommenden Leistungen der Bauunterhaltung enthalten. Auf dieser Grundlage könnte die BBS Einzelaufträge bis zu der im jeweiligen Kleinvertrag festgelegten Höhe (i.d.R. 25.565 Euro) an die jeweiligen Vertragspartner vergeben.

Kleinverträge werden kaum angewandt

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die BBS vorhandene Kleinverträge kaum anwendet. Sie begründet dies u.a. damit, dass die Leistungsverzeichnisse der Kleinverträge für Nichtfachleute unverständlich seien. Eigene Kleinverträge, die auf den besonderen Bedarf der BBS zugeschnitten sind, hat sie bisher nicht erarbeiten lassen.

Der Rechnungshof hat der Behörde empfohlen, die wirtschaftlichen Vorteile der Kleinverträge konsequenter zu nutzen, im Bedarfsfall Fachleute zu beteiligen und gegebenenfalls eigene Kleinverträge durch Fachleute erarbeiten zu lassen.

653. Die BBS hat erklärt, dass inzwischen alle planbaren größeren Bauunterhaltungsmaßnahmen rechtzeitig zum Jahresbeginn an die Hochbaudienststellen vergeben werden, um somit auch Bündelungsmöglichkeiten zu schaffen.

Außerdem strebe sie an, spezielle auf die Anwendung durch Nichtfachleute zugeschnittene Kleinverträge auszuschreiben.

⁹ vgl. VOB/A

¹⁰ Ziel der Kleinverträge ist es, eine Vielzahl von kleinen Leistungen zu angemessenen Preisen mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand abzuwickeln; vgl. hierzu Jahresbericht 2000, Tzn. 248 ff.

Vergabe von technischen Wartungsaufträgen

654. Zu Bauunterhaltungsmaßnahmen, die die Behörden als Bauherren zu verantworten haben, zählen neben der Instandhaltung von baulichen Anlagen auch die Wartung von Anlagen der Betriebstechnik.¹¹ Der Bauherr hat alle vorgeschriebenen Wartungen und Prüfungen zu veranlassen.¹²

Die BBS lässt die technischen Wartungsverträge seit 1997 durch die Schulen verwalten. Rund 400 Entscheidungsträger vergeben technische Wartungsverträge dezentral in eigener Verantwortung. Es bestehen keine einheitlichen Anforderungen der BBS an die auszuführenden Wartungsleistungen für die am häufigsten vorhandenen technischen Anlagen¹³. Die Schulen können sich somit nicht an Musterleistungsverzeichnissen beim Abschluss neuer Wartungsverträge orientieren. Sie sind auf die Angebote der Fachfirmen angewiesen, ohne den Leistungsumfang im Hinblick auf den technischen Bedarf hinreichend bewerten zu können.¹⁴

655. Die Praxis der dezentralen Verwaltung der Wartungsaufträge durch eine Vielzahl einzelner Gebäudenutzer lässt die wirtschaftlichen Vorteile einer Bündelung gleichartiger Wartungsleistungen und gemeinsamer Vertragsbearbeitung ungenutzt. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, für alle technischen Wartungsverträge eine zentrale Bearbeitung einzurichten, um gleichartige Wartungsleistungen gebündelt auszuschreiben. Dies schmälert die grundsätzliche Eigenverantwortung der Schulen nicht, sondern eröffnet die Möglichkeit, auch in ihrem Interesse die Kosten zu minimieren.
656. Nach Aussage der BBS wurden bereits in der Vergangenheit in Teilbereichen Rahmenverträge abgeschlossen, sie werde aber die Anregung des Rechnungshofs aufgreifen.

Keine Bündelung von Wartungsverträgen

Justizbehörde

Aufgabentrennung zwischen Bauherren und Baudienststelle

657. Gemäß VV-Bau sind Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI-Leistungen) nicht von den Bauherren durchzuführen, sondern an eine Hochbaudienststelle oder freiberuflich Tätige zu vergeben, weil hierzu in größerem Umfang baufachlicher Sachverstand erforderlich ist. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs erbringt dagegen das Strafvollzugsamt HOAI-Leistungen¹⁵ teilweise selbst.

Zu vergebende HOAI-Leistungen werden selbst durchgeführt

¹¹ vgl. VV-Bau Nr.1.1.3.2

¹² vgl. Baufachliche Information der Behörde für Bau und Verkehr 3/2000 Nr. 2.2

¹³ wie Brandbekämpfungs-/Brandmeldeanlagen, Raumluftechnische Anlagen, Elektrotechnische Anlagen, Trennvorhänge in Sporthallen

¹⁴ vgl. hierzu auch Tz. 648

¹⁵ für rd. 17 % der Baukosten

Andererseits vergibt das Strafvollzugsamt HOAI-Leistungen und Baumanagementleistungen an freie Architekten und Ingenieure, obwohl die Baudienststelle nach eigener Aussage nicht ausgelastet war und die Aufträge selbst hätte erledigen können.

658. Diese Aufgabenerledigung durch das Strafvollzugsamt ist unwirtschaftlich, weil vorhandene Kapazitäten der Baudienststelle nicht genutzt werden. Dies gilt für die
- selbst ausgeführten HOAI-Leistungen; es bestehen Doppelkapazitäten, da für gleiche Aufgaben Personal sowohl in der Baudienststelle als auch bei Verwaltungsabteilung vorgehalten wird.
 - Vergabe an Architektur- und Ingenieurbüros. Darüber hinaus entstanden hier zusätzliche Kosten (u.a. Mehrwertsteuer) gegenüber der Vergabe an die Baudienststelle.
659. Der Rechnungshof hat gefordert, dass künftig die erforderlichen Architekten- und Ingenieurleistungen entsprechend der VV-Bau vergeben werden. Er hält es für dringend geboten, dass die Justizbehörde durch organisatorische Untersuchungen klärt, wie sie zukünftig eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung im Bauwesen des Strafvollzugsamtes sicherstellen will.
660. Die Justizbehörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs generell zugestimmt, jedoch darauf hingewiesen, dass das Strafvollzugsamt traditionell über eigenes sachkundiges Personal für die Wahrnehmung von HOAI-Leistungen verfüge. Dieser „Sonderstatus“ sei bei der Einführung von PROBAU nicht hinreichend gewürdigt worden. Sie werde aber intensiv untersuchen, wie das organisatorische, fachliche und ökonomische Zusammenspiel zwischen dem Strafvollzugsamt und der Baudienststelle optimiert werden könne.

Dokumentation des Gebäudezustandes

661. Nach den Regelungen der VV-Bau hat der Bauherr die seiner Verantwortung unterstellten Gebäude in ihrem baulichen Zustand ständig zu überwachen; den Bauunterhaltungsbedarf hat er regelmäßig zu erfassen und zu dokumentieren.
662. Das Strafvollzugsamt erfasst zurzeit nur den aktuellen und notwendigen Bauunterhaltungsbedarf auf Basis der jährlichen Anmeldungen der Anstaltsleitungen und aufgrund eigener Erkenntnisse. Im Rahmen der verfügbaren Mittel wählt es die Baumaßnahmen nach Dringlichkeit aus.

Über eine umfassende, systematische Dokumentation des Zustands aller Gebäude verfügt das Strafvollzugsamt jedoch nicht. Ihm fehlt damit eine wesentliche Grundlage für eine zielgerichtete und umfassende Planung von Bauunterhaltungsmaßnahmen und

der dafür erforderlichen Finanzmittel. Diese Dokumentation würde u.a. die Erstellung einer aussagefähigen Prioritätenliste erleichtern.

Der Rechnungshof hat der Justizbehörde empfohlen, für die Gebäude des Strafvollzugs auf Basis einer Grunderhebung eine Gesamtdokumentation von Bausubstanz, aktuellem Erhaltungszustand und absehbarem Bauunterhaltungsbedarf zu erstellen und zu bewerten. Diese Daten sollten in ein Instandhaltungsregister eingebracht und unter Berücksichtigung aktueller Veränderungen laufend fortgeschrieben werden.

Bauunterhaltungsdokumentation erstellen

663. Die Justizbehörde hat erklärt, sie werde im Rahmen der von ihr beabsichtigten Untersuchung auch den Aspekt der Dokumentation berücksichtigen.

Die Erörterungen mit der Verwaltung sind noch nicht abgeschlossen.

Hamburg, den 7. Februar 2002

Dr. Meyer-Abich

Dr. Knoke

Otto-Abeken

Dr. Martens