

Jahresbericht

des Rechnungshofs

der Freien und Hansestadt Hamburg

2003





Rechnungshof
der Freien und Hansestadt Hamburg

Jahresbericht 2003

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Freien und Hansestadt Hamburg mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2001

Hamburg, den 9. Januar 2003

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 - 4
Beschränkung der Prüfung	5
Gutachtliche Äußerung	6
I. Haushaltsrechnung 2001	
Allgemeine Bemerkungen	7 - 9
Jahresergebnis	10
Vermögensübersicht	11
Haushaltsüberschreitungen	12 - 13
II. Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude	14 - 20
Gebäudemanagement, 1. Tranche	21 - 53
Baufgaben des Gebäudemanagements	54 - 65
Haus der Gerichte	66 - 86
Außerhamburgisches Grundvermögen	87 - 93
III. Einnahmeerhebung in den Finanzämtern	94 - 101
Kürzung der Höchstbeträge für Vorsorgeaufwendungen	102 - 107
Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch neue Voranmeldungsregelung	108 - 112
Beschränkungen des Verlustausgleichs und des Verlustabzugs	113 - 124
Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten	125 - 148
Verfahrenssicherheit bei der Steuerfestsetzung	149 - 156
IV. Querschnittsuntersuchungen	
Zulagenwesen im Besoldungs- und Tarifrecht	157 - 174
Einführung von Telearbeit	175 - 181

V. Prüfungsergebnisse bei einzelnen oder mehreren Behörden	
Personalamt	
Projekt zur Reorganisation der Personalverwaltung	182 - 193
Justizbehörde	
Kostenerstattung für das Gemeinsame Prüfungsamt	194 - 196
Sammelfonds für Bußgelder	197 - 201
Justizbehörde / Behörde für Wissenschaft und Forschung / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksamt Bergedorf	
Neubau der Justizvollzugsanstalt XII in Billwerder	202 - 214
Behörde für Bildung und Sport	
Finanzierung und Organisation der Verlässlichen Halbtagsgrundschule	215 - 227
Voll qualifizierende Berufsfachschulen	228 - 236
Behörde für Wissenschaft und Forschung	
Hochschule für Musik und Theater	237 - 248
Ausbildungskosten der Hochschule für Musik und Theater im norddeutschen Vergleich	249 - 257
Gebäudeplanungen für die Technische Universität Hamburg-Harburg	258 - 260
Kulturbehörde	
Deutsches Schauspielhaus	261 - 272
Behörde für Soziales und Familie	
Stationäre Unterbringung nach dem Bundessozialhilfe- gesetz	273 - 286
Victor-Gollancz-Haus für Jugendarbeit	287 - 291
Behörde für Soziales und Familie / Senatsamt für Bezirks- angelegenheiten / Bezirksamter	
Wasserkosten in der Sozialhilfe	292 - 298
Sonstige Leistungen nach § 6 Asylbewerberleistungs- gesetz	299 - 316
Globalsteuerung der bezirklichen Jugendhilfe	317 - 326

Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Entwicklung von Stammstellen bei Beschäftigungsträgern

327 - 337

Behörde für Soziales und Familie / pflegen & wohnen (AöR)

Energie- und Wasserkosten in den Pflegezentren

338 - 351

Behörde für Bau und Verkehr / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter

Sondernutzungen öffentlicher Wege

352 - 361

Behörde für Bau und Verkehr / Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Hamburger Stadtentwässerung (AöR)

Vergabe der Projektplanung sowie delegierbarer Bauherrenleistungen

362 - 371

Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Realisierungsgesellschaft Finkenwerder mbH

Erweiterung des Flugzeugwerksgeländes in Finkenwerder

372 - 389

Behörde für Umwelt und Gesundheit

Geologisches Landesamt

390 - 406

Behörde für Umwelt und Gesundheit / Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (AöR)

Entrichtung von Nebentätigkeitsentgelten durch Ärzte

407 - 420

Behörde für Inneres

Statistisches Landesamt

421 - 444

Landeskriminalamt - Abteilung Kriminaltechnik

445 - 449

Behörde für Inneres / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter

Wahrnehmung ausländerbehördlicher Aufgaben in den Bezirksämtern

450 - 458

Fundsachenverwaltung

459 - 466

Finanzbehörde

Gebäudeversicherung für Hamburg und seine öffentlichen Unternehmen

467 - 478

Abkürzungen

Abs.	Absatz
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestellentarifvertrag
BBS	Behörde für Bildung und Sport
BBV	Behörde für Bau und Verkehr
BezVG	Bezirksverwaltungsgesetz
Bfl	Behörde für Inneres
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BSF	Behörde für Soziales und Familie
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BStatG	Bundesstatistikgesetz
BStBl	Bundessteuerblatt
BuchO	Buchungsordnung für die Finanzämter
BUG	Behörde für Umwelt und Gesundheit
Bustra	Bußgeld- und Strafsachenstelle beim Finanzamt
BVSt	Besoldungs- und Versorgungsstelle
BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
BWF	Behörde für Wissenschaft und Forschung
EStG	Einkommensteuergesetz
GebG	Gebührengesetz
GLA	Geologisches Landesamt
GSG	Gesundheitsstrukturgesetz
GWG Gewerbe	Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH
HAB	Hamburger Arbeit - Beschäftigungsgesellschaft mbH
HFK	Hamburger Feuerkasse AG
HfMT	Hochschule für Musik und Theater
HGV	Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH
HIS	Hochschul-Informationen-System GmbH
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz
HmbPersVG	Hamburgisches Personalvertretungsgesetz
HNF	Hauptnutzfläche
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HSE	Hamburger Stadtentwässerung (AöR)

HWB	Hamburg West Beschäftigungsgesellschaft mbH
HWG	Hamburgisches Wegegesetz
IEVO	Inanspruchnahme- und Entgeltverordnung
IMPF	Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft für Polizei und Feuerwehr mbH
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik(en)
JVA	Justizvollzugsanstalt
KStG	Körperschaftsteuergesetz
LBK Hamburg	Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (AöR)
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LIT	Landesamt für Informationstechnik
LVS	Lehrverpflichtungsstunden
LVVO	Lehrverpflichtungsverordnung
LWoStd.	Lehrerwochenstunden
NEK	Nordelbische Kirche
NLfB	Niedersächsisches Landesamt für Bodenforschung
OFD	Oberfinanzdirektion
ProFi	Projektierungsgesellschaft Finkenwerder mbH & Co.
ProPers	Projekt zur Reorganisation der Personalverwaltung
p&w	pflügen & wohnen (AöR)
ReGe	Realisierungsgesellschaft Finkenwerder mbH
SfB	Senatsamt für Bezirksangelegenheiten
SGB	Sozialgesetzbuch
SIM	Sprinkenhof Immobilien Management GmbH
SS (WS)	Sommersemester (Wintersemester)
StPO	Strafprozessordnung
StVBG	Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz
TUHH	Technische Universität Hamburg-Harburg
UStG	Umsatzsteuergesetz
VE	Verpflichtungsermächtigung
V-G-H	Victor-Gollancz-Haus
VHG	Kommanditgesellschaft VHG Verwaltung Hamburgischer Gebäude GmbH & Co.
VOB	Verdingungsordnung für Bauleistungen
VV	Verwaltungsvorschriften
VV-Bau	Vorläufige Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (Bauhandbuch)
ZGB	Zielgruppenbeschäftigte
ZSEG	Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen

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 2001 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 am 09.01.2003 zugrunde, um Bürgerschaft und Senat frühzeitig Gelegenheit zu geben, aus finanzwirksamen Feststellungen Konsequenzen zu ziehen. Überwiegend handelt es sich um Prüfungen aus dem Jahre 2002, gelegentlich auch aus früheren Jahren (§ 97 Abs. 3 LHO). Die in der LHO vorgeschriebene Stellungnahme des Rechnungshofs zur Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung (Abschnitt I des Jahresberichts) bezieht sich auf das Jahr 2001.

Prüfungsergebnisse überwiegend aus dem Jahre 2002

3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 1999 in ihrer Sitzung am 27.03.2002 Entlastung erteilt.

Die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2000 sowie der hierauf bezogene Jahresbericht 2002 des Rechnungshofs liegen der Bürgerschaft vor, sind jedoch noch nicht abschließend beraten worden. Die Entlastung des Senats für das Haushaltsjahr 2000 steht daher noch aus.

4. Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 1999 in ihrer Sitzung am 27.03.2002 Entlastung erteilt. Die Entlastung des Rechnungshofs für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2000 steht noch aus.

Beschränkung der Prüfung

5. 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 sämtli-

Rechnungshof bildet Prüfungsschwerpunkte

che 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.

Gutachtliche Äußerung

Übernahme unrentierlicher Kosten für Sonderförderungen des Wohnungsbaus

6. Die Bürgerschaft hat mit einem Fünftel ihrer Mitglieder (Art. 71 Abs. 2 der Verfassung) den Rechnungshof ersucht, zu dem nicht durchgeführten Projekt „U-Bahn-Überbauung Legienstraße“ den Vertrag vom 20.01.1999, mit dem die Schadensersatzansprüche der Investoren gegenüber der Freien und Hansestadt Hamburg einvernehmlich erledigt worden sind, und den diesem Vertrag zugrunde liegenden Sachverhalt auf Einhaltung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen und Beachtung der Wirtschaftlichkeit zu prüfen und sich gutachtlich zu äußern.¹

Zur Unterrichtung über das Ergebnis seiner Prüfung hat der Rechnungshof entsprechend dem bürgerschaftlichen Ersuchen am 04.09.2002 der Präsidentin der Bürgerschaft und gleichzeitig dem Präsidenten des Senats einen Bericht gemäß § 88 Abs. 3 Satz 4 i.V.m. Abs. 2 Satz 2 LHO zugeleitet. Mit Rücksicht auf die zwischen den Vertragsparteien des öffentlich-rechtlichen Vergleichsvertrags vom 20.01.1999 vereinbarte Vertraulichkeit erging ein Teil des Berichts als vertrauliche Mitteilung an die Präsidentin der Bürgerschaft und an den Präsidenten des Senats nach § 97 Abs. 4 LHO.

Die parlamentarische Behandlung der gutachtlichen Äußerung ist noch nicht abgeschlossen.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/5673 vom 28.02.2001

I. Haushaltsrechnung 2001

Allgemeine Bemerkungen

7. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2001 am 12.11.2002 vorgelegt.²

Übereinstimmung mit den Kassenbüchern

8. 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

9. 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

10. Nach dem Abschlussbericht (Haushaltsrechnung Teil B) schließt das Jahresergebnis (§ 25 LHO) mit einem Fehlbetrag ab:

	DM	umgerechnet in EUR ³
Ist-Einnahmen	18.794.743.279,72	9.609.599.648,09
Ist-Ausgaben	19.113.370.320,28	9.772.511.067,06
Abschlussergebnis	- 318.627.040,56	- 162.911.418,97

Der Fehlbetrag ist zum Ausgleich in den Haushaltsplan 2003 eingestellt worden (§ 25 Abs. 3 LHO).

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1704 vom 12.11.2002

³ Der Euro (EUR) 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

11. Die Vermögensübersicht nach dem Stand vom 31.12.2001 ist geprüft worden. Wesentliche Beanstandungen haben sich nicht ergeben.

Wie sich aus der Übersicht 12 zur Kurzfassung der Haushaltsrechnung 2001 ergibt, liegen der Vermögensübersicht - wie in den Vorjahren - zu einem großen Teil nur vorläufige, ungeprüfte Jahresabschlüsse der Einrichtungen nach § 15 Abs. 2 LHO sowie eines Landesbetriebes nach § 26 LHO zugrunde.⁴ Soweit die Prüfungen der Prüfungsabteilung für das Kassen- und Rechnungswesen obliegen, ist dies nach Auffassung des Senats insbesondere auf ein Arbeitsspitzenproblem in der Finanzbehörde zurückzuführen, das sich kurz- oder mittelfristig nicht lösen lasse. Der Senat beabsichtigt, ab Vermögensübersicht 2002 die Vorlage geprüfter Jahresabschlüsse mit der jährlichen Haushaltsrechnung für diejenigen Landesbetriebe und Einrichtungen sicherzustellen, welche großen und mittleren Kapitalgesellschaften nach den Merkmalen des § 267 HGB entsprechen. Soweit die zu prüfenden Landesbetriebe und Einrichtungen kleinen Kapitalgesellschaften entsprechen, sollen - vorbehaltlich der Zustimmung der Bürgerschaft - für einen begrenzten Zeitraum die Prüfungsergebnisse in einem Zweijahresturnus in die Haushaltsrechnung aufgenommen werden.

Haushaltsüberschreitungen

12. In der Haushaltsrechnung 2001 sind acht Überschreitungen in Höhe von insgesamt 27.338.956,60 DM (13.978.186,55 Euro) ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die Ausführungen in Teil B Nr. 5 (Seiten 11 und 12 der Haushaltsrechnung) sowie auf die beigefügte Übersicht (Seiten 99 bis 109 der Haushaltsrechnung), in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO), verwiesen. Die Begründungen sind zutreffend.
- Acht Überschreitungen von insgesamt 27.338.956,60 DM*
13. Zu vom Rechnungshof im Zusammenhang mit der Anmietung des Hauses der Gerichte festgestellten, in der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesenen Haushaltsüberschreitungen wird auf die Tzn. 74 und 76 ff. verwiesen.

⁴ Soweit die der Haushaltsrechnung 2000 beigefügten Jahresabschlüsse des Vorjahres noch nachträglich berichtet wurden, sind die berichtigten Abschlüsse in der Übersicht 12a der Haushaltsrechnung 2001 dargestellt.

II. Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude

Die prognostizierte Haushaltsentlastung durch die Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude ist noch nicht eingetreten.

Die eingeführten betriebswirtschaftlichen Instrumente zur verbesserten Ressourcensteuerung und zur Optimierung der Gebäudebewirtschaftung greifen noch nicht.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Entscheidung über die Einbindung weiterer Tranchen in das Gebäudemanagement auf der Grundlage belastbarer Ausgangsdaten zu treffen, realistische Zwischenziele zu formulieren und eine entsprechende Erfolgskontrolle durchzuführen.

Ziele

14. Senat und Bürgerschaft haben 1998 das Konzept zur Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude beschlossen.¹ Es sieht vor, die bisherige Gebäudeverwaltung durch die Behörden aufzugeben und die genutzten Gebäude in Mietobjekte umzuwandeln, die unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten durch eigens hierfür eingerichtete Gesellschaften verwaltet werden. Das Konzept, das die schrittweise Veräußerung der rd. 1400 städtischen Gebäude in mehreren Tranchen beinhaltet, befindet sich in der Umsetzung.
15. Mit der Neuorganisation des Managements für öffentliche Gebäude verfolgt der Senat vor allem die strategischen Ziele,
 - die Transparenz der bisher nicht oder jedenfalls nicht in den Einzelplänen veranschlagten Kosten der städtischen Gebäude und die Ressourcensteuerung durch die Einführung von Mietzahlungen und die Einbeziehung der entsprechenden Ausgaben in die Behördenbudgets zu verbessern,
 - Anreize zur Optimierung des Raum- und Flächenbedarfs zu schaffen und
 - die Effizienz der Gebäudebewirtschaftung durch Bündelung der Aufgaben in eigenständigen betrieblichen Organisationseinheiten zu steigern.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1158 vom 29./30.06.1998

16. Die Eigentümerfunktionen sollen durch Übertragung der Immobilien auf vermögensverwaltende Objektgesellschaften konzentriert werden, die für die Vermietungs- und Bewirtschaftungsleistungen unterschiedliche Betriebsgesellschaften einsetzen. Diese Betriebsgesellschaften vermieten die Gebäude an die nutzenden Behörden und übernehmen alle damit verbundenen Aufgaben - insbesondere auch die der Bauunterhaltung und der Abwicklung von Um-, Aus- und Erweiterungsbaumaßnahmen.

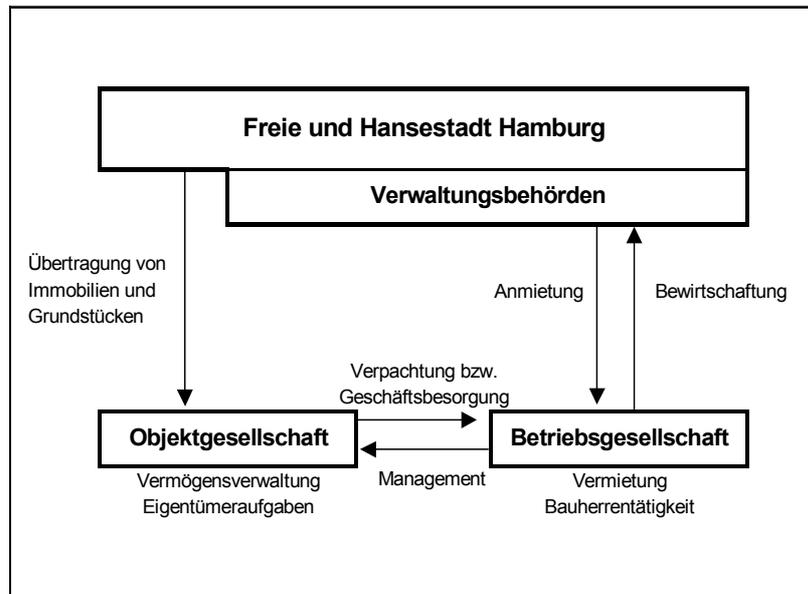


Abb.1: Vereinfachtes Funktionsschema der Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude

Der Senat hat erklärt, er halte Einsparungen in ähnlicher Größenordnung wie in anderen Projekten in der Privatwirtschaft und in anderen Kommunen durch die Neuorganisation (i.d.R. Bandbreite von 10 bis 30 %) für möglich. Dabei müsse allerdings berücksichtigt werden, dass Hamburg in einigen Bereichen des Gebäudemanagements in den letzten Jahren schon erhebliche Einsparungen erzielt habe.

Umsetzung

17. In einer 1. Tranche wurden zum 01.01.1999 der Objektgesellschaft VHG² 87 städtische Verwaltungsgebäude mit einer Nutzfläche von 500.600 m² und einem Verkehrswert von rd. 720 Mio Euro übertragen.³ Mit der operativen Geschäftsbesorgung beauftragte die VHG zwei Betriebsgesellschaften, und zwar die SIM⁴ und die GWG Gewerbe⁵ für je einen Teil der Gebäude.

² Kommanditgesellschaft VHG Verwaltung Hamburgischer Gebäude GmbH & Co

³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1535 vom 13.10.1998

⁴ SIM Sprinkenhof Immobilien Management GmbH, Hamburg

⁵ GWG Gewerbe Gesellschaft für Kommunal- u. Gewerbeimmobilien mbH

Zum 01.01.2001 wurden in einer 2.Tranche 146 Objekte der Polizei und Feuerwehr mit einer Nutzfläche von 211.000 m² und einem Verkehrswert von 240 Mio Euro auf die Objektgesellschaft HGV⁶ übertragen.⁷ In diesem Fall wurden die Gebäude von der HGV an die IMPF⁸ als Betriebsgesellschaft weiterverpachtet.

Als 3. Tranche wurden zum 01.01.2003 insbesondere alle Museumsimmobilien (bis auf das Bergedorfer Schloss) mit einem Gesamtwert von rd. 105,7 Mio Euro in das Gebäudemanagement überführt⁹ und auch hier die HGV als Objekt- und die IMPF als Betriebsgesellschaft eingesetzt.

	1. Tranche	2. Tranche	3. Tranche
Bürgerschaftsdrucksache	16/1158 vom 29./30.06.1998	16/4915 vom 10.10.2000	17/1090 vom 24./25.06.2002
Gebäudeart	Büro- und Verwaltungsgebäude	Gebäude der Polizei und Feuerwehr	Museums- und weitere Gebäude
Datum der Umstellung	01.01.1999	01.01.2001	01.01.2003
Anzahl der Objekte	87	146	12
Verkehrswert in Mio EUR	720	240	105,7
Nutzfläche in m ²	500.600	211.000	ohne Angaben
Objektgesellschaft	VHG	HGV	HGV
Betriebsgesellschaft	SIM / GWG Gewerbe	IMPF	IMPF

Abb.2: Zusammenstellung der wesentlichen Eckdaten der Umsetzung

Es ist beabsichtigt, im Grundsatz den gesamten Gebäudebestand des städtischen Verwaltungsvermögens mittelfristig in das Konzept einzubeziehen.

18. Der Prozess der Umstellung auf das neue Gebäudemanagement dauert zwar noch an; dennoch erscheint im Zusammenhang mit weiteren Entscheidungen zum Gebäudemanagement die Erhebung eines Zwischenstandes angezeigt.

Der Rechnungshof hat sich in mehreren Prüfungen zunächst mit einzelnen Aspekten der Neuorganisation und der damit veränderten Aufgabenwahrnehmung befasst. Er ist dabei übergreifend der Frage nachgegangen, welche konkreten Kosteneinsparungen bereits eingetreten oder absehbar sind, und hat weiterhin anhand einzelner Baumaßnahmen die Wahrnehmung von Bauaufgaben durch die Betriebsgesellschaften im Rahmen des bisher einbezogenen Immobilienbestandes geprüft.

⁶ Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH

⁷ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/4915 vom 10.10.2000

⁸ Hamburgische Immobilien Management Gesellschaft für Polizei und Feuerwehr

⁹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/ 1090 vom 24./25.06.2002

In den nachfolgenden Beiträgen berichtet der Rechnungshof über das Gebäudemanagement betreffende Fragen:

- Gebäudemanagement, 1. Tranche (Tzn. 21 bis 53),
- Bauaufgaben des Gebäudemanagements (Tzn. 54 bis 65),
- Haus der Gerichte (Tzn. 66 bis 86),
- Außerhamburgisches Grundvermögen (Tzn. 87 bis 93).

Erste Erfahrungen mit dem Gebäudemanagement

19. Die Prüfungen des Rechnungshofes im Rahmen der 1. Tranche haben Folgendes gezeigt:

- Die Gesamtauswirkungen auf den Haushalt sind aufgrund des Fehlens belastbarer Ausgangsdaten nicht exakt zu ermitteln (Tz. 50).
- Die umstellungsbedingten Mehrkosten konnten bisher nicht ausgeglichen werden (Tz. 53).
- Die Bewirtschaftungskosten konnten noch nicht wesentlich gesenkt werden (Tz. 32).
- Die prognostizierte Absenkung des Personalbedarfs tritt nach Einschätzung der Behörden nur in erheblich geringerem Umfang ein (Tz. 41).
- Konzepte und Vorgaben für ein aktives Flächenmanagement zur Optimierung der Flächennutzung fehlen noch weitgehend (Tz. 28).
- Bei den noch ausstehenden Tranchen sollten von vornherein Regelungen hinsichtlich des Energiemanagements durch die Behörde für Umwelt und Gesundheit vertraglich verankert werden (Tz. 38).
- Die Kostentransparenz konnte insgesamt durch eine systematische Aufnahme des Gebäudebestandes und durch die Zuordnung der Mieten auf die Nutzer gesteigert werden (Tz. 43).
- Der in der Vergangenheit entstandene Bauunterhaltungsstau konnte kumuliert offen gelegt und - finanziert durch Mietzahlungen - verringert werden (Tzn. 24 bis 25).
- In den Handlungsanweisungen der Betriebsgesellschaften werden die Regeln der VOB für die Vergabe von Bauleistungen bisher nicht ausreichend berücksichtigt (Tzn. 55 bis 57).
- Die zwischen Objekt- und Betriebsgesellschaften vereinbarte Höhe der Honorarpauschalen für Baunebenkosten sollte sich an der HOAI und VV-Bau orientieren (Tzn. 58 bis 62).
- Bei der Veräußerung der Objekte der Polizei (2. Tranche) an die Objektgesellschaft HGV blieb ungeklärt, ob und wie die

noch mit Haushaltsmitteln durchzuführenden Baumaßnahmen bei der Wertermittlung berücksichtigt wurden (Tzn. 63 bis 65).

20. Die Finanzbehörde hat zum 10.07.2002 einen Erfahrungsbericht an den Haushaltsausschuss der Bürgerschaft zum Gebäudemanagement vorgelegt. In diesem Bericht hat auch die Finanzbehörde für die 1. Tranche lediglich Flächeneinsparungen in einer Größenordnung von 2 % festgestellt, gleichwohl aber weitere Einsparpotenziale erwartet (vgl. Tzn. 27 und 29).

Der Rechnungshof hält es für dringend erforderlich, eine Standortbestimmung und Abklärung der mittelfristigen Chancen und Risiken für das Gebäudemanagement vorzunehmen. Zusätzlich ist über die von der Finanzbehörde angekündigte Intensivierung der Umsetzung des Gebäudemanagements hinaus der Einsatz weiterer Instrumentarien zur Erzielung der vom Senat erwarteten Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Dabei sollte aufgezeigt werden,

- inwieweit die Steuerung über das Anreizsystem ausreicht,
- wann und in welcher Höhe Effekte erzielt werden können, die zu den vom Senat genannten Einsparungen führen und
- wann es zu einem Ausgleich der umstellungsbedingten Mehrkosten kommen wird.

Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse müssen bei der Entscheidungsfindung für weitere Tranchen berücksichtigt werden.

Finanzbehörde

Gebäudemanagement, 1. Tranche

Im Rahmen der Neuorganisation des Gebäudemanagements ist ein erheblicher Bauunterhaltungsstau aufgedeckt und mit seinem Abbau begonnen worden. Die vom Senat erwarteten Einsparungen bei den Mieten und den Bewirtschaftungskosten sind bisher nur in geringem Umfang eingetreten. Die den Haushalt belastenden umstellungsbedingten Mehrkosten von jährlich mehr als 6 Mio Euro müssen ausgeglichen werden.

21. Hamburg hat als Gesellschafterin der für die Umsetzung der 1. Tranche neu gegründeten Objektgesellschaft VHG¹ Gebäude und Grundstücke mit einem Verkehrswert von rd. 72 Mio Euro als Sacheinlage für die Eigenkapitalausstattung der Objektgesellschaft eingebracht. Die übrigen Immobilien wurden mit Grundstückskaufvertrag vom 23.12.1998 für einen Kaufpreis von rd. 644 Mio Euro an die Objektgesellschaft verkauft. Hamburg hat der VHG über die Summe des Gesamtkaufpreises ein Gesellschafterdarlehen gewährt, das bis auf einen unverzinslichen Anteil von rd. 102 Mio Euro mit jährlich 5,5 % (seit 01.01.2002 mit 4 %/a) zu verzinsen ist. Mit der operativen Geschäftsbesorgung und der Ausübung der wesentlichen Eigentümerfunktionen hat die Objektgesellschaft zwei Betriebsgesellschaften, die SIM² und die GWG Gewerbe³, beauftragt. Die Behörden haben die veräußerten Gebäude ab 01.01.1999 von den Betriebsgesellschaften angemietet.
22. Der Senat geht davon aus, dass die mit der Umstellung des Gebäudemanagements zunächst verbundenen einmaligen⁴ und jährlich wiederkehrenden⁵ Mehrkosten bereits mittelfristig durch Einsparungen bei den von den Behörden genutzten Flächen sowie den Miet- und Bewirtschaftungskosten deutlich übertroffen würden.⁶ Für die Gebäude der 1. Tranche hat der Senat dies nach einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren erwartet.
23. Der Rechnungshof hat den Zielerreichungsgrad der vom Senat prognostizierten Verbesserungen nach der Neuorganisation des Gebäudemanagements für die Gebäude der 1. Tranche geprüft. Er war sich dabei im Klaren, dass der Prozess für die Implementierung nach jetzt vier Jahren noch nicht abgeschlossen sein kann, erwartete aber dennoch, dass sich sowohl für die 1. Tranche als auch für weitere Tranchen verwertbare Ergebnisse ergeben würden.

Investitionen und Bauunterhaltung

24. Mit der Neuorganisation des Gebäudemanagements war für die Gebäude der 1. Tranche eine Bestandsaufnahme aller bis dahin nicht beseitigten baulichen Mängel verbunden. Die Objektgesellschaft hat ab 2000 Investitionen für die Beseitigung dieser Gebäudemängel in Höhe von rd. 93,2 Mio Euro und für Standardverbesserungen und Modernisierungen weitere rd. 28,8 Mio Euro - zusammen rd. 122 Mio Euro - vorgesehen. Bei einer voraussichtlichen Umsetzungsphase bis 2006 ist geplant, durchschnittlich etwa 17,5 Mio Euro jährlich zu investieren. Für die Bauunterhaltung

¹ Kommanditgesellschaft VHG Verwaltung Hamburgischer Gebäude GmbH & Co

² SIM Sprinkenhof Immobilien Management GmbH, Hamburg

³ GWG Gewerbe Gesellschaft für Kommunal- u. Gewerbeimmobilien mbH, Hamburg

⁴ z.B. Notar- und Gerichtskosten, Kosten für die Gesellschaftsgründung

⁵ z.B. Grundsteuer, Verwaltungskosten des neuen Systems der Gebäudebewirtschaftung

⁶ vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 16/1158 vom 29./30.06.1998 und 16/1535 vom 13.10.1998

werden zunächst befristet bis 2009 jährlich über 3 Mio Euro aufgewandt. Insgesamt wird damit für die Gebäudesanierung und -unterhaltung bis 2006 jährlich ein Betrag von mehr als 20 Mio Euro und damit mehr als das Dreifache gegenüber 1999 eingesetzt. Damit können der in der Vergangenheit entstandene und durch die o.g. Bestandsaufnahme konkretisiert bezifferte Bauunterhaltungsstau abgebaut sowie bisher unterbliebene Modernisierungen durchgeführt werden. Nach der Grundinstandsetzung der Gebäude ist zu erwarten, dass der Investitionsbedarf für die Zukunft erheblich geringer sein wird.

Verdreifachung des Mitteleinsatzes für den Abbau des Bauunterhaltungsstaus und für die Durchführung von Modernisierungen

Jahr	1999	2000	2001	2002	2003	2004 - 2006	ab 2007
	Mio Euro pro Jahr						
Investitionen	3,1	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	zurzeit nicht absehbar
Bauunterhaltung	3,5	3,1	3,3	3,5	3,5	4,2	4,2
Summe	6,6	20,6	20,8	21,0	21,0	21,7	-----

25. Die von der Objektgesellschaft aufzuwendenden Investitions- und Bauunterhaltungsmittel werden aus den Mietzahlungen, d.h. aus dem Betriebshaushalt, finanziert. Die Behörden wurden hierfür mit zusätzlichen Haushaltsmitteln in Höhe von rd. 47,4 Mio Euro ausgestattet. Die bis Ende 2002 benötigten Mittel wird die VHG aus den laufenden bzw. bereits eingenommenen Mieteinnahmen decken. Wegen der geplanten Steigerung bei den Investitionen wird voraussichtlich ab 2003 die Aufnahme von Fremdmitteln erforderlich. Die Planung der VHG weist für 2003 gegenüber 2001 investitionsbedingte Mehrbelastungen durch zusätzlichen Zins- und Abschreibungsaufwand in Höhe von 3,1 Mio Euro aus, die sich über die nächsten Jahre fortschreiben und bei der VHG ergebnismindernd auswirken werden. Dadurch ergeben sich 2003 und in den Folgejahren geringere Ergebnisabführungen an den Hamburger Haushalt. Dem stehen entsprechende Zuwächse im Anlagevermögen der im hamburgischen Besitz stehenden VHG gegenüber. Letztlich trägt auf diese Weise der Haushalt die Wertverbesserung des betroffenen Gebäudebestandes.

Die ursprünglich im Haushaltsplanentwurf 1999 für die Gebäude der 1. Tranche veranschlagten Investitionsmittel⁷ von 6,14 Mio DM (3,1 Mio Euro) und Bauunterhaltungsmittel von 6,79 Mio DM (3,5 Mio Euro) - zusammen 12,91 Mio DM (6,6 Mio Euro) - wurden gestrichen.

⁷ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1535 vom 13.10.1998, 3.2

Mieten und Flächennutzung

26. Die Höhe der Gebäudemieten wurde 1998 durch die Geschäftsstelle des Gutachterausschusses für Grundstückswerte in Hamburg - im Rahmen der Wertbeurteilungen der Immobilien - ermittelt. Wegen der engen Zeitvorgaben für die Umsetzung der 1. Tranche wurden dabei überwiegend nur von den Behörden geschätzte Werte für die von ihnen genutzten bzw. an Dritte (z.B. Läden) vermieteten Flächen mit insgesamt rd. 500.600 m² zugrunde gelegt. Wie im Kaufvertrag vorgesehen, wurden diese Flächen deshalb nachvermessen. Dies führte im Jahr 2001 zu einer Flächenkorrektur von 8 % auf 541.700 m². Unter Berücksichtigung der aufgemessenen Flächen und der gleichzeitigen teilweisen Anpassung der spezifischen Mieten einzelner Objekte haben sich die Mietzahlungen der Behörden um insgesamt 3,9 Mio Euro jährlich erhöht.⁸ Außerdem wurde eine Kaufpreisnachleistung von 21 Mio Euro zwischen Hamburg und der VHG vereinbart.
- Aufmaß der Gebäudeflächen führte zu einer Korrektur von 8 % nach oben*
27. Die Behörden haben bislang erst rd. 11.000 m² oder etwa zwei Prozent der angemieteten rd. 520.000 m² Flächen aufgegeben. Sie gingen zum Zeitpunkt der Erhebungen davon aus, dass auch für die Zukunft auf Basis der bestehenden Rahmenbedingungen allenfalls geringfügige Flächeneinsparungen zu erwarten seien. Das vom Senat angestrebte Ziel einer zehnpromzentigen Flächeneinsparung⁹ wurde bisher deutlich verfehlt und wird nach den Erwartungen der Behörden auch in absehbarer Zeit kaum erreicht werden können.
- Bisher nur rd. 2 % Flächeneinsparung*
28. Als Ursachen für diese Abweichung der Behördeneinschätzungen von den Senatserwartungen kommen in Betracht
- eine zu große Erwartungshaltung bei der Planung des Gebäudemanagements und zu ungenaue Schätzungen hinsichtlich der reduzierbaren Flächen und
 - das Fehlen wirksamer übergreifender bzw. Behördenbezogener Vorgaben und Konzepte für eine optimale Flächennutzung.
- Fehlende Konzepte der Behörden für internes Flächenmanagement*
29. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen¹⁰, dass angesichts der von 1994 bis 2001 vorgenommenen Stellenstreichungen von einer rechnerischen Raumreserve von 84.000 m² auszugehen sei, die zum Teil für nicht abgedeckte Bedarfe genutzt, zum Teil aber auch nach Ablauf der Mietverträge am 31.12.2003 aufgegeben werden könne; dieses Potenzial werde durch die derzeit in Umsetzung befindlichen aufgabenkritischen Maßnahmen noch vergrößert.
- Ob sich aus dieser rechnerischen Reserve bis Ende 2003 noch tatsächliche Flächeneinsparungen in der vom Senat erwarteten Größenordnung von mindestens 10 % ergeben, ist jedoch nach der

⁸ Die Mehrausgaben sollen durch Mehrabführungen der VHG an den Haushalt gedeckt werden (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/250 vom 29.01.2002)

⁹ vgl. u.a. Bürgerschaftsdrucksache 16/1535 vom 13.10.1998, 3.2

¹⁰ vgl. Bericht der Finanzbehörde an den Haushaltsausschuss vom 10.07.2002

geringen, seit Einführung des Gebäudemanagements 1999 realisierten Einsparung und nach den zurückhaltenden Erwartungen der Behörden sehr zweifelhaft.

Es bedarf neben den von der Finanzbehörde angekündigten Maßnahmen - Benchmarking und Einführung einer Flächenmanagementsoftware - nachdrücklicher Anstrengungen, um den Erwartungen des Senats Rechnung zu tragen.

Der Rechnungshof hat den Behörden empfohlen, im Rahmen ihrer Verantwortung als Mieter konkrete Konzepte für eine bessere Nutzung ihrer Flächen zu entwickeln, um das damit zu erschließende Einsparpotenzial nutzen zu können. Diese - ggf. mit Unterstützung der Betriebsgesellschaften bzw. der Finanzbehörde zu erarbeitenden - Konzepte sollten insbesondere den Stellenabbau und Raum- und Flächenstandards berücksichtigen. Auf dieser Basis sollten die Behörden schnell und gezielt ihre Flächenbedarfe optimieren.

30. Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, sie verkenne nicht, dass bisher erst in geringem Umfang Flächeneinsparungen realisiert worden seien. Auf Grund der Rahmenbedingungen des Konzepts sei jedoch bisher auch nicht mehr zu erwarten gewesen. Die Mindestdauer der Mietverträge von fünf Jahren sei bewusst gewählt worden, um allen Beteiligten ausreichend Gelegenheit zu geben, sich auf veränderte Bedingungen einzustellen. Der Verzicht hierauf hätte erhebliche Risiken durch Leerstände in den betroffenen Gebäuden nach sich ziehen können. Andere Mietverträge über Büroflächen hätten im Übrigen noch längere Laufzeiten. Im Hinblick auf Optimierungskonzepte sei zu berücksichtigen, dass die bauliche Situation, Struktur und Lage der betreffenden Gebäude sowie die funktionalen Anforderungen der nutzenden Verwaltungseinheit vielfach enge Grenzen für andere Nutzungen setzten. Umnutzungen würden - auch im Hinblick auf den mit der Umsetzung verbundenen Aufwand - in der Regel erst realisiert, wenn ein kritischer Punkt bei den zu erwartenden Einsparpotenzialen überschritten sei. Die erwarteten Flächenoptimierungen seien daher eher längerfristig zu realisieren. Die Finanzbehörde geht davon aus, dass die Behörden nach Ablauf der Mietvertragslaufzeiten auf Grund

- der Konsolidierungsnotwendigkeit,
- der Standortveränderungen in Folge der Behördenneugliederung sowie
- der Umsetzung der Jesteburger Beschlüsse

Flächenoptimierungen verstärkt in Angriff nehmen würden.

Bewirtschaftungskosten

31. Einhergehend mit dem schrittweisen Abbau des entsprechenden Personals in den Behörden und dem Auslaufen langjähriger Verträge (z.B. für die Wartung) soll die Bewirtschaftung nach und nach

auf die Betriebsgesellschaften übergehen.¹¹ Darüber hinaus sollen die Betriebsgesellschaften den Behörden zusätzliche Bewirtschaftungsleistungen etwa hinsichtlich des Flächenmanagements anbieten.

Trotz positiver Ansätze nur geringe Entlastung bei den Bewirtschaftungskosten

32. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Bewirtschaftungskosten wegen der geringen Flächeneinsparungen, aber auch, weil die Betriebsgesellschaften erst in Ansätzen Optimierungen bei der Bewirtschaftung eingeleitet haben, noch nicht wesentlich gesunken sind. Allerdings haben sich erste positive Ergebnisse, z.B. durch Bündelung und gemeinsame Ausschreibung einiger Wartungsverträge, gezeigt. Weiter gehende Bewirtschaftungsleistungen, die über die in den Mietverträgen schon vereinbarten hinausgehen, haben die Betriebsgesellschaften nach Auskunft der Mieter jedoch bisher kaum angeboten.
33. Die Betriebsgesellschaften haben erklärt, dass Aktivitäten hinsichtlich der Optimierung der Gebäudebewirtschaftung aus Kapazitätsgründen bisher deutlich hinter der vordringlichen Abarbeitung des Bauunterhaltungsstaus zurücktreten mussten. Die Übernahme weiterer Bewirtschaftungsaufgaben sei aber geplant.
34. Der Rechnungshof hat empfohlen, die Maßnahmen zur Senkung der Betriebskosten, die nicht ausschließlich mit einer Flächenreduzierung im Zusammenhang stehen, zu intensivieren und weiter gehende Bewirtschaftungsleistungen künftig verstärkt zu akquirieren. Entsprechende Einsparungen würden die Budgets der Behörden direkt entlasten. Wenn diese Maßnahmen aber nicht zu Lasten des Abbaus des Bauunterhaltungsstaus gehen dürfen, sollte geprüft werden, ob die Betriebsgesellschaften ihre Kapazitäten z.B. durch die Beauftragung Dritter erhöhen können.
35. Die Finanzbehörde hat erklärt, dass die Entwicklung von Konzepten zur Senkung von Betriebskosten bei den Betriebsgesellschaften mit Nachdruck betrieben werde. Hierbei sei allerdings zu berücksichtigen, dass die Umsetzung solcher Konzepte nicht allein in der Verantwortung der Betriebsgesellschaften liege, sondern korrespondierende Maßnahmen auf Seiten der Behörden erforderlich seien. Der Aufgabenübergang setze regelmäßig voraus, dass für das entsprechende Personal andere Aufgaben gefunden würden. Mit der Sanierung der Gebäude seien zukünftig messbare Einsparungen im Bereich der Nebenkosten zu erwarten. Dies gelte auch für Einsparungen durch die Nutzer, etwa im Bereich der Gebäudereinigung und bei der Energie und beim Wasser.

Energie- und Wasserkosten

36. Der Senat beabsichtige mit der Neuorganisation des Gebäudemanagements, dass die Betriebsgesellschaften den Einkauf von Energieleistungen übernehmen, um die Einsparpotenziale einer

¹¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1158 vom 29./30.06.1998

zentralen Bewirtschaftung für die Behörden realisieren zu können.¹²

37. Dabei wurde nicht berücksichtigt, dass die Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG) im Rahmen ihrer Zuständigkeit für das Energiemanagement aller öffentlichen und angemieteten Gebäude z.B. bereits früher Rahmenverträge mit den Energie- und Wasserversorgern geschlossen hatte. Wegen der sehr viel stärkeren Nachfragebündelung, als dies nur bei den Gebäuden der 1. Tranche möglich gewesen wäre, lag in diesem Bereich von Anfang an prinzipiell kein Einsparpotenzial, die Konditionen wären im Gegenteil bei kleinerer Nachfrage eher verschlechtert worden.

*Kein zusätzliches
Einsparpotenzial
bei den
Energiekosten*

Ferner waren einerseits die Zuständigkeit der BUG für das Energiemanagement insgesamt und andererseits die Berücksichtigung der Eigentümerrechte der Objektgesellschaft anlässlich der Neukonzeption des Gebäudemanagements nicht klar voneinander abgegrenzt und konkretisiert worden. Dies wurde erst im Jahr 2002 mit dem Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung nachgeholt, die u.a.

- die Einhaltung der von der BUG für öffentliche Gebäude vorgegebenen energetischen Standards festlegt,
- der BUG für die angemieteten Objekte erlaubt, bei der Auswahl der Energieträger mitzuwirken,
- den Einsatz und die Förderung energiesparender, innovativer Technologien sowie erneuerbarer Energien regelt und
- einen Datenaustausch zwischen den Betriebsgesellschaften, der BUG und den Gebäudenutzern vorsieht.

Unabhängig davon finden die bestehenden günstigen Rahmenverträge für die Energie- und Wasserversorgung nach wie vor auch auf die Gebäude der 1. Tranche Anwendung. Neben der bisher schon generellen Zuständigkeit für den Abschluss dieser Rahmenverträge nimmt die BUG auch weiterhin das Energiecontrolling wahr.

38. Der Rechnungshof hat empfohlen, bei den noch ausstehenden Tranchen von vornherein Regelungen hinsichtlich des Energiemanagements durch die BUG vertraglich zu verankern und dabei auf die geschlossene Vereinbarung zurückzugreifen, um langwierige Verhandlungen zu vermeiden und zügig verbindliche Handlungsleitlinien festzulegen. Hinsichtlich der Nutzung weiterer Einsparpotenziale im Energiebereich hat er empfohlen zu prüfen, ob und inwieweit zur Absicherung der Datengrundlage für das Controlling Datenfernübertragungssysteme zur Verbrauchserfassung wirtschaftlich eingesetzt werden können. Dabei sollte eine zentrale Betriebsüberwachung und -führung in die Überlegungen einbezogen werden.

¹² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1158 vom 29./30.06.1998, 5.1

39. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Vereinbarung werde vorbehaltlich neuer Erkenntnisse die Grundlage für weitere Tranchen bilden. Die Möglichkeiten zur Nutzung von Datenfernübertragungssystemen für verschiedene Bereiche der Gebäudebewirtschaftung, wie etwa die Funktionsüberwachung technischer Anlagen, Heizungsregelung und Verbrauchserfassung, würden derzeit untersucht.

Personalkosten

40. Mit der Professionalisierung des Gebäudemanagements werden in der Regel Synergieeffekte, etwa durch die Konzentration von spezifischem Know-how, erwartet¹³, die eine Reduzierung des Personaleinsatzes ermöglichen. Mit der Einführung des Gebäudemanagements verblieb jedoch das für die Gebäudebewirtschaftung bisher eingesetzte und weitgehend noch vorhandene Personal in den Behörden. Dieses Personal nimmt nach wie vor große Teile der Bewirtschaftungsaufgaben, wie etwa Hausmeister- und Handwerksdienste und die Betriebsführung technischer Anlagen, wahr.

*Kaum Personal-
kosteneinsparungen*

41. Der Rechnungshof hat bei seinen Erhebungen keine Belege für wesentliche Personal- bzw. Personalkosteneinsparungen gefunden. Nach Auskunft der Behörden sei es deshalb zu keinen nennenswerten Einsparungen im Personalbereich gekommen, weil u.a.

- die Personalausstattung für die Hausverwaltung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung bereits vor Einführung des Gebäudemanagements schon erheblich reduziert worden sei,
- bestimmte Aufgaben des Gebäudemanagements von den Mitarbeitern nur anteilig wahrgenommen würden und
- Personal mangels Fluktuationsmöglichkeiten nicht abgegeben werden könne.

Signifikante Personalkosteneinsparungen werden nach Einschätzung der Behörden deshalb voraussichtlich auch in der Zukunft kaum eintreten.

Der Rechnungshof stellt fest, dass somit das neue Gebäudemanagement die Erwartungen auch im Personalbereich bisher noch nicht erfüllt.

42. Die Finanzbehörde hat erklärt, sie gehe davon aus, dass Personaleinsparungen sich erst dann stärker verwirklichen ließen, wenn weitere Bewirtschaftungsaufgaben der Behörden auf die Betriebsgesellschaften übergegangen seien.

¹³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1158 vom 29./30.06.1998, 1

Kostentransparenz

43. Das Ziel, durch die Neuorganisation des Gebäudemanagements die Kostentransparenz bei der Gebäudebewirtschaftung und insbesondere bei der Flächennutzung zu erhöhen, wurde teilweise (z.B. durch die Zuordnung der tatsächlichen Gebäudekosten auf die Nutzer) erreicht. Für ein erfolgreiches und effizientes internes Management der angemieteten Gebäude durch die Behörden ist es aber erforderlich, die umfangreichen gebäudespezifischen Daten (wie z.B. exakte Angaben über Büro- und Verkehrsflächen usw. sowie Verbrauchsdaten für Energie und Wasser) mit den dazu gehörigen Kosten mittels entsprechendem IuK-Einsatz zu bearbeiten und zu überwachen (z.B. Benchmarking).
44. Die Behörden haben bisher noch keine geeignete Gebäudemanagement-Software¹⁴ eingeführt, die dem zu bewältigenden Volumen und den gestellten Anforderungen genügt. Zur Unterstützung der Behörden hat die Finanzbehörde zwischenzeitlich den Einsatz einer - zentral im Landesamt für Informationstechnik installierten - entsprechenden Gebäudemanagement-Software vorgesehen, die von den Behörden zur Optimierung der Gebäudeverwaltung genutzt werden sollte. Die Behörden haben bisher jedoch kein großes Interesse gezeigt, an einem von der Finanzbehörde zunächst vorgeschlagenen Pilotprojekt teilzunehmen. Nach nunmehr fast vier Jahren ist dieses Projekt deshalb noch immer nicht angelaufen.
45. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass er die Einführung einer einheitlichen Gebäudemanagement-Software für die wirtschaftliche Verwaltung von Gebäuden durch die Behörden für erforderlich hält. Er hat deshalb gegenüber der Finanzbehörde die Erwartung geäußert, dass sie die Durchführung ihres Pilotprojektes nunmehr zügig verfolgt. Akzeptanzproblemen der Behörden ist mit geeigneten Maßnahmen zu begegnen. Weitere Verzögerungen müssen vermieden werden.
46. Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass mit der IuK-Planung für die Jahre 2003 bis 2005 nunmehr die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Beginn des Pilotprojektes geschaffen worden seien.

Kein Einsatz einer geeigneten Gebäudemanagement-Software in den Behörden

Wirtschaftliche Gesamtbetrachtung

47. Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 LHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

¹⁴ Mit Hilfe dieser Software können z.B. technische und planerische Tätigkeiten mit den kaufmännischen Aspekten der Leistungsverrechnung, der Kostenstellenbelastung und der Budgetplanung verbunden werden. Die Software kann darüber hinaus beim internen Flächenmanagement, beim Umzugsmanagement und der Inventarverwaltung, der Belegungsplanung usw. eingesetzt werden.

Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 LHO

48. Die vom Senat vor der Neuorganisation des Gebäudemanagements durchgeführten wirtschaftlichen Betrachtungen erfüllten diese Anforderungen nicht, weil ihnen keine belastbaren Daten, wie etwa die bisherigen Bewirtschaftungskosten usw., zugrunde lagen. Es wurde lediglich eine globale finanzielle Gesamtbetrachtung vorgenommen. Dabei hat der Senat den angestrebten Einspareffekten die umstellungsbedingten Mehrkosten gegenübergestellt. Hieraus ergab sich eine Mehrbelastung in Höhe von jährlich rd. 8,5 Mio Euro, die aber nach drei bis fünf Jahren durch die Einsparungen deutlich übertroffen werden sollte (vgl. Tz. 23).¹⁵ Danach sollte der Haushalt dauerhaft entlastet werden.
49. Eine Rechnung, die den gegenwärtigen Stand von Einsparungen gegenüber den umstellungsbedingten Mehrkosten aufzeigt, hat die Finanzbehörde bisher nicht erstellt.
50. Wegen des Fehlens belastbarer Ausgangsdaten hat der Rechnungshof nur eine Näherungsrechnung durchführen können, um zumindest die Größenordnung des gegenwärtigen Zielerreichungsgrades festzustellen. Als Grundlage dafür hat er im Wesentlichen die Mietersparnisse durch die erzielten Flächenreduzierungen und die damit eingesparten Bewirtschaftungs- sowie mieterseitigen Bauunterhaltungskosten herangezogen und darüber hinaus einen Zuschlag berücksichtigt, um Ungenauigkeiten bei der Näherungsrechnung auszugleichen. Danach konnte bis 2001 lediglich eine jährliche Kostenreduzierung von rd. 2,2 Mio Euro erzielt werden, so dass der Haushalt voraussichtlich weiterhin jährlich mit mehr als 6 Mio Euro belastet wird:

Jährliche Einsparungen in Euro	
Miete ¹⁶	1.100.000
Bewirtschaftungskosten ¹⁷	330.000
Mieterseitige Bauunterhaltung ¹⁸	44.000
Zuschlag ¹⁹	737.000
Summe (abgerundet)	2.200.000

51. Die Finanzbehörde hat hinsichtlich der im Haushalt ausgewiesenen Mehrbelastungen von rd. 8,5 Mio Euro darauf verwiesen, dass hierzu auch die durch die Mietzahlungen abgegoltenen Gebäudeabschreibungen zu zählen seien. Hierbei handele es sich wirtschaftlich gesehen um keine zusätzlichen Belastungen, da ein

¹⁵ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1158 vom 29./30.06.1998, S. 6

¹⁶ eingesparte Fläche multipliziert mit der durchschnittlichen Jahresquadratmetermiete

¹⁷ eingesparte Fläche multipliziert mit den jährlichen Bewirtschaftungskosten pro Quadratmeter

¹⁸ 4 % der eingesparten Mietzahlungen

¹⁹ 50 % der Einsparungen bei den Mieten, den Bewirtschaftungskosten und der mieterseitigen Bauunterhaltung

Werteverzehr an den Gebäuden - betriebswirtschaftlich als Abschreibung bezeichnet - auch schon vor Einführung des Gebäudemanagements zu verzeichnen gewesen sei, im kameralen Haushaltssystem aber nicht veranschlagt würde. Durch die Übertragung auf eine Objektgesellschaft mit kaufmännischem Rechnungswesen sei diese Position erstmals ausgewiesen worden. Würde die Belastungsrechnung um den Ansatz für Abschreibungen korrigiert werden, verbliebe eine tatsächliche wirtschaftliche Zusatzbelastung von 3,6 Mio Euro. Diese setze sich aus den (Netto-) Grundsteuerbelastungen von ca. 1,1 Mio Euro und den zusätzlichen effektiven Belastungen aus Verwaltungskosten für die Objektgesellschaft und die Betriebsgesellschaften in Höhe von 2,5 Mio Euro zusammen.

52. Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Mietzahlungen teilweise in die Substanzerhaltung der an die VHG übertragenen Gebäude fließen. Wenn bei den vom Senat berechneten Auswirkungen auf den Haushaltsplan die zu zahlenden Mieten mit ihrem vollen Betrag als Ausgaben und damit als Haushaltsverschlechterung berücksichtigt worden sind, so muss auch die auf Erfolgskontrolle ausgerichtete Untersuchung des Rechnungshofs dies zugrunde legen. Die unterschiedliche Berücksichtigung der Abschreibungen in einem doppischen und einem kameralen System ändert nichts an der Feststellung, dass der Haushalt auch in Höhe der - in der Miete enthaltenen - Abschreibungen belastet wird.

53. Das Ziel, die umstellungsbedingten Mehrkosten in drei bis fünf Jahren auszugleichen, wurde bisher nicht erreicht. Es wird nach Einschätzung der Behörden auch mittelfristig (d.h. nach Ablauf der Mietverträge Ende 2003) nicht erreicht werden.

Ausgleich der umstellungsbedingten Mehrkosten bisher nicht eingetreten

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Finanzbehörde über die von ihr angekündigte Intensivierung der Umsetzung des Gebäudemanagements²⁰ im Sinne einer begleitenden Erfolgskontrolle gemäß VV Nr. 3 zu § 7 LHO sowohl für die Objekte der 1. Tranche als auch für die kommenden Tranchen zumindest in zweijährigen Abständen das Erreichen vorher festgelegter Zwischenziele überprüft und darstellt, wie sich die umstellungsbedingten Mehrkosten entwickeln. Darüber hinaus sollte die Finanzbehörde deutlich machen, wann sie mit einem Ausgleich der aufgelaufenen Mehrkosten durch Einspareffekte rechnet.

Verbesserung des begleitenden Controllings

Für die weiteren Tranchen sollten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne des § 7 LHO auf Basis belastbarer Daten durchgeführt und dazu grundlegende Datenerhebungen hinsichtlich der Ausgangslage (z.B. Bewirtschaftungskosten, durchschnittlicher Bauunterhaltungsaufwand usw.) vorgenommen werden. Soweit der Aufwand für eine Erhebung exakter Zahlen wirtschaftlich nicht vertretbar ist, sollten zumindest mit Hilfe überschlägiger Berechnungen Näherungswerte abgeleitet werden, um eine Basis für spätere Erfolgskontrollen zu schaffen. Die bisher prognostizierten Einspareffekte sollten dabei nach den bisherigen Erfahrungen hinter-

²⁰ vgl. Bericht der Finanzbehörde an den Haushaltsausschuss vom 10.07.2002

fragt und ggf. angepasst werden. Dies gilt insbesondere für die Betriebskosten, weil z.B. durch die Neuordnung der Gebäudereinigung sowie durch das Energiemanagement der BUG bereits wesentliche Einsparungen vorher und unabhängig von der Einführung des Gebäudemanagements erzielt werden konnten.

Finanzbehörde / Behörde für Inneres / Justizbehörde / Objekt- und Betriebsgesellschaften

Baufaufgaben des Gebäudemanagements

In den Handlungsanweisungen der Betriebsgesellschaften werden die Regeln der VOB für die Vergabe von Bauleistungen nicht ausreichend berücksichtigt. Insbesondere wird überwiegend auf Öffentliche Ausschreibungen verzichtet und damit vom Grundsatz des offenen und gleichberechtigten Wettbewerbs abgewichen.

Die Höhe der Honorarpauschalen für Baunebenleistungen sollte sich an der HOAI und VV-Bau orientieren.

Bei der Veräußerung von Gebäuden und Grundstücken an die Objektgesellschaft blieb u.a. ungeklärt, ob und wie die noch mit Haushaltsmitteln durchzuführenden Baumaßnahmen bei der Wertermittlung berücksichtigt wurden.

54. Der Rechnungshof hat anhand einzelner Baumaßnahmen die Aufgabenwahrnehmung durch Betriebsgesellschaften im Rahmen des Gebäudemanagements geprüft und dabei schwerpunktmäßig Geschäftsgrundlagen zur Vergabe von Bauaufträgen, zur Ermittlung und Abrechnung der Baunebenkosten und zu Übergangsregelungen der Maßnahmenfinanzierung untersucht.

Verzicht auf Öffentliche Ausschreibungen

55. Bei der Baumaßnahme „Errichtung eines Technikzentrums für die Feuerwehr“ wurde die von der Objektgesellschaft VHG¹ eingesetzte Betriebsgesellschaft GWG Gewerbe² mit der Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben beauftragt. Die Baumaßnahme mit einem Gesamtvolumen von rd. 4,7 Mio Euro ist inzwischen fertig gestellt. Für die Durchführung der Bauleistungen wählte die GWG Gewerbe die gewerkweise Vergabe. Die insgesamt 32 Aufträge wurden nicht aufgrund Öffentlicher, sondern nach Beschränkter Ausschreibung erteilt.

Aufträge nur beschränkt ausgeschrieben

56. Grundlage für die Durchführung von Vergaben ist nach der „Organisationsanweisung Technik“ der GWG Gewerbe u.a. die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB). Dennoch enthalten die detaillierten Arbeitsanweisungen zur Ausschreibung von Bauaufträgen keinen Hinweis auf die nach § 3 VOB Teil A regelhaft durchzuführenden Öffentlichen Ausschreibungen.

Der Rechnungshof hält es zur Stärkung des Wettbewerbs für geboten, dass der Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung bei der GWG Gewerbe ebenso wie auch bei den anderen Betriebsgesellschaften im Rahmen des Gebäudemanagements Anwendung findet.³ Er hat die Finanzbehörde - als zuständige Beteiligungsverwaltung - aufgefordert, über den Aufsichtsrat der Objektgesellschaften darauf hinzuwirken, dass die eingesetzten Betriebsgesellschaften ihre internen Organisationsanweisungen entsprechend ausrichten.

57. Die GWG Gewerbe hat zugesagt, in geeigneten Fällen für die Vergabe von Bauleistungen Öffentliche Ausschreibungen vorzunehmen. Sie hat allerdings eingeschränkt, dass wegen in der Praxis dominierender kleinerer Auftragswerte und spezieller fachlicher Anforderungen regelmäßig die Voraussetzung für eine Beschränkte Ausschreibung vorlägen und deshalb eine Öffentliche Ausschreibung nur selten in Betracht käme.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass sich die GWG Gewerbe mit ihrer „Organisationsanweisung Technik“ zur Einhaltung der VOB verpflichtet hat und damit die Öffentliche Ausschreibung - unbeschadet der in der VOB selbst angelegten Ausnahmen - Regelfall sein muss. Er erwartet nicht nur entsprechende Anweisungen in allen Betriebsgesellschaften, sondern auch die Beachtung dieser Anweisungen in der alltäglichen Vergabepaxis. Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Mittelstandsförderungsgesetzes vom 04.12.2002⁴ wird im Übrigen die Beteiligungsverwaltung verpflichtet, ihren Einfluss auf die Unternehmen in dem vom Rechnungshof dargestellten Sinne auszuüben.

Öffentliche Ausschreibung muss Regelfall sein

¹ Kommanditgesellschaft VHG Verwaltung Hamburgischer Gebäude GmbH & Co

² GWG Gewerbe Gesellschaft für Kommunal- und Gewerbeimmobilien mbH, Hamburg

³ Senatsbeschluss vom 28.11.95, vgl. auch Jahresbericht 1996 (Tzn. 611 bis 633)

⁴ HmbGVBI 2002, S. 302, vgl. auch Bürgerschaftsdrucksache 17/1114 vom 02.07.2002

Überhöhte Honorarpauschalen für Baunebenkosten

58. Für die Baunebenkosten bei der Instandsetzung und Modernisierung der Gerichte und Staatsanwaltschaften vereinbarten die Objektgesellschaft VHG und die Betriebsgesellschaft SIM⁵ ein pauschales Honorar von 20 % der Baukosten.

Honorarpauschalen berücksichtigen nicht Degression des Bearbeitungsaufwands

In den Honorartafeln der HOAI⁶ (für die Architekten- und Ingenieurleistungen) und der VV-Bau⁷ (für die Baumanagementleistungen) ist ein Degressionsfaktor eingearbeitet, da der Bearbeitungsaufwand nicht proportional zu den Baukosten steigt. Die pauschale Festlegung des Honorarsatzes zwischen der VHG und der SIM berücksichtigt diesen Effekt nicht.

59. Bei einem Vergleich der Honorarpauschale der SIM mit der Vergütung der Baunebenkosten nach HOAI und VV-Bau wurde am Beispiel der Grundinstandsetzung eines Gerichtsgebäudes festgestellt, dass die Honorarpauschale der SIM um rd. das Doppelte (etwa 1,6 Mio Euro) und bei einem weiteren Gebäude um rd. drei Viertel (etwa 150.000 Euro) höher liegt als eine Vergütung nach der HOAI und VV-Bau. Dabei wurde für die Bauherrenkernleistungen ein Vergütungssatz von 1 % der Baukosten angesetzt.

Es ist davon auszugehen, dass diese Relation auch auf vom Rechnungshof nicht geprüfte Baumaßnahmen zutrifft. Für die vier Baumaßnahmen der SIM mit Baukosten von mehr als 4,0 Mio Euro ergäbe sich mit der Honorarpauschale von 20 % ein Gesamthonorar, das um etwa 3,5 Mio Euro höher liegt als ein Honorar nach HOAI und VV-Bau.

60. Der Rechnungshof hat die VHG gebeten, mit der SIM für die Baunebenkosten aller weiteren Baumaßnahmen eine von den Baukosten abhängige, gestaffelte Honorarpauschale neu zu vereinbaren, die sich an der Degression in den Honorartafeln der HOAI und der VV-Bau orientiert. Dabei sollte eine einfache praktikable Staffelung gewählt werden, die alle Baunebenkosten abdeckt. Als mögliche Alternative ist darüber hinaus in Gesprächen mit der SIM auch eine künftig einzelfallbezogene Abrechnung der Baunebenkosten unmittelbar nach den Honorartafeln der HOAI und VV-Bau erörtert worden.

Anwendung einer gestaffelten Honorarpauschale

61. Die SIM hat erläutert, dass die Umsetzung des Investitionsprogramms zu Beginn des Gebäudemanagements schnelles Handeln erfordert habe. Da die Bauunterhaltung zuvor sehr stark vernachlässigt gewesen sei, hätten die Instandhaltungsarbeiten anfangs aus Dringlichkeits- und Gefährdungsgründen in kleinen Schritten durchgeführt werden müssen. Entsprechend hätten die kleinen Einzelmaßnahmen nicht in einem Objekt zusammengefasst wer-

⁵ SIM Sprinkenhof Immobilien Management GmbH, Hamburg

⁶ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure

⁷ Vorläufige Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Bauaufgaben der Freien und Hansestadt Hamburg (Bauhandbuch)

den können. Bezogen auf die sich daraus ergebende tatsächliche Aufteilung in einzelne Maßnahmen sei die Nebenkostenpauschale von 20 % berechtigt gewesen.

62. Die SIM hat in Abstimmung mit der VHG ihre Bereitschaft erklärt, entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs Verhandlungen über eine ab dem 01.04.2004 veränderte Abrechnung der Baunebenkosten - unter Berücksichtigung objektbezogen zusammengefasster Maßnahmen - im Rahmen einer Anpassung des Managementvertrages kurzfristig aufzunehmen.

Übergangsregelungen zur Maßnahmenfinanzierung

63. Obwohl Hamburg seit 2001 mit der Veräußerung der von der Polizei genutzten Gebäude und Grundstücke an die Objektgesellschaft HGV insoweit nicht mehr Eigentümer ist, wurden für 2001 und 2002 für die veräußerten Objekte Investitionsausgaben und Verpflichtungsermächtigungen (VE) in erheblicher Höhe beim Titel 8500.710.04 veranschlagt⁸, ohne dass auf den Verlust der Eigentümerstellung hingewiesen wurde. Auch für die Jahre 2003 und 2004 weist der Finanzplan 2002 noch Investitionen von 10,1 Mio Euro und 2,2 Mio Euro aus. Dabei ist nicht erkennbar, welcher Anteil der veranschlagten Mittel auf kaufpreisrelevante Maßnahmen entfällt.
64. Weder der Grundstückskaufvertrag mit der HGV noch die Drucksache 16/4915 vom 10.10.2000, mit der die Bürgerschaft um Zustimmung zur Veräußerung der Grundstücke gebeten wurde, enthalten Hinweise darauf, dass bei einigen Grundstücken noch Baumaßnahmen durch die Hochbaudienststellen (also in der bisherigen Organisationsform) durchgeführt und aus dem Haushalt finanziert werden sollen.

Trotz Grundstücksveräußerung noch Baumaßnahmen aus dem Haushalt

Den Verträgen zur Übergabe der Gebäude und Grundstücke ist nicht zu entnehmen,

- ob und wie die noch durchzuführenden Baumaßnahmen bei der Grundstückswertermittlung für die betreffenden Grundstücke berücksichtigt wurden,
- ob und in welcher Höhe von der HGV im Hinblick auf noch durchzuführende Bauleistungen ein Wertausgleich zu leisten sein wird und
- wie sich die Baumaßnahmen auf die von Hamburg zu zahlende Miete auswirken werden.⁹

⁸ in 2001: Ausgaben von rd. 8,4 Mio DM (rd. 4,3 Mio Euro) und VE von rd. 29,9 Mio DM (rd. 15,3 Mio Euro),

in 2002: Ausgaben von rd. 6,8 Mio Euro und VE von rd. 12,2 Mio Euro

⁹ Für zwei Objekte der Polizei und Feuerwehr (Hindenburgstraße und Herrenhausallee) sind nach Angabe der Behörde für Inneres entsprechende Kaufpreisregelungen im Kaufvertrag vereinbart worden.

65. *Rechtzeitige vertragliche Regelungen erforderlich* Der Rechnungshof hat die Behörde für Inneres und die Finanzbehörde darauf hingewiesen, dass die offenen Punkte vorab hätten geklärt und vertraglich geregelt werden müssen, wie es im Übrigen auch bei Verträgen zwischen Dritten üblich und - zur Vermeidung späterer Unklarheiten und ggf. Rechtsstreitigkeiten - geboten ist.

Es ist nicht hinnehmbar, wenn Hamburg als Mieter zugleich Eigentümeraufgaben in erheblichem finanziellen Umfang ohne Wertausgleich weiterhin übernimmt. Außerdem ist diese Problematik angesichts fehlender Hinweise in den entsprechenden Drucksachen für Senat und Bürgerschaft nur schwer erkennbar gewesen.

Der Rechnungshof hat beide Behörden aufgefordert, die bisher noch offenen Punkte eindeutig festzulegen.

Die Behörde für Inneres hat hierzu erklärt, dass die abschließende Regelung der bisher noch offenen Punkte, wie Vertragsgestaltung, Wertausgleich gegenüber der Stadt und Haushaltsveranschlagungen für Mietkosten auch in ihrem Interesse liege und spätestens nach Beendigung der Baumaßnahmen erfolgen solle.

Die Finanzbehörde teilt mit, die beteiligten öffentlichen Unternehmen seien bereit, an der erforderlichen Nachsteuerung mitzuwirken.

Justizbehörde

Haus der Gerichte

Vor der Entscheidung über die Anmietung des Hauses der Gerichte hat die Justizbehörde keine ausreichenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Die Chance zur Reduzierung gemieteter Flächen auf den wirklichen Bedarf hat sie nicht genutzt.

Der ohne die notwendige parlamentarische Ermächtigung abgeschlossene Mietvertrag enthält für die Stadt wirtschaftlich nachteilige Regelungen. Die Vorfinanzierung von Maßnahmen Hamburgs durch den Investor ohne vorherige Beteiligung der Bürgerschaft stellt einen Verstoß gegen deren Budgetrecht dar.

Zusammenlegung von Gerichten

66. Im „Haus der Gerichte“ am Lübeckertordamm sind seit Anfang 2003 das Oberverwaltungsgericht, das Verwaltungsgericht und das Finanzgericht sowie ein neu gebildetes Stadtteilgericht (Amtsgericht Hamburg-St. Georg) räumlich zusammengefasst. Mit diesem Vorhaben setzt die Justizbehörde ihre Ziele um, durch Zusammenlegung der Fachgerichte Synergieeffekte zu nutzen und das Amtsgericht Hamburg neu zu gliedern.

Das Haus der Gerichte entstand in räumlicher Nachbarschaft zu einem Erweiterungsbau der heutigen Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg auf einem Grundstück aus dem ursprünglichen Verwaltungsvermögen der Behörde für Wissenschaft und Forschung. Der Verkauf dieses Grundstücks für die so genannte Mantelbebauung - bestehend aus dem Haus der Gerichte, einem Studentenwohnheim, einem Hotel und weiteren kommerziellen Einrichtungen - diente der Finanzierung der Hochschule für Angewandte Wissenschaften.

67. Die Fachgerichte waren schon bisher in angemieteten Räumen untergebracht (Verwaltungsgerichte am Nagelsweg, Finanzgericht in der Oberstraße). Rückläufiger Geschäftsanfall sowie eine geringere Stellenausstattung hatten nach Berechnungen der Justizbehörde 1997/98 zu einer Überversorgung der Verwaltungsgerichte mit 19 Räumen (300 m²) geführt. Sie überlegte deshalb, das Finanzgericht bei gleichzeitiger Ausschöpfung von Synergieeffekten mit den Verwaltungsgerichten am Nagelsweg räumlich zusammenzufassen. Die Verwaltungsgerichte lehnten das jedoch ab und wiesen dazu auf den durch zunehmende Teilzeitbeschäftigung gleich bleibenden Raumbedarf hin. Die Justizbehörde untersuchte den Raumbedarf letztlich nicht abschließend und führte die Überlegungen zur Zusammenlegung des Finanzgerichts mit den Verwaltungsgerichten zunächst nicht fort. Das Verwaltungsgericht stellte in der Folge lediglich einige Räume (90 m²) für Referendararbeitsgemeinschaften zur Verfügung.

Trotz Stellenrückgangs keine Flächenreduzierung

68. Eine Verlagerung des Finanzgerichts zum Nagelsweg wäre jedoch schon zum damaligen Zeitpunkt wegen der erzielbaren Synergieeffekte zweckmäßig gewesen, zumal die Geschäfts- und Stellenentwicklung der Verwaltungsgerichte absehbar weiter rückläufig war. Diese Auffassung haben im Zusammenhang mit der Planung für das Haus der Gerichte später auch die Präsidenten der Verwaltungsgerichte vertreten.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Justizbehörde von ihr bereits damals erkannte Einsparpotenziale nicht weiter verfolgt und damit die haushaltsrechtlichen Grundsätze nicht ausreichend beachtet hat, nach denen Ausgaben im Haushaltsplan nur zu berücksichtigen sind und geleistet werden dürfen, soweit sie zur Erfüllung staatlicher Aufgaben notwendig oder zur wirtschaftlichen

und sparsamen Verwaltung erforderlich sind (§§ 6, 7 und 34 Abs. 3 LHO).

69. Die Justizbehörde hat angemerkt, sie habe eine Verlagerung des Finanzgerichts seinerzeit nur oberflächlich geprüft, da kein stichhaltiges Argument für die einseitige Aufkündigung des Mietverhältnisses bestanden habe und die Unterbringungsmöglichkeit am Nagelsweg nicht geklärt gewesen sei.

Nach Auffassung des Rechnungshofs wäre eine eingehende Prüfung unter Einschluss der Möglichkeit einer einvernehmlichen Aufhebung des Mietvertrages, für die es - z. B. wegen Sanierungsabsichten der Vermieterin - durchaus Anhaltspunkte gab, notwendig gewesen, um Einsparpotenziale nicht zu vergeben.

Planung für das Haus der Gerichte

70. Als sich die Gelegenheit bot, ein von einem Investor neu zu errichtendes Gebäude am Lübeckertordamm anzumieten, nahm die Justizbehörde ihre Überlegungen zur Bildung eines Fachgerichtszentrums wieder auf und entschied schließlich, sie dort umzusetzen. Da die Gerichtsleitungen - auch aus wirtschaftlichen Gründen - sowie Personal- und Richterräte der Verlagerung ablehnend gegenüberstanden und die Justizbehörde das Projekt nicht gefährden wollte, sagte sie den Dienststellen eine Umsetzung des Raumbedarfs im Haus der Gerichte 1 : 1 zu, d.h. ohne Reduzierung bisheriger Büroflächen. Mit den Personal- und Richterräten schloss sie entsprechende Dienstvereinbarungen ab. Die Behörde verzichtete auf eingehende - die Alternative einer Unterbringung am Nagelsweg einbeziehende - Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Sie berechnete Synergieeffekte nicht und nahm auch die Forderungen der Gerichte und ihrer Personalvertretungen nicht zum Anlass, Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen, bevor sie verbindliche Vereinbarungen traf.

Keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

71. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Justizbehörde mit ihrem letztlich einseitig auf die Verwirklichung des Hauses der Gerichte ausgerichteten Entscheidungsprozess der Vorgabe, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, nicht entsprochen hat (§ 7 Abs. 2 LHO).

Angesichts der Bedeutung des Vorhabens hätte es eingehender Untersuchungen der Wirtschaftlichkeit aller Alternativen - einschließlich des Verzichts auf das neue Haus der Gerichte - auch im Vergleich zueinander und eines ergebnisoffenen Entscheidungsprozesses bedurft. Nur durch eine Gegenüberstellung aller Alternativen und der mit ihnen verbundenen Kosten wie auch Entlastungen durch Synergieeffekte wäre die erforderliche Transparenz erreicht, ein Controlling ermöglicht und damit für die Entscheidungsfindung eine sichere Grundlage geschaffen worden. Der Verzicht auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verstößt - selbst bei

auskömmlichem Budget - gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und damit gegen elementare Vorschriften des Haushaltsrechts. So hätte es im Hinblick auf § 7 LHO schon im Zuge der die Entscheidung vorbereitenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen auch einer Einbeziehung möglicher Synergieeffekte auf Grundlage konkretisierender Planungen bedurft.

Die so genannte 1 : 1 - Regelung und der darauf bezogene Inhalt der Dienstvereinbarungen widersprechen im Hinblick auf die Flächengrößen zudem den Richtlinien zur Bestimmung des Raumbedarfs der Verwaltung. Die sich angesichts zunehmender Teilzeitbeschäftigung möglicherweise verstärkende Raumproblematik (vgl. Tz. 67) hätte im Rahmen der bestehenden Vorgaben dieser Richtlinien gelöst werden können. Die Behörde hat auch insoweit die Grundsätze der Notwendigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 6 und 7 LHO) nicht beachtet.

*Nichtbeachtung
der Raumbedarfs-
richtlinien*

72. Die Justizbehörde sieht das Haus der Gerichte als kleinen Baustein einer Lösung für den Neubau der Hochschule für Angewandte Wissenschaften an. Dessen Realisierung habe weitgehend festgestanden und sei aus übergeordneter Sicht als wirtschaftlich eingestuft worden. Eine isolierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung des Justizvorhabens hätte zwangsläufig zu nur eingeschränkt verwertbaren Ergebnissen geführt. Deshalb sei es vertretbar gewesen, eigene Untersuchungen auf einen Vergleich der Miet- und Bewirtschaftungskosten zu beschränken und auf dieser Basis Entscheidungen zu treffen.

Bei der Berechnung der Flächenbedarfe habe sie die aktuellen Ausstattungen zu Grunde gelegt und dabei sowohl dem Raumbedarf von Teilzeitkräften als auch möglichen Planungsänderungen - z.B. hinsichtlich des Umfangs von Zuständigkeiten des Amtsgerichts St. Georg - Rechnung getragen.

73. Die Argumentation der Justizbehörde kann nicht überzeugen: Es obliegt ihrer Verantwortung, die in ihrem Einzelplan veranschlagten Haushaltsmittel gemäß §§ 7 und 34 Abs. 2 LHO wirtschaftlich und sparsam zu verwalten und für von ihr zu veranlassende finanzwirksame Maßnahmen (hier: Zusammenlegung der Gerichte) eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nach § 7 Abs. 2 LHO durchzuführen. Diese Untersuchung für den Teilbereich der Justiz (Haus der Gerichte) wäre zudem auch erforderlich gewesen, um die Wirtschaftlichkeit des Gesamtvorhabens am Lübeckertordamm für Hamburg beurteilen zu können.

Nach den Richtlinien zur Bestimmung des Raumbedarfs (vgl. Tz. 71) hat die Behörde darauf hinzuwirken, dass sich Teilzeitkräfte den Arbeitsplatz auch im technischen Sinn teilen und so einen Beitrag zur Begrenzung der Raum- und Ausstattungsbedarfe leisten. Die Justizbehörde hat dies an anderer Stelle - bei den Staatsanwaltschaften und in der Vergangenheit am Verwaltungsgericht - auch getan.

Abschluss des Mietvertrags

Fehlende parlamentarische Ermächtigung

74. Mit dem Anfang November 2000 über einen Zeitraum von 15 Jahren abgeschlossenen Vertrag für das Haus der Gerichte hat die Behörde rd. 13.750 m² Bürofläche, Archivflächen und Pkw-Stellplätze angemietet. Eine Ermächtigung durch den Haushaltsplan für das Eingehen von Verpflichtungen zu entsprechenden Mietzahlungen in künftigen Haushaltsjahren lag nicht vor (§ 38 Abs. 1 LHO). Da der Abschluss des Mietvertrags über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren nicht zu den laufenden Geschäften der Verwaltung gehört (§ 38 Abs. 2 LHO und dazu ergangene VV), hätte es einer solchen parlamentarischen Ermächtigung bedurft. Die Behörde hat mit ihrem Vorgehen das Budgetrecht der Bürgerschaft nicht beachtet (Art. 66, 68 HV in Verbindung mit §§ 38 Abs. 1 sowie 1, 2 und 3 LHO).

Die Justizbehörde hat diesen Feststellungen zugestimmt.

Sonderleistungen des Investors

Keine Beteiligung der Bürgerschaft an der Vorfinanzierung

75. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Investor im Haushaltsplan nicht veranschlagte Mittel für Maßnahmen Hamburgs miet erhöhend vorfinanziert hat. Dies betrifft
- bauliche Sonderausführungen, die in das Eigentum des Mieters übergehen (z.B. Überfallmeldeanlage, Videoüberwachungsanlage, Zutrittskontrollsystem) bis zu einem Betrag von rd. 0,8 Mio Euro. Darüber hinausgehende Mehrkosten sind vom Mieter unmittelbar zu tragen;
 - die aus den Mietverhältnissen Nagelsweg und Oberstraße ab 01.01.2003 bis zum Auslaufen der Verträge im Jahr 2004 zu zahlenden Mieten einschließlich Bewirtschaftungskosten bis zur Höhe von rd. 1,7 Mio Euro.
76. Die Behörde zahlt sowohl die vorfinanzierten Sonderleistungen als auch die vorfinanzierten Mietübernahmen für aufgegebene Büroräume in Höhe von zusammen rd. 2,5 Mio Euro über die gesamte Laufzeit des Vertrages mit der Miete für das Haus der Gerichte zurück. Sie ist damit im Rahmen des Mietvertrages Verpflichtungen eingegangen, die zur Leistung zusätzlicher Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren führen. Da eine nach § 38 Abs. 1 LHO dafür ebenfalls (vgl. Tz. 74) erforderliche Ermächtigung durch die Bürgerschaft nicht vorlag, hat die Behörde gegen deren Budgetrecht verstoßen (Art. 66, 68 HV in Verbindung mit §§ 38 Abs. 1 sowie 1, 2 und 3 LHO).
77. Der Mietvertrag sieht für den Fall, dass sich durch vorzeitige Auflösung der Verträge über die aufgegebenen Flächen oder deren Nachvermietung die übernommene Mietverpflichtung reduziert, eine Gutschrift des Investors zu Gunsten der Justizbehörde in Hö-

he von 50 % seiner Einsparungen vor. Diese Gutschrift soll nach den von der Justizbehörde abgeschlossenen Dienstvereinbarungen mit den Personal- und Richterräten möglichst für Investitionen zur Verbesserung der Unterbringung im Haus der Gerichte verwendet werden.

Da der Vermieter der bisherigen Räume des Finanzgerichts noch vor Bezugsfertigkeit des Hauses der Gerichte einer vorzeitigen Vertragsauflösung zum 31.06.2003 - also 18 Monate vor dem Ablauf des Vertrages - zugestimmt hat und sich für einen Teil der Räume am Nagelsweg ein Nachmieter fand, ist ein Großteil der vom Investor übernommenen Zahlungsverpflichtungen bereits entfallen. Der Justizbehörde steht nach Auflösung beider Mietverhältnisse jeweils eine anteilsgemäße Gutschrift zu.

78. Die Vereinbarungen über die Sonderleistungen sind für Hamburg aus mehreren Gründen wirtschaftlich nachteilig:

- Die Einrechnung der Kosten für Sonderausstattungen (vgl. Tz. 75) in die Miete hat zur Folge, dass die Behörde für die gesamte Mietdauer - also ggf. über den vollen Abschreibungszeitraum der Ausstattungsgegenstände hinaus - für die Leistungen und darauf entfallende Finanzierungskosten bezahlen muss. Jede Mieterhöhung erhöht nachträglich den Preis dieser Gegenstände.
- Der - bereits eingetretene - teilweise Wegfall der vom Investor übernommenen Mietzahlungen (vgl. Tz. 76) wirkt sich nicht mietmindernd für das Haus der Gerichte aus. Dem Investor steht dafür die volle Miete zu, obwohl er seinerseits die Lasten aus den übernommenen Verträgen nicht mehr vollständig tragen muss. Darüber hinaus behält er noch die Hälfte der eingesparten Miete aus den beendeten Altverträgen, die bei der gewählten Konstellation wirtschaftlich der Stadt zustehen. Im Ergebnis ist für die Behörde eine deutliche Mehrbelastung eingetreten.

Vertrag für Hamburg wirtschaftlich nachteilig

Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, Verhandlungen mit dem Investor aufzunehmen, um die nicht angemessenen vertraglichen Regelungen zu revidieren. Er hat ferner darauf hingewiesen, dass eine künftige Verwendung von Gutschriften aufgrund vorzeitiger Auflösung bisheriger Mietverhältnisse für zusätzliche investive Ausgaben - wie sie Gegenstand abgeschlossener Dienstvereinbarungen ist (vgl. Tz. 76) - einer ausdrücklichen parlamentarischen Ermächtigung bedürfte.

79. Die Justizbehörde vertritt die Auffassung, bei den baulichen Sonderausführungen handele es sich um Leistungen, die nicht über das übliche Maß einer Vermieterleistung hinausgingen. Eine etwaige Verwendung von Gutschriften im Zusammenhang mit der Auflösung von Mietverhältnissen für zusätzliche investive Ausgaben bedürfte auch nach ihrer Meinung einer entsprechenden par-

lamentarischen Ermächtigung. Die vom Rechnungshof angeregten Nachverhandlungen lehne der Vertragspartner ab.

80. Die baulichen Sonderleistungen stellen nach Auffassung des Rechnungshofs schon deshalb keine übliche Vermieterleistung dar, weil sie in das Eigentum des Mieters übergehen und bei Überschreiten eines Höchstbetrages auch unmittelbar von ihm zu bezahlen sind (vgl. Tz. 75).

Anmietung von Pkw-Stellplätzen

81. *Stellplätze über Bedarf angemietet* Nach Verhandlungen mit den Personal- und Richterräten hat die Justizbehörde für die gesamte Laufzeit des Mietvertrages - über den dienstlichen Bedarf hinaus - insgesamt 130 Tiefgaragenplätze für Pkw angemietet, die sie aufgrund abgeschlossener Dienstvereinbarungen zum Einstandspreis an Bedienstete weiter vermietet.

Besondere Gründe, die eine Anmietung von Pkw-Stellplätzen in dieser Zahl hätten rechtfertigen können (dienstliche Zwecke, Bedarf für schwerbehinderte Mitarbeiter, schlechte Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln), sind nicht erkennbar.

Die Anmietung der Stellplätze führt dazu, dass die Justizbehörde den durch die Vermietung entstehenden - von ihr als gering betrachteten - Verwaltungsaufwand und darüber hinaus das wirtschaftliche Risiko, ggf. nicht alle Stellplätze weiter vermieten zu können, zu tragen hat. Dieses Risiko realisiert sich bereits im Zusammenhang mit der Aufgabe des Gebäudes Nagelsweg. Den bis zur Auflösung des Vertrages für die dort angemieteten Stellplätze anfallenden Mietzins übernimmt in Höhe von rd. 45.000 Euro zwar der Investor. Dieser Betrag ist jedoch gleichzeitig in die Kalkulation der Miethöhe für das Haus der Gerichte eingeflossen und damit aufgrund entsprechend höherer Mietzahlungen letztlich teilweise (vgl. Tz. 76) aus Haushaltsmitteln zu tragen.

82. Der Rechnungshof hat das Vorgehen der Behörde als Verstoß gegen die Grundsätze der Notwendigkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§§ 6 und 7 LHO) beanstandet. Darüber hinaus hat er beanstandet, dass die Behörde Dienstvereinbarungen abgeschlossen hat, die eine Weitergabe des mit der Verwaltung, Vermietung und Abrechnung von Pkw-Stellplätzen verbundenen Aufwands - z.B. in Form eines Gemeinkostenzuschlags - ausschließen.

Die Justizbehörde will dafür Sorge tragen, die Stellplätze nur insoweit vorzuhalten und zu finanzieren, als ihre Ausgaben dafür durch entsprechende Entgelte gedeckt sind.

Mietenbudget und Synergieeffekte

83. Die Justizbehörde hatte das Ziel, die Anmietung des Hauses der Gerichte ohne finanzielle Mehrbelastung des Betriebshaushalts durchzuführen und das Mietenbudget nicht zu überschreiten. Ferner wollte sie durch die Zusammenlegung mehrerer Gerichte Synergieeffekte erzielen. Die Justizbehörde hat diese Effekte jedoch erst nach einem Analyseprozess gegenüber dem Rechnungshof konkretisiert (insgesamt 6,3 Stellen durch gemeinsame Intendantzbereiche, z.B. Posteingangsstelle, Organisations- und Personalstellen, Registratur und Bibliothek).

Das Haus der Gerichte ermöglicht die Aufgabe bisheriger Anmietungen (Nagelsweg, Oberstraße und - teilweise anrechenbar - DAG-Haus) mit Mietbeträgen von jährlich rd. 1,6 Mio Euro. Diesen Beträgen stehen Mietausgaben für das Haus der Gerichte gegenüber von jährlich rd. 2,3 Mio Euro. Damit ergäbe sich jährlich ein Mehrbetrag in Höhe von rd. 0,7 Mio Euro.

Die Aussage der Justizbehörde, das Projekt „Haus der Gerichte“ werde das Mietenbudget im Ergebnis nicht zusätzlich belasten, lässt sich anhand dieser Daten nicht verifizieren.

*Kostenneutralität
im Mietenbudget
nicht nachvoll-
ziehbar*

84. Der Rechnungshof hat darüber hinaus bezweifelt, dass die von der Behörde beabsichtigten Einsparungen vollständig als Synergieeffekte anzusehen sind, die sich ursächlich auf die Verlagerung in das Haus der Gerichte zurückführen lassen. So wären entsprechende Einsparungen bei den Verwaltungsgerichten schon zu einem früheren Zeitpunkt möglich gewesen; darauf hatte der Rechnungshof die Behörde bereits 1994 hingewiesen. Eine Zusammenfassung der Verwaltungsgerichte und des Finanzgerichts am Nagelsweg hätte diese Potenziale noch vergrößert.

85. Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten,
- anhand nachvollziehbarer Berechnungen darzulegen, mit welchen weiteren Flächenreduzierungen und Einsparungen von Mietzins sie die Mehrausgaben für das Haus der Gerichte im Mietenbudget kompensiert,
 - zu erläutern, welche Einspareffekte spezifisch auf die Anmietung des Hauses der Gerichte zurückzuführen sind.

Er hält in Anbetracht der mehrfachen parlamentarischen Befassung¹ eine umfassende Unterrichtung der Bürgerschaft über die tatsächlichen Kosten im Zusammenhang mit der Anmietung des Hauses der Gerichte für geboten, die neben den reinen Mietkosten alle weiteren damit zusammenhängenden Verrechnungen von Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Sachkosten darstellt.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 16/4305 vom 06.06.2000, 16/5038 vom 21.11.2000, 16/5527 vom 06.02.2001

86. Die Justizbehörde hat darauf hingewiesen, dass sie weitere Optimierungen im Mietenbudget anstrebe, die nach dem Umzug der betroffenen Einheiten möglich seien.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Behörde diese Möglichkeiten bei der Unterrichtung der Bürgerschaft konkretisiert (vgl. Tz. 85), so wie sie die Finanzierung des anteilig auf das Amtsgericht St. Georg (vgl. Tz. 66) entfallenden Mietzinses bereits mit der Bürgerschaftsdrucksache 17/953 vom 04.06.2002 dargelegt hat.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzbehörde

Außerhamburgisches Grundvermögen

Für die effektive Steuerung von Erwerb, Verkauf und Nutzung außerhamburgischen Grundvermögens fehlt die transparente Erfassung und gesicherte Fortschreibung flächenbezogener Informationen; der jederzeitige Zugriff auf vollständige und richtige Daten ist nicht sichergestellt. Die Daten der Finanzbehörde sind - vorrangig durch die Einführung eines elektronischen Flächeninformationssystems - zu ergänzen und zu aktualisieren.

Umfang und Zusammensetzung des Grundvermögens

87. Hamburg besitzt 4.133 ha¹ Grundvermögen außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets. Diese Flächen hat die Stadt zur unmittelbaren Erledigung öffentlicher Aufgaben (z.B. Strafvollzug, Bereitstellung von Verkehrswegen, Kinder-/Jugend- und Krankenhauseinrichtungen), zur Unterstützung Hamburger Interessen oder im Rahmen einer Bodenbevorratungspolitik zur Sicherung künftiger Dispositionsmöglichkeiten erworben. Ferner besitzt Hamburg außerhamburgische Grundstücke aufgrund von Erbschaften sowie aus historisch gewachsenen, zum Teil nicht mehr nachvollziehbaren Gründen.

¹ Quelle: Bestandsführung der Liegenschaftsverwaltung (Stand: 08.04.2002)

Drei Viertel der Flächen (3.141 ha) befinden sich entsprechend ihrer Nutzung im Verwaltungsvermögen der jeweils zuständigen Behörde. Ein Viertel der Flächen (992 ha) werden derzeit nicht für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzt und sind Teil des Allgemeinen Grundvermögens, das von der Finanzbehörde verwaltet wird. Ihr obliegt ferner der Erwerb, die Veräußerung sowie die Vermietung und Verpachtung aller außerhamburgischer Grundstücke.

Steuerungsgrundlagen

88. Der Rechnungshof hat insbesondere anhand der von der Finanzbehörde geführten Unterlagen folgende Mängel festgestellt, die ein effektives Flächenmanagement beeinträchtigen:

- In der Übersicht über den Gesamtbestand des außerhamburgischen Grundvermögens fehlen grundlegende Daten. So geht aus ihr nicht oder nicht durchgängig hervor,
 - o welche Behörde eine Fläche für welchen Verwendungszweck nutzt,
 - o inwieweit Einzelflächen zur Wahrnehmung hamburgischer Interessen noch benötigt werden und vermarktbar sind.
- Informationen, die nicht aus der Bestandsführung ersichtlich sind, lassen sich nur mit zusätzlichem Aufwand aus unterschiedlichen Sachakten ermitteln, soweit die Akten noch nicht vernichtet sind.
- Die Bestandsübersicht weist 4,1 ha Grundvermögen nicht aus und berücksichtigt 3,7 ha Flächen, obwohl sie nicht mehr im Eigentum Hamburgs sind. Außerdem bestehen bei 68 ha hinsichtlich der Angaben zumindest erhebliche Zweifel, ob Grundstücke zum Allgemeinen Grundvermögen oder zum Verwaltungsvermögen der Behörden gehören.
- Die Datei über die Verwertung außerhamburgischer Grundstücke ermöglicht der Finanzbehörde keine Aussage über den wirtschaftlichen Erfolg der Verwertung einzelner Grundstücke sowie des außerhamburgischen Grundvermögens insgesamt: Sie listet die verwerteten Flächen auf, enthält aber weder eine Aussage über den Umfang unverwerteter Flächen noch erfasst sie Erträge aus der Verwertung und Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke. Die Datei ist außerdem in weiten Teilen nicht aktuell, indem sie z.B. nicht die gegenwärtigen Nutzer oder Flächen ausweist, die nicht mehr im Eigentum Hamburgs sind.

Flächeninformationen fehlen

Zugriff auf Daten nicht gewährleistet

Bestandsführung enthält Fehler

Verwertungsdatei als Steuerungsgrundlage nicht tauglich

Forderungen und Vorschläge

89. Hamburg ermittelt insbesondere wegen des hohen Aufwands generell nicht den Wert seines Grundvermögens. Es kann aber

davon ausgegangen werden, dass das außerhamburgische Grundvermögen insgesamt erhebliche Finanzmittel bindet. Deshalb und angesichts des Zwangs, den Haushalt zu konsolidieren, sind die Voraussetzungen für ein effektives Flächenmanagement auf der Basis rechtzeitiger, vollständiger und richtiger Informationen sicherzustellen. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert,

- in der Bestandsübersicht festgestellte Fehler zu bereinigen,
- die Verwertungsdatei zu aktualisieren und ihre richtige und zeitnahe Fortschreibung sicherzustellen. Er hat hierzu vorgeschlagen, mit dem Ziel klarerer Verantwortlichkeiten die Zusammenführung der Zuständigkeiten für das außerhamburgische Grundvermögen und die Führung der Verwertungsdatei für diese Flächen beim generell für außerhamburgische Flächen zuständigen Referat zu prüfen.

Der Rechnungshof hat außerdem empfohlen,

- die Bestandsübersicht um Angaben zu Nutzer und Verwendungszweck zu ergänzen,
- künftig über die bisher durchgeführten Prüfungen hinaus für sämtliche Flächen des Allgemeinen Grundvermögens zu prüfen, ob sie für hamburgische Interessen noch benötigt werden, sowie außerdem zu untersuchen, inwieweit sie vermarktable sind, und die Ergebnisse in der Bestandsübersicht zu dokumentieren,
- in der Verwertungsdatei die Erträge aus der Vermietung und Verpachtung der Grundstücke sowie die flächenbezogenen Aufwendungen zu erfassen.

Der Rechnungshof sieht ferner für die Steuerung des außerhamburgischen Grundvermögens - ähnlich wie bei seiner Prüfung der Verwertung innerhamburgischer Grundstücke durch die Bezirke² - den Bedarf, flächenbezogene Informationen elektronisch zu erfassen und bereitzustellen. Er hat deshalb angeregt, in diesem Zusammenhang vorrangig den Einsatz eines elektronischen Flächeninformationssystems zu prüfen.

Die Behörde will den Forderungen des Rechnungshofes nachkommen und seine Empfehlungen aufgreifen.

Verkauf entbehrlicher Flächen

90. Von 1997 bis 2001 hat Hamburg rd. 575 ha außerhamburgisches Grundvermögen verkauft und dabei Einnahmen von insgesamt 21,5 Mio Euro erzielt. Ungeachtet der bisherigen erfolgreichen Bestrebungen der Finanzbehörde, außerhamburgische Grundstücke

*Veräußerung
entbehrlicher
Flächen noch
konsequenter
betreiben*

² vgl. Jahresbericht 2001, Tzn. 464 bis 475

des Allgemeinen Grundvermögens auf ihre Entbehrlichkeit hin zu überprüfen und entbehrliche Flächen zu veräußern, hat der Rechnungshof anhand von Einzelfällen festgestellt, dass die Veräußerung entbehrlicher Flächen künftig noch konsequenter betrieben werden kann:

Verwertung des Großensees

91. Zum Hamburger Grundvermögen zählen der etwa 7,5 ha große Großensee in Schleswig-Holstein einschließlich der rd. 6.400 m² großen Inselfläche sowie in der Region um den See rd. 62, 3 ha Forstflächen, die zum Teil direkt an den See grenzen und insoweit mit dem See zusammen als eine wirtschaftliche Einheit anzusehen sind. Dies gilt insbesondere für nördlich des Sees gelegene Flächen mit Wanderwegen und Strandcharakter.

Seit 1989 wird der Großensee als Ressource für die Trinkwasserversorgung Hamburgs nicht mehr benötigt. Die damals für die Forstflächen zuständige Umweltbehörde sprach sich im April 2000 gegen den Verkauf des Sees aus und kündigte ein Konzept zur Erholung und Pflege der Landschaft an, woraufhin die Finanzbehörde einen von ihr ins Auge gefassten Verkauf nicht mehr verfolgte. Stattdessen schloss sie mit der Gemeinde Großensee in 2001 einen Generalpachtvertrag und übertrug ihr die Verfügungsgewalt über den See bis März 2013; der Pachtzins bringt Hamburg im Vergleich zu den Einnahmen vor Vertragsabschluss keine nennenswerten finanziellen Vorteile. Auch die vereinbarte Übertragung der Verwaltung und Bewirtschaftung des Sees auf die Gemeinde hat bislang zu keinen konkreten Einsparungen geführt.

Ein Konzept zur Nutzung des Sees, das den Verbleib der Flächen im Eigentum Hamburgs begründet, liegt bis heute nicht vor.

92. Nach Auffassung des Rechnungshofs
- wäre eine Prüfung, inwieweit der Großensee zur Wahrung Hamburger Interessen noch benötigt wird, bereits nach Ende der Trinkwasseraufbereitung in 1989 angezeigt gewesen,
 - hätte zumindest vor Abschluss eines langfristigen Pachtvertrages die Frage zur Entbehrlichkeit des Sees abschließend geprüft werden müssen.

Er hat die Finanzbehörde gebeten zu klären, inwieweit der Großensee und angrenzende Flächen noch im Grundvermögen der Stadt verbleiben müssen und ggf. eine Veräußerung auch nach Abschluss des Generalpachtvertrages noch sinnvoll zu realisieren ist.

*Veräußerung des
Großensees
prüfen*

Die Finanzbehörde hat dies zugesagt. Sie will je nach Ergebnis der Prüfung die Überweisung der Flächen in das Verwaltungsvermögen der nunmehr zuständigen Behörde für Wirtschaft und Arbeit

anstreben bzw. den Verkauf mit den am Großensee liegenden Gemeinden erörtern.

Anreiz für wirtschaftlicheren Umgang

93. *Außerhamburgische Grundstücke in das Gebäudemanagement einbeziehen*
- Ziel der Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude ist u.a., durch die Übertragung städtischer Gebäude auf privatrechtliche Gesellschaften und die damit verbundene Einführung von Mietzahlungen einen Anreiz für den wirtschaftlicheren Umgang mit Immobilienressourcen zu erreichen.³ Bisher werden nur bebaute innerhamburgische Grundstücke von diesem Konzept erfasst. Anlässlich des Einzelfalles in Reinbek (Victor-Gollancz-Haus, vgl. Tzn. 287 bis 291) und zur Beseitigung der derzeitigen Ungleichbehandlung zwischen Behörden, die bebaute innerhamburgische Grundstücke nutzen, und Behörden, die bebautes außerhamburgisches Grundvermögen in Anspruch nehmen, hat der Rechnungshof die Finanzbehörde um Prüfung gebeten, inwieweit Gebäude auf außerhamburgischen Grundstücken in die Neuorganisation des Managements öffentlicher Gebäude einbezogen werden können.

Die Finanzbehörde ist der Anregung gefolgt und hat eine Prüfung eingeleitet.

³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1158 vom 29./30.6.1998

III. Einnahmeerhebung in den Finanzämtern

Auch bei einfachen Veranlagungs- und Überwachungstätigkeiten gibt es nicht hinnehmbare Fehlerquoten, die zu Steuerausfällen führen. Eine neue Überwachungsregelung zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges wird nicht hinreichend beachtet. Bei Verlusten wird schwierigen Fragen z.T. gar nicht erst nachgegangen; dies hat sich in Millionenhöhe ausgewirkt.

Es bedarf erheblicher Anstrengungen, um die Arbeitslage in den Finanzämtern auch qualitativ zu stabilisieren und zu verbessern.

Die von Hamburg als Land zu verantwortende und zu finanzierende Steuerverwaltung wird durch komplizierte und sich häufig ändernde Steuergesetze des Bundes belastet. Im Interesse eines verhältnismäßigen, rationalen und wirtschaftlichen Personaleinsatzes ist es deshalb notwendig, gemeinsam mit den anderen Ländern auf eine durchgreifende Steuervereinfachung in der fachlichen Gesetzesvorbereitung und im Bundesrat hinzuwirken.

Breites Mängelspektrum

94. Die Prüfungen in den Finanzämtern haben erneut ergeben, dass die Einnahmen nicht vollständig erhoben und Vorschriften nicht durchgehend beachtet worden sind. Die Feststellungen und Beanstandungen des Rechnungshofs - auch in früheren Jahren - belegen, dass die Mängel nicht auf einzelne Bereiche oder gar Einzelfälle beschränkt sind.¹

Die Beiträge in diesem Jahresbericht zeigen auf, dass

- auch einfach und routinemäßig vorzunehmende Kürzungen der anzuerkennenden Sonderausgaben für Vorsorgeleistungen bei einem Viertel der einschlägigen Fälle unterlassen wurden und zu entsprechenden Steuerausfällen führten (Tzn. 102 ff.),
- die zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges angeordnete monatliche Abgabe von Umsatzsteuervoranmeldungen bei

¹ vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 158 ff. mit weiteren Nachweisen sowie grundlegend den Bericht über die Lage der Steuerverwaltung (Sonderbericht gem. § 99 LHO) vom 21.01.1994

neuen Unternehmen sehr oft nicht eingefordert wurde und auch nach zusätzlicher Weisung der Finanzamtsleitung weiterhin in 75% der Fälle unterlassen wurde (Tzn. 108 ff.),

- der steuermindernde Ausgleich von Verlusten mit anderen Einkünften in Millionenhöhe zugelassen wurde, ohne dass einschlägige Ausgleichsbeschränkungen geprüft und die dazu erforderlichen und zumeist komplizierten Berechnungen vorgenommen wurden (Tzn. 113 ff.),
- der „Kauf“ von Verlustvorträgen im Wege des sog. Mantelkaufs steuerlich ebenfalls in Millionenhöhe ungeprüft anerkannt wurde (Tzn. 116 f.),
- im Veranlagungsverfahren die zur Prüfung erforderlichen Fakten nicht auf den Tisch kamen, weil Teile der Steuererklärung von den Steuerpflichtigen nicht abgefordert und andere Erkenntnisse nicht systematisch festgehalten wurden (Tzn. 118 f.),
- die Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten nicht hinreichend sichergestellt war; so wurde die Bußgeld- und Strafsachenstelle (BuStra) von den Veranlagungsfinanzämtern nicht durchgängig über untersuchungswürdige Sachverhalte unterrichtet; die BuStra ihrerseits verzichtete bei langjährigen Erklärungsversäumnissen auf Vorermittlungen und auch die Frage, ob eine Selbstanzeige im konkreten Fall straf- oder bußgeldbefreiend wirkte, wurde nicht immer mit ausreichender Gründlichkeit geprüft (Tzn. 125 ff.).

Folgerungen

95. Die festgestellten Fehler sind nicht hinnehmbar und insbesondere dann, wenn sie bei Routinearbeiten auftreten, ein ernstes Warnzeichen. Mängel auch bei einfachen Vorgaben deuten auf ein Ausweichen und eine Überforderung hin. Derartige Unterlassungen führen z.T. sogar dazu, dass für den jeweiligen Fall steuerlich relevante Tatsachen von vornherein unbekannt bleiben. Im Ergebnis wird insoweit eine Bearbeitung vermieden.

Warnzeichen weisen auf Überforderung hin

Die Notwendigkeit, alle Steuerpflichtigen im Jahresrhythmus veranlagten zu müssen, führt offenbar zu einer Verengung des Blicks auf die Mengenbewältigung.² Die - demgegenüber mit gleicher Priorität einzufordernde - Bearbeitungsqualität³ steht zurück.

Mengenbewältigung vor Bearbeitungsqualität

96. Komplizierte Steuergesetze, die Änderungshäufigkeit des Steuerrechts und die daraus resultierenden unterschiedlichen Anwendungsbefehle für die einzelnen Veranlagungszeiträume erschweren die Arbeit erheblich.⁴ Dennoch müssen die Fälle entsprechend

Arbeitserschwernisse durch kompliziertes Recht und häufige Änderungen

² zu Fehlsteuerungen durch statistische Anschreibungen vgl. Jahresbericht 1998, Tz. 533 für den Bereich der Lohnsteuer-Außenprüfung.

³ vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 169 f.

⁴ vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 165 und Sonderbericht, a.a.O. (Fn. 1), Tzn. 40 ff.

der jeweils geltenden Rechtslage ordnungsgemäß bearbeitet werden. Fehler verstoßen nicht nur gegen das Steuerrecht, sondern verletzen immer auch die Belastungsgleichheit der Steuerbürger.⁵

97. Die Steuerverwaltung ist bestrebt, den ordnungsgemäßen Vollzug der Steuergesetze durch Verfügungen, Besprechungen, Arbeitshilfen, Geschäftsprüfungen⁶ und Fortbildungsmaßnahmen abzusichern.⁷ Dennoch führen die Prüfungen des Rechnungshofs und der in seinem Auftrag tätigen Vorprüfungsstelle⁸ immer wieder zu vielfältigen Mängelfeststellungen und z.T. hohen Fehlerquoten. Hierauf wird mit punktuell wirkenden Maßnahmen reagiert, die jedoch keine kontinuierliche Qualitätskontrolle gewährleisten.

Noch keine kontinuierliche Qualitätskontrolle

98. Der Senat hat 1998 zum Sonderbericht des Rechnungshofs die Auffassung vertreten, der gesetzliche Auftrag der Steuerverwaltung könne mit dem inzwischen vorhandenen Personal in befriedigender Weise erfüllt werden.⁹ Diese Auffassung kann - wenn sie in qualitativer Hinsicht jemals zutreffend war - nicht länger aufrechterhalten werden.¹⁰ Hinzu kommt, dass die Steuerverwaltung nach eigenen Angaben Schwierigkeiten hat, auch das Quantitätsziel, d.h. die Erledigung des Jahrespensums innerhalb von 12 Monaten, zu erreichen.

Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Steuerverwaltung gefährdet

Forderungen

99. Es sind nachdrückliche Anstrengungen erforderlich, um die Arbeitslage der Steuerverwaltung gerade auch qualitativ zu stabilisieren und zu verbessern.

Nach den Erkenntnissen des Rechnungshofs muss die Ergebnisqualität deutlich gesteigert werden. Dazu bedarf es einer auf die Arbeit der Finanzämter einwirkenden kontinuierlichen Qualitätssicherung. Der Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ hat bereits im Anschluss an den Jahresbericht 2002 auf der Grundlage früherer Äußerungen des Senats¹¹ die Notwendigkeit alsbaldiger Fortschritte erörtert und die Finanzbehörde gebeten, ihm bis zum 30.04.2004 ein über den bisherigen Standard hinausgehendes Konzept zur Qualitätssicherung in der Steuerverwaltung vorzulegen.

Ergebnisqualität muss deutlich gesteigert werden

Ersuchen des Rechnungsprüfungsausschusses zur Qualitätssicherung

100. Darüber hinaus müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit der Steuerverwaltung entschieden verbessert werden.

Gesetzliche Rahmenbedingungen müssen verbessert werden

⁵ vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 165 und Sonderbericht, a.a.O. (Fn. 1), Tz. 47

⁶ Geschäftsprüfungen der Fachreferate oder Prüfungen des Fachlichen Prüfdienstes der Oberfinanzdirektion

⁷ zu Defiziten bei der Bereitstellung von Arbeitshilfen vgl. allerdings unten Tz. 120

⁸ vgl. § 100 LHO

⁹ vgl. Bericht des Haushaltsausschusses, Bürgerschaftsdrucksache 16/2529 vom 25.05.1999, S. 27 f., vgl. dazu auch Bürgerschaftsdrucksache 16/1074 vom 23.06.1998, S. 3

¹⁰ vgl. zu der für die Besteuerung entscheidenden Sachverhaltsermittlung den Jahresbericht 2002, Tzn. 159 (m.w.N.), 166 und 169

¹¹ Der Senat hatte 1998 erklärt, dass die Qualitätssicherung eines der Hauptziele der Steuerverwaltung in den kommenden Jahren sei, vgl. Bericht des Haushaltsausschusses, Bürgerschaftsdrucksache 16/2529 vom 25.05.1999, S. 28

Nur eine grundlegende Vereinfachung des Steuerrechts ist zielführend

Begrenzte Ressourcen bedingen Kostenbewusstsein Hamburgs bei der Gesetzgebung

Gemeinsame Interessen der Länder aufdecken

Konkrete Umsetzungsschritte in Angriff nehmen

101. Für die konkrete Praxis der Ministerialverwaltungen bedeutet dies, dass die grundlegende Veränderung der einzelnen Steuergesetze Schritt für Schritt mindestens mit der gleichen Intensität betrieben werden muss wie die fortlaufende Abstimmung über steuerliche Zweifelsfragen und die Ausarbeitung erläuternder Ausführungsbestimmungen, derer es trotz oder gerade wegen der komplizierten gesetzlichen Regelungen immer wieder bedarf.¹² Gefordert ist das Aufdecken der gemeinsamen Interessen Hamburgs und der anderen Länder wie auch Überzeugungsarbeit im Wechselspiel zwischen fachlicher und politischer Ebene mit dem Ziel konkreter Umsetzungsschritte für grundlegende Vereinfachungen. Das in der Finanzministerkonferenz am 28.06.2001 behandelte Thesenpapier zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Steuerverwaltung sowie der darin enthaltene Appell an den Gesetzgeber, das Steuerrecht auch im Interesse des Bürgers grundlegend zu vereinfachen und die Steuerverwaltung von Aufgaben der Wirtschaftsförderung, der Vermögensbildung und der Familienförderung zu entlasten¹⁵, zeigen, dass die Notwendigkeiten erkannt worden sind. Konkrete Umsetzungsschritte sind bislang jedoch noch nicht sichtbar. Der Rechnungshof bekräftigt daher seine Forderung, auf diesem bereits im Sonderbericht aus dem Jahre 1994 vorgezeichneten Weg¹⁶ weiter voranzuschreiten.

¹² vgl. Sonderbericht, a.a.O. (Fn. 1), Tzn. 65 ff.

¹³ vgl. Sonderbericht, a.a.O. (Fn. 1), Tzn. 62 und 80

¹⁴ vgl. z.B. das Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 16.04.1999 zum Körperschaftsteuerlichen Verlustabzug, BStBl. 1999 I S. 455, und unten Tzn. 116 ff.

¹⁵ vgl. dazu auch Jahresbericht 2002, Tz. 165 (Fn. 17)

¹⁶ vgl. Sonderbericht, a.a.O. (Fn. 1), Tz. 81

Finanzbehörde - Oberfinanzdirektion -

Kürzung der Höchstbeträge für Vorsorgeaufwendungen

In zwei Finanzämtern sind Steuern in Höhe von fast 300.000 Euro nicht erhoben worden, weil Versicherungsbeiträge über die gesetzlichen Höchstbeträge hinaus als Sonderausgaben anerkannt worden sind. Damit wurde auch die Lastengerechtigkeit zwischen Steuerpflichtigen mit verschiedenen Typen der Altersvorsorge nicht gewahrt.

Angesichts der in jeder vierten Akte festgestellten Fehler besteht erhebliche Sorge, dass es bei den Hamburger Finanzämtern insgesamt zu Steuerausfällen in Millionenhöhe kommt. Das muss verhindert werden.

102. Versicherungsbeiträge, die der Absicherung persönlicher Risiken dienen (sog. Vorsorgeaufwendungen), können bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens in bestimmtem Umfang vorweg als Sonderausgabe abgezogen werden. Die entsprechenden Höchstbeträge¹ vermindern sich für Arbeitnehmer um 16 % der Einnahmen aus nichtselbstständiger Arbeit, wenn der Arbeitgeber Beitragsanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung leistet oder die Altersversorgung des Arbeitnehmers anderweitig abgesichert ist.² Die Kürzung des Vorwegabzugs von Versicherungsbeiträgen dient dazu, Lastengerechtigkeit zwischen denjenigen, die - wie z.B. Selbstständige - ihre Altersvorsorge vollen Umfangs selbst finanzieren, und denjenigen, die von entsprechendem Aufwand ganz oder teilweise entlastet sind, herzustellen.
103. Die nach § 100 LHO bei der Oberfinanzdirektion (OFD) eingerichtete und vom Rechnungshof beauftragte Vorprüfungsstelle hat aufgrund von Stichproben in zwei Finanzämtern festgestellt, dass der Sonderausgabenabzug in 91 von 347 Steuerakten - das sind mehr als 26 % der geprüften Akten - fehlerhaft war. Insgesamt wurden 175 Fehler festgestellt. So wurde der Vorwegabzug nicht gekürzt, obwohl

*Nichtbeachtung
der Kürzungsregelung in jeder
vierten geprüften
Akte*

¹ im Veranlagungszeitraum 2002 3.068 Euro für Ledige und 6.136 Euro für Verheiratete

² z.B. bei Beamten, Richtern, Soldaten, Geistlichen und Vorstandsmitgliedern mit vertraglich vereinbarter Anwartschaft auf eine Altersversorgung

- die Steuerpflichtigen eindeutig angegeben hatten, dass sie Ansprüche auf Altersversorgung ohne eigene Beitragsleistung hatten,
- auf der Lohnsteuerkarte Zahlungen der Arbeitnehmer zur Sozialversicherung oder steuerfreie Zuschüsse zur Krankenversicherung durch den Arbeitgeber bescheinigt waren,
- dies beim Lohnsteuerabzug mit erkennbar gekürzter Vorsorgepauschale nicht generell, sondern nur für eine bestimmte Personengruppe (Versorgungsempfänger) zulässig gewesen wäre,³
- keine Angaben oder Erkenntnisse vorlagen, die den ungekürzten Vorwegabzug gerechtfertigt hätten.

Bei der Veranlagung von geschäftsführenden GmbH-Gesellschaftern, deren sozialversicherungsrechtliche Stellung und eventuelle Absicherung durch eine Versorgungszusage der Gesellschaft nicht immer eindeutig zu erkennen ist, wurde häufig versäumt, einen nach der Steuererklärung unklaren Sachverhalt abschließend aufzuklären.

Steuern in Höhe von fast 300.000 Euro nicht erhoben

Die durchschnittliche steuerliche Auswirkung pro bezifferbarem Bearbeitungsfehler betrug nach den Feststellungen der Vorprüfungsstelle rd. 1.800 Euro. Dadurch waren die Einkommensteuerfestsetzungen in den beiden geprüften Finanzämtern insgesamt um rd. 282.000 Euro zu niedrig. 55.000 Euro können noch durch Änderung der Steuerbescheide nacherhoben werden; weit über 200.000 Euro sind jedoch verloren. Das Gebot der rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung (§ 34 LHO) ist dadurch verletzt worden.

104. *Mängel trotz richtiger Angaben der Steuerpflichtigen*

Die Mängel waren nach den Feststellungen der Vorprüfungsstelle in der weit überwiegenden Zahl der Fälle nicht durch die unrichtige Beurteilung schwieriger Rechtsfragen, sondern durch eine falsche Umsetzung der klaren Angaben der Steuerpflichtigen bedingt. Anzeichen, dass bestimmte Organisationsformen bzw. Veranlagungsbereiche stärker von Fehlern betroffen waren, gab es nicht.

105. *Erhebliche Gefahr von Steuerausfällen in Millionenhöhe*

Die in zwei Finanzämtern unterschiedlicher Organisationsform festgestellte hohe Quote fehlerhaft bearbeiteter Akten begründet die erhebliche Sorge, dass in Hamburg insgesamt Steuereinnahmen in Millionenhöhe ausfallen. Dies ist weder fiskalisch noch im Hinblick auf die auch im Gesetzesvollzug zu gewährleistende Belastungsgleichheit hinnehmbar.

106. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, für alle Finanzämter auch im Ergebnis sicherzustellen, dass nennenswerte Steuerausfälle dieser Art verhindert werden.

³ Bei Unklarheiten hätte hier zumindest der Sachverhalt weiter aufgeklärt werden müssen.

Stellungnahme der Verwaltung

107. Die Finanzbehörde stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass die unterlassene Kürzung der Höchstbeträge nicht hinnehmbar ist. Die OFD hat die Feststellungen der Vorprüfungsstelle zum Anlass genommen, im Rahmen einer Hauptsachgebietsleiter-Besprechung auf die fiskalische Bedeutung der Kürzung des Vorwegabzugs von Versicherungsbeiträgen hinzuweisen. Außerdem wurden die Bearbeiter im Rahmen einer fachlichen Unterweisung durch spezielle Beispielfälle auf die Problematik aufmerksam gemacht. Die OFD hält diesen Weg für erfolgversprechender als zusätzliche schriftliche Anweisungen. Die Finanzbehörde geht davon aus, dass neben dem Wissen um die Fallgestaltungen auch die Sensibilität für die steuerlichen Auswirkungen erhöht werde und somit in Zukunft von einer richtigen Bearbeitung der Fälle ausgegangen werden könne.

Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch neue Voranmeldungsregelung

In einem Finanzamt wurde die Einhaltung einer zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs eingeführten Regelung nur unzureichend überwacht. Die Fehlerquote betrug fast 40 %. Trotz Beanstandung durch den Rechnungshof wurde zunächst nur ein Viertel der Fälle richtig gestellt.

Umsatzsteuerbetrug durch Scheinunternehmer

108. Umsatzsteuerbetrug wird vielfach dadurch begangen, dass sog. Karussellgeschäfte organisiert werden. Dabei werden - unter Ausnutzung der Regelungen für die Umsatzbesteuerung innergemeinschaftlicher Leistungen und Erwerbe - grenzüberschreitende und typischerweise kreisförmige Lieferketten aufgebaut. Auf einer oder mehreren Stufen dieser Lieferkette zieht der jeweilige Empfänger einer Lieferung Vorsteuer ab, ohne dass der Lieferant - ein sog. Scheinunternehmer - in gleicher Höhe Umsatzsteuer anmeldet und entrichtet. Die Scheinunternehmer sind oft nur kurze Zeit tätig. Wenn das Finanzamt erste Zwangsmaßnahmen einleitet, wird häufig Insolvenzantrag gestellt oder die Unternehmer verschwinden spurlos.

Umsatzsteuerbetrug durch Karussellgeschäfte

Um Scheinunternehmer als gefährlichstes Glied der betrügerischen Lieferkette schneller als bisher enttarnen zu können, schreibt das Umsatzsteuergesetz (UStG) seit dem 01.01.2002 vor,

Enttarnung betrügerischer Scheinunternehmer im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren

dass ein Unternehmer seine Umsatzsteuervoranmeldungen in den ersten beiden Kalenderjahren nach Aufnahme seiner beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit grundsätzlich monatlich abzugeben hat, und zwar auch dann, wenn er nach allgemeiner Regelung nur vierteljährlich oder keine Voranmeldungen abgeben müsste.¹

Feststellungen

109. *Kurzer Voranmeldungszeitraum bei neuen Unternehmen: Rd. 40 % der Fälle fehlerhaft bearbeitet*
- Der Rechnungshof hat in einem Finanzamt sämtliche Fälle, in denen Unternehmer ihre berufliche oder gewerbliche Tätigkeit nach dem 31.12.2001 aufgenommen hatten, geprüft und festgestellt, dass durchschnittlich 37,8 %, in einzelnen Dienststellen bis zu 72 % der Fälle fehlerhaft bearbeitet worden waren. Die Bearbeiter hatten - abweichend von der neuen Vorschrift - keine monatliche Überwachung des Eingangs der Umsatzsteuervoranmeldungen sichergestellt und führten die Steuerpflichtigen als Unternehmer, die nur in größeren Zeitabständen Umsatzsteuer anzumelden und abzuführen hätten. Auf Nachfrage stellte sich heraus, dass einige Bearbeiter die neue Vorschrift im konkreten Fall für unzumutbar oder zumindest für auslegungsbedürftig hielten, während sich andere nach den - aufgrund veralteter Vordrucke unzutreffenden - Angaben der Steuerpflichtigen richteten, anstatt das Gesetz zu beachten. Der Rechnungshof hat im Hinblick auf die aktuelle steuerpolitische Bedeutung der neuen Regelung ihre Missachtung als gravierenden Rechtsverstoß beanstandet.
110. *Schleppende Richtigstellung der beanstandeten Fälle*
- Die Amtsleitung hat angeordnet, alle einschlägigen Fälle, in denen die Überwachung der Abgabe der Voranmeldungen im Monatsrhythmus nicht sichergestellt war, unverzüglich richtig zu stellen. Dennoch hat der Rechnungshof sechs Wochen später festgestellt, dass rd. 75 % der fehlerhaft bearbeiteten Fälle weiterhin nicht gesetzeskonform überwacht wurden. Die neuerlichen Feststellungen des Rechnungshofs haben zu einer scharfen Reaktion der Amtsleitung mit Fristsetzung geführt. Dass eine Amtsverfügung in diesem Umfang nicht befolgt wird, ist nicht hinnehmbar.

Forderungen

111. Der Rechnungshof hat gefordert,
- die fehlerhaft bearbeiteten Fälle zu überprüfen und die Überwachung der monatlichen Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen sicherzustellen,
 - in allen übrigen Finanzämtern eine vergleichbare Überprüfung der einschlägigen Fälle zu veranlassen,

¹ vgl. § 18 Abs. 2 Satz 4 UStG i.d.F. des Gesetzes zur Bekämpfung von Steuerverkürzungen bei der Umsatzsteuer und zur Änderung anderer Steuergesetze (Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz - StVBG) vom 19.12.2001, BGBl. I S. 3922; zur Begründung vgl. BT-Drucksache 14/6883, S. 8 (zu Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung)

- die Bearbeiter mehr als bisher über Sinn und Zweck der Bestimmung aufzuklären und zugleich deren strikte Beachtung einzufordern,
- die Einhaltung der Bestimmung im maschinellen Verfahren zur Überwachung der Umsatzsteuervoranmeldungen technisch abzusichern,
- die durchgängige Verwendung der verspätet an die neue Rechtslage angepassten Fragebogen zur steuerlichen Erfassung von Gewerbebetrieben, freiberuflichen Tätigkeiten und Gesellschaften sicherzustellen.

Stellungnahme der Verwaltung

112. Die Oberfinanzdirektion hat die anfängliche Information der Bediensteten über die geänderte Rechtslage für ausreichend gehalten, unter dem Eindruck der Feststellungen des Rechnungshofs aber eingeräumt, dass die Beachtung dieser Rechtslage durch weitere Informationsmaßnahmen sichergestellt werden muss. Seit November 2002 finden maschinelle Plausibilitätskontrollen statt. In den übrigen, nicht vom Rechnungshof geprüften Finanzämtern werden alle regelwidrig bearbeiteten Fälle überprüft und richtig gestellt.

Beschränkungen des Verlustausgleichs und des Verlustabzugs

Steuervorschriften zur Beschränkung des Verlustausgleichs und des Verlustabzugs sind in erheblichem Umfang nicht beachtet worden.

Bei Personengesellschaften ist die Feststellung verrechenbarer Verluste in Höhe von mehr als 1 Mio Euro unterblieben, so dass die Verluste zur sofortigen Gewinnminderung geführt haben.

Bei Körperschaften sind Verlustabzüge anerkannt worden, ohne zu prüfen, ob ein Fall des sog. Mantelkaufs vorlag und der Verlustabzug deshalb ausgeschlossen war.

Begrenzung des Verlustausgleichs bei Kommanditisten

113. § 15a Einkommensteuergesetz (EStG) schränkt den Ausgleich von Verlusten des Kommanditisten mit anderen Einkünften ein.

Rechtsanwendungsfehler in zwei von drei Fällen

Unzulässiger Verlustausgleich in Höhe von 1,1 Mio Euro

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass 64 % der geprüften Fälle durch falsche Anwendung des Rechts fehlerhaft bearbeitet worden sind. Wegen der Bearbeitungsmängel wurden Verluste in Höhe von über 1,1 Mio Euro zum sofortigen Verlustausgleich zugelassen. Dies hat unmittelbar zu Steuerausfällen geführt. Die Verluste hätten als sog. verrechenbare Verluste festgestellt werden müssen und wären dann nur mit späteren Gewinnen aus der Beteiligung an der Kommanditgesellschaft verrechenbar gewesen.

Unzureichende Sachverhaltsermittlungen

In weiteren Fällen hat der Rechnungshof die Unzulänglichkeit der Sachverhaltsermittlungen beanstandet. So hätten die Veranlagungsstellen anhand von Auszügen aus dem Handelsregister sowie anhand der maßgeblichen Gesellschaftsverträge prüfen müssen, ob die vom Steuerpflichtigen erklärungsgemäß behauptete Möglichkeit des Verlustausgleichs tatsächlich gegeben war. Dieses „Handwerkszeug“ haben sie sich in den beanstandeten Fällen nicht beschafft. Darüber hinaus sind auch maschinelle Prüfhinweise, die den Bearbeiter auf die Notwendigkeit einer Prüfung der Ausgleichsfähigkeit von Verlusten hinweisen sollen, nicht beachtet worden.

114. Die Gefahr von Rechtsanwendungsfehlern wie auch die Neigung zur Missachtung der maschinellen Prüfhinweise wäre geringer gewesen, wenn die Bearbeiter frühzeitig durch ein Rechenprogramm unterstützt worden wären. Der Fachliche Prüfdienst der Oberfinanzdirektion (OFD) hatte die Notwendigkeit einer solchen Hilfestellung schon 1988 erkannt, aber erst seit 2000 steht das entsprechende Programm zur Verfügung. Obgleich danach eine grundlegende Besserung der Lage zu erwarten gewesen wäre, blieb die Arbeitsweise der Bearbeiter nahezu unverändert. Dies beruhte auf einer sehr unzureichenden Begleitung der Programmeinführung. Im Ergebnis wurden nur 10 % der Fälle automationsunterstützt bearbeitet. Dass diese Fälle ohne Ausnahme fehlerfrei bearbeitet worden waren, belegt den konkreten Nutzen der Hilfestellung.

Fehlende Automationsunterstützung

Unzureichende Begleitung der Programmeinführung

115. Der Rechnungshof hat zur grundlegenden Verbesserung der Arbeitsergebnisse Fortbildungsmaßnahmen, eine praxisnahe Arbeitsanleitung, stärkere Fachaufsicht durch die Sachgebietsleiter und amtsinterne Beratungsmöglichkeiten bei Spezialisten aus dem Kreis der Bearbeiter gefordert. Zur Unterstützung der Fortbildung hat der Rechnungshof noch während des Prüfungsverfahrens dem Bildungszentrum der Hamburger Steuerverwaltung eine Lehrunterlage zur Verfügung gestellt, die anhand einer Fallsammlung die praktischen Probleme der Rechtsanwendung verdeutlicht.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus verlangt, die bei einer Programmeinführung unabdingbaren Begleitmaßnahmen nachzuholen und dadurch für eine durchgreifende Akzeptanz der seit 2000 vorhandenen Rechenprogramme zu sorgen.

Im Hinblick auf die komplizierte Regelungstechnik des geltenden Gesetzes hat der Rechnungshof gefordert, den Gesichtspunkt der Vollziehbarkeit des Steuerrechts auf Bund-Länder-Ebene nachdrücklich zur Geltung zu bringen.¹ Wäre der Gesetzgeber seinerzeit einem Vorschlag der Großen Steuerreformkommission aus dem Jahre 1971 gefolgt, gäbe es das aufwändige Verfahren der jährlichen Feststellung aller nicht ausgleichsfähigen und damit nur verrechenbaren Verluste heute nicht. Im Gesetzestext hätten 42 anstelle von mehr als 550 Wörtern ausgereicht.²

Verlustabzug bei Kapitalgesellschaften

116. Verluste, die im Jahr ihrer Entstehung steuerlich keine Wirkung entfalten, können eingeschränkt von den Einkünften des Vorjahres und uneingeschränkt von den Einkünften der Folgejahre abgezogen werden (§ 10d EStG). Um zu verhindern, dass die Möglichkeit des Verlustabzugs durch bloßen Kauf von verlustbetroffenen Firmenmängeln³ herbeigeführt wird, sieht § 8 Abs. 4 Körperschaftsteuergesetz (KStG) vor, dass der Verlustabzug bei einer Körperschaft nur dann zulässig ist, wenn diese auch wirtschaftlich mit derjenigen Körperschaft identisch ist, die den Verlust erlitten hat. § 8 Abs. 4 KStG enthält eine Legaldefinition für fehlende wirtschaftliche Identität, die 1997 verschärft worden ist.⁴ Es hatten sich Umgehungsmöglichkeiten gezeigt, aufgrund derer Verlustvorträge in Milliardenhöhe weiterhin genutzt werden konnten.⁵

Wer keine Verluste hat, kauft sich welche

117. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass § 8 Abs. 4 KStG in der Praxis keine Aufmerksamkeit geschenkt wird. Obgleich sich den untersuchten Steuerakten entnehmen ließ, dass jeweils mehr als 50 % der Anteile übertragen worden waren, wurde in keinem der hinsichtlich des Verlustvortrags schon bedeutenderen Fälle⁶ geprüft, ob die Kapitalgesellschaft nach der Anteilsübertragung mit neuem Betriebsvermögen in einem das bisherige Betriebsvermögen überwiegenden Umfang ausgestattet worden war.

*Vollzugsdefizit
100 %*

¹ zur Notwendigkeit eines wirtschaftlich vollziehbaren Steuersystems vgl. Sonderbericht des Rechnungshofs über die Lage der Steuerverwaltung vom 21.01.1994, Tz. 72; vgl. im Übrigen auch unten Tz. 123

² vgl. dazu Knobbe-Keuk, Bilanz- und Unternehmenssteuerrecht, Köln 1989, 7. Auflage, S. 393 f.

³ zum „Kauf“ von Verlustvorträgen vgl. beispielhaft Wirtschaftswoche Nr. 21 vom 15.05.1997, S. 78 („Guter Schnitt - Steuern sparen durch Verlustvorträge ist bewährte Konzernstrategie. Wer keine hat, kauft sich welche“)

⁴ § 8 Abs. 4 KStG in der Fassung des Gesetzes zur Fortsetzung der Unternehmenssteuerreform vom 29.10.1997, BGBl. 1997 I S. 2590

⁵ Das Bundesfinanzministerium ging nach damaligen Berechnungen von Verlustvorträgen in Höhe von 250 Mrd DM (128 Mrd Euro) aus, vgl. Handelsblatt vom 24.05.1997.

⁶ Der jeweilige Verlustvortrag belief sich auf 50.000 Euro und mehr.

Soweit es für die Jahre 1997 und 1998 wegen der Gesetzesänderung generell maschinelle Prüfhinweise gegeben hatte, waren diese in den vom Rechnungshof untersuchten Fällen zwar teilweise mit einem Erledigungshaken oder dem handschriftlichen Hinweis „bearbeitet“ versehen. Die Tatsache, dass keine Ermittlungsergebnisse zur Zuführung neuen Betriebsvermögens festgehalten worden sind, lässt jedoch nur den Schluss zu, dass eine Prüfung tatsächlich nicht stattgefunden hat.

8,1 Mio Euro Verluste ohne Prüfung zum Abzug zugelassen

Allein in den 26 vom Rechnungshof untersuchten Fällen mit Anteilsübertragungen im Umfang von mehr als 50 % wurden so 8,1 Mio Euro Verluste zum Abzug zugelassen, ohne § 8 Abs. 4 KStG als Versagungstatbestand zu prüfen.

118. Dieser Befund ist in erheblichem Umfang darauf zurückzuführen, dass die in den Steuerakten enthaltenen Informationen über die Anteilseigner und den Wechsel von Anteilseignern regelwidrig nicht in einem entsprechenden Überwachungsbogen zusammengeführt worden sind. Deshalb waren sich die Bearbeiter schon über die mehr als 50 %-ige Anteilsübertragung nicht im Klaren. Bei einer weiteren Prüfung von 136 Verlustfeststellungsfällen betrug die Quote der Beanstandungen wegen fehlender Überwachungsbogen rd. 70 %; sie erreichte bei 76 neu angelegten Steuerakten sogar 85 %.

Unzureichende Überwachung von Gesellschafterwechseln

119. Darüber hinaus sind auch obligatorische Angaben der Kapitalgesellschaften zu den Anteilseignern, die dem Sachbearbeiter eine von vornherein geordnete Information geben sollen, nicht konsequent eingefordert worden. Drei Viertel der Fälle, in denen der Verlustabzug ohne Prüfung des § 8 Abs. 4 KStG zugelassen worden war, litten darunter, dass die entsprechende Anlage zur Körperschaftsteuererklärung entweder ganz fehlte oder in dem hier interessierenden Punkt nicht ausgefüllt war.

Unzureichende Einforderung von Angaben zum Gesellschafterbestand

120. Der Rechnungshof hat die gravierenden Bearbeitungsmängel beanstandet. Er hat darum gebeten, die Prüfung des § 8 Abs. 4 KStG in den von ihm aufgegriffenen Einzelfällen nachzuholen. Erst dann steht fest, ob in den aufgegriffenen Fällen der Verlustabzug hätte versagt werden müssen und inwieweit es über das Ermittlungsdefizit hinaus auch zu Steuerausfällen gekommen ist.

Arbeitshilfen erforderlich

Der Rechnungshof hat darüber hinaus eine durchgreifende Änderung des derzeitigen Zustands gefordert. Dabei kommt es zum einen darauf an, allgemeine Weisungen zur Aktenführung durchzusetzen und auch beim Steuerpflichtigen die von ihm geschuldeten Erklärungen einzufordern. Zum anderen müssen Arbeitshilfen bereitgestellt werden, um den komplizierten Vollzug der Vorschrift zu unterstützen.

121. Auf eine Anfrage des Bundesministeriums der Finanzen hin hat die Finanzbehörde ausgeführt, dass Vollzugsmängel Ausdruck „des allgemeinen Phänomens der tatsächlichen Möglichkeiten des Veranlagungsdienstes im Spannungsfeld zwischen der Komplexität

Vollzugsmängel bei komplexem Recht und Massenverfahren

des Rechts und dem Massenverfahren der Veranlagung" seien.⁷ Diese Einschätzung ist bemerkenswert, weil Hamburg bei der Änderung des § 8 Abs. 4 KStG im Jahre 1997 eine hervorgehobene Rolle gespielt hat:

§ 8 Abs. 4 KStG wurde durch das Gesetz zur Fortführung der Unternehmenssteuerreform⁸ geändert, nachdem die Länder Hamburg und Nordrhein-Westfalen im Vermittlungsausschuss initiativ geworden waren.⁹ Die Änderung des § 8 Abs. 4 KStG wurde initiiert, obwohl die strukturellen Vollzugsprobleme schon in der ursprünglichen Fassung des § 8 Abs. 4 KStG angelegt waren. Eine qualitätssichernde Wirkungskontrolle, wie das wegen der Gefahr hoher Steuerausfälle unter besonderer Mitwirkung Hamburgs verschärfte Gesetz von den Finanzämtern vollzogen wird, hat es nicht gegeben.

Initiative Hamburgs ohne Rücksicht auf Vollzugsprobleme

122. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass eine Steuerrechtsnorm nicht nur durch Verwaltungsvollzug wirksam werde, sondern auch einen präventiven Effekt entfalte. Dieser Effekt mag fiskalisch durchaus von Gewicht sein. Das Vertrauen auf ihn darf aber nicht dazu führen, den Gesetzesvollzug zu vernachlässigen. Verfassungsrechtlich problematisch wäre es, wenn Rechtsnormen in Kenntnis offenkundiger Vollziehbarkeitsdefizite mit dem vorrangigen Ziel präventiver Effekte geschaffen würden.¹⁰

Präventive Wirkung von Rechtsnormen

123. Rechtsnormen, die nur mit einem in der Praxis nicht leistbaren Aufwand vollzogen werden können, beeinträchtigen auch die Vollständigkeit der Steuererhebung (vgl. § 34 Abs. 1 LHO). Der Rechnungshof hat deshalb erneut gefordert, die Vollzugseignung eines Gesetzesvorhabens unter Berücksichtigung der Personalressourcen und auch unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes zu einem wesentlichen Beurteilungsmaßstab zu machen.¹¹ Die Verwaltung sollte dazu sowohl im Bund als auch in den anderen Ländern fachlich auf die Bildung einer entsprechenden gemeinsamen Überzeugung hinwirken. Dabei gilt das Gebot hinreichender Prüfung der Vollzugseignung sowohl für die Mitwirkung bei den Vorarbeiten wie auch für das Gesetzgebungsverfahren selbst, an dem die Länder über den Bundesrat beteiligt sind.

Vollzugseignung von Normen im Gesetzgebungsverfahren prüfen

Stellungnahme der Verwaltung

124. Finanzbehörde und OFD haben die Beanstandungen zum Vollzug der Verlustausgleichs- und -abzugsbeschränkungen akzeptiert und entsprechende Verbesserungsmaßnahmen zugesagt.

⁷ Schreiben der Finanzbehörde an das Bundesministerium der Finanzen vom 21.08.2002 - 53 - S 2745 - 01/97 -

⁸ Gesetz vom 29.10.1997, BGBl. I S. 2590

⁹ vgl. dazu auch BFH, Beschluss vom 18.07.2001 - I R 38/99 -, Bundessteuerblatt 2002 II S. 27 (31)

¹⁰ zur verfassungsrechtlichen Bedeutung struktureller Erhebungsmängel vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.06.1991 - 2 BvR 1493/89 -, BVerfGE 84, 239; dazu auch Sonderbericht, a.a.O. (Fn. 1), Tz. 39

¹¹ Zur Berücksichtigung der Verwaltungskosten im Gesetzgebungsverfahren vgl. auch Sonderbericht, a.a.O. (Fn. 1), Tz. 80

Zum Verlustabzug bei Kapitalgesellschaften in den Fällen des sog. Mantelkaufs hat die Finanzbehörde erklärt, dass die vom Rechnungshof in dem geprüften Finanzamt festgestellten Vollzugsdefizite nicht hinnehmbar seien. Die Gründe müssten noch sorgfältig aufgearbeitet werden. Die Vollzugsdefizite könnten nicht in erster Linie mit einer fehlenden Wirkungskontrolle durch die OFD und die Finanzbehörde erklärt werden.

Auf dem Gebiet der Automationsunterstützung seien bestimmte Vorschläge bereits umgesetzt worden. Andere Maßnahmen würden auf Bund-Länder-Ebene in Angriff genommen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine im Rahmen der Fachaufsicht wahrzunehmende Wirkungskontrolle dazu beigetragen hätte, die noch zu klärenden konkreten Ursachen des Vollzugsdefizits frühzeitig zu erkennen und ihnen umgehend entgegenzuwirken.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Verfolgung von Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten

Die Bußgeld- und Strafsachenstelle (BuStra) ist nicht immer über von ihr zu prüfende und zu entscheidende Sachverhalte unterrichtet worden.

Für die Nichteinleitung von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren ist z.T. ein zu strenger Maßstab angelegt worden. Gebotene Vorermittlungen werden nicht immer durchgeführt. Die BuStra nimmt ihre strafprozessualen Steuerungsaufgaben gegenüber der Steuerfahndung nicht verfahrensleitend wahr.

Mit einer Rechtsänderung könnten Verfahrensentlastungen bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten wirksamer werden.

125. Steueraufkommen und Steuergerechtigkeit werden nicht nur durch den Vollzug des materiellen und des formellen Steuerrechts gesichert, sondern auch durch das Steuerstraf- und -ordnungswidrigkeitenrecht. Generalpräventive Wirkung wird jedoch nur bei konsequenter Rechtsanwendung erzielt.

126. Die Verfolgung von Steuerstraftaten, d.h. die Verfolgung von vorsätzlichen Steuerverkürzungen (Steuerhinterziehungen), liegt weitgehend in der Hand der beim Finanzamt Hamburg-Neustadt-St. Pauli eingerichteten Bußgeld- und Strafsachenstelle (Bustra) als Strafverfolgungsbehörde. Ihr stehen die Befugnisse der Staatsanwaltschaft zu, wenn sie das Ermittlungsverfahren selbstständig durchführt. Sie kann ggf. beim Richter den Erlass eines Strafbefehls beantragen. Die Staatsanwaltschaft wird im Ermittlungsverfahren nur unter bestimmten Voraussetzungen tätig. Im Übrigen ist es ihr vorbehalten, Anklage zu erheben, wenn der Erlass eines Strafbefehls nicht in Betracht kommt.

Die Verfolgung von Steuerordnungswidrigkeiten, d.h. die Verfolgung leichtfertiger Steuerverkürzungen, ist Sache der Bustra in ihrer Funktion als Verwaltungsbehörde.

127. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Verfolgung von Steuerstraftaten und -ordnungswidrigkeiten nicht ausreichend gewährleistet ist. Beanstandungen haben sich insbesondere in den Festsetzungsfinanzämtern und der Bustra ergeben.

Festsetzungsfinanzämter

128. Die Verfolgung von Steuerstraftaten und -ordnungswidrigkeiten setzt voraus, dass die Bustra Hinweise auf mögliche Verfehlungen erhält. Deshalb sind die Festsetzungsfinanzämter aufgrund bundeseinheitlicher Anweisungen verpflichtet, die Bustra über mögliche Verfehlungen zu unterrichten, und zwar nicht nur beim Anfangsverdacht einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit¹, sondern auch dann, wenn zur Klärung eines möglichen Anfangsverdachts noch Vorermittlungen der Bustra geboten sind.

129. Sowohl in den Veranlagungs- als auch in den Betriebsprüfungsstellen der Festsetzungsfinanzämter wurde gegen diese Unterrichtspflicht verstoßen.

Ursächlich waren immer wieder Sachverhaltswürdigungen, bei denen nahe liegende Zweifel zugunsten eines Unterrichtsverzichts unterdrückt wurden, wie das nachfolgende Beispiel zeigt: Trotz eines nicht erklärten Gewinns aus der Veräußerung einer GmbH durch den Alleingesellschafter in Höhe von mehr als 650.000 Euro, der aufgrund einer Kontrollmitteilung aufgedeckt worden war und zu Mehrsteuern im Umfang von fast 175.000 Euro geführt hatte, blieb das Festsetzungsfinanzamt untätig, weil es wegen des Alters des Steuerpflichtigen von über 80 Jahren vorsätzliches oder leichtfertiges Handeln offenbar kategorisch ausschloss.

Naheliegende Zweifel unterdrückt

130. Bei Betriebsprüfungen wurde Einlassungen der Steuerberater, ihre Mandanten hätten Einkünfte „versehentlich“ nicht erklärt, bereitwillig Glauben geschenkt. Einem Steuerpflichtigen wurde zugute gehalten, er dürfe sich bei der Erklärung seiner Kapitaleinkünfte

Leichtgläubigkeit bei Schutzbehauptungen

¹ vgl. § 152 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO)

*Unterrichtungs-
verzicht aus prü-
fungstechnischen
Erwägungen*

auf die Ertragnisaufstellung seiner Bank verlassen. Dem Umstand, dass diese Aufstellung von Wertpapiererträgen aber mit negativen Erträgen in Höhe von 28.000 Euro geendet hatte und dieses Ergebnis auch im Vergleich mit den positiven Erträgen der Vor- und Folgejahre (jeweils mehr als 160.000 Euro) völlig unplausibel war, wurde keine Bedeutung beigemessen. Trotz der nicht unerheblichen Mehrsteuern von rd. 100.000 Euro erschien der Fall dem Finanzamt nicht hinreichend bedeutsam, die Bustra zu unterrichten. Derartige Vorkommnisse vermitteln den Eindruck, dass bei Betriebsprüfungen auch prüfungstaktische Erwägungen eine Rolle spielen. In einem Fall ist dies unumwunden zugegeben worden: Die zeitnahe Realisierung der Steuern aus einem Mehrgewinn von über 2 Mio Euro wurde als gefährdet angesehen, wenn wegen verschwiegener Einkünfte in Höhe von fast 60.000 Euro ein Strafverfahren eingeleitet worden wäre.

*Vorwegnahme
von Entscheidungen
der Bußgeld-
und Strafsachen-
stelle*

131. Schließlich beruhten Unterrichtsversäumnisse der Festsetzungsfinanzämter auch auf der unzulässigen Vorwegnahme verfahrensbeendender Entscheidungen der Bustra, wenn z.B. erwartet wurde, dass die Bustra wegen Geringfügigkeit oder Feststellung der strafbefreienden Wirkung einer Selbstanzeige auf eine Verfolgung der Straftat verzichten würde.

132. Der Rechnungshof hat gefordert, die konsequente Beachtung der Unterrichtungstatbestände sicherzustellen und dafür Sorge zu tragen, dass eine Unterrichtung auch in denjenigen Fällen stattfindet, in denen zunächst Vorermittlungen der Bustra in Betracht kommen. Entscheidungszuständigkeiten der Bustra für die Einstellung von Strafverfahren wegen Geringfügigkeit oder für die Feststellung der strafbefreienden Wirkung von Selbstanzeigen dürfen nicht durch Verzicht auf Unterrichtung unterlaufen werden. Restriktive Arbeitsanleitungen müssen, soweit sie den bundeseinheitlichen Anweisungen zuwiderlaufen, überarbeitet werden.

Bußgeld- und Strafsachenstelle

Prüfung eingehender Fälle

133. Wird die Bustra von einem Festsetzungsfinanzamt über eine mögliche Verfehlung unterrichtet, muss sie prüfen, ob der Anfangsverdacht einer Steuerstraftat oder -ordnungswidrigkeit bereits gegeben ist oder zunächst Vorermittlungen durchgeführt werden müssen.

*Vorermittlungen
keine Entschei-
dungsoption*

Üblicherweise findet nur eine abgekürzte Prüfung statt, die sich auf den Aspekt des Anfangsverdachts beschränkt. Fälle, in denen der Anfangsverdacht einer Steuerstraftat oder -ordnungswidrigkeit verneint wurde, wurden auf der Grundlage eines sog. Nichteinleitungsvermerks an die Festsetzungsfinanzämter zurückgegeben, ohne dass die Durchführung von Vorermittlungen ernsthaft in Betracht gezogen worden war. Dieses Defizit wiegt umso schwerer, als an die Anforderungen für den Anfangsverdacht einer Steuer-

straf- oder -ordnungswidrigkeit teilweise ein zu strenger Maßstab angelegt worden ist. Der Anfangsverdacht einer Straftat ist gegeben, wenn konkrete Tatsachen nach kriminalistischer Erfahrung darauf hinweisen, dass eine verfolgbare Straftat begangen worden sein könnte. Die BuStra hat jedoch gegenüber den Festsetzungsfinanzämtern im Ergebnis die Beweisbarkeit aller relevanten Fakten gefordert und damit einen Maßstab angelegt, der erst nach Abschluss der Ermittlungen für die Entscheidung über die Erhebung der öffentlichen Klage maßgeblich ist (sog. hinreichender Tatverdacht). Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass Unklarheiten im Sachverhalt nicht zum Gegenstand des strafprozessualen Ermittlungsverfahrens, sondern zum Hindernis auf dem Weg dorthin werden.

Teilweise zu hohe Anforderungen an den Anfangsverdacht gestellt

Zweck des strafprozessualen Ermittlungsverfahrens wird verfehlt

134. Die Konsequenzen dieses Vorgehens wurden in denjenigen Fällen besonders deutlich, in denen Steuerpflichtige oft jahrelang keine Steuererklärungen abgegeben hatten und in denen das Finanzamt die Besteuerungsgrundlagen schließlich geschätzt hatte: Anstatt ein Ermittlungsverfahren zu eröffnen oder wenigstens mit Vorermittlungen zu beginnen, wurde der Fall zurückgegeben und das fehlende Interesse der BuStra damit begründet, dass straf- oder -ordnungswidrigkeitenrechtlich nicht beweisbar sei, ob der Steuerpflichtige seiner früheren Tätigkeit noch nachgehe und ob er im jeweiligen Veranlagungszeitraum positive und damit verkürzungsrelevante Einkünfte gehabt habe.

135. Der Rechnungshof hat gefordert, bei der Prüfung des Anfangsverdachts den Maßstab des § 152 Abs. 2 Strafprozessordnung (StPO) zu beachten und, soweit ein Anfangsverdacht noch nicht gegeben ist, die Möglichkeit der Vorermittlungen zu nutzen. Auf der Grundlage der hierdurch gewonnenen zusätzlichen Informationen ist abschließend über die Einleitung oder Nichteinleitung eines Straf- oder Bußgeldverfahrens zu entscheiden. Dazu sind auch Änderungen in bestimmten handlungsleitenden Verfügungsvordrucken erforderlich.

136. Die BuStra sieht Vorermittlungen zumindest in den Fällen der Erklärungsversäumnisse nicht vorrangig als ihre Aufgabe an. In erster Linie seien die Festsetzungsfinanzämter gefordert, den Sachverhalt durch Außenprüfungen (Betriebsprüfung, Umsatzsteuer-Sonderprüfung usw.) aufzuklären.

Dem ist entgegenzuhalten, dass die Veranlagungs- und Betriebsprüfungsstellen der Finanzämter nicht für die Sachaufklärung im strafrechtlichen Interesse zuständig und verantwortlich sind. Sofern nach einer Schätzung der Besteuerungsgrundlagen kein weitergehendes Aufklärungs- und Prüfungsinteresse im Besteuerungsverfahren besteht, ist es allein Sache der BuStra, die Sachaufklärung für Zwecke der Strafverfolgung zu betreiben. Dabei kann sie sich ggf. der Steuerfahndung bedienen.

Vorermittlungen Sache der Bußgeld- und Strafsachenstelle und der Steuerfahndung

137. Für die Verfolgung von Straftaten gilt grundsätzlich das Legalitätsprinzip, während bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten

nach dem Opportunitätsprinzip verfahren werden kann. Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten kann somit auch in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Ressourcen gesteuert werden. Dieses System funktioniert aber nur dann, wenn Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ohne größeren Ermittlungsaufwand unterscheidbar sind. Das ist im Steuerstraf- und -ordnungswidrigkeitenrecht nicht der Fall. Während sich Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sonst schon im objektiven Tatbestand unterscheiden, kommt es im steuerlichen Sanktionssystem ausschließlich auf den subjektiven Tatbestand an, d.h. darauf, ob der Täter vorsätzlich oder nur leichtfertig gehandelt hat. Dies hat zur Folge, dass die verfahrensentlastende Wirkung des Opportunitätsprinzips erst dann eintritt, wenn der Anfangsverdacht vorsätzlichen Handelns definitiv ausgeschlossen ist. Im Ergebnis bedarf es eines nicht unerheblichen Aufwandes, um festzustellen, ob das Opportunitätsprinzip im Einzelfall gilt.

Stärkung des Opportunitätsprinzips durch den Gesetzgeber

Die derzeitige Abgrenzung der Steuerordnungswidrigkeiten von den Steuerstraftaten ist unzweckmäßig. Der Rechnungshof hat auf eine mögliche Alternative anhand eines Expertenentwurfs zur Strafrechtsreform der siebziger Jahre² hingewiesen und dazu aufgefordert, auf Bund-Länder-Ebene für eine Änderung der Rechtsgrundlagen einzutreten.

Zunächst wird die Steuerverwaltung aber dafür Sorge tragen müssen, dass eine Begrenzung des Arbeitsanfalls nicht mit unsachgemäßen Mitteln herbeigeführt wird. Die Bußtraue wird bei der Beurteilung des Anfangsverdachts den durch das geltende Recht gesetzten Maßstab beachten und zuvor ggf. Vorermittlungen durchführen müssen.

Selbstanzeigen und Verfahrenseinstellungen

138. Die Bußtraue hat bei Selbstanzeigen zu prüfen, ob sie straf- oder bußgeldbefreiend wirken. Diese Wirkung ist bei Steuerhinterziehung u.a. in den Fällen ausgeschlossen, in denen die Tat im Zeitpunkt der Selbstanzeige bereits entdeckt war und der Täter dies wusste.

Hinterziehungszinsen müssen auch dann festgesetzt werden, wenn der Täter Straffreiheit erlangt hat. Bei der Selbstanzeige einer Ordnungswidrigkeit ist die Festsetzung von Hinterziehungszinsen jedoch unzulässig. Auch bei Selbstanzeigen muss deshalb stets geprüft werden, ob der Täter vorsätzlich oder nur leichtfertig gehandelt hat.

139. In dieser Hinsicht wurden Selbstanzeigen nicht immer mit der nötigen Sorgfalt geprüft. So wurde etwa die Einlassung von Steuerpflichtigen, dass sie sich anlässlich der Ankündigung einer Betriebsprüfung daran „erinnert“ hätten, Kapitaleinkünfte im Umfang

² vgl. Lampe/Lenckner/Stree/Tiedemann/Weber, Alternativ-Entwurf eines Strafgesetzbuches, Besonderer Teil, Straftaten gegen die Wirtschaft, Tübingen 1977

von 300.000 Euro nicht erklärt zu haben, als Hinweis auf die Leichtfertigkeit der Steuerverkürzung gewertet, ohne auch nur im Ansatz zu prüfen, ob es sich um eine Schutzbehauptung und im Ergebnis um eine vorsätzlich begangene Tat gehandelt haben könnte. Trotz der hier wirksamen Selbstanzeige hätten bei einer vorsätzlichen Tat Hinterziehungszinsen festgesetzt werden müssen.³

Ausfall von Hinterziehungszinsen

In einem anderen Fall hatten Zollbeamte bei einer Grenzkontrolle eine Vermögensübersicht gefunden, aus der sich ergab, dass die Steuerpflichtigen Wertpapiere in Millionenhöhe bei einer Schweizer Bank deponiert hatten. Die Steuerpflichtigen gaben zu, dass die deutschen Finanzbehörden von diesem Vermögen keine Kenntnis hätten. Der Zollbeamte unterrichtete das Finanzamt und auch die Steuerpflichtigen erklärten die verschwiegenen Einkünfte nach. Die BuStra gewährte Straffreiheit, weil sie die Nacherklärung mit der Begründung, die Tat sei bis zum Eingang der Erklärung noch nicht „entdeckt“ gewesen, als wirksame Selbstanzeige wertete. Tatsächlich war die Tat aber schon durch die Erklärung der Steuerpflichtigen gegenüber dem Zollbeamten „entdeckt“ worden. Damit war zu Unrecht Straffreiheit gewährt worden.

Unberechtigte Straffreiheit wegen unzureichender Würdigung des Tatsachenstoffs

140. Auch bei Verfahrenseinstellungen war die Bearbeitung nicht immer fehlerfrei. In zwei Fällen war die BuStra zu dem Schluss gekommen, dass das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung durch Zahlung eines Geldbetrages beseitigt werden könne (§ 153a StPO). In beiden Fällen zahlte der Beschuldigte nicht. Anstatt das Strafverfahren fortzuführen, wurde nach anderweitigen Einstellungsmöglichkeiten gesucht, die aber grundsätzlich von vornherein und vorrangig zu prüfen gewesen wären. Eines der Verfahren wurde eingestellt, weil die Tat wegen einer anderweitigen Verurteilung als unwesentliche Nebenstraftat (§ 154 StPO) qualifiziert wurde; das andere Verfahren wurde mangels hinreichenden Tatverdachts (§ 170 Abs. 2 StPO) eingestellt, weil Steuerzahlungen anders als bisher zugeordnet wurden. Im Ergebnis musste bei den Beschuldigten der Eindruck entstehen, dass ihnen zunächst die teure und dann die preiswerte Variante der Verfahrenseinstellung angeboten worden sei.

Fehler bei Verfahrenseinstellungen

141. Der Rechnungshof hat die Fehler beanstandet und gefordert, künftig den geltenden Verfahrensregelungen Rechnung zu tragen.

Begründungstransparenz gegenüber den Festsetzungsfinanzämtern

142. Für die Zusammenarbeit der Festsetzungsfinanzämter mit der BuStra ist über die normativen Vorgaben hinaus eine transparente Kommunikation erforderlich. Wenn abschließende Entscheidungen der BuStra in den Festsetzungsfinanzämtern nicht nachvollzogen

Sicherung der Zusammenarbeit durch transparente Kommunikation

³ Die sog. Vollverzinsung kompensiert den Einnahmefehl durch nicht festgesetzte Hinterziehungszinsen erst nach Ablauf der sog. Karenzzeit (15 Monate nach Ablauf des Veranlagungszeitraums).

werden können, besteht die Gefahr, dass dort bei neuen Sachverhalten die Bereitschaft zur Unterrichtung der BuStra weiter nachlässt.

Verständliche Erläuterung abschließender Entscheidungen erforderlich

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der Verzicht auf strafprozessuale Ermittlungen bzw. Vorermittlungen insbesondere in Fällen, die der BuStra wegen mehrjähriger Erklärungsversäumnisse des Steuerpflichtigen zugeleitet worden waren, nicht immer verständlich erläutert wurde. In anderen Fällen wie etwa dem an der Grenze aufgedeckten Hinterziehungsfall wurde nur die Wertung der Nacherklärung als strafbefreiende Selbstanzeige mitgeteilt, ohne Gründe für diese überraschende und im Ergebnis auch unzutreffende Sichtweise zu nennen. Der Rechnungshof hat - auch zur Vermeidung emotionaler Barrieren - gefordert, einer adressatengerechten Unterrichtung der Festsetzungsfinanzämter besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Steuerung der Steuerfahndung

143. Die Steuerfahndung hat die Aufgabe, Steuerstraftaten und Steuerordnungswidrigkeiten mit den strafprozessualen Rechten und Pflichten der Polizei zu erforschen. Die Beamten der Steuerfahndung sind Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft (§ 404 Abgabenordnung). Sie sind in dieser Eigenschaft verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwaltschaft Folge zu leisten (§ 152 Gerichtsverfassungsgesetz). Soweit der BuStra die Befugnisse der Staatsanwaltschaft zustehen, gilt dies auch ihr gegenüber.
144. Auch wenn der Staatsanwalt den Sachverhalt nicht selbst aufklärt, sondern seine Hilfsbeamten damit beauftragt, hat er die Ermittlungen zu leiten. Er muss mindestens die Richtung und den Umfang der Ermittlungen bestimmen. Dabei kann er auch konkrete Einzelweisungen zur Art und Weise der Durchführung einzelner Ermittlungshandlungen geben.⁴
145. Für den Rechnungshof haben sich keine Anhaltspunkte ergeben, dass die Bußgeld- und Strafsachenstelle die Ermittlungen der Steuerfahndung in vergleichbarer Weise leitet. Die BuStra registriert das von der Steuerfahndung eingeleitete Verfahren und wartet im Regelfall ab, bis die Steuerfahndung ihren sog. strafrechtlichen Abschlussbericht vorlegt. Dass sich die BuStra in der Zwischenzeit mit einem Fahndungsfall befasst hat, ist nicht aktenkundig geworden.

Keine Verfahrenssteuerung durch die Bußgeld- und Strafsachenstelle

Die Steuerverwaltung hat dazu erklärt, dass die Fahndungsprüfer bei Bedarf Rücksprache mit der Staatsanwaltschaft bzw. der BuStra hielten, um Entscheidungen über Handlungsalternativen einzuholen. Die BuStra halte derartige Entscheidungen aber nicht fest.

⁴ vgl. Nr. 3 Abs. 2 der von den Justizverwaltungen des Bundes und der Länder herausgegebenen Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren

146. Ihre nach dem Gesamteindruck eher passive Grundhaltung im Verhältnis zur Steuerfahndung hat auch dazu beigetragen, dass die BuStra Vorermittlungen, die ein Tätigwerden der Steuerfahndung voraussetzen, meidet.⁵ Die Leitung der BuStra hat darauf hingewiesen, dass die Steuerfahndung fallweise entscheide, welche Ermittlungen sie übernehme und welche nicht. Dies bedeutet, dass nicht die BuStra, sondern die Steuerfahndung über den jeweiligen Gang des Verfahrens entscheidet. Das widerspricht den gesetzlichen Vorgaben und ist vom Rechnungshof beanstandet worden.
147. Der Rechnungshof hat gefordert, dass bei der BuStra für eine umfassende Wahrnehmung der Steuerungsaufgaben gegenüber der Steuerfahndung gesorgt wird. Er hat angeregt, die oben dargestellte Richtlinienregelung der Justizverwaltungen zur Verfahrensleitungspflicht der Staatsanwaltschaft in die für die BuStra und die Steuerfahndung geltenden Anweisungen zu übernehmen. Soweit die Steuerverwaltung den vom Rechnungshof festgestellten Zustand auf die unterschiedliche Altersstruktur der Mitarbeiterschaft beider Dienststellen und daran anknüpfend auf die längere Dienst- erfahrung der Fahndungsbeamten zurückführt, muss sie ggf. auch in dieser Hinsicht tätig werden.

Faktische Abhängigkeit der Bußgeld- und Strafsachenstelle von der Steuerfahndung regelwidrig

Stellungnahme der Verwaltung

148. Die Verwaltung hat zugesagt, die Sachbearbeiter der BuStra stärker für Vorermittlungen zu sensibilisieren und Verfügungsvordrucke entsprechend zu ändern. Sie will die Begründungstransparenz gegenüber den Festsetzungsfinanzämtern erhöhen. Die Verwaltung hat im Übrigen zugesagt, die Vorschläge und Forderungen des Rechnungshofs zu prüfen.

Zur Kritik am teilweise zu strengen Maßstab bei der Prüfung des Anfangsverdachts sowie zu den Mängeln bei der Bearbeitung von Selbstanzeigen und bei Verfahrenseinstellungen hat sich die Verwaltung noch nicht geäußert. Sie hat zugestimmt, dass sich die ressourcenschonende Wirkung des Opportunitätsprinzips bei der gegenwärtigen Rechtslage nicht hinreichend entfalten könne. Inwieweit sie auf Bund-Länder-Ebene initiativ werden will, ist bislang offen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁵ vgl. dazu oben Tzn. 133 ff.

Verfahrenssicherheit bei der Steuerfestsetzung

Durch Lücken im System der Verfahrenssicherung konnten fiktive Steuerfälle gebildet und betrügerische Steuererstattungen herbeigeführt werden. Der Rechnungshof hat die Beseitigung der organisatorischen und automationstechnischen Schwachstellen gefordert. Vollzugsfehler bei der Programmpflege dürfen sich nicht wiederholen.

149. Der Rechnungshof war im Januar 2002 über Manipulationen einer Steuerbeamtin unterrichtet worden, die sich aus fiktiven Steuerfällen über Jahre Steuern in Millionenhöhe hatte erstaten lassen. Im Anschluss an die Ermittlungen der Innenrevision der Oberfinanzdirektion (OFD) hat der Rechnungshof den Vorgang auf grundlegende Systemfehler untersucht.

Technische Absicherung der Freigabebefugnis

150. Zur maschinellen Veranlagung eines Steuerfalles werden die Daten vom Bearbeiter erfasst und von dem Inhaber des Zeichnungsrechts, d.h. vom Bearbeiter selbst oder - soweit Zeichnungsvorbehalte bestehen - vom vorgesetzten Sachgebietsleiter oder vom Vorsteher zur Verarbeitung freigegeben. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die mit den Zeichnungsvorhalten korrespondierenden Freigabevorbehalte im automatisierten Veranlagungsverfahren technisch nicht abgesichert sind. Diese Möglichkeit unbefugter Freigabe hat die Steuerbeamtin erkannt und zu ihrem persönlichen Vorteil genutzt.

151. Nach der Buchungsordnung für die Finanzämter (BuchO)¹ ist auch durch technische Maßnahmen sicherzustellen, dass Daten nicht durch Unbefugte freigegeben werden können (vgl. § 3 Abs. 2 BuchO). Der Rechnungshof hat beanstandet, dass dies nicht geschehen ist.
- Freigabevorbehalte des Sachgebietsleiters technisch nicht abgesichert*

Prüflisten für Sachgebietsleiter

152. Im maschinellen Veranlagungsverfahren werden nach bestimmten Kriterien oder dem Zufallsprinzip Fälle ausgewählt, die dem Sachgebietsleiter im Nachgang und somit unabhängig von den Bestimmungen des Zeichnungsrechts vorzulegen sind. Der Bearbeiter erhält eine entsprechende Aufforderung, deren Befolgung der Sachgebietsleiter anhand einer Prüfliste kontrollieren kann. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Prüflisten im Finanzamt unver-
- Unbefugte Zugriffe auf Prüflisten im Finanzamt möglich*

¹ BStBl 1996 I S. 386 ff.

geschlossen über die offenen Postfächer der Sachgebietsleiter verteilt werden. Der mit krimineller Energie handelnden Steuerbeamtin war es dadurch möglich, Teile der Prüflisten zu entfernen und ihre fiktiven Steuerfälle der Kontrolle durch den Sachgebietsleiter zu entziehen.

Sonstige Schwächen im Sicherungssystem

153. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass rechtswidrige Eingriffe in das Besteuerungsverfahren durch weitere Schwächen im Sicherungssystem begünstigt werden:

- Eingaben zu den Stammdaten der Steuerfälle (Name, Adresse, überwachungsbedürftige Steuerarten) werden nicht in dem vorgeschriebenen Umfang² überprüft. Spezielle Prüfungen zu einzelnen Stammdaten in Erstattungsfällen entsprechen nicht dem Gebot, stichprobenweise alle Stammdaten zu überprüfen. Maschinelle Plausibilitätsprüfungen können keine gezielten Manipulationen aufdecken.
- Nur bei bereits eingerichteten Speicherkonten³, nicht aber bei der Einrichtung selbst wird geprüft, ob bereits früher Erstattungen auf die nach den Angaben des Steuerpflichtigen eingegebene Bankverbindung geleistet worden sind. So kann die Verwendung einer Bankverbindung für Erstattungen zugunsten verschiedener Steuerpflichtiger, die ein Indiz für fiktive Steuerfälle sein kann, bei Einrichtung eines neuen Speicherkontos nicht erkannt werden.
- Bei gelöschten Speicherkonten ist anhand der Akten zu prüfen, ob das Speicherkonto zu Recht eingerichtet und gelöscht worden ist⁴. Speicherkonten können nicht gelöscht werden, solange die Steuern noch nicht endgültig festgesetzt sind, wie dies angesichts vorläufiger Steuerfestsetzungen wegen anhängiger Verfahren zur Verfassungs- und Europarechtskonformität von Steuerrechtsnormen seit geraumer Zeit häufig der Fall ist. Bei faktisch löschungsreifen Speicherkonten wird die Lösungsprüfung dann auf unbestimmte Zeit verschoben. Auch die mit krimineller Energie handelnde Beamtin konnte sicher sein, dass es in ihren fingierten Fällen zumindest kurzfristig zu keiner Löschung und damit zu einer Prüfung kommen würde.

Kontrolle der Eingabe von Stammdaten unzureichend

Keine Prüfung der Bankverbindung bei Einrichtung eines Speicherkontos

Sicherheitslücken bei Verschiebung der Lösungsprüfung

² vgl. § 4 Abs. 4 BuchO vom 10.04.1996, BStBl. 1996 I S. 386

³ Sog. Speicherkonten dienen der elektronischen Aufzeichnung aller Daten eines Steuerfalls.

⁴ Diese im Allgemeinen nur auf eine Stichprobe beschränkte Prüfung erstreckt sich bei Erstattungssachverhalten, bei denen die Erstattungen eine bestimmte Größenordnung überschreiten, auf alle Fälle.

Vollzugsfehler bei der Pflege von Kontrollprogrammen

154. In einigen Fällen sind die Manipulationen der Steuerbeamtin nicht früher aufgedeckt worden, weil Fehler bei der Pflege einzelner Kontrollprogramme nicht rechtzeitig bemerkt worden sind:

Verzögerte Anpassung eines Programms zur Auswahl von Prüffällen

- Die wegen des Jahrtausendwechsels erforderliche Ergänzung eines Programms zur Auswahl von Fällen für die Sachgebietsleiterkontrolle im Erstattungsverfahren hat sich aufgrund eines Irrtums über eine notwendige Programmergänzung um mehr als eineinhalb Jahre verzögert. Dadurch bestand vorübergehend eine Lücke im Kontrollsystem.

Fehlende Sachgebietsleiterkontrolle aufgrund fehlerhafter Programmänderung

- Aufgrund unzureichender Überprüfung einer Programmänderung kam es zu fehlerhaften Bearbeitungshinweisen. Bei der Sollstellung negativer Einkommensteuerbeträge⁵ im Umfang von mehr als 50.000 DM (25.565 Euro) wurde nicht mehr der Sachgebietsleiter, sondern der Sachbearbeiter zur Kontrolle des Falles aufgefordert. Der Programmfehler blieb über zehn Jahre unentdeckt und hat dazu geführt, dass auch einer der von der o.g. Beamtin fingierten Steuerfälle ungeprüft geblieben ist.

Forderungen des Rechnungshofs

155. Der Rechnungshof hat gefordert,

- die technische Absicherung der Freigabebefugnis im maschinellen Veranlagungsverfahren umfassend zu gewährleisten (vgl. Tz. 151),
- die Übermittlung der Prüflisten für Sachgebietsleiter mehr als bisher gegen unbefugten Zugriff zu sichern und in diesem Zusammenhang auch elektronische Verfahren der Hinweis- und Prüflistenbereitstellung in Betracht zu ziehen (vgl. Tz. 152),
- die Kontrolle der Dateneingabe bei Stammdaten zu verbessern und einen speicherkontenübergreifenden Abgleich von Bankverbindungen schon bei Einrichtung eines Speicherkontos vorzunehmen (vgl. Tz. 153),
- in nahezu lösungsreifen und nur wegen anhängiger Grundsatzerfahren noch nicht endgültig abschließbaren Fällen eine Zwischenprüfung durchzuführen (vgl. Tz. 153),
- auf eine fehlerfreie Aufgabenwahrnehmung in der programmierenden Dienststelle und bei der Programmkontrolle hinzuwirken (vgl. Tz. 154).

⁵ Dies ist der Steuerbetrag vor Berücksichtigung von Vorauszahlungen zur Einkommensteuer und damit nicht identisch mit dem Erstattungsbetrag. Ein negativer Betrag der zum Soll zu stellenden Einkommensteuer kann durch einen hohen Überhang anzurechnender Lohnsteuer, Kapitalertragsteuer oder Körperschaftsteuer entstehen.

Stellungnahme der Verwaltung

156. Die Finanzbehörde - Steuerverwaltung - hat die Feststellungen akzeptiert und verschiedene Maßnahmen im Sinne der Forderungen des Rechnungshofs - insbesondere die Erarbeitung der erforderlichen Programmiervorgaben - zugesagt. Die Kontrolle der Dateneingabe bei Stammdaten müsse im Kontext weiterer Sicherungsmechanismen beurteilt werden. Bei der Verzögerung der Programmergänzung und der unzureichenden Überprüfung einer Programmänderung (vgl. Tz. 154) handele es sich um Einzelfälle, die kein strukturelles Defizit aufzeigten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

IV. Querschnittsuntersuchungen

Personalamt / Andere Behörden

Zulagenwesen im Besoldungs- und Tarifrecht

Die Gewährung von Zulagen weist Defizite auf, die entweder auf eine nicht sachgerechte Anwendung der maßgebenden Regelungen oder auf Mängel beim Bewilligungs- und Überwachungsverfahren zurückzuführen sind. Der Senat hat entsprechend der Forderung des Rechnungshofs die Baustellenzulage gestrichen. Etliche Lohnzuschläge für die Abgeltung von Arbeiterschwernissen sind nicht mehr zeitgemäß und entbehrlich.

157. Die Bezahlungssysteme für die aktiven Bediensteten des öffentlichen Dienstes sehen - neben den Grundbezügen¹ - die Gewährung von zusätzlichen Leistungen (Zulagen, Zuschläge) vor, mit denen unterschiedliche Sachverhalte wie z.B. Erschwernisse, besondere Belastungen, die Wahrnehmung von zusätzlichen temporären Aufgaben oder mit dem Dienst zusammenhängende außerordentliche Aufwendungen abgegolten werden sollen.

Der Rechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung in fünf Behörden und Ämtern die Bearbeitung von Zulagen geprüft.²

Bearbeitungsdefizite

Baustellenzulage und Vorarbeiterzulagen

158. Angestellte, Arbeiterinnen und Arbeiter, die überwiegend auf Baustellen unter besonders ungünstigen Bedingungen arbeiten, können für die Dauer dieser Tätigkeit eine Zulage von bis zu 51,13 Euro monatlich erhalten.³ Aufsicht führende Arbeiterinnen und Arbeiter haben Anspruch auf Vorarbeiterzulagen in Höhe von bis zu 273,24 Euro monatlich, wenn die Aufsichtsfunktionen nicht zum Inhalt ihrer Tätigkeit gehören.⁴

¹ Grundgehalt, -vergütung, -lohn sowie Familien-, Orts- und Sozialzuschlag

² Grundlage waren die Zahlungen des Monats Januar 2001

³ vgl. §§ 33 Abs. 2 Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) und 29 Abs. 4 Manteltarifvertrag für Arbeiterinnen und Arbeiter des Bundes und der Länder (MTArb)

⁴ vgl. § 3 Abs. 2 a - c 4. Lohngruppenverzeichnis Hamburg

159. Infolge von Mängeln ist es bei der Anwendung der einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, dem Bewilligungsverfahren und der Überwachung von Zulagen zu Fehlzahlungen gekommen. Festzustellen war, dass
- die Bewilligungen der Zulagen häufig nicht hinreichend konkret begründet waren,
 - nach Aktenlage nicht erkennbar war, ob hinsichtlich des erforderlichen zeitlichen Umfangs der zulagenberechtigenden Tätigkeit Plausibilitätskontrollen durchgeführt worden sind,
 - eine erhebliche Anzahl der Zulagen unbefristet, teilweise mehr als 20 Jahre, gewährt wurde, ohne dass eine Berechtigung der Fortdauer aus den Unterlagen zu erkennen war.
160. Der Rechnungshof hat die betroffenen Behörden und Ämter auf die festgestellten Mängel hingewiesen und sie aufgefordert, künftig auf eine Verbesserung der Qualität bei der Bearbeitung von Anträgen auf Bewilligung von Zulagen hinzuwirken. Er hat außerdem gefordert, sowohl anlassbezogen - z.B. bei Aufgabenwechsel - als auch in regelmäßigen Abständen Kontrollen hinsichtlich der Anspruchsberechtigung durchzuführen, die Ergebnisse zu dokumentieren und - um mögliche Fehlzahlungen zu vermeiden - in die Kontrollen die Frage einzubeziehen, ob die Zahlung der Zulagen weiterhin der Höhe nach zu Recht erfolgt.
161. Die betroffenen Behörden und Ämter haben die aufgezeigten Mängel anerkannt und wollen mit geeigneten Maßnahmen den Forderungen des Rechnungshofs Rechnung tragen.
162. Das Personalamt wurde gebeten, aus den Feststellungen des Rechnungshofs für den gesamten Bereich der Hamburger Verwaltung Konsequenzen zu ziehen und die Ergebnisse der Prüfung mit Hinweisen für eine sachgerechte Bewilligung und Abwicklung dieser Zulagen auch den nicht geprüften Behörden und Ämtern zur Kenntnis zu geben.
163. Das Personalamt hat daraufhin allen Behörden, Ämtern und Landesbetrieben umfassende Hinweise für die Gewährung von Zulagen an Aufsicht führende Arbeiterinnen und Arbeiter an die Hand gegeben.

Fehlzahlungen durch Bearbeitungsdefizite

Verbesserung der Qualitätsstandards zugesagt

Personalamt zog Konsequenzen

Zulagen für Vollzugsdienste

164. Zur Abgeltung der Besonderheiten, die die Tätigkeiten in Justizvollzugseinrichtungen (Gitterzulage)⁵, im Polizeivollzug (Polizeizulage)

⁵ vgl. § 42 Abs. 1 u. 3 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) i.V.m. Nr. 12 der Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen A u. B Anlage I zum Bundesbesoldungsgesetz (BBesO A u. B)

lage)⁶ und im Einsatzdienst der Feuerwehr (Feuerwehruzulage)⁷ mit sich bringen, erhalten die dort beschäftigten Beamtinnen und Beamten eine Stellenzulage.

Gitterzulage

165. Voraussetzung für die Gewährung der Zulage für Beamtinnen und Beamte bei Justizvollzugseinrichtungen⁸ ist u.a., dass mindestens 80 % der Gesamttätigkeit in abgeschlossenen Bereichen und im ständigen Umgang mit Straffälligen wahrgenommen wird. Der Rechnungshof hatte aufgrund seiner Prüfung Anlass, die Justizbehörde um eingehende Prüfung zu bitten, ob diese Voraussetzungen in allen Fällen erfüllt werden.
166. Die Behörde ist zu dem Ergebnis gekommen, dass in mehreren Fällen der erforderliche Zeitanteil für eine Zulagengewährung nicht ausreicht, und hat die Zahlungen eingestellt.

Voraussetzungen für die Zulagengewährung z.T. nicht erfüllt

Polizeizulage und Feuerwehruzulage

167. Mit diesen Zulagen wird der mit dem Posten- und Streifendienst bei der Polizei bzw. dem Einsatzdienst bei der Feuerwehr verbundene Mehraufwand abgegolten.⁹ Sie können nur gewährt werden, wenn und solange deutlich überwiegend vollzugspolizeiliche Aufgaben wahrgenommen werden bzw. mindestens 80 % der Gesamttätigkeit im Einsatzdienst der Feuerwehr geleistet wird.¹⁰

168. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass etliche Beamtinnen und Beamte des Polizeivollzugsdienstes bzw. des feuerwehrtechnischen Dienstes diese Zulagen erhalten, obwohl sie ausschließlich oder weitgehend im Innendienst verwendet werden.¹¹

Zulagen werden gezahlt, obwohl vorausgesetzte Erschwernisse nicht vorliegen

169. Der Rechnungshof hat die Behörde für Inneres (Bfi) gebeten, alle betroffenen Dienstposten daraufhin zu überprüfen, ob die jeweiligen Zeitanteile von Vollzugsaufgaben und Einsatz Tätigkeiten für eine Zulagengewährung ausreichen. Im Übrigen hat er die Bfi darauf hingewiesen, dass nach seiner Auffassung speziell für den Polizeivollzugsdienst ausgebildete Beamtinnen und Beamte ihrer Fachkompetenz entsprechend eingesetzt werden sollten.

⁶ vgl. § 42 Abs. 1 u.3 BBesG i.V.m. Vorbemerkung Nr. 9 BBesO A u. B

⁷ vgl. § 42 Abs. 1 u.3 BBesG i.V.m. Vorbemerkung Nr. 10 BBesO A u. B

⁸ Die Zulage beträgt 95,53 Euro monatlich

⁹ Die Zulagen betragen nach einer Dienstzeit von einem Jahr 63,69 Euro, ab einer Dienstzeit von zwei Jahren 127,38 Euro

¹⁰ vgl. § 42 Abs. 3 BBesG; Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesbesoldungsgesetz zu § 42 Abs. 3 BBesG; Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 42 Abs. 3 BBesG und zu den Vorbemerkungen Nr. 9 und 10 BBesO A u. B

¹¹ Nach Einschätzung der Feuerwehr aus dem Jahr 1997 handelte es sich zu diesem Zeitpunkt um rd. 10 % der Laufbahnangehörigen des feuerwehrtechnischen Dienstes. Bei Hochrechnung der Zahlungen für den Monat Januar 2001 würden jährlich allein rd. 0,34 Mio Euro für Feuerwehruzulagen an Bedienstete außerhalb des Einsatzdienstes geleistet werden.

170. Die Bfl hat mitgeteilt, dass sie beabsichtige, Polizeivollzugsbeam-tinnen und -beamte wieder stärker ihren Kernaufgaben zuzuführen. Sie wolle aber grundsätzlich auch weiterhin die Polizeizulage ge-währen, wenn auf Dienstposten der Verwaltung polizeivollzugs-spezifisches Fachwissen oder Kenntnisse der Eigenheiten des Po-lizeivollzugsdienstes erforderlich sind.

*Behörde will an
Gewährungspra-
xis festhalten*

Bei den Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes erachte sie die Zahlung der Feuerwehrezulage auch bei überwiegender Verwendung außerhalb des Einsatzdienstes für ge-rechtfertigt. Sie begründet ihre Auffassung damit, dass auch diese Bediensteten grundsätzlich jederzeit dem Einsatzdienst zur Verfü-gung stünden. Zudem macht sie geltend, dass bei Entzug der Zu-lage Rekrutierungsprobleme für die vielfältigen Dienstposten der Hamburger Feuerwehr außerhalb des Einsatzdienstes auftreten würden.

171. Der Rechnungshof hat der Bfl gegenüber bekräftigt, dass ihre Gewährungspraxis nicht der geltenden Rechtslage entspricht¹² und deshalb zu korrigieren ist.

Anpassung an veränderte Voraussetzungen

172. Der Rechnungshof hat während des Prüfungsverlaufs festgestellt, dass insbesondere bei folgenden Zulagen Bedarf besteht, die tarif-lichen Grundlagen den veränderten Arbeits- und Rahmenbedin-gungen anzupassen:

- Baustellenzulage

Diese Zulage, die ursprünglich gleichermaßen an Bedienstete im Beamten- und Tarifbereich gezahlt wurde, ist für den Beamtenbereich inzwischen gestrichen worden. Es handelt sich hierbei um eine Leistung, die zwar auf tariflicher Grundla-ge gewährt wird, über deren Gewährung - und somit auch Streichung - Hamburg aber selbst entscheiden kann. Der Rechnungshof hält die Zahlung der Zulage nur für den Tarif-bereich nicht für begründet.

*Zulage für Beam-
tenbereich gestri-
chen*

- Erschwerniszuschläge an Arbeiterinnen und Arbeiter

Der Katalog der Lohnzuschläge für besondere Arbeitser-schwernisse umfasst weit über 100 Positionen, die seit mehr als 25 Jahren unverändert Bestand haben.¹³ Der Rechnungs-hof hat darauf hingewiesen, dass sich in dieser Zeit die Ar-beitsbedingungen und das Arbeitsumfeld durch Weiterent-

Grundlagen veraltet

¹² Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erfordert die Gewährung dieser Zulagen, dass die Dienstposten von den herausgehobenen Funktionen maßgeblich geprägt werden, d. h. einen quantitativ deutlich überwie-genden Teil der Gesamtaufgaben ausmachen (Urteile BVerwG vom 24.01.85 - BVerwG 2 C 9.84 -, ZBR 1985 S 197f. -; vom 18.04.91 - BVerwG 2 C 31.90 -, ZBR 1991 S 346 -; vom 27.06.91 - BVerwG 2 C 17.90 -; vom 21.03.1996 - BVerwG 2 C 24.95 - vom 16.07.98 - BVerwG 2 C 25/97 - ZBR 1998 S 423 -).

¹³ vgl. Tarifvertrag über die Gewährung von Schmutz-, Gefahren- und Erschwer-niszuschlägen nach § 29 MTArb an die Arbeiter der Freien und Hansestadt Ham-burg vom 04.12.1975.

wicklung, Verbesserung oder Neuentwicklung technischer Hilfsmittel, veränderte Arbeitstechniken und die Abkehr von gesundheitsgefährdenden Arbeitsstoffen dermaßen verändert haben, dass eine Überarbeitung des Zuschlagskatalogs dringend erforderlich ist.

173. Das Personalamt als zuständige Stelle wurde gebeten, sich nachdrücklich für die Aufhebung der hamburgischen Regelung zur Zahlung der Baustellenzulage einzusetzen und Maßnahmen zu ergreifen, um den Katalog der Lohnzuschläge zu aktualisieren.

174. Hinsichtlich der Baustellenzulage hat der Senat zwischenzeitlich entschieden, die hamburgische Regelung mit Wirkung vom 01.01.2003 aufzuheben.¹⁴ Bezüglich der geforderten Überarbeitung des Zuschlagskatalogs hat das Personalamt mitgeteilt, es sei nach erster Überprüfung zu dem Ergebnis gekommen, dass in der Tat weit über 50 Lohnzuschläge entbehrlich geworden seien. Es habe das Ziel, anlässlich einer Modernisierung des Tarifvertrags auf einen Verzicht dieser Zuschläge hinzuwirken. Auch der Katalog der verbleibenden Zuschläge müsse unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof dargelegten Veränderungen auf seine Notwendigkeit überprüft werden. Das Personalamt habe in diesem Zusammenhang die Bemerkungen des Rechnungshofs zum Anlass genommen, alle Behörden, Ämter und Landesbetriebe an die genaue Prüfung der Voraussetzungen für die Gewährung von Lohnzuschlägen - auch vor dem Hintergrund veränderter Arbeitsbedingungen - zu erinnern.

*Senat streicht
Baustellenzulage*

*Lohnzuschläge
weitgehend ent-
behrlich*

Finanzbehörde / Andere Behörden

Einführung von Telearbeit

In der Hamburger Verwaltung gab es rund 15 Monate nach Einführung von alternierender Telearbeit erst 51 Telearbeitsplätze. Vom Senat für realistisch gehaltene Nutzen- und Sparpotenziale von Telearbeit können so nicht verwirklicht werden.

¹⁴ Bei Hochrechnung der Zahlungen für den Monat Januar 2001 führt die Streichung der Baustellenzulage zu einer jährlichen Einsparung von rd. 0,24 Mio Euro.

175. Seit dem 01.01.2001 ist für die Beschäftigten der Hamburger Verwaltung Telearbeit auf freiwilliger Basis möglich.¹ Dabei geht es um so genannte „alternierende“ Telearbeit mit einem Wechsel² zwischen dem zentralen dienstlichen und dem dezentralen häuslichen Arbeitsplatz. Telearbeit soll nach den Vorstellungen des Senats vor allem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern, die Arbeitsproduktivität erhöhen und die Einsparung von Büroräumen ermöglichen.³

Wirtschaftlichkeit von Telearbeit

176. Beim Modellversuch „Erprobung der alternierenden Telearbeit in der hamburgischen Verwaltung“ haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie die Vorgesetzten die mögliche Produktivitätssteigerung auf bis zu 20 % geschätzt.⁴ Diese Einschätzung hat der Senat auch im Hinblick auf andere Studien als „durchaus realistisch“ bezeichnet.⁵ Eine solche Produktivitätssteigerung in der hamburgischen Verwaltung könnte zur spürbaren Reduzierung des Personalbedarfs genutzt werden.
177. Zusätzlich kann Telearbeit, wenn sie nicht auf wenige Einzelfälle beschränkt bleibt, je nach zeitlichem Umfang der dezentralen Arbeit den Raumbedarf reduzieren. Räume können anders verwendet oder eingespart werden,⁶ wenn Telearbeitskräfte Büros gemeinsam nutzen.
178. Diesen Nutzen- und Sparpotenzialen sind die Ausgaben für die technische Ausstattung und den Betrieb der dezentralen Arbeitsplätze gegenüberzustellen. Das Landesamt für Informationstechnik konnte nach Entwicklung einer kostengünstigeren Anbindungstechnik im Oktober 2001 die entsprechenden Preise senken: für den Anschluss von 2.301 Euro auf 971 Euro und für den laufenden Betrieb von jährlich 2.460 Euro auf rd.1.830 Euro. Diese Ausgaben könnten bei erfolgreicher Nutzung der Vorteile von Telearbeit (Produktivitätssteigerung und Raumeinsparung) überkompensiert werden.

Mögliche Produktivitätssteigerung

Mögliche Senkung des Raumbedarfs

Kosten häuslicher Arbeitsplätze

¹ Nach der Vereinbarung nach § 94 HmbPersVG über die Einführung alternierender Telearbeit in der hamburgischen Verwaltung

² Mindestens ein Drittel der regelmäßigen Arbeitszeit soll in der Dienststelle verbracht werden.

³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/5762 vom 20.03.2001, S. 4 f.

⁴ Nach Erfahrungen aus der Privatwirtschaft, der Bundes- und der Kommunalverwaltung sind Steigerungen der Arbeitsproduktivität durch Telearbeit um 10 % und mehr zu erreichen. Dieser Effekt wird einschlägigen Untersuchungen zufolge auf ungestörtes, konzentriertes Arbeiten, individuelle Bestimmung leistungsfördernder Arbeitszeiten, Verringerung krankheitsbedingter Fehlzeiten und Verbesserung der Arbeitsmotivation zurückgeführt.

⁵ vgl. Bürgerschaftsdrucksache, a.a.O., S. 5

⁶ Die Kosten der Einrichtung von Telearbeitsplätzen „... sollen sich vor allem durch Produktivitätssteigerungen und Einsparung von Raumkosten amortisieren.“ (e-benda)

Bisheriger Einführungsprozess

179. *Bisher erst 51 Telearbeitsplätze*

Nach dem Ergebnis einer standardisierten Befragung, die der Rechnungshof in der hamburgischen Verwaltung durchgeführt hat, haben die Behörden und Ämter Telearbeit bisher sehr zögernd eingeführt. Die geringe Zahl der Telearbeitsplätze (insgesamt 51 am 15.04.2002) wurde überwiegend mit den hohen Ausgaben für die Einrichtung und den Betrieb von Telearbeitsplätzen begründet. Außerdem bestehen in einigen Behörden und Ämtern im Zusammenhang mit einem traditionell anwesenheitsorientierten Führungsstil grundsätzliche Vorbehalte gegen die Schaffung von Telearbeitsplätzen.

Viele Behörden und Ämter haben ihre Beschäftigten erst spät über die neue Arbeitsform informiert, einige überhaupt nicht. Dennoch signalisierten bis Mitte April 2002 410 Beschäftigte ihr Interesse an Telearbeit, und 246 Beschäftigte stellten entsprechende Anträge. Die Behörden und Ämter entschieden über 110 Anträge (63 Genehmigungen und 47 Ablehnungen). Die Genehmigungen - überwiegend aus Gründen der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf - führten zur Einrichtung von 29 neuen Telearbeitsplätzen und zur Weiterführung von 22 Telearbeitsplätzen aus früheren Modellversuchen.

180. *Nutzen- und Sparpotenziale von Telearbeit bisher nicht realisiert*

Mit der geringen Zahl von 51 Telearbeitsplätzen, die sich auf 15 Behörden und Ämter verteilen, können die vom Senat für realistisch gehaltenen Nutzen- und Sparpotenziale von Telearbeit bisher nicht verwirklicht werden. Bislang plant nur die Finanzbehörde, die mit zwölf Plätzen die meisten Telearbeitsplätze hat, im Jahr 2004 Räume in einem Nebengebäude aufzugeben.

181. *Unterstützung der Verwaltung nicht ausreichend*

Die zurückhaltende Einführung von Telearbeit ist auch damit zu erklären, dass die zuständige Finanzbehörde sich darauf beschränkt hat, ausführlich über die technischen Aspekte von Telearbeit sowie die damit verbundenen Ausgaben zu informieren und den Behörden und Ämtern anzubieten, sie bei der organisatorischen Gestaltung der Telearbeit zu beraten und zu unterstützen. Sie hätte den Umsetzungsprozess vor allem in seiner Anfangsphase mit intensiverer Überzeugungsarbeit und gezielterer Beratung fördern und beschleunigen können.

Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, die weitere Einführung von Telearbeit nunmehr stärker zu unterstützen, vor allem mit gezielter Information der Führungskräfte über Nutzen- und Sparpotenziale, der Darstellung ausgabegünstiger IuK-Lösungen, Auflistung eingerichteter Telearbeitsplätze sowie der Bereitstellung von Verfahrenshilfen (insbesondere zur Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Telearbeit).

Die Finanzbehörde hat den Empfehlungen des Rechnungshofs zugestimmt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

V. Prüfungsergebnisse bei einzelnen oder mehreren Behörden

Personalamt

Projekt zur Reorganisation der Personalverwaltung

Die in der abschließenden Wirtschaftlichkeitsberechnung für das 1999 beendete Projekt zur Reorganisation der Personalverwaltung (ProPers) berücksichtigten Einsparungen sind zum Teil noch nicht erbracht bzw. nicht vollständig nachgewiesen. Außerdem ist der Aufwand zu niedrig dargestellt. Die ab 2002 ausgewiesene Entlastung des Haushalts ist daher in Frage zu stellen.

Maßnahmen des Projekts

182. Das Projekt ProPers wurde 1990 vom Senat eingesetzt. Der Projektauftrag war u.a. darauf ausgerichtet, die Lohnbuchhaltung auf Standardsoftware (Paisy) umzustellen und gleichzeitig von der ehemaligen Besoldungs- und Versorgungsstelle (BVSt) in die Personalabteilungen der Behörden und Ämter zu verlagern sowie die Kindergeldbearbeitung in einer zentralen Familienkasse zusammenzufassen. Ferner sollten auch die Aufgabenbereiche Beihilfe und Versorgung auf Standardsoftware umgestellt und organisatorisch gestrafft werden. Durch eine Reorganisation des Personalbereichs sollte u.a. erreicht werden,
- die Qualität der Personalarbeit durch ein einheitliches Aufgabenverständnis und organisatorische Maßnahmen zu verbessern und
 - den Haushalt insbesondere
 - o durch eine erhöhte Wirtschaftlichkeit der Arbeitsabläufe sowie
 - o durch Nutzung von IuK-Technik und die damit verbundenen Stelleneinsparungen in der BVSt und den dezentralen Personalabteilungenzu entlasten.

Eckdaten für die Wirtschaftlichkeit

183. ProPers wurde 1990 in den luK-Plan als ein Verfahren der Kategorie 1a (Rationalisierungsmaßnahme, die den Haushalt per saldo entlastet) eingestellt. Die Haushaltsentlastung sollte durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung nachgewiesen werden. Die Amortisation, d.h. ein positiver kumulierter Barwert, wurde in 36 Monaten nach dem damals noch auf das Jahr 1995 projizierten Projektende erwartet.¹

Zur Überprüfung des Rationalisierungsziels war beabsichtigt, die Wirtschaftlichkeitsberechnung ständig den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen.

184. Das Projekt wurde mit Ablauf des Jahres 1999 förmlich abgeschlossen. Abschließend zu erledigen sind noch die organisatorische Neuorientierung in den Bereichen Beihilfe² und Versorgung und die damit verbundene Freisetzung von 18 Stellen.

Grundlagen für die förmliche Beendigung des Projekts waren ein Abschlussbericht und eine Wirtschaftlichkeitsberechnung in der Fassung von Dezember 1999, in der neben 143 einzusparenden Stellen bei der BVSt auch ein geschätztes Einsparpotenzial in den dezentralen Personalabteilungen im Umfang von 60 Stellen ausgewiesen wurde und nach der sich ein positiver kumulierter Barwert - und damit eine Entlastung des Haushalts - erstmals im Jahr 2002 i.H.v. rd. 0,28 Mio Euro ergeben sollte.

185. Im März 2000 wurde die Wirtschaftlichkeitsberechnung nochmals fortgeschrieben. Im Gesamtergebnis sollte nach dieser Wirtschaftlichkeitsberechnung bereits im Jahr 2001 ein positiver kumulierter Barwert i.H.v. rd. 0,9 Mio Euro erreicht werden. Anlass für die Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsberechnung war die Erweiterung des geschätzten Einsparpotenzials in den dezentralen Personalabteilungen durch Einbeziehung der Betriebe³ und eine Aufstockung des Einsparvolumens von 10 auf 15 % des Stellenbestands. Dies führte zu einer Erhöhung der Zahl der einzusparenden Stellen von 60 auf 112 Stellen mit einem Volumen von rd. 6,1 Mio Euro. Die angesetzten Stelleneinsparungen hatten damit insgesamt eine Größenordnung von 281 Stellen⁴ mit einem Finanzvolumen von rd. 15,3 Mio Euro erreicht.

Das Personalamt hat angekündigt, dass nach einer weiteren Fortschreibung der Wirtschaftlichkeitsberechnung, in der die Stelleneinsparungen unverändert enthalten sind, nunmehr - wie ursprüng-

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 14/2148 vom 24.06.1992

² Aufgrund der in der Senats- und Koalitionsklausur vom 04. und 05.05.2002 gefassten Beschlüsse (Jesteburger Beschlüsse) sind durch ein gesondert eingerichtetes Projekt Möglichkeiten zur Ausgliederung der Beihilfesachbearbeitung zu prüfen.

³ Landesbetrieb Krankenhäuser, Stadtentwässerung, pflegen & wohnen, Universitäts-Krankenhaus Eppendorf, Friedhöfe, Erziehung und Berufsbildung, LIT

⁴ 143 Stellen in der BVSt, 112 Stellen in den dezentralen Personalabteilungen, 26 Stellen für das durch Paisy abgelöste Alt-Verfahren

lich ermittelt - im Jahr 2002 mit einem positiven Barwert zu rechnen sei.

Haushaltsentlastung

186. Das in der Wirtschaftlichkeitsberechnung ab dem Jahr 2001 mit 143 Stellen ausgewiesene und in dieser Größenordnung mit rd. 7,2 Mio Euro fortgeschriebene Einsparergebnis aus dem Bereich der BVSt wurde zu hoch angesetzt. Es enthält 18 Stellen mit rd. 0,9 Mio Euro in den Aufgabenbereichen Versorgung und Beihilfe, die auch im Jahr 2002 noch für diese Zwecke in Anspruch genommen wurden und demzufolge auch noch nicht haushaltsentlastend sein konnten.

Stelleneinsparungen zeitlich zu früh angesetzt

187. Zu dem in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einbezogenen Einsparpotenzial in den dezentralen Personalabteilungen im Umfang von 112 Stellen (vgl. Tz. 185) ist darauf hinzuweisen, dass diese Stellen nicht vorrangig gestrichen, sondern zur Verbesserung der Qualität der Personalarbeit als einem Projektziel genutzt werden sollten. Es hat jedoch keine Erfolgskontrolle stattgefunden, in der überprüft wurde, inwieweit die als Entlastungseffekt angesetzten Stelleneinsparungen in den dezentralen Personalabteilungen

Erfolgskontrolle fand nicht statt

- auch tatsächlich eingetreten sind,
- zu Stellenstreichungen geführt haben,
- für andere unabwiesbare Aufgaben eingesetzt werden oder
- für die vom Projekt angestrebte Qualitätssteigerung bei der Personalarbeit genutzt werden und insoweit als Aufwand in die Wirtschaftlichkeitsberechnung einzubeziehen sind.

Aufwand nicht vollständig erfasst

Damit liegen keine gesicherten Erkenntnisse darüber vor, in welcher Höhe das in der Wirtschaftlichkeitsberechnung ausgewiesene Einsparvolumen in den dezentralen Personalabteilungen von 6,1 Mio Euro zur Haushaltentlastung beiträgt.

188. Der Rechnungshof hat gefordert,

- die für eine Verbesserung der Qualität der Aufgabenwahrnehmung in Anspruch genommenen Stellen als Aufwand in der Wirtschaftlichkeitsberechnung zu berücksichtigen und
- die Planwerte (vgl. Tzn. 186 und 187) für die Stelleneinsparungen in der BVSt und in den dezentralen Personalabteilungen durch Ist-Werte zu ersetzen.

189. Das Personalamt ist diesen Forderungen bisher nicht gefolgt. Es hat u.a. darauf verwiesen, dass es nicht in der Verantwortlichkeit des Projekts lag, die grundsätzlich mögliche anderweitige Verwendung von Rationalisierungsergebnissen in den Personalabteilungen zu beurteilen. Insoweit handele es sich um Budgetentscheidungen der Behörden in deren eigener Verantwortung. Für das

Projekt sei maßgeblich, dass Potenziale erschlossen worden seien, die Qualitätsverbesserungen in den Behörden ermöglichten.

190. Der Rechnungshof kann sich dieser Argumentation nicht anschließen, weil bei einem behördenübergreifenden Projekt wie ProPers die Ermittlung von Ist-Werten für eine abschließende Wirtschaftlichkeitsberechnung unabhängig von Zuständigkeiten auch behördenübergreifend sichergestellt sein muss. Nur so ist es möglich festzustellen, ob Rationalisierungen den Haushalt entlasten oder zur Erreichung von Qualitätsverbesserungen eingesetzt werden.
191. Im Übrigen haben die mit dem Personalamt und auch mit Vertretern der Finanzbehörde geführten Erörterungen zur Einbeziehung von Aufwand und Ertrag in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterschiedliche Sichtweisen zum Sinn und Zweck der Wirtschaftlichkeitsberechnung bei Maßnahmen von finanzieller Bedeutung erkennen lassen. Personalamt und Finanzbehörde sehen in der Wirtschaftlichkeitsberechnung primär ein Prognoseinstrument zur Prüfung der Vorteilhaftigkeit von Projekten. Die Wirtschaftlichkeitsberechnung sei daher kein geeignetes Instrument zur Ermittlung haushaltsentlastender Wirkungen.
192. Demgegenüber verweist der Rechnungshof auf die VV Nr. 2 zu § 7 LHO, wonach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht nur bei der Planung einer Maßnahme als Entscheidungshilfe, sondern auch
- beim Vollzug einer Maßnahme (begleitende Erfolgskontrolle) zur Überprüfung der Erreichung von Teilzielen und
 - bei der abschließenden Erfolgskontrolle im Vergleich zu den Daten der Planung (Soll-Ist-Vergleich)
- durchzuführen sind. Damit wird deutlich, dass es bei der abschließenden Betrachtung des Erfolgs einer Maßnahme nicht auf die prognostizierte, sondern auf die tatsächlich erzielte Wirtschaftlichkeit ankommt. Auch der Senat hat in diesem Sinne gegenüber der Bürgerschaft darauf hingewiesen, dass bei IuK-Vorhaben der Kategorie 1, die hauptsächlich Rationalisierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Haushaltsentlastung beinhalten, in jedem Einzelfall die Entlastung durch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung nachgewiesen wird. Dabei hat er generell die Verpflichtung betont, im Rahmen von Erfolgskontrollen festzustellen, ob die angestrebten Ziele verwirklicht worden sind.⁵
193. Abschließend weist der Rechnungshof darauf hin, dass es sich bei ProPers um ein Projekt von erheblicher Komplexität gehandelt hat. In vielen Bereichen der Personalarbeit hat es zu sinnvollen Veränderungen, zur Schaffung des notwendigen Instrumentariums für eine wirksame Personalplanung und -steuerung und zudem für die Technikanwendung in den Personalabteilungen der Behörden und Ämter zu einer bedarfsgerechten Ausstattung geführt.

Tatsächlich erzielte Wirtschaftlichkeit maßgeblich

⁵vgl. Bürgerschaftsdrucksache 14/2148 vom 24.06.1992

Bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung darf jedoch nicht aus dem Blick verloren werden, dass für die durch ProPers veränderte Aufgabenwahrnehmung ein nicht unerheblicher Aufwand geleistet wurde und fortlaufend zu leisten ist. Der Rechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, in der Wirtschaftlichkeitsberechnung für das abgeschlossene Projekt ProPers den Ist-Zustand sowohl bei den Stelleneinsparungen als auch beim Personalaufwand für eine verbesserte Personalarbeit darzustellen, um eine verlässliche Aussage zur Haushaltsentlastung zu gewährleisten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Justizbehörde

Kostenerstattung für das Gemeinsame Prüfungsamt

Die Justizbehörde hat - entgegen einer Zusage des Senats an die Bürgerschaft - Kostenerstattungsansprüche von insgesamt rd. 300.000 Euro gegenüber Schleswig-Holstein und Bremen nicht ausreichend verfolgt. Der überwiegende Teil der Forderungen ist deshalb inzwischen verjährt und zum Schaden Hamburgs nicht mehr gerichtlich durchsetzbar.

194. Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2000 berichtet¹, dass die Justizbehörde gegenüber den Ländern Bremen und Schleswig-Holstein von 1970 bis 1997 zu geringe Erstattungsbeträge wegen anteiliger Kosten für das Gemeinsame Prüfungsamt für die Große Juristische Staatsprüfung abgerechnet hatte. Der Senat hat daraufhin der Bürgerschaft zugesagt, hinsichtlich des Abrechnungsverfahrens werde sichergestellt, dass die rechtlich durchsetzbaren Nachforderungen gegen die Partnerländer geltend gemacht würden.² Der Rechnungshof hat dies durch eine Nachschau überprüft.
195. Die Justizbehörde hatte im Zuge ihrer Prüfung zunächst festgestellt, dass die bis 1994 entstandenen Ansprüche bereits verjährt waren. Wegen drohenden Eintritts der Verjährung später entstandener Forderungen bat sie - um sofortige gerichtliche Schritte zu vermeiden - die Partnerländer um befristeten Verzicht auf die Einrede der Verjährung. Daraufhin hat Schleswig-Holstein befristet bis zum 31.12.2000 und Bremen unbefristet auf die Einrede verzichtet.

¹ vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 309 bis 311

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/4340 vom 06.06.2000

*Forderung
Hamburgs ist
verjährt*

Im Juli 2000 machte die Justizbehörde ihre Forderungen für die Jahre 1995 bis 1997 gegenüber Bremen (62.191,25 Euro) und Schleswig-Holstein (242.853,13 Euro) geltend. Beide Länder wiesen diese im August 2000 ohne überzeugende Begründung zurück. Erst im Februar 2001 entschloss sich die Behörde, in Verhandlungen einzutreten. Die Verhandlungsabsicht teilte sie zwar beiden Ländern mit, setzte sie jedoch nicht um. Inzwischen sind nach Einschätzung der Justizbehörde die Forderungen gegenüber Schleswig-Holstein vollständig verjährt und nur die gegenüber Bremen noch mit Aussicht auf Erfolg - ggf. gerichtlich - durchsetzbar. Zum Zeitpunkt der Nachschau des Rechnungshofs standen Schritte zur Durchsetzung der Forderung gegen Bremen aber nach wie vor aus. Der Präses der Justizbehörde hat Schleswig-Holstein aufgefordert, trotz eingetretener Verjährung einen Teilbetrag von 100.000 Euro zu zahlen. Eine Antwort lag im Oktober 2002 noch nicht vor.

196. Nach Auffassung des Rechnungshofs kann nicht hingenommen werden, dass die Justizbehörde bestehende Forderungen gegen Bremen und Schleswig-Holstein - in voller Kenntnis der Sach- und Rechtslage und entgegen der Zusage des Senats - nicht ausreichend verfolgt hat. Sie hat damit in gleicher Sache erneut gegen die Pflicht zur rechtzeitigen und vollständigen Einnahmeerhebung (§ 34 Abs. 2 LHO) verstoßen. Dadurch ist bisher - abgesehen von etwaigen Zinsverlusten auf Grund der verzögerten Geltendmachung und von den bereits zuvor verjährten Ansprüchen für die Jahre 1970 bis 1994 - ein weiterer Schaden in Höhe der gegen Schleswig-Holstein gerichteten Forderung (242.853,13 Euro) entstanden, der sich nur mindert, wenn Schleswig-Holstein auf Grund der Initiative des Präses der Justizbehörde einen Teilbetrag freiwillig zahlt. Der Schaden - und damit ein von der Behörde in jedem Fall zu prüfender Regressanspruch - droht sich noch zu vergrößern, wenn die Justizbehörde die nicht verjährte Forderung gegen Bremen nicht unverzüglich durchsetzt.

Die Justizbehörde hat den Sachverhalt eingeräumt. Sie will die Gespräche mit Schleswig-Holstein weiter führen und die Durchsetzung der Ansprüche gegen Bremen - notfalls auch gerichtlich - in die Wege leiten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Sammelfonds für Bußgelder

Zweckgebundene Mittel aus den Bußgeldfonds sind von den Empfängern nicht immer entsprechend verwendet worden. Die Justizbehörde muss deshalb ihre Prüfverpflichtung

gegenüber den Empfängern stärker wahrnehmen.

197. Seit 1972 gibt es in Hamburg - bundesweit einmalig - Sammelfonds zur Ansammlung und Verteilung im Rahmen von Strafverfahren gezahlter Bußgelder, die der Präsident des Hanseatischen Oberlandesgerichts treuhänderisch verwaltet. Mit Vertretern der Justiz und der Justizbehörde besetzte Verteilungsgremien entscheiden unabhängig über die Verteilung gerichtlich verhängter Bußgelder bzw. bereiten die Entscheidung des Präses der Justizbehörde für von der Staatsanwaltschaft verhängte Bußgelder vor. Die Zuarbeit für Treuhänder und Verteilungsgremien obliegt einem Sachgebiet der Justizbehörde.

Den Gerichten steht es aufgrund richterlicher Unabhängigkeit frei, für Bußgeldzuweisungen die Sammelfonds zu nutzen oder den Weg richterlicher Direktzuweisungen an einzelne gemeinnützige Einrichtungen zu wählen. In den letzten Jahren belief sich das Gesamtaufkommen von gemeinnützigen Organisationen zufließenden Bußgeldern auf insgesamt rd. 2 Mio Euro pro Jahr; davon entfielen mehr als zwei Drittel auf die Sammelfonds.

Gegenwärtig haben mehr als 2.000 Einrichtungen die Möglichkeit, Mittel aus den Bußgeldfonds zu beantragen: Sie müssen aufgrund eines Senatsbeschlusses von 1972 gemeinnützigen Zwecken im Sinne des Steuerrechts dienen, ihren Sitz in Hamburg haben oder für Hamburger Bürger wirken und sich zum Nachweis der sachgemäßen Verwendung der empfangenen Gelder bereit erklären.

Treuhandverwaltung

198. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine höhere Verzinsung des Treuhandvermögens möglich ist. Der Treuhänder will sich künftig um höhere Zinserträge bemühen und außerdem - wie vom Rechnungshof gefordert - die in letzter Zeit unterbliebene Rechnungslegung entsprechend dem Treuhandvertrag wieder aufnehmen.

Höhere Verzinsung anstreben

Vorbereitung der Mittelverteilung

199. Die der Entscheidungsvorbereitung in den Verteilungsgremien dienenden Listen und Unterlagen enthalten nicht alle maßgeblichen aktuellen Informationen. So fehlen Angaben
- über die Tätigkeit hier nicht ansässiger Einrichtungen zum Wohle Hamburger Bürger,
 - zu weiteren staatlichen Mitteln, z.B. Zuwendungen, die potenzielle Zahlungsempfänger erhalten oder beantragt haben.

Maßgebliche Informationen bereitstellen

Die Justizbehörde will diese Informationen künftig sicherstellen.

Prüfung der Mittelverwendung

200. Die Justizbehörde hat die Verwendung aus den Sammelfonds geleisteter Mittel in der Vergangenheit kaum geprüft. Bei eigenen stichprobenartigen Überprüfungen bei Empfängern von Bußgeldern hat der Rechnungshof erhebliche Mängel festgestellt.

So haben gemeinnützige Träger

*Unzureichende
Unterrichtung der
Gremien*

- bei der Mitteleinwerbung unvollständig über sich und ihr Wirken unterrichtet.

Beispielsweise hat eine Kindertagesstätte Mittel aus dem Fördergebiet „Hilfe für das behinderte Kind“ beantragt und in Höhe von insgesamt 11.000 Euro erhalten, obwohl sie - anders als wirkliche Integrationseinrichtungen - nur ein behindertes Kind betreut hat. Zwei andere Einrichtungen, die behinderte junge Menschen ausbilden, haben in derselben Betriebsstätte denselben Zweck verfolgt und jeweils Mittel für Ausstattungsgegenstände erhalten. Diese nutzen sie gemeinsam, ohne den Sachverhalt bei Antragstellung klargestellt zu haben.

Bußgelder zweckwidrig verwendet

- zweckgebunden bewilligte Mittel für andere Zwecke verwendet.

Zum Beispiel hat eine Kindertagesstätte statt des bewilligten Fahrradständers Ausflüge finanziert; eine Behinderteneinrichtung hat die Mittel statt für bewilligte Schallschutzmaßnahmen für den Druck von Informationsbroschüren verwendet.

Die Behörde hat zugesagt, wie vom Rechnungshof gefordert, ihre Prüftätigkeit bei den Zahlungsempfängern deutlich auszubauen und insbesondere die Verwendung zweckgebundener Mittel stärker zu kontrollieren.

Unterrichtung der Bürgerschaft

201. Die Justizbehörde hat in der Vergangenheit den Anteil der richterlichen Direktzuweisungen an gemeinnützige Organisationen jeweils zu hoch ausgewiesen¹, da sie ihm unzutreffend auch sämtliche zugunsten der Staatskasse verhängten Bußgelder hinzugechnet hat. Demzufolge sind Mittel über die Sammelfonds für Bußgelder im Verhältnis zu den richterlichen Direktzuweisungen zu wesentlich größerem Anteil als dargestellt verteilt worden.

*Entwicklung der
Fonds unrichtig
dargestellt*

Die Behörde will die Nutzung der Sammelfonds weiter fördern und dafür in der Justiz - ggf. gemeinsam mit dem Treuhänder - werben. Sie wird künftig in der Berichterstattung gegenüber der Bürgerschaft die zugunsten der Staatskasse verhängten Bußgelder richtig zuordnen.

¹ vgl. beispielsweise Bürgerschaftsdrucksache 16/319 vom 30.01.1998

**Justizbehörde / Behörde
für Wissenschaft und
Forschung / Senatsamt für
Bezirksangelegenheiten /
Bezirksamt Bergedorf**

**Neubau der
Justizvollzugsanstalt XII
in Billwerder**

Die Bürgerschaft ist über den finanziellen Gesamtrahmen nicht rechtzeitig unterrichtet worden.

Planung und Ausführung der Anstalt in ihrer ursprünglichen Konzeption enthalten Wirtschaftlichkeitsmängel mit der Folge erheblicher Mehrkosten.

202. Über Einzelheiten zum Bau der Justizvollzugsanstalt XII Billwerder (JVA) wurde die Bürgerschaft am 20.06.2000 im Zuge der Erhöhung der bestehenden Verpflichtungsermächtigung auf der Grundlage der damaligen Konzeption unterrichtet.¹ Danach sollten für 382 Haftplätze im offenen Vollzug auf einem rd. 20 ha großen Grundstück Räumlichkeiten für Unterkunft, Arbeit, Ausbildung, medizinische Versorgung, Freizeit und Verwaltung geschaffen werden.

Mit der Baumaßnahme wurde im Sommer 2000 begonnen, die Fertigstellung ist zum Sommer 2003 vorgesehen. Im Verlauf der Prüfung durch den Rechnungshof hat der Senat grundlegende Änderungen der Anstaltskonzeption beschlossen und der Bürgerschaft mitgeteilt.² Nunmehr sollen in der Anlage bis zu 800 Häftlinge überwiegend im geschlossenen Vollzug untergebracht werden.

Veranschlagung in verschiedenen Haushaltstiteln

203. Neben den für die ursprüngliche Konzeption mit rd. 49,0 Mio Euro bei einem Einzeltitel³ veranschlagten Baukosten sind weitere zur Herstellung der Vollzugsanstalt notwendige Aufwendungen aus

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/4398 vom 20.06.2000

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/802 vom 07.05.2002

³ Titel 2300.710.02, Bautitel „Neubau der Justizvollzugsanstalt XII“

anderen Titeln⁴ des Haushaltsplans finanziert worden. Dabei handelt es sich um

- rd. 8,35 Mio Euro Grunderwerbskosten,
- rd. 4,34 Mio Euro für die Geländeaufhöhung und Wasserbaumaßnahmen,
- rd. 1,9 Mio Euro für den Anschluss des Geländes an das öffentliche Wegenetz sowie
- rd. 1,7 Mio Euro für die Finanzierung von Planungsleistungen.

Keine Darstellung des finanziellen Gesamtrahmens

204. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die bis zur Fertigstellung der Vollzugsanstalt aus dem Haushalt zu finanzierenden, nach damaligem Stand voraussichtlichen Gesamtkosten von rd. 65 Mio Euro gegenüber der Bürgerschaft im Jahr 2000 nicht zusammengefasst dargestellt wurden.⁵ Die nach Einzelzwecken getrennte Veranschlagung der Gesamtmaßnahme bei verschiedenen Haushaltstiteln ist zwar haushaltsrechtlich zulässig, zur Sicherstellung der notwendigen Transparenz und Haushaltsklarheit hätte es aber gemäß Nr. 2.2.2 b der VV zu § 17 LHO einer Darstellung des finanziellen Gesamtrahmens in den Erläuterungen zum Haushaltsplan bedurft. Ein solcher Gesamtüberblick wurde erst im Mai 2002 im Zusammenhang mit der Unterrichtung über die veränderte Konzeption gegeben.

205. Die Justizbehörde verweist darauf, dass in der bereits Anfang der neunziger Jahre erstellten Haushaltsunterlage-Bau die Baukosten ohne Grunderwerbs- und Erschließungskosten berücksichtigt worden seien. Diese Vorgehensweise sei bis zur Neukonzeption der JVA beibehalten worden. Die Justizbehörde und die Behörde für Wissenschaft und Forschung (Hochschulbaudienststelle) wollen für künftige Projekte der Beanstandung des Rechnungshofs entsprechen.

Zweigeschossige Bauweise

206. Der Bebauungsplan Billwerder 23 vom 15.05.2001 setzte für die Hafthäuser eine zulässige Gebäudehöhe von 9 m fest, die eine dreigeschossige Bauweise erlaubt hätte. Die Justizbehörde entschied sich bei der parallel zum Bebauungsplanverfahren betriebenen Planung der JVA für zweigeschossige Hafthäuser.

Kostenreduzierung durch mögliche dreigeschossige Bauweise nicht genutzt

Bei einer dreigeschossigen Bauweise der Hafthäuser wären im Rahmen der ursprünglichen Planung die Unterbringung von 382 Gefangenen in zwei statt drei Hafthäusern und damit geringere Baukosten möglich gewesen. Darüber hinaus hätte die benötigte Grundstücksfläche in diesem Fall um rd. 45.000 m² vermindert werden können. Die Planung widersprach damit einer Vorgabe des

⁴ Titel 2300.825.01 „Grunderwerb“ und 6300.788.01 „Allgemeine Erschließungen“

⁵ Die Bürgerschaftsdrucksache 16/4398 vom 20.06.2000 enthielt zu anderweitig veranschlagten Baukosten nur den Hinweis „Kosten ohne Grunderwerb“.

Senats zur Berücksichtigung des Grundsatzes flächensparenden Bauens im staatlichen Hochbau.⁶ Danach soll konzentrierten, mehrgeschossigen Bauformen bei der Planung staatlicher Gebäude auch unter dem Gesichtspunkt des kostensparenden Bauens Vorrang zukommen.

207. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Justizbehörde infolge der Nichtbeachtung der Senatsvorgabe für flächensparendes Bauen vermeidbare Kosten allein für Grunderwerb, Herrichtung und Baukonstruktion von rd. 2,8 Mio Euro verursacht hat; eine nachträgliche Aufstockung der nach ursprünglicher Planung zweigeschossig zu errichtenden und weitgehend fertig gestellten drei Hafthäuser ist bautechnisch nicht mehr möglich.
208. Die Justizbehörde hat erläutert, dass die ursprüngliche Konzeption einer offenen Anstalt auf eine aufgelockerte, geringgeschossige Bebauung ausgerichtet gewesen sei. Deshalb wie auch aus vollzuglichen Gründen (insbesondere Erleichterung bei der Versorgung der Gefangenen, der Anwendung unmittelbaren Zwangs, der Entsorgung von Müll sowie bei Arbeiten an der Außenfassade) habe sie eine zweigeschossige Bauweise vorgezogen und hätte diese im Fall der Erweiterung der Anstalt für den ausschließlich offenen Vollzug auch beibehalten. Die Entscheidung für die Größe der Fläche sei zu Gunsten des Geländes Billwerder gefallen, weil es auch insoweit dem Gelände der aufzugebenden Anstalt in Neuenamme entspreche und Erweiterungsoptionen eröffnet habe.

Der Rechnungshof vermag der Argumentation der Justizbehörde keine stichhaltigen Gründe für eine zweigeschossige Bauweise zu entnehmen. Die Berücksichtigung der von ihr angeführten vollzuglichen Gründe mag aus der Sicht der Justizbehörde wünschenswert gewesen sein, entsprach aber weder den Grundsätzen für flächensparendes Bauen noch trug sie der durch die Haushaltslage vorgegebenen Notwendigkeit Rechnung, Ausgaben auf das zwingend Erforderliche zu begrenzen. Im Übrigen weist der Rechnungshof darauf hin, dass in der Neukonzeption der Justizvollzugsanstalt Billwerder die zusätzlichen Hafthäuser - hier unter Hinweis auf die gebotene Schonung der Personalressourcen und damit auch aus wirtschaftlichen Gründen - dreigeschossig geplant sind.

Auffüllung des Baugeländes

Koordinierung der Erdarbeiten

209. Das Baugelände war vor Baubeginn um etwa 1,5 m mit Sand aufzufüllen. Dazu schrieb das Bezirksamt Bergedorf als Baudienststelle für die Erdarbeiten Lieferung und Einbau eines Sand-Kies-Gemisches öffentlich aus, entschied sich im Zuge der Angebotswertung aber für einen alternativ ungleich kostengünstiger angebo-

⁶ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/5617 vom 04.06.1996, „Flächensparendes Bauen im staatlichen Hochbau“

tenen Füllsand anderer Körnung mit allerdings verminderter Tragfähigkeit.

Die Errichtung der Hochbauten wurde von der mit den Bauherrenaufgaben betrauten Hochschulbaudienststelle der Behörde für Wissenschaft und Forschung einem Generalunternehmer übertragen. Dieser akzeptierte im Rahmen der Vergabe die abweichenden Bodeneigenschaften, allerdings in Unkenntnis der geänderten Körnung. Vor Aufnahme der Bauarbeiten wies er dann darauf hin, dass die Sandauffüllung nicht die mit der Ausschreibung zugesicherte Körnung aufweise und zur Befahrbarkeit des Baugeländes mit schwerem Gerät nunmehr die Herstellung von Baustraßen unerlässlich sei. Die Einschätzung der Befahrbarkeit des ursprünglich vorgesehenen Materials wie die der Nichtbefahrbarkeit des tatsächlich verwandten wurde durch zwei Gutachten bestätigt. Die zur Sicherung der Befahrbarkeit notwendigen Leistungen gab die Hochschulbaudienststelle dem Generalunternehmer mit rd. 1,4 Mio Euro zusätzlich in Auftrag.⁷

Mehrkosten für vermeidbare Baustraßen

Im Rahmen der Entscheidung für das preisgünstigere Bodenmaterial fand zwischen dem Bezirksamt und der Hochschulbaudienststelle keine Koordinierung statt, um die Auswahl eines Materials sicherzustellen, das die notwendige Befahrbarkeit des Baufelds erlaubte. Die zusätzlichen Kosten hierfür hätten rd. 0,4 Mio Euro betragen und damit um etwa 1,0 Mio Euro unter dem später an den Generalunternehmer erteilten Zusatzauftrag gelegen. Im Übrigen wäre vor der Herstellung von Baustraßen durch den Generalunternehmer im Frühjahr 2001 jedenfalls eine Reduzierung der Kosten von 1,4 Mio Euro um rd. 0,4 Mio Euro möglich gewesen, weil aus der Öffentlichen Ausschreibung zur Bodenauffüllung weit günstigere Wettbewerbspreise bekannt waren als mit dem Generalunternehmer vereinbart.

210. Die beteiligten Baudienststellen haben eingeräumt, dass infolge der geteilten Verantwortlichkeiten die Abstimmung und gegenseitige Information nicht optimal verlaufen seien und dies zu Missverständnissen geführt habe. Die Entscheidung für den tatsächlich eingebauten Sand habe zwar zu Mehrkosten an anderer Stelle geführt, sei jedoch insgesamt wirtschaftlich gewesen. Überdies habe der nachträglich mögliche Gesamtüberblick seinerzeit nicht zur Verfügung gestanden. Das Bezirksamt vertritt darüber hinaus die Auffassung, dass grundsätzlich bei einem aufgehöhten Gelände unabhängig von dem eingebauten Material auf Baustraßen nicht verzichtet werden könne. Der Rechnungshof verweist demgegenüber auf den nach den Gutachten möglichen Einbau eines Materials, das zwar Mehrkosten verursacht, aber die Notwendigkeit der weitaus teureren Baustraßen vermieden hätte. Er hat das unabgestimmte und unwirtschaftliche Vorgehen der Verwaltung beanstandet.

⁷ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/6165 vom 19.06.2001

Bodenzwischenlagerung

211. Nachdem im Rahmen der ersten Baustufe die Auffüllung des Grundstücks (in zentralen Bereichen um etwa 1,5 m, in Randbereichen nur um 1,1 m) weitgehend fertig gestellt war, erteilte das Bezirksamt den Auftrag, mit dem in der zweiten Baustufe auch die Randbereiche um insgesamt 1,5 m aufgehört werden sollten. Dabei wurden eine Zwischenlagerung und ein Zwischentransport des Bodens erforderlich, weil der Auftragnehmer für die Erdarbeiten nach Abschluss der ersten Baustufe die von ihm angelegten Baustraßen bereits entfernt hatte und deshalb die Oberfläche der Auffüllung mit schweren Lieferfahrzeugen nicht mehr befahrbar war. Für die zusätzlich erforderlichen Arbeitsgänge entstanden Mehraufwendungen einschließlich anteiliger Kosten für die Baustelleneinrichtung von insgesamt rd. 109.000 Euro.

*Mehrkosten
wegen Aufteilung
einer Erdbau-
leistung*

212. Die Verwaltung hat dargelegt, dass zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Aufhöhung der Randbereiche die zentralen Bereiche bereits zur Errichtung der Gebäude genutzt worden und ebenfalls nicht mehr ohne weiteres befahrbar gewesen seien.

Nach der zugrunde liegenden Haushaltsunterlage-Bau nach § 24 LHO und der darauf fußenden Ausschreibung war die Geländeaufhöhung in zwei Stufen vorgesehen. Die fehlende Koordination hinsichtlich der Abfolge der beiden Baustufen führte zu den unnötigen Mehrkosten. Der Rechnungshof hat das unwirtschaftliche Verhalten der Verwaltung beanstandet.

Kosten der Baustellenzufahrt

213. Zum Schutz von Trinkwassertransportleitungen, über die die Baustellenzufahrt hinweggeführt werden musste, ordnete das Bezirksamt den Bau von zwei Behelfsbrücken mit Kosten von etwa 200.000 Euro an.

Nach Abschluss der Bauarbeiten für die JVA wird auf der Trasse der Baustraße die endgültige Zufahrt hergestellt. Im Rahmen der dann auszuführenden Straßenbauarbeiten soll eine dauerhafte Umlegung der Transportleitungen erfolgen. Dafür werden Kosten von rd. 250.000 Euro anfallen.

Das Bezirksamt hat darauf hingewiesen, dass es erst Ende 1999 und damit nach Abschluss der Erschließungsplanung deren Ausführung übernommen habe und ihm die Notwendigkeit des Brückenbaus erst direkt vor Beginn der Erdarbeiten, nämlich Anfang Juli 2000, bekannt geworden sei.

214. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine vorausschauende Gesamtplanung versäumt und damit das Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht beachtet wurde. Schon mit Beginn des Bebauungsplanverfahrens 1992 - zumindest aber im Rahmen der Erschließungsplanung - musste erkannt werden, dass bei der vorgesehenen Zu-

*Mehrkosten
wegen unnötiger
Behelfsbrücken*

wegung zur JVA die Wassertransportleitungen zweifach gekreuzt und mit deren vorheriger Umlegung Kosten vermieden würden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Bildung und Sport

Finanzierung und Organisa- tion der Verlässlichen Halbtagsgrundschule

**Die Behörde hat die zugesagte haushalts-
neutrale Finanzierung des Mehrbedarfs der
Verlässlichen Halbtagsgrundschule nicht
vollständig nachgewiesen.**

**Die schülerzahlbezogene Unterrichtsversor-
gung schränkt Fördermöglichkeiten kleiner
Klassen ein.**

**Vollzeitlehrkräfte an Grundschulen können
ihre Pflichtstunden nicht immer anforde-
rungsgerecht erbringen.**

**Mit regionalen Schulverbänden ließen sich
Lehrerwochenstundenbedarf und Lehrerein-
satz flexibler und bedarfsgerechter organisie-
ren.**

215. Die Verlässliche Halbtagsgrundschule (VHGS) ist seit dem Schuljahr 1999/2000 in Hamburg flächendeckend eingeführt worden. Lehrkräfte unterrichten und betreuen Schülerinnen und Schüler von 08:00 bis 13:00 Uhr. Für die Klassen 1 und 2 ist in diesem zeitlichen Rahmen eine offene Eingangs- und Schlussphase vorgesehen. Die Teilnahme daran ist freiwillig.

Finanzierung

216. Gemäß der Zusage des Senats gegenüber der Bürgerschaft sollte die flächendeckende Einführung der VHGS haushaltsneutral durch Umschichtungen von Mitteln im Schul- und Hortbereich finanziert werden.¹ Die Behörde für Bildung und Sport (BBS) hat den Mehr-

*Haushaltsneutrale
Finanzierung nicht
transparent*

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/3238 vom 02.05.1995 „Volle Halbtagsgrundschule“, S. 5

bedarf zunächst mit 488, später mit 465 Lehrerstellen² beziffert. Deren Finanzierung hat sie nur teilweise in den jährlichen Stellenplänen ausgewiesen. Der Rechnungshof hat bezweifelt, ob Einsparungen im Umfang von 45 Stellen zur Gegenfinanzierung verfügbar waren, wenn die betreffenden Mittel für die Aufnahme von Gast-schülern und die Einrichtung von Integrativen Haupt- und Real-schulen sowie integrativen Regelklassen bedarfsgerecht veranschlagt worden wären. Auch der mit der Erhöhung der wöchentlichen Pflichtstunden von 27 auf 28 Stunden berechnete Kapazitäts-gewinn für die VHGS von 112 Lehrerstellen ist tatsächlich nur teilweise eingetreten.³

217. Die Finanzierung des durch flächendeckende Einführung der VHGS ausgelösten Mehrbedarfs ist in den Stellenplänen und im Allgemeinen Vorbericht für das Jahr 1997 dargestellt worden. Über den weiteren in den Folgejahren aufgewachsenen Mehrbedarf und seine Finanzierung hat die BBS jedoch Senat und Bürgerschaft nicht mehr unterrichtet.

Der Rechnungshof hat der BBS empfohlen, künftig bei größeren Programmen mit erheblichen Mehrkosten den Ressourcenbedarf und seine Finanzierung in den Haushaltsplänen bzw. Produktin-formationen darzustellen und den Verlauf jährlich fortzuschreiben.

*Bei finanziell be-
deutsamen Pro-
grammen Trans-
parenz schaffen*

Die BBS hat dem zugestimmt.

Unterrichtsversorgung

Klassenfrequenzen

218. Die BBS setzt für die Personalversorgung der Hamburger Schulen ein sehr differenziertes Verfahren ein, das unter Berücksichtigung der Rahmendaten des Stellenplans eine möglichst exakte und passgenaue Versorgung mit Lehrkräften zu Beginn eines Schuljahres gewährleisten soll. So erhalten die Grundschulen 31 Lehrerwochenstunden (LWoStd.) je Klasse zur Unterrichtsgestaltung (Schülergrundstunden) und für Teilung, Differenzierung und Förderung (Lehrermehrstunden), wenn sie sich an die vorgegebenen Orientierungsfrequenzen von 26 bzw. 25 Schülerinnen und Schülern (Klassen 1 und 2 bzw. Klassen 3 und 4) halten. Abweichungen hiervon wirken sich unmittelbar auf die Höhe der Unterrichtsversorgung⁴ der Schulen aus, wie folgende Beispiele zeigen:
- Klassen mit jeweils drei Schülerinnen und Schülern unterhalb der Orientierungsfrequenzen erhalten 27 LWoStd., mit denen gerade noch die nach der Stundentafel vorgesehenen Schülergrundstunden, nicht jedoch die notwendigen Lehrer-

² vgl. a.a.O., S. 5

³ vgl. Tz. 222

⁴ $\text{Lehrerwochenstunden / Klasse} = \frac{\text{Ist} - \text{Schülerzahl} \times \text{LWoStd. gem. Stundentafel}}{\text{Orientierungsfrequenz}}$

mehrstunden für Teilung, Differenzierung und Förderung abgedeckt sind.

- Klassen mit jeweils drei Schülerinnen und Schülern über den Orientierungsfrequenzen erhalten rd. 35 LWoStd., mithin nahezu vier zusätzliche LWoStd..

Orientierungsfrequenzen vielfach nicht erreicht

Weniger Fördermöglichkeiten bei kleinen Klassen

219. Ein Jahr nach flächendeckender Einführung der VHGS ist es den Grundschulen vielfach nicht gelungen, ihre Klassen nach den vorgegebenen Orientierungsfrequenzen zu organisieren. So waren im Schuljahr 2000/01 viele Klassen unterhalb der Orientierungsfrequenzen eingerichtet. Bei einer zu geringen Anzahl von Schülerinnen und Schülern in Klassen der eigenständigen Grundschulen müssen Fördermöglichkeiten und ggf. sogar besondere Unterrichtsmaßnahmen (z.B. Deutsch als Zweitsprache⁵) eingeschränkt werden.

220. Der Rechnungshof hat im Interesse einer ausgeglicheneren Versorgung von Schulen - mit nicht von ihnen zu vertretenden niedrigen Frequenzen (z.B. in Randlagen) - angeregt,

- die Zuweisungen an Schulen auf 31 LWoStd. je Klasse zu begrenzen, wenn mehr Schülerinnen und Schüler unterrichtet werden, als nach den Orientierungsfrequenzen vorgesehen sind,
- mittelfristig die Zuweisung der Lehrermehrstunden unabhängig von der Schülerzahl in den Klassen, z.B. durch einen Sockelbetrag, vorzusehen.

221. Die BBS hat der Analyse des Rechnungshofs über die Auswirkungen zu geringer Klassengrößen auf die Versorgung mit LWoStd. zugestimmt. Sie hat zwischenzeitlich den Schulen vorgegeben, vorzugsweise Klassen zwischen 24 und 28, jedoch keine mit weniger als 23 Kindern einzurichten, damit der Grundunterricht in der VHGS gewährleistet ist⁶.

Den weiteren Anregungen des Rechnungshofs hat die BBS entgegengehalten, dass Schulen mit hohen Klassenfrequenzen ihre zusätzlichen Stunden zur Förderung einzelner Schüler benötigten. Eine schülerzahlunabhängige Zuweisung von Lehrermehrstunden würde diese Förderung gefährden.

Die Anregung des Rechnungshofs zielt darauf ab, die Bedarfssituation der Schulen mit niedrigeren und höheren Klassenfrequenzen im Rahmen der gegebenen Ressourcen möglichst zum Ausgleich zu bringen. Der Rechnungshof hat die BBS gebeten, die Entwicklung der Klassenorganisationen durch die Schulen zu beobachten und ggf. korrigierend einzuwirken.

⁵ vgl. z.B. Bürgerschaftsdrucksache 17/859 vom 28.05.2002

⁶ vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 17/684 vom 23.04.2002 und 17/554 vom 16.04.2002

28. Lehrerpflichtstunde

222. Zur Finanzierung des Mehrbedarfs und zur Sicherung der Verlässlichkeit der VHGS sind die wöchentlichen Pflichtstunden für Grundschullehrkräfte ab dem 01.08.1995 von 27 auf 28 Stunden erhöht worden.⁷ Vollzeitlehrkräfte an eigenständigen Grundschulen, die mit ihrer Unterrichtsverpflichtung zur Versorgung der Schulen bedarfsdeckend beitragen, können für Unterrichtszwecke jedoch in der Regel⁸ nur 27 Pflichtstunden im verlässlichen Zeitrahmen (vgl. Tz. 215) unterbringen. Wird die 28. Pflichtstunde außerhalb des Zeitrahmens z.B. für die Frühbetreuung, freiwillige Förderstunden, Neigungskurse und Hausaufgabenhilfen genutzt⁹, kommt sie nicht allen Schülerinnen und Schülern für die Unterrichtung am Vormittag, also nicht der VHGS zugute. Besteht keine Verwendungsmöglichkeit, verfällt sie.

28. Pflichtstunde nur eingeschränkt einsetzbar

Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um auch die 28. Pflichtstunde in den zeitlichen Rahmen der VHGS einzubinden oder deren Konzeption entsprechend zu verändern.

223. Die BBS hat ausgeführt, die Verwendung der Lehrermehrstunden außerhalb des nicht zwingend vorgeschriebenen Zeitrahmens der VHGS sei Sache der Schulleitung. Sie werde aber weiterhin auf die Schulen einwirken, dass diese die Lehrermehrstunden vollständig bedarfsdeckend einsetzen.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass es nicht den Schulen überlassen werden kann, ob Pflichtstunden bedarfsdeckend eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn diese Stunden Teil eines der Bürgerschaft vorgelegten Finanzierungsplans sind.¹⁰

Einrichtung von regionalen Schulverbänden

224. Im Interesse einer besseren Unterrichtsversorgung hat der Rechnungshof ferner die Reduzierung von Standorten und die Einrichtung von regionalen Schulverbänden angeregt. Größere Schuleinheiten ermöglichen einen flexibleren und bedarfsgerechteren Einsatz des Lehrpersonals, lassen weniger Unterrichtsausfall zu und bringen die qualitativen Fördermöglichkeiten der VHGS besser zur Wirkung. In größeren Organisationseinheiten ist zudem die 28. Lehrerpflichtstunde leichter bedarfsdeckend unterzubringen.

Regionale Schulverbände verbessern Ressourceneinsatz

⁷ Rechnerischer Zuwachs im Umfang von 112 Lehrstellen, vgl. Tz. 216

⁸ Ausnahme: Minderung durch schul- und / oder personengebundene Entlastungsstunden

⁹ Bereits im Schuljahr 1998/99 von der BBS angestellte Erhebungen haben ergeben, dass die 28. Pflichtstunde in eigenständigen Grundschulen sowie in Grundschulabteilungen der Gesamtschulen im Umfang von rd. 30 Lehrstellen im zeitlichen Rahmen der VHGS nicht bedarfsdeckend eingesetzt werden konnte und damit für die eigentlichen Zwecke der VHGS nicht zur Verfügung stand.

¹⁰ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/3238 a.a.O., S. 3, 5 und 8

Der Rechnungshof hat die BBS um Prüfung gebeten, ob und inwieweit

- einzügig geführte kleine Grundschulen ganz aufgegeben, als Zweigstellen weitergeführt oder mit anderen Schulen zu einer größeren Schuleinheit zusammengelegt und
- nahe gelegene kleinere Grundschulen und Grund-, Haupt- und Realschulen zu regionalen Schulverbänden - vergleichbar einer mittelgroßen Schule - zusammengeschlossen werden können.

225. Die BBS hat mitgeteilt, dass im Amt für Schule ressourcenschonende Überlegungen zur Reduzierung von Standorten und zur Einrichtung von Schulverbänden angestellt würden. So seien bereits im Schuljahr 2002/03 wegen zu geringer Anmeldezahlen an zwei Schulen keine ersten Klassen eingerichtet worden. Sofern künftig die Anmeldezahlen in Grundschulen zu gering für die Einrichtung von Eingangsklassen seien, müsse und werde in jedem Einzelfall nach Maßgabe des Schulgesetzes zu prüfen sein, ob diese erhalten bleiben sollten oder die Aufgabe eines Schulstandortes möglich sei.

Kooperationen mit Horten und Kindertagesstätten

226. Zur Stärkung der sozialpädagogischen Komponente des Grundschulunterrichts¹¹ setzt die BBS bedarfsdeckend seit Jahren Personal¹² zweier Träger von Horten an fünf Schulen in der offenen Eingangs- und Schlussphase, zur Pausenaufsicht sowie zur Mitarbeit im Fach „Freie Gestaltung“ ein. Zu einer Kooperation weiterer Schulen mit Trägern von Horten bzw. Kindertageseinrichtungen ist es entgegen der ursprünglichen Zielsetzung nicht gekommen.

Geringe Beteiligung der Horten an Schulen in der VHGS

Der Rechnungshof hat die BBS um Prüfung gebeten, ob eine Kooperation auf alle Horten an Schulen sowie auf die Vereinigung Hamburger Kindertagesstätten e.V. (Vereinigung) ausgeweitet und inwieweit dadurch eine Entlastung von Lehrkräften erreicht werden kann.

227. Die BBS hält eine Ausweitung der Kooperation mit anderen Trägern grundsätzlich für möglich. Allerdings sei nach ihren derzeitigen Erkenntnissen die Bereitschaft der freien Träger von Horten und der Vereinigung zum Einsatz ihres Personals nicht bzw. noch nicht gegeben.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/3238 a.a.O., S. 5

¹² In den Grundschulen werden Erzieherinnen und Erzieher bzw. Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen über die Gestellung von Personal der Träger von Horten an Schulen eingesetzt.

Voll qualifizierende Berufsfachschulen

Voll qualifizierende Bildungsgänge an staatlichen Berufsfachschulen verursachen im System der beruflichen Bildung erhebliche Kosten. Sie weisen hohe Abbrecherzahlen auf. Jeder dritte Schüler erreicht das Ausbildungsziel nicht. Der Rechnungshof hat eine Überprüfung des derzeitigen Angebots mit dem Ziel eines effektiveren Mitteleinsatzes gefordert.

Grundlagen und Entwicklung

228. Die Berufsfachschule soll die Schülerinnen und Schüler befähigen, einen anerkannten Ausbildungsberuf auszuüben, einen Teil der Berufsausbildung in einem oder in mehreren anerkannten Ausbildungsberufen zu erwerben oder einen Berufsausbildungsabschluss zu erlangen, der nur in Schulen erworben werden kann (§ 21 des Hamburgischen Schulgesetzes).

Berufsfachschulen sind berufliche Vollzeitbildungsgänge von ein- bis dreijähriger Dauer, die zu teil- oder voll qualifizierenden Abschlüssen führen. Für nicht mehr berufsschulpflichtige Schülerinnen und Schüler stellen sie ein freiwilliges Angebot der Stadt dar. Als Zugangsvoraussetzung ist für den überwiegenden Teil der voll qualifizierenden Berufsfachschulen der Realschulabschluss festgelegt, für einige Schulen (Hauswirtschaft, Haus- und Familienpflege, Zeitmesstechnik) der Hauptschulabschluss. Bei einem Teil der Bildungsgänge finden zwischen 20 und 40 % der Ausbildung in Betrieben statt.

Nach Aussage des Senats erfüllen Berufsfachschulen eine Ausgleichsfunktion für fehlende Plätze in dualen Ausbildungsgängen nach dem Berufsbildungsgesetz.¹ Einige voll qualifizierende Bildungsgänge stellen eine Ergänzung des dualen Systems dar, weil entsprechende anerkannte Ausbildungsberufe nach dem Berufsbildungsgesetz bislang fehlen.² Darüber hinaus können die voll qualifizierenden Berufsfachschulen insbesondere Jugendlichen, die nach Verlassen der allgemein bildenden Schule im Ausbildungsmarkt nicht aufgenommen werden, zu einer schulischen Berufsausbildung verhelfen.³ Nach Aussage der Behörde spielen allerdings die Bildungsgänge für Jugendliche mit schwachen Schulabschlüssen (Hauptschulabschluss) in den voll qualifizierenden Berufsfachschulen in der Quantität nur eine geringe Rolle. Ziel der Ausbildungsgänge ist es, die Absolventen - neben einer möglichen

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/5790 vom 24.04.2001, S. 1

² vgl. a.a.O., S. 1; Bürgerschaftsdrucksache 16/5636 vom 20.02.2001, S. 20

³ vgl. a.a.O., S. 3, 10, 14

zusätzliche Verbesserung ihrer Qualifikation - zu einer erfolgreichen Aufnahme einer entsprechenden beruflichen Tätigkeit zu führen.

229. *Berufsfachschule - kostenintensiver Bildungsgang* Im Schuljahr 2001/02 besuchten 63 % der Schüler beruflicher Schulen die Berufsschulen im Rahmen der dualen Ausbildung, 16 % besuchten Berufsfachschulen⁴, davon 11 % im teil- und 5 % im voll qualifizierenden Bereich. Sie lösten fast 26 % des unterrichtsbezogenen Lehrerstellenbedarfs der beruflichen Schulen aus.

Die Schülerzahlen der Berufsfachschulen der Behörde für Bildung und Sport (BBS) haben sich wie folgt entwickelt:

Schülerzahlen an den Berufsfachschulen

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gesamtzahl	8.076	8.192	8.502	9.252	9.339	9.191	9.241
darunter Vollqualifizierung	2.517	2.491	2.531	2.516	2.420	2.565	2.921
Anteil in %	31,2	30,4	29,8	27,2	25,9	27,9	31,6

Die jährlichen Kosten für die Berufsfachschüler beliefen sich im Schuljahr 2001/02 auf rd. 50 Mio Euro, davon entfielen auf den voll qualifizierenden Bereich fast 16 Mio Euro.⁵

Die gegenüber dem Schuljahr 2000/01 zu verzeichnende Steigerung der Schülerzahl in den voll qualifizierenden Ausbildungsgängen um 356 Schüler hat Mehrkosten von fast 1,9 Mio Euro ausgelöst. Das entspricht einer Kostensteigerung für diese Ausbildungsgänge innerhalb eines Jahres um mehr als 13 %.

230. *Schüler-Lehrer-Relation im Bundesvergleich* Für einen bundesweiten Vergleich des Ressourceneinsatzes liegen keine spezifischen Daten für die voll qualifizierenden Angebote vor, sondern nur Daten für die Berufsfachschulen insgesamt. Für das Schuljahr 2000/01 errechnete sich für die Berufsfachschulen in Hamburg eine Schüler-Lehrer-Relation von 12,9 (Vorjahr: 13,3).⁶ Damit liegt Hamburg im Bundesvergleich im vorderen Bereich (Rangplatz 5).⁷ Die Differenz gegenüber der bundesdurchschnittlichen Schüler-Lehrer-Relation von 13,7 entspricht rechnerisch einer Mehrausstattung von über 40 Lehrerstellen in Hamburg.

Erfolg der voll qualifizierenden Bildungsgänge

231. In die voll qualifizierenden Berufsfachschulen werden alle Bewerber aufgenommen, die die festgelegten Zulassungsvoraussetzun-

⁴ Der restliche Schüleranteil von 21 % entfällt auf andere Formen der beruflichen Schulen (z.B. Wirtschaftsgymnasien, Fachschulen).

⁵ 2.921 Schüler x Jahreskostensatz eines Vollzeitschülers (5.454 Euro) = 15,93 Mio Euro (der Jahreskostensatz der BBS differenziert nicht nach teil- und voll qualifizierenden Bildungsgängen)

⁶ Berechnung nach Vorgaben der Kultusministerkonferenz

⁷ vgl. Produktinformationen in den Haushaltsplänen 2002 (Seite 29) und 2003 (Seite 31)

gen erfüllen, so dass der Umfang dieser staatlichen Bildungsmaßnahmen allein vom Anmeldeverhalten der Schülerinnen und Schüler abhängig ist.

Ein erheblicher Teil der angemeldeten und aufgenommenen Schüler erscheint aber nicht zum Unterricht bzw. bleibt diesem schon nach kurzer Zeit fern. So haben nach den statistischen Erhebungen der BBS in den letzten Jahren etwa 20 % der Anfänger in den voll qualifizierenden Berufsfachschulen bereits während des ersten Schulhalbjahres (Probenthalbjahr) ihre Ausbildung abgebrochen. Aber auch zu späteren Zeitpunkten, insbesondere zum Abschluss des ersten Schuljahres, sind weitere erhebliche Ausbildungsabbrüche zu verzeichnen. Dies zeigt sich insbesondere am Beispiel der zweijährigen Ausbildungsgänge, die bei den voll qualifizierenden Berufsfachschulen quantitativ den größten Umfang ausmachen:

Hohe Abbrecherzahlen im ersten Ausbildungsjahr

Schülerzahlentwicklung zweijähriger Ausbildungsgänge

Ausbildungsbeginn	Schülerzahlen zu Beginn des Ausbildungsabschnitts				
	1.Halbjahr	2.Halbjahr	3.Halbjahr	4.Halbjahr	Abschluss
01.08.1998	890	726	615	591	512
01.08.1999	1.133	919	802	777	713

Insgesamt war bis zum Ende des ersten Schuljahres eine Verringerung der Schülerzahlen jeweils um rd. 30 % zu verzeichnen. Hierfür gibt es vielfältige Gründe, wie z.B. Aufnahme einer anderen Ausbildung (duales System, andere schulische Ausbildung, Studium), persönliche Gründe wie Überforderung, Desinteresse oder Arbeitsaufnahme sowie die Überbrückung von Wartezeiten. Angesichts der Verteilung der Abbrüche im Ausbildungsverlauf wird deutlich, dass das Probenthalbjahr, das als Regulativ zur Reduzierung der Abbrecherzahlen eingeführt worden ist, bisher den vorgesehenen Zweck nur unzureichend erfüllt hat.

232. Der Rechnungshof hat für die zurückliegenden Jahre die Schülerjahrgänge vom Eintritt in die voll qualifizierenden Bildungsgänge bis zur Abschlussprüfung betrachtet und dabei auch die Erfolgsquote - bezogen auf die jeweilige Eingangsschülerzahl - erhoben. Berücksichtigt wurden die letzten drei Schülerjahrgänge, die bis zum Sommer 2001 ihre Prüfung abgelegt haben. Die Abschlussquoten im Einzelnen sind aus der nachstehenden Tabelle ersichtlich:

Abschlussquoten der voll qualifizierenden Berufsfachschulen⁸

Dauer	Berufsfachschule	Abschlussquote in %		
		1999	2000	2001
3-jährig	Zeitmesstechnik (Uhrmacher)	38,1	57,9	45,0
	Hauswirtschaft	31,9	57,1	35,8
	Kinderpflege	50,9	33,7	
	Haus- und Familienpflege			51,0
	gewichtete Quote insgesamt:	48,7	36,0	42,8
2-jährig	Technisches Zeichnen	62,5	60,4	66,2
	Pharmazeutisch-technische Assistenz	62,3	71,5	59,2
	Chemisch-technische Assistenz	69,0	60,5	44,1
	Biologisch-technische Assistenz		94,7	78,7
	Technische Assistenz für Informatik	54,6	42,1	57,1
	Sozialpädagogische Assistenz	53,1	62,2	76,5
	Kfm. Assistenz, fremdsprachl. Korresp.	53,7	53,0	45,2
	gewichtete Quote insgesamt:	58,3 *)	57,5	62,9
1-jährig	Kfm. Assistenz, fremdsprachl. Sekretariat	84,8	78,3	79,1
	Kfm. Assistenz, Informationsverarbeitung	82,0	57,8	65,1
	gewichtete Quote insgesamt:	84,1	73,0	76,5
	*) Wert ohne Sozialpädagogische Assistenz			

233. *Erfolgsquote z.T. deutlich unter 50 %*
- Danach hatten die dreijährigen Ausbildungsgänge im Jahr 2001 eine besonders niedrige Erfolgsquote: Noch nicht einmal jeder zweite in den Bildungsgang eingetretene Schüler erreichte den Abschluss. Bei den zweijährigen Bildungsgängen erreichte jeder dritte Schüler, bei den einjährigen Bildungsgängen jeder vierte Schüler das Ziel nicht. Die Erfolgsquoten waren in den einzelnen Ausbildungsgängen recht unterschiedlich. So lag die Erfolgsquote
- bei vier Bildungsgängen (z.T. deutlich) unter 50 %,
 - bei fünf Bildungsgängen zwischen 50 und 70 % und
 - bei nur drei Bildungsgängen über 70 %, im Spitzenwert bei 79 %.

Bei einer gewichteten Betrachtung der Abschlüsse aller Bildungsgänge der voll qualifizierenden Berufsfachschulen erreichten im Jahr 2001 zwei von drei Schülern einen Abschluss.

234. Die hohen Abbrecherzahlen und die insgesamt niedrigen Erfolgsquoten werfen die Frage auf, ob ein nicht unerheblicher Teil der Schülerinnen und Schüler mit nur unzureichenden Erfolgsaussichten bzw. -absichten in die Ausbildungsgänge der voll qualifizierenden Berufsfachschulen aufgenommen wird. Der Rechnungshof hat daher die BBS gebeten, den Gründen für die hohen Abbrecherquoten in den einzelnen Bildungsgängen nachzugehen und geeignete

⁸ ohne die zum 01.08.2000 eingerichteten zweijährigen Berufsfachschulen für Kaufmännische Medienassistenz, Freizeitwirtschaft, Screen Design und Gebäudeservice

Abhilfemöglichkeiten zu prüfen. Auch eine Evaluation der Bildungsgänge könnte zu einer höheren Erfolgsquote beitragen.

Überprüfung des derzeitigen Angebots

235. Im Hinblick auf den relativ hohen Kostenanteil für Berufsfachschulen innerhalb des beruflichen Schulwesens kommt ihrem Verhältnis zu den Ausbildungsangeboten im Rahmen des dualen Systems nach dem Berufsbildungsgesetz eine besondere Bedeutung zu. Nach Aussagen des Senats (vgl. Tz. 228) wird dieses Verhältnis grundsätzlich geprägt durch die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen der voll qualifizierenden Berufsfachschulen, sodass ihre Zweckbestimmung letztlich darin liegt, Defizite im Potenzial des Ausbildungsmarktes zu kompensieren, wobei auch Jugendliche mit schwachem Schulabschluss berücksichtigt werden sollen.

Das Angebot auf dem Ausbildungsmarkt unterliegt laufend Veränderungen:

- Die Zahl der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen ist zwischen 1995 und 2000 um 16 % auf 12.687 gestiegen.
- Hamburger Betriebe haben zunehmend Ausbildungsverträge mit Jugendlichen aus dem Hamburger Umland abgeschlossen (Steigerung seit 1995 um 39 %).
- Das qualitative Angebot wurde durch neue Ausbildungsberufe (z.B. Fachinformatiker/-in, Mediengestalter/-in für Digital- und Printmedien) erweitert.

Wesentliche quantitative und qualitative Veränderungen auf dem Ausbildungsmarkt berühren zwangsläufig auch das kompensatorische Verhältnis der Berufsfachschulen zum Ausbildungsmarkt. So kann etwa dann nicht mehr von einer Ausgleichsfunktion gesprochen werden, wenn im dualen System in ausreichendem Umfang entsprechende gleichwertige Ausbildungsangebote zur Verfügung stehen. Deshalb wäre es z.B. für Berufsfachschulen, die in unmittelbarer Konkurrenz zum Ausbildungsangebot der Wirtschaft stehen⁹, von besonderer Bedeutung, festzustellen, inwieweit hier tatsächlich noch fehlende Plätze im dualen System auszugleichen sind.

Der Rechnungshof hat die Behörde vor dem Hintergrund hoher Abbrecher- und niedriger Erfolgsquoten sowie z.T. veränderter Rahmenbedingungen gebeten, das derzeitige Angebotsspektrum der voll qualifizierenden Berufsfachschulen zu überprüfen. Er hat der Behörde gegenüber insbesondere die Klärung folgender Fragen empfohlen:

- a) Mit welchen Maßnahmen (z.B. Überprüfung der Aufnahme- und Zulassungsbedingungen, Einbeziehung größerer betriebli-

⁹ Beispiele dafür sind die Ausbildungsgänge Technischer Zeichner, Hauswirtschaft, Zeitmesstechnik

cher Praxisanteile in die Ausbildung) können die Abbrecherquoten reduziert und die Erfolgsquoten gesteigert und so auch ein effektiverer Ressourceneinsatz erreicht werden?

- b) Welche Schulen kompensieren für welche Ausbildungsberufe einen akuten (quantitativen) Mangel an Ausbildungsplätzen?
- c) Welche Schulen sind weiterhin zur (qualitativen) Ergänzung fehlender Ausbildungsberufe im dualen System erforderlich?
- d) Welche schulischen Angebote sind trotz ausreichenden Angebots am Ausbildungsmarkt für geringer qualifizierte bzw. benachteiligte Bewerber unverzichtbar?
- e) Können Angebote der Berufsfachschulen, die eine Ausgleichs- bzw. Ergänzungsfunktion nach a) und b) nicht mehr erfüllen, verändert bzw. reduziert werden?
- f) Soll höher qualifizierten Bewerbern (insbesondere Abiturienten) das Angebot der Berufsfachschulen weiterhin unbegrenzt offen stehen?

Stellungnahme der Behörde

236. Die Behörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs, insbesondere zu den hohen Abbrecherzahlen und niedrigen Erfolgsquoten, nicht widersprochen. Sie hat mitgeteilt, dass im Rahmen des von ihr betriebenen Projekts zur Weiterentwicklung der beruflichen Schulen zu Berufsbildungszentren das gesamte berufliche Schulwesen - also auch das Angebot und die Gestaltung der voll qualifizierenden Berufsfachschulen - auf dem Prüfstand stehe. Die vom Rechnungshof unter Tz. 235 aufgeworfenen Fragen werde sie in diese Überprüfung einbeziehen und klären.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Wissenschaft und Forschung

Hochschule für Musik und Theater

Gravierende Mängel bei der Personalsachbearbeitung für nebenberufliche Lehrkräfte haben zu unnötigen Ausgaben von mindestens 200.000 Euro geführt.

Die Erfüllung der Lehrverpflichtung wird nicht ordnungsgemäß überwacht.

Bei der Vergabe der Gebäudereinigung sind Leistungen in einem Gesamtumfang von mehr als 1 Mio Euro dem Wettbewerb entzogen worden. Die bis Anfang 1996 praktizierte kostenlose Überlassung von Parkplätzen in den Tiefgaragen hat Einnahmeausfälle von mehreren 100.000 Euro verursacht.

Beschäftigung nebenberuflicher Lehrkräfte

237. Das von der Hochschule für Musik und Theater (HfMT) in 35 grundständigen und acht weiterbildenden Studiengängen unterbreitete Lehrangebot deckten im Jahre 2001 zu rd. 43 % nebenberufliche Lehrkräfte ab. In Vollzeitstellen umgerechnet handelte es sich hierbei um rd. 42 Stellen, auf denen im Sommersemester (SS) 2001 142 Personen beschäftigt wurden.

Davon sind nur 16 Personen Lehrbeauftragte nach § 26 des Hamburgischen Hochschulgesetzes (HmbHG). Die übrigen 126 nebenberuflichen Lehrkräfte sind entsprechend ihrem individuellen Vertragsumfang mit dem gesamten Aufgabenspektrum eines Professors betraut. Sie sind entweder „Teilzeitprofessoren“ nach § 32 HmbHG oder sie befinden sich noch im früheren Angestelltenverhältnis nach den „Anstellungsbedingungen 1968“. Der letztgenannte Personenkreis umfasste im SS 2001 noch 63 Lehrkräfte. Sie werden entweder nach einer Honorarordnung von 1968 oder - aufgrund einer Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts - wie hauptamtliche Professoren vergütet.

Bei der Vergütung dieser 63 nebenberuflichen Lehrkräfte nach den „Anstellungsbedingungen 1968“ ist es im Laufe der vergangenen Jahre aufgrund gravierender Mängel in der Personalsachbearbeitung zu einer vom Rechnungshof beanstandeten rechtswidrigen

Unnötige Ausgaben von mindestens 200.000 Euro

Praxis gekommen, durch die u.a. unnötige Ausgaben von mindestens 200.000 Euro (vgl. Tzn. 238 und 239) entstanden.

*Mehrausgaben
von 55.000 Euro
in einem Einzelfall*

238. So blieb das Auslaufen eines Nebenbeschäftigungsauftrages wegen Vollendung des 65. Lebensjahres Ende 1995 unbemerkt. Die Lehrkraft, die hauptberuflich beim Philharmonischen Staatsorchester in Hamburg vollzeitbeschäftigt war, hätte nach den behördlichen Regelungen ab 1995 nur noch jeweils befristet weiterbeschäftigt werden dürfen und die Vergütung spätestens zum 01.12.1998 abgesenkt werden müssen. Auch der vertragliche Lehrumfang wäre einer geringeren Lehrnachfrage anzupassen gewesen. Insgesamt sind rd. 55.000 Euro unnötig verausgabt worden.

239. Weitere unnötige Mehrausgaben sind dadurch entstanden, dass

- mehrere nebenberufliche Lehrkräfte seit Jahren volle Kinderzuschläge für bis zu drei Kinder erhielten, obwohl ihr Beschäftigungsumfang an der HfMT nur zwischen 2/18 und 9/18 einer Vollzeitbeschäftigung betrug und ihnen daher diese Zuschläge auch nur anteilig zustanden (Höhe der Überzahlungen rd. 39.000 Euro),
- entgegen einer Anweisung der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) nach Einführung des „Teilzeitprofessors“ die Lehrdeputate mehrerer in ihrem alten Rechtsverhältnis verbliebener Lehrkräfte noch befristet erhöht und die Mehrstunden nicht nach dem niedrigeren Vergütungssatz für „Teilzeitprofessoren“, sondern wie das Grunddeputat nach den individuellen Vergütungsverhältnissen bezahlt wurden (unnötige Ausgaben von rd. 36.000 Euro),
- zahlreiche nebenberufliche Lehrkräfte vergütungsrechtliche Nebenleistungen wie Urlaubsvergütung und Sonderzuwendung erhielten, obwohl sie nach den für die jeweiligen Zeiträume gültigen Vorgaben des Personalamtes bis 1997 hierauf keine Ansprüche hatten (Überzahlungen von mehr als 50.000 Euro).

*Nicht-Umsetzung
eines Tarifvertrages*

240. Der 74. Änderngstarifvertrag zum Bundes-Angestellentarifvertrag von 1998 eröffnete insbesondere Lehrkräften, die hauptberuflich anderweitig im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, Ansprüche auch auf vergütungsrechtliche Nebenleistungen. Die Bedeutung dieses Tarifvertrages wurde in der HfMT nicht erkannt. Sie hat es daher versäumt, ihn in der Hochschule bekannt zu machen und einzelvertraglich umzusetzen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs sind hiervon vermutlich 15 Lehrpersonen betroffen.

241. Der Rechnungshof hat die HfMT aufgefordert, die von ihm aufgelisteten mehr als 30 Einzelfälle, die zu unnötigen Ausgaben geführt haben bzw. bei denen tarifrechtliche Regelungen oder vertragliche Ansprüche noch umsetzungsbedürftig erscheinen, zu überprüfen und sich wegen der grundsätzlichen Bedeutung mit dem Personalamt abzustimmen. Dabei muss im Falle der Geltendmachung von

Rückforderungen bzw. der Anerkennung von Ansprüchen auch Einvernehmen darüber hergestellt werden, mit welcher zeitlichen Rückwirkung dies jeweils geschehen soll.

Die HfMT hat erklärt, dass sie das Beschäftigungsverhältnis der in Tz. 238 erwähnten Lehrkraft beendet und einige gravierende Einzelfälle inzwischen bereinigt habe; weitere Einzelprüfungen und ggf. Abwicklungen stünden wegen personeller Engpässe noch aus.

242. Eine Vergütung von nebenberuflichen Lehrkräften auf dem Niveau von Professoren ist nur gerechtfertigt, wenn neben der Lehrtätigkeit auch die übrigen Aufgaben hauptamtlicher Professoren wahrgenommen werden (u.a. Studienberatung, künstlerische Entwicklungsaufgaben, Mitwirkung an Prüfungen, akademische Selbstverwaltung). Zweifel an dieser Aufgabenwahrnehmung haben sich aufgrund der Prüfung in Einzelfällen ergeben, so z.B. bei einer seit 1985 halbtagsbeschäftigten nebenberuflichen Lehrkraft, die zugleich vollbeschäftigter Universitätsprofessor in einem anderen Bundesland, Lehrbeauftragter in einem weiteren Bundesland und darüber hinaus noch künstlerisch tätig ist. Ihr gestand die HfMT die Beschränkung ihrer Tätigkeit auf weniger als 50 Arbeitstage im Jahr zu. Die Lehrkraft ließ darüber hinaus verlautbaren, ihre Lehrtätigkeit in Hamburg beschränke sich auf 32 bis 36 Tage im Jahr zuzüglich gelegentlicher Konferenzteilnahme von geringem zeitlichen Gewicht.

Zweifelhafte Halbtagsbeschäftigung

Diese Darlegungen lassen schon unter zeitlichen Gesichtspunkten eine Wahrnehmung der übrigen professoralen Aufgaben ausgeschlossen erscheinen. Auch aus Schreiben anderer nebenberuflicher Lehrkräfte ging hervor, dass diese ihre Dienstpflichten lediglich auf die Dauer der 35 Wochen umfassenden Vorlesungszeit beschränkt sahen.

Der Rechnungshof hat der HfMT empfohlen, künftig im Interesse einer dauerhaften Erfüllbarkeit der dienstlichen Verpflichtungen die Vergabe von Teilzeitprofessuren grundsätzlich auf sechs Lehrverpflichtungsstunden (LVS) zu beschränken. Im vorgenannten Einzelfall hat er die HfMT gebeten, für die noch verbleibende Beschäftigungszeit die volle Erfüllung der dienstlichen Pflichten sicherzustellen oder dienstrechtliche Maßnahmen einzuleiten.

Die HfMT hat den Hinweisen des Rechnungshofs zur Bemessung der jährlichen Arbeitszeit von nebenberuflichen Professoren zugestimmt und den Dekan aufgefordert, in dem erwähnten Einzelfall die volle Erfüllung der dienstlichen Pflichten sicherzustellen. Die BWF und das Personalamt haben die Anregungen des Rechnungshofs zur grundsätzlichen Begrenzung des Umfangs von Teilzeitprofessuren auf sechs LVS unterstützt.

243. Das hamburgische Nebentätigkeitsrecht sieht vor, dass Nebentätigkeiten, die ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten überschreiten, einer Genehmigung im Einzelfall bedürfen. Diese Grenze wird schon bei einem Ver-

*Nichtbeachtung
des Nebentätig-
keitsrechts*

tragsumfang an der HfMT von vier LVS (18 LVS Lehrverpflichtung einer Vollzeitkraft x 20 % = 3,6 LVS) überschritten. Die HfMT hat acht hauptberuflich beim Philharmonischen Staatsorchester in Hamburg vollzeitbeschäftigte Musiker in einem genehmigungspflichtigen Umfang zwischen 31 % und 50 % einer Vollzeitbeschäftigung beschäftigt oder neu eingestellt, ohne dass rechtsgültige Nebentätigkeitsgenehmigungen in der Hochschule vorlagen.

Der Rechnungshof hat diese Nichtbeachtung der nebensächlichkeitsrechtlichen Regelungen - wie auch die übrigen Mängel der Personalsachbearbeitung - beanstandet und eine sorgfältige Abklärung der künftigen Weiterbeschäftigungsmodalitäten zwischen HfMT, BWF, Kulturbehörde und Personalamt gefordert. In diesem Zusammenhang hat er um Prüfung gebeten, ob angesichts der vom Rechnungshof wiederholt als verbesserungsbedürftig bezeichneten hauptberuflichen Auslastung der Musiker des Philharmonischen Staatsorchesters (vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 379 bis 386 und 391 bis 392) im Falle einer fortbestehenden Untererfüllung der dort vorgeschriebenen Zahl der Dienste eine Teilanrechnung der in der HfMT geleisteten LVS - unter Fortfall der entsprechenden nebenberuflichen Vergütung - auf die hauptberufliche Tätigkeit erreicht werden kann. HfMT und BWF haben mitgeteilt, dass die Abstimmungen mit der Kulturbehörde und dem Personalamt noch nicht abgeschlossen seien.

Überwachung der Lehrverpflichtung

244. Nach der Lehrverpflichtungsverordnung (LVVO) für die beiden künstlerischen Hochschulen und den von der HfMT ergänzend getroffenen Regelungen sind die haupt- und nebenberuflichen Lehrkräfte verpflichtet, vor Beginn der Vorlesungszeit in „Wochenstundenplänen“ unter Angabe genauer Daten die geplanten Lehrveranstaltungen aufzuführen und dem Dekan zur Prüfung vorzulegen. In einer ebenfalls dem Dekan einzureichenden „dienstlichen Erklärung“ ist die Durchführung der Veranstaltungen nach Ablauf der Vorlesungszeit zu bestätigen, Abweichungen sind zu erläutern.
245. Etwa zehn bzw. drei Monate nach Ablauf der Vorlesungszeiten hatten jedoch rd. 20 % (SS 2000) bzw. rd. 29 % (WS 2000/01) der Lehrpersonen die „dienstliche Erklärung“ noch nicht abgegeben. Die zu Beginn der Vorlesungszeit einzureichenden „Wochenstundenpläne“ lagen nur ähnlich lückenhaft vor. In einigen Fachbereichen führte erst die Prüfungsankündigung des Rechnungshofes dazu, teilweise seit dem WS 1998/99 rückständige Unterlagen mit Nachdruck anzumahnen.

Der Rechnungshof hat insgesamt den Eindruck gewonnen, dass die Überwachung der Erfüllung der Lehrverpflichtung in der HfMT bisher nicht hinreichend ernst genommen wird.¹ In einem Fachbereich gaben zahlreiche Lehrkräfte die „dienstliche Erklärung“ be-

*Unzulängliche
Lehrverpflich-
tungskontrolle*

¹ So heißt es z.B. in einem Mahnschreiben eines Dekans zur Einreichung rückständiger Unterlagen u.a.: „Eine Lappalie, eine Formalie, aber wat mutt dat mutt“.

reits zu Beginn der Vorlesungszeit, teilweise zeitgleich mit dem „Wochenstundenplan“, ab, ohne dass dies beanstandet wurde. Bearbeitungshinweise, die auf eine Überprüfung der eingereichten Unterlagen im Sinne eines Soll-/Ist-Abgleichs hindeuten, hat der Rechnungshof so gut wie nicht vorgefunden.

Der HfMT konnte insgesamt eine ordnungsgemäße Überwachung und hinreichende Erfüllung der Lehrverpflichtung nicht bestätigt werden.² Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die HfMT aufgefordert, künftig die Unterlagen nicht nur abzulegen, sondern auszuwerten und die Ergebnisse der Lehrerfüllung zu dokumentieren. Zugleich hat er die Hochschule auf eine strikte Einhaltung der LVVO einschließlich ihrer Möglichkeiten zum semesterübergreifenden Lehrverpflichtungsausgleich und ihrer Regelungen berechtigter Ausnahmefälle bei der Lehrerfüllung verwiesen.

Die HfMT hat erklärt, sie werde noch im WS 2002/03 das Verfahren zur Überwachung der Lehrverpflichtung verbessern.

Mittelbewirtschaftung

246. Die HfMT hat es seit rd. zehn Jahren versäumt, die Leistungen für die Gebäudereinigung (Jahreskosten 2001 rd. 145.000 Euro) öffentlich auszuschreiben. Sie hat damit massiv gegen die geltenden Beschaffungsvorschriften verstoßen und innerhalb dieses Zeitraums Leistungen in einem Gesamtumfang von mehr als 1 Mio Euro dem Wettbewerb entzogen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die HfMT aufgefordert, unverzüglich unter Beachtung der Zuständigkeit der Finanzbehörde die Grundlagen für eine ggf. kombinierte Ausschreibung der Gebäude- und Glasreinigung zu schaffen.

Überfällige Ausschreibung der Gebäudereinigung

247. Die HfMT verfügt seit Mitte der 70er- bzw. Anfang der 80er-Jahre über zwei Tiefgaragen mit insgesamt rd. 100 Stellplätzen, erhebt aber erst seit Anfang 1996 ein Nutzungsentgelt. Dadurch ist es in dem vor 1996 liegenden Zeitraum zu Einnahmeausfällen von insgesamt mehreren 100.000 Euro gekommen. Das von der HfMT erhobene Entgelt für jede einzelne Einfahrt in die Tiefgarage ist seit der erstmaligen Festsetzung im Jahre 1996 in Höhe von 3 DM - bei unbegrenzter Parkdauer - erst im Zuge der örtlichen Erhebungen des Rechnungshofs zum 01.10.2001 auf 4 DM angehoben worden (ab 2002: 2,00 Euro). Der Rechnungshof hat die HfMT aufgefordert, das Entgelt künftig der Marktentwicklung für Dauervermietungen im Raum Pöseldorf anzupassen.

Einnahmeausfälle bei Parkentgelten

248. Weitere Hinweise des Rechnungshofs betrafen u.a.

- die Nachholung in den Jahren 1999 und 2000 in einem Gesamtumfang von ca. 50.000 Euro unterbliebener steuerrechtlich vorgeschriebener Kontrollmitteilungen an die Finanzämter

² vgl. zu Mängeln bei der Lehrverpflichtungskontrolle in anderen Hochschulen zuletzt Jahresbericht 2001, Tz. 186, und Jahresbericht 2000, Tzn. 342 bis 359

über unbesteuerter Honorarzah­lungen (vgl. auch Jahresbe­richt des Rechnungshofs 2002, Tzn. 200 bis 210) und

- die notwendige Verbesserung der Kostendeckungsgrade im Aufbaustudiengang Musiktherapie und im Kontaktstudiengang Populärmusik, die derzeit lediglich bei rd. 20 % bzw. rd. 30 % der tatsächlichen Kosten liegen.

Die HfMT hat erklärt, dass der Bearbeitungsrückstand bei der Ausschreibung der Gebäudereinigung an der geringen Personalkapazität liege, die Vorbereitungen zur Ausschreibung jedoch deutlich vorangekommen seien.

Die Parkentgelte werde sie künftig regelmäßig überprüfen und anpassen, die steuerrechtlichen Kontrollmitteilungen zeitnah erstellen und in Abstimmung mit der BWF eine Entscheidung über die Verbesserung der Kostendeckungsgrade in den Aufbau-/Kontaktstudiengängen herbeiführen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Ausbildungskosten der Hochschule für Musik und Theater im norddeutschen Vergleich

Die Hochschule für Musik und Theater weist im Vergleich mit den anderen norddeutschen Musikhochschulen die mit Abstand höchsten Ausbildungskosten auf. Durch Änderungen in der Personal- und Organisationsstruktur könnten nachhaltige Kostenreduzierungen erreicht werden.

Ergebnisse des HIS-Ausstattungsvergleichs

249. Die Hochschul-Informationen-System GmbH (HIS) hat im November 2001 den Abschlussbericht über den von ihr im Auftrag der norddeutschen Wissenschaftsministerien durchgeführten „Ausstattungs- und Kostenvergleich norddeutscher Kunst- und Musikhochschulen 1998“ veröffentlicht. Nach einer Auswertung des Rechnungshofs weist die Hochschule für Musik und Theater (HfMT) unter den fünf verglichenen norddeutschen Musikhochschulen fast durchgehend in allen Lehreinheiten/Studiengängen

Höchste Ausbildungskosten in Norddeutschland

- die höchsten Ausbildungskosten und
- den niedrigsten Anteil von Studierenden in der Regelstudienzeit

auf. Bei den Gesamtkosten für die Lehre in der Lehreinheit Musik/Musikwissenschaft ergeben sich z.B. folgende Daten:

Hochschule, Lehreinheit Musik/Musikwissenschaft	Gesamtkosten für die Lehre in DM (Euro) je		
	Studienplatz- äquivalent	Studierenden in der Regel- studienzeit	Absolvent
HfMT Hamburg	19.211 (9.822)	27.989 (14.311)	134.344 (68.689)
HfMT Hannover	17.905 (9.155)	17.567 (8.982)	84.318 (43.111)
MH Lübeck	14.321 (7.322)	16.972 (8.678)	88.890 (45.449)
HfK Bremen	8.616 (4.405)	12.854 (6.572)	74.516 (38.099)
HfMT Rostock	-	22.247 (11.375)	-

Senkung der Ausbildungskosten durch Änderungen in der Personalstruktur

250. Die hohen Ausbildungskosten in Hamburg sind in erster Linie durch die am Niveau der Professorenbesoldung orientierte Vergütung der nebenberuflichen Lehrkräfte begründet. Während an den anderen deutschen Musikhochschulen die Jahreskosten für eine volle Stelle eines dort üblicherweise beschäftigten Lehrbeauftragten rd. 22.000 Euro betragen, liegen sie an der HfMT je nach der Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses zwischen rd. 43.000 Euro und rd. 67.000 Euro (Mehrkosten auf der Grundlage von 20 Stellen rd. 1,3 Mio Euro jährlich). Grundlegender Ansatzpunkt für eine Kostenreduzierung muss daher beim Auslaufen jedes nebenberuflichen Lehrauftrages die Frage sein, ob künftig ggf. auch die Erteilung eines Lehrauftrages nach § 26 Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG) anstelle einer Teilzeitprofessur nach § 32 HmbHG¹ mit der Sicherstellung eines angemessenen Ausbildungsniveaus zu vereinbaren und arbeitsrechtlich unbedenklich ist. Der Rechnungshof hat der Hochschule hierfür konkrete Hinweise gegeben.

Einsparpotenzial durch Beschäftigung von Lehrbeauftragten

251. Unabhängig von dieser generell erforderlichen Einzelprüfung mit der Folge einer ggf. kostengünstigeren Stellennachbesetzung wird die HfMT in Zukunft finanziell automatisch erheblich dadurch entlastet werden, dass die Arbeitsverhältnisse der zurzeit noch 63 nebenberuflichen Lehrkräfte nach den „Anstellungsbedingungen 1968“ grundsätzlich spätestens mit Vollendung des 65. Lebensjahres auslaufen werden. Nach einer überschlägigen Schätzung des

Einsparpotenzial durch Auslaufen von Arbeitsverhältnissen

¹ mit dem gesamten Aufgabenspektrum einer Professur; vgl. auch den vorangehenden Beitrag „Hochschule für Musik und Theater“, Tzn. 237 und 242

Rechnungshofs ist damit ein - nur sukzessive im Laufe der nächsten beiden Jahrzehnte finanzwirksam werdendes - Einsparpotenzial von ca. 400.000 Euro jährlich (davon bis 2006 einschließlich rd. 120.000 Euro jährlich) selbst dann verbunden, wenn die frei werdenden Stellenanteile in vollem Umfang und ausschließlich mit „Teilzeitprofessoren“ anstelle kostengünstigerer Lehrbeauftragter nachbesetzt werden.

Kostenreduzierung durch Änderungen in der Organisationsstruktur und im Ausbildungsangebot

252. Auch weitere strukturelle Maßnahmen könnten zu einer Kostenreduzierung in der HfMT führen. Um die Möglichkeit einer Zusammenführung der beiden künstlerisch-wissenschaftlichen Hochschulen in Hamburg zu prüfen, stehen bereits seit 1996 für diesen Zweck bisher ungenutzte Gutachtenmittel bei der Behörde für Wissenschaft und Forschung (BWF) bereit. Der Rechnungshof hat bei der BWF als Auftraggeberin des „Zukunftspaktes Qualität und Innovation“ angeregt, diese Frage nunmehr ausdrücklich in den Untersuchungsumfang der von ihr, der Finanzbehörde und den Hochschulen zur Begutachtung der Hamburger Hochschullandschaft eingesetzten externen Expertenkommission einbeziehen zu lassen. Für einen derartigen Prüfungsauftrag sprechen insbesondere die angesichts der geringen Größe beider Hochschulen vergleichsweise hohen Intendanz- und Verwaltungskosten.
253. Zu überprüfen ist ebenfalls die gegenwärtige Aufbaustruktur der HfMT. Der Rechnungshof hält eine Untergliederung in sieben Fachbereiche angesichts von nur rd. 650 Studierenden und rd. 120 Stellen für haupt- und nebenberufliches Lehrpersonal für unnötig breit und kostenaufwändig. Zudem ist die gegenwärtige Aufbaustruktur unausgewogen. Der Rechnungshof hat daher der HfMT empfohlen, im Rahmen der für die Erarbeitung einer Grundordnung vorgesehenen Frist einen neuerlichen Anlauf zur Verschlan-
*Verschlan-
kung
der
Aufbaustruktur*kung ihrer Strukturen zu unternehmen und die hierfür vorgesehenen zeitlichen Perspektiven konkret darzulegen.
254. Der Rechnungshof hat weitere Ansatzpunkte für Strukturverbesserungen aufgezeigt, denen im Zuge des Untersuchungsauftrages der externen Kommission nachgegangen werden könnte:
- Abbau eines doppelten Ausbildungsangebots Musikwissenschaft sowohl an der HfMT als auch an der Universität;
 - Zusammenführung der integrierten Studiengänge Musiktheaterregie und Schauspieltheaterregie unter Einbeziehung der Schauspielausbildung der HfMT;
 - künftige Gestaltung des Studienangebots Kultur- und Medienmanagement innerhalb und außerhalb der HfMT.
255. Weiterhin hat der Rechnungshof eine Entscheidung über die Fortführung und ggf. Verbesserung der Kostendeckung des Stu-

dienganges Evangelische Kirchenmusik angeregt. In diesem Studiengang werden an der HfMT derzeit 23 Studienplätze, ab 01.10.2003 20 Studienplätze insgesamt zur Verfügung gestellt (jährlich rd. vier Studienanfänger; Ausbildungskosten je Absolvent lt. HIS-Ausstattungsverleich rd. 90.000 Euro). Nachdem die Evangelische Kirche im Hamburgischen Staate (jetzt: Nordelbische Kirche - NEK -) bis 1972 die Ausbildungskosten voll getragen hatte, ist bei späteren Vertragsanpassungen ein reduzierter Kostenanteil, bei der letzten, noch geltenden Anpassung in 1997 auf nur noch 18 %², akzeptiert worden. Der Rechnungshof hat Neuverhandlungen mit der NEK mit dem Ziel einer kurzfristigen Erhöhung der Kostenbeteiligung gefordert.

Kostenreduzierung und Konzentration der Kirchenmusikausbildung

256. Darüber hinaus ist er grundsätzlich der Auffassung, dass die mit der Einsetzung der externen Expertenkommission verfolgten Ziele zum Abbau von Doppelangeboten und zur Schaffung neuer Hochschulstrukturen im Falle der Kirchenmusik auch über Landesgrenzen hinaus verfolgt werden sollten. Da die Evangelische Kirchenmusik als ein kleines Studienfach in der Musikhochschule in Lübeck ebenfalls angeboten wird (25 Studierende insgesamt im Wintersemester 2001/02), wäre eine Zusammenführung des Ausbildungsangebotes oder zumindest eine enge Kooperation der beiden Hochschulen im Interesse einer Kostenreduzierung zu prüfen. Der Rechnungshof hat der BWF empfohlen, in Abstimmung mit der HfMT entsprechende Gespräche mit dem Kultusministerium in Schleswig-Holstein und der NEK aufzunehmen.

Stellungnahme der Verwaltung

257. HfMT und BWF stimmen den Feststellungen des Rechnungshofs zu den überdurchschnittlichen Ausbildungskosten und deren Ursachen sowie zum künftigen Einsparpotenzial nach Auslaufen der Verträge nach den „Anstellungsbedingungen 1968“ zu. Seinen Vorschlägen entsprechend will die HfMT Überlegungen zu einer erweiterten Einpassung von Lehrbeauftragten in die Lehrkörperstruktur anstellen.

Die Expertenkommission werde auch Empfehlungen zur Weiterentwicklung im Aufgabenfeld Kunst erarbeiten. Diese sollten nach Auffassung der BWF abgewartet werden, bevor Entscheidungen zu den vom Rechnungshof zu Recht genannten kritischen Ausbildungsbereichen sowie ggf. zu der - von der HfMT nicht als sinnvoll angesehenen - Zusammenführung der künstlerischen Hochschulen in Hamburg getroffen würden. Trotz bisher im Rahmen der länderübergreifenden Hochschulplanung ergebnisloser Abstimmungsgespräche zur Konzentration des Studienganges Evangelische Kirchenmusik werde die BWF eine erneute Beratung dieser Frage zwischen der Hamburger Expertenkommission und der kürzlich in Schleswig-Holstein gebildeten Strukturkommission veranlassen. Die HfMT wolle die interne Neuorganisation mit dem Ziel einer Ver-

² nach Berechnungen der HfMT

ringerung oder Ablösung der Fachbereiche im Jahre 2003 abschließen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Gebäudeplanungen für die Technische Universität Hamburg-Harburg

Durch Reduzierung der Hauptnutzfläche und Verzicht auf eine konstruktiv unnötige Ziegelsteinmauer konnte eine Kostenminderung um rd. 600.000 Euro erreicht werden.

Flächenbedarf

258. Die Erweiterung der Technischen Universität Hamburg-Harburg (TUHH) / 4. Bauabschnitt umfasst u.a. zwei drei- und viergeschossige Baukörper für Labor- und Büroflächen.

Der Vorplanungsentwurf der Architekten sah rd. 7.650 m² Hauptnutzfläche (HNF) vor. Damit wurde das von der Behörde anerkannte Raumprogramm von 7.300 m² HNF um 5 % überschritten.

*Hauptnutzfläche
reduziert*

Im weiteren Planungsverlauf nach Gesprächen zwischen Rechnungshof und Hochschulbaudienststelle wurde eine Reduzierung der HNF auf 7.286 m² erreicht.

Die Überschreitung der anerkannten HNF um rd. 350 m² hätte einen Mehrbedarf an Mitteln von mindestens rd. 500.000 Euro ausgelöst.

Gestaltung

259. Der Architektenentwurf sah zur Gliederung der Dachfläche eine konstruktiv funktionslose Ziegelsteinmauer von 2 m Höhe und 62 m Länge vor. Damit sollte ein Gestaltungselement des vorhandenen Gebäudebestandes aufgenommen werden.

*Unnötiger Gestaltungs-
aufwand*

260. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die aufwändige Dachgestaltung weder mit den Zielsetzungen des Senatsbeschlusses vom 26.04.1994 zur Kostensenkung im staatlichen Hochbau noch mit den wirtschaftlichen Vorgaben der TUHH für den 4. Bauabschnitt vereinbar ist. Zur Kostensenkung im staatlichen Hochbau sollen konsequent alle Möglichkeiten durch Anwendung praktikabler und preiswerter Lösungen genutzt werden. Die über die Dachfläche hinausragende Ziegelsteinmauer würde nicht nur zusätzliche Bau-

kosten in Höhe von rd. 100.000 Euro verursachen (u.a. auch für die im Dachanschluss schwierigen Details), sondern wäre auch langfristig unnötig unterhaltungsaufwändig. Dies hätte auch von der Hochschulbaudienststelle in Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben bei kritischer Prüfung der Pläne des 4. Bauabschnittes erkannt werden müssen.

Durch Einwirken des Rechnungshofs ist inzwischen erreicht worden, dass auf die Ziegelsteinmauer als gestalterisches Element verzichtet wurde.

Kulturbehörde

Deutsches Schauspielhaus

Seit Jahren erhält das Schauspielhaus einen um durchschnittlich rd. 3,3 Mio Euro höheren Spielbetriebszuschuss als das Thalia Theater. Der Rechnungshof hält einheitliche und transparente Maßstäbe für die Bemessung der Zuschüsse für erforderlich.

Für betriebliche Kosten- und Leistungsvergleiche zwischen den Staatstheatern fehlt nach wie vor ein Kennzahlenkatalog als Grundlage; die Jahresabschlüsse sind immer noch nicht vollen Umfangs angeglichen. Der Rechnungshof fordert die Einlösung der entsprechenden Zusage des Senats aus dem Jahr 1998.

Der Rechnungshof empfiehlt, die Betriebs- und Geschäftsausstattung der Theater in deren Eigentum zu überführen.

Unterschiedliche Bemessung der Zuschüsse

261. Schauspielhaus und Thalia Theater erhalten für die durch eigene Erlöse nicht zu deckenden Defizite - neben einem für beide Häuser gleichen Zuschuss für Investitionen - einen Spielbetriebszuschuss, der für das Schauspielhaus seit langem höher angesetzt wird, und zwar in den letzten Jahren mit jeweils rd. 18,6 Mio Euro um durchschnittlich rd. 3,3 Mio Euro jährlich.¹

Zuschuss für Schauspielhaus jährlich rd. 3,3 Mio Euro höher

¹ Spielzeiten 1995/96 bis 1999/00; in den folgenden Spielzeiten blieb die Größenordnung unverändert

262. *Besserstellung des Schauspielhauses nicht nachvollziehbar*

Die von der Kulturbehörde angeführten Begründungen für die Besserstellung des Schauspielhauses - anspruchsvolleres Profil, größere Bühne, höhere Platzzahl und entsprechend höherer Personalbedarf - lassen sich unter Kostenaspekten bisher nicht nachvollziehen. Kostenrelevante Unterschiede sind in den Gesellschaftsverträgen, Zielbildern und Unternehmenskonzepten der Theater nicht angelegt, der bespielte Bühnenraum und die Platzzahl in den letzten Spielzeiten sind nahezu identisch, ebenso die Mitarbeiterzahl.

263. Vielmehr machen die Jahresabschlüsse und die 1999 für beide Bühnen erstellten Zusatzberichte „Personal“² deutlich, dass neben der Personalstärke auch die Personalstruktur in beiden Theatern vergleichbar ist, und zwar sowohl beim kaufmännischen und technischen als auch beim künstlerischen Personal:

Im Mittel der Spielzeiten 1995/96 bis 1999/00 beschäftigte Mitarbeiter

Theater/ Personal	Kaufmännische und technische Mitarbeiter	Künstlerische Mitarbeiter
Schauspielhaus	269,2	71,0
Thalia Theater	276,0	72,4

Höhere Künstlergagen im Schauspielhaus

Trotz leicht geringeren Personalbestands gegenüber dem Thalia Theater weist das Schauspielhaus in der Spielzeit 1999/00 eine um rd. 2,8 Mio Euro höhere Lohn- und Gehaltssumme (13,5 Mio Euro zu 10,7 Mio Euro) aus. Die Zusatzberichte „Personal“ belegen, dass sich die erheblichen Abweichungen im Wesentlichen bei den gezahlten Künstlergagen ergaben.

264. *Erlöse aus eigenen Vorstellungen beim Schauspielhaus geringer*

Darüber hinaus hat der Rechnungshof Unterschiede bei der Bespielung der jeweiligen Hauptbühne und den daraus erzielten Erlösen festgestellt.³ Das Thalia Theater bespielte seine Hauptbühne mit durchschnittlich 281 Vorstellungen (rd. 189.000 Besucher) stärker als das Schauspielhaus mit durchschnittlich 253 Vorstellungen (170.000 Besucher) jährlich. Bei im Durchschnitt annähernd gleichen Besucherzahlen je Vorstellung erzielte das Thalia Theater mit durchschnittlich fast 2,8 Mio Euro pro Jahr rd. 47 % höhere Einnahmen als das Schauspielhaus mit rd. 1,9 Mio Euro und erwirtschaftete im Betrachtungszeitraum mit durchschnittlich 14,85 Euro einen um rd. ein Drittel höheren Erlös pro Platz und Vorstellung als das Schauspielhaus mit durchschnittlich 11,20 Euro.⁴

Maßgeblich dafür ist ein Unterschied im nach Preisgruppen zwar ähnlich ausdifferenzierten Kartenangebot, innerhalb dessen die Preise beim Thalia Theater allerdings in den unteren Preislagen

² Zusatzbericht des Wirtschaftsprüfers zum Jahresabschluss 1999 zum Prüfungsschwerpunkt Personalkosten und Personalbestand

³ eigene Vorstellungen (ohne Gastspiele)

⁴ bezogen auf eigene Vorstellungen auf der Hauptbühne

bis zu 15 % niedriger, in den oberen jedoch deutlich höher als im Schauspielhaus liegen.

265. Der Rechnungshof verkennt unterschiedliche Profile bei den Theatern nicht. Aufgrund seiner Betrachtung mehrerer Spielzeiten erwartet er jedoch, dass die Auswirkungen dieser Unterschiede auf die Personalkosten, das Einnahmepotenzial und die Spielbetriebszuschüsse offen gelegt, begründet und quantifiziert werden.

Der Rechnungshof erwartet insbesondere, dass die Behörde für die Bemessung der Spielbetriebszuschüsse an die Theater einheitliche und transparente Maßstäbe entwickelt und anwendet. Dabei sollte sie den Gründen für die Unterschiede bei den Personalaufwendungen nachgehen und mit dem Schauspielhaus klären, ob durch eine Änderung der Preisstruktur, z.B. analog zum Thalia Theater, Einnahmeverbesserungen erzielbar sind.

Maßstäbe entwickeln, Personalaufwendungen untersuchen, Preisstruktur prüfen

266. Die Behörde hat erläutert, dass

- der Unterschied in der Bezuschussung sich zu einem großen Teil aus den unterschiedlichen Einnahmepotenzialen der Häuser ergebe,
- das Schauspielhaus durch seine Konzentration auf zeitgenössische Dramen und moderne Inszenierungen eine Publikumsstruktur aufweise, die eine intensivere Bespielung der Nebenbühnen mit ihrer geringeren Platzzahl und eine andere Preisgestaltung als beim Thalia Theater erforderlich mache und
- die Unterschiede in den Personalkosten in der betrachteten Spielzeit 1999/00 besonders hoch gewesen seien, weil das Schauspielhaus aus Anlass seines 100-jährigen Bestehens überdurchschnittlich viele Neuinszenierungen herausgebracht habe.

Die Behörde will aber die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, die Zuschusshöhen regelmäßig zu überprüfen. Dabei will sie insbesondere der Frage der unterschiedlichen Gehalts- und Gagenstrukturen des künstlerischen Personals in beiden Theatern genauer nachgehen. Die Frage einer veränderten Preisgestaltung werde die Geschäftsführung des Schauspielhauses auf der Grundlage einer eingehenden Analyse mit dem Aufsichtsrat erörtern.

Kosten- und Leistungsvergleiche

267. Aufgrund kritischer Feststellungen des Rechnungshofs zu den betriebswirtschaftlichen Instrumenten⁵ hatte der Senat zugesagt, auf die Aufstellung einheitlicher Konten- und Kostenstellenpläne hinzuwirken, die auch Vergleiche zwischen den Theatern ermögli-

⁵ vgl. Jahresbericht 1998, Tzn. 217 bis 229

chen sollten; ebenso sollte ein Kennzahlenkatalog entwickelt werden.⁶

Aussagekräftiger Vergleich der Gagen und Gehälter nicht möglich

Eine aussagekräftige Gegenüberstellung der Gagen und Gehälter der beiden Theater für alle fünf untersuchten Jahre auf der Grundlage der Abschlussberichte der Wirtschaftsprüfer war dem Rechnungshof mit vertretbarem Aufwand nicht möglich, weil die beiden Theater das künstlerische Personal nach unterschiedlichen Kriterien aufgeschlüsselt hatten.

Das Thalia Theater hat dann auf Wunsch des Rechnungshofs seine Personal- und Honoraraufwendungen für die Spielzeit 1999/00 nach den Kriterien des Schauspielhauses so aufgeschlüsselt, dass für diese Spielzeit eine Übersicht nach einheitlichen Maßstäben erstellt werden konnte.

Zusagen zu Kennzahlen und Konten- und Kostenstellenplänen nicht eingehalten

Das Beispiel macht deutlich, dass die Behörde die Zusagen hinsichtlich der Einführung eines Kennzahlenkatalogs für betriebliche Kosten- und Leistungsvergleiche sowie vergleichbarer Konten- und Kostenstellenpläne bei den Staatstheatern noch nicht vollständig umgesetzt hat.

Der Rechnungshof weist erneut auf die Bedeutung betriebswirtschaftlicher Daten hin. Deren Erhebung und Nutzung beeinträchtigt nicht die künstlerische Identität der Theater, sondern ermöglicht sie erst auf Dauer.

268. Der Rechnungshof erwartet, dass nunmehr

Kennzahlenkatalog entwickeln und Abschlüsse vereinheitlichen

- der angekündigte Kennzahlenkatalog aufgestellt und den staatlichen Theatern vorgegeben wird,
- die Jahresabschlüsse der Staatstheater vereinheitlicht und wesentliche betriebliche Daten einschließlich der Kennzahlen direkt vergleichbar dargestellt werden und

Kennzahlen auswerten und nutzen

- die Behörde die Daten und Kennzahlen mit dem Ziel betriebswirtschaftlicher Verbesserungen auswertet und nutzt.

269. Die Behörde sieht die Bedeutung von Kennzahlen in erster Linie als Orientierungshilfe für die Höhe der Bezuschussung der Theater; maßgeblich richte sich die Bezuschussung nach kulturpolitischen Gesichtspunkten. Die Behörde werde aber auch weiterhin auf eine Verbesserung der Kennzahlenkataloge hinwirken. Bereits in die Jahresabschlüsse 2000/01 seien die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe zur Angleichung der Zahlenwerke aus dem Jahr 2000 eingeflossen; damit sei einem großen Teil der Forderungen des Rechnungshofs entsprochen worden. Darüber hinaus werde die Behörde aber auf eine noch stärkere Angleichung bei der Zuordnung von Aufwendungen zu den Kostenstellen in allen Häusern hinwirken.

⁶ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1286 vom 25.08.1998

Bilanzierung der Betriebs- und Geschäftsausstattung

270. Die technische Ausstattung sowie die gesamte Betriebs- und Geschäftsausstattung sind dem Schauspielhaus seit 1960 in Form des sog. Treuhandvermögens überlassen.⁷ Das beinhaltet u.a. die Verpflichtung des Theaters, diese Ausstattung auf seine Kosten dauernd in betriebsfähigem Zustand zu erhalten und die erforderlichen Erneuerungen und Ergänzungen vorzunehmen.
271. Die gegenwärtige Bilanzierung des Schauspielhauses ist hinsichtlich der als Treuhandvermögen überlassenen Betriebs- und Geschäftsausstattung zwar formal nicht zu beanstanden, aber andererseits auch nicht geeignet, ein den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechendes Bild des Unternehmens wiederzugeben.

So werden alle größeren Beschaffungen ausnahmslos dem Treuhandvermögen zugeordnet und deshalb - anders als bei eigenen Wirtschaftsgütern - sofort vollständig (unter entsprechender Ergebnisminderung) abgeschrieben. Bereits heute sind die Theater aber zumindest wirtschaftliche Eigentümer zahlreicher Wirtschaftsgüter, die nicht unter die Ersatzbeschaffungsklausel der Überlassungsverträge fallen konnten, weil entsprechende Gegenstände bei Vertragsschluss 1960 noch nicht existierten und von den Gesellschaften inzwischen selbst in eigenem Namen erworben wurden⁸.

Eigenes Vermögen ausweisen

Außerdem hat das Schauspielhaus über mehrere Jahre im Hinblick auf spätere Beschaffungen Rückstellungen gebildet, die handelsrechtlich nicht notwendig waren. Durch entsprechende Buchung als Aufwendungen sind diese Rückstellungen von z.T. mehreren 100.000 Euro in den betreffenden Jahren ergebnismindernd wirksam geworden.

Jahresergebnis zu niedrig ausgewiesen

Der Rechnungshof hat gefordert, das Vermögen und die Ertragslage des Schauspielhauses künftig transparenter darzustellen. Hinsichtlich der Betriebs- und Geschäftsausstattung der Theater und ihrer Zuordnung zum eigenen bzw. Treuhandvermögen hat er angeregt zu prüfen, ob es dieser Trennung noch bedarf. Die Überführung der Betriebs- und Geschäftsausstattung in das Eigentum der Theater kann Unklarheiten bei der Abgrenzung vermeiden.

272. Nach Auffassung der Behörde hat einer Aktivierung größerer Beschaffungen bisher der Überlassungsvertrag entgegengestanden, den Hamburg mit einer Frist von zwölf Monaten kündigen könne. Allerdings halte auch sie eine Änderung der bisherigen Praxis für sinnvoll und werde den Staatstheatern bereits für die in der laufenden Spielzeit 2002/03 neu angeschaffte Betriebs- und

⁷ für Thalia Theater und Oper in gleicher Weise geregelt

⁸ z.B. elektronische Medien wie PC, Netzwerke, Video- und moderne Theatertechnik

Geschäftsausstattung eine Aktivierung und Abschreibung wie für wirtschaftliches Eigentum ermöglichen sowie die Überlassungsverträge mit den Theatern entsprechend ändern. Der Umfang der Rückstellungen habe sich zwischenzeitlich gegenüber dem vom Rechnungshof untersuchten Zeitraum deutlich reduziert und in der Spielzeit 2001/02 seien keine Rückstellungen mehr gebildet worden.

Die dargestellten Maßnahmen werden nach Einschätzung des Rechnungshofs die Bildung von Rückstellungen weitgehend überflüssig machen und damit seiner Forderung nach einer Bilanzierung, die ein den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechendes Bild des Schauspielhauses wiedergibt, Rechnung tragen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Soziales und Familie

Stationäre Unterbringung nach dem Bundessozialhilfegesetz

Ohne Leistungseinschränkungen kann die Behörde für Soziales und Familie ein Einsparpotenzial von rund 0,5 Mio Euro jährlich erschließen. Um solche Potenziale künftig zugiger zu realisieren, muss die interne Steuerung in der Behörde für Soziales und Familie ertüchtigt werden.

273. Die Behörde für Soziales und Familie (BSF) trägt im Rahmen der Sozialhilfe die Kosten der Hilfeleistung in verschiedenen stationären Einrichtungen freier Träger.

Erforderliche Maßnahmen gegenüber den Trägern

Einrichtung zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

274. Die Einrichtung nimmt volljährige, wohnungslose Männer mit besonderen sozialen Schwierigkeiten (§ 72 Bundessozialhilfegesetz - BSHG -) auf. Die Bewohner werden dort betreut mit dem erklärten Ziel, ihnen den Einzug in eine eigene, mietrechtlich abge-

sicherte Wohnung zu ermöglichen und sie in das neue Wohnumfeld zu integrieren. Die Vorprüfungsstelle der BSF¹ hat im Februar 2000 u.a. bemängelt, dass

- die Behörde den Zugang von Bewohnern zu der Einrichtung mangelhaft steuert, indem sie u.a. auch der Aufnahme von Personen (Drogenkranke, so genannte abgebaute Alkoholiker, psychisch Kranke) zustimmt, für die die Einrichtung nicht geeignet ist,
- die erklärten Ziele der Einrichtung in der Mehrzahl der Fälle nicht erreicht werden (bei 31 geprüften Fällen kam es nur fünfmal zum Abschluss eines eigenen Mietverhältnisses) und
- die finanziellen Eigenanteile der Bewohner nicht konsequent genug eingezogen werden und sie auf Grund des Berechnungsmodus dieser Eigenanteile in einer Reihe von Fällen mehr Geld zur Verfügung hatten als ein allein stehender Bezieher von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt.

Zuzug ungeeigneter Bewohner

Ziel wird selten erreicht.

275. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass bisher keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen wurden, um den Missständen abzuweichen. Er hat gefordert, dass künftig

- die durch Rechtsverordnung² vorgeschriebenen Gesamtpläne zur Steuerung der Hilfeplanung für die einzelnen Bewohner aufgestellt werden und die Bedarfe der Hilfe Suchenden mit den Hilfemöglichkeiten der Einrichtung abgeglichen,
- auf einen vertragskonformen Inhalt der Qualitätssicherungsberichte der Einrichtung geachtet und nunmehr Steuerungs- und Kontrollinstrumente zügig eingeführt sowie
- die Eigenanteile der Bewohner konsequent eingezogen werden.

Durchgehende Hilfeplanung fehlt

276. Die BSF hat mitgeteilt,

- im Rahmen eines neu erstellten Fachkonzeptes „Hilfen für Wohnungslose“ werde die Steuerung der Hilfgewährung verbessert. Gesamtpläne würden künftig entsprechend der Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG im gesetzlich vorgegebenen Rahmen erstellt. Darüber hinaus sei beabsichtigt, dass nach Umsetzung des Fachkonzeptes die Erstellung der Gesamtpläne in die Zuständigkeit der bezirklichen Fachstellen übergehen soll.
- sie teile die Auffassung des Rechnungshofes, dass Qualitätssicherungsberichte im Hinblick auf ihre Aussagekraft zu prüfen seien;

Verbesserungen im Rahmen des neu zu erstellenden Fachkonzeptes zugesagt

¹ Die Vorprüfungsstelle prüft nach § 100 der Landeshaushaltsordnung im Auftrag des Rechnungshofs; sie ist gleichzeitig Fachlicher Prüfdienst der BSF.

² § 2 Abs. 5 der Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG vom 24.01.2001 (BGBl. I S. 179)

- sie werde sich mit der Problematik der Einziehung und Berechnung der Eigenanteile auseinander setzen und dem Rechnungshof über das Ergebnis berichten.

Ärztliche Versorgung und therapeutische Leistungen in einem Heim der Eingliederungshilfe

277. Das Heim betreibt auf seinem Gelände eine Arztpraxis (mit einem angestellten Arzt) und einen therapeutischen Bereich für physikalische, Ergo- und Sprachtherapie, deren Defizit von rd. 500.000 Euro in die Pflegesätze einfließt; auch für die Zukunft sind auskömmliche Erträge nicht zu erwarten.
- Eigene medizinische Abteilung verursacht jährlich Defizit von 500.000 Euro*
- Eine Verpflichtung des Heimes, eine eigene ärztliche Versorgung anzubieten, besteht nicht. Schon bisher werden im Rahmen der freien Arztwahl viele Bewohner - auch im Rahmen von Hausbesuchen - von niedergelassenen Ärzten versorgt; für Notfälle steht der ärztliche Notdienst zur Verfügung.
278. Die Vorprüfungsstelle hat im Mai 1999 empfohlen, die eigene Arztpraxis des Heimes aufzulösen und für alle Bewohner auf die Versorgung durch niedergelassene Ärzte zurückzugreifen. Auch der therapeutische Bereich solle aus der Verantwortung des Heimes entlassen werden. Die Praxisräume sollten an freiberuflich tätige Therapeuten vermietet werden. Mit dieser Lösung würde das o.g. Defizit von jährlich rd. 500.000 Euro vermieden werden.
- Versorgung durch niedergelassene Ärzte und Therapeuten wirtschaftlicher*
279. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Behörde bisher den Vorschlag der Vorprüfungsstelle nicht zielführend verfolgt hat und es nicht zu einer Kostenentlastung gekommen ist.
- Behörde wird neu verhandeln*
- Die BSF hat angekündigt, die Verhandlungen mit dem Einrichtungsträger wieder aufzunehmen.

Abrechnungspraxis eines Therapiezentrums

280. Auf dem Gelände eines Pflegeheimes hat sich ein Therapiezentrum niedergelassen. Es leistet physikalische Therapien u.a. für die dortigen Bewohner. Vertragsbeziehungen zum Sozialhilfeträger Hamburg bestehen nicht, dennoch werden zu seinen Lasten regelmäßig auch solche Bewohner behandelt, die Krankenhilfe nach dem BSHG beziehen.
- Bezahlung von Therapien ohne vertragliche Grundlage*
281. Die Vorprüfungsstelle hat im Dezember 1999 u.a. beanstandet, dass
- Wegepauschalen abgerechnet und bezahlt wurden, obwohl diese Wege z.T. tatsächlich nicht anfielen, weil nacheinander mehrere Bewohner des gleichen Heimes besucht werden;

- für Hausbesuche darüber hinaus auch in diesen Fällen ein besonderes Entgelt in jeweils voller Höhe berechnet und bezahlt wurde. Die Vereinbarung der AOK Hamburg mit den Leistungserbringern regelt hier, dass der zweite und jeder weitere Hausbesuch von Patienten der gleichen sozialen Gemeinschaft in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang nur mit 50 % des betreffenden Honorarsatzes vergütet wird.

Zahlungen höher als bei den gesetzlichen Krankenkassen

282. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass eine Änderung der Abrechnungspraxis bisher nicht erreicht wurde. Er hat die BSF aufgefordert, den vertragslosen Zustand unverzüglich zu beenden. Aus dem gesetzlichen Grundsatz der Leistungsgleichheit für gesetzlich Versicherte und Krankenhilfeempfänger folgt, dass für den Sozialhilfeträger - bei gleichen Leistungsumfängen für die Patienten - keine höheren Zahlungsverpflichtungen als für die gesetzlichen Krankenkassen begründet werden dürften.³ Eine Übertragung von Regelungen der gesetzlichen Krankenkassen setzt nach der gegebenen Rechtslage grundsätzlich einen entsprechenden Vertrag voraus.

283. Der Rechnungshof hat die BSF darüber hinaus aufgefordert - auch im Hinblick auf seine Feststellungen zu den vertragslosen Beziehungen mit den Apotheken aus der Prüfung „Medikamentenversorgung nach § 37 BSHG“⁴, - ihre rechtlichen Beziehungen nicht nur zu diesem Therapiezentrum, sondern zu allen Leistungserbringern auf dem medizinischen Sektor zu überprüfen und ggf. zu regeln.

Verträge mit allen Leistungsanbietern des medizinischen Sektors notwendig.

284. Die BSF hat mitgeteilt, sie wolle noch im ersten Quartal 2003 Verträge mit den Dachverbänden der Leistungserbringer des medizinischen Sektors schließen. Darüber hinaus werde an einer Verbesserung der Rechnungsprüfung durch Einsatz von IuK-Verfahren gearbeitet.

Behörde bereitet Verträge vor

Effizienzsteigerung in der BSF

285. Die Prüfung des Rechnungshofs hat gezeigt, dass eine konsequente Umsetzung von berechtigten und auch anerkannten Empfehlungen der Vorprüfungsstelle in der BSF nicht gewährleistet ist. Bei den 16 von der BSF zu bearbeitenden Prüfungsfeststellungen lag in knapp 40 % der Fälle nach einem Jahr noch nicht einmal eine endgültige Stellungnahme vor.⁵ Allzu oft folgen selbst der verbal positiven Aufnahme der Prüfungsberichte keine Taten.

Umsetzung von Prüfungsfeststellungen verbesserungsbedürftig

Um dem entgegenzuwirken, sollte stärker als bisher steuernd in den Umsetzungsprozess eingegriffen werden. Die von der Vorprüfungsstelle aufgeworfenen Fragen betreffen häufig mehrere Abteilungen. Diese Steuerung sollte daher der Amtsleiterebene zugeordnet werden. Dabei sollte der Umsetzungsprozess nicht nur formal, sondern auch inhaltlich begleitet werden. Dazu gehört auch

³ vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 394 f. (Sozialhilfeleistungen für Zahnersatz)

⁴ vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 386 ff.

⁵ in zwei Fällen weit darüber hinaus

eine transparente Aufbereitung der Probleme und Sachstände und die Bewertung der von den Fachabteilungen beabsichtigten Maßnahmen auf ihre Geeignetheit zum frühestmöglichen Zeitpunkt. Ohne die Herstellung dieser Transparenz wird aneinander vorbei geredet.

286. Die BSF hat angekündigt, eine Controllingstelle einzurichten, die direkt der zuständigen Amtsleiterin zuarbeitet und sowohl die zügige als auch die inhaltlich richtige Umsetzung von Prüfungsfeststellungen begleitet.

Unterstützung der Amtsleitung durch neue Controllingstelle geplant

Victor-Gollancz-Haus für Jugendarbeit

Der Betrieb der landeseigenen Tagungsstätte für die sozialpädagogische Fortbildung „Victor-Gollancz-Haus für Jugendarbeit“ ist mit Kosten von 144 Euro pro Teilnehmer und Anwesenheitstag zu teuer. Fortbildungsveranstaltungen können bei freien Trägern oder in Tagungshotels kostengünstiger durchgeführt werden. Die Tagungsstätte sollte daher aufgegeben werden. Das für die Tagungsstätte genutzte Grundstück in Reinbek kann dann verkauft werden.

287. Zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrages, die Fachkräfte der Jugendhilfe fortzubilden, sowie ihres Auftrages, die sozialpädagogischen Fachkräfte für Erwachsene zu qualifizieren, betreibt die Behörde seit 1958 die Tagungsstätte „Victor-Gollancz-Haus für Jugendarbeit“ (V-G-H). Das im Jahr 1904 errichtete, später erweiterte und 1967 mit einem Anbau versehene Haus gehört der Stadt. Es hat eine Nutzfläche von rd. 1300 m² und liegt auf einem parkähnlichen Grundstück von rd. 25.000 m² in Reinbek bei Hamburg.

288. Eine von der Behörde im Jahr 2000 begonnene Voruntersuchung „Zukunftsfähigkeit der sozialpädagogischen Fortbildung“ mündete im März 2001 in einen Arbeitsauftrag u.a. zur Klärung der künftigen Nutzung des V-G-H. Die für die Untersuchung eingesetzte Arbeitsgruppe hat Alternativen für die Durchführung der Fortbildung erörtert und dabei auch die Aufgabe des V-G-H in Erwägung gezogen. Das Projekt wurde nach der Bürgerschaftswahl zurückgestellt. Bis zum Abschluss der Erhebungen durch den Rechnungshof (Juli 2002) hatte die Behörde ihre eigene Untersuchung noch nicht wieder aufgenommen.

Behörde hat eigene Untersuchung zurückgestellt

289. Der Rechnungshof hat mit einer Wirtschaftlichkeitsberechnung, die auch die Kosten für das bebaute Grundstück berücksichtigt, festgestellt, dass im V-G-H im Jahr 2001 Kosten in Höhe von im

Durchschnitt (ohne und mit Übernachtungen) 144 Euro pro Teilnehmer und Anwesenheitstag entstanden sind. Bei freien Trägern und Tagungshotels hat er Kosten pro Teilnehmer und Tag ohne Übernachtung zwischen 20 und 47 Euro und mit Übernachtung zwischen 80 und 140 Euro ermittelt. Die hohen Kosten des V-G-H machen es notwendig, alternative Lösungen anzustreben. Für Fortbildungsveranstaltungen - auch für mehrtägige - sollte zunächst geprüft werden, ob sie in behördeneigenen Räumen durchgeführt werden können. Fortbildungsveranstaltungen, die Übernachtungen erfordern, können mit geringerem Mitteleinsatz bei anderen Anbietern durchgeführt werden. Danach besteht für die landeseigene Tagungsstätte kein Bedarf mehr. Deshalb sollte sie aufgegeben werden.

Aufgabe der Tagungsstätte wegen zu hoher Kosten gefordert

290. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, nunmehr eine Entscheidung unter Berücksichtigung seiner Prüfungsergebnisse herbeizuführen. Die Behörde hat erklärt, dass sie Alternativen für die Durchführung der Fortbildung entwickeln werde. Sie wird die ausgesetzte Untersuchung zur „Zukunftsfähigkeit der sozialpädagogischen Fortbildung“ fortsetzen und dabei die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs berücksichtigen.

Behörde soll Entscheidung herbeiführen

291. Als Folge der Aufgabe der Tagungsstätte V-G-H wären Überlegungen über den Verkauf des Grundstücks in Reinbek wieder aufzunehmen. Bereits Anfang der 90er-Jahre veranlassten Kaufanfragen die Finanzbehörde, den Verkauf einer Teilfläche in Erwägung zu ziehen. Im Gespräch war die Veräußerung von 7.000 m² und ein Erlös von über 1 Mio Euro. Das Amt für Jugend lehnte den Verkauf jedoch mit der Begründung ab, der Park diene der Freizeitgestaltung von Seminarteilnehmern und Seminare fänden im Sommer häufig im Garten statt. Obwohl 1999 weitere Kaufanfragen vorlagen, blieb die Behörde bei ihrer Auffassung. Die Aufgabe der Tagungsstätte würde nun den Verkauf des gesamten bebauten Grundstücks ermöglichen.

Grundstück kann dann verkauft werden

Behörde für Soziales und Familie / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter

Wasserkosten in der Sozialhilfe

In der Sozialhilfe werden Wasserkosten - wie der Rechnungshof erstmals ermittelt hat - in einer Größenordnung von 25 Mio Euro jährlich übernommen. Sie wurden vielfach in jeder angefallenen Höhe anerkannt.

Durch bedarfsgerechte Pauschalierung können Anreize für eigenverantwortlichen und wirtschaftlichen Wasserverbrauch gegeben werden. Dies eröffnet mittelfristig eine Haushaltsentlastung von rd. 3 Mio Euro jährlich.

292. *Verbrauchsabhängige Wasserabrechnung möglich* Seit September 1994 ist in Hamburg der Einbau von Wasserzählern in Mietwohnungen gesetzlich vorgeschrieben.¹ Damit ist der individuelle Wasserverbrauch eines Haushalts messbar und eine verbrauchsabhängige Abrechnung möglich. Der Einbau soll bis September 2004 abgeschlossen sein.
- Die Möglichkeit, schon vorher auf dieser Grundlage Aufschluss über den Umfang der Wasserkosten² im Bereich der Sozialhilfe zu erlangen und ggf. Reduzierungen im Bedarf zu erreichen, wurde von der Behörde bisher nicht genutzt.
293. *Wasserkosten etwa 25 Mio Euro jährlich* Als Grundlage für Vorschläge zu einem eigenverantwortlichen und wirtschaftlichen Wasserverbrauch hat der Rechnungshof die Daten von rd. 15.000 Haushalten ausgewertet, in denen einmalige oder laufende Kosten für Wasserverbrauch feststellbar waren. Danach nehmen die Ausgaben in der Sozialhilfe für Wasser eine Größenordnung von rd. 25 Mio Euro jährlich ein.
294. *Selten Bedarfsprüfung* Fehlende Vorgaben führen vielfach dazu, dass auch individuell zu-rechenbare Wasserkosten - seien es monatliche Abschläge, Wassergeldabrechnungen oder rückständige Wasserkosten - in jeder angefallenen Höhe anerkannt bzw. übernommen werden, auch wenn Verbräuche um ein Mehrfaches über denen vergleichbarer Haushaltsgrößen liegen. Eine Bedarfsprüfung findet selten statt.

¹ vgl. § 39 Abs. 3 Hamburgische Bauordnung

² Die Wasserkosten enthalten das Wassergeld und die Sielbenutzungsgebühren.

Auf Initiative der Bezirksämter hat ein Arbeitskreis der Sozialämter Mitte 2002 Richtwerte vorgeschlagen, die allerdings mit einem arbeitsintensiven Bewilligungsverfahren verknüpft wären³ und sich auf die Angaben der Hamburger Wasserwerke zu den Durchschnittsverbräuchen aller Hamburger stützen.

295. Der Rechnungshof hat die Wasserverbräuche der hamburgischen Sozialhilfehaushalte je nach ihrer Größe ermittelt. Auf dieser Grundlage hat er der Behörde differenzierte Pauschalen für die Bewilligung messbarer Wasserkosten vorgeschlagen. In zu begründenden Einzelfällen könnte einem höheren Bedarf durch entsprechende Bewilligung Rechnung getragen werden.

Maßstab für angemessene Wasserkosten

Mit einer pauschalierenden Regelung - wie bei der Bekleidung bewährt - würde die Eigenverantwortlichkeit gestärkt und es würden eigene Anreize zum wirtschaftlichen sowie Ressourcen schonenden Wasserverbrauch gegeben. Gleichzeitig ließe sich durch Pauschalen der weitere Verwaltungsaufwand begrenzen, nachdem allein durch die Einführung individueller Wasserzähler und insbesondere Abrechnungen direkt mit den Hamburger Wasserwerken für die Sachbearbeitung eine nicht unerhebliche Mehrbelastung eingetreten ist.

296. Eine Modellrechnung zeigt, dass nach Einbau der bis September 2004 in Hamburg gesetzlich vorgeschriebenen Wasserzähler jährlich rd. 3 Mio Euro Sozialhilfeausgaben und entsprechender Wasserverbrauch vermieden werden könnten.

Einsparpotenzial von rd. 3 Mio Euro jährlich

297. Der Rechnungshof hat die Behörde für Soziales und Familie (BSF) gebeten, den unter Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen geeigneten Weg für eine pauschalierende Regelung z.B. durch Anbindung an die Regelsätze zu suchen.

298. BSF und Senatsamt für Bezirksangelegenheiten folgen den Vorschlägen des Rechnungshofs und bereiten die konkrete Umsetzung einer Pauschalierung der Wasserkosten vor.

Sonstige Leistungen nach § 6 Asylbewerberleistungsgesetz

Die erhebliche Zunahme der Ausgaben hat - neben einer Rechtsänderung - ihre Ursache auch in einer Ausweitung der Bewilligungspraxis. Unklarheiten des verwaltungsinternen Regelwerks erfordern den baldigen Erlass einer Globalrichtlinie.

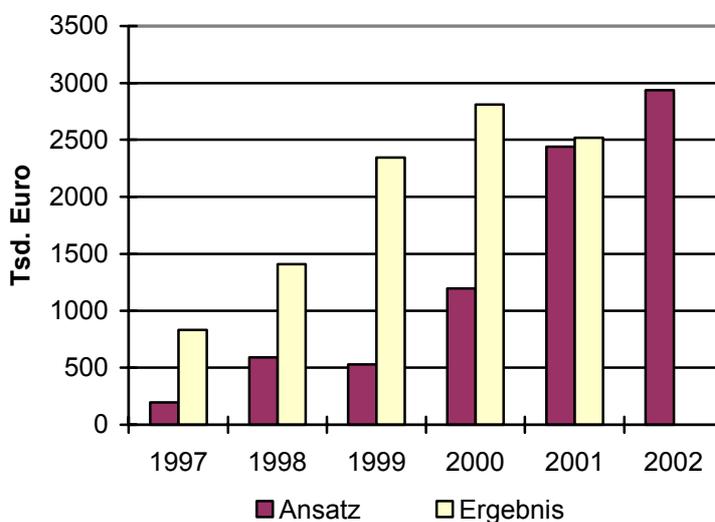
³ Zu den Richtwerten hat der Arbeitskreis die schrittweise Heranführung der Hilfeempfänger an wirtschaftliche Verbräuche durch Anwendung des § 25 Bundessozialhilfegesetz (Einschränkung der Hilfe zum Lebensunterhalt bei unwirtschaftlichem Verhalten) vorgeschlagen.

Das Verhältnis von Sach- zu Barleistungen bedarf der Überprüfung.

Haushaltsentwicklung und Mittelverwendung

299. Die Grundbedürfnisse von Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), wie Unterkunft, Verpflegung oder medizinische Leistungen, werden nach den §§ 3 und 4 AsylbLG erfüllt. Sonstige Leistungen gemäß § 6 AsylbLG können insbesondere gewährt werden, wenn sie z.B. im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich oder zur Deckung besonderer Bedürfnisse von Kindern geboten sind. Die Leistungen sind als Sachleistungen, bei Vorliegen besonderer Umstände als Geldleistungen zu gewähren.
300. Die Ausgaben für „Sonstige Leistungen nach § 6 AsylbLG“¹ haben sich dynamisch entwickelt; die Ist-Ausgaben haben das Haushalts-Soll über Jahre deutlich überschritten und mussten im Deckungskreis aufgefangen werden:

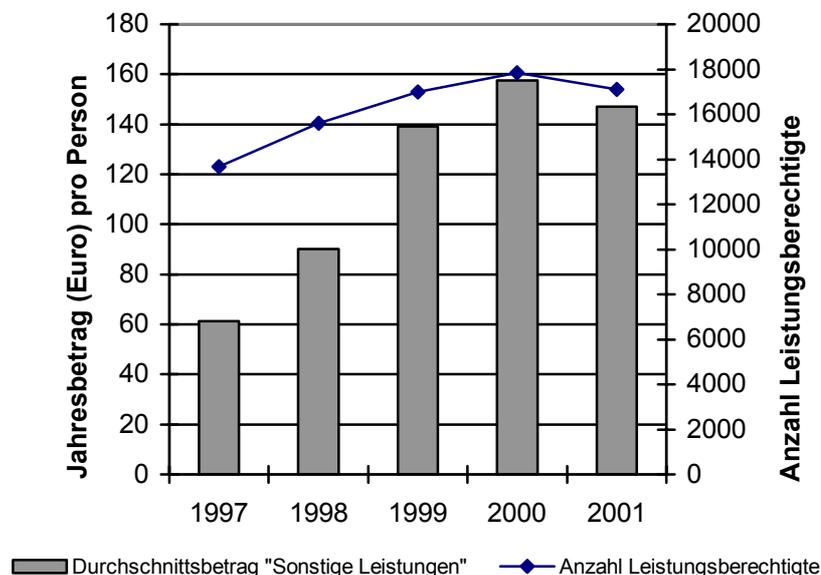
**"Sonstige Leistungen nach § 6 AsylbLG"
Entwicklung des Haushalts**



301. Für die Zunahme der Ausgaben war nicht allein die ansteigende Zahl der Leistungsberechtigten ursächlich.

¹ Titel 4700.681.24

Durchschnittl. Leistungshöhe und Zahl der Berechtigten



Von 1997 bis 2000 ist eine erhebliche Zunahme des Betrages pro Leistungsberechtigten von 61,30 Euro auf 157,62 Euro festzustellen. Erst im Jahr 2001 ist es wieder zu einem Absinken dieses Wertes auf 147,17 Euro gekommen. Die gesetzliche Erweiterung der Bewilligungsmöglichkeiten im Jahre 1997² hebt die Beschränkung auf bis dahin abschließend genannte Bewilligungsvoraussetzungen auf, ohne jedoch die Bewilligungsmaßstäbe oder Leistungsweise zu ändern.

Erhebliche Zunahme der Ausgaben pro Person

Aufgrund seiner Feststellungen führt der Rechnungshof die Steigerung - neben den Aufwendungen für pflegebedürftige Leistungsberechtigte - auch auf eine Ausweitung der Bewilligungspraxis, z.B. bei der Bewilligung zusätzlicher Kleidung, zurück.

Bewilligung von Bekleidung

302. Der Bedarf an Kleidung ist als Teil des notwendigen Lebensunterhalts von den Grundleistungen nach § 3 AsylbLG abgedeckt. Im Rahmen sonstiger Leistungen nach § 6 AsylbLG kann zusätzliche Bekleidung gewährt werden, wenn dies zur „Sicherung des Lebensunterhalts unerlässlich“ ist. In der „infoline“³ wird darauf hingewiesen, dass in Ausnahmefällen auf die von den Freien Wohlfahrtsverbänden eingerichteten Kleiderkammern verwiesen werden kann. Nur in besonders begründeten Einzelfällen können danach Gutscheine ausgestellt werden, wenn benötigte Kleidungsstücke in einer Kleiderkammer nicht vorrätig sind. Barleistungen sind ausdrücklich nicht vorgesehen.

² Gesetz vom 26.5.1997 (BGBl I S. 1130)

³ Online zur Verfügung gestellte luK-Arbeitshilfe für die Sachbearbeiter

303. Bei Kindern und Jugendlichen ist die Bewilligung zusätzlicher Bekleidung zum Regelfall geworden. Nur selten ist aktenkundig, ob und mit welchem Ergebnis der Bedarf geprüft wurde. Nur vereinzelt wird auf die Leistungen einer Kleiderkammer verwiesen.

*Gesetzlich vorge-
sehene Ausnah-
me wird zur Regel*

Die Verwaltung hat dazu erklärt, die Kleiderkammern seien bezüglich ihrer Öffnungszeiten häufig nicht flexibel genug und überfordert, wenn eine größere Anzahl von Hilfe Suchenden auf einmal versorgt werden müsse. Außerdem hätten die Kleiderkammern kaum Kinderkleidung vorrätig. Damit ist der Regelfall, nämlich die Gewährung von Bekleidung in Form von Sachleistungen bzw. des Verweisens auf das Angebot der Kleiderkammern, zur Ausnahme geworden. Stattdessen werden durchweg Gutscheine für ein Geschäft nach Wahl ausgestellt, in einzelnen Fällen werden auch Geldbeträge gewährt.

304. Zum zusätzlichen Bekleidungsbedarf für Kinder ist seit November 2001 in der „infoline“ u.a. geregelt, dass die Höhe der Hilfe jährlich auf die Hälfte der entsprechenden Bekleidungspauschale nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) begrenzt wird.

*Besserstellung
gegenüber dem
BSHG*

Zusammen mit dem Bekleidungsanteil in den Grundleistungen kann diese Regelung zu einer Besserstellung gegenüber Kindern führen, die eine Bekleidungspauschale nach dem BSHG erhalten.

Die Behörde für Soziales und Familie (BSF) hat noch im Prüfungsverfahren zugesagt, diese Regelung abzuschaffen.

305. Das praktizierte Gutscheilverfahren weist überdies Mängel auf. So wird die Gewährung von Gutscheinen oder Barleistungen nicht einheitlich gehandhabt oder es werden Gutscheine nicht bestimmungsgemäß verwendet. Auch werden die auszugebenden Waren nicht immer hinreichend bezeichnet. Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten, diese Mängel abzustellen.

*Gutscheinverfah-
ren mangelhaft*

306. Er hat die Behörde darauf hingewiesen, in der Bewilligungspraxis das nach § 6 AsylbLG vorgegebene Sachleistungsprinzip zu berücksichtigen; § 6 AsylbLG lässt Ausnahmen nur bei besonderen Umständen zu.

Wenn die bestehenden Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände nicht hinreichend leistungsfähig sind, könnte beispielsweise daran gedacht werden, Kleiderkammern im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Versorgung der Leistungsempfänger zu betreiben. Hierzu könnte es sich anbieten, mit geeigneten Einrichtungen Kontakt aufzunehmen.

Beachtung von Anspruchseinschränkungen

307. Personen, die nach Deutschland eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erlangen, oder Personen, die es selbst zu vertreten haben, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht

vollzogen werden können, erhalten nach § 1a AsylbLG Leistungen nur, soweit dies im Einzelfall unabweisbar geboten ist.

In der Verwaltungspraxis wird nur selten eine Anspruchseinschränkung nach § 1a AsylbLG angenommen. In den geprüften Fällen war festzustellen, dass der Frage von Anspruchseinschränkungen nicht konsequent nachgegangen wurde, und zwar auch dann nicht, wenn hierfür konkrete Anhaltspunkte vorlagen.

Anspruchseinschränkungen nicht konsequent geprüft

308. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, zur Feststellung der Gründe für eine Anspruchseinschränkung die Zusammenarbeit zwischen Sozialämtern und Ausländerbehörde weiter zu verbessern und insbesondere den Gedanken gemeinsamer Erstinterviews umzusetzen. Neben Synergieeffekten aus der jeweiligen Verwaltungserfahrung könnten Einsparungen von Dolmetscherkosten erreicht werden. Darüber hinaus sollten die Folgen einer Anspruchseinschränkung bezüglich der Leistungsgewährung in den Verwaltungsvorschriften präzisiert werden, um zu gewährleisten, dass entsprechend der gesetzlichen Vorgabe nur Leistungen gewährt werden, die nach den Umständen unabweisbar geboten sind.

Mängel im Regelwerk

309. Die untersuchten Fälle haben Unterschiede in Form und Höhe der Leistungsgewährung aufgezeigt, die zum Teil auf Unklarheiten im Regelwerk schließen lassen. Es ist z.B. nicht klar ersichtlich, wann die Leistung bar erbracht werden kann oder wann ein Gutschein erforderlich ist. Häufig ergaben sich Unterschiede, z.B. bei den Schulpauschalen in der Betragshöhe. Die Unterschiede in der Leistungsgewährung widersprechen auch dem Gebot der Gleichbehandlung der Leistungsberechtigten.

Mängel im Regelwerk führen zu ungleicher Behandlung

Nach wie vor wird eine Fachliche Weisung vom 01.02.1996 angewandt, die außer Kraft getreten und inhaltlich teilweise überholt ist. Die Sachbearbeitung wird auf unterschiedliche Quellen⁴ verwiesen, die in der Praxis noch miteinander auf Gültigkeit abgeglichen werden müssen. Dies belastet die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und birgt zusätzliche Fehlerquellen. In einem Bezirksamt wird über das allgemeine Regelwerk hinaus eine eigene Dienstanweisung angewandt, deren Regelungen hinsichtlich der „Bekleidung für Kinder“ von der als Arbeitshilfe dienenden „infoline“ abweichen.

310. Die festgestellten Unklarheiten und Mängel bei der Rechtsanwendung erfordern eine Revision des verwaltungsinternen Regelwerks. Der Rechnungshof hält es für unverzichtbar, dass - über die „infoline“ hinaus - die einschlägigen Regelungen, systematisch aufbereitet, einheitlich strukturiert und zeitnah fortgeschrieben bereitgestellt werden. Er hat darüber hinaus gefordert, für die Ausführung des

⁴ In der als elektronische Arbeitshilfe dienenden „infoline“ sind nicht alle Regelungen verfügbar.

AsylbLG eine Globalrichtlinie nach § 6 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) zu erlassen.⁵

Umsetzung des Sachleistungsprinzips

311. Grundleistungen⁶ werden in Hamburg während der „Residenzpflicht“, d.h. der Pflicht, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, grundsätzlich⁷ als Sachleistungen gewährt. Für diesen Personenkreis wird das Sachleistungsprinzip - mit Ausnahme der Bekleidung sowie der Leistungen nach § 6 AsylbLG - umgesetzt. Nach Ablauf der „Residenzpflicht“ von längstens drei Monaten werden die Grundleistungen als Barbeträge gewährt. Im Rahmen der „Folgeunterbringung“ in anderen Gemeinschaftsunterkünften wird der Wert der Grundleistung weiterhin in bar ausgezahlt.
312. Nach § 3 Abs. 1 AsylbLG sind die Grundleistungen durch Sachleistungen zu decken.⁸ Außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen können - soweit dies nach den Umständen erforderlich ist - anstelle der vorrangig zu gewährenden Sachleistungen auch Wertgutscheine, andere vergleichbare unbare Abrechnungen oder Geldleistungen bewilligt werden (§ 3 Abs. 2 AsylbLG).

Gesetzlicher Vorrang von Sachleistungen

Der Senat hat in Beantwortung einer Großen Anfrage 1993⁹ erklärt, dass das Sachleistungsprinzip in den Aufnahmeeinrichtungen umfassend umgesetzt, jedoch aus organisatorischen, technischen und finanziellen Gründen¹⁰ vorläufig der im AsylbLG festgelegte Barbetrag ausgezahlt werde. Maßgeblich hierfür sei auch die Erwägung, dass offensichtliche Differenzierungen zwischen Berechtigten, die Leistungen nach dem AsylbLG erhalten, und solchen, auf die das BSHG anzuwenden sei¹¹, erhebliche Konflikte in den Unterkünften heraufbeschwören könnten. Er hat darauf hingewiesen, dem Gesetzgeber sei bewusst gewesen, dass Sachleistungen

⁵ Der Rechnungshof hat im Jahresbericht 2002, Tz. 396, darauf hingewiesen, dass nach der Begründung zu § 6 BezVG Globalrichtlinien bei streng gesetzgebundenen (Geld-) Leistungen die Regelungsdichte der früheren Fachlichen Weisung haben können.

⁶ Grundleistungen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG umfassen den notwendigen Bedarf an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts.

⁷ Für Bekleidung werden Gutscheine gewährt.

⁸ Kann Kleidung nicht geleistet werden, so kann sie in Form von Wertgutscheinen oder anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen gewährt werden (§ 3 Abs. 1 Satz 2 AsylbLG).

⁹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/133 vom 07.12.1993

¹⁰ Das Verwaltungsgericht Hamburg hat zu diesen von der Behörde in einem Rechtsstreit angeführten Gründen Folgendes ausgeführt (Beschluss vom 16.02.1994): „Allerdings bleibt unklar, aus welchen Gründen die Antragsgegnerin (Anm: Hamburg) von der grundsätzlich vorgesehenen Ausgabe von Wertgutscheinen (in sachgerechter Stückelung) abweicht und zu der nur für besondere Umstände zugelassenen Gewährung von Barleistungen gelangt ist. Die Antragsgegnerin hat in diesem Zusammenhang zu beachten, dass das Asylbewerberleistungsgesetz von dem Gedanken getragen wird, Anreize für einen Verbleib in Deutschland durch Gewährung von Sozialhilfeleistungen zu beenden beziehungsweise auszuschließen.“

¹¹ Nach § 2 AsylbLG ist das BSHG auf Leistungsberechtigte entsprechend anzuwenden, die über eine Dauer von 36 Monaten, frühestens beginnend am 01.06.1997, Leistung nach § 3 erhalten haben, wenn die Ausreise nicht erfolgen kann, weil u.a. humanitäre Gründe aufenthaltsbeendenden Maßnahmen entgegenstehen.

gegenüber Barleistungen Mehrkosten verursachen können.¹² 1998 hat er mitgeteilt, wegen der zahlreichen im gesamten Stadtgebiet bestehenden relativ kleinen Unterkünfte ließe sich das reine Sachleistungsprinzip nicht wirtschaftlich organisieren.¹³

313. Der Rechnungshof hat nicht feststellen können, dass die unmittelbar nach In-Kraft-Treten des Asylbewerberleistungsgesetzes vorläufig eingenommene Haltung zur Gewährung von Bar- statt Sachleistungen umfassend überprüft worden wäre. Auch auf Angebote von Dienstleistungsunternehmen, die Versorgung der Leistungsberechtigten auf der Basis von Sachleistungen sicherzustellen, ist die Behörde nicht eingegangen.

*Verwaltungspraxis
nicht umfassend
überprüft*

Der Umstand, dass in der Erstaufnahmeeinrichtung sowohl Leistungsberechtigte wohnen, die lediglich Sachleistungen erhalten, als auch nicht mehr residenzpflichtige Leistungsberechtigte, die Barleistungen erhalten, zeigt, dass die Unterschiedlichkeit der Leistungsgewährung nicht zwangsläufig unlösbare Konflikte zur Folge haben muss.

314. Das Sachleistungsprinzip ist zentraler Baustein des AsylbLG.¹⁴ Es soll den Anreiz, aus wirtschaftlichen Gründen einzureisen, mindern.¹⁵ Der Rechnungshof hat die BSF gebeten, das gegenwärtige System der Gewährung von Grundleistungen umfassend zu untersuchen. Dabei sollten die Ziele der gesetzlichen Regelung, die Wirtschaftlichkeit der Leistungsgewährung als auch evtl. kostengemäße Auswirkungen der vom Gesetzgeber beabsichtigten mittelbaren Wirkungen des Sachleistungsprinzips einbezogen werden. Diese Untersuchung sollte auch die Art und Weise der Gewährung sonstiger Leistungen nach § 6 AsylbLG umfassen.

*Untersuchung des
Systems der Leistungsgewährung
erforderlich*

315. Für realistische Alternativen sollte die Behörde das Interesse in Betracht kommender Anbieter erkunden (§ 7 Abs. 3 LHO) und die entsprechenden Unterlagen in die Gesamtentscheidung einbeziehen. Gutscheilverfahren und Sachleistungen könnten im Wettbewerb externen Anbietern übertragen werden. Neben Regelungen zum Verfahren sollten auch besondere Konditionen oder Rabatte zugunsten der Behörde angestrebt werden.

*Markterkundung
geboten*

Stellungnahme der Verwaltung

316. Die BSF hat zu den einzelnen Prüfungsfeststellungen übergreifend mitgeteilt, sie werde die Vorschläge des Rechnungshofs aufgreifen, prüfen und möglichst zeitnah umsetzen.

¹² vgl. Hinweis des Senats auf die Begründung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP - Bundestagsdrucksache 12/4451, Seite 6

¹³ vgl. Antwort des Senats vom 10.03.1998 auf eine Kleine Anfrage (Bürgerschaftsdrucksache 16/483)

¹⁴ vgl. Gemeinschaftskommentar zum Asylbewerberleistungsgesetz - nachstehend GK-AsylbLG - § 3 Rdn. 3

¹⁵ vgl. GK-AsylbLG § 6 Rdn. 282; vgl. auch Bundestagsdrucksache Nr. 12/4451 vom 02.03.1993

Die Richtlinien zur Bewilligung von zusätzlicher Bekleidung (insbesondere für Kinder) sollten entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofes kurzfristig überarbeitet werden. Die Arbeitsgruppe mit Vertretern der BSF, des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten (SfB) und der Bezirksämter sei noch für Anfang Dezember 2002 einberufen worden.

Die BSF werde an die Behörde für Inneres und an das SfB mit dem Ziel herantreten, die Zusammenarbeit zwischen den Sozialämtern und der Ausländerbehörde weiter zu verbessern. Insbesondere sollten die Möglichkeiten eines automatisierten Datenabgleichs gemäß § 11 Abs. 3 AsylbLG in die Überlegungen mit einbezogen werden.

Die BSF beabsichtige, bis Mitte des Jahres 2003 eine umfassende Globalrichtlinie zum AsylbLG zu erstellen. Kurzfristig werde dafür Sorge getragen, dass das erforderliche aktuelle Regelwerk im Rahmen der „infoline“ systematisch und in vollem Umfang verfügbar sei.

Die BSF werde die gegenwärtige Form der Leistungsgewährung auf ihre Wirtschaftlichkeit hin umfassend untersuchen. Dabei sollten insbesondere auch die Erfahrungen aus anderen Kommunen hinsichtlich der Intentionen des Gesetzes berücksichtigt werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Globalsteuerung der bezirklichen Jugendhilfe

Die Globalsteuerung der bezirklichen Jugendhilfeaufgaben durch die Fachbehörde entspricht nur eingeschränkt den Vorgaben des Bezirksverwaltungsgesetzes.

Es fehlt bisher an einer behördenübergreifenden Ausgestaltung des Globalsteuerungssystems.

Globalsteuerung über Globalrichtlinien

317. Kernelement der Reform des Bezirksverwaltungsgesetzes (BezVG) vom 11.06.1997¹ war die Einführung der Globalsteuerung der Bezirksverwaltung über Globalrichtlinien gemäß § 6 BezVG durch die Fachbehörden anstelle der früheren Detailsteuerung durch Fachliche Weisungen. Globalrichtlinien sind grundsätzlich ausfüllungsfähige und -bedürftige Vorgaben für die Umsetzung von

¹ BezVG geändert am 04.11.1997, GVBl. 1997, S. 489

politischen Zielen, Programmen und gesetzlichen Aufgaben unter Wahrung einer einheitlichen Verwaltungsausübung und Rechtsanwendung.

Globalsteuerung in der Jugendhilfe

318. Jugendhilfeaufgaben nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) werden insbesondere von der Behörde für Soziales und Familie (BSF)² und den Bezirksamt ern wahrgenommen. Der BSF als Fachbehörde obliegt die Federführung für die Vorbereitung, Überprüfung, Aufhebung oder Änderung von Globalrichtlinien, die im Bereich der Jugendhilfe inzwischen für nahezu alle Bereiche vorhanden sind. Der Rechnungshof hat die Steuerung der Hilfe zur Erziehung sowie der Kinder- und Jugendarbeit geprüft.
319. Die gesetzlichen Leitziele³ der Jugendhilfe sind sehr allgemein gehalten und bedürfen - in Verbindung mit den im SGB VIII definierten Aufgabenfeldern und ihren spezifischen Handlungsmöglichkeiten - der fachpolitischen Ausgestaltung. Das Gesetz teilt den bezirklichen Jugendämtern ein erhebliches Maß an Handlungsverantwortung zu, z.B. in Form von Auswahl-, Prioritäts- und Ermessensentscheidungen. Die Bezirksamt ern benötigen deshalb verbindliche steuerungsrelevante Zielvorgaben (Globalziele) der Fachbehörde, die ihnen eine inhaltliche Orientierung in einem breiten Aufgabenspektrum und eine schrittweise Operationalisierung in konkrete Handlungsziele und Hilfemaßnahmen ermöglichen.
320. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die untersuchten Globalrichtlinien bisher nicht oder nur unzureichend solche Globalziele vorgeben. Im Zusammenhang damit ist auch das Berichtswesen der bezirklichen Jugendämter, das gemäß § 6 Abs. 2 BezVG die jeweilige Aufgabenwahrnehmung begleiten soll, nur unzureichend an steuerungsrelevanten Zielen ausgerichtet. Eine „Erfolgsmessung“ der Aufgabenerfüllung und ihre Rückkoppelung von den Bezirksamt ern zur BSF findet nicht für alle Aufgabenbereiche oder nur sehr eingeschränkt statt, so dass der fachpolitische Erfolg von der verantwortlichen BSF letztlich auch nur sehr eingeschränkt beurteilt werden kann.
321. Der Rechnungshof hat gefordert, in die Globalrichtlinien Globalziele aufzunehmen und mit Kennzahlen zu belegen. Dies würde zu einer stärkeren Orientierung der bezirklichen Jugendämter an fachpolitischen Zielsetzungen beitragen. Beispielsweise könnte für den Bereich Hilfe zur Erziehung ein bisher fehlendes und für die Bezirksamt ern richtungsweisendes Globalziel formuliert werden, das -

Keine Globalsteuerung ohne Zielvorgaben

Erfolgsmessung findet nur eingeschränkt statt

² Die Behörde für Bildung und Sport - Amt für Kindertagesbetreuung - ist zuständige Fachbehörde für Leistungen der Jugendhilfe nach dem SGB VIII, Zweites Kapitel, Dritter Abschnitt „Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege“.

³ Die Leitziele der Jugendhilfe, nämlich insbesondere junge Menschen zu fördern, Eltern und andere Erziehungsberechtigte zu unterstützen sowie Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen, ergeben sich aus § 1 Abs. 3 SGB VIII.

bei notwendiger Fremdunterbringung von Kindern - die folgenden Grundsätze berücksichtigt:

- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII hat Vorrang gegenüber einer Betreuung in Einrichtungen nach § 34 SGB VIII.⁴
- Die Rückführung der Kinder in die Herkunftsfamilie ist handlungsleitend.⁵

Als steuerungsrelevante Kennzahlen kämen u.a. die

- Anzahl der Betreuten in Vollzeitpflege und in Einrichtungen,
- Quote der Rückführungen der Kinder in die Herkunftsfamilien,
- Quote der Betreuten in Vollzeitpflege im Verhältnis zu denen in Einrichtungen sowie
- Ausgaben pro Fall bei Fremdunterbringung nach §§ 33 und 34 SGB VIII

in Betracht. Hiermit könnte der Grad der Zielerreichung gemessen werden. Die BSF kann dann z.B. mit Maßnahmen reagieren, die auf eine verbesserte Zielerreichung gerichtet sind, oder die Globalziele anpassen.

322. Die vom Rechnungshof geprüften Globalrichtlinien enthalten eine Reihe fachlicher, rechtlicher und verfahrensbezogener Regelungen, die eine einheitliche Verwaltungsausübung und Rechtsanwendung (§ 6 Abs. 1 BezVG) durchaus gewährleisten. Sie sind aber - insbesondere bei der Hilfe zur Erziehung - zum Teil zu detailliert und setzen sich insoweit in Widerspruch zu dem Ziel des Gesetzgebers, den Bezirksämtern Handlungsverantwortung zu übertragen.

Regelungen in den Globalrichtlinien zum Teil zu detailliert

Der Rechnungshof hat gefordert, den Detaillierungsgrad der Globalrichtlinien den - in den jeweiligen Fachgebieten der Jugendhilfe ggf. unterschiedlichen - Steuerungserfordernissen anzupassen.

323. Die BSF hat dem Rechnungshof zugesagt, sie werde
- die Globalrichtlinien den Ergebnissen der Prüfung entsprechend um steuerungsrelevante Ziele und - sofern in der Sache sinnvoll und möglich - zielbezogene Kennzahlen ergänzen,
 - die Anforderungen an das Berichtswesen zielgerichtet auf die vorgegebenen finanziellen und fachlichen Vorgaben ausrichten und
 - die Globalrichtlinie Hilfe zur Erziehung globaler fassen, dabei aber eine weiterhin einheitliche Verwaltungsausübung und Rechtsanwendung gewährleisten.

⁴ vgl. Globalrichtlinie J 8/99 vom 31.08.1999, S. 4

⁵ vgl. § 34 SGB VIII

Behördenübergreifende Folgerungen

324. Weitere Prüfungen des Rechnungshofs haben ergeben, dass Globalrichtlinien nach § 6 BezVG auch in anderen - der fachbehördlichen Steuerung unterliegenden - Aufgabenbereichen der Bezirke noch gar nicht vorhanden oder nur unvollständig ausgestaltet sind.⁶ Fünf Jahre nach In-Kraft-Treten des neuen BezVG ist dieses Kernelement des Gesetzes also erst sehr unvollkommen realisiert. Der Rechnungshof hält es für geboten, eine bisher fehlende behördenübergreifende Leitlinie für die Ausgestaltung der Globalsteuerung zu entwickeln, die den Fachbehörden praxisgerechte Hinweise zu Regelungsinhalten von Globalrichtlinien unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen Steuerungserfordernisse gibt und im Zusammenspiel von Bezirksverwaltung und Fachbehörde ein höheres Maß an Handlungssicherheit vermittelt.
325. Im Interesse einer ganzheitlichen Steuerung von Fachaufgabe und Ressourceneinsatz hat der Rechnungshof vorgeschlagen, eine inhaltliche Verknüpfung zwischen Globalsteuerung und den im jährlichen Haushaltsplan enthaltenen Produktinformationen herzustellen. Dadurch würden sowohl langfristige Globalziele als auch bedeutsame fachpolitische Programmziele - insbesondere solche mit Haushaltsrelevanz - in die Produktinformationen der Fachbehörden aufgenommen; als Globalziele wären sie dann verbindlich. Ein darauf abgestimmtes Berichtswesen würde die bezirkliche Aufgabenerledigung für Fachbehörden, Senat und Bürgerschaft transparenter machen und ließe mögliche Steuerungsnotwendigkeiten frühzeitig erkennbar werden.
326. Die Vorschläge des Rechnungshofs zur Ausgestaltung des Globalsteuerungssystems und die Verknüpfung der Globalsteuerung mit den Produktinformationen berühren Grundsatzfragen der Bezirksverwaltungsreform von 1997. Der Rechnungshof hat daher das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB) gebeten, seine Prüfungsfeststellungen in die Beratungen der Kommission zur Neuordnung des BezVG einzubringen und über die Ergebnisse zu berichten. Das SfB hat dies zugesagt und die Vorschläge des Rechnungshofs zur Globalsteuerung in die Kommission eingebracht.

Behördenübergreifende Globalsteuerung fehlt

Globalsteuerung mit Produktinformationen verknüpfen

⁶ vgl. in diesem Jahresbericht Tzn. 299 ff. („Sonstige Leistungen nach § 6 Asylbewerberleistungsgesetz“) und Tzn. 459 ff. („Fundsachenverwaltung“), Jahresbericht 2002, Tz. 396 („Sozialhilfeleistungen für Zahnersatz“)

Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Entwicklung von Stammstellen bei Beschäftigungsträgern

Bei der von Hamburg finanzierten Infrastruktur zweier Beschäftigungsträger besteht ein Einsparpotenzial von mindestens 1,3 Mio Euro jährlich.

Behördenaufgaben sind entgegen haushaltsrechtlichen Vorschriften über Jahre aus Zuwendungsmitteln finanziert worden.

Stellenentwicklung

327. Die Hamburger Arbeit-Beschäftigungsgesellschaft mbH (HAB) und ein nicht öffentlicher Träger beschäftigen Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose u.a. mit dem Ziel, diese in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die HAB wird abgesehen von eigenen Erträgen von der Stadt finanziert. Die Zuwendungen beliefen sich im Jahre 2001 auf 49 Mio Euro.¹ Der nicht-öffentliche Beschäftigungsträger wird ebenfalls durch Zuwendungen Hamburgs finanziert. Im Jahre 2001 betragen diese rd. 5 Mio Euro.² Mit diesen Zuwendungen werden auch die Infrastruktur und damit die Stammstellen beider Träger finanziert.

Die Stammstellen - dies sind Intendanz- und Anleitungskräfte - und Zielgruppenbeschäftigte (ZGB) der Träger haben sich im Zeitraum 1998 bis 2002 (1. Quartal) unterschiedlich entwickelt: Für die HAB hat die Zahl der ZGB pro Stammstelle seit 1998 zugenommen, d.h. diese Relation ist wirtschaftlicher geworden. Gleichwohl hat sich die Integrationsquote seit 1998 - mit leichtem Rückgang in letzter Zeit - deutlich erhöht.

Die Zahl der ZGB pro Stammstelle des nicht öffentlichen Trägers hat seit 1998 abgenommen, d.h. diese Relation ist unwirtschaftlicher geworden.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1330 vom 27.08.2002

² vgl. Fußnote 1

Einsparungspotenziale

328. Der Rechnungshof hat für die Wirtschaftlichkeitssteuerung von Beschäftigungsträgern neben der Integration in den ersten Arbeitsmarkt die Bedeutung der Kennzahl „Kosten pro Fall“ bereits in seinem Jahresbericht 1996 hervorgehoben und sie als Maßstab zur Überprüfung der Kostenstruktur benannt (Tz. 103).³ In seinem Jahresbericht 2002 hat der Rechnungshof vorgeschlagen, Arbeitsförderungsmaßnahmen mit einem grundsätzlich festen Betrag pro ZGB zu finanzieren (Tz. 140). Die Behörde für Soziales und Familie (BSF) - für die HAB - und die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) - für den nicht-öffentlichen Träger - wollen 2003 im Einzelnen unterschiedlich gestaltete Fallkostenpauschalen einführen.

Außerdem hat der Rechnungshof seit 1996 wiederholt auf die Fixkosten-Problematik haushaltsfinanzierter Stammstellen hingewiesen.⁴

329. Die fallbezogenen Kosten der HAB haben sich angabegemäß von knapp 30.000 Euro in 1998 auf gut 26.000 Euro in 2001 verringert. Für 2002 hat die BSF einen Wert von knapp 23.000 Euro mitgeteilt.

Nach übereinstimmender Beurteilung von Rechnungshof, BSF und HAB sind bei den Stammstellen noch weitere Wirtschaftlichkeitsreserven vorhanden. Eine Verbesserung der Stellenrelationen würde nach dem inzwischen erreichten Stand Einsparungen von über 1 Mio Euro ermöglichen. Der Vorlage zum Wirtschaftsplan 2003 zufolge will die HAB die aus Haushaltsmitteln finanzierten Stammstellen von rd. 245 (Ende 2003) auf 215 zum Ende des Jahres 2006 absenken.

330. Bei dem nicht-öffentlichen Träger ist die Zahl der ZGB seit 1998 um rd. 11 % auf 244 zurückgegangen. Gleichzeitig hat sich die Zahl der Stammstellen von 1998 auf 2002 um 7,5 auf insgesamt 34 Stellen erhöht. Wird die Relation von Stammstellen zu ZGB aus dem Jahre 1998 fortgeschrieben, müssten rechnerisch zehn Stammstellen abgebaut werden. Wird entsprechend dem Stellenbestand des Jahres 1998 lediglich eine Absenkung um 7,5 Stammstellen, die aus dem Haushalt finanziert werden, vorgenommen, ergibt sich eine schrittweise zu realisierende Einsparung der Infrastrukturkosten um bereits 300.000 Euro im Jahr.

*Einsparung von
Stammstellen
möglich*

331. Die BWA hat hierzu erklärt, sie habe diesem Träger für das Jahr 2002 bereits rd. 560.000 Euro weniger als im Haushaltsjahr 2001 zugewendet.

Aus den Unterlagen der Behörde ergibt sich jedoch, dass trotz dieser Kürzung keine aus dem Haushalt finanzierten Stammstellen

³ vgl. des Weiteren Jahresbericht 2002, Tz. 442

⁴ vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 79, sowie Jahresbericht 2002, Tz. 423

eingespart, sondern für Stammstellen rd. 130.000 Euro (+ rd. 15 %) zusätzlich bewilligt wurden.

Im Übrigen hat die BWA geltend gemacht, im Rahmen der künftigen Finanzierung über Fallkostenpauschalen habe die Relation von Stammstellen zu ZGB keine Relevanz.

Die Feststellungen des Rechnungshofs verdeutlichen demgegenüber, dass es auch im Rahmen einer Finanzierung mit Fallkostenpauschalen angebracht sein kann, anhand des Vergleichs von Stellenrelationen Wirtschaftlichkeitsreserven zu ermitteln.

Reduzierung des Personalaufwands um mindestens 1,3 Mio Euro

Das Einsparpotenzial bei beiden Trägern beläuft sich danach auf mindestens 1,3 Mio Euro jährlich.

Finanzierung von Aufgaben aus Zuwendungsmitteln

332. Zielgruppenbeschäftigte des nicht-öffentlichen Beschäftigungsträgers sind seit mehreren Jahren bei der ehemaligen Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) und - nach der Neuorganisation der Behörden - jetzt noch auf jeweils drei Stellen bei der BSF und der BWA tätig. Grundlage hierfür war zunächst eine bis Ende 1999 befristete und danach nicht mehr verlängerte Kooperationsvereinbarung. Gleichwohl sind die Tätigkeiten fortgesetzt und ausgebaut worden. Die Finanzierung erfolgte aus dem Zuwendungstitel „Zuschüsse zur Förderung der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur“.

Aus Zuwendungen finanzierte Behördenmitarbeiter

Mit den im Zuwendungsbescheid genannten Tätigkeiten wie Steuerung, Umsetzung und Abrechnung des arbeitsmarktpolitischen Programms in der Behörde wurde nicht die Integration in den 1. Arbeitsmarkt angestrebt. Vielmehr wurden über eine „Umwegfinanzierung“ Daueraufgaben der ehemaligen BAGS erledigt, für die kein behördeneigenes Personal zur Verfügung stand. Durch die Finanzierung aus Infrastrukturmitteln hat die Behörde auch insoweit keine Zielgruppenbeschäftigten gefördert, sondern die Intendanz des Trägers verstärkt, um sie sogleich wieder abzuschöpfen. Die Dauerbeschäftigungen haben zudem Mittel gebunden, die sonst anderen Arbeitslosen die Chance einer Tätigkeit mit einer möglichen Integration in den 1. Arbeitsmarkt geboten hätten.

Verkürzung von Integrationschancen

333. Zuwendungen dürfen nach §§ 23, 44 LHO nur gewährt werden, wenn die Freie und Hansestadt Hamburg an der Erfüllung des Zuwendungszweckes durch eine Stelle außerhalb der Verwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Die Zuwendungen waren aber tatsächlich nicht auf die Zweckerfüllung außerhalb der Verwaltung, sondern innerhalb, nämlich auf Verwaltungsaufgaben, gerichtet.

Die Finanzierung aus Zuwendungsmitteln statt, wie haushaltsrechtlich geboten, aus Personalmitteln, verstieß außerdem gegen den Grundsatz der sachlichen Bindung (§§ 45 Abs.1 und 35 Abs.1 LHO). In der Folge wurden Ausgaben in der Haushaltsrechnung fehlerhaft nachgewiesen (§§ 71 Abs.1 und 81 Abs.1 LHO).

*Verstoß gegen
Haushaltsrecht*

Der Rechnungshof hat die Verletzung des Haushaltsrechts - wie auch zu Tz. 336 - beanstandet.

334. Die HAB und die Hamburg West Beschäftigungsgesellschaft mbH (HWB) haben 1998 fusioniert. Die Aufgaben des ehemaligen stellvertretenden Geschäftsführers der HWB sind dadurch weggefallen. Auf der Grundlage eines zwischen HAB und dem Mitarbeiter geschlossenen arbeitsgerichtlichen Vergleichs ist vereinbart worden, den Mitarbeiter befristet als Mitglied einer Projektgruppe „Bekämpfung der illegalen Beschäftigung und Schwarzarbeit“ in der ehemaligen BAGS zu beschäftigen, um seine Fachkompetenz zu erhalten und seine Vermittlungsfähigkeit zu verbessern. Für die Dauer dieser Tätigkeit vom 01.01.1999 bis 31.12.2000 wurden die Bezüge durch die HAB fortgezahlt. Eine weitere, nicht projektbezogene Tätigkeit erfolgte auf Bitte des Geschäftsführers der HAB vom 01.08.2001 bis zum 31.03.2002. In diesem Fall wurden die Personalkosten der HAB durch die BAGS erstattet, allerdings nur für die fünf Monate bis Ende 2001.

335. Der Senat ist in mehreren Schriftlichen Kleinen Anfragen zur arbeitsrechtlichen Gestaltung und Situation des Mitarbeiters befragt worden. Zur Fortdauer der Weiterqualifizierung heißt es in der Bürgerschaftsdrucksache 16/3167 vom 22.10.1999: „Eine konkrete zeitliche Befristung der Maßnahme ist nicht festgelegt worden.“

Diese Antwort war unzutreffend, weil die Projektarbeit tatsächlich bis zum 31.12.2000 befristet war.

*Unzutreffende
Senatsantwort*

336. Bei der Beschäftigung des Mitarbeiters handelte es sich um eine Übergangslösung in einer arbeitsrechtlich problematischen Situation. Hierfür sind Mittel des Zuwendungsempfängers aufgewendet worden, obwohl der Nutzen im Hinblick auf die Dauer und z.B. die feste Einbindung in die Projektgruppe im Wesentlichen bei der Behörde lag. Die Behörde hätte der HAB die Personalkosten unter Anrechnung auf die Zuwendungen erstatten müssen. Dies hat sie jedoch nur für die Zeit vom 01.08. bis 31.12.2001 getan, ohne insoweit die Zuwendungen entsprechend zu kürzen.

*Finanzierung von
Behördenaufgaben
aus Zuwendungsmitteln*

Da der Mitarbeiter für behördeninterne Tätigkeiten aus Zuwendungsmitteln statt aus eigenen Personalmitteln finanziert worden ist, hat die Behörde gegen den in §§ 45 Abs. 1 und 35 Abs. 1 LHO festgelegten Grundsatz der sachlichen Bindung verstoßen. In der Folge wurden Ausgaben in der Haushaltsrechnung fehlerhaft nachgewiesen (§§ 71 Abs.1 und 81 Abs.1 LHO).

Die noch ausstehenden Verrechnungen zwischen Behörde und HAB sollen mit dem Zuwendungsbescheid 2003 erfolgen.

Stellungnahme der Verwaltung

337. Die BSF hat darauf hingewiesen, dass der Beauftragte für den Haushalt der ehemaligen BAGS, nachdem er von der Sachlage erfahren hatte, im Februar 2001 verfügt habe, die gegenwärtigen Arbeitsverträge abzuwickeln. Verlängerungen oder neue Maßnahmen habe er ausgeschlossen. Die BSF bemühe sich derzeit um Stellen- und Budgetregelungen, damit die Beschäftigten grundsätzlich in staatliche Beschäftigungsverhältnisse übernommen werden können. Die BWA hat mitgeteilt, dass bereits entsprechende Regelungen getroffen worden seien.

Behörde für Soziales und Familie / pflegen & wohnen (AÖR)

Energie- und Wasserkosten in den Pflegezentren

Ein effektives Energiemanagement könnte in den 14 Pflegezentren auf Dauer jährliche Einsparpotenziale von mindestens 310.000 Euro (rd. 7 % der Energie- und Wasserkosten) erschließen. Der Rechnungshof hat energetische Standards für die technische Gebäudeausrüstung gefordert und konkrete Maßnahmen zur Überwachung und Einschränkung des Energieverbrauchs vorgeschlagen.

338. pflegen & wohnen (p&w) wendet für die Energie- und Wasserversorgung der 14 Pflegezentren jährlich rd. 4,4 Mio Euro auf. Seit der Umwandlung in eine Anstalt öffentlichen Rechts im August 1997 wird die Gebäudebewirtschaftung einschließlich Energiemanagement¹ von p&w eigenverantwortlich wahrgenommen.²

Der Rechnungshof hat beispielhaft fünf größere Pflegezentren³ und drei Neubauvorhaben⁴ daraufhin geprüft, ob das Energiemanagement⁵ wirksam wahrgenommen wird.

¹ Energie wird im Weiteren als Synonym für Wärme, Strom und Wasser verwendet.

² vgl. zu dieser Thematik auch die Jahresberichte 2000 (Stadtreinigung, Tz. 580 ff.), 2002 (Museumsstiftungen, Tzn. 342 ff.)

³ Farmsen, Holstenhof, Oberaltenallee, Uhlenhorst und Wandsbek-Marienthal

⁴ in den Pflegezentren Holstenhof, Heimfeld und Moosberg

⁵ hierzu gehören gemäß DIN 32736 Leistungen wie:

- Analyse der Energieverbraucher,
- Ermitteln von Optimierungspotenzialen,
- Planen der Maßnahmen unter wirtschaftlichen Aspekten,
- Umsetzen der Einsparungsmaßnahmen.

Energiekosteneinsparungen sind durch Verbrauchsreduzierungen - die zudem umweltentlastend wirken - und durch Optimierungen der vertraglichen Möglichkeiten erzielbar.

Verbrauchsreduzierung

Energetische Standards

339. Hamburg hat für stadteigene Gebäude energetische und technische Standards vorgegeben⁶, die sich als zweckmäßig bewährt haben.

Bei p&w gibt es dagegen für den Bau, die Instandhaltung und den Betrieb der technischen Gebäudeausrüstung über die gesetzlichen Anforderungen (z.B. Energieeinsparverordnung) hinaus keine Richtlinien, die einen einheitlichen energetischen Standard festlegen. Auch fehlen für die Entscheidungen über die Art der technische Gebäudeausrüstung und für die Beschaffung von Energie verbrauchenden Geräten die wirtschaftlichen Kriterien. So hat p&w beispielsweise für die geplanten Neubauten technische Lösungen nur nach geringen Investitionskosten unter Vernachlässigung der Betriebskosten ausgewählt. Wirtschaftlich geboten ist jedoch die Auswahl der Lösung mit den geringsten Jahresgesamtkosten⁷.

Fehlende Richtlinien zur wirtschaftlichen Energienutzung

Beispielsweise wurden für zwei Pflegezentren Niedertemperaturkessel geplant, da deren Anschaffungskosten geringer sind als die von Brennwertkesseln. Letztere bewirken jedoch rd. 10 % geringere Brennstoffkosten. Die Investitionsmehrkosten amortisieren sich damit bereits nach rund sechs Jahren, so dass ihr Einbau wirtschaftlich ist. Bei einer üblichen Kesselnutzungsdauer von 15 Jahren würde der Einsatz von Brennwertkesseln in beiden Pflegezentren Wärmekosten von insgesamt rd. 160.000 Euro einsparen.

Unwirtschaftliche Heizkessel geplant

Der Rechnungshof hat empfohlen, die für die Hamburger Verwaltung geltenden energetischen Standards⁸ - wie grundsätzlich Gasbrennwertkessel - und die Richtlinien für die technische Gebäudeausrüstung⁹ um heimspezifische Aspekte zu ergänzen und einzuführen. Außerdem ist festzulegen, dass die technische Gebäudeausrüstung und die Geräte nach den geringsten Jahresgesamtkosten auszuwählen sind.

340. Im Neubau des Pflegezentrums Holstenhof ist für einen EDV-Serverraum eine elektrische Kälteanlage vorgesehen. Diese ist verzichtbar, sofern der Serverraum entweder auf die Nordseite des Gebäudes verlegt oder für eine ausreichende Lüftung gesorgt wird. In vielen stadteigenen Gebäuden werden Server in Räumen ohne

Entbehrliche Kälteanlage geplant

⁶ vgl. Richtlinien der Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG) und der Behörde für Bau und Verkehr (BBV)

⁷ Sie enthalten die jährlichen Kapital- und Betriebskosten auf die Nutzungsdauer bezogen.

⁸ vgl. hierzu Energetische Standards der BUG - zusammengefasst im „Informationssystem Energetische Standards“; im Internet unter: www.energiestandards.de

⁹ vgl. Bauhandbuch der BBV

zusätzliche Kälteanlagen und Raumluftechnische Anlagen problemlos betrieben.

Der Rechnungshof hat empfohlen, auf die Kälteanlage für den Serverraum zu verzichten, um unnötige Investitions- und Betriebskosten zu vermeiden.

Energiecontrolling und Betriebsoptimierung

341. *Unzureichende Verbrauchserfassung*

Der wirtschaftliche Betrieb von technischen Anlagen setzt eine Transparenz und Auswertung der Energieströme voraus, um durch den Abgleich mit Verbrauchskennwerten Schwachstellen zu erkennen und geeignete Maßnahmen zur Abhilfe einzuleiten. In allen untersuchten Pflegezentren sind aber verbrauchernahe Messzähler nicht in ausreichender Zahl vorhanden. Beispielsweise wird der Wärmeverbrauch weder für Einzelgebäude noch für Verbrauchergruppen wie Heizung, Raumluftechnische Anlagen und Trinkwarmwasser gesondert erfasst. Auch fehlen Betriebsstundenzähler für die Raumluftechnischen Anlagen, obwohl diese häufig erhebliche Leistungen haben.¹⁰

Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, den Einsatz von Messeinrichtungen zu verstärken.

342. *Unzureichendes Energiecontrolling*

p&w hat seit dem Jahr 2001 die verfügbaren Verbrauchswerte für Strom, Wärme und Wasser regelmäßig monatlich pro Pflegezentrum erfasst und gesammelt, aber nicht systematisch analysiert. Ein Kennzahlensystem mit einem Benchmarking¹¹ im Bereich der Energieverbräuche und deren Kosten ist bei p&w nicht entwickelt worden.

Gegenüber einer manuellen Verbrauchsdatenbereitstellung in Papierform lassen sich durch die Informationstechnik mit automatischer Datenfernübertragung und -speicherung erhebliche Effizienzpotenziale mit geringerem Personalaufwand erschließen. Dazu sind wesentliche Zähler fernauslesbar auszurüsten und die vorhandene Zentrale Leittechnik (vgl. auch Tz. 344) für eine automatische Fernübertragung der Verbrauchsdaten zu erweitern.

Der Rechnungshof hat empfohlen, ein systematisches, zeitnahes Energiecontrolling aufzubauen und dabei insbesondere

- ein Zählerkonzept¹² zu erstellen und eine automatische Verbrauchsdatenübertragung einzurichten,
- den Pflegezentren jährliche Verbrauchsbudgets zuzuteilen, einen monatlichen Soll/Ist-Vergleich der Verbräuche durchzu-

¹⁰ Der AMEV (Arbeitskreis Maschinen- und Elektrotechnik staatlicher und kommunaler Verwaltungen) empfiehlt in „Messgeräte für Energie und Medien (2001)“, Betriebsstundenzähler ab 1000 m³/h Gesamtvolumenstrom einzusetzen.

¹¹ Bestwertanalyse

¹² mit der Anzahl der benötigten Zähler je Pflegezentrum

führen und regelmäßig an die Pflegezentren zurück zu melden,

- jährlich spezifische Verbrauchs- und Kostenkennzahlen zu ermitteln und auszuwerten sowie
- regelmäßig Energieberichte zu erstellen.

343. Für Pflegezentren liegen bisher keine flächenbezogenen Energieverbrauchskenwerte in Richtlinien und Fachveröffentlichungen vor. Der Rechnungshof hat deshalb einen Abgleich mit den Verbrauchsrichtwerten¹³ von annähernd vergleichbaren Gebäuden, hier Krankenhäusern, vorgenommen. Dazu wurden diese Richtwerte um die krankenhausspezifischen Verbrauchsanteile bereinigt. Zur Ermittlung des vorhandenen Einsparpotenzials aus Verbrauchsreduzierungen wurden bei den untersuchten Pflegezentren Mittelwerte gebildet und diese mit den bereinigten Richtwerten verglichen. Für die 14 Pflegezentren hochgerechnet ergaben sich aus den Abweichungen Einsparpotenziale von mindestens:

Jährliche Einsparpotenziale		
Kostenbereich	Pflegezentren	EUR
Wärme	Alle 14	102.000
Strom		95.000
Wasser / Abwasser		57.000
Einsparpotenziale Energieverbrauch		Σ 254.000

Die Untersuchung der Ursachen der erhöhten Verbräuche ergab, dass heutige Energie sparende Techniken wie Zeitschaltuhren, elektronische Vorschaltgeräte, Wassermengenbegrenzer kaum vorhanden sind. Mit diesen technischen Nachrüstungsmaßnahmen und dem Energiecontrolling können erfahrungsgemäß die ermittelten Potenziale - überwiegend mit geringen Investitionen (außerdem mit einer Kapitalrückflusszeit bis zu maximal fünf Jahren) - kurzfristig erschlossen werden.

Hohes wirtschaftliches Einsparpotenzial nutzen

Der Rechnungshof hat eine alle Pflegezentren berücksichtigende strategische Maßnahmenplanung empfohlen, nach der die verbrauchssenkenden Maßnahmen durchgeführt werden.

344. Turnusmäßige Betriebsüberwachungen der gebäudetechnischen Anlagen hinsichtlich der Betriebszustände und damit einhergehende systematische Betriebsoptimierungen finden häufig nicht statt. Beispielsweise wurden für die sechs Pflegezentren, die an der Zentralen Leittechnik angeschlossen sind, Betriebsoptimierungen nicht ausreichend vorgenommen, obwohl die vorhandenen Datenverläufe (z.B. der Temperaturen oder Betriebszeiten) zur Grundla-

Mangelnde Betriebsüberwachungen

¹³ vgl. VDI 3807 Bl.1 - 3 „Energieverbrauchskennwerte für Gebäude“. Bei den Richtwerten handelt es sich um real vorkommende, günstige Werte. Sie sind bei Durchführung von Energieeinsparmaßnahmen anzustreben.

ge verwendet werden können. Ursache ist, dass das spezielle Fachwissen über die Zentrale Leittechnik zur Optimierung der Zeitprogrammierungen und Reglereinstellungen nur bei einem Mitarbeiter vorhanden ist.

Betriebsoptimierungen umsetzen

Der Rechnungshof hat empfohlen, auch das durch Optimierungen des Anlagenbetriebs mögliche Einsparpotenzial vollständig zu erschließen. Dazu sollten

- Betriebsüberwachungen mit Checklisten in Zeitintervallen durchgeführt werden und
- die noch nicht an der vorhandenen Zentralen Leittechnik befindlichen Pflegezentren nachgerüstet und angeschlossen werden.

Er regt an, zur Bedienung der Zentralen Leittechnik mindestens einen weiteren Mitarbeiter einzuweisen und zur Motivation persönliche finanzielle Anreize an den Einsparerfolgen zu prüfen.

345. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass Energiebeauftragte¹⁴ zu Verhaltensänderungen im Umgang mit Energie vor Ort beitragen können. Sie informieren die Gebäudenutzer regelmäßig über einen rationellen Energieverbrauch (z.B. Stoßlüftung statt Kipplüftung, rechtzeitiges Abschalten der Beleuchtung bei Tageslicht, WC-Wasserstoptaste nutzen). Durch ihren erfolgreichen Einsatz lassen sich erfahrungsgemäß bis zu 10 % der jährlichen Energiekosten einsparen.

Energiebeauftragte bestellen

Der Rechnungshof hat empfohlen, je Pflegezentrum einen örtlichen Energiebeauftragten zu benennen und regelmäßig zu schulen.

Optimierung der vertraglichen Möglichkeiten

346. Mit so genannten Elektro-Maximumbegrenzungsanlagen (E_{Max} -Anlagen) werden in einigen Pflegezentren die abrechnungswirksamen Leistungsspitzen vermindert. Dazu werden im Bedarfsfall geeignete Verbraucher¹⁵ kurzfristig selbsttätig abgeschaltet. Derartige Investitionen haben sich bei p&w bereits als wirtschaftlich erwiesen. Es besteht jedoch hinsichtlich der Einstellung der E_{Max} -Anlagen und der einbezogenen Verbraucher ein nicht ausgeschöpftes Kosteneinsparpotenzial.

Einstellungen und Einsatz von E_{Max} -Anlagen verbessern

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Daten dieser Anlagen betriebsbegleitend durch einen Spezialisten auswerten zu lassen und die Einstellungen anzupassen. Darüber hinaus ist die Erweiterung auf alle geeigneten Verbraucher und der Einsatz von E_{Max} -Anlagen für alle Pflegezentren zu prüfen.

¹⁴ In Frankfurt/Main sind in allen öffentlichen Gebäuden Energiebeauftragte aus dem Personalbestand heraus bestellt worden.

¹⁵ Dazu gehören u.a. Konvektomaten, Kühlaggregate, Lüftungsanlagen, elektrische Küchengeräte, Heizungspumpen.

347. Bei durch Fernwärme versorgten Pflegezentren bemessen sich bis zu 60 % der jährlichen Wärmekosten an der eingestellten Heizwassermenge. Die Prüfung, welche Wassermenge erforderlich ist, obliegt dabei dem Kunden. Auf sein Verlangen erfolgt eine Wassermengenreduzierung.

Seit Beginn der Fernwärmeversorgung des Pflegezentrums Holstenhof im Mai 1998 sind in den zwölf Übergabestationen die eingestellten Wassermengen nicht überprüft und an den Bedarf angepasst worden. Nach Ermittlung des Rechnungshofs wäre eine Reduzierung von rd. 30 % der eingestellten Wassermengen mit einer Einsparung von jährlich rd. 19.000 Euro möglich gewesen.

*Fernwärme-
Wassermengen
nicht kontrolliert*

Der Rechnungshof hat die fehlende Reduzierung der eingestellten Heizwassermengen beanstandet und hält ihre regelmäßige Überprüfung für notwendig.

348. Bei den bestehenden Wartungsverträgen für die technischen Anlagen fehlt die Standardisierung der Wartungsintervalle. So werden z.B. in den geprüften Pflegezentren einige Aufzugsanlagen monatlich, andere dagegen alle zwei Monate gewartet. Die BBV empfiehlt bei Aufzugsanlagen generell ein Wartungsintervall von drei Monaten.

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Wartungsintervalle nach den technischen Erfordernissen zu standardisieren. Im Fall der Aufzugsanlagen sollte nach der Empfehlung der BBV ein Intervall von drei Monaten festgelegt werden. Dadurch lassen sich jährlich allein in den fünf geprüften Pflegezentren Kosteneinsparungen von rd. 37.000 Euro realisieren.

*Wartungsintervalle
standardisieren*

Einspar-Contracting als Alternative

349. Als eine Lösung zur Betriebskostentlastung ohne eigene Investitionen ist auch Energiespar-Contracting zu erwägen. Dabei handelt es sich um eine vertraglich vereinbarte Dienstleistung: Der Contractor (Auftragnehmer) plant im Gebäude des Eigentümers (Auftraggeber) mit seinem Know-how Maßnahmen zur Energieeinsparung. Der Auftragnehmer führt sie durch und finanziert sie. Er trägt das unternehmerische Risiko dafür, dass die erreichten Betriebskosteneinsparungen seine Investition refinanzieren. An den Einsparungen beteiligt er den Auftraggeber. Während der Vertragsdauer¹⁶ begleitet, kontrolliert und optimiert der Contractor die Energieverbräuche in eigenem Interesse. Der Auftraggeber muss somit nicht selbst investieren und nimmt trotzdem am Einsparerfolg teil.

*Betriebskosten
senken ohne eigene
Investitionen*

Nach Ende der Vertragslaufzeit kommen die Energieeinsparungen ausschließlich dem Gebäudeeigentümer zugute und er kann die verbesserten Anlagen weiterhin nutzen.

¹⁶ Üblicher Zeitraum rd. 10 Jahre, damit sich die Investitionen aus Betriebskosteneinsparungen refinanzieren können.

Der Rechnungshof hat empfohlen, Energieeinspar-Contractingleistungen zu prüfen und ggf. auszuschreiben. So könnte das Pflegezentrum Uhlenhorst durch ein solches Contracting beispielsweise mit einer Zentralen Leittechnik ausgestattet werden.

Einsparpotenziale

350. Nach den Untersuchungen des Rechnungshofs lassen sich durch Intensivierung des Energiemanagements und mit geringen Investitionen in den Pflegezentren insgesamt Einsparungen von jährlich mindestens rd. 310.000 Euro (rd. 7 % der jährlichen Energiekosten) realisieren:

Jährliche Einsparpotenziale		
Kostenbereich	Pflegezentren	EUR
Energieverbrauch (vgl. Tz. 343)	Alle 14	254.000
Fernwärme (vgl. Tz. 347)	Holstenhof	19.000
Aufzugswartungen (vgl. Tz. 348)	Farmsen, Holstenhof, Oberaltenallee, Uhlenhorst, Wandsbek-Marienthal	37.000
Einsparpotenziale insgesamt		Σ 310.000

Stellungnahme von p&w

351. *Den Empfehlungen des Rechnungshofs wird gefolgt*
- p&w stimmt den vom Rechnungshof unterbreiteten Vorschlägen uneingeschränkt zu und sieht ebenfalls die Notwendigkeit eines verbesserten Energiemanagements. Die hierfür erforderlichen Investitionen seien, in der Betrachtung absoluter Beträge, zweifellos leistbar, sollten jedoch auch unter Berücksichtigung der vorhandenen älteren Gebäudestruktur bewertet werden. Mit Blick auf die heutigen Anforderungen des Pflegebetriebs seien diese nicht wirtschaftlich zu betreiben. Die Geschäftsführung verfolge daher das Ziel, baldmöglichst ein umfassendes Neubau- und Modernisierungskonzept umzusetzen.

p&w werde bisher bestehende Entwurfsplanungen im weiteren Planungsverfahren optimieren und Maßnahmen, die keinen Investitionsbedarf für abgängige Gebäude auslösen, unmittelbar einer Umsetzung zuführen.

Mit dem Aufbau des Energiecontrollings und der Mehrjahresplanung, die auch Energie sparende Maßnahmen berücksichtige, seien bereits Empfehlungen des Rechnungshofs umgesetzt worden. p&w hat zugesagt, dass nach einer ersten Kennzahlenbildung umgehend weitere Analysen der Mehrverbräuche vorgenommen würden.

Behörde für Bau und Verkehr / Senatsamt für Bezirksangelegenheiten / Bezirksämter

Sondernutzungen öffentlicher Wege

Im Interesse einer einheitlichen Erlaubniserteilung und Gebührenerhebung sollten den Bezirksämtern für die Bearbeitung von Sondernutzungen Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt werden.

Die Anteile für die mit Sondernutzungen befassten Stellen wurden nicht nach einheitlichen Kriterien ermittelt.

Sondernutzungen

352. Jede über den Gemeingebrauch nach § 16 des Hamburgischen Wegegesetzes (HWG) hinausgehende Nutzung der öffentlichen Wege (Sondernutzung) bedarf der Erlaubnis der Wegeaufsichtsbehörde (§§ 19, 22 und 25 HWG). Die Erlaubnisse sind gebührenpflichtig; die Einnahmen der Bezirksämter bei den Haushaltstiteln 1X30.111.04¹ und 1X30.111.11² betragen im Haushaltsjahr 2001 zusammen mehr als 3,6 Mio Euro.
353. Die Behörde für Bau und Verkehr (BBV) ist die fachlich zuständige Behörde für das HWG und damit auch zuständig für die Erarbeitung der gem. § 6 des Bezirksverwaltungsgesetzes vom Senat zu erlassenden Globalrichtlinie. Das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB) ist zuständig für die fachbereichsübergreifende (allgemeine) Steuerung der Bezirksämter. Der Rechnungshof hat bei mehreren Bezirksämtern die Verfahren für die Erteilung der Erlaubnis und die Festsetzung der Gebühren für Sondernutzungen geprüft.

Aufgabenwahrnehmung

354. Alle geprüften Bezirksämter bearbeiten die Anträge auf Sondernutzungen zügig, engagiert und kundenorientiert. Die benötigte Er-

¹ Verwaltungsgebühren im Bereich Tiefbau

² Benutzungsgebühren Tiefbau

laubnis wird überwiegend noch am selben Tag erteilt oder es wird umgehend Rücksprache mit den Antragstellern zur Aufklärung von Zweifelsfragen gehalten. Unterschiede bestehen jedoch zwischen den Bezirksämtern bei der Erteilung von Erlaubnissen und der Festsetzung von Gebühren.

Kein Austausch von Arbeitshilfen

355. Um für die Aufgabenwahrnehmung einheitliche Kriterien zu schaffen, haben einige Bezirksämter Arbeitshilfen für die Erteilung von Erlaubnissen z.B. in Form von Checklisten für Warenauslagen, Straßenfeste oder Aufgrabescheine entwickelt. Andere Arbeitshilfen vereinfachen die Gebührenberechnung. Diese Arbeitshilfen werden gegenwärtig nicht bezirksübergreifend ausgetauscht bzw. inhaltlich aufeinander abgestimmt.

356. Die Gebührenordnung für die Verwaltung und Benutzung der öffentlichen Wege, Grün- und Erholungsanlagen (GebO) enthält u.a. Rahmengebühren für zwölf Gebührentatbestände. Die Bezirksämter üben das Ermessen bei der Festsetzung von Rahmengebühren unterschiedlich aus. Einige setzen bei gewerblichen Nutzungen grundsätzlich die Höchstgebühr fest, andere dagegen prüfen jeden Einzelfall eingehend (Ort der Sondernutzung, Dauer, Fläche und Art der Sondernutzung). Arbeitshilfen für die Festsetzung aus diesen Rahmengebühren hat der Rechnungshof bei den Bezirksämtern nicht vorgefunden.

Fehlerhafte Gebührenbescheide

357. Die Prüfung der Gebührenbescheide hat ergeben, dass viele Bescheide den Anforderungen von § 16 Gebührengesetz (GebG) nicht entsprechen, weil

- mangels ausreichender Kapazität des Anschriftenfeldes im Gebührenbescheid der Adressat (Gebührenpflichtige) vielfach nicht genau bezeichnet werden konnte und es in der Folge zu Schwierigkeiten bei der Einziehung der Einnahmen kam und
- die gebührenpflichtige Amtshandlung und die Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung in den Gebührenbescheiden nicht genau bezeichnet wurden. Die Bezirksämter wiesen im Bescheid nur auf Anlage 2 der GebO hin, die mehr als 90 Gebührentatbestände enthält.

Gebührenerhebung nicht zeitnah

358. Nach § 22 Abs. 1 HWG dürfen öffentliche Wege nur mit Erlaubnis der Wegeaufsichtsbehörde verändert, insbesondere aufgedrungen werden. Für die Erteilung dieser Erlaubnisse sind Verwaltungsgebühren zu entrichten, die die Bezirksämter aber nicht immer zeitnah erheben. Der Rechnungshof hat Zeiträume von weniger als 14 Tagen, aber auch in zwei Bezirksämtern durchschnittliche Bearbeitungszeiten von 12 bzw. 21 Monaten festgestellt.

359. Weil bei der gegenwärtigen Verfahrensweise nicht sichergestellt ist, dass

- Sondernutzungen nach einheitlichen Kriterien erlaubt und

- die Nutzer nach einheitlicher Anwendung der Rechtsvorschriften zur Zahlung von Gebühren herangezogen

werden, hat der Rechnungshof das SfB gebeten, in einzelnen Bezirksämtern schon vorhandene Arbeitshilfen bezirksübergreifend zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus sollten SfB und BBV eine Erweiterung des Fortbildungsangebots für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Bezirken prüfen. Insbesondere für Rahmengebühren sollte die BBV Handreichungen entwickeln und zugleich die GebO auf Möglichkeiten prüfen, Rahmengebühren abzubauen und durch feste Gebührensätze zu ersetzen. Weiterhin hat der Rechnungshof das SfB gebeten, im Zusammenhang mit der Umstellung der Gebührenfestsetzung auf das Programm SAP R/3 einen Mustergebührenbescheid für alle Bezirksämter zu entwickeln, der den Anforderungen des § 16 GebG entspricht. Darüber hinaus hält es der Rechnungshof für unumgänglich, dass die Bezirksämter die Verwaltungsgebühr für Aufgrabescheine künftig zeitnah nach Erteilung der Erlaubnis erheben.

Bezirksämter mit Arbeitshilfen ausstatten

Fortbildungsangebot erweitern

Mustergebührenbescheid entwickeln

360. Die BBV, das SfB und die Bezirksämter haben erklärt, den Vorschlägen des Rechnungshofs folgen zu wollen. Die BBV hat darauf hingewiesen, dass sie das Fortbildungsangebot auch im Hinblick auf Rahmengebühren verbessern sowie die Thematik im Arbeitskreis Sondernutzungen behandeln werde.

Stellenanteile für Sondernutzungen

361. In den Produktinformationen zum Haushaltsplan 2001 sind u.a. die Anzahl der mit Sondernutzungsverfahren befassten Stellen als Kennzahlen für die Bezirksämter enthalten.

Die Stellenangaben zu den Produktinformationen im Haushaltsplan umfassen einen größeren Bereich³ an Sondernutzungen als die Stellenangaben der Bezirksämter aus Anlass der Überprüfung der GebO auf Kostendeckung. Dennoch ergab ein Vergleich beider Angaben, dass für das Haushaltsjahr 2000 die Stellenangaben der Bezirksämter aus Anlass der Überprüfung der GebO die Angaben aus den Produktinformationen überstiegen. Hieraus ist zu schließen, dass die Stellenanteile offensichtlich nicht nach einheitlichen Kriterien ermittelt wurden.

Stellenanteile nicht nach einheitlichen Kriterien ermittelt

Der Rechnungshof hat das SfB gebeten, die den Informationsquellen zugrunde liegenden Basisdaten zu überprüfen. Außerdem hat er angeregt, dass sich die Bezirksämter unter Federführung des SfB auf eine einheitliche Vorgehensweise bei der Ermittlung der Stellenanteile verständigen. Dadurch wird mehrfache Datenerhebung vermieden und der Verwaltungsaufwand verringert.

Das SfB hat erklärt, dem Vorschlag des Rechnungshofs folgen zu wollen.

³ Zusätzlich sind in ihnen u.a. weitere Sondernutzungen wie unbefugt abgestellte Fahrzeuge, die Genehmigung und Herstellung von Gehwegüberfahrten sowie die Verfolgung unzulässiger Handlungen (Schuttablagerung usw.) enthalten.

Behörde für Bau und Verkehr / Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Hamburger Stadtent- wässerung (AÖR)

Vergabe der Projektplanung sowie delegierbarer Bauherrenleistungen

Das Tiefbauamt sowie Strom- und Hafengebäudebau vergeben jährlich für zusammen etwa 15 Mio Euro Architekten- und Ingenieurleistungen an Externe. Die Wirtschaftlichkeit einer Vergabe gegenüber der Eigenbearbeitung wird - wie auch bei der Hamburger Stadtentwässerung - nicht geprüft.

Überhöhte Honorarzahleungen haben zu finanziellen Nachteilen Hamburgs geführt.

362. Im Zuge der vorgegebenen Reduzierung von Personalaufwendungen¹ sind die Behörde für Bau und Verkehr (BBV) - Tiefbauamt - sowie die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) - Strom- und Hafengebäudebau - in den vergangenen Jahren verstärkt dazu übergegangen, die Wahrnehmung projektabhängiger Architekten- und Ingenieurleistungen sowie delegierbarer Bauherrenleistungen an externe Fachleute zu vergeben. Sie haben in den vergangenen Jahren für die Vergütung projektabhängiger Leistungen Honorare in einer Größenordnung von jährlich zusammen etwa 15 Mio Euro gezahlt.

Leistungserfassung und -bewertung

363. Im Rahmen einer Untersuchung des Tiefbauamts der BBV hatte der Senat die Entwicklung und Einführung eines Leistungs- und Personalbemessungssystems für projektabhängige Ingenieurleistungen auf der Grundlage von Überlegungen eines externen Gutachters angekündigt.² Damit sollte die Möglichkeit geschaffen werden, anhand praxisnaher Leistungsdaten die Angemessenheit der eigenen Personalausstattung regelmäßig zu überprüfen. In einer

Erfassung praxisnaher Leistungsdaten vorsehen

¹ vgl. „Stabilitätskonzept II 1988 - 1991“ und Bürgerschaftsdrucksache 15/1883 vom 20.09.1994

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/1883 vom 20.09.1994

weiteren Entwicklungsphase sollten Leistungsdaten für Einzelprojekte ermittelt und in konkreten Einzelfällen zu einer Steuerung der Ressourcen sowohl des eigenen wie auch des externen Personals zusammengeführt werden. Im Übrigen sollte das Tiefbauamt den Vergabeanteil der projektabhängigen Ingenieurleistungen sowie der delegierbaren Bauherrenleistungen weiter erhöhen, wenn dies bei kurz- und mittelfristigen Kapazitätsschwankungen im konkreten Einzelfall zweckmäßiger und wirtschaftlicher als die Eigenbearbeitung sei und zu technisch gleichwertigen Ergebnissen führe. Es sollte auch geprüft werden, in welchem Umfang im Bereich der normalen Kapazitätsauslastung die Vergabe bisher als nicht vergabefähig angesehener Leistungen vertretbar erscheine.

Das Tiefbauamt hat zu diesem Zweck neben dem Personalbemessungssystem auch eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie eine Controllinginstanz eingeführt.

364. Durch die seit 1995 praktizierte verstärkte Vergabe sollte die zu erbringende Personaleinsparung kompensiert werden. Erkenntnisse und Angaben darüber, ob, in welchem Umfang und in welchen Aufgabenbereichen dies eingetreten ist, liegen bisher nicht vor. Auch gibt es den im o.g. Gutachten vorausgesetzten Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Eigenerstellung und Vergabe einer Ingenieurleistung im Vorfeld konkreter Personal- und Vergabeentscheidungen bisher weder generell noch im Einzelfall. Aufgrund des von der Verwaltung zu leistenden Aufwands zur Betreuung der „eingekauften“ Ingenieurleistungen ist erkennbar, dass Fremdvergaben gegenüber der Eigenbearbeitung zu höheren, von Hamburg zu finanzierenden Maßnahmekosten führen; dies lässt einen Wirtschaftlichkeitsvergleich besonders dringlich erscheinen.

Wirtschaftlichkeitsvergleich erforderlich

Aussagekräftige Ergebnisse und praktische Erfahrungen mit den neu verfügbaren Steuerungselementen zur Optimierung des Personaleinsatzes und der Steuerung vorhandener Ressourcen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten sind nach Einschätzung der Behörde erst in etwa zwei Jahren zu erwarten. Dann werden die Voraussetzungen für zweckmäßige und wirtschaftliche Entscheidungen zum Einsatz des eigenen Personals vorliegen.

365. Auch der Vergabepaxis bei Strom- und Hafenbau liegen in diesem Sinne - vergleichbar dem Tiefbauamt - hinsichtlich einer Optimierung des Ressourceneinsatzes keine exakt formulierten Zielvorgaben zugrunde. Die von allen hamburgischen Dienststellen im Zuge der Konsolidierungsbeiträge zu erbringenden Personaleinsparungen zwingen aber auch hier zu einer verstärkten Inanspruchnahme externer Kapazitäten. Das geschieht zwar weitgehend analog zu der im Tiefbauamt verfolgten Vorgehensweise, systematisch zugeordnete Aufzeichnungen und Auswertungen der Aufwendungen erfolgen aber nicht.
366. Bei der Hamburger Stadtentwässerung - Anstalt öffentlichen Rechts - (HSE) ist die Vergabe von Ingenieurleistungen durch Dienstanweisung geregelt. Die Ingenieur Ausgaben werden im

Rahmen des Maßnahmencontrolling und der Qualitätskontrolle im Hinblick auf Einhaltung des Kostenbudgets einer Gesamtmaßnahme überwacht, eine gezielte Aufzeichnung und Auswertung des Vergabeumfangs bei der HSE insgesamt und des hierfür eingesetzten Betreuungsaufwands erfolgen nicht. Insofern konnte auch nicht auf Grundlagen und Daten zugegriffen werden, anhand derer die Wirtschaftlichkeit des Vorgehens beurteilt und die Vergabe an Externe gezielt gesteuert werden könnte.

Datenbasis aufbauen

367. Der Rechnungshof hat die BBV, die BWA und die HSE aufgefordert, schnellstmöglich die Datenbasis für einen systematischen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der Eigenerstellung und der Vergabe von Ingenieurleistungen an Externe aufzubauen. Mit Hilfe eines zielgerichteten Einsatzes der verfügbaren Leistungserfassungs- und Controllinginstrumente sind zukünftig Kosten- und Leistungsdaten zur Vorbereitung qualifizierter „make-or-buy“-Entscheidungen im Einzelfall auszuwerten.

368. Die BBV will die Fragen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zunächst auf der Fachebene weiter vertiefen.

Die BWA hat darauf hingewiesen, die Einsparungen im Personalsektor hätten in vielen Bereichen dazu geführt, dass selbst die bedarfsgerechte Wahrnehmung der Kernaufgaben nur durch Auftragsvergaben an Ingenieurbüros gewährleistet werden könne. Insofern entziehe sich die Fragestellung „make-or-buy“ in der praktischen Umsetzung der Aufgaben- und Ressourcenplanung dem konkreten Einfluss- und Gestaltungsbereich der Behörden und Fachdienststellen. Die bereits im Aufbau befindlichen Controllingssysteme zur differenzierten Erfassung interner und externer Leistungsarten würden weiter entwickelt, um mittelfristig zu einer verbesserten Transparenz beizutragen und als Entscheidungshilfe politischer Rahmenvorgaben zu dienen.

HSE hat zugesagt zu prüfen, welche Grundlagen ermittelt und bereitgestellt werden können, um die Wirtschaftlichkeit der Vergabepraxis beurteilen und belegen zu können.

Vertragsgestaltung und Honorarermittlung

369. Der Rechnungshof hat in den beim Tiefbauamt und bei Strom- und Hafenanbau geprüften Ingenieurverträgen Fehler insbesondere bei der Ermittlung zutreffender und angemessener Honorare festgestellt. Ursache dafür waren u.a. bereits bei Vertragsabschluss fehlerhaft angewendete Honorargrundlagen:

- Honorarbegrenzende bzw. -mindernde Bestimmungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) sowie des verwaltungseigenen Regelwerks wurden bei der Honorarermittlung unzureichend beachtet und zugleich
- honorarerhöhende Faktoren zu weitgehend berücksichtigt.

Fehler bei der Honorarermittlung

- Zwingende Formvorschriften wurden vernachlässigt, was zu fehlerhaften Vereinbarungen und im Ergebnis zu unzulässigen Honorarsummen führte.
- Nicht den vertraglich vereinbarten Bedingungen entsprechende Rechnungsbelege wurden von den Dienststellen im Zuge der Honorarschlussrechnungen anerkannt.
- Grundsätze der HOAI sowie der sie ergänzenden verwaltungsinternen Vorschriften blieben unbeachtet.

In einer Reihe von geprüften Einzelfällen hat das zu unberechtigt hohen Honorarzahlen und damit zu finanziellen Nachteilen Hamburgs geführt. In Einzelfällen sind überzahlte Honorarsummen zurückgefordert worden.

370. Die aufgezeigten Defizite können nur durch die strikte Einhaltung der HOAI-Regelungen sowie der dazu vorgeschriebenen Verfahren und Abläufe abgebaut werden. Es ist im finanziellen Interesse Hamburgs erforderlich, alle bestehenden Vertrags- und Vergütungsregelungen differenziert und effektiv anzuwenden und ihre Durchsetzung - ohne qualitative Einbußen bei den Arbeitsergebnissen - gegenüber den Auftragnehmern konsequent zu verfolgen. Eine in diesem Sinne wirksame und zielgerichtete Aufgabenwahrnehmung setzt neben den technisch-wirtschaftlichen Anforderungen der ingenieurmäßigen Bearbeitung eine sichere Handhabung und Auslegung aller honorarrechtlichen Grundlagen voraus.

*Einhaltung der
HOAI-Regelungen
erforderlich*

In diesem Sinne hat der Rechnungshof erneut darauf hingewiesen³, dass bei deutlicher Erhöhung des Vergabeanteils die erforderliche qualitative Betreuung Externer nur erreicht und auf Dauer gesichert werden kann, wenn dazu auch in der Verwaltung fach- und sachkundiges Personal in ausreichendem Umfang zur Verfügung steht. Es muss in der Lage sein, sowohl die technisch-fachlichen Interessen als auch die unverzichtbaren Ansprüche des Bauherrn exakt zu definieren und im Verlauf der Maßnahmenabwicklung gegenüber allen am Realisierungsprozess Beteiligten nachhaltig zu vertreten. Die für die effektive Wahrnehmung dieser Aufgaben notwendigen Voraussetzungen - angepasst an den erforderlichen Vergabeumfang - sind durch geeignete Maßnahmen (wie z.B. Mitarbeiterschulung und organisatorische Veränderungen) zu schaffen und zu erhalten.

371. Die BBV und BWA haben angesichts der Vielschichtigkeit der Materie Fehler eingeräumt. Sie werden - soweit vertraglich gerechtfertigt und möglich - auch Rückforderungen überzahlter Honorare veranlassen. Darüber hinaus werde, um die Qualität der Arbeitsergebnisse weiter zu verbessern, durch gezielte Schulung und Information laufend die Qualifizierung betroffener Mitarbeiter fortgesetzt.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

³ vgl. Jahresbericht 1991, Tz. 362, a)

**Behörde für Wirtschaft
und Arbeit /
Realisierungsgesellschaft
Finkenwerder mbH**

**Erweiterung des
Flugzeugwerksgeländes
in Finkenwerder**

Die Vorbereitung der Entscheidung des Senats, durch Erweiterung des Flugzeugwerksgeländes Finkenwerder die Produktion des Airbus A 380 in Hamburg zu ermöglichen, entsprach den geltenden haushaltsrechtlichen Anforderungen. Für die Zukunft sollte jedoch sichergestellt sein, dass die Erkenntnismöglichkeiten von Nutzen-Kosten-Untersuchungen ausgeschöpft werden.

Baudurchführung und Baukosten entsprechen bislang im Ergebnis den Planungen.

372. Durch Herrichtung und spätere Vermietung einer Erweiterungsfläche für das bestehende Flugzeugwerk Finkenwerder schafft Hamburg die Voraussetzungen insbesondere für die Produktion des Airbus A 380.¹ Die Erweiterungsfläche wird derzeit durch Zuschüttung und Auffüllung eines Teils des Mühlenberger Lochs hergestellt. Für die im August 2000 vom Senat und Ende des Jahres von der Bürgerschaft² beschlossene Maßnahme werden in der Bürgerschaftsdrucksache 16/5991 vom 08.05.2001 Gesamtkosten in Höhe von 665 Mio Euro genannt.

Der Rechnungshof hat sich mit der Entscheidungsvorbereitung für den Senat, Aspekten der Finanzierung des Gesamtprojekts³, der Beachtung haushalts- und budgetrechtlicher Voraussetzungen sowie stichprobenartig mit der Planung und Durchführung der Teilverfüllung des Mühlenberger Lochs befasst.

¹ Daneben soll der Standort zum Kompetenzzentrum für die Single-Aisle-Fertigung (Flugzeuge mit einem Mittelgang) der Airbus-Reihe ausgebaut werden.

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/4734 vom 05.09.2000

³ Dieses umfasst auch Folgeprojekte wie Hochwasserschutz und Startbahnverlängerung sowie die naturschutzrechtlich erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

373. Zur Vorbereitung der Entscheidung des Senats war gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 LHO eine Nutzen-Kosten-Untersuchung anzustellen. Nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften⁴ ist dabei eine Bewertung der monetär erfassbaren Kosten und Nutzen sowie eine verbale Beschreibung der nicht monetär bewertbaren Vor- und Nachteile ausreichend. Diesem Maßstab entsprechend haben dem Senat Informationen zu den wesentlichen haushaltswirksamen Kosten der Maßnahme, zum voraussichtlichen Zuwachs an Arbeitsplätzen und Wertschöpfung sowie zu den steuerlichen Auswirkungen der Maßnahme und dem Imagegewinn für die Stadt vorgelegen. Damit genügt die Entscheidungsgrundlage des Senats den Anforderungen des § 7 Abs. 2 Satz 2 LHO in seiner Konkretisierung durch die genannte Verwaltungsvorschrift.

Kein Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften

374. Dennoch stellt sich die Frage, inwieweit die Erkenntnismöglichkeiten einer Nutzen-Kosten-Untersuchung besser hätten ausgeschöpft werden können. Angesichts des Umstands, dass das Projekt der Erweiterung des Flugzeugwerksgeländes nicht nur beschlossen, sondern zwischenzeitlich weitgehend realisiert worden ist, kommt dieser Frage Gewicht insbesondere für künftige Maßnahmen der Stadt von erheblicher finanzieller Bedeutung zu. Diese Frage stellt sich insbesondere auch deswegen, weil die Verwaltung selbst weiter gehende Konkretisierungen und Instrumentarien in einem ausführlichen - wenn auch unverbindlichen - Leitfaden von 1990 niedergelegt hat.⁵ Der Leitfaden unterscheidet verschiedene, detailliert erläuterte Verfahrensstufen⁶ der Untersuchung, ist offen für einzelfallorientierte Flexibilität und damit geeignet, Nutzen-Kosten-Untersuchungen sachgerecht zu strukturieren, materiell angemessen durchzuführen und so Entscheidungen von erheblicher Tragweite vorzubereiten. Daran gemessen hat die Verwaltung nicht alle Möglichkeiten einer Nutzen-Kosten-Untersuchung genutzt.

Keine optimale Nutzung aller Erkenntnismöglichkeiten

Nach Auffassung der Behörde für Wirtschaft und Arbeit eignet sich hier der Leitfaden für die Entscheidungsvorbereitung nicht. Er enthalte nicht den Rahmen und die Kriterien, nach denen über ein singuläres Vorhaben wie das Airbus A 380-Projekt zu entscheiden sei, das über die Stadt Hamburg und die Metropolregion hinausgehende europäische Bedeutung habe.

Der Rechnungshof hält demgegenüber eine vertiefende Systematisierung in der Entscheidungsvorbereitung gerade für Maßnahmen von herausragender Bedeutung für geboten. Hierfür ist der hamburgische Leitfaden als wichtige Orientierung auch erstellt worden. Die dort empfohlene Vorgehensweise stellt sicher, dass Entschei-

⁴ VV Nr. 2.2.4 zu § 7 LHO

⁵ Leitfaden Nutzen-Kosten-Untersuchungen, hrsg. 1990 vom Senatsamt für den Verwaltungsdienst

⁶ 1. Aufstellen des Zielkatalogs, 2. Ermittlung von Beschränkungen, 3. Auswahl der zu untersuchenden Maßnahmen, 4. Messung der Zielerreichungsgrade, 5. Bewertung der Zielerreichungsgrade, 6. Auswahl der besten Alternative

dungsträgern alle abwägungsrelevanten Informationen dargestellt werden können.

375. Diese Vorgehensweise zugrunde legend hat der Rechnungshof problematisiert, dass

- die Darstellung des Wertschöpfungseffekts auf die „Metropolregion“ konzentriert wurde,
- nicht alle Folgekosten berücksichtigt wurden,
- die Variante des Verzichts auf die Maßnahme nicht ausdrücklich abgehandelt wurde,
- die monetär nicht quantifizierbaren Ziele über eine verbale Beschreibung hinaus nicht bewertet wurden,
- die mit der Maßnahme verbundenen Ziele nicht hierarchisch geordnet wurden,
- eine Nutzen-Kosten-Relation nicht ermittelt wurde.

376. Der Rechnungshof und die Behörde haben hierzu im Einzelnen folgende Auffassungen ausgetauscht:

Der Rechnungshof erachtet es nicht für ausreichend, dass sich die Verwaltung bei der Darstellung des Wertschöpfungseffekts auf die „Metropolregion“ insgesamt konzentriert und keinen quantifizierten Nutzen gesondert für Hamburg ausgewiesen hat.

Die Behörde räumt zwar ein, dass das der Ansiedlungsentscheidung zugrunde liegende Gutachten aus dem Jahr 2000⁷ anders als dessen Vorläufer aus 1998⁸ keine Unterscheidung zwischen den ökonomischen Effekten in der Wirtschaftsregion Hamburg und jenen innerhalb der Stadtgrenzen vornehme. Die direkten Wertschöpfungseffekte aus der A 380-Produktion im Werk Finkenwerder bezögen sich aber ausschließlich auf Hamburg. Die Verteilung der indirekten Effekte (Vorleistungen der Zulieferer) könne bei zunehmender innerer Verflechtung der Region solide nicht berechnet werden. Auch die induzierten Einkommenseffekte seien vor dem Hintergrund von Pendlerverflechtung und Einkaufstourismus gerade im südlichen Teil Hamburgs und im südlichen Umland schwer abgrenzbar.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Hamburg die auf die öffentliche Hand entfallenden Kosten der Werkserweiterung allein trägt. Deshalb wäre es vorzuziehen gewesen, der Entscheidung auch den speziell für Hamburg zu erzielenden Wertschöpfungseffekt zugrunde zu legen, auch wenn hierbei von auf Erfahrungswerten basierenden Prognosen auszugehen gewesen wäre. Entspre-

⁷ „A 3XX und Single-Aisle-Zentrum - Regionalwirtschaftliche Effekte für die Metropolregion Hamburg“ vom Oktober 2000 (die maßgeblichen Erkenntnisse lagen als „Management Summary“ zum Zeitpunkt der Senatsbefassung vor). Dieses zweite Gutachten diene infolge veränderter Rahmenbedingungen nach der Produktionsentscheidung (vgl. Fußnote 9) der Aktualisierung des ersten.

⁸ „Airbus A 3XX-Endlinienfertigung - Regionalwirtschaftliche Effekte für die Metropolregion Hamburg“ vom 26.08.1998

Darstellung des spezifischen Nutzens für Hamburg

chende Parameter waren im maßgeblichen Gutachten nicht mehr enthalten, obwohl sie im ersten noch berücksichtigt worden sind.

377. Hinsichtlich der Folgekosten hätte auf der Kostenseite der Maßnahme mehr Transparenz hergestellt werden können.

Berücksichtigung der Folgekosten

Die Behörde weist darauf hin, dass sie die jährlichen Folgekosten in Höhe von 0,2 Mio Euro p.a. für Betrieb und Unterhaltung der neuen Gebäude und Anlagen sowie für ein zehnjähriges Monitoring in Höhe von ebenfalls rd. 0,2 Mio Euro genannt habe.

Eine vollständige Betrachtung hätte nach Auffassung des Rechnungshofs weitere Kosten, z.B. für Verkehrswege, Erschließungsmaßnahmen für Wohnen und Gewerbe, Qualifizierung der Facharbeitskräfte und zur Förderung des Luftfahrtstandorts Hamburg, eingeschlossen.

378. Alternativ hätten die anzunehmenden wirtschaftlichen Auswirkungen eines Verzichts auf die Maßnahme für Hamburg transparenter dargelegt werden können.

Auswirkungen des Verzichts auf die Maßnahme

Die Behörde betont, dies sei 1998 bereits erfolgt; nach der positiven Entscheidung des Unternehmens zugunsten des Standortes Hamburg im Jahr 2000 hätte ein Risikoszenario keinen zusätzlichen Erkenntniswert gehabt.

Der Rechnungshof weist demgegenüber darauf hin, dass die Darstellung eines Verzichts auch im Jahre 2000 sinnvoll gewesen wäre, um das zu diesem Zeitpunkt vorliegende „modifizierte Angebot“⁹ qualifiziert zu bewerten und die endgültige, mit entsprechender Mitteleinwerbung verbundene Entscheidung zu treffen.

379. Die monetär nicht quantifizierbaren Ziele hat die Verwaltung nicht mit Hilfe einer Nutzwertanalyse bewertet, sondern nur argumentativ beschrieben.

Nutzwertanalyse der nicht monetär bewertbaren Ziele

Die Behörde ist der Auffassung, dass eine Nutzwertanalyse auf der Grundlage zu vergebender Nutzenpunkte einem nicht bewertbaren Ermessensspielraum und damit einer gewissen Willkür unterliege.

Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass es sich bei der Bewertung von Kriterien im Rahmen einer Nutzwertanalyse - unbeschadet der auch vom Leitfaden genannten Grenzen - um eine wirtschaftswissenschaftlich und vom Leitfaden selbst anerkannte Methode handelt. Nicht monetär bewertbare Faktoren werden dabei zwar mit Nutzenpunkten bewertet, in die subjektive Werturteile eingehen können; das dieser Punktbewertung zugrunde liegende Wertesystem wird jedoch offen gelegt. Mit der Darstellung der Ge-

⁹ Ursprünglich hatte sich Hamburg für die vollständige Endlinienfertigung des A 380 beworben. Nach der im Jahre 2000 modifizierten Produktionsaufteilung wurde die Endlinienfertigung auf Hamburg und einen weiteren Standort aufgeteilt. Das Hamburg hierdurch entgehende Produktionsvolumen wurde durch die Aufwertung des Standorts zum Kompetenzzentrum für die Single-Aisle-Fertigung kompensiert.

wichtung dieser Faktoren in einer Nutzwertanalyse wird das Ergebnis für den Entscheider transparenter.

380. Die mit der Maßnahme verbundenen Ziele hätten hierarchisch geordnet werden können.

*Hierarchische
Zielkatalogisie-
rung*

Die Behörde hebt die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Erhöhung der Wirtschaftskraft und strukturpolitische Impulse für den Wirtschaftsstandort als die mit dem Projekt verfolgten Ziele hervor. Wirtschaftspolitische und volkswirtschaftliche Zielgrößen sowie fiskalischer Nutzen seien quantifiziert worden, so dass ein hierarchisch gegliederter Zielkatalog vorliege.

Der Rechnungshof verweist darauf, dass damit lediglich Zielsetzungen genannt werden, deren Rangfolge und Abhängigkeiten untereinander so nicht erkennbar sind. Deren Hierarchisierung fördert nicht nur eine rationale Entscheidungsfindung, sondern insbesondere auch die spätere Überprüfung im Rahmen einer Erfolgskontrolle.

381. Die Nutzen-Kosten-Relation des Vorhabens ist nicht ermittelt worden, so dass die abschließende Bewertung nicht auf der systematischen Basis erfolgen konnte, die möglich gewesen wäre.

*Ermittlung der
Nutzen-Kosten-
Relation*

Die in den Gutachten (vgl. Tz. 376) vorgenommenen ausführlichen Bewertungen sieht die Behörde als ausreichend an. Nach ihrem Verständnis kann eine Gegenüberstellung der abgezinsten Nutzen und Kosten auch der ökonomischen Bedeutung des Projekts nicht gerecht werden.

Aus der Sicht des Rechnungshofs hat allerdings die Ermittlung und Darstellung der Nutzen-Kosten-Relation gerade bei einem Projekt dieser Bedeutung den Vorteil, dass der Entscheidungsträger erkennen kann, ob, unter welchen Voraussetzungen und wie weit der Nutzen die Kosten übersteigt.

382. Die Behörde vertritt bei einer abschließenden Bewertung ihres Vorgehens den Standpunkt, sie habe für ein Vorhaben dieser Größenordnung und fachlichen Komplexität in kürzester Zeit und umfassend die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen erstellt. Unter den vorgegebenen zeitlichen Rahmenbedingungen sei die bestmögliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt worden.

Nach Ansicht des Rechnungshofs hätten dem Senat weiter gehende Erkenntnisse vorgelegt werden können, um eine Entscheidung auf bestmöglicher Grundlage zu ermöglichen, wie sie bei einem Projekt dieser Komplexität und finanziellen Größenordnung angezeigt und bei Anwendung des Leitfadens der Verwaltung machbar gewesen wäre. Zu berücksichtigen sind allerdings auch die schwierigen Rahmenbedingungen des Projekts wie Zeit- und Konkurrenzdruck, das besondere Interesse der Öffentlichkeit, zu beachtende EU-Regelungen und internationale Abkommen sowie die Anforderungen an Vertraulichkeit.

383. Über den hier geprüften Einzelfall hinaus (vgl. Tzn. 374 bis 382) vermag es allgemein nicht zu befriedigen, wenn einerseits Nutzen-Kosten-Untersuchungen grundsätzlich verbindlich vorgeschrieben sind, andererseits deren konkrete Durchführung auf der Basis von Mindeststandards ausreichen kann und dadurch der Erkenntniswert dieses Instruments nicht ausgeschöpft wird.

Der Rechnungshof empfiehlt deshalb eine Überprüfung, inwieweit für die Zukunft sichergestellt werden kann, dass die Chancen von Nutzen-Kosten-Untersuchungen so wirksam wie möglich ausgeschöpft werden, ohne der Verwaltung im Einzelfall sachlich gebotene Freiräume bei der Ausgestaltung des Verfahrens zu nehmen. In Betracht käme z.B., in der VV zu § 7 LHO die Anwendung des Leitfadens der Verwaltung von 1990 als Sollvorschrift vorzusehen und der Verwaltung damit aufzugeben, bei im Einzelfall für notwendig erachteten Abweichungen gleichwertige andere Untersuchungsmethoden zu prüfen und das Vorgehen zu begründen.

*Verbindlichere
Vorgaben für Nutzen-Kosten-
Untersuchungen*

384. Die Finanzbehörde hält den Leitfaden für eine gut geeignete Grundlage, um aussagekräftige Nutzen-Kosten-Untersuchungen für Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung durchzuführen. Deshalb gehe sie davon aus, dass der Leitfaden in der Praxis genutzt werde. Anlässlich der bevorstehenden Ergänzung der VV zu § 7 LHO will sie aber prüfen, ob und inwieweit sichergestellt werden müsse, dass die Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auch tatsächlich Beachtung finden.

Finanzierung der Maßnahme

385. Nach Darstellung in den maßgeblichen Drucksachen¹⁰ werden für die Maßnahme bis 2005 (Ende der Baumaßnahmen) rd. 665 Mio Euro benötigt. Bei Einbeziehung aller mit der Maßnahme unmittelbar in Zusammenhang stehenden Kosten¹¹ beträgt die Gesamtbelastung für den Haushalt bis zum Ende der damaligen Finanzplanung 2000-2005 jedoch rd. 751 Mio Euro. Ins Gewicht fallen dabei insbesondere 71,5 Mio Euro Zinsen für die außerhalb des Haushalts aufgenommenen Darlehen der städtischen Projektierungsgesellschaft Finkenwerder mbH & Co. KG (ProFi), die mit der Umsetzung des Gesamtprojekts beauftragt ist. Dieser Kapitaldienst wird durch die Dividenden aus einer Beteiligung Hamburgs an einem Unternehmen der Luftfahrtindustrie finanziert.¹² Die Höhe dieser Dividendeneinnahmen ist angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung nicht sicher. In diesem Zusammenhang sind deshalb zusätzliche Finanzierungsbedarfe aus dem Haushalt möglich, allerdings bestehen auch Chancen auf Entlastungen.

*Gesamtkosten
der Maßnahme
bis 2005:
751 Mio Euro*

¹⁰ vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 16/4734 vom 05.09.2000 und 16/5991 vom 08.05.2001

¹¹ Nicht eingerechnet sind hierbei weitere Kosten im Zusammenhang mit den erforderlichen infrastrukturellen Maßnahmen infolge der Werkserweiterung (z.B. Erschließungs-, Verkehrs- und Qualifizierungsmaßnahmen).

¹² Die ProFi nimmt außerhalb des Haushalts einen Großteil der für die Maßnahme benötigten Darlehen auf. Diese sollen später durch Veräußerung dieser Anteile abgelöst werden.

Nach Ansicht der Behörde für Wirtschaft und Arbeit ist es systemwidrig, die Refinanzierung des Investitionshaushalts in der Projektkostendarstellung zu berücksichtigen und die Zwischenfinanzierung als zusätzliche Haushaltsbelastung zu definieren. Hierzu komme es nur, falls die Deckung der Finanzierungskosten aus den Dividenden nicht ausreiche.

Der Rechnungshof hält es bei einer sachgerechten und vollständigen Abwägung von Nutzen und Kosten eines Vorhabens für unabdingbar, alle ursächlich mit der Maßnahme verbundenen Belastungen für die Stadt (also auch die Zinsen infolge der kreditären Finanzierung zum einen der Kapitaleinlage der ProFi und zum anderen der Hochwasserschutzmaßnahmen) bzw. entgangenen Haushaltseinnahmen (Weiterleitung der Dividende zur Finanzierung des Kapitaldienstes aus der Zwischenfinanzierung der ProFi) darzustellen.

Beteiligung der Bürgerschaft

386. Nach seiner abschließenden Entscheidung über das Gesamtprojekt informierte der Senat die Bürgerschaft über dessen voraussichtliche Kosten sowie seinen zu erwartenden Nutzen und beantragte die Bewilligung der voraussichtlich benötigten Haushaltsmittel.¹³ Die Bürgerschaft folgte am 11.10.2000 sowie - hinsichtlich der Auswirkungen auf den Haushaltsplan 2001 - am 13.12.2000 dem Antrag des Senats. Im Mai 2001 bewilligte die Bürgerschaft eine Verpflichtungsermächtigung nach, deren Notwendigkeit der Senat im Wesentlichen mit der Konkretisierung von bereits in der Ausgangsdrucksache genannten Risiken begründete.¹⁴

Über die den Mittelbewilligungen zugrunde liegenden Drucksachen hinaus ist die Bürgerschaft vom Senat u.a. im Rahmen Kleiner und Großer Anfragen¹⁵ sowie in Beratungen von parlamentarischen Ausschüssen über das Projekt informiert worden. Die Ergebnisse eines der von der Verwaltung eingeholten Gutachtens zu den regionalwirtschaftlichen Effekten des Projekts hat der Senat der Bürgerschaft in der Ausgangsdrucksache¹³ zusammengefasst dargestellt. Die darin genannten „signifikanten fiskalischen Effekte für Hamburg ... aus höheren Einnahmen in der Lohn- und Einkommensteuer ... sowie den nicht quantifizierbaren Mehreinnahmen aus Unternehmenssteuern“ wurden auf Nachfrage im Haushaltsausschuss vom Senat nicht präzisiert. Die Senatsvertreter nannten nicht die ihnen vorliegende quantifizierte Einschätzung von Hamburg verbleibenden Mehreinnahmen aus der Lohn- und

¹³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/4734 vom 5.9.2000

¹⁴ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/5991 vom 8.5.2001

¹⁵ vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 16/1371 vom 18.09.98, 16/1935 vom 05.01.1999, 16/3112 vom 12.10.1999, 16/4184 vom 05.05.2000, 15/8021 vom 16.09.1997 und 16/635 vom 05.05.1998

Einkommensteuer von 1,3 Mio Euro¹⁶, sondern verwiesen darauf, dass eine genaue Kalkulation der Steuernehmeinnahmen nicht verantwortbar sei und zu einer Scheingenauigkeit führe. Damit ist zu diesem Teilaspekt nicht das mögliche Maß an Transparenz hergestellt worden.

Insgesamt hat der Senat gegenüber der Bürgerschaft aber die ihm vorliegenden Informationen zu den wirtschaftspolitischen, volkswirtschaftlichen, fiskalischen und strukturpolitischen Zielgrößen mitgeteilt und die Bürgerschaft damit ausreichend beteiligt.

Ausreichende Beteiligung der Bürgerschaft

Teilverfüllung Mühlenberger Loch

387. Zentraler Bestandteil der Erweiterung des Flugzeugwerksgeländes ist die Einpolderung und Zuschüttung eines rd. 157 ha umfassenden Teils des Mühlenberger Lochs und dessen Herrichtung als bebaubare Fläche durch Maßnahmen zur Bodenkonsolidierung. Hierfür wird mit rd. 370 Mio Euro über die Hälfte der Kosten des Gesamtprojekts gebunden. Die Vorbereitung des Gesamtprojekts lag bis zum Abschluss des ersten Ausschreibungsverfahrens bei der Behörde für Wirtschaft und Arbeit - Strom- und Hafenausbau -, danach zusammen mit der Durchführung bei der eigens dafür gegründeten städtischen Realisierungsgesellschaft Finkenwerder mbH (ReGe) als Auftragnehmerin der ProFi.
388. Ausgehend von den veranschlagten Ausgaben¹⁷ hat die ReGe die Baukosten in eine eigene Kostenstruktur übertragen. Im Verlauf der Baudurchführung musste die ReGe zwischen den Positionen des Budgets für die Baukosten erhebliche Verschiebungen vornehmen. Dies erklärt sich im Wesentlichen aus dem im Laufe des Baufortschritts zunehmenden Genauigkeitsgrad der Kostenermittlung, macht aber zugleich deutlich, dass die Einhaltung der ursprünglich veranschlagten Gesamtkosten mit Risiken behaftet war und - soweit Aufträge noch nicht vergeben sind - weiterhin bleibt. Die ReGe führt für die Gesamtheit aller Maßnahmen eine Kostenstandsübersicht, die laufend fortgeschrieben wird. Nach deren Stand vom 30.09.2002 geht die ReGe davon aus, den Kostenrahmen einhalten zu können. Diese Einschätzung hat der Senat in seinem jüngsten Bericht an die Bürgerschaft vom 26.11.2002¹⁸ bestätigt. Ob dies tatsächlich erreicht werden kann oder sogar Minderkosten entstehen, lässt sich erst nach weitgehend vollständiger Auftragsvergabe feststellen. Jedenfalls entsprechen Baudurchführung und Baukosten bislang im Ergebnis den Planungen.
389. Das Höchstmaß für eintretende Setzungen der Bodenauffüllung wird von der ReGe mit max. 30 cm in fünf Jahren vorgesehen. Dass sich das Setzungsverhalten tatsächlich wie vorausberechnet

Umschichtungen im Baukostenbudget

¹⁶ Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit geht von voraussichtlichen Gesamteinnahmen aus Lohn- und Einkommensteuer zuzüglich Umsatz- und Unternehmenssteuern - vor Steuererlegung und Länderfinanzausgleich - in Höhe von 13,8 Mio Euro aus.

¹⁷ vgl. die in Fußnote 10 genannten Drucksachen

¹⁸ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1778 vom 26.11.2002

einstellen dürfte, wird durch spezielle Messprogramme der ReGe bisher bestätigt. Die ReGe hat auch plausibel dargestellt, dass sie mit der Wahl der Bauverfahren alle geeigneten Schritte unternommen hat, um Setzungsprobleme auszuschließen. Ein abschließendes Urteil über die Setzungsrisiken war zurzeit der Prüfung aber nicht möglich.

Baurisiken und Folgeschäden im Mietvertrag berücksichtigen

Auch wenn die Behörde für Wirtschaft und Arbeit das Restrisiko unvorhergesehener außergewöhnlicher Setzungen als sehr gering einschätzt, hat der Rechnungshof empfohlen, in dem Flächenmietvertrag mit dem Investor die Verteilung baulicher Restrisiken insbesondere im Hinblick auf Folgeschäden abschließend zu regeln.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Umwelt und Gesundheit

Geologisches Landesamt

Die sinkende Nachfrage nach Leistungen des Geologischen Landesamtes erfordert eine Neubestimmung seiner Aufgaben und die Anpassung seiner Organisation. Dabei muss auch entschieden werden, ob Hamburg die Aufgabe auf Dauer selbst wahrnehmen muss.

390. Das Geologische Landesamt (GLA) ist eine wissenschaftlich unabhängige Informations-, Beratungs- und Untersuchungsstelle der hamburgischen Verwaltung. Seit dem 01.01.1990 gehört das GLA als Fachamt zum Amt für Umweltschutz der jetzigen Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG).

391. Der Senat hat 1991 die Aufgaben des GLA bestimmt.¹ Im Wesentlichen sind dies die

Aufgabenbestimmung durch Senat

- geowissenschaftliche Information und Beratung der Behörden und Ämter der Stadt sowie die Bearbeitung geowissenschaftlicher Fragestellungen, insbesondere bei Boden- und Grundwasserschutz, Altlastensanierung, Bodendenkmal-, Natur- und Landschaftsschutz, Landschafts- und Landesplanung, Hoch- und Tiefbau sowie bei Aufgaben des Strom- und Hafenbaus,

¹ Senatsanordnung vom 29.01.1991. Das Gesetz über die Durchforschung des Reichsgebiets nach nutzbaren Lagerstätten vom 04.12.1934 in der inhaltlich gleichen Neufassung des BGB vom 02.03.1974 (BGBl. I S. 469) sowie seine Ausführungsverordnung vom 14.12.1934 regeln nur das Verhältnis zwischen geologischen Anstalten und Privaten.

- geowissenschaftliche Landesaufnahme einschließlich der erforderlichen Untersuchungen,
- Zweckforschung (Durchführung vertiefender geowissenschaftlicher Untersuchungen auch unabhängig von konkreten Vorhaben).

Das GLA darf auch für außerhamburgische Behörden, andere Stellen und Privatpersonen tätig werden.

392. Dem GLA standen 2002 insgesamt 19,5 besetzte Stellen² sowie zwei anderweitig finanzierte Mitarbeiter zur Verfügung.

Der Haushaltsplan 2002 nennt für das GLA Einnahmen in Höhe von 49.000 Euro und Ausgaben in Höhe von 1.289.000 Euro.

Entwicklung der Aufgaben

393. Seit einigen Jahren werden die Leistungen des GLA vermindert nachgefragt. Insbesondere

Leistungen werden vermindert nachgefragt

- wird bei der Genehmigung von Entwässerungsanlagen vom Antragsteller keine schriftliche Stellungnahme des GLA mehr verlangt,
- ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit - Strom- und Hafenbau - verstärkt zur Nutzung externer Büros übergegangen,
- wurde mit der Hamburger Stadtentwässerung (Anstalt öffentlichen Rechts) anstelle der früheren Einzelanfragen ein regelmäßiger elektronischer Datenaustausch vereinbart,
- erreichen das GLA weniger Aufträge aufgrund zunehmender privater Konkurrenz und Kompetenz, denn bei privaten Ingenieurbüros ist in den letzten Jahren eigenes geologisches Know-how aufgebaut worden,³
- bestätigen auch die im Gebührenbuch des GLA erfassten Entgelte den Rückgang der Leistungen nach Menge und Einnahmen.⁴

394. Mit der Abnahme der Aufgaben des GLA ist auch die Inanspruchnahme seiner beiden Labore, die Sachkosten von rd. 150.000 Euro im Jahr verursachten, deutlich zurückgegangen. Das chemische Labor wurde seit 1996 nicht mehr in größerem Umfang, seit 1999 kaum noch genutzt und 2002 aufgegeben. Aber auch die Inanspruchnahme des bodenmechanischen Labors ist deutlich zurück-

Weniger Bohrproben und Laboruntersuchungen

² eine davon mit kw-Vermerk; dazu kommen zwei unbesetzte Stellen

³ So beschäftigen von den rd. 24 einschlägig fachlich geeigneten Büros aus Norddeutschland 19 inzwischen Geologen; zum Teil haben die Büros bereits eigene Bohrarchive aufgebaut.

⁴ So wurde 2001 lediglich ein Drittel der Stellungnahmen und Gutachten des Jahres 1997 abgegeben.

gegangen: die Zahl der eingegangenen Bohrproben und der Untersuchungen ist von 1999 bis 2001 etwa um die Hälfte gesunken.⁵

395. *Ausreichender Kenntnisstand über geologische Verhältnisse in Hamburg* Darüber hinaus sind in Hamburg die bebauten Gebiete mit Bohrungen überzogen, so dass in der Regel ausreichendes Datenmaterial vorliegen dürfte. Soweit die Behörde dem ihre Einschätzung entgegenhält, selbst in dichter abgebohrten Gebieten noch nicht flächendeckend über ausreichende Daten zu verfügen, weist der Rechnungshof darauf hin, dass beispielsweise in Berlin wesentlich weniger Bohrergebnisse zentral erfasst sind als in Hamburg.⁶
396. *Einstweilen noch Anforderungen durch Altlastensanierung* Zurzeit bestehen noch Anforderungen an das GLA durch die laufende Altlastensanierung. Der Zugriff auf die Daten des GLA und seine Grundwassermodellrechnungen haben nach Angaben der BUG in der Vergangenheit Investitionskosten in erheblichem Umfang eingespart. Die Mitwirkung des GLA bei der Altlastensanierung bindet jedoch nur einen Bruchteil seiner Kapazität.
397. *Unzureichende Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen* Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Veränderungen bei den Aufgaben zwar nicht alle Arbeitsfelder des GLA gleichermaßen betreffen, die Behörde jedoch auf deren Ausmaß und Bedeutung bislang nicht ausreichend reagiert hat. Insbesondere hat sie eine zukunftsorientierte Neubestimmung weiterhin wahrzunehmender Aufgaben nach Art und Umfang nicht geleistet. Das chemische Labor hat sie zu spät geschlossen, das verbliebene Labor stellt sie bisher nicht in Frage.

Erfordernis einer aufgabenkritischen Untersuchung

398. Die sinkende Inanspruchnahme des GLA, das Maß bereits vorliegender geologischer Daten und das wachsende Angebot Privater erfordern unverzüglich eine grundlegende Neubestimmung der vom GLA künftig wahrzunehmenden Aufgaben und ihres Umfangs. Dabei ist nicht nur zu entscheiden, welche geowissenschaftlichen Aufgaben überhaupt noch wahrgenommen werden müssen, sondern auch, inwieweit verbleibende Aufgaben weiterhin die Verwaltung selbst erledigen muss oder inwieweit dies - auch für Zwecke der Verwaltung selbst - private Unternehmen leisten können. Grundlage hierfür muss eine objektive Analyse unter Berücksichtigung sowohl der Entwicklungsmöglichkeiten privater Unternehmen als auch der längerfristigen Wirtschaftlichkeit von Eigenerstellung oder Fremdvergabe sein.
399. *Aufgabenbeschränkung auf unverzichtbares Maß* Der Rechnungshof hat die Behörde daher aufgefordert, eine entsprechende Analyse vorzunehmen und die künftig vom GLA wahrzunehmenden Aufgaben an dem für das Verwaltungshandeln unverzichtbaren Maß zu orientieren. Dabei hat er die Behörde auch darauf hingewiesen, dass mit der notwendigen Aufgabenbe-

⁵ Bohrproben von 990 (1999) auf 506 (2001), geotechnische Laboruntersuchungen von 3.328 (1999) auf 1.555 (2001)

⁶ vgl. Produktinformation im Haushaltsplan 2001 der Freien und Hansestadt Hamburg, Einzelplan 8.2, Produktbereich 02, Produktgruppe 05

stimmung zugleich eine Neuberechnung des Personalbedarfs erforderlich ist.

400. Gegenstand der aufgabenkritischen Untersuchung sollte auch die Frage sein, ob der Umfang weiterhin notwendig durch die Verwaltung wahrzunehmender Aufgaben auf Dauer ein eigenes GLA in Hamburg erfordert. So hat z.B. Bremen durch Verwaltungsabkommen dem Niedersächsischen Landesamt für Bodenforschung in Hannover (NLfB) schon 1950 „die Durchforschung des Gebietes der Freien Hansestadt Bremen nach geowissenschaftlichen und ähnlichen Methoden“ gegen Kostenerstattung übertragen. Zu diesem Zweck unterhält das NLfB in Bremen eine mit drei Mitarbeitern besetzte Außenstelle, deren Aufgaben mit den bisherigen des GLA Hamburg vergleichbar sind. Die gesammelten geowissenschaftlichen Informationen des Landes Bremen werden im Archiv der Außenstelle niedergelegt und stehen für Auskünfte und Auswertungen zur Verfügung. In Hannover werden über die verwaltungstechnische Betreuung der Dienststelle hinaus keine Aufgaben für Bremen wahrgenommen.

Bremen hat Aufgaben auf Niedersachsen übertragen

401. Bei einer Übertragung des Bremer Modells auf Hamburg könnten - ohne Berücksichtigung von Sonderaufgaben wie der derzeitigen Zuarbeit zur Altlastensanierung - für die Aufgabenwahrnehmung in Hamburg sechs bis sieben Mitarbeiter ausreichen, wie ein Vergleich der beiden Städte hinsichtlich Flächengröße und Einwohnerzahl nahe legt:

	Bremen	Hamburg	Faktor Hamburg/Bremen
Fläche in km ²	404	755	1,9
Einwohner	681.700	1.704.700	2,5
Stellen	3	19,5 ⁷	
Reduzierung auf		6 - 7	∅ 2,2

Im Ergebnis könnte eine Einsparung von bis zu 1 Mio Euro pro Jahr erzielt werden.

Einsparung von bis zu 1 Mio Euro jährlich möglich

Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten, die Realisierbarkeit eines solchen Modells zu prüfen.

402. Die Behörde bezweifelt zwar, dass mit einer Lösung wie in Bremen für die Aufgabenwahrnehmung in Hamburg eine ausreichende Ausstattung erreicht werden könnte. Inwieweit im Bereich der geologischen Dienste Kooperationen mit Nachbarländern verstärkt und ggf. Einrichtungen gemeinsam im Sinne relevanter Einsparungen genutzt werden könnten, müsse allerdings geprüft werden.

Der Forderung des Rechnungshofs, eine aufgabenkritische Untersuchung durchzuführen, die Ziele des GLA neu zu definieren und über den Umfang sowie die organisatorische Ausgestaltung und Einbindung dieser Einrichtung in Abhängigkeit von den künftig

⁷ ohne die beiden anderweitig finanzierten Mitarbeiter, vgl. Tz. 392

wahrzunehmenden Aufgabenschwerpunkten zu entscheiden, will die BUG nachkommen. Bis Mitte 2003 will die Behörde dem Rechnungshof über die Ergebnisse ihrer Prüfungen und den Stand der Umsetzung berichten.

Organisatorische Konsequenzen

403. Schon der bisherige Rückgang (vgl. Tzn. 393 bis 395) und erst recht eine weitere Einschränkung der Aufgaben (vgl. Tzn. 398 bis 400) erfordern eine Anpassung der Organisationsstruktur und der organisatorischen Einbindung des GLA in der Behörde. Das GLA ist das bei weitem kleinste Fachamt in der BUG. Eine Aufrechterhaltung des GLA als Fachamt mit zwei Leitungsebenen (Fachamtsleitung, Abteilungsleitungen) und eigener Verwaltung ist bereits jetzt nicht mehr gerechtfertigt.

*GLA als Fachamt
nicht mehr ge-
rechtfertigt*

404. Der Rechnungshof hat der Behörde deshalb empfohlen, bei nächster Gelegenheit das Fachamt aufzulösen, seine beiden Abteilungen zusammenzufassen und als eine Abteilung z.B. in das Fachamt -W-⁸ einzugliedern, das dem GLA bislang schon durch Aufträge und Zusammenarbeit am stärksten verbunden ist. Mit einer solchen Verkleinerung des GLA würde auch eine mögliche spätere Umsetzung des Bremer Modells erleichtert. Das nicht ausgelastete bodenmechanische Labor, das ausschließlich der ohnehin zurückgehenden Zweckforschung dient, sollte alsbald geschlossen werden und die Behörde sollte prüfen, inwieweit eine Verlagerung einstweilen verbleibender Untersuchungsaufgaben zum Fachamt für Umweltuntersuchungen oder deren Vergabe an Private wirtschaftlicher ist.

Vor dem Hintergrund anstehender erheblicher Organisationsveränderungen in der Behörde will die BUG die bestehende Organisationsstruktur des GLA vorläufig noch beibehalten. Dies ist allerdings nur für einen begrenzten Zeitraum hinnehmbar.

Stellenfinanzierung aus Investitionsmitteln

405. 2002 waren im Auftrag der Fachämter -W- und -R-⁹ der BUG noch zwei Geologen mit Projekten des Grundwasser- und Bodenschutzes und der Altlastensanierung beschäftigt, aus deren Investitionsmitteln im Wege einer zweckgebundenen Einnahme auch die Personalausgaben dieser Mitarbeiter finanziert wurden. Es ist unzulässig, Investitionsmittel für Personalausgaben einzusetzen. Ein solches Vorgehen kann im Ergebnis zur Folge haben, dass Kredite für konsumtive Ausgaben aufgenommen werden.

*Stellen aus Per-
sonalmitteln fi-
nanzieren*

406. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, für die Beschäftigung der beiden nicht auf Stellen geführten Mitarbeiter eine personal- und haushaltsrechtlich einwandfreie Lösung zu schaffen. Da die beiden Mitarbeiter eine Daueraufgabe innerhalb der BUG erfül-

⁸ Gewässer- und Bodenschutz

⁹ Altlastensanierung

len und mit ihnen unbefristete Anstellungsverträge geschlossen worden sind, ist es nicht zu umgehen, für sie reguläre Stellen zu Lasten des Personalbudgets zu schaffen. Die Behörde will die Einweisung der beiden Geologen in Stellen des GLA prüfen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Umwelt und Gesundheit / Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (AöR)

Entrichtung von Nebentätigkeitsentgelten durch Ärzte

Dem Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg sind erhebliche finanzielle Nachteile entstanden, weil ein Krankenhaus Vorgaben der Unternehmensleitung nicht beachtet hat. Allein zwei Ärzte dieses Krankenhauses hätten im Jahr 2001 rd. 208.000 Euro höhere Nebentätigkeitsentgelte zahlen müssen.

Aufgelaufene Forderungen gegen 22 Leitende Krankenhausärzte in Höhe von inzwischen rd. 7,7 Mio Euro sind bisher noch nicht realisiert worden. Der LBK Hamburg hat die Forderungen in die von ihm geplante Neuordnung der Arbeitsverträge einbezogen.

Wegen unzureichender Überprüfung von ärztlichen Entgelterklärungen blieben Fehler mit finanziellen Nachteilen unentdeckt.

Ausreichender Versicherungsschutz gegen Schadenersatzansprüche bei privater nichtstationärer Behandlung lag nicht für jeden Arzt vor.

407. Im Jahr 2001 haben in den Krankenhäusern des Landesbetriebs Krankenhäuser Hamburg - LBK Hamburg - (AöR) insgesamt 243 Ärzte genehmigte Nebentätigkeit ausgeübt und für die Inanspruchnahme von Personal, Einrichtungen und Material Nebentätigkeitsentgelte entrichtet. Nach der Gewinn- und Verlustrechnung 2001 des LBK Hamburg betragen die Erlöse hieraus rd. 13,6 Mio Euro.

408. In den letzten Jahren haben die Bestimmungen für die Ausübung wahlärztlicher Nebentätigkeiten und die Entrichtung der Entgelte einem permanenten Änderungsprozess unterlegen. Vor dem Hintergrund der verschiedenen Rechtsgrundlagen werden die Nebentätigkeit ausübenden und Inanspruchnahmeentgelte zahlenden Ärzte unterschieden nach Alt-/Zwischenverträgern, IEVO-Verträgern¹ und GSG-Neuverträgern², die zum Teil sehr unterschiedliche Entgeltsätze zu entrichten haben. Seit dem 01.08.2001 werden im Rahmen einer konzeptionellen Neuordnung mit neu einzustellenden Leitenden Krankenhausärzten (Ltd. Ärzten) sog. LBK Hamburg-Verträge geschlossen. Alle bisher wahlärztlichen Nebentätigkeiten sind bei diesen Verträgen Dienstaufgabe ohne Liquidationsrecht.³

Die zur Abführung von Nebentätigkeitsentgelten verpflichteten Ärzte haben die für die Berechnung zu Grunde zu legenden Beträge zu erklären und die Entgelte innerhalb vorgegebener Fristen an das Krankenhaus zu entrichten.

Der Rechnungshof hat in zwei Krankenhäusern des LBK Hamburg jeweils vier Ärzte einer vertieften Prüfung unterzogen sowie in Einzelfällen die Unterlagen weiterer Ärzte eingesehen. Die geprüften Fälle spiegeln in etwa das Verhältnis der Vertragsarten wider.

Nichtbeachtung von Vorgaben

409. Abweichend von den Vorgaben⁴ der LBK Hamburg-Leitung hat ein Krankenhaus mit zwei Ltd. Ärzten in den Jahren 1990 und 1992 Arbeitsverträge geschlossen, in denen Nebenabreden zur wahlärztlichen Nebentätigkeit mit (statischen) Verweisungen auf die IEVO vom 15.12.1987 enthalten waren. Damit konnten die nachfolgenden aktuellen Fassungen der IEVO mit jeweils höheren Entgeltsätzen für die Entrichtung von Nebentätigkeitsabgaben nicht mehr angewendet werden. In einem zwischen einem Leitenden Krankenhausarzt (Ltd. Arzt) und dem LBK Hamburg ergangenen Urteil hat das Bundesarbeitsgericht (BAG)⁵ diese Rechtslage klargestellt.

Nichtbeachtung von Vorgaben beim Abschluss von Arbeitsverträgen

Erhebliche finanzielle Nachteile wegen der Nichtbeachtung

Wären die Vorgaben der Leitung des LBK Hamburg berücksichtigt worden, hätten beide Ärzte für die private Behandlung stationärer Patienten ab 01.04.1994 bis 31.12.1995 statt eines Nebentätigkeitsentgeltes von 25 % ein Entgelt von 35 % und danach rd. 50 % zahlen müssen. Für nichtstationäre Patienten wären statt eines Entgeltes von 35 % ab 1996 50 % zu zahlen gewesen. Allein für

¹ Entrichtung von Nebentätigkeitsentgelten nach der Inanspruchnahme- und Entgeltverordnung (IEVO).

² Entrichtung von Nebentätigkeitsentgelten nach dem Gesundheitsstrukturgesetz (GSG).

³ Hierfür wird mit dem Arzt arbeitsvertraglich ein differenziertes Vergütungssystem vereinbart, das u.a. abhängig ist von der Entwicklung des jeweiligen Betriebsergebnisses seiner Abteilung und dem des Krankenhauses.

⁴ Musterarbeitsverträge/-nebenabreden

⁵ Urteil vom 08.05.2001 - 9 AZR 95/00

2001 hätten die zwei Ärzte höhere Nebentätigkeitsentgelte von insgesamt rd. 208.000 Euro zahlen müssen.

Nach Angaben des Krankenhauses wurde in den Arbeitsverträgen von weiteren neun Ltd. Ärzten nicht die jeweils gültige Fassung der IEVO zugrunde gelegt. Auch in diesen Fällen sind keine Nachforderungen mehr möglich.

Zum Abweichen von den Vorgaben der Leitung des LBK Hamburg hat die Anstalt ausgeführt, dass das Direktorium des Krankenhauses eine unternehmerische Entscheidung getroffen habe, um für die Abgabenverpflichtung eine gesicherte und eindeutige Handlungsgrundlage zu schaffen. Zugleich hat sie jedoch erklärt, dass alle übrigen Krankenhäuser die Vorgaben der Leitung des LBK Hamburg beachtet hätten.

410. Das Krankenhaus hat ab Herbst 1998 bis Mitte 2002 eine Angestellte teilweise mit der Abwicklung aller mit ärztlichen Nebentätigkeiten im Zusammenhang stehenden arbeitsvertraglichen Probleme, die u.a. auch durch die Nichtbeachtung der Vorgaben des LBK Hamburg entstanden sind, betraut. Durch den Einsatz der Mitarbeiterin sind dem Krankenhaus zusätzliche Personalkosten von insgesamt rd. 200.000 Euro entstanden, die bei Beachtung der Vorgaben - teilweise - hätten vermieden werden können.
411. Die insgesamt erheblichen finanziellen Nachteile wären nicht entstanden, wenn zum einen die Vorgaben des LBK Hamburg von den Krankenhäusern konsequent angewendet worden wären und zum anderen die Leitung des LBK Hamburg stärker auf die Einhaltung ihrer Vorgaben für diesen sensiblen Bereich hingewirkt hätte.

Kündigung von Nebenabreden

412. Der Rechnungshof hat gefordert, bei Ärzten, die bisher aufgrund ihrer Arbeitsverträge niedrigere als nach dem Recht mögliche Nebentätigkeitsentgelte zahlen, die betreffenden Nebenabreden zu kündigen, um höhere Entgeltsätze zu erlangen.

Offene Forderungen nicht eingezogen

413. Gegen sechs Ltd. Ärzte eines geprüften Krankenhauses bestehen nach dem o.g. Urteil des BAG⁶ Forderungen aus ärztlicher Nebentätigkeit, weil in ihren Arbeitsverträgen keine Verweisung auf eine bestimmte Fassung der IEVO vorgenommen worden und insofern die jeweils geltende Fassung anzuwenden ist. Insbesondere ab 1996 bis Ende 2001 sind hier Nebentätigkeitsentgelte in Höhe von rd. 2,9 Mio Euro (ohne Verzugszinsen) aufgelaufen, die bis Mitte August 2002 von den Ärzten noch nicht beglichen waren. Zeitgleich zur Prüfung des Rechnungshofs hat der LBK Hamburg auch für die übrigen Krankenhäuser der Anstalt die aufgelaufenen

⁶ vgl. Fußnote 5

Offene Forderungen von insgesamt rd. 7,7 Mio Euro nicht eingezogen

Forderungen ermittelt und dem Rechnungshof im November 2002 für insgesamt 22 Ltd. Ärzte⁷ einen ausstehenden Gesamtbetrag von rd. 7,7 Mio Euro mitgeteilt. Hinzu kommen Zinsen in sechsstelliger Höhe. Soweit gegenüber nachgeordneten Ärzten der Anstalt Nachforderungsansprüche bestehen, kann das BAG-Urteil ebenfalls zur Begründung der Ansprüche herangezogen werden.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Anstalt trotz der finanziellen Bedeutung auch zwölf Monate nach Vorliegen der Begründung des BAG-Urteils die erheblichen noch ausstehenden Forderungen noch nicht eingezogen hat. Er hat den LBK Hamburg aufgefordert, nunmehr seine Forderungen gegenüber den Ärzten durchzusetzen.

Fehlende Nebentätigkeitsgenehmigung

414. Ein Ltd. Arzt eines Krankenhauses führt über zugelassene ärztliche Nebentätigkeiten hinaus für andere Krankenhäuser des LBK Hamburg sowie für nicht zur Anstalt gehörende Krankenhäuser/Kliniken Untersuchungen durch, ohne für diese zusätzlichen Tätigkeiten Nebentätigkeitsgenehmigungen zu besitzen. Er entrichtet hierfür einen niedrigeren Entgeltsatz als bei einer vertraglichen Regelung, über die bisher keine Einigung erzielt wurde, möglich. Dadurch sind dem Krankenhaus nicht unerhebliche Beträge an Nebentätigkeitsentgelten entgangen.

Finanzielle Nachteile wegen fehlender Nebentätigkeitsgenehmigungen und Nebenabreden

Der Rechnungshof hat dies beanstandet und den LBK Hamburg aufgefordert, kurzfristig über die Nebentätigkeiten zu entscheiden.

Stundung und ausstehende Erklärungen

415. Einem Ltd. Arzt wurde auf einen begründeten Antrag hin ein ab 01.01.2000 aufgelaufener Betrag von 236.863 Euro, rückzahlbar bis 30.06.2003, vom Krankenhaus gestundet. Stundungszinsen wurden nicht berechnet. Die Nebentätigkeitserklärung für das IV. Quartal 2001 wurde erneut verspätet eingereicht, die beiden folgenden Quartalerklärungen fehlten. Auch standen die vom Arzt für insgesamt drei Quartale zu entrichtenden Nebentätigkeitsentgelte Mitte August 2002 noch aus. Durch diese Abwicklung des Falles und die Nichtzahlung der Nebentätigkeitsentgelte durch den Ltd. Arzt sind dem Krankenhaus finanzielle Nachteile entstanden.

Stundung von rd. 237.000 Euro ohne Stundungszinsen

Verspätete Erklärungen und fehlende Zahlungen der Nebentätigkeitsentgelte

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass keine Stundungszinsen erhoben wurden und das Krankenhaus den Arzt nicht mit mehr Nachdruck zur Abgabe der Nebentätigkeitserklärungen und zur Zahlung der Entgelte aufgefordert hat. Zudem hat der Rechnungshof der Anstalt empfohlen, allgemeine Richtlinien für die Gewährung von Stundungen und Ratenzahlungen zu erlassen, in denen auch Betragsgrenzen und ggf. Fristen festgelegt werden.

⁷ einschließlich der vom Rechnungshof geprüften Ärzte

416. Weiter hat der Rechnungshof u.a. festgestellt, dass
- Ltd. Ärzte Rechnungen über wahlärztliche Behandlungen teilweise erst bis zu neun Monaten nach Entlassung der Patienten ausgestellt und die Krankenhäuser dadurch ihre Kosten verspätet erstattet bekommen haben,
 - die Krankenhäuser das Mahnverfahren bei Nebentätigkeitsentgelte zahlenden Ärzten unterschiedlich handhaben und sich dadurch zum Teil finanzielle Nachteile ergeben haben.

Verspätete Inrechnungstellung

Unterschiedliche Handhabung des Mahnverfahrens

Fehlende Überprüfung durch die Krankenhäuser

417. Die Krankenhäuser haben das Recht, jederzeit die Ordnungsmäßigkeit und Richtigkeit der Abrechnung der vom Arzt zu entrichtenden Nebentätigkeitsentgelte aufgrund der Belege, Bücher und Aufzeichnungen des Arztes zu überprüfen.

Der Rechnungshof hat bereits früher - mit entsprechender Zusage des LBK Hamburg - gefordert, von diesem Recht bei jedem Arzt in unregelmäßigen Abständen Gebrauch zu machen.⁸

Nach den Feststellungen des Rechnungshofs haben die letzten entsprechenden Kontrollen in dem einen Krankenhaus zuletzt für das Jahr 1999 und in dem anderen Krankenhaus vor 1997 stattgefunden. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und gefordert, dass die Überprüfungen der ärztlichen Nebentätigkeitsentgelte und Wahlleistungen wieder regelmäßig aufgenommen werden.

Keine regelmäßige Überprüfung durch die Krankenhäuser

Versicherungen

418. Wahlärztliche Nebentätigkeit ausübende Ärzte müssen sich gegen Schadenersatzforderungen aus der Behandlung privater nichtstationärer Patienten ausreichend versichern.

Bei Einsichtnahme von Unterlagen der Ärzte wurde festgestellt, dass teilweise die erforderlichen Deckungssummen nicht erreicht wurden. Der Rechnungshof hat den LBK Hamburg aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die betroffenen Ärzte über einen ausreichenden Versicherungsschutz verfügen.

Unzureichender Versicherungsschutz

Stellungnahme des LBK Hamburg

419. Der LBK Hamburg hat den Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt.

Die noch offenen Forderungen gegen die 22 Ltd. Ärzte habe der LBK Hamburg in die beabsichtigte Neuordnung der Arbeitsverträge einbezogen, die er auch den bereits beschäftigten Ltd. Ärzten an-

⁸ vgl. Jahresbericht 1992, Tz. 226

biete. Die neuen Hamburg-Verträge⁹ würden das Liquidationsrecht nicht mehr vorsehen. Sie räumten damit mögliche Interessenkonflikte zwischen Krankenhaus und dem Ltd. Arzt als „Unternehmer im Krankenhaus“ aus. Die Leitungsaufgaben des Ltd. Arztes umfassten damit im Sinne eines einheitlichen Krankenhausmanagements künftig die Krankenversorgung sämtlicher Patienten als Dienstaufgabe. Gleichzeitig würden insoweit die komplizierten Vorschriften zur wahlärztlichen Nebentätigkeit und zu den Inanspruchnahmeentgelten keine Bedeutung mehr haben.

Um diese für den LBK Hamburg bedeutsame strategische Veränderung zu erleichtern, sei beabsichtigt, auf die Hälfte der ausstehenden Forderungen (= rd. 3,8 Mio Euro) gegen die 22 Ltd. Ärzte zu verzichten, sofern sie einen LBK Hamburg-Vertrag abschließen. Die andere Hälfte sei von den Ärzten innerhalb von fünf Jahren in Raten zu zahlen. Nach Auffassung der Anstalt rechne sich der Verzicht, weil der durch den neuen Arbeitsvertrag erwirtschaftete Überschuss innerhalb eines angemessenen Zeitraumes den Erlass amortisiere. Langfristig erwarte die Anstalt höhere Einnahmen aus dieser Vertragsform.

Mit Rücksicht auf das Erfordernis, zunächst eine einheitliche Verhandlungslinie zu entwickeln, und die noch offene Verhandlungssituation seien die Forderungen der Anstalt bisher noch nicht eingezogen worden.

Im Übrigen hat der LBK Hamburg mitgeteilt, er habe zur Beseitigung der vom Rechnungshof festgestellten Mängel u.a. folgende Maßnahmen eingeleitet:

- Nebenabreden mit den niedrigeren Entgeltsätzen seien zum 31.12.2002 gekündigt worden.
- Die Ltd. Ärzte seien auf ihre arbeitsvertragliche Verpflichtung hingewiesen worden, Rechnungen für Wahlarztbehandlungen zeitnah zu erstellen und die entsprechenden Erklärungen fristgerecht abzugeben.
- Die wegen Reorganisation des Rechnungswesens unterbliebene Überprüfung ärztlicher Abrechnungen solle nach Erarbeitung von Prüfungsrichtlinien durch den Servicebetrieb AKTIVA ab 2003 von den Krankenhäusern wieder aufgenommen werden.
- Nebentätigkeitsgenehmigungen würden künftig nur noch erteilt, wenn ein entsprechender Versicherungsnachweis vorgelegt werde. Bereits beschäftigte Ärzte hätten erforderliche Haftpflichtversicherungen nachzuweisen.

⁹ vgl. Fußnote 3

Bewertung durch den Rechnungshof

420. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Forderungen des Unternehmens zu realisieren sind. Soweit der LBK Hamburg auf Forderungen - teilweise in Verbindung mit der Einräumung von Ratenzahlungen - verzichten will, bedarf es im Einzelfall eines nachweisbaren wirtschaftlichen Äquivalents. Der Rechnungshof hat gefordert, dass die Leitung der Anstalt Kriterien zur Beurteilung des wirtschaftlichen Äquivalents erarbeitet, deren Einhaltung überwacht und ihrem Aufsichtsorgan in regelmäßigen Abständen berichtet.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Inneres

Statistisches Landesamt

Die bisherige Beteiligung Hamburgs an der Statistikvereinigung ist unzureichend. Wirksame Aufgabenkritik setzt die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung bei den für die jeweiligen Statistiken federführenden Fachbehörden voraus.

Das Veröffentlichungswesen des Statistischen Landesamtes ist nicht kostendeckend und bedarf der Überprüfung.

Der Rechnungshof hat zur beabsichtigten Zusammenlegung der Statistischen Landesämter Hamburgs und Schleswig-Holsteins auf erhebliche Rationalisierungspotenziale hingewiesen, die auszuschöpfen sind.

421. Der Rechnungshof hat im Rahmen einer koordinierten Prüfung des Öffentlichen Statistikwesens durch mehrere Rechnungshöfe das Statistische Landesamt Hamburg untersucht und dabei vor allem aufgabenkritische Ansätze verfolgt. Die beteiligten Rechnungshöfe haben ihre Empfehlungen in einem gemeinsamen Bericht zusammengefasst. Der Rechnungshof hat diese Empfehlungen der Behörde für Inneres und der Finanzbehörde zugeleitet.

Aufgabenumfang Hamburgs für Zwecke der Bundesstatistik

422. Das Statistische Landesamt nimmt - abgesehen von seiner Funktion als Landeswahlamt - Aufgaben der Bundesstatistik nach dem Bundesstatistikgesetz (BStatG) wahr, verarbeitet sog. koordinierte Länderstatistiken und führt Landesstatistiken nach dem Hamburgischen Statistikgesetz durch. Von insgesamt rd. 370 Statistiken mit unterschiedlichen Periodizitäten hat das Statistische Landesamt im Jahr 2000 etwa 200 Statistiken verarbeitet. Rd. 80 % davon sind bundesgesetzlich geregelt oder leiten sich unmittelbar aus Rechtsakten der Europäischen Union (EU-Statistiken) her. Als Zweckkritik kann Aufgabenkritik damit - vornehmlich auf die Bundesstatistik bezogen - auf

- Reduzierung des bestehenden Statistikprogramms (sog. Statistikbereinigung: Verzicht auf bestehende Statistiken, Reduzierung von Erhebungsmerkmalen und Verlängerung von Erhebungsfristen) oder
 - Überprüfung der Notwendigkeit neuer Statistiken
- gerichtet sein.

423. Die Bundesstatistik ist in jüngerer Vergangenheit wiederholt überprüft und bereinigt worden. Der Bund hat die Länder dabei auf verschiedenen Ebenen einbezogen:

- Der Statistische Beirat - ein beim Statistischen Bundesamt angesiedeltes Beratungsgremium, bei dem die Landesämter mitwirken - hat seine Mitglieder um Vorschläge auch für Einsparungsmöglichkeiten gebeten.
- Nach einer entsprechenden Initiative des Bundesrats hat das Bundesministerium des Innern die Bundesländer ersucht, Vorschläge zur Reduzierung des Statistikprogramms zu unterbreiten.

An beiden Initiativen hat Hamburg sich nicht beteiligt. Das Statistische Landesamt hat an der aufgrund der Bitte des Beirats gebildeten Arbeitsgruppe nicht mitgewirkt. Die Fachbehörden haben keinen einzigen Vorschlag entwickelt und an den Bund weitergeleitet. Hamburg hat darüber hinaus in den letzten Jahren in mehreren vom Rechnungshof betrachteten Gesetzgebungsvorhaben nicht nennenswert von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Vorschläge zur Statistikbereinigung oder zur Reduzierung des Umfangs neuer Statistiken einzubringen.

Keine Beteiligung Hamburgs an Statistikbereinigung

424. Das in Hamburg seit Jahren verfolgte generelle Ziel eines Effizienzgewinns lässt sich ohne aktive Mitwirkung an aufgabenkritischen Prozessen auch auf Bundesebene nicht erreichen. Der beim Statistischen Landesamt zu leistende Aufwand wird durch die Bundesstatistik maßgeblich geprägt. Der Durchführungsaufwand dafür ist von Seiten eines Landes nur zum kleineren Teil steuerbar.

Deshalb müssen alle zur Verfügung stehenden Wege der Mitwirkung und Mitgestaltung genutzt werden, um reine Fremdbestimmung und die damit verbundene Ressourcenbindung zu vermeiden. Dies ist eine Aufgabe aller Behörden, die künftig weit stärker als bisher wahrgenommen werden muss.

425. Die - ohne wesentliche Mitwirkung Hamburgs - durch Statistikbereinigung geschaffenen Freiräume sind durch neue oder den Ausbau bestehender Statistiken wieder geschlossen oder gar überkompensiert worden. Die bisherigen Anstrengungen auf Bundesebene haben deshalb nicht zu einer nachhaltigen Entlastung im Statistikwesen geführt.¹ Einer wirksamen Aufgabenkritik steht ein sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene - und damit auch in Hamburg - bestehendes Strukturproblem entgegen:

Die Fachverantwortung für Entstehung und Ausgestaltung von Bundesstatistiken einerseits sowie die Finanzverantwortung für deren Durchführung andererseits liegen in verschiedenen Händen. Die zuständigen Fachbehörden wirken in Bund-Länder-Ausschüssen und im Bundesratsverfahren maßgeblich an der Gesetzgebung mit und nehmen Einfluss auf den Aufgabenumfang des Statistischen Landesamts, dem allein die Durchführung der Statistiken einschließlich der damit verbundenen Finanzverantwortung obliegt. Dafür benötigte Haushaltsmittel sind im Einzelplan der Behörde für Inneres veranschlagt und nicht bei der Fachbehörde, die eine Statistik mit veranlasst hat. Die Behörde für Inneres trägt damit die Konsolidierungslasten des Statistikwesens, obwohl sie den zugrunde liegenden Aufgabenbestand nicht verantwortlich steuern kann. Die Fachebene repräsentiert das eigentliche Interesse an der Statistik, ist aber mit ihren Kosten nicht belastet und deshalb kaum motiviert, deren Notwendigkeit und Umfang als Grundlage sparsamen und wirtschaftlichen Handelns zu hinterfragen.

Trennung von Fach- und Finanzverantwortung behindert Aufgabenkritik

426. Der Rechnungshof sieht darin die Ursache für das fehlende Engagement der Fachbehörden bei der Aufgabenkritik im Statistikwesen und hat deshalb empfohlen,
- mit den Kosten neu einzuführender Statistiken die federführende Fachbehörde zu belasten - wie in Hamburg im Fall der Dienstleistungsstatistik teilweise bereits geschehen - und
 - schrittweise die Kosten bestehender Statistiken ebenfalls in die Finanzverantwortung der jeweiligen Fachbehörden zu überführen.
427. Die Behörde für Inneres hat darauf verwiesen, sie sehe keine großen Einsparpotenziale im Statistikwesen mehr und sei aus Kapazitätsgründen nicht in der Lage, die Gestaltung des Gesamtprogramms der Bundesstatistik aktiv mit voranzutreiben. Sie habe Prioritäten gesetzt und nehme in Teilbereichen eine herausragende

¹ „Die Statistikbereinigungen in der Vergangenheit brachten unter Berücksichtigung der gleichzeitig zugehenden neuen Statistiken für die Statistischen Ämter keine nennenswerten Entlastungen“ - Begründung der Entschließung des Bundesrates zur Einsparung von Statistiken vom 04.02.2000, Drs. 695/99

Rolle mit finanziell messbaren Erfolgen ein. Eine „Ressortfinanzierung“ hält sie für problematisch: Die Daten würden von den meisten Behörden benötigt, eine sachgemäße Kostenverteilung gemäß dem unterschiedlich großen Bedarf sei nicht durchführbar.

428. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs geht die Behörde von falschen Voraussetzungen aus: Bei nahezu allen im Rahmen der gemeinsamen Prüfung (vgl. Tz. 421) betrachteten Statistiken haben sich aufgabenkritische Ansätze ergeben, die auf Einsparpotenziale hindeuten. Eine Prioritätensetzung des Statistischen Landesamtes darf deshalb nicht zu einer vollständigen Konzentration auf einzelne Fachaufgaben führen, sondern muss Aufgabenkritik im Rahmen aller Aufgaben einen hohen Stellenwert zuweisen.

Die Behörde verkennt ferner, dass nach dem Vorschlag des Rechnungshofs der aus Statistiken zu ziehende Nutzen bei einer Finanzierung nach dem Ressortprinzip allein nach der fachlichen Federführung Berücksichtigung finden und so Abgrenzungsprobleme ausschließen soll. Der Vorschlag hat das Ziel, den Umfang der Kosten einer Statistik bereits in ihrer Entstehungsphase von vornherein zu begrenzen. Spätere Nutzer haben darauf nicht immer Einfluss. Die federführenden Fachbehörden hingegen würden bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens zu einer verstärkten Gesetzesfolgenabschätzung auch im Hinblick auf die Belastung ihrer Budgets gezwungen sein, wenn sie später selbst die Kosten tragen müssten.

Die Behörde setzt sich schließlich mit ihrer Stellungnahme in Widerspruch zu ihrer Initiative, die Kosten für die Dienstleistungstatistik nicht ausschließlich ihr selbst anzulasten (vgl. Tz. 426).

Zusammenarbeit mit anderen Behörden

Koordinierung auf Landesebene

429. In Hamburg fehlt ein Überblick über bei anderen öffentlichen Stellen auf Landesebene geführte Statistiken. Die bei anderen Stellen als dem Statistischen Landesamt - z.B. für Geschäftsstatistiken - gewonnenen Statistikdaten können deshalb nicht daraufhin überprüft werden, ob z.B.

*Überblick über
Statistikwesen auf
Landesebene fehlt*

- Überschneidungen vorkommen,
- daraus bereits Daten für andere amtliche Statistiken gewonnen werden,
- Geschäftsstatistiken bereits durch Zahlenmaterial aus der amtlichen Statistik abgedeckt werden können und damit
- insgesamt Doppelarbeit geleistet wird bzw. statistische Erkenntnisse ungenutzt bleiben.

430. Koordinierungsprobleme gibt es auch bei der Klärung grundlegender rechtlicher und - darauf aufbauend - organisatorischer und wirtschaftlicher Angelegenheiten. So haben verschiedene Behörden Kundenbefragungen durchgeführt, ohne vorher mit der für Statistiken zuständigen Behörde für Inneres die Zuständigkeit des Statistischen Landesamtes und Möglichkeiten der Vergabe an Dritte zu klären.

Kundenbefragungen ohne Klärung grundlegender Vorfragen

431. Im Jahr 2001 wurde ein Landesausschuss für die Koordinierung und Rationalisierung der Verwaltung auf dem Gebiet der Statistik aufgelöst, der zuvor die Aufgaben hatte,

- Entscheidungen grundsätzlicher Art auf dem Gebiet der Statistik vorzubereiten und
- bei Entwürfen von Rechtsvorschriften des Bundes, die das Gebiet der Statistik berühren, Vorschläge für die hamburgische Stellungnahme im Bundesrat zu erarbeiten.

Der Auflösung lag jedoch nicht - wie geboten - die sachliche Prüfung der Entbehrlichkeit zu Grunde, sondern lediglich die Tatsache, dass die Aufgaben faktisch nicht mehr wahrgenommen worden waren.

432. Der Rechnungshof sieht einen unverändert fortbestehenden Handlungsbedarf bei der Zusammenarbeit im Statistikwesen und hat deshalb gefordert,

- eine Mitteilungspflicht für alle Statistiken an das Statistische Landesamt einzuführen sowie
- zu prüfen, wie die grundsätzlichen Statistikbelange in Hamburg zusammengeführt werden können (vgl. z.B. Tz. 425).

Die Behörde hat eine Prüfung zugesagt.

Erfüllung von Berichtspflichten

433. Eine Reihe von hamburgischen Behörden erfüllen ihre gesetzlichen Auskunftspflichten gegenüber dem Statistischen Landesamt nicht ordnungsgemäß und liefern Daten verspätet oder fehlerhaft. Unabhängig von der gesetzlichen Verpflichtung ist das Statistische Landesamt auf termingerechte und fehlerfreie Belieferung schon deshalb angewiesen, weil

Behörden erfüllen gesetzliche Auskunftspflichten nicht

- es seine Verpflichtungen gegenüber dem Statistischen Bundesamt sonst selbst nicht erfüllen kann und damit
- die Ziele der Bundesstatistik (§ 1 BStatG) gefährdet werden;
- zeitraubende Nachfragen und Mahnungen zusätzliche Kosten verursachen.

Die Versuche des Amtes, im Einzelfall mittels Amtsleiterschreiben oder Intervention auf der Ebene der Staatsräte auf die Berichtspflichtigen einzuwirken, hatten bislang nur beschränkten Erfolg.

Der Rechnungshof hat gefordert, nachdrücklich auf die rechtzeitige und vollständige Abgabe statistischer Daten durch die berichtspflichtigen Behörden hinzuwirken. Die Behörde will dies weiter wie bisher tun, sollte nach Auffassung des Rechnungshofs aber auch andere Wege beschreiten, z.B. den Senat mit der Problematik befassen oder rechtlich mögliche Sanktionen erwägen, wenn andere Mittel nicht den gewünschten Erfolg haben.

Kunden- und Bürgerbefragungen

434. Das Statistische Landesamt hat - trotz Kapazitätsproblemen bei der Bearbeitung seiner ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben² - den Hamburger Behörden angeboten, sie künftig gegen Entgelt bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung von Kunden- und Bürgerbefragungen zu beraten und /oder zu unterstützen bzw. solche Arbeiten ganz oder teilweise für sie zu übernehmen. Jährliche Personalkosten von rd. 58.000 Euro für eine dafür eingerichtete „Servicestelle Umfragen“ hat es aus dem eigenen Bestand finanziert. Es liegen jedoch bisher weder kostendeckende Aufträge vor noch sind diese in absehbarer Zeit zu erwarten.

Freiwillige neue Aufgabe trotz fehlender Kostendeckung

Der Rechnungshof hat deshalb die Behörde aufgefordert, die „Servicestelle Umfragen“ aufzulösen und die dafür eingesetzten Stellen einzusparen.

Die Behörde hat erklärt, das Statistische Landesamt habe seine Kompetenz für Kunden- und Bürgerbefragungen einbringen wollen. Die Nachfrage nach den angebotenen Umfrageleistungen konkretisiere sich zurzeit aber nicht in einer großen Anzahl von Aufträgen. Bei künftiger Kostenunterdeckung sei beabsichtigt, im ersten Halbjahr 2003 über die Auflösung der Servicestelle zu entscheiden. Es sei jedoch auch weiterhin Aufgabe des Statistischen Landesamtes, den Hamburger Behörden und Ämtern als Koordinierungs- und Beratungsstelle zur Verfügung zu stehen.

435. Für die Durchführung einer ihm durch Rechtsverordnung als gesetzliche Aufgabe zugewiesenen Bürgerbefragung hat das Statistische Landesamt unzulässige Werkverträge mit eigenen Bediensteten abgeschlossen und damit gegen arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Vorschriften verstoßen.

Unzulässiger Abschluss von Werkverträgen

Die Behörde für Inneres hat die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und nach Prüfung sämtlicher Verträge zu leistende Sozialversicherungsbeiträge nachgezahlt.

² vgl. z.B. Bericht des Haushaltsausschusses, Bürgerschaftsdrucksache 17/450 vom 28.03.2002, Tz. 102

Veröffentlichungen

436. Mit der Befugnis der Statistischen Ämter, Daten hoheitlich zu erheben, korrespondiert ihre - im Bund und in den meisten Ländern ausdrücklich gesetzlich geregelte - Verpflichtung, statistische Ergebnisse grundsätzlich öffentlich zugänglich zu machen. Das Statistische Landesamt veröffentlicht Druckerzeugnisse und nutzt das Internet sowie andere Datenträger. Dies geschieht teils kostenfrei, teils kostenpflichtig auf der Basis selbst festgelegter Preise.

Die Erlöse aus den Veröffentlichungen decken dabei die Kosten nur zu einem kleinen Teil: Allein die Druckkosten übersteigen die Einnahmen für Veröffentlichungen deutlich, der notwendige Personalaufwand liegt nochmals um ein Vielfaches höher.

Veröffentlichungen nicht kostendeckend

437. Das Statistische Landesamt hat die Kosten seiner Produkte bisher nicht systematisch ermittelt und kennt demzufolge auch nicht die jeweiligen Kostendeckungsgrade. Die Kostenermittlung vernachlässigt teilweise Personalaufwand und Gemeinkosten und führt insoweit zu unrichtigen Ergebnissen. Das Statistische Landesamt hat darauf hingewiesen, dass es eine Kosten- und Leistungsrechnung erst aufbaut.

Eine für die Verwaltung des Veröffentlichungswesens Ende 2000 beschaffte Software, für die es insgesamt 6.320 Euro aufgewendet hat, setzt das Statistische Landesamt nicht ein, obwohl alle Voraussetzungen dafür vorliegen.

438. Die notwendige Steuerung des Veröffentlichungswesens setzt präzise Daten über vorgehaltene Produkte, ihre Kosten und Erlöse voraus. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die beschaffte Software nicht eingesetzt wird, und die Behörde aufgefordert,

- die Kosten ihrer Veröffentlichungen spezifiziert zu ermitteln und dazu - solange die Kosten- und Leistungsrechnung dafür noch nicht voll einsatzfähig ist - zur Verfügung stehende herkömmliche Methoden zu nutzen;
- auf Basis so gewonnener Daten systematisch Ansätzen für eine Kostenminimierung und für einen verbesserten Kostendeckungsgrad nachzugehen.

439. Der Rechnungshof hat ferner Bedenken gegen die Art der Preisfestsetzung geäußert. Das Statistische Landesamt vermarktet hoheitlich erhobene Daten auf privatrechtlicher Basis, obwohl es sich aufgrund seiner Monopolstellung keinem Wettbewerb stellen muss und sein Veröffentlichungsauftrag öffentlich-rechtlich begründet ist. Dies spricht für eine Entgelterhebung auf Grundlage einer ebenfalls öffentlich-rechtlichen Gebührenordnung.

440. Die Behörde hat auf bisherige Bemühungen zur Vermeidung unnötiger Kosten auch bei Veröffentlichungen, z.B. durch Auflagenreduzierungen und Verlagerungen ins Internet, hingewiesen.

Die weiter gehenden Empfehlungen des Rechnungshofs will sie künftig beachten. Die Einführung der aufgrund personeller Engpässe nach der Beschaffung nicht genutzten Software betreibe sie seit August 2002. Gebührenrechtliche Grundlagen für die Entgelte ihrer Veröffentlichungen hält sie nicht für erforderlich: Nur etwa 10 % der betroffenen Produkte des Statistischen Landesamtes ließen sich auf die hoheitliche Veröffentlichungspflicht zurückführen. Dieses Mindestveröffentlichungsprogramm erfüllten die Statistischen Ämter kostenlos. Der darüber hinausgehende Teil dürfe auf privatrechtlicher Basis veräußert werden.

441. Nach Auffassung des Rechnungshofs fehlt einer privatrechtlichen Preisfestsetzung die Legitimation, soweit die öffentlich-rechtliche Verpflichtung des Statistischen Landesamtes zur Veröffentlichung reicht. Ein Anspruch auf kostenlose Veröffentlichungen besteht auch bei einem Mindestveröffentlichungsprogramm nicht. Der Rechnungshof hat gefordert, die Notwendigkeit einer Gebührenordnung für Pflichtveröffentlichungen zu prüfen.

*Veröffentli-
chungsprogramm
aufgabenkritisch
prüfen*

Soweit die Veröffentlichungen des Amtes freiwillig sein sollten und damit privatrechtlich abgerechnet werden können, sind für die Leistungen grundsätzlich kostendeckende Entgelte anzustreben. Die Kostendeckung ist gegenwärtig nicht annähernd gewährleistet (vgl. Tz. 436). Der Rechnungshof hat die Behörde daher aufgefordert, das Veröffentlichungsprogramm aufgabenkritisch zu überprüfen und betriebswirtschaftlich zu bewerten. Die Überprüfung sollte sich auf die Verbesserung des Kostendeckungsgrades, ggf. aber auch auf die Einstellung von Veröffentlichungen erstrecken, für die keine kostendeckenden Entgelte zu erzielen sind. Nach Angaben der Behörde wären von einer solchen Überprüfung rd. 90 % der Veröffentlichungen betroffen, so dass von einem erheblichen Einsparpotenzial auszugehen ist.

Zusammenlegung der Statistischen Ämter

442. Wegen ihrer zum großen Teil identischen Aufgabenstellungen arbeiten die Statistischen Landesämter auf einer Reihe von Feldern zusammen. Dabei hat schon in der Vergangenheit die Zusammenarbeit Hamburgs mit Schleswig-Holstein die anderer Statistischer Ämter deutlich übertroffen. Auf Grundlage eines Staatsvertrags nehmen sie bestimmte statistische Aufgaben jeweils vollständig für das andere Bundesland wahr.³ Außerdem haben sie über eine schon bestehende Zusammenarbeit bei der Datenverarbeitung hinaus den Aufbau eines gemeinsamen IuK-Bereichs betrieben. Aufgrund der in der Senats- und Koalitionsklausur im Mai 2002 gefassten Beschlüsse (Jesteburger Beschlüsse) ist nunmehr eine Zusammenlegung der Landesämter Hamburgs und Schleswig-Holsteins vorgesehen. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe für die

³ vgl. Gesetz zum Staatsvertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und dem Land Schleswig-Holstein über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der amtlichen Statistik vom 02.05.2001 (GVBl. S. 17) i.V.m. der Bekanntmachung über das In-Kraft-Treten dieses Staatsvertrages am 12.06.2001 (GVBl. S. 132)

Umsetzung hat ihre Tätigkeit bereits aufgenommen. Dabei verfolgt die Behörde das Ziel, Haushaltsentlastungen so umfangreich und rasch zu realisieren, wie es sozialverträglich möglich ist.

443. Die angestrebte Zusammenlegung der Ämter eröffnet Rationalisierungspotenziale, die bei ihrer - schon bisher erfolgreichen - Kooperation nicht ausgeschöpft waren, und vermeidet Probleme, die bei der Zusammenarbeit eines gemeinsamen IuK-Bereichs mit zwei selbstständigen Fachbereichen der Länder entstünden.

Eine im Rahmen der gemeinsamen Prüfung der Rechnungshöfe (vgl. Tz. 421) angestellte vergleichende Betrachtung der für die Statistischen Landesämter anfallenden Ausgaben belegt, dass das Verhältnis zwischen Ausgaben für Statistik und Einwohnerzahl mit steigender Einwohnerzahl günstiger wird. So hat das größte Bundesland Nordrhein-Westfalen mit 2,64 Euro pro Kopf das günstigste Verhältnis der Ausgaben von rd. 47,6 Mio Euro zu rd. 18 Mio Einwohnern. In Hamburg lag diese Kennzahl bei Ausgaben von rd. 11,7 Mio Euro und rd. 1,7 Mio Einwohnern bei 6,88 Euro pro Kopf, in Schleswig-Holstein bei Ausgaben von rd. 16,2 Mio Euro und rd. 2,8 Mio Einwohnern bei 5,83 Euro pro Kopf. Der Aufwand für ein gemeinsames Amt Hamburgs und Schleswig-Holsteins wird danach letztlich deutlich geringer sein als die Summe des bisherigen in beiden Ländern zu leistenden Aufwands, weil Fixkosten, die für die Betriebsbereitschaft eines Amtes entstehen (z.B. Aufwand für Intendanz und Räume), nur einmal anfallen.

*Zusammenlegung
der Statistischen
Landesämter
senkt Kosten*

Das Kostensenkungspotenzial vergrößert sich noch, weil sich nicht nur die Fixkosten, sondern auch der Aufwand für die Durchführung der Statistiken verringern. Dieser Aufwand hängt in erster Linie nicht von der zu bearbeitenden Datenmenge, sondern von dem Basisaufwand ab, der mit der Durchführung jeder Statistik verbunden ist. Dementsprechend hat die Zusammenarbeit Hamburgs und Schleswig-Holsteins auf Basis des Staatsvertrags schon heute zu finanziell spürbarer Aufwandsminderung geführt.

444. Eine Zusammenlegung der Statistischen Ämter Hamburgs und Schleswig-Holsteins eröffnet damit erhebliche Rationalisierungs- und Kostensenkungspotenziale. Der Rechnungshof hat deshalb empfohlen, mit dem Ziel größtmöglicher struktureller Einsparungen für den Hamburger Haushalt

- die Zusammenlegung der Statistischen Landesämter Hamburgs und Schleswig-Holsteins vorrangig voranzutreiben;
- dabei - allerdings nur, wenn es ohne erhebliche Verzögerungen möglich ist - weiteren norddeutschen Länder die Teilnahme an dem Konzentrationsprozess anzubieten, um kosten-senkende Effekte ggf. noch zu verstärken;
- von vornherein nicht nur eine organisatorische, sondern auch eine weit gehende räumliche Zusammenlegung der Statistischen Landesämter an einem Standort anzustreben.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Landeskriminalamt - Abteilung Kriminaltechnik -

Die Zusammenarbeit der Abteilung Kriminaltechnik mit anderen Dienststellen der Polizei bedarf der Verbesserung. Die Wirtschaftlichkeit geplanter wie getroffener Maßnahmen muss überprüft, Kosten müssen als Grundlage für Erstattungsansprüche richtig berechnet werden.

Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen

445. *Zusammenarbeit verbessern* Hauptaufgabe der Abteilung Kriminaltechnik des Landeskriminalamtes ist die Erstellung von Gutachten zum Sachbeweis in Strafverfahren. Daneben führt sie Spurensuche und -sicherung durch und erbringt grafische und fotografische Dienstleistungen. Zur Zusammenarbeit mit anderen Dienststellen der Polizei hat der Rechnungshof festgestellt, dass
- teilweise Experten der Spurensicherung unnötig angefordert werden, weil ermittlungsführende Sachbearbeiter der Polizei - entgegen der Polizeidienstvorschrift - auf eine eigene Einschätzung der Spurenlage vor Ort verzichten und deshalb nicht erkennen, dass am Tatort keine verwertbaren Spuren vorhanden sein können, weil z.B. der Untergrund eine Sicherung von Fingerspuren nicht zulässt;
 - im Schichtdienst arbeitende Fotografen der Kriminaltechnik beim Einsatz für den Erkennungsdienst nicht ausgelastet sind;
 - in vielen Fällen Anträge des Polizeivollzugsdienstes für kriminaltechnische Untersuchungen wiederum entgegen der Polizeidienstvorschrift und trotz entsprechender Aus- und Fortbildung sowie Hinweisen auf den zu verwendenden Antragsvordruck unpräzise sind und vermeidbare Nachfragen auslösen;
 - teilweise vermeidbare Klärungen notwendig sind, weil die Polizeidienstvorschrift keine aktuell zutreffende Beschreibung von Aufgaben und Leistungen der Abteilung enthält.

Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

446. *Erfolgskontrolle für Personalverstärkungen durchführen* Zum Zeitpunkt der Erhebung waren im Sachgebiet Serologie - zuständig insbesondere für DNA-Analysen - Arbeitsrückstände zu verzeichnen, die nach Auffassung der Dienststelle nicht mehr vertretbar und mit dem vorhandenen Personal nicht aufzuarbeiten waren. Die Behörde für Inneres hat das Sachgebiet deshalb personell verstärkt. Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten, auf der

Grundlage von § 7 LHO und dazu ergangener Verwaltungsvorschriften eine nachgehende Erfolgskontrolle, insbesondere auch im Hinblick auf den Abbau der Arbeitsrückstände, durchzuführen.

Bei den DNA-Analysen erprobt die Behörde Veränderungen in den Abläufen, insbesondere bei der Reihenfolge von Verfahrensschritten. Der Rechnungshof hat angeregt, in die Bewertung der Erprobungsphase auch Belange der Justiz einzubeziehen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - ggf. unter Beteiligung der Staatsanwaltschaft - durchzuführen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich ferner durch eine zentrale Asservierung des von der Serologie untersuchten Beweismaterials und durch eine Zusammenfassung verschiedenartiger elektronischer Übersichten in einem elektronischen Tagebuch die Wirtschaftlichkeit verbessern lässt.

447. Die Abteilung Kriminaltechnik hat ein aufwändiges System zur Tatortvermessung ohne rechtzeitige Schulung aller für die Bedienung von der Dienststelle vorgesehenen Mitarbeiter beschafft. Das Gerät kann deshalb nicht ausgelastet werden. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass mit der vorzeitigen Beschaffung Ausgaben eher geleistet worden sind, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich waren (§ 34 Abs. 3 LHO). Ferner ist die Dokumentation von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Beschaffungen entgegen den Verwaltungsvorschriften zu § 7 LHO unterblieben, so dass sie nicht nachvollziehbar sind.

Beschaffungen sorgfältig vorbereiten

Kostenerstattung

448. Von der Abteilung Kriminaltechnik erbrachte Leistungen können nach Abschluss des Strafverfahrens einen Erstattungsanspruch gegen einen Straftäter auslösen. Die Berechnung nach dem maßgeblichen Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen (ZSEG) unterbleibt jedoch teilweise: Trotz gleicher Rechtslage leitet die geprüfte Stelle Kostenberechnungen nur weiter, wenn ihrer Arbeit Aufträge der Justiz zugrunde liegen, nicht aber bei Aufträgen aus der Polizei. Dadurch besteht die Gefahr, dass Einnahmen entgegen § 34 Abs. 2 LHO nicht erhoben werden.

Kostenerstattungen vorschriftsmäßig abrechnen

Soweit die Dienststelle abgerechnet hat, sind ihr eine Reihe von Fehlern unterlaufen. So haben einige Sachgebiete Stundensätze für die Entschädigung von Sachverständigen nicht - wie es nach den Vorschriften (§ 3 ZSEG) erforderlich wäre - einzelfallbezogen, sondern schematisch in immer gleicher Höhe festgesetzt. Außerdem hat die geprüfte Stelle Aufwendungen für Hilfskräfte unrichtig abgerechnet, Gemeinkosten sowie Kosten für verbrauchtes Material nicht geltend gemacht und damit ebenfalls gegen das ZSEG und § 34 Abs. 2 LHO verstoßen.

Stellungnahme der Behörde

449. Die Behörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und will seinen Empfehlungen folgen. Sie will z.B. durch Schulung sachgerechte Anträge für Untersuchungen sicherstellen, die Erstattungsvorschriften richtig anwenden, die Personalverstärkungen im Bereich der Serologie einer Erfolgskontrolle unterziehen und die geforderten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Fotografieren der Spurensicherung setzt sie künftig nicht mehr beim Erkennungsdienst ein und lagert Beweismaterial der Serologie weitestgehend zentral.

Behörde für Inneres / Senatsamt für Bezirks- angelegenheiten / Bezirksämter

Wahrnehmung ausländer- behördlicher Aufgaben in den Bezirksämtern

Die (Teil-)Dezentralisierung ausländerbehördlicher Aufgaben für Ausländer mit gesichertem Aufenthaltsstatus hat Kundenfreundlichkeit und Bürgernähe verbessert. Die Behörde für Inneres muss jedoch ihre Rolle als Fach- und Aufsichtsbehörde verstärkt wahrnehmen. Grundlagen für effektives Controlling, für Binnensteuerung und strategische Entscheidungen sind noch zu schaffen.

450. Die Behörde für Inneres - Einwohnerzentralamt - nahm als zentrale Ausländerbehörde bis 1998 die ausländerbehördlichen Aufgaben nach dem Ausländergesetz wahr. Mit dem Ziel, dort aufgetretene unzumutbare Wartezeiten zu vermeiden sowie die Integration der Ausländer zu verstärken und zu verbessern¹, ist im September 1999 die (Teil-)Dezentralisierung ausländerbehördlicher Aufgaben für Ausländer mit gesichertem Aufenthaltstatus auf derzeit neun Dienststellen der Bezirks- und Ortsämter abgeschlossen worden.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/437 vom 17.02.1998

Verbesserung der Kundenfreundlichkeit

451. Die Ausländerdienststellen passen Öffnungszeiten und Art der Publikumssteuerung (Terminvergabe und/oder Wartenummern) örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen der Kunden an. Mitarbeiter an Informationsschaltern beraten die Kunden und nehmen eine grobe Vorprüfung mitgebrachter Unterlagen vor. Callcenter beantworten Fragen und vergeben Termine.

Im Ergebnis treten unzumutbare Wartezeiten regelmäßig nicht mehr auf. Die Publikumsströme haben sich entzerrt, die Atmosphäre zwischen Kunden und Bediensteten ist entspannter. Da die Ausländerdienststellen in unmittelbarer Nähe anderer Dienststellen liegen (z.B. Wohnungsamt, Sozialamt) können verschiedene notwendige Behördengänge verbunden werden.

Die Kundenfreundlichkeit hat sich damit infolge der (Teil-)Dezentralisierung ausländerbehördlicher Aufgaben verbessert.

Kundenfreundlichkeit verbessert

452. Führungskräfte der Wirtschaft, hervorgehobene Künstler, Gastwissenschaftler sowie Studierende aus Nicht-EU-Staaten, die ausschließlich zum Zwecke des Studiums eingereist sind, können ihre ausländerbehördlichen Angelegenheiten an zwei den Bezirksamtern Hamburg-Mitte (Handelskammer) bzw. Eimsbüttel (Universität) angegliederten Sonderschaltern erledigen. Nach behördeninternen Untersuchungen haben sich die Schalter allerdings in der konzipierten Form nicht bewährt. Das Bezirksamt Hamburg-Mitte weicht deshalb vom ursprünglichen Konzept in vielen Fällen ab und führt am Sonderschalter abschließende Bearbeitungen durch, statt sich wie ursprünglich vorgesehen auf die reine Annahme von Anträgen und Rückgabe von Unterlagen zu beschränken. Der Sonderschalter für die Universität ist von der Zielgruppe nicht wie erwartet angenommen worden und nicht ausgelastet.

Die erweiterte Praxis des Sonderschalters an der Handelskammer sollte auf eine gesicherte Grundlage gestellt und fortgesetzt, der Universitätsschalter aufgegeben werden, wenn seine Auslastung in Zukunft - z.B. durch Beschränkung der Sprechstunden - nicht zu gewährleisten ist.

Entscheidung über Sonderschalter herbeiführen

Die Behörden wollen die vom Rechnungshof geforderten Entscheidungsprozesse einleiten.

Steuerung der Aufgabenwahrnehmung

453. Der Behörde für Inneres obliegt als zuständiger Fachbehörde nach dem Bezirksverwaltungsgesetz die fachliche Steuerung der Bezirksamter bei der Durchführung der ausländerbehördlichen Angelegenheiten. Sie gibt dazu inhaltliche Vorgaben, Arbeitshinweise und Erläuterungen zur Durchführung der im Ausländerrecht anzuwendenden bundes- und landesrechtlichen Vorschriften, die z.T.

Meinungsverschiedenheiten über geeignete Steuerungsinstrumente

Hinweise des Bundesministeriums des Innern einbeziehen. Zwischen Behörde und Bezirksämtern bestehen jedoch Meinungsverschiedenheiten über die Eignung solcher Instrumente für die fachliche Steuerung und insbesondere über ihre Verbindlichkeit. Ihre Umsetzung durch die bezirklichen Dienststellen ist nicht durchgehend gewährleistet. Ein einheitlicher Wissensstand und eine aufeinander abgestimmte Verfahrensweise sind auf dieser Grundlage ebenso wenig sichergestellt wie die Ausübung der Fachaufsicht. So

- haben einige Bezirksämter Hinweise der Behörde für Inneres zur Durchführung sog. Verpflichtungserklärungen² nicht einheitlich in Dienstanweisungen umgesetzt. Sie bearbeiten damit verbundene Aufgaben teilweise außerhalb der Ausländerdienststellen und inhaltlich uneinheitlich;
- hat eine Dienststelle in keinem Fall Buß- oder Verwargelder auf Grundlage des Ausländergesetzes verhängt, obwohl sich die Bezirksämter verständigt hatten, eine vom Einwohnerzentralamt für den eigenen Zuständigkeitsbereich erlassene Dienstanweisung für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Ausländerrecht nach der (Teil-)Dezentralisierung ebenfalls anzuwenden;
- erstrecken sich Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse zwischen den Bezirksämtern auf der Basis von Empfehlungen der Fachbehörde über lange Zeiträume, ohne dass ein verbindliches Ergebnis sichergestellt ist;
- hat es hinsichtlich der Schulungsangebote der Behörde für Inneres zur Qualifikation der Mitarbeiter bezirklicher Dienststellen Abstimmungsprobleme gegeben. Die Angebote werden nicht wie gewünscht angenommen, während zugleich die Ausländerdienststellen nicht gedeckten Schulungsbedarf beklagen.

454. Künftig bedarf es einer Steuerung der bezirklichen Ausländerdienststellen durch die Fachbehörde, die einerseits im notwendigen Umfang fachliche Verbindlichkeit von Vorgaben herstellt und deren Umsetzung mit den Instrumenten einer Aufsichtsbehörde begleitet, andererseits aber auch Gestaltungsspielräume der bezirklichen Ebene deutlich macht. Die Behörde für Inneres und das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten haben ihre grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten über dafür geeignete Instrumente unter Moderation des Rechnungshofs beigelegt. Die Behörde für Inneres will

Behörde für Inneres will Instrumente fachlicher Steuerung klären und anwenden

- federführend den insbesondere mit der Bezirksverwaltung bereits eingeleiteten Klärungsprozess über die Instrumente fachlicher Steuerung umgehend abschließen und

² betr. Verpflichtung eines Dritten, für den Lebensunterhalt eines in der Regel von ihm eingeladenen Ausländers aufzukommen, der nicht in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt in der Bundesrepublik zu bestreiten (vgl. § 84 Ausländergesetz).

- künftig auf der gemeinsam getragenen Grundlage ihrer fachlichen Steuerungsfunktion verstärkt nachkommen.
455. Darüber hinaus wollen Senatsamt für Bezirksangelegenheiten und Behörde für Inneres den Forderungen des Rechnungshofs folgen und
- den gegenüber der Dienststelle beanstandeten Verstoß gegen das im Ordnungswidrigkeitenrecht geltende Opportunitätsprinzip abstellen sowie dafür sorgen, dass künftig Ordnungswidrigkeiten in allen bezirklichen Ausländerdienststellen geahndet werden;
 - im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten für die Bearbeitung von Verpflichtungserklärungen verbindliche einheitliche Verfahrensweisen schaffen und dabei - nach Feststellungen des Rechnungshofs bisher nicht vorhandene - Möglichkeiten für eine hamburgweite umfassende Dokumentation der Verpflichtungserklärungen mit dem Ziel prüfen, möglichen Missbräuchen dieser Erklärungen entgegen zu wirken;
 - das Schulungsangebot am tatsächlichen Bedarf ausrichten und ein gemeinsames Fortbildungskonzept entwickeln.

Wirtschaftlichkeitsanalysen

456. Der Aufwand für den erreichten Stand der angestrebten Kundenfreundlichkeit (vgl. Tz. 450) kann in den Ausländerdienststellen unterschiedlich sein und bedarf einer Bewertung nach § 7 LHO. Dazu ist es beispielsweise erforderlich, einheitliche Standards und Kriterien zur Optimierung von Verwaltungsleistungen zu erarbeiten und nebeneinander stehende Ziele wie Kundenfreundlichkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung in ein bewertbares Verhältnis zueinander zu setzen. Dann ließe sich z.B. entscheiden, ob auf Dauer neun Dienststellen (und dazu ggf. Sonderschalter) notwendig sind oder eine Konzentration im Rahmen der Dezentralisierung vertretbar, sinnvoll oder geboten ist.
457. Über die auch in den Produktinformationen ausgewiesenen Angaben zu Stellenzahl und Personalausgaben hinaus stehen weitere für die verwaltungsinterne Steuerung wesentliche Kennzahlen - z.B. Anzahl der Vorsprachen, durchschnittliche Wartezeiten usw. - nicht zur Verfügung. Aufgrund fehlender Kennzahlen und fehlenden Berichtswesens können die Ergebnisse des Verwaltungshandelns nicht gemessen und die Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirksamter anhand konkreter Aufgabenstellungen nicht verglichen werden. Eine Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Arbeit von Ausländerdienststellen generell sowie im Vergleich der einzelnen Dienststellen untereinander zur Ermittlung der „best practice“ ist bisher somit nicht möglich.

458. *Controllingvoraussetzungen schaffen* Das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten hat dem Rechnungshof zugesagt, auf die Festlegung operabler Ziele unter Berücksichtigung fachlicher Zielvorgaben sowie die Entwicklung geeigneter Kennzahlen hinzuwirken. Es will damit die Voraussetzungen für ein funktionierendes Berichtswesen und ein effektives Controlling schaffen, das sowohl eine Binnensteuerung gewährleistet als auch Grundlagen für finanzwirksame Entscheidungen und Prioritätensetzung liefert.

Fundsachenverwaltung

Die Fundsachenverwaltung wird unwirtschaftlich wahrgenommen. Die Abläufe müssen gestrafft und aufeinander abgestimmt werden. Dabei können die staatlichen Aufgaben ohne Nachteile für den Bürger auf das gesetzlich vorgegebene Maß zurückgeführt werden.

Um eine angemessene Steuerung zu gewährleisten, ist der Erlass einer Globalrichtlinie sowie weiterer Regelungen erforderlich.

459. *Aufwand übersteigt Erträge erheblich* Fundannahmestellen sind in Hamburg alle bezirklichen Einwohnerdienststellen und Polizeikommissariate. Darüber hinaus sind drei Fundbüros in den Bezirksamtern Hamburg-Mitte (Zentrales Fundbüro), Bergedorf und Harburg eingerichtet, denen zusätzlich die Verwahrung der Fundsachen obliegt. Die Verwertung erfolgt ausschließlich im Zentralen Fundbüro.
- Der derzeitige Aufwand für die Verwaltung von jährlich mehr als 45.000 Fundsachen¹ übersteigt die Erträge (Verwertungserlöse und nicht abgeholte Fundgelder in Höhe von insgesamt rd. 175.000 Euro) etwa um das Siebenfache. Der Nutzen für den Bürger lässt sich allein an der Quote der abgeholten Fundsachen messen. Diese liegt bei nicht einmal 15 %.²
460. *Durchführung teilweise uneinheitlich und unwirtschaftlich* Die Fundsachenverwaltung weist erhebliches Rationalisierungspotenzial auf. Sie wird in der Praxis teilweise uneinheitlich und unwirtschaftlich durchgeführt, wie folgende Beispiele zeigen:
- Bislang werden nahezu alle abgegebenen Gegenstände ungeachtet ihrer Art und Beschaffenheit als Fundsachen angenommen. Offensichtlich nicht verlorene, sondern entäußerte

¹ Anzahl der beim Zentralen Fundbüro eingehenden Sachen ohne die von den anderen Dienststellen bereits ausgehändigten Funde und ohne Ausweispaniere

² einschließlich der den Findern ausgehändigten Sachen

(herrenlose) Gegenstände³ stellen jedoch keine Fundsachen dar. Deren Annahme ist weder geboten noch sinnvoll.

- Einige bezirkliche Fundannahmestellen verweigern unzulässigerweise die Annahme sperriger Fundsachen und verweisen die Finder an das nächstgelegene Polizeikommissariat oder unmittelbar an das Zentrale Fundbüro.
- Während die Polizeikommissariate die eingelieferten Fundsachen im Rahmen des dort eingesetzten luK-Verfahrens Com-Vor erfassen und verwalten, erfolgt - mit Ausnahme des Zentralen Fundbüros - die Fundsachenverwaltung in den bezirklichen Dienststellen noch mittels handschriftlich geführter Listen, Hefte oder selbst zurechtgeschnittener Journal-Bücher. Diese manuelle Erfassung ist insbesondere wegen der jeweils erforderlichen Neuregistrierung bei der Übergabe an eine andere Dienststelle vermeidbar arbeitsintensiv.
- Die bei der Polizei eingelieferten Fundsachen werden zunächst der nächstgelegenen bezirklichen Einwohnerdienststelle zugeführt, die die Fundgegenstände dann zu einem späteren Zeitpunkt an das für sie zuständige Fundbüro weiterleitet. Von dort werden sie - bei Nichtabholung innerhalb von sechs Monaten - an das Zentrale Fundbüro zur Verwertung übersandt.

Diese mehrfachen Übergaben - einschließlich des damit verbundenen Erfassungsaufwands - sind unnötig und darüber hinaus wenig bürgerfreundlich, weil die Verwaltung den aktuellen Verwahrungsort des verlorenen Gegenstandes nicht kennt und damit die Abholung durch den Eigentümer erheblich erschwert wird.

- Bei bezirklichen Dienststellen abgegebene Ausweispapiere werden teilweise dem Zentralen Fundbüro übersandt, das sie - mangels Zuständigkeit - an die örtlich zuständige Einwohnerdienststelle weiterleiten muss. Dies ist ein unnötiger Umweg.
- Während sich die Polizeikommissariate hinsichtlich der Abwicklung des Finderlohnverfahrens darauf beschränken, die bestehenden - privatrechtlichen - Ansprüche des Finders durch Weitergabe der erforderlichen Daten an Finder und Eigentümer zu sichern, erbringen die bezirklichen Dienststellen darüber weit hinausgehende Leistungen, indem sie den Wert der Fundsache ermitteln, den Finderlohn berechnen, diesen vom Eigentümer einfordern und an den Finder weiterleiten. Das Vorgehen der bezirklichen Dienststellen ist im Vergleich zu aufwändig.

461. Eine wesentliche Ursache der exemplarisch beschriebenen Schwachstellen ist, dass die Behörde für Inneres die ihr als Fachbehörde obliegende Steuerung und das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten seine Koordinierungsfunktion für die Bezirksverwal-

Steuerung nicht hinreichend wahrgenommen

³ erkennbar für Gebrauch oder Verzehr nicht mehr vorgesehene Sachen

tung nicht ausreichend wahrnehmen. Der Rechnungshof hat insbesondere beanstandet, dass es seit Außerkräfttreten der einschlägigen Fachlichen Weisung im Juni 1998 für die bezirklichen Dienststellen keinerlei die Durchführung der Fundsachenverwaltung regelnden Vorschriften mehr gibt, so dass die Dienststellen sich selbst überlassen sind.

462. Der Rechnungshof hat gefordert, die Organisation der Fundsachenverwaltung zu straffen und die Abläufe besser aufeinander abzustimmen.

Abläufe müssen verbessert werden

Eine deutliche Verbesserung lässt sich insoweit durch den flächendeckenden Einsatz eines elektronischen Fundsachenprogramms erreichen. Die Bezirksverwaltung hatte bereits eine Initiative mit diesem Ziel ergriffen. Dabei ist allerdings künftig der erforderliche Informationsaustausch zwischen der Bezirksverwaltung und den polizeilichen Dienststellen sicherzustellen.

463. Darüber hinaus hält es der Rechnungshof für geboten, mit den organisatorischen Änderungen eine aufgabenkritische Analyse zu verbinden. Deren Ziel sollte sein, die Aufgabenwahrnehmung auf das vom Gesetz vorgegebene Maß zu beschränken. Das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) als maßgebliche Rechtsgrundlage für die Fundsachenverwaltung fordert von der Verwaltung im Wesentlichen die Annahme, Verwahrung und Aushändigung von Fundsachen an Verlierer bzw. Finder und erlaubt die Verwertung nicht abgeholter Fundsachen durch den Staat.

Aufgabenkritische Analyse geboten

464. Innerhalb dieses Rahmens sieht der Rechnungshof konkrete Optimierungsmöglichkeiten. So hat er u.a. empfohlen:

Konkrete Vorschläge

- Mehrfache Übergabeverfahren sollten entfallen und Fundsachen von der erstbearbeitenden Dienststelle unmittelbar dem Zentralen Fundbüro zugeleitet werden, Ausweispapiere grundsätzlich der für den Wohnort des Inhabers örtlich zuständigen Einwohnerdienststelle.
- Hinsichtlich der Finderlohnabwicklung sollte sich die Bezirksverwaltung künftig auf das von der Polizei praktizierte Vorgehen beschränken.
- Offensichtlich herrenlose Gegenstände sollten nicht mehr als Fundsachen angenommen werden.
- Das Ausstellen von Verlustanzeigen, die im Wesentlichen dazu dienen, den Verlierer bei Eingang der Fundsache zu benachrichtigen, ist aufwändig und sollte auf Ausnahmefälle beschränkt werden.
- Die Fundbüros in den Bezirksamtern Bergedorf und Harburg sollten im Hinblick auf die ermittelten Fallzahlen⁴ aufgegeben werden. Auch hier sind Fundannahmestellen ausreichend.

⁴ In Bergedorf und Harburg werden jeweils 200 Fundsachen jährlich ausgehändigt, im Zentralen Fundbüro dagegen 200 Fundsachen monatlich.

- Die Fundsachenverwaltung arbeitet seit 1980 gebührenfrei. Der Rechnungshof hält dies in Anbetracht der von der Verwaltung erbrachten Leistungen für nicht sachgerecht und hat die Verwaltung daher um Prüfung gebeten, ob Gebühren für die Fundsachenverwaltung wirtschaftlich erhoben werden können.

465. Die Ergebnisse der kritischen Aufgabenanalyse und die verbesserten Abläufe müssen in Vorgaben und Regelungen einfließen. Der Rechnungshof hat die Fachbehörde aufgefordert, eine Globalrichtlinie zu erarbeiten, um ministerielle Vorgaben zur Durchführung der Fundsachenverwaltung sowie hinsichtlich des Zusammenwirkens von Bezirksverwaltung und Polizei festzulegen. Weiter hat er das Senatsamt für Bezirksangelegenheiten in seiner Koordinierungsfunktion für die Bezirksverwaltung sowie die Behörde für Inneres als für die Polizei zuständige Behörde darauf hingewiesen, dass nach Vorliegen der Globalrichtlinie Verfahrensregelungen im Sinne reibungsloser und aufeinander abgestimmter Abläufe zu erarbeiten sind. Dazu gehört auch eine entsprechende Anpassung der geltenden polizeilichen Dienstvorschrift.

Globalrichtlinie erforderlich

Voraussetzungen für eine künftig wirksame Steuerung und Koordination sind hier insbesondere

Wirksame Steuerung erforderlich

- die Auswertung von Zeitreihen über Fallzahlen als Grundlage der Bemessung der notwendigen Ressourcen,
- Erfolgskontrollen, insbesondere unter dem Gesichtspunkt von Kosten und Nutzen sowie der Eignung von Verfahren.

Stellungnahme der Verwaltung

466. Die Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs will die Verwaltung umsetzen bzw. der erforderlichen näheren Prüfung unterziehen. So will sie insbesondere

- die Finderlohnabwicklung künftig im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten auf die Sicherung der privatrechtlichen Ansprüche beschränken,
- das Verfahren bei der Weiterleitung von Fundsachen straffen sowie
- unter Kosten-Nutzen-Aspekten prüfen, ob für die Verwaltung von Fundsachen Gebühren erhoben werden sollten.

Eine Aufgabe der Fundbüros in Bergedorf und Harburg bewerte die Verwaltung grundsätzlich positiv, die Entscheidungsprozesse auf Bezirksebene seien aber noch nicht abgeschlossen.

Die Behörde für Inneres wird in Zusammenarbeit mit dem Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, der Bezirksverwaltung und der Polizei eine Globalrichtlinie sowie ein Konzept für die Steuerung

der Fundsachenverwaltung erarbeiten. Darüber hinaus wird die Verwaltung eine aufgabenkritische Analyse der Fundsachenverwaltung durchführen. Die beteiligten Behörden wollen kurzfristig eine gemeinsame Arbeitsgruppe bilden und dem Rechnungshof bis zum Frühsommer 2003 einen umfassenden Bericht zu Prüfungsergebnissen und Umsetzungsschritten zuleiten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Finanzbehörde

Gebäudeversicherung für Hamburg und seine öffentlichen Unternehmen

Mängel in der Bestandspflege und in der Schadensabwicklung stadteigener Gebäude haben zu erheblichen finanziellen Nachteilen für Hamburg geführt. Den Ursachen ist konzeptionell nachzugehen, um künftig eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.

467. Die stadteigenen Gebäude sowie die inzwischen an die Kommanditgesellschaft VHG Verwaltung Hamburgische Gebäude GmbH u. Co (VHG) veräußerten Objekte sind bei der Hamburger Feuerkasse AG (HFK) gegen Gebäudeschäden¹ versichert. Es handelt sich um über 26.000 Einzelobjekte mit einem Versicherungswert von über 17 Mrd Euro bei einer jährlichen Versicherungsprämie von rd. 3 Mio Euro.

Bestandspflege

468. *Einnahmeverluste durch unzureichende Bestandspflege* Veränderungen im Gebäudebestand sind einschließlich baulicher Veränderungen, Modernisierungsmaßnahmen und Nutzungsänderungen durch die gebäudeverwaltenden Dienststellen sowohl der HFK als auch der Finanzbehörde innerhalb von vier Wochen anzuzeigen. Diese Veränderungen können zu einer Anpassung der Versicherungsprämien führen.

Die gebäudeverwaltenden Dienststellen kommen ihrer Verpflichtung nur unzureichend nach: Veränderungen im Gebäudebestand

¹ Brand, Blitzschlag, Explosionen, Schäden durch Anprall oder Absturz bemannter oder unbemannter Flugkörper, ihrer Ladung oder ihrer Teile. Sturm- und Hagelschäden sind nach Fertigstellung der Gebäude unter bestimmten Voraussetzungen mitversichert.

werden in vielen Fällen nicht oder nicht rechtzeitig mitgeteilt. Die Finanzbehörde hat diese Mängel erkannt und bis 1997 Veränderungen im Gebäudebestand in eigener Regie ermittelt. Dadurch konnten Prämienreduzierungen in beträchtlicher Höhe erreicht werden (für die Jahre 1994 bis 1997 rd. 210.000 Euro). Seit 1998 hat die Finanzbehörde im größeren Umfang keine eigene Bestandspflege mehr durchgeführt. Es ist nicht auszuschließen, dass der Stadt durch das Verhalten der Behörden Einnahmeverluste durch fehlende Prämienrückerstattungen entstanden sind oder Gebäude unterversichert sind, weil wertsteigernde Um- bzw. Einbauten nicht angezeigt wurden.

469. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, den Ursachen der Mängel in der Bestandspflege konzeptionell nachzugehen und in Abstimmung mit den gebäudeverwaltenden Dienststellen verbindliche Verfahrensregelungen zu treffen, die sicherstellen, dass sämtliche Veränderungen des Gebäudebestandes sowohl der HFK als auch der Finanzbehörde rechtzeitig angezeigt werden.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, dieser Forderung des Rechnungshofs nachzukommen.

Schadensabwicklung

470. Die Abwicklung der Versicherungsschäden an stadteigenen Gebäuden erfolgt unmittelbar zwischen den gebäudeverwaltenden Dienststellen und der HFK. Die Schadensabwicklung weist weiterhin die Mängel auf, die der Rechnungshof bereits 1992 bei der Abwicklung von Brandschäden in Schulen festgestellt hatte:² So wurden von der HFK anerkannte Schadensersatzleistungen von den gebäudeverwaltenden Dienststellen nicht bzw. nicht rechtzeitig abgefordert. Dadurch sind unter Nichtbeachtung des Gebots vollständiger und rechtzeitiger Einnahmeerhebung (§ 34 Abs. 1 LHO) Ansprüche i.H.v. rd. 270.000 Euro zwischenzeitlich verjährt. Da Schadensersatzleistungen z.T. in Millionenhöhe jahrelang nicht abgefordert wurden, sind außerdem unnötige Zinsausgaben in erheblicher Höhe (nach Schätzung der Finanzbehörde in den letzten fünf Jahren rd. 0,5 Mio Euro) entstanden.

Finanzielle Nachteile durch mangelhafte Abforderung von Schadensersatzleistungen

471. Die Finanzbehörde hat ab 1996 damit begonnen, die ihr bekannt gewordenen Schadensfälle selbst mit der HFK abzurechnen, um dadurch drohende Verjährungen zu vermeiden. Bis zum 30.08.2002 sind insgesamt fast 8,6 Mio Euro von der Finanzbehörde sichergestellt worden.

Bis Juli 1998 wurden die Schäden von den gebäudeverwaltenden Dienststellen jedoch lediglich der HFK gemeldet und nicht der Finanzbehörde. Für die Finanzbehörde war somit eine Kontrollmöglichkeit hinsichtlich der Abrechnung der Schadensfälle nicht gegeben. Erst im Juli 1998 hatte die Finanzbehörde die Behörden im Rahmen einer „Information zur Neuregelung der Gebäudeversiche-

² vgl. Jahresbericht 1993, Tzn. 185 bis 190

rung bei der Hamburger Feuerkasse“ u.a. aufgefordert, die Schäden an den stadteigenen Gebäuden auch der Finanzbehörde aufzugeben. Die Behörden haben jedoch darin keine für sie verbindliche Verfahrensregelung gesehen.

472. Durch die Initiative der Finanzbehörde ist es zwar gelungen, die finanziellen Nachteile für Hamburg zu reduzieren. Es wären jedoch weiter gehende Schritte erforderlich gewesen, da strukturelle Mängel erkennbar waren. Auch im Hinblick auf die früheren Mängelfeststellungen des Rechnungshofs (vgl. Tz. 470) und die Zusagen der Verwaltung, entsprechende Maßnahmen zur Mängelbeseitigung zu ergreifen, wäre sie verpflichtet gewesen, die Beauftragten für den Haushalt der Behörden auf die bestehenden gravierenden Mängel und die dadurch bereits entstandenen und weiter entstehenden finanziellen Nachteile für die Stadt sowie auf die Pflicht, Schadenersatzforderungen gegenüber Bediensteten zu prüfen und ggf. geltend zu machen, hinzuweisen.

Fehlende konzeptionelle Untersuchung der Mängelursachen

473. Um die Ursachen in der Schadensabwicklung zu beseitigen, hätte die Finanzbehörde darüber hinaus den Mängeln nachgehen und auf der Grundlage der Untersuchungsergebnisse ein Konzept für weiter gehende Maßnahmen entwickeln und in Abstimmung mit den Behörden umsetzen müssen. Es musste verhindert werden, dass auf der Basis fortbestehender struktureller Mängel ein weiterer finanzieller Schaden für die Stadt entsteht.

474. Der Rechnungshof hat das Verhalten der Finanzbehörde als unzureichend beanstandet und sie aufgefordert, im Zusammenhang mit den Mängeln in der Bestandspflege (vgl. Tzn. 468 und 469) auch den Mängeln und ihren Ursachen in der Schadensabwicklung konzeptionell nachzugehen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um künftig eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen.

Die Finanzbehörde ist zwar der Auffassung, dass sie - insbesondere mit der Herausgabe des Informationsrundschreibens 1998 - ausreichend reagiert habe, gleichwohl will sie der Forderung des Rechnungshofs nachkommen.

Erstattungen von Aufwendungen

475. Die Finanzbehörde erbringt ihre Dienstleistungen im Versicherungswesen nicht nur für die gebäudeverwaltenden Dienststellen der Stadt, sondern auch für andere Bereiche.³ Ihre sächlichen und personellen Aufwendungen werden der Finanzbehörde allerdings nicht erstattet. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, sich künftig die Aufwendungen für Tätigkeiten, die sie gegenüber Dritten erbringt, erstatten zu lassen.

Keine Erstattungen von Dienstleistungen der Finanzbehörde

³ VHG, Stiftungen, Wohnungsbaukreditanstalt, Sprinkenhof AG, Mieter und Pächter außerhamburgischer Grundstücke.

Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Frage der Kostenerstattung zu prüfen und ggf. Konzepte zur Refinanzierung auszuarbeiten.

Erhebung von Versicherungsprämien bei Mieten und Pachten

476. Die Versicherungsprämien sind z.T. aufgrund einer entsprechenden Regelung in den Miet- bzw. Pachtverträgen von den Nutzern zu tragen. In diesen Fällen wird die Prämie zunächst durch die Finanzbehörde gezahlt. Sie ist dann durch die gebäudeverwaltenden Dienststellen von den Mietern bzw. Pächtern anzufordern.

Dies ist nicht in allen Fällen geschehen. Für die Stadt sind finanzielle Nachteile entstanden, da Hamburg zustehende Einnahmen nicht vollständig erhoben worden sind (§ 34 Abs. 1 LHO).

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten zu prüfen, inwieweit die HFK die Versicherungsprämien künftig unmittelbar von den Nutzern einziehen kann. Er hat die Finanzbehörde aufgefordert, andernfalls Regelungen zu treffen, die eine Berücksichtigung der Versicherungsprämien bei der Erhebung von Mieten und Pachten sicherstellt.

Unvollständige Erhebung von Versicherungsprämien

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass die ausstehende Erhebung der Versicherungsprämien von den Nutzern nachgeholt worden sei und sie prüfen werde, ob künftig ein unmittelbarer Einzug der Versicherungsprämien seitens der HFK möglich sei.

Rahmenvertrag Gebäudeversicherung

477. Der zwischen der Finanzbehörde und der HFK abgeschlossene Rahmenvertrag über den Versicherungsschutz von Gebäuden umfasst auch den Gebäudebestand der Sprinkenhof AG, der VHG und der Wohnungsbaukreditanstalt. Weitere öffentliche Unternehmen haben sich dem Rahmenvertrag bislang nicht angeschlossen. Einige öffentliche Unternehmen konnten jedoch unter Hinweis auf diesen Rahmenvertrag ihre eigenen Versicherungsverträge bei der HFK durch Nachbesserungen deutlich günstiger gestalten. Dies lässt vermuten, dass durch eine erweiterte Vermengung der Risikopotenziale sich für alle Beteiligten günstigere Vertragsbedingungen ergeben könnten.

Günstigere Bedingungen durch Erweiterung des Rahmenvertrages

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde daher gebeten, zu prüfen, ob durch eine Einbeziehung weiterer öffentlicher Unternehmen günstigere Vertragsbedingungen erreichbar sind. Die Finanzbehörde hat zugesagt, dies im Rahmen künftiger Ausschreibungen zu berücksichtigen.

478. Der Rechnungshof hat - angesichts der zunehmenden Veräußerung stadteigener Grundstücke an Dritte - die Finanzbehörde um Prüfung gebeten, inwieweit im Interesse eines effektiven Gebäu-

Wahrnehmung des Gebäudemanagements durch Dritte

deversicherungsmanagements die bislang der Finanzbehörde obliegenden Aufgaben künftig von einem Dritten (z.B. der VHG) wahrgenommen werden sollten. Andernfalls sollte überlegt werden, ob die von den Behörden wahrgenommenen Aufgaben der Schadensabwicklung - angesichts der erneut festgestellten Mängel - auf die Finanzbehörde übergehen sollten.

Die Finanzbehörde will diesen Fragen im Rahmen der zugesagten konzeptionellen Untersuchung der bei der Bestandspflege und der Schadensabwicklung bestehenden Mängel (vgl. Tzn. 468 und 470) nachgehen.

Hamburg, den 9. Januar 2003

Dr. Meyer-Abich

Dr. Knoke

Otto-Abeken

Dr. Martens

Hinz

Dehne