

Jahresbericht

des Rechnungshofs

der Freien und Hansestadt Hamburg

2004





Rechnungshof
der Freien und Hansestadt Hamburg

Jahresbericht 2004

über die Prüfung der Haushalts- und Wirtschafts-
führung der Freien und Hansestadt Hamburg
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung 2002

Hamburg, den 8. Januar 2004

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: <http://www.rechnungshof.hamburg.de>

Inhaltsverzeichnis

	Textzahlen
Entlastungsverfahren	1 - 4
Beschränkung der Prüfung	5
Automatisierter Abruf elektronisch gespeicherter Daten	6
I. Haushaltsrechnung 2002	
Allgemeine Bemerkungen	7 - 10
Jahresergebnis	11
Vermögensübersicht	12
Haushaltsüberschreitungen	13 - 14
Fehlende Zustimmung der Bürgerschaft zu einem Staatsvertrag	15 - 17
II. Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre durch Investitionsentscheidungen des Senats	18 - 44
III. Gesetzesvollzug und Mengenbewältigung in den Finanzämtern	45 - 48
Steuerfestsetzung in finanziell gewichtigen Fällen	49 - 64
Berücksichtigung hoher Werbungskosten und Suspendierung der Bearbeitungsgrundsätze	65 - 83
Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch neue Voranmeldungsregelung (II)	84 - 93
Besteuerung von Grundstücksgeschäften	94 - 108
IV. Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung durch IuK-Technik	109 - 116
Einsatz von SAP R/3 im Bezirksamt Hamburg-Nord	117 - 124
Einnahmeerhebung mit SAP R/3 in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit	125 - 145
Prüfkonzept und Stichprobenverfahren für die dezentrale Lohnbuchhaltung	146 - 152
PROSA (III)	153 - 159
Wohngeldbearbeitung in der Bezirksverwaltung	160 - 177
Rettungsdienst der Feuerwehr	178 - 187
Nutzung der IuK-Technik bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen	188 - 194
Organisation der IuK-Schulung	195 - 201

	Textzahlen
V. Querschnittsuntersuchungen	
Zahlung von Abfindungen	202 - 214
Nebentätigkeiten	215 - 218
VI. Prüfungsergebnisse bei mehreren Behörden und Anstalten	
Justizbehörde / Bezirksämter / Behörde für Bau und Verkehr / Behörde für Umwelt und Gesundheit / Finanzbehörde	
Reorganisation der Tief- und Gartenbauabteilungen der Bezirksämter	219 - 255
Behörde für Soziales und Familie / Justizbehörde / Bezirksämter	
Kostenerstattung auswärtiger Sozialhilfeträger nach dem Bundessozialhilfegesetz	256 - 262
Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit	
Verwaltungsverfahren bei Zuwendungen	263 - 281
Behörde für Bau und Verkehr / Justizbehörde / Behörde für Umwelt und Gesundheit / Hamburger Stadtentwässerung (AöR)	
Durchführung wasserwirtschaftlicher Baumaßnahmen	282 - 296
Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universität Hamburg / Justizbehörde / Bezirksämter	
Staatliche Aufgaben in der Landwirtschaft	297 - 310
Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Behörde für Bau und Verkehr / Justizbehörde / Bezirksämter Hamburg-Mitte und Bergedorf	
Gewerbeerschließungen „Rote Brücke“ und „Moorfleet Unterer Landweg“	311 - 322
Behörde für Umwelt und Gesundheit / Justizbehörde / Bezirksämter	
Baumschutzverordnung	323 - 330
VII. Prüfungsergebnisse bei einzelnen Behörden und Anstalten	
Justizbehörde	
Personalverwaltung	331 - 335
Behörde für Bildung und Sport	
Ganztagsschulen	336 - 347
Ressourceneinsatz für allgemein bildende Schulen	348 - 363

Kulturbehörde	
Verselbstständigung der Museen	364 - 385
Behörde für Soziales und Familie	
Ausführung des Opferentschädigungsgesetzes	386 - 402
Medikamentenversorgung nach dem Bundessozialhilfegesetz	403 - 415
Abrechnung stationärer Krankenbehandlung nach dem Bundessozialhilfegesetz	416 - 425
Vereinbarung und Abgeltung von Jugendhilfeleistungen	426 - 443
Behörde für Bau und Verkehr	
Bau von Busbahnhöfen	444 - 462
Geschäftsstelle des Gutachterausschusses für Grundstückswerte (II)	463 - 470
Behörde für Wirtschaft und Arbeit	
Kongresszentrum der Hamburg Messe und Congress GmbH	471 - 478
Behörde für Umwelt und Gesundheit / Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (AöR)	
Projektierung und Aufbau des Servicebetriebs Gebäudemanagement	479 - 491
Maßregelvollzug	492 - 510
Behörde für Umwelt und Gesundheit / Stadtreinigung Hamburg (AöR)	
Neu- und Umbaumaßnahmen an Betriebsgebäuden der Stadtreinigung	511 - 516
Behörde für Inneres	
Zweckgebundene Einnahmen	517 - 526
Finanzbehörde	
Staatserbschaften	527 - 531
Zinsen für Wohnungsdarlehen	532 - 537
VIII. Anhang	
Norddeutscher Rundfunk	538

Abkürzungen

AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
APK	Agrarpolitisches Konzept
Arge ZOB	Architekten- und Ingenieursarbeitsgemeinschaft ZOB
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AVA	Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen
BBS	Behörde für Bildung und Sport
BBV	Behörde für Bau und Verkehr
Bfl	Behörde für Inneres
BO	Beschaffungsordnung
BSF	Behörde für Soziales und Familie
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BUG	Behörde für Umwelt und Gesundheit
BVG	Bundesversorgungsgesetz
BWA	Behörde für Wirtschaft und Arbeit
CCH	Congress Centrum Hamburg
CGG	CCH Gastronomie GmbH
DFB	Deutscher Fußball-Bund
DIWOG	Dialogverfahren Wohngeld
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GMG	Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GsiG	Grundsicherungsgesetz
HfbK	Hochschule für bildende Künste
HGrG	Haushaltsgrundsatzgesetz
HGV	Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsver- waltung mbH
HGVA	Hamburgische Gartenbau-Versuchsanstalt Fünfhausen
HHA	Hamburger Hochbahn Aktiengesellschaft
HKR-Verfahren	IuK-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rech- nungswesen
HmbBG	Hamburgisches Beamtengesetz
HmbMuStG	Gesetz über die Errichtung von Museumsstiftungen der Freien und Hansestadt Hamburg
HmbMVollzG	Hamburgisches Maßregelvollzugsgesetz
HmbRDG	Hamburgisches Rettungsdienstgesetz
HmbSG	Hamburgisches Schulgesetz

HMC	Hamburg Messe und Congress GmbH
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
HSE	Hamburger Stadtentwässerung (AöR)
HV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
IGA	Internationale Gartenschau
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik(en)
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KNO	Klinikum Nord
KRAB	Software für die Abrechnung der Krankentransport- und Rettungsdienstgebühren
LBK Hamburg	Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (AöR)
LHO	Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg (Landeshaushaltsordnung)
LWK	Landwirtschaftskammer
MBZ	Mittlere Bearbeitungszeiten
OEG	Opferentschädigungsgesetz
OFD	Oberfinanzdirektion
PAISY	Personalabrechnungs- und Informationssystem
PDDM 9000	IuK-Verfahren Produkt-, Daten- und Dokumenten-Management-System 9000
PLAST	Planungshinweise für Stadtstraßen
PROSA	IuK-gestütztes Dialogverfahren Sozialhilfe
SBG	Servicebetrieb Gebäudemanagement beim LBK Hamburg
SEA	IuK-Verfahren Seeschiffabrechnung
SEG	Stadtentwässerungsgesetz
SfB	Senatsamt für Bezirksangelegenheiten
SGB	Sozialgesetzbuch
SpriAG	Sprinkenhof AG
SRG	Stadtreinigungsgesetz
SRH	Stadtreinigung Hamburg (AöR)
StGB	Strafgesetzbuch
SUB	Staats- und Universitätsbibliothek
TdL	Tarifgemeinschaft der Länder
UKE	Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf
UStG	Umsatzsteuergesetz
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VPSt	Vorprüfungsstelle
VV	Verwaltungsvorschriften
ZOB	Zentraler Omnibus-Bahnhof

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 2002 zusammen, soweit es für die Entlastung des Senats von Bedeutung sein kann (§ 97 Abs. 1 LHO). Der Bericht ist schon deswegen keine Zusammenfassung der gesamten Tätigkeit des Rechnungshofs.

Jahresbericht als wesentliche Grundlage für Entlastung des Senats

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

Stellungnahmen der geprüften Stellen berücksichtigt

2. Dem Bericht liegen aktuelle Prüfungsergebnisse bis zum Zeitpunkt der Beschlussfassung durch das Kollegium des Rechnungshofs am 08.01.2004 zugrunde, um Bürgerschaft und Senat frühzeitig Gelegenheit zu geben, aus finanzwirksamen Feststellungen Konsequenzen zu ziehen. Ganz überwiegend handelt es sich um Prüfungen aus dem Jahre 2003, 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 2002.

Prüfungsergebnisse aus dem Jahre 2003

3. Die Bürgerschaft hat dem Senat für das Haushaltsjahr 2000 in ihrer Sitzung am 06.02.2003 und für das Haushaltsjahr 2001 in ihrer Sitzung am 26.11.2003 Entlastung erteilt.
4. Die Prüfung der Rechnung des Rechnungshofs obliegt nach § 101 LHO der Bürgerschaft. Sie hat dem Rechnungshof für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2000 in ihrer Sitzung am 06.02.2003 und für die Haushalts- und Wirtschaftsführung im Haushaltsjahr 2001 in ihrer Sitzung am 26.11.2003 Entlastung erteilt.

Beschränkung der Prüfung

5. Der Rechnungshof überwacht nach Art. 71 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung (HV) die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung. Der Umfang des Prüfungsstoffs lässt es allerdings nicht zu, jeweils sämtliche Tatbestände finanzwirtschaftlicher Betätigung eines Jahres zu prüfen. Der Rechnungshof ist daher ermächtigt, nach seinem Ermessen die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen (§ 89 Abs. 2 LHO). Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat er, wie in den Vorjahren, Gebrauch gemacht. Die Prüfungstätigkeit des Rechnungshofs erfasst somit in jedem Jahr

Rechnungshof bildet Prüfungsschwerpunkte

nur einen Teil des Verwaltungsgeschehens. Auch aus der Bildung von Prüfungsschwerpunkten ergibt sich zwangsläufig, dass über einige Behörden mehr berichtet wird als über andere.

Automatisierter Abruf elektronisch gespeicherter Daten

*Rechnungshof
nutzt automati-
sierte Abrufe*

6. Die Vorlage- und Auskunftsrechte des Rechnungshofs nach § 95 Abs. 1 und 2 LHO umfassen auch „online“-Zugriffe auf digital gespeicherte Informationen. Hierzu gehören – dies wurde in § 95 Abs. 3 LHO mit dem Vierten Gesetz zur Änderung der Landeshaushaltsordnung vom 04.12.2002¹ klargestellt – auch direkte Zugriffe auf digital gespeicherte personenbezogene Daten (so genannter automatisierter Abruf). Der Rechnungshof hat für den automatisierten Abruf personenbezogener Daten aus SAP R/3 und PAISY nach Anhörung des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten und in Abstimmung mit den zuständigen Behörden Grundsätze insbesondere für technische und organisatorische Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes festgelegt.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1112 vom 02.07.2002

I. Haushaltsrechnung 2002

Allgemeine Bemerkungen

7. Der Senat hat der Bürgerschaft die Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2002 am 18.11.2003 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*

Jahresabschlüsse netto veranschlagter Einrichtungen (§ 15 Abs. 2 LHO)

10. Die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde hat den Rechnungshof im September 2003 darauf hingewiesen, dass die Vorlage prüffähiger Jahresabschlüsse der Universität Hamburg und der Hochschule für bildende Künste (HfbK) für die Jahre 2001 und 2002 nach wie vor ausstehe und deshalb auch mit einem Abschluss der Prüfung der Universität in der laufenden Prüfperiode nicht mehr zu rechnen sei.

*Vorlage-
fristen nicht
eingehalten*

Die beiden Hochschulen haben damit – wie im Übrigen die anderen Hochschulen und die Staats- und Universitätsbibliothek (SUB) auch – wiederholt die Frist für die Vorlage der Jahresabschlüsse erheblich überschritten. Dies hat erneut dazu geführt, dass der Haushaltsrechnung – wie in den Vorjahren – weitgehend nur vorläufige, ungeprüfte Jahresabschlüsse aus dem Hochschulbereich zugrunde gelegt werden können.

Wie schon früher bei der Nichteinhaltung der Dreimonatsfrist für die Erstellung der Jahresabschlüsse deutlich geworden, war das bis 2002 in der hamburgischen Verwaltung eingesetzte Mittelbe-

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3698 vom 18.11.2003

wirtschaftungsverfahren MBV-DHB-X für die mit Wirtschaftsplänen arbeitenden Hochschuleinrichtungen unausgereift.³ Dennoch bleiben die erheblichen Fristüberschreitungen von bis zu mehr als 15 Monaten insbesondere im Falle der beiden vorstehend benannten Hochschulen zu beanstanden. Etwaigen personellen Engpässen in den für die Abschlüsse zuständigen Verwaltungen hätten die Hochschulen zumal nach wiederholten Anmahnungen der Vorprüfungsstelle durch rechtzeitige Umschichtung von Kapazitäten innerhalb der Globalhaushalte entgegenwirken müssen.

Der Rechnungshof hat der Universität und der HfbK mitgeteilt, dass er künftig eine fristgerechte Vorlage der Jahresabschlüsse und der Übersichten zur Haushaltsrechnung (§ 85 Nr. 3 LHO) erwarte. Die Behörde für Wissenschaft und Forschung wurde gebeten, hierauf auch im Falle der ihr zugeordneten SUB und der anderen vier Hochschulen hinzuwirken.

Jahresergebnis

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

	Euro
Ist-Einnahmen	10.605.282.073,22
Ist-Ausgaben	10.605.282.073,22
Abschlussergebnis	0,00

Vermögensübersicht

12. Der Rechnungshof hat bei der Prüfung der Vermögensübersicht zum 31.12.2002 festgestellt, dass
- Unzutreffende Vermögensnachweise*
- von den zuständigen Behörden gefertigte Nachweise für die Kapitalbeteiligungen „Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg -AöR-“ (LBK Hamburg) und „Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf -KöR-“ (UKE) das zum Stichtag auszuweisende Reinvermögen nicht zutreffend darstellen und
 - die von der Landeshauptkasse erstellte Geldrechnung für die Fortschreibung des Bestandes des Kapitalvermögens unvollständig ist, weil sie bei der Auswertung der Titel nicht sämtliche Zahlungen berücksichtigt.

³ vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 82

Demzufolge ist auch das Vermögen in der Vermögensübersicht für den Stichtag 31.12.2002 nicht zutreffend ermittelt und dargestellt.

Der Finanzbehörde sind erst nach Drucklegung der Haushaltsrechnung berichtigte bzw. vervollständigte Nachweise vorgelegt worden. Danach ist das auszuweisende

- Reinvermögen für die Kapitalbeteiligung LBK Hamburg um 82.875.027 Euro niedriger,
- Reinvermögen für die Kapitalbeteiligung UKE um 92.503.111 Euro höher und
- Kapitalvermögen der Stadt um 394.982 Euro höher

als in der Vermögensübersicht dargestellt. Die Finanzbehörde beabsichtigt, die Veränderungen aufgrund der nachträglich eingegangenen Unterlagen in der Vermögensübersicht für 2003 als Berichtigung zu berücksichtigen.

Haushaltsüberschreitungen

In der Haushaltsrechnung ausgewiesene Überschreitungen

13. In der Haushaltsrechnung 2002 sind sieben Überschreitungen in Höhe von insgesamt 131.875,39 Euro ausgewiesen. Wegen der Begründungen wird auf die Ausführungen in Teil B Nr. 5 (Seite 11 der Haushaltsrechnung - Kurzfassung -) sowie auf die beigefügte Übersicht 3 (Seiten 19 ff. der Haushaltsrechnung - Kurzfassung -), in der die Überschreitungen zusammengefasst aufgeführt sind (§ 85 Nr. 1 LHO), verwiesen. Die Begründungen sind zutreffend.

Sieben Überschreitungen von insgesamt 131.875,39 Euro

Ausgaben für Wohngeld

14. Der Rechnungshof hat die Wohngeldbearbeitung in der Bezirksverwaltung geprüft und dabei u.a. festgestellt, dass die beim Titel 6100.681.86 „Wohngeld, Zweckzuweisungen an die Bezirke“ veranschlagten Mittel Ende November 2002 bereits um rd. 6 Mio Euro überschritten waren. Die Ermächtigung der Behörde für Bau und Verkehr durch den Senat zur Leistung dieser überplanmäßigen Ausgaben erfolgte erst Anfang 2003. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass gegen Art. 68 Abs. 2 HV i.V.m. § 37 Abs. 1 LHO verstoßen worden ist. Wegen der Einzelheiten wird auf Tz. 176 verwiesen.

Zwischenzeitliche Haushaltsüberschreitung

Fehlende Zustimmung der Bürgerschaft zu einem Staatsvertrag

15. Mit dem zwischen allen Bundesländern geschlossenen „Staatsvertrag über die Bereitstellung von Mitteln aus den Oddset-Sportwetten für gemeinnützige Zwecke im Zusammenhang mit der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft Deutschland 2006“ vom 13.06.2002 hat sich jedes Land verpflichtet, für die Veranstaltungsjahre 2002 bis 2006 zwölf v.H. der das Ergebnis des Veranstaltungsjahres 2001⁴ übersteigenden Gesamtsumme dem Deutschen Fußball-Bund (DFB) zur Verfügung zu stellen. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses waren weder Kassenmittel noch eine Verpflichtungsermächtigung für die Zahlung des Überschussbetrags veranschlagt.
16. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine Zustimmung der Bürgerschaft⁵ zum Staatsvertrag nicht eingeholt worden ist. Nach Art. 43 Satz 3 HV bedarf die Ratifikation von Staatsverträgen der Zustimmung der Bürgerschaft, sofern die Verträge Aufwendungen erfordern, für die Haushaltsmittel nicht vorgesehen sind. Der Senat würde sonst mit dem Vertragsabschluss das Budgetrecht der Bürgerschaft präjudizieren.
17. Nach Ansicht der Finanzbehörde ist eine Zustimmung der Bürgerschaft nicht erforderlich gewesen, weil zusätzliche Haushaltsbelastungen gegenüber dem Basisjahr 2001 nicht zu erwarten gewesen seien, die Erträge aus der Oddset-Sportwette bisher unter dem maßgeblichen Ertrag lägen und deshalb keine Mittel an den DFB weitergeleitet würden.

*Verstoß gegen
Art. 43 HV*

Diese Auffassung übersieht, dass die Voraussetzungen für eine Leistungsverpflichtung Hamburgs noch bis 2006 eintreten können. Mögliche künftige Ausgaben, denen sich Hamburg aufgrund der eingegangenen Verpflichtung nicht entziehen kann, präjudizieren die Bürgerschaft und begründen damit nach Wortlaut und Zweck des Art. 43 Satz 3 HV die Notwendigkeit parlamentarischer Zustimmung.

⁴ in Hamburg 21.303.365 Euro

⁵ Die Beteiligung der Bürgerschaft war Gegenstand einer Kleinen Anfrage (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3509 vom 16.10.2003).

II. Vorbelastungen künftiger Haushaltsjahre durch Investitionsentscheidungen des Senats

Mit den vom Senat geplanten bedeutsamen Investitionen sind finanzielle Auswirkungen über den fünfjährigen Zeitraum der Finanzplanung hinaus verbunden. Eine langfristige „Vorbelastungsbilanz“ würde Senat und Bürgerschaft verbesserte Grundlagen für Prioritätsentscheidungen bieten.

Nutzen, Kosten und Wirkungen von Investitionen müssen künftig entsprechend den Vorgaben bereits bei der Planaufstellung ermittelt und dokumentiert werden.

Investitionsprogramme als Bestandteil der Finanzplanung

18. Gemäß § 50 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) legen Bund und Länder ihrer Haushaltswirtschaft eine Finanzplanung zugrunde. Darin sind die vorgesehenen Investitionsschwerpunkte zu erläutern und zu begründen. Der Zeitraum der Finanzplanung beträgt fünf Jahre (§§ 9 und 14 Stabilitätsgesetz - StWG -). Für Zwecke der Investitionsplanung wird – als Folge gemeinsamer Rahmenplanung von Bund und Ländern für gemeinschaftlich finanzierte Aufgaben und mit dem Ziel der Harmonisierung von Planungsprozessen – zusätzlich ein sechstes Jahr in die Planung einbezogen. In Hamburg wird der Finanzplan vom Senat beschlossen und der Bürgerschaft zur Kenntnis gegeben (§ 31 Abs. 1 LHO). Rechtliche Verbindlichkeit, wie sie dem parlamentarisch beschlossenen Haushaltsplan zukommt, hat der Finanzplan danach nicht.

Die Finanzplanung ist als ein laufender, durch die Regierung jährlich zu erneuernder Entscheidungsprozess zu charakterisieren, aus dem heraus sich der Haushaltsplan entwickelt und der insofern Grundlage für eine sachgerechte Ausübung des parlamentarischen Budgetrechts ist.

Die Finanzplanung besteht im Wesentlichen aus der

- Festlegung der programmatischen Ziele des Senats (politische Funktion), dem so genannten „Regierungsprogramm in Zahlen“,
- Schätzung des dafür notwendigen Finanzbedarfs (finanzwirtschaftliche Funktion) und der

- Abstimmung der voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben mit den gesamtwirtschaftlichen Zielvorstellungen und Rahmenbedingungen (gesamtwirtschaftliche Funktion).¹
19. Nach § 9 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Senats müssen neue Investitionen, soweit sie den Betrag von 500.000 Euro überschreiten oder von besonderer Bedeutung sind, von der Senatskanzlei - Planungsstab - begutachtet werden, ehe sie dem Senat zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Entsprechendes gilt auch für die Veranschlagung neuer Globaltitel oder deren Aufstockung um mehr als 500.000 Euro. In den Fällen laufender bzw. beginnender Maßnahmen ist die Finanzbehörde federführend für die Prüfung der Maßnahmen. Die Finanzbehörde und die Senatskanzlei beteiligen sich gegenseitig bei der Investitionsplanung (Nr. 4.5.3 der Verwaltungsvorschriften zur Aufstellung des Haushaltsplans und des Finanzplans - VV-Aufstellung -).

Rahmendaten im Finanzplan 2003 - 2007 (2008)

20. Die aktuelle Finanzplanung 2003 - 2007 (2008) wurde am 24./25.06.2003 vom Senat beschlossen und der Bürgerschaft zur Kenntnisnahme vorgelegt.² Sie enthält alle vom Senat für den mittelfristigen Zeitraum bis 2008 beschlossenen neuen Investitionsvorhaben mit den jeweils vorgesehenen Jahresraten. Danach plant der Senat in den Jahren 2004 - 2008 Investitionen von insgesamt fast 5 Mrd Euro. Der Finanzierung dieser Investitionen steht aus heutiger Sicht und unter Berücksichtigung der Investitionseinnahmen (insbesondere aus den Zuschüssen des Bundes) eine geplante Neuverschuldung von voraussichtlich 3,3 Mrd Euro gegenüber. Die verbleibenden 1,7 Mrd Euro sollen – neben den speziellen Investitionseinnahmen – aus Vermögensmobilisierungen, Entnahmen aus Rücklagen und dem Grundstock für Grunderwerb sowie Überschüssen des Betriebshaushalts finanziert werden.

¹ vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Vorschriften zur Finanzplanung, Rn. 4

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3000 vom 24./25.06.2003

21. Der Planung liegen folgende Rahmendaten zugrunde:

(Angaben in Mio Euro)

	2004	2005	2006	2007	(2008)
Investitionsobergrenze³	974,8	975,0	980,0	990,0	1.000,0
abzgl. Investitionsvolumen ⁴	974,8	1.041,2	938,6	925,7	898,1
zzgl. sog. Veränderte Veranschlagung ⁵	-	80,5	12,3	6,1	0,2
= verbleibende Investitionsreserve⁶	-	14,3	53,7	70,4	102,1
Nettokreditaufnahme	750	700	650	600	k.A.

22. Die vom Senat im Rahmen des Leitbilds „Metropole Hamburg – Wachsende Stadt“ beschlossenen zahlreichen neuen Investitionen sind im Finanzbericht 2004 aufgeführt.⁷ Zu nennen sind z.B.

- der Bau einer Leichtathletikhalle (Gesamtkosten 10 Mio Euro),
- der Umbau des Jungfernstiegs (15 Mio Euro) und der Deichtorhallen - Haus der Fotografie - (5 Mio Euro),
- die Unterbringung der Kunstsammlung Tamm (30 Mio Euro),
- das Kompetenzzentrum des Handwerks (rd. 50 Mio Euro),
- die Nutzung der ehemaligen Frauenklinik Finkenau für den Bau eines Kunst- und Mediacampus (rd. 25 Mio Euro),
- die Internationale Gartenschau - IGA - (rd. 78 Mio Euro),
- der Umbau des Universitäts-Klinikums Hamburg - Eppendorf (UKE) – so genannter UKE-Masterplan – (265 Mio Euro),
- der Bau einer U-Bahn zur Anbindung der HafenCity an das Schnellbahnnetz (550 Mio Euro),
- das „Sonderinvestitionsprogramm Schulen“ für die Bereiche Ganztagschulen und Gebäudesanierung (50 Mio Euro).

23. Der Senat hat bei der Aufstellung des Finanzplans 2003 - 2007 (2008) – insbesondere um verschlechterten konjunkturellen Rahmenbedingungen⁸ entgegenzuwirken – die bisherige Finanzpla-

³ Die Investitionsobergrenze ist die vom Senat beschlossene Summe der Investitionsausgaben. Nach Abzug der speziellen Investitionseinnahmen stellt sie die Höhe der rechtlich zulässigen Kreditaufnahme dar (vgl. § 18 Abs. 1 LHO).

⁴ Summe der in den Einzelplänen geplanten Investitionsmaßnahmen

⁵ Das Instrument der „Veränderten Veranschlagung“ dient der zeitnahen Nachsteuerung der beabsichtigten Investitionen. Dabei wird der Kassenmittelsatz gegenüber der bisherigen Finanzplanrate reduziert, soweit dies in Folge des zeitlichen Ablaufs der Maßnahme vertretbar erscheint (vgl. Nr. 4.5.4 der VV-Aufstellung).

⁶ Der Begriff der Investitionsreserve beschreibt die rechnerische Differenz zwischen der vom Senat festgelegten Investitionsobergrenze und der Summe der tatsächlich planerisch mit der Finanzplanung festgelegten Investitionen. Sie wird vorgehalten, um dem Senat Möglichkeiten zur neuen politischen Schwerpunktsetzung einzuräumen und sich daraus ergebende, bisher nicht veranschlagte Maßnahmen finanzieren zu können.

⁷ vgl. insbesondere Seiten 71 ff.

⁸ vgl. Finanzbericht 2004, Seiten 77 ff.

*Einschränkung
der Handlungsspielräume durch
Streckung der
Neuverschuldung*

nung modifiziert: Neue Maßnahmen werden nicht vollen Umfangs innerhalb der bislang festgelegten geplanten Investitionsobergrenzen (durch Umschichtung oder den Wegfall von Aufgaben, z.B. im Zuge der Fusion des Landesamts für Informationstechnik mit der Datenzentrale Schleswig-Holstein⁹) finanziert. Statt dessen hat der Senat im Rahmen der Finanzplanung 2003 - 2007 (2008) die im Dezember 2002 festgelegte Investitionsobergrenze des Finanzplans 2002 - 2006 (2007) um jeweils rd. 10 Mio Euro (2004 und 2005), 40 Mio Euro (2006) bzw. 50 Mio Euro (2007), d.h. in der Summe um 110 Mio Euro angehoben. Die ursprüngliche Zielzahl von 600 Mio Euro neuer Kreditaufnahme (gemäß Finanzplan 2002 - 2006 für das Jahr 2006 vorgesehen) wurde um ein Jahr auf 2007 verschoben. Die mit der Aufstockung der Investitionsobergrenze verbundene geplante Neuverschuldung im Jahre 2006 führt im Ergebnis zu einem erhöhten Sockel an Verschuldung und daraus folgender zusätzlicher Zinsbelastung. Sie schränkt deshalb künftige Handlungsspielräume im Betriebshaushalt ein.

Langfristige Wirkungen der mittelfristigen Planung

24. Die vom Senat beschlossenen Investitionen umfassen eine Reihe von Großprojekten, deren Abwicklung und damit Finanzierung sich über das Jahr 2008 hinaus erstrecken. Dies gilt beispielsweise für den UKE-Masterplan (Abschluss des ersten Bauabschnitts im Jahre 2009), die U-Bahn HafenCity-Bramfeld (Inbetriebnahme für das Jahr 2012 vorgesehen) und die IGA (Durchführung im Jahre 2013).

Finanzierungsbeitrag von 370 Mio Euro offen

Für zwei bereits beschlossene und langfristig angelegte Maßnahmen sind in die gegenwärtige Finanzplanung keine (Kultureinrichtung HafenCity) bzw. nur Teilbeträge (U-Bahn HafenCity-Bramfeld) eingestellt, so dass ein Gesamtumfang von fast 370 Mio Euro¹⁰ noch offen ist.

25. Das derzeitige Investitionsvolumen enthält überdies einen hohen Sockel laufender, auf Dauer zu berücksichtigender Investitionen:¹¹ Die Vorbelastung aus laufenden bzw. beginnenden Maßnahmen beträgt z.B. im Zeitraum 2004 - 2008 pro Planjahr durchschnittlich rd. 956 Mio Euro. In den Finanzplanungen der Vorjahre betrug allein der Anteil der Maßnahmen aus laufenden Investitionsvorhaben gut 90 % der gesamten Investitionsausgaben.

Hohe Vorbelastung aus laufenden Maßnahmen

Vor dem Hintergrund erheblicher zusätzlicher Bedarfe aus neuen Maßnahmen und den sich abzeichnenden geringen Investitionsreserven bedarf es deshalb wie bisher zur Finanzierung neuer Maß-

⁹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3227 vom 26.08.2003

¹⁰ Der Betrag ergibt sich aus rd. 318 Mio Euro für den Bau der U-Bahn HafenCity-Bramfeld und 50 Mio Euro Kultureinrichtung HafenCity; mit der Bürgerschaftsdrucksache 17/3924 vom 16.12.2003 hat der Senat die Bürgerschaft von seiner Absicht unterrichtet, einen „Maritimen Kultur- und Erlebnisbaustein“ (geschätzte Kosten – ohne Grunderwerb – insgesamt rd. 100 Mio Euro) und eine „Neue Konzerthalle“ (geschätzte Baukosten rd. 53 Mio Euro) in der HafenCity zu errichten.

¹¹ z.B. Grunderneuerungen an Schulen (derzeit rd. 40 Mio Euro pro Jahr), Zuschüsse an das UKE (rd. 60 Mio Euro), Unterbringung von Baggage (rd. 32 Mio Euro), Krankenhausfördermittel (rd. 100 Mio Euro) und IuK-Globalfonds (rd. 60 Mio Euro)

nahmen erheblicher Umschichtungen von Mitteln zu Lasten der laufenden Investitionsausgaben.

26. Da es eine vom Senat beschlossene langfristige Planung über den gesetzlich bestimmten fünfjährigen Zeitraum der Finanzplanung hinaus nicht gibt, können die langfristigen Wirkungen mittelfristig eingestellter Investitionsvorhaben weder Senat noch Bürgerschaft deutlich werden. In der Folge fehlt es an einem systematischen Gesamtüberblick über Handlungsbedarfe und die Einengung künftiger Handlungsspielräume im Investitionshaushalt.

Zur Verbesserung der Transparenz und Verbreiterung der Entscheidungsgrundlage im langfristigen Zeitraum regt der Rechnungshof an, künftig einen jahresspezifischen Überblick über die langfristigen Belastungen künftiger Haushaltsjahre durch beschlossene Maßnahmen zu erstellen („Vorbelastungsbilanz“). Mit einer beispielsweise in Anlehnung an die Anlage 2.3 des Finanzberichts¹² unterfütterten Finanzplanung könnten neue Vorhaben und die durch sie ausgelösten Bedarfe auch für das Parlament besser als bisher in die finanziellen Möglichkeiten eingebettet und Handlungsnotwendigkeiten, z.B. eine Absenkung der Ausgaben für laufende Investitionen, frühzeitiger erkennbar werden.

Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen durch „Vorbelastungsbilanz“

Finanzierung einzelner Investitionsvorhaben

27. Jedem einzelnen der in die Finanzplanung aufgenommenen Investitionsvorhaben liegt ein Finanzierungskonzept zugrunde, das von Planannahmen ausgeht. Diese können sich entweder nur auf die Ausgabenseite oder sowohl auf die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite beziehen.

28. Auf der Einnahmenseite beziehen sich diese Planannahmen zum Teil auf Mittelzuflüsse, die mit den geplanten Vorhaben unmittelbar verbunden sind:

Unsicherheiten bei Mitfinanzierungen durch Dritte

- In einer Reihe von gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften (insbesondere dem Bund) geplanten Maßnahmen liegen Kostenbeiträge Dritter der Planung zugrunde. So ist beim UKE-Masterplan eine Teilfinanzierung des Bundes in Höhe von rd. 133 Mio Euro vorgesehen, bei der U-Bahn HafenCity-Bramfeld ein Bundesanteil von (maximal) rd. 260 Mio Euro, dessen genaue Höhe allerdings noch offen und abhängig vom Ergebnis der Nutzen-Kosten-Untersuchung ist.
- Der Senat misst einer gemeinsamen Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen einer Public Private Partnership Vorrang zu. Dementsprechend enthält die Finanzplanung eine Reihe von Projekten, z.B. die Hamburg Media School, die Umgestal-

¹² „Private Vorfinanzierung öffentlicher Baumaßnahmen“; zu vergleichbaren Beispielen langfristiger Vorbelastungen künftiger Haushalte vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 543

tung des Jungfernstiegs oder die Unterbringung der Kunstsammlung Tamm¹³, die Sponsorengelder berücksichtigen.

- Zahlreiche Einzelmaßnahmen sollen teilweise durch Einnahmen, insbesondere aus Immobilienveräußerungen der jeweiligen Behörde finanziert werden. Dies gilt z.B. für die Errichtung der Leichtathletik-Trainingshalle¹⁴ und den Erwerb der ehemaligen Frauenklinik Finkenau zur Errichtung eines Kunst- und Mediocampus.

29. Die Bereitschaft Dritter, auch außerhalb staatlicher Abgaben zur Verwirklichung von Projekten für das Gemeinwohl beizutragen, eröffnet vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel konkrete Perspektiven, neue Ressourcen zu erschließen und Maßnahmen in Kooperation mit Dritten durchzuführen, ohne den Hamburger Haushalt mit den vollen Kosten zu belasten. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass jede Kalkulation mit künftigen Einnahmen mit Unsicherheiten behaftet ist, soweit ihr kein rechtlich durchsetzbarer Anspruch zugrunde liegt:

- Solange Beiträge Dritter, für die Hamburg zum Teil sogar in Vorleistung tritt, oder Verkäufe nicht realisiert sind, besteht für den Hamburger Haushalt ein potenzielles Risiko, den Ausfall kompensieren zu müssen. So ist es nach Darstellung des Senats im Rahmen der Olympia-Bewerbung Hamburgs für 2012 zu Ausfällen von Sponsorenleistungen gekommen, die der Haushalt ausgleichen musste.¹⁵
- Insbesondere Details der Abwicklung wie die letztendliche Höhe der Einnahmen, deren Realisierungszeitpunkt und gegebenenfalls das Erfordernis einer Zwischenfinanzierung lassen sich aus heutiger Sicht nicht mit Gewissheit vorhersehen.

30. Zur Minimierung der Risiken schlägt der Rechnungshof vor, die Beteiligung Dritter – wenn die Rahmenbedingungen es im Einzelfall erlauben – in rechtlich verbindliche Formen einzubetten. Unabhängig davon sollte die Investitionsreserve für unvorhergesehene Finanzbedarfe bei steigender Tendenz entsprechender Co-Finanzierungen so bemessen sein, dass Finanzierungsausfälle im Bedarfsfall aufgefangen werden können.

Risikominderung durch rechtlich verbindliche Vereinbarungen

31. Auch auf der Ausgabenseite basieren einzelne Vorhaben auf Planannahmen, deren Realisierung unsicher ist:

- Zur Refinanzierung des für die Investition entstehenden Aufwandes sollen in Einzelfällen künftige Effizienzsteigerungen abgeschöpft werden. So sieht die Planung vor,

¹³ Eine detaillierte Aufstellung der initiierten, laufenden und bereits abgeschlossenen Projekte ist der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage zur „Privaten Co-Finanzierung in Hamburg“ (Bürgerschaftsdrucksache 17/2901 vom 24.06.2003) zu entnehmen.

¹⁴ vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 17/1530 vom 08.10.2002 und 17/3695 vom 18.11.2003

¹⁵ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/2905 vom 17.06.2003

- die Finanzierung der Leasingraten für die Messe-Erweiterung unmittelbar vom Betriebsergebnis der Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC)¹⁶ abhängig zu machen und
- nach Fertigstellung des Betriebsgebäudes die Zuschüsse an die Hamburgische Staatsoper GmbH in Höhe der erwarteten Effizienzsteigerung abzusenken.¹⁷

Die finanzielle Berücksichtigung von Folgewirkungen aus Investitionen fördert im Grundsatz das wirtschaftliche Denken beim Bedarfsträger bereits in der Phase des Entscheidungsprozesses und unterstützt die notwendige Prioritätensetzung. Wenn aber mögliche Absenkungen der Zuschüsse planerisch schon vorweggenommen wurden und vorgesehene Effizienzgewinne nur zeitlich versetzt bzw. nicht in vorgesehener Höhe erwirtschaftet werden, können zusätzliche Lasten für den Haushalt entstehen. Die vorgesehenen Entlastungen des Betriebshaushalts müssen deshalb bei der Aufstellung der Finanzplanung unter Anlegung eines strengen Maßstabs realistisch bemessen sein.

Strenger Maßstab bei der Bemessung von Effizienzgewinnen notwendig

- In anderen Fällen sind Maßnahmen bereits in die Finanzplanung eingestellt, ihrer Realisierung soll aber noch ein Architekten- bzw. Investorenwettbewerb vorgeschaltet werden. So ist für die geplanten Kultureinrichtungen in der HafenCity ein Investorenauswahlverfahren vorgesehen, das die endgültige Festlegung der Höhe von der Stadt zu tragender Kosten nach sich ziehen wird.

Werden bei Architekten- und Investorenwettbewerben keine verbindlichen Kostenobergrenzen vorgegeben, kann es zu höheren Bedarfen gegenüber der ursprünglichen Planung kommen. So stieg der ursprünglich für den Neubau des Zentralen Omnibusbahnhofs (ZOB) - Hauptbahnhof vorgesehene Kostenrahmen von 10 Mio Euro in Folge der Wettbewerbsvorschläge auf Gesamtkosten von letztlich rd. 16 Mio Euro. Es ist daher notwendig, möglichst verbindliche Kostenobergrenzen vor Durchführung dieser Verfahren festzulegen.¹⁸

Verbindliche Kostenrahmen vor Durchführung von Wettbewerben

Nutzen- und Kostenermittlung von Investitionen

32. Gemäß Nr. 1.4 der VV-Aufstellung ist es für die Aufnahme von einzeln und global veranschlagten Maßnahmen in die Finanzplanung grundsätzlich ausreichend, wenn Nutzen, Kosten und Wirtschaftlichkeit durch Schätzverfahren bzw. auf der Grundlage von – auf statistischer Erfahrung beruhenden und als repräsentativ anzu-

¹⁶ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/2061 vom 14.01.2003; der in diesem Vorhaben eingeschaltete Gutachter hat allerdings die Auffassung vertreten, dass die Planung der HMC auf einer optimistischen Einschätzung des künftigen deutschen Messemarktes beruht mit dem Risiko, dass die geplanten Werte nicht erreicht werden.

¹⁷ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1406 vom 10.09.2002

¹⁸ vgl. Tzn. 444 ff.

sehenden – Kennwerten ermittelt werden. Bei Maßnahmen über 500.000 Euro im Einzelfall können Finanzbehörde und Planungstab verlangen, dass die Behörden bereits bei der Anmeldung zur Finanzplanung Kosten und Wirtschaftlichkeit auf der Basis konkret ermittelter Kostenwerte beurteilen. Rechtzeitig vor Anmeldung solcher Maßnahmen ist deshalb mit der Finanzbehörde und dem Planungstab abzustimmen, wie die Kosten ermittelt und welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden sollen.

Ergänzend zu diesen Vorgaben werden die Behörden im Rahmen der Aufstellungsroundschreiben regelmäßig darum gebeten, die Ergebnisse der Prüfungen und Untersuchungen den Anmeldungen neuer Maßnahmen beizufügen.

33. *Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Anmeldungen zur Finanzplanung fehlen*

Bei einer stichprobenhaften Prüfung hat der Rechnungshof allerdings festgestellt, dass die Anmeldungen der Behörden zum Finanzplan 2003 - 2007 (2008) im Regelfall keine Angaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen enthielten, nicht einmal auf der Basis von geschätzten Nutzen und Kosten. Soweit ersichtlich haben Planungstab und Finanzbehörde auch nicht gefordert, bereits zur Anmeldung konkrete Kostenwerte zu ermitteln oder mit den anmeldenden Behörden abgestimmt, wie die Kosten ermittelt und welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden sollen.

Bedarfe, insbesondere bei Globaltiteln, nicht begründet

Wegen unzureichender Nutzen-Kosten-Abwägung fehlt es bei Anmeldung durch die Behörden oftmals an einer sachgerechten Begründung der Investitionsbedarfe. Dies gilt besonders für die Globaltitel, die im Regelfall – ebenfalls ohne Bedarfserläuterung – pauschal in Höhe des Vorjahresansatzes fortgeschrieben werden. Der Rechnungshof fordert, Vorgaben für die Anmeldung zur Investitionsplanung künftig zu beachten. Dabei ist es Aufgabe des Planungstabs und der Finanzbehörde, dafür Sorge zu tragen, dass die Behörden alle Bedarfe – auch die in Globaltiteln veranschlagten – ausweisen und erläutern.

34. Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können die Darstellung alternativer – und gegebenenfalls finanziell weniger belastender – Lösungen verhindern. Der Bund setzt vor diesem Hintergrund beispielsweise Instrumente ein, die die Wirtschaftlichkeit von Verkehrswegeinvestitionen unmittelbar transparent werden lassen.¹⁹ Der Rechnungshof empfiehlt, in geeigneten Fällen auch in Hamburg vergleichbare Instrumente für die Untersuchung und den Nachweis der Wirtschaftlichkeit einzuführen.

35. *Anmeldetermine vorziehen*

Die Aufnahme in den Finanzplan trotz unzureichenden Inhalts von Anmeldungen ist nach Ansicht des Rechnungshofs auch Folge des sehr kurzen Zeitraums von wenigen Wochen zwischen der Anmeldung der Vorhaben beim Planungstab und deren Beratung mit den Behörden. Der Termin für die Anmeldung der Behörden sollte

¹⁹ z.B. Bewertungsverfahren für den Bundesverkehrswegeplan von 1992, Empfehlungen für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen von 1997, Standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs von 2000, Raumwirksamkeitsanalyse

deshalb regelhaft vorgezogen werden, um Nachbesserungen und eine fundiertere Prüfung der Anmeldungen zu ermöglichen.

Ziele und Wirkungen von Investitionen

36. Gemäß Nr. 5.3.4 der VV-Aufstellung sind neue Investitionen, neue Folgeraten bzw. Änderungen von bestehenden Finanzplanraten bei Globaltiteln und Kostenerhöhungen bei einzeln veranschlagten Maßnahmen zum Zeitpunkt der Anmeldungen zum Investitionsplan durch Beschreibung der Ziele und der mit der Investition geplanten Ergebnisse und Wirkungen zu begründen. Wenn möglich, sind geeignete Kennzahlen (u.a. auch Vergleichskennzahlen) zu entwickeln und darzulegen.

37. Im Rahmen seiner stichprobenhaften Prüfung hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Anmeldungen zur Finanzplanung 2003 - 2007 bis auf wenige Ausnahmen keine Angaben zu Zielen und Kennzahlen der Maßnahmen enthielten. Nur selten wurden allgemeine Zielsetzungen der Maßnahmen beschrieben, Kostenvergleiche im Sinne eines Benchmarking fehlten völlig.

Angaben über Ziele und Wirkungen bei Investitionsanmeldungen fehlen

38. Nur durch eine sachgerechte Beschreibung von Zielen und Wirkungen geplanter Maßnahmen können unter Berücksichtigung des Oberziels des Senats, „Hamburg zu einer wachsenden und pulsierenden Metropole mit internationaler Ausstrahlung zu entwickeln“²⁰, operationale Schwerpunkte gebildet, im Rahmen von Finanzkorridoren verschiedene Maßnahmen gegeneinander abgewogen und Prioritäten gesetzt werden.

Differenziertere Angaben über die Wirkungen von Investitionen bilden ferner die Grundlage einer „abnutzungsgerechten Investitionsfinanzierung“. Bereits 1994²¹ hatte der Rechnungshof zum Werteverzehr öffentlicher Investitionen u.a. festgestellt, dass „die fehlende Tilgung dazu führt, dass heute und in Zukunft Zinsen auch für solche Kredite gezahlt werden, deren Gegenwart ganz oder teilweise nicht mehr vorhanden ist.“ So ist der Erhalt bereits vorhandener Infrastruktur (z.B. durch IuK-Ersatzinvestitionen oder Fahrzeugbeschaffungen) hinsichtlich ihrer Wirkungen anders einzuschätzen als die Schaffung neuer Werte. Vor diesem Hintergrund bedarf es bei den Anmeldungen von Investitionsvorhaben geeigneter Kennzahlen zu den in den vergangenen Jahren entwickelten Begründungskategorien Ersatzinvestitionen, Programminvestitionen und Einzelinvestitionen.²²

39. In Folge der fehlenden Darlegung von Zielen und Kennzahlen können für den gegenwärtigen Planungszeitraum beschlossene Investitionen schließlich auch nicht darauf überprüft werden, ob mit ihnen verfolgte Ziele und Wirkungen tatsächlich eingetreten sind. Auch die Bürgerschaft kann im Finanzbericht nicht ziel- und kenn-

Anmeldemängel verhindern notwendige Erfolgskontrollen

²⁰ vgl. Finanzbericht 2004, Seite 71

²¹ vgl. Jahresbericht 1994, Tzn. 38 - 61

²² vgl. Nr. 11 der Anlage 3 zum Aufstellungsroundschreiben 2004 vom 09.12.2002

zahlenorientiert – und damit nachvollziehbar – über die Ergebnisse der Investitionen unterrichtet werden. Der Rechnungshof fordert, die Vorgaben künftig konsequent umzusetzen. Hinsichtlich der Entwicklung von Zielen und Kennzahlen empfiehlt es sich, bereits gewonnene Erfahrungen zu den Produktinformationen zum Haushalt zu nutzen.

Folgekosten

40. Investitionen können erhebliche sächliche und personelle Folgekosten für den Haushalt nach sich ziehen. So sind z.B. für die laufende Bauunterhaltung von Grundstücken und baulichen Anlagen für eigene Gebäude und Räume Richtwerte zwischen 14,5 % und 19,5 % (bezogen auf den Feuerkassenwert), für Außenanlagen jährlich zwischen 0,33 Euro/m² und 0,46 Euro/m² und für Mietobjekte bis zu 4 % der Jahresmiete bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen.²³
41. Nach den Vorschriften
- sind die Ergebnisse von Abschätzungen der Folgekosten bzw. der Kostenersparnisse der beabsichtigten Investitionen für den Betriebshaushalt den Anmeldungen zum Finanzplan in jedem Fall gesondert beizufügen (Nr. 1.4 der VV-Aufstellung),
 - werden Investitionsvorhaben nur dann in den Haushaltsplan-Entwurf bzw. Finanzplan aufgenommen, wenn die planführende Behörde dargelegt hat, dass die fachliche Verantwortung und die Trägerschaft für die spätere Nutzung sowie die Finanzierung der Folgekosten durch Abstimmung mit den Beteiligten verbindlich geregelt sind (Nr. 1.5 der VV-Aufstellung).
42. Tatsächlich werden die betrieblichen Folgekosten (d.h. Sach- und Personalausgaben) von Investitionsmaßnahmen nur zum Teil beziffert.²⁴ Bei vielen Vorhaben (wie z.B. Telematik²⁵, Haus der Fotografie, Archäologiezentrum, Kompetenzzentrum des Hamburger Handwerks²⁶ und Ersatz- und Erweiterungsbau des Heinrich-Pette-Instituts) fehlen spezifizierte Angaben zu Folgekosten.

Folgekosten der Investitionen zum Teil unbekannt

Im Ergebnis sind damit – entgegen Nr. 1.5 der VV-Aufstellung – Maßnahmen in die Investitionsplanung aufgenommen worden, obgleich die Höhe und damit auch die fachliche Verantwortung und Trägerschaft der Folgekosten nicht bestimmt ist. Der ohnehin kaum noch vorhandene Handlungsspielraum künftiger Betriebshaushalte verringert sich, ohne dass dies in gebotenem Maße deutlich wird. Der Rechnungshof fordert, zum Zeitpunkt der Anmeldung der Behörden für die Finanzplanung künftig stärker auf

²³ vgl. Nr. 3.4.4 der Anlage 1 zum Aufstellungs Rundschreiben 2004 vom 09.12.2002

²⁴ z.B. Neubau der Leichtathletikhalle: rd. 80.000 Euro (Bürgerschaftsdrucksache 17/1530 vom 08.10.2002), IGA: 30.000 Euro, Kunst- und Mediacampus: 230.000 Euro

²⁵ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1531 vom 08.10.2002

²⁶ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/2454 vom 25.03.2003

die Quantifizierung der Folgekosten von Investitionsausgaben hinzuwirken.²⁷ Um den Aufwand für die Ermittlung der Folgekosten zu reduzieren, empfiehlt der Rechnungshof, soweit möglich Pauschalen in die Kalkulation einfließen zu lassen, z.B. für global veranschlagte Investitionen.

43. Der Rechnungshof hat zuletzt im Jahre 1996²⁸ u.a. empfohlen, durch die zusammenfassende Darstellung der Investitionsfolgekosten den Informationsgehalt der Finanzplanung zu steigern. Der Senat hat dem bis zum Finanzplan 1996 - 2000 entsprochen. Danach ist die Folgekostendarstellung – entgegen einer dem Rechnungshof gegebenen Zusage der Finanzbehörde – nicht mehr fortgeführt worden. Die zunehmend globale Veranschlagung der Investitionsausgaben steht einer zumindest pauschalierenden Berücksichtigung der Folgekosten nicht entgegen. Die Folgekosten sollten nach Ansicht des Rechnungshofs – wie in der Vergangenheit – in einer Gesamtübersicht im Rahmen des Finanzberichts dargestellt werden, um die eingeschränkten Handlungsspielräume für künftige Haushaltsjahre zu verdeutlichen.

*Gesamtübersicht
der Folgekosten
erforderlich*

Stellungnahme der Verwaltung

44. Die Finanzbehörde und die Senatskanzlei haben keine Bedenken erhoben. Sie wollen bereits im Rahmen der Vorbereitung der bevorstehenden Haushalts- und Finanzplanung die Hinweise des Rechnungshofs aufnehmen, um zusammen mit den Behörden auf eine Optimierung des Aufstellungsverfahrens hinzuwirken.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

²⁷ vgl. Tzn. 377 ff.

²⁸ vgl. Jahresbericht 1996, Tz. 543; Jahresbericht 1987, Tzn. 40 ff.

III. Gesetzesvollzug und Mengenbewältigung in den Finanzämtern

Insbesondere unter dem Druck zeitgerechter Mengenbewältigung werden die Steuern unvollständig und ungleich festgesetzt. Bearbeitungsvorgaben greifen zum Teil nicht mehr.

In einzelnen Finanzämtern wurden die Bearbeiterinnen und Bearbeiter befristet angewiesen, verbindliche Besteuerungsregeln nicht anzuwenden.

45. Der Rechnungshof hat – neben Aspekten der Arbeitsorganisation¹ – erneut die Sachbearbeitung in den Finanzämtern geprüft. Sowohl bei bedeutenden Steuerfällen als auch im Massengeschäft sind erhebliche Bearbeitungsmängel festgestellt worden.² Bereits in den vergangenen Jahren hatte der Rechnungshof über gravierende Mängel bei der Sachverhaltsermittlung und nicht hinnehmbare Fehlerquoten bei einfachen Veranlagungs- und Überwachungstätigkeiten berichten müssen³.

Suspendierung verbindlicher Bearbeitungsgrundsätze

Die Leistungsziele in den Finanzämtern werden in der Praxis durch die Arbeitsmenge, Zeitvorgaben und Statistik bestimmt.⁴ In drei Finanzämtern wurden die Bearbeiterinnen und Bearbeiter von ihren Amtsleitungen für Zeiträume von bis zu einem halben Jahr angewiesen, bei einer Vielzahl steuerlich relevanter Sachverhalte die Angaben der Steuerpflichtigen großzügig zu übernehmen und damit von verbindlichen Arbeitsgrundsätzen abzuweichen.⁵ Gesetzliche Anforderungen und damit die Qualität der Bearbeitung standen demgegenüber zurück.

Steuerausfälle und Ungleichbehandlung

46. Die diesjährigen Prüfungen des Rechnungshofs zeigen erneut, dass es trotz der bisherigen Rationalisierungsbemühungen und -erfolge der Steuerverwaltung und entgegen den Erwartungen des Senats⁶ bislang nicht gelungen ist, die ordnungsgemäße Umsetzung des komplizierten und sich häufig ändernden Steuerrechts

¹ vgl. dazu u.a. den Beitrag „Besteuerung von Grundstücksgeschäften“ (Tzn. 94 ff.)

² vgl. hierzu insbesondere die Beiträge „Steuerfestsetzung in finanziell gewichtigen Fällen“ (Tzn. 49 ff.) und „Berücksichtigung hoher Werbungskosten und Suspendierung der Bearbeitungsgrundsätze“ (Tzn. 65 ff.). Zur Rechtsanwendung und zu Ermittlungsdefiziten bei privaten Grundstücksgeschäften vgl. darüber hinaus die Beiträge „Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch neue Voranmeldungsregelung (II)“ (Tzn. 84 ff.) und „Besteuerung von Grundstücksgeschäften“ (Tzn. 94 ff.).

³ vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 158 ff.; Jahresbericht 2003, Tzn. 94 ff.

⁴ Zur Lohnsteuer-Außenprüfung und zu Steuerungswirkungen der Betriebsprüfungsstatistik vgl. schon die Jahresberichte 1998, Tzn. 527 ff. (533) und 1999, Tzn. 592 ff. (599). Zur Steuerfestsetzung vgl. nachfolgend den Beitrag „Steuerfestsetzung in finanziell gewichtigen Fällen“ (Tzn. 49 ff. [61]).

⁵ vgl. dazu den Beitrag „Berücksichtigung hoher Werbungskosten und Suspendierung der Bearbeitungsgrundsätze“ (Tzn. 65 ff. [74 ff.])

⁶ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1074 vom 23.06.1998

mit den in der Hamburger Steuerverwaltung verfügbaren Personalressourcen sicherzustellen. Die Folge sind Steuerausfälle und die Ungleichbehandlung Hamburger Steuerpflichtiger.⁷

Die geplante Einführung eines maschinellen Veranlagungsverfahrens, das allein definierte Risikofälle einer steuerlichen Sachbearbeitung zuweist⁸, wird nur dann zu einer grundlegenden Änderung führen, wenn ein solches System die Vollständigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung bei den maschinell bearbeiteten Fällen in der Realität gewährleistet. Auch dieses Lösungsmodell kuriert aber nur die Symptome und beseitigt nicht die Ursache des Problems. Zielführend im Sinne einer dauerhaften Verbesserung der Lage der Steuerverwaltung ist demgegenüber eine radikal ansetzende Steuervereinfachung, die ihrerseits erst einen wirtschaftlichen Einsatz der von Hamburg finanzierten Steuerverwaltung ermöglicht.⁹

47. Die Prüfungsergebnisse vermitteln das Bild einer Steuerverwaltung, die das Steuerrecht unter dem Druck periodengerechter Mengenbewältigung „schlank“ je nach Arbeitslage anwendet; behördliche, auf den Gesetzesvollzug gerichtete Vorgaben greifen zum Teil nicht mehr.¹⁰ Bei einer unter dem Diktat der Erledigungszahlen stehenden Arbeitsweise zeichnet sich überdies die Gefahr eines schleichenden Mentalitätswandels auf der Bearbeitungsebene ab, indem sich die Bearbeitung zumindest punktuell schon jetzt je nach Einschätzung der Bediensteten von verbindlichen Vorgaben löst.¹¹ Der Erledigungsdruck trifft nicht nur die Bearbeitungsebene, sondern – wie die Amtsverfügungen zeigen – auch die für die periodengerechte Mengenbewältigung verantwortliche Leitungsebene der Finanzämter.
48. Gegenwärtig ist die für die Finanzierung des Haushalts unverzichtbare rechtzeitige und vollständige Erhebung der Steuereinnahmen nicht gesichert.

*Vorgaben greifen
zum Teil nicht
mehr*

⁷ Zur Beeinträchtigung der Steuergerechtigkeit durch Vollzugsdefizite vgl. schon den Sonderbericht des Rechnungshofs gem. § 99 LHO vom 21.01.1994 über die Lage der Steuerverwaltung (Tz. 46) wie auch die Beratende Äußerung des Rechnungshofs Baden-Württemberg gem. § 88 Abs. 2 LHO BW zur Organisation und Arbeitsweise der Veranlagungsstellen in den Finanzämtern, Landtagsdrucksache 13/853 vom 18.03.2002, Anlage, S. 12.

⁸ vgl. Bericht des Haushaltsausschusses zum Jahresbericht 2003, Bürgerschaftsdrucksache 17/3630 (Neufassung) vom 24.11.2003, S. 2 ff. (12)

⁹ vgl. Jahresbericht 2003, Tzn. 94 ff. (100)

¹⁰ vgl. dazu den Beitrag „Berücksichtigung hoher Werbungskosten und Suspendierung der Bearbeitungsgrundsätze“ (Tzn. 65 ff. [74 ff.])

¹¹ zu Anzeichen des Ausweichens und der Überforderung vgl. schon Jahresbericht 2003, Tzn. 94 ff. (95)

Finanzbehörde - Steuerverwaltung -

Steuerfestsetzung in finanziell gewichtigen Fällen

In finanziell gewichtigen Fällen ist eine zügige Steuerfestsetzung nicht immer gewährleistet. Maßnahmen zur frühzeitigen Abgabe der Steuererklärungen wurden nicht ergriffen und eingegangene Erklärungen erst mit teilweise erheblicher Verzögerung bearbeitet. Die Möglichkeit der Festsetzung von Vorauszahlungen ist nicht hinreichend ausgeschöpft worden. In einem Einzelfall hat ein Finanzamt Steuern in Höhe von mehr als 16 Mio Euro verspätet festgesetzt.

Auch die steuerfachliche Bearbeitung war mehrfach zu beanstanden. In einem Einzelfall ist ein die Steuerfestsetzung tragender Sachverhalt erst nachträglich ermittelt worden.

Abgabe der Steuererklärung und Festsetzung der Steuer

49. Für die Abgabe der Steuererklärungen gelten Fristen, die sich aus der Abgabenordnung (AO) ergeben. Durch gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder wird steuerlich beratenen Steuerpflichtigen alljährlich eine allgemeine Fristverlängerung gewährt. Zwar ist darüber hinaus eine weitere Fristverlängerung in einem vereinfachten Verfahren möglich.¹ Wenn aufgrund geringer Vorauszahlungen hohe Abschlusszahlungen zu erwarten sind, soll die Erklärung dagegen vor Ablauf der durch den Erlass verlängerten Fristen angefordert werden.²

50. *Gewährung zu langer Erklärungsfristen statt der gebotenen vorzeitigen Abforderung*
- Stattdessen wurde in dem geprüften Finanzamt – trotz erheblicher Abschlusszahlungen von durchschnittlich mehr als 135.000 Euro pro untersuchtem Einkommensteuernachzahlungsfall – sogar noch eine über die Vorgaben des Erlasses hinausgehende außerordentliche Fristverlängerung gewährt. Die Steuererklärungen wurden in diesen Fällen durchschnittlich erst mehr als 16 Monate nach Ablauf

¹ vgl. zuletzt wegen der Steuererklärungen für das Jahr 2002 die Erlasse vom 02.01.2003, Bundessteuerblatt (BStBl) I S. 67

² so die geltenden Dienstanweisungen (Technische Grundanweisung der Oberfinanzdirektion [OFD] Hamburg - S 2319 - 6/93 - St 211 -, Tz. 2.8; ähnlich auch die gleichlautenden Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen vom 19.11.1996, BStBl I S. 1391, Nr. 5)

des Steuerjahres abgegeben, d.h. erst zwei Monate nach Ablauf der äußersten allgemeinen Frist.

51. Auch nach Eingang der Steuererklärungen verging viel Zeit, ehe die jeweilige Steuer festgesetzt wurde. In den geprüften Einkommensteuernachzahlungsfällen betrug der Zeitraum zwischen Eingang der Steuererklärung und Steuerfestsetzung durchschnittlich vier Monate. Demgegenüber fordert die einschlägige Dienstanweisung, dass bedeutende Steuerfälle grundsätzlich sofort nach Eingang der Steuererklärungen zu veranlagern sind,³ und zwar ggf. unter dem Vorbehalt späterer Nachprüfung, wenn trotz vorliegender Steuererklärung wesentliche veranlagungsrelevante Daten noch ausstehen.⁴
52. In einem Einzelfall bewirkte die Kumulation beider Missstände, dass Nachzahlungsbeträge in Höhe von 380.000 Euro erst zweieinhalb Jahre nach Ablauf des Steuerjahres fällig gestellt wurden. In den beiden Folgejahren verkürzte sich dieser Zeitraum zwar auf 25 bzw. 17 Monate. Bei erneuten Nachzahlungen in Höhe von 525.000 bzw. 354.000 Euro war aber auch diese Zeitspanne viel zu lang.
53. Der Rechnungshof hat sowohl die Hinnahme des verzögerten Erklärungseingangs als auch den Verzicht auf die bevorzugte Bearbeitung finanziell gewichtiger Steuerfälle als Verstoß gegen das Gebot des § 34 Abs. 2 LHO, Einnahmen rechtzeitig zu erheben, beanstandet und gefordert, die Einhaltung der bestehenden Dienstanweisungen sicherzustellen.

Anordnung der Sofortbearbeitung bedeutender Steuerfälle nicht beachtet

Hohe Nachzahlungsbeträge erst mit großer Verspätung fällig gestellt

Festsetzung von Vorauszahlungen

54. Für die Rechtzeitigkeit der Steuererhebung ist nicht nur die zügige Festsetzung der Jahressteuer, sondern auch die Festsetzung angemessener Vorauszahlungen⁵ notwendig. Sie sind anzupassen, wenn eine relevante Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen erkennbar wird.⁶
55. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass Vorauszahlungen selbst bei deutlichen Anzeichen für eine günstige Einkommensentwicklung nicht oder nicht hinreichend erhöht wurden. Maschinelle Hinweise wurden ohne zureichende Tatsachenfeststellungen ignoriert. Soweit in den geprüften Fällen Nachzahlungen zur Einkommensteuer zu entrichten waren, deckten die Vorauszahlungen durchschnittlich nur ein Drittel der später für das Kalenderjahr festge-

Rechtzeitige Anpassung der Vorauszahlungen nicht gewährleistet

³ so die geltende Dienstanweisung (Technische Grundanweisung der OFD Hamburg, a.a.O. [Fußnote 2], Tz. 3)

⁴ so die geltende Dienstanweisung (OFD-Vfg. vom 09.08.1994 - O 1354 - 7/92 - St 161 -)

⁵ Die Vorauszahlungen bemessen sich grundsätzlich nach der Einkommensteuer, die sich bei der letzten Veranlagung ergeben hat, vgl. § 37 Abs. 3 Satz 2 Einkommensteuergesetz (EStG).

⁶ so die geltenden Dienstanweisungen (Technische Grundanweisung der OFD Hamburg, a.a.O. [Fußnote 2], Nr. 14; ähnlich auch die gleichlautenden Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen, a.a.O. [Fußnote 2], Nr. 5)

16 Mio Euro nicht als Vorauszahlung geltend gemacht

setzten Steuer ab. In einem Einzelfall unterblieb die Festsetzung von Vorauszahlungen trotz deutlicher Hinweise auf eine gewinnbringende Betriebsveräußerung, so dass Steueransprüche in Höhe von knapp 16,2 Mio Euro erst mit erheblicher Verzögerung im Veranlagungsverfahren realisiert werden konnten.

56. Der Rechnungshof hat die unzureichende Festsetzung von Vorauszahlungen beanstandet⁷ und gefordert, diese rechtzeitig auf der Grundlage verfügbarer Tatsachen oder naheliegender Rückfragen bei den Steuerpflichtigen anzupassen. Zur Umsetzung dieser Forderung hat der Rechnungshof Vorschläge gemacht.⁸

Steuerfachliche Bearbeitung

57. Die in der steuerfachlichen Bearbeitung festgestellten Mängel beruhen im Wesentlichen auf unzureichender Aufklärung und Würdigung der steuerlich erheblichen Sachverhalte. So wurde trotz Hinweises der Betriebsprüfungsstelle und einer nach den Bearbeitungsgrundsätzen geforderten Intensivbearbeitung eine verdeckte Gewinnausschüttung im Umfang von fast 70.000 Euro nicht erkannt und die Steuer dementsprechend zu niedrig festgesetzt. Die fehlerhafte Auswertung eines maschinellen Bearbeitungshinweises führte dazu, dass ein Verlustrücktrag nicht rückgängig gemacht wurde. Bei einem durch auffällige und finanziell gewichtige Sachverhalte geprägten Fall, dessen Intensivbearbeitung im Rahmen einer Betriebsprüfung stattfinden sollte, wurde der drohende Eintritt der Verjährung nicht hinreichend überwacht. Erst aufgrund der Hinweise des Rechnungshofs wurde eben noch rechtzeitig mit einer so genannten Bedarfsprüfung der verjährungsbedrohten Veranlagungszeiträume begonnen.

58. Steuerfestsetzung ohne tragfähigen Sachverhalt

In einem bedeutenden Einzelfall wurden Einkünfte, die ursprünglich als Einkünfte aus selbstständiger Arbeit qualifiziert worden waren, nachträglich als Einkünfte aus Gewerbebetrieb behandelt. Ein tragfähiger Sachverhalt wurde jedoch erst später im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens und einer damit verknüpften Betriebsprüfung ermittelt.

Keine Neuordnung des Verfahrens nach Entscheidung des Finanzgerichts

Auch im weiteren Verfahren wurde der Fall nicht mit der nötigen Stringenz bearbeitet. Als das Finanzgericht den Verfahrensstand abweichend von der bisherigen Auffassung des Finanzamts beurteilte, gelang es dem zuständigen Sachgebietsleiter nicht, die nach der Teil-Entscheidung des Finanzgerichts gebotenen Konsequenzen zu ziehen und das übrige Verfahren neu zu ordnen. Dies hat dazu geführt, dass Steuern und Nebenleistungen im Umfang von mehr als 1,1 Mio Euro erst mit fast zweijähriger Verspätung einge-

⁷ zur speziellen Problematik der Bearbeitung von Anträgen auf Herabsetzung von Vorauszahlungen und zur Suspendierung des in den Bearbeitungsgrundsätzen verankerten Gebots genauer Prüfung vgl. Tzn. 65 ff. (74)

⁸ u.a. periodische Überprüfung der Vorauszahlungen in bedeutenden Steuerfällen mit Dokumentationspflicht, Herabsetzung von Vorauszahlungen nur bei Vorlage betrieblicher Kennzahlen, organisatorische Absicherung der Bearbeitung maschineller Prüfhinweise

fordert worden sind. Schließlich ist es zu einer ungerechtfertigten Stornierung der Sollstellung von Aussetzungszinsen im Umfang von mehr als 240.000 Euro gekommen. Sie wurden erst auf Veranlassung des Rechnungshofs wieder fällig gestellt.

Irrtümliche Stornierung einer Sollstellung in Höhe von 240.000 Euro

59. Der Rechnungshof hat die genannten Bearbeitungsfehler beanstandet und beobachtet den Fortgang des nicht von der Teil-Entscheidung des Finanzgerichts betroffenen Besteuerungsverfahrens.

Gesamtwürdigung

60. Die Feststellungen lassen Bearbeitungsdefizite erkennen, die bei bedeutenden Steuerfällen wegen der damit verbundenen finanziellen Auswirkungen von besonderem Gewicht sind. Der Rechnungshof hat schon wiederholt die mangelhafte Bearbeitung bedeutender Steuerfälle beanstanden müssen und unter fiskalischen Gesichtspunkten vor allen Dingen die rechtzeitige Anpassung von Vorauszahlungen, die Gewährleistung eines zügigen Erklärungseingangs und eine ebenso zügige Steuerfestsetzung gefordert.⁹ Obwohl die frühere OFD diesen Forderungen durch nach und nach verbesserte Arbeitshilfen¹⁰ Rechnung getragen hat, ist ein ordnungsgemäßer Vollzug immer noch nicht durchgängig gewährleistet.

Regelkonforme Bearbeitung bedeutender Steuerfälle nicht gewährleistet

61. Die festgestellten Mängel dürften zumindest teilweise darauf zurückzuführen sein, dass die Umsetzung der für bedeutende Steuerfälle geltenden Vorgaben in den Ämtern an statistisch bestimmten Prioritätssetzungen scheitert. Solange die Finanzämter, aber auch die einzelnen Sachgebiete und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Wesentlichen daran gemessen werden, welchen Erledigungsstand sie hinsichtlich der jährlichen Veranlagung der Steuerpflichtigen erreicht haben, liegt es nahe, dass Arbeiten nachgeordnet werden, die statistisch ohne Auswirkung bleiben. Im vorliegenden Zusammenhang gilt dies für die ggf. nötige Anpassung der Vorauszahlungen, aber auch für die Sicherstellung eines zügigen Erklärungseingangs; denn jeder Streit mit dem Steuerpflichtigen über einen abgelehnten Fristverlängerungsantrag oder eine vorzeitige Anforderung der Steuererklärung kostet Zeit, die statistisch nicht honoriert wird.

Überlagerung von Vorgaben durch statistisch bestimmte Prioritätssetzungen

62. Die Steuerverwaltung steht vor der Aufgabe, in den Finanzämtern den Sinn für die notwendige Qualität der Sachbearbeitung zu schärfen.¹¹ Dabei geht es auch um die für eine rechtzeitige Einnahmeerhebung unverzichtbare Qualität im Verfahren. Gerade bei der Bearbeitung bedeutender Steuerfälle muss es der Verwaltung

Notwendigkeit der Qualitätssicherung auch im Verfahren

⁹ vgl. Jahresbericht 1992, Tzn. 56 - 59; Sonderbericht über die Lage der Steuerverwaltung gem. § 99 LHO vom 21.01.1994, Tzn. 4 - 6; Jahresbericht 1999, Tzn. 573 ff.

¹⁰ hierbei handelt es sich im Wesentlichen um die periodisch aktualisierten Listen der bedeutenden Steuerfälle

¹¹ vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 158 ff. (167, 169) und Bürgerschaftsdrucksache 17/2100 vom 21.01.2003, S. 13

gelingen, die vorrangige Ausrichtung des Handelns an der Erlangung eines möglichst guten Platzes in der Erledigungsstatistik¹² zu überwinden, um sicherstellen, dass die zur frühzeitigen Vereinnahmung der Steuern bereitstehenden Mittel tatsächlich genutzt werden.

Stellungnahme der Verwaltung

63. Die Finanzbehörde hat darauf hingewiesen, dass sie ihre bisherigen Bemühungen um eine sachgerechte Bearbeitung bedeutender Steuerfälle fortführen werde. Da die Möglichkeiten einer weiteren Optimierung durch technische Unterstützung erschöpft seien, komme es jetzt darauf an, den Führungskräften in den Finanzämtern die Problemlage und den offensichtlichen Handlungsbedarf deutlich zu machen. Die Finanzbehörde stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass in bedeutenden Steuerfällen auf eine frühzeitige Abgabe der Steuererklärung zu achten ist. Sie bemühe sich seit Anfang 2003 verstärkt um eine Verkürzung der zum Teil unangemessen langen Bearbeitungszeiten. Die rechtzeitige Anpassung der Vorauszahlungen setze eine fortlaufende Auswertung von Erkenntnissen zur wirtschaftlichen Lage des Steuerpflichtigen voraus. In Anbetracht der Gesamtbelastung, aber auch vor dem Hintergrund der Personalfuktuation auf den Arbeitsplätzen könnten hier allerdings auch in Zukunft Versäumnisse nicht ausgeschlossen werden.
64. Die bei der steuerfachlichen Bearbeitung festgestellten Mängel hält auch die Finanzbehörde nicht für hinnehmbar. Sie stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Finanzämtern stark an der statistischen Auswirkung ihres Einsatzes orientierten. Auch die von der früheren OFD mit den Finanzämtern abgeschlossenen Zielvereinbarungen hätten im Hinblick auf die im statistischen Ländervergleich ungünstige Position Hamburgs u.a. eine Steigerung der reinen Veranlagungszahlen im Sinn gehabt. Allerdings seien zugleich die Bearbeitungsgrundsätze wesentliche Grundlage dieser Zielvereinbarungen gewesen; für die bedeutenden Steuerfälle sei danach eine Bearbeitungsqualität vorgesehen gewesen, wie der Rechnungshof sie fordere. Die Finanzbehörde arbeite daran, neben den Erledigungszahlen auch Qualitätsindikatoren in ihr neues Controllingverfahren aufzunehmen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹² vgl. Tzn. 65 ff. (80) sowie Jahresbericht 1998, Tzn. 527 ff. (533) zur Lohnsteuer-Außenprüfung und Jahresbericht 1999, Tzn. 592 ff. (599) zu Steuerungswirkungen der Betriebsprüfungsstatistik

Berücksichtigung hoher Werbungskosten und Suspendierung der Bearbeitungsgrundsätze

Hohe Werbungskosten bei Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit werden häufig auch bei Schlüssigkeits- und Glaubhaftigkeitsdefiziten ohne ausreichende Sachaufklärung anerkannt. 36 % der überprüften Steuerbescheide mussten beanstandet werden. In den beiden geprüften Finanzämtern ergab sich ein Steuerausfall von 190.000 Euro, bei Übertragung auf alle Hamburger Finanzämter ein Betrag von über 1 Mio Euro.

In drei Finanzämtern sind darüber hinaus die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angehalten worden, auf die Prüfung bestimmter steuerlicher Tatbestände vorübergehend zu verzichten, um Arbeitsrückstände abzubauen. Dadurch wurde nicht nur gegen bundeseinheitliche Bearbeitungsgrundsätze verstoßen, sondern zugleich die steuerliche Ungleichbehandlung Hamburger Bürger je nach Finanzamt in Kauf genommen.

Insgesamt dürften Steuerausfälle in Millionenhöhe entstanden sein.

Anerkennung von hohen Werbungskosten

65. Die bei der früheren Oberfinanzdirektion (OFD) eingerichtete Vorprüfungsstelle¹ (VPSt) hat aufgrund von Stichproben in zwei Finanzämtern festgestellt, dass hohe Aufwendungen, die als Werbungskosten geltend gemacht worden waren, steuermindernd berücksichtigt wurden, ohne dass die Angaben in den Steuererklärungen glaubhaft und schlüssig waren. Mehr als 36 % der geprüften Steuerbescheide² waren zu beanstanden.
66. Die unzureichende Sachaufklärung betraf zu 80 % die fiskalisch bedeutsamen Tatbestände des Abzugs von Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung sowie des Abzugs von Aufwendungen für Reise- und Fortbildungskosten.

*Unzureichende
Sachaufklärung:
Beanstandungs-
quote 36%*

¹ Vorprüfungsstelle gemäß § 100 LHO. Die Vorprüfungsaufträge erteilt der Rechnungshof.

² 163 von 447 geprüften Steuerbescheiden

67. Bei den Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung³ ist ganz überwiegend die Plausibilität der Angaben zum beruflichen Anlass, zur doppelten Haushaltsführung selbst (eigener Hausstand am Wohnort und Wohnen am Beschäftigungsort) und zu den Aufwendungen für so genannte Familienheimfahrten insbesondere bei alleinstehenden Steuerpflichtigen nicht ausreichend geprüft worden.

Fehlerschwerpunkt „Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung“

- Für ein einziges Kalenderjahr wurden Aufwendungen in Höhe von mehr als 27.000 Euro anerkannt, weil sich das Finanzamt mit dem Hinweis des in Hamburg beschäftigten Steuerpflichtigen begnügte, dass seine aus der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) stammende frisch angetraute Ehefrau weiterhin in den Niederlanden lebe, wo sie sich – ohne einer Berufstätigkeit nachzugehen – „voll ... mit ihrer Integration in Europa (beschäftigte).“ Trotz der Größe und guten Ausstattung der Hamburger Wohnung (98 m² zu 16 Euro/m²), hat das Finanzamt nicht in Betracht gezogen, dass auch die Ehefrau vorwiegend in Hamburg leben und sich der Lebensmittelpunkt der Eheleute tatsächlich nicht mehr in den Niederlanden befinden könnte. Die festzusetzende Steuer verminderte sich aufgrund der geltend gemachten Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung um mehr als 13.000 Euro, unter Berücksichtigung anderer ebenso wenig aufgeklärter Punkte (u.a. Unterhaltszahlungen an den in der GUS lebenden Vater der Ehefrau ohne Nachweis) sogar um mehr als 20.000 Euro.

68. Bei den Reise- und Fortbildungskosten lag der Fehlerschwerpunkt darin, dass die Grenzen einer Pauschbetragsregelung für Übernachtungskosten bei Auslandsdienstreisen und -geschäftsreisen verkannt wurden.

Fehlerschwerpunkt „Übernachungskosten bei Auslandsreisen“

- Ein Referendar, der einen dreieinhalbmonatigen Auslandsaufenthalt in Übersee verbrachte, stellte einem Bruttoarbeitslohn von rd. 7.000 Euro Reisekosten, Übernachtungskosten und Verpflegungsmehraufwendungen in Höhe von rd. 12.500 Euro gegenüber, die in voller Höhe – d.h. auch hinsichtlich der Übernachtungskosten in Höhe von mehr als 7.800 Euro – als Werbungskosten anerkannt wurden. Dabei wurde übersehen, dass ein Ansatz der Pauschbeträge für Übernachtungskosten nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs ausgeschlossen ist, wenn eine vom Normaltypus abweichende Art der Dienstreise nur geringe Übernachtungskosten verursacht und der Ansatz des Pauschbetrages zu einer offensichtlich unzutreffenden Besteuerung führen würde.⁴ Im vorliegenden Fall hatte der Steuerpflichtige angegeben, in einer Wohnung und nicht im Hotel gewohnt zu haben. Damit gab es deutliche Anhaltspunkte, dass dem Steuerpflichtigen nicht die üblichen durch die Pauschbetragsregelung abgegoltenen, sondern weit geringere Kosten entstanden waren.

69. Andere Werbungskosten wurden ebenfalls in beträchtlicher Höhe anerkannt, ohne dass dem Sachverhalt und den Rechtsfragen die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wurde.

- Eine Hochschullehrerin flog zweimal im Jahr in das außereuropäische Ausland, um an nicht näher bezeichneten „Workshops“ teilzunehmen. Aufgrund dieser Reisen hielt sie sich dort in den Jahren 1997 bis 2000 fast 230 Tage auf. Dafür machte sie insgesamt Werbungskosten in Höhe von fast 39.000 Euro geltend. Das Finanzamt verzichtete auf jede Sachaufklärung und erkannte die Aufwendungen an, ohne sich mit der Frage einer möglichen privaten Mitveranlas-

³ vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 5 Einkommensteuergesetz (EStG)

⁴ vgl. BFH, Urteil vom 11.05.1990 - VI R 140/86 -, Bundessteuerblatt (BStBl) 1990 II S. 777, dazu Hinweis im jährlich aktualisierten Amtlichen Lohnsteuer-Handbuch

sung befasst zu haben. Die festzusetzende Steuer verminderte sich dadurch um mehr als 19.000 Euro.

70. Die finanzielle Tragweite der Feststellungen ist auch in der Summe aller geprüften Fälle groß. Im ungünstigsten Fall, d.h. bei Annahme materieller Rechtswidrigkeit sämtlicher unzureichend aufgeklärten Werbungskostenabzüge, wären in den von der VPSt beanstandeten Fällen Steuerausfälle in Höhe von fast 380.000 Euro eingetreten.⁵ Selbst wenn man die Steuerausfälle nur mit der Hälfte dieses Betrages, also mindestens 190.000 Euro ansetzt, ergibt sich bei einer Übertragung auf alle Hamburger Veranlagungsfinanzämter ein Betrag von 1,23 Mio Euro.

*Steuerausfälle
mehr als
1 Mio Euro*

71. Der Rechnungshof hat die unzureichende Sachbearbeitung beanstandet. Sie beruht im Wesentlichen darauf, dass die Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen in einem zentralen Punkt nicht den Vorgaben entspricht.

Alle Länder haben die Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen der Finanzämter einheitlich durch Erlass geregelt (so genannte Bearbeitungsgrundsätze).⁶ Danach soll den Angaben der Steuerpflichtigen gefolgt werden, soweit sie schlüssig und glaubhaft sind. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, muss das Schlüssigkeits- und Glaubhaftigkeitsdefizit durch weitere Ermittlungen beseitigt werden. Dazu ist der Fall bei Bedarf intensiv zu bearbeiten, so wie dies u.a. bei so genannten Prüffeldern oder maschineller Zufallsauswahl zu geschehen hat.

72. Die Feststellungen der VPSt zeigen, dass bei der Prüfung der Angaben der Steuerpflichtigen nicht hinreichend auf Schlüssigkeit und Glaubhaftigkeit geachtet wird. Vielfach werden nur die maschinell ausgewählten Fälle oder die so genannten Prüffeldfälle als intensiv und alle übrigen Fälle als „überschlägig“ zu bearbeitende Fälle angesehen. Dabei wird unter überschlägiger Prüfung eine mehr oder minder großzügige Prüfung mit geringem Zeitaufwand verstanden. Inhalt der Regelung ist jedoch, dass nur bei Schlüssigkeit und Glaubhaftigkeit der Angaben aus Gründen der Zeiterparnis auf eine weitergehende Sachaufklärung verzichtet werden soll.⁷ Ist die Schlüssigkeit und Glaubhaftigkeit der Angaben hingegen nicht gegeben, bedarf es weiterer Sachverhaltsermittlungen, um zumindest das Schlüssigkeits- und Glaubhaftigkeitsdefizit zu beseitigen. Diese Ermittlungen sind zwingend und können ggf. auch zeitaufwändig sein.

Keine ausreichende Schlüssigkeits- und Glaubhaftigkeitskontrolle

73. Der Rechnungshof hat gegenüber der Finanzbehörde - Steuerverwaltung - gefordert, diese Zusammenhänge klarzustellen und im Rahmen der Fachaufsicht – auch amtsintern – dafür Sorge zu tra-

Sachverhaltsermittlungen bei un-schlüssigen oder un-glaubhaften Angaben sicherstellen

⁵ Dieser Betrag verteilt sich im Wesentlichen auf die Veranlagungszeiträume 1999 und 2000.

⁶ vgl. gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 19.11.1996, BStBl I S. 1391, Nr. 2

⁷ so zur „überschlägigen“ Prüfung die Ausführungsbestimmungen der früheren OFD zu den bundeseinheitlichen Bearbeitungsgrundsätzen, vgl. Tz. 2.2.2 der Dienstanweisung für die Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen zum 01.01.1997 (DA-V 97)

gen, dass bei unschlüssigen oder unglaubhaften Angaben die nötigen Sachverhaltsermittlungen eingeleitet werden. Außerdem hat der Rechnungshof Anregungen der VPSt zur Verbesserung der Sachbearbeitung im Einzelfall⁸ aufgegriffen.

Suspendierung der Bearbeitungsgrundsätze

74. *Verzicht auf vorgeschriebene Intensivbearbeitung*
- Im Zuge der Erhebungen wurde festgestellt, dass die Bearbeitungsgrundsätze in einem der geprüften Finanzämter durch Amtsverfügung vorübergehend suspendiert worden sind. Danach entfiel in den so genannten Regionalbezirken⁹ aufgrund ausdrücklicher Anordnung¹⁰ jegliche Intensivbearbeitung (vgl. Tz. 71). Nach der Verfügung sollten alle Fälle nur noch „überschlägig“ geprüft werden. Anträgen auf Herabsetzung der Vorauszahlungen sollte durchgehend stattgegeben werden. Auch Mitteilungen anderer Dienststellen über Einnahmen steuerlich nicht erfasster Personen sollten nicht mehr wie üblich bearbeitet, sondern abgelegt werden, wenn die mitgeteilten Einnahmen weniger als 6.000 Euro betragen. Anlass der Verfügung waren Arbeitsrückstände, die sich nach der Umstellung auf ein neues Organisationsmodell¹¹ weiter erhöht hatten.
75. *Fingierung der Glaubhaftigkeit bestimmter Angaben*
- Auf Nachfrage hat die Verwaltung mitgeteilt, dass es wegen der zum Teil außerordentlich prekären Arbeitssituation auch in zwei anderen Finanzämtern im Einvernehmen mit der früheren OFD zu vergleichbaren Verfügungen gekommen sei.
- Im einen Fall handelt es sich um eine Regelung, mit der den Bearbeiterinnen und Bearbeitern vorgegeben wurde, alle nicht von der Intensivbearbeitung erfassten Fälle nur noch „grob überschlägig“ zu prüfen und sich auf die Korrektur offensichtlich fehlerhafter Angaben bzw. offensichtlicher Rechtsfehler zu beschränken.¹² Außerdem wurde die Beurteilung der Glaubhaftigkeit der Angaben der Steuerpflichtigen typisiert. So sollten alle Angaben der Steuerpflichtigen zu bestimmten Werbungskosten und Sonderausgaben und bis zur Höhe von 10.000 Euro auch Angaben zu bestimmten Verlusten als glaubhaft gelten und eine weitere Prüfung damit ausgeschlossen sein. Selbst fehlende Angaben zu Sachverhalten, aufgrund derer bestimmte Freibeträge entfallen oder zu mindern sind, sollten als glaubhaft im Sinne einer ausdrücklichen Fehlanzeige gelten. Als Grund wurden hier die durch die Umstel-

⁸ z.B. „Checkliste“ zur Prüfung der Angaben zur doppelten Haushaltsführung, Ergänzung des Erklärungsvordrucks für Arbeitnehmer (Anlage N) zur Verbesserung der Angaben zur doppelten Haushaltsführung (gezielte Frage nach dem Lebensmittelpunkt mit Begründungspflicht), Spezialzuständigkeit erfahrener Bearbeiter bei erstmaliger Geltendmachung von Mehraufwendungen für doppelte Haushaltsführung

⁹ zuständig für alle natürlichen Personen oder Personengesellschaften mit Gewinneinkünften oder Einkünften aus Vermietung und Verpachtung sowie für Komplementär-GmbHs

¹⁰ „Es werden folgende Maßnahmen ... angeordnet: ...“

¹¹ Projekt „Neuorganisation der Veranlagung“ (PRONOVA)

¹² „... ist den tatsächlichen Angaben der Steuerpflichtigen in der Regel zu folgen. Ohne nähere Prüfung können z.B. als glaubhaft übernommen werden: ...“

lung des Amtes auf ein neues Organisationsmodell entstandenen Bearbeitungsrückstände¹³ und die nicht erreichten, von der Finanzbehörde mitgeteilten zeitlichen Bearbeitungsziele genannt. Die Amtsleitung hat das neue Verfahren als Vorgriff auf die künftige maschinelle Fallbearbeitung mit Aussteuerung einzelner manuell zu bearbeitender Fälle¹⁴ dargestellt.

- Im anderen Fall wurde – neben sonstigen Glaubhaftigkeitsfiktionen – ein spezielles Glaubhaftigkeitsprivileg für Steuerpflichtige eingeführt, deren Erklärung von einem steuerlichen Berater angefertigt worden war.¹⁵

Glaubhaftigkeitsprivileg für steuerlich beratene Bürger

76. Die Amtsverfügungen lassen erkennen, dass sie gegen innere Widerstände vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durchgesetzt werden mussten. Dies zeigt sich z.B. daran, dass in einem Amt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gestattet worden ist, bei Schlusszeichnung einer Veranlagung dem Namenszug oder dem Namenszeichen die Buchstaben „i.A.“ (im Auftrag) voranzustellen. Der Einwand der Finanzbehörde, diese Schlusszeichnung sei aufgrund einer – allerdings nicht dokumentierten – Anordnung der ehemaligen OFD letztlich nicht angewandt worden, ändert nichts daran, wie die Haltung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Erlass der Amtsverfügung eingeschätzt worden ist.

77. Die Suspendierung der Bearbeitungsgrundsätze verstößt gegen das haushaltsrechtliche Gebot der vollständigen Erhebung der Einnahmen (§ 34 Abs. 2 LHO) und verletzt das in der Abgabenordnung (AO) verankerte Gebot der gleichmäßigen Steuerfestsetzung (§ 85 Satz 1 AO).¹⁶ Der Rechnungshof hat dies beanstandet.

Verstoß gegen den Grundsatz der Vollständigkeit und Gleichmäßigkeit der Steuererhebung

78. Die Feststellungen der VPSt zur Fallbearbeitung bei Geltendmachung hoher Werbungskosten zeigen, in welchem Umfang Steueransprüche nicht realisiert werden, wenn Glaubwürdigkeits- oder Schlüssigkeitsdefizite vorschriftswidrig nicht mehr beseitigt werden (vgl. Tz. 70). Bei einem weit umfassenderen Prüfungsverzicht, wie er in den genannten Amtsverfügungen vorgesehen ist, sind auch unter Berücksichtigung der zeitlich und örtlich begrenzten Gültigkeit dieser Regelungen Steuerausfälle in Millionenhöhe durchaus realistisch.

Steuerausfälle in Millionenhöhe

¹³ vgl. dazu auch oben Tz. 74

¹⁴ vgl. dazu Bürgerschaftsdrucksache 17/3630 (Neufassung) vom 24.11.2003, S. 12

¹⁵ „Steuererklärungen, die von steuerlichen Beratern angefertigt worden sind, können in der Regel als richtig und vollständig der Veranlagung zugrunde gelegt werden. ... Diese Arbeitserleichterungen werden ausdrücklich nicht als Anordnung formuliert, damit in Einzelfällen abweichende Bearbeitungsweisen möglich sind. Grundsätzlich aber sollen die genannten Arbeitserleichterungen Anwendung finden, um die erwarteten Wirkungen zu erzielen.“

¹⁶ zur generellen Problematik der Bearbeitungsqualität vgl. Jahresberichte 2003, Tzn. 94 bis 191, und 2002, Tzn. 158 bis 170, jeweils mit weiteren Nachweisen. Der Unterausschuss „Prüfung der Haushaltsrechnung“ hat die Finanzbehörde gebeten, ihm bis zum 30.04.2004 ein über den bisherigen Standard hinausgehendes Konzept zur Qualitätssicherung in der Steuerverwaltung vorzulegen, das die Sachverhaltsermittlungen, die Richtigkeit der Steuerfestsetzungen und im Ergebnis die Vollständigkeit der Einnahmeerhebung verbessert (Bürgerschaftsdrucksache 17/2100 vom 21.01.2003, S. 13; zum bisherigen Standard der Qualitätssicherung vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/2529 vom 25.05.1999, S. 27 f.)

79. Neben diesen finanziellen Folgewirkungen bewirken Amtsverfügungen zur Suspendierung der Bearbeitungsgrundsätze gravierende Bearbeitungsunterschiede zwischen den einzelnen Finanzämtern, die sich mit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung nicht mehr vereinbaren lassen. So führt es zu einer Ungleichbehandlung Hamburger Bürger, wenn ihre Angaben in dem einen Finanzamt einer Glaubhaftigkeits- und Schlüssigkeitskontrolle unterzogen werden, während in einem anderen Finanzamt eine solche Kontrolle mit dem Instrument der Glaubhaftigkeitsfiktion unterbunden wird. Nicht minder ausgeprägt ist der Unterschied, wenn in einem Finanzamt auf jegliche Intensivbearbeitung verzichtet wird.
- Ungleichbehandlung Hamburger Bürger je nach Finanzamt*
80. Amtsverfügungen zur Suspendierung der Bearbeitungsgrundsätze verstoßen nicht nur gegen Normen des Haushalts- und des Abgabenrechts, sondern entfalten darüber hinaus sowohl nach innen als auch nach außen eine systemgefährdende Wirkung.
- Systemgefährdende Wirkung nach innen und außen*
- Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefährdet*
- Wenn Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit dem nötigen Gespür für die Glaubhaftigkeit und Schlüssigkeit von Angaben der Steuerpflichtigen teilweise sogar durch Entlastung von Verantwortlichkeit (vgl. Tz. 76) dazu angehalten werden, etwaige Zweifel zu unterdrücken und die Steuererklärungen mehr oder minder umfassend abzuschreiben, berührt dies nicht nur ihr Selbstverständnis als anspruchsvoll ausgebildete Fachkraft. Mindestens ebenso gravierend ist die Gefahr eines schleichenden wie auch grundlegenden Mentalitätswandels hin zu einem rein quantitativen Aufgabenverständnis der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.
- Falsche Signale für die Öffentlichkeit*
- Die problematische Außenwirkung derartiger Amtsverfügungen zeigt sich, wenn sie durch welche Umstände auch immer öffentlich bekannt werden und der Steuerpflichtige mehr oder minder deutliche Hinweise auf Kontrollverzichte und entsprechende Gelegenheiten zum „Steuern sparen“ erhält. Dies wird in der Öffentlichkeit als Ausdruck einer generellen Verminderung der Prüfungsintensität der Finanzämter wahrgenommen.¹⁷ Eine weitere Erosion der Steuermoral ist dann nur noch eine Frage der Zeit.

Stellungnahme der Verwaltung

81. Die Finanzbehörde hat die Feststellungen zu den Werbungskosten aus rechtlicher Sicht akzeptiert, zugleich aber auf die tatsächliche Schwierigkeit der Materie hingewiesen. Auch wenn zum Teil Zweifel hinsichtlich des Erfolges bestünden, sollen die Anregungen zur Verbesserung der Sachaufklärung aufgegriffen werden. Zur Forderung nach vorgabegerechter Handhabung der Bearbeitungsgrundsätze im Sinne weiterer Sachverhaltsermittlungen bei unschlüssi-

¹⁷ vgl. DIE WELT vom 15.08.2003 „Hamburgs Finanzämter prüfen weniger / Behörde: Steuerpflichtigen ist grundsätzlich zu glauben – Viele Tatbestände werden nicht kontrolliert“. Der Artikel enthält sogar konkrete Angaben zu den Sachverhalten, die grundsätzlich nicht mehr geprüft würden (doppelte Haushaltsführung, Liebhaberei) und bei denen es vor allem für gemeinsam veranlagte Ehegatten erhebliche Möglichkeiten des Steuersparens gebe.

gen oder unglaublichen Angaben (vgl. Tz. 73) hat sich die Finanzbehörde nicht geäußert.

82. Zur Suspendierung der Bearbeitungsgrundsätze hat die Finanzbehörde mitgeteilt, dass dieses Vorgehen bundesweiter Übung in Ausnahmefällen entspreche. Im Übrigen verkenne der Rechnungshof die Regelungskraft und die Wirkung der genannten Amtsverfügungen. Die bundesweit geltenden Bearbeitungsgrundsätze seien nicht suspendiert worden. Mit den Amtsverfügungen sei der Bearbeiterebene nur ein „Angebot“ gemacht worden. Über seine Nutzung habe die Bearbeiterebene „situativ“ entschieden. Tatsächlich sei von den „Angeboten“ nur „sehr bedingt“ Gebrauch gemacht worden. Dies zeige sich daran, dass nach Auskunft der betroffenen Finanzämter die Zahl der Einsprüche weitgehend unverändert geblieben sei. Ohne diese „Regelungen über die Bearbeitungsgrundsätze“ wäre es wegen der Arbeitsengpässe zu einer keineswegs geringeren Ungleichbehandlung der Bürger und ebenfalls zu Steuerausfällen gekommen.

Bewertung durch den Rechnungshof

83. Die Finanzbehörde bestätigt die Ungleichbehandlung der Bürger und Steuerausfälle. Der Hinweis, dass es bei einem Verzicht auf die Amtsverfügungen zur einer andersgearteten, im Ergebnis aber keineswegs geringeren Ungleichbehandlung gekommen wäre, ändert an diesem Befund nichts.

Der Rechnungshof hält daran fest, dass die bundesweit geltenden Bearbeitungsgrundsätze durch die Amtsverfügungen suspendiert worden sind. Alle Amtsverfügungen enthielten dem Wortlaut oder der Sache nach Anordnungen, an die sich die Bearbeiterinnen und Bearbeiter zu halten hatten, und waren nicht lediglich „Angebote“, deren Nutzung in das Belieben der Bearbeiterinnen und Bearbeiter gestellt war.¹⁸ Das hat letztlich auch die Finanzbehörde eingeräumt, wenn sie in ihrer Stellungnahme von „gesonderten Bearbeitungsregeln ... zur Bewältigung von drei prekären Ausnahmesituationen“ spricht. Die von der Finanzbehörde zugleich geltend gemachten „situativen“ Entscheidungen würden unstrukturierte Freiräume bei der Anwendung des Steuerrechts eröffnen, die ebenfalls zu einer Ungleichbehandlung führen.

In jedem Fall lässt sich der Hinweis der Finanzbehörde, dass von den Arbeitserleichterungen nur „sehr bedingt“ Gebrauch gemacht worden sei, zumindest in zwei Finanzämtern nicht mit den Veranlagungsergebnissen in Übereinstimmung bringen. Im einen Amt lag die Quote der bei Außerkrafttreten der Amtsverfügung veranlagten Steuerpflichtigen um fast 4,5 % über dem Vergleichswert des Vorjahres; im anderen Amt hatte sich dieser Wert sogar um 9,5 % erhöht.

¹⁸ vgl. Tz. 74 ff. sowie Fußnoten 10, 12 und 15

Der Rechnungshof hält daran fest, dass die in einzelnen Finanzämtern angeordnete Abweichung von den Bearbeitungsgrundsätzen mit einer vollständigen und gleichmäßigen Besteuerung nicht vereinbar ist.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs durch neue Voranmeldungsregelung (II)

Eine an die Finanzämter gerichtete Anweisung zur monatlichen Kontrolle von Umsatzsteuervoranmeldungen ist nicht durchgängig beachtet worden. 30 % der zu überprüfenden Fälle wurden nicht auf den gesetzlichen Zahlungsrhythmus umgestellt. Eine Zusage der früheren Oberfinanzdirektion, über die der Rechnungshof im Entlastungsverfahren berichtet und die auch der Senat aufgegriffen hat, ist damit nicht eingehalten worden.

84. Der Rechnungshof hatte Bürgerschaft und Senat berichtet, dass die zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs für neue Unternehmen ab 01.01.2002 angeordnete monatliche Voranmeldung der Umsatzsteuer¹ nicht sichergestellt war und in einem Finanzamt entgegen dem Gesetz durchschnittlich 38 % der Fälle auf längere Fristen gesetzt worden waren.² Die Finanzbehörde hatte daraufhin entsprechend der Forderung des Rechnungshofs zugesagt, für alle Finanzämter die Einhaltung des Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes auch in diesem Punkt sicherzustellen. Der Senat hatte daraufhin mitgeteilt, dass er eine Überprüfung und Richtigstellung aller regelwidrig bearbeiteten Fälle erwarte.³
85. Der im April 2002 von der ehemaligen Oberfinanzdirektion (OFD) dem Rechnungshof zugeleitete Bericht, der die Erfüllung der Zusage für alle Finanzämter darlegte, wies Auffälligkeiten auf. Der Rechnungshof hat daraufhin aufgrund von Erhebungen bei drei Finanzämtern festgestellt, dass die Anordnung der früheren OFD, den Voranmeldungsrythmus in bestimmten Steuerfällen zu überprüfen, in 30 % der nach einer Liste zu überprüfenden Fälle nicht

¹ vgl. § 18 Abs. 2 Satz 4 Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Fassung des Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetzes vom 19.12.2001, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I S. 3922 (obligatorischer monatlicher Voranmeldungsrythmus im Gründungs- und im Gründungsfolgejahr zur schnellen Aufdeckung und Überprüfung möglicher Betrugsfälle)

² vgl. Jahresbericht 2003, Tzn. 108 ff.

³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/2677 vom 06.05.2003 (Stellungnahme des Senats zum Jahresbericht 2003), S. 3

befolgt worden ist. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und unverzügliche Nachbesserung gefordert.

86. Die unterbliebenen Richtigstellungen beruhten teilweise auf Unkenntnis fachlicher Klarstellungen der OFD zur Anwendung der Regelung. Teilweise wurde der Katalog der nicht unter die Regelung fallenden Sachverhalte aber auch ohne vorherige Abstimmung mit dem zuständigen Fachreferat der OFD erweitert. Der Rechnungshof hat diese Kompetenzüberschreitung der Finanzämter beanstandet.
- Fachliche Klarstellung der Oberfinanzdirektion nicht beachtet*
87. In einer erheblichen Zahl von Fällen hat der Rechnungshof festgestellt, dass der Anordnung aus Opportunitätsgründen nicht Folge geleistet wurde. Dabei ging es im Kern darum, dass etliche Bedienstete im konkreten Einzelfall die durch das Gesetz angeordnete verschärfte Überwachung neuer Unternehmen mit Hilfe kurzer Voranmeldungsintervalle nicht für erforderlich hielten.⁴ Einige der betroffenen Amtsleitungen haben die selektive Befolgung der Anweisung unter Hinweis auf die schwierige Arbeitslage der Steuerverwaltung gebilligt und sich dabei auf die Bearbeitungsgrundsätze berufen, denen zufolge auf das Wesentliche abgestellt werden müsse.
- Selektive Fallüberprüfung nach Opportunität*
88. Der Rechnungshof hat den mangelhaften Gesetzesvollzug beanstandet und klargestellt, dass die Rechtsanwendung auch unter Berücksichtigung der Bearbeitungsgrundsätze⁵ nicht zur Disposition steht. Die Bearbeitungsgrundsätze regeln die Intensität der Sachverhaltsaufklärung und -überprüfung⁶, erlauben aber keine Rechtsverstöße. Wenn sich in der Praxis herausstellen sollte, dass eine gesetzliche Regelung über das mit ihr verfolgte Ziel hinauschießt, muss die Ministerialinstanz dies bewerten und ggf. auf eine Änderung der Norm hinwirken. Ihre stillschweigende Missachtung auf der Bearbeitungsebene ist kein Ausweg.
- Bearbeitungsgrundsätze erlauben keine Rechtsverstöße*
- Rückkopplung zwischen Praxis und Gesetzgeber sicherstellen*
89. Der Vorgang zeigt, dass sich die Bearbeiterinnen und Bearbeiter angesichts der Masse sowie der Änderungshäufigkeit gesetzlicher Vorschriften und dazu ergangener Regelungen offenbar sehr häufig in der Not sehen, die Bearbeitung und damit auch die Rechtsanwendung im Wege einer – zur Rechtfertigung angeführten – „Selbststeuerung“ zu gestalten. Da der Rechnungshof keinen kausalen Zusammenhang zwischen der Beachtung der Anweisung zur Fallüberprüfung und der Arbeitslage in den einzelnen Dienststellen festgestellt hat, hat sich diese „Selbststeuerung“ teilweise offensichtlich schon von der konkreten Arbeitssituation gelöst. Bezeichnend ist auch, dass in dem zuerst geprüften Finanzamt rd. 75 %
- „Selbststeuerung“ der Rechtsanwendung*

⁴ In einem Fall wurden gegenüber der Amtsleitung unwahre Angaben gemacht.

⁵ vgl. Gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen vom 19.11.1996, Bundessteuerblatt (BStBl) I S. 1391

⁶ Konkretisierung des Untersuchungsgrundsatzes (§ 88 der Abgabenordnung - AO -); vgl. dazu auch Jahresbericht 2002, Tzn. 158 ff. mit Exkurs „Rechtliche und organisatorische Vorgaben zur Ermittlung von Sachverhalten“ sowie Jahresbericht 2004, Tzn. 65 ff. (71 ff.)

der vom Rechnungshof beanstandeten Fälle trotz ausdrücklicher Anweisung des Vorstehers nicht korrigiert worden waren.⁷

90. *Zusage der Verwaltung nicht eingehalten; Erwartung des Senats nicht erfüllt*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass der Angelegenheit auf den verschiedenen Ebenen nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt worden ist. Im Ergebnis ist dadurch eine im ursprünglichen Prüfungsverfahren gegebene Zusage der früheren Oberfinanzdirektion, über die der Rechnungshof gem. § 97 LHO der Bürgerschaft und dem Senat berichtet hat,⁸ nicht eingehalten worden. Auch die vom Senat gegenüber der Bürgerschaft geäußerte Erwartung eines gesetzeskonformen Vollzuges ist in erheblichem Umfang nicht erfüllt worden.

91. *Fehlerbeseitigung gründlicher überwachen*
Kommunikationsstrukturen verbessern
Regelungsbereich der Bearbeitungsgrundsätze klarstellen

Der Rechnungshof hat gefordert, dass

- die Befolgung von Anweisungen vorgeordneter Behörden sichergestellt wird,
- bei Aktionen, die auf Fehlerbeseitigung gerichtet sind, eine Plausibilitätskontrolle der Vollzugsmeldungen stattfindet,
- die steuerfachlichen Kommunikationsstrukturen nachhaltig verbessert werden, um zu vermeiden, dass die Bediensteten bei Anwendungs- und Vollzugsproblemen allein gelassen werden, und darauf hinzuwirken, dass die Leitungsebene und vorgeordnete Behörden etwaigen Handlungsbedarf erkennen,
- der Regelungsbereich der Bearbeitungsgrundsätze gegenüber den Vorsteherinnen und Vorstehern sowie in den Ämtern selbst klargestellt wird, um sachfremde Einflüsse auf die Rechtsanwendung zu vermeiden.

Stellungnahme der Verwaltung

92. Die Finanzbehörde teilt die Auffassung des Rechnungshofs zum Anwendungsbereich der Bearbeitungsgrundsätze. Eine durchweg schlanke Bearbeitungsweise im Sinne des Verzichts auf gesetzlich gefordertes Handeln sei durch die Bearbeitungsgrundsätze nicht gedeckt. Die Beanstandungen des Rechnungshofs seien mit allen Vorsteherinnen und Vorstehern der Finanzämter eingehend erörtert worden. Die frühere OFD habe es im Übrigen versäumt, den Finanzämtern den verwaltungsinternen und politischen Vorlauf der Überprüfungsaktion deutlich zu machen.

Der Standard der steuerfachlichen Kommunikationsstrukturen entspreche den Anforderungen, die an eine ordnungsgemäße Verwaltung zu stellen seien. Die vom Rechnungshof festgestellten Kommunikationsdefizite seien darauf zurückzuführen, dass in den Finanzämtern von Beurteilungsspielräumen ausgegangen worden sei, die es tatsächlich nicht gegeben habe.

⁷ vgl. Jahresbericht 2003, Tz. 110

⁸ vgl. Jahresbericht 2003, Tz. 112

Bewertung durch den Rechnungshof

93. Der Rechnungshof hält daran fest, dass die steuerlichen Kommunikationsstrukturen der Verbesserung bedürfen. Dem Hinweis auf irrtümlich angenommene Beurteilungsspielräume steht die Tatsache entgegen, dass die OFD Zweifelsfragen zur Anwendung der Regelung bereits vor der Überprüfungsaktion geklärt und die Finanzämter entsprechend informiert hatte.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Besteuerung von Grundstücksgeschäften

Mehr als ein Drittel der notariellen Veräußerungsanzeigen, die u.a. die Besteuerung von privaten Veräußerungsgewinnen absichern sollen, erreicht nicht das zuständige Veranlagungsfinanzamt. Die übrigen Anzeigen werden nur ungenügend ausgewertet.

Auch der für die Grunderwerbsteuer erforderliche Informationsfluss ist nicht durchgängig gesichert. Die Prüfung des Rechnungshofs hat zu zusätzlichen Steuerfestsetzungen geführt; davon entfallen allein auf Hamburg mehr als 560.000 Euro.

Der Rechnungshof hat eine organisatorisch verbesserte Informationsübermittlung und eine vorschriftsmäßige Auswertung der Veräußerungsanzeigen gefordert.

94. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Besteuerung von Grundstücksgeschäften nicht durchgängig gewährleistet ist. Schwachpunkte haben sich bei der ertragsteuerlichen Erfassung von privaten Veräußerungsgewinnen, aber auch bei der Grunderwerbsteuerlichen Erfassung von Grundstücksübertragungen kraft Gesetzes und steuerrechtlich fingierten Grundstücksübertragungen gezeigt.

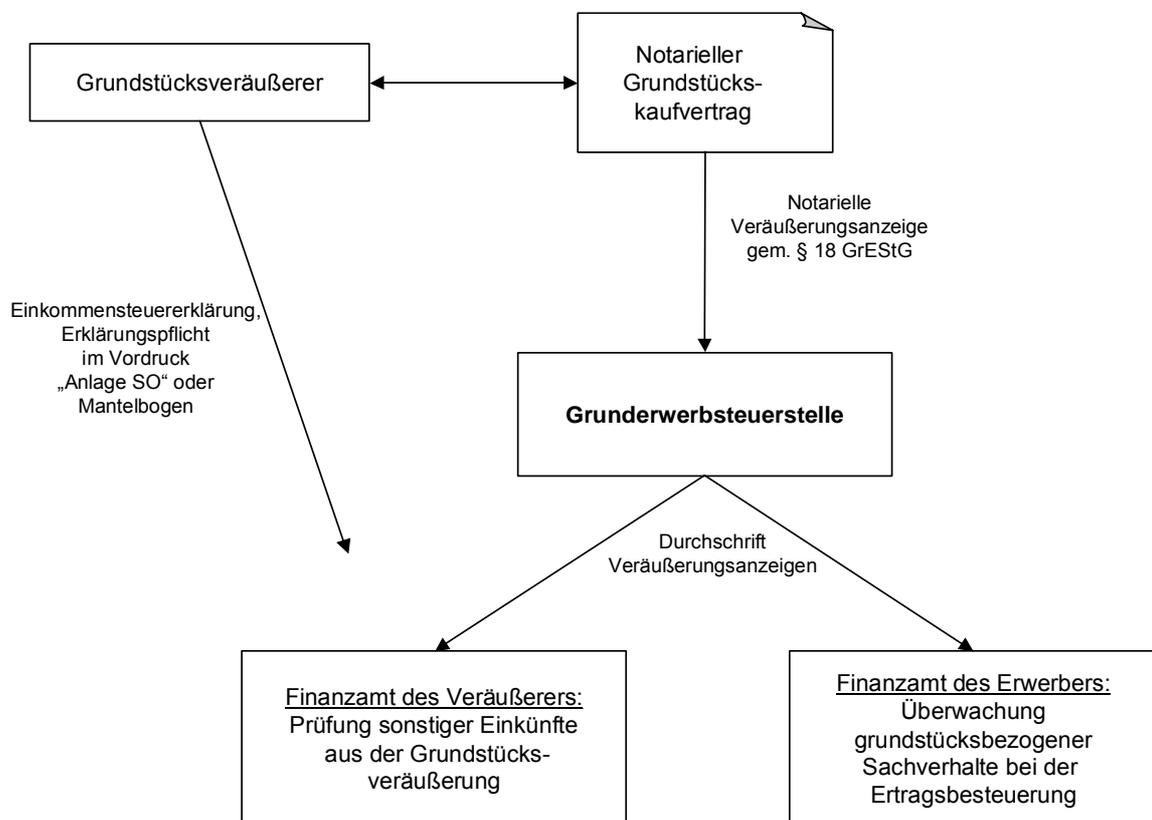
Erfassung von Veräußerungsgewinnen

95. Übersteigt der Veräußerungspreis die Anschaffungskosten und etwaige Aufwendungen im Zusammenhang mit der Veräußerung, unterliegt der Differenzbetrag als so genannter Veräußerungsge-

winn der Einkommensteuer.¹ Ausgenommen sind Grundstücke, die zu eigenen Wohnzwecken genutzt worden sind.

Informationsfluss zwischen Grunderwerbsteuerstelle und Veranlagungsfinanzämtern

96. Um bei Veräußerungsgeschäften die Vollständigkeit der Angaben der Steuerpflichtigen überprüfen zu können, bedient sich die Steuerverwaltung seit jeher der von den Notaren für grunderwerbsteuerliche Zwecke abzugebenden Veräußerungsanzeigen.² Dabei obliegt es der Grunderwerbsteuerstelle³, Durchschriften der dort eingegangenen Anzeigen an die Veranlagungsfinanzämter des Veräußerers und des Erwerbers weiterzuleiten. Bei Bedarf gibt die Grunderwerbsteuerstelle gleichzeitig oder gesondert weitere Hinweise zur ertragsteuerlichen Erfassung des Veräußerungsgeschäfts.



97. *Veräußerungsanzeigen nicht in den Steuerakten der Veranlagungsfinanzämter*

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass mehr als ein Drittel der Anzeigen nicht in die Ertragsteuerakten der Veräußerer gelangt war. Dies beruhte im Wesentlichen darauf, dass die Anzeigen – da sie nur für grunderwerbsteuerliche Zwecke konzipiert worden sind – wesentliche Informationen für eine einfache und zuverlässige

¹ vgl. § 22 Nr. 2 i.V.m. § 23 Abs. 1 Nr. 1 Einkommensteuergesetz (EStG). Dies gilt nicht, wenn zwischen Anschaffung und Veräußerung des Grundstücks mehr als zehn Jahre gelegen haben.

² vgl. § 18 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG)

³ in Hamburg zentralisiert im Finanzamt für Verkehrsteuern und Grundbesitz

ge Zuordnung zu den Ertragsteuerakten der Veräußerer wie etwa die im Veranlagungsverfahren geltende Steuernummer und das Geburtsdatum nicht enthalten. Hinzu kommt, dass die Papierform der Anzeigen eine manuelle Zuordnung nötig macht.

98. Auch wenn nur ein Teil der Anzeigen private Veräußerungsgeschäfte⁴ betrifft und hiervon wiederum nur ein Teil tatsächlich steuerpflichtig ist, wird die spezifische Bedeutung der Anzeigen für die Vollständigkeit der Besteuerung privater Grundstücksgeschäfte daran deutlich, dass nach den Feststellungen des Rechnungshofs nur 45 % der Steuerpflichtigen, die ein derartiges Geschäft getätigt hatten und für die eine Veräußerungsanzeige zur Akte genommen worden war, auch die entsprechenden Angaben in der Jahressteuererklärung⁵ gemacht hatten.

Keine ausreichende Offenlegung privater Grundstücksgeschäfte durch die Steuerpflichtigen

99. Der Rechnungshof hat zur Verbesserung der Kontrolle gefordert, die Verteilung der Veräußerungsanzeigen auf die Ertragsteuerfinanzämter und die dortige Zuordnung zu den jeweiligen Steuerakten effizienter als bisher zu organisieren und damit die Quote der richtig zugeordneten Veräußerungsanzeigen deutlich zu erhöhen. Er hat dazu u.a. folgende Empfehlungen gegeben:

- Die Veräußerungsanzeigen sollten um Angaben zu den Geburtsdaten und persönlichen Steuernummern der Vertragspartner (vgl. Tz. 97) ergänzt werden, um die Zuordnung der Veräußerungsanzeigen wesentlich zu erleichtern.
- Zur Vermeidung doppelten Zuordnungsaufwands in den Veranlagungsfinanzämtern sollte die gebündelte Übermittlung von Veräußerungsanzeigen und möglichst umfassenden weiterführenden Informationen (vgl. Tz. 96) verbindlich vorgeschrieben werden.
- Bei verbleibenden Zuordnungsproblemen sollte die notwendige Suche nach der aktuellen Anschrift des Steuerpflichtigen unter Berücksichtigung etwaiger Aktenabgaben bei Wechsel der Finanzamtszuständigkeit intensiviert und die Art der Recherche dokumentiert werden.
- Schließlich sollte die Möglichkeit einer elektronischen Abwicklung des Informationsflusses geprüft werden.⁶

Weiterführende Informationen der Grunderwerbsteuerstelle bündeln und erweitern

Möglichkeiten der EDV-Unterstützung prüfen

⁴ Veräußerungsanzeigen werden auch in anderen Zusammenhängen zur Verproben der Angaben der Steuerpflichtigen eingesetzt.

⁵ vgl. Mantelbogen zur Einkommensteuererklärung sowie ggf. Anlage SO, Abschnitt „Private Veräußerungsgeschäfte“ mit Anleitung zur Anlage SO. Die Angaben sind immer zu machen. Nicht der Steuerpflichtige, sondern das Finanzamt entscheidet, ob es aufgrund der Angaben zu einer Besteuerung des privaten Veräußerungsgeschäfts kommt.

⁶ z.B. durch elektronische Übermittlung, Zuordnung und Ablage der Veräußerungsmittelungen oder aber den Aufbau einer Grundstücksdatenbank mit automatischem Hinweisverfahren bei Grundstückveräußerungen

Informationsauswertung in den Veranlagungsfinanzämtern

100. *Fehlende Sachverhaltsermittlungen*
- Die steuerliche Kontrolle privater Grundstücksgeschäfte versagt auch wegen der unzureichenden Beachtung der Veräußerungsanzeigen im Veranlagungsverfahren. Über 90 % der Fälle, in denen eine Veräußerungsanzeige vorlag und nach Aktenlage die Besteuerung eines Veräußerungsgewinns in Betracht kam, wurden veranlagt, ohne die nötigen Ermittlungen zum Sachverhalt anzustellen. In den meisten Fällen ließ sich die steuerliche Auswirkung der Bearbeitungsmängel nicht abschätzen, weil die Steuerbescheide bestandskräftig waren und eine nachträgliche Sachaufklärung deswegen nicht mehr in Betracht kam. In zwei Fällen gab es jedoch nach Aktenlage und damit für den Rechnungshof beurteilbar ausreichende Anhaltspunkte für die Höhe des jeweiligen Veräußerungsgewinns. Danach ist allein in diesen beiden Fällen ein Steuerausfall von rd. 50.000 Euro eingetreten.
101. *Veräußerungsmitteilungen als Anlass für Schlüssigkeits- und Glaubhaftigkeitskontrolle*
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das Vernachlässigen der Veräußerungsanzeigen den bundesweit geltenden Bearbeitungsgrundsätzen⁷ widerspricht. Weitergehende Sachverhaltsermittlungen sind erforderlich, wenn die Angaben des Steuerpflichtigen nicht schlüssig und glaubhaft sind. Liegt eine Veräußerungsanzeige vor, ohne dass der Steuerpflichtige Angaben zu einem privaten Veräußerungsgeschäft gemacht hat und ohne dass eine Erfassung des Vorgangs im Rahmen betrieblicher Einkünfte in Betracht kommt, kann von schlüssigen und glaubhaften Angaben keine Rede sein. Die Bearbeiterin bzw. der Bearbeiter ist folglich verpflichtet, dem Widerspruch zwischen Veräußerungsanzeige und fehlenden Angaben in der Steuererklärung nachzugehen.
102. *Einhaltung der Bearbeitungsgrundsätze sicherstellen*
- Der Rechnungshof hat gefordert, die Einhaltung der Bearbeitungsgrundsätze sicherzustellen. Dazu bedarf es, wie auch in anderem Zusammenhang bereits ausgeführt⁸, einer grundsätzlichen Klarstellung der Grenzen „überschlägiger“ Bearbeitung. Darüber hinaus muss verdeutlicht werden, dass auch die fiskalische Bedeutung der steuerlich zu erfassenden privaten Veräußerungsgeschäfte eine den Bearbeitungsgrundsätzen entsprechende Sachaufklärung gebietet. Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang auf die 1999 in Kraft getretene Verlängerung der Spekulationsfrist bei Grundstücken von zwei Jahren auf zehn Jahre hingewiesen und im Übrigen angeregt, den Bearbeiterinnen und Bearbeitern praktische Arbeitshilfen zur Verfügung zu stellen und damit dem Beispiel anderer Oberfinanzdirektionen zu folgen.

⁷ vgl. Gleichlautende Erlasse der obersten Finanzbehörden der Länder vom 19.11.1996, Bundessteuerblatt (BStBl) I S. 1391

⁸ vgl. Tzn. 65 ff. (72 f.)

Besteuerung des Grunderwerbs in besonderen Fällen

103. Es gibt Grunderwerbsteuerpflichtige Vorgänge, die nicht oder nicht zwingend im Grundbuch eingetragen werden, bei denen die Besteuerung des Grunderwerbs also nicht wie bei normalen Grundstücksgeschäften durch die Pflicht zur Vorlage einer steuerlichen Unbedenklichkeitsbescheinigung beim Grundbuchamt (vgl. § 22 Grunderwerbsteuergesetz - GrEStG -) abgesichert ist.⁹ Damit das Finanzamt auch von diesen Vorgängen erfährt, sind die Gerichte immer dann zur Anzeige verpflichtet, wenn ein Wechsel im Grundstückseigentum auf Grund einer Eintragung im Handels-, Genossenschafts- oder Vereinsregisters in Betracht kommt.¹⁰ In anderen Fällen muss der Steuerpflichtige selbst eine entsprechende Anzeige erstatten.¹¹
104. Der Rechnungshof hat in mehreren Fällen festgestellt, dass die Grunderwerbsteuerstelle über anzeigepflichtige Vorgänge keine Mitteilung des Registergerichts erhalten hatte. Er hat die Finanzbehörde - Steuerverwaltung - aufgefordert, mit der Justizbehörde auf einen uneingeschränkten Informationsfluss hinzuwirken.
105. Der Rechnungshof hat weiterhin festgestellt, dass etliche Steuerpflichtige ihrer Anzeigepflicht (vgl. Tz. 103) nicht nachgekommen sind. Derartige Unterlassungen können nur dann aufgedeckt werden, wenn die für die Ertragsteuern zuständigen Veranlagungsfinanzämter einschlägige Erkenntnisse auch der Grunderwerbsteuerstelle zugänglich machen. In einigen Fällen hat die Grunderwerbsteuerstelle durch Kontrollmitteilungen hamburgischer und auswärtiger Finanzämter von den anzeigepflichtigen Vorgängen erfahren. In anderen Fällen, die der Rechnungshof anhand der Ertragsteuerakten ermittelt hat, ist es hingegen nicht zu den gebotenen Mitteilungen der anderen Dienststellen gekommen. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass weder die Veranlagungs- noch die Betriebsprüfungsstellen hinreichend über die mögliche Grunderwerbsteuerrechtliche Bedeutung bestimmter Sachverhalte informiert waren und die Bearbeiterinnen und Bearbeiter vielfach auch die Mitteilungsvordrucke nicht kannten.

Informationsfluss zu den Grunderwerbsteuerstellen nicht sichergestellt

Fehlende Anzeigen der Steuerpflichtigen

Wenige Kontrollmitteilungen der Veranlagungsfinanzämter

⁹ vgl. z.B. § 1 Abs. 1 Nr. 3 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) (u.a. Anwachsung des Gesellschaftsanteils eines ausscheidenden Gesellschafters bei den übrigen Gesellschaftern oder Umwandlung von Gesellschaften durch Verschmelzung gem. §§ 2 ff. Umwandlungsgesetz - UmwG - oder Spaltung gem. §§ 123 ff. UmwG, soweit ein Grundstück zum Gesellschaftsvermögen gehört), § 1 Abs. 2a GrEStG (Fiktion eines Grundstücksgeschäfts bei vollständigem oder fast vollständigem Wechsel im Gesellschafterbestand einer Personengesellschaft) und § 1 Abs. 3 GrEStG (Fiktion eines Grundstücksgeschäfts bei Vereinigung aller oder fast aller Gesellschaftsanteile in einer Hand)

¹⁰ vgl. § 18 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 GrEStG sowie XXI/1 Abs. 1 Nr. 9 der bundeseinheitlichen Anordnung über Mitteilungen in Zivilsachen

¹¹ vgl. § 19 GrEStG. Dies betrifft u.a. die Fälle des steuerrechtlich fingierten Grundstücksübergangs (vgl. Fußnote 9),

106. Informationsaustausch zwischen Veranlagungsfinanzämtern und Grunderwerbsteuerstelle verbessern

Zusätzliche Steuerfestsetzungen in Höhe von über 560.000 Euro

Der Rechnungshof hat gefordert, die organisatorischen und die technischen Rahmenbedingungen für den zu Kontrollzwecken unerlässlichen Informationsfluss zwischen den Dienststellen der Veranlagungsfinanzämtern und der Grunderwerbsteuerstelle deutlich zu verbessern und zugleich seine steuerfachliche Bedeutung stärker als bisher im Bewusstsein der Veranlagungssachbearbeiter und Betriebsprüfer zu verankern. Darüber hinaus hat der Rechnungshof die Grunderwerbsteuerstelle gebeten, einer größeren Zahl von grunderwerbsteuerlich bisher nicht gewürdigten Einzelsachverhalten nachzugehen. Aufgrund der von ihm veranlassten Ermittlungen des Finanzamts haben sich allein in Hamburg zusätzliche Steuerfestsetzungen in Höhe von 568.000 Euro ergeben. Wegen weiterer nicht in Hamburg belegener Grundstücke ist es zu so genannten Grundlagenbescheiden gekommen, die in anderen Bundesländern zu entsprechenden Steuerfestsetzungen führen werden oder schon geführt haben.

Stellungnahme der Verwaltung

107. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Auswertung der Veräußerungsanzeigen in den Veranlagungsfinanzämtern durch organisatorische Maßnahmen und steuerfachliche Arbeitshilfen zu verbessern, zugleich aber auf die begrenzten Möglichkeiten der Grunderwerbsteuerstelle zur Bereitstellung weiterführender Informationen hingewiesen. Zur steuerlichen Erfassung von Veräußerungsgewinnen aus privaten Grundstücksgeschäften (vgl. Tzn. 95 ff.) hat die Finanzbehörde mitgeteilt, dass sie eine Erweiterung der Anzeigepflicht hinsichtlich zusätzlicher persönlicher Identifikationsmerkmale auf Bund-Länder-Ebene zur Diskussion stellen werde. Die elektronische Übermittlung und Ablage der Veräußerungsanzeigen wie auch die Einrichtung einer steuerartenübergreifend nutzbaren Grundstücksdatenbank würden im Rahmen des Automationsprojekts FISCUS¹² behandelt.

108. Zur Verbesserung des Informationsflusses für die Grunderwerbsteuer (vgl. Tzn. 103 ff.) hat die frühere Oberfinanzdirektion mitgeteilt, dass sie ein Merkblatt herausgegeben habe, das verschiedene Mitteilungsverfahren zusammengefasst darstelle und die Bearbeiter der Veranlagungsfinanzämtern auch über die Bedeutung von Mitteilungen an die Grunderwerbsteuerstelle aufkläre. Für die Betriebsprüfer werde außerdem die Arbeitsanweisung geändert. Die Rahmenbedingungen seien weiter durch Fortbildung und gezielte Unterweisung der Nachwuchskräfte verbessert worden.

Die Finanzbehörde hat mitgeteilt, dass sie dem Gang der Anzeigen der Registergerichte im Einzelnen – auch in der Erörterung mit der Justizbehörde – nachgegangen sei. Derzeit beobachte die Grunderwerbsteuerstelle die Mitteilungspraxis der Registergerichte.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹² Föderales integriertes standardisiertes computerunterstütztes Steuersystem; vgl. dazu Jahresbericht 2002, Tzn. 592 ff.

IV. Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung durch luK-Technik

Die hamburgische Verwaltung hat einen luK-Ausstattungsgrad von fast 100 % erreicht. Dabei werden Nutzenpotenziale der luK-Technik noch nicht voll ausgeschöpft; es bestehen Mängel beim effizienten Technikeinsatz und bei der Kassensicherheit.

Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit müssen künftig auch bei bereits bestehenden luK-Verfahren stärker beachtet werden.

Ziele und Schwerpunkte des luK-Einsatzes

109. Der Senat hat sein Ziel, alle in Betracht kommenden Büroarbeitsplätze mit geeigneter luK-Technik auszustatten, zum Stichtag 31.12.2002 mit einem Ausstattungsgrad von 97,5 % nahezu erreicht.¹

Ziel einer luK-Vollausstattung nahezu erreicht

Die Nutzung der luK-Technik prägt damit entscheidend die Aufgabenwahrnehmung in der hamburgischen Verwaltung. Der Senat sieht durch die immer leistungsfähiger werdende Technik die Möglichkeit,

- die Organisation von Aufgaben effizienter zu gestalten²,
- bei Ersatz der Software neue Effizienzpotenziale zu realisieren³ und damit
- der wachsenden Ressourcenknappheit sowie der durch die demografische Entwicklung langfristig schwierigen Personalrekrutierung zu begegnen⁴.

Der Senat beschließt jährlich die luK-Gesamtplanung, mit der die für luK-Vorhaben benötigten Ressourcen vollständig und zeitgerecht bereitgestellt werden. Über die zentral und dezentral veranschlagten luK-Investitions- und -Betriebsausgaben entscheidet die Bürgerschaft im Rahmen ihrer jährlichen Haushaltsberatungen.

¹ Zum Stichtag waren 31.787 Büroarbeitsplätze mit luK-Technik ausgestattet.

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1800 vom 19.11.2002, Anlage 3

³ vgl. Finanzbericht 2003, S. 105

⁴ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/3032 vom 24.06.2003

Prüfungen des Rechnungshofs

110. *Bereits in den Vorjahren erhebliche Mängel feststellungen* Der Rechnungshof hat mit Prüfungen des IuK-Einsatzes bereits in den vergangenen Jahren teilweise erhebliche Mängel aufgezeigt und dabei von den Behörden insbesondere gefordert:

- Konsequenteres Ausschöpfen der Nutzenpotenziale⁵,
- strafferes Projektmanagement bei der Einführung neuer Vorhaben⁶,
- effizienteren Ressourceneinsatz beim laufenden IuK-Betrieb⁷,
- Einhalten der Haushalts- und Kassenvorschriften sowie des IuK- und Vergaberegelerkes⁸.

Auf der Grundlage dieser Prüfungserfahrungen hat der Rechnungshof in mehreren Behörden gleichzeitig IuK-Verfahren auf Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit geprüft.

Mit seinen Feststellungen will der Rechnungshof über die aktuelle Situation bei einzelnen IuK-Verfahren informieren. Zukunftsorientiert will er Empfehlungen oder Hinweise geben für einen bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Einsatz von IuK-Technik im Spannungsfeld zwischen

- neuen Herausforderungen und
- Bestandsoptimierung

bei gleichzeitig begrenzten Ressourcen.

111. Über die Ergebnisse dieser Prüfungen berichtet der Rechnungshof in folgenden Beiträgen:

- Einsatz von SAP R/3 im Bezirksamt Hamburg-Nord (Tzn. 117 bis 124),
- Einnahmeerhebung mit SAP R/3 in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (Tzn. 125 bis 145),
- Prüfkonzept und Stichprobenverfahren für die dezentrale Lohnbuchhaltung (Tzn. 146 bis 152),
- PROSA (III) (Tzn. 153 bis 159),
- Wohngeldbearbeitung in der Bezirksverwaltung (Tzn. 160 bis 177),
- Rettungsdienst der Feuerwehr (Tzn. 178 bis 187),
- Nutzung der IuK-Technik bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen (Tzn. 188 bis 194),

⁵ vgl. z.B. Jahresbericht 2000, Tzn. 287 - 303 und Jahresbericht 2002, Tzn. 302 - 305

⁶ vgl. z.B. Jahresbericht 2002, Tz. 250

⁷ vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 210 - 233

⁸ vgl. z.B. Jahresbericht 2001, Tzn. 96 - 106

- Organisation der IuK-Schulung (Tzn. 195 bis 201).

Mängel beim IuK-Einsatz

Wirtschaftlichkeitspotenziale

112. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass der IuK-Einsatz in der hamburgischen Verwaltung den Erwartungen an eine Steigerung von Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung bislang nur eingeschränkt gerecht wird. Die Potenziale zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit werden noch nicht vollständig ausgeschöpft:

- Das Dialogverfahren Wohngeld (DIWOGÉ) erfordert einen inakzeptabel hohen Zeitbedarf bei der Fallbearbeitung, unterstützt die fachliche Bearbeitung nur unzulänglich und ist damit eine Ursache für die Bearbeitungsrückstände (Tz. 166).

Vermeidbare Fehler und unzureichende Unterstützung der Sachbearbeitung

Das automatisierte Verfahren für die Sozialhilfegewährung (PROSA) hat die Wirtschaftlichkeit der Sachbearbeitung zwar erheblich verbessert, weist jedoch bisher nicht die gebotene Funktionalität auf und gewährleistet damit noch nicht den möglichen wirtschaftlichen Personaleinsatz (Tz. 154).

- Mit DIWOGÉ sollten u.a. Planungsgrundlagen durch mehr Transparenz geschaffen werden. Ein geordnetes Berichtswesen und Controlling für Aufgabenvollzug, Ressourceneinsatz und Ergebnisse der Wohngeldbearbeitung sind jedoch mit Hilfe des IuK-Verfahrens nicht installiert worden (Tzn. 161, 174).

Unzureichendes Berichtswesen

Die Datenbank für Auftragsabwicklung und Qualitätssicherung in der Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG) erlaubt hingegen u.a. notwendige statistische Auswertungen, z.B. zur Kontrolle der Auftragsstreuung. Der Einsatz dieser Software sollte daher auch in anderen Bereichen geprüft werden (Tz. 194).

- Die für die Fachaufgaben eingesetzten IuK-Verfahren sind noch nicht befriedigend mit dem IuK-Verfahren zur integrierten Ressourcensteuerung SAP R/3 verbunden. Es werden weiterhin identische Daten teilweise in parallelen Arbeitsvorgängen erfasst und gepflegt (Tzn. 127 bis 130).

Arbeitsaufwändige Medienbrüche

- Wenn IuK-Verfahren nur selten genutzt werden und statt dessen die Aufgabenerledigung z.B. manuell erfolgt, können kostenträchtige Parallelprozesse entstehen. Für die Technikbereitstellung fallen zudem häufig anwenderbezogene Lizenzkosten an. In der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) gab es z.B. 35 SAP/3-Anwender mit Berechtigungen zur Anordnungsbefugnis, die jeweils weniger als zehn Anordnungen im Monat gebucht haben (Tz. 131).

Risiko kostenträchtiger Parallelprozesse

Eine von der Behörde für Bau und Verkehr (BBV) zentral bereitgestellte Software für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung (AVA) wird in den Bau- und Ausschreibungsdienststellen in unterschiedlichem Umfang genutzt. Nur die unein-

*Wirtschaftlichkeit
nicht untersucht*

geschränkte und einheitliche Nutzung ermöglicht einen kostengünstigen Einsatz des Verfahrens (Tzn. 189, 191).

- Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen müssen nicht nur in der Planungsphase, sondern zusätzlich auch nach Einführung des luK-Verfahrens zur Kontrolle der Zielerreichung angestellt werden. Die hamburgische Bauverwaltung setzt die AVA-Software ein, obwohl sie ihre Wirtschaftlichkeit nicht untersucht und Bedarfsermittlungen nicht nachvollziehbar begründet hat (Tz. 190).

Mehr als fünf Jahre nach Einführung von DIWOGÉ hat die Verwaltung die damit verbundene Zielerreichung noch nicht evaluiert und auch keinen Vergleich mit Softwarelösungen anderer Gebietskörperschaften angestellt (Tz. 174).

Kassen- und Revisionssicherheit

113. Mit dem Einsatz von luK-Systemen steigt die Abhängigkeit von der Technik. Daher sind organisatorische, personelle und technische Vorkehrungen zu treffen, die eine ausreichende Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit gewährleisten.⁹ Für luK-Verfahren mit Bezug zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen (HKR-Verfahren) sind die geltenden Vorschriften des Haushalts- und Kassenrechts einzuhalten, damit die Kassen- und Revisionssicherheit gewährleistet ist. Dem dient auch die nach der LHO vorgeschriebene Beteiligung von Finanzbehörde und Rechnungshof.

Diese Anforderungen wurden in der Praxis teilweise nicht erfüllt:

- Der Rechnungshof hat sein Einvernehmen zur Einführung der dezentralen Lohnbuchhaltung mit dem Personalabrechnungs- und Informationssystem (PAISY) davon abhängig gemacht, dass ein Stichprobenfahren, das das herkömmliche Vier-Augen-Prinzip ersetzt, mathematisch-statistischen Grundsätzen genügt; zugleich müssen ein Fehlermanagement und ein Berichtswesen¹⁰ installiert werden. Diese Bedingungen sind bisher nicht erfüllt worden. Im Ergebnis werden rd. 25 % der bereinigten Gesamtausgaben des Hamburger Haushalts mit einem Verfahren berechnet und zahlbar gemacht, das eine dem herkömmlichen Vier-Augen-Prinzip gleichwertige Kassensicherheit nicht hinreichend gewährleistet (Tzn. 146, 150).

Bei DIWOGÉ liegt eine vergleichbare Situation vor (Tz. 168).

Für PROSA hat der Rechnungshof schon vor Jahren empfohlen, das Kontrollverfahren zu verbessern.¹¹ Weil hiervon we-

*Kassensicherheit
nicht hinreichend
gewährleistet*

⁹ vgl. Grundsatzkonzept für die Informations- und Kommunikationstechnik in der hamburgischen Verwaltung vom 18.11.1993: „Die Verfügbarkeit ist gewährleistet, wenn das luK-System zu den vorgegebenen Zeiten uneingeschränkt zur Verfügung steht, Integrität ist gegeben, wenn keine nicht beabsichtigten Veränderungen herbeigeführt werden können und Vertraulichkeit besteht, wenn kein unbefugter Informationsgewinn stattfinden kann.“

¹⁰ Hiermit sollen u.a. Erkenntnisse über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Prüfkonzeptes gewonnen werden.

¹¹ vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 287 - 303

sentliche Elemente bisher noch nicht umgesetzt worden sind, ist weiterhin mit ungerechtfertigten jährlichen Mehrzahlungen von über 1 Mio Euro zu rechnen (Tzn. 155 bis 157).

- Eine ordnungsgemäße und möglichst risikofreie Abwicklung von Einnahmen und Ausgaben ist nur auf der Grundlage eines eindeutigen, vollständigen und aktuellen Regelwerkes möglich. Das Einvernehmen des Rechnungshofs zur Einführung von SAP R/3 setzt u.a. eine Dienst- oder Verwaltungsvorschrift voraus, die Regelungen zu den Abweichungen von den geltenden Vorschriften zum Teil IV der LHO enthält. Obwohl die Einführung von SAP R/3 bereits im Sommer 2003 abgeschlossen war, hat die Verwaltung erst für 2004 ein vollständiges SAP R/3-Regelwerk in Aussicht gestellt (Tzn. 123, 124).
- Die BWA hat für das fortentwickelte luK-Verfahren Seeschiffabrechnung mit seiner Anbindung an SAP R/3 nicht erneut die Einwilligung der Finanzbehörde eingeholt, so dass auch ein Einvernehmen mit dem Rechnungshof nicht herbeigeführt worden ist. Die vom Rechnungshof im Rahmen seiner Prüfungen aufgezeigten Schwachstellen hätten bei erfolgter Beteiligung frühzeitiger erkannt und behoben werden können (Tz. 133).
- Bei HKR-Verfahren sind Richtigkeit und Vollständigkeit der Dateneingabe zu gewährleisten und Vorkehrungen gegen eine unkontrollierte Veränderung der gespeicherten Daten zu treffen. Diese Anforderungen erfüllt das luK-Verfahren Seeschiffabrechnung der BWA hinsichtlich der Eingabe und der Veränderung von Stammdaten sowie der Berichtigung von Zahlungsanordnungen noch nicht (Tz. 134).
- luK-Verfahren sind vor der Inbetriebnahme zu testen, freizugeben und zu dokumentieren. Für mehrere luK-Verfahren liegen Freigabeerklärungen nicht vor. Die Dokumentationen von luK-Verfahren sind häufig unvollständig bzw. gar nicht vorhanden (Tz. 140).

Kein vollständiges Regelwerk

Fehlende Beteiligung von Finanzbehörde und Rechnungshof

Dateneingaben unzureichend dokumentiert

luK-Verfahren nicht freigegeben

luK-Beschaffungen

114. Trotz wiederholter Mängelfeststellungen des Rechnungshofs auch im luK-Bereich¹² ist erneut das Vergaberecht nicht eingehalten worden. Bei der Einführung des Krankentransport- und Gebührenabrechnungssystems ist mehrfach gegen Vergabevorschriften verstoßen worden. Die Behörde für Inneres (BfI) hat den Auftrag ohne hinreichenden Grund und ohne Einbeziehung der erforderlichen Softwarewartung nur beschränkt ausgeschrieben. Die Aufrüstung des Systems durch eine Vollautomation hat sie formlos freihändig an die Lieferfirma des Basissystems vergeben, weil sie es versäumt hat, Rechte für einen Zugriff auf den Quellcode des Basissystems zu vereinbaren (Tzn. 185 bis 187).

Vergabevorschriften nicht beachtet

¹² vgl. z.B. Jahresbericht 2000, Tzn. 495 - 503

luK-Schulungsorganisation

115. Ohne eine umfassende Benutzerschulung besteht die Gefahr, dass die Nutzungsmöglichkeiten der zur Verfügung gestellten luK-Technik nicht voll ausgeschöpft werden.¹³ Auch bei einer Vollausstattung mit luK-Technik besteht weiterhin ein erheblicher Bedarf an luK-Schulungen, der eine wirtschaftliche Schulungsorganisation erforderlich macht.

Einsparpotenziale bei der luK-Schulung

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die derzeitige dezentrale Organisation der fachübergreifenden luK-Schulung in der hamburgischen Verwaltung unzweckmäßig und unwirtschaftlich ist. Für gleiche Leistungen haben die Behörden und Ämter unterschiedliche Honorare gezahlt. Der Rechnungshof hat eine zentrale Wahrnehmung der fachübergreifenden luK-Schulung durch das Personalamt und eine Standardisierung der Schulungsinhalte empfohlen (Tz. 200).

Zusammenfassende Bewertung und Empfehlungen

116. *Weiterhin Handlungsbedarf beim Einsatz von luK-Technik*

Dieser Ausschnitt an festgestellten Mängeln und Schwachstellen bei laufenden luK-Verfahren zeigt, dass unabhängig von der fast 100%igen Ausstattung mit luK-Technik bei der Einführung neuer wie auch bei der Fortentwicklung laufender luK-Verfahren noch ein erheblicher Handlungsbedarf besteht:

- Der Nutzen für die fachliche Aufgabenwahrnehmung ist zu verbessern.
- Personal und Technik sind den Möglichkeiten entsprechend effizienter einzusetzen; eine zweckmäßige und wirtschaftliche Schulung ist sicherzustellen.
- Die Kassen- und Revisionssicherheit ist vollständig zu gewährleisten. Verfahrenstechnische Möglichkeiten der Einschränkung des Risikopotenzials sind zu nutzen.
- Für die Einhaltung der Vergabebestimmungen ist Sorge zu tragen.

Dieser Handlungsbedarf sollte auch im luK-Planungsverfahren bei der Prioritätensetzung und der Ressourcenbereitstellung berücksichtigt werden.

Ergänzende Handlungsempfehlungen

Zur Realisierung der Handlungsbedarfe gibt der Rechnungshof allen Behörden und Ämtern ergänzend folgende Handlungsempfehlungen:

- Der Einsatz und die Nutzung der luK-Technik bedürfen sowohl verfahrens- als auch anwenderbezogen der ständigen Überprüfung.

¹³ vgl. z.B. Jahresbericht 2001, Tzn. 316 - 333

- IuK-technische Verbindungen von IuK-Verfahren sollten mit dem Ziel der Unterstützung ganzheitlicher Geschäftsprozesse geprüft und erkennbare Effizienzpotenziale realisiert werden.
- Die Sensibilität insbesondere für Anforderungen der Kassen- und Revisionsicherheit bei der Entwicklung und Anwendung von HKR-Verfahren sollte bei allen Beteiligten noch erhöht werden, z.B. durch entsprechende Schulungsmaßnahmen.

Justizbehörde / Bezirksamt Hamburg-Nord / Finanzbehörde

Einsatz von SAP R/3 im Bezirksamt Hamburg-Nord

In der Einführungsphase waren Funktionalität und Ordnungsmäßigkeit der SAP R/3-Anwendung noch mit Mängeln behaftet. Der Rechnungshof hat für die hamburgweite Einführung eine Vielzahl von Verbesserungen vorgeschlagen, die weitgehend umgesetzt werden sollen.

Die Finanzbehörde muss die noch ausstehende Anpassung des kassenrechtlichen Regelwerks alsbald vornehmen.

117. Die integrierte betriebswirtschaftliche Software SAP R/3 soll die bisherigen, über Schnittstellen miteinander verbundenen zentralen IuK-Verfahren zur Ressourcensteuerung¹ ablösen. Die schrittweise Einführung in der hamburgischen Verwaltung erfolgt unter Beteiligung aller Behörden und Ämter. Die Gesamtverantwortung für das neue IuK-Verfahren liegt bei der Finanzbehörde.

Das Bezirksamt Hamburg-Nord war die erste größere Verwaltungseinheit, die SAP R/3 für die Bewirtschaftung von Einnahmen und Ausgaben genutzt hat. Es hatte zugleich eine Pilotierungsfunktion, weil die Softwarefunktionalitäten zu den Geschäftsprozessen der Einnahmeerhebung erst mit der Einführung in diesem Bezirksamt entwickelt werden sollten.

Der Rechnungshof hat die Anwendung von SAP R/3 im Bezirksamt Hamburg-Nord vor dem Abschluss der flächendeckenden Einfüh-

¹ zentrale IuK-Verfahren zur Ressourcensteuerung: Haushaltsplanung, Mittelbewirtschaftung, Kassengeschäfte, Kosten- und Leistungsrechnung

rung geprüft, um frühzeitig Erkenntnisse über deren Praxistauglichkeit und den ggf. daraus abzuleitenden Anpassungsbedarf zu gewinnen.

Übernahme von Altdaten

118. Um den Übergang von dem alten zum neuen IuK-Verfahren für die Beschäftigten zu vereinfachen, sollten die Kunden- und Zahlungsstammdaten sowie die offenen Forderungen des Bezirksamts Hamburg-Nord im Verlauf der Einführung von SAP R/3 aus dem bisherigen Mittelbewirtschaftungsverfahren automatisiert nach SAP R/3 übertragen werden.

*Vermeidbare
Mehrarbeit*

Hierbei sind Fehler aufgetreten, deren Bereinigung Mehrarbeit im Bezirksamts Hamburg-Nord verursacht hat. Sie hätten vermieden werden können, wenn die für die Datenübernahme verwendete Software vor ihrem Einsatz umfassend getestet worden wäre. Anstelle der Altdatenübernahme hat die Finanzbehörde nunmehr einen zeitlich befristeten Parallelbetrieb von Alt- und Neuverfahren vorgegeben.

Der Rechnungshof hat empfohlen, diesen – insbesondere für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – aufwändigen Parallelbetrieb auf einen engen zeitlichen Rahmen zu begrenzen.

Lizenzverteilung

119. Trotz erheblicher Verringerung der SAP R/3-Lizenzausstattung gegenüber den für das Altverfahren DHB-X vorhandenen Benutzerkennungen hat das Bezirksamts Hamburg-Nord die Einführung des neuen Verfahrens nicht zum Anlass genommen, die bestehende Organisation zu überprüfen. Eine wesentliche Grundlage für die Verteilung der Lizenzen auf die Fachdienststellen war vielmehr das Buchungsaufkommen des Vorjahres.

Bei der Verteilung hat das Bezirksamts nicht alle ihm von der Finanzbehörde bereitgestellten SAP R/3-Lizenzen² an die Fachdienststellen weitergegeben, diese haben ihrerseits die erhaltenen SAP R/3-Lizenzen teilweise gar nicht genutzt.

*Organisation und
Lizenzverteilung
optimieren*

Der Rechnungshof hält eine Überprüfung und Anpassung der SAP R/3-Lizenzverteilung für notwendig. Er hat das Bezirksamts Hamburg-Nord aufgefordert, in der Organisation auf der Grundlage der gewonnenen praktischen Erfahrungen mit SAP R/3 Rationalisierungspotenziale aufzudecken und umzusetzen sowie für einen wirtschaftlichen Einsatz der SAP R/3-Lizenzen zu sorgen.

² Die Kosten für den Erwerb und für die Pflege der SAP R/3-Lizenzen werden derzeit noch von der Finanzbehörde getragen.

An die Finanzbehörde richtet sich die Forderung, zur Optimierung der Lizenzverteilung und -nutzung einen überbehördlichen Erfahrungsaustausch einzurichten.

Qualitätssicherung

120. Das Bezirksamt Hamburg-Nord vermisste noch ein Jahr nach Aufnahme des Produktivbetriebes von SAP R/3 eine für alle Behörden zugängliche Problem- und Fehlerliste, die gewährleistet, dass sich nicht jede Behörde selbst um die meist aufwändige Fehlerbeseitigung bemühen muss.

Zentrale Fehlerliste für alle Behörden fehlt

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, den bezirklichen Vorschlag zur Einrichtung einer zentral geführten und von allen Behörden einsehbaren Fehlerliste aufzugreifen und zügig umzusetzen. Diese Liste sollte praxisrelevante Fehler mit ihren Auswirkungen aufzeigen und Hinweise zur Fehlerbehebung geben.

Mahnung und Beitreibung offener Forderungen

121. Zu Beginn des SAP R/3-Produktivbetriebes stand ein automatisiertes Mahnverfahren noch nicht zur Verfügung, so dass eine IuK-unterstützte rechtzeitige und vollständige Einnahmeerhebung durch die Landeshauptkasse nicht gewährleistet war.

Unzureichende Überwachung von Forderungen mit drohender Verjährung

Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat selbst nach einem Hinweis der Kassenabteilung der Finanzbehörde zunächst nicht die notwendigen Schritte eingeleitet, um dem Risiko vollständiger Forderungsausfälle wirksam zu begegnen.

Der Rechnungshof hat die stringente Überwachung aller ausstehenden Forderungen, vorrangig solcher mit drohender Verjährung, gefordert.

Ordnungsmäßigkeit der SAP R/3-Nutzung

122. Am Beispiel des Bezirksamts Hamburg-Nord wurde deutlich, dass die den Behörden auferlegte Verpflichtung, die Ordnungsmäßigkeit der SAP R/3-Anwendung in eigener Verantwortung auf der Basis so genannter Berechtigungskonzepte³ zu gewährleisten, im Detail noch Probleme bereitet. Hier müssen mehr Verfahrenssicherheit und Routine gewonnen werden.

Ordnungsmäßigkeit noch nicht überall gewährleistet

Anpassung bestehender Regelungen

123. Bei der Vielzahl der an den Geschäftsprozessen der Einnahmeerhebung und Ausgabeleistung beteiligten Stellen muss deren ge-

Aktualisiertes Regelwerk fehlt

³ Die Behörden legen in ihren jeweiligen Berechtigungskonzepten fest, welche Stellen auf welche Daten lesenden oder schreibenden Zugriff haben.

ordnetes Zusammenwirken jederzeit und in jeder denkbaren Fallkonstellation gewährleistet sein. Eine ordnungsgemäße und möglichst risikofreie Abwicklung von Einnahmen und Ausgaben kann nur auf der Grundlage eines eindeutigen und vollständigen Regelwerkes sichergestellt werden. Die Einführung von SAP R/3 in der gesamten hamburgischen Verwaltung ist nach einer Projektlaufzeit von rd. 3,5 Jahren im Sommer 2003 abgeschlossen worden. SAP R/3 ist jetzt das zentrale Verfahren zur Ressourcensteuerung.

Bereits vor der Einführung von SAP R/3 in der hamburgischen Verwaltung bestand die Notwendigkeit, bestehende Regelwerke zum Haushalts- und Kassenrecht sowie zum IuK-Bereich an neuere inhaltliche und technische Entwicklungen anzupassen. Sie wurde durch die Umstellung auf SAP R/3 noch verstärkt. Der Rechnungshof hat sein Einvernehmen zur Einführung von SAP R/3 nach § 79 Abs. 3 und 4 LHO daher u.a. mit der Maßgabe erklärt, dass bestehende Verwaltungsvorschriften, soweit dies durch die Einführung dieses integrierten Verfahrens zur Ressourcensteuerung erforderlich ist, geändert oder aufgehoben werden.

Die notwendige Anpassung des Regelwerks ist aber bisher noch nicht erfolgt. Der Hinweis der Finanzbehörde auf eine analoge Anwendung des bestehenden Regelwerks im SAP R/3-Verfahren stellt die notwendige Kassensicherheit nicht her und bietet keine ausreichende Hilfe für die anwendenden Bereiche.

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde deshalb erneut aufgefordert, das Regelwerk zu aktualisieren sowie die für die Nutzung von SAP R/3 notwendigen Abweichungen oder Ergänzungen von den geltenden Vorschriften umgehend in einer Dienstvorschrift oder einer neuen Verwaltungsvorschrift für SAP R/3 zu regeln und ihn entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben zu beteiligen.

Stellungnahme der Verwaltung

124.
*Empfehlungen
aufgegriffen*

Das Bezirksamt Hamburg-Nord hat die Empfehlungen und Forderungen des Rechnungshofs weitgehend aufgegriffen und betreibt deren Umsetzung.

Die Finanzbehörde hat die Absicht, allen Empfehlungen und Forderungen nachzugehen. Ein vollständiges Regelwerk soll dem Rechnungshof 2004 vorgestellt werden.

Der Rechnungshof erwartet, dass entsprechend den wiederholten Zusagen des Senats Feststellungen des Rechnungshofs auch für andere als den geprüften Stellen berücksichtigt werden.⁴

⁴ vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 5

Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Finanzbehörde

Einnahmeerhebung mit SAP R/3 in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Die mit der Einführung von SAP R/3 eröffnete Möglichkeit, auch die Schnittstellen zu bisherigen luK-Verfahren funktionsgerecht und wirtschaftlich zu gestalten, hat die Behörde für Wirtschaft und Arbeit bei der Erhebung von Einnahmen nicht hinreichend genutzt.

Haushalts- und kassenrechtliche Vorschriften wie auch das luK-Regelwerk müssen eingehalten werden.

Die wirtschaftliche Nutzung der SAP R/3-Lizenzen kann für die hamburgische Verwaltung insgesamt verbessert werden.

Integrierte Ressourcensteuerung

125. Die Finanzbehörde verfolgt mit der Einführung von SAP R/3¹ zur integrierten Ressourcensteuerung in der Hamburger Verwaltung u.a. die Ziele

- Sicherung konsistenter Datenbestände bei unterschiedlichen Verfahren und
- Optimierung von Geschäftsprozessen.

Neben dem zentralen luK-Verfahren SAP R/3 werden in den Behörden und Ämtern für bestimmte Fachaufgaben weitere luK-Verfahren mit Bezug zur Mittelbewirtschaftung genutzt, die teilweise bereits über eine Schnittstelle mit SAP R/3 verbunden sind. Das Ziel einer umfassenden integrierten Ressourcensteuerung kann aber nur erreicht werden, wenn es gelingt, auch diese Verfahren optimal mit SAP R/3 zu verbinden oder zumindest teilweise durch SAP R/3-Funktionalitäten zu ersetzen. Hierdurch können die Geschäftsprozesse vereinfacht, beschleunigt und wirtschaftlicher ausgestaltet werden.

Der Rechnungshof hat die Einnahmeerhebung mit SAP R/3 in der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) am Beispiel der Erhebung von Gebühren bzw. Entgelten für öffentliche Schiffsliegeplät-

¹ vgl. Tzn. 117 bis 124

ze durch die Hafenämtler und für Domveranstaltungen durch das Domreferat geprüft.

Konsistente Datenbestände und Verfahrensintegration

- Risiko inkonsistenter Datenbestände*
126. Das neue luK-Verfahren SAP R/3 ist mit den bisher für die oben genannten Fachaufgaben eingesetzten luK-Verfahren in organisatorischer und luK-technischer Hinsicht noch nicht optimal verbunden. Identische Daten werden teilweise noch in parallelen Arbeitsvorgängen erfasst und gepflegt. Dies verursacht vermeidbare Medienbrüche und kann zu fehlerhaften und inkonsistenten Datenbeständen führen. Hierdurch entsteht unnötiger Korrekturaufwand.
127. Für die Erhebung der Liegegebühren wird in den Hafenämtlern das luK-Verfahren Seeschiffabrechnung (SEA) genutzt, das über eine Schnittstelle mit SAP R/3 verbunden ist. Hier zeigten sich folgende Schwachstellen:
- Das bisherige Verfahren der Erfassung und Änderung von Kundenstammdaten weist Medienbrüche auf. Es ist fehleranfällig und zeitaufwändig, weil dieselben Stammdaten in zeitlich und personell getrennten Arbeitsgängen sowohl in SAP R/3 als auch in SEA manuell erfasst werden.
 - Werden Zahlungsanordnungen für Liegegebühren in SAP R/3 berichtet, so ist die erforderliche Korrektur in SEA bisher noch manuell vorzunehmen. Dies ist fehler- und aufwandsträchtig.
 - Der Datentransport zwischen SEA und SAP R/3 wird bisher nur unzureichend kontrolliert, so dass Vollständigkeit und Richtigkeit der Datenübertragung nicht nachweisbar gesichert sind. Dies birgt das Risiko von Fehlern und damit von Ausfällen in der Gebührenerhebung.
- Unvollständige Kontrolle der Datenübermittlung zwischen luK-Verfahren*
128. Zur Unterstützung der Einnahmeerhebung für Domveranstaltungen sind SAP R/3 und das luK-Verfahren „Produkt-, Daten- und Dokumenten-Management-System 9000“ (PDDM 9000) im Einsatz. Obwohl in beiden luK-Verfahren größtenteils die gleichen Daten vorgehalten werden, sind diese dennoch nicht über eine Schnittstelle miteinander verbunden. Dadurch ergeben sich folgende Nachteile:
- Die Daten von PDDM 9000 stimmen teilweise nicht mit dem in SAP R/3 vorhandenen Datenbestand überein.
 - Die für die Schausteller der Domveranstaltungen aus PDDM 9000 erzeugten Gebührenbescheide müssen, ebenso wie die Überweisungsträger, immer noch mittels Stempelaufdruck vervollständigt werden.
129. Bei Domveranstaltungen sind die Platzgelder und Wasseranschlusskosten umsatzsteuerpflichtig. Obwohl die entsprechenden

Umsätze in SAP R/3 generiert und listenmäßig zur Verfügung gestellt werden, erfolgt deren Weiterverarbeitung in gesonderten Excel-Tabellen, deren Ausdruck der Finanzbehörde in Papierform zugeleitet wird.

130. Um die aufgezeigten Medienbrüche und Mängel in der Datenhaltung zu vermeiden, sollte die BWA eine bessere IuK-technische Verknüpfung der Fachverfahren mit SAP R/3 anstreben. Der Rechnungshof hat der BWA und der Finanzbehörde konkrete Lösungsansätze aufgezeigt, um die Integration der genannten Fachverfahren voranzubringen und die bisherigen Geschäftsprozesse zu optimieren. Die Finanzbehörde ist gebeten worden, auch in den anderen Behörden dem Schnittstellenproblem erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen und die Behörden bei der IuK-technischen Anbindung ihrer IuK-Verfahren an SAP R/3 gezielt zu unterstützen, damit die Vorteile einer umfassenden integrierten Ressourcensteuerung genutzt werden können.

Integration muss verstärkt werden

Nutzung von SAP R/3-Lizenzen

131. Die bisher noch unzureichende Optimierung von Geschäftsprozessen wirkt sich ungünstig auf eine wirtschaftliche Nutzung von SAP R/3-Lizenzen in der BWA aus. Im abgelösten Mittelbewirtschaftungsverfahren war die Anzahl der Anwenderinnen und Anwender bezogen auf die Lizenzkosten ohne Belang. Bei SAP R/3 hingegen entstehen einmalige und laufende Lizenzkosten für jeden angeschlossenen Arbeitsplatz. Im Vergleich zu Beschäftigten, die ein großes Buchungsvolumen in SAP R/3 bewältigen, sind bei Beschäftigten mit geringerem Buchungsvolumen die Lizenzkosten je Buchung deutlich höher. Im Buchungsjahr 2002 gab es in der BWA 35 Benutzerkennungen mit Anordnungsbefugnis, die weniger als zehn Anordnungen im Monat gebucht haben. Der Rechnungshof hat die BWA aufgefordert, im Interesse eines wirtschaftlichen Einsatzes der SAP R/3-Lizenzen deren Nutzung und Anzahl zu überprüfen.

Nutzung von Lizenzen verbesserungsfähig

In diesem Zusammenhang hat er die Behörde auch gebeten, Varianten zur derzeitigen Organisation der Buchhaltung zu entwickeln und dabei auch Möglichkeiten einer Zusammenfassung der Buchhaltung auf der Ebene der Geschäftsbereiche oder der gesamten Behörde in Betracht zu ziehen.

Generelle Lösungsansätze zur künftigen Organisation der Buchhaltung sollten

- zu einer Optimierung von Geschäftsprozessen führen,
- die Fachbereiche vom Buchungsgeschäft entlasten und ihnen Freiräume für die Wahrnehmung ihrer fachlichen Kernaufgaben eröffnen,
- die Anwendung und Nutzung des in SAP R/3 zur Verfügung stehenden Funktionsumfangs insgesamt verbessern,

- die Qualität des Buchungsgeschäfts durch Fehlervermeidung erhöhen und
- zu einem wirtschaftlichen SAP R/3-Lizenzeinsatz führen.

132. Im Domreferat sind einzelne Beschäftigte mit Berechtigungen ausgestattet, die ihnen Datenauswertungen für Controllingzwecke aus SAP R/3 ermöglichen. Tatsächlich werden aber die SAP R/3-Controlling-Funktionen und der vorhandene Datenbestand nicht ausreichend genutzt. So stützt sich z.B. das Domreferat bei der Berechnung des Kostendeckungsgrads nur in unzureichendem Maße auf die in SAP R/3 vorhandenen Daten.

Die BWA hat eine Kosten- und Leistungsrechnung bisher nicht eingeführt. Der Rechnungshof hat deshalb gebeten zu prüfen, für welche Aufgabenbereiche in der Behörde entsprechend den Grundsatzbeschlüssen des Senats zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung der Einsatz des SAP R/3-Moduls CO zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

Einhaltung von Haushalts- und Kassenrecht

Unerkannte Verstöße gegen Kassenvorschriften durch fehlendes Einwilligungsverfahren

133. Für die erstmalige Nutzung von SEA mit der damaligen technischen Realisierung hatte die Finanzbehörde 1996 ihre Einwilligung erteilt. Die spätere Anbindung von SEA an SAP R/3 erforderte technische und verfahrensmäßige Anpassungen in SEA, die als wesentliche Änderungen bei luK-Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens (HKR-Verfahren) der Einwilligung der Finanzbehörde und des Einvernehmens mit dem Rechnungshof nach § 79 Abs. 3 und 4 LHO bedurft hätten. Die BWA hat sich darüber nicht hinreichend Klarheit verschafft und deshalb für die heutige luK-technische Unterstützung durch SEA und die Anbindung von SEA an SAP R/3 kein Einwilligungsverfahren eingeleitet. Im Ergebnis blieben dadurch Verstöße gegen Vorschriften des Haushalts- und Kassenrechts unerkannt:

134. Bei HKR-Verfahren sind u.a. Richtigkeit und Vollständigkeit der Dateneingabe zu gewährleisten und Vorkehrungen gegen eine unkontrollierte Veränderung gespeicherter Daten zu treffen.

Dieser Anforderung genügt das luK-Verfahren SEA nicht. Erstmalige Eingaben oder spätere Veränderungen von Kundenstammdaten werden in SEA nicht dokumentiert. Auch werden Umfang und Grund der Dateneingabe oder -änderung nicht festgehalten.

135. Aus der förmlichen Zahlungsanordnung und ihren Anlagen müssen Zweck und Anlass der Einzahlung deutlich erkennbar sein.

Der Anordnungsbefugte erhält die zahlungsbegründenden Unterlagen für die in SEA erfassten Liegegebühren jedoch nur unvollständig; teilweise verbleiben die notwendigen Unterlagen bei den

sachbearbeitenden Stellen. Damit kann er nicht kontrollieren, ob die vorliegende Zahlungsanordnung Fehler enthält.

136. In Kassenanordnungen, Anlagen und zahlungsbegründenden Unterlagen sind Streichungen und sonstige Änderungen so vorzunehmen, dass die ursprünglichen Angaben lesbar bleiben. Dies gilt entsprechend auch bei Verwendung elektronischer Datensätze für Kassenanordnungen.

Bei der manuellen Berichtigung von kassenrelevanten Daten in SEA werden die ursprünglichen Angaben durch einen neuen SEA-Datensatz vollständig überschrieben. Mangels Protokollierung der Korrektur geht der ursprüngliche Datensatz verloren.

137. In Berechtigungskonzepten müssen die Bedingungen definiert werden, die zur Wahrung eines geordneten Verfahrensablaufs für die Nutzung von SAP R/3 notwendig sind. Dies gilt insbesondere für die Vergabe und Pflege von Zugriffsberechtigungen.

Bisher verfügte die BWA nur über einen nicht qualitätsgesicherten Entwurf für ein eigenes Berechtigungskonzept. Schriftlich erteilte Befugnisse stimmen zudem teilweise nicht mit den in SAP R/3 umgesetzten Berechtigungen überein.

138. Soweit die Verstöße gegen Haushalts- und Kassenrecht noch fortbestehen, hat der Rechnungshof gefordert, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen.

Einhaltung des luK-Regelwerks und datenschutzrechtlicher Bestimmungen

139. Jedes luK-Verfahren ist vor seiner Freigabe ausreichend daraufhin zu prüfen, ob es die Anforderungen abdeckt. Diese Prüfung hat durch Tests mit systematisch erstellten Fallkonstellationen zu erfolgen.

Bei SEA und seiner Anbindung an SAP R/3 sind die erforderlichen Tests unvollständig gewesen. Der abschließende Test der Schnittstelle zu SAP R/3 ist mit lediglich fünf Datensätzen durchgeführt worden und berücksichtigte nicht den gesamten Geschäftsprozess der Soll-Stellung von Liegegebühren.

140. Bei der Durchführung von luK-Verfahren im Bereich des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens ist sicherzustellen, dass nur dokumentierte Programme in der letzten freigegebenen Version verwendet werden, um z.B. die Nachvollziehbarkeit und Richtigkeit von Buchungen sicherzustellen.

*luK-Regelwerk
nicht vollständig
beachtet*

Die geprüften Unterlagen zu SEA und zur Anbindung an SAP R/3 entsprachen nur in Teilen der geforderten Verfahrensdokumentation. Auch eine Freigabeerklärung für die Anbindung von SEA an SAP R/3 konnte die BWA nicht vorlegen.

141. Der Hamburgische Datenschutzbeauftragte ist über Planungen neuer Anwendungen zur Nutzung von IuK-Technik rechtzeitig zu unterrichten, sofern dabei personenbezogene Daten verarbeitet werden.

*Hamburgischer
Datenschutzbe-
auftragter nicht
unterrichtet*

Bei PDDM 9000 ist die erforderliche Unterrichtung des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten sowie die Erstellung der vorgeschriebenen Verfahrensbeschreibung unterblieben.

142. Der Rechnungshof hat die Einhaltung des Regelwerks, auch hinsichtlich künftiger Verfahrensentwicklungen, angemahnt.

Steuerung des hamburgweiten Einsatzes der SAP R/3-Lizenzen

143. Die Finanzbehörde hat im Jahr 1999 die Beschaffung von insgesamt 4.000 SAP R/3-Lizenzen sowie 5.000 Lizenzen für die Zeiterfassung (CATS) mit einmaligen Lizenzkosten von rd. 4,9 Mio Euro mit der SAP AG vertraglich vereinbart, davon waren 400 SAP R/3-Lizenzen für die Hochschulen vorgesehen. Nach Gründung des eigenständigen SAP-Hochschulprojekts „Hoch⁷“ ergab sich spätestens zum November 2001 die Notwendigkeit, für die Einführung der kaufmännischen Buchführung in den Hochschulen gesonderte SAP R/3-Lizenzen zu erwerben. Des Weiteren zeichnete sich im Herbst 2001 eine technische Alternativ-Lösung für den so genannten lesenden Zugriff ab, die im ersten Quartal 2002 in den Behörden flächendeckend eingeführt wurde und – abweichend von den früheren Planungen – eine größere Anzahl von SAP R/3-Lizenzen entbehrlich machte.

Der Vertrag mit der SAP AG räumte der Finanzbehörde das Recht ein, bis zum 31.12.2001 Lizenzen zu „wandeln“. Von dieser Möglichkeit hat die Finanzbehörde bezüglich 3.000 CATS-Lizenzen auch termingerecht Gebrauch gemacht. Eine Rückgabe von 800 entbehrlichen SAP R/3-Lizenzen erfolgte jedoch erst zu Jahresbeginn 2003.

Pflegekosten für diese 800 SAP R/3-Lizenzen fallen nicht mehr an. Ob und inwieweit der dafür gezahlte Kaufpreis zurückerstattet oder für den Erwerb weiterer Nutzungsrechte verrechnet wird, ist derzeit noch offen.

Die laufenden Pflegekosten für die verbliebenen Lizenzen werden auf der Grundlage des aktualisierten vertraglich vereinbarten Lizenzvolumens in Rechnung gestellt. Anfang November 2002 wurden von rd. 3.200 SAP R/3-Lizenzen 3.156 genutzt, darunter auch Lizenzen für Nutzer mit weniger als zehn Buchungen pro Monat sowie für Nutzer mit ausschließlich lesendem Zugriff. Von den verbliebenen 2.000 CATS-Lizenzen wurden lediglich rd. 1.000 noch genutzt.

Die Finanzbehörde hat bei Abschluss des Vertrags dem möglichen Eintritt eines Minderbedarfs gegenüber dem ursprünglich geplanten und vereinbarten Gesamtkontingent nicht hinreichend Rechnung getragen. Hinsichtlich des im November 2001 erkennbaren Minderbedarfs hätte sie ihr vertragliches Recht der Wandlung in andere Nutzungsrechte nutzen können. Dann wäre vor allem der zusätzliche Erwerb der gesonderten 400 SAP R/3-Lizenzen durch die Hochschulen vermeidbar gewesen.

*Minderbedarfe
unzureichend
berücksichtigt*

Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde gebeten, den künftigen Lizenzbedarf auf der Basis der inzwischen abgeschlossenen SAP R/3-Einführung zu konkretisieren und über Aktivitäten zur Reduzierung der Lizenzkosten zu berichten.

144. Die Behörden könnten durch tatsächliche Inanspruchnahme von Lizenzen das mit der Finanzbehörde vereinbarte Kontingent überschreiten. Die Finanzbehörde hat sich – weil nach ihrer Auffassung bisher keine Kontingentüberschreitung absehbar war – nur unregelmäßig und in größeren Zeitabständen über das tatsächliche Ausmaß der Inanspruchnahme von Lizenzen informiert. Der Rechnungshof hat der Finanzbehörde empfohlen, gemeinsam mit den Behörden Kriterien für die Lizenzvergabe zu entwickeln und ihre Einhaltung regelmäßig zu überwachen. Um die wirtschaftliche Nutzung von SAP R/3 zu fördern, sollten den Behörden ab dem Haushaltsjahr 2005 zumindest die tatsächlichen Lizenzkosten in Rechnung gestellt werden.

*Kontrolle des
hamburgweiten
Lizenzesatzes
verbessern*

Stellungnahme der Verwaltung

145. BWA und Finanzbehörde haben den Feststellungen und Schlussfolgerungen des Rechnungshofs zugestimmt.

Die BWA betreibt derzeit interne Umstrukturierungsprozesse, die Auswirkungen auf die künftige organisatorische Anbindung der Hafenämter und des Domreferats haben können. Die BWA wird dabei die vom Rechnungshof gegebenen Hinweise berücksichtigen und für eine auch den neuen Rahmenbedingungen entsprechende Umsetzung der notwendigen Maßnahmen Sorge tragen. Hierzu zählen insbesondere

- das Einwilligungsverfahren für SEA als HKR-Verfahren einzuleiten,
- die Prüfung, PDDM 9000 an SAP R/3 anzuschließen,
- die Nutzung von SAP R/3-Lizenzen zu optimieren.

Die Finanzbehörde hat bereits mit der Umsetzung einzelner Vorschläge des Rechnungshofs begonnen. Sie wird die Schnittstelle zwischen SAP R/3 und angeschlossenen HKR-Verfahren revidieren, um den Anschluss von HKR-Verfahren an SAP R/3 weiter zu optimieren. Sie hält übereinstimmend mit

dem Rechnungshof Anreize der Behörden und Ämter zur wirtschaftlichen Nutzung der SAP R/3-Lizenzen für sinnvoll und strebt an, diese Zielsetzung in Zusammenarbeit mit den Behörden und Ämtern möglichst zum Haushaltsjahr 2005 zu konkretisieren und umzusetzen. Der Abrechnung der tatsächlichen Lizenzkosten gegenüber den Behörden und Ämtern könne dabei eine wichtige Rolle zukommen. Für so genannte „Wenigbucher“ testet die Finanzbehörde eine lizenzkostenfreie Lösung.

Personalamt / Andere Behörden

Prüfkonzept und Stichprobenverfahren für die dezentrale Lohnbuchhaltung

Rd. 2,4 Mrd Euro im Jahr werden mit einem Verfahren zahlbar gemacht, das die Anforderungen an die Kassensicherheit derzeit nicht hinreichend erfüllt. Das Personalamt will die Mängel bis Ende 2004 abstellen.

Kontrollverfahren

146. Seit dem Jahr 2001 wird die Lohnbuchhaltung für die Beschäftigten im hamburgischen öffentlichen Dienst flächendeckend durch die Personalabteilungen der Behörden und Ämter wahrgenommen. Sie setzen dafür das Verfahren PAISY (Personalabrechnungs- und Informationssystem) ein, mit dem die Bezüge für die rd. 77.700 Beschäftigten¹ mit einer Gesamtsumme von rd. 2,4 Mrd Euro² im Jahr berechnet und zahlbar gemacht werden. Diese Summe entspricht rd. 25 % der bereinigten Gesamtausgaben des Hamburger Haushalts. Schon in Anbetracht des mit PAISY bewegten Ausgabevolumens und der großen Zahl der an diesem dezentralen Verfahren Beteiligten – 1.364 Benutzerkennungen sind eingerichtet – ist ein Kontrollsystem unverzichtbar, das haushalts- und kassenrechtlichen Aspekten umfassend Rechnung trägt.
147. Ein solches Kontrollsystem muss im Rahmen der automatisierten Vorgangsbearbeitung eine Verfahrens- und Kassensicherheit gewährleisten, die dem Vier-Augen-Prinzip bei herkömmlicher Vorgangsbearbeitung gleichwertig ist. Um dieses Ziel zu erreichen, hat
- Gleichwertige
Kassensicherheit
erforderlich*

¹ vgl. Personalbericht 2003

² Ist-Ausgaben inkl. Nebenleistungen für das Jahr 2002 gemäß Finanzbericht 2004

der Rechnungshof schon 2001 sein nach § 79 Abs. 3 und 4 LHO erforderliches Einvernehmen zur Einführung der dezentralen Lohnbuchhaltung mit PAISY davon abhängig gemacht, dass das Personalamt

- ein Stichprobenverfahren einführt, das aufgrund mathematischer Gesetzmäßigkeiten die Übertragbarkeit der Stichprobenergebnisse auf die Grundgesamtheit sicherstellt;
- zusammen mit diesem Stichprobenverfahren ein Fehlermanagement und Berichtswesen aufbaut, das Erkenntnisse über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit des Prüfkonzepts zulässt;
- zum Stichprobenverfahren, zu den Verantwortungsbereichen der am Zahlungsverfahren Beteiligten sowie zum Fehlermanagement und Berichtswesen vollständige und eindeutige Regelungen trifft und sie in einer mit der Finanzbehörde und dem Rechnungshof abzustimmenden Dienstanweisung zusammenfasst.

148. Das Personalamt setzt ein von ihm entwickeltes dialogorientiertes Prüfkonzept mit einem Stichprobenverfahren ein, das Missbrauch weitgehend verhindern und gleichzeitig als Teil der fachlichen Kontrollmaßnahme zur Vermeidung von Fehlern dienen soll. Als Ersatz für das Vier-Augen-Prinzip sieht das Stichprobenverfahren – in Abhängigkeit von der Risikoeinschätzung der jeweiligen Bearbeitungsanlässe – nach Anweisung der Zahlung Prüfwahrscheinlichkeiten für alle zahlungsrelevanten Vorgänge zwischen 3 % und 100 % vor, ohne jedoch mathematisch-statistischen Grundsätzen zu entsprechen.

149. Ohne Berücksichtigung dieser Grundsätze ist die Auswahl der Prüffälle nicht repräsentativ. Es fehlt eine belastbare Datengrundlage, um

- Anhaltspunkte für Risikofälle verlässlich zu erkennen;
- den Parameter „Fehlererwartung“ in der richtigen Höhe festzulegen und ggf. anzupassen;
- die tatsächliche Verteilung nach Art der zu prüfenden Fälle innerhalb der Grundgesamtheit als Grundlage für eine Anpassung und Weiterentwicklung des Stichprobenverfahrens zu ermitteln;
- Prüfergebnisse zutreffend auszuwerten und in gezielte Maßnahmen (z.B. Schulungen) umzusetzen.

*Datengrundlage
für Risikoanalyse
fehlt*

150. Das Personalamt ist mit dem Rechnungshof darin einig, dass das zurzeit praktizierte Prüfkonzept nicht geeignet ist, eine dem herkömmlichen Verfahren gleichwertige Kassensicherheit hinreichend zu gewährleisten und verwertbare Erkenntnisse für notwendige Veränderungen und Weiterentwicklungen zu liefern. Es hat daher bereits umfangreiche Vorarbeiten in Form eines detaillierten Kon-

zepts für ein Stichprobenverfahren nach mathematisch-statistischen Grundsätzen und das dazu gehörende Fehlermanagement geleistet, allerdings – ebenso wie die notwendige Dienstanweisung und weitere Maßnahmen für ein sicheres Verfahren (vgl. Tz. 147) – bisher nicht in die Praxis umgesetzt.

Sachbearbeitung in den Personalabteilungen

151. Der Rechnungshof hat in mehreren Personalabteilungen teilweise gravierende Mängel bei der Anwendung von PAISY vorgefunden, die zum Teil im Verfahren selbst angelegt sind:

*Missbrauchsrisiko
bei Bezügeanweisungen*

- Es ist möglich, auf Zahlungs- und Prüfungsvorgänge zuzugreifen, die die eigene Person³ betreffen, sowie unter Umgehung der im Prüfkonzept vorgesehenen Kontrolle durch eine weitere Person eigene Dateneingaben zu prüfen. Damit besteht das Risiko, Bezügezahlungen an sich selbst oder an Dritte zu manipulieren.

Prüfpflichten vernachlässigt

- Eingaben zur Anweisung von Bezügebestandteilen, die nur einmalig gezahlt werden,⁴ sind zu 100 % prüfpflichtig, können jedoch nach einiger Zeit nicht mehr als prüfpflichtig erkannt werden; die im Prüfkonzept vorgesehene Kontrolle durch eine weitere Person läuft insoweit ins Leere.

- Fälle aus der Stichprobe werden häufig nicht oder nur mit erheblicher zeitlicher Verzögerung geprüft. In mehreren Fällen sind prüfpflichtige Eingaben mehr als zwölf Monate nach Zahlung der Bezüge ungeprüft geblieben.

- Die mit einem Stichprobenverfahren einhergehende Verpflichtung zur inhaltlich-rechtlichen Prüfung des einzelnen Falls nehmen die verantwortlichen Dienststellen nicht immer mit der erforderlichen Intensität wahr.

Dokumentation unzulänglich

- Die Personalabteilungen versäumen es weitgehend, Prüfungen auf den zahlungsbegründenden Unterlagen – wie vorgeschrieben – zu dokumentieren. So lässt sich nicht nachvollziehen, ob überhaupt geprüft wurde und welche Person für die Prüfung verantwortlich ist.

Handlungsbedarf

152. Das gegenwärtig vom Personalamt eingesetzte Prüfverfahren weist – so wie es angelegt ist und praktiziert wird – erhebliche Mängel auf. Etwa ein Viertel der Ausgaben des Hamburger Haushalts wird derzeit mit einem Verfahren berechnet und zahlbar gemacht, das die Anforderungen an eine dem Vier-Augen-Prinzip gleichwertige Kassensicherheit und an die Wirtschaftlichkeit des

³ unzulässig nach § 77 LHO i.V.m. VV Nrn. 11.2 und 20.1 Satz 4 zu § 70 LHO und § 20 Abs. 1 Nr. 1 Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz i.V.m. § 63 Hamburgisches Beamtenengesetz

⁴ z.B. unständige Bezüge für Mehrarbeit oder für den Dienst zu ungünstigen Zeiten

Verfahrens nicht hinreichend erfüllt (vgl. Tzn. 146 und 150). Das Personalamt stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass dringender Handlungsbedarf besteht, das Prüfkonzept grundlegend zu verbessern und zu vervollständigen, insbesondere

*Personalamt hat
Verbesserungen
zugesagt*

- ein Stichprobenverfahren auf mathematisch-statistischer Grundlage einzuführen und die übrigen vom Rechnungshof bereits 2001 genannten Voraussetzungen für ein sicheres und wirtschaftliches Verfahren (vgl. Tz. 147) zu erfüllen;
- durch geeignete Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass Prüfungen ausgeführt werden können (vgl. Tz. 151, zweiter Spiegelstrich) und auf den zahlungsbegründenden Unterlagen dokumentiert werden;
- in die zu erlassende Dienstanweisung auch die Verpflichtung der Behörden und Ämter zur inhaltlich-rechtlichen Prüfung des Einzelfalls aufzunehmen;
- jene Fälle nachträglich auf Missbrauchsverdacht zu überprüfen, in denen Bedienstete auf die eigene Person betreffende Vorgänge zugegriffen oder Zahlungen an Dritte selbst geprüft haben (vgl. Tz. 151, erster Spiegelstrich).

Das Personalamt hat zugesagt, bis spätestens zum 31.12.2004 die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und damit einvernehmensfähige Zustände nach § 79 Abs. 3 und 4 LHO herzustellen (vgl. Tz. 147).

Justizbehörde / Bezirksämter

PROSA (III)

Das automatisierte Verfahren für die Sozialhilfesachbearbeitung (PROSA) wirkt Fehlern noch nicht ausreichend entgegen und weist vermeidbare Arbeiterschwernisse auf. Die Wirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes ist deshalb noch nicht gewährleistet.

Ebenso ist das Kontrollverfahren noch nicht ausreichend ertüchtigt; das vom Rechnungshof im Jahre 1999 geforderte Fehlermanagement steht insgesamt aus. Gegenwärtig ist deshalb weiterhin mit überhöhten Zahlungen in einer Größenordnung von mehr als 1 Mio

Euro jährlich zu rechnen. Seit der Prüfung des Rechnungshofs ist es damit zu vermeidbaren Mehrausgaben von über 3 Mio Euro gekommen.

153. Im Rahmen einer Nachschau hat der Rechnungshof untersucht, ob und inwieweit seine Empfehlungen aus den Jahren 1999¹ und 2000² umgesetzt wurden, die Sachbearbeitung unter den Bedingungen von PROSA zu verbessern und die Wirksamkeit des in PROSA integrierten Kontrollsystems zu erhöhen.

Das damalige Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB) hatte den Feststellungen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt und darauf hingewiesen, dass bestimmte Verbesserungen erst im Zuge der seinerzeit konzipierten Neugestaltung des PROSA-Verfahrens umgesetzt werden könnten. Der Senat³ hatte zum Fehlermanagement seinerzeit darauf hingewiesen, dass ein Arbeitskreis der Bezirksamter Vorschläge erarbeite, so dass nach Abstimmung voraussichtlich ab 2000 ein Fehlermanagement eingerichtet werden könne.

154. Eine Reihe von weiterführenden Verbesserungen hat das SfB zwischenzeitlich verwirklicht. Bedeutsame Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs zur Verbesserung von PROSA, die der Fehlervermeidung, der Verfahrenstransparenz und der Entlastung der Sachbearbeitung dienen, wie
- luK-Unterstützung, Falltransparenz und Fehlervermeidung verbesserungsbedürftig*

- Einrichtung eines Fehlermanagements (Erfassung und Auswertung der Fehler, Vorgaben für die Fehlervermeidung),
- Einführung eines verbesserten Schreibprogramms und Verbesserung der Fallübersichtlichkeit,
- automatische Auflistung und Aufrechnung geleisteter Sozialhilfe für einen definierten Zeitraum,

wurden bisher nach Darstellung der Verwaltung aufgrund fehlender personeller Kapazitäten⁴ oder nicht vorhandener technischer Möglichkeiten jedoch noch nicht umgesetzt. Unzureichende Vorkehrungen gegen Fehlzahlungen und vermeidbare Arbeiterschwerenisse für rd. 1.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Grundsicherungs- und Sozialdienststellen sind die Folge. Wenn auch PROSA die Wirtschaftlichkeit der Sozialhilfegewährung erheblich verbessert hat, weist das Verfahren gegenwärtig noch nicht die

¹ vgl. Jahresbericht 1999, Tzn. 87 bis 107, „Qualität der Sachbearbeitung unter PROSA“

² vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 287 bis 303, „Kontrollsystem der Ausgaben in PROSA“

³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/2952 vom 31.08.1999

⁴ Insbesondere habe das Fehlermanagement trotz der geleisteten konzeptionellen Vorarbeiten nicht in Konkurrenz zu den luK-Anforderungen aus vielfältigen Steuerungsanstrengungen in der Sozialhilfe und aus gesetzlichen Entwicklungen wie z.B. der Wohngeldnovelle und des Grundsicherungsgesetzes verwirklicht werden können.

mögliche und gebotene Funktionalität auf und gewährleistet damit noch nicht den möglichen wirtschaftlichen Personaleinsatz.

155. Ebenfalls wurde das Kontrollsystem in wesentlichen Punkten noch nicht ertüchtigt:

- Es fehlt – nach knapp neunjähriger Laufzeit des Verfahrens – eine systematische Überprüfung des Risikopotenzials der einzelnen Prüfgründe.
- Vorschläge mit prüfungsintensivierender Wirkung bei den risikobehafteten so genannten Sonderfällen – dazu gehören z.B. erstmalige Bewilligungen – wurden zum Teil nicht realisiert.
- Negativ wirkt sich aus, dass die Zahl der Kontrollen der Normalfälle – entgegen dem Vorschlag des Rechnungshofs – nicht erhöht wurde.
- Als Voraussetzung für ein Fehlermanagement fehlen die erforderlichen Basisinformationen, insbesondere über die Häufigkeit und finanzielle Relevanz von Fehlern.

Kontrollsystem von PROSA weiterhin nicht anforderungsgerecht

156. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass sich der durchschnittliche Anteil der Ausgabekontrollen an der Gesamtheit der Leistungsverfügungen von durchschnittlich 7,4 % im Jahre 1999 auf 5,5 % im Jahre 2002 verringert hat. Er unterschreitet damit weiterhin die Vorgabe für das Kontrollverfahren, rd. 10 % aller Leistungsverfügungen zu kontrollieren. Die Einnahmekontrollen sind dagegen kontinuierlich gestiegen, weisen jedoch eine niedrige Beanstandungsquote aus.

Ausgabekontrollen zu gering

157. Angesichts der seinerzeit vom Rechnungshof für realistisch gehaltenen überhöhten Sozialhilfeausgaben in Höhe von rd. 2,5 Mio Euro pro Jahr ist deshalb auch nach den vorgenommenen Anpassungen des Kontrollsystems weiterhin mit erheblichen vermeidbaren jährlichen Mehrzahlungen zu rechnen. Nach den zuvor dargestellten Defiziten kann davon ausgegangen werden, dass auch gegenwärtig noch rd. die Hälfte der früheren Mehrausgaben, d.h. in einer Größenordnung von mehr als 1 Mio Euro jährlich, nicht vermieden wird. Seit der Prüfung des Rechnungshofs⁵ ergeben sich daraus überhöhte Sozialhilfeausgaben von über 3 Mio Euro.

Überhöhte Sozialhilfeausgaben von mehr als 1 Mio Euro jährlich

In Anbetracht der vorgenannten finanziellen Auswirkung von Fehlern und der im Interesse der Kassensicherheit festgelegten Vorgabe, 10 % der Leistungsverfügungen zu kontrollieren, ist die Absenkung der Ausgabekontrollen nicht hinnehmbar. Im Hinblick auf die ermittelte niedrige Beanstandungsquote bei den Einnahmekontrollen sollte deren Senkung mit dem Ziel angestrebt werden, die Ausgabekontrollen zu erhöhen.

Ausgabekontrollen erhöhen, Einnahmekontrollen absenken

⁵ vgl. Fußnote 2

Aufbau eines Fehlermanagements hat Priorität

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Realisierung seiner Empfehlungen mit Nachdruck zu betreiben. Dabei sollte die Priorität auf den Aufbau eines Fehlermanagements gelegt werden. Der Rechnungshof hat bereits im Jahre 1999 im Rahmen seiner Einvernehmenserklärung gem. § 79 Abs. 3 und 4 LHO zur dauerhaften Nutzung von PROSA die Einführung eines Fehlermanagements gefordert.

Stellungnahme der Verwaltung

158. Die Justizbehörde hat den Empfehlungen des Rechnungshofs zugestimmt. Die Einführung des Fehlermanagements werde mit Priorität betrieben und bis Ende 2005 erfolgt sein.

Zeitgleich sei beabsichtigt,

- die Sonderfälle im Rahmen einer Risikoanalyse umfassend zu überprüfen,
- die Forderungen und konkreten Vorschläge des Rechnungshofs zur Prüfungsintensität aufzugreifen und ggf. Nachsteuerungen im Rahmen des Fehlermanagements vorzunehmen und
- insgesamt die Anzahl der Ausgabekontrollen auf 10 % der Leistungsverfügungen zu erhöhen.

Vorarbeiten für die baldige automatisierte Auflistung und Aufrechnung geleisteter Sozialhilfe – z.B. für die Kostenerstattung an andere Sozialhilfeträger⁶ – seien eingeleitet worden.

Die Vorschläge zur Verbesserung der Verfahrenstransparenz und Entlastung der Sachbearbeitung ließen sich nur mittelfristig realisieren. Sie erforderten ein grundlegend verändertes luK-Verfahren. Im Hinblick auf fehlende gleichwertige Verfahren, anstehende gravierende Änderungen im Sozialrecht und die Gründung von Dataport sei zur Zeit noch keine Entscheidung möglich.

Bewertung durch den Rechnungshof

159. Für ein Verwaltungsverfahren, mit dem jährlich über 900 Mio Euro ausgezahlt werden, ist eine anforderungsgerechte luK-Unterstützung unverzichtbar. Im Hinblick auf die seit Jahren erforderliche grundlegende technische Fortentwicklung des luK-Verfahrens, die inhaltliche Komplexität und die Beteiligung verschiedener Stellen ist der Senat aufgefordert, für eine klare Verantwortungs- und Aufgabenzuweisung ebenso wie für definierte Zeitziele Sorge zu tragen.

⁶ vgl. Tzn. 256 - 262

Behörde für Bau und Verkehr / Justizbehörde / Bezirksämter

Wohngeldbearbeitung in der Bezirksverwaltung

Das Ziel einer Wohngeldbewilligung innerhalb weniger Arbeitstage nach Antragstellung wurde bislang bei weitem nicht erreicht. Aufgrund von Rückständen blieben im Jahre 2003 Anträge durchschnittlich fünf Monate unbearbeitet.

Das automatisierte Verfahren DIWOGÉ ist schwer handhabbar und unterstützt die Fallbearbeitung nicht ausreichend. Die Kassensicherheit ist nicht gewährleistet. DIWOGÉ sollte durch ein in der Praxis bewährtes Programm ersetzt werden.

Weitere organisatorische Maßnahmen wie die Konzentration der Wohngeldbearbeitung auf je eine bezirkliche Dienststelle und eine Lenkung des Publikumsverkehrs können die Bearbeitung beschleunigen.

160. Ende 2002 gab es in Hamburg 16 Wohngelddienststellen in den Bezirksämtern sowie in acht Ortsämtern und in einer Ortsdienststelle mit einer Ausstattung von insgesamt 77,5 Stellen für die Wohngeldsachbearbeitung. Das dort bearbeitete Allgemeine Wohngeld (geplante Ausgaben für 2003: 56 Mio Euro)¹ bezogen rd. 42.000 Empfänger², von denen in den einzelnen Wohngelddienststellen zwischen knapp 700 und 4.300 betreut wurden.
161. 1998 war zur Unterstützung der Wohngeldbearbeitung das automatisierte Verfahren DIWOGÉ³ eingeführt worden. Mit der Einführung wurden im Wesentlichen folgende Ziele verbunden:
- Verbesserung des Bürgerservices und der Arbeitsbedingungen der Sachbearbeiter,
 - Erschließung möglicher Rationalisierungspotenziale und

¹ Der Gesamtansatz für Wohngeld, also einschl. des im Rahmen der Sozialhilfeleistungen gewährten Besonderen Mietzuschusses, betrug 164 Mio Euro. Gezahltés Wohngeld wird Hamburg häufig vom Bund erstattet (§ 34 Abs. 1 Wohngeldgesetz).

² SfB -IuK-: 41.683 Wohngeldempfänger, Stand: 31.12.2002

³ Dialogverfahren Wohngeld, das auf dem Ende der achtziger Jahre entwickelten Sozialhilfiverfahren PROSA (Projekt Sozialhilfe Automation) basiert

- Schaffung von Planungsgrundlagen durch mehr Transparenz.

Bearbeitungsrückstände

162. *Keine Wohngeldauszahlung innerhalb weniger Tage*

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass fünf Jahre nach der Einführung des automatisierten Verfahrens die damit verfolgten Ziele überwiegend nicht erreicht sind. Dies gilt insbesondere für die angestrebte Verbesserung des Bürgerservices wie auch der Arbeitsbedingungen⁴. Statt einer seinerzeit angestrebten Sofortberechnung von Art und Höhe der zustehenden Leistungen und deren Auszahlung innerhalb von vier Werktagen wurden die Anträge durchschnittlich erst fünf Monate, in Einzelfällen sogar bis zu drei Jahren nach Eingang abschließend bearbeitet.

Einen hinreichenden Überblick über die Entwicklung unbearbeiteter Anträge hatte die Verwaltung nicht. Rückstandszahlen waren nicht kontinuierlich, sondern lediglich anlassbezogen erhoben worden. Erstmals Ende Dezember 2002 ist während der Prüfung eine vollständige und nach einheitlichen Kriterien definierte Auszählung der Rückstände durchgeführt worden. Sie ergab einen Bestand von knapp 12.000 nicht bearbeiteten Wohngeldakten. Dies entsprach nahezu 30 % der Wohngeldempfänger des Jahres 2002. Bis Ende September 2003 erhöhten sich die Rückstände auf inzwischen mehr als 18.000 Fälle.

163. Der Rechnungshof hält es neben einer raschen Beseitigung der Bearbeitungsrückstände für erforderlich, die Anzahl der Rückstände in einem differenzierten Berichtswesen regelmäßig zu erheben, um den Erfolg eingeleiteter und die Notwendigkeit weiterer Steuerungsmaßnahmen erkennen zu können.

Ursachen für die Rückstände

Stellenausstattung

164. Auslösendes Moment für den weiteren Anstieg der Bearbeitungsrückstände in der ersten Jahreshälfte 2003 ist aus Sicht der Verwaltung die deutliche Zunahme der Antragsteller infolge der Wohngeldnovelle 2001. Hinzugekommen seien unerledigte Wohngeldanträge aufgrund des zum 01.01.2003 in Kraft getretenen Grundversicherungsgesetzes (GSiG).

Als Ursache für die auch schon bis dahin dramatisch hohen Bearbeitungsrückstände in nahezu sämtlichen Wohngelddienststellen sieht die Verwaltung eine nicht ausreichende Stellenausstattung an.

⁴ vgl. Tzn. 166 ff. und 170 ff.

Für 2002 ermittelte die Verwaltung⁵ einen Bedarf von 93 Stellen nur für die Wohngeldsachbearbeitung (ohne Leitungs- und Kontrollstellen). Die tatsächliche Stellenausstattung der Wohngelddienststellen lag Ende 2002 um 15,5 Stellen niedriger. Im Rahmen der Einführung des GSiG erfolgten keine weiteren Stellenzuweisungen.

165. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die maßgebliche Ursache für die enormen Bearbeitungsrückstände nicht in einer Stellenausstattung unterhalb des geltend gemachten Bedarfs liegt. Für die Effektivität der Wohngeldbearbeitung sind nicht nur die eingesetzte Personalkapazität, sondern insbesondere auch die Funktionalität des automatisierten Verfahrens, die Organisation der Arbeitsabläufe einschließlich der Gestaltung der Sprechzeiten, die räumlichen Gegebenheiten bei Publikumsverkehr und die Qualität der erforderlichen Kontrollen bestimmend. Verbesserungen bei diesen Bestimmungsfaktoren vermögen die geltend gemachten Stellendefizite entscheidend zu relativieren. Dies schließt einen temporären personellen Mehrbedarf zum Abbau der weiterhin anwachsenden Rückstände nicht aus.

*Stellenausstattung
nicht maßgebliche
Ursache für
Rückstände*

Automatisiertes Verfahren

166. DIWOGÉ hat die Erwartungen nicht erfüllt. Das automatisierte Verfahren erfordert einen inakzeptabel hohen Zeitbedarf bei der Fallbearbeitung, ist unübersichtlich und wenig benutzerfreundlich. Außerdem bietet DIWOGÉ inhaltlich keine nennenswerte fachliche Unterstützung der Sachbearbeitung. So muss z.B. das maßgebliche Einkommen vor der Eingabe noch immer zeitaufwändig manuell ermittelt werden.

*DIWOGÉ
unterstützt
Fallbearbeitung
nur unzureichend*

167. Das aufgrund des Kassenrechts und der Kassensicherheit erforderliche Stichprobenkontrollverfahren⁶ ist unzulänglich. Das Verfahren lässt es derzeit zu, dass der Sachbearbeiter die abgeforderten Kontrollen selbst durchführt und damit deren Zweck umgeht.

*Kassensicherheit
nicht
gewährleistet*

Über diesen Aspekt der Kassensicherheit hinaus fließen die Ergebnisse der Kontrollen nicht in ein technikunterstütztes systematisches Fehlermanagement ein.

168. Wie der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg haben auch der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstelle der Finanzbehörde im Rahmen ihrer Prüfungen festgestellt, dass DIWOGÉ erhebliche Mängel hinsichtlich der Kassensicherheit und des Fehlermanagements, ebenso auch hinsichtlich des Berichtswesens und der Belegführung⁷ aufweist.

⁵ durch das an DIWOGÉ angegliederte automatisierte Personalbedarfsfeststellungssystem (PEBSY)

⁶ zur Kassensicherheit vgl. Tzn. 168 und 173

⁷ vgl. Tzn. 173 f.

Vor diesem Hintergrund kann der Rechnungshof sein Einvernehmen gemäß § 79 Abs. 3 und 4 LHO zu DIWOGÉ derzeit nicht erklären.

169. *DIWOGÉ sollte ersetzt werden*
- Angesichts der grundlegenden Mängel und des veralteten technischen Standes des Verfahrens hat der Rechnungshof die Verwaltung aufgefordert, DIWOGÉ möglichst umgehend durch eines der bereits in der Praxis anderer Gebietskörperschaften verwendeten modernen elektronischen Verfahren zu ersetzen.

Arbeitsabläufe

170. Zu den Mängeln in der Wohngeldbearbeitung tragen nicht nur das Wohngeldverfahren DIWOGÉ selbst, sondern auch erhebliche organisatorische Defizite in den Wohngelddienststellen bei.

Die meisten Wohngelddienststellen bieten zumindest an zwei vollen Tagen allgemeine Sprechzeiten an, die nahezu ausschließlich für die Beratung und Betreuung von Antragstellern genutzt werden. Lediglich zwei Wohngelddienststellen haben – insbesondere vor dem Hintergrund dort eklatant zunehmender Bearbeitungsrückstände – in 2002 die allgemeinen Sprechzeiten durch individuell vereinbarte persönliche und telefonische Beratung ersetzt und auf diese Weise zusätzliche Zeit für die Antragsbearbeitung gewonnen.

Ein sachlicher Grund, Wohngeldanträge oder antragsbegründende Unterlagen persönlich einzureichen, besteht regelmäßig nicht, weil diese Anträge mit Hilfe entsprechender schriftlicher Anleitungen vom Bürger grundsätzlich selbständig ausgefüllt werden können.

Eine Umstellung von allgemeinen Sprechzeiten auf Terminvereinbarungen zur individuellen Beratung ermöglicht es, die personellen Ressourcen effizienter zu nutzen und die Bearbeitungsrückstände zu reduzieren. Kundenfreundlichkeit äußert sich auch darin, unnötige Wartezeiten in einer Dienststelle abzubauen und über soziale Transferleistungen zügig zu entscheiden.

171. *Individuelle Beratungstermine statt allgemeiner Sprechzeiten*
- Der Rechnungshof hat der Bezirksverwaltung deshalb empfohlen, den Publikumsverkehr durch die generelle Einführung von Terminvereinbarungen neu zu organisieren. Flankierend sollte die Verwaltung zweckdienliche Erläuterungen und Handreichungen vorhalten, um dem Bürger das Ausfüllen des Antrags und die Beibringung der erforderlichen Unterlagen zu erleichtern, und eine telefonische Erreichbarkeit der Wohngelddienststellen für Nachfragen sicherstellen.

172. *Organisatorische Zusammenfassung der Wohngeldbearbeitung*
- Darüber hinaus hat der Rechnungshof vorgeschlagen, den 2002 eingeleiteten Prozess einer Verringerung der Wohngelddienststellen fortzusetzen und ihre Zahl grundsätzlich weiter auf jeweils eine je Bezirk zu reduzieren. Mit einer solchen Maßnahme könnten die Sachbearbeitung z.B. im Hinblick auf die Verteilung von Arbeits-

spitzen effizienter wahrgenommen und Vertretungen leichter geregelt werden. Die voraussichtlichen Effizienzgewinne der Zusammenlegung – aber auch der anderen vom Rechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen – sollten genutzt werden, um zu einer zeitnahen Wohngeldbewilligung zu kommen. Die Verwaltung sollte auch die Möglichkeit prüfen, dass z.B. in den Kundenzentren Anträge entgegengenommen, auf Vollständigkeit geprüft und ggf. Antragsteller beraten werden.

173. Die Aktenführung in den Wohngelddienststellen ist nicht einheitlich und häufig unvollständig. Fallbearbeitung und Nachprüfung von Wohngeldfällen werden dadurch erschwert. Insbesondere die im Rahmen des Stichprobenkontrollverfahrens durchzuführenden Kontrollen können nicht sachgerecht wahrgenommen werden, weil in den Akten die nach dem Wohngeldrecht grundlegenden Bemessungsgrößen (Einkommen, Wohnungs- und Haushaltsgröße, Miethöhe) selten belegt sind. Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, Mindeststandards zur Vollständigkeit und Transparenz der Wohngeldakten festzulegen und zu beachten, um Sachbearbeitung, Kontrollen und Überprüfungen zu erleichtern und inhaltlich zu verbessern.

Keine sachgerechte Stichprobenkontrolle möglich

Evaluation der Zielerreichung und Controlling

174. Das seinerzeitige Senatsamt für Bezirksangelegenheiten⁸ hatte mehr als fünf Jahre nach Einführung von DIWOGES noch nicht überprüft, inwieweit die damals gesetzten Ziele⁹ erreicht worden sind, und hat die Wohngeldbearbeitung damit nicht evaluiert.

Unterlassene Überprüfung der Zielerreichung

Ein geordnetes Berichtswesen und ein Controlling hat das frühere Senatsamt für Bezirksangelegenheiten nicht installiert. Auch aus offensichtlichen Mängeln wie etwa den langen Bearbeitungszeiten wurden keine wirksamen Konsequenzen gezogen. Steuerungsentscheidungen betrafen im Wesentlichen Stellenforderungen infolge der Wohngeldnovelle 2001 sowie die Auflösung bzw. Zusammenlegung von Wohngelddienststellen im Jahre 2002.

Die für die Steuerung der Wohngeldbearbeitung verantwortliche Stelle, das damalige Senatsamt für Bezirksangelegenheiten, hätte die in DIWOGES gesammelten Daten als Basis für ein Berichtswesen und ein Controlling sowie eine Evaluation des neuen Wohngeldverfahrens nutzen können und müssen. Um einen Maßstab für die Bewertung des automatisierten Verfahrens zu gewinnen, hätte sich auch ein Vergleich mit Softwarelösungen anderer Gebietskörperschaften angeboten.

175. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das frühere Senatsamt für Bezirksangelegenheiten es unterlassen hat, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit eines neu eingeführten Verfahrens nach angemessener Zeit zu prüfen und damit die notwendige Erfolgskontrolle

Steuerungsfunktion nicht ausreichend wahrgenommen

⁸ Zuständigkeit nunmehr bei der Justizbehörde

⁹ vgl. Tz. 161

(§ 7 Abs. 4 LHO) sicherzustellen. Als Folge dessen sind auch die Bezirksämter ihrer Verantwortung, für eine ordnungsgemäße und reibungslose Umsetzung und Abwicklung des Wohngeldgesetzes zu sorgen, nicht gerecht geworden.

Der Rechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, die Wohngeldbearbeitung und -bewilligung mit einem auf einem aussagekräftigen Berichtswesen gründenden Controlling laufend zu überwachen.

Haushaltsüberschreitung

176. *Überschreitung
der veran-
schlagten Mittel
um 6 Mio Euro*

Der Senat hat mit der Bürgerschaftsdrucksache 17/2018 nachträglich für das Haushaltsjahr 2002 die Genehmigung einer Mehrausgabe in Höhe von 12,4 Mio Euro beim Titel 6100.681.86 „Wohngeld, Zweckzuweisungen an die Bezirke“ eingeholt. Die Mehrausgaben werden vollständig durch Minderausgaben und Mehreinnahmen (u.a. Erstattung von 50 % durch den Bund) im Einzelplan 6 gedeckt. In der Drucksache wird dargestellt, dass die im Haushaltsplan 2002 veranschlagten Mittel beim Titel 6100.681.86 bereits Ende Oktober 2002 ausgeschöpft waren.

Der Rechnungshof hat indes festgestellt, dass Ende November 2002 die veranschlagten Mittel bereits um rd. 6 Mio Euro überschritten waren. Die Ermächtigung der Behörde für Bau und Verkehr durch den Senat zur Leistung der überplanmäßigen Ausgaben erfolgte jedoch erst am 07.01.2003. Damit liegt ein Verstoß gegen Art. 68 Abs. 2 HV i.V.m. § 37 Abs. 1 LHO vor, wonach überplanmäßige Ausgaben der Einwilligung des Senats im Rahmen seines Notbewilligungsrechts bedürfen, bevor sie geleistet werden. Der Rechnungshof hat dieses Vorgehen beanstandet und die Behörde für Bau und Verkehr aufgefordert, in entsprechenden Fällen künftig die Einwilligung des Senats rechtzeitig herbeizuführen.

Stellungnahme der Verwaltung

177. Die Behörde für Bau und Verkehr hat zugesagt, den Senat künftig rechtzeitig vor Leistung überplanmäßiger Ausgaben zu beteiligen.

Das damalige Senatsamt für Bezirksangelegenheiten hat erklärt, in einigen Bezirksämtern werde eine Zentralisierung der Wohngelddienststellen im Kerngebiet in einer Pilotierungsphase eingeführt. Andere Bezirksämter würden mit grundlegenden Änderungen zuwarten, bis die aktuellen Gesetzesvorhaben zur sozialen Sicherung beschlossen seien und somit Planungssicherheit vorliege. Im Übrigen werde das DIWOG-Verfahren möglichst zügig durch ein „auf dem Markt verfügbares“ Verfahren ersetzt. Justizbehörde und Bezirksverwaltung wollen zusammen mit den Wohngelddienststellen der Bezirke ein Berichtswesen zu den Kontrollen und ein Fehlermanagement aufbauen. Eine noch während der Prüfung vom

damaligen Senatsamt für Bezirksangelegenheiten und den Bezirksämtern eingesetzte Arbeitsgruppe hat die übrigen Empfehlungen des Rechnungshofs weitestgehend bestätigt. Sie schlägt neben der Zentralisierung der Wohngelddienststellen insbesondere die Einrichtung von Front- und Backoffice-Bereichen, die Reduzierung der Öffnungszeiten, die Veränderung von Arbeitsabläufen (z.B. elektronische Aktenführung) und die Ausgliederung anderer Leistungsbereiche aus den Wohngeldabschnitten vor. Das Konzept soll unter noch festzulegenden Kriterien einer Erprobung bzw. Pilotierung unterzogen werden.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Inneres

Rettungsdienst der Feuerwehr

Verhandlungen über die Höhe kostendeckender Entgelte für die Leistungen des öffentlichen Rettungsdienstes sind mit den Trägern der Krankenversicherung nicht rechtzeitig aufgenommen worden. Die Höhe der Notfallbeförderungsgebühr befindet sich damit weiterhin auf dem Stand vom 01.01.1993. Die Behörde muss unverzüglich die Gespräche mit den Trägern der Krankenversicherung führen.

Im Vergabeverfahren für das Krankentransport- und Rettungsdienstabrechnungssystem hat die Behörde mehrfach gegen Vergabevorschriften verstoßen.

178. Der Feuerwehr obliegt u.a. die – vornehmlich gebührenfinanzierte – Sicherstellung einer flächendeckenden, bedarfs- und fachgerechten Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Notfallrettung und des Krankentransportes auf der Grundlage des Hamburgischen Rettungsdienstgesetzes (HmbRDG). Der weitaus überwiegende Gebührenanteil wird von den Krankenkassen finanziert.

Novellierung des Hamburgischen Rettungsdienstgesetzes

179. Aufgrund eines mit den Trägern der Krankenversicherung geschlossenen Vergleichs mussten bis zum 31.12.2002 Gebühren

für Notfallbeförderungen auf Basis der nicht kostendeckenden Gebühren nach dem Stand vom 01.01.1993 erhoben werden. Ab dem 01.01.2003, d.h. nach Ablauf des vereinbarten Verzichts auf eine Gebührenerhebung, hätte die Erhebung kostendeckender Gebühren ermöglicht werden müssen. Es wäre notwendig gewesen, spätestens 2002 das Hamburgische Rettungsdienstgesetz zu novellieren, auf dieser Grundlage Vereinbarungen mit den Trägern der Krankenversicherung abzuschließen und eine neue Gebührenregelung zu erlassen.

180. Hierzu ist es bisher nicht gekommen:

- Der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Rettungsdienstgesetzes ist der Bürgerschaft erst im März 2003¹ zugeleitet worden. Die Novelle ist am 21.06.2003 in Kraft getreten.
- Eine Vereinbarung mit den Trägern der Krankenversicherung über die Entgelte für die Leistungen des Rettungsdienstes ist nicht zustande gekommen.
- Auch konzeptionelle Vorbereitungen für die einvernehmliche Festlegung der Entgelte hat die Behörde nicht getroffen.

Eine Gebührenregelung, die eine kostendeckende (§ 10 a Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 HmbRDG) und vollständige (§ 34 Abs. 2 LHO) Einnahmeerhebung ermöglicht hätte, gibt es deshalb noch immer nicht.

181. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde es unterlassen hat,

- rechtzeitig die Voraussetzungen für Vereinbarungen mit den Trägern der Krankenversicherung zu schaffen,
- spätestens unmittelbar nach der Novellierung des HmbRDG konstruktive Verhandlungen aufzunehmen und
- eine neue Gebührenregelung zu erlassen.

*Verhandlungen
mit den Trägern
der Kranken-
versicherung
unverzüglich
aufnehmen*

Er hat die Behörde aufgefordert, nunmehr unverzüglich mit einem fundierten Verhandlungsangebot die Initiative für die Aufnahme von Verhandlungen auf Basis von § 10 a des novellierten Rettungsdienstgesetzes zu ergreifen.

Die Behörde hat dies zugesagt.

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/2364 vom 04.03.2003

Kalkulation der Notfallbeförderungsgebühr

182. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die bei der Kalkulation der Notfallbeförderungsgebühr zu berücksichtigenden tatsächlichen Kosten nicht vollständig ermittelt worden sind.² So hat die Behörde
- Arbeitsplatzkosten der Rettungswagenbesatzungen auf der Grundlage der für einen Arbeitsplatz ohne PC-Nutzung vorgesehenen Pauschale anstelle der – sachlich gebotenen – höheren PC-Arbeitsplatzpauschale ermittelt;
 - die Höhe des abzuziehenden Kostenanteils für Fehlfahrten, Hilfeleistungen ohne Beförderung usw. unter Berücksichtigung einer nicht nachvollziehbar hohen Bezugsgröße festgelegt mit der Folge, dass der kalkulatorische Ansatz der Kosten je Notfallbeförderung im Ergebnis zu niedrig bemessen wurde;
 - nicht den vollen, sondern einen gerundeten Personalausgleichsfaktor verwendet mit der Konsequenz, dass die Höhe der in der Kalkulation in Ansatz gebrachten Personalkosten jeweils zu gering ausgewiesen worden ist;
 - die Abschreibungsfristen für die Rettungswagen und die Notarzteinsatzfahrzeuge nicht verkürzt, obwohl diese Fahrzeuge aufgrund der gestiegenen Anforderungen früher abgängig sind.

Kosten der Notfallbeförderung nicht in der tatsächlichen Höhe ermittelt

183. Der Rechnungshof hat gefordert, die Kosten künftig in voller Höhe zu ermitteln.

Die Behörde hat dies zugesagt.

Einführung des Krankentransport- und Rettungsdienstabrechnungssystems

184. Die Feuerwehr hat 1995 die Beschaffung geeigneter Software für die halbautomatische Abrechnung der Krankentransport- und Rettungsdienstgebühren (KRAB) beschränkt ausgeschrieben. Angesichts veränderter Bedarfe hat die Feuerwehr im April 1996 die beteiligten Bieter um Überarbeitung ihrer Angebote. Einen Hinweis auf einen Softwarewartungsvertrag enthielt die Leistungsbeschreibung nicht. Den Zuschlag erhielt im Herbst 1996 ein Bieter, dessen Angebot eine Option auf einen Softwarewartungsvertrag einschloss. Rechte der Behörde für einen Zugriff auf den Quellcode³ wurden nicht vereinbart. Der Vertrag über eine Softwarewartung wurde im Sommer 1999 ohne Ausschreibung mit demselben Bieter auf unbestimmte Dauer abgeschlossen.

Bereits bei der Ausschreibung 1995 hätte die Behörde berücksichtigen müssen, dass eingesetzte Software der Wartung bedarf. Lie-

Vergabevorschriften nicht beachtet

² Überschlägig ermittelt sind Kosten mit einem Jahreswert von rd. 700.000 Euro nicht berücksichtigt worden.

³ Offenlegung der Programmierung

ferung und Wartung der Software ergaben einen Gesamtauftragswert von rd. 90.000 Euro; sie hätten damit gemeinsam öffentlich ausgeschrieben werden müssen (§ 4 Nr. 1.3 Beschaffungsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg - BO -). Spätestens zu dem Zeitpunkt, als die Behörde die Notwendigkeit des Abschlusses eines Systemwartungsvertrages erkannte, wurde ihr die Unvollständigkeit der Leistungsbeschreibung bewusst. Sie hätte daher angesichts der als umfassender erkannten Leistungsbedarfe das Vorhaben erneut ausschreiben und die ursprüngliche Ausschreibung aufheben müssen (§ 26 Nr. 1 b i.V.m. Nr. 5 Verdingungsordnung für Leistungen - Teil A -).

185. Die Behörde beabsichtigt, das Abrechnungssystem zu optimieren, und strebt eine Vollautomation von KRAB an. Die Feuerwehr hat der mit der Lieferung des Gebührenabrechnungsprogramms seinerzeit beauftragten Firma 2002 einen entsprechenden Auftrag über rd. 70.000 Euro im Wege der Formlosen Freihändigen Vergabe erteilt. Der Auftragswert hätte es erforderlich gemacht, den Auftrag öffentlich auszuschreiben (§ 4 Nr. 1.3 BO). Angesichts der fehlenden Zugriffsrechte auf den Quellcode sah sich die Behörde indes an den Vertragspartner für das Basisprogramm gebunden. Sie hatte sich der Möglichkeit begeben, selber Programmänderungen durchzuführen oder andere potenzielle Auftragnehmer damit zu beauftragen. Wirtschaftliche Vorteile, die ein Wettbewerb mehrerer Anbieter mit sich bringt, hat die Behörde somit nicht ausschöpfen können. Darüber hinaus birgt die dauerhafte Bindung an nur einen Anbieter die Gefahr, dass dieser die Preise für Programmänderungen einseitig bestimmt.

Wirtschaftliche Vorteile des Wettbewerbs nicht ausgeschöpft

186. Die Behörde ist der Pflicht zur Dokumentation und ordnungsgemäßen Aktenführung, die nach den Vergabevorschriften und nach den allgemeinen Grundsätzen ordnungsgemäßen Verwaltungshandelns besteht, nicht im erforderlichen Umfang nachgekommen. Ergebnisse vieler Gespräche mit der beauftragten Firma sowie Entscheidungen und Handlungsgrundlagen sind nicht mehr nachvollziehbar.

Dokumentationspflichten nicht erfüllt

187. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Feuerwehr
- bei der Wahl der Vergabearten die vergaberechtlichen Bestimmungen nicht beachtet hat,
 - in der ursprünglichen Leistungsbeschreibung die zu vergebenden Leistungen nicht vollständig geplant und beschrieben und damit die Folgekosten der Beschaffungsmaßnahme (Wartung und Pflege) nicht berücksichtigt hat,
 - es versäumt hat, Rechte für einen Zugriff auf den Quellcode zu vereinbaren, sowie
 - Vorgänge nicht hinreichend dokumentiert hat.

Die Behörde hat die Beanstandungen des Rechnungshofs anerkannt und zugesagt, künftig die Vorschriften des Vergaberechts zu beachten.

Behörde für Bau und Verkehr / Behörde für Umwelt und Gesundheit

Nutzung der IuK-Technik bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen

Für die hamburgische Bauverwaltung sollte ein Programmsystem für die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen als Standard eingeführt werden, um die entsprechenden Verwaltungsaufgaben vereinheitlicht, kostengünstig und wirtschaftlich wahrnehmen zu können. Hierzu muss u.a. eine fachliche Leitstelle eingerichtet werden.

Programmsystem für die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen (AVA-Programmsystem)

188. Alle mit Bauvergaben befassten Bau- und Ausschreibungsdienststellen der sieben vom Rechnungshof geprüften Behörden und Bezirksämter setzen IuK-Technik bei der Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen (AVA) ein.

Die Dienststellen bedienen sich dabei fast ausschließlich eines von der Behörde für Bau und Verkehr (BBV) bereitgestellten Programmsystems, das aus verschiedenen Modulen für die Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen besteht (AVA-Software). Die BBV beschafft zentral auch aktualisierte Versionen der AVA-Software und neue Module, die das Programmsystem ergänzen. Lediglich das Amt Strom- und Hafenbau der Behörde für Wirtschaft und Arbeit nutzt eine andere AVA-Software.¹

189. Die Dienststellen setzen seit weit mehr als zehn Jahren die AVA-Software in unterschiedlichem Umfang z.B. für
- die Erarbeitung einer Leistungsbeschreibung,
 - die Aufstellung eines Preisspiegels im Rahmen der Prüfung von Angeboten und
 - die Prüfung von Rechnungen

¹ Das Amt hat Ende 1999 den „Pflegetvertrag“ mit der BBV gekündigt und sich für die AVA-Software eines anderen Herstellers entschieden, weil das Amt u.a. ein neues Betriebssystem eingeführt hatte.

ein.

*AVA-Software
nicht als einheitlicher
Standard
eingeführt*

Dennoch ist eine AVA-Software bis heute nicht als einheitlicher Standard in der im November 1994 erlassenen IuK-Architektur-Richtlinie definiert und eingeführt worden, obwohl das AVA-Programmsystem in der hamburgischen Bauverwaltung bereits vor der in 1992 vom Senat gegenüber der Bürgerschaft² angekündigten einheitlichen IuK-Architektur als Grundlage einer zukunftsorientierten technikunterstützten Informationsverarbeitung genutzt wurde.

190.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Dokumentation der Entscheidungsprozesse fehlen

Die Entscheidungen der BBV zum Einsatz des AVA-Programmsystems sind bisher nicht schriftlich und nachvollziehbar begründet. Gleiches gilt auch für die Dokumentation von Bedarfserhebungen vor Beschaffungen weiterer Module zur Ergänzung des AVA-Programmsystems sowie für Schulungsmaßnahmen.

Die BBV hat auch Empfehlungen des Bundesrechnungshofs, Teilprojekte und die Notwendigkeit einheitlicher AVA-Verfahren für Bund und Länder zu überprüfen,³ nicht zum Anlass genommen, den Einsatz des AVA-Programmsystems in Hamburg zu überdenken oder im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu bewerten.

Die BBV führt lediglich eine Übersicht über die bei ihr selbst jährlich anfallenden Betriebskosten für die AVA-Software.⁴ Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der AVA-Software reicht dies nicht aus.

191.

Der Rechnungshof hält es für erforderlich, die Verwaltungsaufgaben der hamburgischen Bauverwaltung bei der Vorbereitung, Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung von Bauleistungen zu vereinheitlichen, um sie kostengünstig und wirtschaftlich wahrnehmen zu können und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Hierzu ist eine AVA-Software als Standard zu definieren und verbindlich einzuführen. Mit der Einführung einer standardisierten AVA-Software können

- Medienbrüche vermieden,
- Vergabeverfahren transparenter abgewickelt und
- die Angebotsbearbeitung auf Auftragnehmerseite erleichtert

werden.

Einrichtung einer fachlichen Leitstelle erforderlich

Eine derartige Standardisierung erfordert regelmäßig die Einrichtung einer fachlichen Leitstelle mit klaren Zuständigkeiten u.a. für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Anwendungsfragen.⁵

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 14/2148 vom 24.06.1992

³ Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1995 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschl. der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1993); Seite 92 ff.

⁴ in 2003 rd. 34.000 Euro

⁵ vgl. A.II.2 der Freigaberichtlinie vom 12.03.1991 i. d. F. vom 24.05.1994

192. Der Rechnungshof hat die BBV gebeten, eine fachliche Leitstelle einzurichten, Standardisierungsschritte einzuleiten und sich über ein Standardisierungsverfahren mit der Finanzbehörde ins Benehmen zu setzen.

In einem ersten Schritt zur Standardisierung sollten die Anforderungen an eine AVA-Software bei der hamburgischen Bauverwaltung erhoben, bewertet und zusammengefasst werden. Im Zusammenwirken mit den jetzigen Nutzern der AVA-Software ist ein Konzept zu entwickeln, für das systematisch festzustellen ist, ob

- die vorhandenen Module des AVA-Programmsystems bzw. alle Möglichkeiten dieser Module aus fachlichen Gründen erforderlich sind und wirtschaftlich genutzt werden,
- benötigte Module noch fehlen,
- das bislang genutzte AVA-Programmsystem von den Nutzern als anwenderfreundlich angesehen wird,
- ein wiederkehrender Einarbeitungsaufwand für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die das Programmsystem nicht ständig nutzen, entsteht.

*Konzept für
standardisierte
AVA-Software
entwickeln*

Auch ist die Wirtschaftlichkeit des bisher eingesetzten AVA-Programmsystems zu untersuchen. Hierbei sind insbesondere die Kosten

- für die Software einschließlich notwendiger Ergänzungen des Programmsystems und Installation neuer Versionen bei den einzelnen Nutzern,
- der eingesetzten Software im Vergleich zu den entsprechenden Kosten für andere AVA-Produkte,
- der von der IuK-Stelle der BBV bereitgestellten fachlichen Unterstützung und
- für die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

zu erheben und zu bewerten.

Schließlich ist auch festzustellen, ob und wie sich ggf. die auf dem Markt angebotenen AVA-Software-Produkte inhaltlich unterscheiden.

193. Die BBV hat die festgestellten Mängel eingeräumt und zugesagt, alsbald eine fachliche Leitstelle einzurichten, ein Standardisierungsverfahren bei der Finanzbehörde zu beantragen, die vorgenannten Untersuchungen durchzuführen und den Rechnungshof über das Ergebnis zu unterrichten.

Datenbank für Auftragsabwicklung und Qualitätssicherung

194. Für die Abwicklung von wiederkehrenden und gleichartigen kleinen Lieferungen und (Bau-)Leistungen sind die in Hamburg vorhandenen Module des AVA-Programmsystems nicht geeignet. Die Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG) hat seit 1996 eine Datenbank für eine IuK-gestützte Auftragsabwicklung und Qualitätssicherung (DAQS) entwickelt.⁶ Die Datenbank lässt sich ähnlich wie ein „Einkaufskatalog“ nutzen, aus dem für derzeit neun Zeit- bzw. Rahmenverträge mit wenig Verwaltungsaufwand z.B. die Kosten für kleine Bauaufträge, Leistungsbeschreibungen sowie Auftragswerte zusammengestellt werden können.⁷ Darüber hinaus können mit der Datenbank „auf Knopfdruck“ Kennzahlen für behördliche Quartalsberichte ermittelt werden. Zu weiteren Auswertungsmöglichkeiten gehören Funktionen wie beispielsweise eine Filterung der erteilten Aufträge nach Auftragnehmern oder Vergabewerten. Weil die Datenbank den Vorgesetzten damit eine schnelle Übersicht über etwaige Auftragshäufungen ermöglicht, kann sie einen Beitrag zur Korruptionsprävention leisten.

Der Rechnungshof hat der BBV empfohlen, in Zusammenarbeit mit der BUG und der Finanzbehörde Einsatzmöglichkeiten für die Datenbank auch außerhalb der BUG abzuklären.

Die BBV hat dieses zugesagt; sie wird den Rechnungshof über das Ergebnis unterrichten.

Finanzbehörde / Personalamt / Andere Behörden

Organisation der IuK-Schulung

Die fachübergreifende IuK-Schulung des Personals ist in den Behörden unkoordiniert und damit unwirtschaftlich organisiert worden.

Die Zahlung höchst unterschiedlicher Honorare für gleiche Schulungsleistungen hat zu erheblichen vermeidbaren Ausgaben geführt.

⁶ Bei größeren Einzelbauvorhaben nutzt die BUG die von der BBV bereitgestellte AVA-Software - vgl. hierzu Tz. 188.

⁷ Im Gegensatz dazu müssen andere Behörden aus den jeweiligen Verträgen die gewünschten Leistungspositionen manuell heraussuchen.

195. Für die fachübergreifende IuK-Schulung zur Nutzung der in der hamburgischen Verwaltung eingesetzten Standardprodukte (Microsoft-Office) sind die einzelnen Behörden verantwortlich. Im Jahr 2002 nahmen 27 Schulungseinheiten diese Aufgabe wahr.¹ Sie führten rd. 860 fachübergreifende IuK-Schulungen mit knapp 4.900 Teilnehmenden intern oder mit externen Instituten durch und gaben für Honorare und Schulungsunterlagen insgesamt rd. 405.000 Euro aus.
196. Obwohl alle Behörden dieselben Standardprodukte einsetzen, hat die Verwaltung keinen behördenübergreifenden Maßstab für die Kompetenzen definiert, die an Bildschirmarbeitsplätzen benötigt werden. Die einzelnen Schulungseinheiten haben den Lernbedarf des Personals nicht systematisch erhoben. Daher konnten sie keine bedarfsgerechten Schulungen planen. Den Beschäftigten fehlten ihrerseits Maßstäbe zur Einschätzung ihres Schulungsbedarfs.
- Sofern die Behörden überhaupt den Erfolg ihrer Schulungsmaßnahmen kontrolliert haben, sind sie dabei nicht mit der gebotenen Professionalität vorgegangen. Sie ermittelten überwiegend nur die Zufriedenheit der Teilnehmenden mit den Schulungen oder überließen es externen Instituten, deren Schulungen auszuwerten. Den Lerntransfer überprüften die Schulungseinheiten nicht.
197. Der überwiegende Teil der Behörden hält eigene, speziell ausgerüstete IuK-Schulungsräume vor. Die 18 Schulungsräume waren nicht genügend ausgelastet. Nur 20 % der vorhandenen Kapazität wurden für fachübergreifende, weitere 10 % für fachspezifische IuK-Schulungen genutzt. Einige Behörden schulten trotz vorhandener Schulungsräume ausschließlich bei externen Instituten.
198. Die Behörden haben für gleiche Schulungsleistungen stark differierende Honorare gezahlt. Die Standardkurse der fachübergreifenden IuK-Schulung rechtfertigen keine unterschiedlichen Honorarausgaben pro Tag. Dennoch wiesen die gezahlten Honorare selbst bei gleichen Leistungen eine erhebliche Bandbreite zwischen den einzelnen und zum Teil sogar bei denselben Schulungseinheiten auf: bis zum Vierfachen für die gleiche Leistung intern eingesetzter Lehrkräfte (Bandbreite für Access-Schulungen: von 324 Euro bis 1.113 Euro), bis zum Doppelten für identische Leistungen derselben intern eingesetzten Lehrkräfte (Bandbreite von 192 Euro bis 408 Euro) und fast bis zum 15fachen für die gleiche Leistung externer Institute (Bandbreite für Outlook-Schulungen: von 84 Euro bis 1.230 Euro). Die Behörden hätten erhebliche Einsparungen bei den Honoraren erzielen können, wenn sie ihr umfangreiches Nachfragepotenzial konsequent zur Vereinbarung günstiger Honorarsätze genutzt hätten. Wäre es ihnen gelungen, für alle internen und externen Schulungen den jeweils niedrigsten Tagessatz zu vereinbaren, so hätten sie eine Ersparnis von rd. 200.000 Euro (rd. 50 % der Gesamtausgaben) erzielen können.

Mangelhafte Zielbestimmung und Erfolgskontrolle

Geringe Auslastung der Schulungsräume

Zu hohe Honorarausgaben

¹ Befasst waren damit insgesamt 41 Beschäftigte (rund sieben Vollkräfte).

Fehlende Steuerung und Kooperation

199. Der Bedarf für eine zentrale Steuerung der fachübergreifenden IuK-Schulung wurde nicht erkannt. Die Schulungseinheiten stimmten sich untereinander nicht ab. Es gab keine Kooperation bei der Nutzung der Schulungsräume. Die Behörden informierten einander nicht über Entgeltforderungen von Lehrkräften und Instituten sowie über gezahlte Honorare.
200. Der Rechnungshof hat eine Verbesserung der Zielbestimmung und Erfolgskontrolle der fachübergreifenden IuK-Schulung gefordert. Er hat zu diesem Zweck die Einführung eines „Hamburger PC-Führerscheins“ mit einem einheitlichen Grundstandard und verschiedenen ergänzenden Modulen vorgeschlagen. Auf dieser Basis kann eine Senkung der Ausgaben durch Abschluss von Rahmenverträgen mit Lehrkräften und externen Instituten erreicht werden. Der Rechnungshof hat empfohlen, das Management der IuK-Schulungsräume zu überprüfen und die Zuständigkeit für die fachübergreifende IuK-Schulung zentral beim Personalamt anzusiedeln.
201. Das Personalamt hat zugesagt, die Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs in die Ende 2003 vorgesehene Befassung der Staatsräte mit der Zentralisierung der fachübergreifenden Fortbildung einzubringen und dem Rechnungshof über die Ergebnisse zu berichten.

V. Querschnittsuntersuchungen

Personalamt / Finanzbehörde / Andere Behörden

Zahlung von Abfindungen

Die Behörden haben Abfindungen vereinbart und geleistet, ohne dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorlagen.

Das Personalamt sollte sich bei der Vereinbarung von Abfindungen auf ministerielle Aufgaben beschränken und für eine globale Steuerung verbindliche Rahmenvorgaben entwickeln. Will es sich stattdessen weiterhin für jeden Einzelfall die Entscheidung vorbehalten, muss das Verfahren wesentlich verbessert werden.

202. Bei der einvernehmlichen Beendigung von Arbeitsverhältnissen zahlen Behörden ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in besonderen Fällen nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhende Abfindungen als Ausgleich für den Verlust des Arbeitsplatzes. Die Vereinbarung bedarf der Einwilligung des Personalamts. Zahlungen erfolgen aus dem Personalausgaben-Budget der jeweiligen Behörde.

Bereitstellung von Haushaltsmitteln

203. Nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhende Abfindungen und sonstige Personalausgaben dürfen nach § 51 LHO nur geleistet werden, wenn hierfür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind. Aus diesem Grund sehen die hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften vor, dass solche Leistungen in den Erläuterungen zu den im Haushaltsplan zentral veranschlagten Personalausgaben besonders aufzuführen und damit für die Bürgerschaft deutlich ausgewiesen sind. Das war in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 nicht der Fall. Damit waren die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen des § 51 LHO nicht erfüllt, unabhängig davon, dass die voraussichtlich zu leistenden Abfindungen im Rahmen der Bemessung der zentral veranschlagten Personalausgaben berücksichtigt worden waren.

Die Finanzbehörde hat – einer Forderung des Rechnungshofs entsprechend – Personalausgaben, die nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhen, im Haushaltsplan 2004 wieder besonders ausgewiesen und erläutert.¹

Einwilligungsvorbehalt

204. Nach § 40 LHO bedarf die Gewährung über- oder außertariflicher Leistungen, die zu zusätzlichen Ausgaben führen können, der Einwilligung der für „die Finanzen zuständigen Behörde“, zu der hier das Personalamt zusammen mit der Finanzbehörde bestimmt ist.

Der Einwilligungsvorbehalt des Personalamts wird zudem auf einen Senatsbeschluss von 1955 gestützt. Er sieht eine Beteiligung bei Personalentscheidungen vor, die von der herrschenden Praxis abweichen. Außertariflich gezahlte Abfindungen werden als solche Abweichungen angesehen, auch wenn sie in dem Senatsbeschluss nicht ausdrücklich genannt sind.

Für die Behörden hat das Personalamt einen Leitfaden mit den maßgeblichen Kriterien „für die Auflösung von Arbeitsverhältnissen unter Zahlung einer Abfindung in besonderen Einzelfällen“ erstellt.

*Finanzielle
Auswirkungen auf
den Haushalt
bleiben ungeprüft*

205. Die Finanzbehörde wird von den Behörden bei der Entscheidung über Anträge auf Abfindung nicht beteiligt. Das Personalamt prüft die Anträge der Behörden insbesondere auf Vereinbarkeit mit den im Leitfaden zusammengestellten Kriterien, u.a. auf die finanzielle Vertretbarkeit der im Einzelfall beantragten Abfindungshöhe aus personalwirtschaftlicher Sicht. Im Ergebnis bleiben finanzielle Auswirkungen von Abfindungen auf die Haushaltsentwicklung und -veranschlagung entgegen dem Zweck des § 40 LHO aber ungeprüft.

206. Der Rechnungshof hat die Finanzbehörde aufgefordert, ihre Beteiligung künftig – ggf. in einem vereinfachten Verfahren – sicherzustellen. Die Benennung des Personalamts als für die Finanzen zuständige Behörde bei der Gewährung über- und außertariflicher Leistungen ist hingegen entbehrlich und sollte aufgehoben werden.

Entscheidungspraxis

207. Das Personalamt sieht in seinem Einwilligungsvorbehalt für jeden Einzelfall ein Instrument, das
- die Grundlage für die Wahrnehmung ministerieller Aufgaben bildet,

¹ Im Einzelplan 9.2, Titel 9700.461.01 „Zentral veranschlagte Personalausgaben“ und in den Vorworten zu den Einzelplänen der Behörden

- eine Beratungs- und allgemeine Kontrollfunktion ermöglicht, um die Einhaltung von Vorgaben zu überwachen, Mitnahmeabsichten von Beschäftigten vorzubeugen sowie ein Ausufern von Abfindungszahlungen zu verhindern, und
- eine einheitliche Abfindungspraxis der Stadt sicherstellt.

208. Das derzeitige Verfahren führt jedoch nicht durchgängig zu einer formell und materiell einheitlichen Entscheidungspraxis:

- Behörden haben den Einwilligungsvorbehalt in einer Reihe von Fällen unterlaufen, indem sie das Personalamt nicht beteiligt haben oder sogar nach Beteiligung von dessen Entscheidung abgewichen sind.

Behörden missachten teilweise Vorbehalt des Personalamts

So hat eine Behörde z.B. einer 61-jährigen Arbeitnehmerin ohne Beteiligung des Personalamts 51.000 Euro Abfindung gezahlt. Die Arbeitnehmerin hat unmittelbar nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses Altersrente erhalten. Mit der Abfindungszahlung entspricht ihr monatliches Nettoeinkommen bis ins 68. Lebensjahr dem Niveau ihres ehemaligen Nettoarbeitsentgelts. Der Behörde zufolge ist die Abfindung unmittelbar vor einer arbeitsrechtlichen Güteverhandlung aus Anlass einer strittigen Umsetzung vereinbart worden, eine Abstimmung mit dem Personalamt hätte nach ihrer Auffassung den Erfolg einer einvernehmlichen Regelung gefährdet.

In einem anderen Fall hatte das Personalamt einer Abfindung in Höhe von drei Monatsgehältern mit der Maßgabe zugestimmt, dass von diesem Betrag rd. 5.000 Euro zur Erstattung entstandener Fortbildungskosten abgezogen werden. Tatsächlich hat der Arbeitnehmer dann drei Monatsgehälter ohne Abzug erhalten.

- Behörden beteiligen das Personalamt nicht in einheitlicher Form. So entscheidet das Personalamt z.B. nicht nur aufgrund schriftlicher, sondern im Einzelfall auch ohne weitere formelle Beteiligung aufgrund fernmündlicher Anträge. Dabei ist nicht immer gewährleistet, dass es alle für eine sachgerechte Entscheidung notwendigen Informationen erhält.

Personalamt erhält nicht immer alle notwendigen Informationen

Das Personalamt war mit Abfindungen an zwei Arbeitnehmerinnen von 4.600 bzw. 8.200 Euro einverstanden, dabei aber nicht darüber unterrichtet, dass die Behörde mit den Beschäftigten zusätzlich einen Vertrag über eine geringfügige Beschäftigung bis zum Rentenbeginn zwölf Monate später schließen wollte und dann auch geschlossen hat.

- Das Personalamt hält seinen Leitfaden sowie eigene Grundsatzpositionen nicht durchgehend ein und trifft in nach Auffassung des Rechnungshofs vergleichbaren Fällen abweichende Entscheidungen. Für die Behörden hat sich dies finanziell unterschiedlich ausgewirkt.

Vergleichbare Fälle unterschiedlich entschieden

So hat z.B. eine Behörde beantragt, ein Arbeitsverhältnis gegen Zahlung einer Abfindung von 15.000 Euro zu beenden. Die Stelle des Arbeitnehmers sollte dann zum Abbau eines Personalüberhangs eingespart werden. Wie im Leitfaden grundsätzlich vorgesehen, lehnte das Personalamt den Antrag ab, weil der Arbeitnehmer bereits einen Anspruch auf Altersrente erworben hatte und er unmittelbar nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses „die soziale Sicherung haben könnte, die regelhaft bei Beendigung der Erwerbstätigkeit in diesem Alter zur Verfügung steht.“ Der Arbeitsvertrag wurde daraufhin nicht gelöst. Seit der Entscheidung des Personalamts bis zum Abschluss der Erhebungen hat die Behörde aus ihrem Budget rd. 41.000 Euro Personalausgaben gezahlt, obwohl sie auf die dafür erbrachte Arbeitsleistung wegen des Personalüberhangs verzichten wollte. Dem-

gegenüber hat das Personalamt anderen Anträgen, die Arbeitnehmer mit Rentenanspruch betrafen, ohne grundsätzliche Bedenken zugestimmt und damit Budgetentlastungen bei den Beschäftigungsbehörden ermöglicht.

*Gesamtumfang
gezahlter
Abfindungen
unbekannt*

- Das Personalamt verfügt über keine einzelfallübergreifende Datengrundlage, die vollständig Auskunft über den Umfang gezahlter Abfindungen gibt und eine umfassende Beurteilung von Abfindungen als personalwirtschaftliches Instrument ermöglicht. So hat das Personalamt für die Jahre 1997 bis 2002 insgesamt 141 nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhende Abfindungsfälle mit einem Zahlungsvolumen von rd. 2,9 Mio Euro in einer Übersicht zentral erfasst. Der Rechnungshof hat in einer Stichprobe² festgestellt, dass in mindestens 216 Fällen Abfindungen von insgesamt 3,9 Mio Euro gezahlt wurden, die Fallzahl also um über 50 % höher lag. Dies ist darauf zurückzuführen, dass einerseits Behörden den Einwilligungsvorbehalt nicht beachtet haben, andererseits eine Reihe von Fällen lediglich in diversen Fachakten, nicht aber in der zentralen Übersicht des Personalamts dokumentiert war.
- Abfindungen müssen dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit Rechnung tragen. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen der Behörden berücksichtigen bei Beschäftigten mit Rentenanspruch oder bevorstehendem Rentenanspruch weitgehend nicht die aufgrund des vorzeitigen Ausscheidens von Hamburg zu leistenden Versorgungsbezüge. Diese müssen aber - wie sämtliche neben der Abfindung zu zahlenden finanziellen Leistungen - in Wirtschaftlichkeitsberechnungen eingehen, um dann entscheiden zu können, ob und ggf. in welcher Höhe Abfindungen auch wirtschaftlich vertretbar sind.

*Keine
Berücksichtigung
der Versorgungs-
bezüge bei
Wirtschaftlich-
keitsberech-
nungen*

Neuordnung des Verfahrens

*Einschränkung
der Budget-
verantwortung
der Behörden*

209. Mit dem bisherigen Vorbehalt einer Zustimmung im Einzelfall hat das Personalamt die in Tz. 208 aufgezeigten Mängel nicht vermeiden können und seine Ziele (Tz. 207) allenfalls eingeschränkt erreicht. Darüber hinaus bewirkt das derzeitige Verwaltungsverfahren, dass die Budgetverantwortung der Behörden entgegen dem Grundsatz der Einheit von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung eingeschränkt wird, weil die Entscheidungen des Personalamts über die Zahlung von Abfindungen budgetrelevant sind. Die einvernehmliche Beendigung von Arbeitsverhältnissen muss aber als ein personalwirtschaftliches Instrument, das die Behörden bei der Steuerung ihrer Budgets wirksam unterstützt, möglichst uneingeschränkt wirken können. Die vom Personalamt verfolgten Ziele begründen einen externen Steuerungseingriff nicht zwingend, weil insbesondere

² Grundlage waren Daten aus dem Bezügeabrechnungsverfahren PAISY, die allerdings nicht für den gesamten Betrachtungszeitraum, sondern erst ab Einführung des Verfahrens in Sept. 1998 vorhanden sind; d.h., die Abweichungen können noch höher sein.

- ein Einwilligungsvorbehalt keine unabdingbare Voraussetzung für die Wahrnehmung ministerieller Aufgaben ist;
- z.B. auch nachträgliche Berichtspflichten ein ausreichendes Controlling ermöglichen;
- der Zwang zur auskömmlichen Bewirtschaftung des Personalausgaben-Budgets ein Ausufern der Abfindungspraxis begrenzt;
- eine einheitliche Abfindungspraxis aufgrund der Vielfalt möglicher Fallgestaltungen nur auf Basis verbindlicher Rahmenvorgaben zu erreichen ist, die im Einzelfall Entscheidungsspielräume lassen.

210. Angesichts der festgestellten Mängel und zur Verschlankung des Verwaltungsverfahrens hat der Rechnungshof eine Neuordnung des Verfahrens bei Abfindungen vorgeschlagen:

- Das Personalamt sollte sich auf seine ministeriellen Aufgaben konzentrieren und seinen heute regelhaft für jeden Einzelfall bestehenden Einwilligungsvorbehalt durch eine Rahmenvorgabe ersetzen. Diese Vorgabe sollte bei der Vereinbarung von Abfindungen zu beachtende Grundsätze verbindlich regeln und – ggf. unter Ausnahme bedeutsamer Fälle – die Entscheidungskompetenz im Einzelfall auf die Behörden delegieren. Dies entspricht dem Verfahren bei vor den Arbeitsgerichten vereinbarten Abfindungen in Kündigungsschutzverfahren, für die der Einwilligungsvorbehalt bereits heute nicht gilt.
- Nicht auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhende Abfindungen sollten im Bezügeabrechnungsverfahren PAISY künftig gesondert ausgewiesen werden, um mehr Transparenz hinsichtlich geleisteter Abfindungszahlungen zu schaffen (vgl. Tz. 208, 1. und 4. Spiegelstrich).
- Die mit Beendigung des Arbeitsverhältnisses verbundenen wirtschaftlichen Vorteile kommen den Behörden zugute. Deshalb ist es sachgerecht, dass die jeweilige Behörde auch sämtliche mit dem Auflösungsvertrag verbundenen Aufwendungen aus ihren Budgetmitteln finanziert.

Übertragung von Durchführungsaufgaben an die Behörden

Transparenz verbessert zentrales Controlling

Verursacherprinzip stärken

Das Personalamt sollte deshalb zusammen mit der Finanzbehörde klären, ob und auf welchem Weg – über die Abfindungsbeträge hinaus – Budgetmittel der Behörden zur Finanzierung des Teils der Versorgungsbezüge herangezogen werden können, der aufgrund des vereinbarten vorzeitigen Ausscheidens früher zu leisten ist (vgl. Tz. 208, letzter Spiegelstrich).

Stellungnahmen der Behörden

211. Das Personalamt will

- künftig PAISY für eine möglichst vollständige Übersicht aller tatsächlich gezahlten Abfindungen nutzen;
- das Verfahren für die Antragstellung bei Abfindungen vereinheitlichen und sicherstellen, dass künftig alle für eine Entscheidung und Folgekostenabschätzung relevanten Angaben von den Behörden vorgelegt werden;
- in seinem Leitfaden künftig begründete Abweichungen von dort enthaltenen Grundsatzpositionen ggf. zulassen.

Das Anliegen, dezentrale Verantwortlichkeit durch die befristete Finanzierung von Versorgungsbezügen aus Budgetmitteln der Behörden zu stärken, werde zwar grundsätzlich sowohl vom Personalamt als auch von der Finanzbehörde unterstützt. Die Finanzbehörde habe angesichts des damit verbundenen hohen Aufwands einer Folgekostenabschätzung und der vergleichsweise geringen finanziellen Bedeutung derzeit allerdings kein ausgeprägtes Interesse, den Vorschlag umzusetzen.

212. Einer Neuordnung des Verwaltungsverfahrens steht nach Ansicht des Personalamts seine ihm vom Senat zugewiesene zentral steuernde Funktion entgegen. Es sei gerade im über- und außertariflichen Bereich verpflichtet, für weitgehend gleiche Entscheidungen zu sorgen. Abfindungen seien ein personalwirtschaftliches Instrument, das im Projekt zur Steuerung des internen Arbeitsmarktes (PIA) nur dann effektiv eingesetzt werden könne, wenn behördenübergreifend alle Handlungsmöglichkeiten daraufhin betrachtet und ausgelotet werden könnten, ob eine Abfindung als letztes aller arbeitsrechtlichen Mittel sinnvoll und vertretbar sei. Diese Prüfung setze die Vorlage eines jeden Einzelfalls voraus. Die Budgetverantwortung der Behörden reiche nicht aus, um ein Ausufern von Abfindungszahlungen zu verhindern. Bindende Verwaltungsvorschriften würden bei unterschiedlichen Fallgestaltungen den unerlässlichen Freiraum der Behörden einschränken, nicht dem Ziel der Deregulierung entsprechen sowie an Obergrenzen orientiertes Anspruchsdenken und Mitnahmewünsche bei potenziell betroffenen Beschäftigten fördern. Zudem sei Hamburg auf Grund der Satzung der Tarifgemeinschaft der Länder (TdL) verpflichtet, für solche Verwaltungsvorschriften die Zustimmung aller TdL-Mitglieder einzuholen. Dazu bestehe aber bei den anderen Mitgliedern derzeit keine Neigung.

Eine Aufhebung seiner Mitzuständigkeit nach § 40 LHO (vgl. Tzn. 204 bis 206) lehnt das Personalamt ab. Die Mitzuständigkeit garantiere, dass Finanz- und Personalseite ihre Prüfungen zeitgleich, abgestimmt und zügig vornehmen. Bei ihrer Aufhebung wäre dieser vorteilhafte Verfahrensablauf nicht gewährleistet.

213. Die Finanzbehörde teilt die Auffassung des Rechnungshofs, aufgrund ihrer Funktion könne nur sie die für die Finanzen zuständige Behörde im Sinne von § 40 LHO sein. Sie beabsichtigt, ihr generelles Einverständnis zur Gewährung über- und außertariflicher Leistungen zu erteilen, soweit sich diese im Rahmen der vom Personalamt zu beurteilenden Grundsätze über- und außertariflicher Leistungen bewegen und innerhalb des Personalausgaben-Budgets aufgefangen werden können. Details will sie z.B. durch Verwaltungsvorschriften regeln.

Bewertung durch den Rechnungshof

214. Der Rechnungshof ist anders als das Personalamt der Auffassung, dass sowohl die zentrale Steuerungsfunktion als auch ein effektiver Einsatz von Abfindungen als personalwirtschaftliches Instrument auch bei einem Verzicht auf die Prüfung sämtlicher auch unbedeutender Einzelfälle gewährleistet sind. Die im Rahmen der derzeitigen Einzelfallprüfung festgestellten Mängel sprechen für sich. Eine am Prinzip dezentraler Verantwortung und am Ergebnis orientierte Steuerung würde das Personalamt in die Lage versetzen, sich auf Fälle mit besonderem Stellenwert oder sonst grundsätzlicher Bedeutung zu konzentrieren.

Die vom Rechnungshof als Steuerungsinstrument vorgeschlagenen Rahmenvorgaben würden sich von dem derzeit geltenden und ohne Beteiligung der TdL erlassenen Leitfadens des Personalamts im Kern nur durch ihre Verbindlichkeit für die Behörden und durch Übertragung von Entscheidungsbefugnissen des Arbeitgebers Hamburg im Innenverhältnis unterscheiden. Im Übrigen darf die Mitgliedschaft in der TdL sinnvollen organisatorischen Veränderungen in Hamburg nicht entgegenstehen.

Will das Personalamt aber dennoch das bisherige Verwaltungsverfahren beibehalten, so bedarf es in der Sache über die zugesagten Maßnahmen hinaus einer übergreifenden Erfolgskontrolle, um die festgestellten Mängel dauerhaft abzustellen und die Voraussetzungen einheitlicher und sachgerechter Entscheidungen zu gewährleisten.

Im Verfahren empfiehlt der Rechnungshof – auch vor dem Hintergrund der Meinungsverschiedenheit zwischen dem Personalamt und der Finanzbehörde (vgl. Tzn. 212 und 213) – eine Klarstellung der Zuständigkeit durch den Senat, da § 40 LHO keine personalwirtschaftlichen Zielrichtungen verfolgt und der zu Grunde liegende Senatsbeschluss (vgl. Tz. 204) – wie das Verhalten einiger Behörden belegt – nicht hinreichend deutlich ist.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Personalamt / Andere Behörden

Nebentätigkeiten

Die im Jahr 2001 mit einer Neuregelung verfolgte Absicht des Gesetzgebers, Nebentätigkeiten zu begrenzen, wird durch vielfältige Bearbeitungsmängel in Frage gestellt. Häufige Fehler bei der Eingabe nebensächlicher Daten in das automatisierte Verfahren PAISY beeinträchtigen die Aussagefähigkeit des Datenbestands.

215. Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 30.01.2001¹ hat die Bürgerschaft Regelungen zur Einschränkung von Nebentätigkeiten getroffen, um den Arbeitsmarkt zu entlasten und die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu sichern. Nebentätigkeiten bedürfen nach § 69 Hamburgisches Beamtengesetz (HmbBG)² grundsätzlich einer vorherigen Genehmigung des Dienstvorgesetzten, die nunmehr auf längstens fünf Jahre zu befristen ist. Eine Genehmigung ist zu versagen, wenn durch die Nebentätigkeit dienstliche Interessen beeinträchtigt werden, z.B. wenn die zeitliche Beanspruchung durch Nebentätigkeiten ein Fünftel der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit überschreitet oder wenn sich die Nebentätigkeit nach Art, Umfang, Dauer oder Häufigkeit als Ausübung eines Zweitberufs darstellt. Nebentätigkeiten dürfen grundsätzlich nur außerhalb der Arbeitszeit ausgeübt werden. Soweit in besonders begründeten Fällen Ausnahmen zugelassen werden, ist die versäumte Arbeitszeit vor- oder nachzuleisten.

Bearbeitungsmängel

216. Bei einer Querschnittsprüfung in elf Behörden und Ämtern hat der Rechnungshof festgestellt, dass die Dienststellen die maßgeblichen Regelungen häufig nicht zutreffend anwenden:

*Entscheidungen
ohne ausreichende
Grundlagen*

- Die Angaben im Antrag auf Genehmigung einer Nebentätigkeit sind von den Bediensteten nachzuweisen.³ Dennoch stützen die Behörden und Ämter ihre Entscheidungen oftmals – auch bei unpräzisen oder fehlenden Aussagen zum Zeitaufwand und Entgelt – allein auf die Angaben der Antragsteller.

¹ Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt (HmbGVBl.) S. 19

² auch anzuwenden auf Angestellte (§ 11 BAT) und Arbeiter in Ergänzung der eigenständigen Regelung in § 13 MTArb

³ vgl. § 69 Absatz 5 HmbBG

Eine sachgerechte Entscheidung ist so nicht oder nur bedingt möglich.

- Angaben in mehreren Genehmigungsanträgen legen die Annahme nahe, die Beschäftigten könnten in einen Widerstreit zu ihren dienstlichen Pflichten geraten oder die Nebentätigkeit stelle sich als Ausübung eines Zweitberufs dar. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Vermittlung von Versicherungsverträgen durch Bedienstete mit dienstlichem Zugriff auf Mitarbeiterdaten sowie um freiberufliche und unternehmerische Nebentätigkeiten. Die Personalakten enthalten oft keine Hinweise auf eine Prüfung im Genehmigungsverfahren, ob eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen ausgeschlossen ist.
- Häufig fehlen in den Genehmigungen Hinweise auf die Verpflichtung zur Vor- oder Nacharbeit im Hauptamt versäumter Zeiten, wenn die Nebentätigkeiten innerhalb der Arbeitszeit ausgeübt werden.
- Die Höchstgenehmigungsdauer von fünf Jahren bleibt teilweise unbeachtet.
- Bevor Staatsaufgaben als Nebentätigkeiten vergeben werden, haben die Behörden und Ämter nach den zu beachtenden Durchführungshinweisen vorrangig zu prüfen, ob eine Vergabe an Arbeitssuchende oder andernfalls die Zuordnung zum Hauptamt oder eine Vergabe als Nebentätigkeit ohne Vergütung möglich ist. Eine Reihe von Bediensteten führen für Hamburg vergütete Fortbildungsveranstaltungen durch, ohne dass den Genehmigungen entsprechende Prüfungen erkennbar vorausgegangen sind.
- Entgegen § 65 Absatz 1 Bundesbesoldungsgesetz hat eine Behörde bei Nebentätigkeiten von Beamtinnen und Beamten im Vorbereitungsdienst nicht geprüft, ob das Nebentätigkeitsentgelt auf die Anwärterbezüge anzurechnen ist.
- Eingaben zu Nebentätigkeiten in das automatisierte Verfahren PAISY⁴ hinsichtlich Art, Zeitumfang und Entgelthöhe sind vielfach fehlerhaft.

Beeinträchtigung dienstlicher Interessen nicht ausgeschlossen

*Ausgleich in Anspruch genom-
mener Arbeitszeit
nicht sichergestellt*

*Anrechnungsmöglichkeiten
nicht berücksichtigt*

Handlungsbedarf

217. Der gegenwärtige Qualitätsstandard bei der Bearbeitung von Anträgen auf Genehmigung von Nebentätigkeiten reicht nicht aus, um die mit den gesetzlichen Regelungen verfolgten Zielsetzungen zu erreichen. Nachlässigkeiten und Oberflächlichkeiten führen zum Teil zu einer zu großzügigen Genehmigungspraxis und wirken der Begrenzung von Nebentätigkeiten tendenziell entgegen. Der im automatisierten Verfahren PAISY zu Nebentätigkeiten geführte Datenbestand ist aufgrund der Erfassungsfehler nicht belastbar. Weder dem Senat noch der Bürgerschaft steht damit eine geeignete

*Bearbeitungsmängel beeinträchtigen Ziel-
erreichung*

⁴ Personalabrechnungs- und Informationssystem

Grundlage für die Beurteilung und Steuerung der Nebentätigkeiten zur Verfügung.

218. *Verbesserung der Qualitätsstandards zugesagt* Die geprüften Behörden und Ämter haben die aufgezeigten Bearbeitungsmängel anerkannt und zugesagt, höhere Qualitätsstandards bei der Bearbeitung von Nebentätigkeitsangelegenheiten sicherzustellen.

Das Personalamt will die Feststellungen des Rechnungshofs zum Anlass nehmen, durch gezielte Maßnahmen auf eine Verbesserung der Qualität der Sachbearbeitung und der sie unterstützenden technischen Verfahren hinzuwirken. Dies soll insbesondere durch Erweiterung der Möglichkeiten der Dateneingabe, durch entsprechende Hinweise und Qualifizierungsangebote sowie durch Anleitung für die Benutzung des Antragsvordrucks realisiert werden.

VI. Prüfungsergebnisse bei mehreren Behörden und Anstalten

**Justizbehörde /
Bezirksämter / Behörde für
Bau und Verkehr / Behörde
für Umwelt und Gesundheit /
Finanzbehörde**

Reorganisation der Tief- und Gartenbauabteilungen der Bezirksämter

Wichtige Ausgangsdaten für organisatorische Entscheidungen und für die betriebliche Steuerung fehlen.

Die Themen „Aufgabenkritik“, „Festlegung von Standards“ sowie „Aufgabenteilung“ müssen zwischen Fachbehörden und Bezirksämtern als Grundlage für die anstehenden organisatorischen Planungen in den Bezirksämtern zeitnah bearbeitet und in den laufenden Umsetzungsprozess eingebracht werden.

Die Prozesssteuerung ist zu intensivieren.

219. Im Rahmen der „Jesteburger Beschlüsse“¹ sind zentrale Vorgaben über Einsparungen für die Hamburger Verwaltung verabredet worden. Diese beinhalten u.a. die Entflechtung von Aufgaben zwischen den Bezirksämtern und den Fachbehörden sowie eine Verschmelzung von Tief- und Gartenbau. Im Ergebnis sind von den Bezirksämtern ab 2003 strukturelle Einsparungen von jährlich 3,5 Mio Euro netto zu erbringen.

*Bezirksämter
haben 3,5 Mio
Euro jährlich
einzusparen*

Den Bezirksämtern standen zur Erledigung der Aufgaben in den Tief- und Gartenbauabteilungen vor „Jesteburg“ rd. 1.200 Stellen und Haushaltsmittel in Höhe von rd. 141 Mio Euro zur Verfügung², davon rd. 48 Mio Euro für Personalausgaben.

¹ vom Mai 2002

² Einzelplan 1.2 - 1.8, Produktinformation 2003, Produktgruppen 11 und 12. Die Personalausgaben umfassen sowohl den Regiebereich als auch die Aufgabengebiete Verwaltung (einschl. hoheitlicher Aufgaben), Planung und Projektbearbeitung.

Der Rechnungshof hat den laufenden Prozess zur Umsetzung der „Jesteburger Beschlüsse“ begleitend geprüft. Untersucht wurde

- die Planung und Steuerung des Umsetzungsprozesses,
- die Orientierung der Ressourcenverteilung an den Aufgaben und
- die Eignung der vorhandenen Controllinginstrumente.

Die Erhebungen wurden Anfang Juni 2003 abgeschlossen und haben zu nachfolgenden Feststellungen geführt:

Festlegung der zukünftigen Aufgaben und Zuständigkeiten

220. Die Tief- und Gartenbauabteilungen der sieben Bezirksämter gehören organisatorisch zum jeweiligen Baudezernat des Bezirks und sind für kommunale Bau- und Unterhaltungsaufgaben zuständig. Dagegen bearbeiten die beiden Fachbehörden Behörde für Bau und Verkehr - BBV - und die Behörde für Umwelt und Gesundheit - BUG - ministerielle und Planungsangelegenheiten, wobei es Aufgabenverflechtungen mit den Tätigkeiten der Bezirksämter gibt.³
221. Die Bezirksämter bereiten die Zusammenführung der Tief- und Gartenbauabteilungen im Rahmen ihres derzeitigen Aufgabenbestandes vor, obwohl gerade der nach den Vorgaben aus „Jesteburg“ ebenfalls zur Diskussion steht. Diese Diskussion bezieht sich auf
- die Aufgabenabgrenzung zu den Fachbehörden (Aufgabenentflechtung) sowie
 - die Aufgabenkritik und die Festlegung von einheitlichen fachlichen Standards für die Tief- und Gartenbauverwaltung.

Ohne klare Aufgaben und Zuständigkeiten kein tragfähiges Einsparkonzept

Ohne eine klare Festlegung der zukünftigen Aufgaben und Zuständigkeiten sowie deren Auswirkungen gerade auch auf die Ressourcenausstattung wird es der Bezirksverwaltung erschwert, ein tragfähiges und dauerhaftes Konzept für die Erfüllung der Einsparvorgaben zu erstellen. Diese Voraussetzung fehlt bisher.

222. Der Rechnungshof hat daher gefordert, die Themen „Aufgabenkritik“, „Festlegung von Standards“ und „Aufgabenentflechtung“ im laufenden Prozess zwischen Fachbehörden (BBV und BUG) und Bezirksämtern zeitnah und zumindest parallel zu den laufenden Reorganisationsvorhaben voranzutreiben. Dabei ist zu klären, in welchem Umfang und mit welchen Standards die vorhandenen

³ z.B. gemeinsame Zuständigkeit von BBV und Tiefbauabteilungen der Bezirke für Hauptverkehrsstraßen. BBV: investive Maßnahmen; Tiefbauabteilungen der Bezirksämter: Unterhaltungsmaßnahmen

Aufgaben zukünftig fortgeführt werden und in wessen Zuständigkeit sie fallen sollen.

223. Die Finanzbehörde ist im Rahmen des „Jesteburg-Controllings“ beauftragt worden, die sachgerechte Umsetzung der vom Senat beschlossenen Maßnahmen zu den Themen „Aufgabenintegration von Tief- und Gartenbau“ und die „Entflechtung von Durchführungsaufgaben“ zu überwachen. Zurzeit wird

- die Ist-Analyse der Ressourcenausstattung,
- die Konzentration betrieblicher Standorte,
- die Bildung von Bauhöfen optimaler betrieblicher Größenordnung – soweit zweckdienlich auch bezirksübergreifend – und
- der Aufbau von klaren Auftraggeber- / Auftragnehmerstrukturen

inhaltlich, finanziell und in zeitlicher Hinsicht untersucht.

Der Rechnungshof hat darüber hinaus empfohlen, auch die Themen „Aufgabenkritik“ und „Festlegung von Standards“ in das „Jesteburg-Controlling“ mit einzubeziehen, um eine termingerechte Abarbeitung des komplexen Prozesses unter Beteiligung vieler Dienststellen zu gewährleisten.

224. Die beteiligten Behörden stimmen mit dem Rechnungshof überein, dass ohne klare Festlegung der zukünftigen Aufgaben und Zuständigkeiten kein tragfähiges Einsparkonzept entwickelt werden kann.

Die Finanzbehörde hat ergänzend darauf hingewiesen, dass die ihr obliegende Controllingfunktion nicht die inhaltliche Regelung der fachlichen Fragen umfasse. Sie werde aber darauf achten, dass im Rahmen der Umsetzung der „Jesteburger Beschlüsse“ auch aufgabenkritische Analysen erstellt und einheitliche Maßstäbe entwickelt würden.

Die BUG hat mitgeteilt, dass sie im Rahmen von „Jesteburg“ die Zuordnung ihrer Aufgaben im Hinblick auf künftig von den Bezirken zu erledigende Durchführungsaufgaben überprüft habe und keinen weiteren Handlungsbedarf sehe.

Die BBV hat erklärt, dass die Zuständigkeitsregelungen, die der Senat mit seiner Anordnung zur Durchführung des Hamburgischen Wegegesetzes getroffen hat, sich bewährt hätten. Insofern bestände kein Anlass für Änderungen.

Das ehemalige Senatsamt für Bezirksangelegenheiten (SfB) hat dagegen ausgeführt, dass die Jesteburger Beschlüsse lediglich die Neuorganisation der bezirklichen Tief- und Gartenbauabteilungen vorsähen, deren Aufgabenbestand insgesamt jedoch nicht zur Disposition stände. Außerdem würden die Bezirksamter zusätzlich anstreben, die aufgabenkritische Analyse einschließlich der erforder-

derlichen Erörterungen mit den betroffenen Fachbehörden zu klären. Ein Abschluss sei nicht vor 2004 zu erwarten.

225. Der Rechnungshof hat hierzu festgestellt, dass die im Rahmen der Konkretisierung der „Jesteburger Beschlüsse“ vereinbarten Untersuchungen zu den Themen:

- Vermeidung von Doppelarbeit durch Entflechtung von fachbehördlichen und bezirklichen Zuständigkeiten im Tief- und Gartenbau sowie
- Vornahme einer umfassenden aufgabenkritischen Analyse und die Entwicklung einheitlicher Maßstäbe für die Aufgabewahrnehmung,

noch nicht zu einem einvernehmlichen Abschluss zwischen den Fachbehörden und den Bezirksamtern gebracht wurden.

Rahmenbedingungen für die künftige Organisation

226. Im Zuge der Umsetzung der „Jesteburger Beschlüsse“ haben sich die Bezirksamter auf allgemein gültige Grundsätze für die Organisation der Tief- und Gartenbauaufgaben verständigt. Diese Grundsätze für die einzelnen Tätigkeitsfelder (insbesondere Planung, Neubau, Unterhaltung einschließlich Vergabe) beschränken sich allerdings im Wesentlichen auf die Gewährleistung von klaren Auftragnehmer-/Auftraggeberstrukturen und auf die Gewährleistung der „Fachlichkeit“ (d.h. des Einsatzes von qualifizierten Kräften und qualifizierten Ansprechpartnern im Kontakt mit den Fachbehörden).

227. In den Rahmenbedingungen, die sich die Bezirksamter für ihre künftige Organisationsstruktur gegeben haben, wurden weder

- bezirksübergreifend und einheitlich geltende Organisationsstrukturen noch
- der erforderliche Spielraum für bezirksinterne Regelungen

festgelegt.

228. Das Fehlen eines organisatorischen Rahmens im Prozess des „Neuen Bauamtes“ führte dazu, dass die Bezirksamter jeweils eigene Organisationsstrukturen entwickelt und teilweise auch schon umgesetzt haben. Die damaligen Forderungen der Fachbehörden BBV und BUG sowie des ehemaligen SfB nach Vereinheitlichung der Strukturen blieben unerfüllt, weil der Prozess in den einzelnen Bezirksamtern schon zu weit fortgeschritten und nachträglich nicht „von oben“ im Konsens zusammenzuführen war. Es wurde eine erhebliche Demotivation gerade engagierter an den Modernisierungsvorhaben in den Bezirken beteiligter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter befürchtet, zumal sich die Entscheidung über vorge-

schlagene Reorganisationsmaßnahmen aufgrund der unklaren Rahmenbedingungen teilweise bereits erheblich verzögert hatte.

Auch bezogen auf den Intendantzbereich der Bezirksämter hat der Rechnungshof mangels entsprechender Festlegungen (vgl. Tzn. 227 und 229) divergierende Entwicklungen festgestellt.⁴

229. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, dass die Bezirksämter mit Justizbehörde, BBV und BUG nach Feststellung ihrer Aufgaben und Zuständigkeiten gemeinsam einen Rahmen festlegen, innerhalb dessen die einzelnen Bezirksämter sich nach den örtlichen Gegebenheiten organisieren können.
230. Gemäß der Stellungnahme des ehemaligen SfB sieht die Bezirksverwaltung keinen Bedarf für die Konkretisierung eines organisatorischen Rahmens, da unterschiedliche Organisationsstrukturen einem Vergleich der Aufgabenwahrnehmung nicht entgegenstünden. Diesen Vergleich mit dem Ziel einer Optimierung der Organisation („best practice“) würden die Bezirksämter unter Einbeziehung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) selbst anstreben.
231. Der Rechnungshof begrüßt den Benchmarking-Ansatz der Bezirksämter. Er hält es aber – gerade vor dem Hintergrund der in bisherigen Reorganisationsprozessen eingetretenen Unklarheiten und Verzögerungen – für erforderlich, dass die organisatorischen Spielräume der einzelnen Bezirksämter klar definiert werden.

Zukünftige Organisationsstrukturen gemeinsam entwickeln

Make-or-buy-Entscheidungen

232. Da die Leistungen im Tiefbaubereich überwiegend vergeben werden, orientiert sich die Personalausstattung der Straßenbaureviere im Wesentlichen an der Beseitigung von baulichen Mängeln und Gefahrenstellen (Feuerwehrfunktion). Dort ist damit die Entscheidung, Leistungen entweder zu vergeben oder in Eigenregie durchzuführen, zu Gunsten der Vergabe schon vorweggenommen. Die Gartenbauabteilungen führen dagegen nach eigener Auskunft noch in größerem Umfang selbst gewerbliche Arbeiten aus.

Die Personalreduzierung und die ersatzweise Erhöhung des Vergabeanteils an private Unternehmen erfolgte nach Auskunft der Bezirksämter aufgrund mangelnder Datenbasis bisher nur nach „allgemeinen Erwägungen“. Sowohl für den Tiefbau als auch für den Gartenbau bleibt somit die Frage unbeantwortet, in welchem Leistungsbereich Vergabe wirtschaftlicher als Eigenleistung ist.

Erforderliche Datenbasis für make-or-buy-Entscheidung fehlt

233. Make-or-buy-Entscheidungen können ohne genaue Kenntnis der zu erbringenden Leistungen und der dazugehörigen Kosten nicht in erforderlichem Umfang nach wirtschaftlichen Kriterien vorbereitet und begründet werden. Die Kosten der Eigenerstellung müssen z.B. Gemeinkosten und Gerätekosten enthalten, beim Leistungs-

⁴ vgl. auch Jahresbericht 2000, Tz. 58

einkauf sind zusätzlich zur Auftragssumme auch interne Vergabekosten⁵ zu berücksichtigen. Diese machen durchschnittlich rd. 8 % der jeweiligen Auftragssumme aus.

234. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass die Bezirksämter make-or-buy-Entscheidungen auf wirtschaftlicher und nachvollziehbarer Grundlage unter Berücksichtigung aller relevanten Kosten treffen und dokumentieren (§ 7 LHO und ergänzende Verwaltungsvorschriften). Dabei ist nach Aufgabenfeldern und Auftragswerten zu differenzieren. Die geplante KLR sollte hierfür die Datenbasis liefern.
235. Gemäß Stellungnahme des ehemaligen SfB teilen die Bezirksämter die Auffassung des Rechnungshofs. Konkrete Maßnahmen hat das ehemalige SfB bisher noch nicht mitgeteilt.

Aufgabenorientierte Personalausstattung

- Keine aufgabenbezogene Personalbemessung*
236. Die Personalausstattung der bezirklichen Tief- und Gartenbauabteilungen ist – auch bezogen auf die bekannten Kennzahlen⁶ zu Anlagenbestand und Bautätigkeit – sehr unterschiedlich. Hier kommt zum Ausdruck, dass die Bezirksämter vor „Jesteburg“ jeweils eigene Prioritäten bei der Stelleneinsparung im Rahmen der Haushaltskonsolidierung gesetzt haben. In einigen Fachämtern wurde gezielter eingespart, andere Bereiche sind eher „geschont“ worden. Diesen Entscheidungen lagen nicht nur aufgabenbezogene Aspekte zugrunde, sondern auch unterschiedliche fachliche Schwerpunkte und bezirkspolitische Zielsetzungen. Ein aufgabenbezogenes Personalbemessungssystem, mit dessen Hilfe der tatsächlich erforderliche Personalbedarf hätte ermittelt werden können, war zum damaligen Zeitpunkt nicht vorhanden und ist auch bis heute noch nicht eingeführt worden.
237. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass sich die Personalausstattung zukünftig an einem definierten, der Haushaltslage Rechnung tragenden Aufgabenumfang orientiert. Die Bezirksämter müssen hierfür aufgabenbezogene Kennzahlen und Kriterien wie z.B. Qualitätsstandards (vgl. Tz. 221) in der Pflege von Straßenflächen, Gewässern und Grünflächen heranziehen und eine sinnvolle Vergabequote durch systematische make-or-buy-Vergleiche festlegen.

Der Entwicklung aufgabenbezogener Maßstäbe für die Personalausstattung ist eine hohe Priorität einzuräumen. Die erforderlichen organisatorischen und personellen Maßnahmen müssen – um den gesteckten Zeitrahmen einzuhalten – spätestens bis 2004 entwi-

⁵ Auftraggeberleistungen: z.B. Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen, Kontrolle der durchgeführten Arbeiten

⁶ z.B. Einzelplan 1.2 - 1.8, Produktinformationen 2003, Produktgruppe 12, „Städtisches Grün und Naturschutz Personalkostenaufwand für fremde und eigene Unterhaltung von Flächen der Grün- und Erholungsanlagen einschließlich öffentliches Grün auf Friedhöfen je Leistungseinheit in Euro“

ckelt und zwischen den Behörden abgestimmt sein, da der Schwerpunkt der zu erbringenden strukturellen Einsparung mit insgesamt rd. 2,6 Mio Euro (75 %) auf die Jahre 2005 und 2006 entfällt (vgl. auch Tabelle Tz. 240).

238. Das ehemalige SfB hat mitgeteilt, dass sich die Bezirksämter bereits auf eine Verteilung der gesamten Einsparquote verständigt hätten, die zu einem großen Anteil auf einem Benchmarkingansatz beruhe.
239. Der Rechnungshof begrüßt, dass die Einsparverpflichtungen offenbar termingerecht umgesetzt werden können. Dabei bleibt jedoch ungeklärt, ob im Bezirksvergleich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Aufgabe und Ressourcenausstattung hergestellt wird.

Finanzierung der aufwachsenden strukturellen Einsparverpflichtung

240. Die Vorgabe einer dauerhaften jährlichen Einsparung von 3,5 Mio Euro netto kann in den Jahren 2003 bis 2005 allein durch aufwachsende strukturelle Einsparungen noch nicht erfüllt werden. Es ergibt sich eine Differenz von rd. 7,15 Mio Euro, die durch die Veräußerung entbehrlicher Betriebsstätten finanziert werden soll.

Erforderliche Verkaufserlöse im Zeitverlauf

Jahr	strukturelle Einsparung		Einsparvorgabe Euro	erforderliche Veräußerungs- erlöse (4-3) Euro
	jährliche Rate ⁷ Euro	dauerhaft (aufwachsend) Euro		
1	2	3	4	5
2003	744.000,00	744.000,00	3.508.000,00	2.764.000,00
2004	133.000,00	877.000,00	3.508.000,00	2.631.000,00
2005	877.000,00	1.754.000,00	3.508.000,00	1.754.000,00
2006	1.754.000,00	3.508.000,00	3.508.000,00	-
Summe	3.508.000,00			7.149.000,00

Um das erforderliche Finanzierungspotenzial rechtzeitig zu erschließen, hatten die Bezirksämter der Mobilisierung von Betriebsvermögen hohe Priorität eingeräumt und Grobkonzepte zur Konzentration und für den Verkauf betrieblicher Standorte erstellt. Das federführende Bezirksamt Bergedorf hat die Grobkonzepte bezirksweise zusammengefasst. Die aktuelle Schätzung der Verkaufserlöse beträgt nach Abstimmung zwischen SfB und der Liegenschaftsverwaltung der Finanzbehörde 20,2 Mio Euro. Daraus

Zwischenfinanzierung durch Veräußerung von Grundstücken erforderlich

⁷ Controllingbericht der Finanzbehörde zum Stand der Maßnahmen zur Effizienzsteigerung vom 31.12.2002

*Marktgängigkeit
der Grundstücke
nicht geklärt*

ergeben sich nach Abzug der geschätzten Investitionen von 8,7 Mio Euro⁸ Netto-Verkaufserlöse von rd. 11,5 Mio Euro. Dieser Betrag würde zur Finanzierung des oben genannten Bedarfs von 7,15 Mio Euro mehr als ausreichen, wenn die der Schätzung zugrunde liegenden Annahmen (z.B. Marktgängigkeit der zum Verkauf vorgesehenen Grundstücke) tatsächlich zutreffen. Hierüber gibt es zurzeit noch keine Klarheit.

241. Der Rechnungshof hält es für erforderlich, dass folgende Unsicherheitsfaktoren, die zu zeitlichen Verzögerungen oder auch zur Verminderung der erwarteten Netto-Verkaufserlöse führen können, geklärt und in ihren voraussichtlichen Auswirkungen berücksichtigt werden:

- Bei einigen Grundstücken sind noch planrechtliche Änderungen vorzunehmen, um sie veräußern zu können oder um sie aufzuwerten.
- Zum Teil werden die Grundstücke durch andere Behörden oder Einrichtungen mitgenutzt, so dass Absprachen über den künftigen Verbleib erforderlich werden.
- Einige Grundstücke sind aufgrund ihrer Lage nur schlecht oder gar nicht veräußerbar.
- Auch die Vorbereitung und Durchführung von Baumaßnahmen zur Zusammenführung von Betriebsstandorten bedürfen eines zeitlichen Vorlaufs und verursachen zusätzliche Kosten.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, dass die Justizbehörde und die Bezirksämter intern ermitteln, wann welche Grundstücke voraussichtlich verkauft werden können und welche Aufwendungen den Verkaufserlösen ggf. gegenzurechnen sind.

242. Die beteiligten Behörden haben inzwischen mitgeteilt, dass die erforderliche Abstimmung über die Verkaufsobjekte mittlerweile einvernehmlich stattgefunden habe.⁹ Danach gäbe es ein mit den beteiligten Fachbehörden und der Liegenschaft abgestimmtes Standortkonzept. Zu seiner Realisierung solle zwischen der Finanzbehörde und der Bezirksverwaltung ein Kontrakt abgeschlossen werden. Aus diesen Vereinbarungen ergäbe sich eine abgestimmte Erlöserwartung in Höhe von 20,2 Mio Euro (vgl. auch Tz. 240).

Konzentration der Betriebsstandorte

243. Die Bezirksämter haben zum Zeitpunkt der Prüfung über insgesamt 87 Betriebsstandorte¹⁰ mit einer Gesamtfläche von

⁸ Investitionen fallen für Rück-, Neu- oder Umbauten bei der Zusammenlegung der Betriebsstätten an. Die Werte ergeben sich aus der Auswertung der vom federführenden Bezirksamt Bergedorf zusammengestellten Tabelle, in der alle Betriebsstandorte aufgelistet sind.

⁹ Übersicht über die bisherigen Standorte und Größen vgl. auch Bürgerschaftsdrucksache 17/3500 vom 21.11.2003, Tz. 26 und Anlage 6

¹⁰ für Tief-, Wasser- und Gartenbau sowie für Friedhöfe

rd. 500.000 m² verfügt, deren Betriebs- und Unterhaltungskosten jährlich rd. 830.000 Euro betragen.

Die Bezirke haben eine Grobkonzeption zur Konzentration der betrieblichen Standorte erstellt. Im Vergleich ergeben sich weiterhin deutliche Unterschiede im Verhältnis zwischen Standortzahl und Unterhaltungsaufgaben. Dieses Ungleichgewicht lässt vermuten, dass die Bezirksämter ihre Grobkonzepte aus der Fortschreibung des vorhandenen Bestandes entwickelt und nicht die Chance zu einem neuen Planungsansatz genutzt haben.

Deutliche Unterschiede im Verhältnis von Standortzahl und Unterhaltungsflächen im Bezirksvergleich

244. Der Rechnungshof hat empfohlen, bei weiteren Überlegungen zur Konzentration der Betriebsstandorte folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- die Auswirkungen des anstehenden strukturellen Personalabbaus,
- die Größe des Einsatzgebietes, das vom Standort versorgt werden soll (Fahrwege/ Fahrtzeiten),
- die Festlegung einer sinnvollen Leitungsspanne in den Revierbereichen,
- den Einfluss einer ggf. veränderten Vergabequote,
- die Erschließung von Synergieeffekten durch Zusammenfassung gleicher / ähnlicher betrieblicher Aufgaben aus Straßen-, Wasser- und Gartenbau (z.B. bei diversen Aufsichtsfunktionen, Gerätenutzung, Werkstätten, Magazinen, gemeinsamer Verwaltung, Auftragsvergabe und Materialbeschaffung) und
- die Prüfung von Möglichkeiten zur überbezirklichen Standortzusammenlegung und Mitbenutzung von Betriebsstandorten öffentlicher Unternehmen (z.B. Hamburger Stadtentwässerung, Stadtreinigung Hamburg).

245. Das ehemalige SfB hat darauf hingewiesen, dass weder die erforderlichen Ressourcen noch die erforderliche Zeit zur Verfügung gestanden hätten, um alle Untersuchungen durchzuführen, die zur tiefergehenden Absicherung des Konzepts wünschenswert gewesen seien. Das Standortkonzept könne dennoch als hinreichend plausibel betrachtet werden, da verschiedene der auch vom Rechnungshof geforderten Überlegungen in das Konzept eingeflossen seien. Außerdem sei mit externer sachverständiger Unterstützung eine Qualitätssicherung durchgeführt worden. Die Bezirksämter wollen demnach den voraussichtlichen strukturellen Personalabbau im Rahmen ihrer Standortkonzepte insbesondere bei der Planung der investiven Vorhaben sowie die Empfehlungen hinsichtlich der Erschließung von Synergieeffekten berücksichtigen.

246. Bei dem mit der Grobkonzeption erreichten Verfahrensstand handelt es sich um ein vorläufiges Planungsergebnis, das der Reichweite der „Jesteburger Beschlüsse“ noch nicht gerecht wird.

Der Rechnungshof hält daher daran fest, dass nach Abarbeitung prioritärer Fragestellungen (z.B. Festlegung zukünftiger Aufgaben und Zuständigkeiten, Tz. 221 und 222) die in Tz. 244 genannten Aspekte im Rahmen des Nachsteuerungsprozesses zur Konzentration der Betriebsplätze berücksichtigt werden müssen.

Mittelverteilung

247. *Orientierung der Bewirtschaftungskosten am Aufgabenumfang erforderlich* Der Mittelbedarf für die Bewirtschaftung der Betriebsstandorte (vgl. Tz. 243) der BBV orientiert sich an den Vorjahresausgaben. Eine Orientierung am Aufgabenumfang, wie bei der Verteilung der zur Verfügung gestellten Mittel für den Unterhaltungs- und Instandsetzungsbedarf, erfolgt nicht. Damit fehlt ein Maßstab zur Beurteilung ihrer sachlichen Notwendigkeit, außerdem ergibt sich für die Bezirksämter so keine Notwendigkeit, die Bewirtschaftungskosten zu reduzieren (z.B. durch Auflösung/Verkauf überflüssiger Standorte), da mit einer Bereitstellung von Mitteln in Höhe des Vorjahreswertes zu rechnen ist.
248. Der Rechnungshof hat diese nicht vorrangig am tatsächlichen Bedarf und dem Ziel der sparsamen Haushaltsführung orientierte Veranschlagung kritisiert und erwartet, dass
- die Zuweisung der Bewirtschaftungsmittel für die Betriebshöfe in Zukunft nach dem erforderlichen Umfang der Unterhaltungsaufgaben und nicht – wie zurzeit von der BBV praktiziert – nach den Ist-Ausgaben der Vorperiode bemessen wird.
 - Außerdem sollte überprüft werden, ob die Bezirksämter von weiteren – über die Vorgaben der „Jesteburger Beschlüsse“ hinausgehenden – Einsparmöglichkeiten profitieren können, indem erwirtschaftete Einsparungen zumindest teilweise in ihrem Budget verbleiben. Dieser Vorschlag wird von der Finanzbehörde unterstützt.
249. Die beteiligten Behörden haben die Vorschläge des Rechnungshofs begrüßt. Die BBV hat zugesagt, das bisherige Veranschlagungsverfahren auf der Grundlage des in Vorbereitung befindlichen neuen Nutzungskonzeptes der Standorte grundlegend neu zu ordnen. Sie hat darauf hingewiesen, dass den Bezirken schon jetzt eingesparte Mittel für die baulichen Unterhaltungs- und Instandsetzungsaufgaben an Straßen zur Verfügung ständen. Insoweit bestünde bereits ein nachhaltiger Anreiz zum wirtschaftlichen Mitteleinsatz im Bereich der Betriebsplätze. Die BUG will die Bewirtschaftungsbedarfe zum Gegenstand von Leistungsvereinbarungen im Rahmen ihrer Globalsteuerung machen.

Kosten- Leistungsrechnung und Berichtswesen

250. *Einheitliche KLR und Berichtswesen fehlen* Der Rechnungshof hat in den Tief- und Gartenbaudienststellen weder eine umfassende und einheitliche KLR noch ein ebensol-

ches Berichtswesen vorgefunden. Eine KLR und die vergleichende Nutzung von Kennzahlen spielen jedoch für die betriebliche Steuerung und die Konkretisierung der Einsparvorgaben eine bedeutende Rolle. Ansätze hierzu gibt es mit dem Grünflächen-Informationssystem (netGRIS) in den Gartenbauabteilungen, das sich bisher aber noch im Aufbau befindet. Der Rechnungshof erwartet, dass in den Tief- und Gartenbauabteilungen entsprechend seiner 1999 erhobenen Forderung¹¹ zügig eine KLR eingeführt wird.

251. Im Einzelnen hat der Rechnungshof gefordert:

- Es ist eine umfassende und für den Tief- und Gartenbau einheitliche KLR einzuführen, mit deren Hilfe der Prozess der Leistungserstellung transparent dargestellt werden kann und die für zukünftige organisatorische und wirtschaftliche Entscheidungen die erforderlichen Daten bereitstellt. Der Einführung der KLR sollte eine hohe Priorität eingeräumt werden, damit diese auch wie geplant bis Ende 2004 eingeführt werden kann.
- Die Bezirksämter sollten sich einen Überblick über die tatsächliche Auslastung ihrer Geräte und Fahrzeuge verschaffen mit dem Ziel, überflüssige Kapazitäten abzubauen. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, inwieweit die bisherige Ausstattung angesichts des bereits vollzogenen bzw. des geplanten Personalabbaus oder durch Synergien infolge Standortzusammenlegungen (vgl. Tzn 243 ff.) weiter vorgehalten werden muss.
- Als Grundlage für Entscheidungen sind die erforderlichen Ausgangsdaten zu erheben: Zurzeit fehlen z.B. belastbare Daten für make-or-buy-Entscheidungen (vgl. Tzn. 232 ff.) und die Angaben zum Stellenbestand sind widersprüchlich.
- Die aus der KLR entstehenden Leistungsdaten für die Produktinformationen sollen zur Gewinnung outputorientierter Kennzahlen genutzt werden.

252. Das ehemalige SfB hat mitgeteilt, dass die Forderung des Rechnungshofs den eigenen Vorstellungen der Bezirksämter zur Einführung einer flächendeckenden KLR entspreche. Die Bezirksämter würden die Empfehlungen des Rechnungshofs bei der Erarbeitung des Fachkonzepts berücksichtigen. Hinsichtlich der Kennzahlen teilten die Bezirksämter die Auffassung des Rechnungshofs.

Fachliche und organisatorische Steuerung

253. Einige der im Rahmen der „Jesteburger Beschlüsse“ getroffenen Entscheidungen, wie z.B. die Zusammenführung der betrieblichen Einrichtungen der Tief- und Gartenbauabteilungen zur Schaffung von optimalen betrieblichen Größenordnungen, sind schon in vo-

¹¹ vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 547 f.

rangegangenen Untersuchungen¹² vorgeschlagen worden. Es mangelte nicht an Ideen und konkreten Vorschlägen, sondern an deren Umsetzung, die im Konsens zwischen Bezirksämtern, dem ehemaligen SfB und Fachbehörden offenbar auch nach langjähriger Diskussion nicht möglich war.

*Intensivere
organisatorische
und fachliche
Steuerung
erforderlich*

Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass es schwierig war, die unterschiedlichen Interessen sowohl auf Bezirksebene als auch zwischen Bezirksämtern und Fachbehörden zusammenzuführen. Der Rechnungshof hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass eine mangelhafte Steuerung von Reorganisations- und Modernisierungsprozessen die Umsetzung der angestrebten Ziele erheblich erschwert und verzögert.¹³

254. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass es auch für die jetzt durchzuführenden organisatorischen Prozesse bisher keine übergreifende Projektorganisation gibt. Für die weitere Umsetzung der Vorgaben aus den „Jesteburger Beschlüssen“ zur Neustrukturierung der bezirklichen Tief- und Gartenbauabteilungen hält er eine intensivere organisatorische und fachliche Steuerung sowie die eindeutige Klärung der hierfür erforderlichen Zuständigkeiten für dringend notwendig. Insbesondere sind in den nachfolgend vom Rechnungshof genannten Punkten noch Fortschritte erforderlich:

- Klärung, welche Behörde den Reorganisationsprozess der Tief- und Gartenbauabteilungen und die Einhaltung der Konsolidierungsvorgaben gegenüber Senat und Bürgerschaft verantwortet (vgl. Tz. 253),
- Aufgabenbeschreibung, Organisation und Mittelausstattung der neuen Organisationseinheiten (vgl. Tzn. 220 bis 239),
- Standortkonzepte für die Betriebshöfe und ihre Bewirtschaftung (vgl. Tzn. 243 bis 249),
- Einführung einer einheitlichen KLR als Controlling- und Steuerungsinstrument (vgl. Tzn. 250 bis 252).

255. Das ehemalige SfB, die BUG und die FB teilen die Einschätzung des Rechnungshofs und halten eine Verbesserung der Prozesssteuerung für erforderlich. Die BBV hat sich hierzu nicht geäußert.

¹² In der Vergangenheit haben sowohl die Bezirksämter – zum Teil gemeinsam mit dem ehemaligen SfB – als auch externe Berater im Auftrag der BUG umfangreiche Organisationsuntersuchungen (z.B. WIBERA 1996, Mummert und Partner 2000) durchgeführt. Darin wurden ebenfalls Empfehlungen zu strukturellen Verbesserungen der Bauämter abgegeben.

¹³ vgl. u.a. Jahresbericht 2000, Tz. 62 und Jahresbericht 2002, Tz. 485

**Behörde für Soziales und
Familie / Justizbehörde /
Bezirksämter**

**Kostenerstattung
auswärtiger Sozialhilfeträger
nach dem
Bundessozialhilfegesetz**

Die Haushaltsdaten weisen darauf hin, dass der Zuzug von Sozialhilfeempfängern größer ist als der Wegzug. Dies führt zu einem stetigen Anwachsen der Sozialhilfeausgaben. Um die Ausgabenbelastung Hamburgs zu begrenzen, müssen die Hamburg zustehenden Kostenerstattungsansprüche gegenüber anderen Sozialhilfeträgern rechtzeitig und vollständig ermittelt und geltend gemacht werden.

Die Hamburg zu erstattenden Ausgaben für ambulante Krankenhilfe können gegenwärtig nicht automatisiert ermittelt werden, sondern werden auf der Grundlage einer nicht kostendeckenden Pauschale in Rechnung gestellt. Dadurch entstehen laufend Einnahmeausfälle, die in den Jahren 2000 bis 2002 zusammen rd. über 1 Mio Euro betragen haben.

256. Zuständig für Sozialhilfeleistungen ist grundsätzlich der Sozialhilfeträger, in dessen Zuständigkeitsbereich sich der Hilfeempfänger tatsächlich aufhält. Zum Ausgleich der finanziellen Belastungen sieht das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) für zugezogene Hilfeempfänger Kostenerstattungen der Sozialhilfeträger untereinander vor. Bei Umzug bleibt regelmäßig der bisherige Träger für zwei Jahre zur Kostenerstattung an den für den neuen Aufenthaltsort zuständigen Träger verpflichtet (vgl. § 107 BSHG).

Finanzielle Belastung Hamburgs

257. Die Einnahmen und Ausgaben Hamburgs im Rahmen der Kostenerstattung nach den §§ 103 ff. BSHG betragen in den letzten Jahren in Mio Euro:

Jahr	Einnahmen für zugezogene Sozialhilfeempfänger	Ausgaben für weggezogene Sozialhilfeempfänger
1997	5,1	3,7
1998	7,1	5,9
1999	8,0	6,8
2000	8,4	6,1
2001	6,1	5,5
2002	6,9	5,4

Mehr Sozialhilfeausgaben durch höheren Zuzug

Den Einnahmen, die Hamburg zufließen, entsprechen vorherige Ausgaben der Stadt.¹ Die Höhe der Einnahmen beziehungsweise der vorausgegangenen Ausgaben für zugezogene Sozialhilfeempfänger weist – im Vergleich mit den Ausgaben für fortgezogene Sozialhilfeempfänger – darauf hin, dass mehr Sozialhilfeempfänger nach Hamburg zuziehen als wegziehen.² Im Hinblick darauf, dass die nach Hamburg zugezogenen Hilfebedürftigen Sozialhilfe erhalten, erhöht sich die Belastung Hamburgs aus dem Wanderungsgeschehen fortlaufend. Zwar werden die Ausgaben Hamburgs durch Kostenerstattungsansprüche gegen auswärtige Sozialhilfeträger vorübergehend – bis zu zwei Jahren – kompensiert. Danach hat Hamburg die Ausgaben für hinzugezogene Sozialhilfeempfänger jedoch allein zu tragen, ohne durch einen quantitativ korrespondierenden Wegzug von Sozialhilfeempfängern entsprechend entlastet zu werden. Eine Entlastung ergibt sich nur insoweit, wie sich zugewanderte Hilfeempfänger aus der Sozialhilfe lösen können.

Um die Haushaltsbelastung Hamburgs aus den Wanderungsbewegungen auf das notwendige Maß zu begrenzen, müssen die Einnahmen aus der Kostenerstattung deshalb rechtzeitig und vollständig erhoben und dürfen die Erstattungsleistungen Hamburgs nur im zulässigen Umfang geleistet werden. Soweit die Abteilung für Rechtsangelegenheiten der Behörde für Soziales und Familie (BSF) zentral für die Bearbeitung von Kostenerstattungsverfahren zuständig ist, hat sich die Bearbeitung nach den Ergebnissen der Stichprobe als sorgfältig und wirksam erwiesen. In anderen Bereichen hat der Rechnungshof dagegen Defizite festgestellt:

¹ Jahresübergreifende Kostenerstattungen können zu Unschärfen führen, ohne allerdings die Gesamtaussage zu beeinträchtigen.

² Die Behörde hat darauf hingewiesen, dass konkrete Fallzahlen mit vertretbarem Aufwand bei den derzeitigen technischen Möglichkeiten nicht erfasst werden können; vgl. auch Tz. 260 (nicht vorhandene automatisierte Unterstützung der Kostenerstattung).

Ausgaben für ambulante Krankenhilfe

258. Die Hamburger Dienststellen können gegenwärtig die Ausgaben für ambulante Krankenhilfe den erstattungsverpflichteten auswärtigen Sozialhilfeträgern nicht in der tatsächlichen Höhe in Rechnung stellen. Wegen der Masse dieser Belege wäre deren individuelle Erfassung durch die BSF, die mit der Kassenärztlichen Vereinigung und den Rechnungsstellen der Apotheker zentral abrechnet, auf konventionelle Weise nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich. Die Ausgaben für ambulante ärztliche Versorgung werden deshalb nicht genau ermittelt, vielmehr wird nur ein die tatsächlichen Ausgaben nicht abdeckender Pauschalwert angefordert. Auch für die Erstattung der Zahnbehandlungsausgaben werden – mit Ausnahme des Zahnersatzes – die individuellen Abrechnungsunterlagen nicht erfasst; diese Ausgaben werden nicht einmal mit einem Pauschalwert berechnet.

Keine Abrechnung der tatsächlichen Ausgaben

Einnahmeausfälle Hamburgs

259. Die anstelle der tatsächlichen Ausgaben für ambulante ärztliche Versorgung und Medikamente von Hamburg den zur Kostenerstattung verpflichteten auswärtigen Sozialhilfeträgern in Rechnung gestellte Krankenbehandlungspauschale ist seit 1997 unverändert geblieben. Die unzureichende Pauschale und die unterlassene Geltendmachung von Zahnbehandlungsausgaben (vgl. Tz. 258) verhindern eine vollständige Erhebung aller Einnahmen nach § 34 Abs. 2 LHO. Dies hat der Rechnungshof beanstandet. Der Einnahmeverlust beträgt nach einer überschlägigen Berechnung des Rechnungshofs jährlich zwischen rd. 330.000 Euro und 390.000 Euro. In den Jahren 2000 bis 2002 haben die Mängel bei der Erfassung und Verarbeitung der Ausgabendaten in der BSF zu Einnahmeausfällen von insgesamt über 1 Mio Euro geführt.

Einnahmeausfälle über 1 Mio Euro

Automatisierte Unterstützung der Kostenerstattung

260. Für die Kostenerstattung ist die Erfassung aller tatsächlichen Ausgaben der offenen Sozialhilfe im konkreten Fall anzustreben. Dies wird nur mit einer automatisierten Lösung möglich sein, wenn erheblicher Personalaufwand vermieden werden soll. Entsprechende Verbesserungen und Erleichterungen für die Sachbearbeitung im Kostenerstattungsverfahren sind jedoch bisher ausgeblieben. Bereits 1999 hat der Rechnungshof hierzu auf Einnahmeausfälle durch mangelnde Automatisierungsunterstützung hingewiesen³.

Mangelnde Automatisierungsunterstützung

Der Rechnungshof hat deshalb – wie bereits auch für die Arzneimittelausgaben⁴ – gefordert, die Ausgaben für ambulante Krankenhilfe automatisiert zu erfassen. Für eine Übergangszeit sollte der Pauschalwert für ambulante Krankenbehandlung und Medika-

³ vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 103, und Jahresbericht 2004, Tzn. 153 - 159

⁴ vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 386 - 393

mente im Rahmen der Erkenntnismöglichkeiten den Ausgaben angepasst werden. Hinsichtlich der Ausgaben für Zahnbehandlung sollte eine vollständige Abrechnung durch Erfassung der Daten in den Zahnbehandlungsscheinen angestrebt werden.

Zinsverluste wegen Verfahrensmängeln

261.
Bearbeitungszeiten und Zahlungsfristen zu lang

In einigen der geprüften Kostenerstattungsfälle verzögerte sich die Abrechnung der Erstattungsforderung. Zum Teil wurden auch zu lange Zahlungsfristen gesetzt oder diese Fristen von den Erstattungsverpflichteten überschritten. Die Zinsverluste wegen verzögerter Abrechnung, zu langer Zahlungsfristen und verspäteter Zahlung in diesen Fällen belaufen sich auf insgesamt rd. 10.000 Euro. Der Rechnungshof hat diese Verstöße gegen § 34 Abs. 2 LHO beanstandet. Er hat die Verwaltung zu einer zügigen Bearbeitung, angemessen kurzen Zahlungsfristen, einer Überwachung der Zahlungseingänge und zügigen Mahnungen aufgefordert.

Stellungnahme der Verwaltung

262. Die BSF und die Justizbehörde haben den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Die BSF will – bis die Voraussetzungen für eine automationsgestützte Abrechnung der tatsächlich aufgewendeten Kosten geschaffen sind⁵ – den Pauschalwert für ambulante ärztliche Behandlung und Medikamente im vierten Quartal 2003 anpassen sowie bis zur Erfassung der Zahnbehandlungsausgaben übergangsweise einen Pauschalwert ansetzen.

Behörde für Soziales und Familie / Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Verwaltungsverfahren bei Zuwendungen

Grundlegende Regelungen des Zuwendungsrechts wurden trotz der Zusage des Senats zum Zuwendungscontrolling nicht eingehalten. Die Zuwendungsbescheide für Arbeitsmarktpolitik und soziale Leistungen wurden auch 2003 zu spät, d.h. erst nach Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen.

⁵ vgl. Tzn. 153 - 159

Die Ergebnisse der Verwendungsnachweisprüfung lagen nicht zeitgerecht zur Berücksichtigung für erneute Zuwendungen vor. Selbst spätere behördeninterne Termine wurden überwiegend nicht eingehalten.

Beide Behörden haben zugesagt, eine zuwendungsrechtlich einwandfreie Handhabung – bis spätestens 2005 – zu erreichen. Auch die anderen Behörden werden soweit erforderlich die notwendigen Konsequenzen aus den Feststellungen und Forderungen des Rechnungshofs zu ziehen haben.

263. Die vom Senat ausdrücklich als maßgeblich bestätigten Eckpunkte ordnungsmäßiger Zuwendungsbearbeitung und zum Zuwendungscontrolling¹ sind in der Behörde für Soziales und Familie (BSF)² und der Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) - Bereich Arbeitsmarktpolitik - überwiegend nicht eingehalten worden.³ Dies hat eine Prüfung der in den Jahren 2000 bis 2003⁴ gewährten Zuwendungen ab 50.000 Euro ergeben.

Zuwendungsanträge

264. Für eine anforderungsgerechte Bearbeitung von Zuwendungen müssen die Anträge rechtzeitig vorliegen. Die Dienstvorschrift zur Vergabe von Zuwendungen der BSF (ehemalige Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales -BAGS-) sieht deshalb vor, dass Zuwendungen in den auf das Kalenderjahr bezogenen laufenden Fällen bis zum 30.06. des Vorjahres zu beantragen sind.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Behörde nicht hinreichend auf die fristgerechte Vorlage der Anträge hingewirkt und z.B. nicht die erforderlichen Voraussetzungen für eine rechtzeitige Antragstellung gewährleistet hat.⁵ Die Frist 30.06. des Vorjahres wur-

Zuwendungsanträge zu spät

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/5992 vom 08.05.2001, Seite 2 ff., als Antwort auf das bürgerchaftliche Ersuchen aufgrund des Berichts des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses „Vergabe und Kontrolle von Aufträgen und Zuwendungen durch die Freie und Hansestadt Hamburg“, Bürgerschaftsdrucksache 16/5000 vom 16.11.2000. Der Rechnungshof hatte bereits mit dem Jahresbericht 1994, Tzn. 394 ff., und 1997, Tzn. 327 ff., gravierende Mängel festgestellt.

² zuständig für die Beschäftigungsförderung von arbeitslosen Sozialhilfebeziehenden und Behinderten (bis 31.12.2001 zugleich für Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik), für Soziales und Integration (vormals BAGS, Soziales und Rehabilitation) und für Jugendförderung (bis 31.12.2001 Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, zum 01.01.2002 auf die BSF übergeleitet)

³ Geprüft wurden Zuwendungen mit Bewilligungsbeginn am 01.01. eines Jahres. Hinsichtlich der Verwendungsnachweise wurden alle Fälle einbezogen, in denen der Zuwendungszeitraum am 31.12. eines Jahres endete. Die Daten wurden mit umfassender Unterstützung der Behörden aus INEZ (Integrierte Erfassung und Bearbeitung von Zuwendungen) und für den Bereich Jugendförderung aus einer anderen Datenbank gewonnen.

⁴ Für 2003 konnte die Datenbasis bis in das 3. Quartal hinein berücksichtigt werden.

⁵ Wesentliche Ursache für das Jahr 2000 war die verspätete Entscheidung zur Umstellung auf eine Festbetragsfinanzierung ab 01.01.2000. Die Bürgerschaftsdrucksache 16/4996 dazu datiert erst vom 31.10.2000.

de in weiten Teilen nicht eingehalten. Die Quote der zwar verspätet, aber noch vor Beginn des Bewilligungszeitraumes in der BSF eingegangenen Anträge lag 2003 bei rd. 90 %. In der BWA gingen 2003 rd. 70 % der Anträge vor Beginn des Bewilligungszeitraumes ein.

Der Rechnungshof hat gefordert, den rechtzeitigen Eingang der Zuwendungsanträge sicherzustellen.

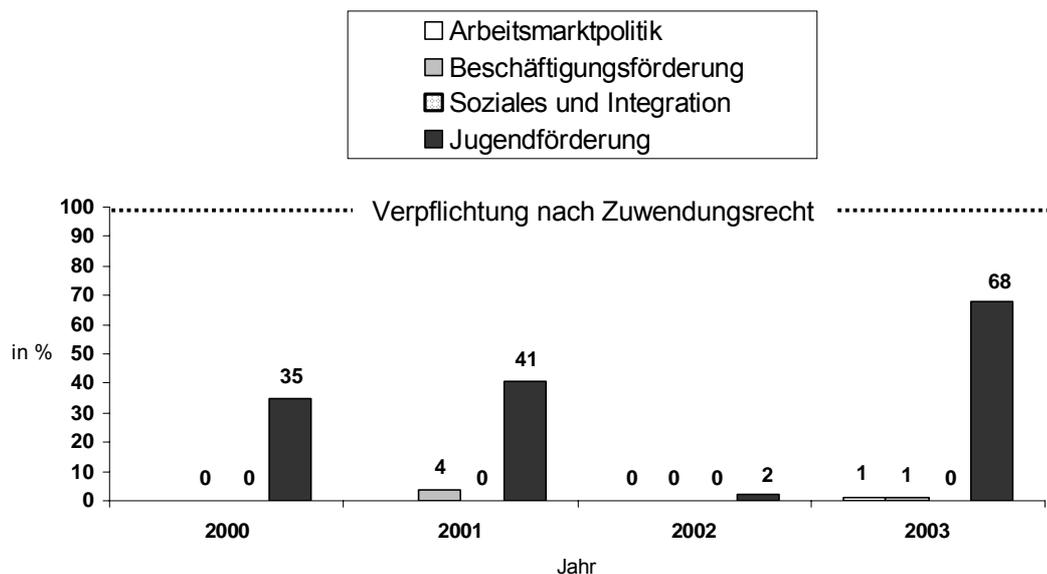
Erlass der Zuwendungsbescheide

265. Der Bewilligungsbescheid legt die wechselseitigen Rechte und Pflichten zwischen Zuwendungsgeber und -empfänger fest und trifft hierzu verbindliche Regelungen.⁶ Er muss deshalb vor Beginn des Bewilligungszeitraumes vorliegen.

Zuwendungsbescheide erst nach Beginn des Bewilligungszeitraums erlassen

Mit Ausnahme des Bereichs Jugendförderung hat der Rechnungshof festgestellt, dass kaum ein Bescheid vor Beginn des Bewilligungszeitraumes erlassen wurde (die Zuständigkeit und den Bearbeitungsstand für die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik⁷ hat die BWA am 01.01.2002 von der BSF übernommen):

Fristgemäßer Erlass der Zuwendungsbescheide



Bis zu einem Drittel der Bescheide erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraums

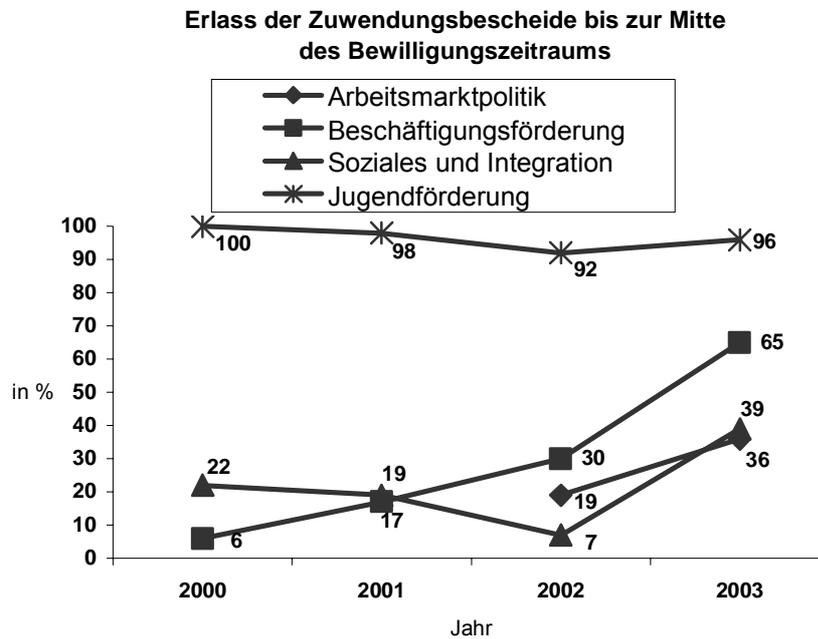
2000 wurde bis zu einem Drittel der Bescheide sogar erst nach Ablauf des Bewilligungszeitraumes erlassen.⁸ Dies wiederholte sich 2002 im Bereich Soziales und Integration. Eine solche Praxis ist mit den Anforderungen einer ordnungsmäßigen Verwaltung unvereinbar.

⁶ vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 22 ff. (34)

⁷ bis dahin mit der Beschäftigungsförderung zusammengefasst

⁸ Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie Soziales und Integration

266. Das Ausmaß der Verzögerungen einschließlich der verspäteten Bescheide bis zur Mitte des Bewilligungszeitraumes zeigt folgende Übersicht auf:



Erledigungsstand selbst Mitte des Jahres grob unzulänglich

In den Bereichen Beschäftigungsförderung (BSF) und Arbeitsmarktpolitik (BWA) konnte der Zeitpunkt des – weiterhin verspäteten – Erlasses kontinuierlich vorgelegt werden. Im Bereich Soziales und Integration hat dagegen der Anteil der zu diesem Zeitpunkt erlassenen Bescheide noch nicht einmal den – ebenfalls mangelhaften – Stand des Jahres 1995 (50 %) erreicht.⁹ Der Bereich Jugendförderung weist deutlich bessere Erledigungsstände auf.

267. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass entgegen der Grundregel in den Verwaltungsvorschriften (VV) zu §§ 23 und 44 LHO¹⁰ und den Dienstvorschriften zur Vergabe von Zuwendungen der BSF (frühere BAGS) die Zuwendungsbescheide erst nach Beginn des Bewilligungszeitraumes erlassen wurden.

Vorauszahlungen

268. Drei der vier geprüften Stellen¹¹ haben den Zeitraum bis zum Zuwendungsbescheid vielfach durch so genannte Vorauszahlungsbescheide „im Vorgriff auf die noch ausstehende Zuwendung“

⁹ vgl. Jahresbericht 1997, Tzn. 327 ff. (336)

¹⁰ Nr. 4.1

¹¹ Im Bereich Jugendförderung wurde mit zuwendungsrechtlich ausgestalteten befristeten Teilbescheiden zur Fortführung der Maßnahme gearbeitet.

Durchschnittlich bis zu fünf Vorauszahlungsbescheide

überbrückt.¹² Für jeden nach Jahresanfang bewilligten Zuwendungsbescheid ergingen je nach Amt durchschnittlich bis zu fünf Vorauszahlungsbescheide, d.h. es wurde unwirtschaftlich mit erheblichem Verwaltungsaufwand der Fall immer wieder ohne endgültige Entscheidung aufgegriffen.

269.

Unzulässige Vorauszahlungsbescheide

Der Rechnungshof hat beanstandet¹³, dass ohne Erfüllung der zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen mit derartigen Abschlagszahlungen einerseits nur grob bestimmte Zwecke durch Stellen außerhalb der Verwaltung erfüllt werden, also die Mittel vom Zuwendungsempfänger bereits tatsächlich eingesetzt und ausgegeben werden sollten, während andererseits auf einen noch zu erlassenden Zuwendungsbescheid mit detaillierter Zweckbestimmung verwiesen und die Vorauszahlungen als jederzeit rückholbar bezeichnet wurden. Abgesehen von der fehlenden zuwendungsrechtlichen Grundlage haben so auch die Zuwendungsempfänger keine gesicherte Handlungsgrundlage.

Zuwendungsempfänger ohne gesicherte Handlungsgrundlage

270.

Die BWA hat auf externe Entscheidungsvorläufe im Rahmen der Abstimmung mit dem Arbeitsamt hingewiesen, die typischerweise erst im Januar eines Bewilligungsjahres abgeschlossen seien. Die Behörde will einen zuwendungsrechtlich einwandfreien Teilbescheid zugrunde legen und die Entscheidung über die weitere Zuwendung zukünftig bis spätestens zum Ende des 1. Quartals treffen. Die BSF will die beanstandeten Vorauszahlungsbescheide ebenfalls nicht mehr erlassen und eventuelle Teilbescheide nur noch in Ausnahmefällen zulassen.

Eingang der Verwendungsnachweise

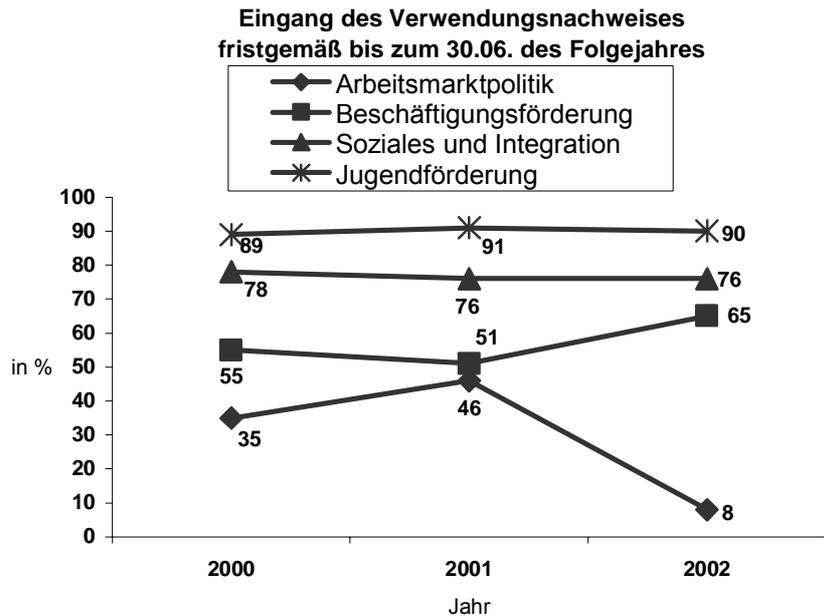
271.

Der rechtzeitige Eingang der Verwendungsnachweise ist maßgebliche Voraussetzung dafür, dass das Prüfungsergebnis bis zum Ende des auf den Bewilligungszeitraum folgenden Jahres vorliegt, um es für eine etwaige weitere Zuwendung im zweiten Folgejahr zu berücksichtigen. Die VV¹⁴ schreiben deshalb die Vorlage der Verwendungsnachweise durch die entsprechend zu verpflichtenden Zuwendungsempfänger für die geprüften Fälle bis zum 30.06. des Folgejahres vor. Nach der Dienstvorschrift der BSF soll möglichst eine kürzere Frist erreicht werden. Den Stand des Eingangs der Verwendungsnachweise zum 30.06. des Folgejahres gibt folgende Übersicht wieder:

¹² Dies wurde mit der Rechtsbedingung verknüpft, dass später eine endgültige Zuwendung bewilligt werde, und die Vorauszahlung unter den Vorbehalt des jederzeitigen Widerrufs mit voller Rückzahlungsverpflichtung gestellt. Im Hinblick auf die nur grobe Beschreibung des Zweckes wurde für die detaillierte Beschreibung auf den späteren Zuwendungsbescheid verwiesen.

¹³ vgl. auch Jahresbericht 2002, Tzn. 124 ff. (128)

¹⁴ Nr. 5.1.4 mit Nr. 7.1 Allgemeine Nebenbestimmung für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) und Nr. 6.1 Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), Anlagen 1 und 2 zu § 44 LHO



Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Verwaltung den verspäteten Eingang der Verwendungsnachweise hingenommen und nicht ausreichend auf die rechtzeitige Vorlage hingewirkt hat.

Verspäteter Eingang der Verwendungsnachweise

272. Der Bereich Soziales und Integration hat die Möglichkeit, frühere Fristen für die Vorlage der Verwendungsnachweise zu setzen, genutzt.¹⁵ Für 2003 war dies meist der 31.03. des Folgejahres. Auch für den Bereich Jugendförderung ist der Abgabetermin bis 2002 überwiegend vorgezogen worden, um dann allerdings abweichend von dieser Handhabung 2003 in drei Viertel der Fälle auf die spätestmögliche Frist zurückzufallen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass in einer Reihe von Fällen entgegen den VV¹⁶ sogar eine spätere Frist als der 30.06. festgesetzt wurde.¹⁷

Vorlagefristen für Verwendungsnachweise entgegen den VV verlängert

273. Der Rechnungshof hat empfohlen, im Interesse einer rechtzeitigen Verwendungsnachweisprüfung eine frühere Frist wie z.B. den 31.03. des Folgejahres – entsprechend der schon angetroffenen Praxis – festzusetzen. In geeigneten Fällen sollte die Frist auch – wie von den geprüften Stellen ebenfalls schon teilweise gehandhabt – früher festgesetzt werden.

Vorlage Verwendungsnachweis vorziehen

¹⁵ je nach geprüften Zuwendungsjahrgang zwischen 83 % und 98 %

¹⁶ vgl. Fußnote 13

¹⁷ auffällig hier der Bereich Arbeitsmarktpolitik mit einem Viertel der Bescheide im Jahr 2002

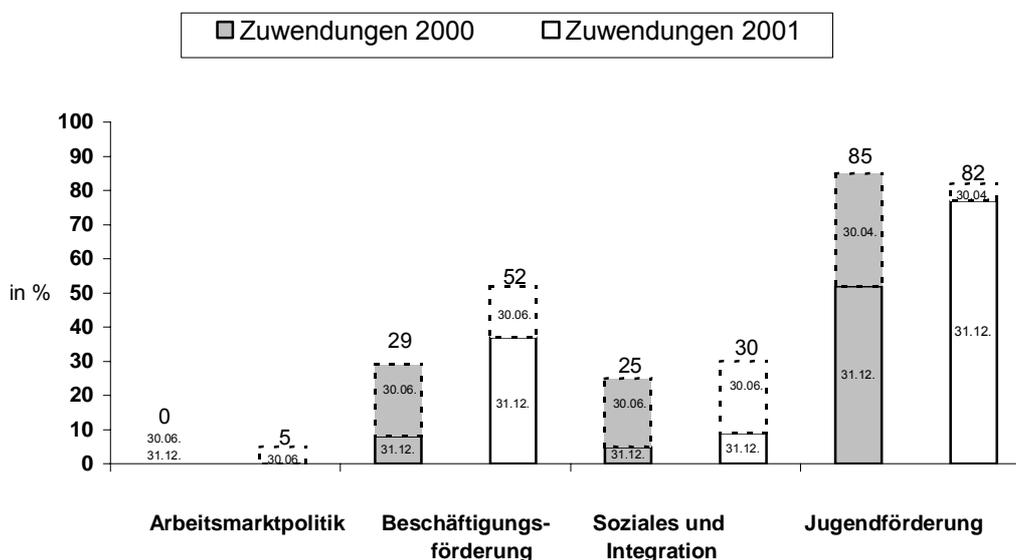
Prüfung der Verwendungsnachweise

274. Bei der Prüfung der Verwendungsnachweise geht es um erhebliche Rückforderungen.¹⁸ Zum anderen ist die Prüfung des Nachweises der zweckentsprechenden Verwendung bis zum 31.12. wesentliche Voraussetzung, um künftige Zuwendungen für den gleichen Zweck oder den gleichen Empfänger an das Prüfergebnis anzupassen. Die BSF hat durch ihre Dienstvorschriften die Prüfung bis zum 30.06. des übernächsten Jahres, für den Bereich Jugendförderung bis zum 30.04. vorgeschrieben.¹⁹

Dramatische Rückstände bei der Prüfung der Verwendungsnachweise

275. Der Stand der Verwendungsnachweisprüfung ist demgegenüber von erheblichen Rückständen gekennzeichnet, die der Rechnungshof beanstandet hat.

Erledigungsquoten bis zum 31.12. des Folgejahres bzw. späterer behördeninternen Fristen



Positiv hebt sich – trotz verbleibender Defizite – wiederum die Jugendförderung ab. Sie hat mit erheblicher Steigerung für 2003 in gut drei Viertel der Fälle bis Jahresende und unter Berücksichtigung der bereichsbezogenen Vorgabe des 30.04. als maximale Frist eine Erledigungsquote von über 80 % erreicht.

¹⁸ So hat der Rechnungshof im Jahresbericht 1994, Tz. 394 ff. (402), allein wegen Minderausgaben zurückzufordernde Überzahlungen in Höhe von rd. 4,5 Mio Euro aus einem Prüfungsjahrgang der ehemaligen BAGS festgestellt. Die BWA hat dem Haushaltsausschuss berichtet, dass sich die 2002 festgestellten Rückforderungsansprüche auf rd. 600.000 Euro beliefen, Protokoll Nr. 17 der Sitzung am 19.09.2003, Anlage 17 (Tz. 34).

¹⁹ Die nach Monaten bemessene Frist ist hier entsprechend den geprüften Bescheiden bereits nach Kalenderdaten dargestellt.

Für die übrigen Bereiche wurde auch unter Berücksichtigung der behördenintern bis zum 30.06. des übernächsten Jahres weit gespannten Zeitvorgabe eine Erledigungsquote von höchstens rd. 50 % erreicht. Der schlechte Stand im Bereich Arbeitsmarktpolitik der BWA ist durch die von der BAGS übernommenen Altfälle mitgeprägt.²⁰

Trotz weit gespannter Zeitvorgaben unzureichende Erledigungsquoten

276. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die von den VV²¹ angeordnete zweistufige Verwendungsnachweisprüfung eine verbindliche Handlungsgrundlage ist, die dazu beiträgt, wesentliche Erkenntnisse für den übernächsten Bewilligungszeitraum berücksichtigen zu können. Die auf zweckentsprechende Verwendung und ggf. auch auf Rückforderungen gerichtete Standardprüfung ist unverzüglich nach Eingang des Verwendungsnachweises durchzuführen, so dass sie zwangsläufig vor Jahresende abgeschlossen sein muss. Die je nach Falllage durchzuführende erweiterte Prüfung sollte mit entsprechend frühzeitigem Eingang des Verwendungsnachweises (vgl. Tz. 273) so gesteuert werden, dass ihre Ergebnisse ebenfalls zum Jahresende, spätestens aber bis zum Frühjahr, dem anzustrebenden Zeitpunkt für die Vorlage der Verwendungsnachweise des nächsten Zuwendungsjahrgangs, abgeschlossen ist.

Bewertung und Forderungen

277. Im Kern handelt es sich – trotz der Bemühungen um Abhilfe – um seit langem bestehende strukturelle Probleme. Bereits in den Jahresberichten 1994 und 1997²² hat der Rechnungshof gravierende Mängel des Zuwendungsverfahrens hervorgehoben. Die mehrfachen ausführlichen Erörterungen im „Unterausschuss Prüfung der Haushaltsrechnung“ wurden mit dem Bericht der ehemaligen BAGS vom 31.05.2000²³ abgeschlossen. Die BAGS hat seinerzeit z.B. zu der Prüfung der Verwendungsnachweise mitgeteilt, es werde angestrebt, die Verwendungsnachweise des Jahres 2000 so rechtzeitig zu prüfen, dass die Erkenntnisse zumindest in großen Teilen in die Zuwendungsbescheide 2002 einfließen könnten. Die BSF hat erklärt, dass aus heutiger Sicht dieses Zeitziel zu ambitioniert gewesen sei.
278. Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Senats ist die Ordnungsmäßigkeit der Zuwendungsverfahren unverzichtbar. Dies bedeutet, dass ggf. Zuwendungen, deren ordnungsgemäße Verwaltung nicht gewährleistet ist, nicht bewilligt werden können.²⁴ Um das Zuwendungsverfahren zu vereinfachen, hat der Rechnungshof

Seit langem bestehende strukturelle Probleme

Keine Zuwendungen ohne Beachtung des Zuwendungsrechts

²⁰ Die BWA lässt im Bereich Arbeitsmarktpolitik vor Erlass der Zuwendungsbescheide neben der Verwendungsnachweisprüfung eine Stellungnahme von der Betriebswirtschaftlichen Abteilung zum Antrag einholen.

²¹ Nr. 11 zu § 44 LHO

²² vgl. Jahresbericht 1994, Tzn. 394 ff., bzw. Jahresbericht 1997, Tzn. 327 ff. (336 f.)

²³ vgl. Bericht des Haushaltsausschusses vom 02.11.2000 zum Jahresbericht 1997, Tzn. 327 ff.

²⁴ vgl. Jahresbericht 1997, Tzn. 227 ff. (334)

u.a. – inzwischen eingeführte – Fallpauschalen empfohlen²⁵ und vielfache, konkretisierte Verbesserungen gefordert.²⁶

279. *Anpassung der Bearbeitung an das Zuwendungsrecht erforderlich*

Der Rechnungshof hat die geprüften Behörden aufgefordert, die Zuwendungssachbearbeitung durchgehend an das Zuwendungsrecht anzupassen. Dies bedeutet insbesondere

- den rechtzeitigen Erlass der Zuwendungsbescheide,
- von der Möglichkeit, die Verwendungsnachweise früher anzufordern – mit der grundsätzlichen Zielsetzung Frühjahr des Folgejahres –, Gebrauch zu machen
- die Standardprüfung der Verwendungsnachweise durchgehend unverzüglich und damit spätestens bis zum Jahresende sicherzustellen,
- die Verwendungsnachweisprüfung insgesamt spätestens bis zum Frühjahr des Folgejahres abzuschließen,
- die Dienstanweisung der BSF an einzelne Feststellungen des Rechnungshofs anzupassen und für die Arbeitsmarktpolitik in der BWA ein entsprechendes Regelwerk zu schaffen.

280. Der Rechnungshof erwartet im Hinblick auf die grundsätzlichen Zusagen des Senats zum Zuwendungscontrolling²⁷ und die von ihm wiederholt bestätigte Verpflichtung der Behörden, die Feststellungen des Rechnungshofs auch für ihre jeweilige Zuständigkeit zu berücksichtigen,²⁸ dass alle Behörden

- geeignete Maßnahmen zur Vermeidung der aufgezeigten Fehler treffen und,
- soweit nicht schon geschehen, das Zuwendungscontrolling durch nähere Regelungen für ihren Bereich sicherstellen.

Stellungnahme der Verwaltung

281. Die BSF und die BWA haben zugesagt, den Forderungen des Rechnungshofs zu entsprechen. Beide Behörden haben auf besondere Beanspruchung im Jahr 2002 durch politische Umsteuerungen und Sparvorgaben sowie Übergangsprobleme, z.B. den erheblichen Stau aus Altfällen bei der Verwendungsnachweisprüfung, hingewiesen. Die BSF will – nach wesentlichen Verbesserungen im Jahr 2004 entsprechend der Situation in den verschiedenen Arbeitsbereichen – für den Zuwendungsjahrgang 2005 eine anforderungsgerechte Bearbeitung erreichen. Die BWA will dieses Ziel für 2004 und hinsichtlich der Verwendungsnachweise mit dem Zuwendungsjahrgang 2005 erreichen.

²⁵ vgl. Jahresberichte 2002, Tzn. 124 ff. (140), und 2003, Tzn. 327 ff. (328)

²⁶ vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 15 ff. (40)

²⁷ vgl. Fußnote 1

²⁸ vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 5; Bürgerschaftsdrucksache 16/2524 vom 25.05.1999

**Behörde für Bau und
Verkehr / Justizbehörde /
Behörde für Umwelt und
Gesundheit / Hamburger
Stadtentwässerung (AöR)**

**Durchführung wasserwirt-
schaftlicher Baumaßnahmen**

Den rd. 3,5 Mio Euro teuren Maßnahmen zur Entschlammung Hamburger Gewässer lag ein die tatsächliche Leistung nicht zuverlässig erfassendes Aufmaß- und Abrechnungsverfahren zugrunde.

Die Hamburger Stadtentwässerung (HSE) wurde bisher nur unzureichend an der Finanzierung von Niederschlagswasserreinigungsanlagen beteiligt. Außerdem sind die finanziellen Verpflichtungen der HSE bei Ausbaumaßnahmen Hamburgs an Gewässern noch nicht im Interesse Hamburgs geregelt.

Entschlammung Hamburger Gewässer

282. Hamburg verfügt neben der Elbe und den Hafengewässern über ein insgesamt 640 km langes Gewässernetz, von dem 57,4 km schiffbar sind. Zuständig für deren Erhaltung und Ausbau sind neben der Behörde für Bau und Verkehr (BBV) die Tiefbauabteilungen der Bezirksämter. Für bauliche Investitionen an diesen Gewässern stehen im Haushalt jährlich rd. 5 Mio Euro zur Verfügung. Zu den Aufgabenschwerpunkten der letzten Jahre gehörte die Entschlammung verschiedener Gewässerabschnitte, deren Leistungen die BBV 1999 bis 2001 öffentlich ausschrieb. Der Rechnungshof hat zwölf Einzelmaßnahmen mit einem Kostenvolumen von zusammen rd. 3,5 Mio Euro geprüft, soweit dazu Abrechnungsunterlagen verfügbar waren.

Offene Gewässer

283. Grundlage der abgerechneten und vergüteten Leistungen war weitgehend ein zwischen Auftragnehmer und BBV vertraglich vereinbartes Aufmaßverfahren, mit dem das Volumen der im Gewässer lagernden und ausgehobenen Schlamm- und Sedimente bestimmt wurde. Im Rahmen einer Plausibilitätskontrolle hat der Rechnungshof das Verhältnis zwischen den nach diesem Verfahren er-

*Ungenügendes
Abrechnungs-
verfahren*

mittelten Volumina und den Gewichtsangaben aus den vom Auftragnehmer vorzulegenden Entsorgungsnachweisen für den Schlamm aus dem jeweiligen Gewässerabschnitt ermittelt. Die dabei festgestellten erheblichen Differenzen („Spezifische Gewichte“ zwischen 0,661 und 1,347) im Vergleich der verschiedenen Maßnahmen machen deutlich, dass aus der Volumenbestimmung des im Gewässer lagernden Sediments nicht sicher auf die tatsächlich zu transportierende Sedimentmenge geschlossen werden kann.

Da dies Verfahren insoweit nicht den Ansprüchen der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen / Teil A nach einer eindeutigen Leistungsbeschreibung genügt, hat der Rechnungshof die BBV aufgefordert, für zukünftige Maßnahmen durch zusätzliche Ermittlung des Feststoffgehalts der Schlämme eine klare Kalkulations- und Abrechnungsbasis zu schaffen. Dies ermöglicht zudem den wirtschaftlichen Vergleich zwischen verfahrenstechnisch unterschiedlichen Angeboten, eine getrennte Kontrolle der Ausführung sowie eine lückenlose Überwachung des Entsorgungsweges.

284. Auch die BBV hat keine nachvollziehbare Erklärung für die unterschiedlichen Schlammgewichte. Sie sieht jedoch den volumenbezogenen Abrechnungsmodus als unkomplizierteste und eindeutigste Leistungserfassung sowie als gegenüber den Auftragnehmern gerechteste Zahlungsweise. Entscheidend sei die Entfernung des im Gewässer vorhandenen Schlammvolumens. Aufgrund der vom Rechnungshof zu Recht festgestellten Abrechnungsunsicherheiten werde sie aber künftig durch zusätzliche Messungen auf gesicherte Daten sowohl für die Preiskalkulation als auch für die Abrechnungen hinwirken.

Verrohrte Gewässer

285. Neben einer Schlammentnahme aus offenen Gewässern war auch die Reinigung verrohrter, gemäß vorausgegangenen Messungen maximal etwa bis zur Hälfte der Rohrquerschnitte verschlammter Gewässerstrecken vereinbart. Grundlage der Vergütung sollte hier allein das nach Wiegenoten bestimmte Gewicht der in den Rohren lagernden Sedimente sein.

*Leistungsnach-
weise nicht
erbracht*

Diesen vorgeschriebenen Leistungsnachweis hat der Auftragnehmer in keinem der betreffenden Einzelfälle erbracht. Er hat stattdessen in seiner Mengenermittlung das auszuhebende und zu entsorgende Schlammvolumen dem Gesamt-Innenvolumen der Rohre gleichgesetzt und mit Hilfe der Annahme spezifischer Gewichte von 1,2 und 1,25 das von ihm in Rechnung gestellte Abrechnungsgewicht bestimmt. Die Baudienststellen haben dieses Ergebnis als erbrachte Leistung anerkannt und eine entsprechende Vergütung (zusammen rd. 100.000 Euro) gezahlt.

286. Dieses Berechnungsverfahren entsprach damit nicht den vertraglichen Vereinbarungen und gab das tatsächliche Sedimentgewicht nicht wieder. Im Ergebnis wurde so durch die zusätzliche

Abrechnung auch des Wasser- und Luftvolumens die vertraglich gerechtfertigte Abrechnungsmenge etwa verdoppelt. Die unzutreffende Leistungserfassung führte mithin zur Auszahlung eines in Höhe von ca. 50.000 Euro unberechtigt hohen Rechnungsbetrags.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Baudienststellen eine vom vereinbarten Abrechnungsverfahren abweichende Gewichtsermittlung anerkannt haben. Er hat die Aufstellung einer vertragsgemäßen Abrechnung, die dem Gewicht der tatsächlichen Sedimentmenge entspricht, sowie die Erstattung des überzahlten Betrags gefordert.

287. Die BBV hat darauf hingewiesen, dass durch das angewandte technische Verfahren die zur Deponie abzufahrende Spülwassermenge reduziert und so Deponiekosten gespart worden seien. Sie hat die Prüfung von Rückforderungsansprüchen zugesagt.
288. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass über die Vertragswidrigkeit des Abrechnungsverfahrens Einigkeit mit der BBV besteht. Im Übrigen wurden Abfuhr- und Deponiekosten für das Spülwasser bereits durch das ausgeschriebene und vereinbarte Abrechnungsverfahren abgedeckt. Eine darüber hinausgehende Vergütung ist nach dem Vertrag nicht möglich.

Planung und Finanzierung von Niederschlagswasserreinigungsanlagen

289. Die Regensiele der HSE führen das auf befestigten Flächen gesammelte Niederschlagswasser offenen Gewässern zu. Ange-reichert mit den weit überwiegend von öffentlichen Verkehrsflächen stammenden Sediment- und Schadstofffrachten tragen diese Zu-läufe in hohem Maße zur Gewässerverschlammung bei. An zehn Einleitstellen, über die schadstoffreiches Niederschlagswasser den Gewässern zufließt, sollen gemäß dem „Abwasserbeseitigungs-plan 2000“ der Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG) innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren Niederschlagswasserreini-gungsanlagen errichtet werden. Zwei dieser Anlagen (Halenreie und Bornmühlenbach) sind bereits fertig gestellt und mit rd. 1 Mio Euro aus Haushaltsmitteln der BUG finanziert worden. Für weitere Anlagen werden zurzeit im Auftrag sowohl der BUG als auch der BBV Planungsunterlagen erarbeitet. Auch dafür sind bereits Ingenieurleistungen erheblichen Umfangs (bis Frühjahr 2002 etwa 120.000 Euro) aus dem Haushalt finanziert worden.
290. In ihrer „Kooperationsvereinbarung“ vom 06./12.08.1999 haben sich BBV und HSE auf eine gemeinsame Finanzierung der Investi-tions-, Betriebs-, Unterhaltungs- und späterer Erneuerungskosten aller nach dem 31.12.1994 hergestellten Regenwasserbehand-lungsanlagen auf der Grundlage des Verursacherprinzips verständigt. Da das verschmutzte Niederschlagswasser gemäß Ermittlungen der BBV zu 82 % von öffentlichen Wegen stammt, übernimmt Hamburg einen entsprechenden Kostenanteil und die HSE einen

Anteil von 18 %. Geregelt wurden auch die Pflichten der Beteiligten (Hamburg und HSE), die sich aus der Bedarfsträgerschaft ergeben. Innerhalb des Sielnetzes, d.h. vor der Einleitstelle in ein Gewässer gelegene Behandlungsanlagen sollen von der HSE entworfen, gebaut und betrieben werden. Für Planung und Bau von Anlagen innerhalb eines Gewässers ist die Stadt (BBV bzw. Tiefbauabteilung des Bezirksamts) zuständig. Einmal jährlich sollen die Aufwendungen zwischen Hamburg und HSE gegenseitig verrechnet werden.

291. *Kostenbeteiligung
HSE nicht
abgefordert* Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die HSE von den beteiligten Baudienststellen bisher nicht aufgefordert wurde, sich im vereinbarten Umfang an den aus dem Hamburger Haushalt für die oben genannten Planungen und Baumaßnahmen geleisteten Ausgaben zu beteiligen. Er hat verlangt, dies nunmehr nachzuholen. Im Übrigen hat er die Behörden auch gebeten, die Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Bauherren- und Kostenträgerverpflichtungen präziser zu regeln, damit Vorfinanzierungen und unberechtigte Verwaltungsleistungen Hamburgs zukünftig ausgeschlossen werden können.
292. Die BBV sowie die BUG haben zugesagt, für die bisher von Hamburg allein finanzierten Aufwendungen die vereinbarten Kostenanteile von HSE abzufordern sowie die weitere Realisierung notwendiger Anlagen mit HSE zu erörtern. Dies betreffe aber nicht die Aufwendungen der Anlagen Halenreihe und Bornmühlenbach, die bereits vor dem Abschluss der Kooperationsvereinbarung als Pilotanlagen fertig gestellt waren und die deshalb nicht der Kostenteilung mit HSE unterliegen. HSE hat erklärt, für diese Anlagen keine Finanzierungsverpflichtungen übernehmen zu müssen, weil vor deren Bau – wie in der Kooperationsvereinbarung vom August 1999 generell vorgesehen – keine von den Fachdienststellen konkret formulierten Anforderungen an die Behandlung vorgelegen hätten.
293. Der Rechnungshof hat die Behörden darauf hingewiesen, dass sich BBV und HSE in 1999 – ohne Ausnahmen – auf eine gemeinsame rückwirkende Finanzierung der „nach dem 31.12.1994 hergestellten Anlagen“ verständigt haben. Die beiden oben genannten Anlagen sind zwischen 31.12.1994 und August 1999 mit Vorgaben an das technische Verfahren und die Konstruktion als Gewässer ausgebaut worden. Insofern geht auch der Hinweis der HSE auf fehlende Anforderungen an die Behandlung fehl.

Die Behörden bleiben daher aufgefordert, die mit der HSE vereinbarte Kostenteilung im vollem Umfang zu realisieren und dabei auch für die beiden als Pilotprojekte realisierten Niederschlagswasserreinigungsanlagen auf einen die Interessenlage und die Verantwortlichkeit der Beteiligten sinnvoll berücksichtigenden Kostenausgleich hinzuwirken.

Kostentragung bei umzulegenden Abwasserleitungen

294. Die HSE ist gemäß § 1 Abs. 2 Stadtentwässerungsgesetz (SEG) u.a. berechtigt, auf Grundstücken im Verwaltungsvermögen Hamburgs sowie in öffentlichen Wegen und auf Gewässerparzellen im Einvernehmen mit den zuständigen Behörden öffentliche Abwasseranlagen zu bauen, zu betreiben und zu unterhalten. § 13 Abs. 4 SEG regelt die Folgepflicht der HSE bezüglich der Kostenübernahme allein für Straßenbaumaßnahmen.

Im Sinne dieser gesetzlichen Regelung haben die BBV und die HSE in ihrer Kooperationsvereinbarung bestimmt, dass die HSE auch bei Ausbaumaßnahmen Hamburgs an Gewässern generell „folgepflichtig“ sei, d.h., dass sie ihre baulichen Anlagen entsprechend umzubauen bzw. anzupassen habe. Im Gegensatz zu den allgemein üblichen finanziellen Verpflichtungen eines Folgepflichtigen und zu der Regelung für den Straßenbau sieht die Vereinbarung aber vor, dass die Kosten für die an den öffentlichen Abwasseranlagen durchzuführenden Anpassungen bis auf weiteres allein vom Veranlasser getragen werden.

295. Der Rechnungshof hat die vorübergehende, zeitlich jedoch unbefristete Einschränkung der im Rahmen einer Folgepflicht regelmäßig zu übernehmenden finanziellen Verpflichtungen als unbegründet beanstandet. Der HSE ist aufgrund der im SEG festgelegten Nutzungsberechtigung zwar die unentgeltliche Nutzung aller hamburgischen Grundstücke gestattet. Soweit Hamburg über diese Gestattung hinaus aus dem Vorhandensein der HSE-Anlagen aber Kosten und Aufwendungen entstehen, muss deren Übernahme Bestandteil der Folgepflicht sein, wie dies auch mit anderen Leitungsverwaltungen (z.B. Hamburger Wasserwerke GmbH) und auch für Straßenbaumaßnahmen geregelt ist. Das gilt sowohl für den notwendigen Um- und Ausbau der Gewässer selbst als auch für Umbaumaßnahmen an den auf Gewässergrundstücken gelegenen Abwasseranlagen. Mit dem Ausschluss einer Kostentragung des Nutznießers HSE ist eine für den Hamburger Haushalt finanziell nachteilige Regelung getroffen worden.

*Kostentragung
HSE unzureichend geregelt*

Der Rechnungshof hat daher die BBV aufgefordert, auf eine Änderung der Kooperationsvereinbarung und eine dem Straßenbau vergleichbare Regelung hinzuwirken.

296. Die HSE hat ihre Ablehnung, Folgekosten zu übernehmen, mit senatsinternen Aussagen anlässlich ihrer Errichtung begründet (u.a. im Hinblick auf die „Sicherung der Haushaltsneutralität“ und den „Grundsatz der Gebührenneutralität“), die allerdings so nicht in die endgültig beschlossenen Gesetzesvorlagen¹ übernommen wurden. Demgegenüber hat die BBV im Hinblick auf die Folgepflicht der HSE erklärt, dass die nach der Kooperationsvereinbarung zurzeit geltende Regelung zu Lasten Hamburgs unbefriedi-

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/1990 vom 11.10.1994

gend sei. Sie hat zugesagt, eine abschließende Klärung herbeizuführen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Behörde für Wissenschaft und Forschung / Universität Hamburg / Justizbehörde / Bezirksämter

Staatliche Aufgaben in der Landwirtschaft

Trotz erheblicher Abnahme der Zahl landwirtschaftlicher Betriebe sind keine Stellen in der Verwaltung abgebaut worden.

Wesentliche Ziele des agrarpolitischen Konzepts von 1994 sind noch nicht erreicht worden. Bestandsaufnahme und Aktualisierung stehen aus.

Vollzugsaufgaben wie die Bearbeitung von Förderanträgen könnten kostengünstiger von benachbarten Bundesländern miterledigt werden.

Die Überwachungspflichten im Pflanzenschutz- und Düngemittelrecht werden nicht ausreichend wahrgenommen. Die Zuständigkeiten sollten bei der Behörde für Wirtschaft und Arbeit konzentriert werden.

297. Die staatlichen Aufgaben in der Landwirtschaft hatte der Rechnungshof zuletzt 1994 geprüft.¹ Mit der Zusammenführung der Landwirtschaftsverwaltung in einer Behörde (Behörde für Wirtschaft und Arbeit - BWA -) im Jahr 2002 hat der Senat einer Forderung des Rechnungshofs entsprochen.

¹ vgl. Jahresbericht 1995, Tzn. 155 ff.

Aufgabenrückgang und Stellenentwicklung

298. Die Personalkapazität der Landwirtschaftsverwaltung betrug 1991 25 und 2002 26 Stellen.² Die derzeitige Stellenausstattung steht nicht im Einklang mit der Entwicklung der Landwirtschaft und dem damit verbundenen Rückgang staatlicher Aufgaben: Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Hamburg hat sich von 1.703 im Jahre 1991 auf 1.238 im Jahre 2001 verringert³ – ein Rückgang von 27 %. Ein weiterer Rückgang auf rd. 700 Betriebe wird für die nächsten Jahre von der Landwirtschaftskammer (LWK) prognostiziert. Landwirtschaftliche Flächen und Zahl der Beschäftigten haben ebenfalls abgenommen. Die Förderfälle sind in den letzten Jahren um rd. 75 % gesunken.

Stellenentwicklung in der Verwaltung spiegelt Aufgabenrückgang nicht wider

299. Die Verwaltung hat es versäumt, ihren Ressourceneinsatz an diese Entwicklung anzupassen. Spätestens die Zentralisierung der Landwirtschaftsverwaltung bei der BWA im Jahr 2002 hätte hierfür Anlass geboten. Eine unerlässliche Voraussetzung für die richtige Bemessung der erforderlichen Ressourcen ist allerdings, dass die Behörde ihr Arbeitsfeld aufgabenkritisch überprüft. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, entsprechend vorzugehen.

Zutreffende externe Daten und notwendigen Verwaltungsaufwand ermitteln

300. Die Verwaltung hat ausgeführt, dass

- die in einer Agrarverwaltung zu administrierenden Aufgaben nicht in einer zwingend kausalen Beziehung zur Anzahl der Betriebe stünden,
- die Agrarförderung aufgrund der in Hamburg vielschichtigen Betriebsstrukturen überaus komplex sei,
- die organisatorischen Änderungen der vergangenen Dekade, wie die Zusammenlegung von Abteilungen der BWA, die Integration der ehemaligen Mitarbeiter der Behörde für Umwelt und Gesundheit, aber auch Aufgabenstraffungen unter Freisetzung von Personalkapazitäten zu berücksichtigen seien.

Außerdem würden die gestaltenden Aufgaben in der Landwirtschaftspolitik in Zukunft eher zu- als abnehmen.

301. Der Rechnungshof hält dem entgegen, dass die Behörde – wie auch der abstrakte Charakter ihrer Argumentation belegt – bisher nicht ermittelt hat, welcher Aufwand für die Landwirtschaftsverwaltung bei ihr im Einzelnen anfällt und wie hoch der zur Wahrnehmung dieser Aufgabe tatsächlich erforderliche Personalbedarf ist. Der generelle Hinweis auf vermutete zukünftige Aufgabenzuwächse lässt nicht erkennen, welche dies sein sollen, inwieweit sie unvermeidbar sind und welche Stellenanteile sie ggf. erfordern. Selbst wenn sich ein zusätzlicher Ressourcenbedarf dadurch ergäbe, bliebe immer noch zu prüfen, inwieweit dem der grundle-

² Die Stellenangaben sind miteinander vergleichbar: 1991 und 2002 wurde der ministerielle Teil dieser Aufgabe nur in der damaligen Wirtschaftsbehörde wahrgenommen.

³ agrarstrukturelle Erhebung des Statistischen Landesamtes Hamburg

gende Rückgang an Betrieben und Förderfällen (vgl. Tz. 298) gegenübersteht.

Länderübergreifende Zusammenarbeit nutzen

302. Um zusätzlich zur erforderlichen Anpassung der Verwaltung an die Strukturentwicklung in der Landwirtschaft Effizienzgewinne realisieren zu können, hat der Rechnungshof eine Verstärkung der länderübergreifenden Zusammenarbeit vorgeschlagen. Aufgaben der vollziehenden Landwirtschaftsverwaltung – insbesondere die Bearbeitung von Förderanträgen zur so genannten Direktzahlung – können weitgehend oder sogar vollständig auf die Nachbarländer übertragen werden. Mit der Konzentration solcher Vollzugsaufgaben reduziert sich der Aufwand für Information, für die Einarbeitung in die zum Teil komplexe Materie und für die Bearbeitung des Einzelfalls.

Die Einschätzung des Rechnungshofs zur Nutzung länderübergreifender Kooperationen wird von der BWA geteilt.

Der Rechnungshof erwartet, dass diese gemeinsam gesehene Chance im Rahmen der fortschreitenden Zusammenarbeit Hamburgs mit seinen Nachbarländern alsbald genutzt wird.

Agrarpolitisches Konzept

Wesentliche Ziele noch nicht erreicht

303. Mit dem Agrarpolitischen Konzept (APK) hatte der Senat 1994 Zielvorstellungen und Maßnahmen für die hamburgische Landwirtschaftspolitik formuliert und der Bürgerschaft vorgelegt.⁴ Wesentliche Ziele des APK sind jedoch bislang nicht erreicht, angekündigte Maßnahmen nicht durchgeführt worden. Eine Erfolgskontrolle durch die BWA steht bis heute aus.

Noch nicht verwirklicht sind z.B. die

- angestrebte Übertragung der Hamburgischen Gartenbau-Versuchsanstalt (HGVA) auf die LWK (vgl. Tzn. 307 ff.),
- Entwicklung von Marketing-Konzepten für Teile der Landwirtschaft und
- Erarbeitung von Konzepten sowie die Sicherstellung gesetzlich vorgeschriebener Kontrollen im Bereich des Pflanzenschutzes (vgl. Tzn. 305 f.).

Auswertung, Überprüfung und Aktualisierung des APK überfällig

Der Rechnungshof hat die BWA aufgefordert, die überfällige Auswertung des vor neun Jahren beschlossenen APK nachzuholen, die Zweckmäßigkeit der Weiterverfolgung bislang nicht erreichter Ziele und umgesetzter Maßnahmen zu prüfen, das Konzept zu aktualisieren und zügig umzusetzen.

⁴ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 15/1840 vom 13.09.1994

304. Die BWA räumt Defizite in der Umsetzung des APK ein. Sie werde sich mit der Abarbeitung der vom Rechnungshof genannten Defizite ebenso befassen wie mit der Fortschreibung des APK.

Pflanzenschutz- und Düngemittelbereich

305. Für die Überwachung der Einhaltung des Pflanzenschutz- und des Düngemittelrechts sind in Hamburg die BWA als Fachaufsicht, das Pflanzenschutzamt und die Amtliche Pflanzenbeschau der Universität sowie die Bezirksämter als ausführende Stellen zuständig.

Diese gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollen sind bisher unzureichend durchgeführt worden. Nach dem Bericht der BWA gegenüber dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft haben im Jahr 2000 im Düngemittelbereich (Zuständigkeit der Bezirke) nur zwei und in 2001 keine Kontrollen stattgefunden. Im Pflanzenschutzbereich (Zuständigkeit der Universität) sind in 2000 und 2001 einige wenige Verkehrs- und Kennzeichnungskontrollen durchgeführt worden. Anwendungskontrollen und Kontrollen hinsichtlich des Gebrauchs von Pflanzenschutzgeräten unterblieben.

Vorgeschriebene Kontrollen unzureichend durchgeführt

Der Rechnungshof hatte schon 1997 aus Anlass einer Prüfung des Instituts für Angewandte Botanik gefordert, Pflanzenschutzamt und Amtliche Pflanzenbeschau aus der Universität herauszulösen.⁵ Die jetzt festgestellten Defizite bestätigen die Richtigkeit der damaligen Forderung. Die beiden Einrichtungen der Universität sollten im Hinblick auf den Vollzugscharakter ihrer Aufgaben aus dem Hochschulbereich ausgegliedert und wegen der fachlichen Nähe zu den Aufgaben der BWA dieser zugeordnet werden. Zugleich empfiehlt es sich, die bislang bei den Bezirken liegenden Zuständigkeiten für Düngemittelkontrollen in diesen Konzentrationsprozess einzubeziehen, um damit für einen zusammenhängenden Aufgabenbereich auch eine effiziente und Synergien nutzende Verwaltungseinheit zu schaffen, die die beanstandeten Defizite in der Aufgabenwahrnehmung dauerhaft abstellt. Auch das damalige Senatsamt für Bezirksangelegenheiten hatte sich gegenüber der BWA im Hinblick auf die in den Bezirksämtern nicht gegebene fachliche Qualifikation für eine Aufgabenübertragung ausgesprochen.

Zuständigkeiten bei der BWA konzentrieren

306. Die Verwaltung hat eingeräumt, dass die laufend wachsenden Kontroll- und Monitoringaufgaben zusammen mit den zersplitterten Zuständigkeiten nicht effektiv und qualifiziert vorgenommen wurden. Eine Arbeitsgruppe werde für die Reorganisation von amtlicher Pflanzenbeschau, amtlichem Pflanzenschutz und weiterer Kontrollaufgaben einschließlich der Zusammenlegung von Pflanzenschutz- und Düngemitteluntersuchungen noch im Jahr 2003 einen Vorschlag unterbreiten.

⁵ vgl. Jahresbericht 1997, Tz. 215

Hamburgische Gartenbau-Versuchsanstalt Fünfhausen

307. Die Hamburgische Gartenbau-Versuchsanstalt Fünfhausen (HGVA, Stiftung bürgerlichen Rechts) ist seit Ende der 80er-Jahre kontinuierlich umstrukturiert worden. Als wesentliche Aufgabenbereiche sind die Überbetriebliche Ausbildung, Fortbildungs- und Informationsveranstaltungen und die Durchführung von Demonstrationsprojekten verblieben. Weit mehr als die Hälfte der Aufwendungen der Stiftung werden durch die institutionelle Förderung der BWA gedeckt.

Umstrukturierung nicht vorangetrieben

Die BWA hat den Umstrukturierungsprozess der Stiftung zwar begleitet, nicht aber durch Entscheidungen zum Abschluss gebracht: So wurde über ein bereits im APK angekündigtes und 1995 im Entwurf erarbeitetes Konzept für das Ausbildungszentrum, das auch die Übernahme durch die LWK beinhaltete, nicht entschieden. Die notwendige Änderung der Stiftungssatzung zur Anpassung insbesondere der Aufgabeninhalte unterblieb. Die Position des Vorstandsvorsitzenden, satzungsgemäß ein Behördenvertreter, ist seit 1998 nicht mehr besetzt. Die Funktion nimmt kommissarisch der Geschäftsführer der LWK wahr.

308. Der Rechnungshof hat die BWA aufgefordert, die erforderliche Satzungsänderung in die Wege zu leiten, die der Behörde zustehenden Positionen in den Gremien vollständig zu besetzen und insbesondere das Handlungskonzept nunmehr zu verabschieden und umzusetzen.

Nach Änderung der Aufgaben nicht mehr benötigte Flächen und Wohngebäude der Stiftung sollten bei Vorliegen angemessener Marktbedingungen veräußert werden.

309. Wesentliche Aufgabe der HGVA und damit Voraussetzung für deren Weiterbetrieb wie für eine Übernahme durch die LWK ist derzeit die Überbetriebliche Ausbildung. Soweit die BWA diese weiterhin für erforderlich erachtet, sollte die BWA zunächst prüfen,

- welche Aufgaben im Rahmen einer in Aussicht genommenen länderübergreifenden Zusammenarbeit künftig von welcher Stelle bzw. von welchem „Kompetenzzentrum“ wahrgenommen werden sollen; rückläufige Zahlen bei Aus- und Fortzubildenden legen hier eine Konzentration nahe;
- welche Synergieeffekte und Einsparungen (z.B. bei den Aufwendungen für die Verwaltung) sich durch eine Zusammenführung von HGVA und LWK erzielen lassen.

Verringerung der Zuwendung möglich

Bei Ausschöpfung aller Einsparmöglichkeiten dürfte sich der Zuschuss der BWA an die HGVA bzw. – bei einer Übernahme – an die LWK gegenüber dem gegenwärtigen Zustand reduzieren lassen.

310. Die BWA räumt Umsetzungsdefizite ein. Zwischenzeitlich sei der Umsetzungsprozess innerhalb der Stiftung abgeschlossen. Der Stiftungsmantel müsse nun aufgelöst und die HGVA in die LWK eingegliedert werden. Es sei eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Behörde, der LWK und der HGVA gebildet worden, die Voraussetzungen für eine Angliederung der HGVA an die LWK prüfen und entsprechende Vorschläge vorbereiten solle. Notwendige Satzungsänderungen sollen mit dem Stiftungsvorstand abgestimmt werden. Ein umsetzungsreifes Ergebnis solle bis Mitte 2004 vorliegen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Behörde für Wirtschaft und Arbeit / Behörde für Bau und Verkehr / Justizbehörde / Bezirksämter Hamburg-Mitte und Bergedorf

Gewerbeerschließungen „Rote Brücke“ und „Moorfleet Unterer Landweg“

Der Vergleich der Gewerbeerschließungen „Rote Brücke“ und „Moorfleet Unterer Landweg“ zeigt, dass Bauflächen mit Hilfe einer Projektsteuerung zügiger fertig gestellt werden können und dass dies unter technisch schwierigen Voraussetzungen wirtschaftlich ist.

Bei der Gewerbeerschließung „Rote Brücke“ waren die Standards zu hoch. Verkehrsflächen wurden mehr als erforderlich ausgewiesen und Radwege angeordnet, obwohl weder die Bemessungsgrundlagen noch die örtliche Verkehrssituation dies erforderten.

Die Auswirkungen hoher Eisengehalte im Grundwasser auf die Planung der Oberflächenentwässerung „Rote Brücke“ wurden zu spät erkannt. Dies führte zu einem Baustopp und zur Neuplanung der gesamten Anlage.

Insgesamt hätten bei der Realisierung der Erschließungsmaßnahme „Rote Brücke“ rd. 250.000 Euro eingespart werden können.

Bereitstellung von Industrie- und Gewerbeflächen

311. Nach dem Senatsprogramm „Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen“ werden in Hamburg laufend angebotsfähige Bauflächen für die Ansiedelung von Betrieben hergerichtet. Bei der aus diesem Programm in den vergangenen Jahren erschlossenen „Roten Brücke“ handelt es sich um eine auf Vorrat hergerichtete Fläche, die bei Bedarf ansiedlungswilligen Betrieben angeboten werden kann.

Die Fläche „Moorfleet Unterer Landweg“ wurde auf Anforderung des Investors hergerichtet.

Planung und Durchführung der Baumaßnahmen

312. Nach Anfang der 90er-Jahre einsetzenden Überlegungen, die seit längerem brach liegende Fläche „Rote Brücke“ für Gewerbenutzungen herzurichten, wurde sie im Jahre 1995 in das Erschließungsprogramm des Senats aufgenommen. Die dazu durchgeführten Sanierungs- und Baumaßnahmen erstreckten sich über einen Zeitraum von sechs Jahren bis 2002, die Oberflächenentwässerung soll voraussichtlich im Frühjahr 2004 endgültig fertig gestellt sein. Ein Fertigstellungstermin für die Erschließung war von vornherein nicht konkret festgelegt. Eine kontinuierliche Bautätigkeit fand nicht statt. Den eingesetzten Baumitteln in Höhe von rd. 10 Mio Euro stehen aufgrund der geringen Grundstücksnachfrage erst Einnahmen von rd. 1,2 Mio Euro gegenüber.

Bei der baulichen Herrichtung der Gewerbefläche „Moorfleet Unterer Landweg“ führten die sehr engen Terminvorgaben aus dem Vertrag mit dem ansiedlungsbereiten Unternehmen innerhalb eines Jahres zum Abschluss aller durch ein Projektmanagement zuvor intensiv vorbereiteten Bauarbeiten zur Flächenherrichtung. Der Kaufpreis für die Grundstücke von rd. 14 Mio Euro wurde schon während der laufenden Erschließungsarbeiten an Hamburg gezahlt.

313. *Lange Bauzeit durch fehlende Projektsteuerung* Nach vergleichender Betrachtung der beiden Maßnahmen hält der Rechnungshof eine Optimierung der Zeit- und Bauabläufe bei Gewerbeerschließungen generell für möglich und erforderlich. Das gilt ebenfalls für die Realisierung von Angebotsflächen auf Vorrat, d.h. ohne konkrete Nachfrage privater Nutzer wie bei der „Roten Brücke“. Auch hier hätten, durch einen im Vorwege planerisch gut vorbereiteten, von einer Projektsteuerung koordinierten Maßnahmenablauf sowie eine dann folgende zügige Baudurchführung, die Flächen früher verfügbar sein können. Ein zügiges Vorgehen ist insbesondere unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten angezeigt.

Damit können zunächst die Baukosten minimiert und die hamburgischen Aufwendungen zur Flächenherrichtung zeitnah durch Erlöse aus Grundstücksverkäufen bzw. die Realisierung der mit einer Flächenvergabe verbundenen, für Hamburg positiven Nutzungsaspekte kompensiert werden.

314. Der Rechnungshof erwartet, dass zukünftig der bereits 1998 zugesagte¹ Einsatz von Projektsteuerern Gewerbeerschließungsmaßnahmen generell zugute kommt und in allen Phasen der Bauvorbereitung und -durchführung eine Koordinierung der Beteiligten mit dem Ziel einer zügigen Fertigstellung der Arbeiten und Bereitstellung der Flächen auch unter Einhaltung des Kostenrahmens sicherstellt.

Das Beispiel „Moorfleet Unterer Landweg“, das mit Blick auf die schwierigen Grundstücksverhältnisse, vorhandene Altlasten und Bodendenkmale sowie eine aufwändige äußere Erschließung als schwierige Baumaßnahme bezeichnet werden muss, belegt die Möglichkeit, auch technisch komplizierte Baumaßnahmen unter großem Zeitdruck zu realisieren.

315. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit hat darauf hingewiesen, dass die Dauer der Flächenherrichtung von den vorhandenen Bodenverhältnissen (abschnittsweise hoch belastet) abhängig und die Ansiedlung von Betrieben generell ein schwieriger Prozess sei. Sie stimme mit dem Rechnungshof grundsätzlich darin überein, dass Gewerbeflächen vorausschauend planungsrechtlich zu sichern sowie zügig und termingerecht auf ihre spätere Nutzung vorzubereiten seien, wie dies im Fall „Moorfleet Unterer Landweg“ gelungen sei. Weiterhin bestehe Übereinstimmung, dass über eine Projektsteuerung von Fall zu Fall, mit Blick auf die Komplexität der jeweiligen Maßnahme, entschieden werden soll.

Ausbaustandards Rote Brücke

316. Die in den letzten Jahren in verschiedenen Bezirksamtsbereichen hergerichteten Gewerbeflächen weisen unterschiedliche Ausbaustandards aus. Ein Vergleich der Erschließung „Rote Brücke“ mit fertig gestellten Gewerbegebieten, wie z.B. in Allermöhe, Höltigbaum und Harburg, zeigt abweichende Anforderungen insbesondere bei den Vorgaben zur Notwendigkeit und Bemessung von Rad- und Gehwegen, Parkstreifen und der Entwässerung. So ist nicht erkennbar, aus welchem Grund die neuen Anliegerstraßen Rote Brücke und Zinkhüttenweg breiter ausgebaut wurden als die Hupterschließungsstraßen Liebigstraße und Billbrookdeich. Zu der Überbreite beigetragen hat insbesondere die Anordnung beidseitiger Radwege. Diese binden aber weder an weiterführende

Unterschiedliche Ausbaustandards in Gewerbegebieten

¹ vgl. Jahresbericht 1998, Tzn. 381 - 383. Aufgrund der Forderung des Rechnungshofs, die Bauarbeiten kurzfristig nachfrage- und zeitgerecht zu realisieren, hatte die Wirtschaftsbehörde damals zugesagt, die Anregungen hinsichtlich optimierter Planung, Bauvorbereitung und Durchführung zur Bereitstellung von Flächen auch im Rahmen begrenzter finanzieller und personeller Möglichkeiten zu berücksichtigen.

Radwegenetze an, noch ergibt sich ihre Notwendigkeit aus den technischen Richtlinien² und dem prognostizierten Radverkehrsaufkommen dieses Gebiets. Bei Verzicht auf die Radwege und Ausführung bedarfsgerechter Parkstreifen hätten rd. 1.100 m² Gewerbefläche mehr verkauft werden können. Unter Vernachlässigung der Baukostendifferenz ist Hamburg daraus ein finanzieller Nachteil von rd. 125.000 Euro entstanden.

317. *Vermeidbare Mehrkosten durch zu breite Straßen* Der Rechnungshof hat den Umfang des in den Querstraßen Rote Brücke und Zinkhüttenweg hergestellten und als öffentliche Verkehrsfläche ausgewiesenen Straßenquerschnitts als überzogen und unwirtschaftlich beanstandet. Vorgaben des Senats in Bezug auf die notwendige Beschränkung des Aufwands und baulicher Standards nach den vorgenannten technischen Richtlinien sowie die Beachtung wirtschaftlicher Gesichtspunkte sind nicht in dem gebotenen Maß berücksichtigt worden und haben insofern zu vermeidbaren Mehrkosten geführt.
318. Die Behörde für Bau und Verkehr hat erklärt, dass Radverkehrsanlagen 1995 einen hohen politischen Stellenwert gehabt hätten. Die Querschnittselemente der Erschließungsstraßen einschließlich der Radwege seien in der Begründung zum Bebauungsplan Billbrook 3 explizit aufgeführt und hätten deshalb später umgesetzt werden müssen. Weiterhin seien die Querschnittselemente aus der PLAST 3 von 1988 (Querschnitte) durch die PLAST 9 von 1995 (Radwege) modifiziert worden und damit gemeinsame Geh- und Radwege nur in Ausnahmen zulässig. Neue Verkehrsflächen in unbebautem Gelände stellten keine solche Ausnahme dar. Darüber hinaus führt die Behörde für Bau und Verkehr die Radwegverbindung zwischen Allermöhe und Billbrook/Billstedt an, für deren Teilstück Unterer Landweg im Jahr 2001 eine Vorplanung aufgestellt worden sei.
319. Der Rechnungshof verweist auf das Grundnetz von Velorouten im Verkehrsentwicklungsplan Hamburg³. Die dort verlaufenden Routen⁴ liegen außerhalb des Gewerbegebiets „Rote Brücke“. Zudem ist aus PLAST 9⁵ schon deshalb keine Verpflichtung zum Bau von Radwegen abzuleiten, weil diese dort erst bei einer Verkehrsbelastung von über 10.000 Kfz/24 h vorgesehen sind, die hier in keiner der neu angelegten Straßen erreicht wird.

² Planungshinweise für Stadtstraßen - PLAST -

³ vgl. Verkehrsentwicklungsplan Hamburg, Leitlinien und Handlungskonzept für eine an Arbeit und Umwelt orientierte Verkehrspolitik in Hamburg der Behörde für Bau und Verkehr / Baubehörde vom Dezember 2000, Seite 60, Abbildung 4-45

⁴ vgl. „Plan 8 Prioritäten im Routennetz“ der Behörde für Bau und Verkehr / Baubehörde von 1999, Route 8: City - Billstedt - Bergedorf - (Reinbek, Wentorf), und Route 9: City - Rothenburgsort - Bergedorf

⁵ vgl. PLAST 9, Anhang 1, Blatt 1 Belastungsrichtwerte und Abmessungen von Radverkehrsführungen (Stand 12/2000)

Darüber hinaus weist der Rechnungshof darauf hin, dass gerade auch die im Rahmen des Bebauungsplan-Verfahrens konzipierten öffentlichen Erschließungsanlagen wirtschaftlich und sparsam auszuliegen und nur im bedarfsgerechten Umfang zu realisieren sind.⁶

Oberflächenentwässerung Rote Brücke

320. Das Konzept zur Ableitung des Oberflächenwassers der Erschließungsmaßnahme „Rote Brücke“ sah seit 1990 den Bau eines Regenrückhaltebeckens im Bereich des Moorfleetgrabens vor.

Erst 2002 wurde im Zuge erster Erdarbeiten und einer Grundwasserabsenkung zur Realisierung des Beckens das abgepumpte Wasser untersucht und ein stark erhöhter Eisengehalt festgestellt. Das schloss ein Einleiten in das vorhandene Grabensystem aus. Die begonnenen Bauarbeiten mussten gestoppt und eine Umplanung der Entwässerungsanlage eingeleitet werden.

321. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass nicht schon in der Planungsphase das Grundwasser auf alle relevanten Inhaltsstoffe und damit auch auf Eisen untersucht wurde. Bedingt durch den notwendigen Baustopp und die Neuplanung sind vermeidbare Mehrkosten entstanden.

*Planungsfehler
führt zu
Mehrkosten*

322. Die Bezirksverwaltung hat erklärt, dass man sich zwar ausführlich mit der Grundwasserproblematik auseinander gesetzt, jedoch die Auswirkungen des natürlichen Inhaltstoffes Eisen im Grundwasser bis zum Beginn der Baumaßnahme nicht erkannt habe. Auch bei den Behörden für Bau und Verkehr und für Umwelt und Gesundheit wurde dem Eisengehalt bis dahin keine Beachtung geschenkt. Die Bezirksverwaltung beziffert die Mehrkosten für die Umplanung der Baumaßnahme auf rd. 125.000 Euro.

⁶ vgl. § 125 (3) Baugesetzbuch (BauGB), wonach die Rechtmäßigkeit der Herstellung von Erschließungsanlagen durch Abweichungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht berührt wird, wenn u.a. die Abweichungen mit den Grundzügen der Planung vereinbar sind und die Erschließungsanlagen hinter den Festsetzungen zurückbleiben.

Behörde für Umwelt und Gesundheit / Justizbehörde / Bezirksämter

Baumschutzverordnung

Da Anträgen auf eine Ausnahmegenehmigung weit überwiegend stattgegeben wird, ist eine aufgabenkritische Untersuchung angezeigt, in welchem Umfang der Genehmigungsvorbehalt weiterhin erforderlich ist, um den Zweck der Baumschutzverordnung gewährleisten zu können.

323. Nach der Verordnung zum Schutz des Baumbestandes und der Hecken in der Freien und Hansestadt Hamburg (Baumschutzverordnung)¹ bedarf es einer im Ermessen der Verwaltung stehenden Ausnahmegenehmigung, um „Bäume oder Hecken oder Teile von ihnen zu entfernen, zu beschädigen oder sonst wie in ihrer Wirkung als Zierde und Belebung des Stadtbildes zu beeinträchtigen“.

Diese Genehmigung erteilen die Naturschutzreferate der Bezirksämter. Der Antrag kann formlos gestellt werden. Nur bei klarer Sachlage aufgrund eines aussagekräftigen Antrags oder wenn von einem Baum eine Gefahr ausgeht, wird von einzelnen Dienststellen ohne Ortsbesichtigung entschieden; in schwierigen Fällen werden ggf. auch mehrere durchgeführt. Eine Fällgenehmigung wird in der Regel mit einer Verpflichtung zur Ersatzpflanzung bzw. -zahlung² verbunden; die Durchführung der Ersatzpflanzungen wird stichprobenweise überprüft.

Insgesamt gehen jährlich 8.000 bis 9.000 Anträge auf Ausnahmegenehmigung bei den bezirklichen Dienststellen ein. Bei überschlüssiger Berechnung bindet die Bearbeitung dieser Anträge insgesamt rund fünf Stellen in der Bezirksverwaltung. Im Jahr 2001 sind nach den Statistiken der Bezirksämter mehr als 93 % der eingegangenen Anträge positiv beschieden worden, auch in den Vorjahren lag danach die Genehmigungsquote jeweils über 90 %. Auch wenn die Statistik – wie die Behörde für Umwelt und Gesundheit angeführt hat – nur eingeschränkt aussagekräftig ist, bleibt – unabhängig vom Erfordernis, ihre Aussagekraft zu verbessern – festzustellen, dass die Anträge jedenfalls weit überwiegend genehmigt werden.

¹ vom 17.09.1948 (Bl. I 791-I), zuletzt geändert am 02.07.1981 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt [HmbGVBl.] S. 167)

² Auflage gemäß § 36 Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz vom 09.11.1977 (HmbGVBl. S. 333, 402), zuletzt geändert am 27.08.1997 (HmbGVBl. S. 441), in Verbindung mit §§ 9 ff. Hamburgisches Naturschutzgesetz in der Fassung vom 07.08.2001 (HmbGVBl. S. 281 ff.)

Aufgabenkritische Untersuchung

324. Ursprüngliches Ziel der in der unmittelbaren Nachkriegszeit erlassenen Baumschutzverordnung war es u.a., den Wiederaufbau des stark beeinträchtigten Stadt- und Landschaftsbildes zu unterstützen (§ 1). Die Baumschutzverordnung sollte verhindern, dass die Bäume und Hecken, die die Kriegseinwirkungen überstanden hatten, zur Deckung des Bedarfs an Brennmaterial genutzt wurden oder beim Wiederaufbau der Stadt zur Disposition standen. Diese Rahmenbedingungen haben sich verändert. Hamburgs Stadtbild ist seit längerem trotz weitgehender Bebauung wieder von Bäumen geprägt. Relevant geblieben ist der Zweck, den Bestandsschutz von Bäumen und Hecken nicht ohne weiteres insbesondere wirtschaftlichen oder anderen privaten Interessen unterzuordnen.
325. Der Rechnungshof sieht angesichts der über 90%igen Genehmigungsquote und des mit der Einholung einer Ausnahmegenehmigung verbundenen beträchtlichen Aufwands für Bürger und Verwaltung Anlass für eine normen- und aufgabenkritische Untersuchung. Da eine Verringerung der Genehmigungserfordernisse zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands und im Übrigen zu Erleichterungen für den Bürger führen würde, hat der Rechnungshof die ministeriell zuständige Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG) und die Bezirksämter als durchführende Verwaltung aufgefordert, auf der Grundlage einer systematischen Analyse der Genehmigungspraxis festzustellen, ob
- und ggf. welche typischen Fallgruppen den Genehmigungen bzw. Versagungen zugrunde liegen,
 - typische Fallgruppen ohne nennenswerte Beeinträchtigung des Zwecks der Baumschutzverordnung aus der Genehmigungspflicht entlassen werden können und
 - der angestrebte Schutzzweck in diesen Fällen ergänzender Regelungen (z.B. hinsichtlich Ersatzpflanzungen) bedarf.

Zielsetzung der Baumschutzverordnung teilweise überholt

Systematische Analyse der Genehmigungspraxis erforderlich

Gebührenfestsetzung

326. Die für die Genehmigungsverfahren erhobenen Verwaltungsgebühren³ werden – insbesondere bei Anträgen mit erhöhtem Arbeitsaufwand – vielfach nicht, wie in der Umweltgebührenordnung vorgeschrieben, dem Zeitaufwand entsprechend bemessen, sondern weit überwiegend nach einem pauschalen Arbeitsaufwand.⁴ Darüber hinaus wird – nach einer internen Absprache – in den Fällen, in denen der Antrag abgelehnt wird, ebenso unzulässig eine pauschalierte Gebühr in Höhe von nur 75 % der Gebührenhöhe für eine einstündige Bearbeitung berechnet, obwohl bei Ablehnungen

Unzulässige pauschale Gebührenbemessung

³ Deren Bemessung richtet sich nach der Umweltgebührenordnung vom 05.12.1995 (HmbGVBl. S. 365), zuletzt geändert am 02.12.2003 (HmbGVBl. S. 569).

⁴ Gem. Nr. 7.19 der Anlage zur Umweltgebührenordnung ist der Zeitaufwand zugrunde zu legen. Aufgrund einer Absprache der Bezirksämter wird jedoch weit überwiegend von einer Arbeitsstunde als Bearbeitungsdauer ausgegangen.

schon wegen der erforderlichen Begründungen der Entscheidung regelmäßig ein höherer Zeitaufwand entsteht.

Der Rechnungshof hat die Bezirksämter aufgefordert, künftig für Amtshandlungen nach der Baumschutzverordnung Verwaltungsgebühren entsprechend dem tatsächlich entstandenen Aufwand zu erheben. Darüber hinaus hat er – mit dem Ziel einer Verringerung des Verwaltungsaufwands – empfohlen, die Einführung ggf. nach Fallgruppen pauschalierter Gebührentatbestände unter Einbeziehung der Ergebnisse der aufgabenkritischen Untersuchung zu prüfen.

Weitere Verfahrensvereinfachungen

327.
Verbesserung der Informationsmöglichkeiten für die Bürger

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass nur einige Bezirksämter Antragsformulare und Informationsmaterialien für die Bürger bereithalten. Da ein entscheidungsreifer Antrag den Aufwand für die Verwaltung verringert und zu einer schnelleren Entscheidung führt, hat der Rechnungshof – auch im Hinblick auf die Einrichtung eines E-Government in Hamburg – angeregt,

- die Informationsmöglichkeiten der Bürger zu verbessern und zu vereinheitlichen, z.B. insbesondere durch Nutzung des Internets, aber auch durch Ausweitung der bereits teilweise vorhandenen Bandansagen auf das gesamte Stadtgebiet, und
- im Internet wie in Papierform ein Antragsformular anzubieten, das alle erforderlichen Mindestangaben sowie darüber hinaus auch Informationen abfragt, die geeignet sind, Ortsbesichtigungen im Regelfall entbehrlich zu machen.

328.
Novellierung der Baumschutzverordnung für Vereinfachungen nutzen

Die BUG beabsichtigt seit langem, die Baumschutzverordnung zu novellieren; ein entsprechender Entwurf wird derzeit behördenintern erarbeitet. In diesem Zusammenhang hat der Rechnungshof angeregt,

- zu prüfen, ob verbindliche generelle Festlegungen für Ersatzpflanzungen in die Baumschutzverordnung aufgenommen werden könnten,⁵ um damit mehr Transparenz für die Antragsteller zu schaffen und Festlegungen im Einzelfall entbehrlich zu machen, sowie
- Regelungen für ein einheitliches und Schadensrisiken zügig beseitigendes Vorgehen der Verwaltung bei so genannten Gefahrenbäumen zu schaffen; denkbar wäre hier ein qualifiziertes Anzeigeverfahren mit Begründung und ggf. nachgehender Kontrolle.⁶

⁵ zur Möglichkeit der generellen Regelung von Pflanzgeboten vgl. Verordnung zum Schutze des Baumbestandes in Berlin vom 11.01.1982 (Gesetz- und Verordnungsblatt [GVBl.] S. 250), zuletzt geändert durch Verordnung vom 21.08.2002 (GVBl. S. 271)

⁶ Die Beweislast für die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme bliebe dabei beim Bürger.

Stellungnahme der Verwaltung

329. Die Verwaltung hat zugesagt, sie werde

- künftig entsprechend der Gebührenordnung verfahren,
- die Einführung pauschalierter Gebührentatbestände prüfen und über das Ergebnis berichten sowie
- den Anregungen des Rechnungshofs hinsichtlich der Novellierung der Baumschutzverordnung nachgehen.

An der Vereinheitlichung vorhandener Bürgerinformationen und Antragsformulare werde bereits gearbeitet, die Anregungen des Rechnungshofs würden aufgenommen. Die Möglichkeit, bei Vorlage der erforderlichen Informationen bereits mit den Antragsunterlagen regelhaft auf Ortsbesichtigungen zu verzichten, werde jedoch nicht gesehen; dies müsse weiterhin der sachgerechten Entscheidung im Einzelfall vorbehalten bleiben.

Die BUG hält den bestehenden Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Baumschutzverordnung grundsätzlich für gerechtfertigt. Anträge für die Genehmigung einer Baumfällung würden im Wesentlichen bei – überwiegend vorab geklärt – Erfolgsaussicht gestellt.

Darüber hinaus könnten Ersatzpflanzungen oder Ersatzzahlungen im Falle einer Bestandsverminderung nur im Rahmen der Genehmigungsverfahren zur Auflage gemacht werden.

Im Übrigen will die BUG den Anregungen des Rechnungshofs folgen und weitere Vereinfachungen prüfen.

Bewertung durch den Rechnungshof

330. Der Hinweis der Behörde, der Verwaltungsaufwand sei gerechtfertigt, ist pauschal und bleibt ohne Begründung. Wenn tatsächlich Fällgenehmigungen im Wesentlichen nur bei Erfolgsaussicht beantragt werden, kann der weitergehende Verwaltungsaufwand vielfach um Ortsbesichtigungen reduziert werden. Schon jetzt wird in Einzelfällen bei hinreichend aussagekräftigen Antragsunterlagen (z.B. beigefügte Fotos und Gutachten von Gartenbaubetrieben) auf Ortsbesichtigungen verzichtet. Im Übrigen könnte auch bei Lockerung des Genehmigungsvorbehalts der Bürger zu einer qualifizierten Anzeige seiner beabsichtigten Maßnahme sowie zur Einhaltung weiterer rechtlicher Vorgaben – einschließlich der Vornahme von Ersatzpflanzungen – verpflichtet werden.⁷

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

⁷ vgl. auch Tz. 328

VII. Prüfungsergebnisse bei einzelnen Behörden und Anstalten

Justizbehörde

Personalverwaltung

Die Neuorganisation der Personalverwaltung in der Justizbehörde hat insbesondere durch die Aufteilung von Geschäftsprozessen zu unwirtschaftlichen Arbeitsabläufen geführt und Mehrkosten von jährlich rd. 0,4 Mio Euro ausgelöst.

Durch eine Zusammenfassung der Personalverwaltung in einer Servicestelle können insgesamt rd. 15 Stellen mit jährlichen Personalkosten von rd. 0,8 Mio Euro eingespart werden.

331. Die Justizbehörde hat – basierend auf dem Dezentralisierungsgedanken des Projekts „Justiz 2000“ – die bis dahin überwiegend zentralisierte Personalverwaltung der Justizbehörde 2002 neu strukturiert.¹

Amtsgericht und Strafvollzugsamt nehmen die Personalverwaltungsaufgaben jeweils ganzheitlich für ihre Beschäftigten wahr.

Alle anderen Beschäftigungsstellen² erledigen ihre Personalverwaltungsaufgaben nur zum Teil eigenständig. Für Angelegenheiten, die mit der Zahlbarmachung von Bezügen, Gehältern und Löhnen verbunden sind, bedienen sie sich einer „Serviceeinheit Personal“, die beim Hanseatischen Oberlandesgericht angebunden ist. Grundsatzangelegenheiten werden vom Amt für Allgemeine Verwaltung wahrgenommen.

332. Die Aufteilung der Geschäftsprozesse führt zu verlängerten Arbeitsabläufen, vermeidbarer Doppelarbeit sowie Medienbrüchen durch Erfassung von Daten in Papierform, die nochmals elektronisch eingegeben werden. Insoweit werden auch Vorteile des hamburgereinheitlichen Personalverwaltungsverfahrens mit Lohnbuchhaltung PAISY³, wie z.B. integrierte Textverarbeitung, aufgrund

Geschäftsprozesse ineffektiv

¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/5927 vom 24.04.2001

² Amt für Allgemeine Verwaltung, Justizamt, Hanseatisches Oberlandesgericht, Landgericht Hamburg, Finanzgericht, Hamburgisches Oberverwaltungsgericht, Verwaltungsgericht, Landesarbeitsgericht, Arbeitsgericht, Landessozialgericht, Sozialgericht, Generalstaatsanwaltschaft, Staatsanwaltschaft, Hamburgischer Datenschutzbeauftragter

³ Personalabrechnungs- und Informationssystem

fehlender Einheitssachbearbeitung nicht genutzt. Außerdem hat sich das Aktentransportaufkommen erhöht.

333. Die Behörde hat entgegen § 7 LHO vor der Neuorganisation keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bzw. Kostenvergleiche durchgeführt. Indem sie ausschließlich den im Konzept „Justiz 2000“ entwickelten Dezentralisierungsgedanken verfolgte, hat sie eine teurere und unwirtschaftlichere Organisationsstruktur in Kauf genommen. Sie hat nicht überprüft, ob
- die bisherige Aufgabenwahrnehmung durch die Neuorganisation optimiert werden kann und
 - mögliche Alternativen zur eingeführten Organisationsstruktur in Betracht kommen.

Keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen angestellt

Kostenvergleiche des Rechnungshofs zum Personalaufwand haben ergeben, dass sich die Personalkosten nach Neuorganisation um rd. 0,4 Mio Euro jährlich (rd. sieben Stellen) erhöht haben. Qualitätsverbesserungen sind nicht erkennbar. Damit ist die Neuorganisation weder wirtschaftlich noch sparsam.

Neuorganisation weder wirtschaftlich noch sparsam

334. Der Rechnungshof hat darüber hinaus festgestellt, dass im Vergleich der Personalverwaltungen in der Justizbehörde die wirtschaftlichste und sparsamste Aufgabenwahrnehmung im Strafvollzugsamt erfolgt. Dies hat der Rechnungshof als Maßstab für die Bearbeitung aller Personalverwaltungsangelegenheiten in der Justiz herangezogen (best practice). Schon hiernach ergibt sich ein mögliches Einsparvolumen in Höhe von rd. 0,8 Mio Euro jährlich (rd. 15 Stellen).

Einsparvolumen von 0,8 Mio Euro jährlich

Die Beseitigung der organisatorischen Schwachstellen (vgl. Tz. 332) ist durch eine konsequente Einheitssachbearbeitung sowohl im Rahmen einer zentralen als auch einer dezentralen Struktur der Personalverwaltung möglich. Das aufgezeigte Einsparpotenzial kann aber voraussichtlich nur bei vollständiger Zentralisierung der Aufgaben in einer Servicestelle ausgeschöpft werden. Die Personalverwaltungsaufgaben haben zwar operativen Charakter und kommen daher grundsätzlich für eine Dezentralisierung in Betracht. Zu beachten ist aber, dass die Personalsachbearbeitung durch zahlreiche Vorschriften geprägt ist und spezielles Fachwissen erfordert. Sie hat primär Servicecharakter und keine unmittelbar die Ressourcenverantwortung berührenden Auswirkungen und ist deshalb nach diesen Merkmalen in besonderer Weise für die Wahrnehmung in einer zentralen Servicestelle geeignet.⁴

335. Der Rechnungshof hat die Justizbehörde aufgefordert, ihre Personalverwaltung zügig neu und wirtschaftlich zu organisieren. Um das vom Rechnungshof aufgezeigte Einsparvolumen zu realisieren (vgl. Tz. 334), hat er der Behörde empfohlen, vorrangig die Zusammenfassung der Personalverwaltungsangelegenheiten in einer zentralen Servicestelle weiterzuverfolgen.

⁴ vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 237

Die Behörde hat zugesagt, die Neuorganisation der Personalverwaltung zum frühestmöglichen Zeitpunkt einzuleiten und umzusetzen. Sie verfolgt dabei das Ziel, rd. 15 Stellen einzusparen.

Behörde für Bildung und Sport

Ganztagschulen

Die nachmittäglichen Angebote der Ganztagschulen sind weit überwiegend dem Bereich der Freizeitgestaltung zuzuordnen. Anstelle von Lehrkräften sollten hierfür in größerem Umfang Sozialpädagogen, Erzieher und Honorarkräfte eingesetzt werden.

Neben strukturellen Veränderungen der Angebote hat der Rechnungshof eine deutliche Reduzierung des Anteils der Lehrkräfte gefordert. Zusätzlich könnten durch weitere Struktur- sowie Standardveränderungen erhebliche Mittel freigesetzt werden.

Bestand und Nachfrage

336. Im Schuljahr 2002/03 gab es in Hamburg insgesamt 35 staatliche Ganztagschulen. Nach § 13 Abs. 2 des Hamburgischen Schulgesetzes (HmbSG) können Ganztagschulen als freiwillig wahrzunehmendes ergänzendes Nachmittagsangebot (offene Ganztagschule) oder als verpflichtendes Schulangebot mit einem Wechsel von Unterricht und ergänzenden Angeboten während des Schultages (obligatorische Ganztagschule) eingerichtet werden.

An den vom Rechnungshof in die Prüfung einbezogenen 24 Ganztagschulen¹ besuchten im Schuljahr 2002/03 insgesamt rd. 7.500 Schülerinnen und Schüler die in den Ganztagsbetrieb einbezogenen Klassenstufen. Aus den Angaben der Schulen über die tatsächliche Teilnahme von Schülerinnen und Schülern am offenen Ganztagsbetrieb ergab sich eine durchschnittliche tägliche Teilnahmequote von rd. 56 %. Der durch ganztagspezifische Angebote ausgelöste Mehrbedarf betrug für das Schuljahr 2002/03 in den 19 Schulen, für die keine speziellen Stundentafeln gelten, insgesamt rd. 6 Mio Euro.

¹ Ausgenommen waren die elf Schulen für Geistig- und Körperbehinderte, die als Sonderform des verpflichtenden Ganztagsunterrichts geführt werden.

Angebotsstruktur

337. Die nachmittäglichen Angebote der Ganztagschulen erstrecken sich über ein breites Spektrum mit unterschiedlichsten Inhalten. Bei einer Analyse der Angebotsstruktur in den aufgesuchten Schulen im Schuljahr 2002/03 hat der Rechnungshof festgestellt, dass rd. 62 % der nachmittäglichen Angebote einer Unterrichtswoche dem Bereich „Freizeitgestaltung“² zuzuordnen waren. Auf den Bereich „Unterrichtsbezogene Ergänzungen“ entfielen rd. 17 %, auf „Förderungen“ rd. 15 % und auf „Themenbezogene Vorhaben und Projekte“ rd. 6 %.

Hoher Anteil von Freizeitangeboten

Freizeitangebote haben – gerade auch im Bereich der ganztägigen Betreuung – für die Entspannung und Regeneration der Schülerinnen und Schüler eine erhebliche Bedeutung. Der auffallend hohe Anteil an Freizeitangeboten gibt jedoch Anlass, die derzeitige Angebotsstruktur kritisch zu hinterfragen. Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, durch konkrete Zielvorgaben zur Ausrichtung der schulischen Konzepte darauf hinzuwirken, dass die Schulen die Qualität der ganztagspezifischen Angebote steigern und im Verhältnis zu den Freizeitangeboten die Angebote aus unterrichts- und themenbezogenen Kategorien sowie Förderangebote ausbauen.

338. Der Besuch einer obligatorischen Ganztagschule ist grundsätzlich mit einer Teilnahmepflicht³ verbunden. Auch an offenen Ganztagschulen sind teilweise verbindliche Angebote an einem Nachmittag der Woche eingeführt worden, für die die Teilnahme der Schülerinnen und Schüler verpflichtend ist.

Qualitätssteigerung durch Ausweitung der Teilnahmepflicht möglich

Eine Teilnahmepflicht bietet generell die Möglichkeit, den vormittäglichen Unterricht mit den nachmittäglichen Aktivitäten inhaltlich zu verzahnen und damit eine kostenneutrale Qualitätssteigerung des schulischen Gesamtangebots zu erreichen. Daher prüft die Behörde für Bildung und Sport (BBS) derzeit eine Ausweitung der verpflichtenden Angebote in offenen Ganztagschulen. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof eine Klärung gefordert, inwieweit eine regelhafte Teilnahmeverpflichtung über die obligatorische Ganztagschule hinaus einer rechtlichen Absicherung, z.B. durch eine ergänzende Regelung in § 13 HmbSG, bedarf.

339. § 13 Abs. 2 HmbSG definiert den Wechsel von Unterricht und ergänzenden Angeboten während des Schultages (so genannte Rhythmisierung) als wesentliches Element der obligatorischen Ganztagschule. Nach den geltenden Rahmenbedingungen⁴ ist eine Rhythmisierung auch bei offenen Ganztagschulen anzustreben, die allerdings nur bei einer Verpflichtung zur ganztägigen Teilnahme der Schülerinnen und Schüler erreicht werden kann.

Ziel einer Rhythmisierung des Unterrichts nicht erreicht

² z.B. Aufenthalt mit „Spielen und Entspannen“ in Bewegungs- und Gruppenräumen für Mädchen und Jungen; Ballspiele, wie Fußball und Basketball

³ § 13 Abs. 3 HmbSG

⁴ Die Rahmenbedingungen (vgl. Bürgerschaftsdrucksache 14/2857 vom 24.11.1992) legen Grundsätze und Standards für die Einrichtung und den Betrieb der Ganztagschulen fest.

Der Rechnungshof hat in den von ihm aufgesuchten obligatorischen und offenen Ganztagschulen festgestellt, dass dort eine Rhythmisierung nicht praktiziert wird. Er hat die BBS um Klärung gebeten, ob sie an der Zielsetzung einer Rhythmisierung des ganztägigen Unterrichts festhalten und wie sie ggf. diese Zielsetzung erreichen will.

Personaleinsatz

340. In Ganztagschulen werden die Lehrerkollegien durch Sozialpädagogen und Erzieher sowie durch außerschulische Mitarbeiter als Honorarkräfte ergänzt. Dadurch soll der Gefahr einer „Verschulung“ der über den Halbtagsunterricht hinausgehenden Zeit entgegengewirkt werden. Die Verteilung der ganztagspezifischen Aufgaben auf die verschiedenen Berufsgruppen wird teilweise durch detaillierte Regelungen⁵ in den geltenden Rahmenbedingungen beeinflusst.

Eine Auswertung der Stundenzuweisungen an die unter die Rahmenbedingungen fallenden Ganztagschulen hat für das Schuljahr 2002/03 folgende prozentuale Verteilung der ganztagspezifischen Mehrbedarfe auf die Berufsgruppen ergeben:

	Lehrer	Sozialpädagogen	Erzieher	Honorarkräfte
Gesamtbetrachtung	48,5 %	24,0 %	12,5 %	15,0 %
Nur Primarstufe	35,7 %	-	47,1 %	17,2 %
Nur Sekundarstufe I	53,1 %	32,7 %	-	14,2 %

341. *Hoher Anteil von Lehrkräften im Verhältnis zu anderen Professionen*

Viele der in der Praxis von Lehrkräften durchgeführten Aufgaben (z.B. Betreuung beim Mittagessen und während der Mittags- und Nachmittagsfreizeit, Kursangebote im Bereich der Freizeitgestaltung) könnten auch von einer anderen, möglicherweise sogar spezifischer ausgebildeten Berufsgruppe – und zwar grundsätzlich ohne Qualitätsverluste und zudem kostengünstiger – wahrgenommen werden. Deshalb hat der Rechnungshof gefordert, die Aufgabenzuordnung und den Verteilungsschlüssel auf die Berufsgruppen so zu verändern, dass

- in der Praxis erheblich mehr Honorarkräfte eingesetzt,
- die Anteile der Sozialpädagogen und Erzieher erhöht und
- die Anteile an Lehrkräften zu Gunsten der anderen Berufsgruppen vermindert

werden.

342. *Kostenvorteile durch veränderten Personaleinsatz*

Eine solche Umsteuerung könnte erhebliche Personalressourcen freisetzen. Nach überschlägigen Berechnungen ist eine Lehrerwo-

⁵ z.B. Schülerbetreuung während der Mittagsfreizeit jeweils zur Hälfte durch Lehrkräfte und Sozialpädagogen/Erzieher

chenstunde etwa dreimal teurer als die entsprechende Zeiteinheit eines Sozialpädagogen bzw. Erziehers und etwa 4,5 mal so teuer wie eine Honorarstunde. Die Kostenvorteile einer gegenüber der bisherigen Praxis (vgl. Tz. 340) veränderten Verteilung machen beispielhaft folgende Modellrechnungen⁶ deutlich:

- Eine Steigerung des Anteils der von Honorarkräften geleisteten Wochenstunden um 5 Prozentpunkte (von 15 auf 20 %) würde – bei unverändertem Einsatz von Sozialpädagogen und Erziehern – eine Freisetzung von rd. 5,3 Lehrerstellen mit Jahreskosten von über 0,3 Mio Euro ermöglichen.
- Ein Verteilungsschlüssel von 40:40:20⁷ würde rd. 8,3 Lehrerstellen (Jahreskosten von über 0,5 Mio Euro) freisetzen.

Der Umfang möglicher Freisetzungen von Ressourcen hängt von der künftigen Angebotsstruktur wie auch von der in den Rahmenbedingungen neu zu regelnden Beteiligung der Berufsgruppen an den ganztagspezifischen Aufgaben ab.

Weitere Handlungsmöglichkeiten

343. Der Rechnungshof hat eine Reihe weiterer Handlungsansätze für einen wirtschaftlicheren Ressourceneinsatz aufgezeigt:

- Die Kultusministerkonferenz hat sich im März 2003 bei der Definition des Begriffs „Ganztagsschule“ auf einen zeitlichen Standardrahmen geeinigt, der ein ganztägiges Angebot an drei Tagen der Woche mit mindestens jeweils sieben Zeitstunden vorsieht. Dies unterschreitet die bisherigen zeitlichen Vorgaben Hamburgs⁸ deutlich. Eine Umsteuerung auf diesen Standard würde in Hamburg Mittel von jährlich rd. 3,2 Mio Euro freisetzen.
- Die BBS weist den Schulen für die Betreuung in der Mittagsfreizeit zusätzliche Kapazität auf der Basis von 60 Minuten zu, während die Rahmenbedingungen dafür nur 45 Minuten zugrunde legen. Dies führte bei den vorhandenen Ganztagschulen im Schuljahr 2002/03 zu einer zusätzlichen Bereitstellung personeller Ressourcen im Umfang von 3,2 Lehrerstellen zuzüglich 3,6 Sozialpädagogen-/Erzieherstellen mit Jahreskosten von insgesamt über 360.000 Euro.
- Für den Bedarf an Sozialpädagogen und Erziehern weist die BBS den Schulen personelle Kapazitäten jeweils im Umfang von 60 Minuten für eine Unterrichtsstunde von 45 Minuten zu. Da die Sozialpädagogen und Erzieher an Ganztagschulen keine den Lehrkräften vergleichbare Aufgabenstruktur mit 45-

*Wirtschaftlicherer
Miteinsatz
durch kritische
Überprüfung
weiterer Stan-
dards möglich*

⁶ bezogen auf die unter die Rahmenbedingungen fallenden 19 Ganztagschulen
⁷ bisheriger Verteilungsschlüssel: Lehrkräfte (48,5) : Sozialpädagogen/Erzieher (36,5) : Honorarkräfte (15)

⁸ durchgehende pädagogische Betreuung an vier Tagen der Woche von 8-16 Uhr (acht Zeitstunden) und an einem Tag bis 14 Uhr (sechs Zeitstunden)

Minuten-Rhythmus, sondern die übliche Wochenarbeitszeit-Verpflichtung haben, ist die Zuweisungspraxis zu überprüfen.

- Die Teilnahmequoten am offenen Ganztagsunterricht werden mit steigendem Alter der Schülerinnen und Schüler aufgrund anderweitiger Verpflichtungen und Interessen tendenziell deutlich geringer. Die besonders niedrigen Teilnehmerzahlen in den letzten beiden Klassen der Sekundarstufe I sollten Anlass für eine Prüfung sein, ob die BBS die Klassenstufen 9 und 10 weiterhin in den Ganztagsunterricht einbeziehen will.

Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, die Umsetzungsmöglichkeiten kritisch zu prüfen und ggf. Anpassungen vorzunehmen, zumal die geltenden Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund des vorgesehenen erheblichen Ausbaus des Ganztagsschulwesens in Hamburg aktualisiert werden sollen und damit die Standards ohnehin auf dem Prüfstand stehen.

Anrechnungsstunden für Schulleitungsaufgaben

344.
Überhöhte Entlastungen gewährt

Ganztagschulen erhalten nach den Bedarfsgrundlagen als schulbezogenen Sonderbedarf vier zusätzliche Wochenstunden für Schulleitungsaufgaben. Zwei Ganztagschulen wurden darüber hinaus insgesamt weitere sechs Lehrerwochenstunden zur Entlastung der Schulleitung zugebilligt, ohne dass die Bedarfsgrundlagen dies rechtfertigen.

Der Rechnungshof hat die dargestellte Praxis, durch die über die anerkannten Bedarfe hinausgehende Personalkosten von jährlich rd. 14.000 Euro verursacht werden, beanstandet.

Ausbau des Betreuungsangebots

345.
Geringere Nachfrage bei anderen Betreuungsangeboten berücksichtigen

Die vom Senat vorgesehene verstärkte Einrichtung weiterer Ganztagschulen wird voraussichtlich die Nachfrage nach anderen die Halbtagschule ergänzenden Betreuungsangeboten verringern. Der Rechnungshof hat die BBS gebeten, die zu erwartende geringere Nachfrage beim Pädagogischen Mittagstisch und beim Hort in der Schule als Konsequenz aus dem geplanten Ausbau der Ganztagsschulbetreuung zu berücksichtigen und notwendige Folgerungen (z.B. durch Umsteuerung von Haushaltsmitteln) zu ziehen, um die Ressourcen so wirtschaftlich wie möglich einzusetzen. In diesem Zusammenhang hat er die Behörde auch aufgefordert, die mit der vorgesehenen Umwandlung der so genannten PROREGIO-Schulen⁹ in Ganztagschulen verbundene Anpassung der Standards in aktualisierten Rahmenbedingungen fortzuschreiben.

⁹ Nachmittagsangebote im Rahmen des Projekts „Regionale Kooperation von Schule und Jugendhilfe - PROREGIO“

Erfolgsmessung

346. Die bisherigen Maßnahmen zur Evaluation im Schulbereich haben keine konkreten Erkenntnisse über die Erfolge der schulischen Ganztagsarbeit erbracht, zumal entsprechende Zielsetzungen bisher auch nicht vorgesehen waren. Lediglich durch die PISA-Studie hat es Hinweise darauf gegeben, dass die Länder, in denen eine ganztags schulische Versorgung der Schülerinnen und Schüler stattfindet, besser abgeschnitten haben.

Erfolgsmessungen für den Ganztagsunterricht fehlen

Der Rechnungshof hat angeregt, dass die BBS bei künftigen Studien zur Erfolgsmessung der schulischen Leistungen auch der Frage nachgeht, ob durch die Teilnahme an einer ganztags schulischen Ausbildung der Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule besser erfüllt wird und ob die Schülerinnen und Schüler hier – gegenüber der herkömmlichen Halbtagschule – ein höheres Leistungsniveau in den zentralen Kompetenzfeldern erreichen. Einer solchen Erfolgskontrolle kommt insbesondere wegen des vorgesehenen erheblichen Ausbaus des Ganztags schulwesens besondere Bedeutung zu.

Stellungnahme der Behörde

347. Die BBS hat mitgeteilt, dass sie derzeit ein neues Ganztags schulkonzept und neue Rahmenbedingungen erarbeite und dabei die wesentlichen Anregungen und Vorschläge des Rechnungshofs berücksichtigen werde. Insbesondere wolle sie

- bei der Angebotsstruktur und beim Personaleinsatz durch Reduzierung der Freizeitangebote bzw. des Anteils an Lehrkräften umsteuern,
- durch eine neue Gestaltung des Angebots (einschließlich Mittagspause) einen lerngerechten und rhythmisierten Unterrichtstag erreichen,
- bei künftigen Untersuchungen und Studien den Erfolg der ganztags schulischen Ausbildung und den damit verbundenen Personaleinsatz evaluieren.

Im Übrigen hat sie darauf hingewiesen, dass besondere Entlastungen für Schulleitungen künftig nicht mehr vorgesehen seien.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Ressourceneinsatz für allgemein bildende Schulen

Die Schulen unterschreiten die Klassen- und Kursfrequenzen der gymnasialen Oberstufen und setzen insoweit ihre Lehrerkapazität nicht wirtschaftlich ein.

Vermeidbarer Unterrichtsausfall schränkt den Unterricht nach Stundentafeln ein.

Klassenbücher dokumentieren die Unterrichtsarbeit in Form und Inhalt nur unzureichend.

Eine Vielzahl von Schulen kann die gymnasiale Oberstufe mangels ausreichender Schülerzahlen nicht wirtschaftlich organisieren. Für Unter- und Mittelstufen vorgesehene Lehrerkapazität wird für die gymnasialen Oberstufen zweckentfremdet.

Einsatz zugewiesener Lehrerkapazität

348. Die Behörde für Bildung und Sport (BBS) weist den Schulen nach einem ausdifferenzierten System der Bedarfsbemessung das für die Erteilung des Unterrichts und zur Organisation des Schulbetriebs erforderliche Lehrpersonal zu. Der Rechnungshof hat in acht allgemein bildenden Schulen geprüft, ob die Schulen ihr Lehrpersonal zuweisungsgerecht einsetzen und damit den Unterricht gemäß Stundentafeln auch tatsächlich sicherstellen.

Erfüllung der Pflichtstunden

349. Ein Großteil von nahezu 400 überprüften Lehrkräften erbringt seine Pflichtstunden nicht ausschließlich im Unterricht, sondern in unterschiedlichem Maße auch durch sonstige schulbezogene Aufgaben (z.B. Schulleitung, Sammlungsverwaltung, Fachkoordination, Beratungslehrer). Der Rechnungshof hat festgestellt, dass im Schuljahr 2002/03 sieben der acht Schulen über ihr Entlastungskontingent hinaus weitere Kapazität (von neun bis zu 47 Lehrerwochenstunden) für derartige Aufgaben eingesetzt haben, die somit der unmittelbaren Unterrichtsversorgung entzogen worden sind. Auch werden Nachweise über die Verwendung von Pflichtstunden außerhalb von Unterrichtsstunden nur unzureichend geführt.

*Zweckfremde
Verwendung von
Unterrichts-
kapazität*

Der Rechnungshof hat der BBS vorgehalten, dass es den Schulen bisher überlassen war, Pflichtstunden außerhalb des vorgesehenen Rahmens einzusetzen, und dass sie diesen Einsatz bisher

auch nicht dokumentiert haben. Er hat die BBS aufgefordert, in den Schulen sicherzustellen, dass die Einhaltung der für allgemeine Aufgaben und Funktionsaufgaben zugewiesenen Lehrerkapazität nicht zu Lasten der Unterrichtserteilung ausgeweitet wird.

350. Die für Unterrichtszwecke vorgesehene verfügbare Lehrerkapazität wird in den Lehrer- und Klassenstundenplänen abgebildet. Schülern verabredete Über- und Unterschreitungen der Pflichtstunden, mit deren Hilfe kleinere Differenzen in der passgenauen Personalzuweisung abgedeckt werden können, werden nicht immer belegt. Dadurch ist der schuljahresübergreifende Ausgleich innerhalb der Schulen sowie bei Versetzung der Lehrkräfte nicht durchgehend sichergestellt. Der Rechnungshof hat die BBS gebeten, die Schulen aufzufordern, künftig schulinterne Abweichungen von der individuell vorgesehenen Wochenarbeitszeit über die Jahresarbeitszeitkonten der Lehrkräfte gesichert zu dokumentieren.

Ausgleich von Pflichtstundenabweichungen nicht gesichert

351. Der Umfang von Anrechnungsstunden für Schulleitungsaufgaben je Schülerin und Schüler ist in den Schulformen der allgemein bildenden Schulen seit Jahren unterschiedlich hoch. So haben die Gesamtschulen ohne erkennbare Gründe gegenüber den Grund-, Haupt- und Realschulen für Schulleitungsaufgaben im Schuljahr 2002/03 rd. 14 Lehrerstellen und gegenüber den Gymnasien rd. 36 Lehrerstellen mehr Anrechnungskapazität zugewiesen bekommen. Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, im Interesse einer bedarfsgerechten und gleichmäßigen Zuweisung von Anrechnungskapazität für diese Schulleitungsaufgaben einen schulformübergreifenden Standard einzuführen.

Unterschiedliche Entlastungen für Schulleitungen

Unterrichtsorganisation in Unter- und Mittelstufen

352. Aufgrund des Hamburgischen Schulgesetzes (HmbSG) wird das Unterrichts-Soll der Jahrgangsstufen in so genannten Stundentafeln (Zahl der Unterrichtsstunden in bestimmten Fächern) festgelegt.¹ Die Schulen setzen die Stundentafeln für die Grundschule und die Sekundarstufe I in Stundenpläne um. Sie sollen Klassenbildung und Stundenpläne so organisieren, dass sie den stundentafelmäßigen Unterricht grundsätzlich mit der dafür zugewiesenen schülerzahlabhängigen Lehrerkapazität abdecken.

353. Die Überprüfung der Stundenpläne hat ergeben, dass die Schulen von den Vorgaben abweichen. Sie haben oftmals Mittel, die ihnen für besondere Fördermaßnahmen zugewiesen sind, zur Abdeckung des Grundunterrichts eingesetzt. Dennoch ist es nicht immer gelungen, die Stundentafeln vollständig in Stundenpläne umzusetzen, so dass in einzelnen Klassen wöchentlich bis zu zwei Unterrichtsstunden weniger erteilt worden sind. Die Gründe für die Nichteinhaltung der Vorgaben sind vielfältig und nicht neu. Insbesondere werden ausweislich der so genannten Herbststatistik der BBS seit Jahren Klassen eingerichtet, deren Schülerzahl deutlich unter den Orientierungsfrequenzen liegt. Die schülerzahlabhängig

Stundentafeln nicht immer eingehalten

Klassen mit zu geringer Schülerzahl

¹ vgl. § 8 Abs. 1 i.V.m. Abs. 4 HmbSG vom 16.04.1997

zugewiesene Lehrerkapazität reicht dann nicht aus, um den Grundunterricht in solchen Klassen erteilen zu können. Schulen mit unterfrequent geführten Grundschulklassen müssen zur Sicherung der Verlässlichkeit die erforderliche Kapazität teilweise aus ihrer Sekundarstufe I in Anspruch nehmen. Aber auch Schulen mit gymnasialer Oberstufe ziehen Mittel zu Lasten der Unter- und Mittelstufe ab, um – auch zur Sicherung ihrer Schulstandorte – ein „konkurrenzfähiges“ Kursangebot realisieren zu können. Der überplanmäßige Einsatz von Lehrerwochenstunden für sonstige schulbezogene Aufgaben (vgl. Tz. 349) verringert die Unterrichtszeiten nach der Stundentafel zusätzlich.

354. Der Rechnungshof hat die BBS im Hinblick auf ihre Zielsetzung, den Unterricht nach Stundentafel im Schuljahr 2003/04 auf der Grundlage von Basisfrequenzen² zu gewährleisten, aufgefordert, die Erfüllung der Stundentafeln in den Stundenplänen in geeigneter Weise zu überprüfen.

Damit Mittel für besondere Fördermaßnahmen nicht zur Abdeckung des Grundunterrichts zweckentfremdet verwendet werden, hat der Rechnungshof die BBS aufgefordert, die Schulen anzuhalten,

- einen Nachweis über die Verwendung der für besondere Fördermaßnahmen zugewiesenen Mittel in einer von ihr vorzuziehenden Form zu führen und
- bei unterhalb der Basisfrequenzen organisierten Klassen den Ausgleich fehlender Lehrerkapazität nur innerhalb einer Schulstufe zuzulassen.

355. Pflichtmäßige Schulveranstaltungen wie insbesondere Betriebspraktika, Werkstatttage und Klassenfahrten ersetzen die Erteilung des Unterrichts nach Stundentafel. In den geprüften Schulen fällt jedoch Unterricht außerhalb pflichtmäßiger Schulveranstaltungen in erheblichem Maße durch Ereignisse aus, die den Unterricht nach der Stundentafel nicht ersetzen, z.B. ganztägige pädagogische Jahreskonferenzen oder Elternsprechtage. Auch sonstige Anlässe wie Abwesenheit von Lehrkräften aus dienstlichen Gründen, Ausgabe der Schulbücher, Beginn oder Ende der Schulferien sowie Ausflüge mit überwiegend Freizeitcharakter führen zu ersatzlosem Unterrichtsausfall.

*Vermeidbarer
Unterrichtsausfall*

Der Rechnungshof hat die BBS aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass pädagogische Jahreskonferenzen und Elternsprechtage außerhalb der Unterrichtszeit stattfinden sollten. Er hat angeregt, die Verordnungsregelung³ über „pflichtmäßige Schulveranstaltungen“ durch die wesentlichen praxisrelevanten Veranstaltungstypen er-

² Die Basisfrequenz einer Klassenstufe ist diejenige Schülerzahl, für die einer Schule die für den Grundunterricht nach Stundentafel erforderliche Lehrerarbeitszeit zugewiesen wird.

³ vgl. z.B. § 6 Verordnung über die Stundentafeln für die Sekundarstufe I i.d.F. vom 17.07.2002 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt [HmbGVBl.] S. 199, 211)

gänzend zu erläutern und dafür auch einen zeitlichen Rahmen vorzugeben. Den Schulen ist im Übrigen zu verdeutlichen, dass insbesondere schulorganisatorische Gründe einen Unterrichtsausfall grundsätzlich nicht rechtfertigen.

Dokumentation der Unterrichtserteilung

356. Nach einer Dienstanweisung der BBS gehört es zu den Aufgaben der Lehrkräfte, Arbeitsberichte (Klassenbücher) oder Kurshefte zu führen. Danach obliegt es den Schulleitungen, sich über die Arbeit der Lehrkräfte in den einzelnen Klassen u.a. durch regelmäßige Durchsicht der Klassenbücher und Kurshefte zu informieren. Darüber hinaus gibt es keine Regelung, wie diese zu führen sind.
357. Eine exemplarische Auswertung von Klassenbüchern ab Klassenstufe fünf hat ergeben, dass viele Klassenbücher den jeweiligen Stand der Stoffvermittlung und die Anzahl der tatsächlich erteilten Unterrichtsstunden nicht oder nur mittels aufwändiger Recherche oder Rücksprache mit den Lehrkräften erkennen lassen. Eine Qualitätskontrolle der Unterrichtsarbeit durch die Schulleitungen dürfte auf dieser Grundlage kaum möglich sein. Klassenbücher sind auch nicht wie Kurshefte fächerspezifisch angelegt, so dass analysierende Auswertungen durch die Schulleitungen erschwert und im Übrigen nach den Feststellungen des Rechnungshofs auch nicht vorgenommen werden. Insoweit ist eine durchgängige Dokumentation nicht gewährleistet. Überdies hat sich in Einzelfällen gezeigt, dass Schülerinnen und Schüler Klassenbücher verloren haben. Der Rechnungshof hat angeregt, die Führung von Klassenbüchern möglichst durch ein Verfahren zu ersetzen, das auch quantitative und qualitative Kontrollen im schnellen Überblick ermöglicht, und überdies Klassenbücher sicher zu verwahren.

Klassenbücher zur Unterrichtskontrolle nicht geeignet

Gymnasiale Oberstufen

Geringe Schülerzahl

358. Die BBS hat nach den bis zum Schuljahr 2002/03 anzuwendenden Bedarfsparametern den Lehrerwochenstundenbedarf zur Organisation der gymnasialen Oberstufen schülerzahlabhängig errechnet und den Gymnasien und Gesamtschulen zugewiesen. Verbindliche Maßstäbe zum Mengengerüst für die auskömmliche Organisation der gymnasialen Oberstufe hat die Behörde bisher jedoch nicht aufgestellt. Da den Schulen Lehrerkapazität nur schülerzahlabhängig zugewiesen wird, eine Mindestschülerzahl aber von der BBS nicht zur Voraussetzung gemacht wird, ist eine bedarfsgerechte und auskömmliche Organisation von gymnasialen Oberstufen mit der so zugewiesenen Lehrerkapazität oftmals nicht möglich. Für die Gymnasien mag dies zumindest zum Teil auch darin begründet sein, dass die Unter- und Mittelstufen dort lediglich

Keine Mindestschülerzahl vorgegeben

*Vielzahl kleiner
gymnasialer
Oberstufen*

zweizügig geführt sein müssen.⁴ Nach den Prüfungsfeststellungen unterschreiten rund 65 % der Schulen die Mindestschülerzahl von 66, die auch von Fachleuten für erforderlich gehalten wird, um auf der Basis einer entsprechenden Kapazitätszuweisung von rd. 300 Lehrerwochenstunden ein hinreichend differenziertes Kursangebot realisieren zu können.

359. *Einschränkung
des Leistungs-
angebots bei
kleinen gymnasia-
len Oberstufen*

Die Schulen nutzen verschiedene Handlungsmöglichkeiten, um das Kurs- und Wahlangebot an den vorhandenen Ressourcen auszurichten, indem sie etwa die Vielfalt des Kursangebots beschränken, vermehrt zweistündige anstatt dreistündige Kurse anbieten oder auch die Kursfrequenzen, wo dies möglich ist, überschreiten. Darüber hinaus hat sich eine vielgestaltige Praxis der Kooperation zwischen gymnasialen Oberstufen herausgebildet, um einerseits bei zu geringen Schülerzahlen überhaupt eine eigene gymnasiale Oberstufe bilden zu können, andererseits aber auch um den Schülerinnen und Schülern der eigenen Schule ein attraktives, breitgefächertes Angebot insbesondere im Leistungskursbereich bieten zu können. Trotz dieser Gegensteuerungsmaßnahmen haben die Schulen im Ergebnis für die gymnasialen Oberstufen aber immer noch erheblich mehr Kapazität eingesetzt, als ihnen dafür zugewiesen war, nämlich im Umfang von rd. 74 Lehrerstellen. Da die Schulen über Dispositionsmöglichkeiten in dieser Größenordnung nicht verfügten, kann dieser Mehrverbrauch nur durch eine Ressourcenverschiebung zu Lasten der Unter- und Mittelstufe realisiert worden sein. Eine derartige „Verschiebung“ der Ressourcen zum Ausgleich eines unwirtschaftlichen Kapazitätseinsatzes zu Lasten der Teilungs-, Differenzierungs- und Förderstunden sowie der Mittel für besondere Unterrichtsmaßnahmen aus der Unter- und Mittelstufe ist mit den von der BBS zu verantwortenden Vorgaben unvereinbar.

*Mittelverwendung
zu Lasten von
Unter- und Mittel-
stufen*

Unterschreitung der Kursfrequenzen

360. Wesentliche Voraussetzung der Auskömmlichkeit ist die Einhaltung der für die Studienstufe vorgegebenen Kursfrequenzen. Nach den Feststellungen des Rechnungshofs haben im Schuljahr 2002/03, abgesehen von den Leistungskursen im ersten und zweiten Semester der Studienstufe, die Kursfrequenzen die behördlichen Vorgaben oft unterschritten; dies gilt besonders für die Grundkurse beider Jahrgänge.

Art der Kurse	Studienstufe 1. und 2. Semester	Studienstufe 3. und 4. Semester	vorgegebene Ø Kursfrequenz
Leistungskurse	Ø 14,9	Ø 13,2	15
Grundkurse	Ø 18,2	Ø 17,4	22

*Nichteinhaltung
von Kursfrequen-
zen unwirtschaft-
lich*

Die Unterschreitung der Kursfrequenzen führt zwangsläufig zu einem höheren Ressourcenverbrauch und ist insoweit unwirtschaftlich. So zeigt der Vergleich von tatsächlichem Ressourceneinsatz

⁴ vgl. § 87 Abs. 1 HmbSG

mit dem Bedarf, der sich bei regulärer Einhaltung der Kursfrequenzen ergeben hätte, einen rechnerischen Mehrverbrauch von rd. 107 Lehrerstellen.

Empfehlungen

361. Die Hauptursache für die Probleme einer auskömmlichen Organisation der gymnasialen Oberstufe liegt in der vielfach zu geringen Schülerzahl, die durch Kooperationen nicht hinreichend kompensiert wird. Hinzu kommen die zusätzlichen Nachteile ungleich höherer Gebäude- und Schulleitungskosten kleinerer Schulen.
362. Der Rechnungshof hat deshalb die BBS gebeten, bei ihren Überlegungen zur Aufstellung eines Schulordnungsplans zu prüfen, ob
- Gymnasien in der Unter- und Mittelstufe mittelfristig mindestens dreizügig geführt werden sollten,
 - mehr gemeinsame (institutionalisierte) gymnasiale Oberstufen gebildet werden können,
 - Schulen ihr Kursangebot im Sinne von Profil- bzw. Schwerpunktbildungen – ggf. schon in der Mittelstufe – ausrichten sollten,
 - zu kleine Gymnasien entweder nur bis zur Mittelstufe geführt oder ganz aufgegeben werden sollten.

Zudem hat der Rechnungshof der BBS empfohlen, die jährlichen Erhebungen zur gymnasialen Oberstufe auszuwerten, um steuernden Einfluss auf die Kursfrequenzen und ggf. die Fächervielfalt nehmen zu können. Er hat angeregt, einen wirtschaftlichen Einsatz der Lehrerkapazität durch die verbindliche Vorgabe und Kontrolle der Einhaltung von Mindestfrequenzen für die Kurse zu erreichen und einer zu starken Zersplitterung des Fächerangebots durch ergänzende Regelung in der einschlägigen Rechtsverordnung entgegenzuwirken.

Umsetzung der Prüfungsergebnisse

363. Die BBS hat der Analyse der erhobenen Sachverhalte und den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt. Auf dieser Grundlage hat die BBS folgende Zusagen gegeben:
- Die BBS fordert die Schulen auf, Abweichungen von der individuell vorgesehenen Arbeitszeit für Unterricht, Funktionen und allgemeine Aufgaben über die Jahresarbeitszeitkonten der Lehrkräfte zu dokumentieren und jahresübergreifend fortzuschreiben.
 - Die BBS prüft, wie die von den Lehrkräften tatsächlich erbrachten nicht unterrichtlichen Tätigkeiten (sonstige schulbe-

zogene Aufgaben) in geeigneter Form gegenüber den Schulleitungen nachgewiesen werden können.

- Die BBS berichtet, wie sie künftig sicherstellen wird, dass durch größere Klassenbildungen erwirtschaftete Lehrerkapazität nur für den Unterricht eingesetzt wird.
- Die BBS prüft die Einführung eines schulformübergreifenden Standards für Schulleitungsaufgaben, der die qualitativen Unterschiede der verschiedenen Schulformen berücksichtigt.
- Die BBS überwacht die Einhaltung der Stundentafeln in geeigneter Weise. Sie wirkt darauf hin, dass die Schulen möglichst nur in den Schulstufen der jeweiligen Schulform etwaige Ausgleiche der Lehrerkapazität, z.B. durch Unterschreiten der Basisfrequenzen vornehmen und die für besondere Unterrichtsmaßnahmen bestimmten Mittel nicht mehr zur Abdeckung des Grundunterrichts einsetzen.
- Die BBS überprüft die Anforderungen des Schulalltags an die Klassenbücher und Kurshefte. Sie geht der Frage nach, ob diesen Anforderungen durch ein alternatives Dokumentationsverfahren besser entsprochen werden kann.
- Zur Konkretisierung von unterrichtsersetzenden pflichtmäßigen schulischen Veranstaltungen klärt die BBS, ob die einschlägigen Rechtsverordnungen um die wesentlichen praxisrelevanten Veranstaltungstypen, verbunden mit zeitlichen Rahmenvorgaben, ergänzt werden können.
- Die BBS wirkt in den Schulen darauf hin, dass Unterrichtsausfälle aus schulorganisatorischen Gründen, wie z.B. Elternsprechtag, weitestgehend vermieden und insbesondere pädagogische Jahreskonferenzen nicht während der Unterrichtszeit abgehalten werden.
- Die BBS stellt sicher, dass die Schulen künftig für die Organisation der gymnasialen Oberstufen keine Mittel aus ihrer Unter- und Mittelstufe einsetzen.
- Um einen wirtschaftlichen Einsatz der Lehrerkapazität zu erzielen, überprüft die BBS die Kursorganisation in der gymnasialen Oberstufe regelmäßig und wirkt einer Zersplitterung des Kursangebotes entgegen. Zudem prüft sie, ob und inwieweit den Schulen für die Organisation der Kurse verbindliche Mindestfrequenzen vorgegeben werden können, deren Einhaltung zu überwachen ist.
- Die BBS wird die Hinweise und Anregungen des Rechnungshofs zu einer auskömmlichen Organisation von gymnasialen Oberstufen in ihre Überlegungen zu einem Schulordnungsplan für die staatlichen allgemein bildenden Schulen einbeziehen.

Kulturbehörde

Verselbstständigung der Museen

Die wirtschaftliche Stabilisierung der Museen nach deren Verselbstständigung ist bislang nicht gelungen. Dem liegen zum Teil vorhersehbare Entwicklungen zugrunde.

Die Kulturbehörde sollte die Auswirkungen zusätzlicher Ausstellungsflächen auf das vorhandene Angebot untersuchen, die Museen sollten ihre Ausstellungskonzepte aufeinander abstimmen.

364. 1999 wurden die sieben Hamburger Museen von nachgeordneten Dienststellen der Kulturbehörde jeweils in Stiftungen öffentlichen Rechts umgewandelt.¹ Die wesentlichen Ziele dieser Verselbstständigung² bestanden zusammengefasst in der

- Steigerung der Wirtschaftlichkeit (vgl. Tzn. 365 ff.),
- Verbesserung der Steuerung der Museen (vgl. Tzn. 374 ff.) sowie
- Stärkung der Eigenständigkeit (vgl. Tzn. 382 ff.).

Auch nach ihrer Verselbstständigung bleiben die Stiftungen finanziell von den Zuwendungen der Stadt abhängig. Vor dem Hintergrund eines von der Kulturbehörde für Ende 2003 mit rd. 5,6 Mio Euro angenommenen Defizits³ berichtet der Rechnungshof, inwieweit die mit der Verselbstständigung angestrebten Ziele in den vergangenen Jahren verwirklicht werden konnten.

Steigerung der Wirtschaftlichkeit

Wirtschaftliche Entwicklung der Museen

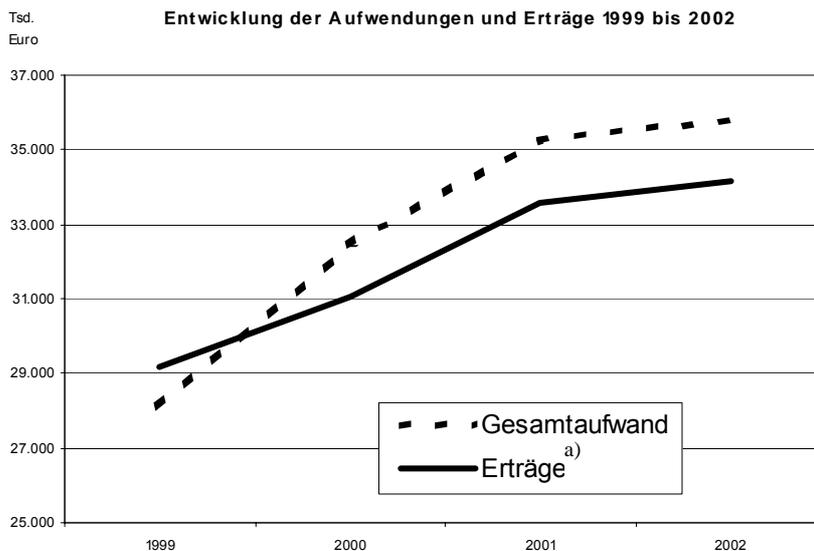
365. Eine wirtschaftliche Stabilisierung der Stiftungen im Sinne eines ausgeglichenen Verhältnisses zwischen erwirtschafteten und zugewendeten Mitteln auf der einen und ihren Aufwendungen auf der anderen Seite ist bisher nicht erreicht worden.

Steigende jährliche Defizite

¹ Gesetz über die Errichtung von Museumsstiftungen der Freien und Hansestadt Hamburg (HmbMuStG), vom 22.12.1998, Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt (HmbGVBl.) S. 333

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/1537 „Rechtliche Verselbstständigung der Hamburger Museen“ vom 13.10.1998 (Errichtungsdrucksache)

³ Erklärung im Kulturausschuss am 22.10.2003; der Betrag umfasst das seit der Verselbstständigung insgesamt aufgelaufene Defizit aller Stiftungen.



a) Insbesondere staatliche Zuwendungen, eigene Einnahmen und private Zuwendungen (vgl. Tz. 366 f.)

Vielmehr haben die Museen seit ihrer Verselbstständigung im Saldo negative Ergebnisse erzielt:

Jahresergebnisse der Stiftungen 1999 bis 2003						
Jahr	1999	2000	2001	2002	2003 ⁴	Kumuliert
Tsd. Euro	1.098	-1.366	-1.711	-1.645	rd. -2.000	rd. -5.600

Der nur 1999 erwirtschaftete Überschuss ist insbesondere auf die im Jahr der Errichtung einmalig erhöhte Zuwendung (so genannte Anschubfinanzierung) und die Übertragung von Haushaltsresten aus Vorjahren zurückzuführen.

Einnahmen der Museen

366. *Staatliche Zuwendungen unverändert*

Nach Auslaufen der Anschubfinanzierung blieben die Zuwendungen der Stadt im Wesentlichen unverändert. Dabei wurden von den Stiftungen erwirtschaftete Einsparungen zum Teil als Konsolidierungsbeitrag angerechnet.

Zuwendungen der Stadt				
Jahr	1999	2000	2001	2002
Tsd. Euro	21.638	20.117	19.770	19.723

367. *Steigerung bei Eintrittsgeldern und Vermietungen*

Bei den Einnahmen aus Eintrittsgeldern sowie den Erlösen aus Raumvermietung und Museumsshops haben die Stiftungen von 1999 mit rd. 3,3 Mio Euro bis 2002 mit rd. 4 Mio Euro eine deutliche Steigerung erzielt.

⁴ Schätzung des voraussichtlichen Jahresergebnisses durch die Kulturbehörde; vgl. Fußnote 3

Die Erträge aus Spenden/Sponsoring und Drittmitteln konnten die Museen insgesamt mehr als verdoppeln. Weit überwiegend handelt es sich allerdings um zweckgebundene Leistungen Dritter, z.B. für bestimmte bauliche Maßnahmen oder für Bibliotheken. Bei den geringeren, nicht zweckgebundenen Leistungen Dritter sind die Museen in der Verwendung im Wesentlichen frei. Diese weitgehend disponiblen Geld- und Sponsoringleistungen gingen allerdings erheblich zurück:

Rückgang der disponiblen Drittmittel

Spenden/Sponsoring und Drittmittel (ohne Sachspenden)				
Jahr	1999	2000	2001	2002
Tsd. Euro insges.	2.118	3.136	2.850	4.611
Davon disponibel	nicht ausgewiesen	1.685	1.084	196

Aufwendungen der Museen

368. Die Aufwendungen haben sich seit der Verselbstständigung erheblich erhöht:

Entwicklungen der Aufwendungen (in Tsd. Euro)				
Jahr	1999⁵	2000	2001	2002
Personalaufwand	---	12.042	13.268	13.380
Materialaufwand ^{a)}	---	12.510	12.590	11.637
Sonst. Aufwand ^{b)}	---	7.871	9.621	10.793
Gesamtaufwand	28.097	32.423	35.479	35.810

a) Z.B. Publikationen, Energie-, Druck- und Transportkosten u.a. für Sonderausstellungen.

b) Z.B. Mieten, Versicherungen, kfm. Dienstleistungen, Öffentlichkeitsarbeit.

Die Steigerungen sind u.a. durch die Entwicklung von Vergütungstarifen, Sozialabgaben und die Übernahme mit der Verselbstständigung verbundener neuer Aufgaben wie Rechnungswesen und Personalverwaltung entstanden. Auch die Aufwendungen im Zusammenhang mit Sonderausstellungen sind insbesondere während der vergangenen zwei Jahre deutlich angestiegen. Der Anstieg der Aufwendungen insgesamt ist zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen, dass Erträge aus zweckgebundenen Spenden und Drittmitteln ebenfalls zugenommen haben und in gleicher Höhe als Aufwand wirksam wurden (vgl. Tz. 367).

Höhere Aufwendungen für Personal, zusätzliche Aufgaben und Sonderausstellungen

Zielerreichung

369. Mit der Verselbstständigung sollten keine zusätzlichen Belastungen für den Haushalt entstehen. Die umstellungsbedingt erwarteten Mehrkosten von bis zu rd. 150.000 Euro je Stiftung sollten die-

⁵ getrennter Ausweis für alle Stiftungen erst ab 2000; die für 1999 vorliegende Darstellung in der Anlage zum Haushaltsplan ist mit der Abgrenzung der hier zu Grunde gelegten Jahresabschlüsse der Stiftungen nicht vergleichbar.

se – unter Berücksichtigung einer Übergangszeit – selbst erwirtschaften.⁶

Erwartete Einsparpotenziale und Synergieeffekte nicht erfüllt

Zwar haben die Stiftungen mit der gemeinsamen Vergabe des externen Rechnungswesens, der Lohn- und Gehaltsbuchhaltung, der Sicherheitsdienste sowie mit der Überprüfung der mit Dritten geschlossenen Serviceverträge zur Steigerung ihrer Wirtschaftlichkeit beigetragen. Die Erwartungen an die nicht näher konkretisierten Einsparpotenziale, die Erschließung neuer Einnahmen aus nicht-staatlicher Förderung⁷ sowie Synergieeffekte wurden indes nicht erfüllt.

Die von den Museen erzielten Verbesserungen reichen bei weitem nicht aus, um den zwischen 1999 und 2002 zu beobachtenden Anstieg der Personal- und Sachaufwendungen um knapp 8 Mio Euro (vgl. Tz. 368) zu kompensieren. Insgesamt hat sich die Schere zwischen den Aufwendungen und den Erträgen somit weiter geöffnet.

370. Eine einzelne Ursache für die Defizite der Stiftungen ist nicht erkennbar. Den unerwarteten erheblichen Rückgang der disponiblen Spenden- und Sponsorenmittel führen die Stiftungen auf die allgemeine Wirtschaftsentwicklung zurück. Auch hat eine Häufung einzelner nicht oder der Höhe nach nicht geplanter Mehraufwendungen zu den Defiziten beigetragen.

Zu optimistische Erwartungen

Die Defizite wären im Rahmen entsprechender Szenarien allerdings zum Teil kalkulierbar gewesen, wenn die Kulturbehörde im Vorfeld der Verselbstständigung nicht durchgehend optimistische Annahmen zugrunde gelegt, sondern mögliche Bandbreiten (worst case – best case) aufgezeigt hätte. Dies gilt z.B. für die Synergieeffekte und die Sponsorenleistungen.

Empfehlungen des Rechnungshofs

371. *Synergieeffekte durch Arbeitsteilung nutzen*
- Zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Stiftungen hat der Rechnungshof empfohlen zu prüfen, ob einerseits die Bündelung weiterer von allen oder mehreren Stiftungen nachgefragter Leistungen⁸ (wie Werbung und Öffentlichkeitsarbeit, die Herstellung von Katalogen und weiterer interner Serviceleistungen) bei der Auftragsvergabe zusätzliche Vorteile bringt und andererseits bisher extern vergebene Leistungen in einem arbeitsteiligen Verbund der Stiftungen wirtschaftlicher erbracht werden können.

372. *Abstimmung von Sonderausstellungen erforderlich*
- Darüber hinaus müssen die Museen konsequent jede Einsparmöglichkeit nutzen und dabei auch aufgabenkritische Gesichtspunkte einbeziehen. Der Rechnungshof hat insbesondere empfohlen zu prüfen, inwieweit Einsparungen dadurch erreicht werden können, dass die regelmäßig kostenintensiven Sonderausstellungen im Rahmen einer langfristigen Planung der Stiftungen untereinander

⁶ vgl. Errichtungsdrucksache, a.a.O., Abschnitt IX., S. 10

⁷ vgl. Tz. 367

⁸ vgl. Jahresbericht 1997, Tzn. 261 ff.

abgestimmt, ihre jährliche Anzahl reduziert und im Gegenzug die Werbemaßnahmen für diese Ausstellungen verstärkt werden.

Stellungnahme der Behörde

373. Die Kulturbehörde hat erklärt, sie habe auf die sich abzeichnenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Museumsstiftungen unverzüglich reagiert und umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen durch die Stiftungsräte zur Reduzierung von Kosten und zur Verbesserung der Einnahmen eingeleitet, die jedoch erst ab 2004 wirksam werden können.

Die Museen seien nicht in der Lage, den Verlust selbst vollständig abzutragen, und würden deshalb durch die Kulturbehörde mit rd. 2,5 Mio Euro um rd. 50 % der aufgelaufenen Verluste entlastet.

Im Übrigen prüfe die Kulturbehörde unter Einbeziehung externen Sachverständigen gegenwärtig, ob durch die Zusammenlegung einzelner Serviceleistungen in einer Betriebsgesellschaft weitere Effizienzsteigerungen und Einsparungen erzielt werden könnten.

Verbesserung der Steuerung

374. Ein weiteres Ziel der Verselbstständigung und zugleich maßgebliche Bedingung für deren Erfolg umfasst zum einen – unter Beachtung der Selbstständigkeit der Museen – eine wirksame Steuerung der Museen durch die Kulturbehörde (vgl. Tz. 376) und zum anderen die Selbststeuerung der Museen im Verhältnis zueinander (vgl. Tz. 383).

Bemessungsgrundsätze für die Zuwendungen

375. Wesentliches Steuerungsinstrument der Kulturbehörde sind die von ihr gewährten Zuwendungen an die Museen. Diese orientieren sich mangels Erfahrungen und Vergleichsmöglichkeiten auch nach der Verselbstständigung an den „historisch gewachsenen“ Haushaltsansätzen. Eine derartige Fortschreibung wird den wirtschaftlichen und organisatorischen Veränderungen im Betrieb der Stiftungen nicht gerecht. Ohne geeignete Maßstäbe ist unklar, inwieweit tatsächlich Ungleichgewichte in der finanziellen Ausstattung der Stiftungen bestehen. Der Rechnungshof hat keine objektiven Kriterien vorgefunden, mit denen sich die Höhe der gegenwärtigen Zuwendungen an die Stiftungen nachvollziehen ließe.⁹
376. Der Rechnungshof hat die unzureichende Ermittlung und damit Transparenz der in die Zuschüsse einfließenden einzelnen Bedarfe beanstandet und empfohlen, konkrete, durch aussagekräftige Kennzahlen untermauerte Maßstäbe für die Bemessung der staat-

Keine nachvollziehbaren Maßstäbe für die Zuwendungen der Stadt

Maßstäbe für Bemessung der Zuwendungen entwickeln

⁹ zur vergleichbaren Situation bei den staatlichen Sprechbühnen vgl. Jahresbericht 2003, Tzn. 261 ff.

lichen Zuschüsse zu entwickeln. Dabei sollten u.a. die begründete Personal- und Sachausstattung, der Umfang der Sammlungen und Depots sowie die von den Stiftungen zu erbringenden Leistungen berücksichtigt werden.

Museumskonzept

377.
*Erweiterung von
Ausstellungs-
fläche geht zu
Lasten bestehen-
der Einrichtungen*

Die Kulturbehörde hat bisher die zu erwartenden inhaltlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen neu eingerichteter oder vorgesehener Ausstellungsflächen, wie z.B. Haus der Fotografie, Wissenschaftliches Institut für Schifffahrts- und Marinegeschichte, Archäologiezentrum Domplatz, Ballett-Museum sowie das geplante Hamburg Emigration Center, auf die bestehenden Einrichtungen nicht untersucht. Dies wäre indes – ungeachtet der öffentlichen oder privaten Finanzierung der Häuser – angezeigt gewesen. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass die Ausweitung von Ausstellungsflächen bzw. die Attraktivitätssteigerung vorhandener Flächen das Risiko einer Verringerung der Besucherresonanz und damit auch des Einnahmepotenzials bereits vorhandener Einrichtungen beinhaltet. Bereits in seinem Jahresbericht 1999 hat er deshalb gefordert,¹⁰

- „generell die Auswirkungen neuer oder verbesserter Kulturangebote auf gleichartige und evtl. konkurrierende Einrichtungen stärker als bisher schon bei der Planung zu berücksichtigen und
- durch eindeutig voneinander abgegrenzte und aufeinander abgestimmte Konzepte für die jeweilige Ausstellungseinrichtung die Chancen eines auch wirtschaftlichen Nebeneinanders im begrenzten Markt zu erhöhen.“

*Museumskonzept
erforderlich*

In einem solchen Museumskonzept müssten neben Schätzungen der den Haushalt belastenden Folgekosten neuer Einrichtungen auch die zu erwartenden Einnahmen kritisch überprüft und die Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel langfristig gesichert werden. Dabei sollte im Interesse des gemeinsamen Kulturauftrags der Stiftungen und Ausstellungshäuser auf eine klare Definition der jeweiligen Aufträge hingewirkt werden. Der vom Senat erklärte Verzicht auf ein Gesamtkonzept der Hamburger Museumslandschaft¹¹ stellt sich vor diesem Hintergrund als nicht zielführend dar.

378.
*Ausstellungskonzepte unter-
einander
abstimmen*

Der Rechnungshof vermisst darüber hinaus unter den Museen abgestimmte Ausstellungskonzepte, die im Hinblick auf den gegebenen Wettbewerb – nicht nur um Ausstellungsthemen und -programme, sondern auch um akquirierbare Sponsoren- und Fördermittel – die zu erwartenden Auswirkungen neuer Ausstellungsflächen auf die bestehenden Einrichtungen analysieren.

¹⁰ vgl. Jahresbericht 1999, Tzn. 442 ff.

¹¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/2801 vom 20.06.2003

379. Der Rechnungshof hat die Kulturbehörde aufgefordert, ein entsprechendes Konzept zu entwickeln und auf Ausstellungskonzepte der Museen hinzuwirken.

Stellungnahme der Behörde

380. Kulturbehörde und Museumsstiftungen prüfen zurzeit – auf der Grundlage von Ziel- und Leistungsvereinbarungen – die Möglichkeit objektiver Maßstäbe für die Bemessung der Zuwendungshöhe.

Neuen Projekten stehe die Kulturbehörde positiv gegenüber, weil sie das Angebot der bestehenden Museumslandschaft erweitern und den Ruf Hamburgs als kulturelle Metropole festigten. Sie erwarte hiervon positive Auswirkungen auf den Tourismus und die Besucherzahlen der Museen insgesamt.

381. Der Rechnungshof weist darauf hin, dass eine positive Einschätzung neuer Projekte sich gerade auf Ausstellungskonzepte der vorhandenen Museen sowie deren Einbettung in ein Gesamtkonzept der Behörden stützen müsste und diesen Rahmen nicht etwa entbehrlich macht. Da die beabsichtigte Ausweitung der Ausstellungsflächen den Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel erfordert und die wirtschaftliche Situation der einzelnen Einrichtungen nicht beeinträchtigt werden darf, sollte der Einsatz dieser Mittel im Rahmen klarer Aufgabenabgrenzung der Einrichtungen voneinander erfolgen.

Stärkung der Eigenständigkeit

382. Die in der Errichtungsdrucksache genannten Voraussetzungen für eine Stärkung der Eigenständigkeit der Stiftungen,¹²

- Personalhoheit,
- selbstständige Budgetbewirtschaftung,
- kaufmännisches Rechnungswesen,
- verwaltungsunabhängiges Organisationsrecht,
- Verantwortung in allen betrieblichen Fragen sowie
- Vertragskompetenz gegenüber Dritten,

sind geschaffen worden. Eine Stärkung der Eigenständigkeit der Museen wurde insoweit erreicht.

383. Als Stiftungsvermögen wurde den Museen nur die Betriebs- und Geschäftsausstattung übertragen.¹³ Die Sammlungen verblieben im Eigentum der Stadt und werden den Museen gegen Entgelt

*Sammlungen
auf Stiftungs-
vermögen
übertragen*

¹² vgl. Errichtungsdrucksache, a.a.O., Abschnitt III., S. 2 u. 3

¹³ vgl. § 3 Abs. 1 HmbMuStG

überlassen.¹⁴ Damit können die Museen über diese Sammlungsgegenstände nicht als Stiftungsvermögen verfügen.¹⁵

384. Schon 1999 ist in der Kulturbehörde diskutiert worden, Sammlungsgegenstände zugunsten von neuen Investitionen, zur Vervollständigung von Sammlungen und/oder zur Verbesserung ihrer Infrastruktur zu veräußern. Dieser Gedanke ist bisher nicht abschließend geprüft worden.

Durch mögliche Veräußerungen entbehrlicher Sammlungsgegenstände seitens der Museen¹⁶ ließen sich im Rahmen langfristiger Sammlungskonzepte jedenfalls sammlungsbezogene Maßnahmen (insbesondere zur Ergänzung von Sammlungen, aber auch für notwendige Restaurierungen) unabhängig von den jährlichen Zuwendungen und mit der Chance einer Attraktivitätssteigerung der Museen zügiger realisieren.

Der Rechnungshof regt an, dass die Kulturbehörde die bereits 1999 geführte Diskussion mit allen Beteiligten wieder aufnimmt und zum Abschluss bringt. In diesen Zusammenhang könnte auch die Frage einbezogen werden, ob den Museen die Sammlungen unter Wahrung staatlichen Einflusses vollständig übertragen werden sollten.¹⁷

385. Die Kulturbehörde hat darauf hingewiesen, sie prüfe derzeit gemeinsam mit den Museumsstiftungen weitere Modalitäten der Überlassung von Stiftungsvermögen. Ziel sei es, 2004 einen abschließenden Vorschlag zu erarbeiten.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

¹⁴ Die in der Errichtungsdrucksache vorgesehenen schriftlichen Verträge sind bisher nicht abgeschlossen worden. Ebenso fehlt es in den Häusern vielfach an einer aktuellen Inventarisierung.

¹⁵ Anderes gilt für die von den Stiftungen zugunsten ihrer Stiftungsvermögen zwischenzeitlich durch Kauf oder Schenkung erworbenen Gegenstände (§ 3 Abs. 3 HmbMuStG).

¹⁶ Voraussetzungen sind gemäß § 3 Abs. 3 HmbMuStG, dass der Stiftungszweck ungeschmälert bleibt, der Stiftungsrat zustimmt und die Veräußerung der Aufsichtsbehörde vorher angezeigt wird.

¹⁷ Die Übertragung bedürfte der Zustimmung auch der Bürgerschaft (vgl. Art. 72 Abs. 3 HV).

Behörde für Soziales und Familie

Ausführung des Opfer- entschädigungsgesetzes

Die langwierige Erstattung versorgungsärztlicher Gutachten verzögert die Entschädigung der Opfer von Straftaten. Die Behörde will entsprechend der Forderung des Rechnungshofs ein konkretes Handlungskonzept zur Verfahrensbeschleunigung erarbeiten.

Im Verwaltungsbereich ergibt die Übertragung der in anderen Bundesländern ermittelten Messzahlen einen Stellenüberhang von drei Stellen, den die Behörde streichen will.

Unter anderem legt der starke Aufgabenrückgang bei der Kriegsopferversorgung auch strukturelle Änderungen in der Aufbauorganisation nahe, die die Behörde mittelfristig umsetzen will.

386. Opfer von Straftaten werden wegen der erlittenen gesundheitlichen und wirtschaftlichen Folgen in entsprechender Anwendung des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) entschädigt.

In der Abteilung „Soziale Entschädigung“¹ der Behörde für Soziales und Familie gehen im langjährigen Durchschnitt rd. 640 Entschädigungsanträge nach dem Opferentschädigungsgesetz (OEG) pro Jahr ein, von denen weniger als die Hälfte mit einer für den Antragsteller positiven Entscheidung abgeschlossen wird.

Dauer der Verfahren

387. Mehrfach ist die Dauer der Verfahren – von der Antragstellung bis zum Bescheid – in Großen und Kleinen Anfragen sowie im Eingabenausschuss kritisch hinterfragt worden.² Auf Empfehlung des Eingabenausschusses ersuchte die Bürgerschaft den Senat, auf eine Verkürzung der Verfahrensdauer hinzuwirken und die bis dahin getroffenen Maßnahmen zu ergänzen (vgl. Bericht vom

¹ frühere Bezeichnung: „Versorgungsamt“

² vgl. Bürgerschaftsdrucksachen 16/416 vom 10.03.1998, 16/2913 vom 31.08.1999, 16/4831 vom 04.10.2000, 16/6016 vom 05.06.2001

05.09.2001, Bürgerschaftsdrucksache 16/6436).³

388. *Durchschnittliche Bearbeitungszeit wieder gestiegen* Nach den Feststellungen des Rechnungshofs hat im Jahr 2002 die mittlere Bearbeitungszeit 10,3 Monate betragen. Sie lag damit über dem Mittel der Bearbeitungszeiten in den Vorjahren:

Jahr	1997	1998	1999	2000
durchschnittliche Dauer vom Antrag bis zum Bescheid in Monaten	9,3	9,3	8,6	10,2
vgl. Bürgerschaftsdrucksache	16/416	16/2913	16/4831	16/6016

389. Die Behörde hat erklärt, Ursachen für Verzögerungen seien vor allem
- die erforderliche Klärung des Sachverhalts als Grundlage für die Prüfung der sachlichen Anspruchsvoraussetzungen, die – von eindeutigen Fällen abgesehen – den Abschluss der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen voraussetze, und
 - Engpässe bei der Begutachtung durch den Versorgungsärztlichen Dienst; besonders problematisch im Hinblick auf die Erledigungszeiten sei die Begutachtung psychischer Schädigungsfolgen.
390. Der Rechnungshof hat nach Auswertung einer Beurteilungsstichprobe den Eindruck gewonnen, dass die Bemühungen der Verwaltung zur Aufklärung des Sachverhalts angemessen und zügig erfolgen, so dass Möglichkeiten, das Verwaltungsverfahren entscheidend abzukürzen, in der Begutachtungsphase gesucht werden müssen.

Versorgungsärztliche Begutachtung

391. *Erledigungszeiten für versorgungsärztliche Gutachten zu lang* Grundlage für die Bemessung der Leistungen ist in den weitaus meisten Fällen ein versorgungsärztliches Gutachten. Hierzu bedient sich die Verwaltung eines eigenen Versorgungsärztlichen Dienstes, der durch Außengutachter⁴ ergänzt wird. Auskunftsgemäß bestehen schon bis zu den notwendigen Untersuchungen Wartezeiten von rd. zwei Monaten; die durchschnittlichen Erledigungszeiten für versorgungsärztliche Gutachten betragen insgesamt acht Monate.
392. Der Rechnungshof hat bei der Auswertung von Fallakten u.a. festgestellt, dass

³ Der Senat hat in der Antwort auf eine Kleine Anfrage (Bürgerschaftsdrucksache 17/210 vom 18.01.2002) auf die Bearbeitungszeiten der in das Feststellungsverfahren u.a. eingebundenen Ärzte und Krankenanstalten, auf Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit der Ärzteschaft und auf die geplante Implementierung einer speziellen EDV-Lösung hingewiesen und erklärt, damit auch das Bürgerschaftliche Ersuchen beantwortet zu haben.

⁴ insbesondere frei praktizierende Ärzte und Krankenhausärzte

- in einem Fall – trotz Bitte der Verwaltung um bevorzugte Bearbeitung wegen des hohen Lebensalters der Berechtigten – für die Erstattung des Gutachtens vier Monate benötigt wurden,
- in einem anderen Fall die Untersuchung der Berechtigten etwa vier Monate nach dem Gutachtauftrag erfolgte, bis zum Eingang des Gutachtens in der Verwaltung aber weitere sechs Monate vergingen, so dass das Verfahren der Begutachtung insgesamt mehr als zehn Monate erforderte und
- in einem dritten Fall mehr als fünf Monate zwischen dem Gutachtauftrag und dem Eingang des Gutachtens lagen.

393. Die Wartezeiten von rd. zwei Monaten bis zur Untersuchung und die durchschnittliche Erledigungszeit von acht Monaten insgesamt für die Erstattung eines Gutachtens sollten wesentlich verkürzt werden. Insbesondere ist der lange Zeitraum zwischen Untersuchung und Gutachtenversendung mit dem sachlichen Gebot, Gutachten in nahem zeitlichen Zusammenhang zur Untersuchung zu erstatten, nicht vereinbar.

Voraussetzung für eine wirksame Beschleunigung des Verfahrens sind eine systematische Ursachenanalyse und Zielvorgaben zur Dauer des Verfahrens und der einzelnen Bearbeitungsstufen. Nur ein solches Vorgehen ermöglicht auch eine entsprechende Erfolgskontrolle. Zu einem derart zielgerichteten Handeln ist es jedoch bisher nicht gekommen.

Ursachenanalyse und Zielvorgaben erforderlich

394. Der Rechnungshof hat gefordert, den vom Versorgungsärztlichen Dienst ursprünglich angedachten Zeitraum, Gutachtaufträge innerhalb von drei Monaten zu erledigen, als maximalen Wert anzustreben, dessen Überschreitung besonders begründet werden müsste.

Erledigung von Gutachten in drei Monaten geboten

395. Zur Erschließung eines größeren Kreises kompetenter und auch zeitlich verlässlicher Außengutachter sollte versucht werden, die Leistung auszuschreiben; in das Verfahren sollten zeitliche Vorgaben für die Gutachtenerstellung einfließen.

Ausschreibung von Gutachten mit zeitlicher Vorgabe

396. Die Behörde teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass das Verfahren zu beschleunigen ist, und hat auf eigene Bemühungen verwiesen, so beispielsweise auf die Einführung eines Punktesystems zur Leistungsmessung der Ärzte im Versorgungsärztlichen Dienst. Sie hat zugesagt, das noch fehlende konkrete Handlungskonzept zu erarbeiten.

Personalbemessung im Verwaltungsbereich

397. Für die Antrags- und Rentenbearbeitung in der Verwaltung – ohne Versorgungsärztlichen Dienst – sind gegenwärtig 11,8 Stellen ausgewiesen.

*Keine Messzahlen
oder jüngere
Arbeitsunter-
suchungen*

Da Messzahlen für die Personalbemessung in Hamburg nicht vorliegen, hat der Rechnungshof zur Beurteilung des Personalbedarfs die Fallzahlentwicklung in Verbindung mit einer Arbeitsuntersuchung der Behörde aus dem Jahr 1987 sowie Messzahlen aus anderen Bundesländern herangezogen und eigene Untersuchungen zur Personalausstattung durchgeführt.

398.
*Streichung von
drei Stellen*

Den danach bestehenden Stellenüberhang schätzt der Rechnungshof auf rd. drei Stellen ein. Dabei hat er auch berücksichtigt, dass durch den Abbau dieser Stellen die gebotene Beschleunigung des Anerkennungsverfahrens nicht beeinträchtigt werden darf.

Die Behörde hat sich bereit erklärt, drei Stellen zu streichen.

Aufbauorganisation

399.

Das Leistungsverfahren nach dem OEG richtet sich ergänzend nach dem Bundesversorgungsgesetz (BVG), das maßgeblich ist für Leistungsverfahren in der Kriegsopferversorgung. Damit ist das OEG – neben anderen Gesetzen – ein so genanntes Anwendungsgesetz zum BVG.⁵ Die Bearbeitung der Fälle in der Kriegsopferversorgung und nach diesen Gesetzen hat deshalb enge inhaltliche Berührungspunkte.

Der Rechnungshof hat zur Aufbauorganisation folgende Maßnahmen empfohlen:

400.
*Einheitliche
Antrags-
bearbeitung für
alle Anwendungs-
gesetze*

Die Bearbeitung neuer Entschädigungsanträge nach dem OEG sollte mit denen nach den übrigen Anwendungsgesetzen zusammengefasst werden, wie es z.B. in Baden-Württemberg und vergleichbar auch in Nordrhein-Westfalen der Fall ist. Die mengenmäßige Dominanz der Fälle nach dem OEG innerhalb der Anwendungsgesetze⁶, die Entwicklung der Fallzahlen dieser Gesetze, die Gemeinsamkeit der Anwendung des BVG auf der Leistungsseite und die mit zwei Bediensteten geringe Zahl der für die übrigen Anwendungsgesetze zuständigen Sachbearbeiter sprechen für die Zweckmäßigkeit einer solchen Maßnahme.

*Bereinigung der
Organisations-
struktur*

Der Rechnungshof hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, die bisherige Untergliederung in zwei Sachbereiche aufzugeben. Er schätzt den daraus resultierenden Einsparungseffekt auf rd. eine halbe Sachbereichsleiterstelle ein.

401.
*Gemeinsame
Bearbeitung der
anerkannten Fälle*

Die laufende Bearbeitung⁷ der bereits anerkannten Fälle nach dem OEG und den übrigen Anwendungsgesetzen sollte künftig in einem Sachgebiet mit der Bearbeitung der Kriegsopferversorgung zu-

⁵ Neben dem OEG gehören dazu das Soldatenversorgungsgesetz, das Zivildienstgesetz, das Häftlingshilfegesetz, das Infektionsschutzgesetz sowie das Strafrechtliche und das Verwaltungsrechtliche Rehabilitierungsgesetz.

⁶ 628 von 731 Neuanträgen insgesamt im Jahre 2002

⁷ z.B. Anpassung einkommensabhängiger Leistungen und Bewilligung von Maßnahmen der Heilfürsorge

sammengefasst werden, deren Aufgabenentwicklung stark rückläufig ist.

Durch die vom Rechnungshof empfohlenen organisatorischen Änderungen werden in der komplexen Rechtsmaterie des sozialen Entschädigungsrechts Aufgaben gebündelt, so dass vorhandener spezieller Sachverstand und Erfahrungen wirksamer und wirtschaftlicher genutzt werden können und ein flexiblerer Personaleinsatz erreicht wird.

402. Die Behörde hat den vorstehenden Vorschlägen des Rechnungshofs grundsätzlich zugestimmt. Die Umsetzung könne bei der gegenwärtigen Personalstruktur jedoch nur mittelfristig erfolgen. Die Bereinigung der Organisationsstruktur mit der Folge der Einsparung eines Anteils von 50 % einer Sachbereichsleiterstelle werde sie zunächst mit einem anderen aufbauorganisatorischen Modell umsetzen.

Medikamentenversorgung nach dem Bundessozialhilfegesetz

Bei der Medikamentenversorgung nach dem Bundessozialhilfegesetz hat die Fachbehörde nicht die Möglichkeiten für Einsparungen wie in der gesetzlichen Krankenversicherung genutzt. Insgesamt hätten jährlich von rd. 12 Mio Euro Ausgaben rd. 350.000 Euro eingespart werden können, insbesondere durch verstärkte Abgabe von Generika und Importarzneien sowie Kontrollen bei der Drogen-substitution.

Diese Einsparmöglichkeiten bestehen nach dem zum 01.01.2004 in Kraft getretenen Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung fort; die Wahrnehmung der haushaltsrechtlichen Prüfungspflichten muss dem – möglichst durch entsprechende Vereinbarungen mit den Krankenkassen – Rechnung tragen.

Die Behörde muss die bisher von den Apotheken nur teilweise eingeräumten Rabatte nunmehr vollständig durchsetzen.

Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung

403. Der Rechnungshof hat Bürgerschaft und Senat wiederholt über Mängel bei der Gewährung von Krankenhilfe an Sozialhilfeempfänger berichtet.¹ Die von ihm festgestellten gravierenden Mängel betrafen nicht nur das Abrechnungsverfahren², sondern auch die Ungleichbehandlung der Hilfeempfänger untereinander je nach Bezirksamt³ und die Ungleichbehandlung im Verhältnis zu den Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung⁴. Darüber hinaus musste der Rechnungshof feststellen, dass Hamburg z.B. für Medikamente mangels Inanspruchnahme von Rabatten höhere Ausgaben hatte als die gesetzliche Krankenversicherung.⁵ Der Rechnungshof hat damit konkret aufgezeigt, dass die Gleichstellung von Sozialhilfeempfängern mit den Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) dringlich ist.

Mit dem am 01.01.2004 in Kraft getretenen Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz - GMG)⁶ ist die Krankenbehandlung der Sozialhilfeempfänger von den gesetzlichen Krankenkassen übernommen worden. Damit gelten jetzt die gleichen Maßstäbe für Sozialhilfeempfänger und gesetzlich Versicherte; dies gilt auch für die Gleichbehandlung der Sozialhilfeempfänger untereinander. Für einen kleinen Teil der Sozialhilfeempfänger und grundsätzlich auch für die Asylbewerber bleibt allerdings Hamburg zuständig.⁷

Auswirkungen des Gesetzes am Beispiel der Medikamentenversorgung

404. Aufwendungen, die den Krankenkassen für die Versorgung von Sozialhilfeempfängern entstehen, hat der Sozialhilfeträger nach dem GMG zu erstatten. Die Gesetzesbegründung weist darauf hin, dass Prüfungen durch die Sozialhilfeträger – wie schon nach geltendem Recht – unberührt bleiben.⁸ Haushaltsrechtlich ist die Behörde für Soziales und Familie (BSF) verpflichtet, die sachliche und rechnerische Richtigkeit zu prüfen und festzustellen.⁹ Diese

¹ vgl. Jahresberichte 1992, Tzn. 186 ff., und 2002 zur Medikamentenversorgung (Tzn. 386 ff.) und zu Sozialhilfeleistungen für Zahnersatz (Tzn. 394 ff.)

² vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 389 f.

³ vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 397

⁴ vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 394 f.

⁵ vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 387, 396 und 401

⁶ Bundesgesetzblatt (BGBl.) 2003 I S. 2190

⁷ Das sind z.B. Hilfeempfänger, die voraussichtlich nicht mindestens einen Monat ununterbrochen Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, und alle Asylbewerber, die nicht durch die Länge ihres Aufenthaltes nach § 2 Asylbewerberleistungsgesetz den Hilfeempfängern nach dem Bundessozialhilfegesetz gleichgestellt sind. Damit verbleiben für Hamburg der Krankenhilfe vergleichbare Leistungen an Asylbewerber von rd. 14 Mio Euro (Haushaltsplanentwurf 2004).

⁸ vgl. Begründung zu § 264 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V), Bundestagsdrucksache 15/1525, S. 141. Darüber hinaus besteht nach § 264 Abs. 7 S. 3 SGB V für den Sozialhilfeträger die Möglichkeit, von der Krankenkasse eine Prüfung der Angemessenheit der Aufwendungen zu verlangen und sich nachweisen zu lassen, wenn Anhaltspunkte vorliegen, die auf eine unwirtschaftliche Leistungserbringung oder -gewährung schließen lassen.

⁹ Verwaltungsvorschriften (VV) Nr. 11.1 zu § 70 LHO

auch bei Kostenerstattungen bestehende Verpflichtung könnte auf die Krankenkassen übertragen werden; dazu bedarf es einer Vereinbarung.¹⁰

Eine solche Vereinbarung könnte im Rahmen der ohnehin zu führenden Verhandlungen über die Festlegung der den Kassen zu erstattenden Verwaltungsaufwendungen¹¹ getroffen werden. Dabei wären auch Inhalt und Umfang der Prüfungen festzulegen.

405. Für Medikamente, Heil- und Hilfsmittel an Hilfebedürftige nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gibt die BSF jährlich über 12 Mio Euro aus. Der Rechnungshof hat bei einer Prüfung von 32.000 Rezepten in einer Größenordnung von 1 Mio Euro für einen Monat unter Hinzuziehung eines pharmazeutischen Sachverständigen und einer Rezeptprüfungsstelle erneut Mängel bei der Medikamentenversorgung von Hilfeempfängern festgestellt.

Soweit die Hilfeberechtigten künftig den Status von Krankenversicherten haben, sind die nachfolgenden Feststellungen des Rechnungshofs Eckpunkte dafür, was die Behörde möglichst an Prüfpflichten mit den Krankenkassen vereinbaren sollte, damit die Leistungsgrundlagen der GKV – auch im Interesse der Haushaltsentlastung – eindeutig und durchgehend für den Sozialhilfeträger genutzt werden. Allein der Anspruch der Krankenkassen auf Kostenerstattung sichert dies noch nicht. Soweit die Hilfeberechtigten nicht vom GMG erfasst werden, ist die Behörde aufgefordert, eigene Prüfkonzepte entsprechend den Feststellungen des Rechnungshofs zu entwickeln und Arzneimittellieferverträge mit den Apotheken abzuschließen.

Wirkstoffgleiche Medikamente und Importarzneien

406. Die Krankenkassen und die Sozialhilfeträger haben einen gesetzlichen Anspruch darauf, dass die Apotheken ggf. an Stelle des verordneten ein preisgünstiges Generikum (wirkstoffgleiches Medikament) abgeben, soweit nicht in der ärztlichen Verordnung etwas anderes bestimmt ist.¹² Die Auswertungen der beauftragten Rezeptprüfungsstelle zeigen ein erhebliches Einsparvolumen auf. Zu berücksichtigen ist zwar, dass in der Praxis die Präparate nicht immer sofort lieferbar oder verfügbar sind, sich Akzeptanzprobleme bei Patienten einstellen können oder gelegentlich auch aus medizinischen Gründen ein Austausch problematisch ist. Dennoch blieben für die Behörde auch unter diesen Bedingungen – bei etwa hälftiger Realisierung – Einsparungen von rd. 150.000 Euro jährlich, wenn die Einhaltung der Abgabeverpflichtungen von den Apotheken konsequent eingefordert würde.

*Mögliche
Einsparungen
rd. 150.000 Euro
jährlich*

¹⁰ vgl. VV Nr. 19.2 zu § 70 LHO, vgl. auch Jahresbericht 2002, Tzn. 394 ff. (402)

¹¹ Das Gesetz sieht einen Ersatz der Verwaltungskosten in Höhe „bis zu 5 %“ vor.

¹² vgl. § 129 SGB V

407. Auch durch die verstärkte Abgabe von preisgünstigen Importarzneien lassen sich wie bei der GKV Haushaltsmittel sparen. Der Anteil von Importarzneimitteln bei der Versorgung von Sozialhilfeempfängern unterschreitet den durchschnittlichen Importanteil bei der GKV in Hamburg. Nach den Ergebnissen der Rezeptprüfungsstelle sind zusätzliche Einsparungen von jährlich rd. 80.000 Euro möglich.

*Mögliche
Einsparungen
rd. 80.000 Euro
jährlich*

408. Für die vom GMG nicht erfassten Personenkreise ist Voraussetzung für die regelhafte Abgabe von Importarzneien zum einen ein entsprechender Arzneimittelliefervertrag mit den Apotheken oder den sie vertretenden Organisationen. Zum anderen muss eine wirksame Prüfung der Abgaberegeln für Medikamente und ihrer Preise durch die Behörde erfolgen. Auf Abschluss dieses Vertrages hat die Behörde seit dem 01.07.2001 einen Anspruch¹³. Sie sollte sich dabei an den entsprechenden Verträgen in der GKV orientieren.¹⁴

*Arzneimittel-
liefervertrag
erforderlich*

Arzneien zur Drogensubstitution

409. Bei den Rezepten zur Drogensubstitution wurden zahlreiche unzumutbare und unwirtschaftliche, zum Teil sogar gesundheitsgefährdende, ärztliche Verordnungen festgestellt. In einem Einzelfall wurde einem Hilfeempfänger z.B. ein Cocktail von 38 Tabletten täglich verordnet. Diese Verordnung ist medizinisch nicht zu rechtfertigen und – worauf der pharmazeutische Sachverständige hingewiesen hat – geeignet, zur Versorgung des Schwarzmarktes zu dienen. Die Mehrausgaben belaufen sich – hochgerechnet auf ein Jahr – allein bei drei Einzelfällen auf rd. 55.000 Euro und insgesamt auf rd. 120.000 Euro. Gegen einzelne Ärzte kommen Regressforderungen in Betracht. Zu dem genannten Einzelfall hat der Rechnungshof die Behörde gebeten, eine berufsrechtliche Untersuchung zu veranlassen und die Einschaltung der Staatsanwaltschaft zu prüfen.

*Mögliche
Einsparungen
rd. 120.000 Euro
jährlich*

Die Behörde hat dem Rechnungshof zugestimmt, Verordnungen im Rahmen der Drogensubstitution eingehender zu prüfen, und geht seinen Hinweisen nach.

Heil- und Hilfsmittel

410. Der pharmazeutische Sachverständige hat ermittelt, dass in einer Reihe von Einzelfällen Heil- und Hilfsmittel in überzogenen Mengen oder zu überhöhten Preisen abgerechnet worden sind. Soweit dies neben bereits bestehenden Genehmigungsvorbehalten bei den Krankenkassen erforderlich ist, will die Behörde der Empfehlung des Rechnungshofs folgen, für den vom GMG betroffenen Personenkreis einen Genehmigungsvorbehalt bei besonders teuren Artikeln zum Gegenstand der Verträge mit den Krankenkassen

*Genehmigungsvorbehalt für teure
Heil- und
Hilfsmittel*

¹³ vgl. § 38 Abs. 4 BSHG i. V. m. § 300 Abs. 3 SGB V

¹⁴ vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 394 f.

zu machen und für den nicht vom GMG betroffenen Personenkreis Ähnliches mit den Lieferanten zu vereinbaren.

Rabatte

411. Der Rechnungshof hat bereits 2002¹⁵ gefordert, die auch dem Sozialhilfeträger seit dem 01.07.2001 zustehenden Rabatte¹⁶ einzufordern. Der Senat hat dies zugesagt.¹⁷ Nach Mitteilung der Behörde haben sich die im Hamburger Apothekerverein zusammengeschlossenen Apotheken bisher geweigert, die in § 130 SGB V geregelten Abschläge auf die Arzneimittelabgabepreise zu gewähren; sie bringen lediglich den in § 130a SGB V festgeschriebenen Abschlag auf den Herstellerabgabepreis (der ihnen von den pharmazeutischen Unternehmen zu erstatten ist) in Abzug. Die Behörde begleicht die entsprechenden Rechnungen derzeit nur unter Vorbehalt und strebt – bei Scheitern der Verhandlungen – eine gerichtliche Klärung an.

*Gesetzlichen
Rabattabzug
bisher nur zum
Teil gewährt*

Der Rechnungshof hat erneut darauf hingewiesen, dass die vollständige Realisierung aller gesetzlichen Rabatte – im Hinblick auf die in §§ 6, 34 Abs. 3 LHO vorgeschriebene Beschränkung der Ausgaben auf das Notwendige – unverzichtbar ist und die Rabatte durchzusetzen sind.

Zuständigkeitsprüfung

412. Die Rezeptprüfungsstelle konnte rd. 4 % der rd. 32.000 Rezepte nicht den vorherigen Bewilligungen des Sozialhilfeträgers Hamburg zuordnen, so dass insoweit keine Zuständigkeit Hamburgs für die Bezahlung sicher angenommen werden konnte.¹⁸ Der Gesamtwert dieser Rezepte betrug hochgerechnet auf ein Jahr rd. 600.000 Euro.

Die Behörde hat inzwischen in rd. 60 % dieser Fälle die Zuständigkeit Hamburgs bestätigt gefunden. In den restlichen Fällen soll anhand der Originalrezepte in Papierform die Zuständigkeit Hamburgs geprüft werden. Eine Prüfung der Zuständigkeit Hamburgs bei allen Rezepten ist unverzichtbar, damit festgestellt werden kann, ob Hamburg zur Zahlung verpflichtet ist.

Der Rechnungshof hat die Entwicklung eines praktikablen Prüfverfahrens gefordert.

¹⁵ vgl. Jahresbericht 2002, Tzn. 386 ff. (387, 392)

¹⁶ vgl. § 38 Abs. 4 BSHG i. V. m. §§ 130, 130a SGB V

¹⁷ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 17/1115 vom 02.07.2002

¹⁸ Insbesondere auf Grund von unkorrekter Schreibweise von Namen können Fehler nicht ausgeschlossen werden.

Prüfverfahren für Rezepte

413. *Keine ausreichende Prüfung der Rechnungen*
- Das bisherige Prüfverfahren der Behörde vor Bezahlung der Rechnungen entspricht nicht den Vorschriften zur LHO über die sachliche und rechnerische Prüfung. Der Rechnungshof hat für die nicht vom GMG erfassten Personenkreise die Notwendigkeit einer ausreichenden sachlichen und rechnerischen Prüfung dargelegt,¹⁹ die mit der Zuständigkeitsprüfung beginnt und sich fortsetzt mit der Rezeptprüfung hinsichtlich Mengen und Preisen sowie Generika und Importarzneien. Sie sollte nach den Feststellungen der Rezeptprüfungsstelle und des pharmazeutischen Sachverständigen die zweckmäßige und wirtschaftliche Verordnung der Ärzte einschließen und sich auch auf das so genannte Doktorhopping²⁰ erstrecken.

Der Rechnungshof hält wegen der Datenmenge eine elektronische Datenlieferung und -verarbeitung wie bei der GKV sowie ggf. die Hilfe einer Rezeptprüfungsstelle für notwendig; die Datenlieferung könnte ebenfalls im Arzneimittelliefervertrag geregelt werden. Aus diesem Grunde und wegen der knappen Ressourcen kommen für die Prüfung der ärztlichen Verordnungspraxis nur qualifizierte Stichproben in Betracht.

Stellungnahme der Verwaltung

414. Die Behörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt, sie als hilfreich für ihr weiteres Vorgehen bewertet und mitgeteilt, sie wolle sie für den vom GMG betroffenen Personenkreis bei den mit den Krankenkassen zu führenden Verhandlungen berücksichtigen. Für eine Übertragung der Prüfungspflichten seien noch sich aus dem GMG ergebende Rechtsfragen zu prüfen und die Notwendigkeit einer Übertragung angesichts der auch für Sozialhilfeempfänger geltenden Prüfmodalitäten der Krankenkassen zu klären. Insbesondere bei kleinen Krankenkassen sei daneben die Durchsetzung bestimmter Prüfvorgaben fraglich. Für den nicht vom GMG betroffenen Personenkreis werde sie ein Prüfkonzept erarbeiten und einen Arzneimittelliefervertrag mit den Apotheken anstreben.
415. Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Prüfpflichten bei der Behörde bleiben, soweit die haushaltsrechtliche Prüfung nicht von den Krankenkassen übernommen wird. Das GMG lässt die Prüfungen und damit die haushaltsrechtlichen Prüfungspflichten der Gebietskörperschaften unberührt (vgl. Tz. 404). Die Behörde wird deshalb zunächst den Inhalt der von den Krankenkassen durchgeführten Prüfungen nachvollziehbar aufzuklären haben.

¹⁹ Für die vom GMG erfassten Personenkreise sollten in den mit den Krankenkassen noch zu treffenden Vereinbarungen entsprechende Prüfpflichten berücksichtigt werden, vgl. Tz. 404.

²⁰ Inanspruchnahme mehrerer Ärzte, um Rezepte für Medikamente über den Bedarf hinaus zu erreichen

Abrechnung stationärer Krankenbehandlung nach dem Bundessozialhilfegesetz

Krankenhausrechnungen für Sozialhilfeempfänger von über 50 Mio Euro im Jahr 2003 wurden ohne vertragliche Grundlagen und ohne hinreichende sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen bezahlt. Eine solche Prüfung war wegen fehlender Unterlagen in den Dienststellen auch nicht möglich.

416. Für Krankenhausrechnungen Hilfebedürftiger nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) gibt die Behörde für Soziales und Familie (BSF) jährlich über 50 Mio Euro aus.

Fachliche Vorgaben und Verträge

417. Bis zur Prüfung durch den Rechnungshof stand den Bearbeiterinnen und Bearbeitern als Arbeitsgrundlage nur die über 20 Jahre alte Dienstvorschrift der früheren Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales über die „Stationäre Krankenbehandlung“ – zugleich Fachliche Weisung für die Bezirksverwaltung – zur Verfügung. Sie erfüllt ihren ursprünglichen Zweck schon deswegen nicht mehr, weil sich u.a. seit der Anstaltsgründung die Organisation der staatlichen Krankenhäuser in Hamburg geändert hat.¹ Die Behörde hat es versäumt, die Fachliche Weisung vor 15 Jahren zu aktualisieren und nach Änderung des Bezirksverwaltungsgesetzes vor sechs Jahren eine entsprechende Globalrichtlinie herauszugeben. Auch die von ihr nunmehr als Benutzerinformation im Dialogverfahren Sozialhilfe (PROSA) veröffentlichte „Konkretisierung“ wird ebenso wenig den haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine vollständige sachliche und rechnerische Prüfung wie einer zweckmäßigen Aufgabenzuordnung – wie nachfolgend näher erläutert wird – gerecht (vgl. Tzn. 419 und 423).

Veraltetes, nicht verbindliches Regelwerk für die beteiligten Dienststellen

Der Rechnungshof hat die Behörde gebeten, nunmehr zügig eine Globalrichtlinie zu erarbeiten, die das Verfahren bei der Bewilligung von Leistungen für einen Teil von Hilfeempfängern nach dem BSHG und für Berechtigte nach dem AsylbLG sowie der Prüfung der Rechnungen neu regelt.²

¹ z.B. werden die Rechnungen vom Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg nicht mehr sachlich und rechnerisch festgestellt

² vgl. § 264 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V), geändert durch das Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung, Bundesgesetzblatt (BGBl). 2003 I S. 2190

418. *Keine Verträge über Krankenhausbehandlung Hilfebedürftiger*

Die BSF hat – wie mit den Apotheken – mit Krankenhäusern oder den sie vertretenden Organisationen keine Verträge über Krankenhausleistungen, Vergütungen und Abrechnung für Hilfeberechtigte geschlossen. Für einen Teil³ der Hilfeempfänger nach dem BSHG und der Berechtigten nach dem AsylbLG sind jedoch nach § 38 Abs. 3 Satz 1 BSHG die im SGB V genannten Verträge mit den Krankenhäusern oder den sie vertretenden Organisationen zu schließen.⁴ Insbesondere gilt dies für die Rahmenvorgaben in § 108 Nr. 3 (Versorgungsvertrag, zugelassene Krankenhäuser) und § 112 (Rahmenempfehlung über Krankenhausbehandlung, Kostenübernahme, Entgeltregelung). Eine ausdrückliche Verpflichtung zum Abschluss derartiger Verträge besteht schon seit dem 01.07.2001.⁵ Zahlungen bedürfen im Übrigen auch haushaltsrechtlich einer eindeutigen rechtlichen Verpflichtung.⁶ Der Rechnungshof hat gefordert, mit den Krankenhäusern oder den sie vertretenden Organisationen nunmehr entsprechende Verträge über Leistungen, Vergütungen und Abrechnung zu schließen.

Prüfung der Rechnungen

419. *Bezahlung der Krankenhausrechnungen ohne hinreichende sachliche und rechnerische Prüfung*

Von der BSF wurden die Rechnungen von Krankenhäusern in und auch außerhalb Hamburgs für Hilfebedürftige – ohne hinreichende sachliche und rechnerische Prüfung – durch eine zentrale Rechnungsstelle zur Zahlung angewiesen.

Die für die sachliche Prüfung zuständigen aktenführenden Dienststellen haben lediglich geprüft, ob Krankenhilfe dem Grunde nach bewilligt worden war. Dies entspricht nicht den Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 70 LHO, nach denen diese Prüfung auch einschließt, dass die Behandlung – entsprechend den zugrundeliegenden Verträgen – nach Art und Umfang geboten war und insbesondere den Leistungen der GKV bzw. des AsylbLG entsprach. Der für die rechnerische Prüfung zuständigen zentralen Rechnungsstelle der BSF lagen nicht alle Unterlagen (insbesondere über aktuelle Pflegesätze) für eine rechnerische Prüfung vor.

420. *Fehlende Prüfungsunterlagen*

Die vorgenannten Mängel wurden in einer Stichprobe des Rechnungshofs bestätigt. Keiner der ausgewählten Fälle konnte abschließend auf seine rechnerische Richtigkeit geprüft werden, weil die für eine Prüfung erforderlichen Unterlagen (z.B. Pflegesätze) fehlten. Insofern war auch die Antwort des Senats auf eine Kleine Anfrage⁷, es seien die notwendigen Prüfungsunterlagen vorhanden, unzutreffend. In einem Fall hat der Rechnungshof eine Doppelzahlung von rd. 8.000 Euro festgestellt.

³ vgl. zur Abgrenzung Tzn. 403 ff. (403, Fußnote 7)

⁴ Der Rechnungshof hat schon früher gefordert, dass die Behörde ihre vertraglosen Beziehungen zu den medizinischen Leistungserbringern überprüft und regelt (vgl. Jahresbericht 2003, Tzn. 273 ff. [283]; Jahresbericht 2002, Tzn. 386 ff. [388])

⁵ vgl. § 38 Abs. 4 BSHG i. d. F. v. 01.07.2001, BGBl. I S. 1046, 1109

⁶ vgl. auch Jahresbericht 2002, Tzn. 386 ff. (388)

⁷ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/4185 vom 27.04.2000

421. Im Ergebnis wurden alle Krankenhausrechnungen und damit Haushaltsmittel von über 50 Mio Euro ohne eine vorgehende hinreichende Prüfung aller Rechnungsdaten bezahlt.⁸ Das ist mit den VV Nrn. 11 bis 20 zu § 70 LHO über die sachliche und rechnerische Prüfung nicht vereinbar. Der Rechnungshof hat dies beanstandet.
422. Künftig werden nach dem Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz - GMG) die Ausgaben für Krankenhausbehandlung für Sozialhilfeempfänger von den Krankenkassen bezahlt, die vom Sozialhilfeträger dafür einschließlich eines Verwaltungskostenzuschlages Erstattung erhalten. Die Behörde wird entsprechend den Forderungen des Rechnungshofs die Prüfpflichten zur sachlichen und rechnerischen Prüfung – möglichst durch Übertragung auf die Krankenkassen – absichern müssen.⁹
423. Für die ordnungsgemäße Abrechnung von Krankenhausleistungen für die nicht vom GMG erfassten Personen – d.h. einen geringen Teil der Hilfeberechtigten nach dem BSHG und grundsätzlich die Berechtigten nach dem AsylbLG¹⁰ – muss die Behörde weiterhin entsprechend den Feststellungen des Rechnungshofs selbst Sorge tragen.

Ausgaben von über 50 Mio Euro ohne hinreichende kassenrechtliche Prüfung der Rechnungen

Der Rechnungshof hat vorgeschlagen, für diesen Personenkreis über die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit hinaus auch die Prüfung der sachlichen Richtigkeit¹¹ bei der Rechnungsstelle der BSF zu zentralisieren. Der erforderliche Sachverstand lässt sich dort zweckmäßigerweise konzentrieren. In der noch zu erlassenden Globalrichtlinie müsste diese Aufgabenaufteilung ebenso berücksichtigt werden wie die Festlegung des haushaltsrechtlich erforderlichen Umfangs der sachlichen und rechnerischen Prüfung.

Die Behörde muss im Übrigen dafür sorgen, dass der für die Prüfung und Bezahlung der Rechnungen zuständigen Stelle auch die dazu erforderlichen Unterlagen zur Verfügung stehen. Das gilt sowohl für die Verträge mit den Leistungserbringern als auch die aktuellen Entgeltregelungen (vgl. Tz. 418).

Stellungnahme der Verwaltung

424. Die Behörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und will sie soweit möglich für den vom GMG betroffenen Personenkreis bei den mit den Krankenkassen zu führenden Verhandlungen berücksichtigen. Für die nicht vom GMG betroffe-

⁸ Die finanzielle Bedeutung einer Prüfung der Krankenhausrechnungen zeigt das Beispiel Duisburg (ohne zahlenmäßige Übertragbarkeit). Dort wurden in zwei Jahren durch Kürzung der Rechnungen insbesondere unter Zugrundelegung der medizinisch notwendigen Verweildauer rd. 4,5 Mio Euro (nach Abzug zusätzlicher Kosten) eingespart.

⁹ vgl. Tzn. 404 f.

¹⁰ vgl. Fußnote 2

¹¹ Die Feststellung eines Anspruchs dem Grunde nach sollte weiterhin bei den aktenführenden Dienststellen – vor allem in der Bezirksverwaltung – liegen.

nen Personen werde sie entsprechend den Empfehlungen des Rechnungshofs ein Prüfkonzept erarbeiten und Vereinbarungen mit den Krankenhasträgern anstreben. Sie habe die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs zum Anlass genommen, 5 % aller Krankenhausrechnungen rechnerisch zu prüfen und dabei insbesondere auch den Abgleich mit den aktuellen Pflegesätzen vorzunehmen. Sie wolle hierdurch Informationen für die Verhandlungen mit den Krankenkassen und die Erstellung eines eigenen Prüfkonzepts gewinnen.

425. Auch hier hat der Rechnungshof auf die bei der Behörde ggf. verbleibenden Prüfpflichten hingewiesen (vgl. Tz. 415).

Vereinbarung und Abgeltung von Jugendhilfeleistungen

Die mit der Novelle des Jugendhilferechts von 1999 angestrebte Kostenentlastung der öffentlichen Jugendhilfe durch eine leistungsorientierte Entgeltgestaltung ist in Hamburg noch nicht erreicht worden.

Von der anforderungsgerechten Vereinbarung der Leistungen und der Entgelte sowie des Personaleinsatzes sind erhebliche Einsparungen zu erwarten.

Systemänderung

426. Der Bundesgesetzgeber hat mit Wirkung vom 01.01.1999 die Abgeltung von Leistungen der stationären und teilstationären Hilfen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe neu geregelt, indem er die Träger der öffentlichen Jugendhilfe und die Träger der leistenden Einrichtungen verpflichtet hat, differenzierte Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote und die entsprechenden Entgelte abzuschließen.¹ Die Gesetzesnovelle zielt darauf ab, die Kostenentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe – insbesondere im Bereich der stationären und teilstationären Leistungen – zu dämpfen, eine stärkere Transparenz von Kosten und Leistungen zu schaffen sowie die Effizienz der eingesetzten Mittel zu verbessern.²

¹ Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gem. § 78a ff. des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII)

² vgl. Begründung des 11. Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zu Artikel 2, Nrn. 1 bis 5 (Bundestags-Drucksache 11/10030/1998)

427. Eine konsequente Umsetzung der Gesetzesnovelle in der hamburgischen Jugendhilfe hätte es erforderlich gemacht, die Leistungs- und Entgeltbeziehungen zwischen den freien Trägern und der Freien und Hansestadt Hamburg³, entsprechend den gesetzlichen Anforderungen in § 78a ff. SGB VIII grundlegend neu zu gestalten. Dafür hätten differenzierte Leistungsvereinbarungen und – darauf basierend – leistungsbezogene Entgeltvereinbarungen mit den Trägern abgeschlossen werden müssen. Da dies bisher nicht gelungen ist, sind die Ziele der Gesetzesnovelle in Hamburg weitgehend noch nicht realisiert worden.

Leistungsvereinbarungen

428. In Leistungsvereinbarungen sind konkrete Hilfen verbindlich festzulegen, um den Vertragsparteien Vertragssicherheit zu gewährleisten; in ihnen sind Leistungsmerkmale zu beschreiben, die die unterschiedlichen Hilfen erkennbar werden lassen.⁴

Aussagefähige Leistungsvereinbarungen ermöglichen den Jugendämtern die Auswahl geeigneter Hilfeangebote. Sie sind notwendige Basis für die Ermittlung leistungsgerechter Entgelte und für Leistungsüberprüfungen bei den Einrichtungen des anbietenden Trägers.

429. Die in Hamburg nach In-Kraft-Treten der SGB VIII-Novelle abgeschlossenen Leistungsvereinbarungen für stationäre Hilfen erfüllen diese Anforderungen nicht. Sie enthalten – durch Vordrucke schematisiert – nur knappe Festlegungen zu den

- Zielgruppen der zu Betreuenden,
- räumlichen und sächlichen Ausstattungen sowie Betreuungszeiten der Einrichtungen sowie
- Personalstandards.

Keine hinreichend differenzierten Leistungen vereinbart

Das in der tatsächlichen Praxis vielfältige Leistungsspektrum der Einrichtungen berücksichtigt durchaus einen stark differenzierten Bedarf der zu betreuenden Kinder und Jugendlichen, der sich aber in den Vereinbarungen nicht abbildet. So bieten die Leistungsvereinbarungen weder eine Auswahlhilfe für die zuweisenden Jugendämter noch erfüllen sie die Mindestvoraussetzungen für die Festsetzung leistungsgerechter Entgelte und für die Ausübung von Leistungskontrollen.

430. Wie wenig Rückschlüsse von einer „Leistungsvereinbarung“ auf die Ausgestaltung einzelner Hilfen gezogen werden können, wenn

³ Die Vereinbarungen wurden von der damaligen Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung (BSJB) abgeschlossen. Seit 01.01.2002 ist die Behörde für Soziales und Familie (BSF) zuständig.

⁴ § 78c SGB VIII fordert Angaben zu Leistungsmerkmalen, insbesondere zu Art, Ziel und Qualität des Leistungsangebots, den in der Einrichtung zu betreuenden Personenkreis, die erforderliche sächliche und personelle Ausstattung, die Qualifikation des Personals sowie die betriebsnotwendigen Anlagen der Einrichtung.

ein Träger mehrere stationäre Hilfen anbietet, verdeutlicht das folgende Beispiel:

Für zwölf selbstständige Kooperationspartner wurden Leistungen in einer (schematisierten) „Sammel“-Leistungsvereinbarung zusammengefasst. Darin wird das breit ausdifferenzierte Leistungsspektrum der unterschiedlichen Hilfen nicht erkennbar. Insbesondere wird in diesem Falle nicht deutlich, dass

- die Einrichtungen zwar überwiegend in Hamburg, teils aber auch im Umland ansässig sind,
- die pädagogischen Konzepte der Einrichtungen differieren,
- die Aufnahmekapazität der Einrichtungen und die zu betreuenden Gruppen unterschiedlich groß sind,
- das Aufnahme- bzw. Betreuungsalter einrichtungsspezifisch von Kleinstkindern bis zu Volljährigen kategorisiert ist,
- die Aufnahmekriterien und die die Aufnahme ausschließenden Kriterien (Art der Probleme der Kinder und Jugendlichen) in den Einrichtungen sehr unterschiedlich sind.

431. Der Rechnungshof hat die BSF aufgefordert, künftig für jede Leistungsart differenzierte Leistungsvereinbarungen abzuschließen, die alle für ihre Zwecke erforderlichen Merkmale präzise beschreiben, eine Vergleichbarkeit der Leistungsangebote ermöglichen und als Grundlage für die Entgeltvereinbarungen geeignet sind.

Entgeltvereinbarungen

Keine leistungsgerechten Entgelte

432. Grundlage der Vereinbarung leistungsgerechter und differenzierter Entgelte nach § 78b SGB VIII sind insbesondere die in den Leistungsvereinbarungen festzulegenden Leistungsmerkmale. In den bisher abgeschlossenen Entgeltvereinbarungen sind demgegenüber frühere Entgelte pauschal fortgeschrieben worden. Neue Entgelte wurden aufgrund angegebener Aufwandsdaten der Träger und unter Berücksichtigung von Vergleichsdaten aus anderen vergleichbaren Entgeltvereinbarungen festgesetzt. Weil die bisherigen Leistungsvereinbarungen die erforderliche Differenzierung von Leistungs- und Qualitätsmerkmalen nicht vorsahen, fehlte die erforderliche Basis, die Entgelte daran zu orientieren und sie leistungsgerecht auszugestalten.
433. Der Rechnungshof hat die Behörde aufgefordert, für eine künftig leistungsbezogene Entgeltfestsetzung auf der Grundlage verbesserter Leistungsvereinbarungen die Entgelte leistungsorientiert festzusetzen.

Rahmenvertrag

434. Mit dem Rahmenvertrag vom 19.07.2000, den die Behörde mit den Spitzenverbänden der freien Jugendhilfe in Hamburg abgeschlossen hat, sind gemäß § 78f SGB VIII wesentliche Eckpunkte und Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung durch die beteiligten Träger und ihre finanzielle Abgeltung festgelegt worden. Die Regelungsinhalte sind jedoch so allgemein, dass sie nicht die Voraussetzungen für eine konsequente Umsetzung des neuen Entgeltsystems erfüllen. Die dargelegten Unzulänglichkeiten in den Einzelvereinbarungen sind insbesondere auf diese mangelhafte Ausgestaltung des Rahmenvertrags zurückzuführen.
435. Der vorgegebene Spielraum für die Inhalte von Leistungsvereinbarungen ist zu weit gesteckt. Die Rahmenregelung, bei der Beschreibung von Hilfen auf allgemeine jugendpädagogische Standards Bezug nehmen zu dürfen, führt dazu, dass die Träger nicht differenziert darlegen, welche unterschiedlichen Hilfen sie tatsächlich anbieten.
436. In § 16 Rahmenvertrag wird eine „wirtschaftliche Leistungserbringung angenommen“, wenn die Leistungen und das dafür vereinbarte Entgelt den vergleichbaren Leistungen und Entgelten anderer Träger entsprechen. Diese Bestimmung lässt durch ihre Orientierung am Durchschnitt das Minimalprinzip außer Acht, wonach Leistungen mit dem geringst möglichen Aufwand zu erbringen sind.⁵ Sie verdeckt damit Wirtschaftlichkeitspotenziale, widerspricht einer konsequenten leistungsbezogenen Entgeltgestaltung und lässt einen effizienten Mitteleinsatz nicht zu. Hinzu kommt, dass ein Vergleich von Leistungen bei der Entgeltfestsetzung nicht stattfindet; stattdessen werden die Entgelte aufgrund von Aufwandsdaten festgesetzt (vgl. Tz. 432).
437. Leistungsüberprüfungen sind gemäß § 10 Rahmenvertrag nur vorgesehen, wenn - nicht nur in Einzelfällen - Anhaltspunkte über Leistungsmängel bekannt werden. Diese Regelung ermöglicht es nur anlassbezogen zu kontrollieren, ob die erbrachten Leistungen den vereinbarten Standards entsprechen und inwieweit die Leistungsempfänger die vereinbarten und bezahlten Leistungen auch tatsächlich erhalten.
438. Der Rechnungshof hat die BSF, die den früheren Rahmenvertrag zum 31.12.2003 gekündigt hat, aufgefordert, in einem neuen Rahmenvertrag Regelungen herbeizuführen, die
- die Träger der freien Jugendhilfe auf den Abschluss von Leistungs- und Entgeltvereinbarungen gemäß den Anforderungen des SGB VIII festlegen,
 - sicherstellen, dass die Leistungen präzise und nach einheitlichen Kriterien beschrieben und festgelegt werden,

Orientierung am Durchschnitt verhindert effizienten Mitteleinsatz

Nur anlassbezogene Prüfungen reichen nicht aus

⁵ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/3400 vom 30.11.1999, Nr. 95

- die bisherige Orientierung des Entgelts am Durchschnitt durch die Verpflichtung ersetzen, die jeweils optimale Nutzen-/ Kosten-Relation (Minimalprinzip) herzustellen,
- die Überprüfung staatlicher Leistungen für Empfänger von Jugendhilfeleistungen uneingeschränkt zulassen.

Personalbemessung

439. Die im bisherigen Rahmenvertrag definierten Maßstäbe für den Personaleinsatz bei stationären Leistungen in Einrichtungen sind zu großzügig bemessen:

- Für die quantitative Personalausstattung besteht ein einheitlich hoher, alle Fallkonstellationen abdeckender Personalschlüssel, obwohl die unterschiedlichen Hilfebedarfe Differenzierungen auf zum Teil niedrigerem Niveau zulassen.
- Die pädagogische Betreuung soll dem Rahmenvertrag entsprechend – ohne fachbezogene Differenzierung – in der Regel von Diplom-Sozialpädagogen geleistet werden. Die Träger berücksichtigen dagegen differenzierte Betreuungsbedarfe und setzen dementsprechend in ihren Einrichtungen in erheblichem Umfang auch Erzieher oder sonstiges Personal ein.⁶ Die Praxis zeigt, dass es des einheitlich hohen Standards nicht bedarf.

440. *Durch mögliche Standardabsenkungen erhebliche Einsparungen*

Durch eine sachbezogene Anpassung der quantitativen und qualitativen Personalbemessung an die in der Praxis vorhandenen differenzierten Leistungsangebote ließe sich eine erhebliche Absenkung der Personalkosten⁷ erreichen. Es sind daher künftig

- die quantitative Personalbemessung an den unterschiedlichen Hilfebedarfen auszurichten und
- die qualitativen Personalstandards bedarfsgerecht, abgestuft nach Diplom-Sozialpädagogen, Erziehern und sonstigem geeigneten pädagogischen Personal, festzulegen.

441. Die BSF geht davon aus, dass die Träger bei den Entgeltberechnungen den Aufwand für das tatsächlich eingesetzte Personal geltend machen. In einem Fall ist jedoch festgestellt worden, dass die Angaben des Trägers, in seinen Einrichtungen würden ausschließlich Diplom-Sozialpädagogen beschäftigt, nicht stimmen. Durch den Einsatz teilweise geringer qualifizierten Personals sind höhere Personalausgaben geleistet worden, als dem Träger zustanden.

⁶ In einem Fall betrug das Verhältnis der Diplom-Sozialpädagogen mit staatlicher Anerkennung bzw. vergleichbarer Qualifikation zu Erziehern 20 % : 80 %.

⁷ Die wesentlichen durch den Rahmenvertrag erfassten Leistungen sind im Haushaltsplan 2003 mit 113 Mio Euro veranschlagt. Die Personalkosten sind mit einem Anteil von etwa 80 % die bestimmende Größe dieser Kosten.

Der Rechnungshof hat die BSF über diesen Einzelfall hinaus aufgefordert, bei allen Trägern zu prüfen, ob die für das eingesetzte Personal gezahlten Entgelte den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen.

Stellungnahme der Verwaltung

442. Die BSF hat den Prüfungsergebnissen des Rechnungshofs zugestimmt und Folgendes zugesagt:

- Auf der Grundlage der Regelungen im künftigen Rahmenvertrag wird die BSF für jede einzelne Einrichtung bzw. jedes Leistungsangebot differenzierte Leistungsvereinbarungen abschließen, die alle leistungs- und einrichtungsbezogenen Merkmale präzise beschreiben. Sie wird eine einheitliche Struktur der Leistungsvereinbarungen anstreben, um damit eine Vergleichbarkeit der Leistungsangebote zu ermöglichen.
- Die BSF wird die Entgelte künftig auf der Grundlage von in den Leistungsvereinbarungen konkret beschriebenen Leistungsmerkmalen und damit leistungsgerecht vereinbaren.
- Beim Abschluss eines neuen Rahmenvertrags wird die BSF anstelle der bisherigen Regelungen zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeit (bisher § 16 Rahmenvertrag) berücksichtigen, dass die Leistungen mit dem geringst möglichen Aufwand zu erzielen sind (Minimalprinzip).
- Im Rahmenvertrag wird die BSF die Voraussetzungen dafür schaffen, dass Überprüfungen der Leistungen keinen Einschränkungen unterliegen. Sie wird sich regelmäßig davon überzeugen, dass die festgelegten und bezahlten Leistungen erbracht werden.
- Die BSF wird auf eine – bezogen auf die Leistungsangebote der Einrichtungen – bedarfsgerechte quantitative Personalausstattung hinwirken. Es sollen ausdifferenzierte qualitative Personalstandards ausgehandelt und festgelegt werden, die auf das Niveau zu begrenzen sind, das den pädagogischen Erfordernissen entspricht.

BSF will Forderungen des Rechnungshofs entsprechen

443. Der Rechnungshof erwartet durch die zugesagten Maßnahmen – insbesondere durch die Präzisierung der für Kinder und Jugendliche zu erbringenden Leistungen – einen Qualitätsgewinn bei gleichzeitiger Steigerung der Wirtschaftlichkeit.

Behörde für Bau und Verkehr

Bau von Busbahnhöfen

Die Auswahlentscheidung im Rahmen des Architektenwettbewerbs für den Neubau des ZOB am Hauptbahnhof berücksichtigte den vorgegebenen Kostenrahmen von maximal 10 Mio Euro nicht. Allein aus gestalterischen Gründen wurde der aufgrund seiner aufwändigen Konstruktion teuerste Entwurf zur Realisierung ausgewählt, obwohl kostengünstigere Alternativen vorlagen. Die voraussehbaren Gesamtkosten der Maßnahme erhöhten sich dadurch auf rd. 18 Mio Euro.

Zur Reduzierung der Kosten auf voraussichtlich 16 Mio Euro mussten die Dachfläche verkleinert und damit der Witterungsschutz eingeschränkt werden.

Im Rahmen des Zuwendungsverfahrens ist eine kritische Prüfung von Honorarforderungen für Planungsleistungen sicherzustellen.

Reduzierte Zinsen und verbesserte Mieteinnahmen können den Kostenbeitrag Hamburgs von derzeit 13,5 Mio Euro noch verringern.

Bei künftigen Projekten sollten nicht nur die Verantwortung für die Planung von Busbahnhöfen, sondern auch für alle dazugehörigen Baumaßnahmen und Unterhaltungsaufgaben in der Hand des späteren Betreibers zusammengefasst werden.

Architektenwettbewerb

444. Für die Neugestaltung des Zentralen Omnibus-Bahnhofs (ZOB) wurde auf der Grundlage eines von der Hamburger Hochbahn AG und den Fachbehörden entwickelten neuen Verkehrskonzepts Ende 1997 ein Architektenwettbewerb durchgeführt. Auslober waren die ZOB GmbH als Betreiber der Anlage sowie die Stadt als Grundstückseigentümer. Das Verfahren betreute das Landesplanungsamt der damaligen Stadtentwicklungsbehörde. Die Maßnahme sollte durch Zuwendungen aus dem Hamburger Haushalt mit finanziert werden.

Für den Architektenwettbewerb wurden im Zuge eines vorgeschalteten EU-weiten Bewerbungsverfahren sieben Architektenbüros ausgewählt und zur Erarbeitung und Abgabe von Entwürfen aufgefordert. In der Wettbewerbsauslobung war darauf hingewiesen, dass für die Baumaßnahme maximal 10 Mio Euro zur Verfügung ständen.

Nach der abschließenden Bewertung der eingereichten Wettbewerbsentwürfe durch das Preisgericht wurde als Siegerentwurf eine anspruchsvolle Stahl-Glas-Konstruktion von 12 m Höhe ausgewählt und dessen Verfasser unter Würdigung der Empfehlung des Preisgerichts von der ZOB GmbH mit den Planungsarbeiten für die Realisierung des Projekts beauftragt. Gemäß der Ende 1998 im Rahmen dieses Auftrags aufgestellten und veröffentlichten Kostenermittlung betragen die geschätzten Gesamtkosten der Baumaßnahme rd. 15 Mio Euro. Nachdem Anfang 2000 die Sprinkenhof AG (SpriAG) die Wahrnehmung der Bauherrenaufgaben von der ZOB GmbH übernommen und die Aufstellung einer neuen Kostenermittlung veranlasst hatte, stiegen die voraussehbaren Gesamtkosten für den Wettbewerbsentwurf auf rd. 18 Mio Euro. Dies entsprach einer Überschreitung des vorgegebenen Kostenrahmens um 80 %.

*Überschreitung
des vor-
gegebenen
Kostenrahmens*

445. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass das Preisgericht die jeweils zu erwartenden Realisierungskosten in seine Bewertung der Entwürfe weder im Rahmen der Vorprüfung noch bei der Festlegung der Rangfolge einbezogen hatte. Im Gegensatz zu dem vom Preisgericht ausgewählten, gestalterisch anspruchsvollsten und zugleich teuersten Entwurf wurde nach überschlägiger Kostenermittlung des Rechnungshofs von der Mehrzahl der Wettbewerbsbeiträge der vorgegebene Kostenrahmen eingehalten.

*Realisierungskosten bei
Juryentscheidung
nicht
berücksichtigt*

446. Der Rechnungshof hat kritisiert, dass die Einhaltung der in den Auslobungsunterlagen ausdrücklich genannten Kostengrenze in der Vorprüfung und Wertung keine Beachtung fand. Damit wurde nicht allein gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Wettbewerbsteilnehmer verstoßen, sondern insbesondere auch im Ergebnis eine erhebliche Erhöhung der vorgesehenen Baukosten in Kauf genommen.

447. Der Rechnungshof hat die Behörde für Bau und Verkehr (BBV) aufgefordert, bei der Bewertung auch von Wettbewerbsergebnissen für Zuwendungsmaßnahmen künftig nachdrücklich auf eine angemessene Berücksichtigung der Kostenvorgaben hinzuwirken. Die gleichrangige Gewichtung des Kostenaspekts im Spannungsfeld der Kriterien Funktionalität, Gestaltung und Kosten ist zu beachten. Auswahlentscheidungen sind insbesondere hinsichtlich der Kostenfolge zu dokumentieren und transparent zu machen. Konkrete und verbindliche Vorgaben für Wettbewerbsverfahren müssen Aussagen u.a. zu Kostengrenzen, Genauigkeit der Kostenvorgaben, Gewichtung von Kostenfragen und die Vorgehensweise bei

Kostenüberschreitungen enthalten. Gründe für das Ausscheiden kostengünstigerer Alternativen sind zu benennen.

448. Die BBV hat mitgeteilt, dass die ausdrückliche Behandlung des Kostenthemas in der Auslobung wie auch durch Teilnehmer, Vorprüfer/Sachverständige und Preisgerichtsmitglieder inzwischen Standard bei von der BBV durchgeführten bzw. begleiteten Wettbewerbsverfahren sei. Die Handhabung des Kostenthemas werde individuell dem jeweiligen Verfahren und der Aufgabenstellung angepasst. Es werde derzeit geprüft, ob und wie zu solchen Abwägungen eine formale Regelung festzulegen und einzuführen sei. Unabhängig davon sollen entsprechende Argumente in der Entscheidungsfindung jeweils ausreichend berücksichtigt und dokumentiert werden.

Wetterschutz

449. Ein wesentliches Ziel und deshalb eine zentrale Forderung an die Gestaltung des neuen ZOB war, für die Besucherinnen und Besucher der Anlage einen ausreichenden Wetterschutz zu gewährleisten. Dazu wurde schon im Zuge der Prüfung der Wettbewerbssentwürfe zum Siegerentwurf¹ festgestellt, dass mit der 12 m hohen Dachfläche für die Busabfertigung ein ausreichender Wetterschutz nur bedingt gegeben und für den U-Bahn-Zugang kaum zu erreichen sei. Die dann im Verlauf der Planungsarbeiten mit dem Ziel einer Kostensenkung erfolgte Reduzierung der Dachfläche um 25 % führte zu einer weiteren Komforteinbuße, da nun weite Teile der ZOB-Insel und vor allem der U-Bahn-Zugang nicht mehr gegen Witterungseinflüsse geschützt sind. Nach Inbetriebnahme der Anlage hat sich bestätigt, dass infolge des in Hamburg häufig stark windigen Wetters trotz der Überdachung Niederschläge bis weit hinter der Dachkante niedergehen und der notwendige Wetterschutz erheblich eingeschränkt wird.

450. *Dachkonstruktion bietet keinen ausreichenden Wetterschutz*
- Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die BBV die mangelnde Funktionalität der Dachkonstruktion im Hinblick auf den erforderlichen Wetterschutz nicht ausreichend berücksichtigt hat. Sie hätte diesem, den erforderlichen Gebrauchswert der Anlage wesentlich beeinflussenden Gesichtspunkt bereits in der Wettbewerbswertung erheblich mehr Gewicht bemessen müssen.

451. Die BBV hat auf erste, positive Erfahrungen mit dem Wetterschutz des ZOB-Areals verwiesen. Sie räumt allerdings ein, dass bei ungünstiger Wetterlage auch Bushaltestellen des Nahverkehrs vom Sprühregen erreicht werden. Die Reduzierung der Dachfläche in Verbindung mit der dabei erzielten Kosteneinsparung von rd. 1,8 Mio Euro sei aber dennoch gerechtfertigt gewesen.

¹ gem. Protokoll der Preisgerichtssitzung vom 05.06.1998 sowie Bericht der Vorprüfung des Realisierungswettbewerbs vom 02.06.1998

Planungskosten

452. Nach der Entscheidung im Architektenwettbewerb beauftragte die ZOB GmbH den 1. Preisträger, der sich mit weiteren Partnern zur „Architekten- und Ingenieurarbeitsgemeinschaft ZOB“ (Arge ZOB) zusammengeschlossen hatte, mit den Planungsarbeiten für die Realisierung des ZOB-Neubaus. Zur Ermittlung des Honorars gemäß der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) wurden anrechenbare Gesamtkosten von rd. 13 Mio Euro, aufgeteilt auf fünf verschiedene Teilbauwerke mit unterschiedlichen Schwierigkeitsstufen, angesetzt. Im Dezember 2000 rechnete die Arge ZOB gemäß HOAI die Leistungsphasen 1 - 3 einschließlich der erforderlichen Umplanung mit insgesamt rd. 755.000 Euro ab.

Nachdem die SpriAG ab 2000 die Bauherrenfunktion übernommen hatte, schloss sie mit der Arge ZOB einen neuen Architektenvertrag für die anschließenden Leistungsphasen 4 - 9 gemäß HOAI ab. Der Honorarermittlung lagen, abweichend von den bisherigen Grundlagen, nicht mehr fünf, sondern nur noch drei Teilbauwerke zugrunde. Das ergab, zusammen mit einer Einstufung in niedrigere Honorarzonen, eine für die Auftraggeber günstigere Honorarsumme.

453. Nach einer überschlägigen Berechnung des Rechnungshofs wäre es möglich gewesen, einen für die Leistungsphasen 1 - 3 bereits gezahlten Honoraranteil von mindestens 100.000 Euro einzusparen, wenn die von der SpriAG mit der Arge ZOB für die Leistungsphasen 4 - 9 vereinbarten günstigeren Konditionen auch bei den vorangegangenen Planungsarbeiten zugrunde gelegt worden wären.

*Honorar-
reduzierung um
100.000 Euro
nicht erfolgt*

454. Der Rechnungshof hat gefordert, dass schon in der Projektphase einer Zuwendungsmaßnahme die Bauherrenaufgaben und -pflichten rechtzeitig und konsequent von einer erfahrenen und kompetenten Stelle wahrgenommen bzw. entsprechend qualifiziert extern vergeben werden. Dies muss der Zuwendungsgeber – zur Vermeidung vor allem finanzieller Nachteile – durchsetzen.

*Bauherren-
aufgaben
konsequenter
wahrnehmen*

455. Die BBV hat die Feststellungen bestätigt. Sie hat zugesagt, bei vergleichbaren Maßnahmen verstärkt auf eine wirksame Projektsteuerung, die auch die Einhaltung des Kostenrahmens beinhaltet, zu achten.

Finanzierung

456. Gemäß den ersten Absprachen im Jahr 1997 zur Kostenteilung wollten die ZOB GmbH und die Stadt je 5 Mio Euro von den seinerzeit geschätzten 10 Mio Euro Baukosten übernehmen. Die Bürgerschaft stimmte dann einem ihr nach einer mehrfachen Überarbeitung vorgelegten Konzept für den Neubau des ZOB² am 13.07.2000 zu, dessen Gesamtkosten inzwischen auf rd.

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/4395 vom 20.06.2000

*Eigenbeitrag des
Zuwendungs-
empfängers
auf die Hälfte
reduziert*

15 Mio Euro (30 Mio DM) gestiegen waren. Sie erhöhten sich im Verlauf der Ausführungsphase weiter auf rd. 16 Mio Euro. Dabei wurde im Zuwendungsverfahren die ursprünglich vorgesehene Kostenteilung nicht beibehalten. Nach dem Zuwendungsbescheid der BBV vom 01.06.2001 übernimmt Hamburg als Fehlbedarfsfinanzierung einen Anteil von rd. 13,5 Mio Euro. Der Zuwendungsempfänger beteiligt sich damit nicht an den zwischenzeitlich eingetretenen Kostensteigerungen, sein Beitrag bleibt sogar unter dem bereits 1997 für die Baumaßnahme zugesagten Betrag von 5 Mio Euro.

457. In der Wirtschaftlichkeitsberechnung der SpriAG vom August 2000, die der Ermittlung des Fehlbedarfs für den ZOB-Neubau zugrunde lag, ist für den Finanzierungseigenanteil der SpriAG ein Darlehenszinssatz von 6,25 % bei einer 10-jährigen Zinsbindung angesetzt worden.

Dem Rechnungshof liegen Zuwendungsanträge anderer Vorhaben aus demselben Zeitraum vor, bei denen Fremdkapital mit einem Darlehenszins von 5 % bei gleicher Laufzeit eingesetzt wurde. Es kann insofern davon ausgegangen werden, dass es auch der SpriAG möglich war, einen ähnlichen Finanzierungszinssatz zu erhalten. Weiterhin hat der Rechnungshof anhand von Vergleichsmieten festgestellt, dass aus den der ZOB GmbH überlassenen Räumlichkeiten in den Service-Häusern ein deutlich höherer Mietzins, als in der Wirtschaftlichkeitsberechnung berücksichtigt, zu erwirtschaften wäre.

*Reduzierung des
Zuwendungs-
betrags möglich*

Nach einer groben Schätzung des Rechnungshofs könnten durch höhere, marktgerecht ermittelte Mieteinnahmen und bei einem reduzierten Darlehenszinssatz rd. 6 Mio Euro finanziert und ein Betrag in dieser Größenordnung als Eigenanteil von der SpriAG übernommen werden. Damit wären die Zusagen aus 1997 zu erfüllen und der aus dem Hamburger Haushalt zu finanzierende Zuwendungsbetrag könnte um über 3,5 Mio Euro reduziert werden.

458. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass bei der Festlegung der Zuwendungshöhe der Grundsatz der Subsidiarität nicht beachtet wurde, wonach Zuwendungen nur insoweit gewährt werden dürfen, als der Zuwendungsempfänger den Zuwendungszweck nicht mit Hilfe eigener oder sonstiger Mittel erfüllen kann. Er hat die BBV gebeten, mit dem Ziel einer geringeren finanziellen Beteiligung Hamburgs die Möglichkeit einer nachträglichen Anpassung des Zuwendungsbescheides an die tatsächliche Einnahmesituation zu prüfen.
459. Die BBV hat zugesagt, im abschließenden Zuwendungsverfahren und in der Verwendungsnachweisprüfung die aktuellen Werte für Mietkonditionen, Mieteinnahmen sowie den tatsächlich angewandten Zinssatz zugrunde zu legen und den Zuwendungsbetrag dann entsprechend neu festzusetzen.

Aufgabenteilung beim Neu- und Umbau von Busumsteigeanlagen

460. Der „Omnibus-Rahmenvertrag“³ regelt die Aufgabenteilung zwischen der Stadt als Eigentümerin und der Hamburger Hochbahn Aktiengesellschaft (HHA) als Nutzer und Betreiber von Busumsteigeanlagen. Danach wird bei der Umgestaltung und dem Ausbau von Busumsteigeanlagen die Finanzierung für die Arbeiten zu ebener Erde (so genannte innere Erschließung) von Hamburg aus Haushaltsmitteln bereitgestellt. Die übrigen Arbeiten werden vom Betreiber finanziert. Bei der vom Rechnungshof geprüften Maßnahme „Umbau und Modernisierung der Busumsteigeanlage Wandsbek Markt“ ist von dieser generellen Festlegung hinsichtlich des Entfernens der vorhandenen Flächenbefestigung des Fußgängerbereichs abgewichen wurden. Anstelle der Stadt übernahm der Betreiber HHA die Durchführung dieser Arbeiten, was im Übrigen aufgrund der komplexen Bauphasen und ineinander übergreifenden Arbeitsabläufe auf engem Raum sinnvoll war.

461. Der Rechnungshof hat diese und die beim Neubau des ZOB am Hauptbahnhof vereinbarte Bauabwicklung (hier trat der Betreiber, vertreten durch die SpriAG, als Bauherr auf), für den konkreten Einzelfall praxisgerecht veränderte Aufgabenwahrnehmung zum Anlass der Empfehlung genommen, beim Umbau bzw. bei der Neuherstellung künftiger Omnibusanlagen die Durchführung und Finanzierung der abzuwickelnden Baumaßnahmen weitestgehend in der Hand des späteren Betreibers zu bündeln. Sowohl für die zweckentsprechende Finanzierung und Veranschlagung als auch die Umsetzung von Bedarfen und Forderungen im Zuge der Planung und Ausführung wäre unmittelbar der spätere Anlagennutzer verantwortlich. Die Anzahl der Schnittstellen zwischen der Stadt und dem Betreiber könnte reduziert und der Koordinierungsaufwand für die unter Betrieb abzuwickelnden Bauarbeiten minimiert werden.

Baudurchführung und Finanzierung künftiger Anlagen durch den Betreiber sinnvoll

Aus denselben Gründen sollten auch anfallende Betriebs- und Unterhaltungsarbeiten auf den ZOB-Anlagen vom Betreiber übernommen und finanziert werden. Durch Zusammenfassung aller Aufwendungen beim Bedarfsträger wird zusätzliche Transparenz erzeugt.

Übernahme der Betriebs- und Unterhaltungsarbeiten durch den Betreiber

462. Die BBV teilt mit, sie habe – entsprechend der Anregung des Rechnungshofs – bei der Realisierung des ZOB am Hauptbahnhof und des geplanten ZOB Bergedorf Bauherren- und Betreiberfunktionen weitgehend in einer Hand gebündelt. Sie werde dies auch bei zukünftigen Vorhaben – zunächst projektbezogen – prüfen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

³ vgl. Bürgerschaftsdrucksache 11/6384 vom 03.06.1986. Das Vertragsrecht gilt für alle derartigen Anlagen in Hamburg, jedoch nicht für die ZOB-Anlagen am Hauptbahnhof und in Bergedorf.

Geschäftsstelle des Gutachterausschusses für Grundstückswerte (II)

**Möglichkeiten zur Verbesserung des Kosten-
deckungsgrades der Geschäftsstelle werden
weiterhin nicht ausreichend genutzt. Hinwei-
sen auf unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung
und mögliche Stellenreduzierung ist nicht
nachgegangen worden.**

**Die Behörde für Bau und Verkehr ist insofern
ihren Zusagen aus dem Jahr 1999 zur Umset-
zung der Forderungen und Empfehlungen
des Rechnungshofs in wesentlichen Teilen
nicht nachgekommen.**

463. Der Rechnungshof hatte im Jahresbericht 1999, Tzn. 479 bis 489, beanstandet, dass die Geschäftsstelle des Gutachterausschusses für Grundstückswerte
- nicht kostendeckend gearbeitet hat, weil die Gebührenkalkulation die tatsächlich anfallenden Kosten nicht vollständig berücksichtigte und zum Teil auf unrichtigen Grunddaten basierte sowie
 - die Stellenausstattung für „Wertermittler“ nach seinen Berechnungen¹ zu hoch war.

Die Behörde für Bau und Verkehr (BBV) hatte zugesagt, den Forderungen und Empfehlungen des Rechnungshofs folgen zu wollen.² Der Rechnungshof hat überprüft, inwieweit die mittlerweile beim Landesbetrieb für Geoinformation und Vermessung angesiedelte Geschäftsstelle des Gutachterausschusses für Grundstückswerte ihren Zusagen nachgekommen ist. Er hat festgestellt, dass dies in wesentlichen Teilen nicht geschehen ist.

Kostenrechnung und Gebühren

464. Die BBV hat der Empfehlung des Rechnungshofs folgend im September 1999 eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) eingeführt, die nach stichprobenartiger Prüfung im Aufbau den Vorstellungen des Rechnungshofs entspricht. Die notwendige Kostentransparenz, insbesondere für die Ermittlung der Gebührensätze, wird damit hergestellt.

¹ auf der Basis der damals geltenden Mittleren Bearbeitungszeiten (MBZ) und eines HOAI-Vergleichs (HOAI: Honorarordnung für Architekten und Ingenieure)

² vgl. Bürgerschaftsdrucksache 16/2952 vom 31.08.1999, S. 11

Die BBV hat mit der Finanzbehörde geklärt, dass die so genannten „infrastrukturellen Grundkosten“ entsprechend der Auffassung des Rechnungshofs in der KLR zu erfassen und in die Gebührenkalkulation einzubeziehen sind.³ Trotz der daraus resultierenden deutlichen Absenkung des Kostendeckungsgrades der Gebühren hat die BBV im Einvernehmen mit der Finanzbehörde keine entsprechende Gebührenerhöhung veranlasst. Begründet wurde diese Entscheidung damit, dass die Gebühren in Hamburg im Vergleich zu den Gebührenordnungen anderer Gutachterausschüsse bereits sehr hoch seien und die Gebühren dann auch weit über den Honoraren privater Sachverständiger liegen würden (Wettbewerbsgründe).⁴

Möglichkeiten für Verbesserung der Kostendeckung nicht ausgeschöpft

465. Eine Kostendeckung wird bei keinem Gebührentatbestand der Gebührenordnung für den Gutachterausschuss erreicht. Weiterhin werden Gebühren, für die private Dritte Gebührenschuldner sind, unzulässig durch Gebühren, die von hamburgischen Behörden zu entrichten sind, subventioniert.⁵

Die Gebührenordnungen für Gutachterausschüsse in anderen Bundesländern lassen zum Teil Erschwerniszuschläge zu, die erheblich über den vergleichbaren Gebührenhöchstsätzen in Hamburg liegen. Der Rechnungshof hat daher empfohlen, nach Ausschöpfung aller Kostensenkungsmöglichkeiten auch die Möglichkeiten für Gebührenerhöhungen zu prüfen, und zudem erneut gefordert, die unzulässige Quersubventionierung von Gebührentatbeständen abzubauen.

466. Die Geschäftsstelle setzt bei der jährlichen Überprüfung der Gebühren auf Kostendeckung die voraussichtliche Zahl der zu erstellenden Gutachten höher als die tatsächlichen Vorjahreszahlen an. Daraus ergibt sich bei gleichem Ressourceneinsatz eine zu optimistische Prognose des Kostendeckungsgrades.

Unrealistische Fallzahlen für Gutachten

Der Rechnungshof hat seine Forderung wiederholt, bei der Überprüfung der Kostendeckung realistische Fallzahlen auf der Basis der Vorjahresergebnisse anzusetzen.

467. Die BBV hat mitgeteilt, dass sie den Forderungen des Rechnungshofs nunmehr nachkommen wird. Die Möglichkeiten für Gebührenerhöhungen sollen im Rahmen der Überführung der Gebührenordnung der Geschäftsstelle in die Preisliste des Landesbetriebs Geoinformation und Vermessung geprüft werden. Um Quersubventionierungen zu vermeiden, werden zukünftig die entsprechenden Produktbereiche getrennt voneinander kalkuliert. Für den Gebührenbericht 2004 ist die Zahl der der Gebührenkalkulation zugrunde gelegten Gutachten bereits von 40 auf 25 reduziert worden.

³ vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 485

⁴ Die Zulässigkeit, vom Grundsatz der Kostendeckung von Gebühren aus Wettbewerbsgründen abzusehen, ergibt sich aus der Begründung zu § 6 Abs. 1 Gebührengesetz vom 05.03.1986 (Bürgerschaftsdrucksache 11/4694 vom 11.07.1985)

⁵ vgl. Jahresbericht 1992, Tz. 145

Personalbedarf und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

468. *Zugesagte Untersuchungen nicht vorgenommen*

Nach seinen 1998 durchgeführten Berechnungen des Stellenbedarfs auf der Basis der damals geltenden Mittleren Bearbeitungszeiten (MBZ) und eines zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung zusätzlich vorgenommenen Kostenvergleichs mit Honoraren der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) hatte der Rechnungshof die BBV aufgefordert, den Stellenbedarf im Bereich „Wertermittlung“ kritisch zu überprüfen. Entgegen ihren damaligen Zusagen⁶ hat die BBV trotz der Anzeichen für unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung bislang

- weder Untersuchungen zur Ursachenanalyse und Geschäftsprozessoptimierung
- noch zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit Vergleichsrechnungen zur HOAI

vorgenommen.

469. Trotz einer grundlegenden Erneuerung der veralteten IuK-Ausstattung und der Standardisierung der Texte für Gutachtenentwürfe und Wertbeurteilungen (Textbausteine) haben sich die MBZ im Bereich Wertermittlungen nach den Ergebnissen der Zeiterfassungen im Rahmen der KLR nahezu verdoppelt. Dieser außerordentliche Anstieg der MBZ hätte Anlass sein müssen, den Ursachen fundiert nachzugehen, wie es der Rechnungshof bereits 1998 gefordert hatte. Die Notwendigkeit hierzu wird belegt durch eine erneute Personalbedarfsberechnung des Rechnungshofs auf der Basis eines HOAI-Vergleichs, die für den Bereich Wertermittlung einen Bedarf von rund sieben Stellen ergeben hat (derzeitiger Stellenbestand: elf).

Der Rechnungshof hat die BBV erneut aufgefordert, die Möglichkeiten zur Geschäftsprozessoptimierung und damit zur Kostensenkung – auch im Vergleich zu privaten Sachverständigen – zügig zu untersuchen, ihm einen Zeitplan hierfür vorzulegen und ihn über das Ergebnis der Untersuchung zu unterrichten. Ziel sollte es sein, die Kosten für Wertermittlungen auf das Kostenniveau privater Sachverständiger zu senken.

470. Die BBV hat die Feststellungen des Rechnungshofs bestätigt und zugesichert, den Forderungen des Rechnungshofs nunmehr zu folgen. Sie hat zugesagt, den Rechnungshof über den Fortgang und die Ergebnisse der Untersuchungen zu informieren.

⁶ vgl. Jahresbericht 1999, Tz. 488

Behörde für Wirtschaft und Arbeit

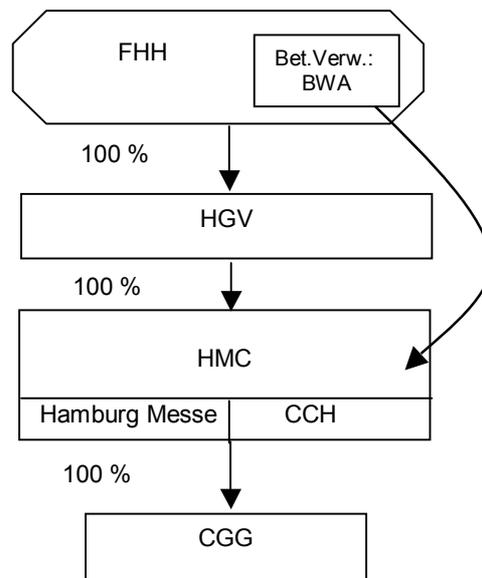
Kongresszentrum der Hamburg Messe und Congress GmbH

Es bedarf regelmäßiger Erfolgskontrolle, inwieweit angesichts des ständigen Defizits des CCH die bezweckten stadtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte für Hamburg erreicht werden.

Die seit 1975 praktizierte Bewirtschaftung des Gastronomiebereichs durch Vergabe allein des Managements ist unwirtschaftlich.

471. Mitte der siebziger Jahre hat die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) der Hamburg Messe und Congress GmbH (HMC)¹ das Congress Centrum Hamburg (CCH) überlassen. Es wird seitdem als rechtlich unselbstständiger Betriebsteil geführt. Einzige Mehrheitsbeteiligung der HMC ist die CCH Gastronomie GmbH (CGG).

Zuständige Beteiligungsverwaltung ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA).



¹ Alle Anteile an der HMC werden von der Hamburger Gesellschaft für Vermögens- und Beteiligungsverwaltung mbH (HGV) gehalten, die sich ihrerseits ausschließlich im Besitz der Stadt befindet.

Überprüfung des staatlichen Interesses am CCH

472. Das nach § 65 Abs. 1 LHO vorgeschriebene wichtige staatliche Interesse Hamburgs am CCH wird durch die stadtwirtschaftlichen und fiskalischen Teilziele definiert, auf die die Tätigkeit der HMC insgesamt gerichtet ist. Das Zielbild der HMC bezieht sich hierbei auf positive Effekte für die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Hamburg sowie Haushalt und Arbeitsmarkt.

Inwieweit diese Ziele erreicht werden, wird nicht überprüft. Das im Messebereich zur Ermittlung der erzielten externen Effekte vorhandene Wissen und das entsprechende Instrumentarium werden für das CCH nicht genutzt. Geschäftsführung und Aufsichtsrat der HMC konzentrieren sich allein auf den betriebswirtschaftlichen Erfolg des CCH. Angesichts der – im Gegensatz zum Messebereich – fortwährend erwirtschafteten negativen Betriebsergebnisse kommt der Ermittlung und Bewertung der vom CCH bewirkten stadtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte aber entscheidende Bedeutung zu. Hiervon hängen sowohl die Bejahung des wichtigen staatlichen Interesses am CCH (vgl. § 65 Abs. 1 LHO) als auch die Rechtfertigung ab, seine Defizite aus öffentlichen Mitteln zu decken.

473. *Erreichen der stadtwirtschaftlichen und fiskalischen Teilziele muss überprüft werden*
- Der Rechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass die HMC auch für das CCH in angemessenen Abständen und ggf. mit externer Hilfe ermittelt, inwieweit die im Zielbild vorgegebenen stadtwirtschaftlichen Effekte erreicht werden und welche fiskalischen Auswirkungen damit verbunden sind. Hierüber sind der Aufsichtsrat und damit die Beteiligungsverwaltung zu unterrichten. Der Rechnungshof hat die BWA aufgefordert, in diesem Sinne auf die HMC einzuwirken und auf der Grundlage der von der HMC ermittelten Daten das wichtige staatliche Interesse am CCH zu belegen.

Nach Ansicht der BWA ergeben sich die vom Rechnungshof vermissten Erkenntnisse zur Zielerreichung des CCH aus allgemeinen Untersuchungen wie z.B. der Grundlagenstudie für den Hamburg-Tourismus 2001.

Die für die Erzielung stadtwirtschaftlicher Effekte durch das CCH erforderlichen Daten können nach den Feststellungen des Rechnungshofs nicht aus allgemeinen Untersuchungen zur Entwicklung des Hamburger Tourismus abgeleitet werden, die zu den gerade vom CCH bewirkten Effekten keine Aussagen treffen. Entscheidend für die Steuerung der Beteiligung am CCH ist die auf unternehmensspezifischen Erkenntnissen aufbauende Erfolgskontrolle, wieweit die ihm vorgegebenen Ziele erreicht werden.

Verbesserung der Position im Wettbewerb

474. Mit dem Ziel einer vorteilhaften Positionierung des Messe- wie des Kongressbereichs im Wettbewerb und einer hohen Auslastung auch des Kongressbereichs werden im Rahmen von Benchmar-

king, Qualitätsmanagement und Marketing hauptsächlich für einzelne oder wiederkehrende Veranstaltungen in den für diese zuständigen Organisationseinheiten geeignete Analysen erstellt und daraus für die einzelnen Veranstaltungen auch Konsequenzen gezogen.

Diese Erkenntnisse stehen noch nicht in einem standardisierten Berichtswesen übergreifend allen mit der Betreuung von Veranstaltungen befassten Organisationseinheiten zeitnah zur Verfügung; der Rechnungshof hat die Einführung eines solchen Berichtswesens empfohlen.

*Berichtswesen
standardisieren
und Informationen
breiter nutzen*

475. Der Einsatz der oben genannten Wettbewerbsinstrumente wird darüber hinaus trotz Übereinstimmungen bei veranstaltungsunabhängigen übergeordneten Aspekten wie Attraktivität der Veranstaltungsstätte und des Standorts, ausreichende Raumkapazitäten, technische Ausstattung oder Serviceleistungen in beiden Unternehmensteilen Messe und Kongress unterschiedlich gehandhabt. So wird Benchmarking z.B. durch externen Erfahrungsaustausch und Gemeinschaftsuntersuchungen im Messebereich systematischer genutzt als im Kongressbereich.

Der Frage der künftigen strategischen Ausrichtung im Wettbewerb ging die HMC im Jahr 2002 allein für den Bereich der Hamburg Messe nach. Für das CCH existieren keine vergleichbaren Studien.

476. Um eine verbesserte strategische Ausrichtung des CCH zu erreichen, hat der Rechnungshof angeregt,

Verbesserte strategische Ausrichtung empfohlen

- den Einsatz von Wettbewerbsinstrumenten hier neu zu bewerten,
- die übergeordneten Aspekte des Kongress-Marketings (vgl. Tz. 475) anlässlich des bevorstehenden Baus einer Veranstaltungshalle zu überprüfen und gemeinsam mit den strategischen Überlegungen zum Messebereich in eine Neuauflage des Unternehmenskonzepts aufzunehmen,
- Optimierungschancen durch Einrichtung eines zentralen Marketing Controllings bei der Kontrolle aller Marketingaktivitäten, der innerbetrieblichen Kommunikation, der Planung und Steuerung, der Beteiligung der Geschäftsführung und der Auswertung übergeordneter Aspekte auszuloten und
- den Einsatz von Wettbewerbsinstrumenten zu dokumentieren.

Gastronomiebetrieb

477. Die Aufgabe der CGG besteht im Wesentlichen im Betrieb der gastronomischen Einrichtungen der HMC im CCH und auf dem Messegelände. Daneben führt die CGG drei Betriebsstätten außerhalb der HMC. Die HMC hat die CGG seit 1975 ohne Aus-

schreibung durch einen Managementvertrag an eine große Hotelgesellschaft gebunden, die den Direktor für die Leitung der CGG stellt und dafür eine Managementgebühr erhält. Das wirtschaftliche Risiko bleibt bei der HMC.

Erträge aus dem Gastronomiebetrieb könnten verdoppelt werden

Unter den bedeutenden Messe- und Kongressgesellschaften der alten Bundesländer nutzt lediglich die HMC diese Betriebsform. Die anderen Gesellschaften betreiben ihre Gastronomie in Eigenregie oder mit Pächtern. Die HMC selbst geht davon aus, dass die durch die Beteiligung an der CGG erzielten Erträge im Falle einer Verpachtung des Betriebs verdoppelt werden könnten. Im Hinblick auf innerbetriebliche Strukturen hat die HMC eine Verpachtung als nur schwer realisierbar eingeschätzt und sich deshalb nicht nachhaltig für die Übernahme der wirtschaftlichsten Variante der Bewirtung im Messe- und Kongressbereich eingesetzt. Vielmehr wurde der Managementvertrag zuletzt 1999 bis Mitte 2005 verlängert.

Dabei verzichtete die HMC sowohl darauf, die von ihr selbst für wirtschaftlicher erachtete Variante einer Verpachtung oder jene einer Betriebsführung in Eigenregie näher zu untersuchen, als auch darauf, eine Ausschreibung² der Managementleistungen zu prüfen und den Wettbewerb zu nutzen.

2004 Voraussetzungen für Ausschreibung schaffen

Da zur Jahresmitte 2005 die Fünfjahresfrist des Managementvertrags ausläuft und nach der Vereinbarung ein Jahr vorher die mögliche Verlängerung einzuleiten wäre, empfiehlt der Rechnungshof, rechtzeitig die Voraussetzungen für eine Entscheidung allein unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu schaffen.

Die BWA ist den Feststellungen des Rechnungshofs nicht entgegengetreten.

478. Die Aktivitäten von Tochtergesellschaften haben sich am wichtigen staatlichen Interesse der Muttergesellschaft zu orientieren.³ Die außerhalb der Messe und des Kongresszentrums von der CGG mit Gewinn geführten Betriebsstätten dienen zum einen nicht ihrem Kerngeschäft und stehen zum anderen im Gegensatz zu dem auch für die CGG verbindlichen Zielbild der HMC, das die Gesellschaft zur Förderung der Hamburger Wirtschaft verpflichtet. Mit der Führung der genannten Betriebsstätten werden der privaten Gastronomie auf Dauer Geschäftsmöglichkeiten entzogen.

Der Rechnungshof hat die BWA, die seinen Feststellungen auch insoweit nicht entgegengetreten ist, gebeten darzulegen, inwieweit die Tätigkeit der CGG außerhalb des Messe- und Kongressbereichs mit dem Zielbild der HMC in Einklang gebracht werden kann.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

² HMC ist – wie alle öffentlichen Unternehmen der FHH – verpflichtet, grundsätzlich – soweit wirtschaftlich – die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) anzuwenden.

³ vgl. SköU-Drs. Nr. 2/1984, zitiert in Anl. 2 der Hinweise für die Verwaltung von Beteiligungen der FHH von 1997.

**Behörde für Umwelt und
Gesundheit / Landesbetrieb
Krankenhäuser Hamburg
(AÖR)**

**Projektierung und Aufbau
des Servicebetriebs
Gebäudemanagement**

Die Unternehmensleitung des Landesbetriebs Krankenhäuser Hamburg hat die Geschäftsführung des Servicebetriebs Gebäudemanagement in dessen Aufbauphase nicht ausreichend kontrolliert. So war es möglich, dass die vorgesehenen Beratungskosten um rd. 6 Mio Euro überschritten wurden und dass Aufträge weit überwiegend unter schweren Verstößen gegen Vergaberecht und Vertretungsregelungen erteilt sowie nicht ordnungsgemäß abgewickelt wurden.

479. Der Rechnungshof hat Projektierung und Aufbau des Servicebetriebs Gebäudemanagement (SBG) beim Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg - Anstalt öffentlichen Rechts - (LBK Hamburg) geprüft. Mit dem SBG verfolgte der LBK Hamburg das Ziel, durch Zentralisierung aller Aktivitäten der bis dahin in seinen einzelnen Krankenhäusern angesiedelten Abteilungen „Bau und Technik“ beträchtliche Effizienzgewinne zu erzielen.

Dem für Gründung und Aufbau des SBG geschlossenen Beratungsvertrag mit einem finanziellen Volumen von rd. 512.000 Euro folgten noch weitere 23 Verträge. Damit wurde der Ausgangsauftrag auf ein Vertragsvolumen von rd. 8,3 Mio Euro ausgeweitet, tatsächlich ausgegeben wurden insgesamt rd. 6,5 Mio Euro für Beratungsleistungen.

Dokumentation

480. Hinsichtlich der Dokumentation der Projektierungs- wie der anschließenden Aufbauphase des SBG hat der Rechnungshof festgestellt, dass
- systematisch geordnete Akten weder vom SBG noch vom LBK Hamburg vorgelegt werden konnten,

*Mangelhafte
Dokumentation*

- ersatzweise vorgelegte Handakten nicht vollständig sowie überdies unsystematisch und ungeordnet geführt waren,
- zu nahezu allen geprüften Vorgängen vorgeschriebene elementare Dokumente wie Vermerke zum Vergabeverfahren, Vertragsbestandteile sowie Abnahmevermerke fehlten und
- Protokolle über die Sitzungen der Lenkungsgruppe in der Projektierungsphase nicht existierten.

Der Rechnungshof hat diese Defizite und ihr ungewöhnliches Ausmaß beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass der SBG die an eine Dokumentation zu stellenden Anforderungen auch nicht ansatzweise erfüllt hat, so dass Vorgehen sowie Vergabe und Abwicklung von Aufträgen weder für den Servicebetrieb selbst noch für den LBK Hamburg, noch im Rahmen einer externen Kontrolle nachvollziehbar waren.

Der LBK Hamburg hat Mängel in der Dokumentation eingeräumt.

Auftragsvergabe und -abwicklung

481. Schwerpunktmäßig hat sich der Rechnungshof mit der Ordnungsmäßigkeit der Vergabe und der Abwicklung der Verträge in der Aufbauphase des SBG befasst.

In ungewöhnlich vielen Fällen ist gegen die jeweils anzuwendenden Vergabevorschriften verstoßen worden. Auch die Regelungen der Vertretungs- und Zeichnungsbefugnis des LBK Hamburg sowie zahlreiche, schon in den Verträgen vereinbarte Abwicklungsmodalitäten im Interesse des SBG sind vielfach nicht beachtet worden. So hat der Rechnungshof im Zusammenhang mit den 24 Aufträgen an die Beratungsfirma im Einzelnen beanstandet:

- in zwölf Fällen wurde nicht die erforderliche EU-weite Ausschreibung vorgenommen,
- in 15 Fällen existierten keine Vergabevermerke,
- in 17 Fällen hat nur ein einzelner befugter – statt wie vorgeschrieben zwei – Vertreter des LBK Hamburg den Vertrag unterschrieben,
- in 16 Fällen fehlten Leistungsbeschreibungen in Verträgen oder waren mangelhaft,
- in 14 Fällen mangelte es an Leistungsnachweisen,
- in neun Fällen fehlten die Schlussrechnungen,
- in 14 Fällen war kein Abschlussbericht bzw. Abnahmevermerk vorhanden.

Missachtung von Vorschriften

Damit ist in einer Vielzahl von Fällen gegen die Vergabevorschriften und Vertretungsregelungen verstoßen worden. Der Rechnungshof kann aufgrund der im Wettbewerb regelmäßig erzielba-

ren günstigeren Ergebnisse nicht ausschließen, dass die freihändige Auftragsvergabe anstelle des vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahrens zu für den LBK Hamburg unwirtschaftlichen Verträgen geführt hat; in einem Fall ist dies nachweisbar (vgl. Tz. 486). Offen ist auch, ob den Zahlungen jeweils entsprechende Leistungen gegenüberstehen. Letztlich ist überwiegend ungeklärt, in welcher Gesamthöhe dem LBK Hamburg finanzieller Schaden entstanden ist.

482. Der LBK Hamburg hat eingeräumt, dass die seinerzeitigen Geschäftsführer des SBG die zahlreichen weiteren Verträge an die Beratungsfirma eigenmächtig und regelwidrig vergeben haben. Die Verstöße gegen das Vergaberecht hätten im Wesentlichen in der fehlenden Dokumentation der Verfahrensschritte bestanden. Alle Aufträge im Anschluss an den ursprünglichen Beratungsvertrag hätten ohne Ausschreibung vergeben werden können, weil sie als Nachträge zum ursprünglichen Beratungsvertrag anzusehen und die für ein Absehen von der EU-weiten Ausschreibung erforderlichen Ausnahmeregelungen gegeben gewesen seien.

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass keine Voraussetzungen für die Anwendung einschlägiger Ausnahmeregelungen¹ vorlagen. In Auftrag gegeben wurden Leistungen, für die es keine Privilegierung im Vergaberecht gibt.

483. Nachvollziehbare Erklärungen, wie es zu einer solchen Häufung von Verstößen kommen konnte, vermochte der Vorstand des LBK Hamburg auch nach Rücksprache mit den vormaligen SBG-Geschäftsführern nicht zu geben.

Der Rechnungshof hat den LBK Hamburg aufgefordert zu klären, welche juristischen Konsequenzen aus dem festgestellten Sachverhalt zu ziehen sind.

Der LBK Hamburg wird nach Befragung der ehemaligen Geschäftsführer des SBG prüfen, ob Ansprüche bestehen und durchsetzbar sind.

Bestandsaufnahme der Gebäude

484. Der LBK Hamburg hat bei der Vergabe der Bestandsaufnahme der Gebäude unwirtschaftlich gehandelt.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass eine Flächenerhebung zur Erfassung der reinigungsrelevanten Daten der Häuser des LBK Hamburg in Auftrag gegeben wurde, obwohl bereits im Rahmen eines vorhergehenden Auftrags eine Bestandsaufnahme der Gebäudeflächen und technischen Anlagen vereinbart worden war. Die

*Doppelte
personalintensive
Begehung*

¹ vgl. z.B. § 5 Abs. 2 Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen: a. Erfordernis besonderer Geheimhaltung, b. Möglichkeit der Ausführung nur durch eine bestimmte Person, c. Ausführung durch Gewinner oder Preisträger eines Wettbewerbs, d. Eilbedürftigkeit wg. nicht voraussehbarer Ereignisse, e. zusätzliche Dienstleistungen, f. Wiederholung gleichartiger Leistungen

personalintensive Begehung aller Häuser hätte daher kein zweites Mal durchgeführt werden müssen.

485. Der LBK Hamburg hat erklärt, die Flächenerhebung sei nur einmal – mit begründbaren Ausnahmen für einige Bereiche – durchgeführt worden.

Nach den dem Rechnungshof vorliegenden Unterlagen sind zwei Begehungen vertraglich vereinbart und abgerechnet worden.

486. *Leistungen zu teuer eingekauft* Unabhängig von dieser nicht zu rechtfertigenden doppelten Begehung hat der SBG diese Leistungen beim zweiten Vertrag in freihändiger Vergabe zu teuer eingekauft: Eine im Rahmen des Gebäudemanagements der Stadt durchgeführte Ausschreibung für einen im Wesentlichen vergleichbaren Fall hatte eine Preisspanne ergeben, nach der der LBK Hamburg – wenn ihm im Wettbewerb ähnliche Konditionen angeboten worden wären – statt 3,87 Mio Euro nur rd. 2 Mio Euro hätte aufwenden müssen.

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass durch den Verzicht auf die Vergabe der Leistungen unter Wettbewerbsbedingungen der SBG das Risiko eingegangen ist, Leistungen zu teuer zu vergeben, und zumindest im dargestellten Fall unwirtschaftlich gehandelt hat.

487. Der LBK Hamburg hat eingewandt, der vom Rechnungshof angestellte Vergleich mit einem anderen Objekt berücksichtige nicht das im Krankenhausbereich detailliertere Leistungsspektrum.

Nach den dem Rechnungshof vorliegenden Vertragsunterlagen waren gegenüber dem Vergleichsobjekt lediglich zwei zusätzliche Kriterien elektronisch zu erfassen. Dieser Aufwand rechtfertigt die Kostendifferenz nicht. Im Übrigen hat sich der LBK Hamburg auf Grund des nicht durchgeführten Vergabeverfahrens selbst die Möglichkeit genommen, die Wirtschaftlichkeit seines Vorgehens nachzuweisen.

Steuerung durch die Unternehmensleitung

488. Die nahezu vollständige Umorganisation der dezentralen Gebäudewirtschaftung in ein zentralisiertes Gebäudemanagement im LBK Hamburg war ein anspruchsvolles Projekt, für das zunächst auch eine diesem Umstand Rechnung tragende Steuerungs- und Arbeitsorganisation – unter Beteiligung des LBK-Vorstands – eingerichtet war.

Allerdings wurde die Projektierungsphase bereits am 07.07.2000 – nach nur rund einem halben Jahr – durch den LBK entsprechend seiner ursprünglichen Planung für beendet erklärt, obwohl noch am Vortag drei weitere „Nachträge“ mit dem Beratungsunternehmen von insgesamt mehr als 3,5 Mio Euro geschlossen worden waren und deshalb allen Beteiligten bewusst sein musste, dass die Projektierungsphase noch nicht als abgeschlossen gelten konnte.

Das Vorhaben der Einführung eines zentralen Gebäudemanagements ist verfrüht aus der Projektierungsphase und der damit verbundenen engeren Steuerung durch die Unternehmensleitung des LBK Hamburg entlassen worden. Damit wurde die Grundlage für eine wirksame Kontrolle und Steuerung aufgegeben. Dies wird in der Vervielfachung der Beratungskosten, der Häufung der Rechtsverstöße und der Nichtbeachtung der Unterschriftsbefugnis ebenso wie im späten Bekanntwerden dieser Mängel deutlich. All dies belegt eine unzureichende Überwachung und Steuerung des SBG durch die Leitung des LBK Hamburg während der Aufbauphase.

*Unzureichende
Überwachung
und Steuerung*

Der Rechnungshof hat die dargestellten Steuerungsmängel insgesamt beanstandet.

489. Der LBK Hamburg hat ausgeführt, er habe, nachdem ihm ab Mitte 2001 die Kostenentwicklung beim SBG offenbar geworden sei, grundlegende organisatorische Veränderungen veranlasst und später auch die Verträge mit den Geschäftsführern des SBG zum 01.01.2002 bzw. 01.04.2002 aufgelöst.

Diese Konsequenzen hat der LBK Hamburg zu spät gezogen. Mit einer Verlängerung der Projektphase wären der Leitung des LBK Hamburg die Mängel in der Geschäftsführung des SBG zeitnäher und mit der Möglichkeit wirksamer Korrekturen bekannt geworden.

*Konsequenzen zu
spät gezogen*

490. Entgegen § 6 Abs. 4 Nr. 1 LBK Hamburg Gesetz hat der LBK-Vorstand den Aufsichtsrat mit den Auflösungen der Geschäftsführerverträge nicht vorher befasst, sondern ihm diese erst im Juni 2002 im Zusammenhang mit der Berufung eines neuen Geschäftsführers mitgeteilt und dem Aufsichtsrat damit die Möglichkeit genommen, seine Kontrollfunktion wahrzunehmen. Der Rechnungshof hat dies beanstandet und die künftige Beachtung der Vorschrift gefordert.

*Zustimmung des
Aufsichtsrats nicht
eingeholt*

491. Der LBK Hamburg hat die Auffassung vertreten, dass die Zustimmung des Aufsichtsrats zur Abberufung der Geschäftsführer im Hinblick auf die bereits erfolgte Auflösung von deren Anstellungsverträgen nicht mehr erforderlich gewesen und im Übrigen konkludent durch die Zustimmung des Aufsichtsrats zur Berufung eines neuen Geschäftsführers erteilt worden sei.

Diese Auffassung widerspricht der gesetzlichen Regelung, die die Mitwirkung des Aufsichtsrats bei der Abberufung von Geschäftsführern ausdrücklich vorsieht und als Zustimmungsvorbehalt ausgestaltet ist.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Maßregelvollzug

Die Abrechnung der Kosten des Maßregelvollzugs zwischen Verwaltung und Anstalt ist nicht transparent und zu aufwändig. Einige Regelungen der Kostenerstattung begünstigen die Anstalt ungerechtfertigt.

Ein Großauftrag ist unter Verstoß gegen das Vergaberecht zustande gekommen.

Eine ambulante Nachsorgeeinrichtung für entlassene Patienten könnte zur Vermeidung von Rückfällen und damit verbundenen Wiedereinweisungen beitragen, die derzeit Kosten von jährlich rd. 2,9 Mio Euro verursachen. Eine solche Einrichtung würde sich bereits mit der Verhinderung von drei Rückfällen jährlich rechnen.

492. Für schuldunfähige bzw. vermindert schulfähige Straftäter werden vom Gericht unter den Voraussetzungen der §§ 63 und 64 Strafgesetzbuch (StGB) anstelle von Strafen freiheitsentziehende Maßnahmen der Besserung und Sicherung¹ angeordnet, die der Therapie und Resozialisierung des Täters dienen. Finanzierung und Durchführung des Maßregelvollzugs sind Angelegenheit der Bundesländer. In Hamburg obliegt die Durchführung dem heutigen Klinikum Nord (KNO) – Betriebsteil Ochsenzoll –² und wird dort in den psychiatrischen Abteilungen der Häuser 18 und 9 vollzogen.³ Zuständige Fachbehörde ist seit 2002 die Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG).
493. In den vergangenen Jahren sind die für den Maßregelvollzug aufgewandten Mittel erheblich gestiegen. Während für diese Aufgabe im Haushaltsjahr 1998 laufende Ausgaben von 8.362.000 Euro veranschlagt waren, musste hierfür in 2003 bereits mehr als das Doppelte, nämlich rd. 17.411.000 Euro⁴, an Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellt werden. Da die für den Maßregelvollzug vorhandenen baulichen Kapazitäten auf Grund der zunehmenden Einweisungen der Gerichte und längerer Verweildauern in der Einrichtung⁵ nicht ausreichten, sind zudem erhebliche Investitionsmittel für Baumaßnahmen bereitgestellt worden. Nach Inbetriebnahme des Neubaus von Haus 18 verfügt das KNO seit 2002 insgesamt über 157 Plätze zur Behandlung von Maßregelvollzugspatienten; bis 2000 waren es 70, im Jahr 2001 100 Plätze. Die Zahl der Berech-

Verdopplung der Ausgaben für den Maßregelvollzug seit 1998

¹ in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt

² § 4 Abs. 1 Hamburgisches Maßregelvollzugsgesetz (HmbMVollzG)

³ Haus 18: Patienten gem. § 63 StGB; Haus 9: Patienten gem. § 64 StGB

⁴ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 17/3035 vom 24.06.2003

⁵ aktuell: durchschnittlich 4,11 Jahre bei nach § 63 und 1,8 Jahre bei nach § 64 StGB untergebrachten Patienten

nungstage⁶ hat sich von rd. 30.000 im Jahr 1998 auf nahezu 53.000 im Jahr 2002 erhöht.

Erstattungsverfahren

494. Die vormals zuständige Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales und der Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg (LBK Hamburg) – Anstalt öffentlichen Rechts – als Träger des Klinikums Nord haben sich 1998 – orientiert an der Bundespflegesatzverordnung⁷ – vertraglich über die Maßgaben der gesetzlich vorgeschriebenen Kostenerstattung für die Durchführung des Maßregelvollzugs geeinigt. Auf der Grundlage dieses Vertrags vereinbaren Fachbehörde und LBK Hamburg jährlich im Voraus auf Basis der zu erwartenden Kosten, welches Entgelt pro Tag für einen Patienten zu zahlen ist.

Ausgleichsberechnung

495. Bei Abweichung der tatsächlichen Belegung von den zuvor in der jährlichen Entgeltvereinbarung getroffenen Annahmen werden Ausgleichsberechnungen wirksam: Bei Überbelegung⁸ wird ein vom LBK Hamburg der Fachbehörde zu erstattender, bei Unterbelegung⁹ ein an die Anstalt nachzuzahlender Betrag ermittelt. Die Ausgleichsbeträge gehen dann in die tatsächlichen Zahlungen (Zahlentgelt) des nächsten Jahres ein.

Die Berechnungen aufgrund von Über- oder Unterbelegungen im Vorjahr führen dazu, dass sowohl prospektive Kosten des neuen Jahres als auch einzelne Ist-Kosten des abgelaufenen Jahres in das Zahlentgelt einfließen. Bei dieser Vorgehensweise wird insbesondere nicht berücksichtigt, in welcher Höhe im Vorjahr Personalkosten angefallen sind. Das hat dazu geführt, dass die BUG dem KNO für 2002 rd. 500.000 Euro mehr an Personalkosten erstattet hat, als tatsächlich angefallen sind (vgl. Tz. 497).

Die Höhe der in einem Jahr für den Maßregelvollzug angefallenen Kosten ist der BUG nicht bekannt und geht daher nicht in die Berechnung ein. Nach § 34 HmbMVollzG sind allerdings „die Kosten einer Unterbringung“ in der Maßregelvollzugseinrichtung zu erstatten. Nach Gesetzeswortlaut und Begründung kann es sich dabei – anders als dies der LBK Hamburg sieht – nur um die tatsächlich entstandenen Kosten handeln.

Der Rechnungshof hat darauf hingewiesen, dass mit dem vereinbarten Verfahren zur Ausgleichsberechnung der gesetzlichen Vorgabe nicht vollen Umfangs Rechnung getragen wird; auch zur

Ausgleichsberechnung nicht gesetzeskonform

⁶ Tage, in denen ein Patient in der Einrichtung untergebracht ist

⁷ Die Bundespflegesatzverordnung gilt nicht für den Maßregelvollzug (vgl. dort § 1 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 3 Nr. 2 Krankenhausfinanzierungsgesetz).

⁸ Bei der Versorgung zusätzlicher Patienten steigen die Aufwendungen pro Patient nicht proportional an.

⁹ Bei der Versorgung von weniger Patienten nehmen die Kosten pro Patient zu.

Vereinfachung hat er empfohlen, künftig Abschlagszahlungen und eine nachfolgende Endabrechnung aufgrund der tatsächlichen Kosten vorzunehmen. Insoweit ist der zwischen BUG und LBK Hamburg geschlossene Vertrag zu ändern.

496. Die BUG hat Bedenken, sie könne durch eine Änderung des bestehenden Verfahrens ihre Möglichkeit zur Steuerung der Leistungen und ihrer Kosten verlieren. Außerdem verursache die Endabrechnung Doppelarbeit.

Das vom Rechnungshof empfohlene Kostenerstattungssystem ist deutlich weniger aufwändig als das bisherige Verfahren. Während zurzeit KNO und BUG – an Plankosten ausgerichtet – in jedem Quartal jeden Fall einzeln abrechnen und im nachfolgenden Jahr eine komplizierte und intransparente Ausgleichsberechnung vornehmen, würde bei einem neuen, an den Ist-Kosten orientierten System pro Quartal nur eine Abschlagzahlung und erst im darauffolgenden Jahr die endgültige Abrechnung¹⁰ auf der Grundlage der tatsächlich angefallenen Kosten erfolgen. Im Übrigen würden durch ein neues Kostenerstattungssystem die Möglichkeiten der fachlichen Steuerung des Maßregelvollzugs nicht beeinträchtigt.

Personalkosten

497. Bei den in der Entgeltvereinbarung für das Jahr 2002 zu Grunde gelegten prospektiven direkten Personalkosten (Soll)¹¹ bestand gegenüber den tatsächlichen Kosten (Ist)¹² nach der Kostenstellenrechnung des KNO ein Unterschied von rd. 921.000 Euro. Da das KNO aus diesen Personalkosten Fremdleistungen, z. B. für Bewachung, finanziert hat, verblieb im Saldo ein Betrag von rd. 500.000 Euro zu Gunsten des Klinikums.

*Erhebliche
Differenzen
hinsichtlich der
Personalkosten*

Der Rechnungshof hat angesichts des dargestellten erheblichen Unterschieds zwischen Soll- und Ist-Personalkosten den LBK Hamburg und die BUG aufgefordert zu prüfen,

- wie viele Stellen bereits vor 2002 tatsächlich im Maßregelvollzug besetzt bzw. zulässig zur Finanzierung anderer Bedarfe freigehalten worden sind,
- wie eine Rückerstattung ggf. insgesamt überzahlter Beträge erreicht werden soll und
- wie hoch die von der BUG zu finanzierende, an der gegenwärtigen Ist-Besetzung orientierte Personalausstattung künftig sein soll.

498. Der LBK Hamburg hat die Differenz in den Personalkosten damit begründet, dass 2002 nicht alle Stellen besetzt werden konnten.

¹⁰ Diese würde zugleich die Kosten aller Einzelfälle erfassen.

¹¹ für 215,5 Stellen Vollkräfte (VK)

¹² besetzte Stellen am Anfang des Jahres: 128 VK (Stand: 01.01.2002); am Ende des Jahres: 188,8 VK (Stand: 31.12.2002)

Personalkosten würden jedoch nicht rückerstattet, weil sich die Personalausstattung lt. Vertrag mit der BUG an dem Entwurf der Psychiatrie-Personalverordnung Forensik orientiere. Des Weiteren könnten die tatsächlichen Stellenbesetzungen für die vergangenen Jahre systembedingt auch nicht nachvollzogen werden.

Die BUG hat das KNO zwischenzeitlich um Prüfung und Aufklärung der Stellendifferenzen gebeten.

Der Rechnungshof hat die BUG aufgefordert, sich mit dem LBK Hamburg dahin zu verständigen, dass dieser an Personalkosten zuviel erhaltene Mittel – ggf. auch auf der Grundlage einer überschlägigen Berechnung – zurückerstattet.

Investitionskosten

499. Die vertraglichen Regelungen von 1998 sehen für im Maßregelvollzug untergebrachte auswärtige Patienten einen Investitionskostenzuschlag in Höhe von 10 % auf den Tagesentgeltsatz vor. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die auch von auswärtigen Patienten genutzten Investitionen vom Haushalt der Stadt finanziert werden. Die so erwirtschafteten Erträge sind vom KNO im Einvernehmen mit der Fachbehörde für Investitionen und größere bauliche Maßnahmen im Rahmen der Instandhaltung zu verwenden. So konnte das KNO im Jahr 2002 über rd. 240.000 Euro aus Investitionskostenzuschlägen verfügen.

Dieser Zuschlag wird allerdings nicht nur für Patienten erhoben, die von nicht-hamburgischen Stellen eingewiesen werden, sondern auch für von der Strafvollstreckungsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg aufgrund gerichtlicher Anordnung vorläufig oder vorübergehend in den Maßregelvollzug eingewiesene Personen. Im Jahr 2002 wurden über 74 % der so vom KNO eingenommenen Beträge aus dem Einzelplan der Justizbehörde gezahlt, ohne dass der Bürgerschaft die Bestimmung dieser Mittel für Investitionen im Maßregelvollzug transparent geworden wäre.

*Mangelnde
Transparenz über
Investitionsmittel
aus Haushalt der
Justizbehörde*

Der Rechnungshof hat empfohlen, die Justizbehörde künftig nicht mehr wie einen auswärtigen Kostenträger zu behandeln und die vom Hamburger Haushalt zu finanzierenden Investitionen für den Maßregelvollzug – statt wie bislang als Zuschlag zum Tagesentgeltsatz kalkuliert – künftig ausschließlich im Einzelplan der BUG zu veranschlagen.

Die BUG will den Vorschlag aufgreifen und hierüber mit den betroffenen Behörden verhandeln.

Altersversorgung

500. Das KNO kann die vom Maßregelvollzug verursachten tatsächlichen Aufwendungen für die Altersversorgung bisher nicht nach-

weisen. Daher haben sich BUG und Anstalt 2002 darauf geeinigt, je Berechnungstag 11,76 Euro als Pauschalbetrag für die Altersversorgung zu berücksichtigen, bis eine „grundsätzliche Klärung der konkreten Kosten der Altersversorgung durch den LBK Hamburg herbeigeführt werden kann“.¹³

*Erstattung für
Altersversorgung
nicht sachgerecht*

Dieses Verfahren ist schon deshalb nicht sachgerecht, weil der so von der BUG für Altersversorgung gezahlte Betrag von der Anzahl der Berechnungstage abhängt, nicht aber von der Anzahl der besetzten Stellen. Mit Veränderungen der Berechnungstage muss nicht zwangsläufig auch eine entsprechende Veränderung bei der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und damit der Höhe der Altersversorgungsaufwendungen einhergehen.

501. BUG und LBK Hamburg halten den vereinbarten Pauschalbetrag trotz Schwächen für akzeptabel. Mit einer Umstellung auf eine präzise Einbeziehung des Altersversorgungsaufwands seien Kosten verbunden.

Der Rechnungshof hat BUG und LBK Hamburg darauf hingewiesen, dass auch eine pauschale Berücksichtigung der Altersversorgung bei der Kostenerstattung, z.B. durch Anknüpfung an den tatsächlichen Personalbestand, verursachungsgerechter gestaltet werden könnte, und um eine Überprüfung der derzeitigen Praxis gebeten.

Abrechnungsverfahren

*Aufwändiges
Abrechnungs-
verfahren pro
Patient*

502. Das bisher von KNO und BUG praktizierte aufwändige Abrechnungsverfahren sieht vor, für jeden Patienten eine Leistungsabrechnung einzeln zum Quartalsende und bei seiner Entlassung vorzunehmen.

Bis die Kostenerstattung auf Abschlagszahlungen und Spitzabrechnung¹⁴ umgestellt wird, sollten durch eine Beschränkung auf eine vierteljährliche Gesamtrechnung jedenfalls der Verwaltungsaufwand reduziert und damit bereits bei der BUG Sach- und Personalkosten eingespart werden.

Die BUG und der LBK Hamburg haben eine entsprechende Vereinfachung der Abrechnung zugesagt.

Therapeutischer Urlaub

503. Während des therapeutischen Urlaubs eines Maßregelvollzugspatienten ist sein Platz im KNO gemäß Vertrag von 1998 freizuhalten, um den Patienten im Fall eines Abbruchs der Vollzugslockerung sofort wieder aufnehmen zu können. Bei einem zweimonatigen Urlaub und einem Tagesentgeltsatz von rd. 260 Euro im Jahr 2002

¹³ so die Entgeltvereinbarung 2002

¹⁴ vgl. Tz. 495

für Haus 18 verursachte dies Kosten in Höhe von rd. 15.600 Euro pro Fall. Auch wenn die vom KNO zu tragenden Kosten von rd. 6.000 Euro für die Heimunterbringung des Patienten während des Urlaubs und ggf. Zusatzkosten für medizinische Leistungen gegenerechnet werden, bestand bei den insgesamt acht Patienten ein Überhang zu Gunsten des Klinikums in Höhe von rd. 60.000 Euro.

Zu hohes Entgelt für freigehaltene Plätze

Der Rechnungshof hat BUG und Anstalt gebeten, die vertraglichen Regelungen zur Freihalteverpflichtung und Kostenbeteiligung bei therapeutischem Urlaub zu überarbeiten und die Kostenerstattung auf das erforderliche Maß zu reduzieren.

Der LBK Hamburg hat eine Überprüfung der Vergütung für die freigehaltenen Plätze zugesagt.

Angesichts des mit dem therapeutischen Urlaub verbundenen finanziellen Volumens und der Bereitschaft des LBK Hamburg fordert der Rechnungshof auch die BUG auf, an der Reduzierung der Kostenerstattung auf das notwendige Maß mitzuwirken.

504. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass das praktizierte Erstattungsverfahren nicht den gesetzlichen Vorgaben entspricht (Tzn. 495, 500 und 503), Differenzen zulässt (Tz. 497) sowie intransparent (Tzn. 495, 497 und 499) und aufwändig (Tzn. 495 und 502) ist. Es bedarf grundlegender Überarbeitung.

Erstattungsverfahren grundlegend überarbeitungsbedürftig

Vergabe der Bewachungskosten

505. Leistungen für die Bewachung der Maßregelvollzugseinrichtung, für die inzwischen Kosten von rd. 300.000 Euro im Jahr anfallen, hat das KNO im Jahr 1995 nicht im Rahmen des Wettbewerbs vergeben, obwohl sie nach den maßgeblichen rechtlichen Vorgaben¹⁵ hätten ausgeschrieben werden müssen. Die Vergabe im Wettbewerb führt im Übrigen regelmäßig zu wirtschaftlich günstigeren Vertragsbedingungen für den Auftraggeber.

Beim Vertragsabschluss hat das Klinikum zudem die Vorgaben des LBK-Vorstands zum Abschluss von privatrechtlichen Verpflichtungen nicht beachtet, weil nur ein zeichnungsberechtigter Vertreter allein anstelle von zwei Vertretern den Vertrag mit der Bewachungsfirma unterschrieben hat.¹⁶

Der Rechnungshof hat die Nichtbeachtung der Vergabevorschriften und der LBK-internen Vertretungsregelungen beanstandet. Er hat die Anstalt aufgefordert

Verstoß gegen Vergabevorschriften und Vertretungsregelungen

¹⁵ EG-Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18.06.1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge („Dienstleistungsrichtlinie“ -DLR-); der Leistungsumfang betrug 1995 hochgerechnet auf ein Jahr rd. 112.000 Euro; da der Auftrag ohne zeitliche Begrenzung vergeben wurde, war für die Frage der Ausschreibungspflicht das Vierfache des Jahresbetrags zugrunde zu legen (gem. Artikel 7 Abs. 1 DLR i.V.m. Artikel 1 Buchstabe b DLR bzw. § 57 a Haushaltsgrundsatzgesetz [HGrG] u. Artikel 7 Abs. 5 DLR)

¹⁶ vgl. Tz. 481

- den Vertrag bei nächster Möglichkeit zu kündigen und den Auftrag im Rahmen des Wettbewerbs neu zu vergeben sowie
- sicherzustellen, dass das KNO künftig die Vorgaben des Vorstandes für den Abschluss von Verträgen beachtet.

Der LBK Hamburg hat zugesagt, den Vertrag mit dem Bewachungsunternehmen zu kündigen und die Leistungen zum 01.01.2005 auszuschreiben.

Mittelbedarf

506. Die BUG hat etwa 60 Rechnungen des Klinikums Nord für im Maßregelvollzug im III. Quartal 2002 erbrachte Leistungen mit einem finanziellen Volumen von rd. 1,4 Mio Euro wegen fehlender Haushaltsmittel trotz Fälligkeit in das Jahr 2003 „geschoben“ und erst im Januar des Folgejahres bezahlt. Aus der starken Zunahme der Berechnungstage im Jahr 2001 und der sich im Frühjahr 2002 abzeichnenden Verstetigung dieser Zahlen hat die Behörde keine Schlussfolgerungen für eine Anpassung der Mittelveranschlagung für das Jahr 2003 gezogen.

Der Rechnungshof hat bemängelt, dass die Behörde

*Keine
Konsequenzen
aus Mehrbedarf
gezogen*

- die bereits Mitte 2002 vorliegenden Erkenntnisse eines absehbaren Mehrbedarfs nicht genutzt hat, um spätestens im IV. Quartal des laufenden Haushaltsjahres 2002 die benötigten Haushaltsmittel rechtzeitig bei der Bürgerschaft nachzufordern (Art. 68 HV i.V.m. § 33 LHO) oder ggf. die Zustimmung zum Senat zur Leistung überplanmäßiger Ausgaben gem. § 37 LHO einzuholen; ein Hinausschieben der Nachbewilligung zusätzlich benötigter Mittel führt im Übrigen dazu, dass der Spielraum, zur Deckung dieser Ausgaben erforderliche Einsparungen an anderer Stelle vorzunehmen, unnötig eingeengt wird;

*Verstoß gegen
Grundsatz voll-
ständiger Mittel-
veranschlagung*

- entsprechend dem bereits Anfang 2002 erkennbaren Mittelbedarf die voraussichtlich zu leistenden Ausgaben für das Haushaltsjahr 2003 nicht vollständig veranschlagt hat (Art. 66 Abs. 1 HV, § 11 Abs. 2 Nr. 2 LHO),
- im Rahmen der parlamentarischen Beratungen über den Haushaltsplan-Entwurf 2003 – entsprechend der üblichen Praxis – die Aktualisierung des Ausgabeansatzes nicht sichergestellt hat.

Künftig hat die BUG sicherzustellen, dass sie

- eine vollständige Haushaltsveranschlagung nach § 11 Abs. 2 LHO auf der Grundlage eines sachgerechten Controllings vornimmt, um dem Senat eine frühzeitige Ressourcensteuerung zu ermöglichen, und
- ihre vertraglichen Verpflichtungen einhält.

507. Die BUG hat dargestellt, sie habe bereits für den Haushalt 2004 den Finanzbedarf – in Abstimmung mit der Finanzbehörde – auf der Grundlage eines sachgerechten Controllings¹⁷ ermittelt. Die BUG werde künftig ihren Zahlungsverpflichtungen entsprechend dem Vertrag nachkommen sowie ansonsten in Übereinstimmung mit dem Haushaltsrecht verfahren.

Therapeutische Nachbetreuung entlassener Patienten

508. Die Maßregelvollzugspatienten werden häufig über lange Zeit in der geschlossenen Einrichtung des KNO behandelt.¹⁸ Für die erste Zeit nach ihrer Entlassung gibt es in Hamburg keine auf den forensischen Bedarf spezialisierte Nachsorgeambulanz.

Nach Einschätzung aus der Maßregelvollzugspraxis führt der Übergang von der betreuten Unterbringung in die Freiheit zu einem hohen Bewährungsdruck und damit einhergehend zu einem hohen Krisenrisiko bei diesen Patienten.¹⁹ Eine forensische Nachsorgeambulanz kann die Rückfallquote entlassener Patienten senken, wie Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen.²⁰ Auch in Hamburg sind entsprechende Überlegungen sowohl im politischen Raum²¹ als auch in der Verwaltung²² diskutiert worden.

Durch die Wiedereinweisung rückfällig gewordener Maßregelvollzugspatienten entstehen Kosten von rd. 2,9 Mio Euro im Jahr (jährliche Kosten der stationären Behandlung von rd. 95.000 Euro pro Patient – Stand: 2002).²³ Eine Schätzung der Kosten für den Betrieb einer Fachambulanz seitens der Anstalt ergibt einen Betrag von rd. 196.000 Euro im Jahr für maximal 75 Betreuungsplätze (jährliche Kosten der ambulanten Behandlung von rd. 2.600 Euro pro Patient).²⁴ Wenn durch eine forensische ambulante Nachsorgebehandlung eine neue Straffälligkeit vermieden würde, ergäben sich Einsparungen in Höhe von jährlich rd. 92.000 Euro je vermiedenem Rückfall. Anders ausgedrückt: Eine Fachambulanz könnte

¹⁷ Hochrechnung nach dem Ist-Ergebnis des 1. Quartals des Jahres zzgl. 10 % für zu erwartende Belegungssteigerungen

¹⁸ vgl. Fußnote 5

¹⁹ vgl. Landschaftsverband Rheinland -Maßregelvollzugsamt-, Bericht der Kommission Forensik v. 20.09.2002, www.lvr.de

²⁰ z.B. forensisch-psychiatrische Spezialambulanz im Niedersächsischen Landeskrankenhaus Göttingen und forensische Fachambulanz Hessen

²¹ vgl. Bürgerschaftsdrucksache Nr. 17/914 vom 29.05.2002 (SPD-Antrag, behandelt im Gesundheitsausschuss und im Rechtsausschuss, Plenarberatung siehe Protokoll 17/33 vom 06.02.2003, Beschluss: Ablehnung und Ersuchen an Senat) sowie Bürgerschaftsdrucksache 17/2116 vom 22.01.2003 (Bericht des Gesundheitsausschusses, Plenarberatung siehe Protokoll 17/33 vom 06.02.2003, Kenntnisnahme, Ersuchen an Senat)

²² vgl. Erwägung in Bürgerschaftsdrucksache Nr. 17/3035 vom 24.06.2003 (Antrag des Senats auf Bewilligung von Haushaltsmitteln für den Maßregelvollzug, CDU-Antrag: Überweisung, Beschluss: Überweisung am 03.09.2003 an Haushaltsausschuss, Gesundheitsausschuss und Rechtsausschuss)

²³ Mit Stand vom 31.05.2003 waren 31 Patienten zum wiederholtem Mal im Maßregelvollzug.

²⁴ Knecht: Das Modellprojekt einer forensischen Nachbetreuungsambulanz in Hamburg, vom 26.08.2002, unveröffentlichtes Manuskript

sich bereits dann rechnen, wenn sie drei Patienten jährlich vor Rückfall und Wiedereinweisung bewahren würde.

Verbesserung der Nachsorge, Realisierung von Einsparmöglichkeiten prüfen

Der Rechnungshof hat die BUG gebeten, die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen einer forensischen Fachambulanz zur Nachbetreuung der aus dem Maßregelvollzug entlassenen Patienten zu prüfen.

509. Der LBK Hamburg hat ausgeführt, er unterstütze die Etablierung einer Nachsorgeeinrichtung für Maßregelvollzugspatienten. Offen sei allerdings, ob die rechnerisch ermittelten Einsparungen tatsächlich realisiert werden könnten. Die BUG prüft gegenwärtig im Rahmen der Erarbeitung eines Gesamtkonzepts für den Maßregelvollzug auch die mit der Errichtung einer Nachsorgeeinrichtung verbundenen Möglichkeiten.

Gesamtbewertung durch den Rechnungshof

510. Insgesamt hat der Rechnungshof darauf hingewiesen, dass
- das System der Kostenerstattung zu vereinfachen, transparenter zu gestalten und den rechtlichen Vorgaben anzupassen ist, und zwar
 - o sollte die Ausgleichsberechnung auf der Grundlage von Ist-Kosten erfolgen,
 - o sind zuviel gezahlte Personalmittel zu erstatten,
 - o sind die Regelungen zum Investitionskostenzuschlag zu überarbeiten,
 - o sollten die Kostenerstattung für Altersversorgung sachgerechter erfolgen,
 - o sollte das Abrechnungsverfahren vereinfacht werden,
 - o sind die Entgelte für freigehaltene Plätze zu reduzieren,
 - die Bewachungsleistungen auszuschreiben sind,
 - künftig der Grundsatz der vollständigen Mittelveranschlagung zu beachten ist,
 - geprüft werden sollte, welche therapeutischen Verbesserungen und Einsparmöglichkeiten mit einer forensischen ambulanten Nachbetreuung entlassener Patienten erreicht werden können.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

**Behörde für Umwelt
und Gesundheit /
Stadtreinigung Hamburg
(AÖR)**

**Neu- und Umbaumaßnahmen
an Betriebsgebäuden der
Stadtreinigung**

Planungshinweise zur Senkung baulicher Standards wurden der Stadtreinigung Hamburg (SRH) durch die Aufsichtsbehörde nicht bekannt gemacht und daher nicht beachtet. Es sind vermeidbare Mehrkosten von rd. 100.000 Euro entstanden.

Die SRH hat die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) unzureichend bzw. fehlerhaft angewendet.

Bauliche Standards

511. Die SRH ist nach § 13 Stadtreinigungsgesetz (SRG) zur Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet. Bezogen auf Bauprojekte muss sich dies durch Vorgabe qualitativ und quantitativ zurückhaltender Anforderungen konkretisieren. Die Behörde für Umwelt und Gesundheit (BUG) hat der SRH die hierzu nach entsprechenden Senatsbeschlüssen von der Behörde für Bau und Verkehr (BBV) im Mai 1994 erlassenen Planungshinweise zur Senkung baulicher Standards bei öffentlichen Vorhaben nicht bekannt gemacht. Sie sind deshalb bei der Planung und Durchführung aktueller Neubaumaßnahmen von der SRH nicht beachtet worden.

So liegen die Kosten eines neuen Verwaltungsgebäudes auf einem Betriebshof mit rd. 2,5 Mio Euro zwar innerhalb des Rahmens üblicher Vergleichswerte, jedoch überschreitet die Verkehrsfläche die allgemein vorgegebenen, durchschnittlichen Standardwerte. Ohne funktionale Nachteile für das Gebäude hätte die SRH durch eine Reduzierung dieser Flächenanteile Baukosten von etwa 75.000 Euro einsparen und damit auch auf den Bau einer zusätzlichen, rd. 25.000 Euro teuren Fluchttreppe verzichten können.

*Vermeidbare
Baukosten in
Höhe von
100.000 Euro*

512. Der Hinweis der SRH, dass ein attraktives Gebäude erstellt werden sollte, bei dem darüber hinaus Teile der Verkehrsflächen einer Doppelnutzung unterlägen, ändert nichts an der Feststellung, dass ein sparsamerer Baumittleinsatz nach der geltenden Senatsvor-

gabe angezeigt und eine Flächenreduzierung auch tatsächlich möglich gewesen wäre.

Der Rechnungshof hat die BUG gebeten, für die Bekanntgabe entsprechender Senatsbeschlüsse zu sorgen und im Aufsichtsrat darauf hinzuwirken, dass sie in den öffentlichen Unternehmen und Anstalten künftig beachtet und inhaltlich umgesetzt werden.

513. Die Behörde hat mitgeteilt, sie werde künftig dafür Sorge tragen, dass Senatsbeschlüsse den Anstalten öffentlichen Rechts in ihrem Aufsichtsbereich bekannt gegeben und dort angewandt werden.

Vergabeverfahren und Wettbewerb

514. Die SRH ist gemäß § 11 ihrer Satzung verpflichtet, innerhalb ihres Geschäftsbereiches grundsätzlich die einschlägigen Vorschriften des Vergaberechts der VOB anzuwenden. Das ist nur unzureichend bzw. fehlerhaft geschehen:

*VOB-Regelungen
nicht beachtet*

- Notwendige Leistungen der Neubaumaßnahme sind aufgrund mangelhafter Planung nur unvollständig erfasst und ausgeschrieben worden. Ein erheblicher Anteil der ausgeführten Bauarbeiten konnte deshalb nicht nach den in Auftrag gegebenen Leistungspositionen abgerechnet werden. Die geänderten bzw. zusätzlichen Leistungen mussten nachträglich im Rahmen von Nachträgen freihändig vergeben und abgerechnet werden. Dies führte beispielsweise dazu, dass im Falle eines Auftrags für Dachabdichtungsarbeiten (rd. 84.000 Euro) nur rd. 40 % der tatsächlich erbrachten Leistungen nach dem ursprünglich geschlossenen Vertrag abgerechnet werden konnten. Teilweise ist auch die Durchführung umfangreicher Stundenlohnarbeiten (z.B. bei den Malerarbeiten der Umbaumaßnahme über 75 % der Gesamtleistungen) außerhalb des Wettbewerbs vereinbart und abgerechnet worden. Zeitlich und räumlich zusammenhängende Gesamtleistungen wurden in bis zu 25 Teilaufträge gesplittet und ebenfalls freihändig vergeben. Eine wirtschaftlich sinnvolle Zusammenfassung zugehöriger Leistungen erfolgte nicht. Auf diese Weise wurden große Teile des Leistungsumfangs dem Wettbewerb entzogen und so das Gebot Öffentlicher Ausschreibung unzureichend beachtet.
- Im Zuge der Auftragsvergaben nach Öffentlichen Ausschreibungen hat die SRH nach VOB unzulässige, die Preise betreffende Nachverhandlungen geführt.
- Darüber hinaus hat sie Arbeiten nach Kleinverträgen nicht zu einheitlichen Bedingungen vergeben, Vergabeentscheidungen unvollständig dokumentiert und durch nicht nachvollziehbare Entscheidungen Mehrkosten verursacht. So hat sie z.B. einen Auftrag an den teuersten Bieter vergeben und vereinbarte Nachlässe nicht ausgeschöpft. Unvollständige Abrechnungs-

unterlagen und Aufzeichnungen erschweren die Überprüfung, ob bezahlte Leistungen ausgeführt wurden.

515. Der Rechnungshof hat die zum Teil regelhaften, in internen Arbeitsanweisungen angelegten Abweichungen von der VOB bei der Vergabe und Durchführung der Baumaßnahmen sowie die mangelnde Transparenz und Dokumentation in den Vergabe- und Abrechnungsverfahren beanstandet. Empfehlungen des Rechnungshofs zu Leistungsbeschreibungen bei Vergabe von Kleinverträgen aus früheren Jahresberichten¹ wurden nicht beachtet.

Der Rechnungshof hat die BUG gebeten, über den Aufsichtsrat mit dem Ziel auf die SRH einzuwirken,

- die Senatsbeschlüsse zur Anwendung der Vergabeordnungen durchzusetzen und
- die Geschäftsführung der SRH auf die Notwendigkeit eines Controllings unternehmensinterner Vergabevorschriften hinzuweisen.

516. Die Behörde hat eingeräumt, dass die internen Regelungen der SRH nicht beibehalten werden können. Sie wird die SRH auffordern, entsprechende Satzungsänderungen vorzunehmen. Die Regelungen der VOB sollen künftig beachtet werden.

Behörde für Inneres

Zweckgebundene Einnahmen

Die Behörde für Inneres hat bei einzelnen Titeln für bestimmte Ausgabezwecke gebundene Einnahmen fehlerhaft veranschlagt und bewirtschaftet und dadurch unzulässige finanzielle Handlungsspielräume gewonnen.

Kostenerstattungen für das Abschleppen verkehrswidrig abgestellter Kraftfahrzeuge werden nicht rechtzeitig realisiert. Hohe Bearbeitungsrückstände führen zu finanziellen Nachteilen für Hamburg.

Die Feuerwehr muss ihre brandschutzrechtlichen Beratungen außerhalb von Genehmigungsverfahren aufgabenkritisch überprüfen.

¹ z.B. „Zeitverträge für Bauleistungen“ (vgl. Jahresbericht 2000, Tzn. 248 - 272)

Veranschlagung und Bewirtschaftung zweckgebundener Einnahmen

517. Die Zweckbindung von Einnahmen stellt eine Ausnahme vom Grundsatz der Gesamtdeckung dar, wonach grundsätzlich alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen. Soweit nicht die Verwendung von Einnahmen für bestimmte Zwecke durch Gesetz vorgeschrieben ist oder die Mittel von anderer Seite zweckgebunden zur Verfügung gestellt worden sind, muss eine Ausnahme ausdrücklich durch den Haushaltsplan – entweder durch Haushaltsvermerk oder im Haushaltsbeschluss – zugelassen werden (§ 8 LHO). Da die Zulassung von Ausnahmen die Dispositionsfreiheit der Bürgerschaft hinsichtlich der Einnahmen und die ihr zustehende Kompetenz, die Prioritäten der Ausgabeveranschlagung zu bestimmen, beeinträchtigen kann, müssen Notwendigkeit und Umfang der Zweckbindung von Einnahmen in jedem Einzelfall begründet sein.

Die – im Haushaltsplan zugelassene – Verwendung von Einnahmen für bestimmte Zwecke kann insbesondere dann in Betracht kommen, wenn

- durch konkretes Handeln der Behörde neue Einnahmequellen erschlossen werden und/oder die Höhe der Einnahmen durch zusätzliche dezentrale Aktivitäten beeinflusst werden kann (vgl. Verwaltungsvorschriften Nr. 2 zu § 8 LHO);
- zwischen Einnahmen und korrespondierenden Ausgaben ein enger sachlicher Zusammenhang besteht und die Mittelbewirtschaftung dadurch erleichtert wird (z.B. Kostenerstattung durch Dritte).

518. Der Rechnungshof hat bei der Veranschlagung und Bewirtschaftung zweckgebundener Einnahmen durch die Behörde für Inneres (BfI) insbesondere nachstehende Mängel festgestellt:

- Verschiedene Dienststellen der Behörde haben zweckgebundene Einnahmen¹ niedriger als erwartet veranschlagt und damit gegen § 11 LHO verstoßen, wonach im Haushaltsplan alle Einnahmen in der erwarteten Höhe zu veranschlagen sind.
- Bewirtschaftungsfehler bei der Feuerwehr haben zumindest in einem Fall dazu geführt, dass Ausgabebetitel² zu hohe Einnahmen von insgesamt rd. 15.000 EURO zugeflossen sind und die Ausgabeermächtigung unzulässigerweise entsprechend erhöht wurde.

¹ z.B. Polizei: 8500.111.22 „Kostenbeiträge für externe Lehrgangsteilnehmer an der LPS“; 8500.111.23 „Kostenbeiträge für die Verwahrung und Pflege von ausgebildeten Schutzhunden“
Feuerwehr : 8550.125.01 „Erlöse aus Diensten und wirtschaftlicher Tätigkeit für Dritte“; 8550.132.01 „Verkaufserlöse“

² 8550.511.75 „Geschäftsbedarf“ und 8550.514.75 „Haltung von Dienstfahrzeugen, Dienst- und Schutzkleidung, Verbrauchsmittel“

- Durch einen Zweckbindungsvermerk wird es der Polizei ermöglicht, die durch Verkaufserlöse erzielten Einnahmen in voller Höhe für Einsatzmittel zu verwenden, obwohl der Verkauf von ausgemusterten Geräten und Diensthunden zu den regulären Aufgaben der Behörde gehört und die Höhe der Einnahmen durch zusätzliche dezentrale Aktivitäten – wenn überhaupt – nur in geringem Umfang beeinflusst werden kann. Der Rechnungshof hält diesen Zweckbindungsvermerk – zumindest in der vorgesehenen Höhe – daher sachlich nicht für begründet (vgl. Tz. 517).

Unzulässige finanzielle Handlungsspielräume durch Veranschlagungs- und Bewirtschaftungsmängel

Durch die vorstehenden Mängel hat die Behörde in unzulässiger Weise finanzielle Handlungsspielräume gewonnen, die mit Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung des § 8 LHO nicht in Einklang stehen.

519. Die Behörde hat zugesagt, die zweckgebundenen Einnahmen entsprechend dem Erfordernis des § 11 LHO künftig in der zutreffenden Höhe zu veranschlagen, den Betrag von rd. 15.000 Euro durch Rückbuchung dem Gesamthaushalt zur Verfügung zu stellen und dafür Sorge zu tragen, dass Bewirtschaftungsfehler künftig vermieden werden. Sie will im Übrigen mit der Finanzbehörde klären, in welcher Höhe Verkaufserlöse künftig noch zweckgebunden veranschlagt werden können.

Einnahmen aus Kostenerstattungen

520. Für Kostenerstattungen bei Rückführungen von Ausländern im Wege der Amtshilfe gibt es zwischen den Bundesländern keine einheitlichen Bemessungsgrundlagen. Die seit 1995 laufenden Arbeiten an einer Verwaltungsvereinbarung sind mangels Einigung bisher erfolglos geblieben. Dies führt dazu, dass Hamburgs Amtshilfeleistungen zum Teil nicht in verlangtem Umfang erstattet werden, während den Erstattungsansprüchen anderer Länder in der jeweils geforderten Höhe nachgekommen wird.

Uneinheitliche Bemessungsgrundlagen bei Kostenerstattung in Amtshilfefällen

521. Die Behörde sieht derzeit weitere Verhandlungen über eine bundeseinheitliche Festlegung von Bemessungsgrundlagen für Amtshilfekosten als nicht erfolgversprechend an. Der Rechnungshof hat sie daher aufgefordert,
- nach einer Lösung zu suchen, die – solange ein bundeseinheitliches Abrechnungssystem nicht vorliegt – sicherstellt, dass zwischen Hamburg und dem jeweils anderen Land Erstattungen nach gleichen Maßstäben geleistet und gefordert werden, und
 - im Übrigen die von ihr gemäß § 8 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz geltend gemachten Ansprüche mit Nachdruck zu verfolgen.³

³ vgl. Jahresbericht 2002, Tz. 589

Die Behörde will den Forderungen des Rechnungshofs nachkommen.

*Finanzielle
Nachteile durch
nicht rechtzeitige
Einnahmeerhebung*

522. Bei der Durchsetzung von Erstattungsansprüchen durch die Polizei für das Abschleppen verkehrswidrig abgestellter Kraftfahrzeuge haben sich über Jahre hinweg erhebliche Rückstände bei der Erstellung von Kostenfestsetzungsbescheiden sowie bei der Bearbeitung von Widersprüchen und vollstreckbar beschiedenen Fällen aufgebaut. Dadurch sind bis Ende 2002 Hamburg zustehende Einnahmen von mindestens 0,5 Mio Euro nicht realisiert worden. Dies hat zu einer vorzeitigen Aufnahme von Deckungskrediten oder zusätzlichen Aufnahmen von Kassenverstärkungsmitteln und damit zu einer unnötigen Belastung des Haushalts mit Zinszahlungen geführt.

Der Rechnungshof hat das Verhalten der Behörde als Verstoß gegen das Gebot der rechtzeitigen Einnahmeerhebung (§ 34 Abs. 2 LHO) beanstandet und die Behörde aufgefordert, sicherzustellen, dass

- klärungsbedürftige Fälle und Widersprüche künftig zeitnah bearbeitet und Ansprüche entsprechend zügig geltend gemacht, realisiert und ggf. beigetrieben
sowie
- die bisher aufgelaufenen Rückstände zügig abgearbeitet

werden.

523. Die Behörde hat erklärt, sie habe Rückstände teilweise bereits abgebaut. Zur Vorbeugung des Aufbaus neuer Rückstände wolle sie vorhandene Möglichkeiten zur Nachsteuerung (z.B. Einsatz zusätzlichen Personals) konsequent einsetzen. Im Übrigen hat sie darauf hingewiesen, dass sie mit dem Gesetz zur Neuordnung des Abschleppverfahrens vom 09.09.2003⁴ eine grundsätzliche Neuordnung des Abschleppverfahrens initiiert habe: Künftig wird es möglich sein, abgeschleppte Fahrzeuge verstärkt auf einem zentralen Verwehrplatz sicherzustellen und erst gegen Bezahlung einer sofort fälligen Gebühr wieder herauszugeben. Sie verspricht sich davon – z.B. durch eine abnehmende Anzahl von Widersprüchen – eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands. Die Behörde hat zugesagt, die neue Verfahrensweise zügig voranzutreiben und insbesondere die erforderlichen gebührenrechtlichen Regelungen zu schaffen. Zeitziel zur Umsetzung ist Mitte des Jahres 2004.

Einnahmen der Feuerwehr aus brandschutzrechtlichen Beratungen

524. Die Feuerwehr führt brandschutzrechtliche Beratungen außerhalb von Genehmigungsverfahren für Behörden und Dritte durch, ohne

⁴ Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt (HmbGVBl.) S. 467

dass diesen ein gesetzlicher Auftrag zugrunde liegt. Sie hält hierfür rd. 1,5 Stellen des höheren Dienstes vor. 50 % der Einnahmen aus der Beratung dienen nicht zur Deckung der dafür anfallenden Personalkosten, sondern fließen im Rahmen zweckgebundener Einnahmen anderen Ausgabeposten zur Finanzierung zusätzlicher Sachausgaben zu. Die für die Beratungen ab dem Jahr 2000 in Rechnung gestellten Entgelte hat die Feuerwehr in Anlehnung an die Vorgaben des Gebührenrundschreibens vom 03. 02.1999 ermittelt. Sie hat die erhobenen Entgelte seitdem nicht wieder überprüft, obwohl sie nach eigenen Angaben bereits 1999 eine Kostenrechnung eingeführt hat, die dies ohne größeren Aufwand ermöglichen müsste.

*Brandschutz-
rechtliche
Beratungen
aufgabenkritisch
überprüfen*

525. Der Rechnungshof hat die BfI aufgefordert, die rechtliche Zulässigkeit der brandschutzrechtlichen Beratungen außerhalb von Genehmigungsverfahren zu klären und zu prüfen, ob
- bei der praktizierten Vorgehensweise der Behörde die Gesamtwirtschaftlichkeit gewährleistet ist,
 - die Aufgabe wirtschaftlicher durch einen privaten Dritten wahrgenommen werden kann (§ 7 LHO Abs. 1 LHO und dazu erlassene Verwaltungsvorschriften).
526. Die Behörde hat eine entsprechende Prüfung zugesagt und wird ggf. ihre bisherige Entgeltkalkulation auf der Basis der insoweit aus der Kostenrechnung zu entnehmenden Daten überprüfen und anpassen.

Finanzbehörde

Staatserschäften

Die Finanzbehörde hat von ihr selbst erkannte Sicherheitsrisiken nicht abgestellt. Sie muss künftig die Kassenvorschriften beachten sowie Ein- und Auslieferungen von Wertgegenständen nachvollziehbar dokumentieren.

527. In etwa 120 bis 150 Fällen im Jahr erbt Hamburg entweder aufgrund einer testamentarischen Verfügung oder – mangels anderer Erben – aufgrund einer Feststellung des Amtsgerichts über die Erbschaft des Staates nach § 1936 BGB. Auf diese Weise fließen der Stadt jährlich zwischen 600.000 und 1 Mio Euro zu.
528. Sofern zum Nachlass Wertgegenstände (Sparbücher, sonstige Wertpapiere und Kostbarkeiten) gehören, übermittelt das zuständi-

ge Amtsgericht diese der Vermögens- und Beteiligungsverwaltung der Finanzbehörde. Solche Wertgegenstände sind aus Sicherheitsgründen grundsätzlich unverzüglich bei einer Kasse einzuliefern.¹ Die Finanzbehörde hatte 1995 selbst festgestellt, dass diese Pflicht nicht beachtet worden war, und eine unverzügliche Einlieferung bei der Landeshauptkasse intern nochmals ausdrücklich angeordnet, wenn eine sofortige Verwertung nicht möglich ist.

529. Die Finanzbehörde hat diese Vorgaben jedoch nicht durchgehend umgesetzt. Sie hat weder alle Wertgegenstände eingeliefert noch für die von ihr selbst aufbewahrten Wertgegenstände die für eine Kasse geltende Vorschrift der Verwahrung in einem Verwahrgeass unter doppeltem Verschluss² beachtet. So wurden Schmuckstücke und 200 Gramm Gold³ teilweise jahrelang in einem Schreibtisch aufbewahrt. Einige Wertgegenstände wurden erst aufgefunden, nachdem der Rechnungshof auf Auffälligkeiten bei der Verwertung von Wertgegenständen hingewiesen hatte. Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde kassenrechtliche Vorschriften nicht beachtet hat, damit erhebliche Sicherheitsrisiken eingegangen ist und diesen von ihr selbst erkannten Mangel nicht wirksam abgestellt hat. Die Finanzbehörde ist den erwähnten Auffälligkeiten nachgegangen, hat dem Rechnungshof das Ergebnis mitgeteilt und zugesagt, künftig die kassenrechtlichen Vorschriften zu beachten.

Grundlegende Sicherheitsvorschriften nicht beachtet

530. Bei der Einlieferung von Wertgegenständen hat die Finanzbehörde es teilweise versäumt, diese u.a. auf Vollzähligkeit und Vollständigkeit zu untersuchen. So bestanden beispielsweise Unklarheiten hinsichtlich der vom Amtsgericht übergebenen Wertgegenstände, aber auch ihres geschätzten Wertes.

Unzureichende Dokumentation

Geordnete Aufzeichnungen über Annahme, Abgabe und Bestand von Wertgegenständen hat die Finanzbehörde entgegen den Vorschriften⁴ nicht geführt. Vorhandene Wertgegenstände konnten keinem Nachlass konkret zugeordnet werden. Lediglich in den einzelnen Nachlassvorgängen werden die Zu- und Abgänge erfasst. Ein Überblick über den Bestand ist so auch aufgrund der sich zum Teil über einen längeren Zeitraum hinziehenden Verwertung nicht möglich. Die Finanzbehörde will der Forderung des Rechnungshofs folgen, die Vorgänge künftig entsprechend den Vorschriften zu dokumentieren.

531. Bei der Verwertung von Wertgegenständen ist über den Erlös eine Quittung⁵ auszustellen, die die Veräußerung belegt und als Buchungunterlage dient. Dies ist in einem drei Nachlässe betreffenden Sammelverkauf von Wertgegenständen nicht geschehen. Die Finanzbehörde will entsprechend der Forderung des Rechnungshofs künftig die Verwertungen und deren Erlöse ausreichend nachweisen.

¹ vgl. Nr. 55.1 der VV zu § 70 LHO

² vgl. Nr. 57 der VV zu § 70 LHO

³ späterer Verkaufserlös insgesamt über 1.500 Euro

⁴ vgl. Nr. 28 der VV zu § 71 LHO

⁵ vgl. Nr. 39 der VV zu § 70 LHO

Der Rechnungshof hat außerdem angeregt, die realisierten Verwertungserlöse mit den Ist-Zahlen der Haushaltsrechnung abzugleichen. Damit würde anders als bisher erkennbar, ob erzielte Verwertungserlöse dem Haushalt auch tatsächlich zugeflossen sind. Die Finanzbehörde will dies prüfen.

Zinsen für Wohnungsdarlehen

Die Finanzbehörde hat Möglichkeiten zur Zinsanpassung nicht genutzt. Dadurch sind der Stadt Zinseinnahmen von mindestens 1,75 Mio Euro entgangen. Die Finanzbehörde hat zugesagt, die Zinsen nunmehr zu erhöhen, um dadurch weitere Einnahmeverluste bis zu 2,35 Mio Euro zu vermeiden.

532. Hamburg hat in der Vergangenheit Wohnungsfürsorgemittel als Darlehen an Bauträger vergeben, die im Rahmen des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus Mietwohnungen erstellten. Dafür hat Hamburg ein Belegungsrecht für seine Bediensteten erhalten. Eine geringe Anzahl dieser – von Seiten der Stadt nicht kündbaren – Darlehen valutiert noch heute (Laufzeiten im Einzelfall bis 2074).
533. Die Finanzbehörde hat den vertraglich festgelegten Zinssatz von 5 % regelhaft vereinbarungsgemäß reduziert, um hamburgischen Bediensteten als Mietern Kostensteigerungen, die während der Bauphase entstanden waren, zu ersparen. Die tatsächlichen Zinssätze der noch bestehenden Darlehen variieren deshalb zwischen 0 und 4,75 % (durchschnittlich 2,66 %).

Die Subvention der Mieten begünstigt inzwischen jedoch nicht nur öffentlich Bedienstete. Bis zu einem Drittel der Wohnungen sind mangels Interesses der ursprünglichen Zielgruppe heute an Dritte vermietet. Ein erheblicher Teil der gewährten Vergünstigungen erreicht somit nicht mehr seine ursprüngliche Zweckbestimmung.

534. Der Senat hat aufgrund des Wohnungsbindungsgesetzes Rechtsverordnungen¹ erlassen, nach denen derartige Darlehen, die zwischen dem 01.01.1960 und dem 31.12.1969 gewährt wurden, auf Verlangen der Stadt mit 6 % zu verzinsen sind. Zum Schutz der Mieter sind die Erhöhungen durch Kappungsgrenzen und -beträge begrenzt. Die Finanzbehörde hat bis Ende 2002 die

Verluste durch unterbliebene Zinserhöhungen

¹ Verordnung über die Verzinsung von mit öffentlichen Baudarlehen, Annuitätsdarlehen und Wohnungsfürsorgemitteln geförderten Mietwohnungen, Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt (HmbGVBl.) 1982 S. 290; Folgeverordnungen HmbGVBl. 1984 S. 209, 1988 S. 45, 2002 S. 273

Zinsen nicht entsprechend den gesetzlichen Möglichkeiten angehoben, weil sie Betriebskosten zu Unrecht berücksichtigt und Erhöhungsbeträge deswegen falsch berechnet hat. Allein für noch drei existierende Darlehensverträge hätten – um § 34 Abs. 2 LHO Rechnung zu tragen – für den Zeitraum von 1988 bis 2002 Mehreinnahmen von mehr als 270.000 Euro geltend gemacht werden müssen.

535. Für nach dem 01.01.1970 gewährte Darlehen, auf die die Verordnungen nicht anwendbar sind, hätte der Zinssatz nach den getroffenen Vereinbarungen jederzeit wieder auf den vertraglich vereinbarten Satz von 5 % angehoben werden können. Die Finanzbehörde hat dies jedoch unterlassen, obwohl der Wille des Senats, die Zinsen in vergleichbaren Fällen anzuheben, mit den auf ältere Fälle anwendbaren Rechtsverordnungen deutlich zum Ausdruck gekommen ist (vgl. Tz 534). Allein für die noch bestehenden Darlehen sind der Stadt auf diese Weise in den letzten zehn Jahren Zinseinnahmen in Höhe von fast 1,5 Mio Euro entgangen. Weitere Zinsverluste, z.B. für zwischenzeitlich nicht mehr valutierende Darlehen, sind in diese Berechnung nicht eingeflossen.

536. *Einnahmeverluste durch Nichtbeachtung der Ziele des Senats*

Der Rechnungshof hat beanstandet, dass die Finanzbehörde die Zielrichtung des Senats und die Möglichkeiten zur Zinsanpassung durch Widerruf gewährter Zinssenkungen zwar erkannt und teilweise auch umgesetzt hat, jedoch nicht den vollen Umfang der Möglichkeiten von Zinsanpassungen gesehen und deshalb keine entsprechenden Folgerungen daraus gezogen hat. Sie hat damit gegen das Gebot vollständiger Einnahmeerhebung nach § 34 Abs. 2 LHO verstoßen.

537. Um weitere Einnahmeverluste bis zu 2,35 Mio Euro² in der Zukunft zu vermeiden, hat der Rechnungshof die Finanzbehörde aufgefordert, umgehend alle Möglichkeiten zur Zinsanpassung auszuschöpfen. Die Finanzbehörde hat den Feststellungen des Rechnungshofs zugestimmt und zugesagt, die noch bestehenden Darlehensverträge mit dem Ziel zu überprüfen, den vollen gesetzlichen oder vertraglich vorgesehenen Zinssatz zum nächstmöglichen Termin geltend zu machen.

² Bei vorzeitiger Ablösung von Darlehen würde sich der Betrag entsprechend verringern.

VIII. Anhang

Norddeutscher Rundfunk

538. Gemeinsam mit dem Niedersächsischen Landesrechnungshof haben unter dessen Federführung der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern und der Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg die Landesfunkhäuser des Norddeutschen Rundfunks (NDR) geprüft. Ihre Feststellungen betreffen die Verbesserung von Transparenz und Vergleichbarkeit zwischen den Landesfunkhäusern, weitere – über bereits vom NDR erreichte Einsparungen hinausgehende – Kostensenkungen in Verwaltungsabteilungen sowie die Beschlussfähigkeit der Landesrundfunkräte und die Notwendigkeit einer klarstellenden Regelung für deren Sitzungsgelder. Über die Ergebnisse der Prüfung hat der Niedersächsische Landesrechnungshof in seinem Jahresbericht 2003 (Nr. 37, S. 133-136; www.lrh.niedersachsen.de) berichtet.

Hamburg, den 8. Januar 2004

Dr. Meyer-Abich

Dr. Knoke

Otto-Abeken

Dr. Martens

Dehne